



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

DELIBERAZIONE N. 34/29 DEL 18.8.2011

Oggetto: Linee di impostazione per la manovra finanziaria per gli anni 2012/2014.

L'Assessore della Programmazione, Bilancio, Credito ed Assetto del Territorio riferisce che, ai fini del rispetto dei tempi previsti dalla normativa contabile per la presentazione e successiva approvazione da parte del Consiglio regionale dei documenti relativi alla manovra finanziaria per gli anni 2012/2014, è necessario delineare la cornice metodologica entro la quale definire i criteri costitutivi della predetta manovra che, come consuetudine, parte da una rivisitazione del bilancio a legislazione vigente, nel quale sono rappresentate le autorizzazioni di spesa disposte dalla legislazione in vigore o da contratti, le dotazioni necessarie al funzionamento e al personale, di fondi di riserva vari, gli oneri dei mutui in ammortamento, dei mutui in contrazione ed autorizzati a sola copertura del disavanzo, la quota di partecipazione della Regione al Quadro Comunitario di Sostegno 2007/2013, nonché le poste derivanti da Assegnazioni Statali e dall'Unione Europea.

L'Assessore richiama, innanzitutto, l'attenzione sulle problematiche, sui riflessi e sui condizionamenti che l'applicazione del patto di stabilità interno e delle disposizioni relative al D.L. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, con la L. 122 del 2010 e della nuova manovra anticrisi D.L. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, con L. n. 111/2011 determinano sia sull'attività programmatoria che gestionale del bilancio regionale.

La Legge di stabilità 2011 ha previsto, per tutte le Regioni, la diminuzione del livello della spesa ammissibile ai fini del rispetto del Patto di stabilità. Per quanto concerne la Regione Sardegna detta norma ha comportato una contrazione degli impegni e dei pagamenti, rispetto al 2010, pari a circa 76,7 milioni di euro per l'anno 2011 e a circa 153 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012 attestando, per quest'ultimo anno, i plafond degli impegni e dei pagamenti rispettivamente a euro 3.702 milioni e euro 3.016 milioni.

È evidente, infatti, come il meccanismo del patto di stabilità possa limitare la capacità programmatoria e di spesa dell'amministrazione fino a configurare un vero e proprio limite alla potestà legislativa regionale in termini di definizione di strategie e interventi di spesa che



potrebbero essere "subordinati", nella loro attuazione, al rispetto dei vincoli puramente contabili imposti dal patto di stabilità.

A questo si aggiunga che l'attuale impostazione del patto di stabilità ostacola il raggiungimento di uno degli obiettivi principali dell'attuale legislatura ovvero la riduzione progressiva del disavanzo attraverso il miglioramento continuo dei risultati di gestione. Infatti, i differenti limiti imposti, in termini di impegno e di pagamento, contribuiscono ad alimentare, anno dopo anno, l'alto livello dei "residui passivi" in un circolo vizioso che da un lato impone la traslazione sistematica all'anno successivo della spesa, che non può essere sostenuta nell'anno di gestione, dando così luogo alla formazione automatica dei residui e, dall'altro, limita la capacità di smaltimento degli stessi a causa dei tetti imposti, in termini di pagamenti, dal rispetto del patto.

Basti pensare che il livello dei pagamenti concesso è pari al 50% della massa spendibile regionale (residui + competenza), ciò comporta che il restante 50% si traduca in residui che anno dopo anno appesantiscono le scritture contabili, generando una situazione finanziaria negativa che mal si concilia con le "aspettative" della collettività sarda.

Al fine di individuare una prima soluzione a tale problematica, pretendendo dal Governo l'adeguamento dei limiti imposti dal patto di stabilità alla reale capacità di spesa autorizzata dalle leggi di bilancio, l'Assessore ricorda che la Giunta ha proposto conflitto d'attribuzione nanti la Corte costituzionale, avverso i reiterati dinieghi del Ministero dell'economia (Ragioneria Generale dello Stato) alle proposte di accordo negoziale puntualmente avanzate dal Presidente della Regione.

L'Assessore prosegue sottolineando che, pur nella complessa situazione di crisi della finanza pubblica, la Regione, anche grazie ad interventi straordinari, quali quelli introdotti dalla L.R. n. 14 del 2010, ha perseguito un miglioramento dei conti. Infatti, i saldi relativi all'anno 2010 hanno registrato un risultato di gestione positivo (avanzo) pari a euro 840.692.124,59, determinando, conseguentemente, una riduzione del disavanzo complessivo del 38,47% che si attesta ad un valore complessivo di euro 1.344.505.379,40. Pertanto, anche considerate le modifiche che potranno essere apportate al testo del decreto legge n. 138/2011 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) in sede di dibattito parlamentare per la conversione in legge, l'Assessore propone di non scontare immediatamente nella presente proposta i possibili effetti sulla manovra in oggetto, ma di rinviare ogni decisione in merito in sede di approvazione della manovra finanziaria regionale.

Pertanto, nel solco di una politica generale di razionalizzazione e autorizzazione della spesa derivata sia dalla legislazione comunitaria che da quella nazionale in ordine al tema di risanamento e consolidamento dei conti pubblici, risulta indispensabile, attraverso la realizzazione di un



equilibrato rapporto fra il livello delle entrate e il livello delle spese, impostare la manovra finanziaria 2012/2014 in modo tale da scontare, sia in termini di previsioni che di finalizzazione della spesa, i vincoli fin qui esposti.

Per quanto detto e nella constatazione che le ripercussioni della crisi internazionale incidono pesantemente sul sistema socio-economico della Sardegna, diventa irrinunciabile l'obiettivo del perseguimento della razionalizzazione della spesa pubblica attraverso una politica di revisione selettiva della stessa piuttosto che il ricorso ad una politica di tagli lineari indistinti al fine di preservare e incrementare la quota di spesa pubblica destinata alla crescita (investimenti nei settori produttivi, infrastrutture ecc.) e alle politiche del lavoro e di contrasto alla povertà atti a ammortizzare e governare gli effetti negativi predetti.

L'Assessore richiama ancora l'attenzione della Giunta relativamente a problematiche di particolare rilievo alcune delle quali hanno avuto notevole risonanza in sede di discussione del ddl collegato alla manovra 2011/2013, recentemente approvato dal Consiglio regionale con la L.R. n. 12 del 2011, e nella Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale della Regione Autonoma della Sardegna per l'esercizio finanziario 2010.

Una prima è relativa alla necessità, oramai improcrastinabile, di avviare un processo complessivo di ricognizione e di monitoraggio dell'assetto delle partecipazioni regionali finalizzato a verificare le condizioni strategiche per il mantenimento delle stesse oppure la dismissione di quelle che non svolgono servizi di interesse generale o attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle finalità della Regione.

In tal senso, gli Assessorati, ciascuno per la sua parte di competenza, dovranno valutare il mantenimento delle partecipazioni regionali possedute in società, fondazioni o altri organismi nei settori "strategici" in quanto funzionale al perseguimento dei fini istituzionali della Regione fatta salva l'opportunità ulteriore di una razionalizzazione complessiva del sistema, anche con riferimento ai soggetti ad oggi in house e previo rafforzamento della governance regionale attraverso l'attivazione di strumenti e procedure idonei a potenziare il potere di indirizzo e verifica della Regione anche in termine di risultato economico conseguito.

A tal proposito l'Assessore richiama anche le disposizioni del comma 19 dell'articolo 6 della sopracitata Legge n. 122/2010 che prevede il divieto di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, rilascio di garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.



La seconda è riferita alla Società Abbanoa, affrontata parzialmente col collegato alla manovra 2011/2013, che richiederà, per l'anno 2012, la previsione di un accantonamento specifico sul fondo nuovi oneri legislativi non inferiore a 50 milioni di euro finalizzato alla predisposizione di un disegno di legge ad hoc per il proseguimento dell'obiettivo del risanamento finanziario della società.

Non meno rilevanti sono quelle concernenti l'attuazione degli interventi volti all'introduzione nella Regione del metano (Progetto GALSI) e alla continuità territoriale merci e passeggeri.

L'Assessore, prosegue nell'illustrare il quadro complessivo delle risorse disponibili di fonte regionale per la manovra finanziaria per il triennio 2012/2014. Anche per questa manovra, così come per quelle del 2010 e del 2011, le previsioni di entrata vengono determinate facendo riferimento alla piena e corretta applicazione del nuovo regime disposto dal novellato articolo 8 dello Statuto, ancorché non ancora emanate le relative norme di attuazione.

La mancata previsione in questi termini comporterebbe una quantificazione di circa 800 MI di euro in meno delle entrate medesime. A tal proposito si richiamano l'ordine del giorno approvato dal Consiglio regionale il 22 dicembre 2010 (con il quale, oltre a riaffermare l'urgenza di dare integrale attuazione all'articolo 8 dello Statuto - novellato dall'articolo 1 comma 834 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - per il formale riconoscimento ed il conseguente trasferimento delle somme relative alle entrate erariali spettanti alla Regione, si ribadisce la necessità di concludere con il Governo la rinegoziazione del patto di stabilità che sconti gli effetti del nuovo regime d'entrata) e la mozione 139/12, approvata il 28 luglio 2011, che, tra l'altro, impegna la Giunta regionale a promuovere dinnanzi a tutte le sedi giudiziarie tutte le azioni possibili avverso tutti gli atti del Governo lesivi dei propri diritti e delle proprie prerogative, con particolare riguardo alle partecipazioni ai tributi erariali e alle questioni relative al diritto alla mobilità dei sardi.

RISORSE DISPONIBILI (ENTRATE REGIONALI – STIMA)

(FR - In migliaia di Euro)

Titoli	Fonte	2011	2012	2013	2014
Titolo I	FR	6.711.926	6.799.888	6.889.609	6.981.125
Titolo II	FR				
Titolo III	FR	122.349	55.367	45.367	36.367
Titolo IV	FR				
Titolo V	FR				
Totale		6.834.275	6.855.255	6.934.976	7.017.492
Titolo VI	FR	91.970	91.970	91.970	91.970
FR Entrate disponibili					
Titolo V – Copertura disavanzo		1.700.000	1.344.000		
Totale entrate		8.626.245	8.291.225	7.026.946	7.109.462



A fronte delle risorse disponibili per la manovra 2012/2014 l'Assessore evidenzia le spese che devono obbligatoriamente essere sostenute (su base 2011): (in milioni di euro)

Consiglio regionale	€	72
Giunta regionale	€	23
Spese per il personale Amm. Reg.le	€	230
Spese di funzionamento Amm. Reg.le	€	40
Spese di funzionamento Enti e Agenzie Reg.li	€	429
Spese per il personale lista speciale ex. L.R. n. 42/89	€	17
Ammortamento mutui Regione	€	274
Ammortamento mutui Enti locali (ex art. 19, L.R. 37/98)	€	17
Riassegnazione somme perente	€	225
Totale		1.327

e le spese a cui l'Amministrazione regionale deve necessariamente fronteggiare che sono

(in milioni di euro, su base 2011)

Cofinanziamento alla Programmazione Comunitaria	€	41
Fondo unico degli Enti locali	€	580
Fondo unico per l'Università	€	25
Trasporti e continuità territoriale	€	173
Società partecipate e liquidazioni di partecipate	€	60
Servizio idrico integrato (ABBANOVA)	€	50
Metanizzazione (Progetto GALSI)	€	50
Fondo non-autosufficienza e indennità ex L.R. n. 15/92	€	208
Totale		1.187

Merita attenzione particolare il finanziamento della spesa sanitaria che, come risaputo, non incide sul "Patto di stabilità". Cessato il periodo transitorio 2007-2009, la Regione Sardegna provvede, a decorrere dall'anno 2010, direttamente ed autonomamente, al finanziamento della spesa sanitaria di parte corrente per l'erogazione dei c.d. LEA.

Pertanto, al fine di ovviare al maturare dei disavanzi sanitari (dati come differenza tra la spesa stabilita con delibera CIPE e quella effettivamente prodotta) che, nel 2010, si assesterà intorno ai 280 Mln di euro, l'Assessore propone lo stanziamento di risorse commisurate all'effettivo fabbisogno che, per l'anno 2012, comporterà un doppio onere:

(in milioni di euro, su base 2011)

Saldo delle spesa sanitaria 2011	€	160
Fabbisogno sanitario a regime	€	3.230
Totale		3.390



A tale notevolissimo sforzo finanziario, dovranno corrispondere cogenti disposizioni ai Direttori generali delle Aziende Sanitarie, chiamati a rispondere direttamente del raggiungimento del risultato economico assegnato, in un'ottica di progressiva riduzione dei costi su base annua a partire dall'esercizio 2012.

Ciò significa che, complessivamente, il vincolo delle spese "obbligatorie" ammonta a euro 5.904 Mln. con una capacità di risorse manovrabili pari a euro 953 Mln.

Dovendo dedursi, da tale importo, la quota di spese "slittate" al 2012 per effetto delle riduzioni disposte dalle L.R. 12/2011 (collegato alla manovra 2011/2013) pari ad un importo di euro 38.800.000, di cui euro 35.000.000 per le opere ex articolo 4 della L.R. 1/2011 (legge finanziaria) ed euro 3.800.000 per il recupero dei centri storici ex articolo 1, comma 5 della L.R. n. 1/2011, si giunge ad una disponibilità di euro 911 Mln che raffrontata con gli stanziamenti 2011 risulta inferiore di euro 413 Mln, ma che si è già fatta carico di tutto il costo a regime del servizio sanitario regionale.

Peraltro, se si considera che per gli effetti del patto di stabilità interno il plafond dei pagamenti per l'anno 2012 è stabilito pari a euro 3.016 Mln con un differenziale negativo, rispetto alle entrate di competenza 2012, al netto della copertura della spesa sanitaria, di 480 Mln (senza considerare l'ulteriore massa potenzialmente spendibile riferita al conto residui), appare inevitabile adeguare il bilancio 2012/2014 sulla base delle risorse disponibili precedentemente rappresentate elaborando, pertanto, lo stesso al netto della posta di euro 413 Mln.

Pertanto, alla luce delle considerazioni su esposte, l'Assessore ritiene che la manovra 2012/2014 debba essere impostata e articolata nel rispetto dei seguenti criteri:

- attenta politica di gestione della spesa che punti al consolidamento della costante riduzione del disavanzo di amministrazione fino ad ora registrato, attraverso il conseguimento di risultati di gestione positivi (avanzo di gestione);
- conferma del blocco del ricorso all'indebitamento se non per la copertura del disavanzo di amministrazione reperendo la copertura per nuovi e ulteriori investimenti tra le risorse disponibili in bilancio assicurando prioritariamente la piena utilizzazione dei fondi del POR 2007/2013, APQ ecc. ecc.);
- Azzeramento della "politica dello stanziamento" e superamento dell'approccio "incrementale" nelle decisioni di allocazione delle risorse attraverso una riqualificazione e/o razionalizzazione della spesa che conduca, da un lato, ad un'attenta riconsiderazione dei programmi di spesa assessoriali che devono essere dimensionati all'effettiva capacità di realizzazione e di



erogazione di spesa, dall'altro alla rivisitazione della legislazione vigente volta ad individuare le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse e le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziato sul piano della qualità e dell'economicità dell'azione amministrativa. In tale ottica non devono essere previsti ulteriori stanziamenti per quelle spese, in particolare, di investimento o in conto capitale, oggetto di non cofinanziamento che presentino un ammontare di residui pari al 60% dello stanziamento 2010;

- maggiore attenzione nell'appostazione temporale in bilancio degli stanziamenti relativi alla realizzazione di opere pubbliche in modo tale da ridurre, quanto più possibile, il disallineamento tra stati di avanzamento delle opere e i margini finanziari, in termini di impegni e pagamenti, teoricamente consentiti dai noti vincoli imposti dal patto di stabilità;
- valutazione delle disponibilità sussistenti nei "fondi" gestiti dagli Istituti di Credito, in relazione all'andamento del fabbisogno rappresentato dagli stessi istituti e dalla reale capacità di spesa;
- esclusione di nuovi o maggiori interventi che non siano funzionali al conseguimento degli obiettivi del PRS, e, nell'eventualità di un loro inserimento, ricercare la copertura nell'ambito delle risorse previste dalla vigente legislazione;
- rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui al D.L. n. 78 /2010 convertito nella legge n. 122 del 30 luglio 2010 così come specificati nella deliberazione della Giunta regionale n. 13/10 del 15 marzo 2011. In particolare si confermano le seguenti prescrizioni :
 - a) rispetto dei vincoli, delle limitazioni e delle riduzioni previste relativamente ai compensi, indennità, rimborsi, retribuzioni e alle modalità di partecipazione a commissioni, comitati, organi collegiali, consigli di amministrazione, collegi sindacali, di revisione di società o enti partecipate, possedute direttamente o per le quali l'amministrazione contribuisca;
 - b) rispetto del limite dato dalla spesa sostenuta (impegnata) nell'esercizio 2011 con riferimento alle sotto elencate tipologie di spesa:
 1. spese per incarichi di studio e di consulenza;
 2. spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza;
 3. spese per missioni, rimangono escluse da tale limite quelle strettamente indispensabili per assicurare la partecipazioni a riunioni presso enti e organismi internazionali o comunitari, nonché con investitori istituzionali necessarie alla gestione del debito pubblico. Sono soppresse le diarie, comprese quelle per missioni all'estero. Non è più dovuta l'indennità per l'uso del mezzo proprio;



4. spese per attività esclusivamente di formazione;
 5. spese per autovetture;
- c) divieto delle spese per sponsorizzazione;
- d) perseguimento di una politica di razionalizzazione della spesa per il personale che deve tendere, progressivamente, alla riduzione della sua incidenza percentuale rispetto alle spese correnti sia attraverso il contenimento del turn-over e del lavoro flessibile sia attraverso la razionalizzazione e lo snellimento delle strutture burocratiche con un conseguente riduzione delle strutture dirigenziali (direzioni generali, servizi, staff) e delle loro articolazioni (nella manovra correttiva in discussione alla camera è previsto il blocco del turn-over e la proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano le assunzioni e la crescita dei trattamenti economici);
- contenimento delle spese di funzionamento in genere a quelle strettamente legate al soddisfacimento di obbligazioni in essere ed a quelle volte a garantire le normali attività amministrative escludendo quelle finalizzate al soddisfacimento di nuovi o maggiori bisogni: le stesse devono tendere ad una flessione non inferiore al 10%; anche mediante l'individuazione misure dirette ad incrementare i processi di centralizzazione degli acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione (compresi quindi gli enti, agenzie ecc.);
 - riduzione considerevole non inferiore al 50% su base 2009 di tutti i contributi ordinari erogati dalla Regione per il funzionamento di fondazioni, associazioni, organismi vari;
 - modifica del vigente regime dei rapporti finanziari fra la Regione e il sistema delle autonomie locali in attuazione delle disposizioni di cui al comma 5, dell'articolo 10 della legge regionale 29 maggio 2007, n. 2 mediante l'adeguamento del fondo unico all'andamento delle entrate regionali da compartecipazione di tributi a carattere permanente con contestuale revisione di tutte le autorizzazioni di spesa vigenti che prevedano trasferimenti - a qualunque titolo - a favore degli stessi enti locali, fermo restando l'attivazione delle deleghe per l'attuazione di programmi di interesse regionale. A tal fine potrebbe essere rivisitata la disposizione sopra richiamata con la previsione di una apposita riserva con la duplice funzione di ammortizzatore delle emergenze e di redistribuzione perequati;
 - predisposizione di una legge finanziaria finalizzata essenzialmente alla definizione dei saldi di bilancio e alla quantificazione, attraverso le apposite tabelle, delle autorizzazioni di spesa con oneri permanenti la cui quantificazione è rinviata alla legge finanziaria e di quelle dove si dovessero prevedere eventuali incrementi o riduzioni in relazione alla attualizzazione del



quadro esigenziale per l'anno 2012 ; le singole iniziative settoriali dovranno essere oggetto di una successiva e autonoma iniziativa legislativa da parte dell'Assessorato competente per materia con un quadro finanziario definito dalla avvenuta approvazione della manovra – previsione di un apposito accantonamento sul fondo nuovi oneri legislativi da determinarsi sulla base delle risorse disponibili.

La Giunta regionale, condividendo le linee di impostazione per la manovra finanziaria 2012 – 2014 illustrate dall'Assessore della Programmazione, Bilancio, Credito ed Assetto del Territorio

DELIBERA

di approvare che, in osservanza dei criteri esposti in premessa gli Assessorati dovranno presentare, entro il 10 settembre 2011 e nei limiti del plafond a ciascuno assegnato (Allegato A):

- 1) le proposte di bilancio del rispettivo stato di previsione per il triennio 2012/2014;
- 2) le eventuali norme da inserire nel disegno di legge finanziaria 2012, che deve avere un contenuto strettamente funzionale all'attualizzazione esigenziale delle poste di bilancio.

Entro lo stesso termine, gli Assessorati competenti per materia dovranno inviare i seguenti documenti:

- 1) Rapporto sullo stato di attuazione (P.O.R. – legge n. 402 – Programmi Integrati d'Area);
- 2) Stato di attuazione dell'assistenza sanitaria, rapporto sull'evoluzione della condizione giovanile e fondo unico per le agevolazioni alle imprese;
- 3) Elenco dei fondi di rotazione ed assimilati;
- 4) Relazione sullo stato ed i costi dell'organizzazione amministrativa regionale.

p. Il Direttore Generale

Loredana Veramessa

Il Presidente

Ugo Cappellacci