

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB 34/SA

Regioni e Province autonome
Consulenze e altre prestazioni di lavoro esterne

(importi in migliaia di euro)

Regione*	Totale complessivo spese per acquisto servizi	Consulenze, collaboraz. Interinale e altre prestazioni sanitarie e sociosanitarie da privati cod. SIOPE 3136	% cod.3136 su totale acquisto serv. e su tot. pagamenti	Consulenze, collaboraz. Interinale e altre prestaz.di lavoro non sanitarie da privati cod. SIOPE 3203	% cod.3203 su totale acquisto serv.	Totale codd. 3136+3203	% codd. 3136+3203 su totale acquisto servizi e su tot. pagamenti
Abruzzo	1.039.932	1.678	0,16	4.113	0,40	5.791	0,56
Basilicata	397.249	1.521	0,38	1.458	0,37	2.979	0,75
Calabria	1.308.550	3.988	0,30	9.057	0,69	13.045	1,00
Campania	4.750.339	31.955	0,67	10.435	0,22	42.390	0,89
Emilia Romagna	3.747.159	56.433	1,51	13.263	0,35	69.696	1,86
Lazio**	1.155.911	48.975	4,24	32.714	2,83	81.689	7,07
Liguria	1.268.371	19.779	1,56	6.861	0,54	26.639	2,10
Lombardia	12.963.219	105.231	0,81	37.709	0,29	142.940	1,10
Marche	1.002.337	24.622	2,46	2.072	0,21	26.693	2,66
Piemonte	3.447.853	56.010	1,62	24.037	0,70	80.047	2,32
Puglia	3.229.431	16.126	0,50	5.533	0,17	21.659	0,67
Toscana	2.608.947	32.267	1,24	12.642	0,48	44.910	1,72
Umbria	637.500	2.364	0,37	1.469	0,23	3.833	0,60
Veneto	4.356.833	78.583	1,80	22.635	0,52	101.217	2,32
Totale Regioni statuto ordinario	41.913.630	479.531	1,14	183.997	0,44	663.529	1,58
Friuli Venezia Giulia	805.110	11.301	1,40	6.900	0,86	18.201	2,26
Sardegna	1.286.542	28.983	2,25	15.963	1,24	44.946	3,49
Sicilia	3.933.079	14.665	0,37	12.126	0,31	26.791	0,68
Trentino Alto Adige e Prov. Aut.	827.980	10.112	1,22	6.173	0,75	16.284	1,97
Valle d'Aosta	88.988	9.059	10,18	1.836	2,06	10.895	12,24
Totale Regioni statuto speciale	6.941.698	74.120	1,07	42.998	0,62	117.118	1,69
Totale complessivo acquisto servizi	48.855.328	553.651	1,13	226.995	0,46	780.646	1,60
Totale pagamenti	113.205.256		0,49		0,20		0,69

* Escluso il Molise

** Dati parziali

Fonte: SIOPE - Elaborazione: Sezione delle autonomie della Corte dei conti

7.8 Pagamenti per rimborso prestiti e relativi oneri finanziari

I pagamenti per **rimborso quota capitale dei mutui** hanno un peso marginale, in quanto ammontano complessivamente a 181 milioni di euro, che, rapportati al totale dei pagamenti al netto delle anticipazioni di cassa, segnano un'incidenza dello 0,16%.

TAB 35/SA

Spesa (pagamenti) anno 2008 degli Enti del Servizio sanitario: spese per rimborso prestiti (ASL - AO - Pol. Univ. - IRCCS)

(importi in migliaia di euro)

Regioni a statuto ordinario*	Rimborso mutui a Cassa depositi e prestiti - gestione Tesoro cod. 8201	Rimborso mutui Cassa depositi e prestiti - gestione CDP spa cod. 8202	Rimborso mutui e prestiti ad altri soggetti cod. 8300	Totale rimborso mutui
Abruzzo	0	0	0	0
Basilicata	0	0	0	0
Calabria	124	0	10.753	10.877
Campania	0	1.922	15.491	17.412
Emilia Romagna	0	0	52.577	52.577
Lazio**	0	0	5.835	5.835
Liguria	1.150	3.270	3.551	7.972
Lombardia	9	1.019	11.594	12.622
Marche	1.176	227	1.244	2.647
Piemonte	243	4.587	3.470	8.301
Puglia	115	0	403	518
Toscana	2.426	8.917	15.611	26.953
Umbria	0	172	2.832	3.005
Veneto	0	1	18.756	18.758
Totale Reg. Statuto Ordinario	5.243	20.116	142.118	167.477
Regioni a statuto speciale				
Friuli Venezia Giulia	0	0	11.214	11.214
Sardegna	0	0	2.509	2.509
Sicilia	1	0	40	40
Trentino Alto Adige e Prov. Aut.	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0
Totale Reg. Statuto speciale	1	0	13.762	13.763
Totale nazionale	5.243	20.116	155.880	181.240

*Escluso Molise

** Dati parziali

Fonte: SIOPE - Elaborazione: Sezione delle autonomie della Corte dei conti

Gli **interessi pagati sui mutui** nel 2008 ammontano complessivamente a quasi 70 milioni di euro.

TAB 36/SA

**Spesa (pagamenti) anno 2008 degli Enti del Servizio sanitario nazionale:
interessi per mutui
(ASL - AO - Pol. Univ. - IRCSS)**

(importi in migliaia di euro)

<i>Regioni a statuto ordinario*</i>	<i>Interessi passivi a cassa depositi e prestiti gestione tesoro cod. 5302</i>	<i>Interessi passivi a cassa depositi e prestiti - gestione CDP spa cod. 5303</i>	<i>Interessi su mutui cod. 5305</i>	<i>Totale interessi per mutui</i>
<i>Abruzzo</i>	0	30	0	30
<i>Basilicata</i>	0	0	0	0
<i>Calabria</i>	6	24	212	242
<i>Campania</i>	58	218	1.372	1.648
<i>Emilia Romagna</i>	0	3	30.815	30.818
<i>Lazio**</i>	4	2	334	30
<i>Liguria</i>	339	947	785	2071
<i>Lombardia</i>	0	1	5.614	5.615
<i>Marche</i>	580	28	565	1.172
<i>Piemonte</i>	0	71	3.447	3.518
<i>Puglia</i>	8	0	0	8
<i>Toscana</i>	226	5.088	9.650	14.964
<i>Umbria</i>	0	251	599	850
<i>Veneto</i>	0	0	8.699	8.700
<i>Totale Reg. Statuto Ordinario</i>	1.220	6.663	62.047	69.666
<i>Regioni a statuto speciale</i>				
<i>Friuli Venezia Giulia</i>	0	0	58	58
<i>Sardegna</i>	0	0	203	203
<i>Sicilia</i>	0	0	0	0
<i>Trentino Alto Adige</i>	0	0	0	0
<i>Valle d'Aosta</i>	0	0	0	0
<i>Totale Reg. Statuto speciale</i>	0	0	262	262
<i>Totale complessivo</i>	1.220	6.663	62.309	69.928

*Escluso Molise

** Dati parziali

Fonte: SIOPE - Elaborazione: Sezione delle Autonomie della Corte dei conti

7.9 Il ricorso ad anticipazioni di cassa

Il sistema registra una cospicua massa di movimenti relativi alle anticipazioni di cassa: 34,4 miliardi di rimborsi, a fronte di anticipazioni incassate nel 2008 per complessivi 33,8 miliardi.

Il dato è grezzo, perché per un'analisi più approfondita occorrerebbe verificare i giorni di valuta delle somme di volta in volta ottenute in anticipazione (cioè in prestito a breve termine), e gli oneri conseguenti, in termini di interessi pagati. L'entità del fenomeno fa individuare negli enti in esame una sofferenza di liquidità, più marcata in talune realtà territoriali".

TAB 37/SA

Enti del Servizio sanitario - Anno 2008 : anticipazioni di cassa (ASL - AO - Pol. Univ. - IRCCS)

(importi in migliaia di euro)

Regioni a statuto ordinario*	Rimborso anticipazioni di cassa cod. 8100	Pagamenti da regolarizzare deriv. da rimborso di anticip. Cassa cod. 9998	Totale rimborso anticipazioni di cassa	Incassi anticipazioni di cassa cod. 7100	Incassi da regolarizzare deriv. da rimborso di anticip. Cassa cod. 9998	Totale incassi anticipazioni di cassa
Abruzzo	54.894	0	54.894	95.850	1.850	97.700
Basilicata	72.392	62.357	134.749	80.293	65.897	146.190
Calabria	1.404.360	982.690	2.387.050	1.238.806	1.018.290	2.257.096
Campania	2.745.729	342.349	3.088.078	3.121.048	343.316	3.464.364
Emilia Romagna	1.615.749	100.998	1.716.747	1.804.469	32.406	1.836.875
Lazio**	143.894	626.584	770.478	101.644	547.863	649.508
Liguria	45.208	468.030	513.238	59.439	471.763	531.202
Lombardia	2.974.830	1.781.369	4.756.199	2.633.123	1.709.553	4.342.676
Marche	357.522	0	357.522	414.214	0	414.214
Piemonte	2.277.156	3.960.108	6.237.264	2.465.870	4.395.650	6.861.520
Puglia	1.490.957	573.241	2.064.198	1.469.847	590.992	2.060.839
Toscana	2.223.772	58.306	2.282.078	1.586.829	174.636	1.761.466
Umbria	190.546	0	190.546	185.876	0	185.876
Veneto	3.982.894	1.103	3.983.997	4.057.788	13.515	4.071.303
Totale Reg. Statuto ordinario	19.579.903	8.957.135	28.537.038	19.315.096	9.365.731	28.680.829
<i>Regioni a statuto speciale</i>						
Friuli Venezia Giulia	18.273	0	18.273	18.273	0	18.273
Sardegna	20.106	0	20.106	20.056	0	20.056
Sicilia	5.696.843	169.920	5.866.764	4.878.630	195.927	5.074.557
Trentino Alto Adige e Prov. Aut.	8	0	8	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0
Totale Reg. Statuto speciale	5.735.230	169.920	5.905.151	4.916.959	195.927	5.112.886
Totale nazionale	25.315.133	9.127.055	34.442.189	24.232.055	9.561.658	33.793.715

*Escluso Molise

** Dati parziali

Fonte: SIOPE - Elaborazione: Sezione delle autonomie della Corte dei conti

Quanto al costo delle operazioni, il sistema informativo consente di rilevare che, complessivamente, per le somme anticipate sono state pagati a titolo di interessi 204,4 milioni di euro, che corrispondono allo 0,18% del totale dei pagamenti (113,2 miliardi).

TAB 38/SA

**Enti del Servizio sanitario - Anno 2008:
interessi per anticipazioni di cassa**

(importi in migliaia di euro)

<i>Regioni a statuto ordinario*</i>	<i>Interessi passivi per anticipazioni di cassa cod. 5304</i>
Abruzzo	603
Basilicata	95
Calabria	51.193
Campania	6.748
Emilia Romagna	9.269
Lazio**	11.346
Liguria	1.006
Lombardia	22.097
Marche	2.371
Piemonte	31.169
Puglia	2.606
Toscana	5.207
Umbria	29
Veneto	8.241
Totale Reg. Statuto Ordinario	151.980
<i>Regioni a statuto speciale</i>	
Friuli Venezia Giulia	5
Sardegna	1.324
Sicilia	51.072
Trentino Alto Adige	0
Valle d'Aosta	0
Totale Reg. Statuto speciale	52.401
Totale complessivo	204.381

*Escluso Molise

** Dati parziali

Fonte: SIOPE - Elaborazione: Sezione delle autonomie della Corte dei conti

7.10 Pagamenti per altri oneri finanziari

La tabella che segue riepiloga i pagamenti per interessi ed oneri finanziari di vario genere.

Ciò che emerge in prima lettura è che il debito verso i fornitori ha generato una spesa aggiuntiva pari a circa 102 milioni, a causa dei ritardi sui pagamenti.

La Campania ha rilevanti oneri per operazioni di cartolarizzazione, e per altri oneri finanziari, non precisati, pari a 289 milioni, su un totale di tutte le regioni di 303,5 milioni.

TAB 39/SA

**Spesa (pagamenti) anno 2008 degli Enti del Servizio sanitario nazionale:
interessi ed oneri finanziari diversi
(ASL - AO - Pol. Univ. - IRCSS)**

(importi in migliaia di euro)

Regioni a statuto ordinario*	<i>Interessi passivi ad Amministrazioni pubbliche cod. 5301</i>	<i>Interessi passivi v/fornitori cod. 5306</i>	<i>Oneri derivanti da operazioni di cartolarizz. cod. 5307</i>	<i>Altri oneri finanziari cod. 5308</i>
Abruzzo	89	2.286	0	270
Basilicata	0	29	0	40
Calabria	2	6.344	773	1.275
Campania	474	31.841	5.249	289.060
Emilia Romagna	174	16.465	0	263
Lazio**	1.488	3.905	7	563
Liguria	6	1.880	0	2.027
Lombardia	38	5.931	1	1.080
Marche	17	1.821	0	2.241
Piemonte	0	523	0	20
Puglia	0	4.850	0	959
Toscana	303	356	0	200
Umbria	0	212	0	2
Veneto	2.406	7.721	0	3.567
Totale Reg. Statuto Ordinario	4.997	84.162	6.031	301.568
Regioni a statuto speciale				
Friuli Venezia Giulia	0	3	0	54
Sardegna	1	815	0	728
Sicilia	186	16.802	3	1.167
Trentino Alto Adige	0	21	0	7
Valle d'Aosta	0	0	0	0
Totale Reg. Statuto. speciale	188	17.640	3	1.957
Totale complessivo	5.185	101.803	6.034	303.524

*Escluso Molise

** Dati parziali

Fonte: SIOPE - Elaborazione: Sezione delle autonomie della Corte dei conti

7.11 Risultati di cassa al 30 giugno 2009 e raffronto con il primo semestre 2008

Uno degli aspetti di maggior interesse del SIOPE è dato dalla possibilità di avere dei risultati di cassa aggiornati praticamente in tempo reale, anche se, come si è detto, le partite non regolarizzate, se di entità rilevante, possono costituire un limite alla ricostruzione della situazione reale.

Con quest'ultimo paragrafo si fornisce un sintetico quadro dei **pagamenti al 30 giugno 2009** raffrontati con i pagamenti alla stessa data del 2008, a livello di aggregato nazionale, nei limiti consentiti dalla necessità di chiusura dell'istruttoria, e con salvezza di maggiori approfondimenti in un prossimo referto.

I dati riportati nella tabelle che segue non tengono conto degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali, e dell'azienda sanitaria della Regione Molise, non presente sul SIOPE nel 2008, al fine di consentire un raffronto tra il primo semestre del 2009 con quello del 2008 su una base omogenea, per quanto possibile (si rammenta che nel 2008 gli enti della Regione Lazio hanno iniziato a registrare le operazioni solo dal mese di aprile, circostanza che comporta un certo grado di approssimazione nel raffronto).

TAB 40/SA

Enti del Servizio sanitario nazionale* - Raffronto pagamenti 30 giugno 2008/30 giugno 2009 (ASL - AO - Pol. Univ. - IRCCS)

(importi in migliaia di euro)					
cod. SIOPE	Voci di spesa	2008	2009	Differenza biennio	variaz. % 2009/2008
	PERSONALE	17.240.777	16.511.185	-729.592	-4,23
	ACQUISTO DI BENI	5.050.777	5.322.751	271.974	5,38
	di cui				
2101	Prodotti farmaceutici	2.195.341	2.297.268	101.927	4,64
	ACQUISTI DI SERVIZI	21.413.005	22.197.066	784.060	3,66
	di cui				
3103	Acquisti di servizi sanitari per medicina di base da soggetti convenzionali	1.877.161	1.840.349	-36.812	-1,96
3106	Acquisti di servizi sanitari per farmaceutica da privati	4.629.696	4.662.031	32.335	0,70
3109	Acquisti di servizi sanitari per assistenza specialistica ambulatoriale da privati	1.184.919	1.447.289	262.371	22,14
3118	Acquisti di servizi sanitari per assistenza ospedaliera da privati	2.619.532	2.712.170	92.638	3,54
	CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI	427.723	552.659	124.935	29,21%
	ALTRE SPESE CORRENTI	2.643.956	2.872.377	228.421	8,64%
	INVESTIMENTI FISSI	1.435.748	1.479.034	43.287	3,01
	OPERAZIONI FINANZIARIE	1.113.783	1.042.416	-71.366	-6,41
8201 + 8202 + 8300	SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	90.962	83.411	-7.551	-8,30
9999	PAGAMENTI DA REGOLARIZZARE*	1.047.342	2.923.716	1.876.374	179,16
8100 + 9998	RIMBORSO ANTICIPAZIONI DI CASSA	18.045.171	15.631.642	-2.413.530	-13,37
	TOTALE PAGAMENTI	68.509.243	68.616.257	107.014	0,16
	TOTALE PAGAMENTI AL NETTO DEI RIMBORSI PER ANTICIPAZIONI DI CASSA	50.464.072	52.984.615	2.520.543	4,99

*Aggregati nazionali esclusi gli enti della Regione Molise – Dal 1° aprile 2008 per gli enti della Regione Lazio.

Fonte SIOPE - Elaborazioni: Corte dei Conti Sezione delle autonomie

I **pagamenti da regolarizzare** ammontano al 30 giugno 2009 a 2.924 milioni, con un'incidenza sul totale dei pagamenti, al netto delle anticipazioni effettuate dal tesoriere, al 5,5%. Si tratta di un importo che potrebbe modificare la composizione della spesa, quanto ad incidenza percentuale delle varie voci, una volta esattamente imputati detti pagamenti.

Il **totale dei pagamenti**, nel semestre messo a confronto, si mantiene stabile con un importo, nel 2009, pari a 68.616 milioni di euro, con una leggera variazione pari allo 0,16%.

Avuto riguardo, invece, al **totale dei pagamenti al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa**, si passa da 50.464 milioni a 52.985 milioni di euro.

Se si tiene conto dei dati registrati nel sistema informativo della Ragioneria dello Stato (SIRGS), si rileva che gli enti nella regione Lazio nel primo trimestre 2008 hanno effettuato pagamenti per 1.262,3 milioni di euro (si ribadisce, peraltro, la riserva di approfondimenti già formulata nel par. 7.5).

Con l'avvertenza che la spesa per acquisto beni e servizi nel SIRGS costituiscono un'unica voce e non consentono un'analisi di dettaglio, e non si riscontra un'immediata evidenziazione delle anticipazioni di cassa e dei pagamenti da regolarizzare, si perviene ai risultati esposti nella tabella che segue.

TAB 41/SA

Enti del Servizio sanitario* - Raffronto pagamenti I semestre 2008/I semestre 2009
(ASL - AO - Pol. Univ. - IRCCS)

(importi in migliaia di euro)

Voci di spesa	2008	2009	diff.	var. % 2009/2008
PERSONALE	17.947.508	16.511.185	-1.436.323	-8,00
ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	26.882.677	27.519.817	637.140	2,37
CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI	427.802	552.659	124.856	29,19
ALTRE SPESE CORRENTI	2.643.956	2.872.377	228.421	8,64
INVESTIMENTI FISSI	1.442.560	1.479.034	36.475	2,53
OPERAZIONI FINANZIARIE	1.137.237	1.042.416	-94.820	-8,34
SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	123.212	83.411	-39.801	-32,30
PAGAMENTI DA REGOLARIZZARE	1.047.342	2.923.716	1.876.374	179,16
RIMBORSO ANTICIPAZIONI DI CASSA	18.045.171	15.631.642	-2.413.530	-13,37
TOTALE PAGAMENTI	69.697.464	68.616.257	-1.081.207	-1,55
TOTALE PAGAMENTI AL NETTO DEI RIMBORSI PER ANTICIPAZIONI DI CASSA	51.652.293	52.984.615	1.332.322	2,58

* Aggregati nazionali esclusi gli enti della Regione Molise – Fonte: SIOPE e per il primo trimestre 2008 degli enti della Regione Lazio SIRGS -

Elaborazioni: Corte dei Conti Sezione delle autonomie

L'incremento effettivo dei pagamenti, al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa, nel 2009 rispetto al 2008, dunque, è del **2,6%**, mentre i pagamenti totali presentano un decremento di circa un miliardo di euro, pari a -1,5%.

Quanto alle grandi voci di spesa, **l'acquisto di beni e servizi** aumenta nel periodo di poco meno di 2,4 punti percentuali con un'incidenza invariata nei due periodi considerati del 52% sui pagamenti totali al netto dei rimborsi delle anticipazioni di cassa (v. TAB 42/SA).

In diminuzione sono, invece, i pagamenti per **il personale**, che registrano 16.511 milioni di euro al 30 giugno 2009, con una riduzione dell' 8%, e la loro incidenza sul totale dei pagamenti, al netto delle anticipazioni effettuate dal tesoriere, scende dal 34,8% al 31,2%; anche le spese per il **rimborso di prestiti** si riducono notevolmente: di oltre 32 punti percentuali passando da 123,2 milioni a 83,4 milioni di euro.

Le spese riguardanti i **contributi ed i trasferimenti** sono in forte crescita (29,2%) così come mostrano un sensibile aumento le **altre spese correnti** (8,6%), anche se si tratta di importi che non incidono in modo significativo sul dato complessivo, pesando, rispettivamente, l'1% e il 5,4% del totale.

TAB 42/SA

Enti del Servizio sanitario* - Raffronto pagamenti I semestre 2008/I semestre 2009
(ASL - AO - Pol. Univ. - IRCCS)

(importi in migliaia di euro)

Voci di spesa	2008	Incidenza su totale pagamenti	2009	Incidenza su totale pagamenti
PERSONALE	17.947.508	34,75	16.511.185	31,16
ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	26.882.677	52,05	27.519.817	51,94
CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI	427.802	0,83	551.751	1,04
ALTRE SPESE CORRENTI	2.643.956	5,12	2.873.206	5,42
INVESTIMENTI FISSI	1.442.560	2,79	1.479.034	2,79
OPERAZIONI FINANZIARIE	1.137.237	2,20	1.042.416	1,97
SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	123.212	0,24	83.411	0,16
PAGAMENTI DA REGOLARIZZARE	1.047.342	2,03	2.923.716	5,52
TOTALE PAGAMENTI AL NETTO DEI RIMBORSI PER ANTICIPAZIONI DI CASSA	51.652.293	100	52.984.536	100

* Aggregati nazionali esclusi gli enti della Regione Molise – Fonte: SIOPE e per il primo trimestre 2008 degli enti della Regione Lazio SIRGS - Elaborazioni: Corte dei Conti Sezione delle autonomie

8 La spesa sanitaria per investimenti

Cons. Andrea Zacchia

Come nelle Relazioni degli anni passati, viene ora illustrata l'evoluzione del programma generale di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie, intrapreso in attuazione dell'art. 20 della l. n. 67/88 ed articolato in due fasi, per poi passare in rassegna lo sviluppo degli altri programmi, avviati ad integrazione del programma generale.

Rinviando alle considerazioni particolari svolte nelle precedenti Relazioni, si richiamano qui di seguito alcuni elementi d'insieme, prima di passare all'esposizione delle vicende più recenti (anni 2007 e 2008) sulla base dei dati disponibili.

8.1 Le due fasi del programma generale

Il programma pluriennale di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie è stato avviato in esecuzione di quanto disposto dall'art. 20 della legge finanziaria per il 1988, con una previsione di spesa pari a 15.493 milioni di euro destinata ai seguenti obiettivi (comma 2):

- a) riequilibrio territoriale delle strutture;
- b) sostituzione dei posti letto più degradati (20%), ristrutturazione di quelli recuperabili (30%), e conservazione di quelli efficienti (50%);
- c) completamento della rete dei presidi poliambulatoriali extraospedalieri ed ospedalieri diurni, con realizzazione di 140.000 posti in strutture residenziali per anziani e potenziamento delle strutture per la prevenzione;
- d) adeguamento delle misure di sicurezza degli impianti e conservazione all'uso pubblico dei beni dimessi.

Il programma riguarda sia le regioni e le province autonome sia gli Enti di cui all'art. 4, comma 15, della legge n. 412 del 1991, e successive modificazioni (IRCCS, IZS, Policlinici universitari a gestione diretta, Ospedali Classificati e ISS). I piani finanziari in origine erano articolati in trienni, successivamente trasformati in due fasi a causa dei lunghi tempi impiegati nel periodo di avvio.

La prima fase di realizzazione del Programma generale si è conclusa nel 1996 con un impegno pari a 4.854 milioni di euro, finanziato da mutui con onere di ammortamento a carico del bilancio dello Stato, ai sensi del comma 6 del citato art. 20 della legge 67/88.

La seconda fase si è aperta con una disponibilità finanziaria di complessivi 10.639 milioni di euro, ripartiti con delibera CIPE n. 52/98, di cui una prima tranche di finanziamenti (delibera CIPE n. 53/98) per il completamento di strutture iniziate e per interventi volti alla sicurezza nella misura di 1.291 milioni di euro.

Il Programma generale è stato successivamente integrato da programmi specifici, prima con l'art. 28 della legge n. 488/99 per interventi volti al potenziamento della radioterapia (15,49 milioni di euro), e poi con l'art. 83 della l. n. 388/2000 (2.065,8 milioni di euro), questi ultimi ripartiti con la delibera CIPE n. 65/02, sia per la realizzazione di strutture per la libera professione intramoenia (826 milioni di euro), sia per altri programmi (1.240 milioni di euro), portando ad una disponibilità finanziaria della seconda fase pari a 12.720 milioni di euro, e complessiva delle due fasi del programma di 17.575 milioni di euro.

Elemento caratterizzante della seconda fase è costituito dal cambiamento delle modalità di finanziamento non più con mutui, ma con rifinanziamenti annuali nella tab. D delle leggi finanziarie, e con importi da iscrivere in bilancio nella tab. F, in relazione alle autorizzazioni previste da leggi di spesa, in base agli sviluppi della programmazione negoziata tra Ministero della Salute e le Regioni (con il concerto del MEF e d'intesa con la Conferenza Stato Regioni). La programmazione negoziata si è concretizzata con gli Accordi di programma di cui all'art. 5 bis del d.lgs. n. 502/92, e con gli Accordi di programma quadro di cui all'art. 2 della legge. n. 662/1996, attivati con le Regioni che hanno incluso la salute nell'ambito delle Intese istituzionali di programma.

Gli Accordi di programma sono strutturati in un Protocollo d'intesa; un documento programmatico; un articolato contrattuale e sono corredati da schede tecniche.¹⁵⁵

Il valore degli Accordi di programma sottoscritti dalle regioni al 31.12.2005 ammontava –come si evince dalla **Tabella 1**- a 7.657 milioni di euro, ai quali vanno aggiunti 761 milioni di euro per i programmi degli enti (IRCCS, Policlinici universitari a gestione diretta, Ospedali "classificati", IZS e ISS), per un totale di 8.419 milioni di euro, a fronte di una disponibilità complessiva di 10.717 milioni di euro. Dalla stessa tabella si rileva che le regioni potevano ancora disporre, alla data indicata, per la sottoscrizione di nuovi Accordi di programmi, di 2.299 milioni di euro, a fronte di una disponibilità loro riservata di 9.956 milioni di euro.

¹⁵⁵ Il Protocollo d'Intesa definisce la convergenza sugli obiettivi politici contenuti nell'Accordo di programma e viene sottoscritto dal Ministro della salute, dal Presidente della Regione e/o suo delegato, o dal legale rappresentante dell'Ente interessato. Il documento programmatico illustra la programmazione dei soggetti interessati e definisce le strategie e gli obiettivi generali e specifici degli investimenti in cui si colloca l'Accordo di programma, nonché gli interventi previsti nel limite dell'impegno finanziario stabilito; per la formulazione del documento programmatico il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici del Ministero della salute ha definito, d'intesa con le Regioni e Province Autonome, una guida metodologica, allegata allo "Schema di Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sulle modalità e procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità", approvato dalla Conferenza Stato - Regioni in data 28 febbraio 2008. L' "articolato contrattuale" contiene gli impegni assunti dalle parti che hanno sottoscritto l'Accordo e l'impegno finanziario nell'ambito delle risorse disponibili nel Bilancio dello Stato. La scheda tecnica comprende le informazioni principali di ciascun intervento (che costituisce l'azione unitaria, caratterizzata da una specifica finalizzazione e orientata allo stesso presidio) contenuto nell'Accordo. Per la stipula il soggetto interessato trasmette al Ministero della Salute la documentazione, che è sottoposta al Nucleo di valutazione. Acquisito il parere di questo vi è il concerto con il MEF e successivamente l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Una volta completato l'iter procedurale e sottoscritto l'Accordo, la regione, verificata l'appaltabilità degli interventi, chiede l'ammissione al finanziamento al Mds, che emana un decreto dirigenziale; successivamente il MEF provvede alle erogazioni in funzione dell'avanzamento dei lavori.

8.2 Le risorse integrative delle leggi finanziarie 2007 e 2008

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007), ha previsto che il finanziamento del programma pluriennale di investimenti per l'edilizia e l'ammodernamento tecnologico in sanità sia aumentato a 20 miliardi di euro, fermo restando il limite annuale di disponibilità di bilancio (art. 1, comma 796, lett. n). Tale incremento ha reso disponibili nel triennio seguente risorse aggiuntive per 2.425 milioni di euro circa.

Questo maggior importo risultava così vincolato:

- a) 500 milioni di euro per la riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e radioterapia di interesse oncologico, con prioritario riferimento alle Regioni meridionali e insulari;
- b) 100 milioni di euro per interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative;
- c) 100 milioni di euro per l'ampliamento, l'ammodernamento e l'integrazione dei sistemi informatici delle aziende sanitarie ed ospedaliere con i sistemi sanitari delle regioni;
- d) 100 milioni di euro per strutture di assistenza odontoiatrica.

Nella sottoscrizione di accordi di programma con le regioni, è data, inoltre, priorità agli interventi relativi alla realizzazione di strutture sanitarie territoriali, residenziali e semiresidenziali. Il medesimo comma individua, inoltre, i criteri e le linee prioritarie di riparto di detto importo.

Il procedimento necessario per l'effettivo utilizzo delle risorse ha comportato la predisposizione da parte del Ministero di una proposta con specifici criteri di riparto per l'acquisizione dell'intesa, che è stata sottoposta alla Conferenza Stato-Regioni.

L'intesa è stata raggiunta nella seduta della Conferenza del 15 novembre 2007 sulla base di una richiesta emendativa avanzata in sede tecnica. Il CIPE ha, conseguentemente, adottato in data 25 gennaio 2008 la delibera n. 4 ripartendo le disponibilità finanziarie ed attribuendo le risorse.

Nella seduta del 26 marzo 2008 la Conferenza ha infine perfezionato l'intesa anche sulla proposta di riparto della somma di 45 milioni di euro accantonata quale "riserva per interventi urgenti individuati dal Ministero della salute", che sono stati assegnati con delibera CIPE n. 58 del 2 aprile 2008.

Successivamente, su ricorso presentato dalla Regione Veneto, la Corte Costituzionale con sentenza n. 45 del 2008, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 796, lettera n), della legge n. 296 del 2006, limitatamente ai vincoli di destinazione in essa previsti.

In considerazione della pronuncia della Corte, e nel rispetto della piena intesa della Conferenza Stato-Regioni sulle finalità sopra riportate, nel corso del 2008 si è conseguentemente pervenuto alla definizione di quanto è stato poi deliberato dal CIPE nella seduta del 18 dicembre 2008 (delibera CIPE n. 98/2008), che, incidendo solamente sui vincoli di destinazione riportati nella citata deliberazione CIPE 4/2008, ha mantenuto il riferimento alle tematiche come priorità di cui le regioni dovranno tenere conto, per quanto compatibile con la programmazione regionale e nazionale, attribuendo le risorse così come indicato nella **Tabella 2** alla colonna a.

L'articolo 2, comma 279, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008) ha poi elevato a complessivi 23 miliardi di euro la dotazione di risorse per il programma pluriennale di interventi nel settore degli investimenti in sanità.

Nei primi mesi del 2008 sono state avviate le procedure per la predisposizione della proposta di riparto delle ulteriori risorse, sulla quale è stata acquisita l'intesa della Conferenza Stato-Regioni in data 28 febbraio 2008, unitamente alla definizione di nuove modalità e procedure per l'avvio dei programmi. Dette risorse sono state ripartite con delibera CIPE n. 97 del 18 dicembre 2008.

Risultano considerate risorse per 2.950 milioni di euro, destinate alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano per la prosecuzione dei programmi regionali di riqualificazione strutturale e tecnologica delle strutture del Servizio sanitario nazionale. Per quanto compatibile con la programmazione regionale e nazionale, le regioni potranno tener conto delle priorità relative alla ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico finalizzato al potenziamento delle unità di risveglio dal coma, nonché alla realizzazione di strutture residenziali e acquisizione di tecnologie per gli interventi territoriali dedicati alle cure palliative, ivi comprese quelle relative alle patologie degenerative neurologiche croniche invalidanti.

È stata riservata poi una quota complessiva di 50 milioni di euro, da suddividere per il potenziamento e la creazione di unità di terapia intensiva neonatale (TIN) (7 milioni di euro), per l'acquisto di nuove metodiche analitiche per effettuare screening neonatali allargati per patologie metaboliche ereditarie (3 milioni di euro), per gli Istituti zooprofilattici sperimentali (20 milioni di euro), per le attrezzature e le tecnologie per la medicina penitenziaria (10 milioni di euro), e per gli interventi urgenti individuati dal Ministro della salute (10 milioni di euro).

Le risorse ripartite sono riportate nella **Tabella 2** alla colonna b.

8.3 L'istituzione dei processi di revoca ed il quadro finanziario conseguente

Nell'ottica della razionalizzazione delle risorse disponibili per la prosecuzione del programma, la legge finanziaria 2006 (Legge 266/2005) ha introdotto nei confronti delle Regioni in ritardo nell'attuazione degli interventi una disciplina procedimentale per la risoluzione degli accordi di programma (articolo 1, commi 310-312).

In particolare si prevede (comma 310) la revoca degli impegni di spesa per quegli interventi la cui richiesta di ammissione al finanziamento non risulti presentata al Ministero della Salute entro 18 mesi dalla sottoscrizione degli Accordi, o sia stata presentata e non ritenuta ammissibile, o infine nel caso in cui pur essendo stata ammessa la domanda, non siano stati aggiudicati i lavori entro nove mesi, salvo proroghe autorizzate dal Ministero.¹⁵⁶

L'obiettivo è quello di consentire alle Regioni, che non hanno ancora utilizzato l'intera quota a loro assegnata dalle Delibere CIPE, di sottoscrivere ulteriori Accordi di programma con le risorse divenute così disponibili.

In fase di prima attuazione, in base al comma 312, le revoche sono state percentualmente limitate al 65% delle risorse, per la riassegnazione alle Regioni o Province autonome che avessero presentato, entro il termine del 30 giugno 2006, apposita richiesta corredata da specifico elenco degli interventi da realizzare tra quelli previsti nell'Accordo, ovvero previsti in provvedimenti regionali di rimodulazione.

Con Decreto 12 maggio 2006 (I revoca) il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ha dato esecuzione alla normativa richiamata, e in base alla ricognizione effettuata sono state individuate le risorse complessivamente disponibili, pari a circa 1.320 milioni di euro.¹⁵⁷

Nel 2006 è stata quindi intrapresa l'emanazione dei relativi decreti di riassegnazione per il 35% delle risorse recuperate a seguito delle revoche.¹⁵⁸ Tali somme sono state assegnate alle dieci

¹⁵⁶ Il comma 311 prevedeva l'utilizzazione delle risorse rese disponibili oltre che per la sottoscrizione di nuovi accordi di programma anche per la copertura delle altre linee di finanziamento riferibili all'art. 20. Tale comma è stato oggetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale (sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 2007) nella parte in cui "vincola, unilateralmente e per finalità specifiche e dettagliate, la destinazione di fondi in una materia di competenza concorrente".

¹⁵⁷ Conseguentemente, in fase di prima attuazione, è stata determinata una quota dei finanziamenti, pari al 65% delle risorse disponibili, di 858 milioni di euro; nonché una quota, pari al 35%, di 462 milioni di euro, da utilizzare in fase di prima attuazione.

¹⁵⁸ Lazio: Decreto interministeriale 4 ottobre 2006, Gazzetta Ufficiale n. 42 del 20 febbraio 2007
-Liguria: Decreto interministeriale 12 ottobre 2006, Gazzetta Ufficiale n. 37 del 14 febbraio 2007
-Marche: Decreto interministeriale 12 ottobre 2006, Gazzetta Ufficiale n. 41 del 19 febbraio 2007
-Piemonte: Decreto interministeriale 12 ottobre 2006, Gazzetta Ufficiale n. 40 del 17 febbraio 2007
-Veneto: Decreto interministeriale 17 ottobre 2006, Gazzetta Ufficiale n. 38 del 15 febbraio 2007
-Basilicata: Decreto interministeriale 17 ottobre 2006, Gazzetta Ufficiale n. 39 del 16 febbraio 2007
-Puglia: Decreto interministeriale 15 dicembre 2006, Gazzetta Ufficiale n. 62 del 15 marzo 2007
-Friuli Venezia Giulia: Decreto interministeriale 15 dicembre 2006, Gazzetta Ufficiale n. 62 del 15 marzo 2007
-Campania: Decreto interministeriale 10 aprile 2007, Gazzetta Ufficiale n. 164 del 17 luglio 2007
-Sicilia: Decreto interministeriale 10 aprile 2007, Gazzetta Ufficiale n. 164 del 17 luglio 2007

Regioni che hanno presentato richiesta entro il termine previsto (Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata e Sicilia).

Nel corso del 2007 i decreti di riassegnazione emanati hanno interessato le sole regioni Campania e Sicilia, ed hanno comportato l'attribuzione rispettivamente di 247 milioni di euro e 14,6 milioni di euro.

Successivamente è stato emanato il D.I. 12 aprile 2007 (II revoca) che ha riguardato il 100% delle risorse relative agli interventi previsti negli Accordi i cui termini di richiesta risultavano scaduti ai sensi dell'art. 1 comma 310 della legge 266/05, e che ha comportato la revoca di circa 68 milioni di euro per le regioni Valle d'Aosta, Veneto, Abruzzo, Lazio e Sicilia¹⁵⁹.

Un ulteriore processo di revoca ha avuto attuazione infine con il D.I. 2 agosto 2007, ed ha interessato gli interventi ammessi a finanziamento per i quali gli enti attuatori non avevano proceduto all'aggiudicazione dei lavori entro nove mesi dalla relativa comunicazione alla regione o provincia autonoma, salvo proroga autorizzata dal Ministero della salute. Le revoche in questione hanno riguardato complessivi 55 milioni di euro circa, a valere sugli Accordi di programma delle regioni Veneto, Liguria, Marche, Lazio, Campania, Sicilia e Sardegna.¹⁶⁰

Nel corso del 2008 è stato infine emanato il decreto 29 aprile 2008 che ha revocato complessivi 69,5 milioni a fronte di interventi non richiesti ovvero non aggiudicati nei termini, alle regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Liguria, Toscana, Campania, Sicilia e Sardegna.

La **Tabella 3** espone il quadro complessivo delle risorse interessate ai processi di revoca intervenuti, e mostra come a seguito dei decreti emanati fino al 2008 l'importo complessivo di circa 1.051 milioni di euro è tornato a disposizione delle regioni per la sottoscrizione di nuovi accordi.

Il valore complessivo, aggiornato a seguito dei processi di revoca, e comprensivo anche del valore degli Accordi sottoscritti nel 2008 (a seguito delle riassegnazioni), risulta incrementato a circa 8.338 milioni di euro, ovvero sia ad una quota superiore anche a quella precedente all'avvio dei processi di revoca.

La competente Direzione generale della programmazione sanitaria ha avviato nel corso del 2008 il processo di verifica periodica degli interventi, ai sensi dell'articolo 1, comma 310 della legge 255/06, ed è in corso di perfezionamento il decreto ricognitivo degli interventi individuati e dei relativi importi finanziari.

¹⁵⁹ "Programma investimenti ai sensi dell'art. 20 della legge 67/88- ricognizione delle risorse rese disponibili in applicazione all'art. 1 comma 310, 311, 312, della L. 266/05" pubblicato in G.U. 24.07.2007. Il dettaglio dei singoli importi revocati è il seguente: Valle d'Aosta: € 2.019.320,00; Veneto: € 18.997.004,52; Abruzzo: € 1.545.498,00; Lazio: € 805.130,48; Sicilia: € 44.451.445,30.

¹⁶⁰ "Programma investimenti ai sensi dell'art. 20 della legge 67/88- ricognizione delle risorse rese disponibili a seguito della revoca di interventi non aggiudicati entro i termini previsti, in applicazione dell'art. 1, commi 310 e 311 della L. 266/05 pubblicato in G.U. 7.11.2007. Il dettaglio dei singoli importi revocati è il seguente: Veneto: € 10.606.143,91; Liguria: € 732.824,27; Marche: € 1.283.188,81; Lazio: € 1.958.031,63; Campania: € 2.261.216,44; Sicilia: € 6.323.291,69; Sardegna: € 32.686.040,69.

8.4 Lo Stato di attuazione degli Accordi al 31 dicembre 2008

Nel corso del 2008 risultano sottoscritti 7 accordi di programma, che mettono complessivamente a disposizione 649 milioni di euro per le seguenti Regioni: Lombardia (IV Accordo integrativo in data 23 gennaio 2008, per 303 milioni di euro); Sicilia (II Accordo stralcio in data 11 marzo 2008, per 21 milioni di euro); Valle d'Aosta (II Accordo integrativo il 22 aprile 2008, per 6 milioni di euro); Molise (I Accordo integrativo il 22 aprile 2008, con un finanziamento di 11 milioni di euro); Piemonte (I Accordo integrativo sempre in data 22 aprile 2008, per 186 milioni di euro); Sardegna (II Accordo stralcio il 15 maggio 2008, per 53 milioni di euro); Abruzzo (II Accordo stralcio, ancora in data 15 maggio 2008, per 67 milioni di euro).

Alla data del 31 dicembre 2008 pertanto salgono a 47 le sottoscrizioni, tra Accordi di Programma e Accordi integrativi dal Ministero e dalle Regioni e Province Autonome, di cui 6 sono Accordi di Programma Quadro all'interno di Intese istituzionali di programma a norma dell'art. 2, comma 203, della Legge n. 662/96, e 41 sono Accordi di Programma ex art. 5 bis del d.lgs. n. 502/1992.

Il quadro riassuntivo dell'effettivo utilizzo dei finanziamenti messi a disposizione attraverso la sottoscrizione degli Accordi di programma è rappresentato nella **Tabella 4**, che riporta per ciascun anno a partire dal 2000 gli importi finanziari autorizzati sia a livello regionale, sia per gli Enti sanitari, e che rappresenta il quadro generale e parziale dello stato di attuazione.

Relativamente alla situazione determinatasi al 31 dicembre 2008 la tabella riporta alla colonna l) il valore degli Accordi di programma sottoscritti, aggiornati con le revoche successivamente intervenute, ed il totale degli accordi autorizzati.

Anche gli importi autorizzati e ammessi al finanziamento sono riportati al netto delle risorse revocate per interventi non aggiudicati. La percentuale riportata alla colonna successiva è quindi calcolata sui valori di sottoscrizione e di autorizzazione aggiornati con il processo di revoca, e mostra che per le Regioni risulta autorizzato il 79,47 delle risorse sottoscritte, per un totale di 6.625,974 milioni di euro, mentre se si includono i dati riguardanti gli Enti (IRCCS etc.), l'importo sale a 7.191,088 milioni di euro, ma la percentuale scende al 79,01%.

Il **grafico 1** dà una rappresentazione più immediata dell'andamento, a partire dal 1999 degli importi messi a disposizione delle regioni con la sottoscrizione degli Accordi di programma (istogramma scuro), e degli importi effettivamente utilizzati dalle Regioni a valere su detti Accordi (istogramma chiaro).

A fronte del decremento registrato nel 2006 degli importi relativi agli Accordi sottoscritti a seguito dell'applicazione dei processi di revoca, che sono tornati in quell'anno ad