

Esiti Concertazione sul Documento preliminare unitario - Dpof 2013, Legge di bilancio di previsione 2013 e pluriennale 2013-2015, Legge finanziaria 2013 e Leggi collegate

1. Il percorso

Il percorso di concertazione del “Documento preliminare unitario DPEF 2013, Legge di bilancio di previsione 2013 e pluriennale 2013-2015, Legge finanziaria 2013 e leggi collegate – DPU”, si è aperto dopo l’**informativa preliminare al Consiglio regionale** del documento stesso, avvenuta in data 16 Ottobre 2012. In quella circostanza, il Consiglio regionale ha discusso una serie di atti di indirizzo collegati, con gli esiti di seguito riassunti:

- 2 proposte di risoluzione approvate (n. 153, n. 154)
- 2 ordini del giorno approvati (n. 170, n. 171)
- 3 proposte di risoluzione non approvate (n. 152, n. 155, n. 157)
- 4 ordini del giorno non approvati (n. 164, n. 165, n. 166, n. 168)

Ai sensi dell’art.155 comma 5 del Regolamento del Consiglio regionale, il contenuto degli atti è stato portato a conoscenza dei componenti dei tavoli di concertazione.

Le attività dei tavoli di concertazione sulla proposta di DPU si sono svolte tra l’ottobre e il novembre 2012, secondo il seguente calendario:

- Tavolo interistituzionale: si è riunito nei giorni 29 Ottobre, presieduto dall’Assessore Nencini e 6 Novembre, presieduto dal Presidente Rossi
- Tavolo generale: si è riunito nei giorni 29 Ottobre e 9 Novembre, presieduto dall’Assessore Nencini, e il giorno 6 Novembre, presieduto dal Presidente Rossi

2. Sintesi delle attività dei tavoli di concertazione istituzionale sul DPU

Il Tavolo di concertazione istituzionale ha esaminato l’atto in questione nelle **due sedute del 29 Ottobre e del 6 Novembre 2012**.

E’ stata innanzi tutto posta in risalto la novità costituita dal DPU, non per la sua valenza formale, ma per il fatto che essa testimonia il carattere di organicità dell’intera manovra, illustrata dal documento in un unico contesto.

Sul piano procedurale, viene convenuto di concludere la fase di concertazione istituzionale, per la parte più strettamente attinente al bilancio, entro una seconda seduta, da tenersi il 6 novembre.

La considerazione di fondo, alla base di ogni possibile approccio, è quella secondo cui nel 2013 si determinerà un cambiamento strutturale della presenza e del ruolo dei livelli di governo, regionale e locale, sul territorio, in conseguenza dei drastici tagli degli ultimi due anni ai trasferimenti dal livello centrale, al fine di contenere il debito pubblico.

Sono stati passati in rassegna i recenti provvedimenti di fonte statale (in particolare i decreti legge 78/2012 e 95/2012 convertiti in legge) che hanno comportato un’ingente riduzione delle risorse a disposizione della Regione per gli anni dal 2012 al 2014, destinata ad incidere pesantemente in settori di rilievo, quali la sanità, il trasporto pubblico locale, le politiche sociali e il sostegno alla non autosufficienza.

E’ stato altresì messo in evidenza come, dal quadro delineato, derivi l’estrema difficoltà per la Regione di mantenere l’attuale livello di sostegno finanziario agli enti locali, alle famiglie e alle imprese. Di qui la necessità di adottare provvedimenti per recuperare risorse, attraverso:

- un’ulteriore operazione di “spending review”;
- interventi sul patrimonio immobiliare e sui fondi comunitari;
- manovre fiscali articolate su tre filoni:

- a) tributi e tasse regionali minori;
- b) bollo auto;
- c) IRPEF ed IRAP.

Con tale manovra la Regione Toscana, che fino ad oggi non aveva fatto ricorso significativamente alla leva fiscale, si collocherà comunque ad un livello mediano di tassazione rispetto alla generalità delle regioni, potendo così presentare un bilancio in pareggio, confidando anche sul possibile sblocco delle risorse statali sul trasporto pubblico locale e sul sociale.

La condizione di base che deve tuttavia essere sottesa alla manovra è quella della equità, da perseguire con:

- la modulazione della manovra sull'IRPEF in relazione alle fasce di reddito;
- l'utilizzo sempre più generalizzato dell'Isee, quale strumento selettivo per l'accesso a determinati servizi;
- l'aumento delle detrazioni sull'IRPEF per fasce di reddito più basse.

Per quanto riguarda l'IRAP sono previste esenzioni per una serie di imprese, in relazione soprattutto al loro stato di crisi e alla loro capacità di trainare il sistema attraverso l'export.

La manovra non consiste soltanto in tagli e tasse, ma prevede una serie di interventi di politiche attive:

- iniziative per contrastare le nuove povertà, consistenti in iniziative di microcredito sociale a favore delle famiglie;
- garanzie destinate a favorire il credito alle imprese medio piccole;
- risorse per i settori della scuola (anche sostituendosi allo Stato) e della cultura.

Capitolo a sé è costituito dal settore della sanità, che rappresenta i due terzi dell'intero bilancio regionale, per il quale, oltre all'intervento già attuato sui tickets, si prospetta un'ipotesi di riforma organica, con lo spostamento verso il privato della diagnostica specialistica, di laboratorio e strumentale e la conseguente possibilità di spostare risorse sulle strutture ospedaliere pubbliche, che dovranno migliorare in efficienza e qualificazione delle prestazioni.

Dalla prima serie di contributi dei rappresentanti delle associazioni degli enti locali, sono emerse le seguenti principali osservazioni:

- la presa d'atto che le scelte della Regione, per ciò che riguarda la manovra fiscale, sono pesantemente e negativamente condizionate dal quadro determinato dal Governo a livello nazionale, fermo restando che tali scelte possono essere ritenute accettabili solo a patto che siano fondate su criteri di equità e progressività;
- la preoccupazione per il settore della sanità, in particolare:
 - >per le ricadute sui territori montani e più deboli della riduzione delle risorse;
 - >per l'eliminazione delle società della salute, senza reali certezze sulla conseguente razionalizzazione e risparmio di risorse, senza che si sia ancora compiuto il loro ciclo di sperimentazione e senza considerare le difficoltà che nasceranno per le unioni di comuni, che ne erediteranno i compiti;
- la mancanza di specifiche misure a favore dei territori montani, con riferimento ai temi della connettività e della banda larga, nonché a quello delle agevolazioni sull'IRAP;
- la necessità di approfondire la scelta di istituire un nuovo soggetto, con la missione di gestire la c.d. "green economy", per i possibili incroci negativi con le funzioni attualmente svolte dalle Unioni di Comuni e dalle Province in materia di forestazione;
- la preoccupazione per i tagli delle risorse per il trasporto pubblico locale e le conseguenti problematiche di copertura finanziaria collegate alla conclusione della gara regionale nel corso del 2013;
- la necessità di riformare gli strumenti della programmazione regionali, per renderli più flessibili ed efficaci, in modo da contribuire ad una maggiore coesione del sistema istituzionale della Toscana nel suo complesso;
- la modifica delle norme in materia di bonifica, consistenti nella sostituzione di un modello organizzativo funzionale, caratterizzato dalla diffusione capillare sul territorio, con un modello accentrato;

-l'assenza di un chiaro ed organico progetto di riordino istituzionale complessivo e la necessità di approfondire le modalità per la riattribuzione delle funzioni provinciali ai sensi dell'art. 14 del DL 95/2012.

La fase della concertazione istituzionale si è conclusa con la presa d'atto dell'avvenuto confronto sull'insieme delle tematiche affrontate dal documento in concertazione e di ulteriori possibili modalità di approfondimento per materia.

3. Sintesi delle attività dei tavoli generali di concertazione sul DPU

Al **Tavolo generale del 29 Ottobre** è emersa una preoccupazione concorde relativamente alla situazione dell'economia e ai sacrifici che il governo nazionale ha imposto al sistema delle autonomie locali. Di fronte ad un quadro macroeconomico ancora critico, infatti, le manovre che si sono succedute hanno avuto un ulteriore effetto recessivo. Per tali motivi, sia le associazioni datoriali che le organizzazioni sindacali hanno manifestato preoccupazione di fronte all'eventualità di un utilizzo della leva fiscale regionale. L'innalzamento dell'IRPEF potrebbe comportare infatti un aggravio degli effetti recessivi delle manovre nazionali, perchè un aumento della tassazione sui redditi avrebbe l'effetto di rallentare ancora di più i consumi delle famiglie. L'aumento dell'Irap potrebbe mettere a rischio la competitività delle imprese. E' stato sottolineato anche il rischio per la coesione sociale della Toscana che potrebbe derivare da un arretramento delle politiche sociali. Di fronte all'impossibilità di evitare la manovra, tuttavia, la proposta è stata quella di attivare per quanto possibile forme di modulazione delle aliquote, in modo da evitare tagli lineari e fare un'operazione di tipo selettivo, per salvaguardare le fasce sociali più deboli e i punti di forza del sistema produttivo regionale.

E' emerso inoltre un generale apprezzamento per gli sforzi evidenziati dall'Assessore Nencini in tema di *spending review*, contenimento dei costi della politica e lotta all'evasione fiscale, ed è stata indicata da più parti la necessità di non allentare lo sforzo in questi campi, anche per dare maggiore credibilità ai sacrifici fiscali chiesti con la manovra finanziaria.

In merito alla prospettata riorganizzazione del sistema sanitario, sono state avanzate proposte relative ad una maggiore collaborazione tra pubblico e privato nella fornitura dei servizi specialistici e diagnostici, in un'ottica di risparmio del sistema, valorizzando gli elementi di sussidiarietà. Si ritiene tuttavia importante prevedere un maggiore coinvolgimento delle parti sociali nella definizione e attuazione del processo di riforma.

Per quanto attiene alla semplificazione, viene avanzato l'invito a proseguire e rafforzare il lavoro avviato con l'approvazione della legge regionale di riferimento in materia, e viene dato pieno sostegno alle modifiche normative proposte, in particolare sulla certezza dei tempi di conclusione dei procedimenti. A questo si lega il tema della necessità di accelerare i tempi di pagamento della PA. Ulteriore elemento da perseguire è quello della razionalizzazione delle agenzie e degli enti regionali e delle relative funzioni.

Nella seduta del **Tavolo generale del 6 Novembre**, vengono ribadite le preoccupazioni per il generale stato di crisi dell'economia e per le ricadute negative che la manovra regionale avrà sui consumi delle famiglie toscane. Nell'attesa di avere a disposizione tutti i dettagli dell'intervento, viene comunque avanzato un generale apprezzamento per lo sforzo profuso dalla Regione per individuare in maniera selettiva i destinatari della maggiorazione delle aliquote fiscali, così come evidenziato negli interventi del Presidente Rossi e dell'Assessore Nencini. In particolare c'è un giudizio positivo per l'introduzione, pur entro i limiti di manovra dettati dalla normativa nazionale, di detrazioni fiscali per le famiglie a basso reddito con figli o disabili a carico, in modo da compensare l'aumento dell'IRPEF. Anche la scelta relativa all'innalzamento selettivo dell'IRAP riceve un generale consenso, sebbene vengano sollevate preoccupazioni per i differenti trattamenti fiscali che si potrebbero manifestare all'interno della medesima categoria merceologica o tra imprese aventi la stessa forma societaria.

Viene inoltre ritenuta condivisibile la scelta di destinare risorse alle politiche attive e in particolare la costituzione di un fondo per il microcredito indirizzato al sostegno di famiglie e piccole imprese, che può garantire un impulso ai consumi e ai piccoli investimenti per le categorie che non riescono ad accedere al sistema del credito. In tal senso si ritiene positivo il coinvolgimento dell'associazionismo nella gestione delle risorse, in un'ottica di sussidiarietà.

Viene ribadita la disponibilità e la volontà di aprire un confronto sulle tematiche collegate alla finanziaria e oggetto di proposte di riforma, in particolare in merito alla riforma del sistema sanitario regionale, anche in considerazione del fatto che il suo finanziamento assorbe i tre/quarti del bilancio regionale. Emerge infatti una certa preoccupazione relativa alle conseguenze su imprese, specialmente quelle del mondo della cooperazione, e lavoratori che intrattengono rapporti con questo settore, di un calo della spesa sanitaria. Occorre quindi allargare il confronto in modo da evitare tagli lineari, sfruttare le ricadute che la spesa sanitaria può avere anche su altri comparti economici e valorizzare le possibili sinergie con il privato.

In apertura dei lavori del **Tavolo generale del 9 Novembre**, l'Assessore Nencini ha presentato il dettaglio dei saldi della manovra fiscale, che avrà una ricaduta complessiva valutata attorno ai 246 milioni di euro, evidenziando in particolare come si distribuiscono le maggiori entrate derivate dall'aumento delle aliquote regionali IRPEF e IRAP.

Durante l'incontro sono emerse alcune richieste di approfondimento relative alla possibilità di modulare ulteriormente le aliquote IRPEF, in particolare per abbassare il carico fiscale sulla fascia di reddito compresa tra i 28 mila e i 55 mila euro. Una richiesta ulteriore ha riguardato la possibilità di prevedere un'esenzione per i lavoratori destinatari di misure di sostegno al reddito, come la cassa integrazione o la mobilità. In merito all'IRAP, è stato chiesto di valutare la possibilità di inserire tra le categorie esenti dall'aumento anche le imprese farmaceutiche, già penalizzate da recenti provvedimenti governativi, e le imprese del trasporto pubblico. A fronte di tali rilievi, il provvedimento ha ricevuto una generale condivisione nell'impostazione di fondo.

In merito alle osservazioni formulate, l'Assessore Nencini ha precisato che, a seguito dell'adozione dell'atto in Giunta regionale e della successiva trasmissione al Consiglio regionale, la Giunta si riserva di valutare ulteriori possibili modulazioni della manovra. Ha ribadito in ogni caso la volontà della Giunta stessa di mantenere invariati i saldi finali della manovra stessa, tenendo fermi i criteri che l'hanno ispirata: equità, progressività, attenzione al mondo delle imprese, in particolare quelle in crisi.