



**CAMERA DEI DEPUTATI**

***Seminario “Fabbisogni standard e decisioni di finanza pubblica nell’attuazione del federalismo fiscale”***

**TRASCRIZIONE**

*Roma, 19 ottobre 2010*

*Palazzo Montecitorio, Sala del Mappamondo*



## **Prof. Luca ANTONINI**

Credo che la riforma introduca una razionalizzazione dell'esistente tale per cui la situazione può solo migliorare. La situazione di partenza che il federalismo fiscale si è trovato ad affrontare era quella della spesa storica, un criterio che si è sviluppato nel periodo della cd. "finanza allegra" e progressivamente stratificato fuori da ogni meccanismo di responsabilizzazione. La riforma costituzionale del 2001 ha poi ampliato questa miscela esplosiva, al punto che in certi settori, come ad esempio quello della sanità, la spesa sanitaria è addirittura raddoppiata in dieci anni. Fatta questa premessa, mi sembra che la razionalizzazione del disastroso quadro che è stato ereditato avvenga, nei decreti che sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri, secondo criteri di razionalità e di solidarietà. Ad esempio, la scelta dei criteri del fabbisogno e del costo standard costituisce una scelta evidentemente molto impegnativa in termini di realizzazione, ma è l'unica che garantisca un elevato grado di eguaglianza e di solidarietà. Sarebbe stato facilissimo mettere in piedi un meccanismo perequativo basato sulle capacità fiscali: questo meccanismo si sarebbe potuto strutturare in pochissimo tempo. Non credo che esistano, a livello europeo, altri sistemi che per le funzioni fondamentali dei Comuni prevedono il meccanismo dei fabbisogni standard. La definizione dei fabbisogni standard è estremamente impegnativa, ma garantisce come nessun altro criterio il principio di uguaglianza e la solidarietà, mentre combatte con decisione gli sprechi. Quindi l'obiettivo è razionalizzare la situazione esistente che finanzia gli sprechi sulla base della spesa storica. Ribadisco che si poteva fare una scelta diversa, molto più elementare, basandola sulla perequazione delle capacità fiscali, come avviene in molti altri sistemi. Ma questo in Italia avrebbe creato delle enormi sperequazioni nel Paese. E' stata quindi fatta un'altra scelta, diretta a garantire, da un lato, l'eguaglianza sui servizi effettivamente erogati, e, dall'altro, la lotta allo spreco. Per questo ci si è messi sulla strada di determinare i fabbisogno standard per 12 funzioni fondamentali, 6 dei Comuni e 6 delle Province, e i costi standard per la sanità, assistenza e istruzione che sono le funzioni che occupano l'80% e più di un bilancio regionale. Lo scopo è stato quindi quello di garantire al Paese una razionalizzazione del disastroso quadro precedente, nel rispetto però del principio di uguaglianza. Si tratta di una razionalizzazione che capita in un quadro limitato di risorse, come dice anche il volantino introduttivo, e quindi in un momento in cui è difficile

per tutti. Io credo che i meccanismi che vengono introdotti siano gli unici meccanismi che possono funzionare in un sistema di governance molto complesso come quello che si è strutturato a partire dalla riforma costituzionale del 2001. Faccio un esempio in relazione ai fabbisogni standard rispetto alle funzioni in materia sociale dei Comuni. In questo ambito, ad esempio, molto dipende dalle legislazioni regionali. Ad esempio in Veneto la legislazione regionale spinge molto verso le esternalizzazioni a cooperative sociali. Questa impostazione determina una maggiore spesa per la funzione di amministrazione e controllo (che è una funzione fondamentale dei Comuni che viene standardizzata) ed una minore spesa nell'erogazione del servizio. L'esternalizzazione a cooperative sociali permette infatti un risparmio rispetto alla gestione diretta, ma nello stesso tempo determina maggiori costi nell'ambito dei controlli che le amministrazioni devono attuare. Quindi nella situazione dei Comuni veneti bisognerà considerare una maggiore spesa nella funzione di amministrazione e controllo, che non è uno spreco, ma permette di governare il servizio esternalizzato alle cooperative sociali, che costano meno della gestione diretta. Nel complesso il risultato è ottimo, ma se non si lascia flessibilità nella determinazione del fabbisogno standard permettendo di considerare queste variabili e di valutare quindi il risultato complessivo, si arriverebbe a penalizzare indebitamente, proprio con i fabbisogni standard, un sistema virtuoso. I fabbisogni standard invece di eliminare gli sprechi finirebbero per penalizzare la qualità e l'economicità di un servizio, solo perché strutturato secondo una formula organizzativa originale. Proprio per evitare questo paradosso è nata l'idea dell'affidamento a Sose in collaborazione con Ifel, perché quel metodo permette di considerare 15.000 variabili. Prima di accedere a quella soluzione, si è lavorato per mesi alla ricerca di una regressione, cioè di formule di standardizzazione, come si era fatto in passato. Proprio l'esperienza del passato ha dimostrato che ogni altra soluzione risultava impraticabile o fonte di enormi distorsioni vista la varietà delle situazioni che occorreva standardizzare. In quei mesi di lavoro abbiamo rilevato che esistono talmente tante variabili che è impossibile applicare una regressione, perché si arriverebbe inevitabilmente a colpire dei servizi di qualità e/o a favorire degli sprechi, perché la realtà è troppo variegata, dipendendo da scelte delle legislazioni regionali, da dimensioni dei comuni, da formule organizzative, da dati di contesto che aprono il rischio fortissimo di non riuscire a strutturare una vera standardizzazione verso la efficienza e la qualità. L'unica ipotesi ragionevole che si è presentata è stata quindi

quella, nata peraltro appunto anche grazie al dibattito all'interno della Commissione Bicamerale, di utilizzare il metodo degli studi di settore. Proprio all'interno della Bicamerale mi ricordo che mi venne fatta la domanda: ma chi vi dice che non incorrete nel fallimento del passato. In effetti nel passato si erano usate le formule, e si è sempre fallito. Per cui allora l'unico modo praticabile è apparso quello di utilizzare l'esperienza maturata all'interno del metodo degli studi di settore; altrimenti non c'è un'altra possibilità, di standardizzare la spesa a questo livello per sei funzioni fondamentali, in un sistema che ha una governance così complessa. Si rischierebbe altrimenti di avviare un processo intenzionato a superare la spesa storica ma che di fatto va a tagliare servizi di qualità o va ad alimentare sprechi.

Faccio anche presente che quando si è introdotto nel nostro ordinamento il meccanismo degli studi di settore per combattere l'evasione fiscale, questo è avvenuto con una disposizione fatta di poche righe. Non mi sembra quindi pertinente l'osservazione che il decreto sui fabbisogni standard è troppo poco dettagliato. Capisco che ci possono essere garanzie che vanno implementate, garantendo un maggior ruolo al Parlamento e un maggior coinvolgimento della ragioneria. Ritengo nello stesso tempo che il processo che si è definito rappresenti l'unica possibilità per arrivare ad una standardizzazione efficace, proprio per l'esperienza che Sose ha acquisito sul campo in relazione agli studi di settore. Torno a ribadire che nessun paese europeo si è sognato di affrontare a quel livello, per una spesa dei Comuni e Province, fatta nel complesso da 12 diverse funzioni fondamentali. Noi abbiamo fatto questa scelta, in nome del principio dell'uguaglianza e in nome dell'efficienza. Occorre prestare attenzione a non pensare che sia facile trovare un altro meccanismo rispetto a quello che si è definito per raggiungere questo risultato. Il rischio è che si ritorni alla impossibilità di superare il pernicioso criterio della spesa storica.

Per quanto riguarda la sanità, io credo che le cose che si sono dette mettano in evidenza come il passaggio che viene attuato rappresenti un importante salto in avanti della esperienza maturata negli ultimi anni. Sul sito della COPAFF abbiamo pubblicato tutto l'impianto sanzionatorio della sanità, che è un impianto evoluto: la finanziaria per il 2010 ad esempio prevede la decadenza automatica dei Direttori generali delle ASL in certe situazioni di mal governo della sanità. Il grande salto in avanti che permette il decreto sul fisco regionale e costi standard è quello di togliere l'aspettativa dei ripiani statali. Questo è il punto cruciale, questa è la rivoluzione di paradigma che si attua. Il sistema non si

razionalizza se non si elimina l'aspettativa dei ripiani statali, che ci sono stati nella precedente legislatura per ben 12 miliardi (!) di euro, con risorse che sono andate a regioni che ancora oggi, in base ai dati della Corte dei Conti, sono in disavanzo e hanno spaventosi debiti pregressi. La prassi dei ripiani statali è il cancro che ha devastato il sistema e impedito l'avvio di reali processi di lotta agli sprechi. Il principio che si introduce è quello della responsabilizzazione delle realtà regionali, ottenuta da un lato con i costi standard e dall'altro spingendo la possibilità di aumento delle addizionali Irpef fino al 3% in caso di disavanzo. Questo è l'unico modo in cui si evita che a pagare una irresponsabilità regionale siano le imposte di tutti gli italiani, perché il disavanzo statale viene appunto pagato dalle imposte di tutti gli italiani, e quindi non induce nessuna seria responsabilizzazione in coloro che devono affrontare la razionalizzazione dei sistemi sanitari. Il Dottor Massicci mi ricordava che la spesa sanitaria che prima cresceva al 6%, da quando è stato introdotto l'aumento automatico delle addizionali cresce al 3%. Quindi vuol dire, da questo punto di vista, che il principio di responsabilizzazione funziona. Credo che un'altra funzione importante sarà quella della Commissione di coordinamento della finanza pubblica, che va evidentemente introdotta con decreto e può garantire al sistema una possibilità di governance maggiore. Senz'altro è uno dei punti molto importanti e su cui si sta lavorando. Un altro aspetto importante è anche quello della correzione della popolazione pesata semplicemente per età; nel decreto c'è un meccanismo che rinvia alla determinazione della conferenza. Quindi di fatto il sistema che si introduce permette di correggere anche diverse distorsioni nei criteri di riparto del fondo sanitario tra le Regioni si sono accumulati nel tempo. Quindi il sistema diventa più razionale e trasparente. Da questo punto di vista allora ritengo che nel complesso si introducano tutte le coordinate della spesa efficiente: la responsabilizzazione fiscale e la trasparenza sulla spesa attraverso i costi e i fabbisogni standard. Sono queste le due coordinate che garantiscono che il processo favorisca una spesa efficiente: sono le uniche due coordinate che è possibile favorire dentro un sistema, come quello configurato dalla riforma costituzionale del 2001, che ha un alto grado di autonomia e di complessità.

Da ultimo, rispetto a quello che diceva il Professor Pica sulla scelta dell'Irpef, faccio presente che in ogni caso rimane prioritaria la compartecipazione all'Iva. Inoltre, la legge delega prevede che si tratti dell'Iva territorializzata, superando il perverso criterio dei consumi Istat, per cui anche se una Regione avesse una evasione totale di Iva,

comunque prenderebbe la sua quota di compartecipazione. Viene quindi superato un meccanismo deresponsabilizzante per il cittadino e deresponsabilizzante per il sistema. L'ultima parte di attuazione della delega sulla quale si sta lavorando riguarda i meccanismi premiali e sanzionatori perché la delega parla anche di interdizione dai pubblici uffici, di fallimento politico, di attivazione del meccanismo di rimozione del Presidente della Regione in caso di grave dissesto finanziario. Si tratta di sanzioni a garanzia del cittadino e che vanno ancora nella direzione di quella parola che secondo me è la parola con cui si razionalizza l'albero storto, che è la parola "responsabilità".