



upb

B

ufficio
parlamentare
di bilancio

Seminario Svimez

«Il regionalismo differenziato. Riflessioni sui profili
istituzionali del processo di attuazione»

Regionalismo differenziato: profili di finanza pubblica

Alberto Zanardi

Ufficio Parlamentare di Bilancio e Università di Bologna

Roma, 7 maggio 2019

Indice

- Motivazioni delle richieste di regionalismo differenziato
- Il finanziamento delle competenze aggiuntive
- Un approfondimento sulle funzioni ulteriori richieste: il caso della sanità e quello dell'istruzione

Motivazioni delle richieste di RegDiff

Le richieste di regionalismo differenziato sono motivate sul piano:

- 1) della **redistribuzione**
- 2) dell'**efficienza**

Nelle bozze di intesa soltanto una **scarna proposizione**:
«L'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo»

Carenza di motivazioni grave soprattutto tenendo conto che **altre Regioni** (non soltanto quelle «virtuose» del Nord) si stanno affacciando a richiedere competenze aggiuntive

Motivazioni delle richieste di RegDiff

1) Redistribuzione

Insoddisfazione per la **redistribuzione interregionale** realizzata dal governo centrale ritenuta iniqua

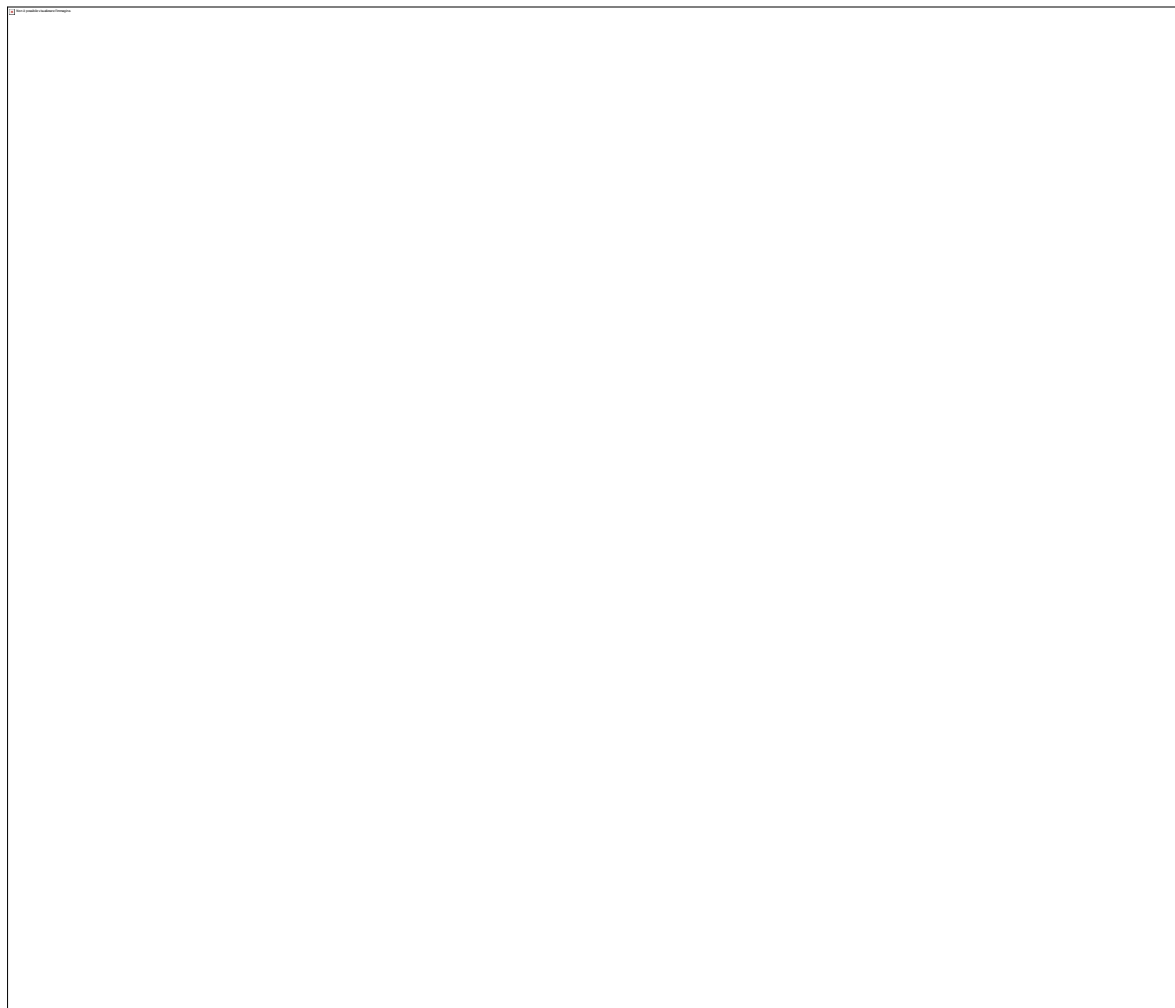
→ federalismo differenziato come **strumento per modificarla** mediante l'**attribuzione ai territori di quote di tributi erariali**

Riferimento ai **residui fiscali** come misura della redistribuzione interregionale

Residui fiscali: profili critici

- Il **territorio** non è una dimensione rilevante per gran parte dei programmi di spesa pubblica e di prelievo fiscale che invece fanno riferimento a **individui, famiglie, imprese**. I residui fiscali sono soltanto il riflesso:
 - ✓ della **redistribuzione interpersonale** che l'intervento pubblico realizza
 - ✓ della **distribuzione eterogenea** di individui e imprese tra i **vari territori**
- La determinazione dei residui fiscali dipende criticamente dai **criteri adottati per la regionalizzazione** delle entrate e soprattutto delle spese centrali => **forte variabilità** dei risultati → Le richieste di maggiore autonomia fondate sui residui fiscali hanno basi incerte

Entrate, spese primarie e residui fiscali pro-capite per regione e macro-aree nel triennio 2013-15 (valori medi in euro pro capite; prezzi costanti 2010)



Fonte: Elaborazioni UPB. per Banca d'Italia, Banca d'Italia (2017), «L'Economia delle Regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali» in Economie regionali, 23, novembre; per Conti pubblici territoriali, elaborazioni su dati Open CPT

(1) Nella colonna CPT è riportato il dato riferito al Trentino Alto Adige.

Motivazioni delle richieste di RegDiff

Le bozze di intesa (febbraio 2019) sembrano escludere, almeno in via diretta, questo tipo di motivazione: **correlazione tra spese e risorse attribuite**, «finance follows functions»

- **invarianza della perequazione interregionale** (dei residui fiscali)
- non-recepimento delle proposte iniziali di Lombardia (riduzione del 50% del proprio residuo fiscale) e Veneto (9/10) di **trattenere quote predeterminate dei gettiti erariali** riferibili ai propri territori (come per le RSS)

Motivazioni delle richieste di RegDiff

2) Efficienza

- Livello di **eccellenza** già raggiunto dalle Regioni richiedenti, **maggiore efficienza produttiva** rispetto allo Stato, vedi i settori di intervento già di competenza regionale → sanità
- **Esternalità positive** per le altre regioni (*spillover*)

Argomentazioni effettivamente giustificate sul piano economico e ammissibili? → valutazione dell'effettivo interesse pubblico

Il finanziamento delle competenze aggiuntive

Nelle bozze di intese febbraio 2019 (solo disposizioni generali, riguardanti principalmente il sistema di finanziamento, identiche per tutte le tre Regioni):

- risorse determinate da un'apposita **commissione paritetica Stato-Regione**
- sulla base di **compartecipazioni e/o riserva di aliquota** su tributi erariali riferiti al territorio regionale
- definite a partire dalla **spesa storica dello Stato** nella regione
- entro cinque anni riferimento ai **fabbisogni standard** formulati da un comitato nazionale Stato-Regioni
- in assenza dell'adozione dei fabbisogni standard, **non meno della media pro-capite nazionale**
- vincoli: **no maggiori oneri** per la finanza pubblica, **no aumento di pressione fiscale** sui contribuenti delle Regioni richiedenti

Il finanziamento delle competenze aggiuntive

Premessa: quanto è rilevante la **questione del finanziamento** del regionalismo differenziato?

Questione **marginale** se le competenze aggiuntive soltanto di natura **organizzativo-regolamentare** e, in particolare se escluderanno il **trasferimento del personale della scuola** (4,6 miliardi per la Lombardia, 2,3 miliardi per il Veneto)

Troppa attenzione ai profili finanziari, più opportuno concentrarsi sul **merito delle funzioni richieste**

Il finanziamento delle competenze aggiuntive

Possibili rischi:

- per la **sostenibilità dei conti pubblici**
- per la **solidarietà interregionale**

Rischi non tanto nel **momento di avvio** del regionalismo differenziato (risorse trasferite sulla base della spesa oggi sostenuta dallo Stato) in cui nulla cambia

Bensì nella sua **dinamica nel tempo** (lacuna normativa nelle bozze di intesa) quando fabbisogni e risorse assegnate evolvono nel tempo

Il finanziamento delle competenze aggiuntive

In linea di principio **due soluzioni polari**

1) Soluzione «cooperativa»: rideterminazione periodica dell'ammontare di risorse riconosciute per le funzioni devolute. **Schema *top-down*** in relazione alla revisione dei fabbisogni standard e agli interventi di correzione dei conti pubblici

Modello **analogo al Fsn** ma con la **peculiarità** che alcune Regioni resterebbero nella **fornitura statale** (es: istruzione) → solo sostituzione del *provider*

Vantaggio: Regioni richiedenti **partecipano** all'evoluzione della finanza pubblica generale (es: *spending review*) e alla garanzia dei Lep/Lea nazionali

Svantaggio: **indebolimento dell'incentivo** delle Regioni richiedenti a utilizzare in modo efficiente le competenze rafforzate

Il finanziamento delle competenze aggiuntive

2) **Soluzione «autonoma»: cristallizzare le aliquote di compartecipazione** fissate inizialmente lasciando che le risorse delle Regioni siano nel tempo determinate unicamente dalla **dinamica dei tributi erariali** riferibili al territorio

→ rischi (positivi e negativi) interamente sulla Regione (Intese art. 5, c.4)

→ sostituzione del *provider* + possibile cambiamento nella redistribuzione territoriale

Vantaggio: incentivi dati dalla possibilità di **appropriarsi** delle **eventuali risorse aggiuntive** prodotte per effetto delle nuove competenze

Svantaggio: le Regioni **non partecipano** alle scelte di finanza pubblica nazionale, costituendo una sorta di **enclave autonoma**

Il finanziamento delle competenze aggiuntive

Necessario **contemperare vantaggi e svantaggi** di queste due soluzioni estreme trovando una **formula intermedia**

Possibile soluzione: rilevante la distinzione (legge sul federalismo fiscale) se oggetto della devoluzione sono:

- **funzioni Lep** (qui l'istruzione)
→ soluzione «cooperativa»
- **altre funzioni regionali**
→ soluzione «autonoma»

Il finanziamento delle competenze aggiuntive

Il passaggio dalla determinazione delle risorse secondo la **spesa storica** a quella secondo i **fabbisogni standard** o la **media pro-capite nazionale** (in assenza di fabbisogni standard) implica **effetti diversi** a seconda della soluzione («cooperativa» o «autonoma») scelta

Nella soluzione «cooperativa»: revisione dell'indicatore di bisogni a cui collegare l'attribuzione di risorse per **tutte le Regioni**

Nella soluzione «autonoma»: revisione dell'indicatore di bisogni a cui collegare l'attribuzione di risorse per le **sole Regioni richiedenti**

In ogni caso **possibili effetti sulla distribuzione territoriale** delle risorse pubbliche

Il finanziamento delle competenze aggiuntive

Anche con la soluzione «cooperativa» possibili **rischi di indebolimento della perequazione interregionale**:

- Incentivo per i rappresentanti politici delle Regioni ad autonomia rafforzata a sostenere la **riduzione dei Lea/Lep nazionali** nell'ambito della **decisione di programmazione top-down** (sanità o istruzione) e per tale via alleggerire i propri obblighi di solidarietà interregionale
- Indebolimento per i cittadini delle Regioni ad autonomia rafforzata del senso di **appartenenza al sistema di welfare nazionale** e minore disponibilità a sostenere contributi a favore di altre regioni, sempre più esplicitamente di **natura solidaristica**

Il finanziamento delle competenze aggiuntive

Altri aspetti critici (1)

- Nessun richiamo nelle bozze di intesa all'**impianto normativo del federalismo fiscale** (l. 42/2009, dlgs 68/2011). Finanziamento delle competenze aggiuntive **esterno** alla struttura generale di finanziamento delle RSO? Incoerenza con l'art. 116, c. 3 della Costituzione che fa riferimento ai principi dell'art. 119 Cost.?
- Previsione di una **compartecipazione fissa** per finanziarie gli **investimenti regionali** (art. 6) in contrasto con i principi della perequazione infrastrutturale (Costituzione art. 119, c. 5; L 42/2009, art. 22; d. l.vo 88/2011)

Il finanziamento delle competenze aggiuntive

Altri aspetti critici (2)

- Essenziale che lo Stato fissi **Lep/Lea espliciti** sulle competenze devolute in base ai quali **determinare** i fabbisogni standard e **monitorare** i livelli dei servizi forniti nelle Regioni richiedenti (art. 120 Cost.)
- L'adozione, in assenza di fabbisogni standard, della **media pro-capite nazionale** come riferimento per l'assegnazione delle risorse è **inaccettabile**: annulla tutte le differenze giustificate di bisogni e di caratteristiche strutturali oggi in qualche misura riflesse nell'allocazione della spesa storica dello Stato

Il finanziamento delle competenze aggiuntive

Altri aspetti critici (3)

- La determinazione dei **fabbisogni standard** è **operazione complessa**. Tuttavia (diversamente dalla determinazione dei fabbisogni standard dei Comuni) trova un riferimento nei **criteri oggi impiegati dallo Stato** per garantire i servizi in condizioni di tendenziale omogeneità su tutto il territorio nazionale
 - possibile che dal passaggio dalla spesa storica statale ai fabbisogni standard possano emergere correzioni marginali nella distribuzione territoriale delle risorse

Il finanziamento delle competenze aggiuntive

Altri aspetti critici (4)

- Necessaria una **clausola per garantire** alle Regioni richiedenti invarianza dei gettiti a fronte di **interventi dello Stato sui tributi compartecipati**
- Se si adottasse la soluzione «autonoma» - e quindi di devoluzione piena di parte del potere impositivo dello Stato – necessaria l'attribuzione alle Regioni richiedenti anche di una **quota del servizio del debito pubblico** corrispondente al finanziamento delle funzioni devolute
- Prevedere regole per il riparto del maggior gettito derivante dal **contrasto all'evasione fiscale** sui tributi **compartecipati** Stato-Regioni (nelle Intese interamente alle Regioni)

Il finanziamento delle competenze aggiuntive

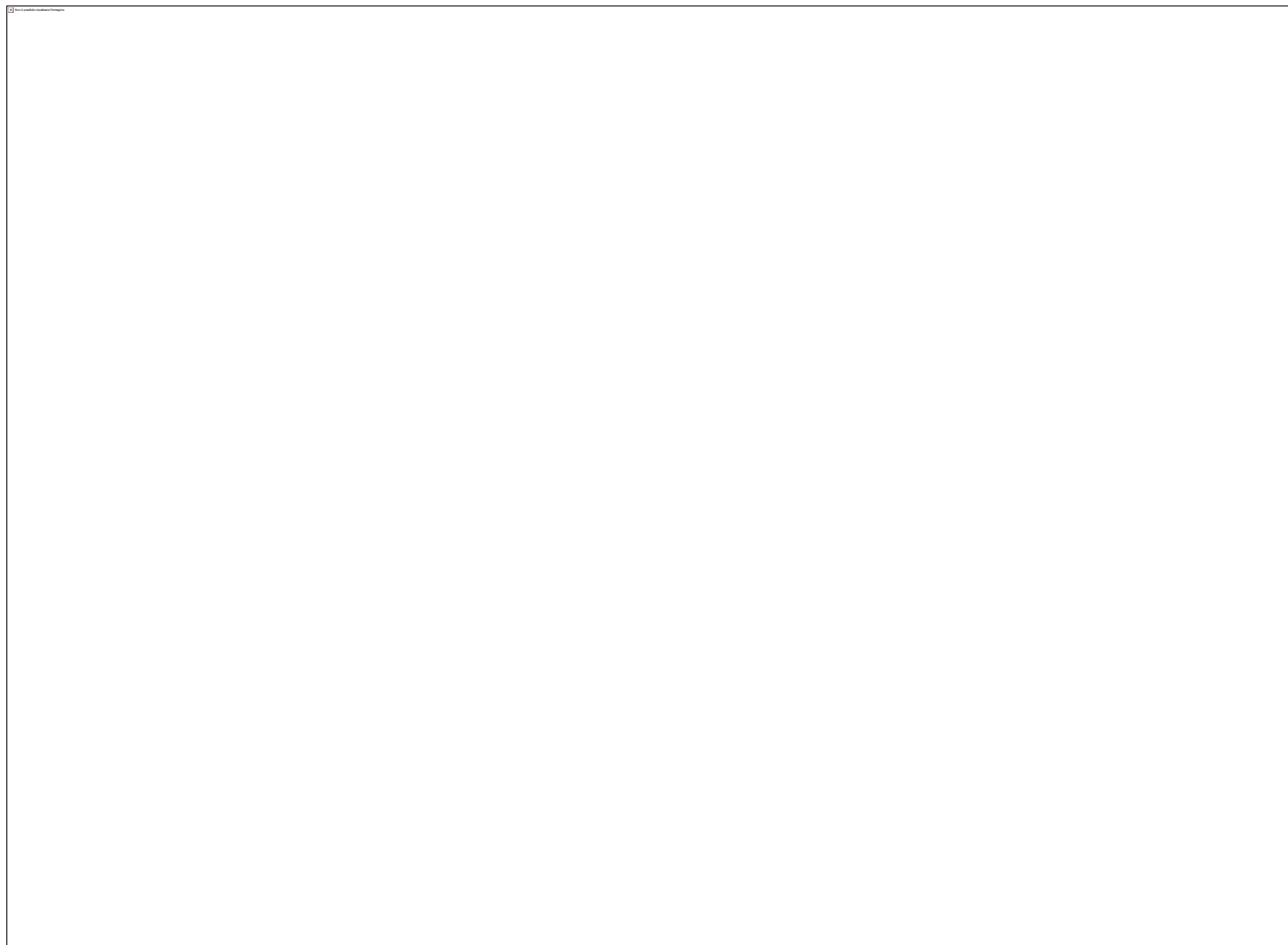
Altri aspetti critici (5)

- Necessario rafforzamento (rispetto all'art. 8) delle modalità di verifica ex post :
 - ✓ sui servizi effettivamente forniti
 - ✓ sugli equilibri finanziari

Richieste di competenze in ambito fiscale e finanziario

- Richiesta di poteri di **coordinamento intra-regionale della finanza pubblica** (regionalizzazione della finanza locale)
 - ✓ concorso degli enti locali alla manovra di finanza pubblica
 - ✓ costituzione di fondi alimentati da compartecipazioni su tributi erariali a favore di comuni/province/città metropolitane
 - ✓ intese con gli enti locali in materia di investimenti
- Richiesta di **maggiore autonomia sui tributi regionali devoluti** (agevolazioni, incentivi, ecc.)

Sanità e istruzione nelle richieste delle Regioni



La sanità nelle richieste delle Regioni

Nelle bozze di intesa **richieste delle Regioni** numerose e parzialmente diversificate:

- maggiore **flessibilità** nella selezione e gestione del **personale**
 - ✓ **reclutamento** dei dirigenti e dei dipendenti del servizio sanitario regionale
 - ✓ possibilità di **contrattazione integrativa** regionale per incentivare il personale
 - ✓ regolamentazione dell'**attività libero-professionale**
 - ✓ definizione dei **percorsi formativi** delle professioni sanitarie

La sanità nelle richieste delle Regioni

- Autonomia nell'istituzione di **fondi integrativi regionali** al FSN sostenuto da misure di **defiscalizzazione** regionali
 - Autonomia nella fissazione del **sistema tariffario** e delle **misure di compartecipazione** dei cittadini alla spesa sanitaria
 - Responsabilità nella valutazione di **equivalenza terapeutica dei farmaci**
- Possibilità che nelle Regioni (ricche) ad autonomia rafforzata emergano sistemi regionali con **prestazioni quali-quantitative superiori** agli standard (Lea) nazionali (prestazioni innovative, salva-vita e ad alto costo)
- Incentivi alla **mobilità** interregionale

La scuola nelle richieste delle Regioni

Rilevanti richieste nell'organizzazione scolastica:

- ✓ Programmazione della **rete scolastica regionale**
- ✓ Determinazione del **fabbisogno di personale** e sua allocazione tra le scuole
- ✓ Istituzione di **fondi regionali integrativi** per assunzione di ulteriore personale, per interventi nell'edilizia scolastica, per il diritto allo studio

Veneto e Lombardia richiedono:

- ✓ la **gestione del personale** docente, amministrativo, tecnico e ausiliario (nuovo personale nei **ruoli regionali**) → di gran lunga la funzione «più costosa»
- ✓ competenze in materia di **scuole paritarie**

Grazie per l'attenzione