

LA SPESA SANITARIA E IL FEDERALISMO FISCALE

MAURIZIO CIASCHINI, ROSITA PRETAROLI, CLAUDIO SOCCI

pubblicazione internet realizzata con contributo della



società italiana di economia pubblica

dipartimento di economia pubblica e territoriale – università di pavia

La spesa sanitaria e il federalismo fiscale

Maurizio Ciaschini, Rosita Pretaroli*, Claudio Socci
Università di Macerata

Draft

Sommario

Un numero elevato di livelli di governo con differenti funzioni determina una struttura complessa della spesa pubblica e un articolato processo di redistribuzione del reddito nazionale fra i Settori Istituzionali del sistema economico. L'obiettivo di questo lavoro è analizzare l'impatto e la compatibilità dei vincoli di spesa impliciti derivanti dalla quantificazione da parte dello Stato dei livelli essenziali sulle prestazioni sanitarie garantiti dalle Regioni. L'analisi richiede la predisposizione di un modello e di una base dati orientati alla descrizione del flusso circolare del reddito in cui gli agenti e le loro funzioni sono descritti con ampio grado di dettaglio. Il modello di riferimento sarà di tipo multisettoriale e biregionale esteso e la base dati una Social Accounting Matrix costruita per l'economia italiana e suddivisa in due macro aree, Nord-Centro e Sud-Isole.

Keywords: Lea, federalismo fiscale, SAM, modello biregionale.

JEL classification: C67, D31, D57, R15.

*Autore corrispondente: dott.ssa Rosita Pretaroli, Università di Macerata, Dipartimento di Scienze della Comunicazione, Via Armaroli 9, 62100 MACERATA-ITALIA, email: pretaroli@unimc.it.

1 Introduzione

Da quasi un decennio il Servizio sanitario nazionale (Ssn) rappresenta il campo di sperimentazione del processo di trasformazione in senso federale dello Stato italiano, in special modo per ciò che attiene al problema del coordinamento fra finanza statale e regionale (Dirindin, 2000). Dal dibattito corrente sul complesso assetto istituzionale derivante dal nuovo Titolo V della Costituzione, in particolare sulla sua difficile e ancora non piena applicazione, emerge un aspetto cruciale dal punto di vista della sostenibilità del sistema sanitario pubblico. L'autonomia di spesa dei governi regionali, ai quali è stata attribuita la responsabilità di provvedere al finanziamento corrente delle prestazioni sanitarie esclusivamente attraverso la finanza regionale, sembra doversi contemperare con la discrezionalità dello Stato nel quantificare i livelli essenziali di tali prestazioni (Lea)¹. La necessità ineludibile che le prestazioni sanitarie vengano offerte ad uno stesso livello essenziale ed uniforme da tutti i governi regionali può creare un impatto negativo sulla finanza regionale laddove la quantificazione del costo delle prestazioni essenziali non fosse compatibile con le risorse messe in campo da ciascuna regione². Le regioni, infatti, pur non dovendo rispettare alcun vincolo di destinazione sulle risorse proprie e su quelle ad esse trasferite dallo Stato per il finanziamento dei Lea, sopportano il vincolo sostanziale dell'effettività dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza.

Prima di specificare in dettaglio questo punto centrale del nostro lavoro crediamo sia necessario far luce su alcune questioni preliminari. Dopo l'introduzione del D.Lgs. 56 del 2000 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale) il finanziamento del servizio sanitario nazionale ha subito un radicale cambiamento rispetto al meccanismo precedente³. L'applicazione del federalismo fiscale al sistema sanitario ha significato l'affidamento della competenza del finanziamento della spesa sanitaria di parte corrente alle finanze regionali liberata da ogni vincolo di destinazione sui tributi e privata di qualsiasi trasferimento erariale integrativo per la spesa sanitaria. Allo stesso tempo la riforma ha previsto l'aumento dell'aliquota addizionale regionale Irpef, l'aumento della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina e al gettito Iva e la perequazione attraverso il fondo perequativo finanziato dalla compartecipazione Iva (Muraro e Rebba, 2001)⁴. Con cadenza annuale, dunque, lo Stato identifica il fabbisogno e assegna alle regioni risorse sufficienti a finanziare tutte le prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza attraverso un meccanismo di perequazione basato sulla

¹I Lea hanno una funzione di tutela del diritto alla salute di ogni cittadino italiano su tutto il territorio nazionale e stabilirne il controvalore monetario è operazione altamente discrezionale che la Costituzione affida allo Stato.

²In letteratura sono numerosi i contributi che evidenziano questo particolare aspetto del federalismo fiscale in sanità, fra i quali (Galmarini e Turati, 2007).

³Il finanziamento del sistema sanitario precedente alla riforma prevedeva la determinazione del fabbisogno nazionale corrispondente ai Livelli essenziali di assistenza e determinava l'assegnazione alle regioni sulla base della quota capitaria ponderata. Il fabbisogno regionale veniva poi coperto quasi per intero attraverso il gettito locale dell'Irap e un trasferimento erariale per la parte residua.

⁴Il successivo accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 ha previsto un finanziamento pubblico della sanità tendente al 6% del Pil e un necessario percorso di rientro dai deficit sanitari accumulati da numerose regioni italiane. Successivamente sono stati definiti i Lea.

ponderazione della capacità fiscale di ogni regione.

L'introduzione del federalismo fiscale in sanità ha mostrato numerose criticità specialmente rispetto alla fase di determinazione delle risorse, fase nella quale i rapporti fra Stato e regioni hanno assunto una forte connotazione litigiosa. Due sembrano essere le ragioni che hanno costretto all'allungamento della fase transitoria di passaggio dal meccanismo precedente a quello appena delineato. Una di queste riguarda i criteri di riparto delle risorse fra le regioni i quali non sempre sarebbero in grado di cogliere gli effettivi fabbisogni regionali, purtroppo a scapito di alcune regioni e a vantaggio di altre (Ministero della Salute, 2008)⁵. L'altra ragione riguarda la determinazione dei costi e probabilmente ingloba la prima in termini di portata poiché risulta determinante nel processo di riconduzione della dinamica della spesa sanitaria nell'ambito dei vincoli della finanza pubblica. Definire in termini finanziari il concetto di essenziale non è facile e del resto né la normativa ha chiarito il concetto di essenziale né si è dato avvio ad una complessiva analisi sulla parametrizzazione dell'effettivo costo dei servizi sanitari in condizione di efficienza ed appropriatezza (Reviglio, 2007).

Certamente, lo stallo istituzionale in tema di federalismo fiscale, che attualmente riguarda non solo il settore sanitario ma tutti i settori amministrativi oggetto del decentramento⁶, ha rinverdito l'ampia riflessione sui livelli di governo ottimali nell'intervento pubblico. A questo riguardo sono state prodotte numerose riflessioni sulla necessità di ricercare un grado di coordinamento della finanza delle autonomie che fanno parte di un assetto istituzionale decentrato (Reviglio, 2007). Sul fatto che al decentramento di alcune funzioni, e delle relative competenze di spesa dal livello centrale verso il basso debba necessariamente accompagnarsi una completa autonomia tributaria dei livelli di governo decentrati, la letteratura non ha ancora dato una risposta univoca, così come non è affatto pacifica l'applicazione e la portata dei principi di sussidiarietà, responsabilità e solidarietà (Oates, 2005). In aggiunta si può rilevare che mentre una parte degli studiosi enfatizza la caratteristica ancora troppo derivata dell'autonomia tributaria delle regioni (Buglione, 2006), sia per gli scarsi margini di manovrabilità dei tributi propri sia per la previsione di aliquote minime ed obbligatorie da parte dello Stato, un diverso filone tematico si è sviluppato sull'aspetto più specifico dei meccanismi decisionali fra i livelli di governo (Persson e Tabellini, 2000).

All'interno di questo ampio dibattito, un aspetto che preme sottolineare dal punto di vista della sanità è il fatto che sicuramente la mancata corrispondenza fra responsabilità della spesa e responsabilità del suo finanziamento conduce a situazioni di disavanzo, come è accaduto per la sanità italiana fino alla fine degli anni Novanta. Sembra però altrettanto vero che se alla responsabilità del finanziamento della spesa non corrisponde una pari autonomia decisionale ed impositiva, può verificarsi una accumulazione di debiti sommersi quando i fondi ricevuti dallo Stato sono insufficienti e altrettanto inappropriati i controlli sull'uso di questi fondi (Reviglio, 2007).

Questa visione corrisponde a trattare la questione sotto il profilo dell'autonomia di spesa delle regioni. I dati relativi alle entrate correnti delle regioni italiane per

⁵ (...) *il finanziamento dei Lea viene a dipendere di fatto dalle contingenze politiche e, in particolare, dalla disponibilità delle regioni a giungere in tempi rapidi ad un accordo.* ", pag. 53.

⁶Art. 11bis, d.l. 24 dicembre 2003, n. 355; art. 4bis, d.l. 14 marzo 2005, n. 35; art. 34quinquies, d.l. 4 luglio 2006, n. 223

Tabella 1: Autonomia tributaria e di spesa per le Regioni italiane

	Tributi Propri e compartecipazioni sul totale entrate	Tributi devoluti sul totale entrate	Incidenza entrate non vincolate (Lea inclusi)	Incidenza entrate non vincolate (Lea esclusi)
Regioni Nord-Centro	24%	25%	92%	59%
Regioni Sud-Isole	12%	33%	77%	46%

Fonte: nostra elaborazione su dati Issirfa sui bilanci regionali (2003)

l'anno 2003, anno di interesse di questo lavoro, possono contribuire a valutare il grado di autonomia di spesa e dunque decisionale delle amministrazioni regionali alla luce dei vincoli impliciti imposti dalla copertura dei Lea. Un primo indicatore semplice ma immediatamente in grado di cogliere l'autonomia di entrata delle regioni è dato dalla quota regionale di entrate tributarie relativa a tributi propri e devoluti dallo Stato (dunque senza vicoli di destinazione) sul totale delle entrate. Come mostrato in tabella 1, l'incidenza percentuale dei tributi propri e devoluti sul totale delle entrate correnti delle regioni del Nord-Centro è pari a circa il 50% (24% per i tributi propri e 25% per i tributi devoluti) e pari a circa il 45% (12% per i tributi propri e 33% per i tributi devoluti) per le regioni del Sud-Isole⁷. L'incidenza delle entrate libere sul totale delle entrate correnti è pari al 92% per l'Area N-C e al 59% per l'Area S-I. In questo caso le risorse per il finanziamento dei Lea sono considerate libere (addizionale Irpef, gettito Irap, accisa sulla benzina e assegnazioni del fondo perequativo). Viceversa, se la quota di finanziamento corrente per le Regioni italiane relativa ai livelli essenziali di assistenza, pari a circa 47 milioni di euro per il Nord-Centro e circa 22,2 milioni di euro per il Sud-Centro, venisse inclusa alle entrate vincolate delle regioni, l'autonomia di spesa si ridurrebbe al 77% per l'Area Nord-Centro e al 46% per l'Area Sud-Isole⁸.

Dopo l'introduzione sugli aspetti preliminari del federalismo in sanità, nella seconda parte verrà descritto il modello multisettoriale esteso biregionale. Nella terza parte verranno descritte le principali caratteristiche della Social Accounting Matrix utilizzata. Nella quarta parte si mostreranno le simulazioni che tentano di valutare la compatibilità tra i vincoli sui Lea e i trasferimenti alle Regioni.

2 Il modello multisettoriale biregionale

Il modello biregionale utilizzato in questo lavoro è di tipo multisettoriale esteso e descrive l'intero Flusso Circolare del Reddito attraverso flussi di beni e trasferimenti di reddito generati dagli agenti rappresentati nell'economia (Settori Istituzionali e Attività Produttive) mediante le loro funzioni fondamentali (produzione, consumo e accumulazione) (Miyazawa, 1976).

Sotto determinate assunzioni, l'intero processo di generazione e distribuzione del reddito può essere ricostruito formalizzando le relazioni strutturali a partire dalla

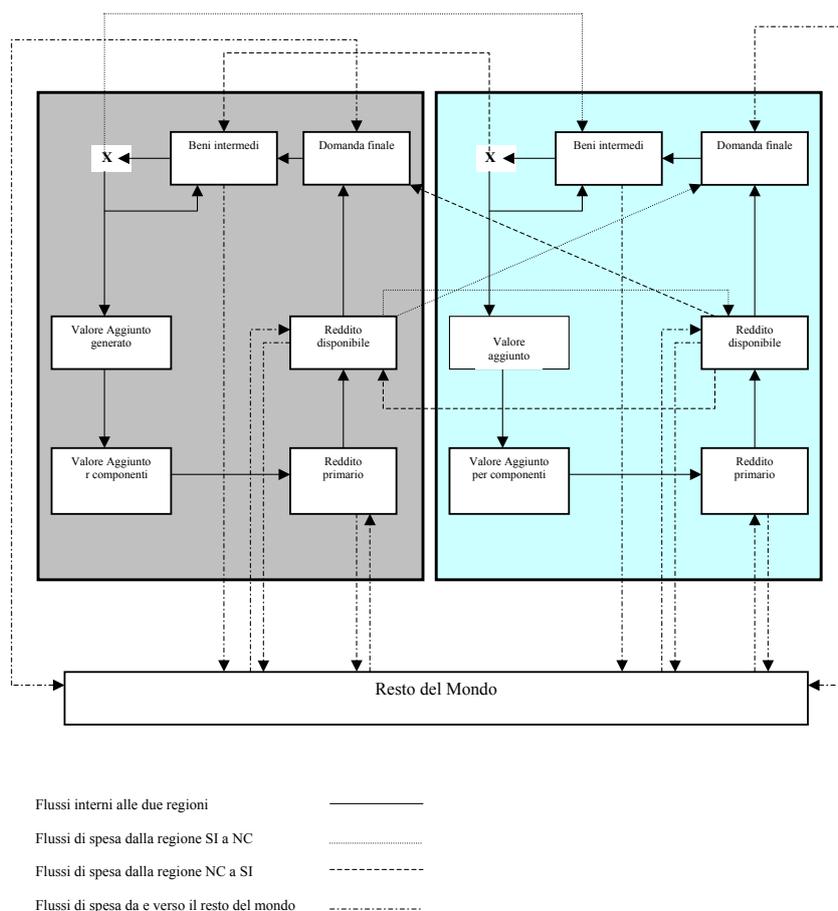
⁷L'aggregazione delle regioni in due macro aree, Nord-Centro e Sud-Isole, rispecchia la disaggregazione utilizzata nel modello multisettoriale biregionale. Tale disaggregazione non coglie le differenze fra regioni ordinarie e regioni a statuto speciale.

⁸Le risorse per il 2003 destinate al finanziamento dei Lea sono indicate dalla Deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, 14 marzo 2003, "Ripartizione della quota di parte corrente 2003", n. 8/2003).

loro rappresentazione schematica in una *Social Accounting Matrix* (SAM) biregionale che rileva i flussi generati dalle transazioni tra i settori istituzionali, tra le attività produttive e tra le due regioni⁹.

I flussi che si generano all'interno e fra le due regioni sono descritti in figura 1 dove le regioni sono rappresentate dai quadranti con sfondo grigio ed azzurro mentre il resto del mondo è identificato dal quadrante esterno a sfondo bianco. Attraverso l'aiuto di linee direzionali che indicano l'origine e la destinazione dei flussi si può identificare la prima fase del flusso circolare del reddito e cioè il passaggio dalla produzione totale alla creazione del valore aggiunto complessivo nelle due regioni attraverso lo scorporo della domanda per beni intermedi. L'aggregato valore aggiunto complessivo è convertito nel valore aggiunto per componenti (fattori di produzione) e successivamente attribuito ai settori istituzionali come reddito primario. Il reddito primario si converte in reddito disponibile attraverso i flussi di trasferimenti intraregionali e interregionali. Infine, la descrizione del flusso circolare del reddito termina con la formazione della domanda finale che dipende dall'utilizzazione del reddito disponibile.

Figura 1: Flusso Circolare del reddito biregionale



⁹La disponibilità di tale base dati permette di aggiungere l'analisi dell'interrelazione tra la domanda finale e le attività produttive.

Ricostruito il percorso di formazione e distribuzione del reddito, dalla fase della generazione alla distribuzione secondaria, è possibile costruire un modello biregionale/multisetoriale (Ciaschini e Socci, 2007). Considerando un'economia aperta con m Attività Produttive, con c componenti di Valore Aggiunto e con s Settori Istituzionali, relativamente a ciascuna delle due regioni (S e N), possiamo scrivere l'equazione fondamentale del modello

$$\mathbf{x} = \begin{bmatrix} \mathbf{x}^S \\ \mathbf{x}^N \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \mathbf{B}^{S,S} & | & \mathbf{B}^{S,N} \\ \mathbf{B}^{N,S} & | & \mathbf{B}^{N,N} \end{bmatrix} \cdot \begin{bmatrix} \mathbf{x}^S \\ \mathbf{x}^N \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \mathbf{f}^S \\ \mathbf{f}^N \end{bmatrix} (x) \quad (1)$$

dove \mathbf{x}^i , di dimensione $[m,1]$, rappresenta il vettore degli outputs delle attività produttive nella i -esima regione, \mathbf{B}^{ij} $[m,m]$ è la matrice dei coefficienti di beni intermedi per regione di origine e destinazione e \mathbf{f}^i $[m,1]$ la domanda finale di beni e servizi nelle due regioni.

La domanda finale, \mathbf{f}^i , è funzione dell'output, (x) , mediante il reddito disponibile, (\mathbf{y}) , dei settori istituzionali poiché rappresenta l'utilizzazione del reddito. A tal fine è necessario ricostruire l'intero processo di formazione e distribuzione del reddito. Dapprima si ricava il valore aggiunto per le attività produttive nelle due regioni. In particolare, il valore aggiunto è ottenuto in modo residuale, sottraendo dall'output totale delle attività produttive il fabbisogno di beni intermedi. Dividendo per l'output delle attività produttive si ottiene questa relazione in termini di coefficienti

$$l_j = 1 - \sum_{i=1}^m b_{ij} \quad j = 1, \dots, m$$

dove $b_{ij} \in \mathbf{B}$ è il coefficiente di assorbimento dell' i -esimo bene intermedio per una unità di produzione dell' j -esima attività produttiva ed è composto dalla parte interna alla regione S ($b_{ij}^{S,S}$) e da quella proveniente dalla regione N ($b_{ij}^{N,S}$). I coefficienti l_j permettono di costruire una matrice diagonale quadrata \mathbf{L} $[2m,2m]$ da cui si determina, postmultiplicandola per il vettore delle produzioni \mathbf{x}^i , il valore aggiunto delle attività produttive nelle due regioni.¹⁰ Il valore aggiunto generato dalle attività produttive, $\mathbf{v}(x)$ di dimensione $[1,2m]$, si ottiene da

$$\mathbf{v}(x) = \begin{bmatrix} \mathbf{v}^S \\ \mathbf{v}^N \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \mathbf{L}^S & | & \mathbf{0} \\ \mathbf{0} & | & \mathbf{L}^N \end{bmatrix} \cdot \begin{bmatrix} \mathbf{x}^S \\ \mathbf{x}^N \end{bmatrix} \quad (2)$$

Il valore aggiunto generato è disaggregato nelle c componenti¹¹ per le due regioni

$${}^c\mathbf{v}(x) = \begin{bmatrix} {}^c\mathbf{v}^S \\ {}^c\mathbf{v}^N \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \mathbf{V}^{S,S} & | & \mathbf{V}^{S,N} \\ \mathbf{V}^{N,S} & | & \mathbf{V}^{N,N} \end{bmatrix} \cdot \begin{bmatrix} \mathbf{v}^S \\ \mathbf{v}^N \end{bmatrix} \quad (3)$$

dove \mathbf{V}^{ij} $[c,m]$ rappresenta la matrice tecnica della generazione del Valore Aggiunto per componenti in entrata delle due regioni. Il generico elemento v_{ij}^{ij} è ottenuto dal rapporto tra l' i -esima componente di valore aggiunto generato dalla j -esima attività nella regione j o i e il relativo totale.¹²

¹⁰La matrice è partizionata in due sotto matrici, \mathbf{L}^S e \mathbf{L}^N , entrambe diagonali e di dimensioni $[m,m]$.

¹¹Reddito da lavoro dipendente, Altri Redditi e Imposte Indirette nette.

¹²Tra le componenti di valore aggiunto sono considerate anche le Imposte Indirette Nette sulla produzione (al netto dei Contributi alla produzione) tenendo in considerazione che saranno attribuite alla Pubblica Amministrazione considerata settore istituzionale in entrambe le regioni.

La fase primaria del flusso circolare del reddito richiede di attribuire le differenti componenti di valore aggiunto ai proprietari dei fattori produttivi (Settori Istituzionali). Il monte salario, il profitto e le imposte indirette concorrono alla formazione del vettore del reddito primario, ${}^{si}\mathbf{v}(x)$, di dimensione [2s,1].

$${}^{si}\mathbf{v}(x) = \begin{bmatrix} {}^{si}\mathbf{v}^S \\ {}^{si}\mathbf{v}^N \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \mathbf{P}^{S,S} & \mathbf{0} \\ \mathbf{0} & \mathbf{P}^{N,N} \end{bmatrix} \cdot \begin{bmatrix} c_{\mathbf{v}^S} \\ c_{\mathbf{v}^N} \end{bmatrix} \quad (4)$$

\mathbf{P}^{ij} , di dimensione [s,c], rappresenta la matrice strutturale delle quote di distribuzione del valore aggiunto per componenti ai settori istituzionali interni alle due regioni¹³. Il generico coefficiente p_{ij} è ottenuto dal rapporto tra la j -esima componente del valore aggiunto attribuita all' i -esimo settore istituzionale e il totale del valore aggiunto per componente rilevato in entrata per la regione j o i .¹⁴

Terminata la prima fase del flusso circolare del reddito, ricostruiamo la formazione del reddito disponibile, $\mathbf{y}(x)$ di dimensione [2s,1], mediante l'analisi della distribuzione secondaria del reddito per settori e sotto settori istituzionali. È necessario rettificare il vettore del valore aggiunto attribuito ai settori istituzionali mediante i flussi dei trasferimenti intraregionali e interregionali.

$$\mathbf{y}(x) = \begin{bmatrix} \mathbf{y}^S \\ \mathbf{y}^N \end{bmatrix} = \left\{ \begin{bmatrix} \mathbf{I}_1 & \mathbf{0} \\ \mathbf{0} & \mathbf{I}_2 \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \mathbf{T}^{S,S} & \mathbf{T}^{S,N} \\ \mathbf{T}^{N,S} & \mathbf{T}^{N,N} \end{bmatrix} \right\} \cdot \begin{bmatrix} {}^{si}\mathbf{v}^S \\ {}^{si}\mathbf{v}^N \end{bmatrix} \quad (5)$$

dove \mathbf{T}^{ij} [s,s] rappresenta la matrice dei trasferimenti netti tra i sotto settori istituzionali. Il generico coefficiente t_{ij} è dato dal rapporto tra i flussi netti dei trasferimenti e il reddito primario di ognuno dei sotto settore istituzionale per le due regioni.¹⁵

La chiusura del flusso circolare del reddito è ottenuta attraverso la costruzione del vettore della domanda finale $\mathbf{f}(x)$, di dimensione [2m,1], delle attività produttive nelle due regioni.

$$\mathbf{f}(x) = \begin{bmatrix} \mathbf{f}^S \\ \mathbf{f}^N \end{bmatrix} = \mathbf{F} \cdot \begin{bmatrix} \mathbf{y}^S \\ \mathbf{y}^N \end{bmatrix} + \mathbf{K} \cdot \begin{bmatrix} \mathbf{y}^S \\ \mathbf{y}^N \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} {}^0\mathbf{f}^S \\ {}^0\mathbf{f}^N \end{bmatrix} \quad (6)$$

La prima parte della domanda finale riguarda i beni di consumo. La matrice \mathbf{F} è a blocchi e si ottiene da

$$\mathbf{F} = \left[\begin{pmatrix} {}^1\mathbf{F}^{S,S} & {}^1\mathbf{F}^{S,N} \\ {}^1\mathbf{F}^{N,S} & {}^1\mathbf{F}^{N,N} \end{pmatrix} \cdot \begin{pmatrix} \mathbf{C}^S & \mathbf{0} \\ \mathbf{0} & \mathbf{C}^N \end{pmatrix} \right]$$

in cui ${}^1\mathbf{F}^{ij}$ [m,s] è la matrice che trasforma i consumi per settore istituzionale in consumi Input-Output, mentre \mathbf{C}^{ij} [s,s] rappresenta la matrice delle propensioni al consumo dei sotto settori istituzionali. All'interno della domanda finale abbiamo anche la parte relativa ai beni di investimento fisso. La matrice \mathbf{K} è a blocchi e si ottiene da

¹³I relativi incroci sono nulli poiché l'attribuzione del valore aggiunto generato dalle attività della regioni S alla regione N avviene nella ricostruzione dell'equazione precedente, 3.

¹⁴I settori Istituzionali interni alle due regioni rappresentano le cinque classi di reddito delle Famiglie, delle Imprese e della Pubblica Amministrazione. Quest'ultima è considerata endogena attraverso il vincolo della parità di bilancio per le due regioni.

¹⁵Le operazioni sulla \mathbf{T} non determinano variazioni nell'ammontare totale di reddito generato ma soltanto mutamenti nell'ammontare settoriali.

$$\mathbf{K} = \left[\begin{array}{c|c} {}^1\mathbf{K}^{S,S} & {}^1\mathbf{K}^{S,N} \\ \hline {}^1\mathbf{K}^{N,S} & {}^1\mathbf{K}^{N,N} \end{array} \right] \cdot \left[\begin{array}{c|c} \mathbf{s}^S & \mathbf{0} \\ \hline \mathbf{0} & \mathbf{s}^N \end{array} \right] \cdot \left[\left(\begin{array}{c|c} \mathbf{I}_1 & \mathbf{0} \\ \hline \mathbf{0} & \mathbf{I}_2 \end{array} \right) - \left(\begin{array}{c|c} \mathbf{C}^S & \mathbf{0} \\ \hline \mathbf{0} & \mathbf{C}^N \end{array} \right) \right]$$

dove ${}^1\mathbf{K}^{ij}$ [m,s] rappresenta la matrice delle quote di beni d'investimento Input-Output domandati nelle due regioni dai settori istituzionali e \mathbf{s}^j è una matrice diagonale che riporta la quota d'investimento attivato dal risparmio nella relativa regione (risparmio attivo). Infine, ${}^0\mathbf{f}^i$ [m,1] rappresenta la domanda finale esogena (esportazioni e variazione delle scorte).

Dall'equazione 6, definendo $\mathbf{D}^{ij} = \mathbf{F}^{ij} + \mathbf{K}^{ij}$, otteniamo

$$\mathbf{f}(x) = \begin{bmatrix} \mathbf{f}^S \\ \mathbf{f}^N \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \mathbf{D}^{S,S} & \mathbf{D}^{S,N} \\ \mathbf{D}^{N,S} & \mathbf{D}^{N,N} \end{bmatrix} \cdot \begin{bmatrix} \mathbf{y}^S \\ \mathbf{y}^N \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} {}^0\mathbf{f}^S \\ {}^0\mathbf{f}^N \end{bmatrix} \quad (7)$$

Sostituendo le equazioni 2-5 nella 7 otteniamo¹⁶

$$\mathbf{f}(x) = \mathbf{D} \cdot [\mathbf{I} + \mathbf{T}] \cdot \mathbf{P} \cdot \mathbf{V} \cdot \mathbf{L} \cdot \mathbf{x} + {}^0\mathbf{f} \quad (8)$$

Considerando un sistema aperto agli scambi con il resto del mondo avremo che l'equazione iniziale 1 sarà

$$\begin{bmatrix} \mathbf{x}^S \\ \mathbf{x}^N \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \mathbf{m}^S \\ \mathbf{m}^N \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \mathbf{B}^{S,S} & \mathbf{B}^{S,N} \\ \mathbf{B}^{N,S} & \mathbf{B}^{N,N} \end{bmatrix} \cdot \begin{bmatrix} \mathbf{x}^S \\ \mathbf{x}^N \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} \mathbf{f}^S \\ \mathbf{f}^N \end{bmatrix} (x) \quad (9)$$

dove \mathbf{m}^i rappresenta le importazioni dal resto del Mondo. All'interno della domanda finale esogena (\mathbf{f}^j) sono incluse anche le esportazioni verso il resto del Mondo. Le importazioni delle due regioni, di beni intermedi e finali, possono essere trattate in due modi: i) endogene (dipendono dalla produzione e dal reddito) ed ii) esogene (Bulmer-Thomas, 1982). Nel primo caso avremo¹⁷

$$\begin{bmatrix} \mathbf{m}^S \\ \mathbf{m}^N \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} {}^m\mathbf{B}^{S,S} & \mathbf{0} \\ \mathbf{0} & {}^m\mathbf{B}^{N,N} \end{bmatrix} \cdot \begin{bmatrix} \mathbf{x}^S \\ \mathbf{x}^N \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} {}^m\mathbf{D}^{S,S} & \mathbf{0} \\ \mathbf{0} & {}^m\mathbf{D}^{N,N} \end{bmatrix} \cdot \begin{bmatrix} \mathbf{y}^S \\ \mathbf{y}^N \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} {}^m\mathbf{f}^S \\ {}^m\mathbf{f}^N \end{bmatrix} \quad (10)$$

da cui, sostituendo nell'equazione 9, avremo

$$\begin{aligned} \begin{bmatrix} \mathbf{x}^S \\ \mathbf{x}^N \end{bmatrix} &= \left\{ \begin{bmatrix} \mathbf{I}_1 & \mathbf{0} \\ \mathbf{0} & \mathbf{I}_2 \end{bmatrix} - \begin{bmatrix} (\mathbf{B}^{S,S} - {}^m\mathbf{B}^{S,S}) & \mathbf{B}^{S,N} \\ \mathbf{B}^{N,S} & (\mathbf{B}^{N,N} - {}^m\mathbf{B}^{N,N}) \end{bmatrix} \right\} + \\ &- \left[\begin{array}{c|c} (\mathbf{D}^{S,S} - {}^m\mathbf{D}^{S,S}) & \mathbf{D}^{S,N} \\ \hline \mathbf{D}^{N,S} & (\mathbf{D}^{N,N} - {}^m\mathbf{D}^{N,N}) \end{array} \right] \cdot (\mathbf{I} + \mathbf{T}) \cdot \mathbf{P} \cdot \mathbf{V} \cdot \mathbf{L} \left\}^{-1} \cdot [{}^0\mathbf{f} - {}^m\mathbf{f}] \end{aligned} \quad (11)$$

Nel caso delle importazioni esogene è sufficiente considerare le esportazioni nette incluse nel vettore della domanda finale esogena ($\mathbf{d} = {}^0\mathbf{f}^i - \mathbf{m}^i$). Dall'equazione fondamentale 9, sostituendo l'equazione 8 e risolvendo per il vettore della produzioni industriali delle due regioni, otteniamo

$$\begin{bmatrix} \mathbf{x}^S \\ \mathbf{x}^N \end{bmatrix} = \left\{ \begin{bmatrix} \mathbf{I}_1 - \mathbf{B}^{S,S} & -\mathbf{B}^{S,N} \\ -\mathbf{B}^{N,S} & \mathbf{I}_2 - \mathbf{B}^{N,N} \end{bmatrix} - \begin{bmatrix} \mathbf{D}^{S,S} & \mathbf{D}^{S,N} \\ \mathbf{D}^{N,S} & \mathbf{D}^{N,N} \end{bmatrix} \cdot (\mathbf{I} + \mathbf{T}) \cdot \mathbf{P} \cdot \mathbf{V} \cdot \mathbf{L} \right\}^{-1} \cdot \mathbf{d} \quad (12)$$

¹⁶La notazione è stata semplificata sostituendo i simboli delle matrici senza apice per una questione di esposizione.

¹⁷L'apice di sinistra m indica le matrici tecniche relative alle importazioni.

da cui si ricava la matrice inversa del modello

$$\mathbf{R} = \left\{ \left[\begin{array}{c|c} \mathbf{I}_1 - \mathbf{B}^{S,S} & -\mathbf{B}^{S,N} \\ \hline -\mathbf{B}^{N,S} & \mathbf{I}_2 - \mathbf{B}^{N,N} \end{array} \right] - \left[\begin{array}{c|c} \mathbf{D}^{S,S} & \mathbf{D}^{S,N} \\ \hline \mathbf{D}^{N,S} & \mathbf{D}^{N,N} \end{array} \right] \cdot (\mathbf{I} + \mathbf{T}) \cdot \mathbf{P} \cdot \mathbf{V} \cdot \mathbf{L} \right\}^{-1} \quad (13)$$

che può essere riscritta in forma compatta

$$\mathbf{R} = \left[\begin{array}{c|c} \mathbf{R}^{S,S} & \mathbf{R}^{S,N} \\ \hline \mathbf{R}^{N,S} & \mathbf{R}^{N,N} \end{array} \right] \quad (14)$$

\mathbf{R}^{ij} cattura gli effetti diretti e indiretti interni ovvero intraregionali ad una delle due regioni quando $i=j$ e gli effetti diretti e indiretti relativi agli scambi interregionali quando $i \neq j$. Lo scopo è di ottenere quattro sotto matrici che permettono di effettuare le applicazioni relative ad una sola regione o a più regioni contemporaneamente. Infine, è necessario sottolineare che, come tutti i modelli IO, alle assunzioni sulla tecnologia di coefficienti tecnici costanti, sono aggiunte l'ipotesi di quote costanti anche per tutte le matrici strutturali della generazione del valore aggiunto, distribuzione primaria e secondaria del reddito (ipotesi di linearità).

Il modello può essere riscritto anche isolando la relazione tra il reddito disponibile dei settori istituzionali e l'output delle attività produttive nelle due regioni, al fine di determinare gli effetti diretti e indiretti sull'output quando si verifica uno shock esogeno mediante la manovra del reddito disponibile (es. trasferimenti ${}^0\mathbf{y}^i$). In questo caso, in base alle equazioni precedenti, otteniamo una nuova formulazione del modello in cui il reddito disponibile può essere soggetto a manovre.

$$\left[\begin{array}{c} \mathbf{x}^S \\ \mathbf{x}^N \end{array} \right] = \left[\begin{array}{c|c} \mathbf{R}^{S,S} & \mathbf{R}^{S,N} \\ \hline \mathbf{R}^{N,S} & \mathbf{R}^{N,N} \end{array} \right] * \left[\begin{array}{c|c} \mathbf{D}^{S,S} & \mathbf{D}^{S,N} \\ \hline \mathbf{D}^{N,S} & \mathbf{D}^{N,N} \end{array} \right] \cdot \left[\begin{array}{c} {}^0\mathbf{y}^S \\ {}^0\mathbf{y}^N \end{array} \right] \quad (15)$$

3 La descrizione della base dati

La base dati disponibile è una *Social Accounting Matrix* biregionale per l'anno 2003 (Pretaroli e Soggi, 2008). Nelle due macroaree (Sud-Isole e Nord-Centro) sono rilevati sedici attività produttive¹⁸, tre fattori di valore aggiunto¹⁹ e otto settori istituzionali interni²⁰ ed uno esterno (Resto del Mondo). L'articolazione classica della matrice è per *Blocco* (set di righe e colonne) riferito ad una specifica funzione economica:

i) blocco della produzione e generazione del reddito: $\mathbf{B}^{S,S}$ flussi di beni intermedi intraregionali per l'area Sud-Isole e $\mathbf{B}^{rI,rI}$ flussi di beni intermedi intraregionali per l'area Nord-Centro; $\mathbf{B}^{S,N}$ flussi di beni intermedi interregionali importati nell'area Nord-Centro dall'area Sud-Isole e $\mathbf{B}^{N,S}$ flussi di beni intermedi interregionali importati nell'area Sud-Isole dall'area Nord-Centro; $\mathbf{Va}^{S,S}$ generazione del reddito intraregionale dell'area Sud-Isole e $\mathbf{Va}^{N,N}$ intraregionale dell'area Nord-Centro;

¹⁸1.Agricoltura, zootecnia, pesca; 2.Prodotti energetici; 3.Minerali e met. ferrosi e non ferr.; 4.Minerali non metalliferi; 5.Prodotti chimici; 6.Meccanica; 7.Mezzi di trasporto; 8.Alimentari; 9.Tessile, abbigliamento; 10.Altri prodotti; 11.Costruzioni; 12.Commercio; 13.Trasporti; 14.Credito,assicurazioni; 15.Servizi privati; 16.Servizi pubblici.

¹⁹Redditi da lavoro Altri redditi e ammortamenti, Imposte indirette nette.

²⁰I.Famiglie; II.Imprese; III.Regione; IV.Provincia; V.Comune 1; VI.Comune 2; VII.Comune 3; VIII.Comune 4; IX.Comune 5; X.Amministrazione centrale e altri enti.

ii) blocco dell'attribuzione primaria del reddito:²¹ $\mathbf{Y}^{S,S}$ reddito lordo intraregionale attribuito ai settori istituzionali dell'area Sud-Isole; $\mathbf{Y}^{N,N}$ reddito lordo intraregionale attribuito ai settori istituzionali dell'area Nord-Centro;

iii) blocco della distribuzione secondaria del reddito: $\mathbf{T}^{S,S}$ trasferimenti intraregionali dell'area Sud-Isole; $\mathbf{T}^{N,N}$ trasferimenti intraregionali dell'area Nord-Centro; $\mathbf{T}^{N,S}$ trasferimenti interregionali dall'area Sud-Isole verso l'area Nord-Centro; $\mathbf{T}^{S,N}$ trasferimenti intraregionali dall'area Nord-Centro all'area Sud-Isole; trasferimenti alla Pubblica Amministrazione dall'area Sud-Isole $\mathbf{T}^{PA,S}$ e dall'area Nord-Centro $\mathbf{T}^{PA,N}$;

iv) blocco dell'utilizzazione del reddito: $\mathbf{C}^{S,S}$ beni per consumi finali dei settori istituzionali interni intraregionali per l'area Sud-Isole; $\mathbf{C}^{N,N}$ beni per consumi finali intraregionali dei settori istituzionali interni per l'area Nord-Centro; $\mathbf{C}^{N,S}$ beni per consumi finali dei settori istituzionali importati nell'area Sud-Isole dall'area Nord-Centro; $\mathbf{C}^{S,N}$ beni per consumi finali settori istituzionali importati nell'area Nord-Centro dall'area Sud-Isole; $\mathbf{C}^{S,PA}$ e $\mathbf{C}^{N,PA}$ consumi pubblici nelle due aree;

v) blocco della formazione del capitale: $\mathbf{I}^{S,S}$ beni d'investimento lordi intraregionali per l'area Sud-Isole; $\mathbf{I}^{N,N}$ beni d'investimento lordi intraregionali per l'area Nord-Centro; $\mathbf{I}^{N,S}$ beni d'investimento lordi importati nell'area Sud-Isole dall'area Nord-Centro; $\mathbf{I}^{S,N}$ beni d'investimento lordi importati nell'area Nord-Centro dall'area Sud-Isole; $\mathbf{S}^{S,S}$ accumulazione lorda dell'area Sud-Isole; $\mathbf{S}^{N,N}$ accumulazione lorda dell'area Nord-Centro; $\mathbf{A}^{S,N}$ indebitamento dell'area Sud-Isole nei confronti dell'area Nord-Centro; $\mathbf{A}^{N,S}$ indebitamento dell'area Nord-Centro nei confronti dell'area Sud-Isole; $\mathbf{S}^{S,PA}$ e $\mathbf{S}^{N,PA}$ risparmio lordo della pubblica amministrazione nelle due aree geografiche;

vi) blocco delle operazioni il resto del Mondo: $\mathbf{T}^{RW,S}$ e $\mathbf{T}^{RW,N}$ trasferimenti dal resto del Mondo alle due aree geografiche; $\mathbf{T}^{S,RW}$ e $\mathbf{T}^{N,RW}$ trasferimenti delle due aree al resto del Mondo; $\mathbf{T}^{PA,RW}$ e $\mathbf{T}^{RW,PA}$ trasferimenti da e verso il resto del Mondo rispetto alla pubblica amministrazione.

Ogni blocco è costruito per la prima e seconda area geografica, chiudendo lo schema contabile con la pubblica amministrazione e il resto del mondo. L'insieme di blocchi concorre a definire i Quadranti della matrice di contabilità sociale:

- Quadrante I \Rightarrow blocco produzione, blocco dell'attribuzione primaria, blocco della distribuzione secondaria, blocco dell'utilizzazione del reddito e della formazione del capitale dell'area Sud-Isole;
- Quadrante II \Rightarrow blocco della produzione e della distribuzione secondaria e dell'utilizzazione del reddito in entrata per l'area Sud-Isole;
- Quadrante III \Rightarrow blocco della produzione e della distribuzione secondaria e dell'utilizzazione del reddito in entrata per l'area Nord-Centro;
- Quadrante IV \Rightarrow blocco produzione, blocco dell'attribuzione primaria, blocco della distribuzione secondaria e blocco dell'utilizzazione del reddito nell'area Nord-Centro;
- Quadrante V \Rightarrow blocco della produzione, blocco della distribuzione primaria e secondaria del reddito per tutti i flussi che vedono come controparte la A.A.P.P.;

²¹ Il reddito che i settori istituzionali percepiscono è articolato in reddito da lavoro dipendente (LA) e da lavoro autonomo (AR) nelle due regioni.

- Quadrante VI \Rightarrow blocco di tutte le transazioni tra operatori residenti nelle due aree e la AA.PP. che coinvolgono un soggetto non residente.

4 I vincoli impliciti sulla spesa sanitaria: effetti delle policy sui Lea

Il punto centrale dell'intero dibattito sull'introduzione del federalismo fiscale in sanità riguarda il tema della compatibilità fra la fissazione del livello di spesa per i Lea da parte dello Stato, le attribuzioni di potestà legislative alle regioni e la fiscalità regionale (Pamoli e Salerno, 2004). Da un punto di vista quantitativo, questo aspetto richiede una verifica della compatibilità tra le risorse assegnate in maniera non vincolata alle regioni e il costo delle stesse prestazioni essenziali. Tale verifica non può prescindere dall'assetto istituzionale dell'economia italiana specialmente dalla sua struttura produttiva e dai suoi meccanismi di attribuzione e redistribuzione del reddito nazionale.

Il modello proposto, di tipo multisetoriale e biregionale esteso, permette di valutare gli effetti sul sistema economico, in particolare sulla produzione sanitaria e sull'erogazione dei LEA, che derivano da interventi diretti su trasferimenti e sul livello di prestazioni essenziali ossia dall'incremento di spesa sanitaria pubblica essenziale (vincolo implicito).

Poiché il modello biregionale è caratterizzato due aree geografiche (Nord-Centro, Sud-Isole), in ciascuna di queste è possibile identificare il comportamento di due settori istituzionali denominati Regione. Per tale settore è possibile analizzare le principali variabili economiche e gli effetti derivanti da interventi volti a garantire prestazioni essenziali, come nel caso della sanità, a cui, date le funzioni di produzione, deve essere associato un livello minimo di spesa. Le valutazioni ricavabili dall'analisi sono di carattere generale in quanto il modello rileva gli effetti diretti, indiretti e indotti delle policy poiché ingloba le interrelazioni con gli altri settori istituzionali, attraverso la leva fiscale e dei trasferimenti (es. Famiglie e Imprese), e con le attività produttive (formazione della domanda finale con conseguente impatto sulla generazione del reddito). Inoltre, gli effetti delle policy sono influenzati dall'interazione con la Pubblica amministrazione centrale e con l'altra area (aspetti interregionali).

Questa caratteristica del modello permette di valutare l'eventuale inappropriatazza degli stanziamenti per la copertura dei Lea attraverso la quantificazione degli effetti che essa genera sul reddito disponibile dei settori istituzionali nelle due diverse aree geografiche.

Le simulazioni effettuate riguardano l'incremento delle entrate delle Regioni del Nord-Centro e del Sud-Isole e contemporaneamente l'incremento delle prestazioni essenziali di assistenza offerte. Una politica di questo tipo, in assenza di vincoli espliciti, non garantisce che la spesa per le prestazioni sanitarie sia interamente coperta dagli stanziamenti programmati e non assicura un miglioramento della situazione di bilancio per i settori istituzionali della pubblica amministrazione.

A questo scopo, simuliamo un incremento degli stanziamenti per la copertura dei livelli essenziali di assistenza assegnato senza vincolo di destinazione alle regioni a partire da una ipotesi preliminare per la quale i Lea sono garantiti dalle due regioni delle macro aree.

Stando alla situazione relativa al 2003, per la quale il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza fra le regioni è pari a circa 75.796 milioni di euro, decidiamo di incrementare di 2.953 milioni di euro la dotazione del fondo per la spesa corrente distribuendo le maggiori risorse fra la regione del N-C e la regione del S-I con importi pari rispettivamente a 947 e 2.006 milioni di euro. L'incremento del fondo e la suddivisione fra le aree si basano sulla crescita del finanziamento dei Lea dal 2003 al 2004²².

I dati del 2003 mostrano che nella regione del Nord-Centro, circa il 95% della spesa sanitaria è destinata alla copertura delle prestazioni essenziali, mentre nella regione Sud-Isole la percentuale è circa dell'88%.

La politica di bilancio da simulare deve essere coperta attraverso la riduzione delle risorse disponibili a livello centrale oppure attraverso un incremento di debito. In questo lavoro abbiamo optato per una politica di bilancio in pareggio. I maggiori stanziamenti per i Lea vengono trasferiti alle regioni nelle due aree attraverso un aumento delle entrate correnti.

Dalla matrice dei dati emerge, in modo evidente, che il comportamento della Pubblica amministrazione centrale nelle varie fasi del flusso circolare del reddito. Nel modello biregionale questi dati determinano parametri che hanno conseguenze di rilievo sugli effetti delle potenziali policy. Per l'analisi della spesa sanitaria e dei Lea, di particolare interesse, è il valore reale del parametro utilizzato per determinare la formazione della domanda finale della Pubblica amministrazione centrale. La formazione della domanda finale della Pubblica amministrazione centrale, che nel modello biregionale è considerata endogena, nel modello biregionale viene condizionata dal reddito disponibile del settore istituzionale. Nel caso della Pubblica amministrazione centrale, il parametro della propensione media alla spesa risulta maggiore dell'unità identifica un comportamento non virtuoso²³.

Per queste ragioni vengono simulati due scenari: i) comportamento immutato della Pubblica amministrazione centrale relativamente alla formazione della domanda finale (scenario a); ii) comportamento virtuoso della Pubblica amministrazione centrale per la formazione della domanda finale (scenario b)²⁴.

scenario (a)

Nel modello multisettoriale esteso biregionale la manovra corrisponde tecnicamente ad un incremento del reddito disponibile del settore istituzionale Regione nelle due differenti aree. L'incremento del reddito disponibile delle Regioni genera un effetto diretto positivo sulla formazione della domanda finale per l'attività " *Servizi pubblici*" che viene controbilanciata da un effetto negativo legato alla riduzione delle risorse da destinare alla spesa da parte della Pubblica amministrazione centrale.

La variazione della domanda finale della Pubblica amministrazione centrale genera

²²Nel 2004 le risorse per i Lea corrispondeva a 78.749 milioni di euro mentre nel 2003 la ripartizione fra regioni del N-C e regioni del S-I era rispettivamente pari al 32% e al 68% (Deliberazione n. 8/2003, Deliberazione n. 26/2004)

²³Per ogni unità di euro di reddito disponibile della Pubblica Amministrazione centrale si genera una spesa in consumi pari a 1,21 euro

²⁴Per ogni unità di euro di reddito disponibile della Pubblica amministrazione centrale si genera una spesa in consumi pari a 0,91 euro. Tale valore è puramente indicativo e riporta il settore istituzionale in linea con tutti gli altri.

effetti diretti e indiretti sull'intero sistema produttivo. I risultati sono presentati nella figura 2. In particolare, un incremento del reddito disponibile delle Regioni e una riduzione di quello della Pubblica amministrazione centrale genera un effetto positivo sull'intera produzione industriale con un incremento di circa 6,79% e la spesa sanitaria complessiva aumenta del 6,82%.

Inoltre, a fronte di una maggiore entrata delle Regioni pari a 2.953 milioni di euro la spesa per garantire i livelli essenziali di assistenza aumenta di 5.137 milioni di euro (+6,78%).

La ripartizione regionale degli effetti è molto differente: mentre nell'area N-C l'incremento delle entrate per i livelli essenziali di assistenza (2.006 milioni di euro) genera un incremento della spesa sanitaria di 3.421 milioni di euro (+6,64%), al Sud-Isole a fronte delle maggiori entrate (947 milioni di euro) si verifica una variazione di 1.716 milioni di euro per spesa sanitaria (+7,16%).

I risultati generati dal modello mostrano l'assenza di compatibilità tra l'ammontare delle risorse assegnate alle Regioni per la copertura dei Lea e la competenza dello Stato di quantificare la spesa per i livelli essenziali di assistenza. Infatti, l'incremento di spesa che si genera a causa del vincolo sostanziale sulle somme attribuite alle regioni risulta nettamente superiore alla maggiore previsione programmata dal Governo centrale.

Nel caso in esame, il risparmio lordo dei settori istituzionali nelle due macroaree registra una variazione positiva, con una eccezione relativa alla Pubblica Amministrazione centrale. Nella figura 4 osserviamo infatti la distribuzione territoriale dell'effetto sul risparmio (livello in milioni di euro). La variazione è abbastanza omogenea in termini percentuali nelle due macroaree per i settori istituzionali privati e pubblici. La Pubblica amministrazione centrale registra un peggioramento del risparmio lordo di circa il 7,34%.

scenario (b)

Nel secondo caso si prende in considerazione la stessa manovra correggendo il parametro di comportamento della Pubblica Amministrazione centrale, riportandolo ad un valore vicino a quello dei settori istituzionali privati. In questo caso solo nella regione Sud-Isole c'è un effetto negativo diretto sulla domanda finale dei Servizi pubblici. Dalla figura 3 si osserva l'impatto complessivo della manovra nelle due regioni rispettivamente per le attività produttive, per la spesa sanitaria e per i Lea. La variazione complessiva della produzione si attesta all'1,25% e la spesa sanitaria in Lea cresce dell'1,21% al Nord-Centro e dell'1,27% al Sud-Isole. In termini di livelli, a fronte di un maggior trasferimento di 2.953 milioni di euro alle Regioni per sostenere la spesa in Lea nelle due macroaree, si registra un incremento complessivo di produzione sanitaria per far fronte ai Lea di 944 milioni di euro. La ripartizione territoriale dell'incremento di spesa in Lea dovuto ai maggiori trasferimenti è di 290 milioni di euro per il Sud-Isole e 654 milioni di euro per il Nord-Centro.

Nel secondo caso analizzato, la variazione del comportamento della Pubblica Amministrazione centrale favorisce la coerenza tra il vincolo imposto attraverso i Lea e l'incremento dei trasferimenti concessi alle due Regioni. A supporto dei risultati precedenti si registra anche un miglioramento del risparmio lordo della Pubblica Amministrazione centrale del 0,6%.

Figura 2: Incremento dei trasferimenti alle Regioni e effetto sulla spesa sanitaria (milioni di euro)



Figura 3: Incremento dei trasferimenti alle Regioni, variazione comportamento PA centrale e effetto sulla spesa sanitaria (milioni euro)

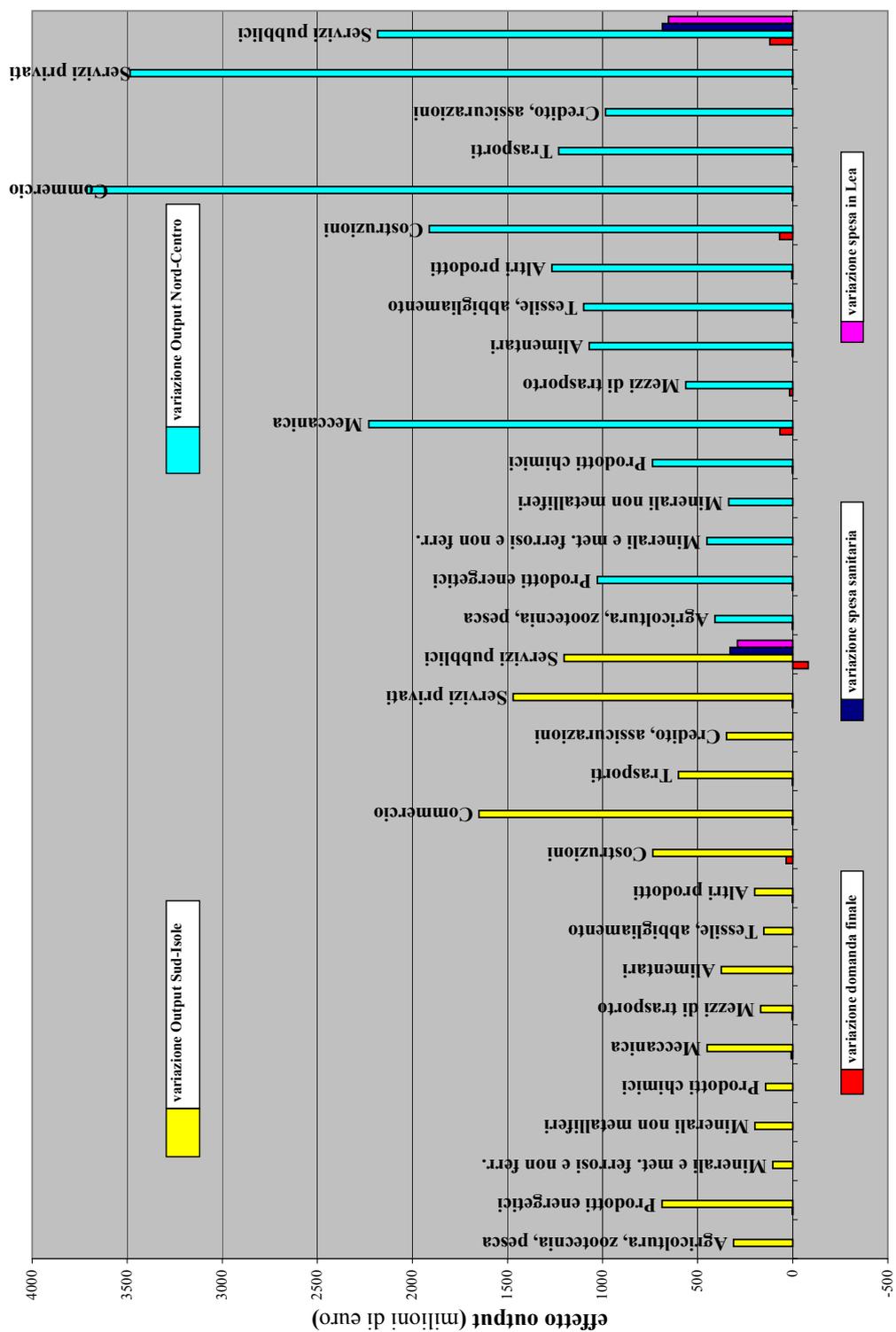


Figura 4: Effetto sul risparmio dei settori istituzionali nello scenario (a) (milioni euro)

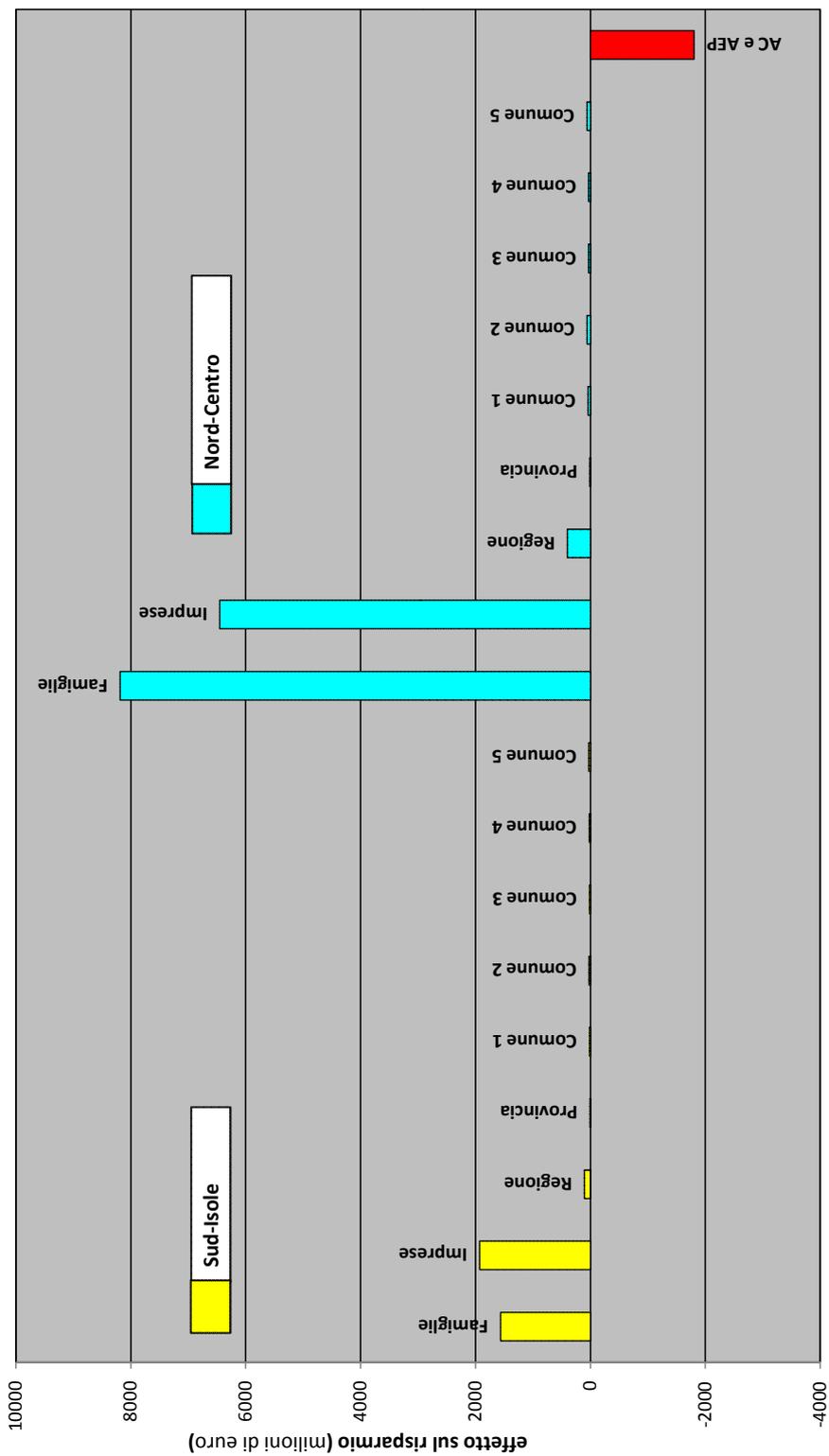
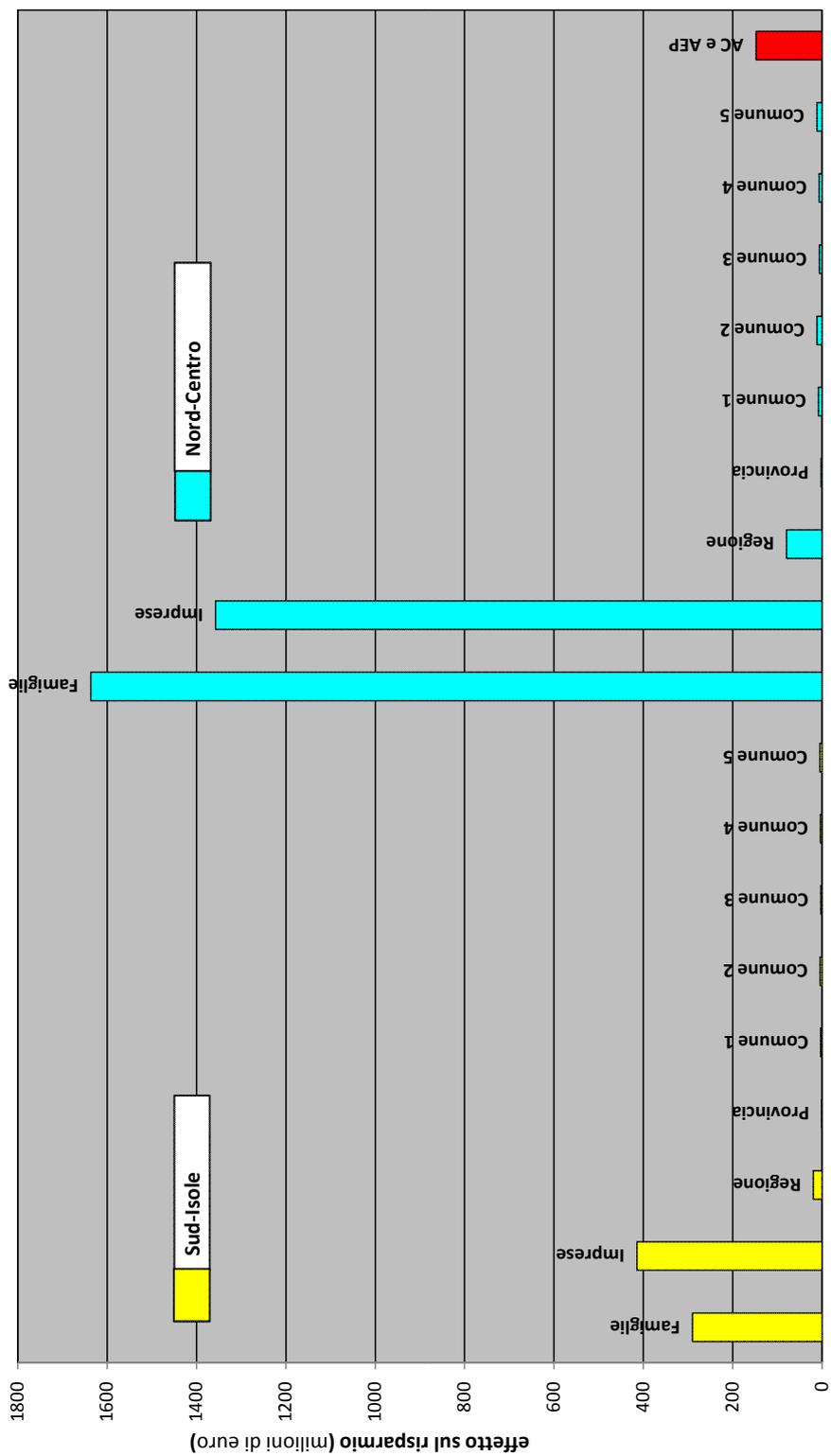


Figura 5: Effetto sul risparmio dei settori istituzionali nello scenario (b) (milioni euro)



5 Conclusioni

Il focus del dibattito sul tema del federalismo sanitario riguarda la questione del raccordo fra fiscalità regionale e costo dell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie stabiliti dallo Stato e imposti alle regioni. Il D.lgs. 56 del 2000 e la riforma costituzionale del 2001 hanno sottaciuto numerosi aspetti cruciali nell'applicazione del federalismo producendo per molti anni una situazione transitoria nella quale ciascun livello di governo interessato non ha trovato una giusta risposta alle garanzie richieste. Lo Stato, da parte sua, pone una serie di vincoli per il proprio bilancio in un'ottica di riconduzione della spesa sanitaria all'interno del sentiero di crescita sostenibile e soprattutto sotto i vincoli esterni imposti dal trattato di Maastricht. Da parte loro, le regioni chiedono uno stanziamento per i Lea commisurato al costo efficiente delle prestazioni erogate.

Dall'analisi condotta in questo lavoro emerge che, dato l'assetto attuale del sistema economico, gli interventi di policy sulla spesa sanitaria nell'imporre un livello essenziale di prestazioni non risultano congrui nelle due macroaree. Per rendere compatibile gli interventi appare necessario prevedere manovre che vadano ad incidere sul comportamento dei settori istituzionali stessi. L'incremento delle risorse alle regioni finanziato attraverso una riduzione delle disponibilità della Pubblica amministrazione centrale non risulta sufficiente a rendere sostenibile la spesa regionale per le prestazioni sanitarie essenziali a meno che non si accettino effetti negativi sui bilanci regionali.

I risultati evidenziano che gli effetti negativi generati da un incremento dei Lea possono verificarsi indipendentemente dalla capacità della regione di comportarsi in maniera virtuosa considerando anche il fatto che la regione fronteggia comunque i vincoli legati alle procedure di erogazione delle prestazioni sanitari. Piuttosto, gli effetti negativi risultano fortemente influenzati dalla virtuosità della Pubblica amministrazione centrale nell'allocare le proprie risorse. Infatti, l'analisi sembra indicare che un mutamento nel comportamento di spesa della Pubblica amministrazione centrale, che tecnicamente può essere imposto attraverso una minore spesa per unità di reddito disponibile, consente di realizzare la sostenibilità tra spesa sanitaria in prestazioni essenziali allocata a livello regionale e fondi destinati alla loro copertura.

Riferimenti bibliografici

- BUGLIONE, E. (2006). *Per un federalismo sostenibile*. Rivista giuridica del Mezzogiorno, 3(2): 289–314.
- BULMER-THOMAS, V. (1982). *Input-Output Analysis in Developing Countries*. John Wiley and Sons Ltd, USA.
- CIASCHINI, M. E SOCCI, C. (2007). *Bi-regional sam linkages: a modified backward and forward dispersion approach*. Reviews of Urban and Regional Development Studies, 19(3): 233–254.
- DIRINDIN, N. (2000). *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza*. Sanità pubblica, 7(8): 1013–1029.
- GALMARINI, U. E TURATI, G. (2007). *La lunga marcia del federalismo fiscale: il nuovo disegno di legge*. www.lavoce.info, Istituzioni e Federalismo.
- MINISTERODELLASALUTE (2008). *Libro bianco sui principi fondamentali del Servizio sanitario nazionale*. www.ministerosalute.it. 47-62.
- MIYAZAWA, K. (1976). *Input-Output Analysis and Structure of Income Distribution*, vol. 116. Notes in Economics and Mathematical Systems, New York.
- MURARO, G. E REBBA, V. (2001). *La sanità del futuro: spesa, occupazione e rapporto pubblico privato*. Atti dei Convegni dei Lincei, (172). Presentato al convegno - Tecnologia e società II- Sviluppo e trasformazione della società.
- OATES, W. (2005). *Toward a second-generation theory of fiscal federalism*. International Tax and Public Finance, (12): 359–373.
- PAMOLI, F. E SALERNO, N. (2004). *I lea sanitari, la riforma della costituzione e la regolazione del mercato sanitario*. Note, CERM, (11).
- PERSSON, T. E TABELLINI, G. (2000). *Political Economics: Explaining Economics Policy*. MIT Press, Cambridge.
- PRETAROLI, R. E SOCCI, C. (2008). *Produzione e distribuzione del reddito in una sam biregionale*. In *Modelli computazionali per la valutazione dell'impatto del Federalismo fiscale sulla finanza locale* (curato da MINISTERODELL'INTERNO), cap. 3, pp. 29–71. Ministero dell'Interno.
- REVIGLIO, F. (2007). *La spesa pubblica. Conoscerla e riformarla*. Marsilio. 135-145.