

Uno strumento per i costi standard a tutela dell'estinzione del debito pregresso delle regioni

di Ettore Jorio

Sommario: 1. La relazione del ministro Tremonti: in generale; 2. Le anomalie; 3. Le cose fatte e quelle da farsi; 3.1 L'inventario delle consistenze; 4. I costi *standard* (e il fabbisogno *standard*); 4.1 Un suggerimento: il *rating* performativo

1. La relazione del ministro Tremonti: in generale

Il ministro Giulio Tremonti, con la relazione tenuta al Consiglio dei Ministri il 30 giugno scorso, trasmessa alle Camere, in ottemperanza a quanto sancito dell'art. 2, comma 6, della legge delega n. 42/09, ha ufficializzato il progetto attuativo dell'Esecutivo, riferito al quadro generale di finanziamento degli enti territoriali, e l'ipotesi di definizione, su base quantitativa, della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato e il sistema autonomistico con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse. Un argomentare organico, sviluppato in 201 pagine, più esattamente formato da un'ampia introduzione e da quattro voluminosi allegati, di cui il terzo suddiviso in sei pregevoli approfondimenti tecnici.

Il ragionamento che ha ispirato la relazione è stato soprattutto quello di realizzare un governo responsabilizzato della spesa, nell'ottica di pervenire ad un'applicazione corretta del federalismo fiscale. In tale logica argomentativa, sono state sottolineate le cause che hanno determinato le storiche anomalie, giuridiche e comportamentali, nei confronti delle quali occorre trovare una soluzione normativa, se si vogliono, tra l'altro, doverosamente evitare le sanzioni dell'Unione Europea e il dissesto complessivo del Tesoro pubblico e, con esso, determinare la scomparsa o, quantomeno, un sensibile ridimensionamento dell'attuale portata dello stato sociale.

2. Le anomalie

La relazione sottolinea le particolari singolarità alle quali dovere assicurare, attraverso le leggi attuative dell'art. 119 della Costituzione e, dunque, l'adozione dei decreti delegati, applicativi della legge di delegazione n. 42/09, una pronta soluzione normativa. Le problematiche evidenziate al punto 4., lettere a/g, hanno più precisamente riguardato: la proliferazione delle società, l'inattività a detrimento del Mezzogiorno, le pensioni (cosiddette) di invalidità, l'irrazionalità della finanza derivata, le anomalie nella sanità e nella contabilità, la fiscalità via trasferimenti.

La proliferazione delle società - riferita a quelle cosiddette partecipate - è stata la causa principale dell'esplosione del fenomeno dei cosiddetti "grandi comuni holding" ovvero delle cosiddette "regioni holding". Con questo si è venuta a realizzare una rete complessa di neocreature societarie miste, attraverso le quali sono venuti a consacrarsi e materializzarsi, rispettivamente, le pretese e i velleitarismi del sistema autonomistico territoriale di volere svolgere "a tutti i costi" attività "imprenditoriali". Una gestione "privatistica" assistita perennemente in perdita e, in quanto tale, assorbente una quantità esagerata di risorse pubbliche, con l'unica utilità di moltiplicare e rendere disponibili incarichi di sottogoverno nei vari organismi di conduzione gestionale (esempi citati: "presidenti e consiglieri di società e consorzi che attendono alla gestione dei servizi idrici, di raccolta dei rifiuti, di produzione e di distribuzione di energia e gas, di trasporto, di consulenza e

formazione, di gestione di case-vacanze, di informatica e di telecomunicazione, ecc.”) ovvero di rendersi scevri da vincoli impeditivi di carattere occupazionale.

L'inattività a detrimento del Mezzogiorno è stata sostanzialmente determinata da quella perenne incapacità di governo della spesa che ha caratterizzato l'espletamento delle funzioni programmatiche delle Regioni del sud, risultate finanche (dis)impegnate in riferimento al programma comunitario 2007-2013. Un argomento che è stato dal ministro Tremonti ripreso nel corso dei lavori dell'assemblea annuale della Coldiretti. Nel suo intervento, lo stesso ha, infatti, duramente stigmatizzato la gestione della spesa delle Regioni del Mezzogiorno, sottolineando soprattutto la loro incapacità di utilizzare le risorse miliardarie messe a disposizione dal sistema comunitario¹. Lo ha fatto ricorrendo a definizioni negative estreme, dedicate a tutti coloro i quali si sono avvicinati nei governi regionali, indipendentemente dalla loro colorazione politica. Un giudizio criticato da più parti, soprattutto da coloro che hanno fin qui governato, ma da condividersi, sotto molti aspetti, attesi i risultati cui sono pervenute negli anni le Regioni del Mezzogiorno (ma anche alcune del Centro) nella gestione delle risorse pubbliche destinate alla sanità, tant'è che le stesse risultano oggi tanto indebitate da essere prossime alla formale presa d'atto del loro *default*. La storia di questi ultimi anni ha, infatti, fatto emergere che ivi, a fronte di una rilevante disponibilità di risorse dell'UE, non si è realizzato alcunché di seriamente produttivo, tanto da fare constatare un arretramento dei rispettivi PIL regionali e un segnato incremento della disoccupazione, giovanile e non. Anche le recenti pretese regionali di volere a tutti i costi utilizzare i Fas (Fondi per aree sottoutilizzate) a copertura dei debiti pregressi sanitari - e, con questo, di volerli distogliere dalla loro peculiare funzione di favorire il potenziamento produttivo dei singoli territori e, con esso, la crescita delle loro economie - la dicono lunga sulle volontà dei Governatori di impegnarsi nelle più generali politiche di sviluppo delle Regioni, cui i medesimi sono stati e sono preposti. Una considerazione, quest'ultima, che mette, tra l'altro, in evidenza come sia ricorrente la volontà del sistema pubblico di vilipendere la *ratio* costituzionale (art. 119) che impedirebbe, in ogni modo, l'utilizzo dei fondi a destinazione vincolata (“.... *Per promuovere lo sviluppo economico e per rimuovere gli squilibri economici e sociali*”) a copertura dei costi di funzionamento della Pubblica Amministrazione, anche di quelli pregressi e consolidati².

Le pensioni (cosiddette) di invalidità che hanno quasi triplicato i valori della spesa corrente caratteristica, passando - in circa otto anni - da sei a sedici miliardi di euro, a seguito del passaggio alle Regioni delle competenze esclusive dell'assistenza sociale, con particolare riferimento ai riconoscimenti e ai controlli, per l'appunto, afferenti l'invalidità civile. Una denuncia non di poco conto che consiglierebbe alle Regioni una maggiore attenzione in materia, da esercitarsi per il tramite delle aziende sanitarie locali, fino ad arrivare alla rivisitazione coordinata della regolazione relativa. E' emerso, infatti, ciò che tutti sapevano in relazione all'uso distorto delle invalidità e degli assegni di accompagnamento, spesso direttamente consequenziali, finalizzati, ovunque (così risulta dalla mappa nazionale che non risparmia di certo regioni settentrionali), all'ottenimento di maggiori consensi elettorali. Dunque, l'evidenziazione di un problema che costituisce anche l'occasione utile per sollecitare una profonda riforma della disciplina complessiva dell'assistenza sociale in favore dei soggetti bisognosi. Una occasione in tal senso sarà rappresentata dall'attuazione del federalismo fiscale, attraverso la quale potere fissare, a salvaguardia delle ricorrenti distorsioni delle risorse disponibili, alcuni principi fondamentali e rinnovati criteri. Entrambi funzionali a privilegiare l'erogazione dei servizi rispetto alle concessioni meramente economiche, elargite a mezzo di *vaucher* e/o assegni di vario genere, fino ad oggi troppo liberamente attribuite in sostituzione di ciò che non c'era e che, invece, dovrà esserci, in termini di efficiente assistenza a domicilio, seppure

¹ Petri R., *Cialtroni alla guida delle Regioni del Sud*, La Repubblica, 3 luglio 2010

² Jorio E., *I nuovi governatori regionali di fronte al debito della sanità ereditata*, www.federalismi.it, n. 6, 2010; *idem*, *I fas non nascono per coprire i deficit*, *IlSole24Ore-Sanità*, n. 14, 2010.

E. JORIO - UNO STRUMENTO PER I COSTI STANDARD A TUTELA DELL'ESTINZIONE DEL DEBITO
PREGRESSO DELLE REGIONI

graduata nelle sue diverse forme, sino ad arrivare ad un parziale/totale rimborso dell'onere economico destinato alle badanti, per quei soggetti inabili impossibilitati a sostenerne i costi.

L'irrazionalità della finanza derivata rappresenta, da tempo, l'argomento forse più dibattuto per le incongruenze via via determinatesi, soprattutto in relazione alla compartecipazione all'Iva riconosciuta alla Regioni, cresciuta in meno di sette anni, dall'originario 25,7% al 44,72% (2008) a seguito delle crescenti pretese rivendicate dalle medesime Regioni, esaudite nei Patti della Salute che si sono avvicinati per coprire, soprattutto, i costi sopportati per una sanità oramai fuori controllo. Un metodo da modificare, atteso che la più attuale impostazione realizza, di fatto, un trasferimento incondizionato di risorse dal bilancio dello Stato, interdetto sin dalla primitiva previsione contenuta nell'art. 1 del d.lgs. n. 56 del 18 febbraio 2000, recante le primitive "Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge (di delegazione) 13 maggio 1999, n. 133".

Le anomalie nella sanità costituiscono, oramai da tempo, l'argomento negativo unanimemente condiviso, attraverso il quale si riesce a capitalizzare, anche al sud, il maggiore consenso sul cosiddetto federalismo fiscale. Ciò in quanto il grado di scontentezza e disappunto della cittadinanza tutta è molto alto, sia in termini di qualità delle prestazioni rese che di debito consolidato, produttivo di ulteriori prelievi fiscali, recentemente sanciti anche oltre la soglia massima (0,15% per l'Irap e 0,30% per l'addizionale Irpef). Le decine di miliardi di cui si compone il debito pregresso della sanità, più o meno equamente suddiviso nella quasi totalità delle Regioni del sud e di molte di quelle del centro, rappresentano un buon motivo per attrarre un consapevole dissenso nei confronti di quanti l'hanno prodotto, indipendentemente dalla loro appartenenza politica. A tutto questo si aggiunge la reiterata incapacità dei governi regionali di rinvenire le corrette soluzioni per arginare il disavanzo corrente, sempre in crescita esponenziale, sino a coinvolgere, in una tale difficoltà gestionale, alcune realtà del nord del Paese, anche quelle che sembravano esenti da una siffatta "epidemia". Per le Regioni indebitate, più o meno commissariate, ma tutte sottoposte ai piani di rientro, la ricerca delle soluzioni si è, infatti, dimostrata più difficile del previsto. Un accaduto che ha messo chiaramente in luce una distorsione concettuale del legislatore più recente, che ha ritenuto di nominare commissari *ad acta* (art. 120 Cost., comma 2) gli stessi Governatori, spesso fautori del dissesto che è stato causa dell'intervento sostitutivo, peraltro di carattere sanzionatorio. Essa ha riguardato la inverosimile aspettativa di supporre che i responsabili degli errori di ieri, dell'indebitamento miliardario registratosi, potessero divenire gli eroi del risanamento di oggi, sia in termini di ripianamento che di eliminazione delle cause che hanno determinato (e ancora determinano) gli attuali e costanti disavanzi multimilionari. In proposito, è da condividere il giudizio espresso dal ministro Tremonti sulla inadeguatezza della classe dirigente che la politica ha espresso nel Mezzogiorno in tutti questi anni di conduzione disennata, espressione della più profonda incultura del governo della spesa pubblica, impegnato ad utilizzare le risorse per consolidare sempre più diffuse clientele;

Le anomalie nella contabilità pubblica costituiscono la massima espressione provata della irregolarità del sistema pubblico. Con essa, le componenti istituzionali essenziali della Repubblica (Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni) hanno perso ogni credibilità nella rappresentazione dei dati che ne ritraggono le rispettive economie e i valori tesoriali. Un fatto emerso in tutta la sua drammatica dimensione specie negli ultimi due anni, tanto da costituire il più grande problema da risolvere, anche per le sue naturali ricadute negative a livello comunitario. Un *handicap* - particolarmente involgente la gestione della salute, in progressivo arretramento qualitativo - nei confronti del quale la legge di delegazione n. 42/09 ha previsto, a rimedio, anche l'introduzione di un sistema unitario di contabilità della Repubblica e di controllo, entrambi garanti della correttezza dei numeri prodotti dall'Insieme istituzionale. Invero, è da tempo che si avverte l'esigenza di armonizzare e definire un modello unico di bilancio del sistema pubblico, allo scopo di

prevedere verosimilmente, monitorare e rendicontare correttamente la spesa ad esso relativa, anche in relazione ai prescritti obblighi imposti dall'Unione Europea. Un obiettivo in parte conseguito, quantomeno sul piano preparatorio, con l'approvazione della legge di delegazione n. 196 del 31 dicembre 2009 (G.U. n. 303 del 31 dicembre 2009, S.O. n. 245), che ha posto le basi per definire la riforma della contabilità e la finanza pubblica. Una occasione legislativa - per come indicato nella delega concessa al Governo - per realizzare l'armonizzazione degli schemi di bilancio e dei sistemi contabili dell'aggregato delle diverse pubbliche amministrazioni, sino a pervenire ad una banca dati unitaria funzionale a capitalizzare le informazioni, anche gestionali, di tutti i soggetti istituzionali coinvolti. Un nuovo percorso, dunque, propedeutico ad insediare a regime l'attività di monitoraggio e controllo della evoluzione sostanziale dei conti pubblici.

Una siffatta esigenza nasce dallo storico bisogno conoscitivo di favorire, attraverso l'applicazione metodologica dei principi della trasparenza e della coerenza delle rappresentazioni contabili, la tempestiva riconoscibilità delle incongruenze gestionali, al fine di perseguire una programmazione più accorta dell'intervento pubblico in senso lato e un controllo più efficace. Il tutto destinato ad ottimizzare la gestione della spesa e, con essa, l'erogazione dei servizi fondamentali e delle prestazioni essenziali in favore dei cittadini, ma anche di quelli ad essi non riconducibili. Insomma, è indispensabile, allo stato, il celere insediamento di un sistema contabile garante delle sue rappresentazioni, che recuperi il requisito della "terzietà reale" rispetto sia alla politica che ai vertici burocratici, di ogni livello, resesi spesso responsabili di colpevoli distrazioni e trascuratezze redazionali.

A ben vedere, emerge il dovere ineludibile del legislatore di mettere riparo alle manchevolezze normative che hanno impedito sino ad oggi la corretta applicazione dei più consolidati principi della contabilità alla Pubblica Amministrazione e, con questo, la costante conoscenza del patrimonio netto, cui è fondamentale ispirata la contabilità economica. Un *deficit* organizzativo-strutturale venutosi a determinare per una serie di motivi che, per economia esplicativa, è bene qui riassumere in due distinte tipologie, concomitanti e, vicendevolmente, condizionanti.

Il primo, di tipo culturale, ovvero sia causato dalle difficoltà ideologico-comportamentali del sistema, nella sua interezza, che ha impedito di accettare, agli attori istituzionali più tradizionali, un impianto di contabilità diverso da quello finanziario, storicamente in uso nella Pubblica Amministrazione, di per sé poco avvezzo ad accogliere di buon grado ogni modifica radicale della propria organizzazione funzionale, consolidatasi nel tempo.

Il secondo, riferito alla diffusa trascuratezza della Pubblica Amministrazione di garantire la certezza dei conti di cui la medesima è istituzionalmente artefice e depositaria. Quel requisito essenziale, strumentale ad assicurare alle comunità amministrate la corretta continuità dei conti pubblici, funzionali a consentire, ovunque, una obiettiva riallocazione dei saldi contabili ereditati dalle generazioni che si sono via via succedute nei diversi livelli di governo pubblico. Un difetto sostanziale che ha reso non poche difficoltà operative, sotto il profilo della irrinunciabile continuità amministrativa, in tema di principi contabili e di criteri estimativi da applicare in fase di elaborazione e redazione dei bilanci di esercizio³.

A tutto questo è andata ad aggiungersi l'inadeguatezza e l'insufficienza dei controlli, venutasi a determinare a causa:

- a) di previsioni normative che hanno confezionato un sistema dei controlli caratterizzato da un "groviglio" di competenze, stratificate a più livelli, ove le une si sono sovrapposte alle altre, dimostratesi tanto inefficaci da deresponsabilizzare ovvero affievolire le responsabilità degli organi interni all'uopo incaricati, ma anche di quelli esterni sovraordinati. Una sorta di scarica-barile, una costante elusione degli adempimenti relativi, che ha fatto sì che i controlli sistematici divenissero strutturalmente

³ Borgonovi E., *Principi contabili: anche nell'amministrazione pubblica?*, Milano, 2004.

improduttivi⁴. Una situazione resa possibile anche grazie ad un esagerato proliferare di procedure, perlopiù insignificanti e standardizzate, e/o di organismi di controllo, i quali si sono, il più delle volte, sovrapposti e ancora si sovrappongono nell'esercizio delle loro competenze, fornendo plausibili alibi alla mancata applicazione delle regole, finanche più elementari, in tema di formazione dei conti⁵. Dunque, una commistione di regole e di protagonismi inefficienti ben stigmatizzati nel corpo della relazione del ministro Giulio Tremonti, più precisamente nell'approfondimento n. 5 (pagg. 25-28);

- b) di una Corte dei conti che - ancorché fedele e garante dei suoi ruoli istituzionali, tra cui quello collaborativo assegnatole dalla legge n. 131 del 5 giugno 2003 (art. 7, comma 7) nei confronti di tutte le autonomie territoriali⁶ - non ha provveduto ad aggiornarsi adeguatamente per effettuare, con la professionalità che le è storicamente propria, le verifiche dei bilanci - per esempio del sistema sanitario aziendale, massimamente improntato sulla contabilità economico-patrimoniale, e delle rispettive Regioni. Un *deficit* che ha comportato non pochi disagi nella filiera dei controlli esterni, quantomeno per l'autorevolezza istituzionale - di cui è sempre garante la magistratura contabile - che è venuta a mancare in un siffatto genere di adempimento.

Ad una tale problematica la relazione ha dedicato, come detto, anche numerose pagine dell'approfondimento tecnico n. 5, soprattutto in riferimento alle gravi discrasie che l'attuale sistema dei controlli della sanità ancora presenta. Un motivo, questo, che ha prodotto disattenzioni tecnico-istituzionali nei confronti della cattiva gestione della spesa registratasi specie nella quasi totalità delle aree geografiche del Paese. Le affermazioni rappresentate nel documento ("*.... I debiti pregressi per decine di miliardi, in genere emersi, per autodenuncia delle Regioni non già perché rilevati dagli organi di controllo*"; "*un deficit così rilevante deriva dall'incapacità del sistema attuale a governare la spesa e a dotarsi di una contabilità severa, ma soprattutto di un efficace sistema dei controlli*"; "*una contabilità trascurata, da rappresentare attraverso semplici moduli informatizzati*"; "*un sistema di controllori istituzionali ... scarsamente incidente e un sistema di monitoraggio e di controllo insufficiente (basti pensare le schede SK sono state (e lo sono ancora) invertite , tanto da far considerare le insussistenze dell'attivo un componente positivo di reddito (!) e quelle del passivo un costo (!) piuttosto che un ricavo straordinario*")⁷ costituiscono la definitiva prova che la responsabilità dell'immane dissesto della sanità italiana va ricercata a tutti i livelli: quello dei governi regionali dimostratisi autenticamente incapaci; quello del sistema dei controlli interni ed esterni, entrambi inefficaci e inappropriati, finanche nelle metodologie; quello legislativo da doversi quantomeno implementare se non riscrivere, quanto a principi fondamentali, in una logica più federalista, sì da consentire alle Regioni di fare altrettanto sotto il profilo strettamente organizzativo e, più in generale, in termini di armonizzazione dei bilanci e di coordinamento della finanza pubblica.

Tra le osservazioni critiche mosse, nel corpo della relazione, nei confronti delle procedure di controllo assume una certa gravità la disattenzione sistematica rilevata sulla compilazione della modulistica utilizzata per verificare al Tavolo di monitoraggio i dati contabili delle Asl e delle Ao e, quindi, delle Regioni. Quanto sottolineato dal ministro Tremonti afferisce le schede denominate "SK", nella cui redazione sono emersi degli errori significativi e fuorvianti, dei quali nessuna

⁴ Jorio E., *Diritto sanitario*, Milano, 2006.

⁵ Per una esaustiva rimodulazione delle competenze della R.G.S. e della Corte dei conti si rinvia a Lanzillotta L. (a cura di), *Gli strumenti di governo e coordinamento dei conti pubblici*, in www.astrid-online.it, 2005; Jorio E., *Attuazione del federalismo fiscale per Regioni, Enti locali, Sanità*, Rimini, 2007.

⁶ Staderini F., *Il ruolo neutrale della Corte dei conti*, Il Sole24Ore del 29 settembre 2008; Occhiena M., *Il procedimento preliminare al giudizio dinanzi alla Corte dei conti*, Napoli, 2008; Baldanza A., *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in Tenore V. (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2004; Cittadino C., *Attuazione dell'art. 118 Cost. in materia di esercizio di funzioni amministrative*, in AA.VV. (a cura di), *Legge "La Loggia"*, Rimini, 2003.

⁷ Jorio E., *Bilanci, l'errore che mina i controlli*, IlSole24Ore-Sanità, n. 1, 13 gennaio 2009; Jorio E., *I Piani di rientro del debito sanitario e i rischi della legislazione dell'emergenza*, www.federalismi.it, n. 13, 2009.

Asl/Ao e nessuna Regione, ma soprattutto nessun organismo deputato al controllo, ivi compreso l'anzidetto Tavolo di monitoraggio, si è mai accorto, consentendo così il perdurare di verosimili errori nella determinazione dei disavanzi annui delle Regioni. Ebbene sì, nelle schede ministeriali destinate a contabilizzare le “insussistenze attive E0091” e le “insussistenze passive E0081” sono state rappresentate indicazioni *au contraire*, ovverosia recanti specificazioni esemplificative “rovesciate” rispetto a quelle individuate nei più generali principi contabili e nel Codice Civile. In buona sostanza, secondo la procedura informatizzata ministeriale (si spera a causa di un errore tipografico, giova ripetere, mai rilevato da alcuno dei controllori), rientrerebbero tra le insussistenze attive, e già così come si dovrebbe tra quelle passive: la “inesigibilità di crediti”, il “furto” e “il danno subito per distruzione di un fabbricato”. La medesima cosa accade, per altro verso, con le insussistenze passive, ove sono state altrettanto erroneamente indicate come tali le “prescrizione di un debito” e/o la “riduzione dei debiti relativi all'anno precedente” che rappresentano, invece, inconfutabili componenti straordinari positivi di reddito e non certamente di costo⁸.

La fiscalità via trasferimenti è stata individuata dal Governo quale metodologia critica alla quale dovere porre un immediato rimedio, dal momento che l'attuale sistema tributario, di supporto al sistema autonomistico, consta di “ben 45 fonti di gettito, stratificate e frammiste a zone grigie di parafiscalità”. Una congerie diversificata di imponibili/prelievi che, proprio perché innumerevoli, sono causa di altrettanto innumerevoli contenziosi e di difficile tracciabilità dei relativi tributi da parte degli elettori/destinatari, nonché di naturali difficoltà accertative, stante i diversi fronti interessati nella produzione degli imponibili relativi.

3. Le cose fatte e quelle da farsi

Alla conta ragionata delle “anomalie” ha fatto seguito quella dei provvedimenti attuativi già assunti (per esempio: il federalismo fiscale, approvato con il d.lgs. n. 85 del 28 maggio 2010 (G.U.

⁸ Gli anzidetti errori sistematici (che, inconcepibilmente, permangono a tutt'oggi!), evidenziati nella relazione del ministro Tremonti, erano stati rilevati, nel mese di ottobre 2008, a conclusione della ricognizione del debito pregresso 2001-2007 della Regione Calabria eseguito da parte del Commissario per l'emergenza, all'uopo incaricato, al quale è stata riconosciuta la corretta conclusione delle sue procedure (una circostanza, questa, riportata (pag. 195) anche nella deliberazione n. 5/2010 della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, con la quale è stata approvata la “Relazione sul rendiconto generale e sulle politiche di spesa della Regione Calabria - Esercizio finanziario 2008) con ordinanza del Presidente del Consiglio n. 3742 del 18 febbraio 2009 (art. 9, comma 2). Procedure, queste, consegnate alla Kpmg (nell'ottobre 2008), al Governatore della Calabria (nel dicembre 2008) e al Capo del Dipartimento della Protezione Civile (nel gennaio 2009), rappresentate in 811 pagine e n. 5 cd rom, nei confronti delle quali, di recente, si leggono oggi giudizi/definizioni alquanto impropri (del tipo: “accertamento orale” ovvero “contabilità omerica”) suggerite da chi ha, forse, ommesso persino la lettura e, quindi, non tenuto conto delle linee-guida a suo tempo impartite dall'allora Commissario delegato alle Asl/Ao ove “per ascolto certificato” veniva specificata, invece, una rigida procedura da eseguirsi in un contraddittorio con i creditori già iscritti nei relativi bilanci. Dunque, una ulteriore cautela a salvaguardia del Tesoro pubblico, dal momento che ai creditori è stato richiesto, da parte di ogni singolo direttore generale di azienda salutare: a) la certificazione formale (esempio: estratto autentico di libro giornale), rappresentativa del proprio credito da confutare per causa ed entità con quello iscritto nella contabilità aziendale; b) l'autocertificazione, da rilasciarsi, ai sensi e per gli effetti del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, con esplicito richiamo alle sanzioni di cui all'art. 76 dell'anzidetto d.P.R., per quanto si riferisce alle ipotesi di falsità in atti e di dichiarazioni mendaci, e all'informativa di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 196/03, con la quale ogni creditore era tenuto ad attestare di non avere proceduto a riscuotere, in proposito, somma alcuna anche attraverso procedure espropriative. Attività giudiziali delle quali soventemente non vi era contezza nella P.a. per la difficoltà di “dialogo” contabile tra la banca tesoriere e le aziende, generando così un difetto di comunicazione istituzionale che ha molto spesso determinato duplicazioni di pagamenti per la medesima causale; c) l'assoluto rispetto, nell'ipotesi di riconoscimento di un debito pregresso, in esubero a quelli già contabilizzati tra le passività dello stato patrimoniale aziendale, delle indicazioni fornite, sul tema specifico, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (prot. n. 0012642/08), nonché dei principi sanciti in materia dal Magistrato contabile e dalla Corte di Cassazione, anche in riferimento agli obblighi di trasmissione alla Procura regionale della Corte dei conti dei relativi atti, in ossequio all'art. 23, comma 5, del Titolo III, Capo I, della legge n. 289 del 27 dicembre 2002 ovvero, nei casi previsti dall'art. 3 della legge 20/94, di assoggettamento al controllo preventivo della Corte dei conti. In proposito: Jorio E., *op. cit.*, *IlSole24Ore-Sanità*, n. 1, 13 gennaio 2009; Jorio E., *op. cit.*, *www.federalismi.it*, n. 13, 2009.

n. 134 dell'11 giugno 2010) e di quelli da adottarsi, ma anche i percorsi che stanno via via maturando, nella logica attuativa del novellato art. 119 della Costituzione (per esempio: il processo di uniformizzazione delle informazioni contabili e, quindi, l'armonizzazione dei bilanci; la costituzione di una banca dati unitaria; la quantificazione dei trasferimenti statali e regionali da fiscalizzare).

Molto interessante e ricca di novità, ancorché anticipate nella settimana antecedente, è stata la parte che ha riguardato i fabbisogni *standard* degli enti locali (lettera D) e quella relativa ai costi *standard* e alla fiscalità regionale (lettera E).

In entrambe le ipotesi di lavoro, finalizzate alla determinazione dei fabbisogni e dei costi *standard*, nel progetto governativo andrà ad assumere un ruolo di primo piano la Sose, ovvero la Società interamente pubblica da tempo impegnata nella gestione e aggiornamento degli studi di settore. Una apprezzabile soluzione, individuata al fine di garantire una maggiore concretezza e speditezza al percorso di rilevazione e successiva elaborazione dei dati che si renderanno utili allo scopo.

Quanto ai costi *standard*, considerata la necessità di approfondire le migliori metodologie per determinare correttamente una quota capitaria di partenza - da ponderare necessariamente sulla base dei bisogni specializzati per territorio - cui dovere necessariamente fare riferimento per garantire ai cittadini l'esigibilità dei diritti sociali (soprattutto sanità, sociale e istruzione, quest'ultima riferite alle spese di gestione amministrative), si è individuato "un nuovo modello di governo responsabile", caratterizzato dalla massima collaborazione istituzionale assicurata dall'emanazione di apposite linee-guida da parte della Conferenza Stato-Regioni, al riguardo, coadiuvata dall'Aifa, dall'Agenas e dalla stessa Sose.

3.1 L'inventario delle consistenze

Una novità in assoluto - anticipata nell'anzidetta relazione nel punto E1 - è rappresentata dall'istituzione dell'inventario delle consistenze⁹, che ha trovato ampia esplicazione nello "Approfondimento tecnico n. 5" dell'Allegato n. 3, dal titolo "Costi standard delle Regioni". Uno strumento - anticipato alla Camera dei Deputati da Luca Antonini, presidente della Copaff (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, di cui all'art. 4 della legge n. 42/09)¹⁰ - che consentirà la emersione dei pregi e difetti dei governi della sanità regionale. Proprio per questo motivo, l'individuazione dell'inventario delle consistenze, quale strumento di controllo istituzionale, sta registrando un grande interesse, sia nel ceto politico che tra i tecnici del settore, soprattutto di quelli che si occupano di tutela dei diritti sociali, ma anche da parte dei giornalisti più attenti agli sviluppi della riforma federalista¹¹.

L'inventario delle consistenze costituirebbe un importante adempimento posto a carico dei Presidenti delle Regioni uscenti, tenuti a dichiarare a fine mandato, sei mesi prima delle relative elezioni, la portata del proprio realizzato istituzionale, sotto il profilo legislativo, regolamentare, amministrativo, economico-finanziario, formativo della classe dirigente, eccetera, per come anticipato a Montecitorio lo scorso 8 giugno, a margine della presentazione di un interessante libro sul federalismo fiscale¹².

Con l'introduzione di un tale obbligo si è, pertanto, prevista l'istituzione di una sorta di rendicontazione d'uscita, non solo dei conti regionali, ma anche del prodotto legislativo (per esempio: quante le leggi approvate e quante di queste cadutate dalla Corte Costituzionale; un dato, questo, che se riferito alla Calabria del quinquennio 2005/10 avrebbe rappresentato il *record*

⁹ Una siffatta scelta del Governo inorgoglisce chi scrive, sotto il profilo tecnico, perché essa prende atto di quanto prospettato dallo stesso in un articolo di qualche mese addietro⁴, nel quale tale strumento/percorso era stato individuato, per come peraltro sottolineato nel corpo della relazione medesima, allorché si fa riferimento alle intervenute collaborazioni in seno alla Copaff.

¹⁰ Adriano F., *Un federalismo così non si era mai visto*, ItaliaOggi, 9 giugno 2010.

¹¹ Sensini M., *Sanità, conti certificati prima delle elezioni*, Corriere della Sera, 12 giugno 2010.

¹² Bronzetti G., Mosconi M., Palmieri F., *Il federalismo fiscale: principi ed attuazione*, Trento, 2010.

negativo in assoluto) e amministrativo della maggioranza che ha governato¹³. In sintesi, il bilancio di quanto si è fatto, da rendere noto ai cittadini, previo rilascio di una certificazione formale da parte degli organi di controllo pubblico regionale, e da approvare in Consiglio regionale. Un documento da sottoporre, poi, anche all'esame dell'autorità statale, primi fra tutti i ministeri competenti per l'economia e la salute.

Tutto questo offrirebbe l'opportunità, di alto spessore democratico, di rendere edotti gli elettori sulle condizioni debitorie della loro Regione, per far sì che gli stessi vengano debitamente informati sui sacrifici fiscali da sopportare e, conseguentemente, esprimere un voto più consapevole nelle elezioni successive. Un modo anche utile ai Presidenti delle Regioni che subentreranno (e, quindi, anche ai *manager* delle Aziende salutari che si avvicenderanno, atteso che tale obbligo verrebbe esteso anche ai direttori generali uscenti di Asl e Ao), per assumere la certezza di quanto ereditato, sì da sottrarre loro ogni possibilità di scaricare strumentalmente altrove, arrivando persino a retroagire, anche di qualche anno, le responsabilità gestionali proprie - ad inoltrata loro gestione - così come avvenuto nel più recente passato, specie nelle regioni del Mezzogiorno¹⁴. Dunque, una buona occasione attuativa della legge di delegazione n. 42/09, che ha introdotto nell'ordinamento il cosiddetto federalismo fiscale, in coerente attuazione del novellato articolo 119 della Costituzione¹⁵.

Dall'emersione delle consistenze reali - a ben vedere non solo civilistiche e fiscali, ma anche riferite all'operato complessivo, ivi compreso quello legislativo e di incentivazione di crescita professionale della rispettiva burocrazia - potrà dipendere anche la candidabilità del governatore risultato attento nella gestione ovvero, alternativamente, la sua non candidabilità, nell'ipotesi di una sua conclamata inadeguatezza¹⁶. Il tutto, ovviamente, da sancire nel limite di una cornice del relativo principio fondamentale dettato dallo Stato, tale da costituire elemento necessariamente presupposto sul quale le Regioni dovrebbero, poi, disciplinare nel dettaglio.

Un tale adempimento posto a carico dei Presidenti delle Regioni rappresenta l'estensione del loro dovere politico sino a farlo diventare un preciso obbligo giuridico, dal quale far dipendere la prosecuzione o meno della carriera politica di chi ha governato, fino a dichiararne l'ineleggibilità, nell'ipotesi di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati¹⁷.

L'anzidetto strumento trova una certa, ancorché sfumata, similitudine "ideologica" con il cosiddetto bilancio sociale di mandato, inteso come dichiarazione di responsabilità, da parte di chi ha esercitato il governo soprattutto locale, nei confronti della collettività amministrata. In buona sostanza, il previsto inventario delle consistenze appare una evoluzione concreta del detto strumento che, di fatto, rappresenta un (in)formale appuntamento a consuntivo del mandato ove si fa "la conta" tra ciò che si era promesso in campagna elettorale e ciò che si è realizzato. Principalmente, su come lo si è fatto.

La più attuale previsione, di volere insediare nell'ordinamento siffatto inventario delle consistenze, sottolinea la motivata esigenza del legislatore di pretendere contezza del debito pregresso formatosi e di monitorare il disavanzo reale, di valutare obiettivamente la (ri)candidabilità dei governatori e di tracciare, infine, un confine tra quanto prodotto da chi ha governato e il suo subentrante, ovvero sia separare gli eventuali disastri di chi termina il suo governo dalle

¹³ Jorio E., *Conti regionali, verifiche pre-elettorali*, IlSole24Ore-Sanita, n. 24, 2010,

¹⁴ Jorio E., *Il federalismo fiscale: una risorsa anche per il Mezzogiorno (a condizione che ...)*, www.federalismi.it, n. 10, 2010; Falasca P., Lottieri C., *Come il federalismo fiscale può salvare il Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, 2008.

¹⁵ Tucciarelli C., *Federalismo fiscale, ma non solo: la legge n. 42 del 2009*, in www.federalismi.it, n. 10, 2010, Introduzione a libro (a cura di) Ferrara A., Salerno G.M., *Federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, 2010; Jorio E., Gambino S., D'Ignazio G., *Il federalismo fiscale*, Rimini, 2009; Serrentino R., *Il federalismo fiscale in Italia*, Napoli, 2009.

¹⁶ Bartoloni M., *Le regioni migliori danno la linea ai fondi*, Il Sole24Ore, 25 giugno 2010.

¹⁷ Buglione E., *Commento all'art. 17 della legge n. 42/09*, in (a cura di) Ferrara A., Salerno G.M., *op. cit.*, Napoli, 2010.

responsabilità da chi lo inizia. Aspettative, queste, responsabili e concrete che verranno tradotte presto, si spera, in legislazione sostanziale delegata¹⁸.

4. I costi standard (e il fabbisogno standard)

Quanto alle anticipazioni, fornite dal ministro Tremonti nel corpo della sua relazione, sui provvedimenti delegati da adottarsi dal Governo, applicativi della legge di delegazione n. 42/99, pare che abbiano soddisfatto una consistente porzione delle esigenze conoscitive manifestate da una larga fascia di interlocutori, istituzionali e non, quanto soprattutto ai ruoli che andranno ad assumere le autonomie territoriali nel governo e nella responsabilità diretta della spesa.

In relazione ai costi *standard* e al fabbisogno *standard* sono emersi due espliciti rinvii, rispettivamente, ai decreti delegati attuativi specifici e, al riguardo del secondo - inteso quale metodologia per conseguire il finanziamento integrale dei servizi essenziali di Province e Comuni -, all'adozione del Codice delle Autonomie, nel quale saranno individuate le funzioni fondamentali degli anzidetti enti locali.

A proposito dei ripetuti costi *standard* e del fabbisogno *standard* (i primi citati 2 volte nel testo legislativo della legge n. 42/09 - art. 8, comma 1, lettere b e c - e il secondo ben 18, oltre a quelli "specializzati" in informativo, finanziario e infrastrutturale) la relazione si è limitata, ovviamente, a soffermarsi sulle metodologie generali e sui percorsi attraverso i quali saranno entrambi determinati, tenendo conto di tutte le variabili necessarie ad assicurare sull'intero territorio nazionale l'esigibilità dei diritti sociali e l'esercizio delle funzioni essenziali del sistema autonomistico. Un compito rimesso alla Copaff, che ha già in corso di definizione la stesura dei relativi atti, propedeutici all'adozione dei successivi provvedimenti legislativi da parte dell'Esecutivo.

A siffatti provvedimenti governativi, dunque, il compito di dirimere le diversità "ideologiche" che nel frattempo si stanno via via maturando in tema di determinazione valoriale dei costi *standard*.

In buona sostanza, essi consisterebbero in una sostanziale ridefinizione dell'attuale "quota capitaria ponderata", del tipo quella in uso nella redistribuzione del Fondo sanitario nazionale, oggi pesata ovvero attualizzata principalmente per classi di età e sesso, rappresentativi della composizione demografica delle singole Regioni beneficiarie del riparto. La loro monetizzazione avverrebbe, quindi, sulla base dei costi di produzione ottimale sopportati da una Regione ovvero da un *pool* di Regioni cosiddette performanti, corretti in base alle peculiarità dei singoli Enti regionali che se ne renderebbero destinatari. Un percorso che dovrà essere suggellato, in sede di Conferenza Stato-Regioni, cui competerà l'emanazione di apposite linee-guida *ad hoc* con le quali dover fissare i relativi paletti.

A ben vedere, ci sarà un periodo di superlavoro per la Copaff, in tutte le sue espressioni e i suoi segmenti organizzativi.

D'altronde la tematica dei costi *standard* (o meglio le difficoltà nell'individuarli e valorizzarli) sta assorbendo l'interesse di tutta la platea istituzionale (ma anche da parte di tutta la stampa, molto attenta alla problematica), legislativamente impegnata a garantire ai cittadini i Lep.

Stessa cosa, ovviamente, accadrà per la determinazione del fabbisogno *standard* (che ha interamente interessato il cosiddetto "approfondimento n. 4"), attraverso il quale garantire il corretto esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali che saranno sancite dal Codice delle Autonomie, approvato alla Camera, in prima lettura, il 29 giugno u.s., e oggi all'esame del Senato.

Un lavoro, questo, rinviato a dopo l'approvazione definitiva dell'anzidetto provvedimento legislativo, in quanto propedeutico a stabilire quali funzioni dovranno essere poi valorizzate con una siffatta metodologia.

¹⁸ Jorio E., *Federalismo fiscale: la verità, prima di tutto, e poi gli strumenti per il cambiamento*, www.federalismi.it, n. 13, 2010.

E. JORIO - UNO STRUMENTO PER I COSTI STANDARD A TUTELA DELL'ESTINZIONE DEL DEBITO PREGRESSO DELLE REGIONI

Entrambi gli strumenti, costi *standard* e fabbisogno *standard*, sono di difficilissima determinazione monetaria, specie i primi, in quanto soggetti ad ovvie comparazioni e correttivi, da doversi effettuare in rapporto alle numerose variabili “territoriali”, solo che si vogliano ben calibrare alle esigenze erogative reali delle diverse Regioni. Una esigenza peraltro inevitabile, dal momento che queste ultime saranno impegnate a rivendicare, nel definitivo contesto legislativo, le future pretese perequative, sulla base del differenziale che separa il loro gettito fiscale con il *quantum* predeterminato come costo “giusto” del servizio/prestazione da dovere rendere.

Fatte queste premesse, si rendono necessari, al riguardo, due adempimenti procedurali: calcolare i costi *standard* nazionali, con la più sofisticata applicazione della scienza statistica, rapportati all'esigibilità dei diritti sociali cui doversi riferire (sanità, sociale e scuola), e individuare, contemporaneamente, una metodologia correttiva che vada a graduare gli stessi in modo da assicurare, quantomeno, un grado di elevata sufficienza, altrettanto *standard*, nel soddisfare le singole esigenze delle Regioni di garantire uniformemente i Lep. Ciò anche per consentire, nell'arco di un tempo ragionevole, che le medesime adeguino il loro ciclo produttivo e che lo stesso venga efficacemente rivisto e portato a compimento ovvero a “produzione” in una entità economica più vicina possibile al costo *standard* nazionale, collaborato dalla prevista perequazione.

La più attuale ricerca dovrebbe essere, quindi, mirata a comprendere non solo quanto costa la prestazione/servizio attuale, bensì quanto dovrebbe costare ciò che serve per garantire, ovunque, ai cittadini l'esigibilità uniforme dei diritti sociali.

Il problema più grande è rappresentato, pertanto, non solo dall'individuazione dei costi di produzione sopportati da una o da un *pool* delle Regioni, cosiddette performanti, come valore ottimale di riferimento, ma anche dall'assumere i dati più verosimili possibili della produzione dei Lep nelle Regioni più o meno mendaci. Altrimenti a cosa servirebbero i costi *standard*?

Diventa, dunque, fondamentale pervenire, prioritariamente, alla determinazione di quelli più verosimilmente rapportati alla realizzazione ottimale dei Lep.

Nell'immediatezza è necessario effettuare la loro “personalizzazione” regionale, per valutare l'impatto reale della perequazione. Per fare ciò è, quindi, indispensabile la valorizzazione del fabbisogno reale da individuare e i “rischi” territoriali, o meglio gli *handicap* comportamentali (per esempio: quelli tradotti in bilanci falsi), da dovere prioritariamente rimuovere. Tutto questo anche nella consapevolezza che il bisogno salutare nel nostro Paese non è mai stato rilevato obiettivamente, ma solo presunto (non vi è alcuna procedura, in tal senso, in tutto il sistema sanitario reale, intendendo per tale quello esercitato dalle Asl e Ao). Tutt'al più esso è stato rilevato dall'Istat e come tale utilizzato come attuale, nonostante i suoi dati siano così retrodatati da essere spesso obsoleti e potenzialmente fuorvianti, anche perché rilevati su documentazione regionale per nulla garante delle realtà vissute.

Insomma, il costo *standard* deve venire fuori da una analisi autenticamente interdisciplinata, ove la ricerca del *quantum* va necessariamente rapportata con il *qualis*, ovvero con il livello qualitativo occorrente (sostanzialmente di godibilità dei Lep nel Paese, distinto per aree) cui dovere fare sempre riferimento per garantire l'applicabilità di quel costo ottimale ovunque per ivi assicurare una prestazione quantomeno simile.

Per arrivare a tutto questo (che poi è la cosa da realizzare, nelle fasi successive dei provvedimenti di completamento) si rende necessario predisporre una rete autenticamente accertativa che possa costituire lo strumento di leale rilevazione di dati richiesti dalla SOSE. In difetto, si correrebbe il rischio di collezionare bugie istituzionali, da parte di chi (le Regioni del centro-sud, ma non solo) è avvezzo da anni alla mendacità contabile funzionale per conquistare le premialità dei Patti di stabilità interni.

4.1 Un suggerimento: il rating performativo

Il percorso ideale da intraprendere - certamente da migliorare rispetto a quanto qui schematizzato - per la determinazione dei costi *standard* positivamente discriminati sulla base delle

reali esigenze territoriali, che tengano anche conto dei disavanzi pregressi accertati, potrebbe essere scandito in tre fasi progressive.

La prima. Dovrebbe afferire la determinazione del costo *standard* “nazionale” (tarato su una ovvero un *pool* di Regioni cosiddette performanti, eventualmente inciso nella sua valorizzazione attraverso il meccanismo, suggerito dal ministro della salute Ferruccio Fazio, delle cosiddette *best practice* basato su un “paniere di indicatori, e non attraverso un modello di riferimento di una delle quattro regioni più virtuose”). Un percorso, questo, finalizzato a costituire la base ottimale da adeguare in incremento per quelle Regioni caratterizzate da quegli *handicap* economici e/o dai disagi organizzativi da dovere, comunque, compensare nel medio e nel lungo termine, eventualmente anche con interventi speciali, e/o risorse aggiuntive, per garantire i Lep ai cittadini, a mente del dettato costituzionale.

La seconda. Riguarderebbe la regionalizzazione del costo *standard* da effettuarsi sulla base dei correttivi direttamente connessi ad alcune caratteristiche soggettive della componente popolazione da assistere (sesso, età, condizioni occupazionali, economie godute e povertà sopportate, ecc.). Attraverso un siffatto percorso di ricalcolo funzionale il tutto andrebbe eseguito in rapporto all'obbligo costituzionale di renderli esigibili ovunque e ad un livello qualitativo pari allo *standard* nazionale¹⁹.

Infine, la terza. Conclusi i due precedenti *step*, funzionali a garantire l'erogazione dei Lep su scala nazionale, da finanziare sulla base del neo-introdotta costo *standard*, economicamente adeguato alle condizioni organizzative di ogni Regione, ne va necessariamente affrontato un altro. Esso consiste in una ulteriore “pesatura” del costo *standard* regionalizzato, da realizzarsi attraverso una sorta di *rating performativo* regionale, da doversi considerare quale variabile strategica, strumentale a rendere perseguibili i percorsi produttivi dei Lep, nell'ottica del miglioramento progressivo dei servizi. Ad una tale tipologia di *rating* verrebbe assegnato il compito di rappresentare la capacità di ogni Regione a programmare il proprio risanamento economico-patrimoniale e organizzativo, ove legislativamente dovuto.

Dunque, un modo per assicurare:

- a) ai cittadini i livelli essenziali delle prestazioni (i Lea in sanità), costituzionalmente sanciti e, in quanto tali, non utilizzabili, quanto alle risorse ad essi destinate e vincolate, a ripianare debiti pregressi²⁰;
- b) alle Regioni destinatarie/beneficiarie la capacità economico-finanziaria di far fronte ai costi operativi dei rispettivi SSR, indispensabili per rendere funzionale i loro sistemi socio-sanitari, ma anche per garantirsi la disponibilità delle risorse “straordinarie” pari agli ammortamenti dei ratei dei mutui contratti a fronte dei debiti consolidati, altrimenti non sopportabili;
- c) al sistema Repubblica, infine, di eludere una preventiva perequazione straordinaria, inevitabile per coprire i debiti pregressi accumulati, di entità plurimiliardaria, e garantire così, a federalismo fiscale realizzato, un uguale punto di partenza a tutte le Regioni “federate”.

Con l'introduzione di un tale indice correttivo (il c.d. *rating performativo*) non si intende affatto proporre la violazione dell'oggettività propria del costo *standard* in quanto tale, tanto da soggettivizzarlo *ad regionem* a mo' di premio economico per quelle non virtuose. Si propone tutt'altro, ovverosia di consentire attraverso:

- la disponibilità economica di un costo *standard* adeguato per singola Regione ovvero per tipologia di Regioni affini (applicazione della fase n. 2) - da doversi calcolare tenendo conto delle condizioni soggettive caratterizzanti i loro rispettivi territori (es. sesso, età, condizioni

¹⁹ Un po' quella metodologia differenziata fondata sui fattori più incidenti che caratterizzano meglio i bisogni di funzionamento ottimale dei destinatari delle risorse, privilegiata, nello “Approfondimento n. 4” allegato alla relazione Tremonti, per la determinazione del fabbisogno *standard* degli enti locali, indispensabile per il loro funzionamento “essenziale”, ivi categorizzato sotto la denominazione di RES (*Representative Expenditure System*).

²⁰ Jorio E., *I livelli essenziali non paghino i debiti*, IlSole24Ore-Sanità, n. 10, 2009.

E. JORIO - UNO STRUMENTO PER I COSTI STANDARD A TUTELA DELL'ESTINZIONE DEL DEBITO
PREGRESSO DELLE REGIONI

occupazionali, economie godute e povertà sopportate dall'utenza, infrastrutture disponibili, livello formativo degli operatori, eccetera) - la certezza della esigibilità dei Lep da parte della collettività nazionale, ancorché ripartita nelle singole regioni;

- una quota di maggiorazione del costo *standard*, da considerarsi di equilibrio, sopravvenuta attraverso l'applicazione del correttivo del *rating* performativo, strumentale per onorare i pagamenti ripartiti in esercizi futuri dei debiti consolidatosi riferiti agli anni precedenti, ante 2006. Ciò allo scopo di non fare incidere sul costo *standard* di funzionamento ordinario l'onere del "debito antico". Una tale *chance* è da ritenersi esclusivamente destinata a ripianare siffatti debiti pregressi e, ovviamente, non già i disavanzi correnti, ai quali dover far fronte unicamente con risorse regionali proprie.