



Dipartimento Welfare e Nuovi Diritti – Politiche della Salute

Sanità: nel 2010 spesa più bassa del previsto, cala il disavanzo Commento al rapporto della Corte dei Conti

Rapporto della Corte dei Conti - capitolo "IL PATTO PER LA SALUTE" - sul coordinamento della Finanza Pubblica 2011¹

Il Rapporto della Corte dei Conti smentisce i "catastrofisti" sui conti della sanità. La spesa cresce meno del previsto e il disavanzo cala, soprattutto nelle regioni con i piani di rientro. Tuttavia, le regioni sono state impegnate in uno sforzo eccezionale per governare i bilanci. E la situazione sarà ancora più critica nel 2011 e 2012 a causa dei tagli operati dal Governo.

Anche nel 2010 alcune regioni hanno dovuto stanziare risorse preventive (almeno 800 milioni) per evitare o ridurre il disavanzo. Diverse regioni, e non solo quelle con piano di rientro, sono costrette a manovre straordinarie. Qui intervengono gli inasprimenti fiscali che, sommati ai ticket regionali, costituiscono per i cittadini un peso difficilmente sopportabile.

Il divario tra le regioni si conferma come il vero problema del nostro paese. E se, almeno per il momento, il recente decreto sul federalismo sanitario non agisce, come si temeva, per acuire questo divario, la situazione è critica.

E' facile capire che i piani di rientro non possono reggere a lungo - e nemmeno produrre risultati duraturi - se restano fondati solo su tagli, imposte aggiuntive e ticket. Anche perché i percorsi di risanamento non sono brevi. Non a caso sono stati prorogati. Per questo, soprattutto, ma non solo, per le regioni in difficoltà, abbiamo proposto di individuare una linea di finanziamento, corrente e in conto capitale, vincolata ad una "appropriata riorganizzazione" dei servizi per garantire i LEA ai cittadini. Come dimostra l'esperienza delle regioni "più virtuose", la riorganizzazione va sostenuta anche con investimenti ad hoc, perché la fase di "riconversione" (ad esempio di un ospedale in servizi territoriali) può avere alcuni costi di avvio, necessari per ottenere successivamente risparmi stabili e duraturi. E presume di controllare il bilancio economico insieme a quello assistenziale.

Peraltro la stessa Corte dei Conti, riferendosi più in generale alla situazione economica, afferma giustamente: *"Il rischio che una manovra di bilancio impostata col dovuto rigore, ma non sostenuta da un'adeguata strategia di crescita, eserciti effetti depressivi non auspicati e si riveli, per questo, non pienamente sostenibile"*.

Stefano Cecconi - Responsabile Politiche della Salute CGIL nazionale

¹ I dati sono provvisori, riferiti al IV trimestre 2010, e presentano alcune differenze rispetto a quelli del Tavolo di verifica degli adempimenti. Tuttavia restano assai significativi per descrivere le caratteristiche e le tendenze della spesa sanitaria e dei comportamenti regionali.

Il Rapporto della Corte dei Conti, di maggio 2011, sul coordinamento della finanza pubblica, evidenzia per la sanità (nel capitolo “Il Patto per la Salute”), risultati di bilancio 2010 assai migliori rispetto a quelli del 2009 e persino alle previsioni del Governo indicate nella DEF. L’incidenza della spesa sul Pil si conferma al 7,3%, sui livelli del 2009. Mentre è in crescita in rapporto alla spesa primaria. Nel 2010 si riducono di quasi un terzo le perdite prodotte dal SSN (perdite che secondo gli ultimi Patti per la Salute devono comunque essere coperte interamente dalle amministrazioni regionali). Secondo la Corte dei Conti si tratta di *“Un risultato frutto, soprattutto, della riduzione dei costi registrata in alcune regioni in piano di rientro, cui si accompagnano, in alcuni casi, anche aumenti dei ricavi”*.

Serve cautela, perché i dati sono relativi al IV trimestre 2010 e non ancora quelli definitivi. Tuttavia il quadro che si delinea (tanto più se comparato con gli analoghi dati del 2009) indica:

LA SPESA E' INFERIORE A QUELLA PREVISTA DAL GOVERNO

- La spesa sanitaria complessiva (113,5 miliardi), risultante dal conto consolidato², è inferiore di circa 1,5 miliardi alle previsioni del Governo (114,9 miliardi) contenute nelle Decisioni di Finanza Pubblica DEF del settembre 2010 (vedi Corte dei Conti Rapporto 2011 sul consolidamento della finanza pubblica Tavola 1 pagina 193).
- L’aumento di spesa complessiva - sempre nel conto consolidato - rispetto al 2009 è del 2,7% ; era del 1,8% nel 2009 e del 6,6% nel 2008 (vedi idem Tavola 2 pagina 194).
- Mentre l’andamento dei costi secondo i “modelli CE” (fonte NSIS Ministero della Salute) registra una crescita della spesa ancora più contenuta: solo un +0,5% (vedi idem Tavola 6 pagina 199).
- E’ significativo ricordare che nel 2010 la sanità è stata solo sfiorata³ dai tagli lineari al finanziamento imposti dalle manovre economiche del Governo, eppure le dinamiche di spesa regionali sono state più contenute del previsto.

LE VARIAZIONI DI SPESA PER TIPOLOGIA (e i LEA?)

- Sempre dai modelli CE (vedi idem Tavola 5 pagina 198 e Tavola 6 pagina 199) risulta che le variazioni % per tipologia di spesa nel 2010 segnalano, rispetto al 2009:
 - Gestione diretta: Beni e servizi +0,1%, Personale +1,2%
 - Convenzionata e Accreditata: Medicina Generale +2,8%, Farmaceutica -0,6%, Specialistica +6,1%, Riabilitativa -0,4%, Integrativa e Protesica +0,1%, Altra Assistenza +1,9%, Ospedaliera +1,9%.

Le variazioni % di spesa osservate in ciascuna regione (vedi idem Tavola 6 pagina 199) indicano un significativo rallentamento della spesa per “beni e servizi” soprattutto dalle regioni con piano di rientro”, “farmaceutica” e per l’“ospedaliera accreditata”. Anche le dinamiche di spesa per personale sono rallentate: nei CE +1,2% e nel conto consolidato (al netto degli arretrati) +2,9%.

Continua però a mancare un’analisi “qualitativa” della spesa, che permetta di collegare i risultati di bilancio all’assistenza offerta ai cittadini nel rispetto dei LEA. Inoltre vi è il rischio, fondato, che una diminuzione della spesa ottenuta con tagli lineari, tanto più se prodotta da una riduzione di strutture senza offrire servizi alternativi, comprometta i LEA per i cittadini. Mentre, come è dimostrato nelle regioni più “virtuose”, il risanamento dei conti è strettamente collegato alla riqualificazione dei servizi per rendere più appropriata l’offerta. Lo dimostra la coincidenza tra buoni risultati di bilancio e migliore qualità dell’assistenza, riscontrabile in numerosi studi⁴.

² Il bilancio consolidato si basa sui conti economici delle Aziende Sanitarie.

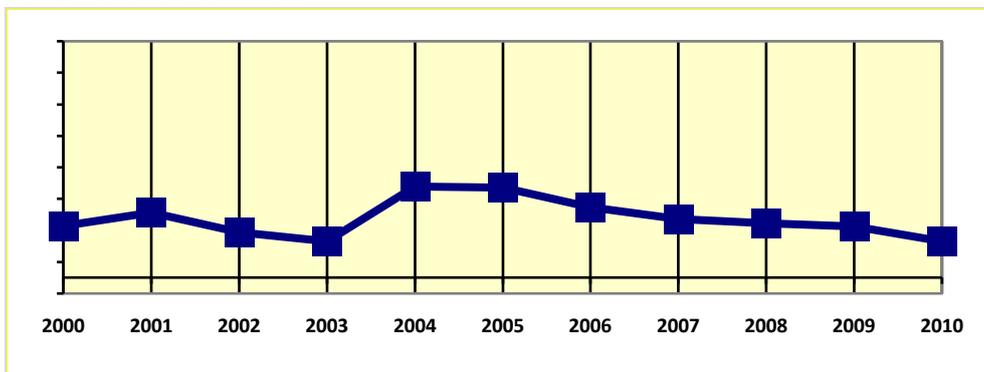
³ La cosiddetta “manovra anticrisi” (Legge 122/2010 di conversione del D.L. 78/2010) non ha ridotto il livello del finanziamento del SSN per il 2010, anche se i 300 milioni necessari a completare il finanziamento è previsto siano recuperati da “risparmi” (di spesa farmaceutica) anziché da stanziamenti. Invece nel 2011 e 2012 i tagli sono di oltre 1,7 miliardi all’anno.

⁴ Vedi ad esempio: Documento [CGIL “sanità e federalismo, diritti e risorse” 1.12.2010](#) e [Rapporto 2011 del Ministero della Salute sul rispetto degli adempimenti LEA 2009](#)

IL DISAVANZO CONTINUA A SCENDERE (vedi idem Tavola 3 pagina 196)

- Il disavanzo 2010 cala in modo notevole: la differenza tra costi di produzione (112,3 miliardi) e ricavi (110 miliardi) attesta il disavanzo a 2,326 miliardi, contro i 3,2 miliardi registrati nel 2009. Il disavanzo, interamente a carico delle singole regioni, è registrato prima delle manovre straordinarie correttive (fisco, risorse proprie) che ogni regione deve eventualmente attivare.

Figura 1 Il disavanzo continua a diminuire



CONFERMATO IL DIVARIO TRA LE REGIONI – MA QUELLE CON PIANO DI RIENTRO MIGLIORANO I CONTI (vedi idem Tavola 11 pagina 211)

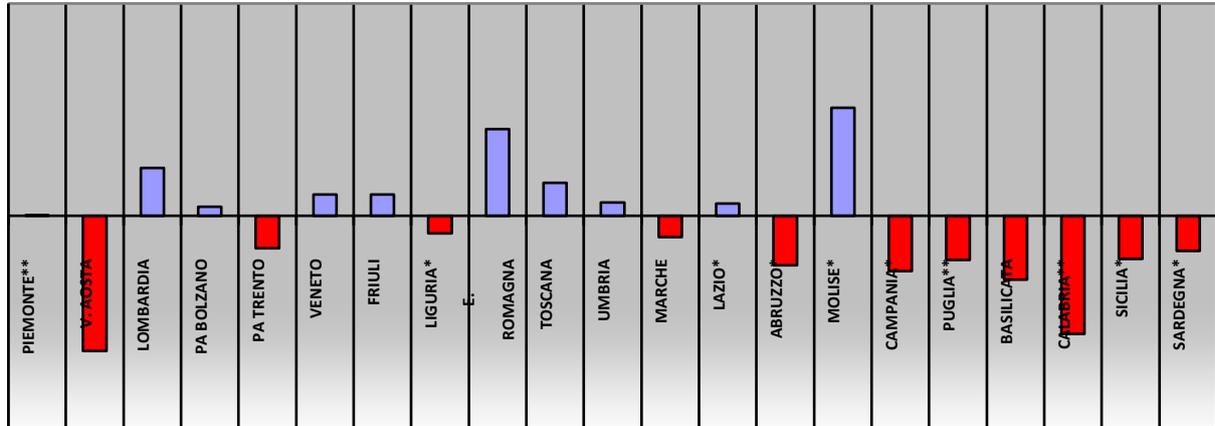
- Si conferma il divario tra le regioni (vedi qui a pagina 4 la figura 3): il disavanzo resta concentrato in alcune regioni del centro sud impegnate nei piani di rientro (solo per il Lazio il disavanzo è di oltre 1 miliardo). Ma al nord anche Liguria e Veneto registrano un risultato negativo.
- Tuttavia rispetto al 2009, le regioni impegnate nei Piani di Rientro (PdR) migliorano i loro risultati e contribuiscono in maniera determinante alla riduzione del disavanzo 2010 (passando da -2,9 miliardi del 2009 a -1,9 miliardi del 2010). Le regioni considerate sono quelle con PdR anche nel 2009, più la Calabria* (Puglia e Piemonte nel 2009 non erano in PdR) Il risultato è ovviamente quello corrente al IV trimestre 2010 senza disavanzi pregresso e al netto delle manovre correttive - Vedi Tabella 1

TABELLA 1 Regioni con Piano di Rientro	Risultato 2009 milioni euro	Risultato IV trimestre 2010 milioni euro SENZA DISAVANZI PREGRESSI E PRIMA DELLE MANOVRE STRAORDINARIE
Liguria	-97,5	-88,6
Lazio	-1.419,4	-1.044,6
Abruzzo	-42,6	-7,2
Molise	-76,3	-57,2
Campania	-773,9	-459,9
Calabria*	-133,8	8,8
Sicilia	-196	-52,9
Sardegna	-225,7	-223,8
TOTALE	-2.965,1	-1.961,3

LA MOBILITA' PESA

- La mobilità sanitaria conferma la sua pesante influenza sui risultati di bilancio. Alcune regioni restano in equilibrio (es. Lombardia) grazie al saldo positivo della mobilità; in altre regioni parte consistente del disavanzo è prodotto dalla mobilità passiva. E ciò segnala (anche) un legame tra qualità dell'assistenza e risultati di bilancio.

Figura 2 il peso della mobilità sanitaria (in rosso - sotto la linea orizzontale - il saldo di mobilità passiva) pro capite



IL FINANZIAMENTO SOTTOSTIMATO (vedi idem Tavola 11 pagina 208)

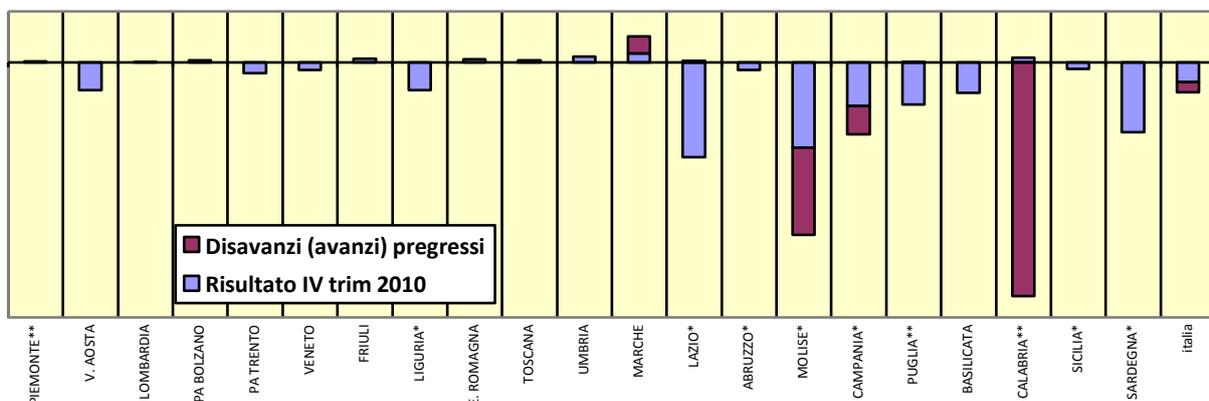
- Il risultato di bilancio registra un disavanzo corrente di 2,326 miliardi ma in realtà sarebbe stato più elevato (circa 3,2 miliardi) se alcune regioni (Calabria, Lazio, Marche, Toscana, Emilia Romagna, Liguria, Veneto e Piemonte) non avessero stanziato nel bilancio preventivo risorse proprie (per 878 milioni), proprio per ridurre o annullare "preventivamente" il disavanzo - vedi a pagina 6 la Tabella 2 colonna "gialla".

Senza risorse proprie (e manovre correttive), nel complesso, 4/5 delle regioni non sarebbero in pareggio. Questo, a nostro parere, segnala anche una sottostima del finanziamento nazionale.

LE MANOVRE PER COPRIRE IL DISAVANZO CORRENTE - IL PESO DEI DISAVANZI PREGRESSI

- Va anche ricordato che al disavanzo corrente (2,326 miliardi) si sommano, in alcune regioni, disavanzi pregressi (pari a circa 1,3 miliardi) - vedi la Figura 3. Si arriva così a oltre 3,6 miliardi. Il disavanzo complessivo da coprire per alcune regioni (Molise, Campania, Calabria) è così molto più alto di quello corrente.

Figura 3: Risultato IV trimestre 2010 e regioni con disavanzi pregressi da coprire (procapite)



- Per coprire il disavanzo sono intervenute pesanti manovre straordinarie a carico dei cittadini (vedi tabella 2 colonna verde): con entrate da inasprimenti fiscali previste nei piani per 1,4 miliardi e da ulteriori risorse proprie per oltre 600 milioni. Solo così alcune regioni riescono a pareggiare: Liguria,

Lazio, Abruzzo, Basilicata, Sicilia. Nella tabella seguente (n. 2) non appare ma: due autonomie speciali, Valle d'Aosta e Trento, interverranno con risorse proprie, mentre Puglia e Veneto con un ulteriore manovra correttiva raggiungeranno in extremis il pareggio. Le altre (Molise, Campania, Calabria e Sardegna) che non sembrano farcela, dovranno agire con ulteriori misure fiscali oltre il massimo delle aliquote (preoccupante è la richiesta delle regioni al Governo di usare i fondi FAS, distraendo così risorse dallo sviluppo, per la copertura del deficit). Se nemmeno così il disavanzo è coperto, verrà "trascinato" nel 2011 e, se ricorrono le condizioni, scatta il piano di rientro fino al commissariamento.

LA TABELLA 2 RIEPILOGA LA SITUAZIONE (elaborazione Cgil da: Corte dei Conti: Rapporto 2011 sul consolidamento della finanza pubblica)

- **Colonna gialla 1** le otto regioni che hanno stanziato risorse proprie in bilancio preventivo
- **La colonna 2 grigia** il risultato di esercizio provvisorio al IV trimestre 2010
- Le colonne 3 gli avanzi, i disavanzi pregressi e altro, che modificano il risultato provvisorio 2010
- **La colonna 4 grigia** il risultato provvisorio 2010 come modificato da avanzi, disavanzi pregressi e altro
- **Le colonne 5 verdi** le manovre straordinarie a copertura del disavanzo (Fisco e Risorse proprie)
- **La colonna 6 grigia** il risultato atteso dopo le manovre straordinarie (in base a verifica di marzo/aprile 2011)

I dati sono provvisori e presentano alcune variazioni rispetto a quelli del Tavolo di verifica degli adempimenti.

REGIONI	Colonna 1	Colonna 2 RISULTATO D'ESERCIZIO con risorse regionali e coperture CE	Colonne 3 Disavanzi (avanzi) pregressi e altro			Colonna 4 RISULTATO D'ESERCIZIO con risorse regionali e coperture CE al netto ulteriori componenti negative	Colonne 5 Manovra straordinaria					Colonna 6 RISULTATO ESERCIZIO (senza ammortamenti non sterilizzati)
	Risorse proprie incluse nei CE		Risorse regionali incluse nel CE non ammesse dal "Tavolo"	Disavanzi non coperti anni precedenti (-) Maggiore copertura anni precedenti (+)	Rischi valutati dal "Tavolo" e Scritture contabili senza effetti		Coperture fiscali da piano di rientro ecuneco fiscale	Gettito fiscale destinato alla copertura delle rate di mutuo	Rideterminazione entrate fiscali	Altre coperture da bilancio regionale	Ulteriori coperture	
PIEMONTE	400,0	8,0				8,0						8,0
V. AOSTA		-6,9				-6,9						-6,9**
LOMBARDIA		17,6				17,6						17,6
BOLZANO		2,0				2,0						2,0
TRENTO		-10,8				-10,8						-10,8**
VENETO	18,8	-72,7				-72,7						-72,7 *
FRIULI V.G.		9,1				9,1						9,1
LIGURIA	25,9	-88,6				-88,6	108,6					20,0
EMILIA R.	135	30,1				30,1						30,1
TOSCANA	48	14,9				14,9						14,9
UMBRIA		13,3				13,3						13,3
MARCHE	45	30,2	-40	53,0		43,1						43,1
LAZIO	25,1	-1.044,6		18,7	-42,2	-1.068,1	758,7	90,0		409,3		99,9
ABRUZZO		-7,2		-0,3	-21,5	-29,0	39,4	98,0				10,4
MOLISE		-57,2		-55,1	-12,0	-124,3	22,9	2,0				-101,4
CAMPANIA		-495,9		-322,4		-818,3	239,6	141,0	-53,9			-632,5
PUGLIA		-335,5		1,5		-334,0	118,1		-86,4		208,6	-93,7*
BASILICATA		-35,3				-35,3				36,3		0,9
CALABRIA	180,4	8,8		-919,9		-911,1						-911,1
SICILIA		-52,9			-13,7	-66,6	316,4					249,9
SARDEGNA		-223,8				-223,8						-223,8

* Puglia e Veneto coprono il disavanzo con ulteriori manovre correttive **Trento e Valle d'Aosta (autonomie speciali) coprono come sempre con risorse proprie il disavanzo. Per le altre Regioni verifiche in corso

LA FARMACEUTICA aumentano ticket e spesa ospedaliera (Tavole 7, 8, 9, 10 pagine 201 - 205)

La spesa farmaceutica territoriale, a livello nazionale, rispetta i livelli previsti (13,3%). Il limite è però superato, anche quest'anno, dalle regioni con piani di rientro (compresa la Puglia), ma in misura minore degli ultimi anni. Al netto dei ticket richiesti ai cittadini, solo quattro regioni superano il limite (Liguria, Lazio, Sicilia e Sardegna).

La compartecipazione alla spesa continua a crescere (+ 15,8%) anche se meno del 2009. Tuttavia colpisce la crescita in alcune regioni: Campania (+43,7%), Friuli (+30,8%), Calabria (+29,8%) e Sardegna (+26,3%). La percentuale di spesa coperta dai ticket cresce dal 6,7 al 7,7%. Cresce più della media in Sicilia, Lombardia, Veneto, Bolzano, Molise e Calabria. In queste regioni l'importo del ticket pro-capite supera i 20 euro.

Mentre la farmaceutica ospedaliera supera di molto, e in tutte le regioni, il tetto previsto del 2,4 per cento, raggiungendo il 5,1% del FSN.

Dalle "tre T" alle "tre E"

L'ultima parte del Rapporto della Corte dei Conti si concentra sul monitoraggio delle regioni con Piano di Rientro e, come dicevamo in premessa, a nostro avviso conferma l'esigenza di spostare il baricentro dei piani dalla strategia delle "tre T" (Tagli, Tasse, Ticket) a quella delle "tre E" (Efficienza, Efficacia, Equità).