

Deficit e controllo nel sistema sanitario*

di Giuseppe Coco

Il dibattito pubblico sul nuovo federalismo fiscale, soprattutto per quanto attiene agli aspetti legati al principale servizio fornito, la sanità, si è incentrato in questi mesi soprattutto 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. In questo saggio tenteremo di approfondire se questo aspetto sia stato trascurato (in termini relativi) perché il problema fosse poco rilevante, perché le soluzioni istituzionali esistenti hanno dato una buona prova e quindi pur essendo rilevante il problema sarebbe in via di soluzione, o se si tratti di una sottovalutazione. Da questa indagine, dalla letteratura in materia di federalismo e dall'analisi di dati sul fenomeno trarremo delle conseguenze sulla possibilità di affrontare il problema e sulla diverse soluzioni esistenti.

In generale i proponenti del decentramento istituzionale propongono due tipologie di argomenti a 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. Ovviamente un programmatore nazionale onnisciente sarebbe altrettanto abile nel diversificare l'offerta sui diversi territori ma questo non è possibile se c'è una differenza informativa e di distanza dall'elettorato. 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 nella relazione, si tratta di un fenomeno che va sotto il nome di azzardo morale. Nelle relazioni di agenzia tra soggetti privati esistono una serie di possibili rimedi contrattuali all'azzardo morale, che quasi mai permettono il raggiungimento dell'ottimalità negli scambi ma che ne prevengono gli effetti più perniciosi. Molte (quasi tutte) delle

* Paper per il 2° sottogruppo "Il federalismo istituzionale e fiscale e l'assetto di governance del SSN" del gruppo di studio di Astrid su "Le politiche sanitarie", coordinato da Claudio De Vincenti, Renato Finocchi Ghersi e Andrea Tardiola

relazioni della ordinaria vita economica possono essere interpretate secondo questo schema. Si pensi all'affidamento di servizi pubblici in concessione ad esempio. Ci sono due elementi che complicano il quadro 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. La difficoltà oggettiva a far pagare ex-post ai soggetti responsabili di eventuali deficit accumulati il peso delle conseguenze delle proprie azioni¹. 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.

Nel primo paragrafo esamineremo il problema di agenzia che si instaura tra lo Stato finanziatore dei servizi e le Regioni che devono assicurare la fornitura, dedicando particolare attenzione al problema del SBC, che è la vera fonte dei problemi. Irrigidire il vincolo di bilancio, senza mortificare l'autonomia delle regioni, sarà l'obiettivo che il sistema di governance deve porsi. Come vedremo non si tratta di una sfida semplice.

La presenza di incentivi perversi da parte degli enti/agenti non va però data per scontata. Esistono ragioni per aspettarsi che i soggetti, tanto più quando gravati da responsabilità istituzionali non siano indifferenti a norme morali di comportamento. Come hanno messo in luce recentemente Akerlof e Shiller², la crisi finanziaria si è sviluppata anche per effetto dell'attenuarsi tra gli operatori finanziari di una percezione di cosa fosse illecito, anche se non illegale. Accanto a comportamenti esplicitamente fraudolenti si è sviluppata insomma una zona grigia comprendente azioni discutibili. Gli "spiriti animali" degli imprenditori politici sono probabilmente altrettanti importanti di quelli degli imprenditori economici. Quanto sia rilevante il problema del SBC va quindi verificato anche empiricamente per capire quanto ce ne dobbiamo preoccupare. Nel secondo paragrafo guarderemo una serie di dati ed evidenza esistente per effettuare questa verifica. Come vedremo, l'esistenza di deficit sistematici è un indizio, ma non una prova di SBC- potrebbero essere causati da altri fattori. Più importante è la presenza di aspettative di ripiano a piè di lista dei casi abnormi. In questo caso, si creerebbero aspettative che minerebbero il sistema alle fondamenta.

Alla luce delle discussioni di cui sopra, nel terzo paragrafo tenteremo una diagnosi sullo stato attuale dei piani di rientro e sugli incentivi impliciti che essi provocano, un'analisi delle possibili novità contenute nella Legge sul Federalismo e delle loro potenzialità, discutendo anche i legami tra il sistema di incentivi e le altre caratteristiche del nuovo sistema federale. Accanto ad elementi potenzialmente utili, molte domande sul concreto assetto istituzionale di governo delle eventuali sanzioni e premi rimangono inevase. Per cui in questo ambito, come in altri, dovremo concludere che tutto dipenderà dai Decreti attuativi.

1. Soft Budget Constraint (SBC)

Un'organizzazione ha un vincolo di bilancio "soffice" (SBC) quando può aspettarsi che una seconda organizzazione, di solito sovraordinata, può in futuro operare un salvataggio quando la sua situazione finanziaria sia compromessa. Una definizione così generale del problema ha ovviamente bisogno di alcune qualificazioni ma mette in luce alcuni elementi fondamentali. In primis un SBC

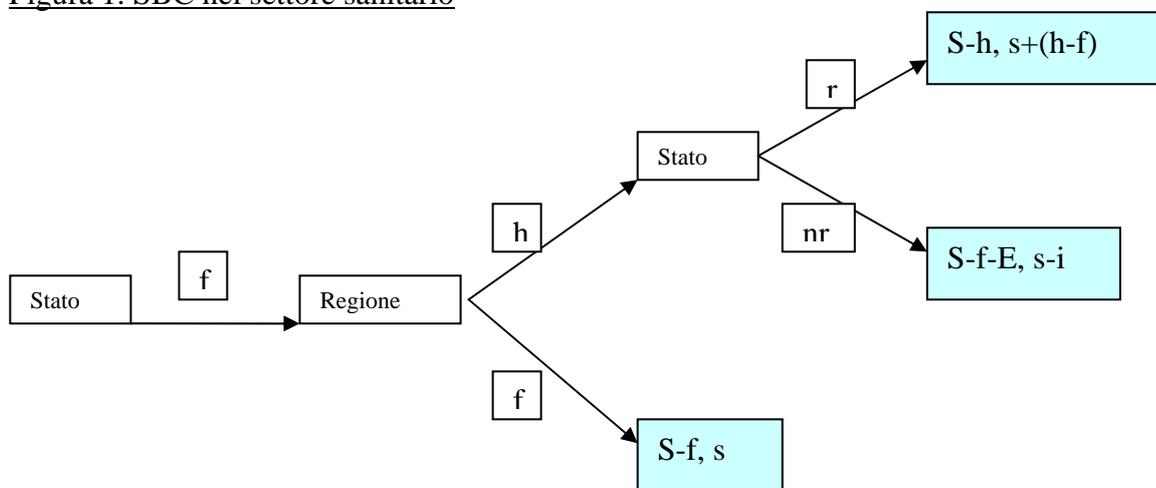
¹ J. Kornai, E. Maskin e G. Roland, *Understanding the Soft Budget Constraint*, «Journal of Economic Literature», 2003, vol. XLI, pp. 1095-1136.

² G.A. Akerlof e R.J. Shiller, *Spiriti Animalì - Come la natura umana può salvare l'economia*, Rizzoli, Milano, 2009

può esistere solo in presenza di una organizzazione che potenzialmente “salvi” la prima, in genere il principale nella relazione di agenzia. Il secondo aspetto cruciale della definizione di sopra è che un salvataggio di per sé però non implica un problema di SBC. Le organizzazioni, le imprese ad esempio, falliscono per i motivi più disparati, ma un SBC e i problemi correlati sorgono solo quando esse si aspettano, almeno con una certa probabilità, di essere salvate dal principale (o da altre organizzazioni). Solo in questo caso infatti le azioni dell’organizzazione con SBC (da ora SBC-O) sono influenzate negativamente dalla aspettativa e quindi sorge una inefficienza. E’ quindi l’anticipazione del salvataggio che produce comportamenti opportunistici della SBC-O³. Ovviamente anticipando il comportamento opportunistico, il principale (nel nostro caso lo Stato) potrebbe cercare di vincolarsi a non intervenire in caso di fallimento della SBC-O, ma l’incentivo ad intervenire comunque ex-post potrebbe essere soverchiante. Lo SBC nasce quindi in effetti dalla inability oggettiva del principale a vincolarsi credibilmente a non intervenire ex-post. A scopo di illustrazione di seguito presenterò un modellino semplificato di SBC (per versioni più complete e soddisfacenti si veda ad esempio Dewatripoint e Maskin⁴ (1993) e adattato a descrivere il rapporto per noi rilevante.

Nella figura 1 si presenta un gioco dinamico in forma estesa, che descrive l’interazione tra un principale (lo Stato) e una SBC-O, (la Regione), per la fornitura del servizio sanitario nell’ambito territoriale della regione. Nel primo stadio il principale definisce un livello di finanziamento, f , per la fornitura del servizio e un livello di servizi. Nel secondo la SBC-O decide quanto spendere per la fornitura del servizio, per semplicità esistono due possibilità legate alla decisione di sforzarsi di rimanere nei limiti del finanziamento (l) o meno (h). Al terzo stadio il principale deve decidere se ripianare il deficit (r) nel caso in cui la Regione lo abbia generato, o non ripianarlo (nr).

Figura 1. SBC nel settore sanitario



Le caselle azzurre mostrano i risultati ottenuti da ogni soggetto (lo Stato prima) dopo ogni scelta di entrambi. Si è adottata la ipotesi semplificatoria che i servizi forniti, S , non siano alterati dalla spesa. Questa ipotesi, ovviamente troppo semplice, trova però conferma empirica nella assenza di correlazione nei dati tra la spesa regionale (pro capite aggiustata) e la qualità dei servizi

³ Si noti che un problema di SBC non interessa necessariamente solo organizzazioni pubbliche. Un’impresa privata ad esempio può essere salvata da uno stato di insolvenza dallo Stato, ma anche dai propri creditori se questi ritengono che la liquidazione dell’impresa sarebbe meno remunerativa di una sua ristrutturazione. Si può senz’altro affermare che il vincolo di bilancio di molte istituzioni finanziarie sia di fatto soffice.

⁴ M. Dewatripoint e E. Maskin, *Credit and efficiency in centralized and decentralized economies*, in «Review of Economic Studies», 62; 4, 1995

(si veda Mapelli, 2007⁵). Ciò implica che lo Stato per una spesa f o h , ottiene una quantità di servizi pari a quella richiesta, S . La regione è anch'essa, probabilmente in altra maniera, interessata ai servizi e quindi ottiene un risultato, s . Se la regione decide di rispettare il vincolo di bilancio questo esaurisce il gioco. Se invece la Regione decide di spendere h , lo Stato deve decidere se ripianare o meno il deficit. Se ripiana (r) ottiene i servizi, ma sostiene oltre al costo f anche il costo del debito della regione, $h-f$. La regione invece ottiene un surplus che per semplicità supponiamo sia l'intera maggior spesa, $h-f$. Se lo Stato non ripiana invece, la Regione sopporta un costo i , per ripianare il proprio debito accumulato. Tuttavia per una serie di ragioni anche lo Stato dovrà sopportare un costo addizionale, E , sulla cui natura ci soffermeremo tra breve.

Possiamo esplorare gli incentivi di ognuno dei due soggetti chiedendoci quale sarà il risultato (equilibrio di questo gioco). Supponiamo che il costo E , che lo Stato deve sopportare in caso lasci alla regione il compito di ripianare il debito, fino alla teorica conseguenza della insolvenza, sia molto elevato, $E > h-f$. In questo caso è immediato constatare che lo Stato interverrà comunque dopo l'accumulo di debito, perché il mancato intervento lo penalizza maggiormente dell'intervento stesso. Esso vorrebbe vincolarsi ex-ante a non ripianare il debito ma l'incentivo implicito nei payoff ex-post (ovvero dopo l'avvenuto accumulo di debito) rende il vincolo ad una strategia rigida nei confronti delle regioni che abbiano accumulato debito semplicemente non credibile.

Nella discussione precedente ho mantenuto alcune definizioni ad livello volutamente generico. Cosa sono in particolare lo Stato e le Regioni? Nello specifico dovremmo più precisamente parlare di Governo nazionale e Governi regionali. Ciò apre una discussione in effetti su quali siano gli incentivi di ognuna delle due parti e sulla ridefinizione in maniera più accurata dei payoffs nel gioco di sopra. A seconda dei nostri punti di vista potremmo sostenere che i governi, nazionale e regionale, massimizzano il benessere della propria comunità di riferimento, quella nazionale o regionale appunto. A prima vista potrebbe apparire che il gioco di sopra non sia rilevante se i governi sono animati solo da una preoccupazione per il benessere delle loro collettività, ma non è così. La maggiore spesa effettuata dall'amministrazione regionale che non rispetta il budget in effetti aumenta il benessere della collettività locale, se viene ripianata ex-post dallo Stato. Bisogna qui precisare che, anche quando la spesa addizionale si traduca in una pura distribuzione di prebende, senza generare alcun beneficio in termini di servizi, come è in effetti nel nostro modello, essa aumenta il reddito della comunità di riferimento e quindi, indipendentemente da considerazioni morali, migliora le condizioni della collettività regionale. Almeno nella misura in cui essa sia ripagata ad uno stadio successivo dallo Stato: si tratta, in effetti, di una redistribuzione di risorse dalla collettività nazionale a quella delle regioni che accumulano debito.

Se al contrario riteniamo che gli incentivi dei vari governi abbiano maggiormente a che fare con la massimizzazione della propria influenza e delle proprie risorse discrezionali, il gioco è più complesso perché esiste la possibilità che lo Stato cerchi di vincolare la influenza regionale per aumentare la propria e la stessa determinazione del finanziamento, f , diventa una fase strategicamente importante del gioco. Permane però, anche in questo caso, un incentivo del governo regionale ad accumulare debiti. Per certi versi questo incentivo è ancor maggiore tenendo conto della sfasatura temporale tra la fase dell'accumulo dei debiti e quella del riconoscimento del problema e dei successivi interventi di ripiano. Per quanto i sistemi di monitoraggio delle finanze regionali siano certamente migliorati negli ultimi anni, di certo i debiti regionali non sono generalmente oggetto di campagne elettorali. Mentre l'andamento dei conti pubblici nazionali è oggetto di scrutinio continuo da parte degli organi di informazione e dell'opinione pubblica, non si può dire lo stesso delle finanze regionali.

La fonte del SBC è in effetti il costo E , che lo Stato deve sopportare se non ripiana il debito delle regioni ex-post. In assenza di questo costo il vincolo sarebbe rigido, lo Stato non interverrebbe e le Regioni non accumulerebbero debiti. Ma qual è la natura di questo costo? Kornai ed altri⁶

⁵ si veda V. Mapelli (a cura di), *I sistemi di governance dei servizi sanitari regionali*, Formez, Roma, 2007

⁶ J. Kornai, E. Maskin e G. Roland, *Understanding the Soft Budget Constraint*, cit. , pp. 1095-1136.

(2003) elencano una serie di possibili ragioni, non tutte rilevanti nel nostro caso, per motivare il SBC. Il costo potrebbe avere una natura politica ed economica al tempo stesso, nel senso che il governo nazionale potrebbe non essere in grado di fronteggiare il malcontento che le misure necessarie a ripianare il debito con risorse regionali comportano e allo stesso tempo potrebbe ritenere che le conseguenze dell'aggiustamento avrebbero conseguenze anche al di fuori dei confini regionali. L'allocazione della responsabilità tra livelli di governo per un accumulo di debito è molto più confusa di quanto appaia nel nostro modello e comunque può essere confusa per l'opinione pubblica. I governi regionali possono sostenere, e lo fanno, che il finanziamento originale fosse inadeguato, e talvolta che il mancato intervento dello Stato è motivato da ragioni politiche.

In termini più generali però molto dipende dalla stessa possibilità che i debiti siano ripianati a livello regionale senza un intervento statale. I limiti della discrezionalità fiscale delle regioni sono al momento piuttosto risicati, e ciò rende assolutamente improbabile la strategia del non intervento statale (*nr*, nello schema). Questo, se si esclude la possibilità di insolvenza o di fallimento di una Regione, come è ovvio.

Lo schema di sopra serve a scopo illustrativo, ma cattura alcuni elementi fondamentali del problema. Alcune semplificazioni possono essere eliminate complicando lo schema ma senza alterare sostanzialmente i risultati concettuali. Le regioni potrebbero essere informate imperfettamente sugli incentivi statali e quindi formulare delle congetture sulla probabilità che lo Stato intervenga *ex-post* con un ripiano⁷.

Se questo schema concettuale, al di là delle necessarie semplificazioni è utile per comprendere il problema ci dobbiamo in effetti chiedere attraverso quali mezzi si possa "irrigidire" il vincolo di bilancio. Nei termini analitici del modello di sopra si tratta alternativamente:

- i) di diminuire il costo per lo Stato di non intervento, *E*;
- ii) di aumentare, anche artificialmente, il costo di intervento (sempre per lo Stato);
- iii) di aumentare il costo dell'accumulo di debito per le Regioni attraverso sistemi di penalità;
- iv) di rendere più conveniente il rispetto dei vincoli attraverso premialità;

Discuteremo più diffusamente quali di queste azioni possano essere attuate nel contesto della legge su federalismo e quali possano essere i mezzi concreti con cui modificare quei parametri nella sezione 3.

2. Evidenza empirica sull'importanza del SBC nella sanità italiana

Come già detto nell'introduzione ci sono alcuni elementi che una teoria economica delle istituzioni non cattura in maniera efficace. Gli individui, uomini politici e burocrati tra essi, non agiscono sulla base di pure motivazioni economiche. Il modello riportato in effetti prevederebbe una tendenza endemica e sistematica alla produzione di deficit da parte delle regioni, che, come vedremo, non avviene. Ciò probabilmente è motivato dalla complessità degli incentivi umani e dai freni "moralì" all'utilizzo di qualunque mezzo disponibile.

E' quindi utile preliminarmente indagare in che misura dobbiamo preoccuparci del SBC anche con riferimento alle attuali dimensioni del fenomeno. Lo faremo utilizzando dati sul finanziamento e sulla spesa sanitaria nelle regioni italiane disponibili e utilizzando alcune evidenze empiriche rilevate da Bordignon e Turati⁸.

Prima di analizzare i dati, un *caveat* è necessario. L'analisi dei deficit sanitari prodottisi negli ultimi anni, ed anche dell'eventuale ripiano statale dei deficit, è solo una evidenza indiretta ed

⁷ M. Bordignon e G. Turati, *Bailing Out Expectations and Health Expenditure in Italy: an Empirical Approach*, Università Cattolica del Sacro Cuore, in corso di pubblicazione in «Journal of Health Economics».

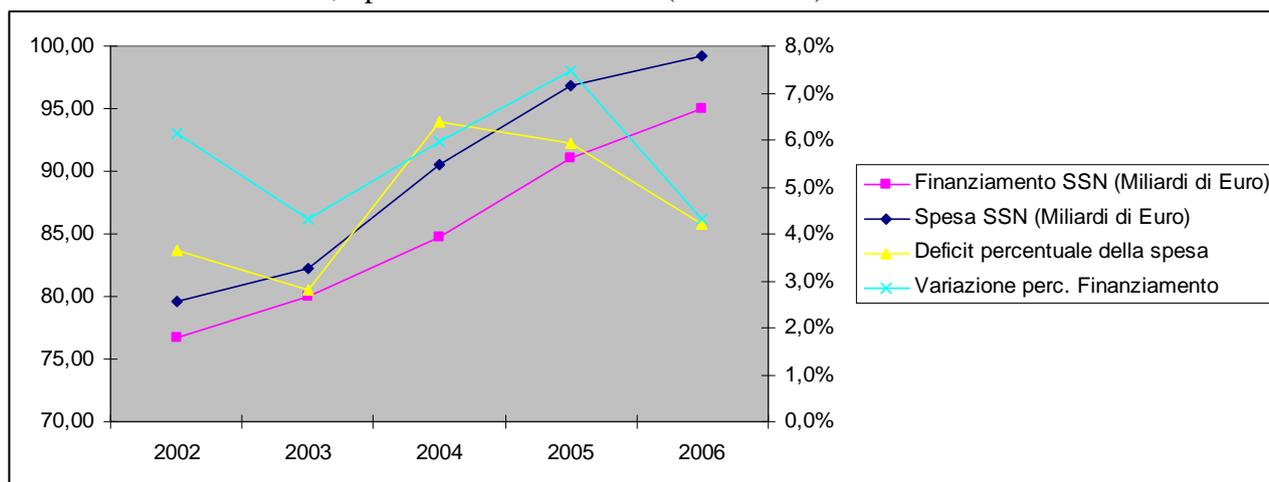
⁸ *Op. cit.*, in corso di pubblicazione

imperfetta dell'esistenza di un SBC. In effetti la presenza di deficit può essere anche dovuta a un sistematico sottofinanziamento della sanità da parte dello Stato, che può avere sia un carattere strategico che contabile. Sotto il primo profilo è possibile che i governi nazionali decidano deliberatamente di fissare un budget basso nella convinzione che esso funzionerà da ancora anche per il livello di deficit, che le regioni comunque produrranno. Sotto il secondo profilo si osserva che la fissazione di budget di finanziamento insufficienti aiuta in sede di redazione di bilancio a rispettare i parametri europei del Patto di Stabilità. I dati andranno quindi interpretati con cautela. In particolare l'esistenza di deficit di piccola entità, ripianati sistematicamente ex-post sembra più attribuibile alle cause appena dette, piuttosto che al SBC. E' però più difficile interpretare l'esistenza di deficit sistematici di grossa entità, concentrati in alcune regioni, secondo quegli schemi interpretativi.

In effetti come c'era da aspettarsi 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 complessiva⁹ (si veda Bordignon e Turati in corso di pubblicazione).

Una importanza particolare ai nostri fini 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 per le ragioni esposte sopra, 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, in particolare i deficit più elevati si verificano proprio quando la spesa cresce di più. E' un indizio consistente dell'esistenza di un SBC anche dopo il 2001.

D'altro canto la tabella 2, che riporta dati anche provvisori per gli ultimi anni fino al 2008, mostra un andamento chiaramente decrescente dei deficit stessi sia nell'aggregato che per tutte le

⁹ Va specificato che l'entità abnorme dei disavanzi del 1993 (12,5%) e 1994 (14%) è attribuibile senz'altro alla drammatica contrazione del finanziamento più che alla dinamica della spesa che anzi in termini reali si contraeva a sua volta.

regioni. Questo trend viene considerato una evidenza che gli strumenti di controllo dei deficit (compresi i Piani di rientro), che sono di fatto divenuti operativi negli ultimi anni, stanno cominciando a funzionare efficacemente e che quindi ci potremmo aspettare in futuro che il fenomeno dei deficit (e lo SBC) rimanga sotto controllo. In realtà pur se in diminuzione i deficit si presentano comunque consistenti. Inoltre anche qualora i deficit delle regioni devianti venissero riportati sotto controllo, per stabilire quali incentivi rimangono in piedi per il futuro, si tratterebbe di indagare sulle modalità di trattamento del debito pregresso. Il fatto che una regione che abbia accumulato un debito enorme, che viene ripianato ex-post con un intervento specifico, riporti sotto controllo la sua spesa e il deficit corrente, può essere considerato un successo sotto un punto di vista limitato. Tuttavia la regione in oggetto avrà beneficiato, nel corso del periodo di accumulo del debito, di una spesa regionale molto maggiore in gran parte a carico dello Stato. Un policymaker regionale avrà ancora quindi un incentivo a beneficiare della maggiore spesa in deficit in un periodo futuro, soprattutto se questo altera in maniera significativa le sue prospettive elettorali. In questa prospettiva più ampia, la relativa diminuzione dei deficit cui assistiamo potrebbe avere un carattere ciclico. Gli incentivi che lasciamo sul terreno dipenderanno dalla maniera in cui viene trattato il debito e non solo il deficit.

La tabella 1 riporta tutti gli interventi a ripiano del debito regionale pregresso (contabilizzati dal 2005 al 2008) e la loro ripartizione tra regioni. Come si vede si tratta di una cifra ingente (9 miliardi e mezzo), ancorché assolutamente insufficiente a ripianare i debiti più consistenti. Circa il 70% di questa cifra è destinata alle tre maggiori regioni del centro-sud, Lazio Campania e Sicilia. Dalla tabella 2 però possiamo desumere (anche se su anni diversi) che le tre regioni in oggetto producono quasi l'80% dei disavanzi. Ciò suggerisce che i disavanzi minori vengono tendenzialmente ripianati quasi interamente, probabilmente nella convinzione che si tratti di disavanzi causati da un insufficiente finanziamento¹⁰.

La Tabella 2 conferma il fatto che i disavanzi (consistenti) siano un fenomeno che interessa sostanzialmente un sottoinsieme delle regioni. La consistenza assoluta del disavanzo, un dato pur significativo, non rende l'idea della produzione di deficit a livello regionale a causa delle differenze di dimensione delle regioni. Una valutazione più accurata della dimensione relativa del deficit prodotto si ottiene guardando al deficit cumulato nel periodo (2005-2008) pro-capite¹¹. In questi termini il deficit delle regioni Lazio e Molise appare esorbitante (più di 1000 euro a persona), quello di Valle d'Aosta Campania Abruzzo e Sicilia molto preoccupante, quello di Puglia, Liguria e Sardegna molto consistente. Al di fuori di questi casi, con le precauzioni dovute ai dubbi sulla qualità dei dati provenienti da alcune regioni, i deficit appaiono contenuti in limiti fisiologici.

Di fatto quindi l'ipotesi che l'incentivo connesso ad un SBC sia endemico va rigettato in quanto i deficit consistenti interessano un sottoinsieme di regioni. 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 sia alquanto rilevante anche per il futuro.

Una evidenza più diretta e più precisa sul SBC, in termini di aspettativa di ripiano dei deficit da parte dello Stato è molto più difficile da isolare ma potrebbe gettare luce soprattutto sui fattori che determinano la maggiore o minore aspettativa di ripiano. Un importante lavoro empirico di Bordignon e Turati¹² ha in effetti isolato alcuni di questi fattori, dimostrandone la rilevanza. Analizzando i dati dal 1990 al 2000, Bordignon e Turati trovano che le aspettative di ripiano sono significativamente influenzate dalla coerenza del vincolo di bilancio dello Stato, e questo spiega perché la credibilità del vincolo esterno (il Trattato di Maastrich e il Patto di stabilità e Crescita) è cruciale per determinare la credibilità dello Stato nell'imporre rientri costosi per le regioni. In altri termini le regioni hanno ridotto i propri deficit quando si aspettavano che lo Stato non sarebbe intervenuto con un ripiano ex-post, a causa dei propri vincoli internazionali. E spiega anche perché nel Grafico 1, i deficit esplodono nel 2004-5, nonostante incrementi di finanziamento notevoli: sono

¹⁰ Si tratta ovviamente di una mia congettura

¹¹ Ho utilizzato la popolazione del 2008

¹² M. Bordignon e G. Turati, *Bailing Out Expectations and Health Expenditure in Italy: an Empirical Approach*, cit..

gli anni delle deroghe al Patto d Stabilità. La richiesta di deroghe del governo italiano potrebbe in effetti aver avuto anche questo effetto perverso. Un ulteriore effetto documentato è quello del cosiddetto “allineamento politico”. I deficit di regioni governate da maggioranze dello stesso colore del governo nazionale sono in media inferiori.

Tabella 1. Ripiano Disavanzi a carico dello Stato 2005-08 (milioni di euro)

	2001 – 2003	2001 – 2004		2001 - 2005	2007		2008		2001-2008
	L 311/2004	Quota regioni con Piani di rientro	Ripiano per 2002-2004	L 64/2007	Fondo Transitorio	Minore IRAP	Fondo Transitorio	Minore IRAP	Totale Ripiani dello Stato
		L 266/2005			L 296/2006	L 296/2006	L 296/2006	L 296/2006	
PIEMONTE	58,898		229,752						289
V. AOSTA									0
LOMBARDIA	117,380								117
PA BOLZANO									0
PA TRENTO			281,021						281
VENETO	76,046		134,401						210
FRIULI									0
LIGURIA	54,005		119,462		50,411		42,849		267
E. ROMAGNA	56,336		223,837						280
TOSCANA	43,470		202,823						246
UMBRIA	11,209		52,901						64
MARCHE	20,690		63,292						84
LAZIO	287,901	400,555	148,001	2.079,000	377,643	38,372	320,996	76,478	3.729
ABRUZZO	17,991	31,320	32,765	144,000	47,240	6,473	40,154	12,902	333
MOLISE	5,026	22,344	8,428	202,000	29,027	1,806	24,673	3,599	297
CAMPANIA	337,755	383,764	100,758	363,000	354,997	33,580	301,747	66,929	1.943
PUGLIA	131,173		117,771						249
BASILICATA	14,467		38,825						53
CALABRIA	82,621		121,746						204
SICILIA	107,450	153,224	75,156	212,000	140,683	9,579	119,580	19,092	837
SARDEGNA	27,581	8,793	49,063						85
TOTALE	1.450,000	1.000,000	2.000,000	3.000,000	1.000,000	89,810	850,000	179,000	9.569

Fonte: Elaborazioni su Dati del Ministero della salute

Tabella 2. Risultato di esercizio (milioni euro) e deficit pro capite 2005-8

	2005	2006	2007	2008	2005-2008	2005-2008
	RISULTATO DI ESERCIZIO	RISULTATO DI ESERCIZIO	RISULTATO DI ESERCIZIO	RISULTATO DI ESERCIZIO	RISULTATO DI ESERCIZIO	DEFICIT CUMULATO PRO-CAPITE (EURO)
PIEMONTE	0,874	-7,174	30,690	2,621	27,011	6
V. AOSTA	-13,914	-13,517	-13,527	-15,370	-56,328	(449)
LOMBARDIA	-14,285	-4,325	9,810	21,177	12,377	1
PA BOLZANO	28,061	25,272	22,403	15,039	90,775	185
PA TRENTO	-2,840	-14,072	-8,478	-2,125	-27,517	(54)
VENETO	-114,098	71,385	75,417	16,175	48,879	10
FRIULI	27,169	18,297	39,476	7,615	92,555	76
LIGURIA	-253,757	-100,119	-141,810	-109,478	-605,165	(376)
E. ROMAGNA	-16,303	-38,418	25,926	7,191	-21,604	(5)
TOSCANA	-14,986	-120,619	42,244	39,272	-54,089	(15)
UMBRIA	-8,236	-40,647	6,886	16,700	-25,298	(29)
MARCHE	-18,297	-38,953	15,022	18,808	-23,420	(15)
LAZIO	-1.737,346	-1.970,862	-1.613,931	-1.638,804	-6.960,942	(1.259)
ABRUZZO	-240,919	-140,414	-151,467	-87,795	-620,594	(471)
MOLISE	-139,375	-58,787	-66,630	-73,198	-337,989	(1.055)
CAMPANIA	-1.792,586	-761,088	-863,694	-496,630	-3.913,999	(675)
PUGLIA	-411,945	-169,904	-312,846	-414,395	-1.309,089	(321)
BASILICATA	-42,762	-22,100	-17,588	-25,804	-108,254	(183)
CALABRIA	-79,106	-34,933	-125,235	-113,585	-352,858	(176)
SICILIA	-563,147	-932,453	-573,879	-331,751	-2.401,230	(478)
SARDEGNA	-327,078	-129,928	-22,483	-37,798	-517,287	(311)
TOTALE	-5.734,877	-4.483,359	-3.643,693	-3.202,135	-17.064,064	(287)

Fonte: Elaborazioni su Dati del Ministero della salute.

3. Meccanismi di controllo del SBC

Come accennato alla fine del primo paragrafo i meccanismi di controllo del SBC devono puntare ad alterare uno o più dei parametri di quel problema. Le possibilità richiamate sono le seguenti:

- i) di diminuire il costo di non intervento a ripiano per lo Stato;
- ii) di aumentare, anche artificialmente, il costo di intervento (sempre per lo Stato);
- iii) di aumentare il costo dell'accumulo di debito per le Regioni attraverso sistemi di penalità;
- iv) di rendere più conveniente il rispetto dei vincoli attraverso premialità;

Li analizzeremo in sequenza. In primis lo Stato può diminuire il costo di non intervento. Come detto 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 margine¹³. 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). E successivamente alla lettera z riconosce la necessità di mantenere un *adeguato livello di flessibilità fiscale* nel sistema tributario regionale i cui ci sia un certo grado di manovrabilità dei tributi stessi. 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.

La capacità finanziaria delle Regioni viene peraltro aumentata anche con riferimento al patrimonio immobiliare, la cui alienazione è esplicitamente menzionata come un mezzo per ripianare deficit pregressi. Questo strumento certamente aumenta la responsabilità del livello regionale (soprattutto delle popolazioni), ma mette anche politici ed amministratori con obiettivi di breve termine nelle condizioni di aumentare temporaneamente i deficit senza sopportare costi politici significativi. Va ricordato infatti che l'accumulo dei deficit sanitari nella regione Lazio è stato probabilmente facilitato da operazioni di dismissione degli immobili ospedalieri, prontamente riaffittati¹⁴.

¹³ M. Bordignon, *Fiscal Decentralization: How to harden the budget constraint*, in Wierts et al., *Fiscal Policy Surveillance in Europe*, Palgrave, McMillan, 2006

¹⁴ M. Degni, *Il lato oscuro dei piani di rientro*, mimeo, 2009

Per quanto riguarda la seconda possibilità (aumentare il costo di intervento dello Stato) si è già detto del forte impatto della credibilità del vincolo esterno¹⁵. Ancora una volta in effetti si conferma l'idea che il Patto di Stabilità può avere un effetto di disciplina notevole per la finanza pubblica del nostro paese, ma questa volta in maniera mediata. Purtroppo il dubbio che il Patto sia ormai inefficace, dopo le deroghe concesse in passato non solo all'Italia, è forte. Peraltro esso verrà certamente derogato per alcuni anni (difficile prevedere quanti) considerando che tutti i paesi dell'area euro viaggiano, e ragionevolmente, verso deficit molto più consistenti della soglia del 3%. Il vero vincolo per il nostro paese a questo punto potrebbe essere rappresentato dalla preoccupante situazione finanziaria a prescindere dal Patto. Con un debito pubblico di nuovo in forte crescita da livelli già molto elevati e emissioni di titoli pubblici in vertiginoso aumento sui mercati internazionali, il rifinanziamento potrebbe essere sempre più difficoltoso e peggiorare la nostra già precaria situazione. Ma non credo che bisogna augurarsi l'avvicinamento di una crisi finanziaria per disciplinare la spesa delle regioni. Al contrario sembrerebbe a questo punto necessaria una riforma del Patto di Stabilità che ponga obiettivi raggiungibili attraverso il ciclo economico e gli restituisca credibilità. Di questa riforma l'Italia, che ne sarebbe il principale beneficiario, dovrebbe farsi promotore.

Per quanto riguarda le altre soluzioni ovvero le penalità e i premi, i primi sono in effetti già previsti dalla normativa vigente dal 2001. Per quanto riguarda il primo aspetto 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. Se si ritiene che gli amministratori regionali siano massimizzatori del benessere della collettività di riferimento non vi sono dubbi, deve essere colpita anche la collettività per ovvie ragioni. Ma anche nel caso si pensi che gli Amministratori abbiano propri obiettivi, penalizzare la collettività ha senso. Anche in questo caso infatti si fornisce alla collettività l'indicazione che la scelta di un amministratore inadeguato o troppo disonesto finirà per generare costi e quindi aumenta la responsabilità dei cittadini nel processo elettorale. In ogni caso allocare risorse superiori ad una collettività che abbia eletto un amministratore inetto o disonesto, quello che di fatto accade con il ripiano dei debiti, 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 ragione¹⁶. 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. Si potrebbe immaginare un ruolo della Corte dei Conti ma va ricordato a questo proposito che alcuni strumenti per sanzionare politici ed amministratori responsabili di gravi dissesti finanziari esistono (il danno erariale), ma non sono mai stati utilizzati in passato dalla Corte dei Conti anche di fronte a casi

¹⁵ . Bordignon e G. Turati, *Bailing Out Expectations and Health Expenditure in Italy: an Empirican Approach*, cit..

¹⁶ Nel senso che i vari Commissari governativi nominati sono sempre stati i Governatori delle Regioni, in teoria inadempienti.

macroscopici¹⁷ (Bordignon e Turati, 2007). Di certo la previsione di queste sanzioni in termini generali senza un appropriato, credibile e condiviso sistema di governance dell'attribuzione, è destinato a rimanere lettera morta.

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.

Si consenta infine una nota su un argomento correlato. L'esplosione di deficit sanitari negli anni scorsi è stata possibile anche perché finanziata nel breve periodo con dismissioni e/o con l'esplosione del debito. Entrambi 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 appaiono appropriati da un punto di vista economico (si veda Bordignon, 2006).

4. Conclusioni

In questo paper ho analizzato il problema del SBC per le Regioni italiane nella fornitura dei servizi sanitari. In astratto esistono nel sistema attuale certamente incentivi perversi a determinare deficit di bilancio sia per un *policy maker* motivato dal benessere della propria popolazione di riferimento sia per uno motivato da propri interessi. Di fatto l'evidenza mostra segni indiretti e diretti (Bordignon e Turati, 2005) dell'esistenza di un problema di SBC, ma non endemico. L'evidenza è consistente con la ipotesi che gli incentivi esistenti possono essere considerati sufficienti, sulla base dei dati degli ultimi anni per alcune regioni, ma non per altre (in massima parte regioni meridionali).

In ultima analisi il novero di possibili interventi per diminuire l'incentivo a generare deficit persistenti nella speranza di un ripiano (SBS) è abbastanza chiaro:

- i) aumentare la trasparenza e condivisione del meccanismo di allocazione dei fondi;
- ii) aumentare la capacità fiscale delle regioni al margine;
- iii) aumentare la credibilità del vincolo al non-intervento (vincolo esterno);
- iv) rendere più tempestivo ed automatico il sistema di sanzioni;
- v) focalizzare le sanzioni su politici/amministratori responsabili del dissesto;
- vi) creare degli incentivi ad un comportamento virtuoso;

La legge sul federalismo fiscale pone tutti questi obiettivi, ma lascia indeterminati tutti i dettagli. Come si è visto non si tratta di dettagli irrilevanti perché le difficoltà intrinseche sono straordinarie. Un punto è a mio avviso particolarmente importante: la gestione dei meccanismi di sanzione. Il sistema attualmente in vigore sembra essere efficace nel determinare rientri da situazioni di deficit persistenti. Non sembra configurare però ancora un credibile sistema di disincentivo a comportamenti perversi, che potrebbero avere un andamento ciclico (accumulo di deficit/rientro/nuovo accumulo di deficit). In altri termini non affronta il problema del SBC. Senza un efficace e tempestivo sistema di sanzioni sui responsabili diretti dei dissesti l'intero sistema è

¹⁷ M. Bordignon e G. Turati, *Il muro di gomma del bilancio locale*, in «lavoce.info», 2007

inefficace. Ma questo sistema necessita di una governance ad hoc. Sanzioni comminate da un livello di governo all'altro sono non credibili, come lo sono sanzioni comminate con il consenso di tutti gli attori.