

TAB 39/REG

CONSISTENZA TOTALE DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI E GRADO DI COPERTURA									
ANNI 1995 - 2000									
(in milioni di lire)									
PIEMONTE					LOMBARDIA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1995	191.805	1996	27.095	14,13	1995	1.807.428	1996	497.098	27,50
1996	426.868	1997	30.899	7,24	1996	1.813.835	1997	511.413	28,20
1997	279.097	1998	51.150	18,33	1997	2.156.731	1998	716.100	33,20
1998	384.237	1999	28.220	7,34	1998	2.792.900	1999	1.227.200	43,94
1999	513.968	2000	62.000	12,06	1999	3.026.765	2000	1.939.100	64,07
2000	656.169	2001	42.986	6,55	2000	2.731.738	2001	1.791.238	65,57
VENETO					LIGURIA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1995	1.657.963	1996	699.000	42,16	1995	516.400	1996	250.000	48,41
1996	1.621.000	1997	450.000	27,76	1996	524.290	1997	240.000	45,78
1997	1.754.176	1998	450.000	25,65	1997	823.524	1998	520.000	63,14
1998	1.986.641	1999	450.000	22,65	1998	1.006.858	1999	700.000	69,52
1999	1.783.000	2000	500.000	28,04	1999	825.379	2000	750.000	90,87
2000	1.736.992	2001	498.000	28,67	2000	950.975	2001	600.000	63,09
EMILIA ROMAGNA					TOSCANA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1995	485.051	1996	339.267	69,94	1995	411.595	1996	411.595	100,00
1996	502.783	1997	363.088	72,22	1996	375.703	1997	375.703	100,00
1997	772.646	1998	588.890	76,22	1997	368.091	1998	368.091	100,00
1998	526.365	1999	394.848	75,01	1998	921.917	1999	921.917	100,00
1999	616.718	2000	435.063	70,54	1999	364.037	2000	364.037	100,00
2000	921.259	2001	730.458	79,29	2000	662.653	2001	662.653	100,00
UMBRIA					MARCHE				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1995	11.634	1996	2.371	20,38	1995	261.988	1996	261.988	100,00
1996	12.721	1997	2.544	20,00	1996	315.888	1997	268.888	85,12
1997	13.837	1998	3.158	22,82	1997	384.648	1998	261.879	68,08
1998	16.966	1999	2.340	13,79	1998	287.122	1999	186.881	65,09
1999	18.478	2000	2.132	11,54	1999	429.556	2000	312.443	72,74
2000	16.386	2001	2.938	17,93	2000	375.161	2001	137.219	36,58

segue ==&gt;

## XIV LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

segue TAB 39\REG

LAZIO					ABRUZZO				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI(*)	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1995	2.015.392	1996	318.766	15,82	1995	1.585.910	1996	1.199.421	75,63
1996	1.758.533	1997	334.992	19,05	1996	960.608	1997	743.376	77,39
1997	1.611.546	1998	202.005	12,53	1997	1.724.312	1998	1.372.000	79,57
1998	1.538.293	1999	185.747	12,07	1998	2.045.882	1999	1.520.914	74,34
1999	1.489.748	2000	99.969	6,71	1999	2.054.747	2000	2.021.503	98,38
2000	1.186.582	2001	112.491	9,48	2000	1.955.750	2001	1.955.750	100,00
MOLISE					CAMPANIA(**)				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1995	397.936	1996	395.615	99,42	1995	2.580.329	1996	400.000	15,50
1996	440.532	1997	439.506	99,77	1996	2.777.508	1997	600.000	21,60
1997	446.922	1998	446.668	99,94	1997	2.581.000	1998	400.000	15,50
1998	445.325	1999	445.220	99,98	1998	2.581.000	1999	400.000	15,50
1999	445.291	2000	445.291	100,00	1999	2.581.000	2000	400.000	15,50
2000	437.179	2001	435.904	99,71	2000	2.581.000	2001	400.000	15,50
PUGLIA					BASILICATA				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1995	501.000	1996	43.522	8,69	1995	565.372	1996	254.496	45,01
1996	552.000	1997	39.706	7,19	1996	694.554	1997	377.367	54,33
1997	312.000	1998	9.887	3,17	1997	700.289	1998	407.644	58,21
1998	237.918	1999	12.000	5,04	1998	683.377	1999	391.309	57,26
1999	230.531	2000	11.800	5,12	1999	636.519	2000	337.258	52,98
2000	230.531	2001	11.800	5,12	2000	556.770	2001	270.000	48,49
CALABRIA					TOTALE REGIONI				
ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI	ANNI	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ANNI	COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA RESIDUI PERENTI
1995	1.768.636	1996	1.768.636	100,00	1995	14.758.439	1996	6.868.870	46,54
1996	1.725.862	1997	1.725.862	100,00	1996	14.502.685	1997	6.503.344	44,84
1997	1.493.905	1998	1.493.905	100,00	1997	15.422.724	1998	7.291.377	47,28
1998	1.472.096	1999	1.472.096	100,00	1998	16.926.897	1999	8.338.692	49,26
1999	1.541.900	2000	1.541.900	100,00	1999	16.557.637	2000	9.222.496	55,70
2000	1.587.000	2001	1.587.000	100,00	2000	16.586.145	2001	9.238.437	55,70

FONTE: dati forniti dalle Regioni a seguito istruttoria Corte dei conti

(\*) Gli importi dei residui perenti relativi all'Abruzzo sono comprensivi, sia dei residui perenti propri, sia dei residui perenti vincolati e, per l'impossibilità di distinguerli, anche dell'economie vincolate

(\*\*) Per la Campania in mancanza di dati per il '98 e per il '99 e '00 sono riportati i dati '97 per esigenze di totali complessivi

I residui perenti delle Regioni a statuto ordinario - che ammontano complessivamente al termine dell'esercizio 2000 a 16.586 miliardi rispetto ai 16.557 miliardi del 1999 - appaiono in lieve crescita raggiungendo i livelli massimi del periodo registrati nell'esercizio 1998.

Quanto al margine di copertura necessario per far fronte alle richieste dei creditori, è opportuno rammentare l'avviso, già espresso da questa Corte sin dal 1996 [Sez. Riunite, Delib. 1/1996], secondo cui costituisce un criterio prudenziale di garanzia per l'equilibrio di bilancio, uno stanziamento compensativo idoneo ad offrire una copertura percentuale almeno del 70%.

Sotto tale profilo, la suesposta tabella mostra che gli stanziamenti, complessivamente appostati nei bilanci delle Regioni a statuto ordinario a copertura delle perenzioni totali, al termine dell'anno 2000 ammontano a 9.238 miliardi [erano 9.222 miliardi nel 1999] cui corrisponde un grado ancora insufficiente di copertura.

I risultati disaggregati per Regione offrono tuttavia risultati molto disomogenei. A fronte infatti di Regioni ove i documenti contabili evidenziano un soddisfacente grado di copertura dei propri residui perenti - come in Toscana [100%], Abruzzo [100%], Molise [99,7%], Calabria [100%], Emilia Romagna [79,2%] - scendono, nell'esercizio 2000, sotto il margine di copertura prudenziale del 70%, la Lombardia [65,5%], la Liguria [63,9%], le Marche [36,5%] e la Basilicata [48%].

Preoccupante appare infine la situazione nelle Regioni Piemonte [6,5%], Veneto [28,6%], Umbria [17,9%], Lazio [9,8%], nelle quali il bassissimo indice di copertura, pur liberando risorse da appostare in bilancio per l'attuazione delle politiche regionali, si riflette sugli equilibri di bilancio la cui precarietà potrebbe risultare idonea a determinare una non prevista crescita del fabbisogno ovvero a rendere necessario posticipare ulteriormente spese, generalmente di investimento, suscettibili invece di accrescere lo sviluppo dell'economia regionale.

### **8. L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2000 nel confronto con i risultati delle precedenti gestioni**

Nella seguente tabella sono stati raccolti, per ciascuna Regione a statuto ordinario, i dati relativi ai risultati di amministrazione degli anni 1996-2000 tratti dai bilanci e dai rendiconti trasmessi [per la dimostrazione analitica della situazione di amministrazione di ciascuna Regione si rinvia al Volume II degli Allegati].

Occorre a tal fine precisare, come già evidenziato nel paragrafo 5, il diverso modo di operare tra le varie Regioni nella ricomposizione delle risultanze contabili ai fini della definizione delle situazioni di amministrazione. Si ricorda infatti che l'ammontare del fondo cassa degli esercizi precedenti, come risulta dai documenti regionali, assume valori nettamente differenziati a seconda che nel sistema di contabilità regionale siano o meno considerati in bilancio e registrati a rendiconto i movimenti di cassa con la Tesoreria dello Stato. Mentre nel primo caso [seguito dalla maggior parte delle Regioni] il saldo di cassa, e quindi l'avanzo di amministrazione, comprende le sole le disponibilità liquide esistenti presso il tesoriere regionale, nel secondo caso [totale assenza di registrazione contabile di tali movimenti] figurano, quali saldi a pareggio, le ben superiori somme esistenti presso la Tesoreria dello Stato.

Deve essere ancora osservato, per la Regione Puglia, che la mancata indicazione nella tabella del dato corrispondente alle economie vincolate si collega alla particolare disciplina contabile introdotta con la legge regionale 22/97 [art. 9], secondo la quale le entrate vincolate non utilizzate danno luogo alla formazione e contabilizzazione di residui di stanziamento anziché di economie da riscrivere.

Ciò premesso, emerge dai dati raccolti che in tutte le Regioni l'esercizio 2000 si è chiuso con un avanzo di amministrazione.

Alla crescita del relativo importo riscontrata nella maggior parte delle realtà regionali [fanno eccezione il Piemonte, le Marche, il Lazio, l'Abruzzo e il Molise] non corrisponde tuttavia un accresciuto margine di risorse utilizzabile a copertura di ulteriori decisioni di spesa oltre a quelle già vincolate nella destinazione.

Pesano infatti sull'avanzo contabile, da un lato, le economie realizzate su autorizzazioni di spesa finanziate con entrate a destinazione vincolata — che sulla base dei principi contabili dovrebbero essere riproposte nell'esercizio successivo mediante

reiscrizione nel corrispondente capitolo di bilancio<sup>39</sup> — e, dall'altro, l'importo dei residui perenti i quali, seppur cancellati dalle contabilità, restano collegati ad obbligazioni sorte e tuttora esistenti.

Le economie a destinazione vincolata evidenziano una spiccata crescita rispetto al precedente esercizio [tranne per l'Umbria, il Lazio, l'Abruzzo, il Molise e la Calabria] mentre l'andamento dei residui perenti mostra nel complesso un lieve incremento con l'eccezione della consistente diminuzione registrata dal Lazio e dalla Lombardia e la crescita più accentuata della Toscana, dell'Emilia Romagna e del Piemonte.

Agli importi così individuati devono eventualmente aggiungersi le entrate a destinazione vincolata — generalmente di modesto importo — versate al termine dell'esercizio e quindi in tempi non utili per disporre gli adempimenti necessari ad allocare i fondi acquisiti nei capitoli di spesa istituiti per realizzare gli obiettivi prefigurati.

Alla luce di queste considerazioni, la tabella seguente evidenzia il rapporto tra i dati relativi alla situazione contabile di avanzo di amministrazione degli anni 1996-2000 con quelli delle economie vincolate e dei residui perenti.

---

<sup>39</sup> Art. 21 della legge n. 335/76, ora art. 22 della legge n. 76/2000.

TAB 40/REG

SITUAZIONE DI AMMINISTRAZIONE - ECONOMIE VINCOLATE - RESIDUI PERENTI 1996 - 2000						
(in miliardi di lire)						
REGIONI		1996	1997	1998	1999	2000
PIEMONTE	Risult. amministrazione	1.377	1.529	1.231	1.659	1.046
	Economie vincolate	1.409	1.790	1.942	0	0
	Res. perenti complessivi	426	279	384	514	656
LOMBARDIA	Risult. amministrazione	5.033	4.712	4.319	4.965	5.339
	Economie vincolate	5.615	5.224	4.963	5.919	6.517
	Res. perenti complessivi	1.813	2.157	2.793	3.027	2.732
VENETO	Risult. amministrazione	1.917	2.262	2.297	2.479	2.515
	Economie vincolate	1.326	1.705	1.628	1.832	2.150
	Res. perenti complessivi	1.621	1.754	1.987	1.783	1.737
LIGURIA	Risult. amministrazione	436	694	791	576	822
	Economie vincolate	203	165	101	125	274
	Res. perenti complessivi	524	824	1.007	825	951
EMILIA ROMAGNA	Risult. amministrazione	1.157	1.258	1.483	1.772	2.339
	Economie vincolate	872	610	1.035	1.255	1.580
	Res. perenti complessivi	502	773	526	617	921
TOSCANA	Risult. amministrazione	862	1.057	2.034	1.507	1.629
	Economie vincolate	487	689	1.114	733	979
	Res. perenti complessivi	376	368	921	364	663
UMBRIA	Risult. amministrazione	407	653	2.056	877	920
	Economie vincolate	579	751	2.144	801	773
	Res. perenti complessivi	22	27	17	59	101
MARCHE	Risult. amministrazione	1.319	686	774	913	749
	Economie vincolate	1.041	517	691	167	708
	Res. perenti complessivi	316	385	287	430	375
LAZIO	Risult. amministrazione	417	439	1.136	2.492	1.489
	Economie vincolate	2.344	2.331	2.824	2.931	2.814
	Res. perenti complessivi	1.758	1.611	1.538	1.490	1.086
ABRUZZO	Risult. amministrazione	766	1.412	1.662	1.393	1.205
	Economie vincolate	807	(1) 1.507	(1) 1.760	(1) 1.734	(1) 1.595
	Res. perenti complessivi	154	320	381	321	360
MOLISE	Risult. amministrazione	452	483	491	524	487
	Economie vincolate	9	16	38	69	26
	Res. perenti complessivi	440	447	445	445	437
CAMPANIA (*)	Risult. amministrazione	7.239	2.931	8.461	9.121	9.121
	Economie vincolate	3.142	4.084	3.966	3.186	3.186
	Res. perenti complessivi	2.787	2.304	3.009	4.530	4.530
PUGLIA (**)	Risult. amministrazione	-215	-183	199	735	735
	Economie vincolate/ Residui di stanziamento	1.381	nd	nd	1.724	3.825
	Res. perenti complessivi	552	312	238	437	437
	Debiti in attesa di sistemazione contabile (***)	462	470	452	464	464
BASILICATA	Risult. amministrazione	710	745	761	743	722
	Economie vincolate	705	727	744	359	377
	Res. perenti complessivi	694	706	683	636	557
CALABRIA	Risult. amministrazione	4.529	5.276	5.400	5.119	5.152
	Economie vincolate	2.804	3.563	3.415	4.818	3.565
	Res. perenti complessivi	1.725	1.494	1.472	1.542	1.587

FONTE: rendiconti e bilanci previsione (anni vari). Riscontro istruttorio con servizi finanziari delle Regioni

(1) la cifra è comprensiva anche dei residui perenti vincolati che la Regione reiscrive in competenza

(\*) per la Regione Campania sono riportati i dati relativi all'esercizio precedente

(\*\*) la Regione Puglia non procede più alla reiscrizione di economie a destinazione vincolata, ma mantiene le partite in bilancio quali residui di stanziamento (art. 9 L.R. 22/97)

I suesposti dati consentono di riscontrare per la maggior parte delle Regioni che, anche nell'esercizio 2000, l'ammontare raggiunto da tali ultime voci supera, talvolta in misura rilevante, l'avanzo di amministrazione. Tale situazione costituisce un tratto comune della maggior parte delle Regioni tranne per l'Umbria, il Molise e la Calabria ove l'avanzo di amministrazione non è completamente prosciugato da perenzioni e reiscrizioni e, seppur in minima parte, può offrire un margine di copertura per ulteriori decisioni di spesa oltre a quelle già vincolate nella destinazione.

Viceversa la crescita significativa del volume delle economie vincolate e dei residui perenti in tutte le altre Regioni, che continua a prosciugare interamente l'avanzo di amministrazione, evidenzia, seppure in via approssimativa, un progressivo irrigidimento del bilancio, destinato a porre in crescente tensione le politiche di spesa, soprattutto di investimento, anche alla luce delle restrizioni di cassa e dei limiti posti dalla legge di contabilità ai tetti massimi di indebitamento.

Tale situazione si presenta particolarmente problematica nelle ipotesi in cui il rapporto fra economie vincolate e assegnazioni statali [Titolo II] raggiunge o supera il 30%, evidenziando una scarsa autonomia di manovra sulle risorse assegnate e finalizzate, in particolare, a spese di investimento.

Il valore assunto nell'esercizio 2000 da tale rapporto sembra dimostrare - pur con differente graduazione - migliore capacità realizzativa degli interventi programmati per le Regioni: Molise [4,6%], Liguria [9,7%], Toscana [15%], Marche [29,7%] e Piemonte [che non riporta economie su assegnazioni vincolate]. Evidenziano una certa difficoltà le Regioni Veneto [41%], Umbria [45%], Lazio [47%] e Basilicata [49%], mentre una situazione di criticità presentano la Lombardia, l'Abruzzo e la Calabria che fanno registrare indici molto superiori alla media.

**PARTE III<sup>^</sup>****LA SANITA'**

- 1. Considerazioni generali**
- 2. La lievitazione dei disavanzi in sanità e il meccanismo sanzionatorio per la tenuta dei vincoli al fabbisogno**
- 3. Il quadro generale di riferimento nella definizione delle politiche regionali per la sanità: A) gli accordi Governo-Regioni 3 agosto 2000 e 8 agosto 2001**
- 4. Segue: B) il PSN 2002-2004 e l'accordo sulle liste di attesa**
- 5. La gestione dell'assistenza sanitaria e i disavanzi negli anni 1998 e 1999**
- 6. Entrate, uscite e disavanzi negli anni 2000 e 2001**
- 7. Il ripiano dei disavanzi sino all'anno 2001. Ripartizione a carico dello Stato e delle Regioni**
- 8. La spesa sanitaria di parte corrente. Analisi per categorie economiche**
  - 8.1. Il costo del personale e la sua gestione*
  - 8.2. La spesa farmaceutica. Anni 1998-2001*
  - 8.3. La spesa per beni e servizi*
  - 8.4. L'ospedaliera convenzionata*
- 9. Analisi per livelli assistenziali**
- 10. L'assistenza ospedaliera**
- 11. Principali indicatori nella gestione dell'assistenza ospedaliera**
  - 11.1. Indicatori di attività*



*11.2. Indicatori di domanda e indicatori di offerta*

*11.3. Indicatori di efficienza*

*11.4. Indicatori di complessità e appropriatezza*

*11.5. Conclusione valutazioni sulla base degli indicatori*

### **1. Considerazioni generali**

I paragrafi che seguono mettono in chiaro le misure introdotte con le recenti manovre di finanza pubblica con riguardo alle principali disposizioni in tema di assistenza sanitaria. Tali aspetti assumono deciso interesse con riguardo ai bilanci regionali per gli effetti destinati a prodursi in esito ai travalicamenti nelle gestioni sanitarie.

Le profonde innovazioni sul piano delle competenze e gli stessi cambiamenti nel sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario vanno coniugandosi con un pressante coinvolgimento del livello regionale nel processo di stabilità e risanamento della finanza pubblica, tramite il contributo richiesto per la realizzazione dell'obiettivo perseguito in ambito UEM di progressiva riduzione del disavanzo fino all'azzeramento nel 2003.

L'esigenza di contenimento della spesa corrente rappresenta un grosso problema per le Regioni a statuto ordinario nei cui bilanci di cassa l'80% è costituito da spesa corrente per la sanità, la cui evoluzione resta altresì condizionata dalle decisioni del Governo centrale.

In questo complesso quadro, che pone in contraddizione il maggior ruolo regionale e l'incerta previsività di fabbisogni e risorse cui fare sicuro affidamento, particolare interesse rivestono quelle disposizioni che, nell'ambito delle recenti manovre di finanza pubblica, fanno specifico riferimento al versante della sanità.

Si tratta di obiettivi e regole che, nel loro insieme, costituiscono essenziale quadro di riferimento per la messa in atto delle proprie politiche di bilancio da parte delle Regioni. Al contempo, valgono a segnare una strategia di insieme che, nel rispetto delle linee di azione autonome di ciascun livello di governo, funge da trama di coordinamento nel processo di costruzione di piani e programmi per l'organizzazione e lo sviluppo.

### **2. La lievitazione dei disavanzi in sanità e il meccanismo sanzionatorio per la tenuta dei vincoli al fabbisogno**

Nella prima parte di questo rapporto è stata posta in evidenza l'inconsueta crescita del fabbisogno del settore statale generata dal comparto regionale. E' stato

altresì chiarito come il maggiore impatto sui conti di cassa dell'anno 2001 sia da porre in relazione soprattutto con le esigenze di ulteriore copertura alla spesa sanitaria di parte corrente a causa di una sua lievitazione inattesa.

Gli effetti negativi trovano del resto riscontro nel livello di indebitamento netto del conto delle amministrazioni pubbliche il quale, stimato in corso d'anno all'1,1% del PIL e in questa misura indicato nel Programma di stabilità trasmesso a Bruxelles, è stato rideterminato dall'ISTAT con segnalazione di un ulteriore peggioramento dello 0,3% [1,4% del PIL]<sup>1</sup>.

Il percorso di rientro, tracciato dal recente Programma di stabilità e a suo tempo definito dal DPEF 2002-2006, esige attenta riconsiderazione. Quest'ultimo documento del resto non ha mancato di evidenziare come il già riscontrato scostamento dagli obiettivi di finanza pubblica fosse *“da ascrivere, dal lato della spesa, ad una crescita della spesa sanitaria superiore a quella ipotizzata”* nonché *“alla minore efficacia di contenimento della spesa per beni e servizi”*.

Le scelte di politica economica operate dal Governo e rappresentate nel Programma di stabilità, fanno leva su una crescita economica sostenuta in un contesto di pieno risanamento dei conti pubblici. All'obiettivo della stabilità economico-finanziaria sono ascrivibili, oltre le misure di contenimento della spesa pubblica tramite il controllo dei pagamenti, oltre la centralizzazione degli acquisti, *“la sottoscrizione di un nuovo patto di stabilità interno con le Regioni, per un più incisivo controllo della spesa sanitaria”*.

A tale riguardo va pure osservato che previsioni sull'evoluzione della spesa pubblica in sanità sono state elaborate nel Programma di stabilità, sulla base di proiezioni demografiche EUROSTAT<sup>2</sup>. Utilizzando questo scenario e le ipotesi di crescita economica indicate nella RPP 2002 si ipotizza che *“l'evoluzione della spesa sanitaria in rapporto al PIL resterebbe sostanzialmente invariata”* con la conseguenza di rendere ragionevole e coerente quanto stabilito nell'accordo Governo-Regioni dell'8

---

<sup>1</sup> I dati aggiornati si leggono in *Relazione sull'andamento dell'economia nel 2001 e aggiornamento delle previsioni per il 2002* – Ministero dell'economia e delle finanze. Si veda, Anche: ISTAT – *Conti economici nazionali*, 1 marzo 2002.

<sup>2</sup> Gruppo di lavoro sugli effetti dell'invecchiamento della popolazione. Comitato di politica economica (EPC-WGA) presso l'Unione Europea.

agosto 2001 per un finanziamento attestato – in un arco ragionevole di tempo - al 6% del PIL.

Dati più recenti<sup>3</sup> schiudono peraltro gravi interrogativi sulla praticabilità di percorso alla volta degli obiettivi di stabilità perseguiti con l'accordo e con il recepimento legislativo da parte del d.l. 347/'01 convertito con la legge 405/'01 [sui contenuti dell'accordo di agosto 2001, V. diffusamente Parte I<sup>^</sup>, par. 4] . Ne è prova l'emergere di ulteriore lievitazione nei disavanzi per oltre 5.600 miliardi di lire [2.892,25 milioni €], rispetto alla già avvenuta integrazione di 6.608 miliardi [3.412,74 milioni €] destinata dall'accordo di agosto ai livelli di assistenza sanitaria.

Ugualmente dicasi per l'anno 2000 con una maggiore spesa corrente per la sanità evidenziata a seguito di recente revisione del consuntivo di tale anno.

Allarmante è il tasso di crescita del fabbisogno sanitario il quale, nell'anno 2001, è pari a circa 142.351 miliardi di lire [73.517 milioni €], con un incremento percentuale del 6,2% che di qualche punto riduce il picco del 2000 pari ad un più 9,0% rispetto al 1999.

Ulteriori rischi si addensano sull'anno 2002, a causa di una inusitata effervescenza della spesa farmaceutica riscontrata nei primi tre mesi dell'anno [+14-15%]<sup>4</sup>, all'aumento del costo del personale della sanità rinveniente dall'ultimo contratto nazionale di comparto, agli effetti conseguenti gli obiettivi perseguiti dal Governo in tema di riduzione delle liste di attesa.

Rispetto ad un PIL nominale che evolve negli ultimi quattro anni [1998-2001] ad un tasso pari in media al 4,3%, la spesa corrente sanitaria misura una crescita che nei medesimi anni si attesta mediamente al 6,7%. Uno scarto, che smentisce la tenuta dei fabbisogni ipotizzati e la congruente copertura assicurata dai previsti finanziamenti.

Su queste basi preoccupa l'idea di una sanzione che vorrebbe riportare – in caso di mancata tenuta degli obiettivi sanitari – l'importo dei finanziamenti ai livelli fissati dall'accordo di agosto 2000 e dalla finanziaria 2001 [art. 85], con una riduzione destinata ad incidere sui previsti e concordati incrementi annuali per oltre il 2,3% a

<sup>3</sup> Si vedano a tale proposito le considerazioni in *Relazione sull'andamento dell'economia nel 2001 e aggiornamento dati per il 2002*, .cit. a nota 1.

<sup>4</sup> Risponde ad esigenze di contenimento della spesa farmaceutica la riduzione del prezzo dei farmaci disposta con il d.l. del 15 aprile 2002 n. 63.

partire dal 2001. Misura, questa, che riportando il tasso di crescita al 3,5%, mette a rischio la stessa possibilità di garantire quei livelli essenziali di assistenza [Lea] che il Governo centrale intende assicurare, ma per i cui costi è stata riconosciuta l'esigenza di un finanziamento pari nel 2001 a 138.000 miliardi di lire [incluse le quote per altri Enti del settore], quale "anno zero" di partenza per incrementi percentuali annui del 5,8% e, in breve lasso di tempo, da portare al 6%. Ridurre tali finanziamenti avrebbe l'effetto implicito di altrettanta compressione dei livelli essenziali, dal momento che l'impegno da parte regionale di garantire i livelli delle prestazioni sanitarie si misura sulle rispettive quote di finanziamento assicurate [art. 83, 1° comma, finanziaria 2001], risolvendosi in caso contrario in una violazione all'art. 27 della 468/78 e *vulnus* all'art. 81 cost. [V. a riguardo, Parte I<sup>a</sup>, parag. 4.1.].

Del resto va pure osservato come nello scostamento dagli obiettivi possono giocare molteplici fattori, molti dei quali sopravvenuti agli accordi e non riferibili a responsabilità del comparto regionale. La sanzione di riduzione dei finanziamenti rischia di tradursi in una misura volta piuttosto a dare soluzione alla questione della copertura finanziaria dei livelli essenziali di assistenza, evitando di affrontarla con la dovuta chiarezza e trasparenza, a scapito oltretutto della stessa funzione programmatoria regionale ostacolata e messa in tensione dall'incertezza dei finanziamenti e dalla reiterata modificazione delle regole.

Già nella relazione dello scorso anno questa Corte ha avuto modo di osservare che il decentramento delle responsabilità finanziarie e della decisione su quanto e quale sanità offrire ai cittadini devono essere sufficientemente ampi, né il Governo dovrebbe imporre standard troppo elevati di offerta sanitaria uguali per tutti, piuttosto indicando — nel rispetto del principio di essenzialità — livelli strettamente commisurati alle risorse compatibili con gli equilibri di finanza pubblica, con possibilità per le Regioni di differenziarsi sulla base di proprie autonome scelte. Posto un criterio di perequazione basato su criteri oggettivi, il vincolo di bilancio potrebbe allora ragionevolmente gravare sulle amministrazioni regionali in relazione a determinazioni e scelte realmente proprie.

In questo differente quadro di riferimento dovrebbe essere inclusa una più aggiornata previsione sul 2002 la quale, programmata sul 5,8% di crescita percentuale,

soffre il risultato 2001, che parametrato quale “anno zero”, sconta ben 4,4% punti percentuali di ridimensionamento, risolvendosi in un margine di crescita irrealisticamente ridotto all'1,4 %. Non a caso prime intese fra Governo e Regioni, risalenti al dicembre scorso, ridefiniscono l'importo del fabbisogno 2002 nel più elevato importo di 146.376 miliardi di lire, che lascia tuttavia la crescita nella percentuale del 2,8% con uno scarto di 3 punti percentuali rispetto alla programmato allineamento con le altre realtà europee.

### **3. Il quadro generale di riferimento nella definizione delle politiche regionali per la sanità: A) gli accordi Stato-Regioni 3 agosto 2000 e 8 agosto 2001**

A partire dall'agosto 2000, con l'accordo Governo-Regioni del 3 agosto di quell'anno, recepito a sua volta in finanziaria 2001, la sanità, pur nel quadro degli impegni assunti dal nostro paese con l'ingresso nell'area della moneta unica, assume una regolamentazione pattizia caratterizzata da obblighi reciprocamente assunti sia dallo Stato, sia dalle Regioni, ove gli aspetti finanziari sono parte integrante del sinallagma che lega i rispettivi adempimenti. L'indicato accordo dà in realtà sostegno ad una modificazione legislativa il cui risultato finale è l'abbattimento della preordinata soglia di riduzione di fabbisogno finanziario del comparto regionale, di qui in poi misurato al netto delle esigenze di finanziamento dell'assistenza sanitaria<sup>5</sup>. A compensazione dell'allentamento del vincolo e a nuova copertura viene tuttavia previsto, a partire dall'anno 2000, l'accollo totale ai bilanci regionali dei travalicamenti rispetto ai finanziamenti destinati al servizio sanitario nazionale, facendovi fronte mediante aumento delle imposte da deliberare sui bilanci 2002 oppure con mutui a proprio carico<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> La riduzione del disavanzo per il '99 era prevista [art. 28 finanziaria '99] pari ad almeno 0,1 punto percentuale di PIL con costanza rispetto al PIL nei due anni successivi; 2.200 miliardi quindi da ripartire fra Regioni [a statuto ordinario e speciale], Comuni, Province, Comunità montane. Il risparmio atteso dal comparto delle Regioni a statuto ordinario era previsto nell'ordine di 1000 miliardi e ciascun ente vi avrebbe contribuito tramite una correzione al proprio saldo tendenziale consolidato per il '99 [+ 3,6%] per un importo pari all'1% dei pagamenti di cassa di parte corrente, ivi comprese le spese per l'assistenza sanitaria. Una volta esclusi i risparmi attesi dalla sanità, l'obiettivo di contenimento ne risulta inevitabilmente ridotto salvi differenti recuperi.

<sup>6</sup> Seppure l'indicata misura compensativa possa fungere da copertura a fronte dell'esclusione della sanità dal computo del risparmio atteso per il 2000 e 2001, cambia tuttavia la composizione e la qualità dei

E' interessante notare come l'esclusione della spesa sanitaria dal patto di stabilità interno sia da porre in relazione con un nuovo assetto disegnato nelle relazioni Governo-Regioni in sanità. La difficile individuazione delle rispettive responsabilità con riguardo all' "incremento incontrollato" della spesa, ove molta è stata l'influenza di una eccessiva frammentazione delle competenze, ha focalizzato la riflessione su alcuni nodi problematici che più di altri hanno richiesto attenzione e risposta.

Il primo, implicato dall'obiettivo ineludibile di un'equa distribuzione di sacrifici e responsabilità, ha posto in risalto l'urgenza di un adeguato e efficiente sistema di monitoraggio e di controllo per corrispondere all'esigenza conoscitiva in ordine all'origine dei fabbisogni e alla loro oggettiva riferibilità all'uno o all'altro livello di governo.

Non minore priorità ha rivestito la necessità di riparare ai "guasti" del passato, tramite definitiva sistemazione dei deficit pregressi.

Su queste premesse l'avvio per un deciso superamento della logica di annuali sottostime dei fabbisogni sanitari e delle risorse destinate a finanziarli.

Quanto ai disavanzi pregressi registrati sino all'anno 1999 dalle gestioni sanitarie, l'accordo Governo-Regioni dell'agosto 2000 ha previsto un ulteriore finanziamento, a carico del bilancio dello Stato, per 3.000 miliardi in aggiunta ai 13.000 miliardi già previsti in finanziaria 2000 [Tab. A, legge 23.12.1999 n. 488]. La finanziaria 2001 ha dato attuazione a tali impegni con l'art. 83. Si è trattato, complessivamente, di 16.000 miliardi<sup>7</sup>.

La modifica, introdotta in sede di conversione, ha tuttavia chiarito passaggi chiave per la normalizzazione a regime dei rapporti finanziari Governo -Regioni; in primo luogo la liquidazione dei 9.000 miliardi riservati agli anni 2002 e 2003 viene subordinata "all'adozione, da parte delle Regioni, di provvedimenti per la copertura della parte di disavanzo a loro carico". Inoltre l'esigenza di rendere effettivi i compiti di monitoraggio prevede per le Regioni di curare la predisposizione di elaborati statistici

---

mezzi approntati: riduzione di spesa corrente secondo l'originaria logica; crescita di imposizione tributaria o aumento di indebitamento nel secondo caso.

<sup>7</sup> Cfr. Tab. A, stato di previsione Ministero della Sanità; gli importi per la regolazione dei debiti pregressi sono pari a 7.000 miliardi per il 2001, 6.000 miliardi per il 2002, 3.000 miliardi per il 2003.