

## Federalismo fiscale: il Governo vara il Ddl delega

## Il nodo delle risorse

A cura di Lucia Conti

Un taglio secco del 10%. Quasi 8 miliardi di euro in meno rispetto alla spesa sanitaria storica per le 15 Regioni italiane a statuto ordinario. È questo il dato più eclatante che si desume da una simulazione curata dal Centro Studi Sintesi di Venezia per il Sole 24 Ore, su cosa potrebbe accadere con il federalismo fiscale per quanto riguarda il finanziamento del Servizio sanitario nazionale. Il ddl delega approvato dal Governo prevede che per la sanità il finanziamento pubblico sia erogato sulla base di costi standard ottimali secondo determinati indicatori. L'obiettivo dichiarato è quello di finanziare, tra risorse proprie e fondi frutto della perequazione statale, servizi e prestazioni al costo ottimale. In altre parole solo il costo "giusto" e nulla di più per ogni

Cominciano a circolare le prime simulazioni sugli effetti del provvedimento Calderoli. Per la sanità la spesa si potrebbe ridurre da un massimo di 8 a un minimo di 2,2 miliardi. Ma resta il nodo su come calcolare i costi standard

prestazione o servizio. Partendo dal principio, teoricamente ineccepibile, che se una stessa prestazione costa 100 nella tal Regione, non c'è ragione al mondo, se non quella di finanziarie sprechi o cattiva gestione, di pagarla 150 in un'altra. In attesa di avere in mano gli indicatori rea-

li che dovrebbero essere utilizzati per il calcolo dei prezzi ottimali da finanziare, il Centro Studi Sintesi (alla pagina a fianco vedi il commento del direttore del centro Studi Catia Ventura) ha elaborato propri indici dividendo le Regioni in gruppi omogenei dal punto di vista demogra-

TABELLA 1 Federalismo fiscale e costi standard in sanità

**Simulazione riparto fondo sanitario sulla base di costi standard ottimali applicata alle sole Regioni a statuto ordinario**

In questo caso la simulazione prende a riferimento i costi minori pro capite per funzione all'interno di gruppi di Regioni di dimensioni omogenee, misurando poi la distanza tra questi valori e quelli ottenuti dalle altre Regioni del gruppo

Regione	Spesa storica 2006 (milioni di euro)	Riparto standard (milioni di euro)	Differenza %
Piemonte	7.027	6.036	14,1
Lombardia	12.843	12.820	0,2
Liguria	3.023	2.288	24,3
Veneto	6.861	6.587	4,0
Emilia Romagna	7.350	5.821	20,8
Toscana	5.834	5.032	13,7
Umbria	1.596	1.503	5,8
Marche	2.456	2.173	11,5
Lazio	10.122	7.177	29,1
Abruzzo	1.855	1.855	0,0
Molise	580	556	4,2
Campania	7.835	7.835	0,0
Puglia	5.660	5.600	0,0
Basilicata	1.029	1.029	0,0
Calabria	3.477	2.849	18,1
<b>Totale</b>	<b>77.548</b>	<b>69.220</b>	<b>10,7</b>

Fonte: Il Sole 24 Ore, 8 settembre 2008, su dati elaborati dal Centro Studi Sintesi

fico e analizzando i costi pro capite individuando la performance migliore in termini di costo. Ne è nata una classifica (vedi tabella 1) che mostra una sostanziale differenza tra spesa storica e costo ottimale in quasi tutte le Regioni con l'eccezione di Lombardia, Abruzzo, Campania e Puglia. La somma finale presenta appunto un saldo negativo del 10%, pari a circa 8 miliardi di euro di spesa ingiustificata perché fuori dagli standard e quindi

non più finanziabile. Letta così la partita del federalismo fiscale in sanità sembrerebbe avere come risultato principale quello di un taglio secco ai finanziamenti lasciando aperti molti punti di domanda sulle ricadute in termini di prestazioni ai cittadini. Tolle le quattro regioni indicate sopra, infatti, tutte le altre, a meno di non ricorrere a nuove tasse o ticket, si vedrebbero costrette a tagliare i propri budget in misura consi-

TABELLA 2 Federalismo fiscale e costi standard in sanità

**Simulazione riparto fondo sanitario sulla base della migliore spesa storica pro capite applicata a tutte le Regioni**

In questo caso gli esperti del ministero del Welfare hanno elaborato due ipotesi. La prima prende a riferimento come "quota capitaria di riparto" la spesa capitaria storica di Lombardia e Veneto e la seconda la spesa capitaria storica di Emilia Romagna e Toscana.

Regioni	Spesa storica 2007 (mil. di euro)	Quota capitaria storica (euro)	Prima ipotesi con quota capitaria standard sulla media Lombardia-Veneto			Seconda ipotesi con quota capitaria standard sulla media Emilia Romagna-Toscana		
			Quota capitaria standard 1 di 1.692,01 euro	Diff. (euro)	Finanz. eccedenti rispetto a standard* (mil. di euro)	Quota capitaria standard 1 di 1.767,33 euro	Dif. (euro)	Finanz. eccedenti rispetto a standard* (mil. di euro)
Piemonte	7.900	1.798	1.692,01	105,64	465	1.767,33	30,32	133
V. D'Aosta	252	2.137	1.692,01	445,41	56	1.767,33	370,09	47
Lombardia	16.430	1.659	1.692,01	-32,78	-	1.767,33	-108,10	-
P.A. Bolzano	1.069	2.152	1.692,01	460,48	227	1.767,33	385,16	190
P.A. Trento	976	1.935	1.692,01	242,67	125	1.767,33	167,35	86
Veneto	8.446	1.725	1.692,01	32,77	158	1.767,33	-42,55	-
Friuli V.G.	2.195	1.786	1.692,01	94,27	115	1.767,33	18,95	23
Liguria	3.149	1.966	1.692,01	274,46	442	1.767,33	199,14	321
E. Romagna	7.822	1.757	1.692,01	65,28	279	1.767,33	-10,04	-
Toscana	6.642	1.777	1.692,01	85,35	314	1.767,33	10,3	37
Umbria	1.523	1.704	1.692,01	11,97	-	1.767,33	-63,35	-
Marche	2.572	1.684	1.692,01	-7,65	-	1.767,33	-82,97	-
Lazio	1.198	2.001	1.692,01	309,03	1719	1.767,33	233,71	1.300
Abruzzo	2.386	1.796	1.692,01	10,81	137	1.767,33	28,49	38
Molise	635	1.919	1.692,01	227,45	73	1.767,33	152,13	49
Campania	9.873	1.748	1.692,01	55,62	323	1.767,33	-19,70	-
Puglia	6.788	7.170	1.692,01	18,23	-	1.767,33	-57,09	-
Basilicata	990	1.744	1.692,01	52,07	31	1.767,33	-23,25	-
Calabria	3.272	1.736	1.692,01	44,29	89	1.767,33	-31,03	-
Sicilia	8.471	1.724	1.692,01	32,06	161	1.767,33	-43,26	-
Sardegna	2.727	1.673	1.692,01	-19,20	-	1.767,33	-94,52	-
<b>Italia</b>	<b>105.316</b>	<b>1.766</b>	<b>1.692,01</b>	<b>74,47</b>	<b>4.715</b>	<b>1.767,33</b>	<b>-0,85</b>	<b>2.223</b>

\* escluse eccedenze inferiori a 20 euro

Fonte: Il Sole 24 Ore-Sanità 7-13 ottobre 2008, su dati elaborati dal ministero del Welfare

## La riforma Calderoli in pillole

## Punto per punto i principi ispiratori del federalismo fiscale

Il federalismo fiscale passa all'esame del Parlamento. Inizia quindi il cammino di una riforma su cui si discute oramai da anni e che ha come obiettivo il superamento del sistema di finanza regionale e locale improntato sul trasferimento di risorse derivanti in misura significativa dallo Stato. Un sistema che, secondo i sostenitori del federalismo, ha dimostrato di non poter più funzionare, perché non in grado di favorire la responsabilizzazione degli amministratori e la trasparenza dei meccanismi finanziari. Una riforma che si realizzerà attraverso una serie di interventi volti ad affidare sempre più autonomia alle Regioni e agli enti locali, ma all'interno di un sistema di verifica e accompagnamento da parte dello Stato.

**Autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali.** Ma senza aggravii del carico fiscale nei con-

fronti dei cittadini. La pressione fiscale complessiva dovrà anzi ridursi, grazie all'esclusione di ogni doppia imposizione sullo stesso presupposto, fatte salve le addizionali previste dalla legge statale. Ogni attribuzione di risorse autonome alle Regioni e agli enti locali, in relazione alle rispettive competenze, sarà effettuata secondo il principio di territorialità e sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza necessaria. Ad ogni trasferimento di funzioni dallo Stato alle autonomie, inoltre, dovrà corrispondere trasferimenti di personale, in modo da evitare duplicazioni di funzioni o costi aggiuntivi. Dovrà poi sussistere una tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e benefici connessi, in modo anche da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa sul territorio. Saranno infine previsti sistemi di premialità per la amministrazioni virtuose ed efficienti,

## L'ANALISI

## Una precisazione sulla questione dei costi standard

di Catia Ventura,  
Direttore Centro Studi Sintesi  
e Alberto Cestari,  
Ricercatore Centro Studi Sintesi

■ La stima dei costi standard è da considerarsi un "tentativo" di determinare i possibili risparmi derivanti dal passaggio dal criterio della

relative all'attuazione del federalismo sarà legata ai criteri di determinazione dei costi standard per ciascuna funzione di spesa essenziale. Sarà necessario stabilire se i costi standard dovranno fare riferimento alle spese effettivamente svolte dalle Regioni e dagli enti locali o se, diversamente, dovranno essere legati al contesto sociale, economico e geografico all'interno del quale tali funzioni saranno esercitate. Non si tratta di un dettaglio di poco conto. La prima soluzione appare più agevole, in quanto basata su dati finanziari desumibili dai bilanci pubblici; tuttavia, questa strada presenta alcuni limiti. Una bassa spesa per una determinata funzione potrebbe essere il frutto di una scelta politica effettuata dagli amministratori pubblici e non di uno scarso fabbisogno o di una maggiore efficienza; ad esempio, la questione della spesa per infrastrutture nel Veneto, sottodimensionata rispetto alle effettive esigenze del territorio, appare legata più a ragioni di disponibilità di risorse economiche che ad una scarsa necessità di nuove strade nel Nord-Est. Per converso, un elevato livello di spesa potrebbe dipendere non da inefficienze del settore pubblico bensì da particolari condizioni sociali ed economiche del territorio, come, ad esempio, la questione sanitaria per la Liguria. Per tale ragione, la strada più corretta, ma anche la più difficoltosa, consiste nella determinazione del fabbisogno effettivo territoriale: in linea teorica, tale fabbisogno dovrebbe prescindere dai dati di bilancio, considerando unicamente informazioni statistiche in grado di descrivere il contesto sociale, economico, demografico e geografico all'interno del quale si svolge l'azione dell'amministratore locale. Dovranno essere dei parametri oggettivi, attraverso i quali verrà finanziata la spesa ritenuta necessaria per quel determinato contesto, che, è opportuno sottolineare, rimane immutato indipendentemente dal fatto che vi siano amministratori "virtuosi" o "spreconi".

spesa storica ad un sistema che preveda parametri più oggettivi. Allo stato attuale, non vi sono indicazioni ufficiali sulle modalità di determinazione dei costi standard; per tale ragione, si è scelto di impostare la nostra simulazione sui dati di bilancio degli enti e sulla dimensione demografica delle Regioni. Tuttavia, nella prospettiva di attuazione del federalismo fiscale, riteniamo opportuno effettuare alcune ulteriori considerazioni. La bozza "Calderoli" prevede una modalità di applicazione del federalismo che verte sulle spese da finanziare. Più precisamente, tale meccanismo prevede la copertura delle prestazioni essenziali individuate dall'articolo 117 della Costituzione (sanità, assistenza e istruzione) mediante tributi propri, partecipazioni a tributi erariali e quote del fondo perequativo. Il nodo cruciale della proposta di riforma consiste nell'introduzione del concetto di "costo standard", parametro sulla base del quale verrà determinata la quota di accesso di ciascuna Regione al fondo perequativo statale. È un meccanismo che nelle ultime versioni della bozza è stato esteso anche a Province e Comuni. Una delle principali difficoltà

regionale percentuale più bassa sufficiente a finanziare in toto sanità, assistenza e scuola. Il riferimento sarebbe così la Lombardia alla quale sarebbe sufficiente trattenere il 21,3% del totale delle imposte erariali versate dai suoi cittadini e dalle sue imprese per finanziare in toto la spesa regionale, senza ricorrere al fondo perequativo. Sulla base di questo parametro è stata stilata una graduatoria che evidenzia, rispetto a questa quota, l'eccedenza da coprire con il fondo perequativo nazionale. In testa, per quota di ricorso al fondo, figurano la Campania e la Puglia, che da sole assorbitano rispettivamente il 23,6% e il 17,2% del fondo perequativo. Tutte le altre regioni si attestano su quote a una cifra, dal 9,6% della Calabria al 2% del Molise.



Lombardia e Veneto registrata nel 2007 e pari a 1.692 euro. La seconda assume come riparto standard la media della spesa procapite di Emilia Romagna e Toscana. Nel primo caso il differenziale tra spesa storica e riparto standard porterebbe a un taglio di 4,7 miliardi di euro, mentre nella seconda il risparmio scenderebbe a 2,2 miliardi. In ogni caso un bel salasso per le casse delle Asl di quasi tutte le Regioni. Per quanto riguarda invece gli scenari che si potrebbero creare con il fondo di perequazione, al momento abbiamo disponibile solo un'ipotesi, elaborata anch'essa dal Centro studi Sintesi. Lo studio, pubblicato anch'esso dal *Sole 24 ore*, analizza le nuove modalità di finanziamento previste dal ddl delega sul federalismo fiscale. Con le nuove regole le Regioni dovranno tendere a diventare "autonome" dal punto di vista finanziario, trattenendo a casa la quota parte degli introiti derivanti dalle imposte versate a vario titolo dai propri cittadini (Irap, Iva regionalizzata e Irpef), necessaria a coprire il fabbisogno per le spese sociali devolute alle Regioni (sanità, assistenza sociale e istruzione). Dato che le basi imponibili variano di molto, sarà creato un fondo perequativo per colmare i gap regionali e garantire a tutte le realtà finanziamenti adeguati ai bisogni standardizzati. Lo studio ipotizza che gli indici per il calcolo della quota di entrate fiscali da destinare a queste spese si basino sulla quota re-

derevole, con punte del 29,1% nel Lazio, del 24,3% in Liguria e del 20,8 in Emilia Romagna. Sono dati senz'altro sorprendenti che fanno riflettere, ponendo molti interrogativi. Soprattutto perché, se è vero che da quest'analisi emerge uno spaccato della sanità italiana dai mille volti con spese molto diverse tra una realtà e l'altra per prestazioni che sulla carta dovrebbe essere uguali. È altrettanto vero che il costo "giusto" in sanità non può prescindere anche da parametri di qualità e modalità di erogazione (accessibilità e fruibilità) delle prestazioni e dal contesto socio-demografico (indice di anzianità della popolazione in primo luogo).

### Le due simulazioni del ministero del Welfare

Una prova indiretta dell'aleatorietà di questi calcoli viene tra l'altro da una recente simulazione effettuata dal Ministero del Welfare e pubblicata dal *Sole 24 ore sanità*, che ipotizza risparmi molto diversi da quelli ventilati dal Centro studi Sintesi. La simulazione del Welfare si basa su due ipotesi. La prima prende a riferimento (riparto standard) la media della spesa procapite in

prevedendo invece meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economici-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni.

**Dalla spesa storica ai costi standard.** Si passerà gradualmente al finanziamento per costi standard corrispondenti ad una media buona amministrazione sulla base dei risultati di spesa delle Regioni. L'obiettivo è un'effettiva autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali, con tributi di cui le amministrazioni regionali e locali potranno determinare autonomamente i contenuti, seppure nella cornice e nei limiti fissati dalle leggi. I tributi dovranno garantire flessibilità, manovrabilità e

territorialità; le amministrazioni più efficienti, che sanno contenere i costi a parità di servizi, potranno ridurre i propri tributi, così come prevedere esenzioni, detrazioni, deduzioni e speciali agevolazioni.

Le Regioni disporranno, per il finanziamento delle spese connesse ai livelli essenziali delle prestazioni (in specie: sanità, istruzione, assistenza e in modo analogo trasporto pubblico locale), di tributi regionali da individuare in base al principio di correlazione tra il tipo di tributo ed il servizio erogato; di una aliquota o addizionale Irpef; della compartecipazione regionale all'Iva; di quote specifiche del fondo perequativo. In via transitoria, le spese saranno finanzia-

te anche con il gettito dell'Irap fino alla data della sua sostituzione con altri tributi.

### Perequazione

Sarà istituito un fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale: per le spese riconducibili ai livelli essenziali per le Regioni; ed alle funzioni fondamentali per gli enti locali. Le Regioni potranno ridefinire la perequazione degli enti locali fissata dallo Stato, d'intesa con gli stessi enti.

Il fondo perequativo per i livelli essenziali delle prestazioni sarà alimentato, per le Regioni, dalla compartecipazione all'Iva; per le altre spese dall'addizionale regionale all'Irpef.

**Garanzie per gli enti locali.** I tributi degli enti locali saranno stabiliti dallo Stato o dalla Regione, in quanto titolari del potere legislativo, con garanzia di un significativo margine di flessibilità e nel rispetto dell'autonomia propria dell'ente locale. Gli enti locali disporranno di partecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, a garanzia della stabilità dell'ente.

**Città metropolitane e Roma capitale.** Sono previste specifiche disposizioni per le aree metropo-

► Segue a pagina 12

