

L'armonizzazione dei bilanci delle Regioni e la specificità della disciplina contabile per la spesa sanitaria: l'esperienza della Regione Liguria

di Claudia Morich*, Bruna Aramini*, Stefania Falzi**, Tiziana Virgilio**

Numero 1/2015

4

ALTRE REGIONI

Il D.Lgs. n. 118/2011: l'armonizzazione dei bilanci delle Regioni e della spesa sanitaria

Il 1° gennaio 2015, dopo tre anni di sperimentazione, è entrata a regime per gli Enti territoriali (Regioni, Enti Locali e loro Enti ed Organismi) la riforma contabile di cui al D.Lgs. n. 118/2011, introdotta da uno dei decreti attuativi della Legge delega n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale e ridefinita, nella sua versione finale, dal D. Lgs. correttivo ed integrativo n. 126/2014 come applicativa dell'art. 117, co. 2, lett. e) della Costituzione.

Durante la sperimentazione la L. Cost. n. 1/2012 relativa all'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale ha, infatti, traslato l'armonizzazione dei bilanci da materia concorrente a materia di competenza esclusiva dello Stato, motivo per cui, a decorrere dal 1° gennaio 2015, cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili con la nuova disciplina.

Le Regioni dovranno adottare la contabilità finanziaria cui affiancano, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, e dovranno conformare la propria gestione ai principi contabili generali ed a quelli applicati (della programmazione, della contabilità finanziaria, della contabilità economico-patrimoniale e del bilancio consolidato) come definiti dal Titolo I del D.Lgs. n. 118/2011.

La riforma introduce, tuttavia, al Titolo II del D. Lgs. n. 118/2011, principi contabili generali ed applicati per il Settore Sanitario, definendo una disciplina specifica diretta a regolamentare le modalità di redazione e consolidamento dei bilanci da parte degli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale, tra cui la Regione per la parte del bilancio relativa alla gestione delle risorse per la sanità.

Il percorso della Regione Liguria nell'avvicinamento al Titolo I del D.Lgs. n. 118/2011 e nel processo di revisione del proprio impianto contabile

La Regione Liguria, pur non rientrando tra gli enti sperimentatori individuati dallo Stato, dal 2012 al 2014 ha partecipato alle attività del Gruppo di Lavoro "Sperimentazione", costituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed ha promosso, con la Regione Lombardia, l'istituzione di confronti periodici.

La Regione Liguria ha avviato un percorso di avvicinamento ed adeguamento alla riforma a cura della Direzione Risorse Finanziarie la quale ha provveduto, anche mediante la costituzione di apposito Gruppo di Lavoro interno alla Direzione medesima, ad individuare aree tematiche ed un programma di interventi preparatori da attuare, tra i quali:

- presidio evoluzione normativa e valutazione impatti;
- avvio di un processo di revisione straordinaria dei residui attivi e passivi, propedeutico al riaccertamento straordinario disposto dal D. Lgs. n. 118/2011;
- adeguamenti informatici della procedura di contabilità in uso per consentire l'adozione dal 1° gennaio 2015 del nuovo principio di competenza finanziaria;
- programma di formazione per il personale regionale;
- Delibera di Giunta Regionale inerente le disposizioni attuative e di indirizzo per l'avvio della riforma al 1° gennaio 2015;
- Circolare relativa alle disposizioni attuative in merito all'introduzione del principio applicato di contabilità finanziaria potenziata.

Tale principio prevede che le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate siano registrate nelle scritture contabili nel momento in cui l'obbligazione sorge ma con imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza.

Al fine di dare evidenza contabile alla distribuzione temporale

dell'obbligazione è stata individuata, come soluzione gestionale, l'introduzione del piano finanziario quale presupposto per la registrazione contabile dell'accertamento/impegno.

Nell'attuale sistema informativo di contabilità è stata quindi progettata e rilasciata un'apposita funzionalità per l'adozione del piano finanziario come strumento di gestione e di raccordo dei nuovi istituti contabili connessi all'applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata: fondo pluriennale vincolato, riaccertamento straordinario ed ordinario dei residui, e bilancio pluriennale autorizzatorio.

L'adeguamento del bilancio regionale alle disposizioni del Titolo II del D.Lgs. n. 118/2011

La Regione Liguria ha provveduto ad ottemperare alle prescrizioni fissate dal Titolo II del D. Lgs. n. 118/2011, attraverso:

- l'individuazione dei nuovi profili di responsabilità definiti in relazione all'istituzione della cosiddetta "Gestione Sanitaria Accentrata" (GSA) all'interno della propria struttura organizzativa, quale specifico centro di responsabilità deputato alla tenuta della contabilità economico-patrimoniale (responsabile regionale della GSA e terzo certificatore) (art. 22, co. 1);
- l'accensione di appositi conti di tesoreria dedicati alla gestione sanitaria (conto corrente bancario presso il Tesoriere Regionale e conto di tesoreria unica presso la Tesoreria Provinciale dello Stato) (art. 21);
- lo svolgimento delle attività inerenti le problematiche connesse alla definizione dello Stato Patrimoniale di apertura della GSA, alla corretta rilevazione dei crediti e dei debiti della stessa nei confronti della Regione, dello Stato e delle Aziende Sanitarie, alla definizione dei dati finanziari di apertura e della determinazione del patrimonio netto ed alla perimetrazione dei capitoli del bilancio regionale aventi riflessi sulla GSA.

Il raccordo tra i principi del bilancio regionale ordinario (Titolo I) ed i principi del Settore Sanitario (Titolo II): questioni aperte

Dall'applicazione del nuovo impianto normativo scaturito dalla riforma contabile derivano alcune criticità, tra cui il "disallineamento" tra i principi contabili del D. Lgs. n.118/2011 disciplinati distintamente per la parte di bilancio regionale riguardante il finanziamento e la spesa del Servizio Sanitario (che segue il Titolo II) e la restante parte del bilancio regionale (che segue i Titoli I e III). Ad oggi, tra i principali nodi irrisolti, rileva quello della mancanza di una puntuale definizione del cosiddetto "perimetro sanità", ossia l'insieme dei capitoli di contabilità finanziaria, sia di entrate che di spesa, in cui deve essere articolato il bilancio regionale secondo la prescrizione del co. 1 dell'art. 20 del D. Lgs. n. 118/2011, che pone a carico delle Regioni l'obbligo di garantire, nell'ambito del proprio bilancio, un'esatta "perimetrazione" delle entrate e delle spese relative al finanziamento del proprio Servizio Sanitario, i cui movimenti confluiscono nel bilancio della GSA e nel consolidato "sanità", ivi incluse le risorse autonome regionali aggiuntive.

Tenuto conto dei principi di unità ed universalità del bilancio si profila pertanto l'esigenza di definire un quadro di regole contabili uniforme per l'intero bilancio regionale ed un più completo raccordo in termini di principi contabili tra la gestione della parte "sanitaria" del bilancio regionale e la gestione della restante parte del bilancio.

In conclusione, la nuova disciplina relativa all'armonizzazione dei sistemi contabili delle Regioni (Titoli I e III) deve trovare applicazione in linea generale su tutto il bilancio regionale, ossia anche per la parte "perimetrata sanità", alla quale per contro continua ad applicarsi la disciplina specifica del Titolo II.

*Regione Liguria, **Liguria Ricerche S.p.A.