

Regione Calabria



Relazione tecnica ai disegni di legge

Φ

Bilancio di previsione della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2015 e del bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017

Φ

Legge di Stabilità Regionale per l'anno 2015

(Art. 36, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118)

Φ

Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015

Presentata dal Dipartimento Bilancio, Finanze, Patrimonio e Società Partecipate

1. PREMESSA	3
1.1 La più difficile situazione di contesto	3
1.2 L'armonizzazione dei bilanci	3
1.3 Il pareggio di bilancio ed il patto di stabilità.....	4
1.4 I tagli delle risorse regionali previsti nella legge di stabilità.....	5
2. IL QUADRO DELLA FINANZA REGIONALE NEL PROSSIMO TRIENNIO	6
2.1 Primi adempimenti per l'avvio della riforma contabile.....	6
2.2 Le difficoltà di ordine finanziario: lo squilibrio fra entrate e spese autonome.....	8
2.3 Le direttive per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015-2017.....	10
3. Le risorse finanziarie disponibili	11
3.1 Il quadro complessivo delle risorse	11
3.2 L'avanzo di amministrazione	12
3.3 Le entrate tributarie.....	13
3.4 Il meccanismo di finanziamento della sanità.	15
3.5 I contributi e le entrate derivanti da assegnazioni statali.....	15
3.6 Le entrate per indebitamento.....	15
4. La manovra sulla spesa	18
4.1 La spesa complessiva	18
4.2 La spesa da realizzare con risorse autonome	19
5. I RESIDUI PRESUNTI	20
5.1 I residui attivi.....	20
5.2 I residui passivi e perenti.....	21
6. IL COLLEGATO ALLA MANOVRA DI FINANZA REGIONALE	22
7. LA LEGGE DI STABILITA'	23

1. PREMESSA

1.1 La più difficile situazione di contesto

Com'è noto, per far fronte all'enorme debito pubblico e alla crisi economica mondiale le Regioni, in qualità di maggiori enti territoriali di spesa, sono state sottoposte, già nel corso degli ultimi anni, a tutta una serie di disposizioni normative che obbligano le stesse ad un comportamento "virtuoso" dal quale non è più possibile derogare.

Il contesto entro il quale si deve muovere l'azione del governo regionale è reso ancora più problematico dall'introduzione di ulteriori disposizioni normative che impongono una svolta epocale nella gestione delle risorse regionali. Tali disposizioni riguardano:

- ✓ La riforma sulla armonizzazione dei bilanci di tutti gli Enti territoriali a seguito dell'approvazione del decreto legislativo 126/2014, che ha completato la riforma già introdotta dal decreto 118/2011;
- ✓ L'anticipazione della normativa sul pareggio di bilancio di cui ai commi 463 e successivi della legge di stabilità per l'anno 2015 con la conseguente modifica delle regole relative al patto di stabilità;
- ✓ I gravosi tagli ai bilanci regionali che a partire dal 2015 diventeranno insostenibili per le Regioni.

1.2 L'armonizzazione dei bilanci

Il 1° gennaio 2015 è entrata in vigore la riforma sull'armonizzazione contabile degli enti territoriali e dei loro enti strumentali, avviata dal decreto legislativo n.118/2011 e completata con il successivo decreto legislativo n. 126/2014.

Tale riforma contabile si pone la finalità di rendere i bilanci degli enti territoriali (Regioni, Province e Comuni) omogenei e confrontabili tra loro, prerequisito per avviare il percorso di risanamento finanziario, l'attuazione della spending review e la determinazione dei fabbisogni e costi standard.

I principi del consolidamento dei conti della pubblica amministrazione obbligheranno la Regione, come tutti gli altri Enti, a procedere ad una serie di variazioni significative delle proprie scritture contabili e, soprattutto, ad un cambio radicale di mentalità nella gestione delle risorse finanziarie.

Si tratta di una riforma che ha l'obiettivo di far emergere i debiti effettivi delle amministrazioni territoriali, attraverso una operazione di "pulizia" e "trasparenza" dei bilanci, attuata, da un lato, con una azione di "**riaccertamento straordinario dei residui**", tesa alla verifica dell'esigibilità dei crediti e/o dell'effettiva sussistenza di obbligazioni giuridicamente vincolanti relative agli impegni assunti nei pregressi esercizi finanziari e, dall'altro, con l'introduzione del "**bilancio consolidato della regione**".

Con l'approvazione del bilancio consolidato dovrà emergere il risultato complessivo del "**gruppo amministrazione pubblica regionale**", in quanto tale bilancio fornirà le risultanze della gestione non solo della regione, ma anche degli enti ed organismi strumentali, nonché delle aziende e delle società controllate e partecipate.

1.3 Il pareggio di bilancio ed il patto di stabilità

Le disposizioni della legge di stabilità (commi 463 e successivi) sono finalizzate ad anticipare all'anno 2015, nelle more dell'entrata in vigore della legge 24 dicembre 2012, n. 243 ed ai sensi dell'articolo 81, sesto comma della Costituzione, l'introduzione per il solo comparto delle Regioni dell'obbligo del principio del pareggio di bilancio in coerenza con gli impegni assunti dall'Italia a livello europeo.

Viene praticamente sancito per le Regioni il superamento del patto di stabilità per tetti di spesa ed il passaggio all'equilibrio per saldi. In particolare la Regione deve conseguire, a decorrere dall'anno 2016 nella fase di previsione e a decorrere dal 2015 in sede di rendiconto:

a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali. In pratica, per quanto riguarda gli equilibri di competenza 2015, gli impegni finali non possono essere superiori agli accertamenti finali, mentre per quanto riguarda gli equilibri di cassa i pagamenti non possono essere superiori alle riscossioni. A decorrere dal 2016 dovranno essere rispettati non solo a rendiconto, ma anche in sede di bilancio di previsione;

b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti, ed escluso il rimborso anticipato dei prestiti.

Inoltre, nel calcolo dell'equilibrio di competenza incide in maniera negativa l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione, composto da risorse per investimento di natura vincolata (Por, Fas), non impegnate negli esercizi precedenti, mentre nel calcolo dell'equilibrio di cassa incide negativamente l'utilizzazione dell'avanzo di cassa al 31 dicembre 2014.

Solo limitatamente all'esercizio 2015, considerando che gli avanzi vincolati ed i saldi di cassa di tutte le Regioni presentano valori enormi (circa 30 miliardi), è stato concesso un parziale utilizzo degli stessi nel limite massimo complessivo di 2.005 milioni di euro per tutte le Regioni.

Ciò comporterà, ancora di più che in passato, una programmazione attenta e rigorosa della spesa, sia di competenza che quella relativa allo smaltimento dei residui passivi, che dovrà essere allineata in maniera sinergica con l'andamento delle Entrate, sia di competenza che a valere sui residui attivi.

La Giunta dovrà infatti approvare, subito dopo l'approvazione del bilancio, un piano dei pagamenti dettagliato e rigoroso, nel quale siano specificate le priorità degli impegni e dei pagamenti che devono essere effettuati al fine di non sfiorare il patto di stabilità.

La situazione, peraltro, è resa ancora più complicata dalla parte di spesa non attuata nell'esercizio precedente, allocata nei residui passivi, che è stata liquidata nei primi mesi del 2015. Inoltre, il meccanismo vigente del patto di stabilità fino allo scorso anno ha limitato fortemente l'utilizzazione delle risorse per investimenti allocate nel bilancio regionale, che accumulandosi nell'avanzo di amministrazione, alla luce delle nuove regole, non sono utilizzabili se non in piccola parte.

C'è da considerare, per fortuna, che per l'anno 2015, nei saldi da rispettare non rilevano le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea e le relative spese di parte corrente e in conto capitale. L'esclusione non opera per le spese connesse ai cofinanziamenti statali e regionali (per i quali opera il comma 145 della stessa legge di stabilità per un importo di 700 milioni per tutte le Regioni).

Qualora dal monitoraggio trimestrale che le Regioni devono certificare sul sito web del MEF o dall'analisi dei conti della tesoreria statale delle regioni a statuto ordinario si registrino andamenti di spesa non coerenti con gli impegni assunti con l'Unione europea, il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato Regioni, adotta adeguate misure di contenimento della spesa e dei prelevamenti dai conti di tesoreria statale.

Misure sanzionatorie sono applicabili alle regioni a statuto ordinario che non abbiano rispettato gli obiettivi del pareggio di bilancio.

In particolare, la regione inadempiente, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza:

a) è tenuta a versare all'entrata del bilancio statale, entro sessanta giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del pareggio di bilancio, un terzo dell'importo corrispondente al maggiore degli scostamenti registrati rispetto all'obiettivo del pareggio e, nei due esercizi successivi, entro il 31 gennaio di ciascun anno, i restanti due terzi equi ripartiti;

b) non può impegnare spese di parte corrente in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;

c) non può ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti;

d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento a processi di stabilizzazione in atto. È fatto, altresì, divieto alle regioni di stipulare contratti di servizio che si configurino come elusivi della sanzione;

e) è tenuta a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2014. Tale sanzione è applicata ai soggetti in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione delle regole del pareggio.

1.4 I tagli delle risorse regionali previsti nella legge di stabilità

Negli ultimi anni nessun altro comparto della Pubblica Amministrazione come le Regioni ha contribuito agli obiettivi di finanza pubblica. Il tetto di spesa del patto di stabilità è stato ridotto nel quadriennio 2010 - 2013 di circa il 43,8% in competenza, e del 26,6% sui pagamenti.

Malgrado ciò, come se non bastasse, la legge di stabilità 2015 (art. 1, comma 398) prevede un contributo delle Regioni a statuto ordinario ai fini della riduzione della spesa pubblica pari a 3,4 miliardi di euro, cui si aggiunge il peso delle manovre finanziarie degli anni 2013 e 2014 con proiezione pluriennale che hanno determinato un contributo aggiuntivo regionale al risanamento dei conti pubblici di 1 mld/€ a decorrere dal 2013 e di 1,2 mld/€ a decorrere dal 2014¹.

Pur ammettendo che le Regioni devono proseguire nel percorso di efficientamento e razionalizzazione della spesa e contribuire al processo di risanamento dei conti pubblici, emerge in tutta evidenza come le **minori entrate vadano a minare in via definitiva gli equilibri dei bilanci regionali.**

Per l'anno 2015, considerando che il contributo al risanamento finanziario di 5,6 miliardi si concretizza in un taglio lineare della spesa, e quindi dei trasferimenti statali alle Regioni, e che

¹ La legge di stabilità 2015 peggiora ulteriormente il quadro finanziario delle regioni intervenendo anche per 450 milioni in termini di minori entrate IRAP dovute a manovre regionali a causa della modifica della base imponibile. Lo Stato non ha previsto nessuna copertura per queste minori entrate che nella maggior parte delle regioni finanziano la spesa sanitaria e i piani di rientro dai disavanzi sanitari.

l'ammontare di tali trasferimenti non avrebbe consentito di raggiungere il contributo richiesto in termini di finanza pubblica, in sede di accordo nella Conferenza Stato Regioni si è deciso di far fronte alla copertura dei tagli, ma solo per il 2015, con la rinuncia a gran parte dei trasferimenti statali (FAS in primo luogo e politiche sociali) e con l'azzeramento dell'aumento di 2 miliardi del FSN previsto dalla stessa legge di stabilità per lo stesso anno.

Il raggiungimento dei predetti obiettivi di finanza pubblica **per l'anno 2015** è effettuato, quindi, con le seguenti modalità:

- 1) per 1.800 milioni di euro con la riduzione del Fondo per lo sviluppo e coesione (87,4 milioni per la Regione Calabria)² ;
- 2) con la rinuncia ai 2 miliardi di incremento del FSN per il 2015 e attraverso misure di razionalizzazione ed efficientamento della spesa del Servizio Sanitario Nazionale per circa 352 milioni di euro (76 milioni complessivi circa fra mancato incremento e risparmi per la regione Calabria stimati in base alla quota di accesso).
- 3) Con l'utilizzo delle risorse per il patto verticale incentivato per 802,13 milioni di euro con il quale la Regione cede spazi finanziari ai fini del patto di stabilità a comuni e province e che poi una volta ottenuto il contributo deve riversare nelle casse dello Stato (38,9 milioni per la Regione Calabria);
- 4) attraverso la riduzione di 285 milioni di euro del limite previsto dall'articolo 1, comma 465, della legge n. 190/2014, in termini di indebitamento netto, che per la Regione Calabria si traduce in un minore spazio di 16,5 milioni di euro circa a valere sull'obiettivo del pareggio di bilancio e quindi del patto di stabilità;
- 5) con ulteriori risorse per 364,87 milioni di euro da recuperare su indicazione delle stesse Regioni, le quali se non si esprimono nel merito entro il 30 giugno 2015 subiranno un taglio sui trasferimenti residuali dovuti dallo Stato alle Regioni medesime (18 milioni circa per la Regione Calabria).

2. IL QUADRO DELLA FINANZA REGIONALE NEL PROSSIMO TRIENNIO

2.1 Primi adempimenti per l'avvio della riforma contabile

Nell'anno 2015 la Regione deve approvare sia i bilanci secondo le vecchie regole, sia quelli secondo i nuovi principi della contabilità finanziaria potenziata, per passare nel 2016 alla sola contabilità armonizzata. Tuttavia, con l'approvazione del conto consuntivo 2014 (entro il 30 aprile 2015) la

² La riduzione delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, per 750 milioni di euro, al fine di assicurare la contribuzione regionale al conseguimento dei saldi di finanza pubblica, è effettuata a condizione che le Regioni: 1) per gli obiettivi di riduzione del saldo netto da finanziare, specifichino i singoli progetti per i quali, non essendo intervenute obbligazioni nei confronti di soggetti terzi, è possibile rinunciare, per un ammontare totale equivalente agli importi di cui alla tabella 1 allegata, al finanziamento con risorse del Fondo sviluppo e coesione, ovvero - ove esse siano insorte - le Regioni medesime indichino le fonti di copertura alternative; 2) per contribuire alla riduzione dell'indebitamento netto per il 2015 realizzino, sui rimanenti progetti finanziati con risorse del Fondo, pagamenti, mediante utilizzo di risorse del proprio bilancio, per un ammontare equivalente a quello delle riduzioni di cui al punto 1, attestato attraverso il sistema di monitoraggio della Banca Dati unitaria e monitorato bimestralmente, senza maturare pertanto le corrispondenti quote di trasferimento delle risorse del Fondo. La comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze sui risultati di spesa conseguiti dalle Regioni è effettuata, entro il 31 luglio 2015, dal competente Dipartimento per le Politiche di Coesione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sulla base dei dati forniti dall'Agenzia per la Coesione territoriale. Qualora non siano garantiti in tutto o in parte gli importi di cui alla tabella 1 allegata, le Regioni indicano entro il 15 settembre 2015 le rimanenti risorse da ridurre. Qualora le Regioni non provvedano entro tale termine, il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a procedere alla riduzione in via lineare dei trasferimenti e, ove incapienti, delle risorse a qualunque titolo dovute dallo Stato alle Regioni, escluse quelle destinate al finanziamento del servizio sanitario nazionale, in modo da garantire un equivalente effetto sull'indebitamento netto della PA.

Regione dovrà obbligatoriamente procedere con il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi e il calcolo del fondo pluriennale vincolato (nel caso di differenza tra residui passivi e residui attivi reimputati). Tale operazione presenta due criticità. La prima è che essa rappresenta la fase più difficile e lunga, in considerazione della puntuale ricognizione di ogni residuo per la certificazione del relativo titolo giuridico sottostante, con necessità di procedere da subito all'avvio della ricognizione da parte di tutti i settori dell'ente (poiché deve essere necessariamente conclusa entro il mese di giugno). La seconda criticità riguarda il risultato che può emergere da tale attività di verifica dei residui in relazione all'eventuale disavanzo di amministrazione emergente a seguito della cancellazione dei residui attivi ormai inesigibili o difficilmente esigibili, ferma restando la possibilità, da parte di tutti gli Enti territoriali, di spalmare tale disavanzo su un massimo di 30 anni.

Le prime attività necessarie per l'avvio della riforma nel 2015 sono state già svolte ed esse hanno riguardato innanzitutto l'adeguamento del sistema informativo, contabile ed organizzativo dell'ente al fine di consentire:

a) l'aggiornamento delle procedure informatiche ai principi della riforma, in modo da garantire, in particolare:

- ✓ la predisposizione e la gestione "parallela" degli schemi di bilancio;
- ✓ l'imputazione degli accertamenti e degli impegni agli esercizi successivi a quello in corso (non limitandosi agli esercizi compresi nel bilancio pluriennale);
- ✓ la gestione del fondo pluriennale vincolato sia ai fini del bilancio autorizzatorio che ai fini del bilancio conoscitivo;
- ✓ l'adozione di tutti i meccanismi affinché i responsabili dei servizi che provvedono all'accertamento delle entrate e all'impegno delle spese rispettino gli articoli 53 e 56 del D.Lgs 118/2011, e cioè che l'accertamento e l'impegno siano registrati solo in presenza di obbligazioni giuridicamente perfezionate (la registrazione è effettuata nello stesso esercizio in cui sorge l'obbligazione), con l'indicazione della scadenza ai fini dell'individuazione dell'esercizio di imputazione della spesa (che è l'esercizio in cui l'obbligazione è esigibile) e di tutti gli elementi della transazione elementare obbligatori di cui all'allegato n. 7 del D.Lgs 118/2011;

b) La riclassificazione dei capitoli e degli articoli del bilancio gestionale per missioni e programmi, in modo da consentire, a partire dal medesimo bilancio gestionale, l'elaborazione del bilancio di previsione secondo i due schemi, uno di carattere autorizzatorio, predisposto secondo lo schema vigente nel 2014, l'altro per missioni e programmi, a carattere conoscitivo. È stato necessario, pertanto, "spacchettare" tutti i capitoli del bilancio in base al quarto livello del piano dei conti finanziario, avvalendosi dell'apposito glossario di cui all'allegato n. 14/2 al D.Lgs 118/2011. La riclassificazione dei capitoli e degli articoli è effettuata nel rispetto dell'articolo 7 del D.Lgs 118/2011, che vieta l'adozione del criterio della prevalenza, salvi i casi in cui è espressamente consentito.

c) Il coinvolgimento dell'ente nel suo complesso nell'attuazione della riforma contabile prevista dal decreto legislativo n. 118/2011. Tale attività, portata avanti con grande difficoltà nei mesi finali del 2014, visto il particolare momento politico inerente il cambio della guardia alla guida della Regione, è stata centrata su seminari di carattere teorico e formazione tecnica specifica, ed ha coinvolto tutti i dirigenti e una buona parte dei funzionari della regione, non solo gli uffici ragioneria e bilancio.

d) L'adeguamento del regolamento di contabilità dell'ente ai principi della riforma.

e) L'organizzazione dell'attività del riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, in parallelo al riaccertamento ordinario ai fini del rendiconto 2014. È stata avviata per tempo una

ricognizione di tutti i residui, attivi e passivi, al 31 dicembre 2014, funzionale sia al riaccertamento ordinario (da effettuare sulla base dell'ordinamento contabile vigente nel 2014), sia ai fini del riaccertamento straordinario (da effettuare sulla base di quanto previsto dalla riforma entro giugno 2015).

f) Il coinvolgimento degli organismi strumentali in contabilità finanziaria che devono adottare il medesimo ordinamento contabile della regione (principi contabili, piano dei conti, affiancamento della contabilità economico patrimoniale, schemi di bilancio, ecc.), con la medesima gradualità prevista per il proprio ente di riferimento. Gli enti strumentali che adottano solo la contabilità economico patrimoniale sono tenuti all'applicazione dell'articolo 17 del DLgs 118/2011, il quale prevede la redazione del budget economico, del rendiconto di cassa ai sensi dell'articolo 2428, comma 2, del codice civile, del prospetto della tassonomia se sono già soggetti alla rilevazione SIOPE.

g) Il coinvolgimento del Consiglio regionale e degli organismi strumentali. Il Consiglio regionale deve adottare il medesimo ordinamento contabile della Regione (principi contabili, piano dei conti, affiancamento della contabilità economico patrimoniale, schemi di bilancio, ecc.), con la medesima gradualità prevista per la regione.

2.2 Le difficoltà di ordine finanziario: lo squilibrio fra entrate e spese autonome

Il bilancio regionale, com'è noto, è caratterizzato, da un lato, dalla presenza di un quantitativo ingente di risorse di natura vincolata di difficile utilizzazione e, dall'altro, da una disponibilità di risorse autonome, per spese sostanzialmente di natura corrente, non sufficiente a garantire la copertura del fabbisogno finanziario determinato dalla legislazione vigente.

Nella seguente tabella 2.1 si può notare come le entrate libere da vincoli da destinare a finalità autonomamente definite dalla Regione presentino negli anni un importo costantemente inferiore sia alla spesa autorizzata in ciascun esercizio che al fabbisogno di spesa determinato dalla legislazione vigente, da contratto o convenzioni.

E' altresì evidente come la Regione non sia mai stata mai in grado di coprire interamente il fabbisogno teorico, poiché ai necessari tagli più o meno lineari effettuati per garantire gli equilibri di bilancio non è quasi mai corrisposta una azione decisa di riduzione strutturale della spesa corrente.

Tabella 2.1 – Confronto fra fabbisogno, entrate regionali e spesa autorizzata (valori in milioni di euro)

Tipologia Entrata	2009	2010	2011	2012	2013	2014 iniziale	2014 ass.	2015
Fabbisogno teorico a legislazione vigente	1.052	1.060	1.035	900	930	950	970	1.000
Livello di spesa autorizzata nel bilancio di previsione iniziale	925	862	870	800	720	620	755	650
Totale Entrate della Regione in libera disponibilità	693	687	685	700	624	620	620	650

Si nota, peraltro, come la forbice fra entrate e fabbisogno, dopo un restringimento verificatosi nel biennio 2011-2012 a seguito di norme di contenimento della spesa e della "spending review" attuata sulla riduzione dei trasferimenti agli Enti strumentali e sulla spesa di funzionamento imposte dal

governo centrale, sia tornata ad allargarsi già a partire dal 2013. I motivi sono riconducibili a diversi fattori, fra i quali la crescita notevole del livello dei pignoramenti (45 milioni nel 2014, 8 milioni a fine marzo 2015), la copertura di debiti pregressi, la copertura dei disavanzi emergenti dagli enti ed organismi regionali cui si dovrà far fronte con dei piani di rientro.

Non è bastato che una parte dei risparmi effettuati venissero destinati alla copertura di debiti pregressi ed in particolare del debito maturato nei confronti di Trenitalia, per i contratti di servizio non coperti dallo Stato nell'anno 2011 (40 milioni in tre anni), nei confronti del personale Arssa ed Afor per competenze stipendiali pregresse relative all'anno 2011 e 2012 (75 milioni di euro in tre anni), nei confronti delle strutture accreditate per l'assistenza socio-sanitaria (20 milioni in tre anni). L'operazione di risanamento finanziario è stata praticamente vanificata nel giro di poco tempo, sia perché, specialmente negli enti sub regionali e nelle società partecipate, le norme sul contenimento delle spese, soprattutto di personale, sono state aggirate, sia in quanto ai tagli lineari di bilancio non sono seguite riforme di carattere strutturale che riducessero il fabbisogno a legislazione vigente.

Il divario si sarebbe attestato su livelli inferiori se non fossero intervenuti negli ultimi anni i gravosi tagli ai trasferimenti statali che hanno generato un effetto sostitutivo e, quindi, una maggiore pressione sulle risorse regionali (si pensi al fondo unico per l'agricoltura e per l'industria, ai tagli al fondo indistinto per le politiche sociali, ai trasferimenti della legge 210 per i malati di sangue infetto, all'Iva trasporti, ai mutui per gli investimenti nel settore dei trasporti, al taglio dei fondi per la forestazione, ecc). Oltre a ciò il fabbisogno non è diminuito anche perché nel frattempo: a) sono state approvate nuove leggi di spesa, b) la Sanità ha assorbito, oltre alla fiscalità regionale per 106 milioni circa nel 2014, risorse autonome per oltre 65 milioni per la copertura dei disavanzi ed i mutui già contratti, c) sono cresciuti i pignoramenti (45 milioni nel 2014, 8 milioni a fine marzo 2015).

Storicamente, una parte della differenza fra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura della spesa storica a legislazione vigente e le entrate in libera disponibilità, è stato in parte coperto negli ultimi anni con il "*definanziamento*" dei residui passivi perenti.

Ma l'introduzione del "principio del pareggio di bilancio", da un lato, e le sentenze della Corte Costituzionale n. 70/2012 e 250/2013, dall'altro, impediscono, almeno fino a quando il conto consuntivo relativo all'esercizio precedente non è approvato, l'utilizzo di avanzo di amministrazione presunto, e quindi la parte non utilizzata del fondo residui in perenzione amministrativa, per il finanziamento di spese non vincolate.

In particolare, la sentenza della Corte Costituzionale n. 250 del 25 ottobre 2013, ha dichiarato l'illegittimità della legge di bilancio della Regione Abruzzo nella parte in cui essa applica al bilancio di previsione 2013 il saldo finanziario positivo presunto dell'esercizio 2012 utilizzandolo per spese di carattere discrezionale e non vincolato.

Il Governo ha praticamente impugnato la norma che ha disposto l'utilizzo di quota parte dell'avanzo presunto alla chiusura dell'esercizio 2012 a copertura di stanziamenti di spese non vincolate, comprese quelle relative ai residui passivi perenti, che com'è noto sono finanziati con l'avanzo di amministrazione.

Tale utilizzo, in quanto effettuato malgrado non sia stata ancora certificata l'effettiva disponibilità dell'avanzo di amministrazione presunto con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario precedente, viola, secondo il Governo, il principio di equilibrio del bilancio, di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.

In altri termini, la copertura finanziaria di spese non vincolate attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, che è ancora in pendenza di accertamento per mancata approvazione del rendiconto, realizzerebbe un pareggio di bilancio in sede preventiva non conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, Cost. in quanto realizzato "attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del consuntivo dell'esercizio precedente" e che non assicura la copertura delle spese "attraverso la previa verifica della disponibilità effettiva delle risorse impiegate, per assicurare il tendenziale equilibrio tra entrate e uscite".

A tale riguardo, in base alla costante giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 70 del 2012, n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 del 2010, n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991), la medesima Corte, in relazione al parametro di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., ha ritenuto che la copertura "deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale ed ha altresì chiarito che il saldo finanziario presunto consiste in una stima provvisoria, priva di valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa e che «nessuna spesa può essere accesa in poste di bilancio correlate ad un avanzo presunto, se non quella finanziata da fondi vincolati e regolarmente stanziati nell'esercizio precedente».

Così come lo scorso anno, pertanto, in sede di approvazione del bilancio 2015, le spese da finanziare con risorse autonome devono essere, almeno a livello iniziale, pari alle entrate previste in libera disponibilità.

2.3 Le direttive per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015-2017.

La prima questione da affrontare riguarda, pertanto, la necessità della **salvaguardia degli equilibri di bilancio**, non solo per garantire il pareggio effettivo nel 2015, ma anche per superare, come prima evidenziato, il sistema dei controlli previsti dal DL 174/2012.

In considerazione del fatto che è necessario **preservare gli equilibri di bilancio** e contemporaneamente garantire la copertura di tutte le spese previste dalla normativa vigente, trovandosi la Regione nella condizione di avere un fabbisogno di spesa più alto rispetto alle risorse disponibili, si è di fronte all'obbligo di operare delle scelte sulle priorità ed al contempo adottare disposizioni legislative che riducano strutturalmente la spesa per la parte che non è più possibile finanziare.

Le possibilità di manovra per ridurre la forbice fra fabbisogno ed entrate autonome, è demandata:

- A) al raggiungimento del pareggio in Sanità per ridurre la pressione fiscale e liberare le risorse della fiscalità ed avere così maggiori risorse libere disponibili;
- B) ad interventi sulla legislazione regionale che riducano strutturalmente la spesa corrente di carattere continuativo, soprattutto quella nel settore del trasporto pubblico locale, che dopo l'istituzione del FNT e la possibile perdita delle risorse della premialità in assenza di interventi di razionalizzazione, non può gravare sulle risorse autonome regionali;
- C) alla possibilità di utilizzare risorse statali e comunitarie per la copertura dei debiti (es. rimodulazione del FSC per i disavanzi dei trasporti) e per l'attuazione di progetti di salvaguardia ambientale e di difesa idrogeologica che prevedano l'utilizzo mirato dei lavoratori impegnati nelle attività di forestazione;

D) ad azioni che incidano in maniera effettiva sulla spesa degli Enti sub regionali e delle società partecipate. L'attività di gestione delle società partecipate deve essere caratterizzata dal perseguimento di specifici obiettivi di riduzione della spesa che dovranno realizzarsi seguendo le seguenti linee direttrici:

- ✓ L'eliminazione di quelle società non indispensabili al perseguimento delle finalità istituzionali della Regione anche attraverso la messa in liquidazione o la cessione delle stesse;
- ✓ La soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- ✓ L'accorpamento di società che svolgono attività analoghe o similari.

3. Le risorse finanziarie disponibili

3.1 Il quadro complessivo delle risorse

Il bilancio di competenza della Regione per l'anno 2015, al netto delle partite di giro (2,35 miliardi di euro circa), dell'avanzo di amministrazione applicato (1,9 miliardi di euro) e della eventuale anticipazione di cassa (max 200 milioni), ammonta complessivamente a circa 4,9 miliardi di euro. Si tratta, però, come si può notare dalla tabella 3.1, in gran parte di risorse a destinazione vincolata, vale a dire di somme il cui utilizzo può aver luogo solo per finalità stabilite da altri decisori istituzionali o con questi concordate.

Rientrano in tale area le risorse destinate al finanziamento del servizio sanitario regionale (3,3 miliardi di euro circa; 66%), l'annualità 2015 del Programma di Azione e Coesione (158 milioni di euro; 3%), nonché ulteriori fondi di natura vincolata assegnati a vario titolo dallo Stato o da altri soggetti (464 milioni di euro circa, pari al 9%). Le entrate per mutui (331 milioni di euro, 7%) sono relative al cofinanziamento del POR 2007-2013.

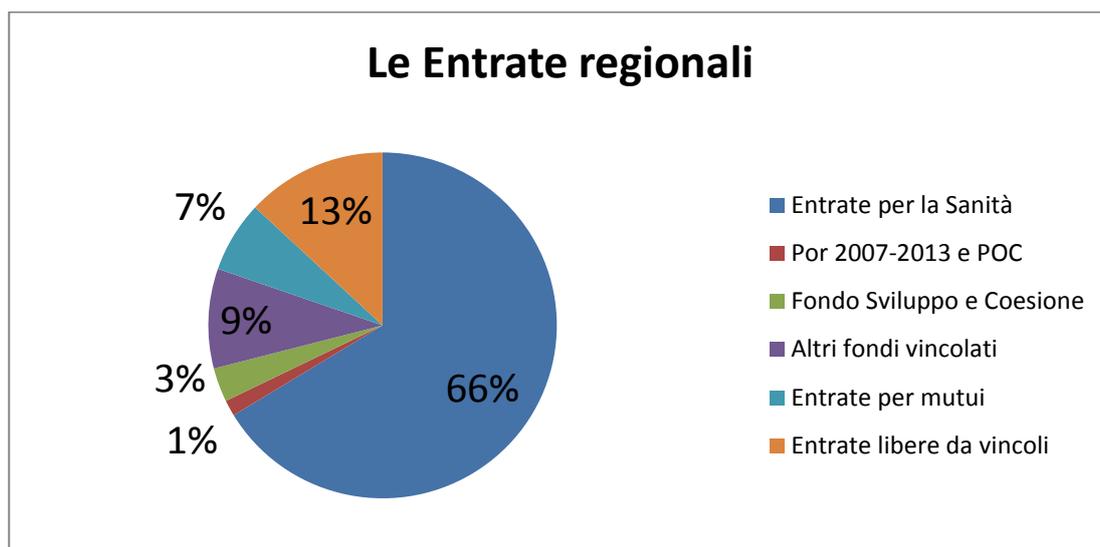
Le entrate libere da vincoli da destinare a finalità autonomamente definite dalla Regione ammontano, invece, a circa 650 milioni di euro, pari a circa il 13,0% delle risorse attualmente iscritte in bilancio.

La tabella 3.1 contiene più in dettaglio il riepilogo delle entrate previste per il 2015 distinte per provenienza, confrontate con quelle del biennio precedente.

Tabella n. 3.1 – Valori in milioni di euro

Le entrate distinte rispetto al vincolo	Valori assoluti 2015	%	Valori assoluti 2014	%	Valori assoluti 2013	%
Entrate per la Sanità	3.302	66%	3.245	70%	3.299	63%
Por 2007-2013 e POC	75	1%	96	2%	530	10%
Fondo Sviluppo e Coesione	158	3%	312	7%	239	5%
Altri fondi vincolati	464	9%	379	8%	353	7%
Entrate per mutui	331	7%	0	0%	80	2%
Entrate libere da vincoli	650	13%	622	13%	700	13%
Totale bilancio competenza	4.980	100%	4.652	100%	5.201	100%
Avanzo di amministrazione vincolato	1.985,6		3.123		5.140	
Totale al netto delle partite di giro	6.966		7.775		10.341	
Partite di giro	2350		2.294		2.324	
Anticipazione di cassa	200		200		200	
Totale generale	9.515		10.270		12.866	

Grafico 1



3.2 L'avanzo di amministrazione

Come ogni anno, una componente significativa dell'entrata di competenza è rappresentata dall'avanzo di amministrazione applicato al bilancio annuale a norma dell'art. 13, comma 2, della legge regionale di contabilità n. 8/2002. L'avanzo presunto ammonta, al momento, a poco più di 2,4 miliardi di euro, in base ai dati di preconsuntivo. In via prudenziale, la quota applicata al bilancio 2015 è pari a 1,9 miliardi di euro. L'avanzo di amministrazione si è ridotto di quasi 2/3 rispetto al dato di chiusura 2014 (6,2 miliardi di euro).

Tabella n. 2.2

Tipologia Economie vincolate	Importo	% su avanzo applicato
economie da fondi vincolati da riprodurre obbligatoriamente		
POR 2007-2013 e POC	799.866.557,71	40,3%
Sanità	-	0,0%
Fondi Statali	466.280.650,93	23,5%
Fondi Sviluppo e Coesione	415.155.557,94	20,9%
Parte A) Totale fondi con vincolo di destinazione	1.681.302.766,58	84,7%
Parte B) Fondo Perenti con vincolo di destinazione	277.060.486,10	14,0%
Parte C) Accantonamento	27.544.229,00	1,4%
Avanzo libero	-	0,0%
TOTALE AVANZO DI AMMINISTRAZIONE APPLICATO AL BILANCIO 2015	1.985.907.481,68	82,4%
Avanzo amministrazione presunto	2.411.409.771,83	

In particolare, l'avanzo presunto di amministrazione applicato al bilancio 2015 dà copertura **esclusivamente a fondi a destinazione vincolata**, così come dettagliatamente specificato nell'allegato 1 al bilancio di previsione.

Tale quota di avanzo è, infatti, utilizzata per come di seguito specificato:

- euro 1.681.302.766,58 per la reiscrizione in bilancio delle economie di spesa dell'esercizio 2014 finanziate con fondi statali e comunitari assegnati con vincolo di destinazione così come indicato nella parte A, prima colonna, dell'allegato 1 al bilancio;
- euro 277.060.486,10 per la copertura dei residui perenti relativi ad impegni di spesa assunti a valere su capitoli finanziati da risorse con vincolo di destinazione, così come indicato nella parte B, prima colonna, dell'allegato 1 al bilancio;
- euro 27.544.229 relativi ad accantonamenti così come indicato nella parte C, prima colonna, dell'allegato 1 al bilancio.

3.3 Le entrate tributarie

I **tributi propri** della regione, comprese l'imposta regionale sulle attività produttive e l'addizionale regionale Irpef, ammontano complessivamente a **1.205,05 milioni** di euro circa.

Ma si deve considerare, come sopra specificato, che una quota dell'Irap, pari a 117 milioni di euro, ed una quota dell'Irpef, pari a 223 milioni di euro, sono destinate al finanziamento del servizio sanitario regionale, mentre un'altra parte dell'addizionale Irpef, quantificata in 73 milioni di euro e derivante dai provvedimenti fiscali in materia di addizionale IRPEF assunti con la legge regionale 7 agosto 2002, n. 30 e successive modifiche ed integrazioni, nonché i 43 milioni di euro derivanti dall'incremento dell'aliquota IRAP, sono destinate al momento alla copertura dei disavanzi di gestione in materia di spesa sanitaria.

Le entrate tributarie al netto della Sanità scendono, pertanto, a **748 milioni di euro**. Occorre, però, sottolineare che una gran parte di tali risorse è costituita dalla quota restante dell'Irap, pari a 446,2 milioni di euro, che sostituisce le entrate derivanti dall'ex fondo perequativo di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 549/95. Pertanto, le **entrate tributarie proprie** "strettamente regionali", pari a 302 milioni di euro circa continuano a rappresentare una componente molto limitata nell'acquisizione di mezzi finanziari aggiuntivi per provvedere ai bisogni della Regione.

Tale importo, peraltro, comprende le entrate derivanti dalle tariffe che pagano i comuni per il servizio di smaltimento dei rifiuti, che dal 1 gennaio 2015 confluiscono esclusivamente nel bilancio regionale, per un importo di 95 milioni di euro circa.

Come si può notare dalla tabella sottostante le entrate complessive in sede di bilancio di previsione diminuiscono complessivamente del 10,77%. Tale dato è, però, la risultante di andamenti contrapposti. Intanto l'avanzo di amministrazione presunto vincolato applicato al bilancio 2015 rispetto a quello dell'anno precedente è inferiore del 36,41%, così come risultano diminuiti di oltre il 22% i trasferimenti vincolati da parte dello Stato e della UE.

Tali minori entrate non sono compensate dall'aumento delle entrate tributarie (+19,56%), legato alla gestione diretta dello smaltimento dei rifiuti da parte della Regione, e dalle entrate per i mutui contratti per il cofinanziamento del POR 2007-2013.

Quadro delle entrate previste nel bilancio di previsione 2015 raffrontate con quelle del bilancio 2014				
				Tabella A
DESCRIZIONE	2015	2014	Diff. 2015 - 2014	
			ASSOLUTA (15-14)	%
AVANZO DI AMMINISTRAZIONE PRESUNTO	1.985.907.482	3.122.892.780	-1.136.985.298	-36,41%
ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITA'	748.173.237	625.783.756	122.389.481	19,56%
- Imposta concessioni beni demanio	599.492	400.000	199.492	49,87%
- Tassa sulle concessioni regionali	1.124.761	1.350.000	-225.239	-16,68%
- Tassa regionale di circolazione	122.048.108	125.000.000	-2.951.892	-2,36%
- Tassa regionale abilitazione esercizio venatorio	2.011.000	2.000.000	11.000	0,55%
- Addizionale regionale imposta consumo metano	3.903.869	7.200.000	-3.296.131	-45,78%
- Tributo speciale deposito discarica rifiuti	3.001.825	2.000.000	1.001.825	50,09%
- Proventi da demanio idrico	217.813	5.000.000	-4.782.187	-95,64%
Abilitazione all'esercizio professionale	30.600	30.600	0	0,00%
- IRAP - Quota libera	446.218.761	446.218.761	0	0,00%
IVA non Sanità	24.900.612	0	24.900.612	100,00%
Tassa per impianti di produzione di energia elettrica	3.871	120.000	-116.129	-96,77%
Idrocarburi	7.638.172	7.564.395	73.777	0,98%
- Canone utenza acqua pubblica	23.678	500.000	-476.322	-95,26%
Imposta Regionale sulla benzina	6.840.000	7.100.000	-260.000	-3,66%
Recupero Entrate per evasione fiscale	34.574.331	21.300.000	13.274.331	62,32%
Entrate da tariffa per lo smaltimento dei rifiuti	95.036.345	0	95.036.345	100,00%
ENTRATE TRIBUTARIE PER SANITA'	3.172.011.600	3.127.591.372	44.420.228	1,42%
- Quota IRPEF destinata al finanziamento del S.S.R.	223.086.198	185.001.000	38.085.198	20,59%
- Quota IRAP destinata al finanziamento del S.S.R.	117.175.220	149.331.239	-32.156.019	-21,53%
- Compartecipazione regionale all'IVA	2.831.750.182	2.793.259.133	38.491.049	1,38%
Entrate derivanti dalle manovre fiscali per la copertura dei disavanzi Sanità	117.098.000	117.098.000	0	0,00%
- Quota IRPEF destinata al ripiano dei disavanzi	73.730.000	73.730.000	0	0,00%
- Quota IRAP destinata al ripiano dei disavanzi	43.368.000	43.368.000	0	0,00%
Entrate extra-tributarie	21.885.000	19.785.000	2.100.000	10,61%
- Entrate extra-tributarie (vincolate)	16.300.000	14.750.000	1.550.000	10,51%
- Entrate extra-tributarie (libere)	5.585.000	5.035.000	550.000	10,92%
Altri trasferimenti vincolati	589.369.904	762.137.451	-172.767.547	-22,67%
- Quota del Por Calabria - PAC	74.633.498	94.760.400	-20.126.902	-21,24%
Par - Fas 2007 -2013	158.237.172	311.672.674	-153.435.502	-49,23%
Trasporto pubblico a carico dello Stato	191.205.781	191.205.781	0	0,00%
- Trasferimenti Stato e altri soggetti	140.464.811	140.000.000	464.811	0,33%
Altre Entrate Sanità	520.046	190.000	330.046	173,71%
- Mutui ccddpp calamità naturali (rate ammortam.)	24.308.596	24.308.596	0	0,00%
Entrate per mutui, prestiti ed altre operazioni creditizie	531.053.684	200.000.000	331.053.684	165,53%
Anticipazione di cassa	200.000.000	200.000.000	0	0,00%
Mutui per cofinanziamento POR - Fesr	306.591.289	0	306.591.289	100,00%
Mutui per cofinanziamento POR - Feasr	23.370.264	0	23.370.264	100,00%
Mutui per cofinanziamento POR - FEP	1.092.130	0	1.092.130	100,00%
Totale Entrate al netto delle partite di giro	7.165.498.907	7.975.288.359	-809.789.452	-10,15%
Partite di giro	2.350.355.000	2.294.455.000		
Totale generale Entrate	9.515.853.907	10.269.743.359		

3.4 Il meccanismo di finanziamento della sanità.

Nel bilancio corrente è stata inserita la previsione ancora riferita al 2014 determinata in **3.172 milioni di euro**, allocati all'UPB di spesa 6.1.01.01, da cui sono stati detratti i 15 milioni destinati al finanziamento del fondo di dotazione dell'ARPACAL.

Il finanziamento di tale fabbisogno, come previsto dal decreto legislativo n. 56/2000 e successive modifiche ed integrazioni, avviene secondo i seguenti canali:

- quota parte del gettito **IRAP**, corrispondente a 117 milioni di euro circa;
- parte del gettito dell'addizionale regionale **IRPEF** stimato in 223 milioni di euro (1,23%);
- **fondo sanitario di parte corrente**, definito al momento in 2.793 milioni di euro e finanziato da una quota di compartecipazione regionale all'IVA.

Tabella 3.2 – Finanziamento spesa sanitaria regionale di parte corrente

Voce	UPB	capitolo	valori in euro
			somma iscritta in bilancio 2015
FINANZIAMENTO S.S.R.			
Entrata			
IRAP SANITA' (escluse manovre regionali)	1.1.04	1101111	117.175.220
IRPEF SANITA' (escluse manovre regionali)	1.1.05	1101112	223.086.198
IVA	1.2.02	1202108	2.831.750.182
Totale entrata SANITA'		competenza	3.172.011.600
Spesa			
Fondo Sanitario	6.1.01.01	4211103	3.057.011.600,00
Quota premiale	6.1.01.01	61010107	100.000.000,00
Quota per Arpacal	3.2.01.01	2131103	15.000.000,00
Totale spesa SANITA'			3.172.011.600

3.5 I contributi e le entrate derivanti da assegnazioni statali.

La gran parte delle risorse statali sono relative all'annualità 2015 del PAR-FAS 2000-2007 (158,2 milioni di euro circa) e del POC 2007-2013 (74,6 milioni di euro). Le altre voci dello stato di previsione dell'entrata con vincolo di destinazione di una certa rilevanza risultano essere al momento i 140 milioni di euro per i progetti per la difesa del suolo e tutela ambientale realizzati dai lavoratori idraulico-forestali, ed i 24,30 milioni di euro per la copertura degli oneri di ammortamento relativi ai mutui contratti con la Cassa DDPP per far fronte alle calamità naturali dell'ottobre 1996. Per quanto riguarda il Fondo nazionale trasporti in bilancio è stata al momento iscritta la somma di 191 milioni di euro, che sconta il taglio di 21 milioni di euro circa conseguente all'assenza di riforme nel settore, così come evidenziato nel paragrafo 6.3 del DPEFR.

3.6 Le entrate per indebitamento

Le entrate per mutui previste nel bilancio 2015, autorizzati ai sensi degli artt. 26 e 27 della legge regionale di contabilità (mutui a pareggio), per un importo complessivo di 331 milioni di euro circa riguardano il cofinanziamento del POR 2007-2013. Tali operazioni di finanziamento sono state

autorizzate nel 2008 in sede di allocazione pluriennale delle risorse comunitarie, ma non sono state perfezionate nel corso degli anni, in quanto la Regione non ha mai avuto nel periodo considerato effettiva necessità di cassa, pur in presenza di una lunga sospensione dei pagamenti FESR.

In particolare i mutui a pareggio riguardano:

- ✓ per circa 306 milioni di euro il cofinanziamento regionale complessivo del POR FESR 2007-2013 a tutto il 2015, importo che comprende anche la quota di debito autorizzata negli anni precedenti e non utilizzata ai sensi dell'art. 27, comma 4, della legge di contabilità;
- ✓ per circa 23 milioni di euro la quota di cofinanziamento regionale complessivo del programma FEASR 2007-2013, importo che comprende anche la quota di debito autorizzata negli anni precedenti e non utilizzata ai sensi dell'art. 27, comma 4, della legge di contabilità;
- ✓ per circa 1,1 milioni di euro la quota di cofinanziamento regionale complessivo del programma FEP 2007-2013, importo che comprende anche la quota di debito autorizzata negli anni precedenti e non utilizzata ai sensi dell'art. 27, comma 4, della legge di contabilità.

Com'è noto, il ricorso all'indebitamento ha il limite costituito dall'impossibilità che l'importo complessivo delle annualità di ammortamento, per capitale e interesse, e delle altre forme di indebitamento, a carico della Regione, in estinzione nell'esercizio di riferimento, superi il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione (art.10 della legge 281 del 16 maggio 1970 per come novellato dall'art.8, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183).

Per l'esercizio finanziario 2014, il livello di indebitamento regionale riferito alle rate pagate effettivamente a consuntivo per i mutui già contratti è pari al **7,2%**. Il livello d'indebitamento previsto per l'anno 2015, che comprende anche i mutui contrattualizzati, ma non erogati e quelli autorizzati con norma, ma non contratti, è pari al **8,2%**. Tale percentuale, la più bassa fra le Regioni italiane, potrebbe consentire, compatibilmente con l'attuazione del pareggio di bilancio e con la necessità di salvaguardare gli equilibri che da esso discendono, anche il cofinanziamento del Programma operativo 2014-2020, pari a circa 208 milioni di euro nel settennio. Ciò potrebbe rappresentare una opportunità da perseguire, vista la ben nota carenza di risorse autonome.

Tabella 3.3

Bilancio 2015-2017 e consuntivo 2014		Prospetto dimostrativo della capacità di indebitamento			
Preventivo		2014	2015	2016	2017
A	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	3.870.442.528	4.037.282.836,75	4.034.746.491,87	4.034.746.491,87
	Entrate di cui all'art. 16 bis del decreto legge 6 luglio, n. 95 conv. L. 135/2012	210.655.772	191.205.781	191.205.781	191.205.781
	capitoli a detrarre				
B	1202108 Iva destinata al finanziamento del S.S.r	2.793.259.133	2.831.750.182	2.831.750.182	2.831.750.182
	1101112 Addizionale IRPEF (quota per Sanità)	223.086.198	223.086.198	223.086.198	223.086.198
	11050002 Addizionale regionale IRPEF (quota per disavanzi Sanità)	73.730.000	73.730.000	73.730.000	73.730.000
	1101111 IRAP per Sanità	117.175.220	117.175.220	117.175.220	117.175.220
	11040003 IRAP per disavanzi	43.368.000	43.368.000	43.368.000	43.368.000
	Totale tributi con vincolo di destinazione	3.250.618.550,55	3.289.109.600,00	3.289.109.600,00	3.289.109.600,00
C	Entrate tributarie al netto della Sanità (A-B)	830.479.749,12	939.379.017,60	936.842.672,72	936.842.672,72
D	Limite di indebitamento (20% di C)	166.095.949,82	187.875.803,52	187.368.534,54	187.368.534,54
	Indebitamento a carico del bilancio regionale per mutui già contratti a titolarità regionale	59.538.145,55	56.029.195,57	55.734.905,59	54.694.706,82
	Mutuo per Investimenti Sanità Ospedali - UPB 6.1.6.1	9.586.294,93	9.345.284,93	9.104.274,93	8.863.264,93
	Mutui calamità naturali - Quota a carico regione - UPB 3.2.4.2	214.492,36	214.492,36	214.492,36	214.492,36
	Mutuo parco autobus - UPB 2.3.1.2	7.073.646,46	7.073.646,46	7.073.646,46	7.073.646,46
	Rate mutui opere pubbliche enti locali a titolarità regionale - UPB 3.2.3.1	24.543.358,57	19.184.574,38	19.184.574,38	19.184.574,38
	Mutui regionali edilizia scolastica - UPB 4.2.1.1	4.187.939,57	4.203.443,67	4.203.443,67	4.203.443,67
	Programma urbano dei parcheggi a titolarità regionale - UPB 3.2.2.4	780.740,68	780.740,68	780.740,68	780.740,68
	Estinzione passività nel settore del Commercio - UPB 2.2.3.1	745.908,76	745.908,76	745.908,76	-
	Estinzione passività opere di culto - UPB 5.2.3.1	2.012.001,59	2.012.001,59	2.012.001,59	2.012.001,59
	Mutuo Ferrovie della Calabria - UPB 2.3.1.5	1.846.994,16	1.793.714,16	1.740.434,18	1.687.154,17
	Differenziali negativi derivanti da operazioni di swap - UPB 1.2.4.9	0,00	0,00	0,00	0,00
	Pagamento rata di ammortamento mutuo Consorzio Bonifica - UPB 2.2.4.9	1.553.671,39	1.553.671,39	1.553.671,39	1.553.671,39
	Mutui per investimenti regionali - UPB 1.2.4.9	4.863.506,02	4.862.535,07	4.862.535,07	4.862.535,07
	Mutuo Bei - UPB 1.2.4.9	2.129.591,06	4.259.182,12	4.259.182,12	4.259.182,12
F	Indebitamento a carico del bilancio regionale per mutui contrattualizzati ma non erogati	3.107.540,70	20.119.725,36	20.119.725,36	20.119.725,36
	Mutui per cofinanziamento POR FESR 306 (contrattualizzati ma non erogati) - UPB 1.2.4.9	0,00	14.176.792,42	14.176.792,42	14.176.792,42
	Mutui per POR Feasr 70,7 Meuro (contrattualizzati ma non erogati) - UPB 1.2.4.9	0,00	3.279.854,85	3.279.854,85	3.279.854,85
	Mutui per Invest. regionali 57 Meuro (contrattualizzati ma non erogati) - UPB 1.2.4.9	0,00	2.663.078,08	2.663.078,08	2.663.078,08
	Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento	58.437.147,70	52.390.645,76	46.655.309,51	46.655.309,52
G	Mutui calamità naturali - Quota a carico stato - UPB 3.2.4.2	24.308.596,26	24.523.088,62	24.523.088,62	24.523.088,62
	Anticipazione liquidità non Sanità UPB 1.2.4.9	2.697.559,22	3.538.611,14	3.538.611,15	3.538.611,15
	Anticipazione liquidità Sanità UPB 6.1.6.1	4.283.010,43	4.613.969,09	4.613.969,08	4.613.969,09
	Mutui Sanità UPB 6.1.1.2 e 3	26.683.170,59	19.250.165,71	13.514.829,46	13.514.829,46
	Mutuo Pertusola - UPB 3.2.1.4	464.811,20	464.811,20	464.811,20	464.811,20
	Totale indebitamento (E+F-G)	62.645.686,25	76.148.920,93	75.854.630,95	74.814.432,18
L	Livello di indebitamento Quadro E (rate da pagare effettivamente nell'anno)	7,2%	6,0%	5,9%	5,8%
I	Livello di indebitamento Quadri E+F-G (compresi quelli contrattualizzati ma non erogati)	7,5%	8,1%	8,1%	8,0%

4. La manovra sulla spesa

4.1 La spesa complessiva

Il bilancio della Regione, come già specificato in precedenza, vale circa 6,9 miliardi di euro, al netto delle contabilità speciali e dell'anticipazione di cassa, e comprese le risorse non impegnate nel corso dell'esercizio precedente, riprodotte nella competenza dell'esercizio in corso attraverso l'allegato 1 (parte A) al bilancio e finanziate con l'avanzo di amministrazione (1,9 miliardi circa).

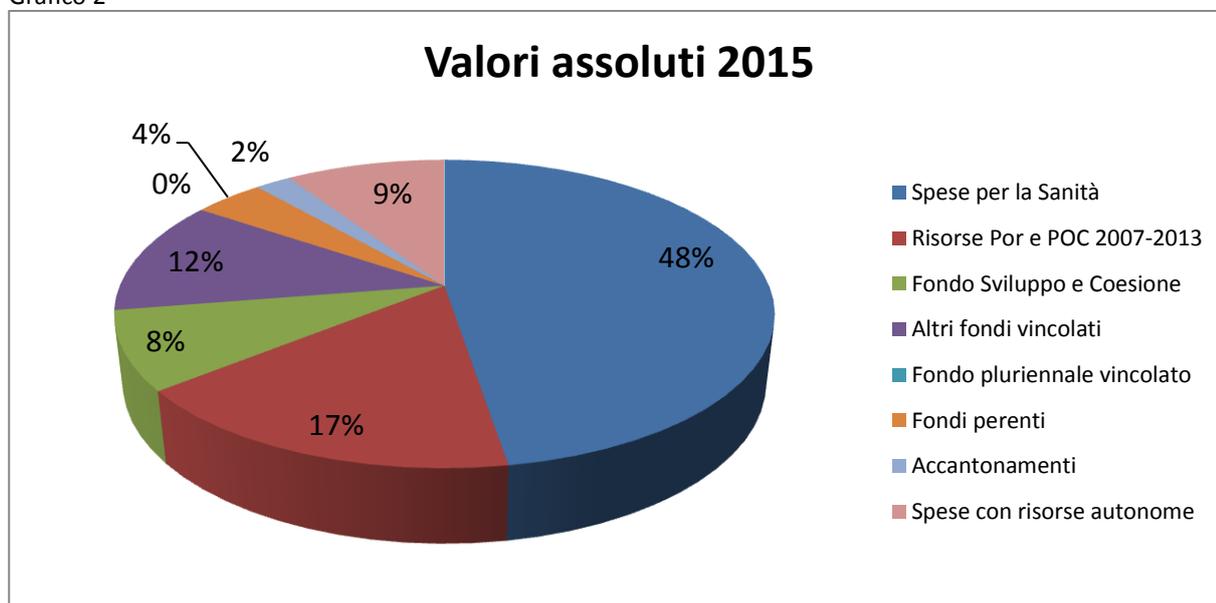
Aggiungendo queste ultime risorse a quelle di competenza pura dell'anno (4,9 Meuro), si nota che il 48% è rappresentato da spese per la sanità. Le risorse per investimenti (POR e FAS) rappresentano il 25% circa del bilancio puro di competenza, mentre il 12% riguarda altri fondi statali.

La spesa finanziata con risorse autonome rappresenta solo il 9% della spesa complessiva in termini di competenza totale.

Tabella n. 4.1 – Le spese del bilancio 2015 distinte per macro-voci (valori n milioni di euro)

Le spese 2014	Valori assoluti 2015	%	Valori assoluti 2014	%	Valori assoluti 2013
Spese per la Sanità	3.302	48%	4.867	63%	4.693
Risorse Por e POC 2007-2013	1.171	17%	609	8%	612
Fondo Sviluppo e Coesione	573	8%	331	4%	340
Altri fondi vincolati	835	12%	505	6%	340
Fondo pluriennale vincolato	0	0%	82,5	1%	2.903
Fondi perenti	286	4%	279,2	4%	381
Accantonamenti	147	2%	480,4	6%	293
Spese con risorse autonome	650	9%	622	8%	780
TOTALE	6.964	100%	7.776	100%	10.341
Partite di giro	2350,3		2.294		2.324
Anticipazione di cassa	200		200		200
Totale generale	9.515		10.270		12.866

Grafico 2



4.2 La spesa da realizzare con risorse autonome

In considerazione della necessità della salvaguardia degli equilibri di bilancio ci si è trovati di fronte all'obbligo di operare delle scelte sulle priorità ed al contempo operare dei tagli sulle diverse leggi di spesa, sulla scia delle scelte già operate in sede di predisposizione del bilancio 2014-2017.

Come già specificato nei precedenti paragrafi, la spesa finanziata con risorse autonome è fissata per il 2015 in **650 milioni di euro**. E' questo l'importo sul quale la Giunta, prima, ed il Consiglio Regionale, poi, possono operare delle scelte di carattere discrezionale, fermo restando che in ogni caso gran parte di tale importo è destinato a spese di carattere obbligatorio (personale, mutui, contratti) o utilizzato per far fronte alle emergenze sociali ed occupazionali della Regione e quindi difficilmente rimodulabile.

Al momento, pertanto, in attesa anche della definitiva chiusura dei conti, la proposta di bilancio per il 2015 prevede la copertura delle spese obbligatorie (personale, contratti e mutui), la copertura dei debiti pregressi disposta con i precedenti collegati (forestazione, trasporti, rette socio-sanitarie), la sostanziale conferma del livello 2014 dei trasferimenti agli enti sub regionali, il taglio non lineare rispetto al 2014 della gran parte delle voci di spesa finanziate con la tabella C della legge finanziaria regionale, l'eliminazione o la riduzione di tutte le spese non sorrette da specifiche leggi regionali, ad eccezione di quelle sorrette da specifiche convenzioni o che sono ritenute non comprimibili o, comunque, difficilmente eliminabili.

In particolare la proposta di utilizzazione dei 650 milioni di euro di risorse autonome contiene:

- ✓ Il finanziamento delle **spese obbligatorie** di funzionamento (personale e contratti) per **177** milioni di euro, compresi i fondi per il Consiglio regionale;
- ✓ La previsione della copertura finanziaria delle **rate di ammortamento** inerenti ai **mutui** contratti per **104** milioni di euro;
- ✓ La previsione del rimborso delle anticipazioni di liquidità per il ripiano del debito sanitario per **37** milioni di euro;
- ✓ I contributi ai comuni per i mutui contratti dagli stessi per la realizzazione di opere pubbliche, per un totale di **16** milioni di euro;
- ✓ I trasferimenti alle Province per il personale e le funzioni trasferite per **32** milioni di euro circa;
- ✓ Il riconoscimento del debito maturato nei confronti di Trenitalia, per i contratti di servizio non coperti dallo Stato nell'anno 2011 (40 milioni nel triennio 2013-2015, di cui 15 milioni nel corrente esercizio finanziario), nei confronti del personale Afor per competenze stipendiali pregresse (75 milioni di euro nel triennio 2013-2015, di cui 19,4 circa nel corrente esercizio finanziario), nei confronti delle strutture accreditate per l'assistenza socio-sanitaria (20 milioni in tre anni, di cui 7 milioni nel 2015) per un importo complessivo di **41,4** milioni quale quota 2015;
- ✓ Il trasferimento di **106** milioni di euro agli Enti sub regionali;
- ✓ La sostanziale conferma rispetto all'anno precedente degli stanziamenti per il precariato (LSU-LPU, ultracinqantenni espulsi dal MDL, ex Why not) per **47** milioni di euro;
- ✓ La conferma del finanziamento ai settori cosiddetti sensibili (politiche sociali e diritto allo studio, protezione civile) per un importo di circa **38,75** milioni di euro;
- ✓ Il finanziamento di **17** milioni di euro quale quota regionale destinata al trasporto pubblico locale, oltre la quota del fondo nazionale trasporti;
- ✓ Il finanziamento di **6,7** milioni di euro delle altre leggi regionali di natura settoriale (turismo, cultura, agricoltura, urbanistica, ecc);

- ✓ Accantonamenti di risorse per far fronte ai pignoramenti, a titolo di fondo rischi, per copertura perdite società partecipate, per fondo di riserva di spese obbligatorie per un totale di **32** milioni di euro circa.

5. I RESIDUI PRESUNTI

Nell'attuale stesura del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015 sono riportati i risultati provvisori di preconsuntivo e, quindi, i dati relativi all'avanzo di amministrazione, ai residui attivi e passivi, al saldo di cassa, sono da considerare assolutamente presunti e saranno nuovamente rideterminati in maniera definitiva con l'assestamento di bilancio. Tali importi sono condizionati dall'attività di riscossione di trasferimenti ancora non completata da parte della Ragioneria generale e dal riaccertamento dei residui attivi e passivi in corso.

5.1 I residui attivi

I residui attivi al momento ammontano a 5,37 miliardi di euro complessivi, in netta diminuzione rispetto all'anno precedente (-16%). Come si può notare nella successiva tabella 5.1, la struttura dei residui attivi evidenzia, comunque, che una parte consistente di essi (61%) proviene dagli stanziamenti di un numero limitato di UPB e capitoli dell'entrata, afferenti in gran parte alle risorse POR e FAS, la cui ritardata riscossione è legata in parte alla lentezza delle procedure di spesa per investimenti ed in parte ai limiti imposti dal patto di stabilità. Nel determinare tale situazione ha contribuito, inoltre, il blocco dei trasferimenti UE, attualmente in via di risoluzione.

Una dimensione rilevante (16,6% del totale) riveste anche il credito vantato nei confronti dello Stato sulle voci che finanziano la Sanità, parzialmente congelato per via dei mancati adempimenti degli accordi in materia sanitaria ed il cui sblocco è legato all'andamento del piano di rientro in Sanità. Anche in tale caso, le quote premiali degli ultimi anni potrebbero essere tutte sbloccate già nel mese di aprile al prossimo tavolo di verifica degli adempimenti in Sanità.

Tabella 5.1

Residui attivi distinti per voci principali	2014 preconsuntivo	% su residui totali	2013 preconsuntivo	% su residui totali
Por 2007 - 2013	1.872,6	34,8%	2.359,3	38,3%
Programmazione negoziata - APQ	1.411,3	26,2%	1.169,5	19,0%
Tributi per finanziamento Sanità + fiscalità regionale Irap e Irpef	893,5	16,6%	710,1	11,5%
Assunzione di mutui	190,7	3,5%	275,4	4,5%
Anticipazioni liquidità Mef per Sanità	-	0,0%	249,0	4,0%
Fondi vincolati Sanità	289,0	5,4%	159,7	2,6%
Approvvigionamento idrico	293,3	5,5%	311,2	5,1%
POR 2000-2006	142,8	2,7%	304,1	4,9%
Contabilità speciali	5,3	0,1%	120,7	2,0%
Legge 64/87 Piani sviluppo per il Mezzogiorno	97,0	1,8%	97,0	1,6%
Calamità naturali in Agricoltura	57,3	1,1%	57,3	0,9%
Altri fondi statali	67,0	1,2%	260,3	4,2%
Totale	5.319,9	98,9%	6.073,6	98,6%
Altri	56,7	1,1%	86,1	1,4%
Residui totali	5.377,01	100,0%	6.159,7	100,0%

La movimentazione dei residui ha riguardato, in ogni caso, anche quelli caratterizzati da maggiore anzianità (approvvigionamento idrico, contabilità speciali, POR 20-2006), mentre per quanto riguarda i fondi statali è stata avviata, in vista dell'avvio dell'armonizzazione dei bilanci ed il conseguente riaccertamento straordinario dei residui, una attenta ricognizione finalizzata all'attuazione del DL 66/2014 (art. 49) al fine di verificare l'esatta corrispondenza fra i residui passivi e perenti iscritti nel bilancio dello Stato e, appunto i residui attivi iscritti nei bilanci regionali di tutte le Regioni.

5.2 I residui passivi e perenti.

I residui passivi propri ammontano a 3,68 miliardi di euro, in aumento rispetto al valore definitivo 2014 a causa degli impegni di tutti i fondi ricadenti nel perimetro sanitario, compresi quelli per investimento, che ai sensi dell'art. 20, comma 2, del decreto legislativo 118/2011 devono essere assunti obbligatoriamente.

Come evidenziato nella tabella 5.2 la gran parte di essi (46% circa) riguardano infatti gli impegni assunti in Sanità obbligatoriamente in chiusura d'anno, mentre il 26% è afferente alla spesa per investimenti (POR e FAS).

Tabella n. 5.2 – I residui passivi per voci principali.

Residui passivi distinti per voci principali	2015	% su residui totali	2014	% su residui totali
Programmazione negoziata - APQ	246,7	7%	308,7	17,3%
POR e POC 2007 - 2013	976,2	26%	490,8	27,6%
Sanità	1.713,4	46%	103,4	5,8%
POR 2000-2006	79,3	2%	50,8	2,9%
Altri fondi statali	397	11%	402,6	22,6%
Fondi regionali	270	7%	332,3	18,7%
Contabilità speciali	4	0%	91,4	5,1%
Totale	3.686,6	100%	1.780,0	100%

I residui perenti presunti alla chiusura dell'esercizio 2014 di origine vincolata ammontano ad euro 383 milioni di euro circa. L'importo dei residui in perenzione amministrativa di natura vincolata finanziati con l'avanzo di amministrazione che si prevede possano essere reclamati dai creditori nel corso dell'esercizio finanziario 2015, è determinato complessivamente in euro 277.060.486,10, di cui euro 113.564.590,07 iscritti al capitolo 7003101 (UPB di parte corrente 8.3.01.01) ed euro 163.495.896,03 iscritti al capitolo 7003201 (UPB di parte in conto capitale 8.3.01.02).

L'importo dei residui in perenzione amministrativa di natura non vincolata finanziati con risorse autonome che si prevede possano essere reclamati dai creditori nel corso dell'esercizio finanziario 2015, è determinato complessivamente in euro 8.909.155,73, di cui euro 7.217.601,60 iscritti al capitolo 83010103 (UPB di parte corrente 8.3.01.01) ed euro 1.691.554,13 iscritti al capitolo 83010202 (UPB di parte in conto capitale 8.3.01.02).

6. IL COLLEGATO ALLA MANOVRA DI FINANZA REGIONALE

Con il collegato alla manovra di finanza regionale, in coerenza con quanto stabilito nel DPEFR, sono previsti interventi in materia di governo delle società e delle Fondazioni regionali, degli enti strumentali e degli enti vigilati mediante l'introduzione di alcune disposizioni tese alla razionalizzazione delle spese di personale e di gestione, nonché dell'individuazione di un preciso termine per la conclusione delle gestioni liquidatorie ancora in essere. Vengono, altresì, dettate una serie di disposizioni tese, a garantire il complessivo equilibrio del bilancio regionale sia mediante la previsione di limiti concreti alla spesa regionale, ai fini del rispetto del patto di stabilità, sia attraverso l'introduzione di misure organizzative tese a frenare la formazione di debiti fuori bilancio.

Specificamente, in materia societaria, a corredo del "Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie regionali" approvato con Delibera di Giunta il 31 marzo 2015, vengono previste ulteriori misure di contenimento delle spese per il personale e per le spese di funzionamento per le società "in house providing" e per le società in cui l'Amministrazione regionale detiene una partecipazione di maggioranza.

Sono dettate disposizioni atte a rendere effettiva la liquidazione delle società dirette e indirette in cui la Regione detiene la maggioranza qualificata prevedendo la presentazione del bilancio finale di liquidazione entro il 31 luglio 2015.

Viene demandato ad un successivo atto di indirizzo di Giunta la determinazione puntuale della misura delle riduzioni richieste ai singoli organismi societari, al fine di modulare il contenimento dei costi in base alle effettive riduzioni già realizzate nei precedenti esercizi nonché in ragione dell'attuale livello dei costi societari.

Vengono previste misure per rafforzare il ruolo della "governance" regionale nell'ambito delle società "in house" e in quelle controllate, quali ad esempio, la preventiva autorizzazione di ogni atto che abbia influenza sul livello delle spese del personale.

Nel collegato sono previste misure specifiche per le società che presentino bilanci in perdita nonché misure sanzionatorie per i rappresentanti regionali delle predette società, in caso di perdite societarie perduranti. Infine, sono state individuate misure sanzionatorie per i rappresentanti regionali che non ottemperano alle disposizioni regionali.

Medesimo sistema di razionalizzazione delle spese viene previsto per le Fondazioni, gli enti strumentali e gli enti vigilati, introducendo, altresì, il termine del 31 luglio 2015, per porre in essere tutte le attività di liquidazioni dell'AFOR, dell'ARSSA e dell'ARDIS. Medesimo termine viene assegnato per concludere le procedure di accorpamento disposte con la legge regionale 16 maggio 2013, n.24.

Infatti, si prevede che entro il 31 luglio 2015 sia terminato l'accorpamento delle ATERP regionali nell'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica regionale (articolo 7 della L.R. n.24/2013), l'accorpamento dei Consorzi provinciali per le aree di sviluppo industriale (di cui alla legge regionale 24 dicembre 2001, n. 38) nel Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive -CORAP - (articolo 5 della L.R.24/2013) e, infine, accorpamento della Fondazione FIELD all'Azienda Calabria lavoro.

Anche per le Fondazioni, gli enti strumentali e gli enti vigilati vengono previste misure tese a rafforzare il ruolo della "governance" regionale, disponendo la preventiva autorizzazione di ogni atto che abbia influenza sul livello delle spese del personale.

Inoltre, anche per i rappresentanti nominati dalla Regione in questi Enti, sono previste misure sanzionatorie in caso di inottemperanza alle disposizioni normative di che trattasi.

Inoltre, al fine di garantire gli equilibri di bilancio nonché il concorso della Regione Calabria alle misure di contenimento delle spese dettate per l'anno 2015 dal legislatore statale, viene disciplinata l'introduzione di limiti all'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti per l'anno 2015 e anche per gli esercizi successivi, demandando a successivo atto di Giunta l'individuazione dettagliata delle singole misure da adottarsi. Appare indispensabile, infatti, alla luce delle nuove regole di finanza pubblica garantire l'equilibrio di bilancio attraverso l'individuazione della misura delle spese effettivamente sostenibili alla luce delle entrate che vengono effettivamente realizzate nel corso dell'esercizio finanziario. Per tale ragione, nel rispetto del limite dell'autorizzazione alla spesa da parte dell'Organo legislativo regionale, in relazione al concreto realizzarsi delle previsioni di entrata e in base alle singole tipologie di spesa, la Giunta regionale deve dettare linee di indirizzo affinché il Dipartimento Bilancio introduca automatismi e limitazioni tese a regolamentare le spese regionali.

Nel collegato sono previste, inoltre, misure organizzative tese ad evitare il proliferare di spese per i pignoramenti a carico dell'Amministrazione regionale, disponendo che i Dipartimenti regionali, o in caso di inerzia la ragioneria generale, liquidino i titoli giudiziali muniti di formula esecutiva nella fase antecedente al pignoramento nonché l'istituzione di un Ufficio denominato "Procedure esecutive e Recupero crediti", che si occupa stabilmente non solo della gestione delle procedure esecutive e del recupero dei crediti vantati dalla Regione Calabria nei confronti di terzi ed a cui sono addetti avvocati in servizio e personale amministrativo, sotto la diretta responsabilità del dirigente dell'Avvocatura Regionale.

Preso atto, inoltre, della mole di debiti fuori bilancio regolarizzati negli scorsi esercizi finanziati in materia socio sanitaria, sono introdotte misure dirette ad evitare la formazione futura di ulteriori debiti nonché a garantire l'uniformità ed il coordinamento unitario delle procedure di liquidazione delle prestazioni sanitarie e socio-sanitarie erogate dalle strutture accreditate.

Alle misure di carattere organizzativo si aggiunge la quantificazione del debito pregresso anche alla luce delle somme pignorate e già liquidate, l'autorizzazione a porre in essere accordi transattivi, nonché il blocco delle procedure di accreditamento di nuove strutture socio-sanitarie per le prestazioni che determinino spese eccedenti la disponibilità del Bilancio (fino al successivo atto di accertamento del fabbisogno da parte della Regione).

Nel collegato, infine, sono contenute disposizioni tese a garantire l'applicazione concreta, anche da parte del Consiglio regionale, delle nuove regole in tema di armonizzazione dei bilanci (D.Lgs 118/2011).

7. LA LEGGE DI STABILITA'

La legge di stabilità regionale contiene il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione. Con essa si provvede:

- ✓ al finanziamento dei fondi speciali di parte corrente e di parte in conto capitale per l'approvazione di nuove leggi regionali;

- ✓ al rifinanziamento, per il triennio 2015-2017, delle leggi di spesa regionali, con esclusione delle spese obbligatorie e delle spese continuative;
- ✓ con riferimento alle spese pluriennali disposte dalle leggi regionali, alla rimodulazione delle quote destinate a gravare su ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione e degli esercizi successivi;
- ✓ ad eventuali nuove autorizzazioni di spesa.

Nel testo del disegno di legge in argomento e nei relativi allegati, Tabella A, B e C, sono elencati nel dettaglio le poste finanziarie richiamate nei punti precedenti.