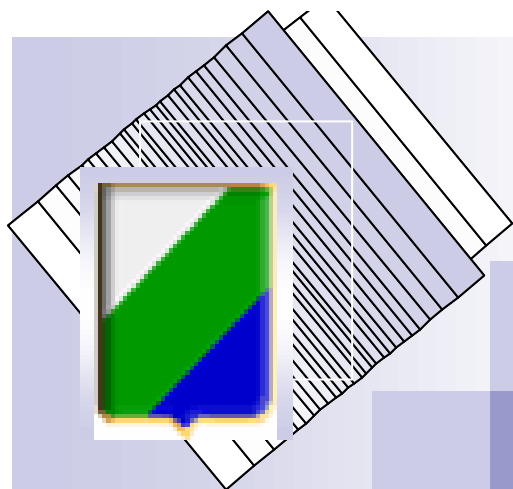


Giunta Regionale d'Abruzzo
Servizio Programmazione e Sviluppo
Ufficio Studi, Programmazione e Monitoraggio



DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA REGIONALE 2006–2008

Capitolo 4 Gli indirizzi per la politica di bilancio

L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO DELLA POLITICA DI BILANCIO

Evoluzione del contesto: **Transizione verso il federalismo fiscale**

- **Trasferimento delle risorse Stato-Regioni per il *federalismo amministrativo*** (leggi Bassanini, realizzato con i DPCM). Nel 2004, la trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti alle Regioni per le funzioni attribuite ha subito un ulteriore rinvio. Erosione del valore reale delle risorse : stima della Corte dei Conti (in base all'andamento del gettito IVA nell'ultimo biennio): oltre il 9 per cento delle somme trasferite
- **Trasferimento delle risorse Stato-Regioni per il finanziamento delle competenze esclusive** (L.C. 3/2001 e L. 131/2003): non ancora avviato. Ulteriore rinvio dell'istituzione dell'Alta Commissione di Studio per il federalismo fiscale (ex Legge 289/2002). Mancata ricognizione dei trasferimenti erariali correnti
- **Aumento della conflittualità istituzionale.** In varie sentenze, la Corte costituzionale. ha sottolineato la necessità di una normativa statale di attuazione, che individui i principi fondamentali del coordinamento dell'intero sistema tributario.

INDIRIZZI PER LA POLITICA DI BILANCIO

Provvedimenti di finanza pubblica 2004 -2006:

- ▣ limiti alla crescita della spesa corrente (al netto di interessi passivi, programmi comunitari e sanità), sia in termini di competenza che di cassa
- ▣ mantenimento degli obiettivi assunti (DL 347/2001, che recepiva l'accordo di agosto 2001) per una evoluzione della spesa sanitaria entro i limiti concordati
- ▣ potenziamento delle norme per il rispetto del tetto alla spesa ed il monitoraggio delle prestazioni farmaceutica (controllo centrale informatizzato c/o Agenzia del farmaco)
- ▣ sospensione degli aumenti delle addizionali all'IRPEF e dell'aliquota dell'IRAP, e l'allungamento dei tempi necessari per la trasformazione in entrate proprie dei trasferimenti alle Regioni per il finanziamento delle funzioni ad esse trasferite con i D.Lgs. di attuazione della Bassanini
- ▣ norme (già in finanziaria 2002) sull'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali
- ▣ definizione tipologie di operazioni che costituiscono indebitamento (quelle che non hanno impatto sul disavanzo)
- ▣ definizione di operazioni che rappresentano investimento (quelle che inducono realizzazioni di opere che rimangono nella disponibilità delle Amministrazioni pubbliche, esclusi quindi i trasferimenti in conto capitale a famiglie o imprese)
- ▣ limiti nel finanziamento di conferimenti o ricapitalizzazioni, escluse per aziende o società a fini di ripiano delle perdite.

INDIRIZZI PER LA POLITICA DI BILANCIO

Prospettive finanziarie nel periodo del DPEFR

- ☛ tetto della spesa in conto corrente e conto capitale (con alcune eccezioni) al 2% per il rispetto del Patto di Stabilità, con applicazione è estesa agli enti locali, e rafforzamento dei sistemi di monitoraggio trimestrale;
- ☛ limite alle spese per incarichi di consulenza, studi e ricerche a soggetti esterni alle Amministrazioni, e di altre spese correnti;
- ☛ **Personale:** divieto di assunzioni a tempo indeterminato, tetto alle assunzioni dopo il 2008 , obblighi di rideterminare le piante organiche con riduzioni di spesa complessiva, spostamento degli oneri dei rinnovi contrattuali per il biennio 2004-2005 a carico delle amministrazioni di competenza;
- ☛ misure di controllo dei flussi finanziari in uscita degli enti pubblici e di progressivo superamento della tesoreria unica attraverso l'introduzione di procedure informatizza

INDIRIZZI PER LA POLITICA DI BILANCIO

Struttura delle entrate = Consolidamento della riforma del *“federalismo fiscale”*:

- ▣ **Tributi propri** (Titolo I) 50% (nel 2000 erano il 33,8 % del totale)
- ▣ **Trasferimenti correnti** (fondi di compensazione interregionale): un quarto del totale (prima della riforma, era di oltre la metà del totale), Dal 2002, maggiore importanza (intorno al 15%) dei trasferimenti in conto capitale (cofinanziamenti dei programmi di Stato e Unione Europea)
- ▣ **Entrate extratributarie**: peso molto modesto (0,8%v) ed in riduzione
- ▣ **Entrate da prestiti**: peso costante (intorno al 10%): necessità di finanziare attività correnti, in settori che richiedono frequenti anticipazioni o esborsi di cassa (trasporti, ecc.) attraverso il ricorso al mercato finanziario ed a mutui

Dinamica delle entrate proprie (tributarie ed extra) molto contenuta: al minimo le aliquote regionali IRAP (3,25%) sulle attività economiche in comuni montani con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, sulle ONLUS, le cooperative sociali, le nuove attività di piccola impresa e professionali. Dal 2005, aumento delle “entrate tributarie” (Titolo I) di 10 milioni di euro, gettito dell’incremento (10%) della tassa automobilistica regionale (finanziaria regionale per il 2004, LR 15/2004).

INDIRIZZI PER LA POLITICA DI BILANCIO

Struttura delle spese

- ✚ Nel periodo dei consuntivi (2000-2003), incremento delle spese contenuto, e tale comunque da rispettare i vincoli posti dal Patto di Stabilità
- ✚ Interventi di contenimento della spesa hanno una limitata efficacia sulla composizione della stessa, che mostra una qualche rigidità (incidenza delle spese correnti è tre quarti del totale)
- ✚ L'avvio della realizzazione dei programmi infrastrutturali cofinanziati da Stato ed Unione Europea ha contribuito a dare un forte slancio alle spese in conto capitale (il peso dei trasferimenti in conto capitale sul totale delle spese di investimento è aumentato dal 20,6% del 2001 al 25,4% del 2003, nonostante la dinamica relativamente lenta (solo +8,8% nel 2003) di alcuni programmi di investimento)

LE MISURE PER IL CONTENIMENTO DELLA SPESA SANITARIA

Quadro

Accordo dell'8 agosto 2001 + D.L. 18 settembre 2001, n. 347, "*Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria ("decreto legge salva-spesa")*", convertito con modifiche nella Legge 16 novembre 2001, n. 405 + Legge 27 dicembre 2002, n. 189 (Finanziaria per il 2003) e successive leggi finanziarie + Accordo del 23 marzo 2005

Iniziative 2004

- ✚ riforma strumenti di programmazione e contabili delle ASL nuovi strumenti a corredo del bilancio (relazione del direttore generale con la valutazione analitica dei costi, dei rendimenti, dei risultati e degli scostamenti di aree e centri di responsabilità, la "*adeguata rappresentazione*" delle cause delle eventuali perdite di esercizio) (L.R. 15/2004);
- ✚ ampliamento dei poteri di indirizzo (attraverso la definizione di obiettivi, linee guida, criteri, vincoli e la definizione del budget economico, finanziario e patrimoniale) e di controllo (attraverso l'approvazione del bilancio, ma anche delle relazioni trimestrali dei loro direttori sullo stato di avanzamento del budget generale e degli eventuali scostamenti dagli obiettivi) sulle ASL da parte della Giunta regionale (L.R. 15/2004);
- ✚ creazione dell'Ufficio Unico degli Acquisti (L.R. 15/2004 e DGR 753/2004);
- ✚ controllo dei flussi finanziari: creazione della Tesoreria Unica Regionale presso la FIRA (L.R. 15/2004);
- ✚ fissazione dei *budget* per le prestazioni erogate dalla rete riabilitativa e dalla rete ospedaliera private convenzionate (DGR 30 agosto 2004, nn. 754 e 755);
- ✚ principio della non rimborsabilità delle prestazioni al di sopra dei tetti fissati, e sistema dei controlli sull'effettiva applicazione di tali norme.
- ✚ accordi contrattuali con fissazione dei *budget* con medici di base e farmacie convenzionate.
- ✚ Misure nazionali e regionali per il contenimento della spesa farmaceutica

LE MISURE PER IL CONTENIMENTO DELLA SPESA SANITARIA

Risultati (preconsuntivi ASL 2004 e 2005)

- 🏥 Le spese delle ASL sono diminuite dell'1,6% nel 2004 e sono aumentate del 2,2% nel 2005, in misura inferiore alla dinamica delle entrate (rispettivamente +3,7% e +6,9%)
- 🏥 Il deficit annuale diminuisce pertanto da 215 milioni nel 2003 a 156 milioni e 58 milioni negli ultimi due anni (rispettivamente - 37,8% e -51,3%)
- 🏥 Le voci di spesa in riduzione sono quelle del personale e della spesa farmaceutica (insieme incidono per oltre il 50%): è contenuta la dinamica dei costi per acquisto dei beni e servizi (legata alla crescita strutturale della domanda di servizi sanitari).

EVOLUZIONE E COMPOSIZIONE DELLE SPESE SANITARIE

	Valori Assoluti		Composizione	Tassi di Crescita	
	2004	2005	2005	2004	2005
Ricavi					
Fiscalità	546	569	30,0	14,0	4,2
Entrate proprie	60	58	3,1	27,7	- 3,3
Riparto FSN	1.170	1.271	67,0	- 1,3	8,6
TOTALE	1.776	1.898		3,7	6,9
Costi					
Personale	709	697	35,3	0,7	- 1,7
Farmaceutica	277	272	13,8	- 0,4	- 1,8
Beni e servizi	396	418	21,2	7,6	5,6
Ospedaliera convenzionata	181	206	10,4	11,7	13,8
Altro	369	381	19,3	- 18,2	3,3
TOTALE	1.932	1.974		- 1,6	2,2
DEFICIT	156	76		- 37,8	- 51,3

IL DISAVANZO ECONOMICO DELLA SANITA' E LA SUA COPERTURA

I disavanzi sanitari incidono pesantemente sui risultati economici e sulla gestione finanziaria della Regione Abruzzo

Quota di disavanzi al 2000 di pertinenza regionale: 281 milioni di euro, coperti con

- sterilizzazione degli ammortamenti con effetto patrimoniale retroattivo (82 m€)
- Emissione di BOR per 173 milioni di euro (art. 62, LR 7/2003, "*Finanziaria regionale per il 2003*") (maggio 2003)

Disavanzi dal 2001: 681 milioni di euro. Per la loro copertura:

- rinegoziazione dei debiti delle ASL con i creditori, che hanno rinunciato a parte dei loro crediti e ai contenziosi, e sono stati previsti piani di rimborso scadenzato nel tempo degli indennizzi forfettari ricalcolati
- La FIRA ha acquisito e cartolarizzato crediti per 336 milioni di euro
- La FIRA sta preparando una ulteriore cartolarizzazione per 300 milioni di euro
- è prevista un ulteriore copertura parziale del debito (45 milioni) attraverso la dismissione del patrimonio immobiliare delle ASL (autorizzata con l'art. 61 della L.R. 7/2003, "*Legge finanziaria regionale per il 2003*")

COPERTURA DEL DISAVANZO ECONOMICO

Disavanzi economici	- 681,0
Fonti a copertura del debito	
Cartolarizzazione dei crediti (prima fase:Cartesio e seconda fase: D'Annunzio)	636,0
Cartolarizzazione degli immobili	45,0
Totali fonti di copertura	681,00
Disavanzi economici ancora da coprire	0,0

IL DISAVANZO FINANZIARIO DELLA SANITA' E LA SUA COPERTURA

La quota di disavanzo a carico dello Stato è di 528 milioni di euro e potrebbe essere coperto se la Regione rispetta gli obblighi della LR 311/2004 modificata dalla L. 80/2005. E' in predisposizione il programma di risanamento per lo svincolo delle quote integrative.

I disavanzi programmati per il 2005-2006 (rispettivamente, 56-100 milioni e 50-75 milioni) saranno coperti attraverso un progetto di dismissione del patrimonio delle ASL (per 200-250 milioni), che consentirà anche di accedere allo svincolo delle quote statali previsto dall'accordo del 23 marzo 2005.

INDIRIZZI PER LA POLITICA DELLE ENTRATE

- L'applicazione del D.Lgs. 56/2000 ha implicato per l'Abruzzo, a partire dal 2002, una lieve riduzione delle risorse trasferite. Il decreto impone una limitata possibilità di modifica della struttura delle aliquote
- Le leggi finanziarie statali degli ultimi anni hanno inibito alle Regioni la possibilità di apportare aumenti all'addizionale regionale IRPEF ed all'IRAP (art. 3, comma 1 Legge 289/2002, finanziaria 2003, art. 2 comma 21 Legge 350/2003, finanziaria 2004 e art. 1 comma 61 legge 311/2004 finanziaria 2005).
- *“E' intenzione della Regione evitare di aumentare il carico tributario su cittadini ed imprese abruzzesi, reperendo risorse per gli investimenti e lo stimolo alla crescita economica attraverso le riforme di carattere strutturale ed istituzionale e politiche di contenimento delle spese correnti”.*
- Resterà inoltre costantemente alta l'attenzione ad innovare le funzioni di ricorso al debito, con il continuo monitoraggio dell'onerosità delle esposizioni finanziarie e l'adozione degli opportuni provvedimenti di aggiustamento.
- E' indirizzo generale quello di ottimizzare l'uso e la gestione del patrimonio immobiliare regionale e di migliorarne la redditività, attraverso la razionalizzazione delle sedi regionali e contenimento delle rendite passive legate ai fitti, la valorizzazione del patrimonio utilizzato a fini istituzionali, la dismissione di quello non utilizzato.

INDIRIZZI PER LA POLITICA DELLE SPESE (1)

- ❏ Obiettivi di contenimento della crescita della spesa contenuti nel Patto di Stabilità Interno, da estendere, con appositi Atti di Indirizzo, anche agli enti ed alle aziende dipendenti dalla Regione (le tre Aziende per il Diritto agli Studi Universitari, l'ARSSA, l'APTR, l'Ente Abruzzo Lavoro, l'ARIT, l'ARTA)
- ❏ Utilizzo dei sistemi di controllo interno per il monitoraggio sull'adeguatezza delle risorse rispetto agli obiettivi da perseguire e l'economicità del loro utilizzo
- ❏ Nel contenimento delle spese correnti in sanità verranno ampiamente utilizzati i nuovi strumenti, dal monitoraggio sull'appropriatezza delle prestazioni erogate, al controllo delle prescrizioni, al rispetto dei tetti di spesa previsti dai *budget* per le varie categorie di prestazioni, alla razionalizzazione degli acquisti dei beni e dei servizi (Ufficio Unico degli Acquisti), alla gestione ed al controllo dei flussi di cassa delle ASL (Tesoreria Unica in capo alla FIRA).

INDIRIZZI PER LA POLITICA DELLE SPESE (2)

- 🏛️ Il miglioramento del sistema di direttive e controlli da parte della Regione sulle ASL, consentirà di verificare in tempi brevissimi eventuali scostamenti che emergono tra l'andamento e la dinamica delle spese e gli obiettivi fissati e concordati, garantendo la possibilità, già in corso d'anno, di intervenire tempestivamente con azioni correttive
- 🏛️ Nel medio periodo: obiettivo di ridurre l'incidenza della voce "sanità" sul totale delle spese correnti del bilancio regionale, accompagnando le azioni di contenimento (di breve termine) con interventi di carattere strutturale, nelle linee indicate dal Piano Sanitario Nazionale e dalle linee programmatiche per il Piano Sanitario Regionale
- 🏛️ Nel medio periodo: azzeramento tendenziale del *deficit* delle aziende sanitarie regionali, e responsabilizzazione al perseguimento degli equilibri di bilancio.

INDIRIZZI PER LA POLITICA DEGLI INVESTIMENTI (1)

- ✚ Orientata al perseguimento degli obiettivi strategici e programmatici delineati nei DPEFR annuali
- ✚ Breve-medio periodo: completamento degli investimenti previsti dai programmi operativi a cofinanziamento nazionale e comunitario in corso (Intesa Istituzionale di Programma e relativi Accordi di Programma Quadro, Docup obiettivo 2, POR Obiettivo 3, Piano di Sviluppo Rurale, programmi regionali di iniziativa comunitaria), rivedendone le priorità secondo le specifiche procedure e metodologie previste dalle rispettive normative e concertate nei Comitati di Sorveglianza
- ✚ Predisposizione dei programmi strategici ed operativi legati al prossimo ciclo di programmazione comunitaria e nazionale, 2007-2013.

INDIRIZZI PER LA POLITICA DEGLI INVESTIMENTI (2)

Miglioramento di *qualità* e tempestività di attuazione di progetti e programmi di investimento, ponendo in essere tutto l'insieme di azioni in grado di migliorare le capacità tecniche programmatiche, progettuali ed attuative dell'amministrazione regionale e delle amministrazioni locali:

- adeguamento delle competenze ed al potenziamento delle relative strutture dell'Amministrazione regionale;
- utilizzo sistematico e diffusione delle tecniche di predisposizione e attuazione dei programmi, coinvolgendo e potenziando le strutture interne (Nucleo regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici ex LR 86/2001, struttura di controllo strategico, ecc.);
- estensione e diffusione delle pratiche e dei metodi di monitoraggio, valutazione *in itinere* e correzione degli scostamenti già adottate per i programmi operativi cofinanziati;
- adozione di valutazione *ex ante* di progetti e programmi, e di analisi della fattibilità;
- introduzione di sistemi di valutazione *ex post* dei risultati, dell'impatto e degli effetti dei programmi

I programmi di investimenti cofinanziati con il FAS, saranno coordinati con quelli a cofinanziamento comunitario, secondo le indicazioni che emergeranno dal Documento Strategico Regionale in fase di redazione.