

Il processo attuativo della legge delega sul federalismo fiscale: alcune criticità

Prof. Gianfranco Viesti (Università di Bari)

con la collaborazione di: Patrizia Luongo (Università di Bari)

“Federalismo fiscale e costi standard”

Università di Milano-Bicocca,

15 novembre 2010

Punto di partenza

- la legge 42 è estremamente complessa e per taluni aspetti contraddittoria, basata su 32 principi generali ispiratori e può essere attuata in maniera molto diversa;
- il quadro politico-culturale del paese è dominato da gruppi politici che esplicitamente rivendicano che l'attuazione della legge 42 determini una redistribuzione territoriale delle risorse pubbliche;
- la legge 42 può avere obiettivi finali assai differenti (contenimento della spesa, aumento dell'efficienza, redistribuzione territoriale delle risorse, aumento della qualità dei servizi disponibili per i cittadini) e in parte in conflitto.
- Il processo attuativo è quindi di fondamentale importanza perché può determinare esiti molto diversi in termini di equità e di efficienza nel paese.

Manca il quadro d'insieme dell'attuazione ...

La relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali, presentata dal Ministro Tremonti il 30.6.2010, avrebbe dovuto:

- rappresentare uno strumento conoscitivo propedeutico ad un'approfondita e consapevole discussione pubblica;
- definire “ipotesi quantitative” e “possibili ipotesi di distribuzione delle risorse”.

E invece:

- si presenta come un documento fortemente ideologico, apodittico, pieno di polemica politica di basso profilo (la “cialtroneria”), che non fornisce un quadro d'insieme del percorso;
- non fa alcun riferimento al percorso che dai LEP porta agli obiettivi di servizio, ai costi e ai fabbisogni standard.

... e si procede con pezzi di un puzzle di cui non è nota la configurazione finale

Il quadro d'insieme si compone di molteplici atti attuativi: la scelta della sequenza e delle priorità condiziona il processo.

Ad oggi sono ad un diverso stadio di definizione decreti relativi a: federalismo demaniale, Roma capitale, finanziamento delle funzioni dei comuni, Sanità.

Ma non è chiaro:

- Quando saranno disponibili altri elementi fondamentali del quadro, che devono essere considerati insieme ai precedenti (ad esempio: definizione dei LEP in istruzione-assistenza, perequazione infrastrutturale, finanziamento delle funzioni non essenziali).
- La logica che presiede alla sequenza delle decisioni.

Intanto, vengono meno le risorse disponibili per i servizi

- L'insieme delle risorse pubbliche che finanziano fondamentali aspetti connessi alla legge è oggetto di fortissime riduzioni, che mettono in dubbio la sostenibilità futura del finanziamento.
- Legge 196 del 31.12.09: riduzioni dei trasferimenti per le regioni di 4 mld di euro per il 2011 e 4,5 a decorrere dal 2012.
- La stessa legge ha operato riduzioni per gli enti locali di 1,8 mld per il 2011 e 3 mld a decorrere dal 2012
- Legge 133/2008: riduzioni nel finanziamento dell'istruzione pubblica per circa 8 mld annui

- Un insieme di disposizioni di legge ha portato ad una riduzione delle complessive disponibilità per politiche socio-assistenziali che nel 2013 saranno di circa il 90% inferiori rispetto al 2008 (cfr. tab. seguente).
- I fondi FAS, deputati a finanziare la perequazione infrastrutturale in presenza di fortissime disparità nelle dotazioni, sono stati e sono sistematicamente dirottati verso altre finalità, prevalentemente di spesa corrente, per un ammontare totale che ormai sfiora i 30 miliardi: non vi sono più risorse nazionali per la perequazione infrastrutturale.

Fondi Statali di Carattere Sociale (Bilancio di Previsione dello Stato) Dati in mln di euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fondo per le politiche della famiglia	346,5	186,6	185,3	52,5	52,5	31,4
Fondo pari opportunità	64,4	30,0	3,3	2,2	2,2	2,2
Fondo politiche giovanili	137,4	79,8	94,1	32,9	32,9	26,1
Fondo infanzia e adolescenza	43,9	43,9	40,0	40,0	40,0	40,0
Fondo per le politiche sociali	929,3	583,9	435,3	75,3	70,0	44,6
Fondo non autosufficienza	300,0	400,0	400,0	0,0	0,0	0,0
Fondo affitto	205,6	161,8	143,8	33,5	33,9	14,3
Fondo inclusione immigrati	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo servizi infanzia	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo servizio civile	299,6	171,4	170,3	113,0	113,0	113,0
TOTALE	2520,0	1750,6	1472,0	349,4	344,5	271,6
(vari. % anno precedente)		-30,5%	-15,9%	-76,3%	-1,4%	-21,2%

Fonte: A. Misiani, Finanziaria 2011: fine delle politiche sociali? www.nens.it

Problemi nella governance

- La governance dell'attuazione non corrisponde alle previsioni di legge e rischia di produrre le decisioni più rilevanti senza controllo parlamentare e discussione pubblica.
- La legge 42 (art. 5.1.g) assegna in materia di costi e fabbisogni standard un ruolo importante alla Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che deve avere nella Copaff la “segreteria tecnica per lo svolgimento di attività istruttorie e di supporto necessarie”. La Conferenza permanente non è stata istituita. Rischio di un ruolo improprio Copaff. Perché è stato chiuso l'ISAE?

- Cosa estremamente rilevante, il decreto legislativo sui fabbisogni standard degli enti locali dispone una “delega della delega”, in modo tale che le procedure di calcolo e la quantificazione dei fabbisogni standard vengano adottati con decreto del Presidente del Consiglio senza passare in Parlamento, eludendo il ruolo della Commissione Bicamerale.
- La Commissione parlamentare bicamerale sull’attuazione del federalismo fiscale verrebbe così esautorata dalla fase concreta di fissazione dei metodi di determinazione dei fabbisogni standard e dalla loro applicazione operativa per il calcolo effettivo dei medesimi fabbisogni.

Criticità attuative (finora emerse)

1. *I comuni: finanziamento e perequazione in parte oscuri e indefiniti*

- La perequazione non è elemento di dettaglio, ma criterio fondante, costituzionalmente garantito, per determinare diritti di cittadinanza nazionali per tutti i cittadini
- *D'Antoni, Pellegrino, Zanardi*: i criteri di ripartizione del fondo perequativo provvisorio per gli enti locali non sono specificati. La tassazione immobiliare è impropriamente utilizzata per raccogliere le risorse da assegnare attraverso i trasferimenti ai comuni stessi. Si rischia di indebolire il principio del pieno finanziamento delle funzioni fondamentali dei comuni. Lo schema prefigura un meccanismo di trasferimenti perequativi, a livello municipale, di tipo orizzontale, non coerente con la legge.
- *D'Antoni, Pegrino, Zanardi*: la riforma non fornisce certezze di risorse ai Comuni, ma al contrario mette in dubbio il principio del pieno finanziamento delle funzioni fondamentali, dato il riferimento ad un insieme di imposte sperequate nello spazio e caratterizzate da volatilità nel tempo.

Criticità attuative (finora emerse)

2. *Un finanziamento della sanità basato solo sui vincoli di finanza pubblica con criteri di riparto e periodo di transizione che possono acuire conflittualità*
- Il finanziamento della sanità rappresenta parte rilevante di quello Regionale, ma dovrebbe essere tale – nel vincolo nazionale – da garantire i servizi essenziali a tutti i cittadini
- *Bordignon, Dirindin*: il fabbisogno nazionale è definito sulla base dei vincoli di finanza pubblica senza alcun riferimento all'assistenza da garantire. I criteri di riparto fanno riferimento solo alla struttura per età della popolazione senza riferimenti ad altri indicatori (indici di deprivazione) che sono effettivamente alla base di diversi fabbisogni.

Criticità attuative (finora emerse)

2. *Un finanziamento della sanità basato solo sui vincoli di finanza pubblica con criteri di riparto e periodo di transizione che possono acuire conflittualità (cont.)*
- *Bordignon, Dirindin*: Non è previsto alcun periodo di transizione per il passaggio dalla spesa storica al nuovo sistema di finanziamento e le risorse disponibili sono note solo anno per anno con il rischio evidente di poter produrre conflitti distributivi.
- *Mapelli*: La quota di finanziamento regionale riflette solo la percentuale di popolazione pesata rispetto alla popolazione nazionale e di conseguenza il costo standard diventa irrilevante per la ripartizione dei fondi e per stimolare l'efficienza.
- *Pisauro*: lo schema di decreto non riesce a collegare la programmazione di bilancio , per cui il livello del finanziamento dipende solo dalla finanza pubblica, e l'analisi comparativa di quantità e qualità dei servizi erogati

Criticità attuative finora emerse

3. *Fabbisogni standard?*

- La metodologia del calcolo dei fabbisogni standard – che è l'elemento più rilevante nel determinare ammontare risorse disponibili – è vaga e rischia di essere ricondotta ad una mera analisi di tipo statistico sulle spese storiche esistenti, senza che siano chiari e stringenti i riferimenti.
- *Arachi, Zanardi*: Nel decreto sui fabbisogni standard degli enti locali si segue – seppure in termini ancora molto abbozzati – un percorso dal basso verso l'alto, in cui si dovrebbero identificare delle prestazioni (ad esempio per i comuni quanta polizia locali, quanti asili..) e poi valorizzarle, senza però una chiara chiusura in termini di compatibilità finanziarie generali
- *Arachi, Zanardi*: Il decreto sugli standard sanitari segue chiaramente un approccio top-down, risolve un problema di perequazione finanziaria fra Regioni a partire da un fondo

La principale criticità attuativa finora emersa

4. *Una visione statica e redistributiva del processo*

- Sembra prevalere, nell'attuazione, una visione statica del federalismo fiscale, i cui obiettivi sono riduzione della spesa complessiva e modifica del riparto fra territori, senza attenzione e meccanismi per accrescere la qualità dei servizi e rendere l'operazione sostenibile per tutto il paese.
- E' forte l'enfasi sulla riduzione dei costi complessivi per la finanza pubblica, senza nessuna attenzione, però, agli effetti in termini di qualità dei servizi per i cittadini e quindi alla sostenibilità sociale dell'operazione. Ad esempio, i risparmi dei tagli sugli orari e sugli insegnanti nella scuola NON sono stati reinvestiti nel potenziamento dell'istruzione (Fondazione Agnelli, Rapporto sulla scuola).
- E' altrettanto forte l'enfasi redistributiva, testimoniata dalla pervicace assenza di dati e simulazioni, anche se sinora mascherata dallo spostamento in sedi decentrate degli effettivi calcoli: riducendo i livelli essenziali delle prestazioni si riduce la necessità perequativa

La principale criticità attuativa finora emersa

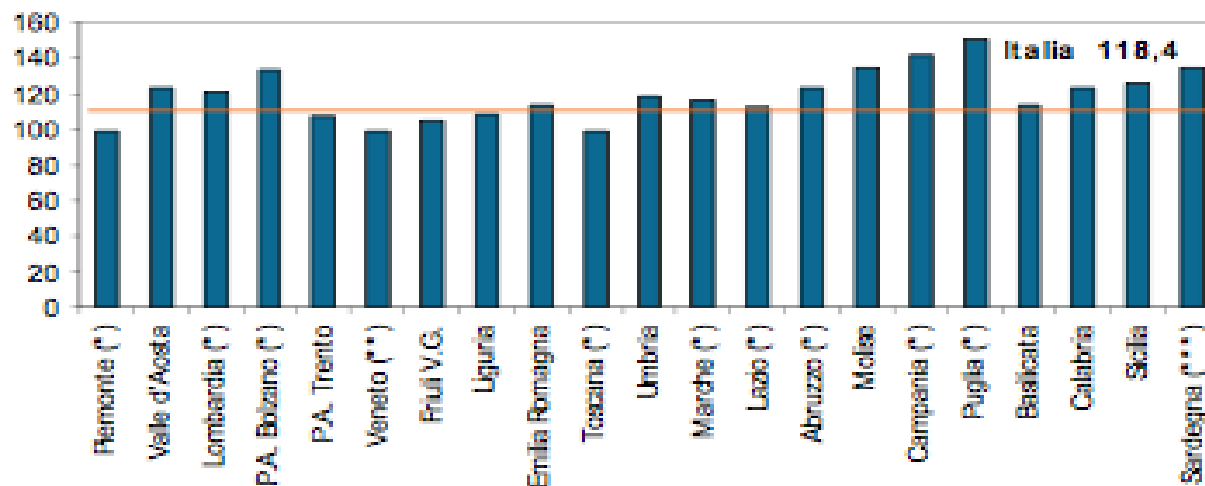
4. *Una visione statica e redistributiva del processo (cont.)*

- Sembra assente una visione dinamica del federalismo fiscale, l'unica che può conciliare vincoli finanziari, aumento dell'efficienza e qualità dei servizi per i cittadini.
- La legge, se attuata compiutamente, permette di collegare la definizione puntuale dei livelli essenziali delle prestazioni, dei relativi costi standard e quindi dei fabbisogni standard ad un percorso di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi nel tempo.
- Ciò è legato al percorso (finora totalmente trascurato da tutti gli atti attuativi) che dai livelli essenziali delle prestazioni porta agli obiettivi di servizio.
- Attraverso appositi stanziamenti, il Patto di convergenza degli Obiettivi di servizio deve consentire ai territori con dotazioni inferiori e in situazioni sotto standard di elevare la quantità e la qualità delle prestazioni per poter raggiungere i livelli essenziali

Il caso della sanità (rapporto Intesa-CERM, ottobre 2010)

- Il gap Nord-Sud in termini di qualità ed efficienze persiste nonostante la dinamica positiva delle regioni del Sud negli ultimi anni.
- Efficienza e qualità dei servizi nelle regioni del Sud non ancora in linea con gli standard delle regioni del Nord. Il gap iniziale in parte si è ridotto, ma rimangono significative differenze tra le due macroaree.
- Es. Tasso di ospedalizzazione: tra il 2002 e il 2009 le differenze si sono dimezzate ma rimangono significative.

Tasso di ospedalizzazione standardizzato nel 2009 (ricoveri ordinari per adulti per 1000 residenti)



Note: (*) La Regione ha inviato solo il 1° semestre 2009, pertanto, per rendere confrontabili i volumi di attività, è stato considerato un arco temporale di 12 mesi dal 01.07.2008 al 30.06.2009

(**) La Regione ha inviato i primi tre trimestri 2009, pertanto, per rendere confrontabili i volumi di attività, è stato considerato un arco temporale di 12 mesi dal 01.10.2008 al 30.09.2009

(***) La Regione non ha inviato dati per l'anno 2009, si usa il dato 2008. Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Osservasalute e Mex

I maggiori tassi di ospedalizzazione registrati al Sud sono in parte spiegati dall'analisi dell'appropriatezza:

- Maggiore frequenza di ricoveri per accertamenti diagnostici;
- Incidenza dei ricoveri brevi nelle regioni del Sud maggiore rispetto alla media nazionale;

I dati sulla mobilità ospedaliera sembrano confermare la percezione che la qualità dei servizi sanitari al Sud sia minore; anche i cittadini percepiscono la minore qualità dei servizi sanitari al Sud.

Le regioni meridionali, insieme al Lazio, sono caratterizzate da sovra-spesa e offrono prestazioni di minore qualità ai loro cittadini.

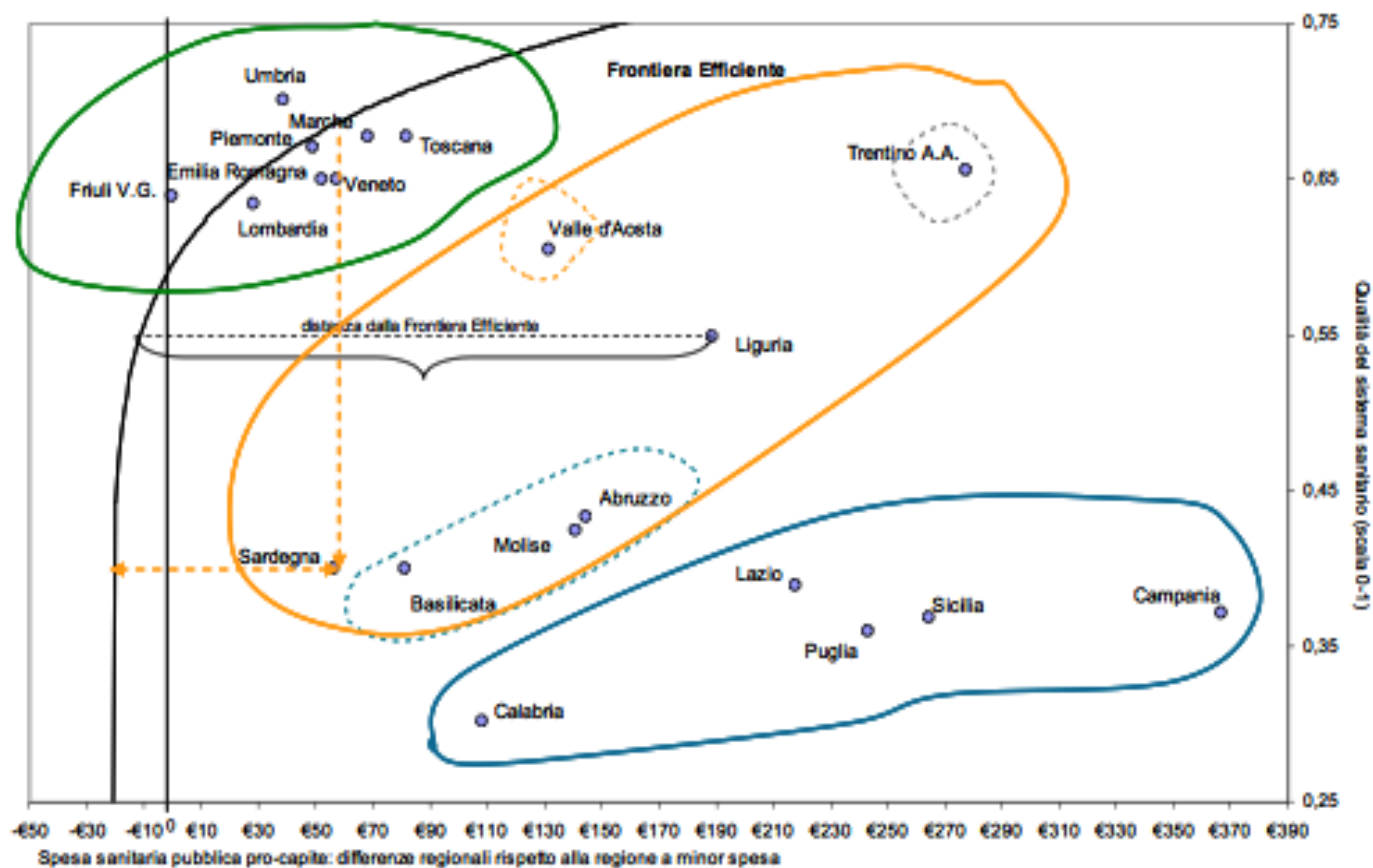
Questo rende necessario, secondo BancaIntesa-CERM:

- 1) avviare un percorso di convergenza da portare a compimento senza interruzioni;
- 2) fare riferimento a regole di perequazione interregionale, delle risorse per i LEP, semplici e trasparenti.

Effetti sulle regioni:

- responsabilizzazione sul fronte della spesa e della qualità degli outcome;
- rispetto di vincoli di bilancio non negoziati.

La frontiera efficiente della spesa sanitaria pubblica pro-capite



Fonte: elaborazioni CERM

Ma sempre secondo BancaIntesa-CERM ciò rende indispensabile anche definire programmi d'investimento per le infrastrutture e il miglioramento delle dotazioni strumentali, da gestire a livello centrale con risorse che ricadono sul bilancio dello Stato.

Il gap Nord-Sud nelle dotazioni infrastrutturali è molto ampio, nonostante nello scorso decennio la spesa pubblica in conto capitale pro-capite sia stata identica (fondi aggiuntivi sono stati sostitutivi). Il divario rischia ora di ampliarsi: un mero taglio di risorse non può che tradursi in una minore quantità dei servizi con effetti inverti sulla qualità.

Indicatore sintetico di divario infrastrutturale (2006)

Regione	Indicatore sintetico	Posizione
Molise	100,0	1
Umbria	77,9	2
Valle d'Aosta	71,7	3
Emilia Romagna	71,7	4
Lazio	70,9	5
Trentino A.A.	69,2	6
Veneto	67,5	7
Marche	67,2	8
Toscana	66,8	9
Friuli V.G.	65,2	10
Liguria	65,2	11
Piemonte	62,8	12
Lombardia	62,3	13
Abruzzo	62,0	14
Sicilia	61,6	15
Calabria	59,1	16
Basilicata	58,4	17
Puglia	54,7	18
Sardegna	53,6	19
Campania	51,0	20

Fonte: elaborazioni ISPW su dati Health for All

Differenze nelle performances regionali influenzate dal divario infrastrutturale.

- Il SSN è caratterizzato da forti differenziazioni sia nella distribuzione delle strutture di cura che di risorse umane e tecnologiche. Secondo BancaIntesa-CERM questa differenziazione genera ampie differenze nelle performances regionali in termini di efficienza e qualità delle prestazioni.
- La sperequazione infrastrutturale (sia di tipologie di asset che della loro qualità): incide sui rendimenti delle funzioni di produzione e sulla qualità del servizio sanitario; può essere causa di sovra-costi (infrastrutture insufficienti e obsolete aumentano i costi di produzione). Se nella determinazione dei costi standard non si tiene conto di queste differenze e dei loro effetti si rischia di definire standard non realistici e poco credibili e “stringenti”

In generale..

La minore qualità dei servizi nelle regioni meridionali è dovuta a complesso mix di:

- più difficili condizioni sociali (assistenza e sanità);
- carenza di dotazioni strutturali e infrastrutturali (istruzione e sanità);
- risorse disponibili in alcuni casi insufficienti (assistenza e spese per istruzione diverse da stipendi insegnanti);
- minore efficienza nell'organizzazione dei servizi (tutti);
- interessi particolaristici e corruzione (sanità).

In questa situazione,

Il nodo fondamentale è tenere insieme: costi standard; livelli essenziali delle prestazioni; obiettivi di servizio; perequazione infrastrutturale.

1. convergenza dei costi standard verso livelli più bassi (maggiore efficienza), ma tenendo conto di: gap di partenza, da ridurre progressivamente; diversità di condizioni oggettive (comuni di montagna, regioni piccole); dotazione di strutture (ospedali grandi con attrezzature avanzate).
2. non abbassare asticella dei LEP: diritti di cittadinanza nazionali (apprendimento, salute) devono essere incrementati o almeno mantenuti, nell'interesse nazionale. (ma vi è un evidente incentivo perverso: se LEP bassi, bassa perequazione necessaria fra regioni, più risorse residue per regioni ad alto reddito).
3. difficili e complessi meccanismi di “obiettivi di servizio” (con assistenza tecnica/premialità) per assicurare miglioramento, e non peggioramento, della qualità di servizi in tutte le regioni anche con costi standard in riduzione.
4. forte convergenza nelle dotazioni (scuole, aule, laboratori, trasporto studenti; centri servizi socio-sanitari territoriali; asili nido e centri per anziani) per ottenere: costi standard in riduzione; livelli essenziali delle prestazioni alti; qualità dei servizi in aumento.

Due scenari per il federalismo fiscale in Italia

1) *Scenario catastrofico, circolo vizioso*

- Costi standard definiti ai livelli più bassi;
- Livelli essenziali delle prestazioni intesi come minimi;
- Bassa perequazione interregionale;
- Le regioni deboli aumentano pressione fiscale e riducono quantità dei servizi;
- aumenta la mobilità in uscita di persone (per servizi insufficienti) e imprese (per pressione fiscale);
- si riduce gettito fiscale;
- si riducono servizi.

Due scenari per il federalismo fiscale in Italia (cont.)

2) *Scenario di miglioramento progressivo, circolo virtuoso*

- Costi standard fissati in chiave dinamica verso livelli più bassi, compatibilmente con dotazioni;
- Livelli essenziali delle prestazioni degni di un paese europeo;
- Obiettivi di servizio come meccanismi di monitoraggio e valutazione dei risultati;
- Perequazione infrastrutturale come condizione per riduzione costi standard e miglioramento servizi;
- Circolo virtuoso: migliori servizi aumentano competitività regioni deboli, e conseguente gettito fiscale; diminuiscono necessita perequative.

Conclusioni

- Il quadro che si intravede dalla logica dei decreti attuativi sembra corrispondere più al primo che al secondo scenario.
- Il patto collettivo di risparmio ed efficienza (che richiede opportunamente soprattutto alle regioni del Sud sforzi molto intensi di razionalizzazione e ridisegno dei servizi) ha senso se è sostenibile.
- Per questo occorrono certamente vincoli di bilancio molto rigidi e non modificabili, ma servono parallelamente tempi di attuazione del ridisegno, risorse temporanee per aumentare gli standard, una tendenziale perequazione delle dotazioni, meccanismi di controllo, premio e sanzione, e forti meccanismi di cooperazione tecnica inter-istituzionale.

Conclusioni (cont.)

- In presenza solo dei primi, senza i secondi, la riduzione delle risorse porterà solo ad una riduzione della quantità e della qualità dei servizi in molte aree, a danno dell'intera collettività nazionale
- Trasferimenti perequativi fra cittadini possono definitivamente ridursi solo in presenza di forte processo di crescita delle aree più deboli, che li rendano meno necessari.
- Per processi di crescita sono indispensabili servizi (es. istruzione) di quantità e qualità sufficiente. Operazione miope: tagliare trasferimenti oggi li rende – in uno stato unitario – più necessari domani.