

La spesa sanitaria ai tempi del Covid-19 L'esperienza della Regione Emilia-Romagna

Bologna, 18 giugno 2021

Paola Cassani

La situazione di emergenza sanitaria legata al Covid-19 ha interessato la Regione dai primi giorni di febbraio 2020 con rilevanti conseguenze:

- *sul piano dell'organizzazione delle Aziende del SSR*
- *sul piano economico-finanziario*
- *sulla ripresa delle attività*

In tale scenario è stata inevitabile la riconversione della programmazione sanitaria che si è dovuta adeguare a fronteggiare l'emergenza.

A livello regionale sono state adottate misure finalizzate dapprima a fronteggiare in maniera tempestiva l'emergenza e successivamente a gestire la graduale ripresa dell'attività ordinaria.

Sotto il profilo organizzativo

Il Programma Operativo regionale

La Regione ha redatto Il Programma Operativo per la gestione dell'emergenza da COVID-19 secondo *le Linee di indirizzo* trasmesse congiuntamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dal Ministero della Salute, ottemperando a quanto previsto dall'art. 18 comma 1 del Decreto Legge n. 18 del 17.03.2020 convertito con modificazioni dalla Legge n. 27 del 24.04.2020.

Nel Programma Operativo sono individuate le principali azioni poste in essere per fronteggiare l'epidemia, dando seguito alle misure di potenziamento del SSR:

- *Piano di Potenziamento e Riorganizzazione della rete assistenziale territoriale (DGR 1793/2020)*
- *Piano Operativo regionale per il recupero delle liste di attesa (DGR 1793/2020)*
- *Piano Regionale di Riorganizzazione rete ospedaliera (posti letto T.I., semintensiva, area medica critica, Pronto Soccorso) (DGR 677/2020)*
- *Politiche del personale*
- *Prevenzione (gestione rischio Covid e contenimento del contagio)*

Sotto il profilo organizzativo

- ***Prosecuzione delle attività di ricovero urgenti e non procrastinabili***
- ***Riconversione della capacità produttiva***
 - Riconversione degli spazi, potenziamento delle terapie intensive, dei reparti malattie infettive e pneumologie fino all'attivazione di ospedali dedicati alla cura dell'epidemia (c.d. Covid hospital) riconvertendo le strutture esistenti
 - Coinvolgimento delle strutture private nel piano di potenziamento della rete ospedaliera per la gestione emergenza COVID-19
 - Riorganizzazione dei Dipartimenti di sanità pubblica e riconversione delle risorse per svolgere attività del *contact tracing* e di sorveglianza sanitaria
 - Definizione di un piano dei fabbisogni delle Aziende sanitarie: acquisizione di personale, di beni (in primis DPI), farmaci, attrezzature sanitarie (es. ventilatori polmonari), servizi (es. sanificazione, pulizie), lavori (dotazione dei posti letto di terapia intensiva che hanno necessitato di interventi strutturali e tecnologici per la loro implementazione)

Sotto il profilo organizzativo

- ***Incremento della capacità produttiva*** attraverso il potenziamento della rete ospedaliera:
 - implementazione di ulteriori 197 posti letto aggiuntivi di terapia intensiva al fine di raggiungere lo standard dello 0,14 posti per mille abitanti
 - riqualificazione dei posti letto di terapia semintensiva, per garantire assistenza sempre più appropriata e sicura ai pazienti che accedono alle strutture ospedaliere in emergenza-urgenza e per attività programmate, al di fuori dei periodi emergenziali
- ***Riavvio a giugno 2020 delle attività programmate*** con DGR n. 404/2020 è stato disposto il graduale riavvio delle attività sanitarie di ricovero, ambulatoriali e territoriali finalizzato anche alla riduzione delle liste d'attesa. Tale provvedimento ha riguardato le strutture pubbliche e private, gli studi medici e professionali.

Sotto il profilo economico finanziario

Relativamente al percorso amministrativo-contabile per consentire una corretta rilevazione dei costi e dei ricavi attinenti all'emergenza Covid-19, sin dall'inizio del verificarsi dell'epidemia si è provveduto a fornire indicazioni alle Aziende del SSR finalizzate a garantire, attraverso l'utilizzo dello strumento della contabilità analitica, una rilevazione distinta degli accadimenti contabili legati alla gestione dell'emergenza.

Tali indicazioni hanno di fatto anticipato quanto previsto dall'art. 18, comma 1 , del Decreto Legge n. 18 del 17.3.2020, convertito con modificazioni dalla Legge n. 27 del 24.04.2020 e che recita *“Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti dei rispettivi servizi sanitari regionali provvedono, sulla contabilità dell'anno 2020, all'apertura di un centro di costo dedicato contrassegnato dal codice univoco “COV 20”, garantendo pertanto una tenuta distinta degli accadimenti contabili legati alla gestione dell'emergenza che in ogni caso confluiscono nei modelli economici di cui al decreto ministeriale 24 maggio 2019”*.

Sotto il profilo economico finanziario

La rilevazione degli accadimenti contabili è stata effettuata per natura utilizzando i conti economici aziendali della contabilità generale mentre la destinazione è stata rilevata attraverso la contabilità analitica per fattori produttivi e centri di costo.

A tal fine, la Regione, per la rilevazione dei costi connessi alla gestione emergenziale, ha provveduto a individuare tre centri di costo contrassegnati dal codice univoco COV20, articolati secondo i sub-livelli del modello ministeriale LA:

- *COV20.01 - Emergenza COVID19 - Prevenzione Collettiva e Sanità Pubblica*
- *COV20.02 - Emergenza COVID19 - Assistenza Distrettuale*
- *COV20.03 - Emergenza COVID19 - Assistenza Ospedaliera*

Sono state fornite specifiche indicazioni alle Aziende sanitarie al fine di:

- correlare i propri centri di costo aziendali a tali centri di costo regionali;
- tracciare il più possibile tutti i costi separatamente sin dall'emissione dell'ordine;
- richiedere ai fornitori fatture dedicate per l'Emergenza COVID 19;
- effettuare ordinativi di pagamento separati, nonché, ove possibile, a contrassegnare tali operazioni (ordini, fatture) inserendo il testo COV20.

Sotto il profilo economico finanziario

Gli acquisti centralizzati per l'emergenza Covid-19

Con Decreto n. 42/2020 il Presidente della Regione Emilia-Romagna ha individuato nelle Aziende sanitarie regionali i soggetti deputati all'acquisizione di beni e servizi e per la realizzazione di lavori rientranti negli ambiti di competenza delle stesse.

Sono stati individuati tre soggetti aggregatori, uno per Area Vasta, che per il periodo dal 01.02.2020 al 30.06.2020, sono stati incaricati a procedere all'acquisto di beni consumabili e non consumabili da destinarsi alle Aziende Sanitarie:

- *Azienda Ospedaliero-Universitaria di Parma* prevalentemente per l'acquisto di Dispositivi di Protezione Individuale e Dispositivi Medici
- *Azienda USL di Bologna e Azienda USL della Romagna* per l'acquisto di tecnologie biomediche

Tale processo è stato governato centralmente: definizione di una percorso regionale di rilevazione dei fabbisogni giornaliero, una distribuzione a cadenza bisettimanale del materiale, in particolare DPI, che ha tenuto conto della diffusione a “macchia di leopardo” della pandemia sul territorio regionale, il relativo monitoraggio e la rendicontazione della spesa sostenuta alla Struttura commissariale

Sotto il profilo economico-finanziario

Il nuovo scenario organizzativo ed economico dovuto alla gestione dell'emergenza ha avuto un inevitabile impatto sul Servizio Sanitario Regionale e sulla struttura dei costi e dei ricavi delle Aziende sanitarie con importanti riflessi sui bilanci che ha necessitato un attento monitoraggio e l'effettuazione di una prima verifica straordinaria nel mese di giugno e di una seconda effettuata nel mese di settembre

Costi emergenti

- **Incrementali e straordinari, sia per volumi che per tipologia**, finalizzati all'acquisizione di fattori produttivi impiegati per fronteggiare l'emergenza che sono stati acquistati e immessi nei cicli di produzione in aggiunta rispetto alle attività ordinariamente svolte (acquisti di DPI, prestazioni professionali, tamponi, servizi tecnologici ed informatici di supporto, indennità specifiche riconosciute al personale, ecc...)

Ricavi cessanti

- **Riduzione mobilità attiva extraregionale** (prevalentemente per le Aziende Ospedaliero-Universitarie e IRCCS essendo strutture a vocazione produttiva e a forte attrattività extraregionale)
- **Minor compartecipazione (ticket)**

Sotto il profilo economico-finanziario

Costi cessanti

- **Riduzione mobilità passiva extraregionale, minor acquisizione di dispositivi ad alto costo per attività chirurgica elettiva a fronte di prestazioni non erogate**

Ricavi emergenti

- **Contributi da Stato decreti emergenziali**
- **Donazioni in denaro, in beni di consumo e strumentali**

Le risorse emergenziali correnti

L'emergenza Covid-19 ha richiesto interventi statali straordinari sul finanziamento del SSN rispetto a quanto previsto per il 2020

Regioni	Quota d'accesso ANNO 2020	DL n. 18/2020*	DL n. 34/2020 Art.1	DL n. 34/2020 Art. 2	DL n. 104/2020	TOTALE
PIEMONTE	7,39%	104.130.307	91.088.212	31.740.355	35.219.754	262.178.627
V D'AOSTA	0,21%	2.966.930	5.148.393	905.241	1.004.475	10.025.039
LOMBARDIA	16,58%	233.784.947	202.610.909	71.732.455	79.595.816	587.724.127
BOLZANO	0,85%	12.005.049	12.940.150	3.698.649	4.104.097	32.747.944
TRENTO	0,89%	12.494.322	13.322.284	3.836.677	4.257.256	33.910.539
VENETO	8,12%	114.553.363	100.447.241	35.089.194	38.935.696	289.025.495
FRIULI	2,06%	29.071.689	27.420.586	8.897.192	9.872.508	75.261.975
LIGURIA	2,69%	37.939.696	34.815.528	11.553.448	12.819.945	97.128.616
E ROMAGNA	7,44%	104.894.202	92.220.684	32.141.793	35.665.198	264.921.877
TOSCANA	6,30%	88.887.977	78.287.654	27.147.178	30.123.070	224.445.878
UMBRIA	1,49%	21.019.397	20.522.878	6.421.644	7.125.589	55.089.508
MARCHE	2,57%	36.223.661	33.417.596	11.047.380	12.258.402	92.947.040
LAZIO	9,68%	136.519.671	118.922.032	41.711.341	46.283.767	343.436.810
ABRUZZO	2,19%	30.908.850	28.932.787	9.437.503	10.472.048	79.751.187
MOLISE	0,52%	7.287.031	8.789.904	2.211.741	2.454.194	20.742.870
CAMPANIA	9,32%	131.346.604	114.440.335	40.088.507	44.483.036	330.358.482
PUGLIA	6,63%	93.526.633	82.195.110	28.538.103	31.666.469	235.926.314
BASILICATA	0,94%	13.242.524	13.851.286	4.026.924	4.468.358	35.589.092
CALABRIA	3,20%	45.085.876	40.965.357	13.750.310	15.257.629	115.059.171
SICILIA	8,18%	115.381.793	100.706.139	35.173.684	39.029.447	290.291.062
SARDEGNA	2,75%	38.729.478	35.588.919	11.825.681	13.122.020	99.266.098
TOTALE	100,00%	1.410.000.000	1.256.633.983	430.975.000	478.218.772	3.575.827.755

* Il DL 18/2020 contiene gli importi inclusi nel decreto legge n. 14/2020 in quanto tale decreto legge ha trovato conversione all'interno del decreto legge n. 18/2020

Le risorse emergenziali correnti per l'Emilia-Romagna

Le risorse spettanti alla Regione pari a **264,922 milioni di euro** sono state interamente assegnate alle Aziende sanitarie ed hanno concorso alla copertura dei costi sostenuti per le finalità previste dai rispettivi decreti emergenziali

Decreto legge n. 18/2020

Le risorse pari a **104,894 milioni di euro** hanno concorso alla copertura dei costi sostenuti per:

- *reclutamento di personale di durata di 6 mesi prorogabili sino al 31/12/2020 nelle forme di personale atipico (co.co.co, prestazioni occasionali, libero-professionisti)*
- *assunzione con incarichi a tempo determinato di personale delle professioni sanitarie ed operatori socio-sanitari*
- *incremento monte ore dell'assistenza specialistica ambulatoriale convenzionata interna*
- *istituzione delle USCA*
- *prestazioni di lavoro straordinario del personale dipendente delle Aziende sanitarie direttamente impiegato nelle attività di contrasto all'emergenza epidemiologica determinata dal diffondersi del Covid-19*
- *acquisizione di prestazioni dalle strutture private per la gestione dell'emergenza pandemica*

Le risorse emergenziali correnti per l'Emilia-Romagna

Decreto legge n. 34/2020

- **Art. 1 – Potenziamento rete territoriale** le risorse pari a **92,221 milioni di euro** hanno concorso alla copertura dei costi sostenuti per:
 - *la gestione di strutture per l'isolamento delle persone contagiate e per i cd. Covid-hotel*
 - *l'assistenza domiciliare integrata (in particolare il potenziamento di personale assistenziale)*
 - *la sorveglianza sanitaria e la presa in carico dei pazienti*
 - *i maggiori costi per l'attività assistenziale garantita dagli infermieri presso strutture residenziali poste in isolamento a seguito dello sviluppo di focolai Covid-19 correlati, per supportare le CRA per l'assistenza ai pazienti Covid*
 - *l'acquisizione di personale per attività di supporto all'area della salute mentale per far fronte alle ricadute dell'emergenza pandemica su pazienti psichiatrici e all'incremento di tali casistiche*
 - *il potenziamento delle USCA (anche con il coinvolgimento dei MMG e dei medici per la continuità assistenziale)*
 - *il supporto alle centrali operative per il raccordo con tutti i servizi e con il territorio (personale e strumenti informativi di telemedicina per il controllo a distanza dei parametri vitali)*

Le risorse emergenziali correnti per l'Emilia-Romagna

Decreto legge n. 34/2020

- ***Art. 2 – Riordino della rete ospedaliera in emergenza Covid-19*** le risorse pari a **32,142 milioni di euro** hanno concorso alla copertura dei costi sostenuti per:
 - *la remunerazione degli incentivi al personale dipendente per le prestazioni correlate alle particolari condizioni di lavoro durante l'emergenza*
 - *le assunzioni di personale medico, infermieristico e tecnico per le dimissioni protette e per i trasporti interospedalieri per pazienti non affetti da Covid-19*

Le risorse emergenziali correnti per l'Emilia-Romagna

Decreto legge n. 104/2020

- ***Art. 29 - Disposizioni urgenti in materia di liste di attesa, al fine di favorire il recupero di prestazioni ambulatoriali, screening e di ricovero ospedaliero non erogate durante il periodo dell'emergenza epidemiologica.***

Le risorse pari a **35,665 milioni di euro** sono state assegnate alle Aziende sanitarie ed hanno concorso alla copertura dei costi sostenuti per:

- *assunzione di personale a tempo determinato*
- *ricorso alle prestazioni aggiuntive (cd. Simil-ALP) per il recupero dei ricoveri ospedalieri e dell'attività di specialistica ambulatoriale.*

Le risorse emergenziali in c/capitale

**DL n. 34/2020, articolo 2, comma 11 - Fondi gestiti dal
Commissario straordinario per l'attuazione del Piano di
riorganizzazione rete ospedaliera
ANNO 2020**

Regioni	TOTALE RISORSE RIPARTITE ALLE REGIONI
Piemonte	111.222.717
Valle d'Aosta	3.038.688
Lombardia	225.345.817
PA di Bolzano	14.344.710
PA di Trento	16.269.428
Veneto	101.544.271
Friuli Venezia Giulia	25.703.911
Liguria	28.893.350
Emilia Romagna	95.040.697
Toscana	79.367.367
Umbria	24.180.508
Marche	39.790.608
Lazio	118.561.444
Abruzzo	29.047.242
Molise	6.970.569
Campania	163.813.544
Puglia	99.866.963
Basilicata	13.545.322
Calabria	51.171.973
Sicilia	123.309.660
Sardegna	42.116.211
TOTALE	1.413.145.000

Le risorse emergenziali in c/capitale per l'Emilia-Romagna

Decreto legge n. 34/2020

- ***Art. 2 - Riordino della rete ospedaliera, per l'incremento dei posti letto di Terapia Intensiva e delle aree di assistenza ad alta intensità di cure, la riqualificazione dei posti letto di area semi-intensiva (con dotazione impiantistica idonea a supportare le apparecchiature di ausilio alla ventilazione), ristrutturazione dei reparti di pronto soccorso (aree distinte dei pazienti sospetti Covid o potenzialmente contagiosi), per l'implementazione di mezzi di trasporto***

Le risorse a disposizione per la Regione pari a **95,041 milioni di euro** sono state utilizzate per:

- 197 posti letto di terapia intensiva
- 260 posti letto di terapia semi intensiva
- 72 posti letto di area critica/medica
- adeguamento funzionale dei Pronto Soccorso
- mezzi di trasporto

Alla copertura della spesa complessiva pari a **123,002 milioni di euro** hanno concorso il finanziamento ex art. 4 del D.L. 18/2020, risorse regionali e donazioni

Sotto il profilo economico-finanziario

I costi correlati alla pandemia hanno determinato pesanti ricadute sui bilanci aziendali compensate solo parzialmente dalle risorse assegnate dai decreti emergenziali e non affrontabili con le ordinarie disponibilità annuali a disposizione

Spese rendicontate alla Struttura commissariale

1° marzo – 31 maggio 2020 per **326,161 milioni di euro** per le tipologie di spesa:

- *Assistenza medica (A)*
- *Apparecchiature medicali (B)*
- *Dispositivi di Protezione Individuali (C)*

A copertura di tali spese hanno concorso per 216,520 mln di euro le risorse di cui all'art. 24 del D.L. n. 41/2021, per 17,918 mln di euro le risorse ricevute dal Commissario Straordinario e per 91,723 mln di euro le risorse del payback incassate dalla Regione a titolo di ripiano spesa farmaceutica per acquisti diretti anno 2018

Sotto il profilo economico-finanziario

Spese rendicontate al Dipartimento della la Protezione Civile

Complessivi **6,986 milioni di euro** per le tipologie di spesa:

- *Assistenza alberghiera ai quarantenati*
- *Assistenza alberghiera a medici/infermieri/operatori socio-sanitari*
- *Premio di solidarietà per operatori socio-sanitari reclutati dal Dipartimento della Protezione Civile (OCDPC n. 709/2020)*

La procedura di verifica di conformità delle spese da parte della Protezione Civile non si è ancora conclusa

Sotto il profilo economico-finanziario

Contributi derivanti da Fondi europei

POR – FESR per **190 milioni di euro** alla copertura dei costi ammissibili sostenuti per:

- *Prodotti farmaceutici ed emoderivati*
- *Dispositivi medici (tra cui guanti)*
- *Dispositivi medico diagnostici in vitro (IVD) (ad es. test per la ricerca dell'antigene)*
- *Acquisti di beni non sanitari (DPI)*
- *Acquisti di servizi sanitari (per test sierologici, tamponi rapidi, service sanitari, ecc..)*
- *Acquisti di servizi non sanitari (pulizie e servizi di check point)*

POR – FSE per **60 milioni di euro** alla copertura dei costi ammissibili sostenuti per:

- *Prestazioni aggiuntive rese dal personale dipendente per l'emergenza Covid-19 (art. 55, c. 2, CCNL 8 giugno 2000)*
- *Lavoro interinale area sanitaria e non sanitaria*

Sotto il profilo economico-finanziario

Donazioni Covid-19

Le donazioni in denaro alle Aziende sanitarie sono avvenute sia direttamente su un conto corrente dedicato aperto presso il proprio tesoriere sia nell'ambito della campagna *“Insieme si può, l'Emilia-Romagna contro il coronavirus”* e trasferite alle Aziende per il loro utilizzo con specifici provvedimenti del Soggetto Attuatore (Presidente Bonaccini).

Le Aziende sono state invitate a rilevare tutti gli acquisti di forniture e servizi finanziati da specifiche donazioni a sostegno dell'emergenza Covid-19, con apposita rendicontazione separata, assicurandone la completa tracciabilità. È stato inoltre indicato di prevedere delle fonti di finanziamento dedicate per le donazioni in denaro e per le donazioni in natura.

Sul sito della Regione Emilia-Romagna il portale *“Donazioni Covid-19”* fornisce informazioni dettagliate sulle donazioni ricevute per far fronte all'emergenza e sul loro utilizzo

Al 31 dicembre 2020 le donazioni ammontano a complessivi 78,041 milioni di euro

Sotto il profilo economico-finanziario

Donazioni Covid-19 al SSR

- **10,679 milioni di euro** hanno concorso alla copertura dei costi sostenuti per:
 - *farmaci ed emoderivati*
 - *dispositivi di protezione individuale e dispositivi medici*
 - *beni non sanitari (alimentari, materiali di guardaroba e pulizia, ecc...)*
 - *servizi sanitari (trasporti sanitari, valorizzazione lavoro specializzandi, prestazioni aggiuntive simil Alp, ecc...)*
 - *servizi non sanitari (mensa, pulizie, manutenzioni, canoni di noleggio, ecc...)*
- **51,198 milioni di euro** sono stati utilizzati per l'acquisto di:
 - *attrezzature sanitarie (ventilatori polmonari, ecografi, saturimetri, ecc...)*
 - *adeguamento posti letto di terapia intensiva*
 - *attrezzature informatiche*
 - *mobili e arredi*
 - *automezzi*
- **14,267 milioni di euro** *donazioni di beni di consumo e strumentali*

La pandemia da Covid-19 ha rappresentato un vero e proprio “tsunami” per la sanità regionale che, anche se duramente colpita, ha reagito dimostrando la forza e la capacità necessarie per fronteggiare in maniera tempestiva la gestione della pandemia, per soddisfare i bisogni di salute dei cittadini, garantendo l’erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza, per riorganizzare le cure ai fini del recupero delle liste di attesa, nonché per garantire attraverso un monitoraggio attento gli andamenti della spesa

...la sfida 2021 è la campagna vaccinale (in corso) e il Piano Nazionale Resistenza e Resilienza

Grazie per l’attenzione!