

LA FINANZA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELEGA 42/2009 E IL FINANZIAMENTO DEL FEDERALISMO DIFFERENZIATO

Una premessa alla richiesta di autonomia rafforzata della Toscana

Alessandro Petretto

Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa dell'Università degli studi di Firenze – Presidente del Comitato scientifico dell'IRPET

Abstract

Aim of this work is to link the funding of the forms of differentiated federalism, according to art. 116 of Constitution, with the general issue of financing of the system of Regions with ordinary statute (the so-called ROS). In this respect, we are worrying that having firstly considered the problem of decentralization of new responsibilities to the demanding regions, without before having solved the linked problem of financing it coherently with a general reform of ROS funding, could possibly have relevant negative consequences. We propose a synthetic formalization of the model that could be at the basis of a reform of ROS financing, based on art. 119 of the Constitution and of the LD n. 42/2009 on fiscal federalism, and therefore of the extended autonomy for some regions. We conclude with a reference to the requirements d by Tuscany Region for obtaining a stronger autonomy of expenditure in several items, such as education, environment, labour market regulation, and public finance coordination.

1. Introduzione

La struttura della finanza delle regioni a statuto ordinario è definita dalla Legge Delega 42/2009 (d'ora in poi LD) che dà applicazione della riforma del Titolo V del 2001 (Petretto, 2018). L'attuazione specifica della LD è regolata, sia nelle fasi di transizione che a regime, dal Dlgs 68/2011 (d'ora in poi Decreto) recante "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario (RSO) e delle province, nonché di

determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario". Nel tempo l'attuazione del Decreto si è limitata alla determinazione dei fabbisogni sanitarie e alla ripartizione del Fondo sanitario, mentre per la parte relativa alla struttura della "nuova" finanza regionale l'attuazione è stata rinviata con successivi interventi. Almeno sulla carta, in virtù della Legge di Bilancio per il 2017, la definizione della struttura finanziaria delle regioni è rinviata al 2019 (di fatto una data successiva). Il testo, quindi, anche se in gran parte superato, detta ancora le linee fondamentali del futuro finanziamento delle regioni in applicazione della LD.

Al riguardo il Decreto, in primo luogo, indica le risorse fiscali che affluiranno alle regioni come tributi specifici, ai quali si aggiungeranno i trasferimenti perequativi. Viene rideterminata l'addizionale all'IRPEF con la facoltà per le regioni di incrementarla progressivamente nell'arco di un triennio. Le altre preesistenti risorse vengono confermate, salvo la compartecipazione all'accisa sulla benzina che viene soppressa a decorrere dal 2019, anche secondo indicazione della Commissione UE.

In secondo luogo, il provvedimento, prima individua una procedura generale per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e gli obiettivi di servizio, poi classifica le spese regionali e di conseguenza istituisce il fondo perequativo, da un lato, a garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni afferenti ai diritti sociali, ex-lettera m) comma 2 art. 119 della Costituzione, e dall'altro, per le spese non dirette ai diritti sociali, per consentire una perequazione sulla capacità fiscale.

In questa graduale e lenta fase di attuazione della LD, si è innestato il processo di decentramento differenziato in

attuazione dell'art. 116 del Titolo V che prevede si possa attribuire alle regioni "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione interessata. Di recente le regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto hanno avviato negoziati con il Governo per arrivare a un'intesa sull'attribuzione di autonomia differenziata. Il Governo ha quindi sottoscritto con le regioni tre distinti accordi preliminari che hanno individuato i principi generali, la metodologia e un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa. Per quanto attiene alle forme di finanziamento di queste funzioni decentrate sempre l'art.116, al comma 3, stabilisce che le forme e le condizioni particolari di autonomia devono essere coerenti con l'articolo 119 che, come noto, fissa i principi generali delle modalità di finanziamento delle Autonomie territoriali. Ciò, significa che i criteri debbono attenersi alle indicazioni della LD, e a cascata alle disposizioni della prima parte del Decreto, finché questo non verrà definitivamente abolito o sostituito¹.

Nel prosieguo del lavoro prima richiameremo, al paragrafo 2, le risorse che la LD assegna alle RSO, poi, ai paragrafi 3 e 4, forniremo una possibile formalizzazione della nuova struttura finanziaria delle RSO in linea con il dettato della LD. Nel paragrafo 5 tratteremo gli elementi costitutivi del federalismo differenziato e le problematiche di finanziamento connesse. Nel paragrafo 6 analizzeremo i fondamenti della richiesta di autonomia rafforzata della Regione Toscana.

2. Tributi propri e partecipazioni delle Regioni a statuto ordinario secondo la LD 42/2009

La LD prevede due ruoli distinti per la tassazione regionale: una rivolta al finanziamento di spese finalizzate a soddisfare il fabbisogno di servizi pubblici *basic* e un'altra rivolta al finanziamento delle attività residuali. Le Spese "essenziali" delle Regioni sono quelle destinate al soddisfacimento di diritti sociali e civili e sono riconducibili all'assegnazione di competenze di cui all'art.117 del Titolo V, 2° comma, lettera m), tra cui sanità assistenza e istruzione, per quanto attiene le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative. Per queste spese è espressamente prevista la definizione da parte dello stato dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP). A queste si aggiungono, con una formula forse un po' ambigua, anche le spese di investimento per il trasporto pubblico locale, arrivando in complesso a quasi il 90% delle spese delle RSO.

Al finanziamento di queste spese, una volta *standardizzate e oggettivate*, sono destinati specifici tributi, con un gettito valutato ad aliquota base e basi imponibili uniformi, per lasciare margini di autonomia. La quota di spese non coperta dai gettiti dei tributi assegnati è sostenuta da un trasferimento integrativo a carattere perequativo. Schematicamente abbiamo:

Tabella 1
FINANZIAMENTO DELLE SPESE REGIONALI PER IL SODDISFACIMENTO DEI DIRITTI CIVILI E SOCIALI

Spesa standardizzata	Finanziamento
Regioni – funzioni di cui alla lettera m) più spese in conto capitale del trasporto pubblico locale	Art. 7, comma 1, b) e art. 8, comma 1, d) Tributi propri derivati (istituiti e regolati da leggi statali il cui gettito è attribuito localmente) IRAP, fino alla sua eventuale sostituzione Addizionale regionale IRPEF Compartecipazione IVA Quote specifiche del fondo perequativo

Questa logica di assegnazione di risorse è un modo un po' involuto di sostituire, per una quota nettamente prevalente di spese delle regioni, i trasferimenti statali che vengono soppressi come indicato all'art. 119. Se la spesa, lato sinistro della Tab. 1, perdesse il riferimento alla nozione di fabbisogno standard e divenisse la spesa effettiva, la quota del fondo perequativo a copertura sarebbe, a tutti gli effetti, assimilabile ad un trasferimento a piè di lista. L'autonomia tributaria, è in effetti, un requisito fondamentale per l'*accountability* dei *policy-makers* locali e l'efficienza allocativa². In base a questo principio, un ente locale decide sulla fornitura di servizi pubblici, trae autonomamente la parte prevalente delle entrate necessarie gravando sui propri cittadini ed è politicamente responsabile di fronte a questi, che si regoleranno con il voto. Tale meccanismo virtuoso è, però, legato alla possibile manovrabilità dei tributi assegnati agli enti decentrati³.

In proposito, dalla Tab. 2 abbiamo modo di valutare il grado di manovrabilità fiscale del modello prefigurato dalla LD.

Tabella 2
AUTONOMIA TRIBUTARIA E MANOVRABILITÀ DEI TRIBUTI REGIONALI

Come si esercita	Cosa finanzia
Art. 7, comma 1, c) Modifica delle aliquote, esenzioni e detrazioni su tributi propri derivati entro limiti fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria Δ% dell'aliquota dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP e detrazioni entro limiti fissati dalla legislazione statale	Livelli di spesa extra-standard delle spese di cui alla lettera m) spese non destinate alle funzioni di cui alla lettera m) insieme al trasferimento perequativo sulla CF riduzioni della pressione fiscale regionale (fiscalità di sviluppo, sussidiarietà orizzontale e <i>favour familiae</i>)

² Il concetto è chiaramente specificato dalla manualistica di *public finance*. Vedi ad esempio il testo di Hindriks e Myles (2012) e la Lindhal Lecture di Timothy Besley (2007).

³ Sulla manovrabilità dei tributi propri regionali e degli EELL ammessa dalla LD vedi Antonini (2009).

¹ Sul tema delle risorse finanziarie vedi, soprattutto, Arachi (2017) e Zanardi (2017).

² Il concetto è chiaramente specificato dalla manualistica di *public finance*. Vedi ad esempio

Dalla tabella emerge un'autonomia tributaria limitata se si guarda alle componenti di spesa che va a finanziare, quelle non destinate alle funzioni di cui alla lettera m), trattandosi di non più del 20% del totale della spesa. Invece, può essere considerata ampia l'autonomia tributaria destinata alla ricomposizione del carico fiscale locale, come, ad esempio, un inasprimento fiscale di un tributo regionale per finanziare un sistema regionale di deduzioni e detrazioni dell'imposizione sul reddito o un sistema di agevolazione verso settori o territori (fiscalità di sviluppo).

3. La struttura della finanza regionale: un modello

3.1 Addizionale all'IRPEF, compartecipazione all'IVA e fiscalizzazione dei trasferimenti statali soppressi

In questo paragrafo forniremo, seguendo Petretto (2011), una formalizzazione semplificata della struttura della finanza regionale corrispondente al Decreto⁴.

Il punto di partenza è costituito dalla rideterminazione dell'addizionale all'IRPEF. Indichiamo con ρ_1 l'aliquota base e uniforme dell'addizionale all'IRPEF, secondo la legislazione vigente, e con ρ_2 l'integrazione disposta dal Decreto per sostituire i trasferimenti erariali che in forza dell'art.119 vengono soppressi. Per il 2019 l'aliquota rideterminata sarà data dalla seguente espressione:

$$\rho = \rho_1 + \rho_2, \\ \rho_2 = \frac{\sum_i Tr_i \pi_i}{Y} \quad [1]$$

in cui Tr_i sono i trasferimenti regionali soppressi in termini pro-capite

$$\pi_i = \frac{POP_i}{\sum_j POP_j} \quad [2]$$

è la quota di popolazione della regione i , Y_i è la base imponibile pro-capite dell'IRPEF riferita al territorio della regione i e

$$Y = \sum_i Y_i \pi_i \quad [3]$$

è la base imponibile pro-capite nazionale dell'IRPEF.

Questa modifica dell'addizionale uniforme all'IRPEF non determinerà, al momento della sua applicazione, un aggravio di pressione fiscale perché la componente erariale dell'aliquota si contrarrà per far posto a quella regionale. In termini formali, se t è l'aliquota complessiva su un tributo erariale, questa si compone di due parti, $t = t_e + \rho$, la prima di pertinenza erariale e la seconda regionale. Come è noto, complicazioni derivano dall'applicazione di un'addizionale ad un tributo progressivo come l'IRPEF. Nel prosieguo accantoneremo questo problema, immaginando un tributo proporzionale.

Si prevede anche la possibilità che l'addizionale così congegnata abbia una componente aggiuntiva e discrezionale che indicheremo con $\Delta\rho_i$, sulla quale le regioni esercitano l'autonomia tributaria. Per cui sull'IRPEF a partire dal 2019 si dovrebbe applicare un'aliquota regionale complessiva pari a $\rho + \Delta\rho_i$ e quindi $(\rho + \Delta\rho_i) Y_i$ definisce l'entrata pro-capite regionale del 2019.

Le nuove entrate pro-capite destinata alla regione i sulla base del Decreto, che si aggiungono a quelle confermate, sono date dall'espressione:

$$\frac{(\rho + \Delta\rho_i)Y_i + \alpha IVA_i}{[4]}$$

Dove α è l'aliquota di compartecipazione all'IVA di equilibrio (vedi *infra*), per cui αIVA_i è l'entrata pro-capite, commisurata al gettito regionale, che affluisce alla regione i , in applicazione del principio di territorialità in modo da tener conto del luogo di consumo, identificato con quello in cui avviene la cessione di beni.

3.2 Vincoli aggregati, regionali e aliquote di equilibrio nella fase a regime

Per quanto riguarda le spese regionali il Decreto considera, in conformità alla LD 42/2009, due categorie.

1. $GLep_i$, $GLep_i^s$, cioè la spesa, sia *effettiva* che *standardizzata*, per le funzioni afferenti a diritti sociali; spesso si usa l'acronimo *Spesa LEP*, perché presuppone la definizione di livelli essenziali di prestazioni, ed è rivolta a sanità, assistenza sociale, istruzione scolastica, trasporto pubblico locale per la spesa in c /capitale.

2. $GLep_i$, cioè spesa effettiva per il finanziamento delle altre funzioni: *Spesa non LEP*.

In merito alla prima categoria deve valere, a decorrere dal 2019, questo vincolo⁵, in applicazione della Tab.1 del primo paragrafo:

⁵ Secondo Arachi (2017) dovrebbe essere preliminarmente decisa la quota dell'addizionale IRPEF ad aliquota base da destinare alla *Spesa-Lep* e corrispondente quella destinata alla *Spesa-non-Lep*. Qui si fa l'ipotesi che tutta l'addizionale sia volta a finanziare la prima, destinando la seconda ad altri tributi regionali come specificato nella Tab. 1. Non sono poi considerate per semplicità le altre entrate del SSR (Ticket e altro).

⁴ Una ricostruzione formale anche più articolata è fornita da Arachi (2017). Nel corso della nostra ricostruzione indicheremo le differenze più significative per le parti congruenti.

$$GLep_i^S = \alpha IVA_i + \rho Y_i + IRAP_i + Per_i^I \quad [5]$$

Dove $IRAP_i$ è il gettito pro-capite Irap della regione. Per questo tributo è tuttavia prevista nel Decreto l'opzione di riduzione fino all'azzeramento, ma a carico del bilancio regionale. Ogni tributo nella [5] dà luogo ad un gettito standardizzato, ovvero "valutato ad aliquota e base imponibile uniforme". Il gettito effettivo contempla anche gli interventi di autonomia tributaria sulle aliquote e sulla base imponibile.

Per_i^I è il trasferimento perequativo pro-capite, basato sul principio del Fabbisogno, per la copertura integrale delle *Spesa LEP* a livello regionale. Implicito è che la differenza tra spesa effettiva e fabbisogno standard

$$GLep_i - GLep_i^S > 0$$

debba essere coperto dall'autonomia tributaria, in quanto il relativo finanziamento non è più garantito dallo stato. Mentre

$$GLep_i^S - GLep_i > 0$$

andrebbe ad aggiungersi alle risorse libere destinate alle *Spese non-LEP*.

Da notare che in $GLep_i$, $GLep_i^S$ la parte preponderante è costituita dalla spesa sanitaria per la quale il Decreto ha avuto, come detto, attuazione. Il punto di partenza della procedura è costituito dal valore delle risorse destinabile al finanziamento del SSN determinato "in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, tramite intesa, coerentemente con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) erogati in condizioni di efficienza e appropriatezza...". Il finanziamento complessivo destinato al SSN è ex-ante fatto "convenzionalmente" pari ad un livello $GLEa^S$, definito nel Decreto come il *fabbisogno sanitario standard nazionale*, ... nell'ambito del quale sono fissati i *fabbisogni standard regionali*. Per le regioni, la determinazione dei fabbisogni standard, $GLEa_i^S$, $i = 1, \dots, n$, opera quindi attraverso un vincolo macroeconomico in virtù del quale ripartire le destinazioni regionali di un Fondo sanitario nazionale. In tal senso, è garantito un obiettivo di sostenibilità finanziaria attraverso una procedura *top-down*. Il meccanismo consiste nell'individuare, per ciascuna regione (ed eventualmente per ciascun macrosettore) un coefficiente II_i di riparto da applicare a fabbisogno nazionale $GLEa^S$. Questo al livello aggregato è fatto pari ad una compartecipazione all'IVA così come avverrà per il Fondo perequativo verticale (vedi *infra*). Insita nella procedura *top-down* è la possibilità che a livello regionale il Fabbisogno garantito non sia sufficiente a finanziare i costi standard dei LEA. Si tratta di una classica soluzione di Second best determinata dai vincoli delle compatibilità finanziarie macroeconomiche.

Data la soluzione ormai a regime per la Sanità, è quindi forse plausibile che il vincolo [5] valga, almeno in una fase transitoria, solo per la *Spesa-Lep non sanitaria*.

Aggregando la [5] a livello di tutte le regioni risulta:

$$\sum_i GLep_i^S \pi_i = \sum_i IRAP_i \pi_i + \rho \sum_i Y_i \pi_i + \sum_i IVA_i \pi_i + F^I = IRAP + \rho Y + \alpha IVA + F^I \quad [6]$$

dove $F^I = \sum_i Per_i^I \pi_i$ è il Fondo perequativo pro-capite aggregato (Prima componente, vedi *infra*).

Riguardo a questo vincolo è evidente che in qualche modo dovrà tenere conto di quanto prescritto dal Decreto per la Sanità, ovvero che il valore delle risorse destinabile al finanziamento della somma $\sum_i GLep_i^S \pi_i$ sia determinato "in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, tramite intesa, coerentemente con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di prestazione (LEP) erogati in condizioni di efficienza e appropriatezza...".

Inoltre, ai sensi del Comma 3, art. 15 del Decreto, per una regione k , quella con la migliore combinazione fabbisogni-capacità fiscale e che non partecipa al processo di perequazione verticale, deve valere l'equazione:

$$GLep_k^S = \alpha IVA_k + \rho Y_k + IRAP_k \quad [7]$$

La [7] è un'equazione con un'incognita, α , dato che ρ è posta dal Decreto pari all'aliquota in essere per il 2019, $\rho = \bar{\rho}$, di cui alla [1], in ogni caso determinata in relazione alle compatibilità macro economiche specificate.

Di conseguenza, elaborando la [7], si ottiene il livello di equilibrio dell'aliquota di compartecipazione all'IVA:

$$\alpha^* = \frac{GLep_k^S - (IRAP_k + \bar{\rho} Y_k)}{IVA_k} \quad [8]$$

Inserendo α^* e $\bar{\rho}$ nelle equazioni [5] e [6], il sistema risulta così determinato.

Per il finanziamento della *Spesa non LEP* si prevedono tributi regionali derivati e altre fonti di cui alla LD 42/2009, quote dell'addizionale all'IRPEF (in particolare la parte discrezionale $\Delta \rho_i Y_i$) e quote della seconda componente fondo perequativo, F^{II} che analizzeremo nel successivo paragrafo.

4. Il fondo perequativo a regime

Interpretando la LD, il Fondo perequativo a favore delle "regioni con minore capacità fiscale per abitante" è composto di due parti: una prima componente, con un sistema di tipo esclusivamente verticale, è rivolta a consentire il finanziamento integrale della *Spesa LEP* e una seconda componente, di tipo orizzontale, è rivolta all'integrazione delle risorse regionali volte al finanziamento della *Spesa non LEP*.

Le due parti del Fondo sono alimentate, rispettivamente, da una compartecipazione all'IVA e da una quota dell'addizionale regionale all'IRPEF⁶.

4.1 Fondo perequativo I Parte: entità e riparto

La Prima parte, in aggregato, è dunque così rappresentabile:

$$F^l = \tau IVA = \sum_i Per_i^l \pi_i \quad [9]$$

e la corrispondente ripartizione tra le regioni è la seguente:

$$\begin{aligned} Per_k^l &= 0 \\ Per_i^l &= GLep_i^s - IRAP_i - \bar{\rho} Y_i - \alpha^* IVA_i \quad i \neq k \end{aligned} \quad [10]$$

La prima della [10] indica come la regione k di cui alla [7] sia fuori dal processo di perequazione verticale, in quanto, per lei, il finanziamento integrale di $GLep_k^s$ è assicurato con la scelta di α^* , dato $\bar{\rho}$. La seconda indica come avvenga per le altre regioni l'integrazione delle entrate con il trasferimento perequativo verticale.

Aggregando la [10] e inserendo la [9], risulta questa condizione di equilibrio a livello macro:

$$F^l = \sum_i GLep_i^s \pi_i - IRAP - \bar{\rho} Y - \alpha^* IVA = \tau IVA \quad [11]$$

In conclusione risulta a livello macro il seguente finanziamento del complesso della *Spesa LEP* delle RSO: $\sum_i GLep_i^s \pi_i = IRAP + \bar{\rho} Y + (\alpha^* + \tau) IVA$.

4.2 Fondo perequativo II Parte: entità e riparto

Per la Seconda parte del fondo perequativo, l'applicazione della norma di cui all'art. 9, comma 1, g), 1) e 2) della LD è lasciata, dall'art. 11 del Decreto, ad un successivo DPCM. Di seguito indichiamo un possibile meccanismo coerente con la lettera della delega⁷. Il criterio parte dalla suddivisione dell'insieme

delle regioni in due sotto-insiemi, quelle con capacità fiscale (relativa per semplicità all'addizionale IRPEF) superiore e alla media nazionale e quelle con capacità fiscale minore della media nazionale.

$$\begin{aligned} Per_l^{II} &= \beta \bar{\rho} (Y - Y_l) \\ Per_l^{II} &> 0, \text{ se } Y > Y_l, \quad l \in N^p \end{aligned} \quad [12a]$$

$$\begin{aligned} Per_j^{II} &= \gamma \beta \bar{\rho} (Y - Y_j) \\ Per_j^{II} &\leq 0, \text{ se } Y \leq Y_j, \quad j \notin N^p \end{aligned} \quad [12b]$$

$$F^{II} = \sum_{l \in N^p} Per_l^{II} \pi_l + \sum_{j \notin N^p} Per_j^{II} \pi_j = \vartheta \bar{\rho} Y \quad [12c]$$

La [12a] specifica che solo le regioni l con una capacità fiscale per abitante ($CF_l = \bar{\rho} Y_l$) inferiore alla media nazionale ($CF^a = \bar{\rho} Y$), cioè le regioni "povere" appartenenti all'insieme N^p , ricevono un trasferimento positivo, secondo un coefficiente di perequazione parziale, che varia all'interno dell'intervallo $0.75 \leq \beta \leq 1$. Dalla [12b] deriva che le altre regioni j , non in N^p , alimentano esse stesse i trasferimenti alle regioni "povere" con una quota $\gamma \leq 1$ della differenza (positiva e pesata con β) tra la propria CF_j e quella media nazionale. Infine, la [12c] specifica l'equilibrio a livello macro, dove ϑ è la quota dell'addizionale all'IRPEF utilizzata per finanziare la parte eventualmente rimanente di F^{II} , cioè del Fondo per le "altre" funzioni. E' chiaro, infatti, che se fosse $\gamma=1$ la perequazione sarebbe totalmente orizzontale e $F^{II} = 0$. Con $\gamma < 1$ invece è $F^{II} > 0$ e vale l'equazione $-(1 - \gamma) \beta \bar{\rho} \sum_{j \notin N^p} (Y - Y_j) \pi_j = \vartheta \bar{\rho} Y$, da cui si ottiene il livello della quota dell'addizionale IRPEF dedicata a integrare quanto versato dalle regioni ricche:

$$\begin{aligned} \vartheta &= (1 - \gamma) \beta \sum_{j \notin N^p} \left(\frac{Y_j}{Y} - 1 \right) \pi_j, \text{ con } 0 \leq \vartheta < 1 \\ \gamma &= 1 \rightarrow \vartheta = 0 \end{aligned}$$

In termini aggregati, date la [9] e la [12c], è

$$F^l + F^{II} = \tau IVA + \vartheta \bar{\rho} Y \quad [13]$$

Il sistema di equazioni [1] – [13] con cui abbiamo ricostruito il funzionamento della nuova struttura di finanziamento delle regioni a statuto ordinario, per quanto matematicamente determinato, comporta un livello di spesa regionale aggregata, e quindi di pressione fiscale rivolta al suo finanziamento, che non è ex-ante determinabile. Questa dipende infatti dal livello di spesa standard complessiva di cui alla [5], per le funzioni in lettera m), di spesa standard della regione "più ricca" di cui alla [7], che determina l'aliquota minima di compartecipazione

⁶ L'interpretazione del Fondo segna la differenza più marcata con la ricostruzione di Arachi (2017), ma è quasi una questione di gusti...

⁷ Non abbiamo, per semplicità, tenuto conto dell'indicazione contenuta nell'art.10, secondo cui la ripartizione debba anche tener conto della dimensione demografica regionale.

all'IVA, e del volume dei trasferimenti soppressi che determina, con la [1], l'addizionale complessiva, $\rho = \rho_1 + \rho_2$.

Ai fini del rispetto di un vincolo macrofinanziario, cruciali saranno, quindi, i processi volti ad individuare:

- (i) i LEP delle funzioni in lettera m) e
- (ii) i costi e i fabbisogni standard relativi a questi; nonché il livello assoluto delle risorse attribuibili a queste funzioni.

Quest'ultima individuazione (procedura *top-down*) dovrà essere effettuata in sede di coordinamento della finanza pubblica per livelli di governo e dovrà essere utilizzata per riparametrare la spessa standard complessiva e quindi la sua ripartizione tra le regioni in relazione alle individuazioni (i) e (ii). Il Decreto indica solo una procedura per quanto attiene la spesa sanitaria, per le altre funzioni occorre procedere prima di avviare il processo di attuazione costituzionale descritto.

5. Finanziamento delle funzioni decentrate a seguito del federalismo differenziato

5.1 Elementi costitutivi il federalismo differenziato

L'articolo 116, Comma 3, della Costituzione prevede che la legge ordinaria possa attribuire alle regioni **"ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione interessata**⁸. La norma costituzionale, introdotta in occasione del riordino del Titolo V della Costituzione del 2001, sino a oggi non è mai stata attuata. Nella parte conclusiva della XVII legislatura, tuttavia, le regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto hanno avviato negoziati con il Governo per arrivare a un'intesa sull'attribuzione di autonomia differenziata. Il 28 febbraio 2018, sul finire della legislatura, il Governo ha sottoscritto con le regioni tre distinti accordi preliminari che hanno individuato i principi generali, la metodologia e un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa.

Nel frattempo, altre regioni che, pur non avendo sottoscritto accordi preliminari con il Governo, sulla scia delle iniziative di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto hanno mostrato un interesse crescente per l'istituto. Attualmente, su 15 regioni a statuto ordinario, 3 (come detto) hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo; 7 hanno già formalmente conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di

autonomia (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria); con loro il Governo potrebbe avviare immediatamente i negoziati. 3 regioni non hanno ancora approvato formalmente tale mandato, ma hanno assunto iniziative preliminari che in alcuni casi hanno condotto all'approvazione di atti di indirizzo (Basilicata, Calabria, Puglia). Infine, 2 regioni (Abruzzo e Molise), non risultano invece aver avviato iniziative formali per l'avvio della procedura ex art. 116.

In conclusione, quello che si sta configurando è un federalismo differenziato molto esteso e frastagliato che qualcuno ha individuato con il termine "alla carta", da cui non è detto che il sistema delle autonomie regionali ne risulti migliorato in termini di efficienza e di benessere della collettività. Sarebbe opportuno che il Governo si dotasse di un sistema di valutazione oggettivo, basato su indicatori benchmark, che individuasse la legittimità della richiesta di maggiore autonomia. Non è detto infatti che tutte le richieste siano motivate adeguatamente.

Si tratta essenzialmente di tre ordini di motivazioni (Zanardi 2017). Secondo la prima, si evidenzia la maggiore capacità delle produzioni decentrate, o degli interventi di regolazione decentrati, ad adattarsi alle differenze di preferenze dei cittadini sul territorio circa il livello e le modalità dell'intervento pubblico, a modularsi alle peculiarità della domanda, dei bisogni, delle specificità territoriali. In base alla seconda motivazione, si sottolinea il livello di eccellenza già raggiunto dalle regioni richiedenti in determinati ambiti (ad esempio, la ricerca scientifica e tecnologica) e si argomenta che un rafforzamento ulteriore di tali capacità, reso possibile dall'attribuzione di nuove competenze a livello regionale, genererebbe esternalità positive a beneficio di tutto il Paese. Per la terza motivazione, si sostiene come le regioni richiedenti sarebbero in grado di produrre beni e servizi pubblici negli ambiti considerati in modo più efficiente di quanto non faccia attualmente lo Stato, e questa maggiore efficienza sarebbe dimostrata dalla loro performance dimostrata nei settori di intervento pubblico già di competenza regionale, come la sanità.

È legittimo porre la questione se tutte queste argomentazioni siano effettivamente giustificate sul piano economico a sostegno della richiesta di forme rafforzate di autonomia e, quindi, siano da considerarsi tutte ammissibili in sede di valutazione circa l'effettivo interesse pubblico a che le regioni richiedenti si vedano riconosciute forme di federalismo differenziato. Occorre ribadire che, la Costituzione offre la possibilità di assumere nuove funzioni, e di beneficiare di nuove risorse finanziarie, a *tutte* le regioni a statuto ordinario. Se disciplinato con giudizio e razionalità economica l'innovazione dell'autonomia rafforzata potrebbe in effetti costituire l'occasione per un rilancio dell'istituto regionale, in caso contrario potrebbe segnare un ulteriore forma di declino della

⁸ Si vedano in proposito il Dossier del Servizio Studi del Senato n.16 "Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia - Romagna, Lombardia e Veneto" (maggio 2018); la Nota breve del Servizio Studi del Senato "Lombardia e Veneto: i primi referendum sul regionalismo differenziato", 2018; il Dossier n.565 dei Servizi studi di Senato e Camera "Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia - Romagna, Lombardia e Veneto".

pubblica amministrazione in Italia, con peggioramenti delle prestazioni sociali, deficit di bilancio e il susseguirsi di numerosi conflitti di competenza istituzionale.

C'è poi un'altra questione strutturale, in un certo qual modo precedente alla concessione del federalismo differenziato, che concerne le dimensioni talvolta eccessivamente contenute delle regioni in lista di attesa. Forse sarebbe stato più opportuno procedere inizialmente ad un ridisegno del numero e delle dimensioni delle regioni richiedenti, per rendere più plausibili le ragioni dell'autonomia rafforzata (Petretto, 2018).

5.2 Materie oggetto di autonomia rafforzata e forme di finanziamento

La disposizione costituzionale circoscrive anche gli ambiti materiali su cui sono attivabili le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia". Si tratta di tutte le materie di **potestà legislativa concorrente** (di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.) e di alcune materie di **potestà legislativa esclusiva statale**: segnatamente l'organizzazione della giustizia di pace (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.); le norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lett. n), Cost.); la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.).

Le materie decentrate possono originare a livello regionale *Spesa-LEP* e *Spesa-non-LEP* per cui ne seguono il destino, ad esempio come indicato nei paragrafi precedenti, in quanto a meccanismi di finanziamento. La *Spesa-LEP* supplementare riguarderà solo marginalmente la Sanità per la quale tutte le regioni dispongono, salvo la definizione dei Livelli essenziali di assistenza, di una quasi completa autonomia organizzativa, e gestionale e produttiva. Le intese riguardanti le tre regioni pilota, Lombardia, Veneto e Emilia in tema di sanità concernono l'autonomia nei vincoli nella gestione del personale e nella gestione del personale in termini di regolamentazione attività libero-professionali, nell'accesso alle scuole di specializzazione (programmazione borse di studio medici specializzandi), e nella gestione dei fondi sanitari integrativi. Materie importanti ma che non richiedono spostamenti rilevanti di risorse dallo Stato alle regioni. Ben più rilevanti sono le risorse relative al comparto dell'istruzione, in quanto in genere si tratta di costituire a livello regionale i Fondi per il diritto allo studio scolastico e universitario e per l'edilizia scolastica e le residenze universitarie.

Tornando alla formalizzazione proposta, per la *Spesa-LEP non sanitaria* varranno due vincoli simili relativi alla regione h che ha ricevuto il federalismo differenziato.

$$GLep_h^s = \alpha^* IVA_h + \bar{\rho}Y_h + IRAP_h + Per_h^l \quad [5a]$$

e

$$\Delta GLep_h^s = \Delta \alpha_h IVA_h \quad [5b]$$

L'ipotesi implicita è che il finanziamento delle funzioni supplementari trasferite che soddisfano diritti sociali sia conseguito esclusivamente con un'integrazione dell'aliquota di compartecipazione all'IVA territorialmente espressa⁹. È evidente che nel caso sia $\Delta GLep_h^s - \Delta GLep_h < 0$, cioè se la regione h spenda effettivamente più del supplementare fabbisogno, vale adire di quanto valgono ai costi standard le funzioni trasferite, il differenziale dovrà essere coperto da tributi propri. La spesa over-standard di queste nuove funzioni regionali non è più garantita dallo stato. Se invece $\Delta GLep_h^s - \Delta GLep_h > 0$, come dovrebbe invece essere più plausibile, vista la maggiore efficienza accampata dalle regioni che richiedono il federalismo rafforzato, andrà ad arricchire le risorse libere di h .

Il meccanismo perequativo descritto nella sezione 3.1 rimane inalterato. Il ragionamento si fonda sul fatto che il fabbisogno standard delle funzioni ulteriormente trasferite alla regione h è integralmente garantito alle altre regioni dallo stato con la fiscalità generale.

Per quanto riguarda le "nuove" *Spese-non-LEP*, stante la non applicazione dei trasferimenti specifici, dovranno, in linea generale, trovare copertura nell'autonomia impositiva che, rispetto a quanto descritto alla Tab. 2 del primo paragrafo, dovrà a tal fine essere adeguatamente allargata e aggiornata. Le procedure perequative basata sulla riduzione delle capacità fiscale, di cui alla sezione 3.1, rimangono quindi inalterate e operative. Tuttavia, le cose non stanno così semplici. In molte delle funzioni, a competenza concorrente, oggetto di richiesta di decentramento da parte delle varie regioni lo Stato ha già per la propria parte affidato, sulla base di accordi specifici, autonomia rafforzata, disponendo il finanziamento con trasferimenti specifici. Stante l'orientamento costituzionale di abolizione di questi ultimi, la copertura finanziaria di queste attività dovrà avvenire con l'adeguamento delle compartecipazioni all'IVA, come avviene con l'equazione [5b].

6. La richiesta di autonomia rafforzata della Toscana

Con **risoluzione n. 163 del 13 settembre 2017** di "avvio delle procedure finalizzate all'attribuzione di condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione"¹⁰ il Consiglio regionale della Toscana ha impegnato la Giunta ad attivare l'iter necessario per dare impulso alla relativa procedura.

⁹ Le ipotesi di Arachi (2017) sono più articolate, in quanto coinvolgono anche il Fondo perequativo.

¹⁰ Pubblicata sul Bollettino Ufficiale della regione Toscana n. 39 del 27 settembre 2017.

La risoluzione individua le seguenti materie su cui attivare la trattativa con il Governo:

- beni culturali e paesaggistici;
- tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

A queste, si potranno aggiungere altre materie "che verranno eventualmente individuate nel corso del procedimento istruttorio". Nel mese di maggio del 2018, la Giunta ha adottato il documento recante "Proposte di regionalismo differenziato per la regione Toscana", che sarà esaminato dal Consiglio regionale.

In tale atto, la Giunta arricchisce il quadro delle materie delineato dal Consiglio, che risulta per grandi linee così definito:

- governo del territorio;
- ambiente;
- beni culturali;
- istruzione e formazione;
- interventi in campo sociale e politiche del lavoro;
- autonomie locali;
- coordinamento della finanza pubblica;
- porti;
- salute;
- accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati.

Il Consiglio regionale aveva in passato già dato avvio al procedimento con le proposte di deliberazione n. 1113 (in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema) e n. 1237 (nel settore dei beni culturali e paesaggistici) del 2004, sui quali erano stati acquisiti i pareri favorevoli (con condizioni il primo, con una raccomandazione il secondo) del CAL Toscana. In tali occasioni non si arrivò tuttavia all'avvio del negoziato con il Governo.

Allo scopo di fornire un primo riscontro delle dimensioni del decentramento che potrebbe aver luogo in Toscana, nella Tab. 3 è evidenziata l'allocazione per amministrazione pubblica di riferimento della spesa pubblica nella regione, in alcune funzioni rilevanti.

Tabella 3
RIPARTIZIONE DELLA SPESA PUBBLICA IN TOSCANA TRA AMMINISTRAZIONE CENTRALE, LOCALE E REGIONALE, 2016
Milioni di €

Materie	Amm.ne Centrale	Amm.ne Locale
Ambiente	54,73	165,63
Istruzione	2.095,92	831,14
Formazione	9,59	29,22
Cultura	274,3	229,71
Sanità	10,86	18,02
Interventi in campo sociale	2.030,38	445,15
Viabilità	100,65	404,61
Altri trasporti	409,8	365,79
Edilizia abitativa	29,28	143,82

In relazione alla Tab. 3 e con riferimento alle materie proposte dalla Giunta Regionale Toscana, si possono fare alcuni sintetici commenti.

Sanità, Istruzione e formazione e Interventi in campo sociale sono le tre funzioni fondamentali rivolte al soddisfacimento di diritti sociali e per le quali è prevista la definizione di LEP e quindi la garanzia del finanziamento statale. Si può notare come, per la Sanità, la spesa sia già sostanzialmente tutta regionalizzata, viceversa per Istruzione e Interventi in campo sociale. Quindi una maggiore autonomia di spesa dovrebbe concentrarsi su queste due ultime materie. In particolare l'Istruzione sembrerebbe poter essere l'oggetto più importante della trattativa Stato-Regione, così come è accaduto in Lombardia e Veneto. Al riguardo la Toscana ha richiesto di vedersi riconoscere le funzioni di tutela e sicurezza del lavoro, in particolare:

- (i) le politiche attive, tipo indennità a sostegno del reddito; collocamento dei disabili; contratti di solidarietà espansiva;
- (ii) gli strumenti di programmazione e controllo degli aspetti legati alla sicurezza sul lavoro: formazione, prevenzione, vigilanza e ispezione.

Altro elemento che emerge dalla Tab. 3 riguarda il ruolo significativo della spesa allocata all'Amministrazione Locale nella materie riguardanti *Cultura, Ambiente, Viabilità e Trasporti* (inserite nella materie ex lettera m)) e *Edilizia abitativa*. Molte di queste attività sono però organizzate e gestite dalla programmazione regionale che prevede l'assegnazione ai comuni di attività e servizi alla persona e al territorio finanziate con trasferimenti regionali. Ai sensi della LD questi trasferimenti dovrebbero essere fiscalizzati con compartecipazioni a tributi regionali. In caso di ulteriore decentramento, in virtù dell'autonomia rafforzata, la relazione Regione Toscana, Comuni e città metropolitana dovrebbe quindi seguire questa via: nuove risorse allocate alla regione con compartecipazione a tributi erariali e da questa agli enti locali con entrate, a loro volta, compartecipate.

Infine, considerazioni specifiche richiedono le materie *Autonomie locali* e *Coordinamento della finanza pubblica* che, in teoria non richiedono un diretto coinvolgimento di trasferimenti di risorse. In entrambi i casi si tratta di funzioni che riguardano attività nei confronti delle quali la Regione Toscana ha una lunga tradizione e ha fornito un notevole impegno. In tema di *Autonomie locali*, la riorganizzazione degli enti intermedi con l'abolizione della Provincia, il ruolo attivo della Città metropolitana di Firenze e il processo di aggregazione comunale necessitano, per andare a regime e conseguire risultati di efficienza, di una maggiore autonomia istituzionale della stessa Regione Toscana. L'autonomia rafforzata in tema di *Coordinamento della finanza pubblica* può andare dalla

possibilità di istituire con legge regionale tributi comunali propri, specifici e imposte di scopo, come prevedeva originariamente la LD, alla regia regionale di intese tra enti della regione sulla ripartizione dell'indebitamento per il finanziamento degli investimenti degli enti locali, ai sensi dell'art.10 della Legge 12 agosto 2016, n. 164, che ha apportato alcune sostanziali modifiche della normativa in materia di equilibri di bilancio degli enti territoriali. L'innovazione, introdotta con le modifiche apportate all'articolo 10, è la previsione di demandare ad apposite intese regionali non solo le operazioni di indebitamento sul rispettivo territorio, ma anche la possibilità di utilizzare gli avanzi pregressi per operazioni di investimento. Le intese dovranno, comunque, assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per il complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la regione stessa. Questa innovazione ha trovato finora un'applicazione abbastanza soddisfacente solo in alcune regioni, segnatamente la Lombardia e l'Emilia Romagna e la Toscana, a causa di una complicata rete di adempimenti burocratici che potrebbero essere superati qualora le regioni potessero avere più autonomia e discrezionalità nell'utilizzare questo strumento, sempre rispettando il vincolo di pareggio.

Servizio Studi del Senato (2018), "Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia - Romagna, Lombardia e Veneto", Dossier n. 16, maggio.

Servizio Studi di Camera e Senato (2018), "Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia - Romagna, Lombardia e Veneto", Dossier n. 565.

Zanardi A. (2017), "Autonomie regionali: specialità e differenziazioni", Convegno Astrid-Cranec, Roma, Palazzo Altieri, 27 giugno.

Éupolis Lombardia (2017), Regionalismo differenziato e risorse finanziarie, Policy Paper Consiglio Regionale della Lombardia, www.polis.lombardia.it

Fucito L. e M. Frati (eds.) (2018), Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, *Dossier Senato XVII legislatura*, maggio 2018 (16).

7. Riferimenti bibliografici

Antonini L. (2009), "La manovrabilità dei tributi propri, Commento all'art. 7", in Nicotra V., Pizzetti F. e Scozzese S. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Local, Collana del Cis Anci.

Arachi G. (2017), "Regionalismo differenziato e risorse finanziarie", *Policy paper*, Regione Lombardia Consiglio, novembre.

Besley T. (2007), *Principled Agents? The political economy of good government*, Oxford University Press, Oxford.

Hindriks J., Myles G. D. (2012), *Intermediate Public Economics*, The Mit Press, Cambridge, Mas., II ed.

Petretto A. (2011), "La finanza delle regioni a statuto ordinario a seguito del DLgs recante Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario", Osservatorio regionale sull'attuazione del federalismo fiscale, Regione Toscana, Marzo.

Petretto A. (2018), "Dalla Legge Delega 42/2009 al nuovo centralismo: quali prospettive per il Federalismo fiscale in Italia?", Audizione presso la Commissione parlamentare sull'attuazione del federalismo fiscale in Italia, 22.6.2017, DISEI, Università di Firenze, WP11/2018.