



Consorzio per la Ricerca Economica
Applicata in Sanità



“Finanziamento intraregionale”: criteri e modalità di distribuzione delle risorse dalle Regioni alle Aziende sanitarie

Federico Spandonaro
CREA Sanità
Università di Roma Tor Vergata

Risultati da
Laboratorio FIASO

**I sistemi di finanziamento
regionali delle Aziende
Sanitarie e Ospedaliere
Etica, logiche di governo,
accountability**

Roma, 26 febbraio 2015

Palazzo Rospigliosi – Sala delle Statue

Via XXIV Maggio, 43



Obiettivi

- a. le modalità di realizzazione delle scelte strategiche regionali, in termini di:
 - i. tempistica associata all'approvazione del riparto;
 - ii. leve privilegiate dalla Regione per l'incentivazione al raggiungimento degli obiettivi di programmazione;
 - iii. per le Regioni sottoposte a Piano di Rientro, impatto delle indicazioni del Piano sul processo programmatico e di finanziamento;
- b. il grado di autonomia regionale rispetto alle indicazioni nazionali in tema di riparto rispetto ai:
 - i. vincoli sui Livelli Essenziali di Assistenza;
 - ii. criteri di standardizzazione dei fabbisogni in base alle diverse caratteristiche della popolazione;



Obiettivi (segue)

- c. la misura del finanziamento effettivamente distribuito alle Aziende, ovvero trattenuto centralmente per esigenze programmatiche gestite direttamente dalla Regione;
- d. il ruolo, a livello di Aziende Ospedaliere, del finanziamento in base alla produzione, ovvero della casistica DRG;
- e. la misura dell'incidenza delle quote di risorse concesse in corso d'anno alle Aziende per evitare la formazione di deficit;
- f. il ruolo, esplicito o implicito, di residuo utilizzo del modello (incrementale) della spesa storica;
- g. il ruolo dei sistemi premiali/punitivi in funzione del raggiungimento degli obiettivi finanziari prefissati;
- h. l'utilità del risultato di esercizio al fine della misura delle *performance* aziendali.



Metodologia

- anni: 2011/2012
- ricerca normativa nazionale e regionale
- integrazione con la “letteratura” grigia
- verifica con il comitato scientifico FIASO
- ricostruzione dei flussi finanziari regionali
- analisi e sintesi
 - slides/tavole regionali
 - tavole sinottiche nazionali
- validazione comitato scientifico FIASO

[illegible]

Criteri

[illegible]

Nota: la colonna "1" è relativa al 2011, la colonna "2" al 2012.



Assistenza Collettiva

- ↪ quota capitaria “pura”, (Lazio, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Molise)
- ↪ pesature per alcune sotto-voci: ad es.: attività di prevenzione e controllo degli ambienti di lavoro (Emilia Romagna, Basilicata); veterinaria: numero di capi di bestiame (Piemonte, Sardegna)
- ↪ la Campania opta per un riparto per 4/5 (dell'importo) in funzione della mortalità infantile e della popolazione non pesata, e il rimanente in base ad un indice di deprivazione



Assistenza Ospedaliera

- ↪ l'inserimento della mobilità interregionale (Puglia), con eventuali quote premiali per la riduzione della mobilità (Basilicata)
- ↪ la creazione di un fondo ad hoc per gli interventi ad elevata complessità (Toscana, Sardegna)
- ↪ la penalizzazione dei DRG potenzialmente inappropriati (Sardegna)
- ↪ l'introduzione di indici di consumo delle risorse ospedaliere (Puglia)



Assistenza Territoriale

- ✚ non si definiscono sotto-voci puntuali se non quello dell'incidenza della spesa farmaceutica territoriale (Campania e Lazio)
- ✚ sotto-voci comuni sono, oltre alla farmaceutica territoriale, la medicina di base e l'assistenza specialistica
- ✚ specifici criteri si rilevano per altre sotto-voci
 - ✚ ad es: struttura geo morfologica e socio economica del territorio intervengono per definire il fabbisogno per il servizio 118 (Campania); un riconoscimento extra all'assistenza specialistica convenzionata (Liguria)

Toscana

FONDO ORDINARIO DI GESTIONE (ASL)

- calcolo:
 - costo pro-capite per ogni ASL (popolazione ponderata) (a)
 - individuazione 3 ASL con costo pro-capite inferiore (b)
 - determinazione del rapporto fra fondo indistinto e totale costo residenti (per ogni ASL e individuazione di quella con rapporto minimo) (c)
 - $(b) * pop.$ [moltiplicazione del costo medio ponderato delle ASL con costo procapite inferiore per la popolazione complessiva (compresi anche stranieri)] (d)
 - $(d) * (c)$ [fondo ordinario in condizioni di max. efficienza] (e)
- ripartizione:
 - differenza fra quota teorica in condizioni di max efficienza e quota effettiva ricevuta
- ripartizione:
 - differenza fra quota teorica in condizioni di max efficienza e quota effettiva ricevuta

FONDO ORDINARIO DI GESTIONE (ESTAV)

- calcolato e ripartito in base al trasferimento delle funzioni

FONDO DI MANTENIMENTO DELL'EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO

- calcolo:
 - differenza fra risorse da assegnare alle aziende e il fondo ordinario di gestione
- ripartizione:
 - criterio performance. Sulla base dell'indice sintetico di performance aziendale derivati dagli indicatori MES
 - criterio riequilibrio. Sulla base di meccanismi di riequilibrio delle differenze fra fondi ricevuti e fondi parametrizzati

FONDO DI SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ REGIONALI DI RIFERIMENTO E ALLE ATTIVITÀ NON SUFFICIENTEMENTE REMUNERATE

- spese per funzioni

FONDO PER LA DIFFUSIONE DELL'INNOVAZIONE DESTINATO ALLE AOU PER LE ATTIVITÀ GESTITE CON RISORSE DEL SSR E DELL'UNIVERSITÀ

- ripartizione:
 - 95% in proporzione al valore tariffario dei DRG di alta specialità (peso > 2,5)
 - 5% in base all'indice di impact factor

FONDO DI SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ ASSISTENZIALI CON RILEVANTE PRESENZA DI FUNZIONI DI DIDATTICA E RICERCA (AOU)

- ripartizione:
 - in proporzione al valore tariffario dei DRG di alta specialità (peso > 2,5)

GOVERNO DELLE SPECIFICITÀ GEOGRAFICHE

- calcolo:
 - accantonamento sul FSR quando viene determinato il Fondo di gestione ordinario
- ripartizione:
 - per progetti di interesse regionale assegnando l'82,5% alle zone montane e il 17,5% alle zone insulari

Integrazioni regionali

	2011				2012				(2012/2011)
	DGR	Del. CIPE	differenza		DGR	Del. CIPE	differenza		Del. CIPE
	(a)	(b)	(c)=(b)-(a)		(d)	(e)	(f)=(e)-(d)		(g)=(e)-(b)
PIE	8.116.826.091	7.877.156.802	-239.669.287	-3,0%	8.028.486.941	7.918.422.570	-110.064.371	-1,4%	+41.265.768
VdA	285.552.726	206.482.086	-79.070.640	-38,3%	291.133.677	210.688.392	-80.445.285	-38,2%	+4.183.306
LIG	3.198.916.931	2.978.230.914	-220.686.017	-7,4%	2.902.425.901	2.981.796.355	+79.360.454	2,7%	+3.555.441
LOMI	17.187.000.000	17.410.190.588	+223.190.588	+1,3%	17.450.000.000	17.660.697.762	+210.697.762	+1,1%	+250.507.174
BOL	1.171.989.026	849.772.800	-322.216.226	-37,9%	1.171.989.026	861.483.295	-310.505.731	-36,0%	+11.710.485
TRE	1.090.189.420	894.549.807	-205.649.613	-23,2%	1.122.231.881	894.627.512	-227.604.369	-25,4%	+10.081.706
VEN	8.144.000.000	8.559.002.443	+415.002.443	4,8%	8.413.000.000	8.632.896.954	+219.896.954	2,5%	+73.894.511
FVG	2.189.179.751	224.291.630	+35.111.879	+1,6%	2.225.822.589	2.422.775.746	+196.953.157	+8,1%	+198.484.116
EMR	7.871.129.000	8.116.046.114	+244.917.114	3,0%	7.999.081.000	8.199.624.772	+200.543.772	2,4%	+83.578.658
TOS	6.042.287.314	6.738.914.286	+696.626.972	10,3%	6.178.690.000	6.808.066.976	+629.416.976	9,2%	+69.152.690
UMB	1.590.576.926	1.603.821.084	+13.244.158	0,8%	1.605.475.137	1.611.481.708	+6.006.571	0,4%	+7.660.614
MAR	2.958.252.897	2.726.548.530	-231.704.367	-8,5%	2.982.258.779	2.741.713.811	-240.544.968	-8,8%	+15.185.281
LAZ	9.618.486.895	9.734.586.613	+116.099.718	1,2%	9.355.549.572	9.790.278.077	+434.728.505	4,3%	+45.691.464
ABR	2.382.231.000	2.241.313.173	-120.917.827	-5,4%	2.388.394.000	2.247.024.820	-119.369.180	-5,3%	+5.711.847
MOL	526.710.000	604.719.744	+78.009.744	12,9%	553.115.340	605.954.505	+52.839.165	8,7%	+1.234.761
CAM	9.244.980.281	9.424.023.897	+179.043.616	1,9%	9.348.910.000	9.512.128.128	+163.218.128	1,7%	+88.182.431
PUG	6.814.601.916	6.750.943.913	-63.658.003	-0,8%	6.861.781.461	6.803.395.061	-58.386.400	-0,8%	+52.451.148
BAS	1.025.070.000	987.292.531	-37.817.469	-3,8%	1.028.000.000	1.004.073.021	-21.926.979	-2,2%	+16.820.490
CAL	3.154.521.000	3.205.396.361	+50.875.361	1,6%	3.157.048.000	3.204.467.080	+47.419.080	1,5%	-329.281
SIC		8.349.290.201				8.398.097.794			+48.807.593
SAR	2.957.202.295	2.823.330.753	-133.871.542	-4,7%	3.169.816.547	2.822.994.933	-346.821.614	-12,3%	-335.820
Ah		192.602.294				202.069.538			+9.597.244

Note: Colonne (a) e (d), si intendono le DGR di attribuzione iniziale dei fondi; colonna (b) delibera CIPE 15/2012 (disponibilità di cassa); colonna (e) delibera CIPE 14/2012 (disponibilità di cassa) e delibera CIPE 65/2013 (disponibilità di cassa).

Quote centralizzate

	PIEMONTE		VALLE d'AOSTA		LIGURIA		LOMBARDIA		BOLZANO		TRENTO		VENETO	
Destinatario	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Regione	1.1%	3.5%	7.3%	6.7%	2.5%	1.3%	1.31%	2.07%	6.1%	0.5%	0.6%	0.5%	3.5%	2.7%
Aziende	98.9%	96.5%	92.7%	93.3%	96.7%	97.3%	98.69%	97.93%	93.6%	99.5%	99.4%	99.5%	96.5%	97.3%
Altre specifiche destinat.														
	P.V. GIULIA		E. ROMAGNA		TOSCANA		UMBRIA		MARCHE		LAZIO		ABRUZZO	
Destinatario	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Regione	0.1%	0.1%	3.0%	3.0%	6.7%	7.0%	3.6%	4.2%	0.0%	0.9%	1.3%	3.0%	1.4%	3.6%
Aziende	98%	98.9%	97.0%	96.0%	93.3%	93.0%	96.4%	95.8%	100.0%	99.1%	98.7%	97.0%	98.6%	96.4%
Altre specifiche destinat.	2%	0.1%		2.0%										
	MOLISE		CAMPANIA		PUGLIA		BASILICATA		CALABRIA		SICILIA		SARDEGNA	
Destinatario	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Regione	12.9%	16.7%	3.3%	4.5%	4.0%	4.8%	2.0%	0.5%	0.6%	1.0%			0.8%	0.7%
Aziende	87.1%	83.2%	90.1%	95.5%	96.0%	94.8%	90.5%	99.5%	99.4%	99.0%			98.2%	99.3%
Altre specifiche destinat.		6.5%				0.4%	7.5%							



Quota LEA

	PIEMONTE		VALLE d'AOSTA		LIGURIA		LOMBARDIA		BOLZANO		TRENTO		VENETO	
Destinatario	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Quota azienda	98.9%	96.5%	92.7%	93.3%	96.7%	97.3%			93.6%	99.5%	99.4%	99.5%	96.5%	97.3%
LEA	98.9%	96.5%	87.5%	86.5%	79.1%	88.8%					99.4%	99.5%	93.1%	93.2%
Altro	2.0%	0.0%	5.2%	6.8%	17.6%	8.5%					0.0%	0.0%	3.4%	4.1%
	F.V. GIULIA		E.ROMAGNA		TOSCANA		UMBRIA		MARCHE		LAZIO		ABRUZZO	
Destinatario	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Quota azienda	99.9%	99.9%	97.0%	95.0%	93.3%	93.0%	96.4%	95.8%	100.0%	99.1%	99.7%	97.0%	98.6%	96.4%
LEA	99.9%	99.9%	89.9%	88.4%	81.4%	81.0%	96.4%	95.8%	85.4%		92.6%	90.6%		
Altro	0.0%	0.0%	7.1%	6.6%	11.9%	12.0%	0.0%	0.0%	14.6%		6.1%	6.4%		
	MOLISE		CAMPANIA		PUGLIA		BASILICATA		CALABRIA		SICILIA		SARDEGNA	
Destinatario	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Quota azienda	87.1%	83.2%	90.1%	95.5%	96.0%	94.8%	90.5%	99.5%	99.4%	99.0%			98.2%	99.3%
LEA	87.1%	83.3%	83.0%	103.2%	88.8%	87.4%	90.5%	96.7%					88.0%	97.6%
Altro	0.0%	0.0%	7.1%	-7.7%	7.2%	7.4%	0.0%	2.8%					10.2%	1.7%

Il finanziamento a DRG

Azienda Ospedaliera	Entrate da ASL	Quota su Tot. Entrate	Entrate da da Regione	Quota su Tot. Entrate	Entrate altri sogg. pub.	Quota su Tot. Entrate	Altre entrate	Quota su Tot. Entrate	Entrate Tot.	Deficit	Quota su Tot. Entrate
VENETO - A.O. PADOVA	348.138.000	64,0%	79.390.000	14,6%	49.234.000	9,2%	66.823.000	12,2%	543.585.000	-38.602.000	-7,1%
EMILIA-ROMAGNA - A.O. REGGIO EMILIA	213.889.000	74,2%	31.162.000	10,8%	16.231.000	5,6%	27.087.000	9,4%	288.349.000	8.000	0,0%
PIEMONTE - A.C. NOVARA	165.696.000	61,1%	65.392.000	24,1%	11.439.000	4,2%	28.540.000	10,5%	271.037.000	-1.153.000	-0,4%
PIEMONTE - A.C. ABRIGO	153.478.000	64,8%	58.881.000	24,9%	7.900.000	3,3%	16.609.000	7,0%	236.868.000	-34.000	0,0%
BASILICATA - A.O. S.CARLO	120.912.000	95,3%	60.759.000	27,8%	20.292.000	9,3%	16.711.000	7,6%	218.674.000	211.000	0,1%
Azienda Ospedaliera	Ricoveri+ Flee F	Spezialistica	Tot. Prestazioni	Valore DRG	Quota su Tot. Prestazioni	Finanza Iniziale	Quota su Tot. Prestazioni	Finanza Finale	Quota su Tot. Prestazioni	Costo della produzione	Quota Prestazioni su costo della produzione
VENETO - A.O. PADOVA	302.182.000	57.374.000	359.556.000	188.183.082	52,3%	65.000.000	28,1%	65.000.000	28,1%	566.532.000	63,5%
EMILIA-ROMAGNA - A.O. REGGIO EMILIA	158.533.000	47.303.000	205.836.000	111.713.828	54,3%	17.693.082	8,6%	15.549.340	7,6%	278.383.000	74,0%
PIEMONTE - A.C. NOVARA	138.481.000	45.406.000	173.887.000	130.363.754	63,5%	59.733.000	34,4%	64.957.000	37,4%	264.174.000	65,8%
PIEMONTE - A.C. ABRIGO	122.355.000	37.453.000	159.808.000	99.757.145	62,4%	56.596.000	35,4%	58.821.000	36,8%	228.422.000	70,0%
BASILICATA - A.O. S.CARLO	124.082.000	15.314.000	139.406.000	99.212.789	71,2%	57.232.000	41,1%	60.682.000	43,5%	210.134.000	66,3%

I sistemi di finanziamento regionali delle Aziende Sanitarie e Ospedaliere

**Etica, logiche di governo,
accountability**

Omogeneità dei riparti

Regione	Max/Min	Effetto criteri regionali + quote acc. + ass. succ.	Effetto criteri regionali + quote acc.
Piemonte	Max	9,4%	30,1%
	Min	-10,7%	-30,2%
Valle d'Aosta	Max	0,0%	0,0%
	Min	0,0%	0,0%
Pr. Aut. di Bolzano	Max	0,0%	0,0%
	Min	0,0%	0,0%
Pr. Aut. di Trento	Max	0,0%	0,0%
	Min	0,0%	0,0%
Veneto	Max	14,1%	13,4%
	Min	-6,6%	-5,7%
Friuli Venezia Giulia	Max	-58,0%	-10,3%
	Min	-33,5%	-62,3%
Liguria	Max	26,3%	28,1%
	Min	-19,2%	-20,5%
Emilia Romagna	Max	2,7%	2,7%
	Min	-2,4%	-2,4%
Toscana	Max	18,0%	12,0%
	Min	-5,4%	-4,6%
Umbria	Max	4,0%	3,9%
	Min	-4,8%	-4,7%
Marche	Max	0,0%	0,0%
	Min	0,0%	0,0%
Lazio	Max	6,0%	6,6%
	Min	-9,1%	-5,1%
Abruzzo	Max	5,0%	5,0%
	Min	-9,2%	-9,2%
Molise	Max	0,0%	0,0%
	Min	0,0%	0,0%
Campania	Max	12,5%	4,0%
	Min	-17,5%	-23,5%
Puglia	Max	1,2%	30,7%
	Min	-0,8%	-12,6%
Basilicata	Max	3,7%	3,6%
	Min	-1,9%	-1,9%
Calabria	Max	22,0%	22,0%
	Min	-3,3%	-3,3%
Sardegna	Max	14,5%	17,9%
	Min	-20,2%	-19,3%

Interventi ex post

Regione	2011							2012						
	N. Aziende	ND	<0%	0 - 2%	2 - 5%	5 - 10 %	> 10%	N. Aziende	ND	<= 0%	0 - 2%	2 - 5%	5 - 10 %	> 10%
Piemonte	21		7	5	4	2	3	19		8	7	3	1	0
Valle d'Aosta	1		0	0	0	1	0	1		1	0	0	0	0
Liguria	9		0	4	5	0	0	9		0	2	4	3	0
Lombardia	ND		ND	ND	ND	ND	ND	ND		ND	ND	ND	ND	ND
P.A. Bolzano	1		0	0	0	0	1	1		0	0	0	0	1
P.A. Trento	1		0	1	0	0	0	1		1	0	0	0	0
Veneto	24		0	14	8	1	1	24		3	16	4	0	1
Friuli Venezia Giulia	12	12						12	5		7			
Emilia Romagna	17	6	11					17		17	0	0	0	0
Toscana	19		0	5	4	7	3	19		0	10	4	2	3
Umbria	6		0	5	0	0	1	6		3	2	0	0	1
Marche	4	3		1				4	3		1			
Lazio	13	13						12		4	7	0	0	1
Abruzzo	4		0	4	0	0	0	4		0	4	0	0	0
Molise	1		0	0	1	0	0	1		0	1	0	0	0
Campania	17	3	0	2	1	3	8	17		0	2	3	2	10
Puglia	6	6	0	0	0	0	0	10	4	2	1	0	1	2
Basilicata	4		0	0	1	2	1	4		0	2	0	2	0
Calabria	10	1	0	9				10	5	0	5	0	0	0
Sicilia	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Sardegna	12		0	1	7	4	0	12		12	0	0	0	0
Totale Nazionale	182	44	18	51	31	20	18	183	17	51	67	18	11	19
Incidenza		24%	10%	28%	17%	11%	10%		9%	28%	37%	10%	6%	10%



Riflessioni finali

- ↪ Le tempistiche dimostrano un forte scollamento fra valutazione delle risorse da assegnare e sviluppo del processo programmatico
- ↪ Le aziende pianificano senza contezza delle disponibilità finanziarie effettive
- ↪ Né i vincoli sui livelli di assistenza, né tanto meno la ponderazione della popolazione in funzione dei bisogni sono omogenei
- ↪ Il finanziamento delle AO in base ai volumi quali-quantitativi di produzione è virtuale (essendo significativamente affiancato da finanziamenti per funzioni e ripiani)
- ↪ Spesso le quote che rimangono accentrate sono significative, in buona misura per avere margini di integrazione degli scostamenti che si verificano rispetto al budgettato
- ↪ I criteri di assegnazione delle risorse ex post risultano per lo più difforni dai criteri utilizzati ex ante
 - ↪ il risultato di esercizio effettivo può discostarsi significativamente da quello che si sarebbe registrato secondo la programmazione iniziale



Riflessioni finali (segue)

- ↪ Il processo di finanziamento è disomogeneo e questo crea potenziali iniquità
- ↪ E non permette una pianificazione razionale da parte delle Aziende
- ↪ I criteri di riparto usati non sempre sono trasparenti e comunque il processo descritto dalle norme è per lo più un riferimento virtuale
- ↪ Prevale la logica della durabilità, ma questo rischia di portarsi appresso la riproposizione del finanziamento a spesa storica
- ↪ I risultati di esercizio non esprimono l'efficienza aziendale



Riflessioni finali (segue guardando avanti)

- ↪ La valutazione delle performance aziendali richiede certamente un mix di rilevazioni contabili e extra-contabili, ma le prime non possono essere neglette
- ↪ La dinamica dei costi può dare indicazioni migliori del risultato di esercizio sull'efficienza aziendale
- ↪ Certamente la certezza delle risorse spettanti (in base ai bisogni della popolazione) è condizione necessaria per una razionale pianificazione
- ↪ E il patrimonio di conoscenze regionale potrebbe arricchire anche il processo di riparto nazionale
- ↪ Un finanziamento prospettico a prestazioni rese solo virtuale è pericoloso e va superato, ridandogli la sua funzione originaria