

CONTROLLO DELLA SPESA: IL DEFICIT DEL FEDERALISMO

di Giuseppe Coco
26 marzo 2010

Il dibattito pubblico sul nuovo federalismo fiscale, soprattutto per la sanità, si è incentrato in questi mesi su due aspetti importanti: il finanziamento e la determinazione del livello dei trasferimenti attraverso parametri di cd. 'costo standard'. Un'attenzione minore è stata invece dedicata ad un aspetto cruciale della riforma: i sistemi di controllo dei deficit degli enti.

Il dibattito pubblico sul nuovo federalismo fiscale, soprattutto per la sanità, si è incentrato in questi mesi su due aspetti importanti: il finanziamento e la determinazione del livello dei trasferimenti attraverso parametri di cd. 'costo standard'. Un'attenzione minore è stata invece dedicata ad un aspetto cruciale della riforma: i sistemi di controllo dei deficit degli enti. Eppure appare chiaro che senza fondare un convincente assetto di controllo dei deficit la riforma federale è destinata a fallire.

In generale i proponenti del federalismo propongono due tipologie di argomenti a suo favore. Da un lato i sistemi federali sarebbero più flessibili, fornirebbero un servizio più adeguato alle varie realtà locali rispetto ad un servizio standardizzato nazionale. D'altro canto i sistemi federali sono in genere reputati essere più disciplinati in termini di spesa e tassazione. In questa visione, la concorrenza fiscale e nella fornitura di servizi, tra ambiti diversi potrebbe essere un utile strumento di disciplina finanziaria per i sistemi politici e burocratici. Questo secondo argomento però presuppone l'esistenza di una certa corrispondenza tra entrate fiscali e finanziamento dei servizi, che raramente si verifica, e sulla esclusione dell'intervento ex-post dell'entità statale come finanziatore di ultima istanza, in caso di deficit protratti.

Il timore che il federalismo sanitario possa produrre sistematici sforamenti di budget è fondato, d'altro canto, sull'analisi degli incentivi dei soggetti interessati e, in parte, sulla evidenza empirica esistente. Il rapporto tra i due soggetti, nel nostro caso Stato e Regioni, può essere analizzato secondo i termini del problema principale-agente. Un soggetto (il principale/lo Stato) deve assicurare la fornitura di un livello minimo di servizi sanitari attraverso altri soggetti (gli agenti/le Regioni), cui affida il compito della organizzazione e management della fornitura in diversi territori sotto un vincolo di bilancio. Il principale tuttavia non possiede informazioni adeguate, in termini di qualità dell'informazione o tempestività con cui la acquisisce, sulle condizioni della fornitura stessa, costi e qualità. Soprattutto non è in grado di osservare direttamente le azioni dell'agente (sta rispettando il vincolo di bilancio? Sta fornendo i servizi adeguati?). In queste condizioni esiste sempre un incentivo dell'agente a utilizzare il proprio vantaggio informativo per aumentare il proprio benessere individuale (o della propria collettività) nella relazione, si tratta di un fenomeno che va sotto il nome di azzardo morale. Ci sono due elementi che complicano il quadro teorico nel caso delle relazioni tra Stato e Regioni (ma anche in parte enti locali per altri servizi):

i)le Regioni non sono dei meri esecutori della volontà del principale. Sono organi con una autonomia costituzionalmente protetta e affermarne la soggezione ad un vincolo contrattuale stringente significherebbe negare il federalismo tout court;

ii)gli strumenti ordinari per il controllo dell'azzardo morale sono preclusi in questo caso da un ulteriore problema. Quando un soggetto non può essere vincolato credibilmente ex-ante si parla di Soft Budget Constraint (da ora SBC). Quel soggetto ha, nei fatti, un Budget 'soffice' nel senso che sa che un eventuale deficit verrà ripianato ex-post, senza particolari conseguenze.

Ma al di là della teoria abbiamo una evidenza convincente della rilevanza del SBC nelle regioni italiane? In effetti i deficit sanitari regionali sono persistenti negli scorsi 20 anni, ma con grosse variazioni di anno in anno. Nel corso degli anni 90 hanno oscillato dal 3,6% al 14% (nel 1994) della spesa complessiva. Una importanza particolare va attribuita ai dati a partire dal 2001. Di fatto è a partire dalla modifica della Costituzione e in particolare dalla entrata in vigore del articolo 119 (quinto comma) e dalla contestuale stipula di Accordi tra Stato e Regioni (il primo il 3 agosto 2000) che si è posto il problema dei mezzi di controllo del debito sanitario regionale. Una valutazione degli strumenti correnti di controllo dei deficit è possibile solo guardando ai dati più

recenti.

Grafico 1. Finanziamento, Spesa e Deficit del SSN (2002-2006)

Il Grafico 1 riassume i dati aggregati esistenti per questo periodo. Come si vede i dati una crescita sia della spesa che del finanziamento superiore all'inflazione del periodo. I deficit (in percentuale della spesa) sono in media molto inferiori al decennio precedente, ma conservano una certa variabilità. Una osservazione interessante discende dall'andamento congiunto di deficit e variazione del finanziamento. Se i deficit fossero principalmente causati da un insufficiente finanziamento, sarebbe ragionevole aspettarsi una correlazione inversa tra crescita della spesa e finanziamento (quando il governo stringe i cordoni della borsa i deficit aumenteranno). Al contrario si osserva una certa correlazione positiva tra le due variabili. E' un indizio consistente dell'esistenza di un SBC anche dopo il 2001.

Un'analisi anche superficiale dei dati comunque indica che i deficit sono assolutamente concentrati in alcune regioni. Di fatto quindi l'ipotesi che l'incentivo connesso ad un SBC sia endemico va rigettata. D'altro canto per queste regioni esistono consistenti indizi che l'incentivo, anche con i correnti sistemi di controllo, esista e che quindi, in presenza di situazioni particolari, esso e' e sara' alquanto rilevante anche in futuro.¹

Il problema principale quindi sorge dalla inevitabilita' dell'intervento dello Stato ex-post, troppo alti sarebbero i costi di un default regionale. Una banale analisi teorica del problema rivela che e' possibile incidere sul SBC, irrigidendo il vincolo in una delle due seguenti maniere:

i) diminuendo il costo di non intervento a ripiano per lo Stato o aumentando, anche artificialmente, il costo di un intervento (sempre per lo Stato);

ii) aumentando il costo dell'accumulo di debito per le Regioni attraverso sistemi di penalità o rendendo più conveniente il rispetto dei vincoli attraverso premialità;

Li analizzeremo in sequenza. In primis lo Stato può diminuire il costo di non intervento. Una parte della spiegazione di questo costo ha a che fare con la scarsa chiarezza nella allocazione di responsabilità tra livelli di governo. Una regione con forti deficit può invocare l'insufficienza del finanziamento come motivazione. La fonte di questa confusione risiede quindi in parte nella incompleta trasparenza dei meccanismi di allocazione delle risorse. Da questo punto di vista l'adozione del costo standard come parametro ma soprattutto l'affinamento delle basi empiriche e teoriche in materia di determinazione dello stesso può avere effetti rilevanti. Ovviamente questo lavoro deve essere condiviso dalle parti contraenti ma può aiutare a rendere palesi le responsabilità reciproche. Tuttavia il ruolo fondamentale per quanto riguarda questo parametro lo riveste senz'altro la responsabilità fiscale delle regioni. Senza una rilevante responsabilità fiscale, ovvero corrispondenza tra entrate e spese a livello regionale, è difficile immaginare che lo Stato non intervenga ex-post. Si noti che quella corrispondenza deve valere in particolare al margine. Ovvero le regioni devono avere una consistente capacità decisionale sulla tassazione al margine e quindi la capacità aumentando le aliquote di ripianare in proprio i deficit. Il federalismo fiscale (la L. 22 gennaio 2009) prevede una ristrutturazione importante del finanziamento delle regioni e riconosce il principio della tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio...in modo da favorire la responsabilità finanziaria ed amministrativa (Art. 2 comma e lett. o). Tuttavia al momento non è chiaro quali saranno concretamente i margini di manovrabilità delle aliquote di cui godranno le regioni, considerati anche i vincoli comunitari su alcune imposte (IVA) e le difficoltà connesse con la struttura stessa delle grandi imposte (in particolare per la progressività). Aumentare la autonomia impositiva delle regioni (o degli enti locali) attraverso l'introduzione di imposte che insistano su diverse basi imponibili è un esercizio comunque complesso nel nostro paese a causa della già notevole pressione fiscale.

Per quanto riguarda l'impianto sanzionatorio, nei pilastri dell'intervento sulle aliquote e sulla capacità di spesa e nella previsione dei 'Piani per il conseguimento degli obiettivi di convergenza', viene confermato nella sostanza quello in vigore. Resta da vedere se i decreti attuativi ne rafforzeranno il carattere di automatismo e tempestività rispetto a quelli attuali. Il difetto principale del meccanismo attuale infatti sembra essere stato la scarsa tempestività dell'intervento, che ne mina la utilità stessa.

Una prima questione che è stata posta a questo proposito è se i destinatari dell'intervento sanzionatorio debbano essere gli amministratori regionali o anche la collettività regionale. Ripianare il debito e allocare implicitamente risorse superiori ad una collettività che abbia eletto un amministratore inetto o disonesto non appare la scelta più equa. Tuttavia appare ragionevole che i destinatari principali delle sanzioni siano gli Amministratori. In questo ambito l'art. 16 comma 2 lett. a) prevede l'istituzione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari. Le sanzioni possibili sarebbero rispettivamente l'ineleggibilità e l'interdizione da cariche in enti pubblici. L'elemento cruciale che manca è però quello procedurale. I decreti attuativi dovranno determinare chi commina quelle sanzioni o comunque attiva la procedura 'automatica'. L'intero meccanismo potrebbe mancare di credibilità se a determinare queste sanzioni fossero organi politici. Il dubbio di un uso 'politico' di questo strumento sarebbe troppo forte. A questo proposito si ricorda che persino il potere sostitutivo previsto dalla Costituzione non mai è stato di fatto utilizzato, probabilmente per questa ragione. La credibilità di un meccanismo del genere quindi presuppone l'esistenza di una magistratura (non nel senso letterale), in qualche misura indipendente, che determini la sanzione.

D'altro canto per lungo tempo anche il potere sostitutivo e i meccanismi 'automatici' di innalzamento delle aliquote sembravano essere una sanzione per il sistema politico/amministrativo, oltre che per la popolazione. Non si può non notare però che i tempi di attivazione di una procedura di sostituzione di fatto configurano la possibilità concreta (quasi la certezza nel caso ci sia una qualche alternanza) che a pagare questa sanzione siano politici/amministratori che poco hanno a che fare con il dissesto, magari perché appartenenti (o nominati da) maggioranze politiche diverse. E questa è certamente la seconda ragione per cui il potere sostitutivo non è mai stato di fatto esercitato.

A questo quadro recentemente si sono aggiunte le proposte dei redattori de La voce (tra cui peraltro i massimi esperti della questione su scala nazionale) di aggiungere al novero dei destinatari delle sanzioni i partiti politici e la giunta responsabili del dissesto. Cominciando da quest'ultima, Assessori e Governatore, per il periodo di commissariamento, non ricevessero remunerazione. Francamente, considerando il ciclo politico, il rischio che questa soluzione finisca per gravare su amministratori innocenti è piuttosto elevato, diciamo attorno al 50%. Come possa funzionare come incentivo quindi è un mistero. Per quanto riguarda la sanzione sui partiti invece essa è altrettanto poco credibile della sanzione sugli amministratori. Anche in questo caso sinceramente non siamo a corto di colpevoli per le situazioni di dissesto, ma piuttosto di soluzioni istituzionali credibili. La soluzione prospettata, una commissione tecnica mista addirittura con esperti della Banca d'Italia, non appare praticabile.

Si consenta infine una nota su un argomento correlato. L'esplosione di deficit sanitari in alcune regioni negli anni scorsi è stata possibile anche perché finanziata nel breve periodo con dismissioni e/o con l'esplosione del debito. Entrambe queste strategie aumentano la spesa futura, attraverso crescita dei costi per l'affitto delle strutture dimesse e gli interessi passivi. Entrambe queste strategie dovrebbero essere prevenute, se possibile, in maniera consistente. Di fatto, oltre una certa soglia, il debito delle regioni, e ancor più degli altri enti territoriali, a causa del SBC, in condizioni di limitata flessibilità dello strumento fiscale, diventa indirettamente debito dello Stato. Pertanto vincoli alla capacità di indebitamento e/o di alienazione dei cespiti appaiono assolutamente appropriati da un punto di vista economico. Non sembra che la legislazione recente però vada in questa direzione (leggi 'federalismo demaniale').