

**Collana CERGAS**

Centro di Ricerche sulla Gestione dell'Assistenza Sanitaria e Sociale dell'Università Bocconi

**Rapporto OASI 2013**

**Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema sanitario Italiano**

Il rinnovamento dei sistemi sanitari è da tempo al centro del dibattito politico e scientifico nazionale e internazionale. Con l'istituzione di OASI (Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema sanitario Italiano), il CERGAS ha voluto confermarsi quale punto di riferimento per l'analisi dei cambiamenti in corso nel mondo della sanità italiana, adottando l'approccio economico-aziendale. OASI rappresenta un tavolo comune dove ricercatori e professionisti del SSN possono interagire ed essere nel contempo promotori e fruitori di nuova conoscenza.

A partire dal 2000, l'attività di ricerca di OASI è stata sistematicamente raccolta in una serie di Rapporti Annuali. Il Rapporto 2013:

- presenta l'assetto complessivo del SSN, del settore sanitario (con un particolare focus sui consumi privati), nonché del sistema socio-sanitario e i principali dati che li caratterizzano (parametri di struttura, di attività, di spesa), anche in una prospettiva di confronto internazionale;
- approfondisce quattro temi di *policy* rilevanti per il sistema sanitario: gli investimenti e le relative modalità di finanziamento, la gestione dei tempi di pagamento, la selezione dei Direttori Generali, l'evoluzione del ruolo delle Società Medico Scientifiche;
- a livello aziendale, discute lo sviluppo di due innovazioni, il *lean management* e il fascicolo sanitario elettronico; propone due tematiche rilevanti per la gestione del personale nelle aziende sanitarie: il cambiamento dello *skill mix* e la gestione di assenze (permessi *ex lege* 104/92) e inidoneità alla mansione; approfondisce i sistemi multidimensionali di misurazione della performance e i nuovi strumenti per accrescere competitività e fiducia nel mondo sanitario (*HealthCare Retailization*).

*Il CERGAS (Centro di Ricerche sulla Gestione dell'Assistenza Sanitaria e Sociale) dell'Università Bocconi è stato istituito nel 1978 con lo scopo di sviluppare studi e ricerche sul sistema sanitario. Negli ultimi 35 anni, il CERGAS ha contribuito all'elaborazione e alla diffusione delle conoscenze sulle logiche e sulle problematiche di funzionamento peculiari del settore sanitario. Le principali aree di studio e ricerca sono: confronto tra sistemi sanitari e analisi delle politiche sanitarie pubbliche; applicazione dei metodi di valutazione economica in sanità; introduzione di logiche manageriali nelle organizzazioni sanitarie; modelli organizzativi e sistemi gestionali per aziende sanitarie pubbliche e private; impatto sui settori industriali e di servizi collegati (farmaceutico e tecnologie sanitarie) e sul settore socio-assistenziale.*

Questo volume è stato realizzato grazie al contributo incondizionato di



**150 Years**  
Science For A Better Life

ISBN 978-88-238-5122-1



9 788823 851221

€ 60,00

[www.egeaonline.it](http://www.egeaonline.it)



Rapporto OASI 2013

CERGAS - Bocconi

# Rapporto OASI 2013

## Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema sanitario Italiano

a cura di  
CERGAS - Bocconi

SDA Bocconi  
School of Management

**CERGAS** CENTRO DI RICERCHE SULLA GESTIONE DELL'ASSISTENZA SANITARIA E SOCIALE DELL'UNIVERSITÀ BOCCONI

Egea



**Collana CERGAS**

Centro di Ricerche sulla Gestione dell'Assistenza Sanitaria e Sociale dell'Università Bocconi







a cura di  
CERGAS - Bocconi

# Rapporto OASI 2013

## Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema sanitario Italiano

**SDA Bocconi**  
School of Management

**CERGAS** CENTRO DI RICERCHE  
SULLA GESTIONE  
DELL'ASSISTENZA SANITARIA E SOCIALE  
DELL'UNIVERSITÀ BOCCONI

 Egea



# 9 Evoluzione degli investimenti e delle modalità di finanziamento nelle aziende sanitarie pubbliche<sup>1</sup>

di Eugenio Anessi Pessina, Elena Cantù e Ilaria Vai

## 9.1 Introduzione

Il dibattito sull'entità, l'andamento e la composizione della spesa sanitaria si è quasi esclusivamente focalizzato sulla spesa corrente<sup>2</sup>. Anche le analisi per il monitoraggio dei conti del Servizio sanitario nazionale, svolte dai Tavoli tecnici<sup>3</sup> in cui intervengono sia la componente statale sia quella regionale, si sono tipicamente limitate a questo aspetto.

Manca quindi, a livello nazionale, una visione d'insieme sull'entità e la tipologia di investimenti effettuati dalle aziende sanitarie, nonché sulle loro modalità di finanziamento. In particolare:

- ▶ i dati complessivi sugli investimenti vengono riportati dall'ISTAT in termini estremamente aggregati per l'intero comparto sanità<sup>4</sup>;
- ▶ l'analisi delle fonti di finanziamento di tali investimenti non è svolta a livello complessivo, dal momento che i sistemi di monitoraggio riguardano in modo separato specifici canali di finanziamento (es. art. 20 o fondi comunitari o *project finance*)<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Le analisi presentate nel capitolo si basano sui dati utilizzati all'interno di una ricerca finanziata dal Ministero della Salute nell'ambito del programma SiVeAS.

<sup>2</sup> Benché l'OECD presenti tra i dati di spesa sanitaria anche le spese per investimenti, tali dati sono scarsamente utilizzati nei confronti internazionali perché ritenuti eccessivamente eterogenei.

<sup>3</sup> Le riunioni di monitoraggio sono tenute, per le regioni non in Piano di rientro, dal Tavolo adempimenti e, per quelle sottoposte al Piano di rientro, dallo stesso Tavolo in seduta congiunta con il Comitato LEA.

<sup>4</sup> Il riferimento è ai dati ISTAT relativi alla «Spesa delle Amministrazioni Pubbliche per funzione». Tali dati contengono le serie delle stime della spesa a prezzi correnti delle Amministrazioni pubbliche a livello di sottosettore sia per le Divisioni Cofog che per i Gruppi Cofog (funzioni di 2° livello), tra cui è inclusa la Sanità.

<sup>5</sup> Per ciò che riguarda i trasferimenti in conto capitale, si veda il sito del Ministero della Salute ([www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it)) nella sezione dedicata a «Piani, finanziamenti e monitoraggio del SSN – Investimenti in sanità» che riporta lo stato di attuazione e il monitoraggio dei fondi relativi a: «Programma Articolo 20», «Programma grandi centri urbani», «Fondi strutturali europei».

L'incompletezza delle informazioni disponibili è particolarmente sorprendente se si considera che la responsabilità di finanziare gli investimenti è stata tradizionalmente affidata non alle singole aziende, bensì ai livelli istituzionali superiori (Stato e regioni), tramite l'erogazione di appositi contributi in conto capitale o l'autorizzazione alla contrazione di prestiti. La volontà di centralizzare le decisioni di investimento emerge con evidenza anche da alcune peculiarità della normativa contabile per le aziende sanitarie pubbliche. In particolare:

- ▶ Fin dalla prima introduzione della contabilità economico-patrimoniale (indicativamente, periodo 1995-2001), anche in base a specifiche indicazioni ministeriali (Ministero del Tesoro e Ministero della Sanità, 1995; Ministero della Sanità, 1996), la maggior parte delle regioni ha consentito alle proprie aziende sanitarie di rilevare i contributi in conto capitale come proventi pluriennali, con conseguente compensazione delle quote di ammortamento dei beni acquisiti con tali contributi (cd «sterilizzazione degli ammortamenti»). Ciò equivale a riconoscere che l'azienda deve farsi carico dell'equilibrio della sola gestione operativa, anzi, più precisamente, di quella che la contabilità finanziaria definirebbe «gestione di parte corrente». Il reperimento delle risorse finanziarie necessarie al rinnovo delle immobilizzazioni, invece, spetta appunto ai livelli istituzionali superiori, ossia la regione oppure, laddove si perseguano finalità di perequazione infrastrutturale e tecnologica, lo Stato (Anessi Pessina, 2012).
- ▶ Recenti provvedimenti normativi (in particolare il D.lgs. 118/2011) hanno ulteriormente disincentivato l'effettuazione di investimenti da parte delle aziende sanitarie pubbliche laddove questi non siano finanziati da specifici contributi in conto capitale, oppure da lasciti e donazioni<sup>6</sup>. Ciò anche al fine di evitare che gli investimenti vengano finanziati tramite il ricorso a debiti di regolamento, aggravando ulteriormente l'esposizione delle aziende sanitarie pubbliche verso i fornitori.

Per ciò che riguarda il finanziamento degli investimenti con forme di finanza innovativa, si rimanda all'Osservatorio Project Finance in sanità (Finlombarda, 2013) e ai precedenti Rapporti OASI (Vecchi e Cusumano, 2012; Amatucci, Favretto e Vecchi, 2010).

<sup>6</sup> Il D.lgs. 118/2011 (prima del regime transitorio introdotto dalla legge di stabilità 2013) stabiliva che le immobilizzazioni acquisite con contributi in conto esercizio fossero interamente ammortizzate nell'esercizio di acquisizione. La legge di stabilità ha introdotto un meccanismo di gradualità stabilendo che «b) a partire dall'esercizio 2016 i cespiti acquistati utilizzando contributi in conto esercizio, indipendentemente dal loro valore, devono essere interamente ammortizzati nell'esercizio di acquisizione; per gli esercizi dal 2012 al 2015 i cespiti acquistati utilizzando contributi in conto esercizio, indipendentemente dal loro valore, devono essere interamente ammortizzati applicando le seguenti percentuali per esercizio di acquisizione: 1) esercizio di acquisizione 2012: per il 20% del loro valore nel 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016; 2) esercizio di acquisizione 2013: per il 40% del loro valore nel 2013, 2014; per il 20% nel 2015; 3) esercizio di acquisizione 2014: per il 60% del loro valore nel 2014; per il 40% nel 2015; 4) esercizio di acquisizione 2015: per l'80% del loro valore nel 2015; per il 20% nel 2016» (art. 1, c. 36, L. 228/12).

Nel contempo, l'assenza di una mappatura complessiva dell'entità e delle modalità di finanziamento degli investimenti è particolarmente critica se si considerano, da un lato, il crescente impatto degli investimenti sulla qualità, l'appropriatezza e l'efficienza dell'assistenza sanitaria, e, dall'altro, le ripercussioni della crisi finanziaria in atto. A quest'ultimo riguardo:

- ▶ È noto che le necessità di contenimento della spesa tendono a ripercuotersi in prima battuta sugli investimenti, dal momento che questi rappresentano la quota più discrezionale della spesa complessiva.
- ▶ A ciò si aggiunge il fatto che, in Italia, la pianificazione della spesa per investimenti in sanità è stata spesso utilizzata come strumento di controllo dei livelli di offerta e, quindi, indirettamente, per governare la dinamica della spesa corrente. Sebbene, infatti, in linea di principio, gli investimenti in tecnologie e strutture possano contribuire a contenere la spesa corrente, molti ritengono che l'effetto complessivo sia invece di innalzamento (maggiori stock di capitale richiedono un incremento dei fattori produttivi necessari al loro funzionamento, cfr. Ciaschini, Soggi e Pretaroli, 2009).

Il capitolo si propone di contribuire a colmare il *gap* conoscitivo sugli investimenti effettuati dalle aziende sanitarie pubbliche e sulle loro modalità di finanziamento. Più specificamente, l'obiettivo è duplice: da un lato, quantificare gli investimenti effettuati dalle aziende sanitarie pubbliche italiane (ASL, AO, IRCCS pubblici e AOU integrate con il SSN); dall'altro, analizzarne le fonti di finanziamento. A tal fine, il § 9.2 presenta la metodologia utilizzata; il § 9.3 illustra i principali risultati; il § 9.4 propone alcune riflessioni conclusive.

## 9.2 Metodologia della ricerca

L'analisi è stata svolta sulla base dei dati contenuti nei modelli economici ministeriali CE e SP per il periodo 2003-2010, utilizzando tecniche analoghe a quelle tipicamente utilizzate da un analista esterno per costruire il rendiconto finanziario.

Dal punto di vista metodologico, il lavoro è stato articolato in quattro fasi:

- ▶ definizione di uno schema di rendiconto finanziario;
- ▶ costruzione del rendiconto finanziario per ogni anno e per ogni azienda;
- ▶ definizione e determinazione di un sistema di indicatori per rappresentare l'entità degli investimenti e delle relative fonti di finanziamento;
- ▶ analisi e interpretazione dei risultati.

### *Definizione di uno schema di rendiconto finanziario<sup>7</sup>*

Per definire lo schema di rendiconto finanziario si è inizialmente fatto riferimento al principio contabile OIC 12, focalizzando l'attenzione sui flussi di liquidità. Rispetto all'impostazione proposta dall'OIC 12 sono state però apportate due classi di adattamenti.

La prima classe di adattamenti è stata imposta dai limiti delle informazioni disponibili e specificamente dall'assenza, tra i flussi ministeriali, della nota integrativa. Ciò ha richiesto, in particolare, di:

- ▶ Considerare gli investimenti al netto di eventuali disinvestimenti (a tal fine, si farà riferimento nel capitolo agli «investimenti netti»).
- ▶ Attribuire l'intera variazione delle immobilizzazioni ad «investimenti netti», senza poter tenere conto di rivalutazioni e svalutazioni (peraltro molto rare nelle aziende sanitarie pubbliche), compresa l'eventuale rideterminazione dei valori dei beni di primo conferimento.
- ▶ Considerare l'assunzione di prestiti al netto di eventuali rimborsi (a tal fine, si farà riferimento nel capitolo al «ricorso netto a prestiti a medio lungo termine»).
- ▶ Operare alcuni ulteriori adattamenti di carattere più tecnico, elencati nel riquadro 9.1.

Altri limiti informativi (per esempio, l'impossibilità di identificare la classe di immobilizzazioni cui riferire plusvalenze e minusvalenze) sono stati affrontati svolgendo l'analisi solo per grandi aggregati.

Sostanzialmente irrisolvibile si è invece rivelata l'assenza di informazioni sui beni acquisiti con modalità diverse dalla proprietà (es. comodati e *leasing*), così come sulla realizzazione di opere in *project finance*. Si tratta di un limite significativo<sup>8</sup>, di cui è sicuramente necessario tenere conto in sede di interpretazione dei risultati.

<sup>7</sup> «Il rendiconto o prospetto finanziario – detto anche prospetto delle variazioni avvenute nell'esercizio nella situazione patrimoniale-finanziaria o prospetto delle fonti e degli impieghi delle risorse finanziarie – ha lo scopo di riassumere:

1. L'attività di finanziamento (autofinanziamento e finanziamento esterno) dell'impresa durante l'esercizio espressa in termini di variazioni delle risorse finanziarie.
2. Le variazioni delle risorse finanziarie [...] determinate dall'attività produttiva di reddito svolta dall'impresa nell'esercizio.
3. L'attività d'investimento dell'impresa durante l'esercizio.
4. Le variazioni nella situazione patrimoniale-finanziaria dell'impresa avvenute nell'esercizio.
5. Le correlazioni che esistono tra le fonti di finanziamento e gli investimenti effettuati.

Tale prospetto fornisce elementi di natura finanziaria non ottenibili dallo stato patrimoniale comparativo, anche se corredato dal conto economico, in quanto tale stato patrimoniale non mostra chiaramente le variazioni avvenute nelle risorse finanziarie e patrimoniali e le cause che hanno determinato tali variazioni», OIC 12 pag. 40.

<sup>8</sup> Un'analisi preliminare sui dati dei CE 2004-2010 ha rivelato come i costi per canoni di leasing siano generalmente molto contenuti se rapportati ai costi per ammortamenti (7,5% è l'incidenza media nazionale nel periodo considerato). D'altra parte, però, l'Osservatorio Finlombarda ha censito 77 iniziative in *project finance* dal 2002 al 2012, per un valore di 6,2 miliardi di euro (Finlombarda, 2013).



### Riquadro 9.1 **Adattamenti tecnici dettati dai limiti della base informativa**

I «crediti finanziari verso la regione» sono stati considerati relativi a finanziamenti regionali per incrementi di patrimonio netto (finanziamenti per investimenti, conferimenti al fondo di dotazione, finanziamenti per copertura perdite). Fino al 2007, non è stato possibile identificare altri crediti riconducibili a finanziamenti per incrementi di patrimonio netto, mentre i modelli ministeriali adottati a partire dal 2008 prevedono specifiche voci al riguardo.

La sterilizzazione degli ammortamenti è stata interamente attribuita ai finanziamenti per investimenti (contributi in conto capitale, lasciti e donazioni), sebbene alcune aziende possano avere sterilizzato gli ammortamenti attingendo dal fondo di dotazione.

Tutti i fondi rischi e spese future, nonché i debiti per trattamento di fine rapporto e per premio operosità SUMAI, sono stati considerati a medio-lungo termine. Tutti i relativi accantonamenti sono stati pertanto inseriti nel calcolo «dal basso» del reddito spendibile.

Tutte le sopravvenienze e insussistenze sono state considerate relative a voci del CCN e pertanto escluse dal calcolo «dal basso» del reddito spendibile.

La seconda classe di adattamenti è funzionale alle specifiche finalità perseguite nella ricerca. In particolare, si intendeva porre attenzione:

- ▶ Agli impieghi rappresentati dagli investimenti.
- ▶ Alle relative fonti di finanziamento.
- ▶ Tra le fonti di finanziamento, all'entità del ricorso ai debiti di fornitura.

Lo schema che ne è scaturito è sintetizzato nel Riquadro 9.2. Il Riquadro evidenzia tra gli impieghi gli investimenti netti. Tra le fonti:

- ▶ Vengono innanzi tutto riportati il ricorso all'indebitamento e i conferimenti di capitale (contributi in conto capitale da regione, incrementi del fondo di dotazione, contributi in conto capitale da soggetti pubblici diversi dalla regione, lasciti e donazioni da soggetti privati).
- ▶ Si riporta poi l'eventuale decremento della liquidità esistente in azienda all'inizio dell'esercizio, che negli schemi di rendiconto finanziario è comunemente rappresentata come saldo, ma che per i fini di questa ricerca è più opportuno inserire tra le fonti.
- ▶ Segue la liquidità generata dalla gestione reddituale, composta da tre determinanti: il reddito spendibile, l'utilizzo dei fondi rischi e spese future (che riguarda prevalentemente costi del personale) e la variazione delle voci di CCN.
- ▶ A quest'ultimo riguardo, una particolarità è costituita dalla variazione dei debiti verso fornitori, che viene scorporata dalla variazione di CCN e proposta come fonte a sé stante, per almeno due motivi: da un lato, ovviare all'impossibilità di distinguere i debiti verso fornitori a seconda che derivino dall'acquisto di beni di consumo e di servizi, oppure di immobilizzazioni; dall'altro, esplicitare il ruolo del debito di fornitura quale fonte di finanziamento degli investimenti.

## Riquadro 9.2 Schema di riclassificazione finanziaria dei valori economico-patrimoniali

Impieghi	Fonti
<b>Investimenti netti</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento di Immobilizzazioni materiali</li> <li>• Incremento di Immobilizzazioni immateriali</li> <li>• Incremento di Titoli e partecipazioni</li> <li>• Incremento di Crediti finanziari verso soggetti diversi dalla regione</li> </ul>	<p><b>1) Ricorso netto a prestiti a medio-lungo termine («indebitamento»)</b></p> <p><b>2) Liquidità derivante da finanziamenti pubblici e privati a incremento del patrimonio netto («conferimenti»)</b>  <b>(+)</b> Assegnazione di finanziamenti pubblici e privati a incremento del patrimonio netto  <b>(-)</b> Aumento di crediti verso soggetti pubblici e privati per incrementi di patrimonio netto assegnati, ma non ancora erogati</p> <p><b>3) Riduzione disponibilità liquide da inizio a fine periodo («utilizzo liquidità esistente»)</b></p> <p><b>4) Liquidità derivante dalla gestione reddituale («liquidità generata dalla gestione»)</b>  <b>(+)</b> Reddito spendibile = risultato d'esercizio + ammortamenti + accantonamenti a m/l termine + minusvalenze + svalutazioni di attività finanziarie – quote di contributi in conto capitale imputate all'esercizio (sterilizzazioni) – plusvalenze – rivalutazioni di attività finanziarie  <b>(-)</b> Utilizzo fondi rischi e spese future  <b>(+/-)</b> Variazione nelle voci di CCN diverse dalla liquidità e dai debiti verso fornitori</p> <p><b>5) Incremento dei debiti verso fornitori («fornitori»)</b></p>

Naturalmente, ciascuna delle fonti può assumere valore negativo e quindi rappresentare in realtà un impiego. Analogamente, un valore negativo degli investimenti netti segnala disinvestimenti superiori agli investimenti e diventa quindi una fonte.

### *Costruzione del rendiconto finanziario per ogni anno e per ogni azienda*

Per la costruzione dei rendiconti finanziari sono stati utilizzati i dati contenuti nei modelli ministeriali CE e SP. L'analisi è stata svolta per ogni anno e per ogni azienda. Sono stati invece esclusi i dati dell'accentrata regionale (codice 000) e quelli di consolidato regionale (codice 999), comunque presenti nei modelli ministeriali, ma spesso in modo incompleto, soprattutto per quanto riguarda lo Stato Patrimoniale<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Si segnala peraltro che la spesa accentrata regionale riportata nei modelli 000 è stata finora quasi esclusivamente di natura corrente.

Per ottenere serie storiche coerenti è stato necessario affrontare quattro problematiche:

- ▶ I cambiamenti intervenuti nei modelli ministeriali tra il 2007 e il 2008.
- ▶ Gli accorpamenti di aziende avvenuti nel periodo 2003-10 (cfr. cap. 4).
- ▶ L'indisponibilità, per alcune aziende e per alcuni anni, dei dati di Stato Patrimoniale.
- ▶ La presenza di squadrature, per alcune aziende e per alcuni anni, nei dati di Stato Patrimoniale.

Rispetto al cambiamento dei modelli, lo schema di rendiconto finanziario rappresentato nel Riquadro 9.2 si è dimostrato sufficientemente aggregato da risultare coerente con entrambe le versioni dei modelli stessi, seppur con le semplificazioni riportate nel Riquadro 9.1.

Rispetto agli accorpamenti, la problematica deriva dalla necessità, per fini di costruzione del rendiconto finanziario, di considerare le variazioni tra due Stati Patrimoniali consecutivi. Per l'anno dell'accorpamento, il confronto è stato effettuato tra lo Stato Patrimoniale post-accorpamento e la somma riga per riga («bilancio aggregato») degli Stati Patrimoniali dell'anno precedente relativi alle aziende accorpate.

Per ciò che riguarda l'indisponibilità degli Stati Patrimoniali per alcune aziende, è stato necessario apportare correzioni in sede di calcolo dei dati pro-capite medi regionali (il tema è ripreso più avanti).

In merito alle squadrature, infine, va preliminarmente segnalata una diffusa percezione di inattendibilità dei dati di Stato Patrimoniale rispetto a quelli di Conto Economico<sup>10</sup>, anche per effetto della focalizzazione quasi esclusiva degli utilizzatori istituzionali (regione e ministeri) sui secondi a scapito dei primi. Nei modelli SP analizzati, tale percezione è stata confermata, tra l'altro, dalla frequente presenza di squadrature tra il totale dell'Attivo e il totale di Passivo e Patrimonio Netto. Nel periodo considerato, il numero di aziende con modelli SP non bilanciati è stato mediamente pari a 22 l'anno, con un massimo di 46 nel 2008 e un minimo di 9 nel 2005. Nello svolgimento dell'analisi, le squadrature sono state «sanate» tramite l'inserimento nel Patrimonio Netto di un'apposita riserva (positiva o negativa) pari all'entità della squadratura stessa.

#### *Definizione e determinazione di un sistema di indicatori*

Una volta ricostruiti i rendiconti finanziari, nella terza fase si è proceduto a creare un insieme di indicatori volti ad analizzare: (i) l'entità degli investimenti an-

<sup>10</sup> La stessa Corte dei Conti dichiara: «Occorre chiarire che le rilevazioni di Stato Patrimoniale presentano ancora ampi margini di errore e di approssimazione, che condizionano le valutazioni ed impongono un'avvertenza di cautela nell'interpretazione delle informazioni disponibili» (Corte dei Conti 2012: 309).

nuali; (ii) la consistenza delle potenziali fonti di finanziamento; (iii) l'entità del ricorso alle diverse fonti di finanziamento.

Per analizzare l'entità degli investimenti annuali si sono utilizzati tre indicatori: (i) investimenti netti pro-capite; (ii) investimenti netti/valore lordo iniziale delle immobilizzazioni; (iii) investimenti netti / ammortamenti. Il primo indicatore è di immediata comprensione<sup>11</sup>. Il secondo indicatore pone a denominatore, invece che la popolazione, lo stock esistente di immobilizzazioni, in modo da commisurare gli investimenti effettuati alla dotazione iniziale. Quanto al terzo indicatore, è opportuno ricordare che le quote di ammortamento riflettono, seppur in prima approssimazione, l'obsolescenza delle immobilizzazioni materiali e immateriali attribuibile all'esercizio<sup>12</sup>. Di conseguenza, rapportare gli investimenti netti agli ammortamenti significa osservare se e in che misura le aziende sono almeno in grado di mantenere costante il valore netto delle proprie immobilizzazioni, compensando l'obsolescenza con nuovi investimenti. Nell'interpretazione va peraltro considerato che, per effetto sia dell'inflazione che dell'evoluzione tecnologica, la soglia di mantenimento si posiziona non al valore 1, bensì al di sopra.

Per indagare la consistenza delle potenziali fonti di finanziamento si sono utilizzati tre indicatori: (i) ricorso netto pro-capite a prestiti a medio-lungo termine, pari alla variazione pro-capite dei prestiti a medio-lungo termine nel corso dell'esercizio; (ii) finanziamenti pro-capite per investimenti, pari all'entità pro-capite dei contributi in conto capitale e delle donazioni vincolate a investimenti ricevuti nel corso dell'esercizio; (iii) reddito spendibile pro-capite, tenendo anche conto delle uscite per liquidazione dei fondi rischi e oneri.

Per analizzare l'entità del ricorso alle diverse fonti di finanziamento, infine, si è ipotizzato che esista una «gerarchia» delle fonti stesse, per cui si ricorre alla successiva solo nell'evenienza e nella misura in cui la precedente sia insufficiente. La gerarchia è quella già presentata nel Riquadro 9.2. La prima fonte considerata è l'indebitamento, anche in considerazione del vincolo costituzionale che consente l'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Laddove l'entità degli investimenti netti sia superiore all'indebitamento contratto nell'esercizio, si ipotizza che l'azienda abbia fatto ricorso alle fonti istituzionalmente preposte agli investimenti, ossia a conferimenti di capitale da parte della regione e di altri soggetti pubblici o privati. A seguire, si prendono in considerazione l'eventuale utilizzo della liquidità esistente (laddove questa sia diminuita nel corso dell'esercizio), quindi la liquidità generata dalla gestione reddituale

<sup>11</sup> I valori procapite sono comunemente utilizzati anche per analizzare la spesa corrente. Sebbene la spesa per investimenti sia, rispetto alla spesa corrente, meno individualizzabile e sensibile alla dimensione (per la sua natura di spesa fissa), si ritiene che le regioni italiane abbiano tutte dimensioni tali da contenere la criticità di questo aspetto.

<sup>12</sup> Sebbene i sistemi contabili delle aziende sanitarie si siano caratterizzati fino ad ora per una forte eterogeneità di regole e comportamenti, in tema di ammortamenti la maggior parte delle normative regionali riprendeva generalmente i coefficienti fiscali.

### Riquadro 9.3 **Esemplificazione sulla gerarchia delle fonti di finanziamento ipotizzata**

Si ipotizzano:

- investimenti netti pari a 1000;
- una liquidità generata dalla gestione reddituale con valore negativo pari a 500 (quindi da considerarsi come impiego);
- un ricorso all'indebitamento per 200;
- nuovi conferimenti per 400;
- una riduzione della liquidità esistente per 300;
- un incremento dei debiti verso fornitori per 600.

Il prospetto Fonti/Impieghi risulterebbe il seguente:

Impieghi		Fonti	
Investimenti netti	1.000	Ricorso netto a prestiti a medio-lungo termine	200
Liquidità assorbita dalla gestione reddituale	500	Nuovi conferimenti	400
		Utilizzo liquidità esistente	300
		Incremento debiti vs fornitori	600
<i>Totale</i>	<i>1.500</i>	<i>Totale</i>	<i>1.500</i>

La «gerarchia» delle fonti di finanziamento definita nel modello di analisi porta a concludere che gli investimenti netti sono stati finanziati:

- Per il 20% (200 / 1000) da ricorso all'indebitamento.
- Per il 40% (400 / 1000) da nuovi conferimenti.
- Per il 30% (300 / 1000) dalla liquidità esistente in azienda.
- Per la quota residua ( $1000 - 200 - 400 - 300 = 100 / 1000 = 10\%$ ) dall'incremento dei debiti verso fornitori.

La logica sottostante è che l'incremento dei debiti verso fornitori venga primariamente (in questo esempio per un ammontare pari a 500) riferito alla gestione reddituale e solo in via residuale agli investimenti.

(se positiva) e, come ultima possibilità, l'incremento dei debiti verso i fornitori. Il Riquadro 9.3 riporta un'esemplificazione di tale logica.

Gli indicatori pro-capite sono stati calcolati solo a livello regionale, rapportando la somma delle grandezze aziendali alla popolazione regionale (dati demografici ISTAT), data l'impossibilità di riferire il dato di popolazione residente ad aziende diverse dalle ASL (AO, IRCCS, AOU). Laddove per alcune aziende mancavano gli Stati Patrimoniali<sup>13</sup>, numeratore e denominatore sono stati resi coerenti abbattendo il dato di popolazione regionale in misura proporzionale all'incidenza dei ricavi delle aziende mancanti sul totale dei ricavi delle aziende della regione.

Gli altri indicatori, invece, sono stati calcolati a livello sia aziendale che regionale.

<sup>13</sup> Mediamente si tratta di 7 aziende all'anno, con una prevalenza di aziende sarde.

### *Analisi e interpretazione dei risultati*

L'analisi e l'interpretazione dei risultati sono state svolte a livello regionale, anche perché, come già evidenziato, le scelte d'investimento e finanziamento rappresentano un ambito privilegiato di accentramento decisionale da parte della regione.

Nell'interpretazione, è opportuno tener conto:

- ▶ Dei limiti e delle semplificazioni già citate in questo paragrafo.
- ▶ Dell'eterogeneità (interregionale, ma anche intraregionale) che ha caratterizzato norme e comportamenti contabili almeno fino all'entrata in vigore del D.lgs. 118/2011.
- ▶ Delle incertezze e delle approssimazioni che hanno caratterizzato la costruzione degli Stati Patrimoniali iniziali delle aziende sanitarie pubbliche e che tuttora si riverberano in particolare sul valore dei fabbricati e dei relativi ammortamenti.
- ▶ Più in generale, della dubbia attendibilità dei dati contenuti nei modelli SP.
- ▶ Dell'ampia e variegata eterogeneità interregionale nelle scelte d'investimento e correlato finanziamento: si considerino, per esempio, le diverse politiche di indebitamento (es. assunzione di mutui da parte delle aziende oppure indebitamento da parte della regione e successivo trasferimento di contributi alle aziende), oppure le diverse scelte in merito al trasferimento della proprietà delle immobilizzazioni (es. trasferimento alle aziende o, come nella PA di Bolzano con riferimento agli immobili, mantenimento della proprietà in capo alla provincia).

## **9.3 Principali evidenze sugli investimenti e sulle modalità di finanziamento**

L'analisi svolta consente di avanzare alcune prime considerazioni sulla spesa per investimenti all'interno del SSN, sulla sua evoluzione e sulle modalità di finanziamento.

Gli «investimenti netti» procapite risultano pari, nel periodo 2004-2010, a un valore medio annuale nazionale<sup>14</sup> di € 59 (Tabella 9.1). Si tratta di un valore decisamente basso rispetto al valore medio procapite della spesa corrente nel medesimo periodo (€ 1.725). Il rapporto tra i due valori, pur non considerando gli investimenti con forme diverse dalla proprietà (comodato, *leasing*, *project fi-*

<sup>14</sup> Nel caso di regioni con investimenti netti negativi (quindi con disinvestimenti superiori agli investimenti), nel calcolo della media nazionale il dato dell'investimento netto è stato posto uguale a zero. Si segnala, peraltro, che nessuna regione, nell'arco temporale considerato, ha registrato investimenti netti complessivamente negativi. Per ogni regione, in altri termini, gli eventuali investimenti netti negativi in uno o più anni sono sempre stati più che compensati da investimenti netti positivi negli altri anni.

nance), risulta sostanzialmente coerente con i dati di «Spesa delle Amministrazioni Pubbliche per funzione» riportati dall'ISTAT<sup>15</sup>.

Negli anni, l'entità degli investimenti netti procapite presenta, a livello nazionale, un andamento sostanzialmente stabile e compreso tra € 57 e 66 (ad eccezione del 2006, in cui risulta pari a soli € 50), senza un chiaro trend in aumento o in diminuzione.

Tra le regioni, le differenze sono evidenziate in ascissa nella Figura 9.1, che riporta per ogni regione la media annuale sull'intero periodo considerato. In tutte le regioni del Nord e del Centro, l'indicatore presenta valori superiori o intorno alla media nazionale, ad eccezione delle Marche (dove l'investimento procapite è mediamente stato del 33% inferiore rispetto alla media nazionale). Assume invece valori sistematicamente più bassi del dato medio nazionale nelle regioni del Sud. I valori massimi si rilevano in Emilia Romagna (investimento medio procapite annuo pari a € 111), PA di Trento (€ 105), Toscana (€ 95) e PA di Bolzano (€ 90). I valori minimi vengono registrati in Calabria (€ 20), Puglia (€ 29), Abruzzo (€ 31) e Campania<sup>16</sup> (€ 32).

Il dato dell'investimento netto procapite può essere integrato dall'analisi dei rapporti «Investimenti netti / Valore lordo iniziale immobilizzazioni» e «Investimenti netti / Ammortamenti», al fine di valutare se e in che misura gli investimenti consentano di mantenere perlomeno costante il valore delle immobilizzazioni.

A livello nazionale, il primo indicatore assume un valore medio pari all'8% nell'arco temporale considerato (Tabella 9.1), evidenziando una discreta capacità di incrementare attraverso nuovi investimenti lo stock iniziale di patrimo-

Tabella 9.1 **Entità degli investimenti annuali, valore medio nazionale (2004-2010)**

	Investimenti netti pro capite	Investimenti netti/ Valore lordo iniziale delle immobilizzazioni	Investimenti netti/ Ammortamenti
2004	58	9%	1,93
2005	59	9%	1,86
2006	50	7%	1,50
2007	64	12%	1,88
2008	57	7%	1,60
2009	66	7%	1,67
2010	62	6%	1,54
<b>Media</b>	<b>59</b>	<b>8%</b>	<b>1,71</b>

<sup>15</sup> Il dato medio del rapporto «Investimenti fissi lordi per sanità / totale uscite correnti sanità» è riportato pari al 2,6% nel periodo 2004-2010.

<sup>16</sup> Si precisa che, per la sola regione Campania, sono stati omessi i dati relativi agli anni 2008 e 2009, dal momento che includevano valori di Stato Patrimoniale con forti squadrature che esercitavano una distorsione sul dato medio complessivo.

nio immobilizzato. Rispetto al 2004, però, si rileva una forte tendenza alla riduzione, passando dal 9% al 6% nel 2010, con la sola eccezione del 2007, anno in cui si registra il valore più elevato, pari al 12%.

Analogamente, l'indicatore «Investimenti netti / Ammortamenti» assume un valore medio nazionale pari a 1,71 nell'arco temporale considerato (Tabella 9.1), confermando che gli investimenti netti annuali sono stati più che sufficienti a compensare, almeno in termini nominali, l'obsolescenza delle immobilizzazioni. Anche in questo caso, però, si rileva a partire dal 2008, una forte tendenza alla riduzione (da 1,93 nel 2004 a 1,54 nel 2010).

Tale riduzione è ancora più evidente se l'indice «Investimenti netti / Ammortamenti» viene scomposto per tipologia di immobilizzazioni (immobilizzazioni immateriali, fabbricati e altre immobilizzazioni materiali, cfr. Tab. 9.2). In particolare, se si escludono le immobilizzazioni immateriali (che rappresentano mediamente solo il 6% del totale) e i fabbricati (che oltre a presentare lunghi tempi di ammortamento si caratterizzano per valori patrimoniali meno affidabili, soprattutto per quanto riguarda i fabbricati di prima dotazione), l'indicatore relativo alle altre immobilizzazioni passa, nel periodo analizzato, da 1,75 nel 2004 a 1,00 nel 2010. Si tratta di un'evidente criticità, che nel medio periodo rischia di alterare la capacità delle aziende di garantire una qualità adeguata dei servizi.

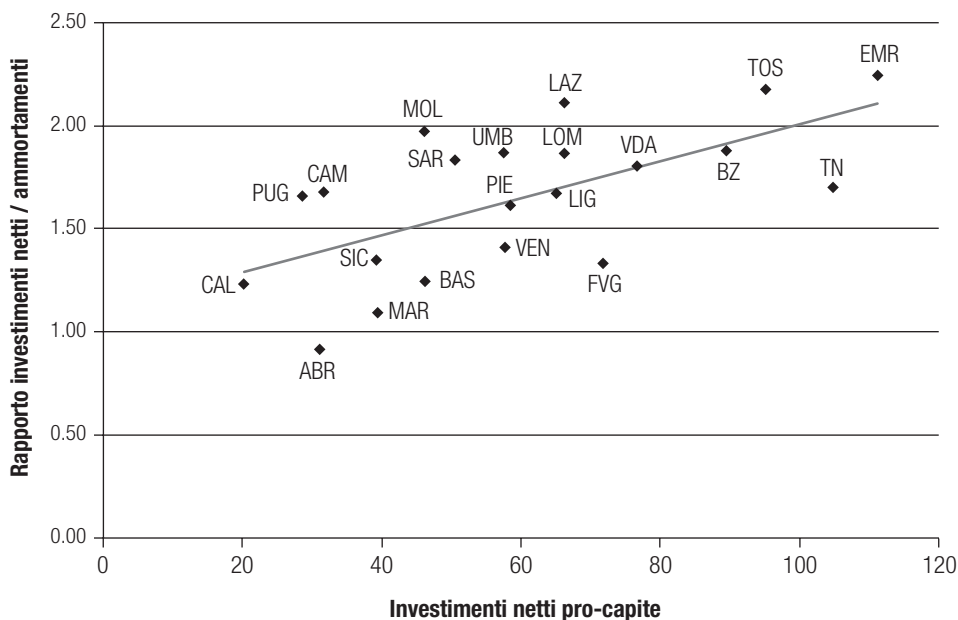
Nel confronto interregionale, le differenze nei tassi di rinnovo delle immobilizzazioni tra macro-aree geografiche sono meno spiccate di quanto visto per gli investimenti netti pro-capite. I valori più elevati dell'indicatore «Investimenti netti / Ammortamenti» (ordinata del grafico in Figura 9.1) si rilevano in Emilia Romagna (2,24), Toscana (2,17), Lazio (2,10) e Molise (1,97). Quelli più contenuti in Basilicata (1,24), Calabria (1,22) e Abruzzo (0,91), ma anche nelle Marche (1,09) e in Friuli VG (1,32).

Tabella 9.2 **Indicatori «Investimenti netti / Ammortamenti» per tipologia di immobilizzazione (2004-2010)**

	Immobilizzazioni Immateriali	Fabbricati (disponibili e indisponibili)	Altre Immobilizzazioni Materiali
2004	1,70	2,24	1,75
2005	2,04	2,94	1,23
2006	1,62	1,90	1,33
2007	1,74	2,55	1,41
2008	1,46	1,70	1,60
2009	1,47	2,28	1,34
2010	1,77	2,32	1,00
<b>Media</b>	<b>1,69</b>	<b>2,27</b>	<b>1,38</b>



Figura 9.1 **Investimenti netti procapite e rapporto «Investimenti netti/ammortamenti», per regione (media annuale del periodo 2004-2010)**



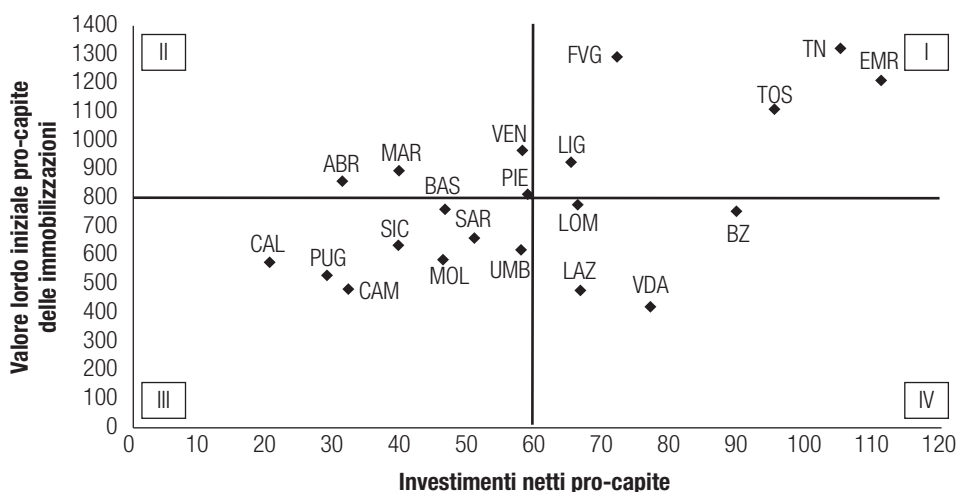
Oltre a mostrare i valori dei due indicatori, la Figura 9.1 ne evidenzia la chiara correlazione. Allo stesso tempo, però, fa emergere il differenziale in termini di dotazione iniziale di immobilizzazioni delle regioni<sup>17</sup>. Infatti, le regioni che si posizionano sotto la retta sembrano essere dotate di un patrimonio immobilizzato più consistente rispetto a quelle al di sopra. Di conseguenza investimenti anche contenuti nelle regioni del secondo gruppo (per esempio, Puglia, Campania, Molise) consentono di incrementare la disponibilità di patrimonio immobilizzato in misura maggiore rispetto a quelle del primo gruppo.

Queste considerazioni vengono approfondite nell'analisi riportata in Figura 9.2. In tale grafico, le regioni sono posizionate in quattro quadranti, separati dai valori medi nazionali, in base all'intensità degli investimenti (misurati dagli investimenti netti procapite, asse x) e dalla dotazione iniziale di immobilizzazioni (espressa in termini procapite, asse y).

Le regioni che si posizionano nel primo e nel secondo quadrante si caratterizzano per una dotazione iniziale più elevata. Nel primo quadrante, però, a tale maggiore dotazione corrispondono investimenti consistenti per il mantenimento e lo sviluppo del patrimonio iniziale. Nel secondo quadrante, invece, gli investi-

<sup>17</sup> Si ricorda che si ipotizzano politiche di ammortamento simili tra le regioni e stabili nel tempo, cfr. nota 12.

Figura 9.2 **Investimenti netti pro-capite e valore lordo iniziale procapite delle immobilizzazioni**



menti sono più contenuti, rendendo difficile il mantenimento ed il rinnovo delle immobilizzazioni.

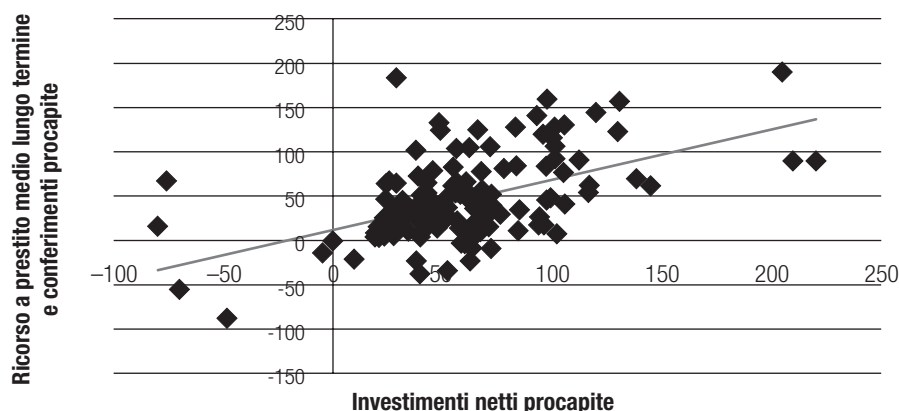
Le regioni negli altri due quadranti (terzo e quarto) si caratterizzano invece per dotazioni patrimoniali iniziali più contenute. In tali contesti, investimenti anche limitati possono consentire di mantenere il patrimonio esistente, mentre investimenti più consistenti consentono di aumentare la dotazione patrimoniale, adeguandola a quella delle regioni dei primi due quadranti.

Rispetto alle modalità di finanziamento, sono state calcolate due tipologie di indicatori: quelli relativi alla consistenza delle potenziali fonti di finanziamento e quelli che analizzano l'incidenza delle diverse fonti sugli investimenti netti complessivi.

In termini di consistenza (Tabella 9.3), un primo indicatore è rappresentato dal «ricorso netto procapite a prestiti a medio-lungo termine». Tale indicatore che, si ricorda, esclude eventuali prestiti contratti direttamente dalla regione, assume a livello nazionale un valore medio decisamente basso (€ 2), con un massimo di € 7 nel 2007. Fanno però eccezione Emilia Romagna e Toscana, dove il ricorso all'indebitamento da parte delle aziende sembra essere una modalità relativamente diffusa di finanziamento degli investimenti, con un valore medio annuale di circa € 19-20 (cfr. Tabella 9.4).

Decisamente più comune è l'assegnazione alle aziende di finanziamenti per investimenti, con un valore annuale medio nazionale procapite pari, nel periodo considerato, a € 33, seppure con un evidente trend decrescente (era pari a circa € 45 nel 2004 e nel 2005, mentre negli ultimi anni si attesta intorno a € 29, cfr. Tabella 9.3). Nel confronto interregionale (

Figura 9.3 **Correlazione tra finanziamenti per investimenti procapite e investimenti netti procapite (21 regioni – anni 2004-2010)**



sima di questa tipologia di finanziamenti viene rilevata nelle regioni a statuto speciale del Nord (PA Bolzano € 101, PA di Trento € 99, Valle D'Aosta € 89, Friuli VG € 75), seguite dalle regioni del Centro e dalla Basilicata. Molto più contenuta sembra essere la disponibilità nelle regioni del Sud, ma anche in Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna. La rilevanza dei finanziamenti per investimenti emerge con evidenza anche dalla Figura 9.3, che pone in relazione, per ogni regione e per ciascuno degli anni considerati (21 regioni per 7 anni = 147 osservazioni), i finanziamenti per investimenti procapite con gli investimenti netti procapite, evidenziano una correlazione positiva, ma non particolarmente elevata.

Il reddito spendibile procapite, infine, non sembra rappresentare una rilevante fonte di finanziamento, dal momento che, per ciascuno degli anni considerati, il suo valore medio annuo nazionale, una volta detratte le uscite per liquidazione dei fondi rischi e oneri, è negativo (–€ 69). Negli anni si rileva, comunque, un significativo miglioramento, da un valore negativo di € 135 nel 2004 a uno di € 31 nel 2010 (Tabella 9.3), coerentemente con la graduale riduzione delle perdite delle aziende del SSN. Anche in questo caso, va peraltro considerata l'accentuata differenziazione interregionale (Tabella 9.4). Il reddito spendibile procapite, infatti:

- ▶ È mediamente positivo nelle regioni a statuto speciale del Nord, in Lombardia, in Toscana e in Umbria.
- ▶ Negli anni ha assunto valori positivi anche nelle Marche e in Emilia Romagna.
- ▶ È invece stato ampiamente negativo nelle regioni del Centro-Sud, anche se si registra un deciso miglioramento negli ultimi anni in Lazio, Campania e, soprattutto, Abruzzo e Sicilia (dove il reddito spendibile ha assunto, nel 2010, un valore positivo).

Tabella 9.3 **Consistenza media pro-capite delle potenziali fonti di finanziamento a livello nazionale per singolo anno (2004-2010)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Media 2004-10
Ricorso netto procapite a prestiti a medio-lungo termine	4	1	6	7	0	-3	2	2
Conferimenti procapite	46	45	22	35	29	29	29	33
Reddito spendibile procapite	-135	-95	-88	-41	-42	-48	-31	-69

Tabella 9.4 **Consistenza pro-capite delle potenziali fonti di finanziamento, per regione (media annuale del periodo 2004-2010)**

	Ricorso netto procapite a prestiti a medio-lungo termine	Conferimenti procapite	Reddito spendibile procapite
Piemonte	1	41	-26
Valle D'Aosta	0	89	22
Lombardia	0	24	14
PA Bolzano	0	101	46
PA Trento	0	99	25
Veneto	-3	19	-64
Friuli VG	0	75	55
Liguria	-1	40	-80
Emilia Romagna	20	31	-2
Toscana	19	57	5
Umbria	1	46	47
Marche	-1	63	-21
Lazio	0	45	-275
Abruzzo	0	39	-115
Molise	0	32	-206
Campania	1	19	-182
Puglia	0	15	-77
Basilicata	0	55	-36
Calabria	0	-2	-106
Sicilia	0	38	-50
Sardegna	-1	10	-78
<b>Italia</b>	<b>2</b>	<b>33</b>	<b>-69</b>

Degno di nota è anche il fatto che in media, nel periodo considerato, reddito spendibile e finanziamenti per investimenti procapite (almeno in termini aggregati regionali) sono significativamente e positivamente correlati. Questo smentisce l'ipotesi, seppure ragionevole, che minori trasferimenti in conto capitale siano compensati da maggiori trasferimenti di parte corrente e quindi, *ceteris paribus*, redditi spendibili più elevati. Le regioni con redditi spendibili maggiormente negativi sono generalmente anche quelle con finanziamenti per investimenti procapite più bassi.

In merito, infine, alla composizione percentuale delle fonti di finanziamento, la Tabella 9.5 presenta l'evoluzione temporale del dato medio nazionale, mentre la Tabella 9.6 riporta la scomposizione per regione relativamente all'intero arco temporale considerato.

Conformemente ai risultati già presentati, l'assunzione di prestiti rappresenta una fonte relativamente marginale di finanziamento degli investimenti, con un dato medio nazionale, nel periodo considerato, che si attesta intorno al 6% degli investimenti netti. Rispetto a questa fonte, risultano evidenti le peculiarità di Emilia Romagna e Toscana, dove il ricorso a questa fonte di finanziamento è stata pari a circa il 20%.

Più consistente è la quota di investimenti netti finanziata da conferimenti, che si attesta mediamente intorno al 59%, ma raggiunge quote superiori al 70% nelle PA di Trento e Bolzano, in Liguria e in alcune regioni del Sud (Molise, Puglia, Basilicata, Sardegna). Specularmente a quanto evidenziato sopra, le incidenze più basse (inferiori al 45%) si rilevano in Emilia Romagna e in Toscana, nonché nelle Marche.

La liquidità esistente in azienda all'inizio dell'esercizio riveste un ruolo mediamente marginale (pari al 7% a livello nazionale nell'intero arco temporale considerato), ma con percentuali più significative nel 2006 (15%) e 2008 (14%).

Tabella 9.5 **Composizione percentuale delle fonti di finanziamento degli investimenti – media nazionale (2004-2010)**

	Debiti di finanziamento	Conferimenti	Impiego disponibilità liquide disponibili ad inizio anno	Impiego liquidità generata dalla gestione	Debiti di regolamento
2004	6%	60%	6%	8%	19%
2005	3%	42%	7%	23%	24%
2006	12%	50%	15%	11%	13%
2007	6%	72%	1%	16%	5%
2008	6%	64%	14%	8%	7%
2009	4%	68%	1%	16%	12%
2010	6%	57%	6%	16%	16%
<b>Media 2004-2010</b>	<b>6%</b>	<b>59%</b>	<b>7%</b>	<b>14%</b>	<b>14%</b>

Tabella 9.6 **Composizione percentuale delle fonti di finanziamento degli investimenti – valori medi regionali nel periodo 2004-2010**

	Debiti di finanziamento	Conferimenti	Impiego disponibilità liquide disponibili ad inizio anno	Impiego liquidità generata dalla gestione	Debiti di regolamento
Piemonte	4%	49%	4%	15%	29%
Valle D'Aosta	0%	50%	28%	23%	0%
Lombardia	2%	62%	4%	28%	4%
PA Bolzano	0%	73%	14%	8%	6%
PA Trento	0%	78%	9%	7%	6%
Veneto	3%	68%	11%	8%	10%
Friuli VG	0%	57%	25%	15%	3%
Liguria	3%	82%	6%	2%	6%
Emilia Romagna	22%	34%	2%	19%	24%
Toscana	20%	42%	7%	13%	18%
Umbria	6%	65%	7%	10%	13%
Marche	1%	33%	23%	41%	2%
Lazio	1%	68%	6%	3%	21%
Abruzzo	2%	70%	1%	7%	19%
Molise	2%	80%	0%	13%	6%
Campania	1%	69%	12%	8%	10%
Puglia	0%	85%	12%	1%	1%
Basilicata	0%	87%	5%	4%	5%
Calabria	2%	70%	4%	14%	11%
Sicilia	0%	66%	9%	10%	15%
Sardegna	1%	72%	17%	4%	6%
<b>Italia</b>	<b>6%</b>	<b>59%</b>	<b>7%</b>	<b>14%</b>	<b>14%</b>

Tra le regioni, le percentuali medie più significative si riscontrano in Valle d'Aosta (28%), Friuli VG (25%) e Marche (23%).

In parziale difformità rispetto a quanto emerso precedentemente, la quota di investimenti finanziata con liquidità generata dalla gestione reddituale non è trascurabile: l'incidenza media nazionale è del 14%, con picchi in alcuni anni (23% nel 2005) e in alcune regioni (Marche 41%, Lombardia 28%, Valle d'Aosta 23%, Emilia Romagna 19%). La parziale difformità è riconducibile al fatto che, anche a fronte di redditi spendibili mediamente negativi a livello regionale, non mancano casi di aziende che generano redditi spendibili positivi, con cui possono finanziare l'attività d'investimento.

La quota d'investimenti netti che viene finanziata incrementando i debiti verso fornitori, infine, è quantitativamente pari (14%) a quella coperta con liquidità generata dalla gestione reddituale. Nel tempo, il valore medio nazionale presen-

ta un andamento convesso, con valori più elevati all'inizio e alla fine del periodo considerato. Tra le regioni, i valori massimi si osservano in Piemonte (29%), Emilia Romagna (24%), Lazio (21%), Abruzzo (19%) e Toscana (18%). Il fenomeno sembra invece molto contenuto in Valle d'Aosta, Puglia, Marche, Friuli VG e Lombardia.

## 9.4 Conclusioni

La spesa per investimenti in sanità è ancora insufficientemente esplorata. In Italia, monitoraggi, analisi e dibattiti si concentrano quasi esclusivamente sulla spesa corrente. A livello internazionale, i confronti sono limitati dalla scarsa omogeneità dei dati<sup>18</sup>. Il capitolo si è proposto di colmare parte di questo *gap* conoscitivo, indagando sia l'entità degli investimenti effettuati dalle aziende sanitarie pubbliche italiane, sia la composizione delle relative fonti di finanziamento. Le conclusioni principali sono tre.

Primo, la spesa per investimenti assume valori intorno ai € 59 annui procapite a livello medio nazionale nel periodo 2004-2010, ossia circa il 3.5% della spesa corrente. Pur con tutti i limiti che caratterizzano i confronti internazionali, si tratta di una percentuale in linea con quella degli altri principali Paesi europei. È vero che il rapporto tra investimenti netti e ammortamenti è risultato largamente superiore a 1 (1,71 a livello medio nazionale nel periodo 2004-2010), a segnalare un continuo incremento nel valore nominale delle immobilizzazioni nette: occorre però tener conto che parte di tale incremento serve semplicemente a compensare gli effetti dell'inflazione e dell'evoluzione tecnologica; che i dati di ammortamento sono parzialmente inficiati dalle incertezze che hanno caratterizzato la redazione dei primi Stati Patrimoniali al momento del passaggio delle aziende sanitarie pubbliche alla contabilità economico-patrimoniale; che, nel corso del periodo considerato, il rapporto si è fortemente ridotto (da 1,93 a 1,54), ancor più se si limita l'analisi alle immobilizzazioni materiali diverse dai fabbricati (da 1.75 e 1.00). Quest'ultimo dato, peraltro, si spiega in parte, con l'attuale tendenza alla razionalizzazione delle strutture di offerta ed, in particolare, sia con la riduzione delle strutture di ricovero e dei posti letto, sia con il fatto che l'espansione dell'offerta territoriale sia prevalentemente attribuibile a erogatori privati accreditati. Per converso, va infine ricordato che l'analisi non coglie il ricorso a forme innovative di finanziamento degli investimenti (cfr. nota 8), con conseguente sottostima degli investimenti complessivamente effettuati.

Secondo, la spesa per investimenti presenta forti variazioni interregionali. In termini di investimento netto medio pro-capite annuale nel periodo 2004-2010, il dato regionale massimo (Emilia-Romagna, € 111) è 5,5 volte più alto del dato

<sup>18</sup> Cfr. Nota 2.

regionale minimo (Calabria, € 20). Ancora una volta, mentre per la spesa corrente si afferma la necessità di operare una perequazione totale, garantendo a ogni regione il finanziamento integrale del proprio «fabbisogno sanitario standard», pare sostanzialmente ignorata la questione della perequazione infrastrutturale, che pure dovrebbe fornire a ciascuna regione strutture e strumenti omogenei per garantire i LEA. Un eventuale sistema di perequazione infrastrutturale, peraltro, dovrebbe fondarsi su una solida base informativa che attualmente manca; dovrebbe venire attentamente disegnato, testato, governato e verificato nei risultati (per evitare sia la generazione di incentivi distorti, sia la proliferazione di sprechi e inefficienze); dovrebbe infine essere orientato ai modelli assistenziali verso cui si vuole tendere e non a quelli già ritenuti superati.

Terzo, nel finanziamento degli investimenti le fonti dedicate (mutui, ma soprattutto contributi in conto capitale) svolgono un ruolo fondamentale, ma non esclusivo. Che il loro ruolo resti fondamentale è confermato sia dal loro peso relativo (6% i mutui, 59% i contributi in conto capitale), sia dalla correlazione (in valori pro-capite) con l'entità complessiva degli investimenti netti. Nel contempo, l'analisi ha però confermato la presenza di significativi ambiti di autonomia aziendale, sotto forma di impiego della liquidità prodotta dalla gestione reddituale e di ricorso al debito di fornitura. Recentemente, il livello centrale ha emanato disposizioni tese a limitare questi ambiti di discrezionalità, imponendo l'ammortamento integrale nell'anno dei «cespiti acquistati utilizzando contributi in conto esercizio»<sup>19</sup>. Ha inoltre iniziato a ripensare gli attuali meccanismi di copertura delle perdite dei SSR, per evitare che gli utili generati da alcune aziende possano essere portati a scapito delle perdite che il SSR nel suo complesso deve coprire ed essere contemporaneamente utilizzati dalle aziende stesse per finanziare i propri investimenti (Cantù, 2012). Spesso, però, queste iniziative del livello centrale sono non solo discutibili sotto il profilo tecnico-contabile, ma anche fondate sull'erronea premessa che la compressione dell'autonomia aziendale sia sempre possibile e generalmente opportuna. Il rischio è di riavviare pericolosi circoli viziosi nei rapporti tra livelli istituzionali (Rebora, 1983).

## Bibliografia

- Amatucci F., Favretto F., Vecchi V. (2010), «Il finanziamento degli investimenti sanitari: il partenariato pubblico privato “su misura”», in E. Cantù (a cura di), *L'aziendalizzazione della sanità in Italia: Rapporto OASI 2010*, Milano, EGEA.
- Anesi Pessina E. (2012), «L'esperienza della contabilità economico-patrimoniale nella sanità», in Capalbo F. (a cura di), *L'applicazione della contabilità*

<sup>19</sup> Cfr. nota 5.



*economica nel settore pubblico: aspettative, risultati e criticità*, Torino, Giapichelli.

- Cantù E. (2012), «Il bilancio consolidato del S.S.R.», *Ragiusan*, Fascicolo monografico n. 344, Sipis Editore.
- Ciaschini M., Socci C. e Pretaroli R. (2009), «Contenimento della spesa corrente e spesa in conto capitale nel sistema sanitario pubblico», *Tendenze Nuove*, n. 2, Il Mulino.
- Corte dei Conti (2012), «Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni esercizi 2010-2011», Deliberazione N. 14/SEZAUT/2012/FRG.
- Finlombarda (2013), *Osservatorio Finlombarda sul project finance in sanità – XI report*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore.
- Jommi C. (a cura di) (2004), *Il sistema di finanziamento delle aziende sanitarie pubbliche*, Milano, EGEA.
- Ministero del Tesoro e Ministero della Sanità (1995), *Linee guida per il bilancio delle aziende sanitarie*, Roma.
- Ministero della Sanità (1996), *Percorso metodologico per l'introduzione della contabilità economico-patrimoniale*, Roma.
- Organismo Italiano di Contabilità, *Principi contabili*, «Documento 12 – Composizione e schemi del bilancio di esercizio di imprese mercantili, industriali e di servizi».
- Rebora G. (1983), *Organizzazione e direzione dell'ente locale*, Milano, Giuffrè.
- Vecchi V. e Cusumano N. (2012), «Il Partenariato Pubblico-Privato “light” e “limited profit” al crocevia tra sostenibilità, bancabilità e vincoli finanziari», in Cantù E. (a cura di), *L'aziendalizzazione della sanità in Italia: Rapporto OASI 2012*, Milano, EGEA.