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

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

ASSEMBLEA LEGISLATIVA

I COMMISSIONE PERMANENTE
"BILANCIO AFFARI GENERALI ED ISTITUZIONALI"

4096 - Progetto di legge d'iniziativa della Giunta: "Misure in materia di pagamenti dei debiti degli Enti del Servizio Sanitario Regionale" (delibera di Giunta n. 748 del 10/06/13)
Publicato sul Supplemento speciale del Bollettino Ufficiale n. 194 del 10/06/2013

(Relatore consigliere Luciano Vecchi)

Testo n. 9/2013 licenziato nella seduta del 25 giugno 2013 con il titolo:

MISURE IN MATERIA DI PAGAMENTI DEI DEBITI DEGLI ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE

RELAZIONE DEL CONSIGLIERE LUCIANO VECCHI RELATORE DELLA COMMISSIONE

1. Premessa

Il presente progetto di legge mira a favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario regionale ed assicurare la liquidità necessaria per il pagamento dei debiti sorti entro il 31 dicembre 2012. Con esso si autorizza la Regione ad accedere alle anticipazioni di liquidità previste dal decreto-legge n. 35 del 2013 e vengono definite le misure idonee e congrue di copertura annuale del rimborso di tali anticipazioni.

Con il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 il Governo ha introdotto misure urgenti e straordinarie, originate dall'esigenza non rinviabile di assicurare un immediato sostegno finanziario al sistema delle imprese e dei soggetti che vantano crediti nei confronti della pubblica amministrazione.

Per le Regioni che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili diversi da quelli finanziari e sanitari, maturati alla data del 31 dicembre 2012, l'articolo 2 del decreto prevede la possibilità di accedere ad una anticipazione di somme per il pagamento dei debiti stessi, da restituire, comprensive di interessi, in un periodo non superiore a 30 anni.

La Regione Emilia-Romagna non ha presentato istanza di accesso a tale anticipazione, non trovandosi nella condizione prevista da tale articolo.

Per quanto riguarda il settore sanitario, l'articolo 3 del decreto prevede la possibilità per le Regioni di accedere ad un'anticipazione di liquidità per il pagamento dei debiti sanitari cumulati al 31 dicembre 2012, entro il tetto massimo di 14 miliardi di euro, di cui 5 miliardi per il 2013 e 9 miliardi per il 2014.

Ai sensi dell'articolo 3, comma 2, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha provveduto, con decreto direttoriale in data 16 aprile 2013, al riparto dei primi 5 miliardi di euro da corrispondere nel 2013; il riparto definitivo dei 14 miliardi di euro, comprensivo degli importi previsti per l'anno 2014, sarà definito, secondo quanto previsto dal successivo comma 3, con decreto direttoriale che il MEF emanerà entro il 30 novembre 2013, previa ricognizione, in sede di Tavolo di verifica degli adempimenti regionali in materia sanitaria, delle grandezze prese a riferimento nel primo riparto.

Il successivo comma 5 del medesimo articolo stabilisce che le somme ricevute devono essere restituite allo Stato, comprensive di interessi, in un periodo non superiore a 30 anni con oneri a carico del bilancio regionale. Pertanto le Regioni dovranno predisporre misure idonee e congrue di copertura annuale per garantire la restituzione allo Stato dell'anticipazione ricevuta. Il tasso di interesse

a carico della Regione è pari al rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro a 5 anni in corso di emissione.

La Regione Emilia-Romagna, con il presente progetto di legge, ha reagito con assoluta tempestività alle opportunità aperte dal decreto-legge n. 35 del 2013, per permettere alle imprese fornitrici di beni e servizi del Servizio sanitario regionale di accedere con rapidità alle risorse finanziarie ad esse spettanti.

Tale opportunità si realizza peraltro in un anno, il 2013, nel quale – come conseguenza, da ultima, della *Spending Review* del 2012 – anche le Regioni virtuose quale la nostra, sono sottoposte a un ulteriore taglio di trasferimenti e risorse a disposizione dei rispettivi servizi sanitari.

Occorre quindi ribadire la necessità di un quadro di riferimento pluriennale delle risorse a disposizione delle Regioni e dei rispettivi sistemi sanitari come condizione indispensabile per garantire una efficace programmazione a medio e lungo termine di investimenti, innovazioni ed erogazione dei servizi ai cittadini.

2. Da dove nasce il debito degli enti del SSR

Per quanto riguarda gli enti del Servizio sanitario nazionale il ritardo dei pagamenti può essere ricondotto a due ragioni principali:

- * investimenti pregressi effettuati dalle Aziende sanitarie a valere sui finanziamenti correnti del SSR e tali da comportare una crisi di liquidità;

- * mancate erogazioni da parte delle Regioni di somme da queste incassate dallo Stato destinate al finanziamento della sanità o di risorse proprie che le stesse destinano autonomamente al finanziamento del SSR.

Per quanto riguarda la Regione Emilia-Romagna, le motivazioni dei ritardi nei pagamenti non ricadono nella fattispecie 2 sopra riportata, in quanto il bilancio regionale eroga agli enti del Servizio sanitario regionale le risorse relative al finanziamento e non ha utilizzato la liquidità della sanità per finalità extra-sanitarie.

Per la Regione Emilia-Romagna le ragioni dei tempi di pagamento in taluni settori della spesa sanitaria si sintetizzano di seguito:

A) Ritardo del trasferimento alla Regione delle risorse statali

La rimessa ordinaria di cassa è condizionata:

- dal raggiungimento dell'Intesa sul riparto del FSN corrente. Fino al raggiungimento dell'Intesa fra le Regioni sul riparto del FSN corrente dell'anno di riferimento, la rimessa mensile di cassa è pari a quella di due esercizi precedenti. Questo meccanismo determina una rimessa mensile di cassa non commisurata al finanziamento dell'anno di riferimento e quindi non allineata alla programmazione sanitaria regionale e al conseguente livello dei costi;
- dal finanziamento integrativo che viene erogato solo dopo il positivo superamento della verifica degli adempimenti dell'anno precedente a quello cui si riferisce la rimessa di cassa. A tutt'oggi il MEF ha certificato alla Regione Emilia-Romagna il superamento della verifica degli adempimenti dell'anno 2010 ed ha erogato la quota premiale relativa a tale anno. La verifica adempimenti del 2011 è tuttora in corso;
- dal ritardo nell'erogazione per cassa del finanziamento degli obiettivi di carattere prioritario del Piano sanitario nazionale e altre risorse vincolate e del saldo della mobilità interregionale.

A fine 2012 l'ammontare dei crediti della Regione Emilia-Romagna verso lo Stato era di oltre 350 milioni.

B) Mancato finanziamento degli ammortamenti netti

Il calcolo degli ammortamenti netti, ossia degli ammortamenti depurati dalla sterilizzazione, si compie portando a detrazione del costo degli ammortamenti le quote derivanti dall'utilizzo di contributi in conto capitale.

Sono oggetto di sterilizzazione le immobilizzazioni acquistate con contributi in conto capitale statali e regionali e con donazioni da privati; se quindi l'investimento è stato realizzato con fondi pubblici (contributi ex articolo 20 della legge n. 67 del 1988, contributi in conto capitale da parte della Regione, altri contributi, anche da privati, quali le donazioni), le quote annuali di ammortamento vengono "sterilizzate" attraverso l'iscrizione tra i ricavi di una specifica contropartita. Se invece l'investimento è stato realizzato attraverso l'indebitamento pluriennale (contrazione mutui) o attraverso il ricavato di alienazioni patrimoniali di beni disponibili, l'onere dell'ammortamento non viene sterilizzato e quindi rappresenta, a tutti gli effetti, un costo di esercizio per le Aziende sanitarie pubbliche, ancorché non monetario.

Sin dall'avvio del Tavolo di verifica degli adempimenti regionali (Stabilità ed equilibrio di gestione del Servizio sanitario) ex articolo 12 dell'Intesa 23 marzo 2005, istituito presso il MEF, gli ammortamenti sono stati esclusi dal calcolo dell'equilibrio finanziario e quindi non ne è mai stata richiesta la copertura finanziaria alle Regioni; la copertura del costo rappresentato dagli ammortamenti non è mai stata oggetto di compiuta discussione, quindi nei vari Patti per la

salute, siglati tra il Governo e le Regioni, non è mai stata ricompresa nel concetto di “fabbisogno sanitario riconosciuto”.

E' stata la caratteristica di costo non monetario, e il fatto che in regime di contabilità finanziaria (Stato e Regioni) l'ammortamento non viene rilevato, a far sì che non se ne affrontasse la copertura in termini finanziari.

All'avvio della contabilità economico patrimoniale ciascuna Regione, attraverso la propria normativa, si è data regole proprie e principi specifici; ovviamente questo non ha consentito di valutare in maniera omogenea le ricadute nella contabilità delle singole amministrazioni. Il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), cui le Regioni sono tenute ad uniformarsi, a partire dal 2012, ha stabilito regole di contabilizzazione degli investimenti e degli ammortamenti uniformi e tali da garantire sia l'equilibrio economico che l'equilibrio finanziario degli enti del Servizio sanitario Nazionale.

Dal 2011 sono cambiate le regole ministeriali di verifica degli adempimenti ai fini del calcolo dell'equilibrio finanziario delle varie Regioni; nel 2011 è stata assicurata la copertura finanziaria degli ammortamenti non sterilizzati di competenza dell'anno 2011 dei beni ad utilità pluriennale entrati in produzione nel 2010 e nel 2011.

Dal 2012 viene assicurata ogni anno la copertura degli ammortamenti non sterilizzati di tutti i beni in ammortamento.

C) Utilizzo di risorse correnti per finanziare investimenti

Nonostante l'impegno a carico del bilancio della Regione Emilia-Romagna a sostegno degli investimenti in sanità, ad integrazione dei fondi statali ex articolo 20 della legge n. 67 del 1988, attraverso il Programma regionale con il quale dal 2003 ad oggi sono state destinate ingenti risorse per il finanziamento di interventi sulle strutture sanitarie, incluse quelle per le cure odontoiatriche e per l'innovazione tecnologica, le Aziende sanitarie regionali si sono trovate nella necessità di dover sostenere costi aggiuntivi per realizzare alcuni interventi indifferibili, in quanto relativi alla sicurezza, indispensabili per continuare a garantire l'erogazione delle prestazioni sanitarie in strutture idonee o per completare la realizzazione di strutture e renderle quindi utilizzabili, nonché per effettuare interventi coerenti con le politiche energetiche regionali, destinate ad autofinanziarsi in un arco temporale di medio periodo.

Le risorse in conto capitale, per quanto integrate con i mezzi regionali, sono scarse per garantire l'ammmodernamento ed il rinnovo strutturale e tecnologico, tenuto conto anche della limitata capacità di indebitamento delle Aziende sanitarie; inoltre non esistono finanziamenti specifici utilizzabili per interventi di

modesta entità e ripetitivi, quali quelli necessari per l'adeguamento tecnologico, le manutenzioni straordinarie e l'acquisto di piccole tecnologie: in questo contesto alcune Aziende sanitarie hanno fatto così ricorso alle risorse correnti per finanziare gli investimenti, con i conseguenti effetti sotto il profilo dell'equilibrio finanziario delle gestioni.

3. Conclusione

Con l'adozione del presente progetto di legge, così come emendato in sede di Prima Commissione assembleare, si autorizza quindi la Regione ad accedere alle anticipazioni di liquidità previste dall'articolo 3 del citato decreto-legge n. 35 del 2013.

Per dare attuazione alla lettera a) del comma 5 dell'articolo 3, vengono definite le misure idonee e congrue di copertura annuale del rimborso delle anticipazioni di liquidità di cui ai commi 2 e 3 del medesimo articolo.

Con queste misure si favorirà l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario regionale e si garantirà la liquidità necessaria per il pagamento dei debiti sorti entro il 31 dicembre 2012.

Art. 1
Finalità

1. Al fine di favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario regionale e assicurare la liquidità necessaria per il pagamento dei debiti sorti entro il 31 dicembre 2012, la Regione Emilia-Romagna è autorizzata ad accedere alle anticipazioni di liquidità previste dall'articolo 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria) convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.

Art. 2
Accensione dell'anticipazione

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del decreto-legge n. 35 del 2013, convertito dalla legge n. 64 del 2013, la Regione Emilia-Romagna accede alle anticipazioni di liquidità nelle misure previste dai decreti direttoriali del Ministero dell'economia e delle finanze di cui all'articolo 3, commi 2 e 3 del decreto-legge n. 35 del 2013, convertito dalla legge n. 64 del 2013.

2. La Regione trasferisce agli enti del Servizio sanitario regionale le somme derivanti dalle anticipazioni di cui al comma 1, da destinare, in via esclusiva, al pagamento dei debiti previsti dai piani di pagamento di cui all'articolo 3, comma 5, lettera b), del decreto-legge n. 35 del 2013, convertito dalla legge n. 64 del 2013.

3. La Giunta regionale provvede con proprio atto a disciplinare gli adempimenti necessari in attuazione dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge n. 35 del 2013, convertito dalla legge n. 64 del 2013.

Art. 3
Rimborso dell'anticipazione con oneri a carico del bilancio regionale

1. Al rimborso delle anticipazioni di liquidità la Regione provvede con oneri a carico del proprio bilancio, alle condizioni previste all'articolo 3, comma 5, lettera c), del decreto-legge n. 35 del 2013, convertito dalla legge n. 64 del 2013.

2. Il pagamento del rimborso delle anticipazioni di liquidità è garantito dalla Regione Emilia-Romagna mediante l'utilizzo di apposite unità previsionali di base e di appositi capitoli che verranno dotati della necessaria disponibilità, per l'intera durata del rimborso stesso.

3. Le spese per il rimborso delle anticipazioni di liquidità, sia per la parte di rimborso del capitale che per la quota di interessi, rientrano fra le spese classificate obbligatorie ai sensi e per gli effetti dell'articolo 25 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 (Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione delle L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e 27 marzo 1972, n. 4).

Art. 4

Copertura finanziaria e variazioni di bilancio

1. Per l'attuazione della presente legge e con riferimento al decreto direttoriale del Ministero dell'economia e delle finanze del 16 aprile 2013, di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 35 del 2013, convertito dalla legge n. 64 del 2013, la Regione provvede all'istituzione di appositi capitoli e di specifiche unità previsionali di base per l'iscrizione dell'anticipazione di liquidità, nella parte entrata del bilancio regionale e per l'iscrizione dei relativi trasferimenti agli enti del Servizio sanitario regionale, nella parte spesa del bilancio regionale mediante la seguente variazione al bilancio di previsione 2013 e pluriennale 2013-2015, con riferimento all'esercizio 2013:

STATO DI PREVISIONE DELL'ENTRATA –

a) Variazioni in aumento

TITOLO 5

CATEGORIA 19 ANTICIPAZIONI ED ALTRE OPERAZIONI DI CREDITO A BREVE TERMINE

U.P.B. 5.19. 13500 "Anticipazioni di liquidità dallo Stato"

Stanziamiento di competenza EURO 423.584.000,00

Stanziamiento di cassa EURO 423.584.000,00

Cap. 06940 "Anticipazioni di liquidità dallo Stato a valere sul "Fondo Anticipazione di liquidità di cui all'art. 3 del D.L. n. 35 del 2013" (Art. 3 D.L. 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla Legge 6 giugno 2013 n. 64)"

Stanziamiento di competenza EURO 423.584.000,00

Stanziamiento di cassa EURO 423.584.000,00

STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA –

a) Variazioni in aumento

TITOLO II - SPESE D'INVESTIMENTO

CATEGORIA ECONOMICA 237 TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE ALLE UNITA' SANITARIE LOCALI

U.P.B. "Trasferimenti in capitale agli enti del servizio sanitario regionale"
1.5.1.3.18900

Stanziamiento di competenza EURO 423.584.000,00

Stanziamiento di cassa EURO 423.584.000,00

Cap.52050 "Trasferimenti in capitale agli enti del servizio sanitario regionale a valere sul "Fondo Anticipazione di liquidità di cui all'art. 3 del D.L. n. 35 del 2013" (Art. 3, D.L. 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla L. 6 giugno 2013, n. 64)"

Stanziamiento di competenza EURO 423.584.000,00

Stanziamiento di cassa EURO 423.584.000,00

2. Per l'iscrizione dell'anticipazione di liquidità, nella parte entrata del bilancio regionale e per l'iscrizione dei relativi trasferimenti agli enti del Servizio sanitario regionale, nella parte spesa del bilancio, di cui ai decreti direttoriali del Ministero dell'economia e delle finanze previsti dall'articolo 3, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 35 del 2013, convertito dalla legge n. 64 del 2013, la Giunta regionale è autorizzata ad apportare, con propri provvedimenti amministrativi, le opportune variazioni al bilancio di competenza e di cassa.

3. Alla copertura degli oneri per il rimborso degli interessi e delle anticipazioni, di cui articolo 3 del decreto-legge n. 35 del 2013, convertito dalla legge n. 64 del 2013, derivanti dall'attuazione della presente legge, si fa fronte, fino all'importo di Euro 30.000.000,00 per l'esercizio 2014 e fino all'importo di Euro 50.000.000,00 a decorrere dall'esercizio 2015, mediante la seguente variazione agli esercizi 2014 e 2015 del bilancio di previsione 2013 e pluriennale 2013-2015:

STATO DI PREVISIONE DELLA SPESA

a) Variazioni in diminuzione

U.P.B. 1.7.1.1.29000 "Fondo di riserva per le spese obbligatorie"

Stanziamiento di competenza:

Esercizio 2014 EURO 30.000.000,00

Esercizio 2015 EURO 50.000.000,00

Cap. 85100 "Fondo di riserva per le spese obbligatorie"

Stanziamento di competenza:

Esercizio 2014	EURO	30.000.000,00
Esercizio 2015	EURO	50.000.000,00

b) Variazioni in aumento

U.P.B. 1.7.4.2.30270 "Interessi passivi e oneri per anticipazioni passive di cassa"

Stanziamento di competenza:

Esercizio 2014	EURO	19.311.647,68
Esercizio 2015	EURO	31.811.987,14

Cap. 87850 "Interessi passivi per le anticipazioni di liquidità dallo Stato a valere sul "Fondo Anticipazione di liquidità di cui all'art. 3 del D.L. n. 35 del 2013" (Art. 3, D.L. 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla L. 6 giugno 2013, n. 64). - Spese obbligatorie"

Stanziamento di competenza:

Esercizio 2014	EURO	19.311.647,68
Esercizio 2015	EURO	31.811.987,14

U.P.B. 1.7.4.5.30550 "Rimborso di anticipazioni passive di cassa nel settore sanità"

Stanziamento di competenza:

Esercizio 2014	EURO	10.688.352,32
Esercizio 2015	EURO	18.188.012,86

Cap. 88850 "Rimborso delle anticipazioni di liquidità dallo Stato a valere sul "Fondo Anticipazione di liquidità di cui all'art. 3 del D.L. n. 35 del 2013" (Art. 3, D.L. 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla L. 6 giugno 2013, n. 64). - Spese obbligatorie"

Stanziamento di competenza:

Esercizio 2014	EURO	10.688.352,32
Esercizio 2015	EURO	18.188.012,86

4. A decorrere dall'esercizio 2016, la Regione provvede alla copertura degli oneri per il rimborso delle anticipazioni e degli interessi, derivanti dall'attuazione della presente legge, con i fondi annualmente stanziati nelle unità previsionali di base e relativi capitoli del bilancio regionale, che verranno dotati della necessaria

disponibilità, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 37 dalla legge regionale n. 40 del 2001.

Art. 5
Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nel Bollettino ufficiale telematico della Regione Emilia-Romagna.