Il ruolo del costo standard nella riforma federalista del welfare

Andrea Tardiola*

L'articolo prende in esame una delle componenti dei progetti di attuazione della riforma in senso federalista dell'ordinamento italiano: il ricorso al costo standard come criterio per sostituire, insieme al fabbisogno standard, quello della spesa storica. Partendo dalla constatazione che, pur nella differenza, tutti i disegni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione hanno fatto perno sulla nozione di costo standard, l'articolo intende mettere in luce la complessità sia di natura tecnica e metodologica, sia di natura politica, della messa a regime del nuovo sistema, anche ricorrendo alle esperienze – specie nel settore sanitario – che possono fornire indicazioni utili. Inoltre si intende portare l'attenzione su quanto un aspetto di natura apparentemente strumentale, come il costo standard, contribuisca in maniera determinante a definire il tipo di federalismo che sarà attuato nel paese e, con riferimento alle politiche di welfare, come esso possa costituire uno dei discrimini tra un sistema che riduca i margini di autonomia dei territori e uno che li garantisca, ma incorporando i rischi di un minore controllo dei differenziali già oggi drammaticamente esistenti.

1. Introduzione

Incapace di riformarsi se non per vincoli esterni. Sembra essere questa la regola che comanda nel processo di trasformazione del welfare italiano. Almeno negli ultimi due decenni.

Circa quindici anni fa due interventi strutturali su altrettanti pilastri del welfare italiano presero le mosse dalla grave crisi finanziaria del paese: uno sul sistema pensionistico, l'altro sul servizio sanitario nazionale. Ancora oggi, il controllo della spesa pubblica caratterizza l'ennesimo esercizio di riforma del welfare italiano; eppure ad esso si aggiunge un fattore nuovo, seppure connesso: la compresenza del processo di completamento dell'impianto federalista.

La definizione di un assetto più avanzato nel sistema di protezione

* Le valutazioni espresse impegnano esclusivamente l'autore e non l'istituzione di appartenenza.

sociale dovrà infatti misurarsi nei prossimi anni con due elementi tra loro collegati, nel tentativo di trovare tra essi un punto di equilibrio: la territorializzazione delle risorse, la stabilizzazione e messa sotto controllo della spesa.

Il completamento del federalismo significa (oggi in Italia) soprattutto l'attuazione del cosiddetto federalismo fiscale, cioè l'attribuzione di risorse proprie a Regioni ed enti locali e il superamento della dicotomia tra competenze legislative e amministrative (sul territorio) e finanza derivata (trasferimenti dallo Stato al territorio); una dicotomia che, contrariamente ad una seria logica federalista, ha incentivato dinamiche di deresponsabilizzazione dei governi locali, assecondando l'eterno ritorno agli schemi di ripiano a piè di lista. Tale meccanismo è stato particolarmente evidente negli ultimi anni nel settore sanitario nel quale, a seguito del fallimento del sistema di finanziamento ideato con il decreto legislativo 56/2000, l'impennata della spesa ha reso necessario il ricorso a misure emergenziali come i piani di rientro. L'esperienza che si conduce sui piani, infatti, riveste un grande interesse; tuttavia essi rappresentano una contraddizione in seno ad un modello istituzionale di stampo federalista: è infatti difficile concepire come federalismo il sistema nel quale una Regione, per procedere ad una delibera che autorizza assunzioni di personale, deve attendere il via libera di tavoli tecnici del governo.

Eppure in questa fase i piani di rientro costituiscono uno strumento fondamentale per andare oltre la logica del semplice ripiano a piè di lista, poiché attraverso di essi si vincolano le Regioni ad azioni di riforma dei servizi sanitari mirati a ricondurli dentro una logica di governo controllato dei costi. Tutto ciò lascia emergere un'altra caratteristica di questa stagione di riforma del welfare: il tema del controllo della spesa che è stato, nella prima parte del decennio, per lo più incentrato sull'andamento della spesa previdenziale, oggi viene impostato soprattutto sul costo delle prestazioni di servizio, come quelle sanitarie o come quelle a cavallo con il settore sociale, come per il tema della non autosufficienza. In questo nuovo focus si nasconde molta della difficoltà insita nella progettazione e realizzazione di una riforma perché, prescindendo dalla praticabilità politica, un intervento in riduzione della spesa nel campo previdenziale può essere conseguito con un intervento normativo, ma questo non è altrettanto vero per il campo delle politiche sociali e sanitarie. Per quanto riguarda queste ultime, occorre intervenire in una filiera estremamente complessa di processi di produzione (di servizi) con strumenti di altra na-

tura: sulle organizzazioni, sull'ingegneria dei processi, sulla definizione dei costi e dei parametri di finanziamenti, sui meccanismi di controllo, ecc.
Questa riflessione mette allo scoperto uno dei concetti che, nel periodo recente, ha costituito un tassello costante in tutte le proposte di attuazione dell'art. 119 della Costituzione: la definizione di costi standard delle prestazioni. Si tratta di un aspetto considerato generalmente secondario rispetto ad altri oggetti di dibattito – come ad esempio il funzionamento del fondo perequativo, o la scelta delle imposte da regionalizzare – che tuttavia merita un approfondimento perché rischia di essere il piano sul quale vanno a ricadere molti vincoli che, apparentemente risolvibili sul piano del disegno teorico del sistema, possono ripresentarsi al momento della sua messa in opera.

2. Alla ricerca del costo standard: i vincoli tecnici

Non occorre ripercorrere l'elenco delle proposte avanzate dai diversi governi nazionali o dalle rappresentanze degli enti territoriali (Conferenza dei presidenti delle Regioni, Anci) per rilevare come il costo standard della prestazioni sia da tutti invocato come il criterio univocamente richiamato per sostituire quello della spesa storica.
Nello schema di disegno di legge licenziato l'11 settembre 2008 dal Consiglio dei ministri il costo standard costituisce lo strumento per assicurare il totale finanziamento (anche attraverso il ricorso alle risorse da perequare) delle prestazioni che rientrano tra i livelli essenziali. In particolare alle prestazioni di sanità, assistenza e istruzione, poiché connesse a diritti civili e sociali, devono essere garantite le risorse necessarie ad assicurare l'integrale copertura delle spese al costo standard. Sembrerebbe essere la chiave di volta del sistema, quella in grado di consentire, da un lato, il rispetto dell'offerta relativa ad un certo fabbisogno, dall'altro, il circuito della responsabilità di gestione degli enti territoriali che, laddove spendessero oltre il costo standard, potrebbero farlo solo a carico proprio, distraendo risorse da altri interventi pubblici, ma avendo preclusa una qualsiasi linea di finanziamento esterna (il tradizionale ripiano da parte dello Stato).
Detto questo, tuttavia, la domanda è se i costi standard siano effettivamente determinabili e, in caso di risposta affermativa, in quale tempi e con quali risorse e regole. Intanto partendo da una domanda: sono già operanti oggi criteri di costo standard?

Va infatti ricordato come, nei settori in considerazione, le regole di finanziamento siano ben lontane dal seguire una logica di costo standard e che, al contrario, nella parte economicamente più rilevante – la sanità – si deve tenere conto di (almeno) due elementi: il primo è una riflessione diffusa sugli effetti distorsivi nell'utilizzo dei Drg, non solo per le degenerazioni gravissime come quelle della clinica Santa Rita di Milano, ma più in generale per i sovracosti causati dall'inappropriatezza delle prestazioni che questo sistema alimenta; il secondo elemento concerne la recente vicenda del rinnovo straordinario dei Lea, che ottenuta l'intesa tra Stato e Regioni prima delle elezioni del 2008, e formalizzata nel relativo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, non ha portato a termine l'iter per l'adozione dell'atto a seguito della difficoltà di stimare con dettaglio i costi legati alle prestazioni protesiche. Sebbene si tratti di un esempio specifico, basti ricordare il tema dei tariffari del servizio sanitario nazionale, che dovrebbero essere omogenei per tutte le Regioni secondo quanto dispone la normativa del 1999, ma nella sostanza sono tariffari regionali sui quali è quest'ultimo livello di governo a decidere.

Dunque la condizione di partenza è quella del mancato ricorso al criterio del costo standard. Ma questo non dice tutto, perché il passaggio al nuovo criterio potrebbe essere agevolato se nella realtà delle dinamiche gestionali esistessero costi standard già operanti nei comportamenti delle aziende sanitarie o delle amministrazioni locali. Ma non è neppure questo il quadro di riferimento. Sebbene non si disponga di dettagliati modelli di contabilità analitica e di analisi degli scostamenti tra costi standard e costi effettivi, le informazioni aggregate mettono in evidenza un grave scostamento tra Nord-Centro e Sud (con il Lazio compreso in quest'ultimo aggregato) in merito alla relazione tra finanziamento e risultato prodotto[1]. Ciò significa che i modelli organizzativi e gestionali delle Regioni e delle aziende fanno riferimenti a mix di fattori produttivi in molti casi – purtroppo territorialmente concentrati – così inappropriati e inefficienti rispetto a quelli virtuosi, da costituire un serio vincolo all'introduzione di una regola di costo standard omogeneo a livello nazionale. Evidentemente occorrerà una consistente fase transitoria nella quale i costi standard non potranno che essere ponderati territorialmente, con tutto il rischio della persistenza delle transizioni italiane: basti pensare che il passaggio dalla

[1] Mapelli V. (a cura di), 2007, *I sistemi di governance dei Servizi sanitari regionali*, Quaderni Formez, Roma.

spesa storica al costo standard veniva previsto già nella riforma della contabilità pubblica della metà degli anni novanta operata dall'allora ministro del Tesoro Ciampi[2].

Tutto ciò per dire come, anche laddove si pervenisse ad un accordo tra Stato e Regioni sul modello di perequazione delle diverse capacità fiscali dei territori, il nodo dell'utilizzo delle risorse per un omogeneo soddisfacimento del fabbisogno rimarrebbe ancora da affrontare. A quel punto sarebbe proprio la definizione dei costi standard il passaggio successivo sul quale si scaricherebbe l'onere di perseguire una soluzione equilibrata. Non è un caso, da questo punto di vista, che lo schema di disegno di legge elaborato dal governo non sciolga questo nodo che viene rimesso alla definizione dei successivi decreti legislativi. Allo stesso tempo la definizione e il monitoraggio (da intendere come analisi degli scostamenti) dovrebbe diventare una funzione centrale della conferenza per il coordinamento della finanza pubblica prevista dalla proposta del governo. Su quest'ultimo versante, tuttavia, può assistere l'esperienza condotta negli ultimi due anni nel contesto dei piani di rientro delle Regioni in deficit sanitario. È necessario evitare di incappare negli insuccessi del passato (la lettera morta della citata riforma contabile del 1997 o la sostanziale regionalizzazione dei tariffari regionali), se si vuole definire attraverso il concetto di costo standard una regola di governo contabile. Allora, ferme restando le complessità nella individuazione di standard nazionali e la corrispettiva necessità di «standard di convergenza» durante una fase transitoria, di grande importanza sarà il sistema di monitoraggio, tenendo presenti due fattori: il primo è che questo monitoraggio è finalizzato proprio al superamento della fase transitoria e al passaggio a regime del finanziamento legato ai costi standard; il secondo che, una volta a regime, il monitoraggio non risponda solamente all'esigenza di evitare sforamenti di bilancio (che comunque ricadrebbero sull'ente, non essendo più previsti a quel momento i ripiani *ex post*), ma soprattutto all'esigenza che, attraverso il rispetto del costo standard, sia garantita la risposta appropriata e efficace per il fabbisogno di quel territorio. In questa logica il monitoraggio del sistema deve acquistare requisiti di

[2] I sistemi integrati di servizi sociali territoriali costituiscono un plafond di risorse molto inferiori, in un rapporto di quasi 1 a 20; sempre ovviamente, a legislazione vigente e quindi non considerando quella consistente quota di prestazioni e risorse del settore assistenziale – le prestazioni monetarie per i cosiddetti diritti soggettivi – che rimangono in capo alla gestione nazionale.

trasparenza perché non deve alimentare solamente il circuito dei rapporti tra livelli di governo, ma anche il circuito rappresentativo territoriale. In altri termini, deve essere possibile sviluppare un controllo sociale diffuso (ovviamente da parte di soggetti capaci di svilupparlo: organizzazioni di tutela degli utenti, di tutela dei diritti, parti sociali, centri studio, associazioni di categoria, ecc.) che verifichi come, attraverso il rispetto della logica dei costi standard, si persegua l'obiettivo della massima risposta al bisogno di interventi di un territorio.

3. Il paradosso del costo standard: le ricadute politiche

Altro aspetto di grande interesse che ruota intorno alla nozione di costo standard sono le conseguenze sul modello di federalismo che questo andrebbe a determinare. La retorica federalista che ha caratterizzato il dibattito italiano degli ultimi venti anni è costituito da più fattori, ma più di tutto da due elementi fondamentali: federalismo come possibilità delle comunità locali di determinare il proprio indirizzo e, coerentemente, di scegliere l'allocazione preferita delle risorse disponibili; federalismo come connubio tra autonomia delle scelte ma anche come responsabilità sugli esiti delle stesse. Tuttavia, essendo il punto di partenza quello del paese con le più marcate differenziazioni territoriali nell'area dell'euro[3], la sperimentazione del federalismo italiano passa per il ricorso a due strumenti chiave, i livelli essenziali delle prestazioni e il loro finanziamento attraverso costi standard (il primo già scritto nella Costituzione, il secondo in tutte le norme scritte per attuarla).

Dietro questo schema si cela però un paradosso rilevante: la definitiva entrata in regime di un modello federale imperniato su questi due fattori consentirebbe, da un lato, di far convergere i territori su una maggiore omogeneità di offerta servizi, ma dall'altro, di perseguire questo risultato proprio svuotando di significato l'obiettivo ultimo di un sistema federale, l'autonomia delle scelte. In altri termini: se su tre settori chiave come sanità, assistenza e istruzione, e in parte meno incisiva sui trasporti locali, vengono decisi centralmente, seppure attraverso un processo partecipato dalle autonomie[4], i livelli essenziali di

[3] Il reddito Irpef pro capite della Calabria è meno del 40% di quello della Lombardia.

[4] Ad esempio attraverso un auspicabile Senato delle autonomie.

offerta e i costi standard per realizzarli, al governo territoriale rimane ben poco spazio per l'autonoma e originale formulazione di policy. Certo, rimarrebbe lo spazio per disegnare un proprio modello gestionale[5], tuttavia rimanendo nel campo delle possibili implementazioni di opzioni già assunte, che sarebbero comunque sottratte alle decisione del livello di governo del territorio.

Ecco allora il paradosso: in un paese che cerca un equilibrio federale, partendo da grandi differenziazioni nel soddisfacimento dei diritti, quest'ultimo obiettivo passa per una riduzione del significato classico di federalismo, mentre un federalismo senza contrappesi forti consegnerebbe in futuro (come è già accaduto in questo primo decennio di federalismo realizzato) un paese con differenziazioni ancora più nette.

C'è poi da considerare quali potranno essere gli effetti a regime di un sistema basato sui costi standard e sul loro trasparente monitoraggio. Il costo standard, infatti, non assolve al solo compito di *driver* per calcolare (predefinendo un determinato livello di fabbisogno) la copertura finanziaria necessaria, ma può diventare un pesante fattore di controllo tra i territori. Occorre ricordare, infatti, che il finanziamento tramite il criterio del costo standard avverrà, per molte Regioni, in base anche alle risorse derivanti dal fondo perequativo. Ciò significa che il mancato rispetto tra costi effettivi e costi standard non rimane questione delimitata al confine del singolo ente, che non disponendo di ulteriori trasferimenti dovrà ridurre i finanziamenti di politiche che non rientrano tra i livelli essenziali oppure aumentare la pressione fiscale sui propri cittadini (ipotesi difficile perché si tratta comunque di aree con scarsa capacità fiscale), ma può coinvolgere gli stessi rapporti tra Regioni: a fronte di un consolidato scarto le Regioni che alimentano il fondo perequativo potranno sentirsi legittimate a chiederne una limitazione della portata, per mantenere maggiori risorse in contesti dove il più alto grado di efficacia degli interventi si trasforma in maggiore garanzia di diritti civili e sociali.

È un'alternativa istituzionalmente drammatica, che però non è possibile evadere: è più solidale un sistema che mantiene un alto grado di perequazione finanziaria tra aree ricche e aree povere, oppure un sistema che massimizza l'efficacia complessiva del proprio impianto di welfare, sebbene concentrando questa efficacia in alcuni territori (per definizione quelli più ricchi)? Naturalmente posta in questi termini

[5] Ad esempio la scelta tra un modello più imperniato sugli apparati pubblici rispetto ad uno più orientato sul ruolo dei privati.

l'alternativa è secca e sarebbe invece auspicabile sia una perequazione adeguata, sia una convergenza dei livelli di performance dei vari sistemi territoriali di welfare.

Come si vede, l'architettura del futuro welfare federale sembra poggiare su basi geometriche – definizione di fabbisogni standard, finanziamento con costi standard – che invece nascondono questioni molto pastose e nodi di difficile soluzione, che appartengono ad un piano di discussione non solo tecnico ma soprattutto politico. Si potrebbe dire un piano nel quale si sceglie chi vince e chi perde, o meglio, chi trova nel futuro modello maggiore protezione e chi meno.

L'idea e l'auspicio sui quali concludere è che sarebbe comunque un deciso accrescimento della qualità (non solo del welfare ma) della democrazia italiana il passaggio ad un sistema nel quale queste decisioni vengano affrontate in una discussione trasparente e informata. Due prerequisiti per la definizione di target e standard attraverso un percorso nel quale le parti in causa – i portatori degli interessi in gioco – possano confrontarsi su un terreno osservabile e per questo valutabile sia da punto di vista di coloro che guardano alle policy, sia di coloro che guardano alla politics.