

**FACOLTÀ DI ECONOMIA**

**Cattedra di Economia dei tributi**

**FEDERALISMO FISCALE: LA LUNGA STRADA DA PERCORRERE**

**Sanità: rivoluzione nelle modalità di assegnazione delle risorse**

**RELATORE:**

Chiar.mo Prof.

**Angelo Cremonese**

**CANDIDATO:**

**Antonio Ficarra**

Matr. 147691

**ANNO ACCADEMICO 2010/2011**

## INDICE

Prefazione.....	4
1. Introduzione .....	5
2. Il federalismo fiscale in Europa e nel mondo .....	5
2.1. Stati Uniti.....	5
2.2. Canada e Australia.....	6
2.3. Svizzera.....	7
2.4. Germania.....	8
2.5. Belgio.....	9
2.6. Spagna, Francia e Regno Unito .....	9
2.7. Italia .....	10
3. Riforma del titolo V .....	12
3.1. Art.114.....	15
3.2. Art.117.....	15
3.3. Art.118.....	16
3.4. Art.119 .....	16
3.4.1. Comma 1 .....	16
3.4.2. Comma 2 .....	18
3.4.3. Comma 3 .....	19
3.4.4. Comma 4 .....	20
3.4.5. Comma 5 .....	21
3.4.6. Comma 6 .....	21
3.5. Conclusioni.....	22
4. Legge n.42 del 5 maggio 2009.....	23
5. LEP e costi standard.....	27
5.1. Che cosa sono i LEP .....	28
5.2. Che cosa sono i costi standard.....	29
5.2.1. Il costo standard nelle aziende .....	29

5.2.2.	Il costo standard nell'ambito del federalismo fiscale.....	31
5.2.3.	Considerazioni generali sul costo standard .....	33
5.3.	Sanità. Ripartizione del Fondo sanitario nazionale .....	34
5.3.1.	La varietà di variabili che influenzano il fabbisogno.....	34
5.3.1.1.	Genere .....	38
5.3.1.2.	Età .....	39
5.3.1.3.	Indice di deprivazione.....	39
5.3.1.4.	Mortalità.....	40
5.3.1.5.	Rischi ambientali.....	40
5.3.1.6.	Costi locali e altri costi .....	40
5.3.1.7.	Popolazione.....	41
5.3.1.8.	Modello generale.....	41
5.3.2.	LEP e costi standard sanità.....	43
5.3.2.1.	Il modello di ripartizione proposto da Mapelli .....	45
5.3.2.2.	Le fasi del processo.....	47
5.3.3.	Un po' di numeri del settore sanitario.....	48
5.3.4.	Modalità di determinazione dei costi standard nella sanità .....	53
5.3.5.	Much ado about nothing?.....	57
5.3.6.	Conclusioni.....	61
5.4.	LEP e costi standard dell'istruzione .....	62
5.5.	LEP e costi standard nell'assistenza sociale.....	66
6.	Conclusioni .....	73
	Bibliografia.....	76
	Sitografia .....	78
	Ringraziamenti .....	79

## Prefazione

Il presente elaborato si propone di tracciare le linee guida del federalismo fiscale che si sta configurando in Italia. Partendo dalle esperienze federaliste dei più importanti Paesi del mondo, passando per la fondamentale riforma del titolo V, che rappresenta una delle tappe più importanti del processo di devoluzione, si giungerà all'analisi della legge delega n.42 del 5 maggio 2009, legge delega al governo in materia di federalismo fiscale. Da qui si passerà ad una analisi approfondita di uno dei temi di maggiore interesse e innovazione che apporta la riforma: si tratta dei livelli essenziali delle prestazioni e dei rispettivi costi standard, nella sanità, nell'istruzione e nell'assistenza sociale. L'attenzione maggiore sarà dedicata al campo sanitario, che riveste un ruolo di estrema importanza all'interno di qualsiasi Paese sviluppato. Si analizzerà il modello teorico di ripartizione delle risorse, quali dovrebbero essere le variabili da tenere in considerazione, si mostreranno alcuni dati che mettano in evidenza la situazione del settore sanitario negli ultimi anni e si proporranno simulazioni che mostrino come potrebbe cambiare la situazione applicando i criteri elencati nella legge sul federalismo fiscale. Preme sin da subito dire che il processo di attuazione del federalismo è da poco iniziato e necessita ancora di tempo per poter essere integralmente implementato e, quindi, completato definitivamente. Per questa ragione, talune considerazioni fatte in questa sede, potrebbero apparire superate fra qualche tempo a colui il quale si immergerà nella lettura di questo elaborato. Si avvisa, dunque, che gli sviluppi sul federalismo sono stati seguiti fino al mese di Giugno del 2011.

## 1. Introduzione

L'espressione "federalismo fiscale" ha una portata molto ampia, e diverse sono state nel corso del tempo le interpretazioni date dai molteplici Paesi che lo hanno attuato, a questa espressione che, in prima istanza, potremmo dire che indica la volontà di un governo centrale di decentralizzare la propria attività, responsabilizzando enti inferiori e concedendo loro potere di entrata e di spesa. In molti casi il processo è stato l'inverso: la federazione nasce dalla volontà degli enti territoriali di creare un ente unico e di attribuire ad esso determinati poteri. Si tratta in questo caso quindi di una spinta unificatrice. Chiaramente nelle diverse esperienze dei vari Paesi la portata del decentramento è stata più o meno forte a seconda della storia di quel determinato Paese, della sua cultura, delle sue problematiche sociali, e del perché si è deciso di intraprendere la strada federalista. Sono molteplici gli esempi di Stati federali riscontrabili in tutto il mondo, anche se è possibile notare significative differenze tra questi: non esiste, infatti, un modello unico di federalismo fiscale.

## 2. Il federalismo fiscale in Europa e nel mondo

### 2.1. Stati Uniti

Negli Stati Uniti d'America il federalismo nasce con la costituzione del 1787, sotto la spinta unificatrice delle 13 colonie inglesi, con l'obiettivo di creare "a more perfect union". In questo caso il federalismo nasce quindi per unire, non per dividere. Si tratta inoltre di un federalismo fiscale duale (o competitivo): le caratteristiche di questo sistema risiedono nel fatto che «le competenze e i poteri attribuiti alla federazione e agli Stati sono autonomi e indipendenti fra loro, nel senso che la federazione non può

interferire nell'attività degli Stati e viceversa»<sup>1</sup>. Inoltre, in materia tributaria, i poteri di Stati e federazione sono eguali e paralleli. Tant'è vero che «ciascun livello di governo può imporre tributi su qualsiasi materia e impiegare le risorse finanziarie nel modo che ritiene più conveniente»<sup>2</sup>. Non esiste quindi un vincolo che impone ai diversi livelli di governo di non tassare la stessa materia imponibile già sottoposta a tassazione da un altro livello di governo. Ulteriore caratteristica da segnalare di questo sistema è la totale assenza di coordinamento tributario fra i rispettivi livelli di governo<sup>3</sup>, a voler sottolineare ancor più marcatamente l'indipendenza, l'autonomia, e la sovranità delle singole istituzioni. Per evitare tuttavia il crearsi di situazioni di squilibrio e disuguaglianza tra i vari Stati della federazione, la federazione stessa svolge una funzione perequativa, destinando risorse aggiuntive (i cosiddetti "conditional grants") agli Stati più poveri e bisognosi, finalizzate al perseguimento di obiettivi specifici e predeterminati a livello federale. Le funzioni della federazione sono accresciute nel corso del tempo, soprattutto in ossequio all'esigenza di un intervento in campo economico e di un minimo di coordinamento che ha portato la federazione a rivestire un ruolo di "predominio" rispetto agli Stati: la federazione ha allargato il proprio raggio d'azione sia in ambito tributario, sia in quello strettamente economico, in ossequio agli obiettivi suddetti<sup>4</sup>.

## **2.2. Canada e Australia**

Un'esperienza simile a quella degli Stati Uniti, hanno avuto Canada e Australia, Stati la cui carta costituzionale enuncia l'esistenza di un

---

<sup>1</sup> G. BIZIOLI, *Il federalismo fiscale*, 2010.

<sup>2</sup> G. BIZIOLI, *Il federalismo fiscale*, 2010.

<sup>3</sup> In Italia è invece previsto un forte coordinamento in questo senso. Si ritornerà, tuttavia, sulla questione in seguito.

<sup>4</sup> Questo è avvenuto in misura prevalente dopo la crisi economica del 1929 per assicurare una maggiore stabilità e sostenibilità della domanda.

federalismo di tipo duale, con eguali poteri attribuiti a federazione e Stati membri, ma che in realtà è andato trasformandosi progressivamente in un sistema in cui vi è stato un costante accentramento dei poteri in materia tributaria (in misura di gran lunga superiore agli Stati Uniti), con speculare riduzione dell'autonomia delle istituzioni territoriali. Tant'è vero che i bilanci delle istituzioni territoriali (Province e Stati membri) si reggono su trasferimenti effettuati dalla federazione.

### **2.3. Svizzera**

Molto vicina all'esperienza statunitense, è la nascita dello Stato federale in Svizzera con la Costituzione del 1848 finalizzata alla creazione di un mercato unico nel Paese e a un avvicinamento tra i Cantoni<sup>5</sup>. L'art. 3 della Carta costituzionale svizzera statuisce che: «i Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione federale ed esercitano tutti i diritti non delegati alla confederazione». Si tratta anche qui di un federalismo di tipo duale, poiché è riconosciuta la sovranità sia ai Cantoni, che alla federazione. Ciò si palesa anche nell'ambito strettamente tributario, dove viene concessa ampia libertà alle varie istituzioni, non solo per quanto riguarda l'evento economico da assoggettare ad imposizione, ma anche per quanto concerne la modalità di formazione della base imponibile e quindi le possibili deduzioni e detrazioni concesse ai contribuenti<sup>6</sup>. Anche in Svizzera dunque, così come negli Stati Uniti, si ammette la doppia imposizione su uno stesso evento economico. Infine, la Carta costituzionale, all'art. 135 prevede, a livello federale, «sia una potestà di coordinamento (definita di "armonizzazione"), sia una potestà federale in funzione di perequazione finanziaria verticale- fra

---

<sup>5</sup> I Cantoni sono gli enti territoriali in Svizzera.

<sup>6</sup> Vi sono tuttavia dei limiti che la confederazione deve rispettare per le imposte federali sul reddito.

confederazione e Cantoni – e orizzontale –fra cantoni»<sup>7</sup>. Gianluigi Bizioli, autore del libro “*il federalismo fiscale*”, reputata tuttavia l’impatto della perequazione «modesto ed inidoneo a impedire l’accentuarsi di significative disparità regionali di reddito, pur se accompagnata da finanziamenti specifici federali diretti ai Cantoni dotati di minor capacità reddituale»<sup>8</sup>.

## **2.4. Germania**

Il sistema federale tedesco si discosta dagli impianti sopra descritti. Si può definire «un sistema ad autonomia finanziaria, non tributaria, nel senso che i Länder [equivalgono alle Province] non possono incidere significativamente sulla disciplina dei singoli tributi, sebbene dispongano di una rilevante fetta delle risorse complessive»<sup>9</sup>. Ciò significa che vi è la quasi totale inesistenza di tributi propri dei Länder, e l’esistenza invece di tributi propri derivati (le scelte sui quali sono di competenza esclusiva della federazione), e di compartecipazioni alle imposte sui redditi e all’Iva. Da tutto questo si deduce che, nonostante la “passività” dei Länder in ambito tributario, a ogni Länder viene concesso un grande potere di spesa assegnando a ciascuno una quantità di risorse direttamente proporzionale alla quantità di risorse generate nel proprio territorio: chi genera maggiore ricchezza, riceve maggiori risorse. Un sistema così fatto richiede chiaramente un impianto di perequazione tanto efficiente quanto efficace: è proprio il caso della Germania.

---

<sup>7</sup> G. BIZIOLI, *Il federalismo fiscale*, 2010.

<sup>8</sup> L’argomento della perequazione e delle modalità con cui essa debba essere attuata, è fonte di un forte dibattito in Italia.

<sup>9</sup> G. BIZIOLI, *Il federalismo fiscale*, 2010.



## **2.5. Belgio**

Il sistema federale belga si discosta da quello tedesco per quanto concerne il perché della sua nascita. Nasce, infatti, per evitare la disgregazione del paese in seguito alle tensioni venutesi a creare fra le diverse etnie presenti nella Nazione. Tuttavia l'impostazione generale dell'intero sistema è molto simile a quello della Germania: le Regioni hanno pochissimi tributi propri<sup>10</sup>, e ricavano le proprie risorse da compartecipazioni a imposte federali, risorse che vengono alle Regioni attribuite sulla base dei redditi e dei consumi prodotti sul loro territorio. Chiaramente è anche qui previsto un sistema di perequazione che ha però una valenza marginale e una portata meno ampia rispetto a quello tedesco.

## **2.6. Spagna, Francia e Regno Unito**

Le esperienze di Spagna, Francia e Regno Unito sono accomunate dal fatto che il federalismo non è garantito da una legge costituzionale, ma è disciplinato da legge ordinaria, e quindi facilmente soggetto a modifiche e revisioni. Inoltre, in questi Paesi, è ancora netta la predominanza della federazione nei confronti degli enti minori, eccezion fatta per la Spagna dove, per motivi di natura etnica e culturale, vi è un grado di autonomia differenziato (il grado di autonomia è decisamente più elevato nel caso dei Paesi Baschi e della Navarra)<sup>11</sup>. Infine, il federalismo nasce da un processo inverso rispetto a quello che ha caratterizzato ad esempio l'esperienza statunitense e svizzera. Infatti, viene prima lo Stato unitario, e poi gli enti minori e l'esigenza di decentralizzare, mentre per gli Stati Uniti il federalismo ha rappresentato un'occasione di unione, l'opportunità di creare un organismo sovraordinato, che permettesse a tutte le colonie di

---

<sup>10</sup> Anche qui vi è il divieto di doppia imposizione su uno stesso evento economico.

<sup>11</sup> Un po' come le regioni a statuto speciale in Italia, che hanno grado di autonomia più elevato rispetto alle regioni a statuto ordinario.

mettere in comune determinati elementi, ma che al tempo stesso non limitasse la sovranità di ognuno. Risiede qui la principale differenza tra le due tipologie di esperienze, ovvero nel concedere un “credito” maggiore agli enti minori assegnando loro non solo potere di spesa ma anche potere di entrata, con tutto ciò che esso comporta (possibilità di determinazione del presupposto di un tributo, della sua base imponibile, della sua aliquota). Tutto questo è molto lontano dall’esperienza europea, dove prevale una spinta “centralista”, determinata dalla volontà di voler avere un maggior controllo sulle risorse e sui bilanci pubblici, dal voler avere un coordinamento maggiore, e dal voler garantire condizioni su tutto il territorio il più possibile omogenee<sup>12</sup>.

## **2.7. Italia**

In Italia si è arrivati a pronunciare la parola “federalismo” da qualche anno a questa parte, anche se la volontà dello Stato di decentralizzare la propria attività ha radici ben più lontane. Tuttavia la strada da percorrere è ancora lunga tortuosa e piena di ostacoli: «Il federalismo non è mai stato nella storia un processo lineare ed istantaneo, automatico e meccanico. Ma invece un processo di lunga durata, che si sviluppa per fasi e che conosce anche stasi. È un processo con sviluppo critico e dialettico, a dimensione tendenzialmente storica»<sup>13</sup>.

Così recita Giulio Tremonti, attualmente Ministro dell’Economia e delle Finanze in Italia, in un intervento tenuto a Vicenza il 10 marzo 2007. Egli continua proponendo un’analisi storica tesa ad individuare le tappe principali dell’ideologia federale, mettendola in contrapposizione con l’ideologia nazionale . Infatti, se nell’800 l’ideologia vincente è stata

---

<sup>12</sup> Si parla in questo caso di “federalismo fiscale cooperativo”, che si caratterizza per una potestà tributaria accentrata a livello federale e per un sistema tributario uniforme.

<sup>13</sup> G. TREMONTI, *federalismo fiscale*, Vicenza, 10 marzo 2007.

l'ideologia nazionale, nel tempo presente, tanto in Italia quanto in Europa, l'ideologia vincente è invece l'ideologia federale. Inizialmente Mazzini ha battuto Cattaneo: «Mazzini con la sua ideologia nazionale ed unitaria, con il suo mito dell'unità organica del popolo italiano, era in pieno nello spirito del suo tempo [ci troviamo nel bel mezzo dell'800]. Il processo storico si chiude quando l'ideologia nazionale si compatta con l'esercito di Casa Savoia. Cattaneo, tollerante e non dogmatico, pragmatico e non mitico, liberale e pluralista, in una parola federalista, anticipa invece il tempo futuro. È Cattaneo che ora è nello spirito del tempo presente [Tremonti si riferisce chiaramente ai primi anni del ventunesimo secolo, pervasi da un'idea federalista non solo in Italia ma anche in tutta l'Europa e anche oltre i confini europei]»<sup>14</sup>.

Tremonti continua enunciando le principali tappe del federalismo iniziando dal 1955 con Piero Calamandrei, passando per gli anni '70 (anni in cui è stato introdotto l'ordinamento regionale), continuando con la fine degli anni '80 (anni in cui ha fatto irruzione nella scena politica la Lega Nord di Umberto Bossi), sino ad arrivare alla fine degli anni '90 con l'inizio del processo di devoluzione e la fondamentale riforma del titolo V della Costituzione<sup>15</sup>, che segna un'importante tappa nel processo di federalizzazione, che continuerà con la legge n.42 del 5 maggio 2009<sup>16</sup>, e con i successivi decreti attuativi, alcuni dei quali già emanati dall'attuale governo Berlusconi.

---

<sup>14</sup> G. TREMONTI, *federalismo fiscale*, Vicenza, 10 marzo 2007.

<sup>15</sup> Avvenuta con la legge costituzionale n.3 del 18 ottobre 2001.

<sup>16</sup> Legge delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

### 3. Riforma del titolo V

Nella seguente tabella si mettono a confronto i principali articoli del titolo V della Costituzione prima e dopo la riforma del 2001<sup>17</sup>, con l'obiettivo di mettere in evidenza le differenze, e la portata della riforma che ha caratterizzato il nostro Paese negli ultimi dieci anni:

Nuovo testo	Vecchio testo
<p>Art. 114</p> <p>La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.</p> <p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.</p> <p>Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.</p>	<p>Art.114</p> <p>La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.</p>
<p>Art. 117</p> <p>La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.</p> <p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: [...] dell'ecosistema e dei beni culturali.</p> <p>Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: [...] enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla</p>	<p>Art.117</p> <p>La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: [...]artigianato; altre materie indicate da leggi costituzionali.</p> <p>Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.</p>

<sup>17</sup> Si considerano solo gli articoli di maggiore rilievo, ovvero quegli articoli che hanno segnato un cambiamento vero e proprio nel modo di concepire gli enti territoriali e le loro funzioni.

<p>legislazione dello Stato.</p> <p>Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.</p> <p>La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.</p>	
<p>Art. 118</p> <p>Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. [...]</p> <p>[...] Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.</p>	<p>Art.118</p> <p>Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali.</p> <p>Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.</p> <p>La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.</p>

Art. 119

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

**Art.119**

Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.

La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.

### **3.1. Art.114**

Il primo comma dell'articolo 114 parla da solo: lo Stato, infatti, è adesso considerato una parte della Repubblica al pari di tutti gli altri enti territoriali, non più il tutto. In precedenza Stato e Repubblica erano quasi considerati sinonimi indicando la stessa porzione di territorio. Adesso la distinzione è nettissima. Tant'è vero che nella precedente formulazione dell'art.114 lo Stato non era neanche nominato potendo essere assimilato, per la precedente visione della Repubblica, alla Repubblica stessa.

Anche il secondo comma dell'art.114 ha una portata innovativa (nel vecchio testo ci si ferma al comma 1): la fonte delle norme che disciplinano l'operato delle Regioni non è più la legge dello Stato ma direttamente la Costituzione. Mentre per quanto concerne Roma capitale (terzo comma), è la legge dello Stato a disciplinare il suo ordinamento.

### **3.2. Art.117**

Il primo comma dell'art.117 attribuisce la potestà legislativa anche alle Regioni (mentre in precedenza le Regioni erano subordinate allo Stato), sancendo l'assoggettamento di entrambe le istituzioni alla Costituzione. Non solo. Mentre nella vecchia formulazione dell'art.117 erano espressamente elencate le materie di competenza esclusiva delle Regioni, lasciando intendere che tutte le altre materie non elencate erano di competenza dello Stato, nella nuova formulazione vi è un'inversione: sono espressamente elencate le materie di competenza esclusiva dello Stato, le materie di legislazione concorrente, lasciando «alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». Sembra chiara in questo caso la volontà del legislatore di voler concedere alle Regioni maggiore autonomia decisionale, senza però intaccare la priorità ed esclusività che lo Stato deve

avere riguardo determinate materie espressamente elencate dalla Costituzione.

### **3.3. Art.118**

L'innovazione dell'art.118 sta nell'enunciazione dei concetti di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza<sup>18</sup>.

Sussidiarietà: non faccia un livello di governo superiore, ciò che può essere fatto da un livello di governo inferiore, o dal cittadino o dalle sue forme autonome di organizzazione sociale.

Differenziazione: non tutti gli enti di un livello di governo cui è stata affidata una funzione amministrativa siano tenuti a svolgerla nello stesso modo.

Adeguatezza: non riceva un livello di governo (o un ente) l'affidamento di compiti per i quali non sia dotato della capacità di svolgerli.

Tutti principi validi e condivisibili, che hanno come obiettivo primario la massima soddisfazione dei cittadini (l'efficacia derivante dall'applicazione del principio di sussidiarietà), e il raggiungimento della massima efficienza nell'utilizzo delle risorse (principi di differenziazione e adeguatezza).

### **3.4. Art.119**

#### *3.4.1. Comma 1*

Al comma 1 dell'art.119 è enunciata l'«autonomia finanziaria di entrata e di spesa» delle Regioni. Mentre il vecchio testo faceva riferimento solamente all'«autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle

---

<sup>18</sup> P. GIARDA, *le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova costituzione*, Gennaio 2002.



Province e dei Comuni». Il punto sta nell'andare a determinare il significato di "autonomia finanziaria". La dottrina e la pratica legislativa corrente hanno fissato che l'autonomia finanziaria delle Regioni si applica a tutte le grandezze che definiscono la politica di bilancio: i livelli di spesa, i livelli delle aliquote dei tributi propri, i parametri delle basi imponibili dei tributi propri, i saldi di bilancio, i livelli del debito regionale. La Corte Costituzionale ha invece sempre dato un'interpretazione diversa al testo legislativo per quanto concerne la nozione di autonomia finanziaria nel senso che ha sempre riconosciuto al legislatore nazionale il potere di fissare limiti all'autonomia delle Regioni nell'impostazione dei loro bilanci, limitando così, di fatto, l'autonomia e l'indipendenza delle Regioni. È tuttavia impensabile che all'interno di uno stesso Paese ci siano orientamenti discordanti ed eccessivamente differenziati per quanto concerne i maggiori parametri di fiscalità<sup>19</sup> (livelli delle aliquote, modalità di formazione delle basi imponibili). Dunque è sempre riconosciuto al legislatore nazionale il potere di indirizzare le politiche di bilancio delle Regioni e di condizionarne la struttura formale, in ragione del rispetto del patto di stabilità<sup>20</sup> stipulato con i membri dell'Unione Europea. Così le Regioni hanno da sempre avuto pochi spazi di autonomia su alcuni tributi, mentre su altri è stata data loro la possibilità di manovrare le aliquote all'interno di un intervallo definito da un valore massimo e un valore minimo<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Infatti, le materie "coordinamento della finanza pubblica" e "coordinamento del sistema tributario" sono elencate all'art.117 terzo comma tra le materie riservate alla competenza legislativa concorrente delle regioni.

<sup>20</sup> Ci si riferisce al patto di stabilità e crescita stipulato dai Paesi membri dell'Unione Europea, inerente al controllo delle rispettive politiche di bilancio e al soddisfacimento e rispetto dei parametri di Maastricht (deficit pubblico non superiore al 3% del PIL; debito pubblico non superiore al 60% del PIL).

<sup>21</sup> L'esempio di un tributo di questo tipo è l'IRAP".

### 3.4.2. *Comma 2*

Al comma 2 si dice: «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». La valenza di questa norma è meno importante di quello che potrebbe sembrare a primo impatto. Infatti, le norme sui principi di coordinamento del sistema tributario impediscono la sovrapposizione di due diversi tributi (in questo caso uno statale e uno regionale) sulla stessa materia imponibile. Dal momento che quasi tutta la materia imponibile è già di “proprietà” dello Stato, risulta estremamente difficile per le Regioni (e per tutti gli altri enti minori) trovare materia imponibile che sia scevra da imposizioni<sup>22</sup>.

Il secondo comma continua dicendo che le regioni «dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio», mentre il vecchio testo parla di «quote di tributi erariali». Se pur apparentemente non sembra esserci alcuna differenza, le due espressioni sottintendono significative e profonde diversità: l’espressione “compartecipazione al gettito di tributi erariali”, infatti, «prevede che il gettito tributario complessivo deve essere prima ripartito su base regionale e poi assegnato, data l’aliquota di compartecipazione, alle singole Regioni o enti locali. L’espressione del VT [vecchio testo] “quote di tributi erariali” comprende sia le “compartecipazioni al gettito” nel senso sopra descritto, sia altre forme tecniche di ripartizione del gettito tributario, tra le quali la attribuzione alle Regioni di una frazione dell’aliquota erariale e, quindi, del

---

<sup>22</sup> Il sindaco di Firenze Matteo Renzi è riuscito ad inventare una “tassa di scopo” per il turismo. Essa consiste nel tassare i turisti che alloggiano in qualsiasi residenza del capoluogo toscano. Il prelievo, valido solo per le prime 10 notti di soggiorno, varia da 1 a 5 euro a seconda del numero di stelle della struttura nella quale il turista alloggia. L’idea geniale e innovativa del sindaco di Firenze (già emulata da altri sindaci di altre città) si stima porterà nelle casse del comune 18 milioni di euro solo il prossimo anno (nel 2012).

gettito conseguente alla sua applicazione alla base imponibile regionale del tributo. Nel caso di imposte ad aliquota effettiva uniforme su tutto il territorio nazionale non ci sarebbero differenze tra una compartecipazione al gettito e una riserva di aliquota uniforme. Nel caso di un tributo come l'IRPEF possono però emergere differenze significative nei gettiti che affluirebbero ai bilanci delle singole Regioni. Nelle aree più ricche, la progressività determina aliquote medie di imposizione più elevate di quelle che prevalgono nelle aree più povere: le entrate commisurate al gettito risentiranno quindi delle differenze interregionali nelle aliquote medie che si sommano alle differenze nelle basi imponibili»<sup>23</sup>.

La maggiore innovazione presente nel secondo comma sta nell'espressione "riferibile al loro territorio"<sup>24</sup>, che indica una non ancora ben definita modalità di ripartizione del gettito di un tributo erariale fra le Regioni<sup>25</sup>. Bisogna, infatti, capire se il riparto dovrà riferirsi al gettito prodotto nel territorio regionale dalle attività localizzate nella Regione, al gettito associabile al reddito dei cittadini residenti nella Regione o al gettito riscosso nella Regione.

### 3.4.3. Comma 3

Il comma 3 recita: «La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante». Mentre il vecchio testo faceva riferimento al soddisfacimento dei "bisogni"<sup>26</sup> e alle "spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali"<sup>27</sup>, nel nuovo testo si propone un modello di finanziamento

---

<sup>23</sup> P. GIARDA, *le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova costituzione*, Gennaio 2002. Ho preferito qui trasporre l'originale spiegazione da parte dell'autore della differenza appena enunciata, poiché risulta essere estremamente chiara ed esaustiva.

<sup>24</sup> Espressione non presente nel precedente testo legislativo.

<sup>25</sup> Sarà necessaria una legge ordinaria che ne definisca il significato operativo.

<sup>26</sup> Nel rispetto delle diverse esigenze delle diverse Regioni.

<sup>27</sup> La valutazione era effettuata sulla base di un livello di attività "normale". Con l'espressione "spese necessarie", ci si riferisce al fatto che i bisogni erano valutati al loro costo minimo.

dell'attività regionale completamente diverso: «il gettito dei tributi propri e delle compartecipazioni affluisce alle Regioni ove i gettiti sono prodotti (o riscossi) anziché affluire in un fondo accantonato sul bilancio statale. I proventi delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali non sono più la fonte di alimentazione del fondo perequativo da ripartire in base ai "bisogni", ma concorrono essi a formare quella diversità nelle entrate pro capite delle diverse Regioni o territori, che devono essere corrette dall'azione del fondo perequativo»<sup>28</sup>. Il cambiamento è evidente: prima affluiva tutto nel fondo perequativo. Adesso ogni Regione acquisisce il gettito da lei prelevato e concorre poi assieme a tutte le altre Regioni alla formazione di un fondo perequativo<sup>29</sup> che ha come obiettivo aiutare le Regioni con minore capacità fiscale, riducendo<sup>30</sup> le eccessive disparità che si verrebbero a formare tra Regioni ricche e Regioni povere. Inoltre, le quote del fondo perequativo sono "senza vincoli di destinazione": sarebbe illogico non permettere alle Regioni più povere di utilizzare le quote del fondo perequativo come meglio credono per poter ripianare quanto più possibile le differenze con le Regioni più ricche, considerando anche che i vincoli di destinazione sono propri di finanziamenti statali assegnati sulla base di "bisogni".

#### 3.4.4. *Comma 4*

Al comma 4 troviamo le disposizioni per Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, circa l'utilizzo delle risorse a loro assegnate: devono essere utilizzate per «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

---

<sup>28</sup> P. GIARDA, *le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova costituzione*, Gennaio 2002.

<sup>29</sup> Attraverso modalità definite dalla legge n.42/2009 in materia di federalismo fiscale.

<sup>30</sup> Il fondo perequativo non si pone l'obiettivo di eliminare completamente le differenze interregionali. Altrimenti sarebbe un controsenso vero e proprio avere introdotto il criterio di attribuire le compartecipazioni alle singole regioni in relazione al gettito prodotto nei loro territori.

### 3.4.5. Comma 5

Al comma 5 si fa riferimento a “risorse aggiuntive” ed “interventi speciali” da parte dello stato nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni»<sup>31</sup>. Un punto su cui concentrare l'attenzione risiede nel fatto che queste risorse aggiuntive possono essere date alle Regioni solo se vengono utilizzate per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni<sup>32</sup>. Si vuole qui mettere in evidenza la volontà del legislatore di non volere incoraggiare comportamenti finalizzati allo sperpero e alla dissipazione, ma alla gestione quanto più efficiente ed efficace delle risorse<sup>33</sup>.

### 3.4.6. Comma 6

Il sesto e ultimo comma dell'art.119 recita: « I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti». Ogni ente ha quindi diritto a un proprio patrimonio, che ne sancisce l'autonomia<sup>34</sup>. Inoltre «possono ricorrere all'indebitamento solo per

---

<sup>31</sup> Nel vecchio testo si fa riferimento a «scopi determinati, particolarmente per la valorizzazione del mezzogiorno e delle isole». Nel vecchio testo il legislatore era stato quindi molto più preciso e puntuale nel determinare le modalità di assegnazione dei contributi speciali.

<sup>32</sup> «Il normale esercizio sembra fare riferimento a una nozione di standardizzazione dei livelli di attivazione delle funzioni attribuite, per quanto attiene sia ai livelli quantitativi, sia agli aspetti qualitativi, che assorba anche il riferimento all'efficienza economica». P. GIARDA, *le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova costituzione*, Gennaio 2002.

<sup>33</sup> Chi non gestisce bene le risorse, non ha diritto a queste tipologie di contributi, se utilizzati per ripianare eventuali “buchi” creati attraverso la gestione ordinaria.

<sup>34</sup> Si fa qui riferimento al cosiddetto “federalismo demaniale”, che sancisce l'attribuzione a Comuni, Province e Regioni, di beni appartenenti allo Stato.

finanziare spese di investimento»<sup>35</sup>. Vi sono due motivi per cui si è fatta questa scelta: la prima è che l'investimento genera anche delle entrate, rappresentate dalle tariffe pagate da coloro che usufruiscono dell'infrastruttura; le tariffe consentono di ripagare il debito senza eccessivo aggravio sulle generazioni future. La seconda ragione risiede nel fatto che l'infrastruttura creata tramite l'investimento, ha un'utilità pluriennale: ne usufruiranno quindi anche le successive generazioni. Dunque è giusto che anche sulle loro spalle gravi una parte del debito contratto per la realizzazione dell'infrastruttura.

### **3.5. Conclusioni**

Abbiamo così completato questo breve excursus all'interno della Costituzione attraverso una rivisitazione dei punti fondamentali della riforma del titolo V, che ci portano a concepire un cambiamento nel modo di pensare gli enti territoriali da parte del nostro legislatore: maggiore autonomia per essi, una "quasi-indipendenza", anche se la presenza dello Stato è sempre fondamentale, e il suo intervento in specifici ambiti e settori assolutamente necessario e garantito dalla Costituzione. Si ravvisa una somiglianza maggiore verso alcuni modelli di federalismo fiscale quali quello francese e spagnolo, e un distacco maggiore da altri quali quello statunitense e svizzero. Infatti, il federalismo che si prospetta in Italia è un federalismo di natura cooperativa dove gli enti territoriali sono per lo più finanziati da compartecipazioni a tributi erariali, hanno quindi una potestà tributaria assai ristretta, ma comunque una quantità di risorse loro attribuite sufficiente all'esplicazione delle loro funzioni. In Italia si è voluto concedere poco spazio alla "libertà tributaria" degli enti territoriali perché lo Stato ha voluto e vuole mantenere sotto il proprio controllo le variabili di

---

<sup>35</sup> È quindi esclusa la possibilità di contrarre mutui per finanziare spese correnti. Ancora una volta il legislatore incoraggia comportamenti virtuosi.

politica fiscale, in ossequio a quello che è l'obiettivo di controllo e possibilmente<sup>36</sup> di diminuzione del debito pubblico. Oggi, infatti, l'Italia ha il quarto debito pubblico del mondo, senza avere la quarta economia del mondo. Il suo debito ammonta a circa 1800 miliardi di euro: un coordinamento forte e deciso da parte dell'amministrazione centrale, finalizzato ad un efficientamento delle risorse, è non solo necessario, ma anche indispensabile.

#### 4. Legge n.42 del 5 maggio 2009

La legge n.42 del 5 maggio 2009, legge delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art.119 della Costituzione, può essere assimilabile ad una "legge quadro" che, definendo quelli che devono essere i principi fondamentali a cui si deve conformare il nuovo federalismo e le linee guida da seguire, necessita tuttavia di decreti attuativi<sup>37</sup>, per poter essere operativa da un punto di vista sostanziale.

La legge si compone di 29 articoli e si prefigge l'obiettivo di assicurare «autonomia di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» e di garantire «i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti»<sup>38</sup>.

Tra i più importanti criteri e principi direttivi, ricordiamo: autonomia di entrata e di spesa di tutti i livelli di governo; semplificazione nel sistema tributario; trasparenza del prelievo; efficienza nell'amministrazione dei

---

<sup>36</sup> Ormai è diventato un "must".

<sup>37</sup> Che devono essere emanati «entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della presente legge», ovvero entro il 5 Maggio 2011. Tuttavia il governo ha chiesto una proroga di sei mesi per completare l'emanazione dei decreti delegati.

<sup>38</sup> Art. 1 della legge n.42 del 5 Maggio 2009.

tributi; *determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica*<sup>39</sup>; adozione da parte degli enti territoriali di politiche di bilancio coerenti con il patto di stabilità e crescita; armonizzazione dei bilanci pubblici<sup>40</sup>; rispetto del criterio della progressività e del principio della capacità contributiva; esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto; rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale; principio della perequazione della capacità fiscale.

L'art. 2 comma 3 della presente legge definisce inoltre gli organi e le istituzioni che hanno competenza in sede di emanazione dei decreti legislativi e sono: il Ministro delle Finanze, il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per i rapporti con le regioni, il Ministro per le politiche europee, il Ministro dell'Interno, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e tutti gli altri Ministri di volta in volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli artt. 4, 5, 6 statuiscono inoltre l'istituzione rispettivamente, della "commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale"<sup>41</sup>, della "commissione tecnica paritetica per l'attuazione del

---

<sup>39</sup> È questo uno degli argomenti centrali del nostro nuovo sistema. Non sono ancora, infatti, del tutto chiare le modalità di determinazione del costo e del fabbisogno standard, anche se grossi passi in avanti si sono fatti a riguardo. Sul punto si ritornerà ampiamente in seguito.

<sup>40</sup> In modo da favorire la comparabilità fra l'operato di tutti gli enti territoriali, devono essere utilizzati meccanismi di contabilizzazione e redazione dei bilanci omogenei. Questo non avviene in Italia, ma dovrà attuarsi, poiché sono previsti meccanismi premiali per gli enti che utilizzano in maniera efficiente le risorse, e "punitivi" per coloro che invece non sono in grado di efficientare i processi: un confronto tra gli enti è quindi alla base del sistema.

<sup>41</sup> I cui compiti più importanti sono: esprimere pareri sugli schemi dei decreti legislativi; verificare lo stato di attuazione della presente legge e riferire i dati alle camere ogni sei mesi; fornire dati e suggerimenti al governo sulle modalità di attuazione della legge.



federalismo fiscale”<sup>42</sup>, e della “conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica”<sup>43</sup>.

Un impianto principale così definito, porta alla nascita del federalismo in tempi non certo brevi, a causa di un’eccessiva burocratizzazione e lentezza del processo legislativo. A dimostrazione di ciò, basta guardare il numero di decreti legislativi emanati sino ad oggi dal governo in attuazione della presente legge.

Il primo decreto risale al 28 maggio 2010, e riguarda l’attribuzione agli enti territoriali, a titolo non oneroso, di un patrimonio proprio, attraverso la devoluzione di una serie di beni, prima di proprietà dello Stato: si tratta del cosiddetto “federalismo demaniale”.

Il secondo decreto, emanato il 17 settembre 2010, riguarda l’ordinamento transitorio di Roma Capitale a cui, in attesa dell’attuazione della disciplina sulle Città metropolitane, viene attribuita una maggiore autonomia (statutaria, amministrativa e finanziaria), e maggiori funzioni amministrative relative «alla valorizzazione dei beni storici, artistici e ambientali, allo sviluppo del settore produttivo e del turismo, allo sviluppo urbano, all’edilizia pubblica e privata, ai servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico e alla mobilità, e alla protezione civile»<sup>44</sup>.

Il terzo decreto, del 26 novembre 2010, reca «disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province». I fabbisogni standard rappresentano il

---

<sup>42</sup> «La commissione è sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie, promuove la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi e svolge attività consultiva per il riordino dell’ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie”. Art. 4 comma 2 della legge n.42 del 5 maggio 2009.

<sup>43</sup> I cui maggiori incarichi sono riconducibili a: definire gli obiettivi di finanza pubblica per comparto; definire i criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo i principi di efficacia, efficienza e trasparenza, e verificarne l’applicazione; verificare le relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo e l’adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema.

<sup>44</sup> V. ANTONELLI, U. RONGA, M. VERGOTTINI, E. VITE, *il federalismo fiscale*, Gennaio 2011.

riferimento cui rapportare il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni. Nel decreto sono espressamente elencate le funzioni fondamentali di Comuni e Province. Tuttavia la modalità di determinazione del fabbisogno standard e le modalità di calcolo del costo standard, sono demandate ad altri istituti<sup>45</sup>. Il quarto decreto legislativo riguarda il “federalismo fiscale municipale”: ai comuni vengono attribuiti i gettiti di una serie di imposte tra cui l’imposta di registro, ipotecaria e catastale. Il provvedimento è finalizzato all’istituzione di entrate proprie per i comuni e al rinvigorismento del loro potere di spesa<sup>46</sup>.

Inoltre sono stati approvati, negli ultimi mesi del 2010 una serie di schemi di decreti legislativi, che sono tutt’ora al vaglio delle commissioni parlamentari e della conferenza unificata. Essi riguardano: ”i meccanismi premiali e sanzionatori per Regioni, Province e Comuni”, ”l’armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci di Regioni, Province ed enti locali”, ed infine “le risorse aggiuntive e gli interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali”. Tutti questi schemi di decreti legislativi, stanno per essere ultimati e trasformati definitivamente in decreti legislativi<sup>47</sup>.

Il quadro che emerge da questa breve disamina è confortante, e al tempo stesso desolante. La legge n. 42 sembra, infatti, impregnata di principi condivisi da tutti, molto ben articolata, anche se sono tutti principi e direttive che necessitano di decreti (e quindi anche di un lungo periodo di

---

<sup>45</sup> Sui costi e fabbisogni standard si tornerà ampiamente in seguito.

<sup>46</sup> A questo proposito sorgono molti dubbi sulla coerenza delle scelte del governo. Se, infatti, si vuole concedere maggiore autonomia ai comuni, che senso ha avuto abolire l’”ici” sulla prima casa, tributo che portava nelle casse dei comuni una rilevante parte del gettito loro attribuito?

<sup>47</sup> La situazione è questa nel momento in cui si scrive. Tuttavia il processo è “in fieri” ed ormai in fase di completamento (per quanto riguarda i decreti delegati).

tempo) per poter essere attuati da un punto di vista sostanziale<sup>48</sup>. E il vero successo di una riforma si misura nel campo, nella realtà, perché «spesso i problemi nascono proprio dall’attuazione concreta dei provvedimenti»<sup>49</sup>. Sono, infatti, molti i nodi che bisogna ancora sciogliere, e sono molti i possibili problemi che, secondo gli esperti, potrebbero nascere dall’attuazione della riforma federale. Uno tra i più importanti e significati nodi che bisogna ancora sciogliere, riguarda l’abbandono del criterio della spesa storica per il finanziamento degli enti minori, a favore del criterio del fabbisogno standard, e al ruolo dei costi standard e dei LEP nel finanziamento delle Regioni, nel campo di sanità, istruzione e assistenza sociale.

## 5. LEP e costi standard

Il fine ultimo del legislatore è quello di migliorare l’efficienza, e quindi mira all’adeguamento nell’utilizzo delle risorse. Il modo migliore per farlo è quello di rivoluzionare completamente le modalità di finanziamento della spesa delle Regioni, passando dal criterio della spesa storica a quello del costo standard, sulla base di quelli che sono i livelli essenziali delle prestazioni. Infatti, se prima le Regioni venivano finanziate sulla base della spesa che avevano sostenuto negli anni passati<sup>50</sup>, adesso la musica cambia: lo Stato fissa i livelli essenziali delle prestazioni da garantire a tutti i cittadini relativamente a materie specifiche quali sanità, istruzione e

---

<sup>48</sup> Punto che per altro era già più volte stato chiarito dal Ministro dell’economia e delle finanze Giulio Tremonti.

<sup>49</sup> G. BIZIOLI, *Cosa resta del federalismo fiscale?*, 24 gennaio 2011.

<sup>50</sup> Ovvero chi spendeva di più riceveva di più. Questo tipo di ragionamento è supportato dalla condizione non verificata che chi spende di più soddisfa più bisogni. In realtà non c’è nessuna prova empirica di tutto questo. Anzi, nella maggior parte dei casi, i maggiori costi sono dovuti ad inefficienze nell’utilizzo delle risorse.

assistenza sociale<sup>51</sup>; si definisce poi il costo standard<sup>52</sup> per ogni servizio e si stabilisce che questo dovrà essere integralmente coperto da tributi regionali, compartecipazioni ai tributi erariali, e, per la parte di fabbisogno non coperta dalle entrate tributarie, si potrà attingere al fondo perequativo, fatta eccezione per i maggiori costi dovuti a inefficienze o a livelli di offerta superiori rispetto ai LEP.

### **5.1. Che cosa sono i LEP**

L'espressione LEP, che letteralmente significa "livelli essenziali delle prestazioni", può in concreto avere diverse interpretazioni, dal momento che i LEP, così come i costi standard, non sono «valori oggettivi, determinabili in modo univoco, scevri da giudizi di valore, e privi di conseguenze politiche»<sup>53</sup>. I LEP possono essere definiti come livelli minimi di offerta di un determinato servizio, oppure come livelli che garantiscono un adeguato soddisfacimento dei bisogni. Dal momento che l'obiettivo che si vuole raggiungere mira ad un efficientamento nell'utilizzo delle risorse, abbinato alla volontà di voler garantire a tutti i cittadini, in egual misura su tutto il territorio nazionale, eguali livelli di prestazioni che garantiscano un adeguato soddisfacimento dei bisogni, la seconda interpretazione del concetto di LEP, ha subito goduto di ampi consensi. Per poter garantire prestazioni almeno pari a quelle stabilite dal legislatore «dal 2013 viene istituito un Fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'Iva determinata in modo tale da garantire in ogni Regione il finanziamento integrale delle spese per Sanità, istruzione, assistenza sociale e trasporto pubblico locale. Nel primo anno di

---

<sup>51</sup> Tuttavia l'elenco dei servizi soggetti ai LEP (presente nella legge 42/2009) è un elenco aperto a possibili integrazioni.

<sup>52</sup> L'espressione sarà ampiamente chiarita in seguito.

<sup>53</sup> C. BURATTI, *federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, università di Padova, Dicembre 2009.

funzionamento del fondo perequativo le suddette spese sono computate anche in base ai valori di spesa storica; nei successivi quattro anni devono gradualmente convergere verso i costi standard. Le modalità della convergenza sono stabilite con Dpcm, su proposta del ministro per i Rapporti con le Regioni, di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni. Le Regioni con maggiore capacità fiscale (dove il gettito per abitante dell'addizionale regionale Irpef supera il gettito medio nazionale per abitante) alimentano il fondo perequativo per “ridurre le differenze interregionali di gettito”. Le Regioni con minore capacità fiscale (dove il gettito per abitante dell'addizionale regionale Irpef è inferiore al gettito medio nazionale per abitante) partecipano alla ripartizione del fondo perequativo»<sup>54</sup>.

## **5.2. Che cosa sono i costi standard**

### *5.2.1. Il costo standard nelle aziende*

Il concetto di costo standard è stato mutuato dalle discipline aziendalistiche: i costi standard sono costi predeterminati in relazione ai programmi futuri dell'azienda. Si dividono in costi standard correnti, e costi standard teorici. I costi standard correnti misurano i costi che si dovrebbero avere in condizioni di efficiente utilizzo delle risorse (questi sono standard realistici, utili per pianificare il fabbisogno delle risorse). I costi standard teorici misurano invece i costi ottimali, ovvero costi che si avvicinano alla perfezione, ma che risultano essere irrealistici<sup>55</sup>. Infatti, se

---

<sup>54</sup> Il sole 24 ore del 29 Marzo 2011.

<sup>55</sup> Quasi tutte le aziende calcolano gli standard correnti. Pochissime aziende calcolano gli standard teorici, e, quand'anche lo fanno, non mirano di certo al raggiungimento di quel determinato costo (impossibile raggiungerlo), ma più che altro lo si calcola per avere un ulteriore parametro aggiuntivo con cui misurare l'efficiente utilizzo delle risorse e per avere un ulteriore stimolo ad un miglioramento continuo.

all'interno dei costi standard correnti sono già considerati gli scarti<sup>56</sup> e gli sfridi<sup>57</sup> (sempre in condizioni di efficienza), così non è per i costi standard teorici che considerano l'errore umano totalmente assente nel processo produttivo e non considerano nemmeno che nel processo di lavorazione, una parte del materiale è inevitabilmente non utilizzabile. Nell'ambito aziendalistico il costo standard è considerato un costo obiettivo, ovvero quel costo da inserire all'interno del budget<sup>58</sup> e da confrontare poi con il costo realmente sostenuto dall'azienda<sup>59</sup>. Inoltre il costo standard va sempre calcolato in relazione a una singola unità di prodotto. In generale il costo standard di un determinato bene viene calcolato come prodotto tra le quantità fisiche di risorse necessarie per realizzare il bene, e tasso (prezzo) di acquisizione (o di remunerazione) della risorsa. Con il termine risorsa ci si riferisce a qualsivoglia cosa che per l'azienda ha un costo e che viene utilizzata all'interno del processo produttivo. Ad esempio per un'azienda manifatturiera, il costo standard del prodotto viene calcolato come sommatoria di tre fattori:

1. Costo standard materiali diretti
2. Costo standard manodopera diretta
3. Costo standard relativo ai costi indiretti di produzione

---

<sup>56</sup> Ci si riferisce a quella parte di materiali che non possono essere utilizzati perché difettosi o perché un errore umano ha portato alla loro rovina.

<sup>57</sup> Ci si riferisce a quella parte di materiali che ineluttabilmente va perduta all'interno del processo produttivo. Lo sfrido è attribuibile alla tipologia di materiale utilizzato o alla tipologia di processo produttivo messo in atto. Un esempio chiarirà meglio la differenza tra scarti e sfridi: poniamo il caso che un falegname debba fare un tavolo e che per farlo abbia bisogno di 3 kg di legno. Qualora il falegname sbaglia ad intagliare il legno avrà perduto una parte di legno che non potrà riutilizzare nel processo produttivo (è uno scarto). Sappiamo tuttavia anche che il legno va levigato e nella levigatura dello stesso si perde una determinata quantità di materiale (questo è uno sfrido).

<sup>58</sup> La definizione che Luigi Brusa, nel testo *sistemi manageriali di programmazione e controllo*, dà di budget è la seguente: «il budget è un programma di gestione aziendale, tradotto in termini economico-finanziari, che guida e responsabilizza i manager verso obiettivi di breve periodo, definiti nell'ambito di un piano strategico di lungo periodo».

<sup>59</sup> Nella pratica è chiamato "consuntivo".

Questi tre fattori, concorrono alla determinazione del costo standard complessivo.

### 5.2.2. *Il costo standard nell'ambito del federalismo fiscale*

All'interno della legge delega 42/2009 il concetto di costo standard è da intendersi come standard corrente, standard obiettivo, considerando quindi scarti e sfridi. L'utilizzo che di questo strumento si farà nell'ambito del federalismo fiscale è molto simile a l'utilizzo che di questo strumento fanno le aziende. Nell'ambito aziendalistico il costo standard viene proposto come «strumento per valutare l'efficienza con cui una azienda o un reparto viene gestito e per fissare obiettivi a breve e medio termine nell'ambito del controllo di gestione»<sup>60</sup>. In sostanza poi dal confronto fra costi standard e costi effettivamente sostenuti si traggono le conclusioni sull'efficiente o meno gestione delle risorse da parte del management e si innescano meccanismi premiali se la gestione è stata efficiente (costi effettivi  $\leq$  costi standard), penalizzanti se la gestione non ha rispettato le aspettative iniziali (costi effettivi  $\geq$  costi standard). Un sistema cosiffatto sembra essere estremamente efficiente ed adatto alla situazione italiana, dove gli sprechi sono all'ordine del giorno<sup>61</sup>, nonostante l'enorme debito pubblico che ci portiamo sul groppone. L'elemento curioso è che «il concetto di costo standard è stato introdotto dal decreto del ministro della sanità del 15 Aprile 1994<sup>62</sup>, che definiva i criteri ai quali dovevano attenersi le Regioni nello stabilire le tariffe per la remunerazione delle prestazioni sanitarie erogate dalle strutture pubbliche e private operanti nel proprio

---

<sup>60</sup>C. BURATTI, *federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, università di Padova, Dicembre 2009.

<sup>61</sup> Per citare un esempio di sperpero delle risorse, l'ospedale di Turianova (Calabria) aveva 174 dipendenti e solamente 18 posti letto.

<sup>62</sup> Ben 15 anni prima del decreto legislativo 42/2009.

ambito territoriale»<sup>63</sup>. Nello specifico, il decreto enuncia: «Il costo standard di produzione per prestazione è calcolato in via preventiva dalle Regioni e dalle Province autonome, sulla base dei costi rilevati presso un campione di soggetti erogatori, pubblici e privati, operanti rispettivamente nell'ambito del servizio sanitario nazionale del territorio regionale e provinciale, preventivamente individuato secondo criteri di efficienza ed efficacia. Tale costo fa riferimento alla composizione ed alla qualità di fattori produttivi utilizzati per la produzione della prestazione, valorizzati sulla base dei prezzi unitari medi di acquisto riferiti all'ultimo anno e delle relative eventuali variazioni attese in ragione del tasso di inflazione programmato. Le componenti di costo da considerare per il calcolo del costo standard di produzione delle prestazioni sono le seguenti:

- a) Il costo del personale direttamente impiegato
- b) Il costo dei materiali consumati
- c) Il costo delle apparecchiature utilizzate (manutenzione e ammortamento), proporzionato ad un tasso di utilizzo a livello regionale
- d) I costi generali della unità produttiva della prestazione, ossia il costo dei fattori di produzione attribuiti alla unità produttiva ma non direttamente utilizzati nella produzione della singola prestazione, distribuiti proporzionalmente tra tutte le prestazioni da questa prodotte [sono i cosiddetti “costi indiretti”]»<sup>64</sup>. L'ostacolo alla concreta applicazione del summenzionato decreto fu rappresentato dal fatto che nella maggior parte delle Regioni non furono implementati sistemi di contabilità analitica che

---

<sup>63</sup> M. SCHEGGI, *Costi standard e livelli essenziali di assistenza. Problemi applicativi del federalismo nel settore sanitario*, Firenze, Agosto 2009.

<sup>64</sup> Decreto del ministro della sanità del 15 aprile 1994. Inoltre risulta estremamente chiara la volontà del legislatore di riproporre una modalità di determinazione del costo standard di un bene o di un servizio esattamente uguale a quella utilizzata in ambito aziendale. Infatti, le voci di costo da tenere in considerazione sono esattamente le stesse.



consentissero rilevazioni affidabili. Insomma, le Regioni non erano in grado di andare a determinare per conto loro quale era il costo standard di un determinato servizio. Intervenne lo Stato che emanò un decreto, datato 14 dicembre 1994, con il quale «si indicavano le tariffe che le Regioni avrebbero dovuto applicare per la remunerazione delle prestazioni di assistenza ospedaliera erogate dalle strutture pubbliche e private operanti nel proprio territorio, quale remunerazione massima da corrispondere ai soggetti erogatori, nelle more dell'adozione di propri provvedimenti di fissazione delle tariffe»<sup>65</sup>.

### *5.2.3. Considerazioni generali sul costo standard*

Bisogna infine fare alcune osservazioni di significativa importanza: fondamentali sono le modalità di determinazione del costo standard (il livello a cui fissare i costi)<sup>66</sup>; bisognerà mettere in atto meccanismi di monitoraggio e controllo che permettano di rilevare i livelli delle prestazioni effettivamente resi dai singoli enti (e i relativi costi sostenuti), in modo da premiare coloro che hanno ben gestito le risorse offrendo un livello delle prestazioni “adeguato”, e penalizzare (prevedendo sanzioni molto severe) coloro che al contrario sperperano risorse o le utilizzano in maniera sbagliata. La forza di questo meccanismo sta proprio negli impianti di controllo che lo stato sarà in grado di mettere in campo e ai relativi meccanismi sanzionatori e punitivi nei confronti degli amministratori inefficienti. A tal proposito la COPAFF (commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale) ha formulato l'ipotesi del cosiddetto “inventario di fine mandato” ossia una dichiarazione certificata, da parte degli organi di controllo interno, che costituisce uno strumento di

---

<sup>65</sup>M. SCHEGGI, *Costi standard e livelli essenziali di assistenza. Problemi applicativi del federalismo nel settore sanitario*, Firenze, Agosto 2009.

<sup>66</sup>Sul punto si veda in seguito.

rendicontazione d'uscita del presidente della Regione. In altri termini, una “dichiarazione dei saldi prodotti” dal governatore uscente, da far approvare in consiglio regionale sei mesi prima delle nuove elezioni regionali. In questo modo ciascuno è messo dinanzi alle sue responsabilità ed è giudicato, dagli elettori che lo hanno votato e che si apprestano a votarlo di nuovo, sulla base del suo operato, che è sotto la luce del sole e giudicabile.

### **5.3. Sanità. Ripartizione del Fondo sanitario nazionale**

#### *5.3.1. La varietà di variabili che influenzano il fabbisogno*

La ripartizione tra le Regioni del fondo sanitario nazionale, e, soprattutto, le modalità attraverso cui esso deve essere ripartito, è fonte di grandi dibattiti in sede di assegnazione delle risorse. I metodi sono molteplici, e così anche i criteri che si possono utilizzare. Sembra utile prima di analizzarli, raccontare la “parabola del giusto libertino”<sup>67</sup> che, sintetizza, attraverso un caso di vita reale, i problemi che si devono affrontare per la determinazione del fabbisogno ed il successivo riparto delle risorse.

Il nobile veneziano Don Giovanni de' Giusti era conosciuto, come peraltro dice anche il suo nome, per essere un uomo assai giusto ma anche dedito ad una fertile vita amorosa. Da tre delle sue innumerevoli avventure nacquero tre bei figlioli che al tempo della narrazione avevano 20, 13 e 7 anni di età e che per rispetto non indicheremo per nome proprio ma con l'appellativo di Maggiore, Medio e Minore. Don Giovanni non aveva avventure sciocche ma solo incontri importanti ed anche per questa ragione, oltre che per indubbia fortuna, le madri dei tre ragazzi erano madri affettuose e degnissime nello svolgimento del loro ruolo, ma la madre del Maggiore era

---

<sup>67</sup> La parabola è tratta da: C. CISLAGHI, *riflessioni sui criteri da utilizzare per il riparto del fabbisogno sanitario*, Roma, 30 aprile 2010.

di famiglia molto ricca, quella del Minore era benestante mentre quella del Medio, seppur di cultura raffinata, era realmente indigente. Don Giovanni disponeva di un reddito mensile di cinquemila marenghi, per quei tempi una cifra davvero ragguardevole; in base alla sua ricchezza un magistrato della Serenissima aveva stabilito che la quota da devolvere ai suoi figlioli fosse del 30%, cioè di millecinquecento marenghi, lasciando però al de' Giusti il compito di definire come ripartirli tra di loro. Don Giovanni dapprima pensò alla soluzione più facile e più semplice cioè quella di dare a tutti la stessa cifra equivalente a cinquecento marenghi ciascuno ma poi, incontrandosi con la madre del Maggiore questa gli fece presente che i bisogni di un ventenne non sono quelli di un tredicenne o di un bambino di sette anni, ed allora Don Giovanni si diede da fare per farsi dire da chi era esperto quanto fossero mediamente i bisogni dei ragazzi alle loro diverse età decidendosi che se ne sarebbe accollato la metà, lasciandone l'altra metà a carico delle madri. I saggi consultati gli riferirono che in media i minori (a quei tempi la maggiore età era dopo i ventuno anni) costavano mille marenghi al mese, ma i ventenni costavano milleduecento, i tredicenni mille e i bambini di sette anni ottocento marenghi: seguendo scrupolosamente queste indicazioni egli diede ai figlioli rispettivamente seicento, cinquecento e quattrocento marenghi, cioè la metà del loro costo. Trovandosi poi una sera in un convegno di uomini onesti, difensori della morigeratezza e della parsimoniosità, venne a scoprire che i figli ventenni delle famiglie "virtuose" non spendevano milleduecento bensì solo mille e, contattando molte altre di queste famiglie "virtuose", si rese conto che per i loro tredicenni esse spendevano ottocentotrentatre marenghi e per quelli di sette anni settecentosettantotto. Ma poi si chiese "ai miei figli devo dare millecinquecento marenghi o milletrecentosette", cioè la somma che sarebbe derivata dando ad essi metà di quanto spendevano le famiglie

“virtuose”? Certo il risparmio di centonovantatre marenghi non era cosa da poco anche perché gli permetteva di fare dei regali alla compagna della sua nuova avventura, ma questo avrebbe costretto i figli a fare delle rinunce “virtuose” che seppur piccole egli decise non fosse giusto imporre loro. Continuò allora a dare sempre millecinquecento marenghi ma suddivisi secondo la proporzione dei costi per età dei figli delle famiglie “virtuose”, solo che, così facendo, si accorse, non senza stupore, che le cifre erano ancora di seicento, cinquecento e quattrocento marenghi, perché le proporzioni tra i figli di famiglie virtuose non cambiavano dalle proporzioni medie tra tutti i ragazzi veneziani. Incontrando poi una domenica di pellegrinaggio a Roma, sotto il porticato di San Pietro, la madre del Medio, queste gli chiese se fosse giusto che a suo figlio che disponeva da parte di madre di pochi marenghi fosse dato lo stesso di quanto era dato agli altri cui invece le madri potevano dare molto di più; il giusto de’ Giusti gli diede ragione e conseguentemente prese cento marenghi dal Maggiore e cinquanta dal Minore e li diede al Medio cosicché l’assegnazione divenne di cinquecento, di seicentocinquanta e di trecentocinquanta. La madre del Maggiore, non consultata, si adirò e gli disse ”proprio perché di famiglia ricca, il tuo figlio Maggiore è costretto a spendere di più per vestirsi meglio, per accompagnarsi ai suoi simili, per rispettare i doveri del suo rango”. Don Giovanni rimase colpito da questa richiesta e si chiese se fosse giusta, ed in parte la ritenne tale ed allora tolse cinquanta marenghi al Medio e venticinque al Minore cosicché le loro quote diventarono di cinquecentosettantacinque, seicento e trecentoventicinque marenghi. La madre del Minore, che viveva a Milano, saputo di queste decurtazioni approfittò di una visita del padre a suo figlio, nel giorno di Sant’Ambrogio, il 7 dicembre, per fargli notare che ben altri erano i costi della vita nel ducato di Milano di quanto non fossero a Roma,

nello Stato della Chiesa, dove viveva il Maggiore e a Palermo, nel Regno delle Due Sicilie, dove viveva il Medio. Il de' Giusti non ne sapeva molto di economia internazionale ma consultati gli esperti si rese conto che le cose stavano proprio così ed allora tolse settantacinque marengi al Maggiore, cento al Medio e li diede al Minore. E così, dopo tanta fatica e dopo tanti ragionamenti, le quote divennero di cinquecento marengi a testa, uguali per tutti e tre; un finale inatteso per una vicenda complessa. Alla fine dell'anno scolastico, però, successe che il Minore fu approvato a pieni voti ed aveva persino messo da parte dei risparmi nel suo piccolo salvadanaio, il Medio aveva superato di poco la sufficienza e non aveva fatto né debiti né risparmi, il Maggiore invece non era riuscito a dare gli esami all'Accademia che frequentava ed aveva persino contratto dei debiti facendo scommesse sulle corse dei destrieri nei prati di Capannelle.

Don Giovanni, rattristato, non seppe più cosa fare e la sua tentazione fu a lungo quella di togliere soldi al Maggiore per rimmetterlo sulla giusta strada. Ci pensò e ci ripensò, ma alla fine *decise di continuare a dare a ciascuno secondo il suo bisogno e si mise invece ad essere più presente nella vita dei figli per aiutarli a crescere, ed a diventare onesti ed educati, a rispettare i loro doveri e a non sperperare i loro denari in futili utilizzi.*

La morale della parabola è tanto eloquente quanto illuminante: qualsivoglia sia la modalità di ripartizione delle risorse, c'è sempre qualcuno che rimane scontento e qualcun altro che invece risulta essere più avvantaggiato. Ma allora: qual è il criterio di ripartizione più "giusto"? Qual è quello più "equo"? Le risposte a queste domande sono tutt'altro che semplici, poiché molti sono gli interessi in gioco e le variabili che influenzano le modalità di ripartizione. Preme innanzitutto dire sin da subito che (uscendo dalla metafora), ciò che bisogna assolutamente evitare, è il "riparto ex post", cioè la copertura dei disavanzi regionali. «Nel passato si era ritenuto opportuno

sottostimare il fabbisogno ritenendo così di riuscire a contenere l'ampiezza dei disavanzi a fine gestione; così facendo i disavanzi sono via via diventati "fisiologici". Oggi non è evidentemente più così e ci si deve rendere conto che il ripiano dei disavanzi è una misura iniqua perché scompagina le quote reali complessive di riparto delle risorse. Sarà quindi necessario rendere sempre più evidente e cogente il fatto che i disavanzi non possono essere assolutamente ripianati da risorse statali ma devono semmai essere sanati con risorse fiscali intra-regionali estranee a qualsiasi logica di solidarietà reciproca»<sup>68</sup>. Ed è proprio questa l'idea portante della riforma federalista nel campo della sanità: lo Stato non giungerà più (come invece ha più volte fatto in passato), in soccorso delle Regioni per ripianare i bilanci delle stesse in deficit. Esse dovranno non produrne possibilmente, ma, qualora lo facciano, saranno previsti meccanismi sanzionatori (si parla di possibili commissariamenti per le Regioni "poco virtuose"), molto simili alle procedure concorsuali previste per le imprese nell'ambito commerciale. Il criterio fondante dell'intera riforma, che rappresenta la base di ripartizione delle risorse, è rappresentato dal costo standard, che rappresenta il costo da sostenere in condizione di efficiente utilizzo delle risorse<sup>69</sup>. Tuttavia le variabili che influenzano il fabbisogno sono molteplici: genere, età, istruzione, disoccupazione, indigenza, mortalità, rischi ambientali, costi locali, e la popolazione. Tutti questi fattori incidono sul fabbisogno del singolo in maniera quantitativamente e qualitativamente diversa.

#### 5.3.1.1. Genere

Il fattore genere, qualora venga corretto per l'età, ha un'influenza poco significativa e può essere quindi escluso dalla formula di riparto. I dati

---

<sup>68</sup> C. CISLAGHI, *riflessioni sui criteri da utilizzare per il riparto del fabbisogno sanitario*, Roma, 30 aprile 2010.

<sup>69</sup> Il concetto di costo standard è stato ampiamente trattato nelle pagine precedenti e sarà ripreso successivamente.

mostrano che nascono più maschi ma anche che sopravvivono più femmine, e se si esaminano le percentuali di genere tra le diverse Regioni, si osserva che esse diventano più omogenee se si standardizza per età. Le differenze di fabbisogni ci sono, ma possono essere trascurate poiché sono differenze esigue.

#### 5.3.1.2. Età

L'età è sicuramente il fattore di maggiore importanza e rilevanza. I dati mostrano un andamento crescente del fabbisogno al crescere dell'età. Senza contare che determinati servizi vengono erogati a solo favore degli anziani, e determinate patologie (quali ad esempio tumori e ipertensione) hanno maggiore probabilità di manifestazione in soggetti in età avanzata.

#### 5.3.1.3. Indice di deprivazione

Vi sono poi altre variabili per lo più di natura economico-sociale, che incidono sui fabbisogni e sul livello della spesa della Regione. Questi fattori, che sono riconducibili al livello d'istruzione, alla disoccupazione, all'indigenza, vengono generalmente raccolti all'interno di un indicatore chiamato "indice di deprivazione", che «indica la mancanza di un insieme di risorse culturali, sociali, economiche necessarie per potersi mantenere in buona salute»<sup>70</sup>. Infatti, è stato notato che la mancanza di un'istruzione porta alla richiesta di un numero maggiore di servizi (comportando un aumento della spesa). Allo stesso modo, le condizioni abitative disagiate, spesso segno di povertà, hanno come conseguenza un aumento del bisogno e dei consumi.

---

<sup>70</sup> C. CISLAGHI, *riflessioni sui criteri da utilizzare per il riparto del fabbisogno sanitario*, Roma, 30 aprile 2010.

#### 5.3.1.4. Mortalità

La mortalità si inserisce nella formula di riparto per il fatto che il bisogno di cure del paziente è molto maggiore nell'ultimo periodo della sua vita, e, quindi, le spese che devono essere sostenute per un paziente in prossimità di decesso sono ad un livello molto elevato.

#### 5.3.1.5. Rischi ambientali

I rischi ambientali attengono per lo più a fattori ambientali che influenzano negativamente lo stato di salute della popolazione. Si pensi all'inquinamento e alle gravi ripercussioni sulla salute, oppure alle tossicodipendenze la cui frequenza è anche determinata dall'ambiente sociale, e che determinano per il soggetto un aumento del fabbisogno di cure.

#### 5.3.1.6. Costi locali e altri costi

I costi locali riguardano i costi di organizzazione, erogazione e produzione dei servizi sanitari. Chiaramente questi costi sono proporzionali a quello che è il numero di abitanti della Regione. Inoltre, altri fattori territoriali possono incidere sui costi di erogazione e produzione dei servizi. Il primo è la densità abitativa: se la popolazione è sparpagliata sul territorio devono esserci più luoghi di accesso ai servizi di quanti ce ne sarebbero se la popolazione fosse maggiormente concentrata. Il secondo fattore attiene alla montanarità e all'insularità di determinate zone. Questi elementi, infatti, comportano oneri maggiori per l'erogazione dei servizi sanitari. Tuttavia in Italia le zone montane e insulari sono in numero ridottissimo, e quindi il fenomeno è quasi inesistente. L'ultimo fattore locale riguarda i costi legati alla variabilità del mercato. Infatti, i costi di produzione, i costi di acquisto dei beni, i costi della vita, sono molto variabili su tutto il territorio nazionale. Questo è vero nella realtà, tuttavia risulta estremamente



complesso andare a inserire nella formula di riparto un indicatore che prenda in considerazione la variabilità dei costi.

#### 5.3.1.7. Popolazione

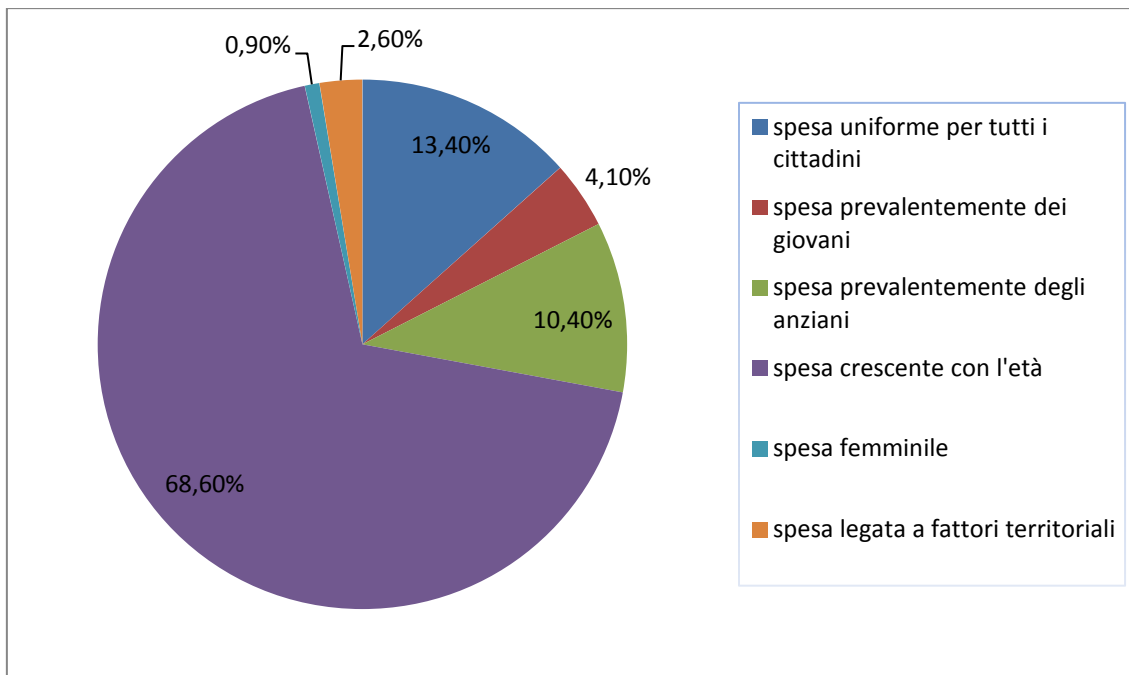
Il fattore popolazione (numero di abitanti) risulta essere quello di più difficile determinazione, a causa dell'inaccuratezza dei dati disponibili, dovuta principalmente ad errori anagrafici relativi alla mancanza delle cancellazioni, a fronte della registrazione completa delle iscrizioni. Una buona soluzione in questo caso potrebbe essere quella di utilizzare la media della popolazione degli ultimi tre anni.

#### 5.3.1.8. Modello generale

Il grafico in basso<sup>71</sup> sintetizza le considerazioni finora fatte sui fattori che influenzano il fabbisogno della popolazione. Il dato di maggior rilievo, ci indica che il 68,60% della spesa cresce con l'età, ad indicare una volta di più che l'età è uno dei più importanti fattori che incidono sul fabbisogno (aumenta con l'aumento dell'età), e quindi sulla spesa, che ineluttabilmente è destinata a crescere con il crescere dell'età.

---

<sup>71</sup> C. CISLAGHI, *riflessioni sui criteri da utilizzare per il riparto del fabbisogno sanitario*, Roma, 30 aprile 2010.



Il modello generale può essere dunque espresso così:

$$FT = FL + FP + FG + QC$$

Dove l'esponente che ci riferiamo al livello nazionale, FT è il fabbisogno totale complessivo, FL è la quota importante del fabbisogno cioè quella per l'erogazione dei LEA, FP è il fabbisogno per l'attivazione di programmi speciali, FG è il fabbisogno per coprire i costi dei livelli di governo del sistema sanitario regionale, QC è la quota di compensazione delle differenze locali in funzione dei costi di produzione ed erogazione, e di altri fattori di carattere politico. La ripartizione di queste componenti a livello di singole Regioni produrrà i fabbisogni regionali:

$$FT_R = FL_R + FP_R + FG_R + QC_R$$

Dove l'esponente R indica che ci si riferisce a livello di una singola Regione.

La componente FL è sicuramente la più importante poiché attiene all'erogazione dei LEA, la cui soddisfazione interessa una fetta grossa del fabbisogno (90-95%), e che riguarda la fruizione da parte della popolazione

di una serie di servizi che vengono considerati talmente importanti da essere ritenuti essenziali. In termini diversi, quest'insieme di servizi ricompresi all'interno dei LEA devono essere assicurati obbligatoriamente sul tutto il territorio nazionale. Tralasciando in questa sede i dettagli di natura matematica per il calcolo delle componenti della formula<sup>72</sup>, bisogna dire che spesso le componenti FP, FG e QC vengono escluse dalla formula di riparto o vengono calcolate in via approssimativa e per lo più forfetaria, poiché la componente di maggiore rilievo e difficoltà di calcolo è proprio FL, ed è su questo elemento che si concentra l'attenzione delle Regioni, dello Stato, e della comunità tutta.

### 5.3.2. LEP e costi standard sanità

Nel campo della sanità non si parte da zero ma è già presente una base solida su cui erigere pilastri di cemento che reggano in piedi una struttura che negli ultimi anni è sembrata un po' traballante. Infatti, è già presente la definizione di LEA (livelli essenziali di assistenza), che «sono oggi un mero elenco di servizi che ogni ASL deve offrire ai cittadini; manca proprio la connotazione quantitativa dei *livelli* essenziali»<sup>73</sup>. Nel sistema sanitario antecedente all'introduzione del federalismo si nota che il finanziamento delle Regioni avviene in base a quote capitarie differenziate per età, ed esiste anche un legame con i livelli essenziali che si vogliono garantire. Per quanto concerne l'assistenza ospedaliera si nota che «i livelli essenziali sono di fatto assunti uguali ai tassi medi di ricovero per quella classe di età<sup>74</sup>, e il costo standard per il ricovero è il costo medio per quella

---

<sup>72</sup> Per ulteriori approfondimenti si rimanda a: C. CISLAGHI, *riflessioni sui criteri da utilizzare per il riparto del fabbisogno sanitario*, Roma, 30 aprile 2010.

<sup>73</sup> C. BURATTI, *federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, università di Padova, Dicembre 2009.

<sup>74</sup> La popolazione si considera suddivisa in diverse classi differenziate per età. Infatti, le esigenze di una persona si modificano in relazione all'età (più si è anziani e più si necessita in termini di fabbisogno sanitario).

classe di età»<sup>75</sup>. La formula attuale tuttavia non tiene conto di una serie di fattori che dovrebbero essere presi in considerazione: l'influenza di fattori socio economici sulla domanda o sul fabbisogno di cure, il livello d'istruzione, il tasso di mortalità, la presenza di invalidità, la disoccupazione, la residenza in particolari aree geografiche<sup>76</sup>. Tutti fattori questi, che in altri paesi del mondo (Inghilterra, Francia, Canada) vengono presi in considerazione nell'andare a determinare le modalità di finanziamento degli enti territoriali, e di conseguenza nella determinazione del fabbisogno.

Inoltre il concetto di “livelli uniformi delle prestazioni” era già stato formulato nel DPR 24 dicembre 1992 che, «era ante litteram del tutto coerente con quelli che costituiscono i capisaldi della legge delega sul federalismo»<sup>77</sup>. Il DPR in questione recita: «i livelli di assistenza si configurano come definizione degli obiettivi che il servizio sanitario nazionale assume di conseguire, a soddisfacimento di specifiche quote di bisogno sanitario, mediante un insieme di attività e prestazioni da porre in essere nell'ambito della quota capitaria di finanziamento. La fissazione dei livelli di assistenza assicura certezza di obiettivi sanitari nel rispetto delle compatibilità finanziarie, in un quadro pienamente rispettoso dell'autonomia organizzativa e gestionale riservata alle Regioni»<sup>78</sup>. La produzione normativa non termina di certo qui: è opportuno ricordare il DPCM 29 novembre 2001 con il quale si definiscono (assumono il significato che hanno oggi) in maniera puntuale i livelli essenziali di assistenza; il decreto interministeriale 12 Dicembre 2001 adottato dal

---

<sup>75</sup> C. BURATTI, *federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, università di Padova, Dicembre 2009.

<sup>76</sup> Tutti fattori che sono stati precedentemente esplicitati e che “teoricamente” dovrebbero essere presi in considerazione.

<sup>77</sup> M. SCHEGGI, *Costi standard e livelli essenziali di assistenza. Problemi applicativi del federalismo nel settore sanitario*, Firenze, Agosto 2009.

<sup>78</sup> DPR 24 dicembre 1992.

Ministro della Salute di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, che definiva «un insieme minimo di indicatori e di parametri di riferimento finalizzato al monitoraggio del rispetto, in ciascuna Regione, dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza, nonché dei vincoli di bilancio delle Regioni a statuto ordinario. Il set di indicatori interessa le diverse dimensioni della valutazione dei servizi sanitari, inclusi i relativi costi»<sup>79</sup>. L'elenco potrebbe allungarsi ancora, tuttavia il succo della questione risiede nel fatto che «purtroppo alla così puntuale e articolata produzione normativa, non ha fatto seguito una capacità di implementazione generalizzata che consentisse quella valutazione comparativa necessaria quale supporto al miglioramento continuo delle performance dei diversi sistemi sanitari regionali»<sup>80</sup>. In altre parole, è già da tanto tempo che si è capito dove sta il problema e come risolverlo. Quello che è mancato sono le persone che, con forza e determinazione, implementassero un processo totalmente nuovo e rivoluzionario.

#### 5.3.2.1. Il modello di ripartizione proposto da Mapelli

Un modello molto semplice e che segue un preciso filo logico riguardo la ripartizione del fondo sanitario tra le Regioni è proposto da Vittorio Mapelli. Le basi del suo teorema poggiano sul fatto che, dal momento che il numero dei malati cronici rappresenta il 30 per cento della popolazione, ma essi da soli determinano l'80-85 per cento della spesa sanitaria a domanda individuale (non si prendono in considerazione la prevenzione, il pronto soccorso e le spese amministrative), si possono considerare i dati riguardanti i soli malati cronici e apportare poi delle piccole correzioni per prendere in considerazione tutti gli altri fattori precedentemente trascurati.

---

<sup>79</sup> Decreto interministeriale 12 dicembre 2001.

<sup>80</sup> M. SCHEGGI, *Costi standard e livelli essenziali di assistenza. Problemi applicativi del federalismo nel settore sanitario*, Firenze, Agosto 2009.

«L'idea portante della proposta di Mapelli è che i bisogni (per i pazienti cronici) siano rilevabili in prima approssimazione dai data base amministrativi delle ASL<sup>81</sup> e che i costi standard possano essere stimati pari alla mediana dei costi delle singole ASL. In una seconda fase le assegnazioni sono corrette per tenere conto dei bisogni insoddisfatti. A tal fine si è ipotizzata la presenza di bisogni insoddisfatti nelle ASL con quozienti di malati cronici e acuti gravi inferiori al valore mediano regionale. Infine per la spesa sanitaria non rientrante nella tipologia summenzionata (spese amministrative, pronto soccorso, prevenzione) si applica una quota capitaria»<sup>82</sup>. Il problema nascosto (neanche tanto) all'interno della legge 42/2009 sta nel fatto che non tutte le tipologie di servizi possono essere standardizzati, misurati e analizzati analiticamente dando separata indicazione del livello essenziale del servizio e del relativo costo standard, mentre per altre tipologie di servizi, la ricerca di dati richiederebbe troppo tempo e sarebbe quindi eccessivamente costosa, in misura non sufficiente a coprire l'eventuale guadagno che si otterrebbe essendo in possesso dei dati stessi. La soluzione ottimale in sintesi «consiste nell'applicare il metodo analitico indicato dalla legge n.42 là dove possibile con costi e tempi contenuti. Per la parte restante della spesa si potrà fare ricorso a stime più rozze, basate su quote capitarie»<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Il modello è stato testato sulle sole ASL lombarde, ma questo non significa che non possa funzionare per tutte le altre ASL. Si rende tuttavia necessario l'implementazione del processo di omogeneizzazione delle procedure contabili e di redazione delle scritture contabili finalizzato ad una comparabilità tra le regioni che permetta di giudicare chi ha operato bene, e chi invece non lo ha fatto e per questo va punito.

<sup>82</sup> C. BURATTI, *federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, università di Padova, Dicembre 2009.

<sup>83</sup> C. BURATTI, *federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, università di Padova, Dicembre 2009.

### 5.3.2.2. Le fasi del processo

La legge 42/2009 prevede 4 fasi di un processo che devono essere eseguite per implementare il processo che porta alla definizione dei LEA, dei costi standard e di conseguenza del fabbisogno standard.

#### FASE 1

Partendo da alcuni indicatori dei bisogni sanitari<sup>84</sup>, vanno definiti in termini quantitativi i LEA per macrofunzioni come ad esempio il numero di ricoveri, il consumo di farmaci, il numero di prestazioni specialistiche.

#### FASE 2

In questa fase si deve prendere atto di quelli che sono i costi che devono essere sostenuti per poter erogare quella quantità di servizi (LEA) esplicitati nella fase 1. Ma tutto questo non basta, poiché si deve andare a determinare lo standard da tenere in considerazione come punto di riferimento (benchmark). Sono state molte le ipotesi formulate su questo punto: lo standard poteva essere assunto pari ai costi della Regione più efficiente, oppure pari ai costi della seconda Regione più efficiente, oppure pari alla media dei costi delle due Regioni più efficienti, o pari alla media delle tre Regioni più virtuose. Chiaramente ognuna delle ipotesi formulate produrrebbe effetti diversi sul sistema sanitario in quanto assumere i costi standard pari a quelli sostenuti dalla regione più efficiente, significa di fatto imporre a tutte le altre regioni una standard rigidissimo e per molti assai difficile da raggiungere: significherebbe condannare a morte sicura le Regioni che stanno peggio, senza dare loro la possibilità di dimostrare il loro valore in quest'ambito. Tuttavia ad oggi tutte le disquisizioni sulle

---

<sup>84</sup> Quali ad esempio: popolazione residente; distribuzione della popolazione per classi di età; fattori di rischio; fattori sociali e ambientali che incidono sui bisogni sanitari della popolazione. Tutti questi fattori sono stati trattati precedentemente.

varie ipotesi e sulle loro conseguenze risultano essere parzialmente vane, poiché la bicamerale per il federalismo fiscale ha fatto la sua scelta sulle modalità di determinazione dei costi standard sanitari<sup>85</sup>: le Regioni benchmark saranno tre tra le cinque con i conti migliori. Non potranno essere sotto piano di rientro e dovranno obbligatoriamente essere una del nord, una del centro e una del sud. Condizioni abbastanza rigide (ma è quello che ci aspettava. D'altra parte avrebbe poco senso da un punto di vista logico scegliere uno standard che si ponga a livelli troppo alti. Altrimenti come si potrebbe essere sempre più efficienti?), ma allo stesso tempo elastiche e che prendono in considerazione la situazione dei "più deboli"<sup>86</sup>.

### FASE 3

Si determina il fabbisogno standard e quindi il finanziamento dovuto ad ogni singola Regione, moltiplicando i livelli di servizio determinati nella fase 1 per i costi standard stimati nella fase 2.

### FASE 4

Si deve verificare la compatibilità da un punto di vista finanziario con gli obiettivi di bilancio della pubblica amministrazione e con il vincolo sulla pressione tributaria.

#### *5.3.3. Un po' di numeri del settore sanitario*

Il campo sanitario è sempre stato uno dei settori più importanti in tutti gli Stati, anche perché è un settore che interessa una grande quantità di soggetti. Tuttavia la sua rilevanza è destinata a crescere per via di una serie di fattori quali: l'invecchiamento progressivo della popolazione (il fabbisogno di prestazioni sanitarie da parte degli anziani è di gran lunga

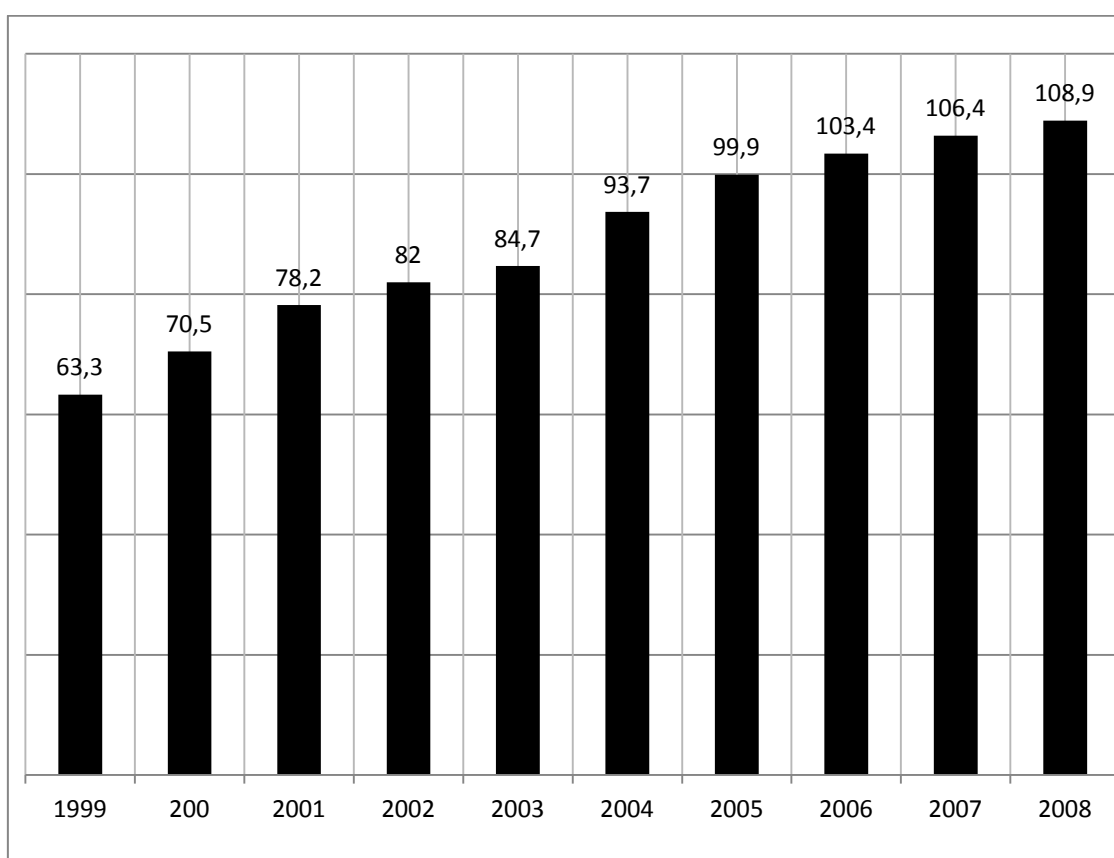
---

<sup>85</sup> La notizia è del 29 marzo 2011.

<sup>86</sup> L'argomento sarà trattato ampiamente in seguito.

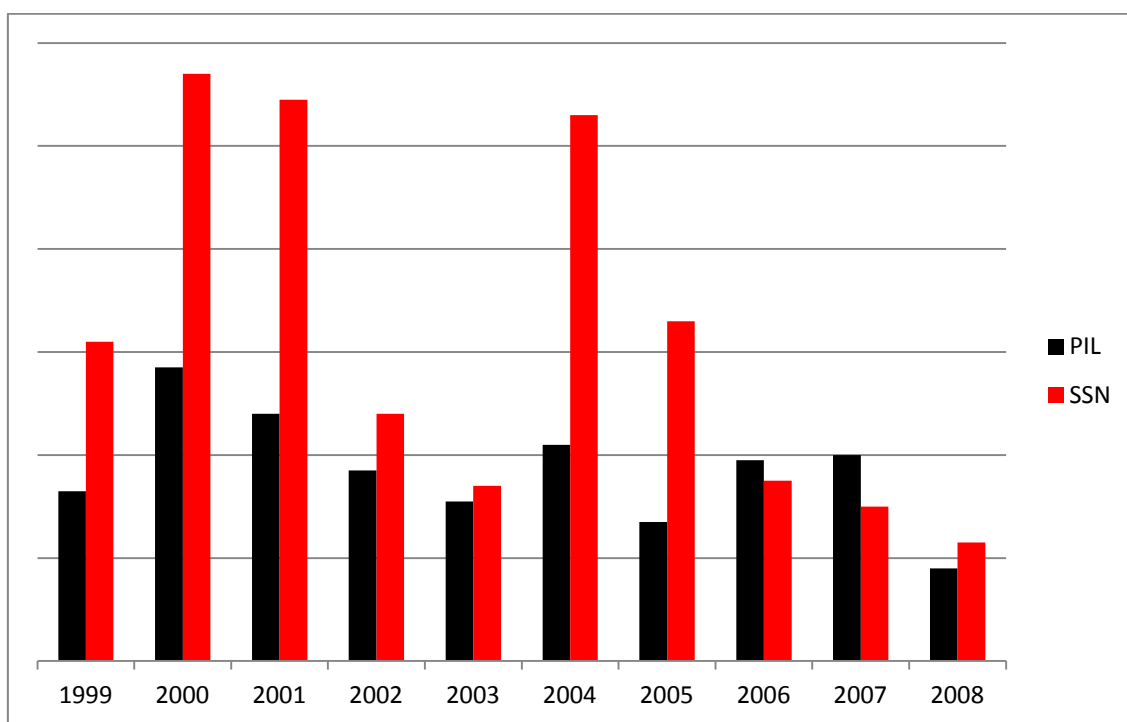


maggiore al fabbisogno di prestazioni da parte delle altre classi di età), la sempre maggiore attenzione che le persone hanno sul proprio stato di salute, l'irrompere di nuove tecnologie che portano ad un progresso scientifico nel campo medico sbalorditivo e che comportano, da un lato costi stratosferici, dall'altro la possibilità di diagnosticare in maniera repentina le malattie e di potere curare malattie, fino a poco tempo prima considerate incurabili, attraverso strumenti e tecniche innovative. Per capire meglio la situazione in cui versa il settore sanitario Italiano, è utile analizzare una serie di dati che mostrano l'andamento della spesa sanitaria negli ultimi anni e l'aumento percentuale del PIL confrontato con l'aumento percentuale della spesa sanitaria<sup>87</sup>.



<sup>87</sup> I dati che si stanno per esaminare sono tratti da: M. SCHEGGI, *Costi standard e livelli essenziali di assistenza. Problemi applicativi del federalismo nel settore sanitario*, Firenze, Agosto 2009.

Il grafico sopra mette in evidenza la spesa sanitaria (espressa in miliardi di euro) che si è avuta in Italia nel decennio 1999-2008. Come si vede la spesa sanitaria è cresciuta in maniera vertiginosa dal 1999 sino al 2008. I dati non cambiano se si considerano i valori attualizzati<sup>88</sup>, ovvero i valori di ogni anno riportati sullo stesso piano temporale ed epurati quindi dal fattore tempo e da fattori esogeni che ne possono condizionare l'ammontare (come l'inflazione ad esempio): tali dati mostrano un aumento della spesa sanitaria che passa dai 63,3 miliardi di euro del 1999, ai 108,9 miliardi di euro del 2008, un aumento del 40,1%. Un altro grafico (vedi sotto) mette a confronto l'incremento della spesa sanitaria pubblica e l'incremento del PIL rispetto all'anno precedente (espressi in termini percentuali):



Il grafico mostra chiaramente che l'aumento percentuale della spesa sanitaria pubblica è sempre maggiore dell'aumento percentuale del PIL rispetto all'anno precedente (eccezion fatta per gli anni 2006-2007). Inoltre,

<sup>88</sup> Tali valori sono presenti nel lavoro di Marzio Scheggi (vedi nota precedente). Si rinvia al suo lavoro per ulteriori approfondimenti.

negli ultimi tre anni si ha un rallentamento nella crescita della spesa pubblica (è pur sempre un aumento in termini percentuali della spesa sostenuta l'anno precedente, ma tra il 2006 e il 2008 l'aumento percentuale del PIL ha superato quello della spesa sanitaria). Dunque vi è stato un aumento progressivo delle risorse destinate al campo sanitario e questo «è un fatto positivo, indice di progresso e di civiltà di un Paese che considera la spesa sanitaria un investimento nel bene più prezioso per l'uomo quale è la salute. Questo [tuttavia] non può e non deve prescindere dal rispetto delle compatibilità macro economiche, soprattutto in un Paese come l'Italia che in conseguenza di una gestione disinvolta (o irresponsabile) della spesa pubblica ha accumulato un debito pubblico di dimensioni particolarmente elevate»<sup>89</sup>. Come dire che è giusto destinare tante risorse ad un settore così importante, ma si deve fare attenzione a come tali risorse sono utilizzate, perché esse sono preziose e soprattutto non in sovrabbondanza. Inoltre, se si analizzano i dati riguardanti i bilanci (sempre dal 1999 al 2008) riguardanti il settore sanitario, è possibile notare come, nonostante l'enorme ed incrementale quantità di risorse ad esso destinate, siano presenti disavanzi che si presentano di anno in anno<sup>90</sup>. Ciò che a primo impatto viene da pensare è che le risorse destinate al settore sanitario siano insufficienti a coprire il fabbisogno della popolazione. In effetti, da un confronto con tutti gli altri Paesi europei<sup>91</sup>, emerge come la spesa sanitaria complessiva (misurata come spesa pro capite) del nostro Paese sia al di sotto dei valori medi europei, nonostante l'Italia è il Paese con la maggiore percentuale di anziani presenti nel territorio<sup>92</sup>. In ossequio a questo dato

---

<sup>89</sup> M. SCHEGGI, *Costi standard e livelli essenziali di assistenza. Problemi applicativi del federalismo nel settore sanitario*, Firenze, Agosto 2009.

<sup>90</sup> Tale grafico è presente nel lavoro di Marzio Scheggi. Ad esso si rinvia per ulteriori approfondimenti.

<sup>91</sup> I dati analitici possono essere desunti dall'elaborato di Marzio Scheggi.

<sup>92</sup> Abbiamo già ricordato la maggiore incidenza che gli anziani hanno sulla spesa sanitaria rispetto ad altri soggetti appartenenti a classi di età inferiori.

verrebbe da pensare che non è la spesa sanitaria ad essere eccessiva, ma risultano insufficienti le risorse che è possibile investire nella tutela della salute, in misura preponderante a causa del debito pubblico del nostro Paese, che costringe lo Stato a destinare un'enorme quantità di risorse al pagamento di interessi passivi sul debito, non potendo così attribuire quantità di risorse superiori a settori fondamentali quali la sanità e l'istruzione ad esempio. Il problema è che lo Stato ha destinato nel corso del tempo (come si vede dai grafici sopra) grandi quantità di risorse al settore sanitario anche a costo di compromettere l'integrità del bilancio pubblico, accumulando quindi debito su debito. Adesso questa situazione non è più sostenibile: sembra ormai chiara la volontà del governo di volere mantenere i costi di gestione (in tutti i campi) al di sotto dei ricavi dello Stato. Questo significa minori risorse per tutti. Ma d'altra parte un cambiamento del genere era tanto atteso quanto dovuto: primo o poi, infatti, qualcuno quel debito lo dovrà ripagare, e se si accumula ancora debito ci ritroveremo sommersi da interessi passivi che limitano ancor di più lo spazio di manovra del governo. Così la soluzione trovata risiede nel miglioramento dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse. Queste, infatti, sono poche, ma ce le dovremo fare bastare e soprattutto dovremo utilizzarle nella migliore maniera possibile, riducendo sprechi di risorse che hanno caratterizzato la storia passata dello Stato italiano, in particolare con riferimento al settore sanitario. Avanti allora con il federalismo fiscale e con i costi standard, che permettono non solo un efficientamento nell'utilizzo di risorse, ma anche la possibilità di poter controllare l'operato di ciascuna Regione e di premiare gestioni virtuose, punendo sperperi accompagnati a gestioni disinvolute.

#### *5.3.4. Modalità di determinazione dei costi standard nella sanità*

A due anni dalla promulgazione del decreto legislativo sul federalismo fiscale, si è arrivati (finalmente, ma non ancora in maniera definitiva ed esaustiva), alla definizione dei costi standard nella sanità<sup>93</sup>. «Come da copione le Regioni benchmark dalle quali costruire i futuri costi standard saranno tre, scelte in una rosa delle 5 migliori per conti e qualità di servizi e con la postilla che non siano sotto piano di rientro. Dovranno essere poi una del nord, una del centro, e una del sud con almeno una realtà “di piccola dimensione geografica”»<sup>94</sup>. Tra le Regioni benchmark dovrà inoltre essere presente la migliore in assoluto sul territorio nazionale (quella con i conti migliori). L’anno di partenza sarà il 2013 sulla base dei bilanci di asl e ospedali del 2011. Ad oggi le tre Regioni benchmark corrispondenti all’identikit sarebbero Lombardia (quella con i conti migliori), Toscana e Basilicata, dal momento che, Abruzzo, Campania, Calabria, Lazio, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna e Sicilia sono sotto piano di rientro (e non possono concorrere per l’assegnazione dei tre posti disponibili in qualità di Regione benchmark), ed altre Regioni quali Liguria e Veneto ad esempio, hanno rimesso a posto i loro conti in extremis e con molta fatica, e sono quindi ancora da tenere sotto osservazione.

Ci sono poi due norme a favore delle Regioni virtuose: «la quota percentuale assicurata alla migliore Regione di riferimento non dovrà essere inferiore a quella assegnata l’anno precedente. In più eventuali risparmi conquistati dai governi locali rimarranno nella disponibilità delle Regioni stesse. Infine ogni due anni, previa intesa in Stato-Regioni, potranno essere rideterminati i criteri per disegnare i costi standard. Mentre

---

<sup>93</sup> La notizia è del 29 marzo 2011

<sup>94</sup> M. BARTOLONI, “Il sole 24 ore” del 29 Marzo 2011.

il ministero della salute implementerà un sistema di valutazione della qualità delle cure, monitorando efficienza ed efficacia dei servizi»<sup>95</sup>.

Può dirsi soddisfatto a metà il sud che, nonostante non ha ottenuto l'inserimento dell'indice di deprivazione (le condizioni socio economiche peggiori) tra i criteri per la definizione dei costi standard, si avvantaggerà di un piano di "interventi strutturali straordinari", tesi a sanare le carenze infrastrutturali delle Regioni del meridione ma anche delle zone montane e delle piccole isole: le condizioni in cui si trovano influiscono sui costi delle prestazioni che erogano, e di conseguenza è necessario che interventi dello Stato portino ad una situazione eguale tra tutte le Regioni da un punto di vista strutturale, di modo che nessuno parta svantaggiato rispetto all'altro. Starà poi alle capacità di ogni amministratore dimostrare con i fatti di saper gestire le risorse nella maniera più efficace ed efficiente possibile<sup>96</sup>.

L'aspetto ancor più innovativo di questa riforma risiede nel fatto che, a questa rivoluzione nelle modalità di finanziamento delle Regioni, con il passaggio dal criterio del costo storico a quello del costo standard, corrisponde un parziale (ma significativo) decentramento del potere impositivo tributario: «partirà dal 2013 la nuova architettura del fisco regionale. Da quell'anno saranno eliminati i trasferimenti dallo Stato alle Regioni, che in cambio potranno contare per un valore equivalente in termini di compartecipazione a Iva e Irpef e sulla possibilità di agire sull'aliquota delle attuali addizionali all'imposta sui redditi delle persone fisiche, con aumenti via via maggiori»<sup>97</sup>. Gli spazi di manovra delle Regioni sull'addizionale Irpef si faranno molto ampi: se, infatti, nel 2013 la maggiorazione non potrà essere superiore allo 0,5% (considerando che

---

<sup>95</sup> M. BARTOLONI, "Il sole 24 ore" del 29 Marzo 2011.

<sup>96</sup> Questo provvedimento mostra come il federalismo che si sta delineando in Italia sta prendendo sempre più la piega di un federalismo di natura cooperativa e non concorrenziale. A riguardo si vedano anche le considerazioni sul fondo perequativo fatte successivamente.

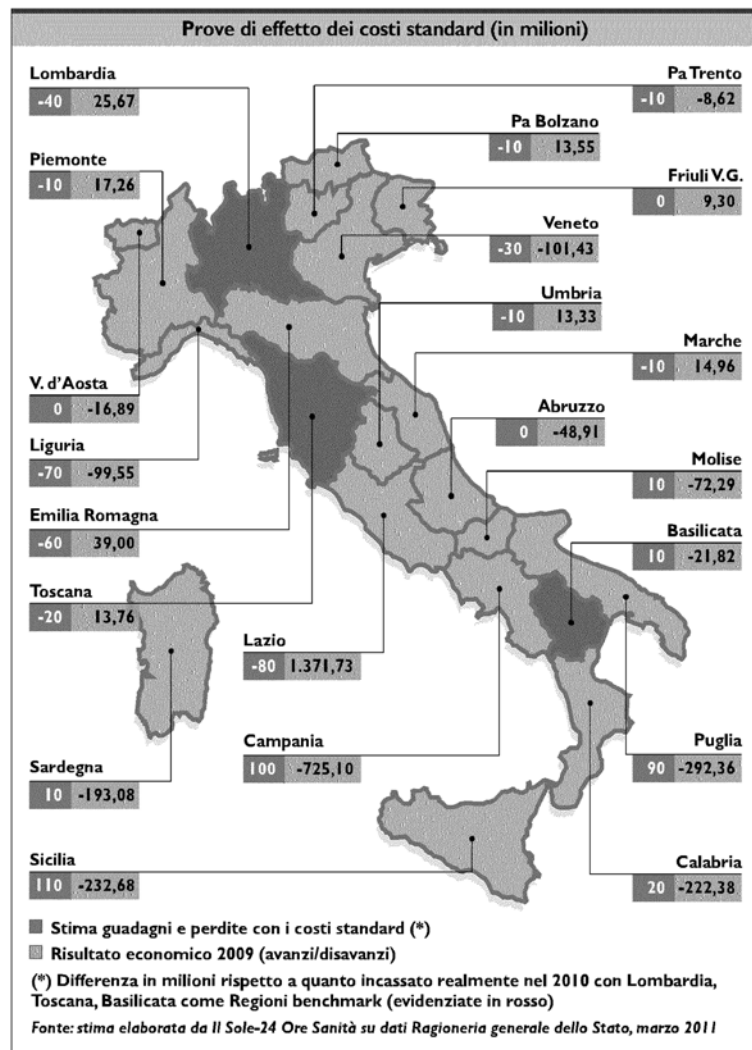
<sup>97</sup> M. BARTOLONI, "Il sole 24 ore" del 29 Marzo 2011.

l'addizionale è dello 0,9%), nel 2014 non potrà essere superiore all'1,1%, e a decorrere dal 2015 non potrà essere superiore al 2,1%. Si lascia quindi un discreto ma sufficiente spazio all'autonomia impositiva delle Regioni.

Nel grafico sotto<sup>98</sup> si mettono in evidenza i possibili effetti dell'introduzione dei costi standard per ogni Regione. Per ciascuna Regione si segnala il risultato economico del 2009 (ad esempio per la Sicilia -232,68) e la stima dei guadagni e delle perdite con i costi standard (ad esempio per la Sicilia 110), stima che è rappresentata come differenza in milioni rispetto a quanto incassato realmente nel 2010 con Lombardia, Toscana e Basilicata come regioni benchmark. Da segnalare inoltre che la simulazione è effettuata con un riparto vecchia maniera, senza le nuove pesature messe in campo per quello 2011. La simulazione evidenzia risultati positivi per molte Regioni, anche se bisognerà constatare sul campo se effettivamente questa nuova modalità di ripartizione, porterà a dei benefici generalizzati.

---

<sup>98</sup>Il grafico è tratto da "Il sole 24 ore" del 29 Marzo 2011.





### 5.3.5. *Much ado about nothing?*

Ci si propone ora di esporre una breve trattazione effettuata da Fabio Pammolli e Nicola C. Salerno<sup>99</sup>, finalizzata ad evidenziare due risultati. Il primo riguarda la distribuzione delle risorse del fondo sanitario nazionale del 2011 seguendo il benchmarking delle regioni più virtuose, senza considerare alcun indice di deprivazione. Il secondo risultato tende ad evidenziare il differenziale che emerge tra le proporzioni di riparto del 2011 e quelle del 2010 (secondo quindi i vecchi criteri).

Al primo risultato si giunge attraverso l'applicazione dell'algoritmo di riparto proposto dal CERM<sup>100</sup>, che è il seguente:

21

$$Fsn = \sum_{i=0}^{21} \beta_i * \text{fabbisogno pro capite}_{65-69} * \text{residenti nazionali}_i$$

con:

- $Fsn$  = grandezza esogena di politica economica. Rappresenta il totale delle risorse da dedicare ai LEA sanitari su scala nazionale.
- $\beta$  = sono i ratios (parametri): rapporti di fabbisogni tra fasce di età "i" e fasce di riferimento 65-69, stimati su regioni benchmark e aggiornati a frequenza non inferiore a 5 anni.
- *Fabbisogno pro capite*<sub>65-69</sub>: variabile da ricavare, ovvero il fabbisogno pro capite per la fascia di età 65-69. Il prodotto tra questo fabbisogno e i " $\beta_i$ " fornisce i fabbisogni pro capite di ciascuna fascia di età "i". I fabbisogni pro capite di ciascuna fascia di età "i" sono applicati alla struttura demografica di ogni Regione. Si ottiene il totale delle risorse destinabili a ciascuna Regione. Per costruzione, è sempre rispettato il vincolo macrofinanziario Paese (la programmazione del Fsn).

<sup>99</sup> PAMMOLLI F., SALERNO N.C., *il riparto del Fsn per il 2011. Much ado about nothing?*, 2011.

<sup>100</sup> Il CERM è un istituto di ricerca. L'acronimo sta per "competitività regole e mercati".

- *residenti nazionali*  $i$ : numero di residenti per ogni fascia di età su scala nazionale. Fonte: dati più recenti Istat.

Come si vede l'algoritmo di riparto proposto è fortemente improntato su quelle che sono le direttive espresse dalle legge 42/2009, e risulta quindi essere abbastanza significativo. Si riportano adesso, attraverso l'utilizzo di una tabella, i dati della simulazione (in termini percentuali del fondo sanitario nazionale di spettanza di ciascuna regione). Si riportano inoltre, nelle ultime due colonne, le percentuali di ripartizione del Fsn nel 2010 e il differenziale 2011-2010<sup>101</sup>.

Regioni	Umbria	Umbria- Emilia Romagna	Umbria- Emilia Romagna- Lombardia	Umbria-Emilia Romagna- Lombardia- Veneto		
	<b>fondi sanitari nazionali per il 2011 con applicazione del riparto CeRM-%</b>				<b>Riparto 2010-%</b>	<b>differenze 2011-2010</b>
Piemonte	7,82%	7,82%	7,82%	7,83%	7,50%	0,32%
Valle d'Aosta	0,21%	0,21%	0,21%	0,21%	0,21%	0,00%
Lombardia	16,15%	16,14%	16,14%	16,14%	16%	-0,05%
P.A.Bolzano	0,77%	0,77%	0,77%	0,77%	0,81%	-0,04%
P.A.Trento	0,86%	0,86%	0,86%	0,86%	0,86%	0,00%
Veneto	8,12%	8,11%	8,11%	8,11%	8,10%	0,02%
Friuli Venezia Giulia	2,24%	2,24%	2,24%	2,24%	2,10%	0,14%
Liguria	3,13%	3,12%	3,13%	3,13%	2,94%	0,19%
Emilia Romagna	7,74%	7,73%	7,74%	7,74%	7,38%	0,36%
Toscana	6,68%	6,67%	6,68%	6,69%	6,36%	0,32%
Umbria	1,59%	1,59%	1,59%	1,60%	1,53%	0,06%
Marche	2,76%	2,76%	2,76%	2,76%	2,67%	0,09%
Lazio	9,26%	9,26%	9,26%	9,26%	9,32%	-0,06%
Abruzzo	2,29%	2,29%	2,29%	2,29%	2,24%	0,05%
Molise	0,56%	0,56%	0,56%	0,56%	0,54%	0,02%

<sup>101</sup>I dati sono tratti da: PAMMOLLI F., SALERNO N.C., *il riparto del fsn per il 2011. Much ado about nothing?*, 2011.

Campania	8,60%	8,61%	8,60%	8,58%	9,31%	-0,71%
Puglia	6,39%	6,40%	6,39%	6,39%	6,65%	-0,26%
Basilicata	0,97%	0,97%	0,97%	0,97%	0,99%	-0,02%
Calabria	3,22%	3,22%	3,22%	3,21%	3,31%	-0,09%
Sicilia	7,94%	7,94%	7,94%	7,93%	8,22%	-0,28%
Sardegna	2,71%	2,72%	2,71%	2,71%	2,76%	-0,05%
Somma	100	100	100	100	100	100

Due considerazioni emergono da un'analisi approfondita dei dati. La prima attiene al fatto che le quote di ripartizione del fondo sanitario nazionale per il 2011 stimate con l'algoritmo sopra specificato, cambiano di pochissimi punti percentuali (a volte restano proprio tali e quali), sia che si consideri una sola Regione benchmark (l'Umbria nella prima colonna), sia che si considerino due Regioni benchmark (Umbria ed Emilia Romagna nella seconda colonna), sia che si considerino tre Regioni benchmark (Umbria, Emilia Romagna e Lombardia nella terza colonna), sia che si considerino quattro Regioni benchmark (Umbria, Emilia Romagna, Lombardia e Veneto nella quarta colonna). Tuttavia, la considerazione di maggior rilievo che va fatta e che, a dire il vero, lascia un po' perplessi, riguarda le differenze che emergerebbero tra le percentuali di riparto del 2010 e quelle stimate per il 2011. Le differenze sono esigue: si va dallo scarto massimo in riduzione di -0,72 punti percentuale della Campania, allo scarto massimo in aumento di +0,25 punti percentuale dell'Emilia Romagna. La maggior parte degli scarti (12 Regioni) ha ordine di grandezza pari alla seconda cifra decimale di punto percentuale. Alla luce di questi dati, ci si chiede quali possano essere i vantaggi derivanti da questa nuova metodologia di ripartizione delle risorse, e se effettivamente questi vantaggi siano reali o sia stato creato un impianto artificioso e complesso la cui creazione ha assorbito tempo e denaro, ma che alla fine risulta essere fine a se stesso e

produce risultati per lo più coincidenti con quelli ottenuti con il metodo “vecchio”. Insomma viene da chiedersi: “much ado about nothing?”. Sicuramente lo sforzo non è stato vano, e, se tuttavia devono ancora essere determinate in maniera puntuale le modalità di perequazione delle infrastrutture e le modalità di convergenza della spesa agli standard, si può dire che lo scenario in questa sede esaminato porta a tre vantaggi. Il primo attiene al fatto che «si metterebbero subito in chiaro le regole di riparto che devono guidare la suddivisione del Fsn nella prospettiva di finanziamento top-down. Queste regole non sarebbero “sporcate” dall’inclusione di parametri di riparto che tentassero di inglobare correttivi di transizione, e così avrebbero un forte valore informativo e simbolico, esse stesse un benchmark»<sup>102</sup>. Il secondo vantaggio attiene al fatto che «la transizione si concentrerebbe sulle due azioni che effettivamente devono andare ad esaurimento/realizzazione nel corso della stessa transizione, e che, condotte ad hoc e “fuori linea” rispetto alla programmazione del Fsn e alla sua ripartizione, possono guadagnare in capacità di verifica, concretezza, efficacia e irreversibilità. Tra l’altro, l’adeguatezza infrastrutturale influenza il livello di efficienza/qualità della spesa, così come l’efficienza/qualità della spesa libera risorse reinvestibili nell’ammodernamento infrastrutturale»<sup>103</sup>. Il terzo vantaggio è riconducibile al risparmio di tempo che si otterrebbe nella fase di contrattazioni tra le regioni per le modalità di ripartizione del Fondo sanitario nazionale. Ogni anno, infatti, le regioni si riuniscono per decidere come ripartire il fondo, secondo quali criteri, e, dal momento che non vi sono modalità prestabilite di ripartizione, spesso avviene che le decisioni

---

<sup>102</sup> PAMMOLLI F., SALERNO N.C., *il riparto del fsn per il 2011. Much ado about nothing?*, 2011.

<sup>103</sup> PAMMOLLI F., SALERNO N.C., *il riparto del fsn per il 2011. Much ado about nothing?*, 2011.

vengono prese “fuori tempo massimo” rispetto alle esigenze di governo e alle scadenze di finanza pubblica. Questo problema è facilmente risolvibile attraverso l’implementazione di un impianto di ripartizione come sopra descritto. Inoltre il problema della ripartizione è stato parzialmente risolto, concedendo alle regioni una “semi-autonomia” tributaria. Infatti, come detto precedentemente, esse saranno finanziate sulla base di compartecipazioni a tributi erariali, con la possibilità di poter variare le aliquote all’interno di un determinato range di valori. Dunque, autonomia tributaria<sup>104</sup>, che comporta un potere di spesa, che genera una responsabilità individuale in capo all’ente. I vantaggi ci sono e devono essere presi in considerazione e analizzati. Il nuovo impianto funziona e mira a quell’obiettivo che l’intera manovra federalista punta a raggiungere: l’efficienza.

### *5.3.6. Conclusioni*

Da questa breve, ma spero esaustiva trattazione dei problemi che affliggono il settore sanitario, e che si stanno cercando di risolvere attraverso la riforma federalista, emerge una considerazione importante: le modalità di determinazione dei fabbisogni sono molteplici, così come sono innumerevoli le modalità attraverso cui si può andare a determinare la spesa che un determinato ente deve sostenere e quindi le risorse che ad esso devono essere assegnate, poiché molti possono essere i criteri che possono essere utilizzati. Alcuni hanno natura sociale, altri natura economica, altri natura politica, e non è mai facile riuscire a mettere d’accordo tutti su quelli da utilizzare e su quelli da non prendere proprio in considerazione. Si potrebbe allora ragionare “dietro il velo dell’ignoranza” così come propone Rawls che, parlando del contratto sociale, dice che esso può essere

---

<sup>104</sup> Che resta tuttavia parziale, poiché le maggiori entrate delle regioni sono dovute alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali.

correttamente definito solo se si immagina che gli individui nella posizione originaria non sappiano quale sarà il ruolo che a loro sarà riservato dalla sorte nella società che deve essere costruita. Infatti, per quanto un individuo possa sforzarsi di essere oggettivo, le sue opinioni sul diritto di proprietà, ad esempio, possono essere ben diverse, a seconda che non possieda nulla o disponga di un patrimonio ingente. Una posizione molto forte quella espressa da Rawls, padre dell'egualitarismo, che, da un lato è facilmente condivisibile, mentre dall'altro, è di difficile implementazione nella realtà a causa di motivazioni di natura politica e di interessi personali: è proprio difficile ragionare "dietro il velo dell'ignoranza". Ed allora in un modo o nell'altro bisogna trovare un accordo. Molti passi avanti sono stati fatti con la legge sul federalismo fiscale relativa alla determinazione dei costi standard, alla scelta delle regioni benchmark e alla modalità di finanziamento delle regioni. La scelta può piacere o non piacere. Tuttavia, così come nella parabola del giusto libertino, Don Giovanni de' Giusti decise di continuare a dare a ciascuno dei suoi figli secondo il loro bisogno e si mise ad essere più presente nella vita dei figli per aiutarli a crescere, ed a diventare onesti ed educati, a rispettare i loro doveri e a non sperperare i loro denari in futili utilizzi, allo stesso modo lo Stato dovrebbe comportarsi con le proprie "figlie Regioni", crescendole sulla base di sani principi morali ed intellettuali, improntati ad un efficiente ed efficace utilizzo delle risorse finalizzato al soddisfacimento dei bisogni della popolazione.

#### **5.4. LEP e costi standard dell'istruzione**

Nel campo dell'istruzione vi è una suddivisione delle competenze su tre livelli: «lo Stato ha competenza esclusiva riguardo alle norme generali sull'istruzione e alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Le Regioni hanno competenza legislativa concorrente nel rispetto dei principi

fondamentali emanati con legge dello Stato. I comuni e le province provvedono a fornire gli edifici scolastici e a coprire le spese connesse a tali strutture»<sup>105</sup>. L'autonomia delle istituzioni scolastiche è costituzionalmente garantita ex articolo 117, anche se, da un punto di vista sostanziale, le istituzioni scolastiche hanno disponibilità non vincolate per il solo 3% del totale delle risorse messe loro a disposizione<sup>106</sup>. Nel campo dei LEP e dei costi standard bisogna dire che la maggior parte del lavoro è già stata fatta in passato, anche se ci sono difficoltà applicative che riguardano principalmente il groviglio di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali (Comuni e Province).

I livelli essenziali delle prestazioni nel campo dell'istruzione sono già stati definiti con leggi passate. Decretare, infatti, l'esistenza della scuola dell'obbligo e definire l'età al di sotto della quale si deve obbligatoriamente frequentare la scuola, e quindi il numero di anni di studio obbligatorio, non significa altro che stabilire un predeterminato livello di servizio di cui tutti devono beneficiare. Inoltre è già stabilito il numero di ore di lezione di cui gli studenti devono fruire, la dimensione massima delle classi, il rapporto docenti/studenti. Quindi sono già molti i parametri presi in considerazione che permettono di percorrere la strada verso il nuovo modello in maniera più agevole. Per quanto concerne la definizione dei costi standard, si può considerare un'unica categoria di macro-costi che riguarda il personale docente e non docente<sup>107</sup>, categoria che assorbe la quasi totalità dei costi in quest'ambito. Si sono applicati per la determinazione dei costi standard il

---

<sup>105</sup> C. BURATTI, *federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, università di Padova, Dicembre 2009.

<sup>106</sup> Questo a causa di una serie di norme statali che limitano, di fatto, il potere di spesa delle istituzioni scolastiche.

<sup>107</sup> Con personale non docente ci si riferisce a: dirigenti, personale tecnico, personale ausiliario e amministrativo.

Ministero dell'Istruzione, il Ministero dell'Economia e delle Finanze<sup>108</sup>, e la commissione tecnica per la finanza pubblica. La soluzione al problema è alla stesso tempo semplice ed elegante. «Parte dalle previsioni demografiche Istat per stimare il numero di studenti per ogni ordine e grado di scuola. Da qui si passa alla stima del numero di classi necessarie tenendo conto della normativa riguardo alla dimensione delle classi, della disponibilità di strutture scolastiche (con le relative caratteristiche) e dei fattori ambientali (dimensione dei comuni, orografia, distanze fra le scuole). Le classi determinano, infine, il fabbisogno di docenti»<sup>109</sup>. Gli studiosi hanno considerato nell'analisi il solo personale docente, trascurando quello non docente. Questa scelta è determinata dal fatto che i costi maggiori sono assorbiti proprio dal personale docente. Tuttavia non è molto difficile andare a stimare la quantità di personale non docente necessario per ogni istituto: bisognerà definire in che rapporto dovranno stare studenti e personale non docente<sup>110</sup>. Una valutazione che è giusto fare, è che in questo caso non vi è un vero e proprio calcolo del costo standard, e quindi la legge 42/2009 non è applicata in maniera analitica, poiché vi è solamente un calcolo del “numero di teste” e non un calcolo di natura monetaria. Non dovrebbe però essere molto difficile (anzi lo si dovrà sicuramente fare per calcolare il fabbisogno della singola regione) calcolare il costo di ogni singolo insegnante, anche se i fattori che incidono su quel costo sono molteplici: se l'insegnante è di ruolo o supplente; se è laureato o non lo è; il tipo di scuola in cui insegna; l'anzianità di servizio.

---

<sup>108</sup> Siamo nel 2007. Il ministro delle finanze e quell'epoca era Padoa-Schioppa.

<sup>109</sup> C. BURATTI, *federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, università di Padova, Dicembre 2009.

<sup>110</sup> In poche parole la domanda da porsi è: dato il fabbisogno degli studenti e il livello di servizi da garantire, una persona non docente, a quanti compiti è in grado di ottemperare? Quanti studenti “soddisfa”?



Infine, sono due i problemi che sorgono nell'applicazione di questo modello nel campo dell'istruzione e sono, uno di natura amministrativa, e uno di natura strutturale. Il primo problema riguarda il fatto che da un punto di vista giuridico (ex art. 117), le Regioni hanno competenza legislativa concorrente nella materia "istruzione". Inoltre le istituzioni scolastiche godono di ampia autonomia (solo sulla carta come si è visto). Tutto ciò richiederebbe<sup>111</sup> il trasferimento alle Regioni di tutto il personale dirigente, insegnante e ATA, che ad oggi è alle dipendenze dello Stato. Questo avrebbe come conseguenza il trasferimento alle Regioni di importanti risorse finanziarie, e, qualora il fabbisogno di ogni singola Regione non fosse determinato in maniera puntuale e precisa<sup>112</sup>, non si otterrebbe il risultato desiderato. Senza contare che lo Stato perderebbe il controllo su una parte ingente di risorse, e in questo momento non può proprio permetterlo<sup>113</sup>. Così la soluzione ottimale sembra quella di lasciare il personale scolastico, docente e non docente, alle dipendenze dello Stato, pur dipendendo funzionalmente dalle Regioni, il cui compito preponderante diventerebbe quello prevedere i fabbisogni di personale a livello provinciale e di singola istituzione scolastica, sulla base di dati raccolti dagliUSR (uffici scolastici regionali), organo periferico del Ministero dell'Istruzione, che passerebbe sotto il controllo proprio delle Regioni. Il secondo problema attiene al fatto che tutti ragionamenti fatti su questo tema sono validi fino a quando si parla di scuola dell'obbligo, ma sorgono i primi problemi non appena si parla di scuole secondarie superiori che pongono problemi nell'applicazione della legge delega «a causa della vasta

---

<sup>111</sup> Verrebbe da dire "dura lex sed lex"

<sup>112</sup> Abbiamo sopra visto che sul costo di un insegnante incidono svariati fattori.

<sup>113</sup> Più volte Tremonti, attuale Ministro dell'economia e delle finanze, ha ricordato come la priorità dell'Italia in questo momento sia quella di "tenere i conti in ordine" data l'entità del nostro debito pubblico e la crisi che ci ha attraversato in questi anni e ci continua ad attraversare e che potrebbe mettere a repentaglio la stabilità del paese. Per far questo il Ministro ha bisogno di tenere sotto controllo quante più variabili possibili.

gamma di opzioni offerte ai ragazzi e alle loro famiglie circa il tipo di scuola da frequentare. Le previsioni degli organici possono diventare più incerte e la specializzazione dei docenti ne limita la flessibilità d'impiego (ovvero il loro trasferimento da una scuola all'altra, anche di diverso tipo). Problemi si hanno anche riguardo all'istruzione per adulti, la formazione permanente e la formazione prescolastica, dove i livelli essenziali sono di più incerta definizione e si può avere una significativa presenza di scuole non statali (di cui forse<sup>114</sup> si dovrebbe tenere conto)<sup>115</sup>. Problemi non di poco conto ma comunque risolvibili con l'impegno e la perseveranza che, a tratti, il nostro governo ha mostrato di avere.

### **5.5. LEP e costi standard nell'assistenza sociale**

La definizione dei LEP nel campo dell'assistenza sociale risulta assai difficoltosa. Molti sono gli scogli che devono ancora essere superati e le soluzioni da "inventare" a problemi di difficile risoluzione, nonostante vi sia già la definizione di LIVEAS (livelli essenziali delle prestazioni assistenziali). Tuttavia i LIVEAS alla pari dei LEA «sono un puro elenco di misure, interventi e prestazioni riferite a diverse aree di bisogno<sup>116</sup>, senza alcuna specificazione dei livelli di offerta da garantire ai cittadini»<sup>117</sup>. I servizi assistenziali elencati nell'art. 22 della legge 328/2000 sono molti e soprattutto eterogenei: si va dalle misure di contrasto della povertà, agli interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio, alle misure di sostegno per le donne in difficoltà, all'assistenza agli anziani non

---

<sup>114</sup> L'autore scrive "forse", ma io direi meglio "sicuramente".

<sup>115</sup> C. BURATTI, *federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, università di Padova, Dicembre 2009.

<sup>116</sup> Per ulteriori dettagli si veda l'art.22 della legge n. 328/2000, "legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

<sup>117</sup> C. BURATTI, *federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, università di Padova, Dicembre 2009.

autosufficienti, alla fornitura di servizi ai portatori di handicap. L'elenco sembra completo ed esaustivo, ma oltre al già citato problema relativo al fatto che non c'è la specificazione dei livelli di offerta da garantire ai cittadini, un'ulteriore problematica sorge all'orizzonte: ognuno di questi servizi può essere reso secondo modalità differenti. In altre parole, uno stesso bisogno, può essere soddisfatto con interventi di diverso tipo, che ottengono uno stesso risultato finale. Tuttavia, non è assolutamente detto che uno stesso intervento sia adatto alle diverse tipologie di situazioni. Un esempio chiarirà meglio il punto: l'assistenza agli anziani non autosufficienti può essere erogata in cinque modi differenti<sup>118</sup>:

- 1) Attraverso le RSA (residenze sanitarie assistenziali)
- 2) Attraverso l'ADI (assistenza infermieristica a domicilio) fornita dalle ASL
- 3) Attraverso l'accoglienza in residenze per anziani
- 4) Attraverso il servizio di assistenza domiciliare (SAD)
- 5) Attraverso l'erogazione di contributi per coprire i costi della badante o dell'assistenza infermieristica scelta dall'assistito.

Come si vede, gli interventi possibili sono tanti e non ve ne è uno sbagliato o meno giusto rispetto ad un altro. Ci sono solo interventi più idonei ad un certo tipo di situazione ed interventi maggiormente adatti ad altre peculiari situazioni. Senza contare che i vari interventi hanno costi differenti tra loro. Se ad esempio la famiglia dell'assistito ha la possibilità di tenere l'anziano presso di sé, le soluzioni più idonee potranno essere quelle dell'assistenza

---

<sup>118</sup> L'esempio è tratto da: C. BURATTI, *federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, università di Padova, Dicembre 2009.

domiciliare e l'erogazione di contributi per coprire i costi sostenuti, ma sicuramente non si dovrà proporre uno spostamento dell'assistito in residenze assistenziali, poiché non necessario e di gran lunga più costoso in termini monetari ma anche psicologici (derivanti dal fatto che l'anziano viene sradicato dal suo ambiente per essere ricoverato in una struttura ospedaliera a lui del tutto ignota e all'interno della quale dovrà integrarsi). Chiaramente, se l'assistito non ha una famiglia dietro che di lui può prendersi cura, l'accoglienza in residenze per anziani o in residenze sanitarie assistenziali, è la soluzione più efficiente ed efficace. Questo è solo un esempio che riguarda l'assistenza agli anziani, ma molteplici se ne potrebbero fare in tutti i campi dell'assistenza sociale. Tutto ciò per dimostrare che ad una stessa domanda ci sono più risposte (potenzialmente tutte esatte), a uno stesso problema ci sono più soluzioni. Bisogna dunque capire qual è il mix giusto di interventi da fornire alle diverse Regioni. Infatti, è stato notato che vi sono delle differenze tra le diverse Regioni (in un'ottica un po' più ampia si potrebbe dividere l'Italia in macroaree), ognuna delle quali preferisce una tipologia di intervento differente per soddisfare uno stesso bisogno. Da ciò si deduce che «l'espressione "livelli essenziali delle prestazioni" non può significare uguali livelli di servizi rispetto alla popolazione residente e tanto meno uguale spesa pro capite. I LEP devono, invece, essere intesi come uguale livello delle prestazioni *a parità di bisogni*»<sup>119</sup>. Proprio per la stima di questi bisogni e per l'implementazione delle modalità con cui questi devono essere soddisfatti, possono essere seguite due procedure: una procedura analitica, che risulta però complessa, costosa, e richiede tempi lunghi di attuazione, e una

---

<sup>119</sup> C. BURATTI, *federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, università di Padova, Dicembre 2009.

procedura molto più semplice e snella elaborata dal “gruppo di lavoro per la predisposizione di piani d’azione per la valutazione e il monitoraggio del sistema integrato dei servizi” istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali – direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale. La prima procedura (quella analitica), si articola in 3 fasi (il percorso logico seguito è molto simile a quello declinato precedentemente per quanto concerne il processo di assegnazione delle risorse nel campo della sanità) consequenziali e strettamente correlate tra loro. In primo luogo vi deve essere «l’identificazione dei soggetti bisognosi sulla base di statistiche demografiche, sociali ed epidemiologiche e di altre eventuali informazioni statistiche (anche raccolte attraverso indagini *ad hoc*); in secondo luogo, l’esplicitazione dei fattori che determinano le modalità appropriate di soddisfacimento dei bisogni (in altri termini i *drivers* delle scelte: per esempio, ricovero o assistenza domiciliare?); in terzo luogo la stima dei fabbisogni finanziari sulla base dei costi standard delle *modalità appropriate di soddisfacimento dei bisogni*»<sup>120</sup>. Una procedura così fatta, è molto puntuale e precisa nell’individuazione dei fabbisogni, nella loro analisi e nel loro soddisfacimento, ma richiede anche una grande quantità di tempo per poter essere messa in atto ed anche un grande dispendio di risorse, poiché vi è una grande mole di informazioni che devono essere raccolte per potere implementare un tale processo. Inoltre è una procedura che si concentra sul singolo bisogno sociale e deve essere quindi ripetuta tante volte, quanti sono i bisogni sociali presenti da soddisfare (chiaramente questo fa lievitare enormemente i costi). Così questa procedura deve essere

---

<sup>120</sup> C. BURATTI, *federalismo fiscale all’italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, università di Padova, Dicembre 2009.

utilizzata solo per pochi bisogni sociali (ad esempio assistenza agli anziani e asili nido), ovvero quei bisogni il cui soddisfacimento è di vitale importanza per i cittadini, e quindi in quei settori dove il vantaggio relativo al soddisfacimento del bisogno è maggiore dei costi sostenuti per poterlo soddisfare, ovvero in quei settori dove, attraverso questa procedura, si produce «un *matching* più preciso tra risorse finanziarie attribuite e bisogni da soddisfare»<sup>121</sup>. La seconda procedura, di gran lunga più snella e di più semplice attuazione (ma non mancano di certo i problemi), associa a 7 aree di fabbisogno, 7 macro-prestazioni che possono essere rese per il soddisfacimento dei bisogni. Le aree di fabbisogno sono in linea di massima quelle già enunciate nella legge n.328/2000, e sono:

- Povertà ed emarginazione grave
- Responsabilità parentali e minori
- Disabili
- Anziani
- Dipendenze
- Immigrazione<sup>122</sup>
- Cittadinanza<sup>123</sup>

Per il soddisfacimento di questi bisogni, possono essere erogate delle macro-prestazioni caratterizzate da una relativa omogeneità:

- Contributi economici
- Servizi residenziali

---

<sup>121</sup> C. BURATTI, *federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, università di Padova, Dicembre 2009.

<sup>122</sup> Questa area di fabbisogno non è contenuta nella legge 328/2000, ma è stata aggiunta dal gruppo di lavoro che ha ideato questa metodologia.

<sup>123</sup> Anche per questa area di fabbisogno vale la considerazione fatta nella nota precedente.

- Servizi semi-residenziali o diurni
- Servizi domiciliari
- Interventi per l’inserimento sociale e azioni di integrazione sociale
- Servizi per la promozione sociale e la socializzazione
- Attività di servizio sociale e professionale.

«Sulla base di questa matrice (aree di fabbisogno-macroprestazioni) sono stati rilevati i dati a livello regionale. In seguito, i fabbisogni delle singole Regioni sono stati stimati assumendo per ogni area di bisogno un rapporto minimo garantito tra macro-prestazioni e bisogni misurati da appositi indicatori statistici (in genere basati su dati demografici)»<sup>124</sup>. Questo valore minimo rappresenta quel valore che nella legge delega 42/2009 è definito come “livello essenziale delle prestazioni”. Chiaramente il governo dovrà scegliere il livello minimo da garantire sulla base di quelli che sono i vincoli del bilancio pubblico e gli obiettivi sociali che si vogliono perseguire. Tuttavia questa procedura porta a due inconvenienti. Il primo riguarda l’impatto sul bilancio pubblico, poiché alla maggiore copertura dei bisogni nelle Regioni svantaggiate non corrisponde un risparmio nelle Regioni più dotate di servizi sociali. Troppo oneroso dunque, ma così come prevede la legge delega n.42/2009, si potrebbe applicare in tutte le Regioni, il medesimo grado di copertura dei fabbisogni, e il problema sarebbe superato. Ma l’inconveniente di maggiore rilevanza di questa metodologia riguarda l’assunzione implicita al meccanismo stesso, che lo stesso mix di servizi sia idoneo a soddisfare la stessa prestazione in Regioni diverse. In

---

<sup>124</sup> C. BURATTI, *federalismo fiscale all’italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, università di Padova, Dicembre 2009.

realtà (come detto anche in precedenza) non è assolutamente così: non è per nulla scontato che uno stesso mix di prestazioni utilizzato in una determinata Regione per il soddisfacimento di un bisogno, sia valido anche in una diversa Regione che, si può differenziare dalle altre per una situazione ambientale e culturale differente, e che richiede quindi macro-prestazioni diverse per il soddisfacimento del medesimo bisogno.

Un ulteriore problematica nel campo dell'assistenza sociale (non riguarda nello specifico una procedura o una metodologia) riguarda il fatto che sono molteplici i soggetti che operano in questo campo: lo Stato, le Regioni e i vari enti locali. Lo stato ad esempio eroga le pensioni di guerra ed altre tipologie di pensioni (per invalidi civili ad esempio) attraverso l'INPS. Le Regioni hanno per lo più funzioni di coordinamento tra Stato ed enti territoriali. Gli enti territoriali svolgono tutte le funzioni amministrative ed erogano loro stessi varie tipologie di servizi e provvidenze economiche (eccezion fatto per ciò che è di competenza dello Stato). Dunque, «nel fissare i LEP bisognerebbe tenere presente che nel settore operano diversi soggetti pubblici e che il soddisfacimento dei bisogni socio assistenziali è responsabilità comune di tutti. Ovvero, il fabbisogno di spesa regionale non dovrebbe essere pari al prodotto tra LEP e rispettivi costi standard, se altri enti concorrono con risorse autonome all'offerta dei livelli essenziali»<sup>125</sup>. Infatti, molti servizi erogati da un ente vengono considerati sostitutivi di servizi erogati da altri enti. Questo e altri fattori devono essere tenuti in considerazione nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, altrimenti, un sistema che nasce con l'obiettivo di rendere più efficienti ed

---

<sup>125</sup> C. BURATTI, *federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, università di Padova, Dicembre 2009.



efficaci i processi, può trasformarsi in un'arma a doppio taglio, che aumenta ed incoraggia ancora di più gli sperperi e le inefficienze.

## 6. Conclusioni

Siamo giunti al termine di questa breve panoramica sul federalismo fiscale nel suo complesso. Ci si è concentrati maggiormente sul tema dei livelli essenziali delle prestazioni e sulle modalità di determinazione del costo standard, soprattutto nel settore sanitario, poiché questo è sembrato uno dei temi più importanti della riforma federalista, anche se non il solo<sup>126</sup>. Molte sono, infatti, le questioni di estremo interesse trattate all'interno della legge n.42 del 5 maggio 2009, ma la loro integrale trattazione richiederebbe molto tempo, e dunque si rinvia ad altri testi per una più approfondita analisi di tutte quelle questioni di cui si è solamente accennato nei capitoli precedenti. Tuttavia, una questione di estrema importanza che ritengo assolutamente doveroso ricordare, riguarda una delle maggiori critiche che vengono mosse al modello di federalismo puro. «In sintesi, si afferma che in uno Stato caratterizzato da marcate differenze socioeconomiche tra circoscrizioni territoriali, il modello puro del federalismo obbligherebbe le circoscrizioni economicamente meno sviluppate, e quindi con imponibili fiscali procapite minori, ad offrire servizi pubblici di livello più basso, quantitativo e qualitativo. Questo risultato aggraverebbe i divari territoriali e potrebbe anche indurre flussi migratori verso le circoscrizioni più ricche, con noti costi economici e sociali. La risposta a tale critica è la “perequazione”, ovvero la redistribuzione di risorse dalle circoscrizioni più ricche a quelle più povere»<sup>127</sup>. Bisogna dire che la perequazione può essere di due tipi: la perequazione verticale consiste nell'intervento dello Stato

---

<sup>126</sup> Si pensi all'importanza del tema della “concorrenza fiscale orizzontale e verticale”.

<sup>127</sup> A. CREMONESE, R. VALIANI, *gli effetti distributivi del federalismo fiscale*, Settembre 2010.

che ridistribuisce le risorse fra le regioni; la perequazione orizzontale consiste, invece, in compensazioni che vengono fatte tra enti dello stesso livello (quindi direttamente tra le regioni). Le due tipologie di perequazione possono coesistere all'interno dello stesso sistema, così come è evidente dal caso tedesco, che risulta essere sicuramente l'esempio più evidente di come uno Stato, per lunghi anni diviso in due parti totalmente diversificate da un punto di vista economico e non solo, sia riuscito, attraverso la riforma federalista (e attraverso un impianto perequativo efficace) a riequilibrare il divario economico che esisteva tra la parte ovest e la parte est del paese, e a ritrovare quella "coesione sociale" che l'Unione Europea ha posto ad obiettivo degli Stati membri. La perequazione è quindi uno strumento di cui in Italia si dovrà fare ampiamente uso, per evitare che le differenze tra nord e sud del paese si facciano ancora più marcate di quanto già non siano. Anzi, il federalismo fiscale può rappresentare lo strumento attraverso cui riavvicinare quelle parti del paese che ormai di sembrano tra loro distanti mille miglia<sup>128</sup>. Dunque, un federalismo fiscale per unire, non per dividere. Un federalismo fiscale che possa essere il presupposto di una fase di *crescita* dell'intero Paese. Infatti, il nostro Paese si trova in una situazione estremamente difficile: il debito pubblico continua a crescere vertiginosamente<sup>129</sup>; le agenzie di rating<sup>130</sup> hanno deciso di mettere sotto esame il rating dell'Italia<sup>131</sup> in vista di un possibile downgrade; la crescita è troppo lenta, ma soprattutto non sufficiente per quella che è la situazione Italiana. L'Unione Europea, ha, infatti, chiesto all'Italia di rientrare entro vent'anni, all'interno di quelli che sono i parametri definiti nel trattato di Maastricht, ovvero: deficit pubblico non superiore al 3% del PIL e debito

---

<sup>128</sup> Si è già detto precedentemente che il tipo di federalismo che si sta delineando in Italia, è un federalismo di natura cooperativa, e non competitiva.

<sup>129</sup> Gli ultimi dati mostrano come esso sia giunto alla soglia dei 120 punti percentuale del PIL.

<sup>130</sup> Di cui una delle più importanti è "Moody's".

<sup>131</sup> In questo momento il rating dell'Italia è "Aa2".

pubblico al di sotto del 60% del PIL. Un'impresa non da poco attende lo Stato italiano. La soluzione a questo problema, che ci eviterebbe di fare la fine della Grecia, consiste nell'intraprendere un percorso di crescita economica<sup>132</sup>, che ci permetta di ripagare quell'enorme quantità di debito che si è andata accumulando nel tempo a causa di inefficienze, sperperi e dissipazioni. Ed allora il punto di partenza di questo processo di crescita potrebbe essere proprio il federalismo fiscale, la cui ideologia è ormai parte integrante di questo secolo. A dimostrazione di ciò, basti notare come tutti i paesi più sviluppati adottino un sistema federale: Stati Uniti, Germania, Cina, India, Spagna, Francia, Canada, Russia (l'elenco potrebbe continuare ancora per molto). In Italia, questo lo si è capito, ed è evidente l'impegno di tutti<sup>133</sup> per l'implementazione di un processo nuovo e rivoluzionario, che ci auguriamo porti alla crescita del nostro paese e ad un miglioramento generalizzato del benessere. La strada è ancora lunga e piena di ostacoli, come riconosciuto da tutti<sup>134</sup>, esperti e non, ma con l'impegno e la dedizione propri di chi vuole realizzare un grande progetto per tutta la Nazione, nell'arco di cinque anni, si può arrivare all'applicazione completa e totale della riforma federalista, che speriamo porti l'Italia al livello delle potenze mondiali quali Germania e Stati Uniti che, inutile negarlo, in questo momento sono "un passo avanti" a noi.

---

<sup>132</sup> Che la soluzione al "problema Italiano" possa essere quello della crescita, è un pensiero di molte persone autorevoli quali Mario Draghi (attualmente governatore della Banca d'Italia), e Giuliano Amato (presidente del consiglio dei ministri negli anni 90', e stimatissimo politico, giurista e docente), che in più occasioni hanno ricordato l'importanza della crescita di un paese.

<sup>133</sup> Anche partiti politici di sinistra credono nella riforma federalista.

<sup>134</sup> In primis da Giulio Tremonti.

## Bibliografia

ANTONELLI V., RONGA U., VERGOTTINI M., VITE E., *Il federalismo fiscale*, Gennaio 2011.

ANTONINI L., *Le sette bugie del federalismo fiscale*, 23 Novembre 2010.

BERNARDI L., GANDULLIA L., *Federalismo fiscale in Europa e in Italia*.

BIASIOLI S., *Tra federalismo sanitario e costo standard*, Roma, 6 Ottobre 2008.

BIN R., *Verso il “federalismo fiscale” o ritorno al 1865?*, 2010.

BIZIOLI G., *Cosa resta del federalismo fiscale?*, 24 gennaio 2011.

BIZIOLI G., *Il federalismo fiscale*, 2010.

BONIZZI ML., MODANESI G., *Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni dei servizi per il lavoro della provincia di Verona*, Verona, 10 giugno 2010.

BOSI P., *Corso di scienza delle finanze*, 2010.

BRUSA L., *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, 2010.

BURATTI C., *Federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, università di Padova, Dicembre 2009.

CERNIGLIA F., *La partita aperta del federalismo fiscale*, 2009.

CISLAGHI C., *Costi standard-un po' di chiarezza forse è utile...*, università di Milano e Agenas, 2010.

CISLAGHI C., *Riflessioni sui criteri da utilizzare per il riparto del fabbisogno sanitario*, Roma, 30 Aprile 2010.

COPPOLA G., *Le prospettive del federalismo fiscale*, 25 Settembre 2010.

COSTI B., *Federalismo: rischi e opportunità di una riforma che rivoluziona la finanza pubblica*, 2010.

CREMONESE A., VALIANI R., *Gli effetti distributivi del federalismo fiscale*, Settembre 2010.

DE PAOLIS A., *Costi standard*, Roma, 2010.

GIANNOLA A., *Il mezzogiorno nell'economia italiana. Nord e Sud a 150 anni dall'unità*, 7 Settembre 2010.

GIARDA P., *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova costituzione*, Gennaio 2002.

GRAZZINI L., PETRETTO A., *Coordinamento e concorrenza fiscale nei processi di federalismo*, università di Firenze, Maggio 2004.

MAJOCCHI A., *Theories of fiscal federalism and the European experience*, working paper n. 608, dipartimento di economia pubblica e territoriale – università di Pavia, Giugno 2008.

OLIVIERI PENNESI S., *Fabbisogni e costi standard cardini del federalismo fiscale... sostenibile*, 2011.

PAMMOLLI F., SALERNO N.C., *Il riparto del fsn per il 2011. Much ado about nothing?*, 2011.

PETRETTO A., *La matematica (ipotetica) della legge delega sul federalismo fiscale*, 2009.

PISAURO G., *Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale*, 2009.

RANUCCI S., *Il ruolo dell'ente locale nell'attività di accertamento tributario e contributivo*, Roma, 27 Aprile 2011.

RUFFINI E. M., *Federalismo fiscale- la grande illusione*, 2010.

SALVATORE S., *I livelli essenziali delle prestazioni: una comparazione internazionale*, Master Nuval, 15 Giugno 2005.

SCHEGGI M., *Costi standard e livelli essenziali di assistenza-problemi applicativi del federalismo nel settore sanitario*, Firenze, Agosto 2009.

SEBASTIANI M., *Federalismo fiscale e trasporto pubblico locale: costi standard e finanziamento pubblico. Nuove opportunità per la politica industriale?*, Roma, 6 novembre 2009.

TARDIOLA A., *Il ruolo del costo standard nella riforma federalista del welfare*.

TREMONTI G., *Federalismo fiscale*, Vicenza, 10 marzo 2007.

VANNI M., *Riflessioni in tema di federalismo fiscale, responsabilità politica e tetti massimi di incremento da parte dello Stato*, 2008.

VASSALLO S., *Regioni, "governatori" e federalismo. Come la leadership può cambiare la geografia*, Bologna, Settembre 2001.

ZANARDI A., *Le prospettive del federalismo nel documento di sintesi del comitato tecnico-scientifico dell'alta commissione sul federalismo fiscale*, Gennaio 2006.

Sitografia

[www.cnel.it](http://www.cnel.it)

[www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)

[www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)

[www.irdec.it](http://www.irdec.it)

[www.repubblica.it](http://www.repubblica.it)

[www.capp.unimore.it](http://www.capp.unimore.it)

## Ringraziamenti

Un ringraziamento particolare va alla mia famiglia tutta che mi ha sostenuto in tutte le fasi del mio percorso universitario, a mio padre e mia madre che hanno sin dall'inizio creduto in me, mostrandomi cosa vuol dire l'affetto che un genitore può provare per un figlio. Un ulteriore ringraziamento va a tutti i docenti che, nel corso di questi tre anni, hanno contribuito alla mia formazione, non solo da un punto di vista scolastico e professionale, ma anche umano. Un ringraziamento particolare va al professor Angelo Cremonese, che mi ha sostenuto e aiutato, dandomi numerosi consigli ed essendo sempre disponibile per ogni chiarimento, durante tutti i mesi in cui sono stato impegnato nella stesura dell'elaborato. Ringrazio tutte le persone che mi vogliono bene e che hanno contribuito con il loro supporto al raggiungimento di questo mio traguardo. Infine, un ringraziamento speciale è dedicato alla mia fidanzata, che mai ha smesso di credere in me, e mi ha sempre dato tutto ciò di cui ho avuto bisogno.