

PARTE SECONDA

Deliberazioni del Consiglio e della Giunta

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 7 settembre 2023, n. 1248

Proposta di legge di iniziativa regionale rivolta alle Camere concernente “Sostegno finanziario al Sistema Sanitario Nazionale a decorrere dall’anno 2023”.

L’Assessore alla Sanità e Benessere Animale, sulla base dell’istruttoria predisposta dal Funzionario titolare di Posizione Organizzativa, confermata dal Dirigente della Sezione Bilancio della Sanità e dello Sport e dal Direttore del Dipartimento Promozione della Salute e del Benessere Animale, riferisce quanto segue.

Visti:

- l’articolo 71, comma 1, della Costituzione Italiana, il quale prevede che l’iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale;
- l’articolo 121, comma 2, della Costituzione Italiana, il quale prevede che il Consiglio regionale possa fare proposte di legge alle Camere;
- l’articolo 22, comma 2, lett. g), dello Statuto della Regione Puglia, il quale dispone che spetta al Consiglio regionale il potere di proporre alle Camere, ai sensi dell’articolo 121 della Costituzione, i progetti di legge che coinvolgono gli interessi della Regione.

Premesso che:

- la Costituzione Italiana, all’articolo 32, che così recita: *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti”*, riconosce il diritto alla salute come fondamentale e universale;
- la Legge n. 833/1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, all’articolo 1, che così recita: *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività mediante il servizio sanitario nazionale. La tutela della salute fisica e psichica deve avvenire nel rispetto della dignità e della libertà della persona umana. Il servizio sanitario nazionale è costituito dal complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento ed al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l’eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio. L’attuazione del servizio sanitario nazionale compete allo Stato, alle regioni e agli enti locali territoriali, garantendo la partecipazione dei cittadini. Nel servizio sanitario nazionale è assicurato il collegamento ed il coordinamento con le attività e con gli interventi di tutti gli altri organi, centri, istituzioni e servizi, che svolgono nel settore sociale attività comunque incidenti sullo stato di salute degli individui e della collettività. Le associazioni di volontariato possono concorrere ai fini istituzionali del servizio sanitario nazionale nei modi e nelle forme stabiliti dalla presente legge”*, statuisce che il Servizio Sanitario Nazionale debba ispirarsi a principi di universalità, uguaglianza ed equità;
- il D.Lgs. n. 502/1992, all’articolo 1 comma 2, che così recita: *“Il Servizio Sanitario Nazionale assicura, attraverso le risorse finanziarie pubbliche individuate ai sensi del comma 3 e in coerenza con i principi e gli obiettivi indicati dagli articoli 1 e 2 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale nel rispetto dei principi della dignità della*

persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse", stabilisce che il Servizio Sanitario Nazionale debba assicurare i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario Nazionale mediante l'impiego di risorse finanziarie pubbliche, nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse.

Rilevato che:

- l'Italia e le singole Regioni hanno avviato significativi investimenti volti a rilanciare l'economia, con l'obiettivo principale di promuovere la coesione territoriale e di potenziare il sistema sanitario pubblico, principalmente mediante l'utilizzo di risorse finanziarie provenienti dall'Unione Europea {Piano Nazionale di Ripresa e resilienza - PNRR, Next Generation EU, Piano nazionale per gli investimenti complementari};
- le risorse stanziata a livello nazionale non sono sufficienti per attuare le azioni per lo sviluppo dell'assistenza territoriale, né per applicare i nuovi modelli e standard organizzativi e strutturali stabiliti con il Decreto Ministero della Salute n. 77 del 23 maggio 2022, avente ad oggetto "Regolamento recante la definizione di modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel SSN", come rilevato nel documento contenente le Proposte strategiche delle Regioni e delle Province autonome, trasmesso lo scorso 26 ottobre dalla Conferenza delle Regioni al Ministro della Salute {Prot. n. 7202/C7SAN/CR};
- anche con riferimento agli investimenti in sanità previsti con il PNRR, al fine di consentire l'avvio delle strutture operative in esso previste {ad esempio, Case della Comunità, Ospedali di Comunità, Centrali Operative Territoriali) e l'attuazione dei relativi modelli e standard organizzativi, risulta necessario integrare il finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale;

Considerato quanto complessivamente rappresentato a livello nazionale nel Documento della Conferenza delle Regioni e Province autonome denominato "Proposte strategiche delle Regioni e delle Province autonome per i prossimi provvedimenti legislativi della nuova legislatura e sulla legge di bilancio dello Stato 2023-2025" {Prot. n. 7202/C7SAN/CR}.

Ritenuto che il livello di finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale per le annualità 2023, 2024 e 2025, come programmato nella Legge di Stabilità per l'anno 2023 {art. 1, c. 535, L. 197/2022}, risulta insufficiente per sostenere la programmazione sanitaria, anche alla luce dei significativi oneri legati al proseguimento delle misure di contrasto e sorveglianza dell'emergenza pandemica, ormai divenuti strutturali, e all'incremento delle spese energetiche, inflattive e contrattuali.

Esaminate le recenti proposte di legge rivolte alle Camere avanzate dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana, aventi ad oggetto "Sostegno finanziario al sistema sanitario nazionale a decorrere dall'anno 2023", e ritenuto che le stesse rispondano anche alle esigenze della Regione Puglia, in quanto finalizzate ad assicurare certezza nel reperimento delle risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale, nonché a superare definitivamente il sistema dei vincoli assunzionali del personale in Sanità.

Visti altresì:

- il D.lgs. n. 118 del 23/06/2011 e ss.mm.ii. "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42", e in particolare il titolo II, recante "Principi contabili generali e applicati per il settore sanitario";

- la D.G.R. 15 settembre 2021, n. 1466, recante l'approvazione della Strategia regionale per la parità di genere, denominata "Agenda di Genere";
- la Legge Regionale n. 32 del 29/12/2022, "Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia {Legge di Stabilità Regionale 2023}";
- la Legge Regionale n. 33 del 29/12/2022, "Bilancio di previsione della Regione Puglia per l'esercizio finanziario 2023 e pluriennale 2023-2025";
- la Deliberazione di Giunta regionale n. 27 del 24/01/2023, "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2023 e pluriennale 2023-2025. Articolo 39, comma 10, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Documento tecnico di accompagnamento e Bilancio Finanziario Gestionale. Approvazione".
- la D.G.R. del 03/07/2023 n. 938 del Registro delle Deliberazioni, avente ad oggetto "D.G.R. n. 302/2022 - Valutazione di impatto di genere. Sistema di gestione e di monitoraggio. Revisione degli allegati".

Preso atto che la Regione Puglia, con la Deliberazione di Giunta n. 412/2023 e successivi provvedimenti attuativi, nonostante l'evidente sottofinanziamento del Servizio Sanitario Nazionale e i minori trasferimenti per saldo di mobilità passiva, ha avviato una nuova fase di governance della spesa sanitaria.

Tutto ciò premesso, si propone al Consiglio Regionale l'approvazione della proposta di legge da presentare alle Camere ai sensi dell'art. 121 secondo comma della Costituzione, denominata "Sostegno finanziario al sistema sanitario nazionale a decorrere dal 2023" (allegato A al presente provvedimento), accompagnata dalla relativa relazione tecnica (allegato B), parti integranti e sostanziali del presente atto.

Garanzie di riservatezza

La pubblicazione sul BURP, nonché la pubblicazione all'Albo o sul sito istituzionale, salve le garanzie previste dalla legge 241/1990 in tema di accesso ai documenti amministrativi, avviene nel rispetto della tutela alla riservatezza dei cittadini secondo quanto disposto dal Regolamento UE n. 679/2016 in materia di protezione dei dati personali, nonché dal D.Lgs. 196/2003 ss.mm.ii. ed ai sensi del vigente regolamento regionale n. 5/2006 per il trattamento dei dati sensibili giudiziari, in quanto applicabile.

Ai fini della pubblicità legale, il presente provvedimento è stato redatto in modo da evitare la diffusione di dati personali identificativi non necessari ovvero il riferimento alle particolari categorie di dati previste dagli articoli 9 e 10 del succitato Regolamento UE.

Il presente provvedimento sarà pubblicato sul BURP della Regione Puglia nella versione con gli omissis a tutela dei dati riservati e/o personali, ai sensi della L.R. n. 18/2023.

Valutazione di impatto di genere

Ai sensi della D.G.R. n. 938 del 03/07/2023 la presente Deliberazione è stata sottoposta a valutazione di impatto di genere. L'impatto di genere stimato risulta:

diretto

indiretto

neutro

non rilevato

COPERTURA FINANZIARIA D.LGS.VO 118/2011 E SS.MM.II.

La presente deliberazione non comporta implicazioni dirette e/o indirette, di natura economico - finanziaria e/o patrimoniale, e dalla stessa non deriva alcun onere a carico del bilancio regionale. La presente deliberazione non comporta implicazioni di natura finanziaria sul Fondo Sanitario Regionale.

L'Assessore relatore, sulla base delle risultanze istruttorie come innanzi illustrate, ai sensi dell'art. 4 comma 4, lett. k) della L.R. n.7/1997, propone alla Giunta:

- di prendere atto di quanto esposto in narrativa, che qui si intende integralmente riportato;
- di approvare, per le ragioni esposte in premessa e qui integralmente richiamate, la proposta di legge di iniziativa regionale rivolta alle Camere, ai sensi dell'art. 121, secondo comma della Costituzione Italiana, denominata "Sostegno finanziario al sistema sanitario nazionale a decorrere dal 2023", composta di n. 3 articoli e dalla relativa relazione tecnica, allegati al presente provvedimento per costituirne parte integrante e sostanziale {allegato A e allegato B};
- di presentare la suddetta proposta di legge, con la relativa relazione, al Consiglio Regionale, chiedendone l'approvazione ai sensi dell'art. 121, secondo comma della Costituzione Italiana;
- di dare atto che dal presente provvedimento non scaturiscono oneri di alcun genere a carico del bilancio regionale, come precisato nella parte relativa agli adempimenti contabili del presente provvedimento;
- di disporre la pubblicazione della presente deliberazione sul BURP della Regione Puglia nella versione con gli omissis a tutela dei dati riservati e/o personali, ai sensi della L.R. n. 18/2023.

I sottoscritti attestano che il procedimento istruttorio loro affidato è stato espletato nel rispetto della normativa regionale, nazionale e comunitaria e che il presente schema di provvedimento, dagli stessi ai fini dell'adozione dell'atto finale da parte della Giunta Regionale, è conforme alle risultanze istruttorie.

Il Funzionario titolare di Posizione Organizzativa

(Gianvito CAMPANILE)

Il Dirigente della Sezione Bilancio della Sanità e dello Sport

(Benedetto G. PACIFICO)

Il Direttore del Dipartimento della Promozione della Salute e del Benessere Animale

(Vito MONTANARO)

L'Assessore alla Sanità e Benessere Animale

{Rocco PALESE}

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA

LA GIUNTA

- udita la relazione e la conseguente proposta dall'Assessore alla Sanità e Benessere Animale;
- viste le sottoscrizioni poste in calce alla proposta di deliberazione;
- a voti unanimi espressi nei modi di legge

D E L I B E R A

Per quanto in premessa indicato che qui si intende integralmente riportato e confermato:

- di prendere atto di quanto esposto in narrativa, che qui si intende integralmente riportato;
- di approvare, per le ragioni esposte in premessa e qui integralmente richiamate, la proposta di legge di iniziativa regionale rivolta alle Camere, ai sensi dell'art. 121, secondo comma della Costituzione Italiana, denominata "Sostegno finanziario al sistema sanitario nazionale a decorrere dal 2023", composta di n. 3 articoli e dalla relativa relazione tecnica, allegati al presente provvedimento per costituirne parte integrante e sostanziale {allegato A e allegato B);
- di presentare la suddetta proposta di legge, con la relativa relazione, al Consiglio Regionale, chiedendone l'approvazione ai sensi dell'art. 121, secondo comma della Costituzione Italiana;
- di dare atto che dal presente provvedimento non scaturiscono oneri di alcun genere a carico del bilancio regionale, come precisato nella parte relativa agli adempimenti contabili del presente provvedimento;
- di disporre la pubblicazione della presente deliberazione sul BURP della Regione Puglia nella versione con gli omissis a tutela dei dati riservati e/o personali, ai sensi della L.R. n. 18/2023.

IL SEGRETARIO DELLA GIUNTA

ANNA LOBOSCO

IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA

MICHELE EMILIANO



ALLEGATO A
PROPOSTA DI LEGGE DI INIZIATIVA REGIONALE RIVOLTA ALLE CAMERE CONCERNENTE "SOSTEGNO FINANZIARIO AL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE A DECORRERE DALL'ANNO 2023"

Articolo 1
(Finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale)

A decorrere dall'anno 2023, il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard, cui concorre lo Stato, definito dall'art. 1, comma 258, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, così come integrato dall'art. 1, c. 535 della Legge n. 197 del 29 dicembre 2022, è incrementato su base annua dell'0,21% del Prodotto interno lordo nominale italiano per ciascuno degli anni dal 2023 al 2027 fino a raggiungere una percentuale di finanziamento annuale non inferiore allo 7,5% del Prodotto interno lordo nominale tendenziale dell'anno di riferimento. Nell'ambito dell'incremento del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard sono altresì comprese le maggiori risorse destinate alla copertura dei fabbisogni correlati all'erogazione delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale con riguardo alle persone non autosufficienti.

Articolo 2
(Modifiche all'articolo 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35)

All'articolo 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2019, n. 60, dopo il comma 4.1 è inserito il seguente comma:

“Dall'anno 2023 le regioni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica assicurando, nell'ambito dei propri indirizzi relativi alla programmazione triennale dei fabbisogni di personale da parte delle aziende ed enti del Sistema sanitario regionale, il governo della spesa del personale in funzione dell'esigenza di garantire l'equilibrio economico. Non trova applicazione, sempre a decorrere dal 2023, la disciplina in materia di spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni, di cui ai commi 1, 2, 3 e 4, e la disciplina sul limite delle risorse per il trattamento accessorio del personale, di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 ed eventuali maggiori costi a carico delle Regioni dovranno trovare copertura nell'ambito dell'aumento del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard previsto all'articolo 1 della presente legge”.

Articolo 3
(Copertura finanziaria)

1. Gli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, a partire dal livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard, cui concorre lo Stato, definito dall'art. 1, comma 258, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, così come integrato dall'art. 1, c. 535 della Legge n. 197 del 29 dicembre 2022 e tenuto conto delle previsioni di crescita del Prodotto interno lordo tendenziale e programmatico sono valutati in termini incrementali, rispetto al finanziamento 2023, in 4 miliardi di euro per il 2023, 8 miliardi di euro per il 2024, 12 miliardi di euro per il 2025, 16 miliardi di euro per il 2026, 20 miliardi di euro annui a decorrere dal 2027.

2. Per far fronte agli oneri derivanti dall'applicazione dell'art. 1 della presente legge si provvede a valere sulle maggiori risorse derivanti dalla crescita economica prevista dai documenti di programmazione economica e finanziaria. Qualora la crescita programmatica prevista non garantisca le risorse necessarie alla copertura finanziaria della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, vengono individuati e resi operativi meccanismi e misure aggiuntive di contrasto all'evasione ed elusione fiscale e contributiva.

ALLEGATO B RELAZIONE TECNICA

Il Servizio Sanitario Nazionale, affinché sia nelle condizioni di assicurare le migliori cure a tutti i cittadini, attraverso un sistema universale in grado di erogare un'assistenza uniforme sul territorio nazionale, di garantire tempi di accesso e qualità delle prestazioni conformi ai migliori standard, richiede la garanzia di un adeguato livello di risorse finanziarie e umane per superare le criticità che interessano il sistema acuite dalla pandemia da Covid-19 e dalla crisi energetica.

Gli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, a partire dal livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, definito dall'art. 1, comma 258, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, così come integrato dall'art. 1, c. 535 della Legge n. 197 del 29 dicembre 2022, a fronte di un PIL nominale tendenziale previsto nella Nota di Aggiornamento al DEF - versione rivista e integrata del 4 novembre 2022 (NADEF 2022 - vers. 4.11.22), sono valutati in 4 miliardi di euro per il 2023, 8 miliardi di euro per il 2024, 12 miliardi di euro per il 2025, 16 miliardi di euro per il 2026, 20 miliardi di euro annui a decorrere dal 2027.

In particolare, si evidenzia quanto segue.

Tenuto conto che il PIL nominale tendenziale, previsto nella NADEF 2022 (vers. 4.11.22), è stimato in 1.990,2 miliardi, che l'obiettivo indicato nella presente proposta di legge di un livello di finanziamento del SSN pari al 7,5% del PIL nominale tendenziale è quantificato in 149,27 mld di euro, che il livello attuale di finanziamento del SSN per l'anno 2023 si attesta in un volume di risorse pari a 128,869 mld di euro, il differenziale (rispetto all'obiettivo del 7,5%) è quantificato in 20,8 mld di euro. Il raggiungimento dell'incremento del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard di 20,8 mld, a decorrere dal 2027, si prevede che si realizzi in maniera progressiva nel periodo 2023-2027 con un incremento su base annua di almeno 4 mld per ciascun anno (pari a 0,21% del PIL nominale tendenziale assunto a riferimento).

Dalla analisi della "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2022" approvata dalla omonima Commissione (istituita a norma dell'art. 10-bis.1 c. 3 Legge 31 dicembre 2009, n. 196) nella seduta del 19 settembre 2022 e degli "Aggiornamenti per gli anni 2015-2020 a seguito della revisione dei conti nazionali apportata dall'Istat" ad integrazione della medesima Relazione (Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - Ministero ... (mef.gov.it)), si evince rispettivamente che il valore aggiunto generato dal sommerso economico nel 2019 (una delle componenti dell'economia non osservata) si attesta a 183,9 miliardi di euro e nel 2020 a 157,4 miliardi di euro.

Conseguentemente, l'incidenza sul PIL del sommerso economico pur scendendo al 10,2% rispetto al 10,7% dell'anno precedente rimane un dato significativo a favore della copertura dei servizi sanitari e socio-sanitari per i cittadini.

Nel capitolo III della medesima Relazione (settembre 2022) sono riportate le stime del *tax gap* - fiscale e contributivo - alla luce dei dati relativi all'economia sommersa aggiornati al 2019, laddove per *tax gap assoluto* si intende la differenza tra le imposte potenziali, calcolate sulla base della contabilità nazionale, e quelle effettivamente versate (ossia il gettito evaso) e per *tax gap relativo*, anche detto propensione al gap, il rapporto tra questa differenza - cioè le imposte evase - e le imposte potenziali.

Nella menzionata relazione il *tax gap assoluto complessivo* (fiscale e contributivo) viene stimato, nel 2019, in circa 99,2 miliardi, di cui 86,5 miliardi di euro di mancate entrate tributarie e 12,7 miliardi di euro di mancate entrate contributive in cui può trovare capienza il progressivo maggiore finanziamento del Sistema Sanitario Nazionale a seguito dell'adozione di aggiuntivi meccanismi e misure di "riduzione del *tax gap*" come previsto tra le stesse riforme "abilitanti" del PNRR. Misure ed Obiettivi di Riforma indicati puntualmente dal PNRR e ribaditi nei documenti ufficiali di fonte governativa quali la Nota di

aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2022 – Allegato “Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all’evasione fiscale e contributiva - Anno 2022”.

Qualora la crescita programmatica prevista non garantisca le risorse necessarie alla copertura finanziaria della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, si propone che siano individuati e resi operativi meccanismi e misure aggiuntive di contrasto all’evasione ed elusione fiscale e contributiva.