

## I costi dell'asimmetria regionale nell'ambito del divario territoriale

Andrea Filippetti e Fabrizio Tuzi\*

Utili indicazioni sui possibili esiti dell'attuazione del regionalismo differenziato sul tema del divario possono derivare dall'analisi dell'impatto sul sistema di redistribuzione interregionale dei potenziali costi connessi alla richiesta di maggiori competenze da parte delle regioni. Per iniziare a ragionare su qualche dato si può partire dalle preintese recentemente siglate da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

È evidente che a fronte di un aumento di competenze per le regioni, corrisponderà la crescita delle risorse finanziarie necessarie per la loro copertura. È, altresì, evidente che in un'ottica di federalismo amministrativo e responsabilizzazione delle amministrazioni regionali, le risorse aggiuntive da destinare alle regioni, così come previsto anche dagli accordi sottoscritti tra Stato e regioni, dovranno provenire da compartecipazione o riserva di aliquota del gettito fiscale maturato nelle regioni stesse.

La questione che si pone, una volta ipotizzato che il criterio per la copertura delle nuove competenze attribuite sia quello di utilizzare una parte di gettito maturato nel territorio, è, pertanto, quella di determinarne l'ammontare. Un aumento della devoluzione attraverso la clausola di asimmetria determinerà gioco forza un aumento del gettito trattenuto dalle regioni rispetto all'assetto attuale. In questo quadro, assume rilevanza la questione riguardo la compatibilità tra l'aumento di gettito fiscale trattenuto dalle regioni e la necessità di conservare il livello di beni e servizi pubblici destinati alla collettività, nonché di consentire il mantenimento di un indispensabile sistema di perequazione.

Un nostro recente contributo (IRES Piemonte, IRPET, SRM, Éupolis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche, 2018, *La Finanza territoriale. Rapporto 2018*) ha evidenziato come il tema delle risorse finanziarie per la realizzazione del regionalismo asimmetrico, nonostante, abbia avuto grande rilevanza nel dibattito, soprattutto politico e mediatico, sia stata largamente sopravvalutata. Dall'analisi svolta sulla base delle tre preintese sottoscritte, emerge come le competenze aggiuntive richieste dalle regioni – che in alcuni casi addirittura non sono finalizzate all'erogazione di beni e servizi – si concretizzano in una valorizzazione complessiva piuttosto modesta. Le spese totali associate alle nuove funzioni richieste dalle tre regioni, assommerebbero a circa 1,2 miliardi di euro di cui circa 730 milioni di euro per nuove spese che attualmente non sono coperte né da risorse

statali, né da risorse regionali (di seguito indicate come risorse "aggiuntive"). Per avere un ordine di grandezza, le risorse complessive movimentate dalle preintese rappresenterebbero circa il 3% dell'attuale bilancio di ciascuna delle tre regioni.

In tabella 1 viene evidenziato, per ciascuna regione, l'ammontare complessivo delle imposte più rilevanti (imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta sul valore aggiunto e Irap), nonché la quota delle risorse potenzialmente legate alle nuove funzioni previste nelle preintese.

Le risorse totali necessarie per l'espletamento delle nuove funzioni richieste dalle tre regioni incidono in misura marginale sul gettito totale dei relativi territori: rispettivamente lo 0,8% per la Lombardia, l'1,2% per il Veneto e l'1,3% per l'Emilia Romagna. Ci troviamo quindi di fronte a valori nettamente inferiori a un decimo del gettito complessivo del territorio di ciascuna delle tre regioni, evidenziando come alcune richieste avanzate, in particolare dal Veneto, di trattenere i nove decimi del gettito complessivo delle imposte erariali raccolte nel proprio territorio non sembrano essere corrispondenti all'effettivo fabbisogno di spesa necessario per il mantenimento delle nuove competenze individuate nell'accordo sottoscritto all'inizio del 2018.

Le spese complessive associate alle nuove competenze vanno tuttavia distinte tra quelle che sono già sostenute dallo Stato centrale (è il caso di quei beni e servizi oggi già erogati e finanziati dallo Stato centrale che verrebbero trasferiti alle regioni sulla base degli accordi) e quelle che al momento non sono coperte né da trasferimenti statali, né da risorse regionali. Nel primo caso, l'eventuale finanziamento attraverso la compartecipazione sul gettito dei tributi erariali delle nuove competenze regionali se commisurate ai fabbisogni di spesa della fornitura fino a quel momento assicurata dallo Stato garantirebbe la neutralità finanziaria. In questo caso si tratterebbe di verificare se quei beni e servizi siano più efficacemente erogati dai livelli decentrati della pubblica amministrazione rispetto a quanto faccia lo Stato centrale. Al contrario, nel caso delle risorse "aggiuntive" connesse agli interventi che al momento non sono coperti né da trasferimenti statali, né da mezzi regionali il loro finanziamento attraverso la compartecipazione sul gettito dei tributi erariali delle tre regioni genererebbe un potenziale impatto sull'entità complessiva delle risorse disponibili a livello centrale e, conseguentemente, anche sulla capacità redistributiva dello Stato.

Tabella 1  
Confronto tra gettito erariale e risorse derivanti dalle preintese  
Migliaia di euro

Regione	Gettito erariale territorio				Stima risorse preintese		
	IRPEF	IWA	IRAP	Totale tributi	Trasferimenti statali	Risorse aggiuntive preintese	Totale risorse
Lombardia	35.181.376	36.811.864	5.811.740	77.804.980	268.484	372.526	641.010
Veneto	13.939.802	9.700.718	2.059.748	25.700.268	120.047	188.258	308.305
Emilia Romagna	14.123.063	7.518.596	2.095.372	23.737.031	143.115	169.726	312.841

Fonte: Filippetti e Tuzi (2018)



# Federalismo in Toscana

Tabella 2  
Anno 2016 - ripartizione quote previste art. 2 comma 4, D.lgs. 56/2000  
Milioni di euro

Regioni statuto ordinario	Trasferimenti soppressi da coprire con compartecip. IVA (1)	74% spesa storica (2)	74% compartecip. IVA in base consumi famiglie (3)	Concorso al fondo di solidarietà (4=3-2)	Quote regionali (5=2-3)	Ripartizione 26% in base allegato a (6)	Totale fondo perequativo (7=5+6)	Totale da ripartire alle regioni (8=3-4+7)	Totale da erogare alle regioni
Piemonte	5.451	4.034	4.504	470		1.440	1.440	5.474	5.448
Lombardia	10.978	8.124	10.554	2.431		2.617	2.617	10.741	10.985
Veneto	5.902	4.367	4.887	519		1.482	1.482	5.849	5.902
Liguria	2.042	1.511	1.651	139		569	569	2.080	2.042
Emilia R.na	5.477	4.053	4.835	782		1.402	1.402	5.455	5.478
Toscana	4.787	3.542	3.794	252		1.279	1.279	4.821	4.788
Umbria	1.246	922	781		141	344	485	1.266	1.246
Marche	2.010	1.488	1.393		94	553	647	2.040	2.010
Lazio	6.094	4.510	5.460	951		1.523	1.523	6.033	6.098
Abruzzo	1.810	1.339	1.079		260	497	758	1.837	1.810
Molise	532	393	240		154	144	298	538	531
Campania	8.192	6.062	3.755		2.307	2.251	4.558	8.313	8.189
Puglia	5.850	4.329	2.772		1.557	1.510	3.067	5.839	5.847
Basilicata	893	661	387		274	252	526	912	892
Calabria	2.950	2.183	1.426		757	832	1.589	3.015	2.948
<b>Totale</b>	<b>64.216</b>	<b>47.520</b>	<b>47.520</b>	<b>5.544</b>	<b>5.544</b>	<b>16.696</b>	<b>22.240</b>	<b>64.216</b>	<b>64.216</b>

Fonte: DPCM 18 aprile 2018

Per fornire indicazioni circa il potenziale impatto sul sistema di redistribuzione interregionale delle risorse “addizionali” stimate sulla base dei contenuti delle preintese, può essere utile rappresentare la ripartizione delle quote previste dall’art. 2 comma 4 del d. lgs. 56/2000 per l’anno 2016 (Tabella 2).

Tra le altre cose, la norma prevede che le regioni con un saldo positivo della differenza tra il valore della compartecipazione all’IVA – determinata in base ai consumi delle famiglie – e la spesa storica (colonne 2 e 3 della tabella 2) concorrano alla costituzione di un fondo di solidarietà da utilizzare per compensare il saldo negativo di altre regioni con minore capacità fiscale (essenzialmente quelle meridionali più Marche e Umbria) e, conseguentemente, incrementare per queste ultime il valore del fondo perequativo (colonne 6 e 7 della tabella 2).

Nella tabella 3, la quota di compartecipazione all’IVA e il contributo per il 2016 devoluto al concorso al fondo di solidarietà delle tre regioni che hanno sottoscritto le preintese è messo in correlazione con le risorse “addizionali” che si rendono necessarie per quelle funzioni che oggi non sono coperte né da risorse statali né da quelle regionali.

Tabella 3  
Incidenza risorse preintese su compartecipazione all’IVA e fondo di solidarietà ex art. 2 comma 4, D.lgs. 56/2000  
Milioni di euro

Regione	74% compartecipazione IVA in base consumi famiglie (1)	Concorso fondo solidarietà (2)	Risorse “addizionali” preintese (3)	% (4 = 3/1)	% (5 = 3/2)
Lombardia	10.554	2.431	372	3,5	15,3
Veneto	4.887	519	188	3,8	36,2
Emilia Romagna	4.835	782	170	3,5	21,7

Fonte: elaborazioni CNR-Issirfa

La stima delle risorse “addizionali” previste è inferiore al 4% del valore della quota di compartecipazione all’IVA, mentre incide in maniera consistente sull’entità del contributo al fondo di solidarietà delle tre regioni passando dal 15,3% nel caso della regione Lombardia, fino ad arrivare al 36,2% nel caso del Veneto. Nell’ipotesi in cui la spesa connessa alle nuove funzioni (“addizionali”) sia coperta da una quota di compartecipazione all’IVA si avrebbero, dunque, ripercussioni dirette sul fronte della perequazione, in quanto si ridurrebbe la somma che le tre regioni destinano al fondo di solidarietà. Conseguentemente,

volendo mantenere costante il contributo delle regioni al mantenimento del fondo di solidarietà ai fini redistributivi dell’IVA, la copertura andrà trovata attraverso le altre imposte.

Nel caso in cui, ad esempio, si volesse prendere in considerazione il parziale utilizzo del gettito derivante dall’Irpef per la copertura delle risorse “addizionali” connesse alle nuove competenze, la quota che dovrà essere trattenuta a livello territoriale sarebbe pari al 1,1% per la Lombardia, al 1,3% per il Veneto e al 1,2% per l’Emilia Romagna. Seppure contenute, le minori entrate che lo Stato avrà a disposizione a valle del finanziamento delle nuove competenze attraverso un ulteriore prelievo sull’Irpef, comporteranno una corrispondente riduzione del gettito con una equivalente diminuzione della quota di beni e servizi pubblici erogata. Ben più oneroso per le regioni sarebbe, invece, assorbire l’impatto delle nuove competenze utilizzando il gettito dell’Irap. In questo caso, infatti, il peso delle risorse “addizionali” sul gettito dell’imposta regionale arriverebbe al 6% per la Lombardia, 9% per il Veneto e 8% per l’Emilia Romagna, con potenziali ripercussioni sull’attuazione delle politiche regionali in atto.

Nell’eventualità si dovesse utilizzare una quota dell’Irpef o dell’Irap maturata nel territorio, escludendo ipotesi di aumento delle aliquote e immaginando di mantenere almeno un uguale livello di servizi, la strada da perseguire per il finanziamento delle nuove competenze “addizionali” non può che essere trovata attraverso un intervento incisivo sulla spesa mediante il posizionamento dell’offerta dei servizi essenziali e delle funzioni fondamentali lungo la frontiera dell’efficienza.

Questo sembra avvalorare la tesi secondo la quale qualsiasi intervento teso ad affidare ulteriori funzioni e risorse alle regioni non può che passare attraverso la piena applicazione della l. n. 42/2009, con particolare riferimento al superamento del criterio della spesa storica verso la definizione dei costi standard. In questo modo si dovrebbe riuscire a misurare il costo delle funzioni in maniera omogenea riassorbendo le sacche di inefficienza dei diversi sistemi territoriali al fine di rendere disponibili per le nuove funzioni le risorse generate dalle possibili economie.