

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
Totale	64.216	47.520	47.520	5.544	5.544	16.696	22.240	64.216	64.216

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.

L'applicazione del regionalismo differenziato: le richieste di Regione Lombardia

Antonio Dal Bianco e Elena di Carpegna Brivio*

L'attuale fase negoziale ha preso avvio in Regione Lombardia a seguito dell'Ordine del giorno n. 0001, votato all'unanimità dal Consiglio regionale il 15 maggio 2018, con cui il Consiglio ha impegnato il Presidente di Regione Lombardia a promuovere tutte le azioni conseguenti all'Accordo preliminare del 28 febbraio 2018 e ad estendere il negoziato con il Governo a tutte e 23 le materie previste dalla Costituzione.

Nello stesso mese (29 maggio) la Regione ha siglato un protocollo d'intesa con cui ha riconosciuto a Comuni, Città Metropolitana e Province il ruolo di partner istituzionali del processo di avvicinamento all'autonomia, assicurando inoltre uno stabile coinvolgimento e confronto degli enti locali nelle fasi di progettazione delle politiche nei settori interessati dalle richieste di maggiore autonomia.

Con questo preciso mandato il Presidente della Regione Attilio Fontana ha ripreso le trattative con Erika Stefani, Ministro degli Affari regionali e delle Autonomie del Governo Conte. Regione Lombardia ha sinora approfondito internamente i vari aspetti delle materie implicate sino ad elaborare dei dossier specifici che costituiscono la base di negoziazione con il Governo.

In riferimento alle cinque materie già oggetto degli accordi preliminari, l'attuale richiesta regionale è volta ad ottenere ulteriori significativi margini di autonomia.

La materia maggiormente rilevante è sicuramente l'**istruzione**, con particolare riferimento all'istruzione e formazione professionale e alla possibilità di programmare la rete scolastica regionale.

La materia **tutela dell'ambiente e dell'ecosistema** vede la Regione aspirare a funzioni amministrative e regolamentari in materia di danno ambientale e sulle bonifiche di siti di interesse nazionale. Da un punto di vista tributario si richiede la possibilità di disciplinare con legge regionale un tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi.

La **tutela della salute**, tradizionale vocazione regionale, viene considerata come l'ambito in cui ottenere una piena autonomia nella definizione dell'assetto istituzionale del sistema socio-sanitario regionale.

Sul versante dei **rapporti internazionali e con l'Unione europea**, connessi con la materia del **commercio con l'estero**, l'obiettivo della maggiore autonomia, non solo normativa ma anche amministrativa, concerne la sperimentazione di nuovi strumenti per realizzare politiche utili alla promozione ed implementazione di iniziative riguardanti l'internazionalizzazione della Regione, anche e soprattutto nella consapevolezza del superamento del tradizionale modello di competizione tra Stati a favore di una prospettiva maggiormente locale ed ancorata al territorio.

Sul fronte delle materie non incluse nell'Accordo del 28 febbraio, invece, sono diversi gli ambiti in cui le richieste regionali appaiono essere mature e dettagliate.

Per quanto riguarda la materia **governo del territorio** la Regione aspira a un'autonomia normativa e amministrativa nel coordinamento del volontariato di protezione civile. Si intende poi acquisire una competenza diretta in ordine alla legislazione, pianificazione e gestione in materia di tutela dei beni paesaggistici e per azioni finalizzate a processi di rigenerazione urbana.

In materia di **grandi reti di trasporto e navigazione** si chiede l'attribuzione alla Regione della potestà concessoria della rete fondamentale e complementare delle ferrovie e il trasferimento al demanio regionale delle strade attualmente classificate come appartenenti alla rete stradale nazionale. Per le autostrade si chiede il conferimento a Regione Lombardia delle funzioni di soggetto regolatore e concedente delle tratte autostradali insistenti sul territorio lombardo.

Sulla **ricerca scientifica e tecnologica** la Regione chiede la regionalizzazione del "Fondo per il finanziamento ordinario delle Università" e l'ampliamento dell'autonomia regionale nell'incentivazione alla ricerca e all'innovazione e nel trasferimento di competenze al sistema produttivo, con la possibilità di sperimentare a livello regionale la figura del ricercatore del settore privato.

In materia di **welfare** si vuole accrescere le connessioni tra assistenza sociale e tutela della salute attraverso la possibilità di definire autonomamente l'assetto istituzionale del sistema socio-sanitario regionale e dei conseguenti profili organizzativi e di formazione delle professioni socio-sanitarie.

La Regione aspira inoltre ad una maggiore competenza normativa ed amministrativa in materia di **beni culturali** non solo mediante la richiesta di passaggio dalla competenza legislativa esclusiva statale a quella concorrente della titolarità normativa sulla loro tutela, ma anche attraverso il differimento dalla competenza concorrente a quella residuale (esclusiva) regionale in merito alla loro valorizzazione.

Complessivamente si tratta di un quadro di richieste volte ad accrescere significativamente il ruolo della Regione negli ambienti fortemente collegati con il territorio di riferimento e in quelle parti dello Stato sociale in cui lo Stato ha progressivamente ridotto il suo ruolo a favore di Regioni ed enti locali.

Le materie per cui si richiede un trasferimento di quote di competenza sono inquadrate come decisive, in primis per il funzionale e corretto dispiegamento dei diritti dei cittadini, le cui prestazioni sono in gran parte devolute proprio alle autonomie territoriali: grazie al superamento di alcuni ostacoli derivanti dal vigente assetto di ripartizione delle competenze, la Regione conta di migliorare sensibilmente non solo la resa istituzionale nei settori già menzionati ma anche di elevare i propri standard di servizio.

Uno degli aspetti più delicati della trattativa riguarda quello delle risorse umane, finanziarie e strumentali collegate alle funzioni comprese nel perimetro dell'Accordo. Nell'ipotesi di massima autonomia, ovvero quella che abbraccia tutte le materie previste nell'art. 116, 3° comma, della Costituzione, il fabbisogno finanziario, comprensivo delle spese correnti sostenute dallo Stato per esercitare quelle funzioni sul territorio Lombardo e di una quota parte di spese di funzionamento che non trovano riscontro nelle spese regionalizzate dello Stato, ammonta a oltre 8 miliardi di euro, poco meno del 28% delle entrate accertate da Regione Lombardia. Da queste risorse sono peraltro escluse le spese relative alla voce "Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di governo" che in Lombardia sono pari a quasi 10 miliardi di euro e che potrebbero in parte rientrare nella richiesta ex art. 116, 3° comma, nella materia coordinamento della finanza pubblica.

Più incerte sono le prospettive sulle modalità di finanziamento del regionalismo differenziato. Regione Lombardia ha avanzato l'ipotesi di una riserva di compartecipazione a uno o più tributi erariali (IRES e IRPEF) per finanziare il trasferimento di competenze. Il contenuto della proposta ha l'obiettivo di mettere al riparo il regionalismo differenziato da possibili ingerenze delle scelte di finanza pubblica statale, stabilizzando la fonte delle risorse regionali. Al tempo stesso si prevede l'inserimento di una clausola di garanzia che sterilizzi le manovre sulle basi imponibili dei tributi erariali con la previsione di ulteriori entrate.

Cruciale appare comunque il ruolo della Commissione paritetica Stato Regione che dovrà quantificare le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative e le relative modalità di finanziamento secondo i criteri definiti nell'Intesa.

* *Éupolis Lombardia*

Regionalismo differenziato e sanità. Livelli di spesa, LEA e performance: il caso della Regione Puglia

Roberta Garganese*, Iary I. P. Goffredo*, Benedetto Giovanni Pacifico**

L'analisi condotta sulla ripartizione del fondo sanitario tra le diverse regioni italiane ha fatto emergere alcuni aspetti caratteristici, quali:

- il rilevante impatto prodotto dall'adozione, negli ultimi quindici anni, del solo parametro dell'età per il riparto del Fondo Sanitario Nazionale;
- la totale irrilevanza attribuita ad altri determinanti di salute, che hanno ripercussioni in termini di qualità della vita, prevenzione ed anche costi diretti ed indiretti (tra i quali la deprivazione);
- l'enorme e crescente incidenza dei costi della mobilità sanitaria che, da un lato, produce una duplicazione di costi per le Regioni a saldo passivo e, per altro verso, genera ulteriori ricavi per le Regioni a saldo attivo.

Negli ultimi 15 anni, infatti, il riparto delle risorse del Fondo sanitario è stato effettuato sostanzialmente privilegiando le Regioni con una maggiore popolazione anziana. Ed in effetti, confrontando due Regioni come la Puglia e l'Emilia Romagna, simili sotto il profilo demografico, emerge, effettuando una semplice somma delle differenze tra riparto effettivo per quote pesate e riparto per popolazione secca, una forbice pari a circa 3 miliardi di euro in 13 anni. Se si tiene conto, oltre che delle differenze da quota capitaria pesata, anche dei dati relativi alla mobilità sanitaria (attiva per l'Emilia Romagna e passiva per la Puglia) - si osserva che la forbice tra le due Regioni ha superato i 6 miliardi di euro.

Per sanare differenze così rilevanti, che riguardano la quantità, e soprattutto la qualità, dei servizi sanitari offerti dalle Regioni del Mezzogiorno, è evidente l'imprescindibile necessità che sia lo Stato, nel suo ruolo di garante dei LEA come di tutti gli altri diritti costituzionalmente previsti, a riformare l'attuale meccanismo di distribuzione delle risorse.

Per quanto riguarda il riparto del Fondo sanitario, già la semplice riduzione del gap tra le quote determinate con le quote capitarie pesate rispetto a quelle secche sarebbe un correttivo importante (anche senza il voler considerare altri parametri la cui quantificazione risulta più difficoltosa). Un'ulteriore proposta potrebbe essere quella di assegnare alle Regioni che hanno un saldo di mobilità sanitaria passivo, oltre alle quote del fondo indistinto, un finanziamento a 7/10 anni, di importo a scalare nel tempo, che permetta di sostenere nuove assunzioni e di finanziare dotazioni strumentali al fine di garantire un periodo minimo per la riduzione dei gap con le altre Regioni (forbice al contrario).

Il finanziamento specifico per la mobilità sanitaria passiva potrebbe, inoltre, essere coordinato direttamente dal Ministero della Salute - pur nel rispetto del principio di autonomia regionale - per realizzare, in tema di sanità, attraverso specifici investimenti, quella perequazione infrastrutturale indispensabile ai fini della riduzione del divario e peraltro (anch'essa) prevista dalla Costituzione.

Di fatto è questo il regionalismo differenziato che già vige nella sanità italiana, ed è di tutta evidenza che, senza la pianificazione di un vero percorso di convergenza coordinato dalle Amministrazioni centrali ed incentrato sul potenziamento delle dotazioni infrastrutturali e del personale sanitario, difficilmente le Regioni del Mezzogiorno potranno colmare gli attuali gap di cui soffrono rispetto al resto d'Italia. Le altre *policies* cui le Regioni possono ricorrere, infatti, (centralizzazione degli acquisti, contrasto all'uso eccessivo dei farmaci e promozione dei generici), pur essendo indubbiamente importanti, da sole non possono certamente far fare, ai rispettivi

sistemi sanitari, i necessari passi avanti in termini di sviluppo e qualità.

Il punto cruciale, per le Regioni del Mezzogiorno, è quindi quello della corretta attribuzione delle risorse e della loro corretta allocazione, prima ancora di quello dell'autonomia gestionale.

Il rischio è quello di avere 20 Regioni a statuto "speciale", ma se, a distanza di 40 anni dalla Legge 833 del 1978, dopo decenni di gestioni affidate alle singole Regioni (si parla di 20 servizi sanitari in Italia) vi sono differenze così significative, è molto difficile credere che una ulteriore autonomia possa essere la soluzione. Potrà semmai, questa autonomia, essere vantaggiosa per quelle Regioni che dispongono di cospicui finanziamenti aggiuntivi rispetto alle quote del Fondo sanitario, mentre, per le Regioni del Sud, un simile percorso molto più verosimilmente rischierebbe di tradursi in un ulteriore fattore di divaricazione della 'forbice' di cui si è detto.

Ed infatti bisognerebbe addirittura chiedersi se, tenuto conto delle regole di finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e del finanziamento del Fondo Sanitario, nell'eventualità di una maggiore autonomia concessa ad alcune Regioni, alle altre residuerebbero, senza lo strumento della perequazione nazionale, le risorse necessarie alla sola propria sopravvivenza.

Tali riflessioni si inseriscono quindi, significativamente, nel dibattito avviato a seguito dei recenti accordi preliminari delle Regioni che hanno richiesto l'applicazione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione (pur non essendo, la sanità, ricompresa tra le materie il cui trasferimento alle Regioni determinerebbe i maggiori impatti finanziari).

Nello specifico, esaminando l'accordo preliminare tra il Governo e la Regione Emilia-Romagna del 28 febbraio 2018 (invero simile a quello di Lombardia e Veneto) emerge, con riferimento alla materia "Salute", una condivisibile aspirazione a rimuovere i vincoli di spesa specifici in materia di personale, di organizzazione delle scuole di specializzazione dei medici, in materia di tariffe e compartecipazione alla spesa (ticket), assetti organizzativi ed in materia di valutazioni tecnico-scientifiche concernenti l'equivalenza terapeutica tra diversi farmaci.

L'aspetto più 'grave' è relativo al fatto che le Regioni non in Piano di Rientro di fatto hanno meno vincoli in materia di spesa del personale e compartecipazione alla spesa. Se infatti, da un lato, i limiti esistono per tutte le Regioni, a quelle non in Piano di Rientro è concesso in caso di equilibrio economico di "superare" qualche limite. Al contrario, alle Regioni in Piano di Rientro, anche se in equilibrio economico, non è assolutamente concesso di superare i limiti in materia di spesa del personale (e di fatto forse neanche di avvicinarsi tenuto conto dei limiti alle assunzioni e/o blocco del turnover) e non è concesso modificare, anche a parità di gettito, esenzioni e misura del ticket - si pensi al balzello del superticket di 10 euro che ha di fatto aumentato la spesa *out of pocket* (privata) duplicando i costi per i cittadini.

A questo punto non si comprende perché solo le Regioni "autonome" debbano essere autorizzate a tali "concessioni" e perché non rivedere per tutte le Regioni eventuali obiettivi e limiti (si pensi al limite della spesa del personale al livello del 2004 ridotta del 1,4%).

La più naturale conseguenza di tali accordi, limitati ad alcune Regioni, sarà quindi rappresentata dall'esponentiale incremento della forbice tra le Regioni (già piuttosto significativa come illustrato).

Infine, con riferimento al regionalismo differenziato, non meno importante, ed anzi certamente fondamentale, è il tema delle risorse. Se, da un lato, il trasferimento di competenze precedentemente attribuite allo Stato comporta inevitabilmente il trasferimento di personale, mezzi e finanziamenti, dall'altro non si può condividere, almeno in questa fase della storia della Repubblica, l'eventuale incremento di riserva di aliquota al gettito di un tributo erariale maturato nel territorio regionale a discapito della perequazione nazionale – sempreché si desideri effettivamente ridurre le differenze. Naturalmente, in questa fase, non è semplice determinare per quali tributi, ed in quale ammontare, l'autonomia potrebbe permettere di trattenere risorse nei confini regionali, ma, tenendo conto della sola IVA, si può stimare che la Regione Emilia-Romagna - trattenendo i 9/10 del relativo gettito, secondo quanto ad esempio richiesto dalla Regione Veneto - potrebbe disporre, per la sanità, di 442 milioni di euro aggiuntivi e viceversa la Puglia, Regione in cui

è importante l'effetto della perequazione regionale, potrebbe subire un taglio di 682 milioni di euro.

In chiusura, si ribadisce che si ritiene, rispetto al tema dell'autonomia, perfettamente condivisibile il concetto di finanziamento per fabbisogni standard (sostitutivo della spesa storica), purché, naturalmente, i fabbisogni non siano regionali ma nazionali. In tal senso occorre che il Ministero della Salute ed il Governo ri-acquisiscano quel ruolo centrale di garanzia dei LEA, altrimenti non vi sarà per il futuro nessuna speranza di riduzione del divario, soprattutto se la invocata autonomia si tradurrà, come del resto pare inevitabile, in un ulteriore ostacolo alle politiche perequative.

* IPRES

** Regione Puglia

Federalismo in Toscana

Redazione

IRPET:

Claudia Ferretti (Responsabile)
Patrizia Lattarulo

Regione Toscana:

Luigi Idili
Giovanni Morandini
Agnese Parrini
<http://www.regione.toscana.it/-/il-bollettino-federalismo-in-toscana->

Sede di redazione:

IRPET - Villa La Quiete alle Montalve
Via Pietro Dazzi, 1
50141 FIRENZE
Tel. 055/4591222
Fax 055/4591240
e-mail: redazione@irpet.it
www.irpet.it

Attività e Notizie

Iniziative

Nuove prospettive per la Finanza dei Comuni. Regole e risorse nella Legge di Bilancio 2019

VII Conferenza sulla Finanza e l'Economia locale
Fondazione IFEL - ANCI
Roma, 29 novembre 2018

Rapporto sulla Finanza territoriale 2018: Regioni e riforme, specificità locali e coesione territoriale
Roma, 12 dicembre 2018

Pubblicazioni

La Finanza territoriale. Rapporto 2018
Rapporto a cura di IRES Piemonte, IRPET, SRM, Éupolis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche, maggio 2018

Toscana Notizie - Flash LAVORO n. 37/2018
IRPET - Settore Lavoro Regione Toscana
Settembre 2018

Toscana Notizie - Flash LAVORO n. 38/2018
IRPET - Settore Lavoro Regione Toscana
Dicembre 2018

Per informazioni o chiarimenti sui tributi della Regione Toscana scrivere a:
tributi@regione.toscana.it

Numeri precedenti

2016

Federalismo in Toscana n. 1

- “Qualità e completezza degli studi di fattibilità, un fattore di criticità per i progetti di investimento pubblico italiani” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “Problemi e prospettive della valutazione economica pubblica” di *Marco Ponti* (Politecnico di Milano)
- “Le strategie europee per gli investimenti pubblici” di *Francesca Petrina e Claudio Virno* (Esperti)
- “Il finanziamento degli investimenti degli enti locali e territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo” di *Agnese Casolaro e Alessandro Panaro* (SRM Intesa San Paolo)
- “La valutazione del PUMS di Milano: processo progettuale e supporto alle decisioni” di *Paolo Beria* (DASU, Politecnico di Milano)

Federalismo in Toscana n. 2

- “L’abbandono del patto di stabilità: quante risorse per gli investimenti dei comuni?” di *Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo e Andrea Taddei* (IRPET)
- “Superamento del Patto e revisione della Legge 243: abbiamo scherzato?” di *Andrea Ferri e Giuseppe Ferraina* (IFEL – Dipartimento Finanza Locale)
- “La situazione economico-finanziaria degli enti territoriali della Toscana. L’analisi della Sezione regionale della Corte dei conti” di *Francesca Petrina e Paolo Peluffo* (Corte dei Conti – Sezione Toscana)
- “Dal patto di stabilità interno al pareggio di bilancio in Costituzione” di *Onelio Pignatti* (Regione Emilia-Romagna)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Impatto sulla finanza regionale della legge di bilancio” di *Massimiliano Ferraresi* (Università di Ferrara), *Patrizia Lattarulo* (IRPET) e *Leonio Rizzo* (Università di Ferrara & IEB)
- “La spesa sanitaria delle Regioni” di *Roberta Garganese* (IPRES)
- “Competizione per il mercato e concentrazione industriale nei servizi di trasporto pubblico locale: l’esperienza Toscana” di *Patrizia Lattarulo, Mauro Massaro e Leonardo Piccini* (IRPET)
- “Il Settore Pubblico Allargato in Toscana. L’analisi conti pubblici territoriali” di *Irene Tassi* (IRPET)

2017

Federalismo in Toscana n. 1

- “Gli investimenti pubblici tra flessibilità e vincoli di bilancio” di *Maria Cristina Mercuri* (UpB – Ufficio Parlamentare di Bilancio)
- “Quali risorse e quali riforme per il rilancio degli investimenti” di *Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “Interventi sulla fiscalità di impresa: tra cambiamenti strutturali e spinte congiunturali” di *Francesca Gastaldi* (UpB – Ufficio Parlamentare di Bilancio)
- “La promozione delle imprese e dei loro investimenti” di *Marco Mariani* (IRPET)
- Valutazione degli investimenti pubblici in Italia: il caso delle politiche di prevenzione del rischio geologico di *Mauro Grassi* (Direttore di #Italiasicura)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Il sistema delle stazioni appaltanti toscane e il processo di aggregazione alla luce del nuovo codice degli appalti” di *Giuseppe Francesco Gori* (IRPET)
- “La stazione unica appaltante della città metropolitana di Roma” di *Paolo Berno* (Città metropolitana di Roma)
- “La riforma dei contratti pubblici” di *Alberto Cucchiarelli* (ANAC – Ufficio regolazione in materia di contratti pubblici)
- “La riforma del sistema di affidamento dei contratti pubblici: in ipotesi di integrazione tra le centrali di aggregazione e di committenza” di *Giovanni Forte* (Unione Valdera)

Federalismo in Toscana n. 3

- “Tax gap regionale efficacia degli strumenti di auditing fiscale” di *Alfonso Carfora, Rosaria Vega Pansini, Stefano Pisani* (Agenzia delle entrate)
- “Le interazioni spaziali nelle politiche fiscali sul patrimonio immobiliare: un’analisi sui comuni italiani” di *Chiara Bocci, Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo* (IRPET)
- “I nodi irrisolti della capacità fiscale standard” di *Carmela Brugnano, Giuseppe Ferraina, Larisa Minzyuk* (IFEL, Dipartimento Finanza locale)
- “L’imposta sul reddito d’impresa individuale e di società di persone: la nuova IRI” di *Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo, Irene Tassi* (IRPET)

Federalismo in Toscana n. 4

- “Investimenti pubblici, risorse e riforme” di *Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo, Leonardo Piccini* (IRPET)
- “La finanza decentrata, risorse e riforme” di *Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo* (IRPET)

2018

Federalismo in Toscana n. 1

- “Politiche di contrasto all’evasione: la partecipazione dei Comuni all’accertamento dei tributi erariali” di *Andrea Angeli* (IRPET)
- “Il sostegno della Regione ai Comuni nella lotta all’evasione fiscale” di *Luigi Idili e Agnese Parrini* (Regione Toscana)
- “Riflessioni sul contrasto ad evasione/elusione della fiscalità locale in un Comune di 14.000 abitanti” di *Lorenzo Nesi* (Assessore alle politiche finanziarie del Comune di Montelupo Fiorentino)
- “La lotta all’evasione dell’ecotassa tramite la partecipazione degli enti locali” di *Claudio Sciancalepore* (Università degli studi di Bari)

Federalismo in Toscana n. 2

- “Il regionalismo differenziato tra servizio universale e specificità territoriali” di *Lisa Grazzini* (Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l’economia e l’impresa), *Patrizia Lattarulo* (IRPET), *Marika Macchi, Alessandro Petretto* (Università degli studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l’economia e l’impresa)
- “Spanish (Regional) Decentralization” di *Laura Varela Candamio* (University of A Coruña)
- “Autonomia scolastica e regionalismo differenziato” di *Santino Piazza* (IRES Piemonte)