

## Regole di riparto Fsn a regime Nel tracciato del decreto e per completarlo

---

Il recente decreto sulla determinazione dei fabbisogni *standard* compie una scelta precisa, quella di adottare una prospettiva *top-down*, in cui il confronto politico (tra partiti, tra Stato e Regioni, etc.) si svolge all'inizio e, definite le risorse da dedicare ai Lea sanitari su scala nazionale, non ricompare più per ricontrattazioni e aggiustamenti. Se questa scelta sarà confermata e applicata *in toto*, sarà superata la sindrome dei *soft budget constraint* e dei ripiani generalizzati a piè di lista. Il decreto supera anche il finanziamento a costo storico, introducendo la misura di efficienza relativa dei fabbisogni riconoscibili alle Regioni, e derivandola dal *benchmarking* rispetto alle Regioni più virtuose. Assieme, le due innovazioni - *top-down* e *benchmarking* - comportano che, per data programmazione del Fsn, la sua suddivisione in quote regionali debba avvenire secondo regole codificate e stabili, che tengano conto del fabbisogno sanitario relativo tra individui appartenenti a diverse fasce di età, valutato in condizioni di efficienza.

Tuttavia, il testo presenta alcuni passaggi non univocamente interpretabili e non definisce compiutamente alcuni passaggi. Un esempio su tutti: nel decreto non emerge con certezza la descrizione delle regole che saranno valide a regime. Il riferimento ai criteri di riparto del Fsn usati due anni prima rimanda ai Patti della Salute, l'ultimo siglato e quelli che arriveranno. In mancanza di un'affermazione inequivocabile delle regole a regime, non si inferisce in modo netto il disegno della transizione e delle traiettorie che le singole Regioni devono compiere per convergere.

Il decreto è stato equivocato in alcune delle innovazioni che esso ha introdotto. Il testo potrebbe essere riformulato per chiarire che l'obiettivo non è quello di calcolare una spesa media *pro-capite* efficiente per fasce di età in Euro assoluti (un vettore di spese *pro-capite*), per poi applicarla alla demografia di tutte le Regioni<sup>1</sup>. Se così fosse, rimarrebbero insoluti due problemi: *a*) come aggiornare a scadenze prefissate questi valori assoluti (inflazione? inflazione settoriale? modifiche dei consumi sanitari?); *b*) come garantire la quadratura macrofinanziaria rispettando il vincolo di risorse del Fsn. La spesa *pro-capite* efficiente per fasce di età è solo un passaggio intermedio per calcolare i rapporti di spesa *pro-capite* tra fasce di età. Quando calcolati in capo alle Regioni *benchmark*, i rapporti possono essere intesi come tra fabbisogni efficienti, dal momento che queste Regioni rispettano la programmazione di spesa e forniscono un'offerta adeguata e di qualità (sempre in senso relativo)<sup>2</sup>. Su questi rapporti di fabbisogno *pro-capite* si può impostare la ripartizione del Fsn, come descritto alla Tavola seguente, dove si illustra quello che potrebbe diventare il meccanismo a regime. I rapporti di fabbisogno *pro-capite* potrebbero avere una revisione quinquennale.

Una quota capitaria per fascia di età omogenea su scala nazionale ha una sua strutturale valenza redistributiva. Tra le obiezioni che si stanno registrando, v'è quella che una siffatta allocazione del Fsn sottovaluterebbe componenti di fabbisogno e limiterebbe la redistribuzione al di sotto del suo valore socialmente ottimale<sup>3</sup>. Un tema importante su cui approfondire il confronto. Si condivide, da parte nostra, il punto di vista, sotteso al decreto, che approcci alla pesatura che tentino maggiori microfondazioni, chiamando in causa altre variabili diverse dal fabbisogno soddisfatto nelle Regioni *benchmark*, finiscano con lo scontrarsi con problemi che li espongono a opinabilità: è così, per esempio, per i possibili circuiti di endogenità delle variabili di riferimento; oppure per la scelta del numero delle stesse variabili, che può apparire a seconda dei casi troppo ampia o troppo stretta; o, ancora, per il fatto che l'impatto di variabili socio-economiche territoriali può arrivare a compensarsi nei confronti tra macroaree, o seguire, in luogo della "canonica" distinzione Nord-Centro-Sud, quella tra aree metropolitane e aree di provincia, oppure tra aree ad elevato e aree a basso costo della vita. Si ritiene preferibile, per quest'ordine di considerazioni, l'applicazione di una regola la più semplice possibile, al riparo da rinegoziazioni, aggiornabile nei valori dei parametri secondo procedure rapide coerenti con i tempi dei documenti di finanza pubblica. Nel contempo, si dovranno mettere a punto altri canali di redistribuzione, come il programma *ad hoc* di perequazione infrastrutturale (che è nella Legge n. 42/2009), e la valorizzazione delle Regioni come livello di governo che, più vicino ai cittadini, possa declinare le scelte di universalismo selettivo, raffinando la composizione e la destinazione dei flussi redistributivi.

---

<sup>1</sup> Una delle critiche mosse dall'Agenas, che vi vede il rischio di un ritorno al costo storico.

<sup>2</sup> Queste Regioni identificano un "punto di pareggio" tra programmazione delle risorse dedicate alla sanità (di qualunque provenienza), spesa a consuntivo e adeguatezza dell'offerta. Proprio per il fatto che la spesa soddisfa il fabbisogno, a partire da queste Regioni si possono calcolare i rapporti di fabbisogno tra individui appartenenti alle diverse fasce di età.

<sup>3</sup> Un'altra critica mossa dall'Agenas.

⇒ Rapporti di fabbisogno *pro-capite* tra fasce di età, ricavati a partire dalla spesa *pro-capite* delle Regioni *benchmark*

CeRM	Pesatura per il riparto del Fsn		
	valori ricavati dalla media Regioni <i>benchmark</i>		
	spesa <i>pro-capite</i> (Euro/anno)	rapporti di fabbisogno <i>pro-capite</i>	
< 1	4.406,41	123,1%	$\beta_1$
1 - 4	524,70	14,7%	$\beta_2$
5 - 9	356,65	10,0%	$\beta_3$
10 - 14	372,37	10,4%	$\beta_4$
15 - 19	677,07	18,9%	$\beta_5$
20 - 24	643,86	18,0%	$\beta_6$
25 - 29	1.183,74	33,1%	$\beta_7$
30 - 34	933,32	26,1%	$\beta_8$
35 - 39	851,06	23,8%	$\beta_9$
40 - 44	850,11	23,8%	$\beta_{10}$
45 - 49	1.401,99	39,2%	$\beta_{11}$
50 - 54	1.640,04	45,8%	$\beta_{12}$
55 - 59	1.816,66	50,8%	$\beta_{13}$
60 - 64	1.929,43	53,9%	$\beta_{14}$
65 - 69	3.579,37	100,0%	$\beta_0$
70 - 74	3.955,46	110,5%	$\beta_{16}$
75 - 79	2.746,41	76,7%	$\beta_{17}$
80 - 84	3.371,97	94,2%	$\beta_{18}$
85 - 89	5.174,52	144,6%	$\beta_{19}$
90 - 94	16.084,64	449,4%	$\beta_{20}$
95 +	39.712,92	1109,5%	$\beta_{21}$

fonte: elaborazioni CeRM-2010

⇒ Regola di riparto a regime

