

## Regionalismo e riparto di risorse: il metodo del costo storico, del costo medio, dei fabbisogni standard

Patrizia Lattarulo\*

La Legge Quadro sull'Autonomia recentemente proposta dal Ministro per gli Affari regionali, di cui si sta oggi discutendo a livello politico ed istituzionale, dispone alcuni importanti cambiamenti rispetto a quanto previsto dai precedenti governi. Si tratta di una legge generale, che pur non risolvendo i molti nodi critici, è certamente rivolta a modificare il quadro dei principi e degli obiettivi nei quali inserire le trattative. In questo nuovo contesto è forte il riferimento ai principi di equità e solidarietà, così come il richiamo alla partecipazione collettiva ai processi di risanamento finanziario del paese. È più esplicita, inoltre, rispetto ai precedenti documenti, la continuità con l'Art. 116 della Costituzione e la L.42/2009 e quindi il radicamento nel processo federalista avviato anni addietro. Viene quindi indicato come criterio preferenziale per la definizione delle risorse da assicurare ai territori quello dei costi standard/livelli essenziali delle prestazioni. Solo in subordine e in via transitoria sarà possibile fare ricorso al criterio della spesa storica, mentre viene del tutto superato il criterio del costo medio, presente invece nella precedente nota emessa dal Ministero dell'economia e finanza, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (Marzo 2019).

### Il costo storico è il criterio più conservativo

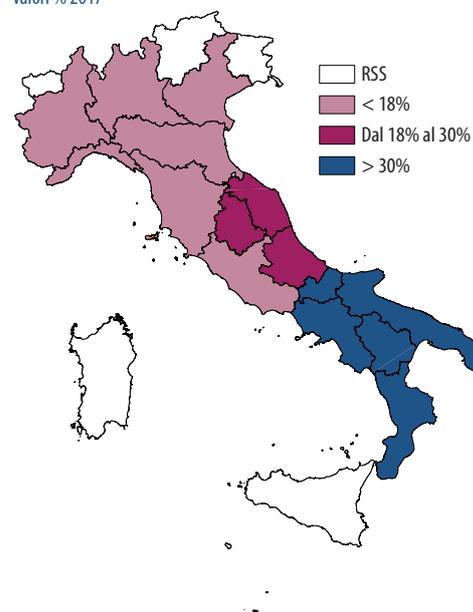
Il metodo di regionalizzazione del costo storico implica che le risorse oggi spese dallo Stato per l'offerta dei servizi nelle tre regioni vengano trasferite in capo a queste ultime. Se le amministrazioni regionali fossero davvero più efficienti, come oggi dichiarato, le regioni sarebbero in grado di offrire più servizi con le stesse risorse, traendo vantaggio dalla maggiore capacità di offerta e, presumibilmente, anche da una più elevata disponibilità a pagare dei cittadini per livelli superiori dei servizi. Inoltre, i cambiamenti potrebbero riguardare anche solo l'ente che offre il servizio sul territorio senza conseguenze dirette sulle altre regioni. Prendendo a riferimento l'istruzione a titolo esemplificativo, gli importi della spesa statale regionalizzata relativa alle tre regioni (istruzione primaria e secondaria) per l'intero servizio sarebbero pari a quasi 10 miliardi (dati RGS 2017): 4,6 in Lombardia, 2,3 in Veneto e 2 in Emilia, importi non trascurabili rispetto ai bilanci attuali delle regioni. Il riferimento all'istruzione ha il solo scopo di rendere facilmente intuibile l'esercizio di simulazione.

Questa rappresenta nell'immediato l'ipotesi più conservativa, anche se molte riserve erano sorte in una prima fase del dibattito riguardo alla possibile evoluzione dalla situazione attuale. È necessario tener conto, infatti, degli andamenti del ciclo economico e della base imponibile che potranno riguardare il Paese e le singole regioni, determinando posizioni di vantaggio per alcune aree, nonché delle politiche nazionali che potranno intervenire su questi cespiti a carico di tutto il territorio in modo indistinto, come per altro già avvenuto per l'Irap. Neutrale nell'anno di avvio, potrebbe presentare criticità negli anni a seguire soprattutto dal punto di vista della partecipazione al controllo dei conti pubblici attraverso la fiscalità generale, eventualmente decurtata proprio nelle regioni più ricche<sup>1</sup>. A questo proposito la Legge Quadro interviene prevedendo il contributo solidale di tutte le regioni agli impegni di risanamento delle finanze del Paese.

Per dare correttamente seguito ai principi del federalismo è naturale attendersi, inoltre, che a questi importi di spesa corrispondano prelievi di risorse proprie sul territorio. Solo così troverebbe adeguata applicazione il principio dell'autonomia e della responsabilizzazione degli enti, alla base dell'assetto federalista. Le regioni propongono, quindi, di avere accesso ad una compartecipazione al prelievo dell'Irpef e una corrispondente sovraim-

posta, tale da consentire qualche margine di autonomia. Nella figura a seguire riportiamo il rapporto tra la spesa per istruzione nelle regioni e il gettito Irpef proveniente dai territori. Non è sorprendente notare che oggi in alcune aree del Paese il 25% del prelievo sarebbe sufficiente a coprire tutto il costo dell'istruzione, mentre in altre aree, finanziare questo servizio agli attuali livelli di offerta, assorbirebbe il 40% delle risorse prodotte. Mantenere gli attuali livelli di servizi richiederebbe, dunque, molti più sforzi in alcune aree rispetto ad altre, a causa sia dei maggiori costi delle prestazioni in alcune aree, che della inferiore base imponibile.

Figura 1  
RAPPORTO TRA LA SPESA TOTALE PER L'ISTRUZIONE (PRIMARIA E SECONDARIA) E IL GETTITO IRPEF  
Valori % 2017



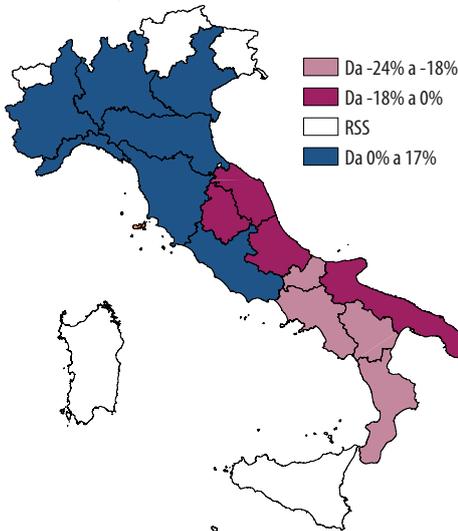
### Il metodo del costo medio, l'ipotesi più lontana dai principi del federalismo

L'applicazione del costo medio nazionale procapite, previsto dalla nota del MEF (Marzo 2019) e poi superato dalla proposta di Legge Quadro, stabilisce che ad ogni cittadino del Paese corrisponda un uguale importo per finanziare l'istruzione (nel caso qui considerato), indipendentemente dalla domanda, dai costi e dalle necessità educative. La spesa media procapite è senza dubbio differenziata tra regioni, dai 700 euro della Calabria ai 470 dell'Emilia, a causa della diversa composizione demografica, delle caratteristiche dell'offerta, delle caratteristiche della domanda, della diversa conformazione territoriale, forse anche della diversa efficienza nell'offerta del servizio<sup>2</sup>. Sotto il vincolo di invarianza della spesa pubblica complessiva per l'istruzione, questo criterio comporta una importante redistribuzione tra territori. È, infatti, possibile calcolare che a partire dagli attuali 27 miliardi di costi per l'offerta del servizio nel Paese, 3,5 (pari al 12,5%) dovranno riallocarsi. Alcune regioni vedranno ridursi i fondi fino al 25% e altre potranno utilizzare fino al 17% in più delle risorse storiche. Questo è il criterio che si allontanerebbe di più dalla situazione attuale, senza rispondere ai principi del federalismo rivolti ad assecondare le differenze territoriali della domanda.

<sup>1</sup> Zanardi A. (2019), *Audizione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° comma, della Costituzione*, Audizione UPB presso la Commissione bicamerale sul federalismo fiscale, 10 luglio.

<sup>2</sup> Viesti G. (2019), *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, disponibile in: [https://www.laterza.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2179](https://www.laterza.it/index.php?option=com_content&view=article&id=2179). Zanardi (2019), *op. cit.*

Figura 2  
**DIFFERENZA TRA SPESA STORICA E MEDIA NAZIONALE (ISTRUZIONE PRIMARIA E SECONDARIA). 2017**  
 Valori % sulla spesa storica



## Il metodo dei fabbisogni standard/livelli essenziali delle prestazioni

Il metodo dei fabbisogni standard è quello che meglio si inserisce nel percorso di federalismo avviato con le riforme degli artt. 119 e 116 della Costituzione (che ha trovato attuazione nella successiva L. 42/2009), è quindi il sistema più coerente con l'attuale quadro normativo, all'interno del quale queste richieste sono tenute a collocarsi<sup>3</sup>.

Si tratta di un metodo diffusamente condiviso, frutto di un lungo confronto tecnico e politico. Ormai avviato nel complesso mondo dei comuni, in ambito regionale viene oggi applicato in sanità, anche se ancora in modo incompleto, pur avendo raggiunto importanti risultati.

Come noto, la riforma introdotta dalla L. 42/2009 si basa su tre pilastri fondamentali:

1. la garanzia di livelli di servizio essenziali (Lep) uniformi in tutto il Paese, eventuali servizi aggiuntivi sono invece a carico delle collettività locali;
2. il riconoscimento di un corrispettivo univoco a tutte le Regioni, commisurato a parametri di costo omogenei, in modo da permettere la copertura dei servizi essenziali senza compensare gli extra costi o inefficienze;
3. l'importanza dei trasferimenti, di tipo verticale rivolti a garantire livelli essenziali di servizio uniformi (punto (ii)), e di tipo orizzontale rivolti a compensare la diversa base imponibile nei territori, consentendo l'offerta di servizi extra-standard anche nelle aree deboli.

La riforma federalista era indirizzata, infatti, a un riordino dell'assetto verticale dello Stato verso un maggiore decentramento, che garantisse maggiore autonomia alle regioni. Si basa sulla distinzione tra servizi essenziali (Lea), garantiti in modo uniforme a tutti i cittadini, e servizi non essenziali (Extra-Lea), finanziati attraverso lo sforzo fiscale locale. Nello stesso tempo, le risorse per i servizi essenziali dovevano essere commisurate a "costi standard" uniformi nel Paese. Eventuali costi extra standard, presumibilmente riconducibili ad inefficienze, sarebbero stati finanziati a carico della comunità locale. Al contrario, una amministrazione più efficiente, secondo i principi della riforma, sarà nelle condizioni di produrre un livello più elevato di servizi.

<sup>3</sup> Petretto A. (2019), "Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti", Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Palazzo San Macuto, Roma, Audizione, 12 giugno, in *Astrid Rassegna*, luglio.

Anche sulla base di questi principi ci si aspetterebbe che siano le regioni più efficienti a spingere per un maggior decentramento.

Si tratta, dunque, di un modello complesso e virtuoso, rivolto a tenere contemporaneamente conto dell'efficienza nell'offerta dei servizi, senza trascurare i bisogni fondamentali dei cittadini. In questo contesto trasferimenti verticali verrebbero attivati per consentire il raggiungimento dei Livelli di servizi essenziali nelle aree più in difficoltà; mentre trasferimenti orizzontali dovranno compensare la diversa base imponibile, e consentire di offrire servizi extrastandard anche nelle aree economicamente più disagiate.

Nonostante l'ampia condivisione di questo modello di riordino nell'attribuzione di risorse agli enti per la prestazione di servizi riscontrata nella fase di avvio della riforma federalista, è necessario ricordare le non poche difficoltà metodologiche, tecniche e politiche che hanno portato ad una applicazione solo limitata di questi principi. In primo luogo, ad esempio, la definizione degli indicatori è complessa e risente delle basi informative disponibili, spesso parziali. In secondo luogo, la definizione degli indicatori non è affatto neutrale, ma è condizionata dagli indirizzi politici. Inoltre, la trasparenza dell'analisi quantitativa è evidentemente un aspetto di fondamentale importanza nell'intero processo, perché destinata a rappresentare il benchmark di riferimento.

L'applicazione del metodo dei fabbisogni standard/livelli essenziali delle prestazioni è oggi invocato contemporaneamente dalle regioni più ricche, che contano sul riconoscimento di una maggiore efficienza nell'offerta e quindi su costi standard più bassi, e dalle regioni più povere, che contano sul riconoscimento di una offerta di servizi attualmente inferiore ai livelli essenziali, che troverebbe compensazione. La proposta di Legge Quadro, rispetto ai precedenti documenti, sottolinea l'obiettivo di garantire livelli uniformi della prestazioni sul territorio, piuttosto che la copertura dei fabbisogni standard. Nonostante si tratti di due facce della stessa medaglia, la distinzione non è solo terminologica.

Ritornando all'esempio dell'istruzione, il costo per studente può rappresentare una prima approssimazione di costo standard (una approssimazione lorda che non tiene conto del tipo di istruzione, né del ricorso al tempo pieno o del ricorso al sostegno ...), mentre la popolazione in età scolare, può rappresentare una prima proxy del fabbisogno (anche in questo caso una approssimazione lorda, che non tiene conto delle caratteristiche della popolazione). A risorse complessive invariate, si stimano le somme da riallocare sulla base della popolazione in età scolare o del numero di studenti. In entrambi i casi gli importi sarebbero inferiori al criterio del costo medio (rispettivamente 2,5 e 1,6 miliardi), dimostrando che con questi metodi la distribuzione si discosterebbe solo in parte da quella attuale. In particolare, inoltre, nel caso dell'istruzione l'attuale metodo di riparto tra regioni è già largamente improntato alla distribuzione degli studenti sul territorio e al relativo costo. Da un lato, dunque, il criterio del fabbisogno standard comporta che l'istruzione abbia lo stesso costo per ogni studente indipendentemente dal luogo di residenza o studio; dall'altro il criterio dei livelli essenziali delle prestazioni richiede che in ogni parte del paese ogni cittadino possa godere delle stesse possibilità educative, indipendentemente (e quindi compensando) dal reddito familiare e dalle condizioni del contesto economico-sociale in cui è inserito. Le esperienze fino ad oggi in campo nel nostro paese dimostrano quanto sia complesso raggiungere l'equilibrio tra questi due principi.

Tabella 1  
**DALLA SPESA STORICA A DIVERSI CRITERI DI RIPARTO - RISORSE TRASFERITE TRA REGIONI - ISTRUZIONE PRIMARIA E SECONDARIA**

	Miliardi	Valori %
Dalla spesa storica alla spesa media	3,5	12%
Dalla spesa storica alla pop. in età scolare (proxy fabbisogno)	2,5	9%
Dalla spesa storica al costo uniforme per studente (proxy costo standard)	1,6	6%