

REGIONALISMO DIFFERENZIATO: COSTO STORICO, COSTO MEDIO, FABBISOGNI STANDARD

Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo

IRPET - Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana

Abstract

Oggetto di questo lavoro sono le richieste di regionalismo differenziato presentate da alcune Regioni del Paese. In particolare, a partire dal Documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri del febbraio 2019, si presentano alcune riflessioni in merito alle proposte di ripartizione di risorse (accordi preliminari Governo-Regioni febbraio 2018 e febbraio 2019 e richieste avanzate dalle Regioni).

1. Introduzione

La recente nota emessa dalla Presidenza del Consiglio, Dipartimento delle Autonomie (2019), sul regionalismo differenziato parte dalla considerazione che larga parte del dibattito sulle richieste da parte delle tre Regioni Veneto Emilia e Lombardia, si sta svolgendo attorno al tema delle risorse.

Sulla base di questa considerazione il documento descrive un processo di avvio del federalismo differenziato basato su tre passaggi: in un primo momento si prevede che il finanziamento avverrà in base al costo storico, cioè di quanto lo Stato spende oggi (ovvero nell'anno in cui le competenze saranno trasferite effettivamente) per la singola competenza. A regime (entro un anno dall'entrata in vigore dei DPCM di individuazione delle risorse), si dovranno determinare i fabbisogni standard, anche attraverso un apposito comitato composto dallo Stato e tutte le Regioni. Nel caso in cui i fabbisogni standard non siano individuati, trascorsi tre anni, l'ammontare delle risorse da assegnare alle Regioni non potrà essere inferiore al valore medio nazionale pro capite.

Quali sono le implicazioni di queste diverse ipotesi e cosa comportano per le Regioni stesse e il resto del Paese?

2. Il costo storico è il criterio più conservativo

Il primo metodo di regionalizzazione è quello del costo storico. Questo 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 la qualità superiore dell'offerta. Inoltre, i cambiamenti potrebbero riguardare l'ente che offre il servizio sul territorio senza conseguenze dirette sulle altre Regioni. Gli importi da trasferire alle tre Regioni (ad es. nel caso di 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.

Questa rappresenta nell'immediato l'ipotesi più conservativa, anche se molte riserve sono sorte nel dibattito riguardo alla possibile evoluzione dalla situazione attuale negli anni successivi a quelli di avvio (Zanardi, 2019; Bordignon, 2019). 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. Questo criterio, neutrale nell'anno di avvio, potrebbe presentare criticità negli anni a seguire soprattutto dal punto di vista della partecipazione al controllo conti pubblici.

Inoltre, per dare correttamente seguito ai principi del federalismo è naturale attendersi che a questi importi di spesa corrispondano prelievi di risorse proprie sul territorio. Le Regioni propongono, quindi, di avere accesso ad una compartecipazione al prelievo dell'Irpef e una corrispondente sovrainposta, tale da consentire qualche margine di autonomia. Nella figura 1 a seguire riportiamo il rapporto tra la spesa per istruzione (primaria, secondaria e universitaria) nelle Regioni e 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, in altre aree finanziare questo servizio agli attuali livelli di offerta assorbirebbe il 40% delle risorse prodotte. Non solo le richieste avanzate da alcune Regioni di trattenere il 90% delle risorse non trovano corrispondenza nei nuovi compiti assegnati, ma di fatto mantenere gli attuali livelli di servizi richiederebbe molti più sforzi in alcune aree rispetto ad altre, a causa certamente dei maggiori costi delle prestazioni nelle Regioni meridionali, ma ancora di più della base imponibile molto inferiore (Rizzo e Secomandi, 2019).

per finanziare l'istruzione (nel caso qui considerato), indipendentemente dall'età, dalle richieste e dalle necessità educative. La spesa media procapite è oggi differenziata tra Regioni, dai 700 euro della Calabria ai 470 dell'Emilia, a causa di più fattori quali, tra gli altri, la diversa composizione demografica, le caratteristiche dell'offerta, le caratteristiche della domanda, la diversa conformazione territoriale. I diversi costi dell'offerta del servizio possono essere dunque in parte o del tutto giustificati dalle differenze socio-economiche territoriali.

Trascurando queste differenze, 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 senza dubbio diffusamente ritenuto il criterio contemporaneamente più iniquo e più lontano dalla situazione attuale.

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

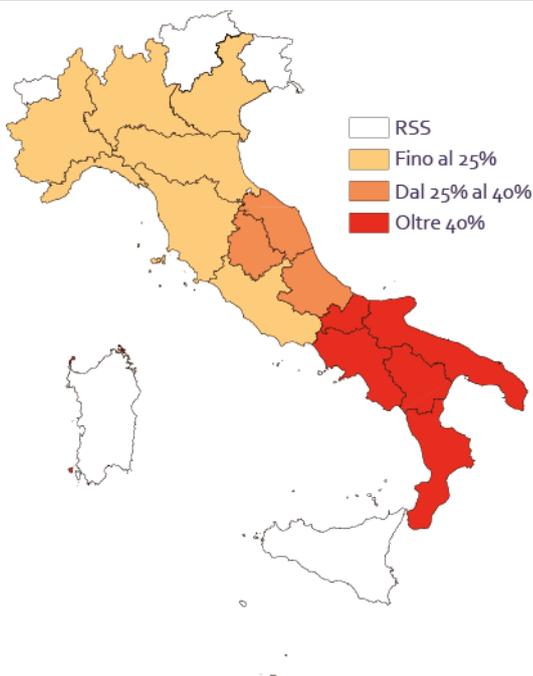
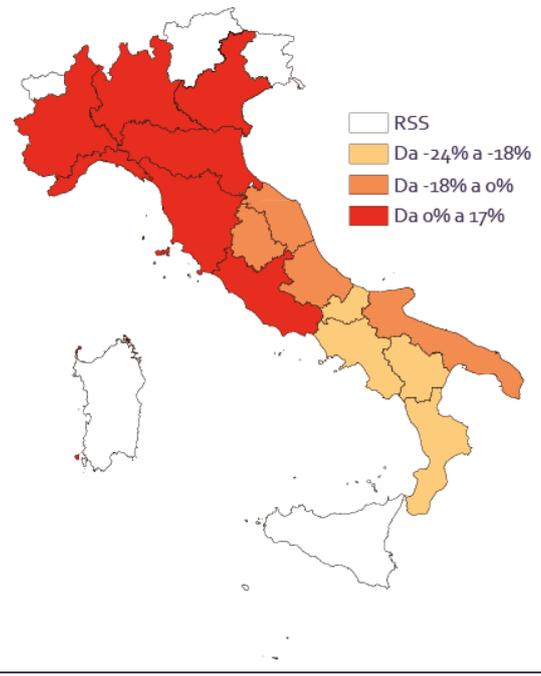


Figura 2
DIFFERENZA TRA SPESA STORICA E MEDIA NAZIONALE PER L'ISTRUZIONE PRIMARIA E SECONDARIA. 2017
Valori percentuali sulla spesa storica



3. Il metodo del costo medio, l'ipotesi più lontana dai bisogni dei cittadini e della spesa attuale

L'applicazione del costo medio nazionale procapite, previsto dalla Presidenza del Consiglio nella fase transitoria, stabilisce che ad ogni cittadino del paese corrisponda un uguale importo

A riprova di questa considerazione abbiamo provato ad applicare altri criteri di riparto delle risorse, ad esempio sulla base della popolazione in età scolare, una prima proxy del fabbisogno, o del numero degli studenti iscritti, una proxy del costo standard. Si è, quindi, riconosciuto ad ogni ragazzo in età scolare o ad ogni studente un pari importo. Le somme da riallocare sulla base di queste diverse priorità sarebbero inferiori al criterio del costo medio (rispettivamente 2,5 e 1,6 miliardi), dimostrando che la distribuzione obiettivo si discosterebbe solo in parte da quella attuale.

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 popolazione in età scolare (fabbisogno)	2,5	9%
Dalla spesa storica al costo per studente (costo standard)	1,6	6%

4. Il metodo dei fabbisogni standard

Il metodo dei costi standard- fabbisogni standard è quello che meglio si inserisce nel percorso di federalismo avviato con le riforme degli artt. 119 e 116 della Costituzione e la L. 42/2009, è quindi il sistema più coerente con l'attuale quadro normativo, all'interno del quale queste richieste sono tenute a collocarsi (Petretto, 2019).

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

Come noto, il principio si basa su due pilastri fondamentali: il riconoscimento di un corrispettivo univoco a tutte le Regioni, commisurato a parametri di costo omogenei, in modo da non compensare gli extra costi o inefficienze; la garanzia di livelli di servizio essenziali (Lea) in tutto il paese, mentre eventuali servizi aggiuntivi sarebbero invece a carico delle collettività locali.

A completare il sistema, i trasferimenti sono una componente fondamentale dell'intero modello: tanto trasferimenti verticali rivolti a garantire livelli essenziali di servizio uniformi, quanto trasferimenti orizzontali rivolti a compensare la diversa base imponibile nei territori, consentendo l'offerta di servizi extrastandard anche nelle aree deboli.

Si tratta, dunque, di un modello virtuoso, rivolto a tenere conto dell'efficienza nell'offerta dei servizi, senza trascurare i bisogni fondamentali dei cittadini.

In definitiva, sulla base del principio del costo standard le aree più efficienti saranno in grado di offrire più servizi alla propria cittadinanza e potranno presumibilmente godere di una maggiore disponibilità a pagare da parte degli utenti. In ogni caso, a tutela delle aree deboli, dovranno essere garantiti livelli essenziali di servizi (Lea) in tutto il paese. 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 deboli.

Il caso della sanità e anche quello del mondo dei comuni costituiscono, inoltre, fondamentali esperienze dalle quali acquisire suggerimenti per future estensioni del metodo ad altri ambiti (in primo luogo l'istruzione e il trasporto pubblico).

5. Bibliografia

- Bordignon M. (2019), "La posta in gioco con l'autonomia del Nord", *lavoce.info*, 15.02.19.
- Grazzini L. (2019), "Decentramento asimmetrico e sue motivazioni: una nota sulla letteratura economica", *Osservatorio regionale sul Federalismo*, Nota 2/2019, <http://www.irpet.it/osservatorio-regionale-sul-federalismo-fiscale-note-e-contributi>, IRPET.
- Grazzini L., Lattarulo P., Macchi M., Petretto A. (2019), "Asymmetric decentralization: some insights for the Italian case", *Osservatorio regionale sul Federalismo*, Nota 4/2019: <http://www.irpet.it/osservatorio-regionale-sul-federalismo-fiscale-note-e-contributi>, IRPET.
- IRES, IRPET, SRM, Polis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche (2018), *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino Editore.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2019), "La spesa statale regionalizzata. Anno 2017. Stima provvisoria", *Studi e Pubblicazioni*: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Studi-e-do/La-spesa-s/Anni-prece/SSR-2017-stima.pdf
- Petretto A. (2019), "La finanza delle Regioni a statuto ordinario in attuazione delle legge delega 42/2009 e il finanziamento del federalismo differenziato. Una premessa alla richiesta di autonomia rafforzata della Toscana", *Osservatorio regionale sul Federalismo*, Nota 1/2019, <http://www.irpet.it/osservatorio-regionale-sul-federalismo-fiscale-note-e-contributi>, IRPET.
- Polis Lombardia (2017), "Regionalismo differenziato e risorse finanziarie", Policy Paper: <http://www.unife.it/economia/lm.economia/insegnamenti/economia-e-finanza-pubblica/materiale-didattico-2018-2019/approfondimento1-regionalismo-differenziato/policy-paper-arachi-e-salvadori>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2019), "Spesa statale regionalizzata": <http://www.affariregionali.gov.it/media/433184/spesa-statale-regionalizzata-appunto-2.pdf>
- Rizzo L., Secomandi R. (2019), "Istruzione: che fare per una spesa regionale equa", *lavoce.info*, 19.03.2019
- Zanardi A. (2019), "Il finanziamento del regionalismo differenziato: osservazioni sulla bozza di intesa", *Atti della XXXIX Conferenza scientifica annuale AISRe*, 17-18 settembre 2018, in corso di stampa.