Dinamica della spesa sanitaria italiana e meccanismi di finanziamento - Economia e Politiche Pubbliche - - Prof. Leonzio Rizzo

20 aprile 2016

Sommario

1. Forme di finanziamento dei livelli inferiori di governo
   - Le entrate tributarie locali
   - le entrate tributarie locali
2. Il percorso verso il fabbisogno sanitario standard
   - Un po' di storia legislativa
3. Il finanziamento della spesa sanitaria
   - Evoluzione verso il decentramento tributario
   - La copertura finanziaria della spesa sanitaria con il 56/2000
4. Evoluzione della spesa sanitaria
   - Evoluzione della spesa sanitaria nel periodo 2000-2012
   - Evoluzione della spesa sanitaria in rapporto al PIL
5. Implementazione del sistema finanziario previsto dal 56/2000
   - Implementazione del nuovo sistema finanziario
   - Gradualità della transizione ed incremento delle risorse trasferite

Le entrate tributarie locali

- Tariffe, Tasse e imposte.
- Una parte consistente dei servizi locali è a domanda individuale e quindi divisibile. Si utilizza il criterio del beneficio, applicando le tariffe.
- Le tasse, sempre utilizzando il criterio del beneficio, si applicano a beni e servizi la cui fruizione provoca effetti esterni piuttosto forti (servizio antincendio, scuola)
- Esiste una terza categoria di servizi pubblici locali che presenta indivisibilità dei vantaggi (viabilità, opere pubbliche, illuminazione), per cui pare opportuno fare riferimento al criterio della capacità contributiva e utilizzare le imposte.

Le entrate tributarie locali

- *Tributi propri (imposte e tasse)* - il governo locale definisce in modo autonomo l'aliquota ed in alcuni casi anche la base imponibile.
- *Addizionale* - l'ente di governo inferiore definisce l'aliquota d'imposta di sua competenza che si aggiunge a quella fissata dal governo centrale sulla stessa base imponibile.
  - La *base imponibile* è l'espressione quantitativa del presupposto dell'imposta, ovvero della particolare situazione di fatto alla quale la legge ricollega l'obbligo di pagare l'imposta
- La *compartecipazione* è una quota fissa percentuale sul totale del gettito erariale. Gli enti locali compartecipano secondo la quota stabilita ad un gettito derivante da un'imposta spettante allo Stato.

Un po' di storia legislativa

- Il decreto Legislativo 30 dicembre 1992, n. 502. "Riordino della disciplina in materia sanitaria" sancisce come criterio base del riparto il Fondo sanitario nazionale la quota capitaria.
- Il comma 34 art. 1 della finanziaria del 1996 modifica in parte il riferimento di fatto esclusivo alla popolazione. I coefficienti di riparto sono definiti pesando:
  - popolazione residente,
  - frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso,
  - tassi di mortalita' della popolazione,
  - indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari delle regioni ed indicatori epidemiologici territoriali.

Un po' di storia legislativa

- Il 23 marzo 2005 l'intesa Stato-Regioni prevede l'istituzione, presso il Ministero della Salute, del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza.
- I successivi patti per la salute confermano e integrano le funzioni del Comitato permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza e del Tavolo di verifica degli adempimenti e viene inoltre una Struttura tecnica di monitoraggio (STEM) paritetica con le Regioni.

Un po' di storia legislativa

- Decreto legislativo 6 maggio 2011 n. 68.
- Livelli percentuali di finanziamento della spesa sanitaria: a) 5 per cento per l'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro; b) 51 per cento per l'assistenza distrettuale; c) 44 per cento per l'assistenza ospedaliera.
- Il valore di *costo standard* e' dato, per ciascuno dei tre macrolivelli di assistenza erogati in condizione di efficienza ed appropriatezza dalla media pro-capite pesata del costo registrato dalle regioni di riferimento e per ogni regione il costo standard così ottenuto è moltiplicato per la popolazione
- Il fabbisogno sanitario standard regionale e' dato dalle risorse corrispondenti al valore percentuale rispetto al fabbisogno sanitario nazionale.

Evoluzione verso il decentramento tributario

.

- Fino ai primi anni '90 le Regioni erano finanziate principalmente attraverso trasferimenti determinati sulla base del livello di spesa storica dal governo centrale attraverso un processo di contrattazione tra governo e Regioni.
- Inizia un processo di decentramento tributario.
- Nel 1997 vennero istituite l'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e una addizionale Irpef, destinate al finanziamento della spesa sanitaria a fronte dell'abolizione dei contributi statali.

La copertura finanziaria della spesa sanitaria con il 56/2000

- La sistematizzazione di questa struttura di finanza decentrata si ebbe con il d. lgs. 56/2000, che prevedeva la definitiva soppressione dei trasferimenti erariali a decorrere dall'anno 2001. Questi dovevano essere compensati:
  - con una compartecipazione Iva (pari al 25.7% del gettito Iva complessivo del penultimo anno precedente al netto di ciò che è devoluto alle regioni a statuto speciale),
  - un'aliquota addizionale regionale Irpef (pari a 0.9-1.4%)
  - un incremento della compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine.

TABELLA 2

CRITERI DI RIPARTIZIONE PROVVISORIA DELL'EX-FONDO SANITARIO NAZIONALE DI PARTE CORRENTE 2007

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	fabbisogno sanità coperto (*) (a)	IRAP totale (1)	Oneri gestione (2)	Ex fondo perequativo (3)	IRAP sanità (b)=(1-2-3)	Add. IRPEF 0,9% (c)	Entrate proprie (stima) (d)	FSN corrente (e)=(a)-(b)-(c)-(d)
PIEMONTE	7.203.848.578	2.816.993.038	715.448	108.972.406	2.707.305.185	498.864.622	167.095.971	**3.830.582.800**
LOMBARDIA	15.511.269.490	8.324.991.638	0	13.944.336	8.311.047.302	1.204.378.779	344.688.926	**5.651.154.483**
VENETO	7.637.953.948	3.304.417.805	0	22.207.647	3.282.210.158	480.675.425	187.978.900	**3.687.089.465**
LIGURIA	2.865.163.511	904.167.468	268.661	110.005.320	793.893.488	183.901.155	62.729.872	**1.824.638.996**
EMILIA ROMAGNA	7.293.710.149	3.071.791.467	0	46.997.578	3.024.793.889	506.396.599	171.955.829	**3.590.563.832**
TOSCANA	6.183.319.024	2.195.777.824	0	71.271.052	2.124.506.772	378.756.124	138.369.096	**3.541.687.032**
UMBRIA	1.448.680.921	429.785.277	134.950	63.007.742	366.642.585	79.355.800	34.031.402	**968.651.134**
MARCHE	2.467.723.565	841.755.679	263.341	55.777.345	785.714.993	146.025.623	57.467.177	**1.478.515.772**
LAZIO	8.433.350.092	4.395.257.539	0	286.117.122	4.109.140.417	644.346.961	162.193.247	**3.517.669.467**
ABRUZZO	2.103.903.781	594.029.895	195.169	114.136.975	479.697.751	109.595.502	41.537.068	**1.473.073.460**
MOLISE	531.817.475	119.339.706	0	76.952.078	42.387.628	25.526.251	12.952.736	**450.950.860**
CAMPANIA	8.642.273.878	2.050.811.984	647.172	559.839.279	1.490.325.533	340.328.175	163.215.831	**6.648.404.339**
PUGLIA	6.169.707.115	1.447.395.435	0	383.727.476	1.063.667.959	204.313.274	113.350.898	**4.788.374.984**
BASILICATA	952.867.797	220.297.416	74.370	149.772.501	70.450.545	37.968.944	16.926.354	**827.521.954**
CALABRIA	2.983.288.854	626.925.127	215.208	446.218.761	180.491.159	155.171.746	47.418.994	**2.600.206.955**
TOTALE RSO	**80.428.878.178**	**31.343.737.299**	**2.514.319**	**2.508.947.616**	**28.832.275.364**	**4.995.604.980**	**1.721.912.301**	**44.879.085.533**

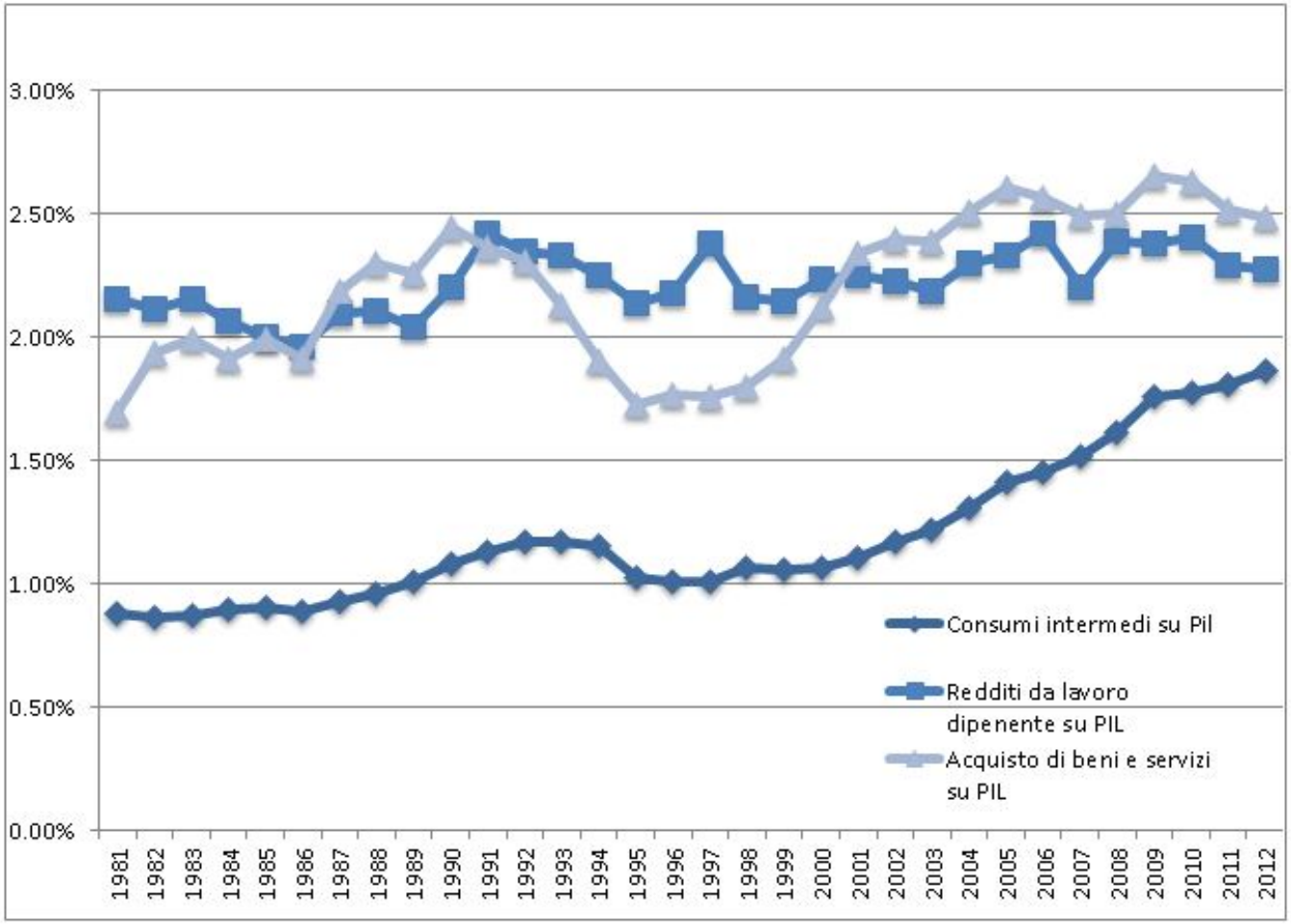
(*) Delibere CIPE n. 97 del 28 settembre 2007 e n. 131 del 29 novembre 2007.

Evoluzione della spesa sanitaria nel periodo 2000-2012

- Forte incremento della capacità impositiva autonoma regionale, tramite l'istituzione dell'IRAP.
- Le uscite correnti della sanità dal 2000 al 2012 sono aumentate del 65% per un valore pari a quasi 42 miliardi di euro.
- La voce consumi intermedi registra nello stesso arco temporale un aumento di quasi 16 miliardi, che corrisponde ad un incremento del 125%.
- La componente della spesa sanitaria che presenta rispetto al PIL l'andamento uniforme è quella relativa al costo del lavoro.

	Redditi da lavoro dipendente	Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	Consumi intermedi	Spesa sanitaria corrente totale
2000	26,599	25,331	12,734	66,902
2001	28,133	29,233	13,817	73,917
2002	28,904	31,042	15,193	78,152
2003	29,171	31,921	16,295	80,563
2004	32,051	34,974	18,254	88,792
2005	33,348	37,258	20,210	94,948
2006	36,012	38,188	21,570	100,252
2007	34,039	38,534	23,447	100,582
2008	37,480	39,221	25,317	107,086
2009	36,281	40,354	26,753	108,364
2010	37,343	40,878	27,528	110,772
2011	36,295	39,853	28,597	109,805
2012	35,735	39,019	29,240	108,973

Evoluzione della spesa sanitaria in rapporto al PIL



Implementazione del nuovo sistema finanziario

- Il totale della compartecipazione IVA è stato ogni anno diviso in *due fondi*, *uno distribuito secondo i consumi finali* e l'*altro secondo una formula di perequazione* che tiene conto del fabbisogno e della differente dotazione di base imponibile IRAP di ogni regione.
- Il decreto 56/2000 prevede anche la costituzione di un fondo di solidarietà applicato in modo tale da replicare la spesa storica per il fondo che avrebbe dovuto essere ripartito in base ai consumi finali.
- Il riparto in base alla spesa storica è calcolato utilizzando la distribuzione dei trasferimenti soppressi dopo l'introduzione dell'IRAP e del 56/2000, al netto di IRAP, addizionale IRPEF e accisa sulla benzina.

Implementazione del nuovo sistema finanziario

- La quota rimanente del fondo IVA è poi ripartita in base al nuovo sistema di perequazione basato sul criterio del fabbisogno e della perequazione della capacità fiscale IRAP.
- Tale quota era all'inizio il 5% della compartecipazione IVA ed è arrivata ad essere il 20% nel 2012.

ANNO 2007

SOMME DA RIPARTIRE ALLE REGIONI

TABELLA D

REGIONI A STATUTO ORDINARIO	Trasferimenti soppressi (al netto dell'accisa) da coprire con la compartecipazione IVA (1)	87,50% Spesa storica (2)	87,50% Compartecipazione all'IVA in base ai consumi delle famiglie (3)	Concorso al fondo di solidarietà (4 = 3 - 2)	Quote regionali (5= 2 - 3)	Ripartizione 12,50% in base all'allegato A) (6)	Totale (7 = 5 + 6)	TOTALE DA RIPARTIRE ALLE REGIONI (8 = 3 - 4 + 7)
PIEMONTE	3.912.585.158	3.423.512.013	3.730.156.797	306.644.784	0	482.121.140	482.121.140	**3.905.633.153**
LOMBARDIA	5.775.690.715	5.053.729.376	8.343.029.352	3.289.299.976	0	757.640.884	757.640.884	**5.811.370.260**
VENETO	3.772.769.079	3.301.172.944	4.090.761.791	789.588.847	0	467.093.736	467.093.736	**3.768.266.680**
LIGURIA	1.867.789.645	1.634.315.940	1.476.438.716	0	157.877.224	232.136.317	390.013.540	**1.866.452.256**
EMILIA ROMAGNA	3.661.525.189	3.203.834.540	3.942.634.557	738.800.017	0	457.320.086	457.320.086	**3.661.154.626**
TOSCANA	3.612.415.213	3.160.863.312	3.208.074.093	47.210.781	0	440.569.749	440.569.749	**3.601.433.061**
UMBRIA	982.953.229	860.084.075	653.454.971	0	206.629.104	120.520.122	327.149.226	**980.604.197**
MARCHE	1.490.558.707	1.304.238.868	1.222.946.172	0	81.292.696	190.611.026	271.903.722	**1.494.849.894**
LAZIO	3.575.373.057	3.128.451.425	4.680.419.935	1.551.968.510	0	465.853.029	465.853.029	**3.594.304.454**
ABRUZZO	1.482.262.321	1.296.979.531	882.581.074	0	414.398.457	185.081.539	599.479.996	**1.482.061.070**
MOLISE	452.982.031	396.359.277	202.513.071	0	193.846.206	56.625.638	250.471.844	**452.984.915**
CAMPANIA	6.697.943.827	5.860.700.849	3.402.283.569	0	2.458.417.280	827.912.697	3.286.329.977	**6.688.613.546**
PUGLIA	4.831.354.764	4.227.435.418	2.481.594.623	0	1.745.840.795	584.967.462	2.330.808.257	**4.812.402.880**
BASILICATA	839.080.321	734.195.281	332.704.989	0	401.490.292	102.999.866	504.490.157	**837.195.146**
CALABRIA	2.628.771.016	2.300.174.639	1.236.453.777	0	1.063.720.861	326.553.494	1.390.274.355	**2.626.728.133**
TOTALE RSO	**45.584.054.272**	**39.886.047.488**	**39.886.047.488**	**6.723.512.915**	**6.723.512.915**	**5.698.006.784**	**12.421.519.699**	**45.584.054.272**

Gradualità della transizione ed incremento delle risorse trasferite

- La transizione è stata estremamente graduale assicurando, a parità di risorse disponibili, perdite per le regioni meridionali molto più contenute che nel caso in cui si fosse proceduto a decrementi di quote della spesa storica pari al 9% all'anno.
- Inoltre tali perdite non sono di fatto mai state registrate, grazie all'incremento avuto ogni anno del fondo finanziato con la compartecipazione IVA, di cui una parte cospicua è sempre stata distribuita in base alla spesa storica (nel 2012 tale quota corrispondeva all'80%).

Riparto storico			
	A	B	NAZIONE
entrate proprie	60	30	90
capacità fiscale perequata	57	33	90
trasferimento di 110	40	70	110
totale storico	100	100	200
Riparto storico (coefficienti)			
	A	B	NAZIONE
entrate proprie	0.67	0.33	1
capacità fiscale perequata	0.63	0.37	1
trasferimento di 110	0.36	0.64	1
Riparto dei trasferimenti soppressi (110)			
	A	B	NAZIONE
entrate proprie	60	30	90
riparto storico di 99	36	63	99
riparto capacità fiscale di 11	6.97	4.03	11
totale nuovo sistema	102.97	97.03	200
Crescita del 5% delle risorse trasferite (115.5) e risorse proprie costanti			
	A	B	NAZIONE
entrate proprie	60	30	90
riparto storico di 103.95	37.8	66.15	103.95
riparto capacità fiscale di 11.5	7.32	4.24	11.55
totale nuovo sistema	105.12	100.39	205.5