

PRIMA PARTE



TIZIANO TESSARO

MAGISTRATO DELLA CORTE DEI CONTI.

Docente di "Diritto Regionale e degli Enti locali" presso l'Università di Padova

**Costi della Sanità,
federalismo, controlli**

www.tizianotessaro.it

PRIMA PARTE

La situazione a legislazione vigente



Sono trascorsi **10 anni** dalla riforma costituzionale in materia di riparto di competenze tra **Stato e Regioni** in materia **sanitaria** .

2001-2011

Nel 2001 è intervenuta la modifica del **Titolo V della Costituzione**, che ha definito gli ambiti di competenza tra:

- lo Stato garante dei LEA e
- le Regioni responsabili delle loro effettiva applicazione sul territorio regionale.



RIFORMA COSTITUZIONALE



Rapporto Stato – Regioni, nella riforma del titolo V

la riforma Costituzionale, attuata con la legge n. 3/2001, ha affidato:

- **allo Stato** la responsabilità di assicurare a tutti i cittadini il diritto alla salute mediante un forte sistema di garanzie, attraverso la determinazione dei **Livelli Essenziali di Assistenza** e

- nel contempo ha affidato **alle Regioni** la responsabilità diretta della realizzazione del governo e della spesa per il raggiungimento degli obiettivi di salute del Paese.



PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA'



Alla base di questa scelta vi è il “**principio di sussidiarietà**”, che vede la necessità **di porre le decisioni il più possibile vicino al luogo in cui nasce il bisogno** e quindi al cittadino e alla comunità locale.

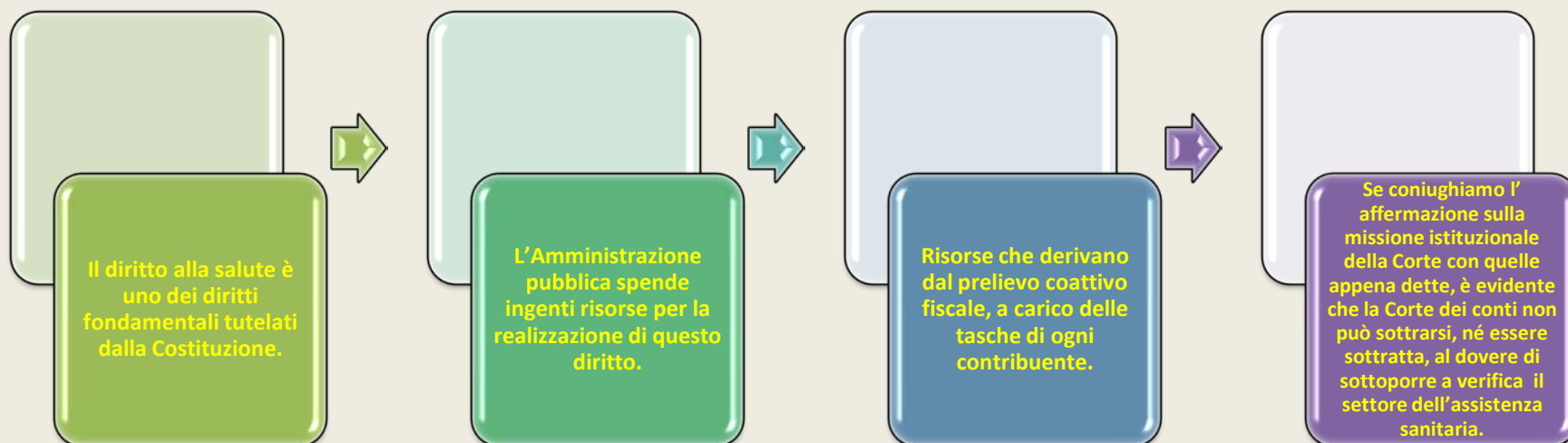
Al **Governo** e alle **Regioni** sono affidati compiti tassativi, riconducibili all'individuazione di meccanismi di garanzia di tutela della salute per il cittadino in tutto il Paese in un'ottica di universalismo ed equità di accesso.





Il ruolo della Corte dei Conti

Risorse pubbliche e ruolo della Corte dei conti



**importo complessivo di circa 110 miliardi di euro,
pari al 7% circa del P.I.L, all'85% circa della spesa
corrente di tutte le Regioni e Province autonome, a
212.989.700.000.000 delle vecchie lire.**

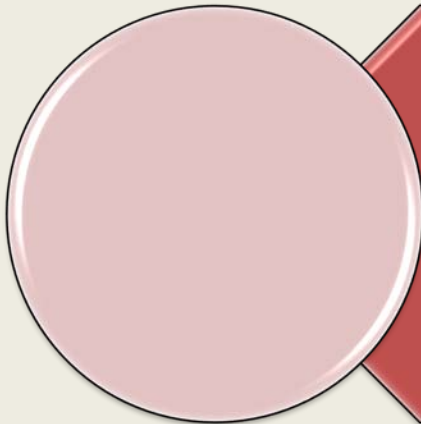
L'evoluzione normativa



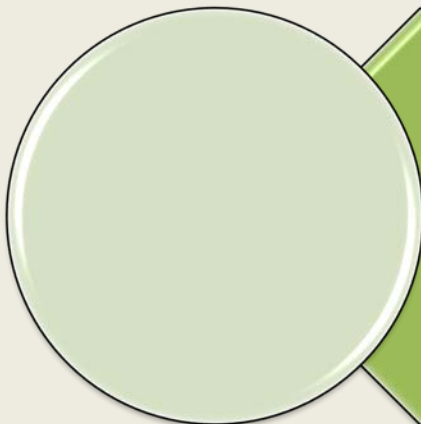
Art. 100, secondo comma Cost.

La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

L'evoluzione normativa



Una forma di controllo veniva già esercitata nell'ambito dell'attività di referto al Parlamento, nella relazione che accompagna il giudizio di parificazione del bilancio dello Stato.



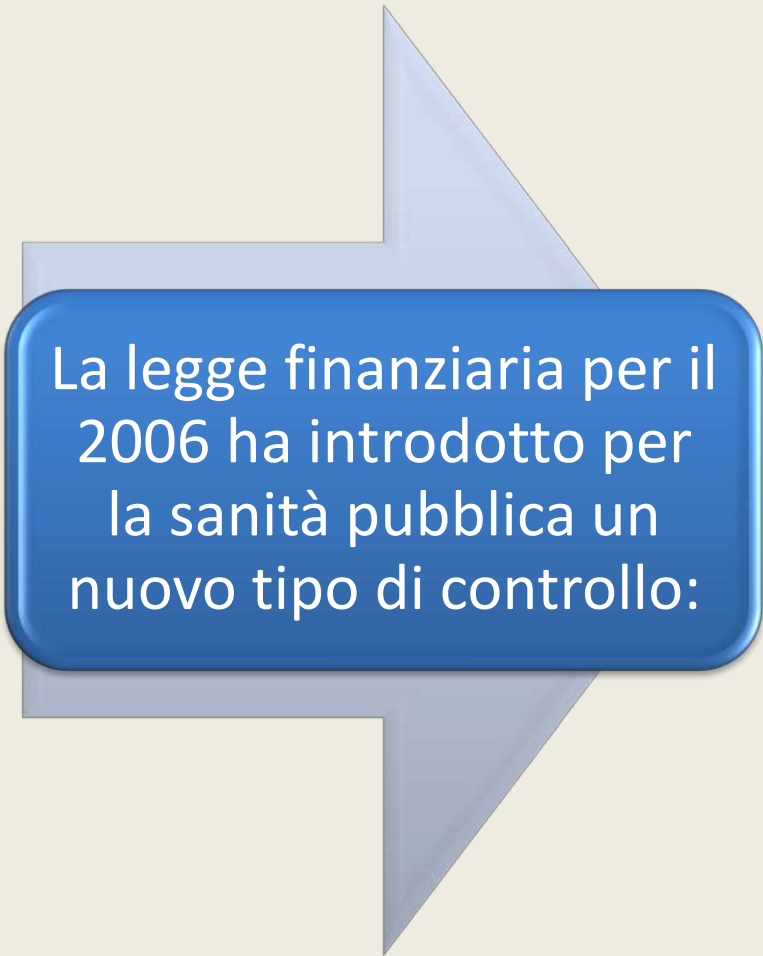
Con la legge n. 20 del 1994 è stata introdotta la disposizione sul referto annuale ai Consigli regionali, che ha aperto un'altra via per il controllo di questo settore, la cui gestione è - in massima parte – di competenza delle Regioni.

L'evoluzione normativa

Articolo 7 legge 5 giugno 2003, n.
131 (legge La Loggia)

Omissis - 7. La Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Omissis

LEGGE FINANZIARIA 2006 (n. 266 del 29.12.2005)



La legge finanziaria per il 2006 ha introdotto per la sanità pubblica un nuovo tipo di controllo:

Art. 1

170. *Le disposizioni dei commi 166 e 167 si applicano anche agli enti del Servizio sanitario nazionale. Nel caso di enti di cui al presente comma che non abbiano rispettato gli obblighi previsti ai sensi del comma 166, la Corte trasmette la propria segnalazione alla regione interessata per i conseguenti provvedimenti.*

LEGGE FINANZIARIA 2006 (n. 266 del 29.12.2005)

Art. 1

166. *Ai fini della tutela dell'unita' economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo.*

Il controllo della Corte dei conti

Ai sensi del comma 170 dell'art. 1
l.266/2005

NATURA DEL CONTROLLO

Controllo obbligatorio:

- si esce dalla logica del programma annuale di attività, previsto dalla legge 20 del 1994.
- La Corte è tenuta ad assolvere a questo compito, indipendentemente dalla sua previsione in una deliberazione di programma

Controllo puntuale:

- le linee guida individuano i contenuti della relazione degli organi di revisione.
- Le verifiche della Corte seguono un percorso definito, e non sono generiche

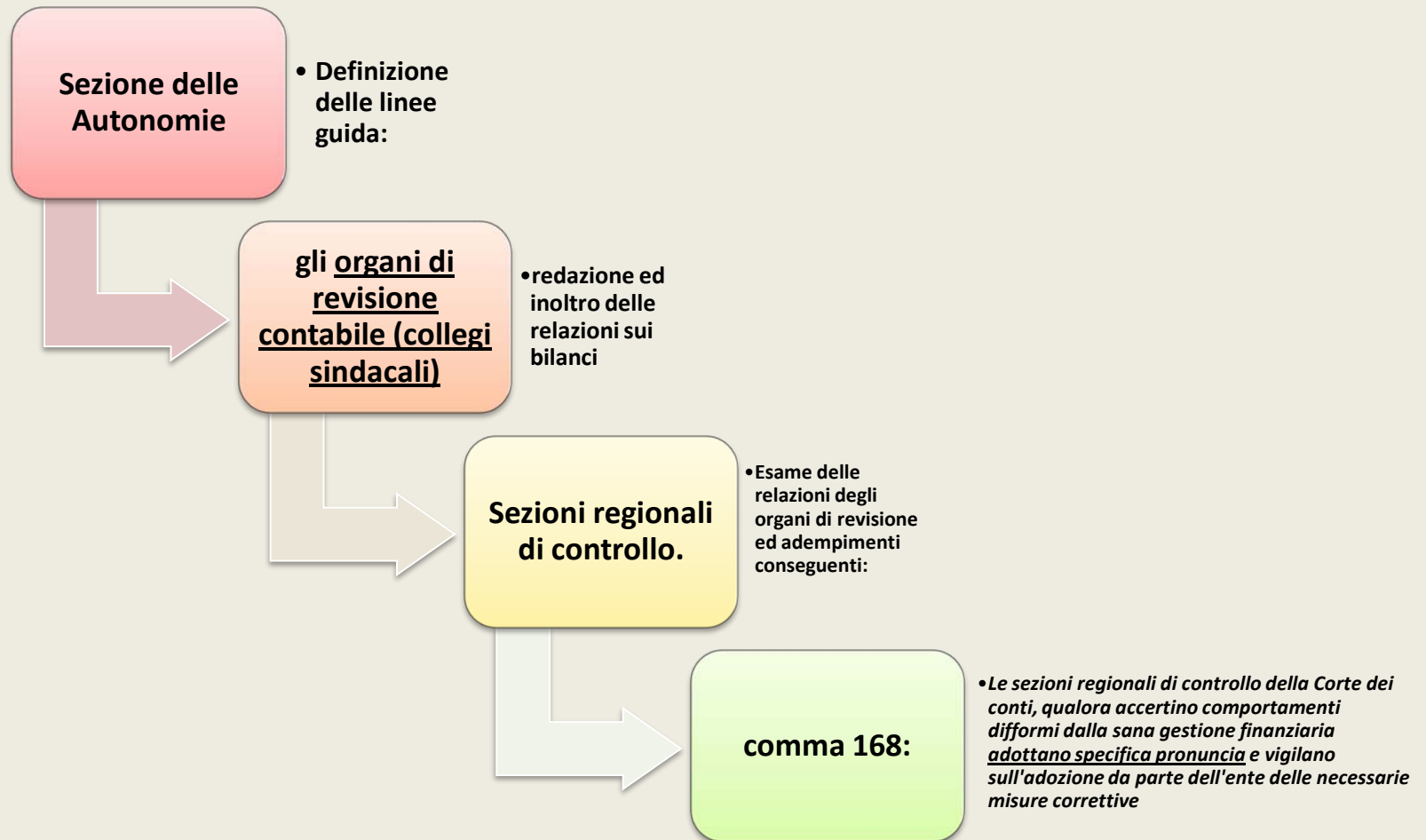
Controllo capillare:

- non si tratta più di un esame degli andamenti generali di un settore della finanza pubblica, ma si investono direttamente i singoli enti del servizio sanitario pubblico.

non è controllo di legittimità con effetti sanzionatori/interdittivi

- Attiene all'ampio *genus* del controllo di gestione inteso come:
 - controllo di regolarità contabile
 - controllo di legalità
 - verifica dei risultati

Il procedimento



Enti soggetti al controllo ex art. 1 comma 170 l. 266/2005

**Tutti gli enti
del servizio
sanitario
pubblico
facenti capo
alla
Regione:**

- **Aziende sanitarie locali**
- **Aziende ospedaliere**
- **Aziende ospedaliere universitarie (Policlinici universitari)**
- **Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS)**

Enti esclusi dal controllo ex art. 1 comma 170 l. 266/2005

Istituti Zooprofilattici Sperimentali (IZS):

- fanno parte del SSN pubblico, ma hanno competenza ultraregionale e sono sottoposti alla vigilanza del Ministero della Salute;

Tutte le strutture sanitarie private,

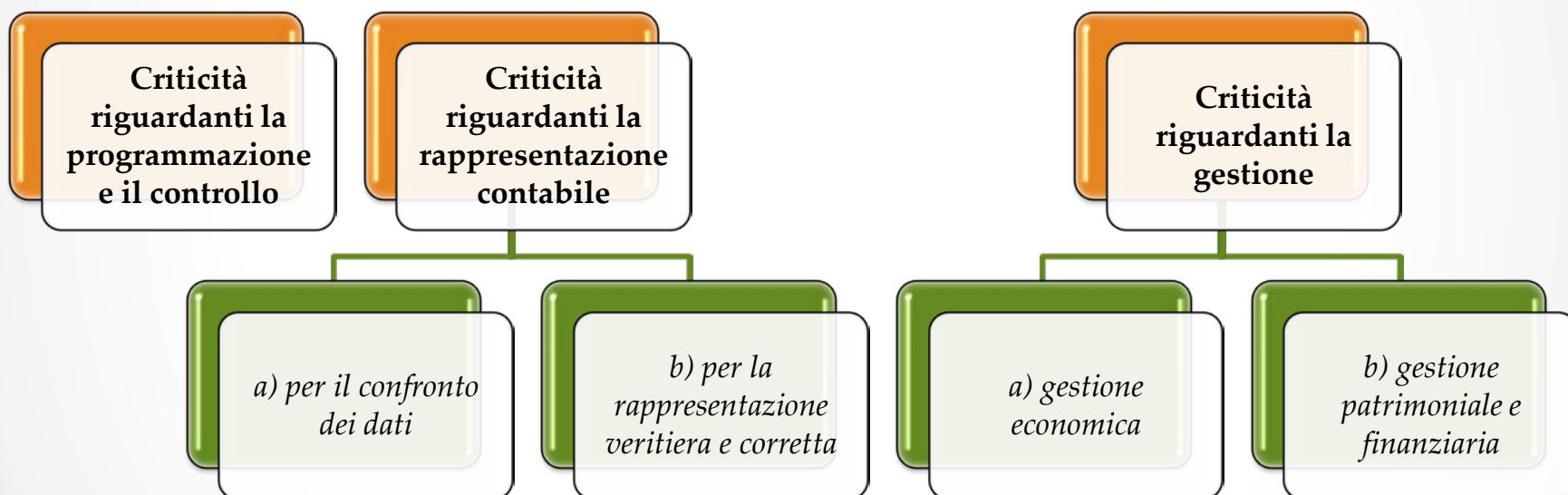
- anche se operanti in regime di convenzione con la Regione;

- Gli ospedali c.d. classificati

- (salvo che non si accerti che siano equiparati agli enti pubblici)

**criticità emerse nel corso della
attività di verifica delle Sezioni
regionali di controllo della Corte
dei Conti sugli Enti del Ssn**

criticità emerse nel corso della attività di verifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti sugli Enti del Ssn



I. Criticità riguardanti la programmazione e il controllo

Criticità riguardanti la programmazione e il controllo



Criticità riguardanti la programmazione e il controllo



II. Criticità riguardanti la rappresentazione contabile:

a) per il confronto dei dati

• Problemi di confronto ed omogeneità tra i conti degli Enti sanitari e quelli regionali.

• Difformità tra i modelli ministeriali e i documenti di bilancio degli Enti;

disomogeneità in ordine alla classificazione e all'aggregazione di alcune poste di bilancio.

• Discrasie nei dati indicati nelle relazioni dei Collegi sindacali che rendono necessarie articolate istruttorie.

• Non omogenea informatizzazione sul territorio.

b) per la rappresentazione veritiera e corretta

• Costi del personale: sottostima dei costi dovuta all'allocazione di voci quali incentivi e competenze accessorie maturate, ma non ancora corrisposte degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali e del costo delle ferie maturate e non godute, tra le sopravvenienze passive, senza specificazione della loro natura.

Mancati accantonamenti obbligatori in bilancio per importi relativi alle ferie maturate e non godute, per incrementi contrattuali di competenza e per rischi relativi a contenzioso del personale, anche in costanza di vertenze in corso.

• Compensazioni tra posizioni debitorie e creditorie nei confronti dell'istituto tesoriere.


• Il bilancio d'esercizio non viene sottoposto a certificazione contabile (L. n. 266/05, art. 1, comma 291).

III. Criticità riguardanti la gestione:

a) gestione economica



b) gestione patrimoniale e finanziaria



<ul style="list-style-type: none">• Mancato ripiano dei disavanzi relativi agli esercizi precedenti, non coperti ma portati a nuovo di anno in anno, che incide sulla situazione finanziaria degli Enti.
<ul style="list-style-type: none">• Carenze e gestioni lacunose degli inventari, mancato aggiornamento dell'inventario patrimoniale.
<ul style="list-style-type: none">• Ricorso ad anticipazioni di tesoreria, per fronteggiare impegni assunti, spesso inestinte al 31 dicembre, con conseguente crescita di interessi passivi che rappresentano una voce di costo significativa nei bilanci aziendali.
<ul style="list-style-type: none">• Scarse informazioni fornite su partecipazioni in Enti, agenzie, aziende, consorzi, alcune delle quali evidentemente estranee ai fini istituzionali delle'Ente.

b1) indebitamento

• Elevato indebitamento, con dinamica di crescita, in particolare dei debiti verso fornitori cui associano spesso tempi lunghi di pagamento, con conseguente crescita di interessi moratori e frequente ricorso ad onerose anticipazioni di tesoreria.



• Sofferenza di liquidità e incapacità a fronteggiare i debiti, anche a fronte di progetti volti a fronteggiare il problema dell'indebitamento e dei tempi di pagamento, con la conseguente probabile ripresa di azioni legali per il recupero forzato dei crediti.



• Necessità di procedere, a causa dell'elevato indebitamento, soprattutto nelle Regioni soggette ai Piani di rientro, a ricognizione della posizione debitoria, attraverso riscontri amministrativo-contabili incrociati e operazioni transattive con i fornitori, tese ad ottenere la dilazione dei debiti, maggiorati di un indennizzo forfetario, a fronte della rinuncia da parte dei creditori ad azioni legali, agli interessi di mora, alla rivalutazione monetaria ed agli ulteriori costi ed oneri maturati fino alla data della stipula degli accordi transattivi.

b1) indebitamento

- Necessità di procedere alla riconciliazione delle posizioni debitorie e creditorie nei confronti della Regione, esposte nei bilanci degli Enti del SSR.



- Ricorso alla cartolarizzazione dei debiti verso fornitori trasformati in debiti a lungo termine con conseguente spostamento del futuro onere dello squilibrio nei bilanci.



- difficoltà di ricostruzione della situazione debitoria alla luce di incongruenze nei dati relative alle certificazioni dei debiti. La stima delle situazioni debitorie delle Regioni in eccesso di deficit ha presentato molti elementi di incertezza per l'incapacità complessiva di riferirsi a contesti certi e determinati.