

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE n. 873 del 19 luglio 2022

Presenza d'atto delle risultanze del bilancio preventivo economico consolidato del SSR per l'esercizio 2022 e determinazioni conseguenti.

[Sanità e igiene pubblica]

Note per la trasparenza:

Con il presente provvedimento, la Giunta regionale prende atto del disequilibrio economico-finanziario del bilancio economico di previsione consolidato del SSR dell'esercizio 2022, adottato dal Direttore Generale di Azienda Zero con deliberazione n. 328/2022. Valutate le criticità del contesto finanziario dell'esercizio in corso, vengono adottate misure ed iniziative volte alla riconduzione in equilibrio della gestione, prendendo atto del bilancio economico di previsione consolidato del SSR per l'esercizio 2022 ai sensi di quanto disposto dall'art. 32 del D.lgs. 118/2011 ed i bilanci preventivi economici annuali 2022 degli enti del SSR.

L'Assessore Manuela Lanzarin riferisce quanto segue.

L'art. 32 del D.lgs. 118/2011, dispone che la Gestione Sanitaria Accentrata presso la regione predisponga e sottoponga all'approvazione della Giunta regionale il bilancio preventivo economico annuale consolidato del Servizio Sanitario Regionale.

L'art. 25 del D.lgs. 118/2011 e s.m.i., dispone che gli enti del SSR predispongano un bilancio economico annuale in coerenza con la programmazione sanitaria e con la programmazione economico-finanziaria della Regione. Il comma 1 del medesimo articolo, in particolare, dispone in merito alla predisposizione del bilancio preventivo economico annuale relativo alla Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) da parte degli enti di cui all'art. 19, comma 2, lett. b), punto i).

Nel quadro di riferimento normativo costituito dal D.lgs. 118/2011 e dalla L.R. 19/2016, Azienda Zero è l'ente incaricato delle funzioni e delle responsabilità della Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) previste dal D.lgs. 118/2011, al quale - tra l'altro - spetta la redazione del bilancio preventivo della GSA e la redazione del bilancio consolidato preventivo del servizio sanitario regionale, ai fini della successiva approvazione da parte della Giunta regionale.

La normativa nazionale posta a presidio e garanzia del mantenimento dell'equilibrio del SSR (articolo 1, commi 173 e seguenti della L. 311/2004, Intesa Stato-Regioni 23 marzo 2005, Patto per la Salute del 28 settembre 2006 e Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009) prevede che la Regione debba assicurare l'equilibrio economico-finanziario del servizio sanitario regionale nel suo complesso, già in sede di preventivo annuale, attraverso l'adozione di misure ed iniziative volte alla riconduzione in equilibrio della gestione.

L'esercizio 2021 è stato un anno particolare dal punto di vista sanitario, contrassegnato dall'emergenza causata dal diffondersi del virus Sars-Cov-2 e dall'impegno messo in atto per la campagna vaccinale. La pandemia ha fortemente caratterizzato le politiche sanitarie messe in atto dal Governo e dall'Amministrazione Regionale con conseguente ricaduta sui livelli dei servizi e sulla funzione dei costi di produzione.

Nel corso della seconda metà dell'esercizio 2021, al momento dell'avvio dell'iter di predisposizione del bilancio di previsione regionale e dei bilanci economici preventivi degli enti del SSR, il contesto economico-finanziario assunto come riferimento per delineare la programmazione economico-finanziaria delle risorse per l'erogazione dei LEA per l'esercizio 2022, si mostrava ancora caratterizzato dall'incertezza generata dall'evolversi dell'emergenza sanitaria per COVID-19 e dal relativo impatto in termini di fabbisogno di spesa.

Risultava comunque realistico prevedere che la gestione sanitaria sarebbe ancora stata impegnata contemporaneamente sia nella prosecuzione delle attività per fronteggiare e superare la situazione emergenziale, sia nel ripristino del livello "normale" di attività per l'erogazione dei LEA.

A fronte di tale ipotesi, tuttavia, non erano disponibili elementi attendibili per prevedere l'incidenza della componente emergenziale sul fabbisogno complessivo 2022 e la relativa copertura, ovvero quanto a carico del livello del finanziamento dei

fabbisogni standard e quanto invece a carico di eventuali ulteriori specifiche misure di finanziamento statale vincolate all'emergenza sanitaria.

Occorre considerare infatti che in base alle disposizioni del D.L. 18/2020, i costi relativi all'emergenza Covid sono oggetto di rilevazione attraverso apposita contabilità, anche al fine di consentire il ristoro dei relativi costi attraverso appositi finanziamenti integrativi delle risorse del FSR.

La proiezione sul piano del bilancio di quanto sopra descritto, pertanto, è stata effettuata prevedendo prudenzialmente un ammontare di risorse disponibili a titolo di finanziamento indistinto per la gestione sanitaria 2022, pari ad euro 9.355.300.255,00, in linea con quanto indicato nei provvedimenti statali di riparto delle risorse destinate all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza per l'anno 2021 (Intese rep. atti n. 152/CSR- 154/CSR del 4 agosto 2021) e ripartito con deliberazione della Giunta regionale n. 1237 del 14 settembre 2021.

Inoltre, non si è ritenuto attendibile prevedere stanziamenti di risorse per finanziamenti statali vincolati all'emergenza sanitaria. Ciò in vista dei provvedimenti statali di bilancio per l'esercizio 2022 - 2024 e delle relative determinazioni sul riparto delle risorse FSN 2022 e connessi finanziamenti vincolati, sulla base dei quali si provvederà ad adeguare la programmazione regionale, proponendo le conseguenti variazioni al perimetro sanitario del bilancio di previsione 2022.

Nell'ambito del quadro di riferimento sopra descritto, Azienda Zero/GSA è stata incaricata di svolgere gli adempimenti preordinati all'approvazione dei bilanci economici preventivi 2022 da parte della Giunta regionale - ai sensi dell'art. 32 del D.lgs. 118/2011 e s.m.i. - avendo cura di:

- fornire gli indirizzi ed i riferimenti contabili ai quali gli enti del SSR interessati devono attenersi per la formulazione omogenea dei relativi BEP, assicurando il necessario supporto operativo;
- acquisire i BEP 2022 formulati dagli Enti del SSR, istruendo una apposita relazione tecnica a supporto della loro approvazione;
- adottare il BEP 2022 di Azienda Zero/GSA;
- redigere e adottare il BEP 2022 consolidato del SSR, da trasmettere all'Area Sanità e Sociale accompagnato da una relazione accompagnatoria in cui sia data evidenza dell'istruttoria effettuata e della metodologia di consolidamento adottata.

Con nota prot. 14785 del 17/5/2022 il Direttore Generale di Azienda Zero ha trasmesso all'Area Sanità e Sociale la deliberazione n. 328 del 16/5/2022 di adozione del bilancio economico preventivo consolidato del SSR per il 2022, agli atti della competente struttura regionale che ha effettuato l'istruttoria finalizzata al visto di congruità di cui all'art. 5 del Regolamento regionale 15 giugno 2018, n. 1.

Da tale istruttoria risulta che il bilancio economico preventivo consolidato del SSR è completo della documentazione allegata al presente provvedimento (**Allegato A**) e di seguito elencata:

- Conto economico;
- Conto economico dettagliato secondo lo schema CE di cui al decreto ministeriale 13 novembre 2007 e successive modificazioni e integrazioni;
- Piano investimenti 2022-2024;
- Piano dei flussi di cassa prospettici;
- Relazione responsabile GSA;
- Relazione illustrativa.

La relazione illustrativa, così come previsto dall'art. 25 c. 3 del D. lgs 118/2011, richiamato dall'art. 32 c.4 dello stesso D.Lgs., espone la metodologia operativa adottata per la predisposizione del bilancio economico consolidato preventivo 2022 del Sistema Socio Sanitario della Regione Veneto.

Il consolidamento dei dati di bilancio è stato effettuato mediante aggregazione dei conti economici previsionali delle aziende sanitarie che compongono il Servizio Sanitario Regionale (compresa Azienda Zero) con conseguente elisione delle poste R intercompany di mobilità e poste R.

I Direttori Generali degli enti del SSR, inclusa Azienda Zero/GSA, hanno approvato con proprie deliberazioni i rispettivi bilanci economici preventivi (BEP) per l'anno 2022 entro i termini previsti.

I bilanci economici preventivi 2022 degli enti del SSR, inoltre, sono stati verificati dai rispettivi collegi sindacali che hanno formulato pareri favorevoli e sono stati inviati ad Azienda Zero per i conseguenti adempimenti di competenza.

La redazione del bilancio di previsione degli enti del SSR è stata effettuata osservando le direttive regionali, predisposte da Azienda Zero e condivise con le aziende sanitarie, risultando pertanto rispettati tali riferimenti tenendo conto del vincolo di compatibilità con le risorse finanziarie e il perseguimento dell'equilibrio economico e puntando al mantenimento della qualità e quantità dei risultati raggiunti nei livelli di efficienza e nel funzionamento dei servizi.

I valori dei bilanci economici preventivi degli enti del SSR, ed i relativi risultati, sono riepilogati nello schema sintetico allegato al presente provvedimento (**Allegato B**). Tutti i bilanci economici preventivi degli enti del SSR del Veneto - con l'unica eccezione di Azienda Zero/GSA - espongono un risultato economico previsto in negativo.

Tali risultati, composti secondo lo schema di verifica dell'equilibrio del SSR applicato dal Tavolo ministeriale per la verifica degli adempimenti regionali, evidenziano quanto segue:

a)	Risultato economico aggregato degli enti SSR (esclusa Azienda Zero)	- 1.323.347.767,91
b)	Risultato economico di Azienda Zero	+ 641.585.559,44
c) = a + b	Risultato economico consolidato del SSR	- 681.762.208,47
d)	Utili enti SSR	-
e) = c-d	Risultato al netto degli utili degli enti SSR	- 681.762.208,47

Lo schema sopra esposto, mostra un risultato economico previsionale del bilancio consolidato del Sistema Sanitario Regionale negativo per l'esercizio 2022 per un importo di euro 681.762.208,47 (- 455.695.842,82 euro il risultato prima dell'applicazione delle imposte).

Tale perdita è riconducibile prevalentemente alla gestione emergenziale che, dal punto di vista delle previsioni economiche esposte nel bilancio economico preventivo consolidato 2022, impatta sia sui costi della produzione, in modo prevalente, sia sul valore della produzione. Sul risultato impatta anche la tensione sui prezzi di acquisto delle forniture energetiche, già in parte anticipata al momento della formulazione dei bilanci di previsione aziendali, anche se non poteva essere conosciuto il successivo peggioramento in conseguenza del conflitto bellico tutt'ora in corso.

Rimanendo sulla quantificazione dei costi programmati riconducibili alla pandemia generata dal virus Sars-Cov-2, stante il perdurare dell'incertezza e il costante evolversi della situazione regionale e nazionale, ai fini della predisposizione del preventivo 2022 è stato scelto di seguire un approccio metodologico chiaro dando indicazione con nota protocollo n. 32246 del 07/12/2021 che venisse effettuata una rilevazione previsionale 2022 dell'intero anno.

L'impatto economico del Covid sul Bep 2022 con riferimento ai costi della produzione è stato quantificato in circa 648 mln (376 mln delle Aziende, 272 mln di Azienda Zero). Una parte consistente (220 mln) sono forniture di beni (tamponi, reagenti, dispositivi di protezione individuale, etc.) che fornisce Azienda Zero a tutto il sistema regionale mentre nelle Aziende Sanitarie una parte consistente delle spese per Covid sono finalizzate all'acquisto di servizi (235 mln) e all'arruolamento del personale (95 mln).

Nel consolidato SSR i costi della produzione ammontano a 11.175 milioni di euro. Per quanto riguarda il valore della produzione, l'importo previsto per il 2022 è di 10.522 milioni di euro. La principale componente è costituita dai contributi in c/esercizio per quota del Fondo Sanitario Regionale. Tale voce di ricavo è stata prevista per il 2022 nei bilanci delle Aziende ed Enti del SSR, inclusa Azienda Zero, in coerenza con il quadro finanziario di riferimento regionale di cui alla DGR 1237/2021, in assenza di Intesa Stato - Regioni per il 2022. Tale ritardo, dovuto all'assenza - ancora oggi - di accordo in Commissione Salute sui criteri da utilizzare per ripartire quota parte del fabbisogno indistinto, ha condizionato inevitabilmente anche la tempistica per la predisposizione del presente atto.

In assenza di elementi informativi certi nonché in ottica prudentiale, inoltre, non sono appostate previsioni per il 2022 di ulteriori risorse connesse al contesto pandemico emergenziale, nonostante la rendicontazione operata da tutte le Regioni dei costi sostenuti per il contrasto all'epidemia e trasmessa ai Ministeri competenti, al momento senza riscontro alcuno.

I ricavi da prestazioni per mobilità interregionale, per l'anno 2022, sono stati iscritti in quadratura con la matrice di mobilità di cui alla citata intesa n. 152/CSR/2021. I ricavi da attività intramoenia e la compartecipazione alla spesa sanitaria (ticket) sono previsti in aumento dopo la contrazione registrata nel 2020 a causa delle sospensioni dell'attività sanitaria. Inoltre, prudenzialmente non è valorizzata alcuna entrata da pay-back per superamento del tetto della spesa farmaceutica ospedaliera all'interno dei concorsi, recuperi e rimborsi. Infine, l'incremento nella quota dei contributi in conto capitale imputata all'esercizio è direttamente collegata alla dinamica degli ammortamenti.

Le considerazioni di carattere economico e gestionale delle voci del bilancio preventivo economico consolidato 2022, inclusa una disamina delle singole componenti e dei relativi risultati, sono esposte in dettaglio nell'allegato D "Relazione del Responsabile della Gestione Sanitaria Accentrata" e nell'allegato E "Relazione illustrativa" della delibera del Direttore Generale di Azienda Zero.

Ai fini della valutazione del risultato programmatico, tra gli elementi potenzialmente migliorativi si evidenzia: a) l'incremento del Fabbisogno finanziario standard di 2 mld di euro (da 122.061 mln di euro dell'anno 2021 a 124.061 mln di euro), prevedendo tuttavia che le risorse destinate all'attuazione dei commi 261 e ss. non sono da intendersi incrementative rispetto al fabbisogno sanitario nazionale standard (determinato in 124.061 milioni di euro), bensì sono a valere su tale livello di finanziamento e pertanto trattasi di finalizzazioni di spesa; b) un aumento delle risorse finanziarie a titolo di contributo indistinto, stimabile per la nostra regione, a circa 1,5% rispetto all'anno 2021 (circa 150 milioni di euro in più); c) quota parte delle risorse di cui al punto 3 della DGR n. 1194 del 31 agosto 2021 pari ad euro 197.493.455,00, accantonate nel bilancio d'esercizio 2020 e non utilizzate alla data del 31/12/2021 per un importo pari a circa 138 milioni di euro; d) un possibile contenimento dell'epidemia, o comunque con minore impatto sui costi rispetto a quanto avvenuto nel 2021.

Tra gli elementi peggiorativi, si evidenzia la tensione inflattiva non solo sulle componenti energetiche, ma su tutte le forniture di beni e servizi, come conseguenza delle analoghe dinamiche che stanno interessando tutte le economie globali.

Con nota prot. n. 478466 del 17 maggio 2022 del coordinamento della commissione interregionale salute, le Regioni hanno evidenziato al Governo che, con riferimento al 2022, nonostante l'incremento di due miliardi previsti dalla legge di bilancio statale ma interamente finalizzati per l'attuazione di specifiche misure, il livello di finanziamento del servizio sanitario nazionale non è adeguato per consentire la sostenibilità della programmazione sanitaria alla luce dei significativi oneri per il proseguimento delle misure di gestione dell'emergenza pandemica, del loro effetto "trascinamento" (in primis il costo del personale assunto a tempo indeterminato) e contestualmente, dei maggiori costi emergenti a seguito della crisi russo-ucraina.

A partire dall'anno 2022, inoltre, il sistema sanitario, dovrà affrontare i maggiori oneri (in termini di maggiori costi o minori ricavi) determinati dalla cessazione delle forniture commissariali, dall'adozione del nuovo nomenclatore della protesica e della specialistica ambulatoriale, dall'attuazione delle misure previste dal PanFlu, senza considerare la graduale attuazione del regolamento recante i modelli e gli standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale (DM 77/2022).

Per quanto fin qui esposto a concorso della sostenibilità della gestione economico finanziaria dell'anno 2022, è evidente la necessità di poter disporre di un finanziamento aggiuntivo ad incremento delle disponibilità finanziarie per il SSN previste a legislazione vigente a decorrere dall'anno 2022.

In considerazione del quadro economico-finanziario nazionale e regionale sopra descritto, l'Area Sanità e Sociale unitamente ad Azienda Zero valuteranno attentamente le informative periodiche sull'andamento economico e gestionale del SSR nelle cadenze trimestrali previste nel corso del 2022 al fine di realizzare una condizione di sostanziale equilibrio prospettico a livello aggregato a fine esercizio 2022 privilegiando azioni di:

- attenta valutazione delle nuove proposte di investimento all'attenzione della CRITE alla luce delle priorità in seno alla programmazione sanitaria regionale, alla capacità realizzativa degli interventi già programmati e finanziati eventualmente da ri-calendarizzare e nella imminente prospettiva dell'attuazione del PNRR;
- oculata valutazione in riferimento alle richieste di attivazione delle linee di spesa individuate con decreto del Direttore Generale dell'Area Sanità e Sociale n. 39 del 14 marzo 2022;
- stretto monitoraggio degli obiettivi di efficientamento dei servizi, posti a carico delle Direzioni delle Aziende ed Enti del SSR;
- segnalazione e sensibilizzazione, insieme alle altre Regioni, nell'ambito delle sedi istituzionali di interlocuzione con i competenti Ministeri della Salute e dell'Economia e delle Finanze, della necessità di un adeguamento del livello di finanziamento del FSN 2022.

Pertanto, in considerazione delle misure ed iniziative volte a ricondurre in equilibrio economico-finanziario prospettico il SSR nel suo complesso, il Direttore dell'Area Sanità e Sociale ha posto il visto di congruità sul bilancio economico preventivo consolidato del SSR dell'esercizio 2022, come previsto dal regolamento sull'attività di vigilanza e controllo su Azienda Zero.

Tutto ciò premesso, con il presente provvedimento si prende atto delle risultanze del bilancio preventivo economico consolidato del SSR per l'esercizio 2022, adottato da Azienda Zero e allegato al presente provvedimento (**Allegato A**), ai sensi di quanto disposto dall'art. 32 del D.lgs. 118/2011 e ss. mm. e ii..

Si propone inoltre di incaricare il Direttore Generale dell'Area Sanità e Sociale di adottare e realizzare, per mezzo di Azienda Zero e della CRITE, tutte le misure ritenute necessarie ad assicurare la condizione di equilibrio economico-finanziario prospettico del SSR nell'esercizio 2022 attualmente resa difficile a causa del sottofinanziamento dei costi correlati all'emergenza pandemica da covid-19 e dall'effetto inflazionistico derivante dalla crisi russo-ucraina.

Con il presente provvedimento si propone infine di approvare - ai sensi di quanto disposto dall'art. 32 del D.lgs. 118/2011 e ss. mm. e ii. - i Bilanci Economici Preventivi degli enti del SSR le cui risultanze sono esposte nel prospetto allegato al presente provvedimento (**Allegato B**).

Il relatore conclude la propria relazione e propone all'approvazione della Giunta regionale il seguente provvedimento.

LA GIUNTA REGIONALE

UDITO il relatore, il quale dà atto che la struttura competente ha attestato, con i visti rilasciati a corredo del presente atto, l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la vigente legislazione statale e regionale, e che successivamente alla definizione di detta istruttoria non sono pervenute osservazioni in grado di pregiudicare l'approvazione del presente atto;

VISTA la L.R. 31/12/2012, n. 54;

VISTO l'articolo 1, commi 173 e seguenti della L. 311/2004;

CONSIDERATA l'Intesa Stato-Regioni 23 marzo 2005;

VISTO il Patto per la Salute del 28 settembre 2006;

CONSIDERATA l'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009;

VISTO il D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e ss. mm. e ii.;

VISTO il D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33;

VISTA la Delibera del Consiglio dei Ministri del 21 aprile 2022;

VISTA la Legge Regionale 25 ottobre 2016 n. 19;

VISTA la Legge Regionale 29 dicembre 2020, n. 41;

VISTA la Deliberazione del Direttore Generale di Azienda Zero n. 954 del 29/12/2021;

VISTA la Deliberazione del Direttore Generale di Azienda Zero n. 328 del 16/5/2022;

VISTA la DGR n. 333/2019;

VISTA la DGR n. 1237/2021.

delibera

1. di prendere atto di quanto evidenziato nelle premesse che costituiscono parte integrante del presente provvedimento;
2. di prendere atto delle risultanze del bilancio preventivo economico consolidato del SSR per l'esercizio 2022, adottato dal Direttore Generale di Azienda Zero con deliberazione n. 328/2022 e allegato al presente provvedimento (**Allegato A**), quale parte integrante e sostanziale dello stesso;
3. di prendere atto e di approvare i bilanci economici preventivi degli Enti del SSR relativi all'esercizio 2022, le cui risultanze sono riepilogate in allegato (**Allegato B**) parte integrante e sostanziale del presente provvedimento;
4. di incaricare il Direttore Generale dell'Area Sanità e Sociale di adottare e realizzare, anche per mezzo di Azienda Zero e della CRITE, tutte le misure ritenute necessarie ad assicurare la condizione di equilibrio economico-finanziario del SSR nell'esercizio 2022 privilegiando azioni di:
 - attenta valutazione delle nuove proposte di investimento all'attenzione della CRITE, alla luce delle priorità in seno alla programmazione sanitaria regionale, alla capacità realizzativa degli interventi già programmati e finanziati eventualmente da ri-calendarizzare e nella imminente prospettiva dell'attuazione del PNRR;
 - oculata valutazione in riferimento alle richieste di attivazione delle linee di spesa individuate con decreto del Direttore Generale dell'Area Sanità e Sociale n. 39 del 14 marzo 2022;

- stretto monitoraggio degli obiettivi di efficientamento dei servizi, posti a carico delle Direzioni delle Aziende ed Enti del SSR;
- segnalazione e sensibilizzazione, insieme alle altre Regioni, nell'ambito delle sedi istituzionali di interlocuzione con i competenti Ministeri della Salute e dell'Economia e delle Finanze, della necessità di un adeguamento del livello di finanziamento del FSN 2022.

5. di prendere atto che il presente provvedimento non comporta oneri a carico del bilancio regionale;

6. di dare atto che il presente provvedimento è soggetto alla pubblicazione ai sensi dell'articolo 23 del Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;

7. di pubblicare la presente deliberazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.