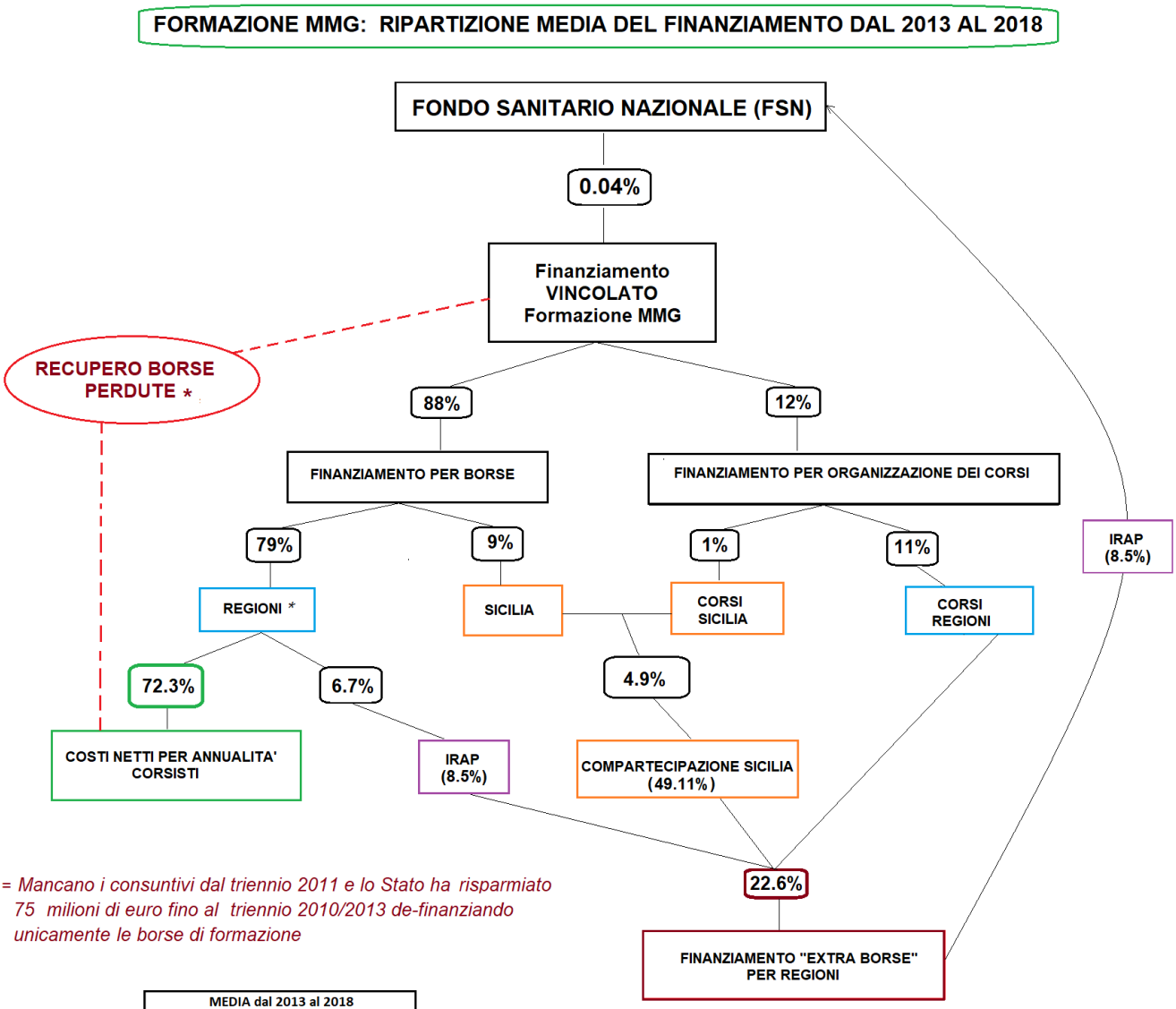
STUDIO SUL FINANZIAMENTO DELLA FORMAZIONE IN MEDICINA GENERALE: ANALISI DELLE DELIBERE DEL CIPE DAL 2000 AL 2018

L'analisi delle delibere del CIPE (citato recentemente da una relazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio) ha messo in luce i meccanismi di finanziamento e definanziamento della formazione in medicina generale che vengono schematicamente rappresentati dai grafici sottostanti. In particolar modo vengono studiati e analizzati l'IRAP, la Compartecipazione della Sicilia, i costi di organizzazione dei corsi e il meccanismo di "recupero" delle borse abbandonate. Si Allegano delle infografiche di sintesi sui vari meccanismi per completezza di informazioni rimandando alle fonti lo studio originale.

In base alla proiezione dei costi di organizzazione dei corsi per il 2020 sarà possibile calcolare orientativamente il numero di borse che potranno essere messe a bando nel prossimo concorso in una forbice di costi di organizzazione fra ZERO euro e 1000 euro a borsa all'anno. Si sottolinea come nel 2019 (concorso che sta per partire) alcune regioni abbiano finanziato al massimo la Quota Borse grazie a costi di organizzazione dei corsi pari a zero euro mentre altre regioni nel 2019 hanno scelto costi di organizzazioni per il triennio attivo (2017 – 2018 e prima annualità del 2019) con una media superiore a quella italiana degli ultimi 5 anni.



* = *Mancano i consuntivi dal triennio 2011 e lo Stato ha risparmiato 75 milioni di euro fino al triennio 2010/2013 de-finanziando unicamente le borse di formazione*

MEDIA dal 2013 al 2018	
BORSA LORDO	€ 12589,26
BORSA NETTO	€ 11603
VALORE IRAP	€ 986,26
ORGANIZZAZIONE CORSI	€ 1701
N. BORSE PER TRIENNIO	2723

* *NOTA BENE: **non** fanno parte del riparto statale per il finanziamento della formazione in medicina generale le regioni TRENTO/BOLZANO/VAL D'AOSTA/SARDEGNA/FRIULI VENEZIA GIULIA*

L'IRAP NELLA FORMAZIONE IN MEDICINA GENERALE

COS'E'?

L' Imposta Regionale sulle Attività Produttive per le Amministrazioni pubbliche ed Enti dello Stato è dell'8.5%.

Ogni borsa di formazione costa 11.603 euro ad anno, a cui si aggiungono 986 euro di IRAP per singola borsa all'anno.

L'IRAP viene "versata" dallo Stato caricando il costo di una singola borsa dell'8.5%.

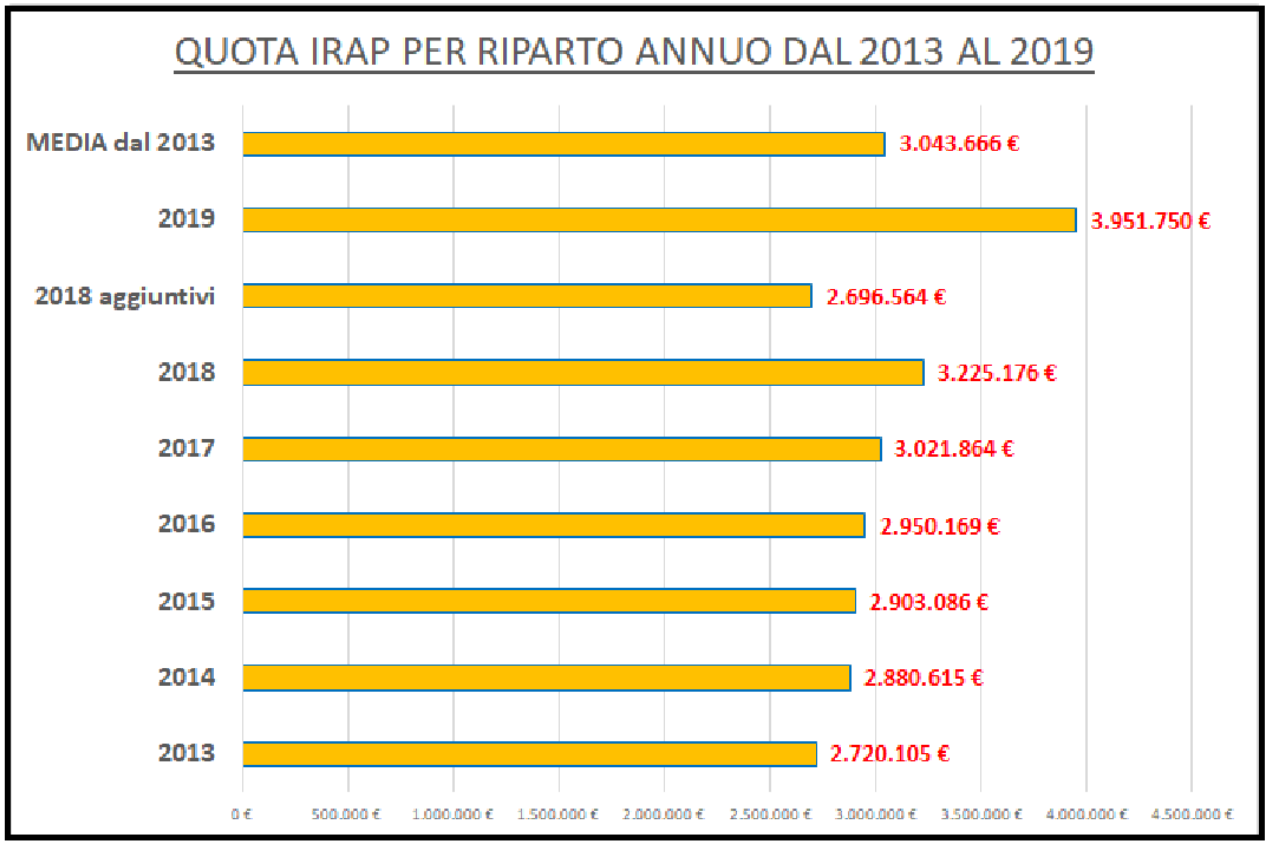
L'IRAP viene poi versato dalle REGIONI (non dai corsisti) e torna allo Stato, chiudendo il "ciclo dell'IRAP".

In questo modo i corsisti "non pagano" l'IRAP. Le Regioni nemmeno.

Aumentando il costo totale di una borsa, lo Stato all'interno del finanziamento vincolato per la formazione in medicina generale è come se trattenesse l'IRAP, definanziando dell'8.5% la "quota borse" dal finanziamento per la formazione.

FINANZIAMENTO TOTALE				**euro**	**48.735.000,00**
Importo borsa	(lirc	22.467.500	pari a)	euro	11.603,00
Aliquota Irap					8,50%
Importo borsa Irap				euro	12.589,26
Finanziamento per Borse				**euro**	**46.492.137,18**
Finanziamento per Organizzazione				**euro**	**2.242.862,82**

L'IRAP erode circa 3 milioni di euro all'anno dalla quota parte di finanziamento per la formazione in medicina generale destinata alle borse di formazione per una media del 7.5% annuo sul totale.



LA COMPARTECIPAZIONE DELLA SICILIA DAL 2013 AL 2019

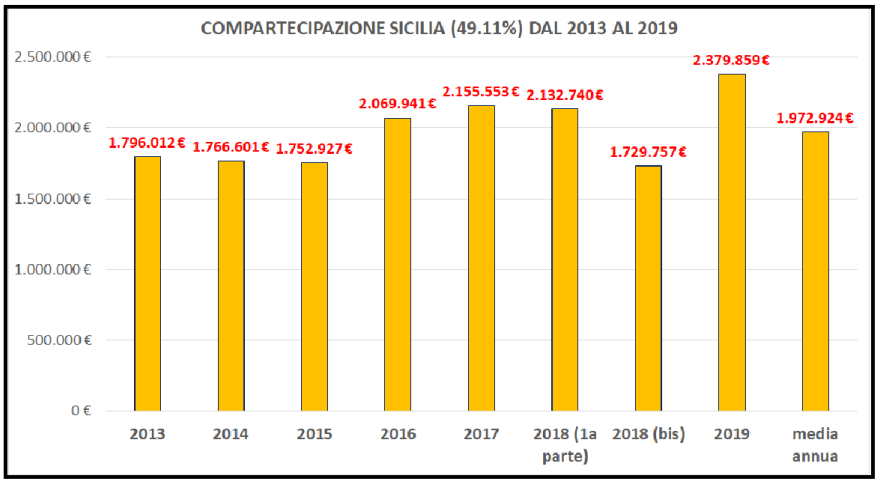
COS'E'?

ai senti dell'articolo 1, comma 830, della legge n. 296/2006 la regione Sicilia compartecipa alla spesa nella misura del 49,11%.

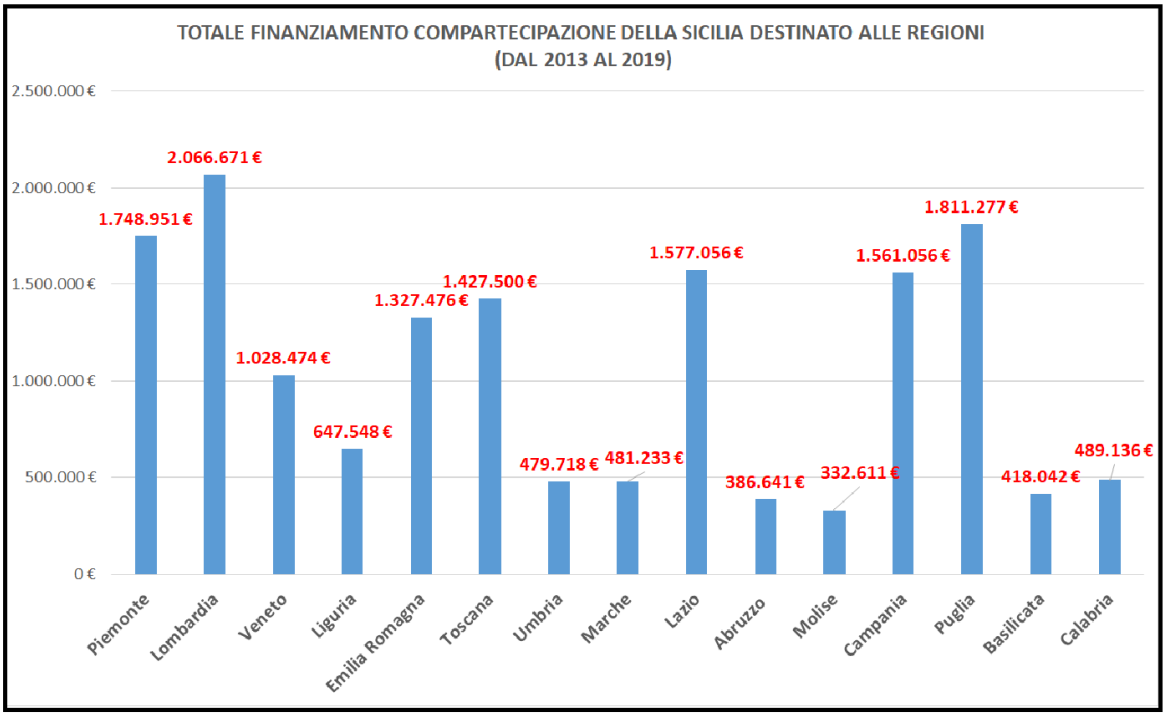
Ogni anno nel riparto del finanziamento delle somme destinate alla regione Sicilia, per le borse e i costi di organizzazioni dei corsi, viene sottratto il 49,11% e destinato alle altre 15 regioni.

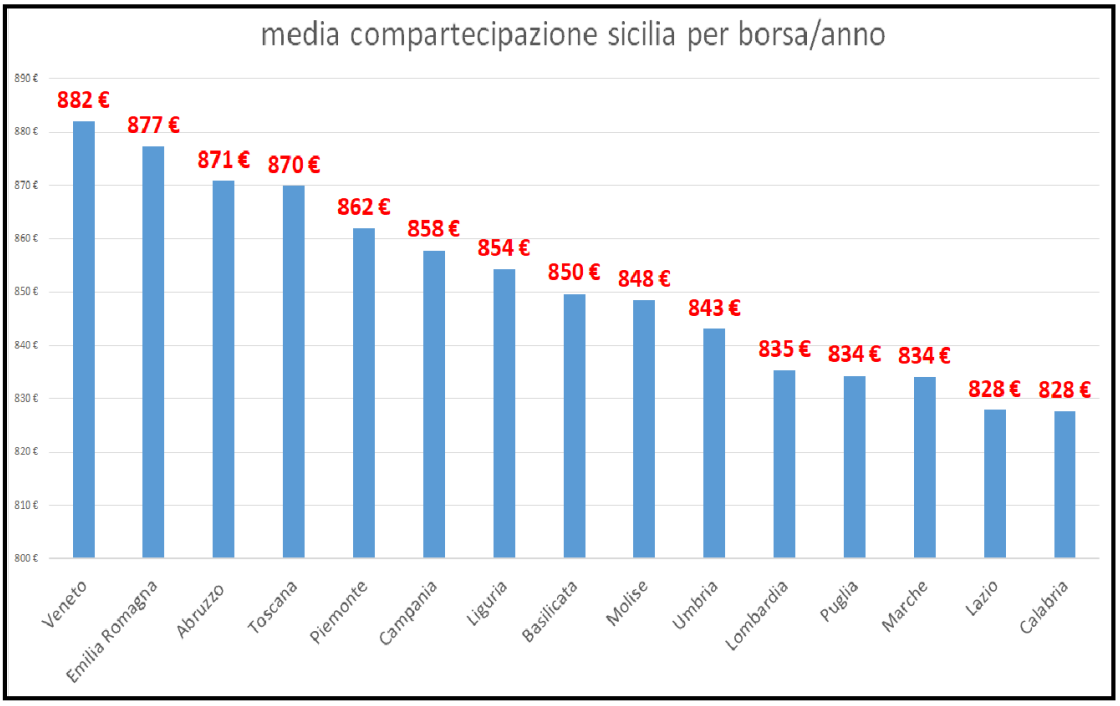
All'interno del finanziamento statale per la formazione in medicina generale si configura, di fatto, come un definanziamento della formazione, in quanto la redistribuzione alle altre regioni della compartecipazione della Sicilia non va a vantaggio nè della quota "borse" che della quota "costi di organizzazione".

Ci guadagnano le regioni. Ci perde la formazione.



*La media annua della compartecipazione della Sicilia dal 2013 al 2019 è stata di **1,973 Mln di euro,** pari al 5% del totale finanziamento annuo per la formazione in medicina generale.*





Se andiamo a dividere il finanziamento della compartecipazione della sicilia destinato alle singole regioni, per il numero di borse a triennio per anno, vedremo come il Veneto è la regione che ha avuto una maggiore quota della Sicilia per borsa e la Calabria la minore quota.

Ovvero ogni anno, in media, vengono destinati alle regioni circa 850 euro in più per borsa di formazione.

Alla fine dei tre anni di formazione, un corsista fa guadagnare alla regione che lo ha formato, circa 2500 euro grazie alla compartecipazione della Sicilia. La compartecipazione della Sicilia potrebbe finanziare un corso di ecografia per medico in formazione.

I COSTI DI ORGANIZZAZIONE DEI CORSI: MECCANISMO INDIRETTO DI PROGRAMMAZIONE

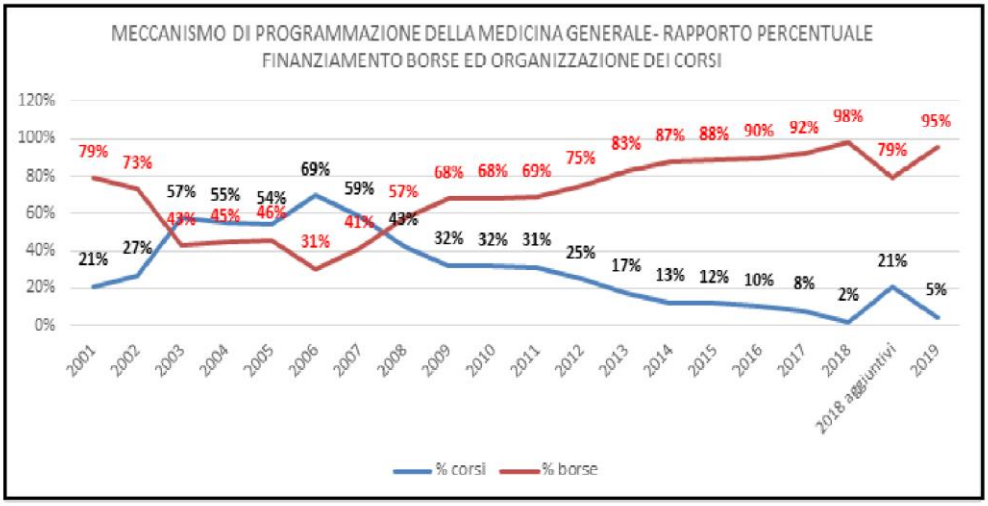
COSA SONO?

La voce "costi di organizzazione" dei corsi è una delle due voci del finanziamento per la formazione in medicina generale assieme ai costi per le borse di formazione che sono costi fissi. (11603 euro a borsa/aa + IRAP).

*Sono dei **costi variabili**. Ogni anno le regioni decidono quanto spendere per tenere in piedi il triennio di formazione di quell'anno ed in base quindi al finanziamento residuo vengono messe a bando le borse.*

Nel 2019 alcune regioni hanno avuto costi di organizzazione pari a ZERO euro determinando quindi il numero massimo possibile di borse per la propria regione. Altre regioni hanno speso invece di più nel 2019 che la media italiana negli ultimi 5 anni.

I costi di organizzazione dei corsi si configurano quindi come un vero e proprio meccanismo di programmazione. Se aumentano in quell'anno diminuiscono le borse e viceversa. Sottostante il grafico storico del rapporto fra borse e costi di organizzazione.



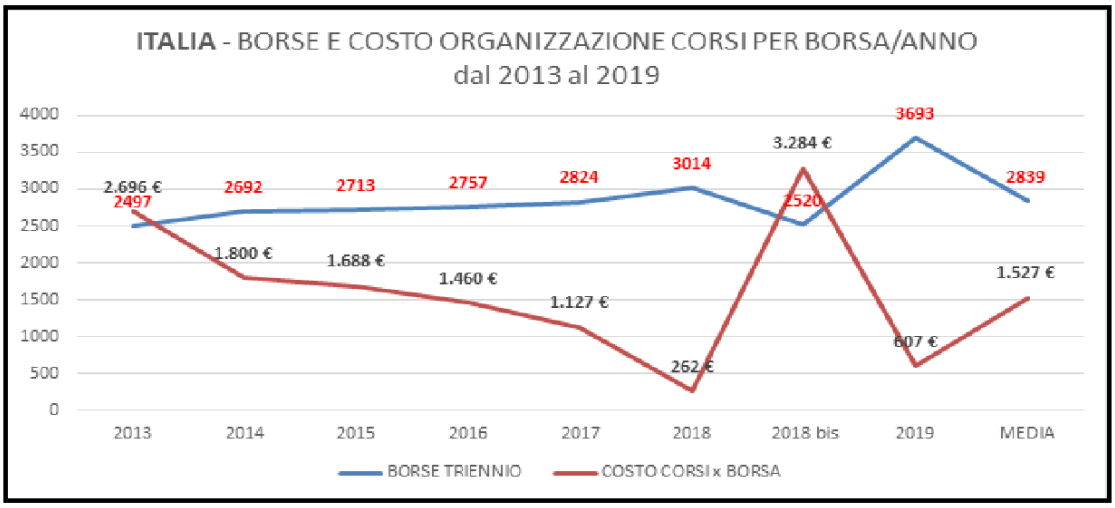
ALLEGATO: Focus Regionale del rapporto fra costo borse e organizzazione dei corsi dal 2013 al 2019 di ogni regione.

OGGETTO: Fondo sanitario nazionale 2019: finanziamento borse di studio in medicina generale, 3^ annualità del triennio 2017-2020, 2^ annualità del triennio 2018-2021 e 1^ annualità del triennio 2019-2022.

REGIONI	Organizzazione	Borse
PIEMONTE	250.599,20	4.519.544,34
LOMBARDIA *	0,00	7.276.592,28
VENETO *	438.548,60	2.870.351,28
LIGURIA *	0,00	1.661.782,32
EMILIA	112.769,64	3.864.902,82
TOSCANA *	488.668,44	3.122.136,48
UMBRIA *	0,00	1.070.087,10
MARCHE *	0,00	1.321.872,30
LAZIO *	0,00	4.255.169,88
ABRUZZO *	137.829,56	881.248,20
MOLISE *	0,00	616.873,74
CAMPANIA *	626.497,99	3.927.849,12
PUGLIA *	0,00	4.129.277,28
BASILICATA *	0,00	856.069,68
CALABRIA *	0,00	1.460.354,16
SICILIA*	187.949,40	4.658.026,20
TOTALE	2.242.862,82	46.492.137,18

Lombardia, Liguria, Lazio,

Molise, Puglia, Basilicata e Calabria rinunciano al finanziamento per le spese di organizzazione finanziando in proprio le relative spese. Le regioni Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Abruzzo, invece, mettono a bando un numero di borse di studio inferiori a quelle finanziabili chiedendo di utilizzare il corrispettivo economico delle borse di studio non messe a bando per le spese di organizzazione. Le regioni Umbria e Marche finanziando in proprio le spese di organizzazione ed eventuali borse aggiuntive rispetto all'importo finanziabile. Le regioni Toscana e Campania utilizzano il corrispettivo economico delle borse di studio non messe a bando per le spese di organizzazione finanziando, però, ulteriori borse con disponibilità finanziarie regionali, nei limiti delle borse di studio finanziabili con il fondo , ai sensi del decreto-legge 8 febbraio 1988, n.27, convertito dalla legge 8 aprile 1988, n. 109, come modificato dall'articolo 1, comma 518, della legge del 30 dicembre 2018, n 145.



IL "RECUPERO" DELLE BORSE ABBANDONATE

COS'E'?

Il meccanismo di recupero delle borse abbandonate è un meccanismo che ha funzionato fino al 2012 con l'ultimo triennio recuperato del 2010/2011, dopo il 2012 il meccanismo ha smesso di funzionare perché le regioni hanno smesso di rendicontare a consuntivo i finanziamenti in avanzo.

Dal 2012 quindi vengono assegnati fondi per ogni borsa in base alle borse desunte dai bandi dei precedenti. Ovvero se nel 2018 avevo 300 borse nel 2019 lo stato paga la seconda annualità delle 300 borse indipendentemente se qualcuna è andata perduta o meno.

Il meccanismo di recupero paradossalmente ha funzionato fino al 2011 al contrario andando a DE FINANZIARE le regioni che mostravano un surplus dovuto all'abbandono delle borse degli anni precedenti.

Lo stato non ha mai recuperato quelle somme per reinvestire nuovi contratti, così che se nel 2012 si registrava un'avanzo di 57 mila euro, questi fondi venivano semplicemente tolti alla regione con le borse abbadonate.

Inoltre l'unica quota che veniva toccata dal recupero (ovviamente) è sempre stata quella del "finanziamento borse" andando a salvaguardare il bilancio regionale nella sua voce "costi di organizzazione dei corsi".

Si sono cosi andate a DEFINANZIARE esclusivamente le borse di formazione per 75 milioni di euro dal 2000 al 2012.

Proprio i fondi che farebbero tanto comodo adesso che ne abbiamo bisogno per garantire 2000 borse l'anno.

E i fondi da recuperare dal 2012 ad oggi dove sono?
Nelle casse delle regioni che probabilmente possono così permettersi di tenere la voce "costi di organizzazione dei corsi" a ZERO euro per questo motivo.

ESEMPIO DI "RECUPERO" DEL 2012

FSN 2012: Ripartizione della quota per il finanziamento dei corsi triennali di formazione in medicina generale
3^ annualità per il triennio 2010-2013, 2^ annualità per il triennio 2011-2014 e 1^ annualità per il triennio 2012-2015
Bandi Regionali

REGIONI	N° Tirocinanti da Bando				Assegnazioni (importi arrotondati all'euro)				
	3° annualità triennio 2010-2013	2° annualità triennio 2011-2014	1° annualità triennio 2012-2015	TOTALE	Assegnazioni per borse di studio al lordo dei recuperi	Recuperi (**)	Assegnazioni per borse di studio al netto dei recuperi	Assegnazioni per spese di organizzazione	TOTALE
	a	b	c	d=(a+b+c)	e	f	g=(e+f)	h	i=(g+h)
PIEMONTE	40	40	80	160	2.014.282	0,0	2.014.282	662.867	**2.677.149**
LOMBARDIA	80	80	90	250	3.147.315	0,0	3.147.315	1.035.730	**4.183.045**
VENETO	40	40	40	120	1.510.711	0,0	1.510.711	497.151	**2.007.862**
LIGURIA	30	30	35	95	1.195.980	-22.559	1.173.421	393.578	**1.566.999**
EMILIA ROMAGNA	50	50	85	185	2.329.012	0,0	2.329.012	766.441	**3.095.453**
TOSCANA	68	68	75	211	2.656.334	0,0	2.656.334	874.156	**3.530.490**
UMBRIA	25	25	27	77	969.373	0,0	969.373	319.005	**1.288.378**
MARCHE	25	25	25	75	944.195	0,0	944.195	310.719	**1.254.914**
LAZIO	85	85	85	255	3.210.261	0,0	3.210.261	1.056.445	**4.266.706**
ABRUZZO	20	20	20	60	755.356	0,0	755.356	248.575	**1.003.931**
MOLISE	20	20	20	60	755.356	0,0	755.356	248.575	**1.003.931**
CAMPANIA	50	50	80	180	2.266.067	0,0	2.266.067	745.726	**3.011.793**
PUGLIA	100	100	100	300	3.776.778	0,0	3.776.778	1.242.876	**5.019.654**
BASILICATA	25	25	25	75	944.195	0,0	944.195	310.719	**1.254.914**
CALABRIA	22	22	25	69	868.659,0	-34.809	833.850	285.862	**1.119.712**
SICILIA (*)	46	46	51	143	1.800.263	0,0	1.800.263	592.438	**2.392.701**
TOTALI	**726**	**726**	**863**	**2.315**	**29.144.137**	**-57.368**	**29.086.769**	**9.590.863**	**38.677.632**

(*) Per la Regione Siciliana è stata operata la ritenuta di legge del 49,11% sulle borse di studio previste dal bando, pari a 90 unità per i trienni 2010-2013 e 2011-2014 e a 100 unità per il triennio 2012-2015

(**) Calcolati fino al triennio 2010-2013 compreso, al netto di quanto recuperato con le precedenti proposte di riparto

Il finanziamento totale scende dai 38,735 milioni di euro ai 37,677 per il "recupero" di 57.368 mila euro di borse perdute.

Tenuto conto che la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nella seduta del 6 luglio 1995, ha stabilito che i recuperi dei finanziamenti, assegnati alle Regioni, per le borse di studio e non utilizzati a causa del ritiro dai corsi da parte dei tirocinanti devono essere operati sull'importo riferito alle sole borse di studio;

Considerato che il finanziamento complessivamente disponibile per l'anno 2012, pari a 38.735.000 euro, è destinato per 29.144.137 euro al rimborso delle spese sostenute per le borse di studio e per 9.590.863 euro al rimborso delle spese di organizzazione dei corsi;

Considerato, altresì, che nella richiamata proposta viene previsto, a valere sulla quota di 29.144.137 euro destinata al rimborso delle borse di studio, il recupero di risorse per complessivi 57.368 euro concernenti tre borse di studio nella Regione Calabria (decadenza di un tirocinante relativamente al triennio 2009-2012 e ritiro di altri due relativamente al triennio 2011-2014), nonché l'esito della sentenza della Corte dei conti che ha imposto a un tirocinante il pagamento di 22.588 euro alla Regione Liguria;

Considerato che, a seguito dei citati recuperi, la somma effettivamente da assegnare a favore delle Regioni è pari a 38.677.632 euro, di cui 29.086.769 euro per le borse di studio e 9.590.863 euro per le spese di organizzazione dei corsi;

ANNO	finanziamento borse	organizzazione corso	Recuperi borsa	finanziamento NETTO
2001	24.664.394,00 €	6.589.926,00 €	-7.479.947 €	31.254.320 €
2002	17.794.179,00 €	6.605.454,00 €	-14.334.634 €	24.399.633 €
2003	14.353.289,00 €	19.283.025,00 €	-5.097.951 €	33.636.314 €
2004	16.873.661,00 €	20.781.212,00 €	-1.079.393 €	37.654.873 €
2005	17.715.338,00 €	20.783.086,00 €	-236.575 €	38.498.424 €
2006	5.774.671,00 €	13.141.563,00 €	-19.818.766 €	18.916.234 €
2007	13.334.478,00 €	19.083.571,00 €	-6.316.951 €	32.418.049 €
2008	13.239.276,00 €	9.792.889,00 €	-15.702.835 €	23.032.165 €
2009	23.924.259,00 €	11.316.158,00 €	-3.494.583 €	35.240.417 €
2010	25.362.589,00 €	11.882.663,00 €	-1.489.748 €	37.245.252 €
2011	26.663.502,00 €	12.071.498,00 €		38.735.000 €
2012	29.086.769,00 €	9.590.863,00 €	-57.368 €	38.677.632 €
			-75.108.751 €	