
PROGETTI DI LEGGE E DI REGOLAMENTO
ATTI E RELAZIONI DI COMPETENZA DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

n. 8 ter
n. 9 ter

ASSEMBLEA LEGISLATIVA

I COMMISSIONE PERMANENTE
"BILANCIO AFFARI GENERALI ED ISTITUZIONALI"

- 3358** - Progetto di legge d'iniziativa della Giunta: "Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'art. 40 della L.R. 15/11/2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2013 e del bilancio pluriennale 2013-2015"

Pubblicato sul Supplemento speciale del Bollettino Ufficiale n. 164 del 13/11/2012

- 3359** - Progetto di legge d'iniziativa della Giunta: "Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2013 e Bilancio pluriennale 2013-2015"

Pubblicato sui Supplementi speciali del Bollettino Ufficiale n. 165, 165.1 e 165.2 del 13/11/2012

*Relatore consigliere Luciano Vecchi
Relatore di minoranza consigliere Marco Lombardi*

**RELAZIONE DEL CONSIGLIERE MARCO LOMBARDI
RELATORE DI MINORANZA**

RELAZIONE DEL CONSIGLIERE MARCO LOMBARDI RELATORE DI MINORANZA

LO SCENARIO INTERNAZIONALE

Anche quest'anno il Bilancio di previsione e la Legge Finanziaria regionale vanno inquadrati in un contesto nazionale ed internazionale da cui non si può prescindere per offrire corrette valutazioni anche in ordine alle previsioni che ci riguardano più da vicino.

Il quadro internazionale, pur nella sua complessità e novità di dinamiche, ci consegna uno scenario abbastanza chiaro.

L'economia mondiale cresce, anche se meno di qualche anno fa, trascinata dai nuovi Paesi emergenti e dall'America che ha saputo superare la crisi del 2008.

Per i primi i motivi dello sviluppo sono principalmente di ordine economico, sociale e demografico, per l'America il motivo principale è costituito dal fatto che fino ad oggi ha usato il debito pubblico e la possibilità di stampare moneta per finanziare la crescita.

Oggi gli Stati Uniti hanno un rapporto debito PIL del 120% con un deficit del 10%, mentre l'area EURO ha un rapporto debito PIL del 90% con un deficit medio del 3% ma nonostante ciò, l'euro non è credibile e quindi l'Europa è in crisi, il dollaro è ridiventato credibile e per ora l'America si è ripresa dalla crisi.

Prima di passare brevemente all' esame della situazione Europea, mi soffermerei per un attimo sul concetto di "credibilità" citato più volte in ogni contesto economico e spesso associato con significati diversi sia alla figura di Berlusconi che di Monti.

Mi pare evidente, che al di là di ogni pretestuosa polemica, l'accezione economica del termine "credibilità" non si debba riferire, alle caratteristiche personali di questo o quel Premier, ma bensì alle probabilità di tenuta di questa o quella economia in base ai suoi fondamentali ed alle sue prospettive, soprattutto in rapporto ad eventi esterni ad essa, e spesso da questa non controllabili.

Ridurre la credibilità di una economia ai rapporti più o meno cordiali con la Merkel o alle vicende private di Berlusconi o alla sobrietà di Monti, rappresenta una evidente caricatura della realtà.

E proprio il famigerato spread è la cartina di tornasole di ciò che sto dicendo.

Era oltre i 500 punti base nel novembre 2011 con il Governo Berlusconi, quando il giornale di Confindustria titolava a caratteri cubitali "FATE PRESTO" aprendo la strada al Governo Tecnico; è sceso nei primi mesi del 2012 per effetto degli acquisti di debito pubblico stimolato dal finanziamento della BCE alle banche Italiane; è risalito oltre quota 500 da maggio a giugno 2012 nonostante la sobrietà ed il rigore di Monti; è ridisceso alle quotazioni attuali grazie alla posizione di Draghi che senza spendere un euro ha semplicemente detto (e qui c'entra la credibilità) che la BCE avrebbe fatto tutto il necessario per difendere l'EURO.

Certo ogni Paese deve poi metterci del suo per migliorare la situazione, ma proprio per questo, stento a condividere il giudizio di chi enfatizza l'operato del Presidente Monti confrontandolo con il presunto disastro del Governo Berlusconi, perché se andiamo a guardare tutti i fondamentali economici, dalla crescita del PIL, all'aumento del debito pubblico, al tasso di disoccupazione, all'aumento della pressione fiscale, quelli di oggi sono tutti più negativi di quelli del Governo Berlusconi.

È indubbio poi che il Presidente Monti sia gradito alla Merkel più di quanto non lo fosse Berlusconi in quanto questi contestava alla Germania di approfittare della crisi del debito di alcuni paesi europei (Grecia, Portogallo, Spagna ed Italia) per guadagnare sugli interessi del proprio debito pubblico.

Se vogliamo davvero creare gli Stati Uniti d'Europa, noi non possiamo pretendere che altri paghino i nostri debiti, ma possiamo certamente pretendere che con lo stesso spirito solidale con cui aiutiamo i Paesi più arretrati dell'area euro, non consentiamo che la Germania finanzi le proprie imprese con larghezza ed a tassi irrisori, speculando sul differenziale di spread che lei stessa contribuisce a creare.

Monti ha accettato questo stato di cose supinamente e spremendo gli italiani, Berlusconi no e per questo era meno simpatico alla Merkel ed ai salotti buoni della finanza europea.

Insisto su queste analisi di fondo, perché come ha più volte affermato anche l'On. Bersani oggi in politica bisogna dire la verità anche se a volte non ci piace. Ed io raccogliendo l'invito vorrei si condividesse il fatto che le scelte economiche del Governo Berlusconi possono essere criticabili o meno, ma non sono state la causa della crisi ed il cambio di Governo si è reso necessario non perché l'abolizione dell'ICI o della tassa di successione avesse aumentato il buco di bilancio, ma perché la finanza nazionale ed internazionale attaccando il nostro ingente debito pubblico, spingeva per un Governo di unità nazionale capace di prendere decisioni impopolari, più nell'interesse del sistema finanziario che dei cittadini e delle imprese italiane.

LO SCENARIO REGIONALE

Chi ritiene che la mia analisi sia troppo di parte, vorrei leggesse la relazione di accompagnamento al Bilancio regionale 2013 che recita testualmente:

“nel 2012 si sta quindi verificando una marcata flessione del PIL regionale, che vanifica i lievi progressi che si erano avuti nel biennio 2010-2011 e che determina un livello del PIL appena superiore a quello del 2009 quando si sono avvertiti maggiormente gli effetti della crisi originatasi negli Stati Uniti.”

Tradotto significa che in Emilia Romagna abbiamo avuto un momento di difficoltà nel corso del 2009 dipendente della crisi statunitense, ci siamo ripresi nel biennio 2010 -2011 grazie alle nostre imprese ma certamente anche con l'apporto delle politiche del Governo Berlusconi e posso dire della Giunta Errani, siamo ripiombati nella crisi nel 2012 nonostante, ma qualcuno potrebbe anche dire a causa, del Governo dei Tecnici.

Ovviamente sulla previsione di diminuzione del 2,5% del PIL regionale incide fortemente il terremoto che ha colpito una zona molto pregiata del nostro territorio, ma proprio la ricostruzione, se sapremo incentivarla con misure di semplificazione e di sburocratizzazione, e salvaguardarla dall'inquinamento della criminalità organizzata, potrà costituire un importante volano di ripresa dell'economia regionale ed anche del PIL nazionale.

Tutti i settori economici della nostra regione prevedono, nel 2013 segni negativi, e conseguentemente l'occupazione seppure con dati inferiori al previsto si preannuncia .

Ecco perché, gli interventi di politica economica e sociale che la regione può mettere in campo oggi assumono un rilievo essenziale non accessorio rispetto al contesto generale.

A conclusione di questa premessa in merito agli scenari internazionali, nazionali e regionali, vorrei proporre alcune considerazioni di fondo riprese anche dalla relazione della Giunta .

La prima. Se al precedente Governo si poteva rimproverare di aver portato avanti una riforma federalista dello Stato un po' raffazzonata e poco organica, a questo Governo si deve imputare il fatto di voler riaccentrare il potere a livello statale, non in virtù di una critica al precedente modello, ma in ossequio ad una concezione di stato secondo la quale è meglio limitare la democrazia, delegando il governo della cosa pubblica ad un gruppo di professori illuminati. Questo concetto antidemocratico, in altri tempi insostenibile, oggi può essere pericolosamente sostenuto sull'onda dell'antipolitica e della presunta lotta agli sprechi.

La seconda. Questo Governo tecnico è stato assolutamente incapace di superare il criterio dei tagli lineari agli Enti Locali ed alle Regioni, dimostrando da un lato quanto tale manovra sia difficile, rivalutando in questo senso Tremonti, dall'altro ponendo dei dubbi sulle qualità accademiche di un stuolo di professori incapaci di trovare soluzioni minimamente innovative ai problemi atavici della nostra finanza pubblica.

Da ultimo, venendo alla nostra realtà specifica, segnalo una preoccupazione relativa alla riforma regionale in corso in tema di riallocazione delle funzioni amministrative e delle gestioni associate delle stesse. Non corriamo il rischio di ripetere gli errori che il Governo fa con noi. I modelli di gestione che noi proponiamo devono dimostrare nei fatti una reale convenienza economica a cui possono ed anzi devono piegarsi meri interessi campanilistici. Dobbiamo preoccuparci di far comprendere ai nostri Comuni che non si tratta di una manovra politica per punire o limitare le amministrazioni "non amiche" ma di un percorso per migliorare l'efficienza degli Enti Pubblici a vantaggio dei cittadini. Quindi questo processo va spiegato con cura e condiviso il più possibile, fornendo dati e numeri più che tesi ideologiche o peggiori valutazioni partitiche.

IL BILANCIO DI PREVISIONE 2013 E LA LEGGE FINANZIARIA

Al momento della redazione del Bilancio 2013, credo che qualche Assessore o qualche dirigente se non addirittura il Presidente Errani, abbia pensato: ridadeci Tremonti.

I tagli del Governo Tecnico sono certamente più "stupidi" più "lineari" e più "pesanti" di quelli del Governo precedente, che spesso si è limitato a tagliare sui preventivati aumenti.

I tagli di Tremonti hanno costretto una Regione virtuosa come la nostra ad utilizzare in maniera più proficua gli avanzi di amministrazione, ed alla fine la società civile e le imprese hanno semplicemente dovuto subire i pianti della Giunta regionale in occasione del bilancio preventivo per poi scoprire a consuntivo che le risorse per loro non erano cambiate di molto.

Monti, viceversa, ha veramente e pesantemente ridotto la capacità finanziaria di una Regione come la nostra senza tenere in alcun conto la nostra buona gestione rispetto a Regioni dalle gestioni impresentabili.

A tal proposito è utile evidenziare immediatamente come **l'avanzo netto di amministrazione** sia passato dagli 1,714 miliardi di euro del 2010 ai 512 miliardi di euro previsti per il 2013, attestando quella pratica virtuosa a cui sopra facevo riferimento.

Inoltre è opportuno evidenziare come le entrate previste per il 2013 ammontino a 13.109, 73 milioni di euro e per la prima volta il totale di tutte le entrate della Regione al netto dell'avanzo, delle alienazioni patrimoniali e dei così detti mutui a pareggio, vedrà una flessione reale.

Negli esercizi precedenti ci sono stati minori trasferimenti statali, molto enfatizzati dalla Giunta e dalla maggioranza in quest'aula, ma le entrate proprie della regione, cioè le risorse disponibili per i suoi scopi istituzionali, non erano mai diminuite rispetto all'esercizio passato essendo state bilanciate dall'aumento di altre entrate.

Ovviamente, nel valutare il fatto che tali risorse passano da 10,202 miliardi di euro del 2012 a 10,177 miliardi nel 2013, bisognerà tener conto che in ogni caso il limite imposto dal tetto di spesa previsto dal patto di stabilità, non avrebbe consentito spese ulteriori, ma resta il dato che per la prima volta scende realmente la disponibilità economica della Regione per la **spesa corrente operativa** che costituisce il suo "core business", da 10,421 miliardi di euro della previsione 2012 ai 10,089 miliardi di euro della previsione 2013.

Allo stesso tempo va segnalato come, se da un lato diminuisce la previsione di entrate per **Assegnazioni Statali correnti** (da circa 417 milioni nel 2012 a circa 309 milioni nel 2013) aumenta notevolmente la previsione di **Assegnazioni Statali in conto capitale** (da circa 44 milioni nel 2012 a circa 276 milioni nel 2013) e questo dato va valutato alla luce delle considerazioni che, al di là della qualificazione dell'entrata molto ampia è la discrezionalità della regione anche sull'utilizzo delle entrate in conto capitale.

Certamente positivo è poi l'ulteriore contenimento delle **spese di funzionamento** che nel 2013 prevedono una riduzione del 4,5% con un risparmio di 12 milioni di euro sull'esercizio precedente, dove la riduzione operata ai costi dell'Assemblea Legislativa incide per l'8%. A tal proposito, occorre verificare che la giusta riduzione di spese in questo momento superflue, non ponga a rischio l'operatività dell'Assemblea ed in particolare delle minoranze che senza adeguati mezzi economici ed adeguate risorse umane vedono fortemente compromesse le loro prerogative, credo ancora tutelate dallo Statuto, dalla Legge e dalla Costituzione.

Vorrei inoltre che primo o poi mi si spiegasse perché la Giunta, in questo particolare momento di crisi, persegue la **costante riduzione del nostro debito**, che anche per il 2013 prevede di abbassare di 60,64 milioni di euro confermando la Regione Emilia-Romagna tra le regioni con il più basso indebitamento pro capite ed il più basso rapporto debito PIL.

Questo dato, che indubbiamente piace alla Corte dei Conti ed alle Agenzie di Rating, andrebbe meglio spiegato e meglio verificato. Se si tratta di quote ordinarie di ammortamento ed interessi del vecchio mutuo acceso nel 2000 per ripianare i debiti del sistema sanitario, mi sembrerebbe un intervento dovuto e neppure da evidenziare. Se invece si tratta di una scelta della Giunta per

accelerare la riduzione del debito, mi sembra inopportuna in questo momento ed in presenza di una esposizione debitoria della Regione ben al di sotto dei limiti consentiti.

60,64 milioni di euro sono una somma importante che se fosse oggetto di una allocazione discrezionale della Giunta, a mio avviso andrebbe immessa nel circuito operativo della Regione a sostegno delle famiglie e delle imprese.

Insisto anche nella mia consueta richiesta di **dati più leggibili e di schede di raffronto** con gli esercizi precedenti più omogenei perché altrimenti diventa estremamente difficile farsi un'idea del bilancio senza parametri di confronto.

Venendo più nello specifico, dal raffronto che artigianalmente ho provato a fare tra gli stanziamenti previsti nel preventivo 2012 e nel preventivo 2013, si nota immediatamente come le spese stanziate per aree di intervento omogenee nel prossimo esercizio, siano tutte in diminuzione tranne quelle relative alle aree **Affari Generali** (+ 56,49 milioni di euro) e **Oneri generali non attribuibili** (+ 318,88), sulle quali evidentemente è necessario un approfondimento per meglio comprenderne la composizione.

Analizzando ulteriormente le singole voci del bilancio, emergono poi altri dati interessanti che dimostrano come nonostante tutto la possibilità di manovra della Regione sia ancora ampia e quindi inviterei le Associazioni di categoria, gli Enti Locali e la società civile nel suo complesso a non essere troppo accondiscendente nei confronti dei tagli paventati dalla Giunta ma a proporre con decisione le loro ragioni.

Esclusa la sanità infatti, gli **stanziamenti degli Assessorati sul 2013** sono complessivamente maggiori di circa 70 milioni di euro a quelli del 2012 e le diminuzioni di quasi tutti i singoli Assessorati sono compensate da un aumento, anche in questo caso da approfondire, dello stanziamento relativo all'Assessorato della Vice Presidente Saliera che passa dalla previsione 2012 di 1,371 miliardi di euro a quella 2013 di 1,662 miliardi di euro con un incremento di circa 291 milioni di euro.

Se consideriamo ad esempio che l'**Assessorato Attività produttive**, Piano energetico, Economia verde subisce una riduzione nella previsione 2013 di circa 100 milioni di euro, e tutti gli altri sono ritoccati in ribasso, è chiaro che una spiegazione sull'incremento dello stanziamento all'Assessorato Finanze. Europa. Sistema delle Autonomie. Servizi Pubblici locali. Politiche per la sicurezza va data.

Nel prossimo esercizio un discorso a parte merita il tema sanità.

Mai nessun altro Governo ha tagliato così tanto in questo settore ma è bene ricordare che l'ammontare complessivo del FSN per il 2013 dopo tutti gli interventi legislativi intervenuti, (manovra di Luglio 2011, Spending Review e DDL Stabilità 2013) ammonta a 112,327 miliardi di euro contro i 113,597 miliardi del

2012 quindi il taglio risulta enorme rispetto a quanto le regioni si aspettavano secondo una programmazione “normale” prima del 2011, mentre risulta affrontabile rispetto allo storico effettivamente erogato.

La grande ed ingiusta anomalia, poco comprensibile da parte di un Governo che si definisce tecnico, è che la riduzione colpisce in maniera indiscriminata, tagliando sia chi è stato oculato riducendo all'osso gli sprechi sia chi ha scialacquato senza ritegno.

Esaminando i numeri e le dichiarazioni della Giunta, in tema di Sanità la necessità di una migliore esposizione dei numeri risulta evidente. Da un lato il bilancio di previsione 2012 prevedeva per la nostra regione un riparto del FSN pari a 8.059 milioni di euro. Dall'altro, il bilancio di previsione 2013 prevede per la stessa voce 7.700 milioni di euro con una diminuzione di 359 milioni di euro. Nel comunicato ufficiale dopo l'approvazione del bilancio preventivo in Giunta, si parla di 260 milioni di tagli alla sanità per cui, nella relazione oggi alla nostra attenzione sarebbe stato opportuno indicare se il dato previsionale del 2012 era stato poi modificato a consuntivo, in modo da far risultare il dato diffuso dalla Giunta.

In ogni caso ciò che conta è che la copertura del taglio alla sanità avvenga attraverso una opportuna riorganizzazione del sistema sanitario e della spesa nel perimetro pubblico, senza penalizzare gli ospedali privati accreditati che già hanno, in virtù di precedenti accordi una riduzione del loro budget predeterminata dalla spending review. Fare cassa strozzando ulteriormente queste realtà significherebbe mettere a rischio numerose aziende, produrre ulteriore disoccupazione offrire un servizio peggiore a i cittadini.

A questo punto dopo tanto parlare di tagli si potrebbero anche ipotizzare ulteriori possibili entrate per ridurre i tagli o per aumentare qualche investimento.

In primo luogo sarebbe interessante sapere se nel bilancio 2013 si è tenuto conto del risparmio conseguente alla legge regionale sul risarcimento diretto dei danni in sanità che consente un notevole risparmio sul premio delle polizze.

In secondo luogo si potrebbe riprendere l'esame sull'opportunità da parte della Regione di continuare ad investire risorse in partecipazioni azionarie non strategiche o in evidente perdita di gestione, utilizzando il criterio della sussidiarietà, dando sostegno ad esperienze già esistenti nella società che offrono risposte private a bisogni di natura pubblica.

In terzo luogo si potrebbe rivedere la partita degli incentivi alle imprese per valutare se un potenziamento dei consorzi fidi, con conseguente ampliamento del ricorso al credito agevolato, non sia più utile per accompagnare fuori dalla crisi le nostre imprese.

Inoltre, per ottenere ingenti risparmi, andrebbe certamente implementato l'uso della centrale acquisti regionale INTERCT-ER sia in ambito generale che soprattutto sanitario visto che un decreto governativo prevede forme premiali, a valere sulle risorse del FSN, per le regioni che fanno acquisti di beni e servizi per almeno il 70% tramite committenza regionale. Ed in ogni caso, visto che attualmente l'incidenza delle convenzioni Intercent-er incide su spese per 726 milioni di euro a fronte di un totale di spesa annua delle ASL di 2.135 milioni di

euro, la possibilità di risparmio sulla spesa sanitaria della regione ha ancora ampi margini di miglioramento.

Infine, come ho avuto modo di dire in altre occasioni una “spending review” regionale sui 150 milioni di euro previsti in bilancio per le prestazioni extra-LEA, certamente produrrebbe risparmi significativi senza incidere sulle buone pratiche presenti all’interno di questa iniziativa.

Da ultimo riprendo la questione già citata a proposito della riduzione dello stock del debito per 60,64 milioni di euro per invitare la Giunta ed anche la società civile interessata, a riflettere sulla opportunità di un tale intervento in questo momento. Siamo tra le regioni più virtuose quanto ad indebitamento, le spese in conto interessi previste per il 2013 ammontano a “soli” 31 milioni di euro; vi è la necessità di intervenire con un ulteriore abbattimento del debito, o piuttosto si possono usare queste risorse per ridurre i tagli od aumentare gli investimenti anticiclici?

Di fronte ai tagli soprattutto in sanità, ad una prevedibile caduta del PIL regionale del 2,5% e ad un incremento della disoccupazione sul nostro territorio e dovendo far fronte all'emergenza terremoto e magari anche ricordandosi delle aziende colpite dall'emergenza neve, credo che un ripensamento rispetto alla pur encomiabile strategia di riduzione del debito regionale, debba essere compiuto .

Le ipotesi da me formulate, ovviamente tutte da verificare ed approfondire nella loro praticabilità, indicano però ancora una volta come non sia più opportuno per questa Giunta riproporre un modello di bilancio standardizzato e sempre uguale a se stesso, privo di quell'innovazione che spesso dal “palazzo” si pretende dalle nostre imprese, ma che poi, quando si tratta di applicarla al proprio interno viene frenata se non travolta dalla pratica tesa ad una burocratica conservazione.