

Programma straordinario per le grandi città (art. 71 l. n. 448/1999)

Come negli anni precedenti, per completezza della trattazione, si dà brevemente conto del Programma di riqualificazione nei grandi centri urbani, del quale la Corte tratta approfonditamente in altra sede. Va ricordato che la legge finanziaria 1999 (n. 448/1998) all'art. 71, comma 1, ha previsto un Piano straordinario di interventi per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria in alcuni grandi centri urbani con una particolare attenzione alle zone centromeridionali. L'ammontare complessivo stanziato per la realizzazione dei programmi presentati dalle singole regioni (ed approvati dalla Conferenza Stato-Regioni) è pari a 1.239 milioni di euro. Il Piano prevedeva che a tale importo le regioni dovessero aggiungere un loro contributo del 30% (impegno che è stato assolto in tutti i programmi presentati). Si prevedeva, inoltre, che le regioni potessero beneficiare, per la progettazione esecutiva, di un'ulteriore quota pari al 5% dell'intero ammontare del finanziamento. Dalle informazioni assunte in sede istruttoria si è rilevato che le regioni, successivamente all'approvazione del programma, ne hanno beneficiato. Come la Corte ha già avuto modo di rilevare, in questo settore si è ottenuto un risultato significativo con la realizzazione di tre interventi di *project financing* nelle 3 aree del Paese¹⁵⁴.

La tabella 10 evidenzia lo stato di avanzamento del programma con un aggiornamento al 16 aprile 2007. Sullo stanziamento iniziale sono stati erogati solo 428 milioni di euro, pari al 34,57%. La regione più "virtuosa" è l'Umbria (Perugia con l'81%), seguita da 2 regioni meridionali, la Basilicata (Potenza, con il 60,87%) e la Sicilia (Palermo, con il 54,07%). Le altre sono tutte al di sotto del 50% (sfiorato dal Molise, Campobasso, con il 49,51%), con punte minime nella Calabria (Reggio, con il 2,34% e Catanzaro, con il 2,35%), nell'Abruzzo (L'Aquila, con il 5%), e nella Puglia (Bari, con il 5% e Taranto, con il 2,34%).

Lo stato d'avanzamento è molto lento e insoddisfacente, anche se, come è emerso in sede istruttoria qualche miglioramento si è registrato, se si considera che lo scorso anno, sulle 20 città che partecipano al Programma, 10 non avevano usufruito di finanziamenti. Se permangono forti ritardi in Calabria e Puglia, si è avuto un incremento di richieste di erogazioni finanziarie da parte di regioni, quali la Lombardia, il Piemonte e la Basilicata, che negli anni precedenti avevano dimostrato una scarsa utilizzazione degli stanziamenti, attribuibili (da quanto risultato in sede istruttoria) sia a variazioni di scelte programmatiche, sia a difficoltà nell'avvio dei progetti.

¹⁵⁴ Al Nord: Genova (con l'Ospedale di Vallata), al Centro: Roma (con il Policlinico "Umberto I"), al Sud: Napoli (con l'"Ospedale del Mare").

10.2 Il “Patto per la salute” e le norme della finanziaria 2007 in materia di investimenti nella sanità

Il 28 settembre 2006 è stato firmato un importante Protocollo d'intesa tra Governo e Regioni sul Patto per la salute, proposto dai ministri della Salute e dell'Economia e delle Finanze e “condiviso” dalla Conferenza Stato-Regioni. Il Patto (richiamato in altra parte di questa Relazione) tra i vari aspetti trattati, affronta anche il tema delle strutture sanitarie, sottolineando l'esigenza di un ulteriore sforzo di adeguamento strutturale e tecnologico, da sostenere con un maggiore impegno finanziario. Si può affermare che questo documento costituisca una sorta di premessa delle norme contenute nella finanziaria, che ricalcano quasi letteralmente quanto in esso anticipato: l'incremento delle risorse finanziarie per gli investimenti nella sanità elevate a 20 miliardi; le linee prioritarie da seguire (innovazione tecnologica delle strutture, con particolare riferimento all'oncologia; superamento del divario Nord-Sud; attivazione, da parte delle regioni, di una programmazione aggiuntiva; messa a norma delle strutture e premialità per le regioni “virtuose”.

La finanziaria 2007 (l. n. 296/06), infatti, nell'ambito della normativa sul settore sanitario (commi 796-831) contiene alcune importanti disposizioni in materia di investimenti (comma 796, lett. n), che rispecchiano il contenuto del Patto per la salute.

Innanzitutto l'importo per finanziare il programma pluriennale di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988 è stato elevato a 20 miliardi di euro, con un aumento di 2.425 milioni di euro. Inoltre la norma ha messo in risalto l'importanza di alcuni interventi, per i quali una parte dell'importo aggiuntivo è “vincolato”. Si tratta dei servizi di radiodiagnostica e radioterapia “di interesse oncologico”; la norma in esame ha vincolato a questo scopo risorse per 500 milioni di euro, che costituiscono, come dichiara la disposizione stessa, “il maggior importo” dell'ammontare prima indicato. Vi è un'ulteriore specificazione e, cioè, il “prioritario riferimento alle regioni meridionali ed insulari”. La giusta enfasi data agli interventi nel settore oncologico è confermata dalla successiva previsione dello stanziamento (anch'esso vincolato) di 100 milioni di euro destinati alla “realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative”, dando priorità alle regioni che abbiano completato il programma specifico, avviato con la legge n. 39/1999, prima esaminato, con un'ulteriore specificazione: “che abbiano avviato programmi di assistenza domiciliare nel campo delle cure palliative”. Su questo aspetto la Corte ha ripetutamente sottolineato l'importanza di interventi accresciuti per incrementare l'assistenza domiciliare, particolarmente necessaria e delicata per malati gravi o addirittura terminali. Sono ancora vincolati: 100 milioni per “implementazione e ammodernamento dei sistemi informatici

delle aziende sanitarie ed ospedaliere” e per l’integrazione di questi con i sistemi informativi sanitari delle regioni; e 100 milioni per strutture di assistenza odontoiatrica. Anche quest’ultima misura va sottolineata positivamente, perché si muove nella direzione indicata dalla Corte di accentuare gli interventi sul territorio, che in altri paesi sono diffusi anche con riguardo al settore odontoiatrico.

La norma indica i seguenti “criteri e linee programmatiche” da seguire nel riparto tra le regioni, “con riferimento ai bisogni relativi”, del maggiore importo previsto:

- innovazione tecnologica delle strutture del SSN, con particolare riferimento alla diagnosi e terapia nel campo dell’oncologia e delle malattie rare;
- superamento del divario Nord-Sud;
- possibilità per le regioni che abbiano già realizzato la programmazione pluriennale di attivare una programmazione aggiuntiva;
- messa a norma delle strutture pubbliche ai sensi del DPR del 14.1.1997;
- premialità per le regioni in base alla tempestività e qualità degli interventi di ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico già eseguiti per una quota pari al 10%.

Considerazioni conclusive

L’anno 2006 è stato caratterizzato dal processo di revoca e dalla situazione di stallo nei finanziamenti. Non sono state stanziato, infatti, risorse aggiuntive. In certo senso si può dire che vi sia stata una pausa di riflessione, per consentire al Programma di investimenti di ripartire con un nuovo slancio. Non a caso, infatti, il 2006 registra l’Intesa Stato-Regioni su un vero e proprio Patto per la Salute e un rinnovato impegno finanziario dello Stato con risorse aggiuntive stanziato nella finanziaria 2007 per il programma di investimenti, con un’indicazione significativa circa i settori cui dare priorità: la radioterapia, le strutture per cure oncologiche e l’ammodernamento tecnologico. Il 2006 può, quindi, essere definito un anno di transizione, nel quale è proseguita la realizzazione dei programmi –generale e specifici- con le risorse esistenti. Come per gli anni precedenti emerge una situazione differenziata con punte di eccellenza, peraltro diversamente distribuite nelle aree geografiche e nei diversi programmi, e ritardi nell’attuazione degli interventi. Sono stati accentuati i progressi sotto il profilo metodologico con l’attività del Nucleo di valutazione e dell’Osservatorio ed è migliorata sia la collaborazione tra Governo e Regioni, sia l’attività di monitoraggio. Permangono, però, ritardi e lentezza nell’attuazione dei programmi (in particolare per quello sulle “grandi città”) e criticità, tra le quali il fenomeno vistoso delle perenzioni nel programma per le cure palliative.

Tab. 1

Programma investimenti ex art. 20 Legge 67/1988 e successive integrazioni

(in migliaia di euro)

regioni	Art. 20 Legge 67/1988 (Euro 15.493.707)			Programma per il potenziamento della radioterapia (L.488/1999)	Integrazione Legge n. 388/2000 (Euro 2.065.827.596,36) (e+f)		Accordi di programma		
	I Fase (conclusa nel 1996)	Assegnazione II Fase Delibera CIPE 52 del 6/5/98	Del. CIPE 53 del 6/5/98 - I Tranche II fase (quota parte Del. CIPE 52/1998) (impegnati in sicurezza e completamenti)	D.M. 28/12/2001	Programma per la Libera professione intramoenia (D.lgs.254/2000) - D.M. 08/06/2001	Delibera CIPE n. 65 del 2/8/2002 (modificata con delibera n. 63 del 20/12/2004)	Risorse destinate ad Accordi di programma	Valore complessivo degli Accordi di programma sottoscritti	Risorse residue per Accordi da sottoscrivere
	a	b	c	d	e	f	g=(b-c)+f	h	i=(g-h)
Piemonte	313.827	678.270	79.714	988	60.429	98.633	697.189	598.556	98.633
V. D'Aosta	14.744	31.866	4.537	46	1.418	4.132	31.460	31.460	0
Lombardia	578.806	1.201.068	129.631	1.749	132.471	269.787	1.341.224	864.276	476.948
P.A. Bolzano	33.869	73.200	12.870	107	0	7.360	67.689	67.689	0
P.A. Trento	36.878	79.702	28.881	116	8.405	20.116	70.937	70.937	0
Veneto	288.984	624.576	93.264	910	61.975	144.246	675.558	512.472	163.086
F. Venezia Giulia	96.188	207.889	26.339	303	0	13.100	194.650	181.550	13.100
Liguria	158.574	339.112	28.140	494	39.210	29.329	340.301	286.244	54.057
E. Romagna	299.413	614.053	146.828	894	87.214	109.096	576.321	530.886	45.435
Toscana	266.915	497.455	149.103	724	76.107	156.032	504.384	504.384	0
Umbria	63.529	140.735	102.250	205	25.678	16.010	54.495	54.495	0
Marche	102.707	226.332	44.352	330	42.333	35.398	217.378	181.980	35.398
Lazio	371.875	795.574	39.819	1.159	102.661	79.125	834.880	755.755	79.125
Abruzzo	137.004	285.088	66.598	415	18.942	7.850	226.340	30.281	196.059
Molise	48.367	104.832	12.436	153	0	1.963	94.359	11.773	82.586
Campania	526.105	1.120.588	10.329	1.632	79.254	43.685	1.153.944	1.110.259	43.685
Puglia	376.811	814.789	41.162	1.187	53.949	23.009	796.637	238.919	557.718
Basilicata	68.930	142.494	17.722	208	27.614	5.397	130.169	124.772	5.397
Calabria	198.492	424.926	26.474	619	0	12.297	410.749	61.087	349.663
Sicilia	496.353	1.256.885	89.829	1.830	0	23.570	1.190.626	1.104.677	85.949
Sardegna	160.082	345.983	11.039	504	8.483	11.752	346.695	334.944	11.752
Totale regionale	4.638.453	10.005.417	1.161.317	14.571	826.143	1.111.887	9.955.987	7.657.395	2.298.591
Riserva Enti (I.R.C.C.S. - Policlinici Univ. a gestione diretta - Osp. Classificati - I.Z.S. - I.S.S.)	216.241	633.595	129.825	923	0	127.798	761.393	761.393	0
TOTALE	4.854.694	10.639.012	1.291.142	15.494	826.143	1.239.684	10.717.379	8.418.788	2.298.591

Totale I Fase (a)

4.854.694

Totale II Fase (b+d+e+f)

12.720.334

Totale programma

17.575.028

Fonte: Ministero della salute

Tab. 2

Programma investimenti art. 20 l. 67/88
Stato di attuazione del programma in applicazione della legge finanziaria 2006

(migliaia di euro)

REGIONI	Risorse destinate ad Accordi di programma	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31/12/2005	I ^a Revoca sugli Accordi di programma sottoscritti al 31/12/2005 in applicazione della L. 266/2005	II ^a Revoca al 31/12/2006 in applicazione della L. 266/2005 (provvedimento ricognitivo in corso di perfezionamento)	Revoca int. Ammessi a finanziamento e non aggiudicati nei termini previsti (provvedimento ricognitivo in corso di perfezionamento)	Valore degli Accordi di programma sottoscritti aggiornati con I ^a revoca - II ^a revoca - Revoca non aggiudicati	Totale finanziamenti Accordi autorizzati (al netto dei revocati per mancata aggiudicazione)	Risorse per Accordi di programma da sottoscrivere comprehensive delle risorse di I ^a revoca - II ^a revoca - Revoca non aggiudicati
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	f=(b-(c+d+e))	(g)	(h=a-f)
Piemonte	697.189	598.556	88.048	0	0	510.508	462.995	186.681
V. D'Aosta	31.460	31.460	0	2.019	0	29.441	29.441	2.019
Lombardia	1.341.224	864.276	0	0	0	864.276	864.275	476.948
P.A. Bolzano	67.689	67.689	0	0	0	67.689	67.689	0
P.A. Trento	70.937	70.937	0	0	0	70.937	70.937	0
Veneto	675.558	512.472	52.602	18.997	10.606	430.267	401.968	245.291
F. Venezia Giulia	194.650	181.550	30.594	0	0	150.956	134.482	43.695
Liguria	340.301	286.244	319	0	733	285.192	284.266	55.109
E. Romagna	576.321	530.886	0	0	0	530.886	530.886	45.435
Toscana	504.384	504.384	0	0	0	504.384	504.384	0
Umbria	54.495	54.495	0	0	0	54.495	54.495	0
Marche	217.378	181.980	55.208	0	1.283	125.470	95.743	91.908
Lazio	834.880	755.755	122.578	805	1.958	630.414	564.410	204.466
Abruzzo	226.340	30.281	0	1.545	0	28.735	26.746	197.605
Molise	94.359	11.773	0	0	0	11.773	11.773	82.586
Campania	1.153.944	1.110.259	458.771	0	1.884	649.604	402.562	504.340
Puglia	796.637	238.919	14.913	0	0	224.006	215.976	572.631
Basilicata	130.169	124.772	7.431	0	0	117.340	113.339	12.828
Calabria	410.749	61.087	0	0	0	61.087	61.087	349.663
Sicilia	1.190.626	1.104.677	27.166	44.451	6.323	1.026.736	805.818	163.890
Sardegna	346.695	334.944	1.552	0	32.686	300.705	294.050	45.990
Totale	9.955.987	7.657.395	859.182	67.818	55.474	6.674.903	5.997.322	3.281.084

Fonte: Ministero della salute

Tab. 3

Programma investimenti art. 20 l. 67/88

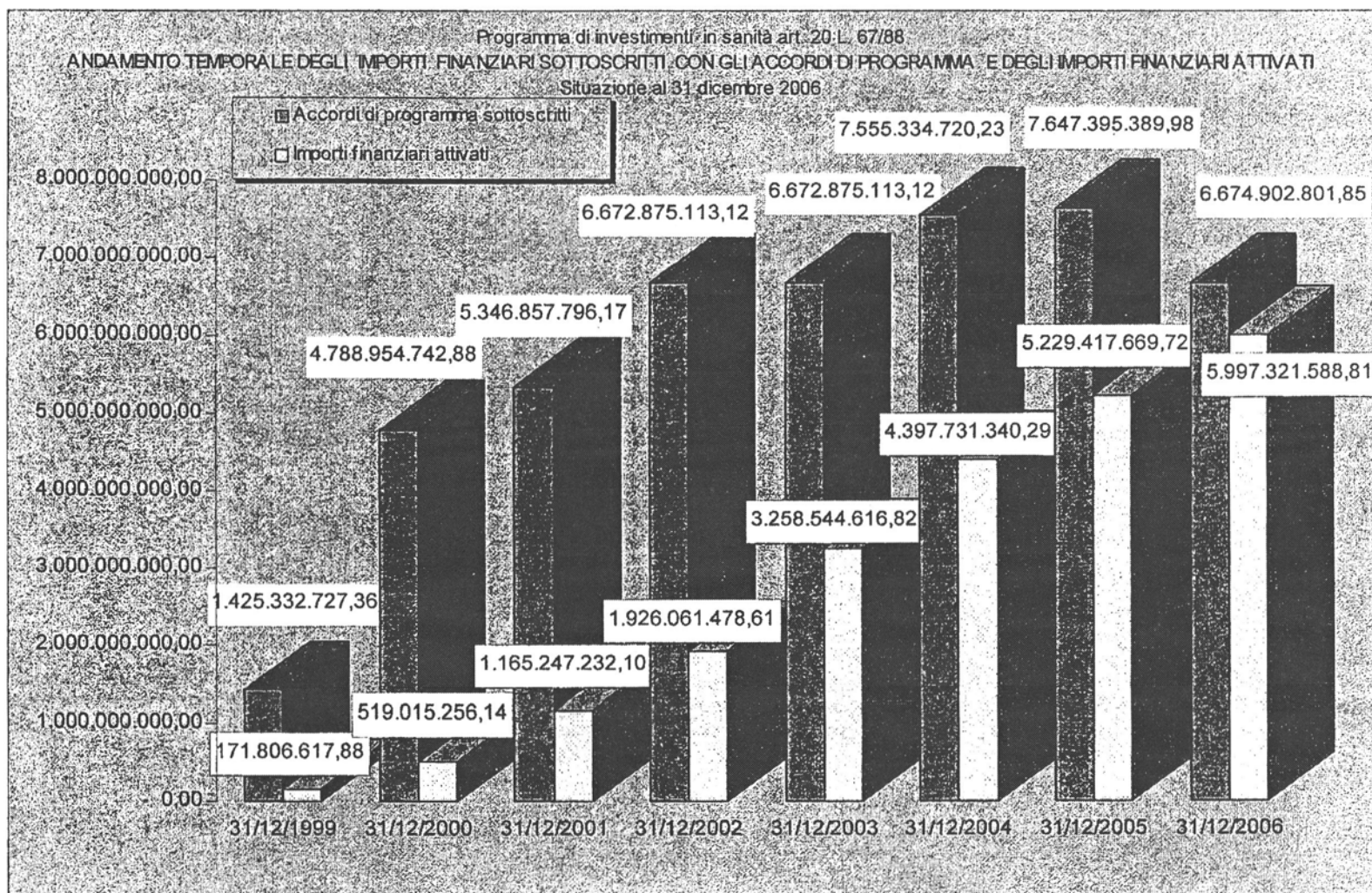
Attuazione degli Accordi di programma - andamento delle ammissioni a finanziamento - situazione al 31 dicembre 2006

(in migliaia di euro)

REGIONI	Valore compl. degli accordi di programma perfezionati al 31 12 2005	al 31 12 2000		al 31 12 2001		al 31 12 2002		al 31 12 2003		al 31 12 2004		al 31 12 2005		al 31 12 2006		
		Importi autorizzati	% di finanziamento autorizzato	Importi autorizzati	% di finanziamento autorizzato	Importi autorizzati	% di finanziamento autorizzato	Importi autorizzati	% di finanziamento autorizzato	Importi autorizzati	% di finanziamento autorizzato	Importi autorizzati	% di finanziamento autorizzato	Valore degli Accordi di programma sottoscritti aggiornati con I ^a revoca - II ^a revoca - Revoca non aggiudicati	Totale finanziamenti Accordi autorizzati (al netto dei revocati per mancata aggiudicazione)	% di finanziamento autorizzato
	a	b		c		d		e		f		g		h		
Piemonte	598.556	0		121.238	20,3	247.174	41,3	298.930	49,9	313.681	52,4	399.372	66,7	510.508	462.995	90,7
V. D'Aosta	31.460	0		0		23.196	73,7	27.329	86,9	27.329	86,9	27.329	86,9	29.441	29.441	100,0
Lombardia	864.276	92.520	10,7	165.340	19,1	283.522	32,8	500.276	57,9	792.079	91,6	852.921	98,7	864.276	864.275	100,0
P.A. Bolzano	67.689	0		0		27.412	40,5	60.329	89,1	60.329	89,1	67.689	100,0	67.689	67.689	100,0
P.A. Trento	70.937	5.309	7,5	50.821	71,6	50.821	71,6	50.821	71,6	50.821	71,6	50.821	71,6	70.937	70.937	100,0
Veneto	512.472	54.254	10,6	131.972	25,8	170.735	33,3	255.731	49,9	367.405	71,7	403.842	78,8	430.267	401.968	93,4
F. V. Giulia	181.550	0		0		0		42.783	23,6	91.846	50,6	91.846	50,6	150.956	134.482	89,1
Liguria	286.244	13.115	4,6	70.485	24,6	117.533	41,1	149.409	52,2	242.136	84,6	275.077	96,1	285.192	284.266	99,7
E. Romagna	530.886	107.693	20,3	216.344	40,8	289.234	54,5	376.538	70,9	485.584	91,5	516.611	97,3	530.886	530.886	100,0
Toscana	504.384	244.530	48,5	348.352	69,1	348.352	69,1	348.352	69,1	348.352	69,1	348.352	69,1	504.384	504.384	100,0
Umbria	54.495	0		0		33.623	61,7	34.506	63,3	38.485	70,6	38.485	70,6	54.495	54.495	100,0
Marche	181.980	1.595	0,9	47.573	26,1	73.734	40,5	85.848	47,2	90.598	49,8	97.026	53,3	125.470	95.743	76,3
Lazio	755.755	0		13.122	1,7	155.250	20,5	301.162	39,8	451.641	59,8	540.910	71,6	630.414	564.410	89,5
Abruzzo	30.281	0		0		0		0		0		3.129	10,3	28.735	26.746	93,1
Molise	11.773	0		0		0		0		0		6.250	53,1	11.773	11.773	100,0
Campania	1.110.259	0		0		0		274.048	24,7	277.759	25,0	346.649	31,2	649.604	402.562	62,0
Puglia	238.919	0		0		0		0		28.520	11,9	99.390	41,6	224.006	215.976	96,4
Basilicata	124.772	0		0		25.805	20,7	48.396	38,8	57.311	45,9	57.508	46,1	117.340	113.339	96,6
Calabria	61.087	0		0		0		0		0		41.254	67,5	61.087	61.087	100,0
Sicilia	1.104.677	0		0		73.603	6,7	359.913	32,6	507.380	45,9	685.271	62,0	1.026.736	805.818	78,5
Sardegna	334.944	0		0		6.064	1,8	44.172	13,2	166.475	49,7	279.685	83,5	300.705	294.050	97,8
totale	7.657.395	519.015	6,8	1.165.247	15,2	1.926.061	25,2	3.258.545	42,6	4.397.731	57,4	5.229.418	68,3	6.674.903	5.997.322	89,8
IRCCS- IZS Pol. ci Univ. a gestione diretta, Osp. Classificati - ISS		219.249	28,8	279.004	36,6	317.079	41,6	327.097	43,0	408.221	53,6	442.942	58,2	761.393	517.584	68,0%
Totale		738.264	8,8%	1.444.252	17,2%	2.243.141	26,6%	3.585.641	42,6%	4.805.953	57,1%	5.672.360	67,4%	7.436.296	6.514.906	87,6%

Fonte: Ministero della salute

Grafico 1



Tab. 4

PROGRAMMA INVESTIMENTI art. 20 l. 67/88

Stato di attuazione degli interventi previsti negli Accordi di programma al 31. 12. 2006

(migliaia di euro)

Regioni	anno di sottoscrizione dell'Accordo	Valore degli Accordi di programma sottoscritti aggiornati con I ^a revoca - II ^a revoca - Revoca non aggludicati	n. interventi aggiornato con i processi di revoca	n. procedure propedeutiche all'appalto	% f= e/d	n. realizzazioni avviate (affidate, in corso, sospesi)	% h= g/d	n. realizzazioni concluse (collaudati, in esercizio)	% i= i/d
a	b	c	d	e	f	g	h	i	l
Piemonte	06-set-00	510.508	94	16	17	34	36	44	47
V. D'Aosta	18-apr-01	29.441	6	1	17	1	17	4	67
	13-gen-05		3	2	67	0	0	1	33
Lombardia	03-mar-99	864.276	57	0	0	2	4	55	96
	05-lug-04		27	0	0	25	93	2	7
	07-mar-05		11	0	0	9	82	2	18
P.A. Bolzano	18-apr-01	67.689	6	0	0	4	67	2	33
	12-apr-05								
P.A. Trento *	18-apr-00	70.937	4		0	2	50	2	50
	15-mar-05		2		0	2	100		0
Veneto	22-giu-00	430.267	108	2	2	74	69	32	30
	18-apr-01								
	01-set-04								
F. V. Giulia	28-gen-02	150.956	4	0	0	3	75	1	25
Liguria	27-lug-00	285.192	201	2	1	70	35	129	64
	23-mag-02								
	01-set-04								
E. Romagna	23-dic-99	530.886	123	0	0	57	46	66	54
	01-set-04		11	0	0	10	91	1	9
Toscana	03-mar-99	504.384	57	0	0	29	51	28	49
	27-mag-04		1	1	100		0		0
Umbria	15-mar-00	54.495	7	0	0	1	14	6	86
	19-dic-05		1	0	0	1	100	0	0
Marche	28-giu-00	125.470	51	6	12	30	59	15	29
Lazio	22-set-00	630.414	169	5	3	106	63	58	34
Abruzzo	14-ott-04	28.735	30	20	67	10	33	0	0
Molise	3-feb-05	11.773	5	1	20	3	60	1	20
Campania *	28-dic-00	649.604	28	18	64	7	25	3	11
Puglia	27-mag-04	224.006	79	7	9	70	89	2	3
Basilicata	19-gen-00	117.340	42	12	29	23	55	7	17
Calabria	16-dic-04	61.087	8	2	25	5	63	1	13
Sicilia	30-apr-02	1.026.736	215	34	16	129	60	52	24
Sardegna	29-mar-01	300.705	214	27	13	112	52	75	35
Totale		6.674.903	1.564	156	10	819	52	589	38

Fonte: Ministero della salute

* dati al 31 12 2005 perché non è pervenuto aggiornamento