

EFFETTI FINANZIARI DELLE RICHIESTE DI AUTONOMIA REGIONALE: PRIME SIMULAZIONI

Leonzio Rizzo e Riccardo Secomandi***

* Università degli studi di Ferrara e IEB - ** Università degli studi di Ferrara e Università degli studi di Parma

1. Introduzione

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione italiana prevede che si possano attribuire alle regioni "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione interessata, il cosiddetto regionalismo differenziato.

Negli ultimi quindici anni alcune Regioni (Toscana, Lombardia, Veneto e Piemonte) hanno avviato la richiesta di maggiore autonomia (Mazzola, 2018). Recentemente le iniziative di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto¹ hanno riaperto la discussione in merito al regionalismo differenziato². È da sottolineare che l'avvio di questo processo è sostanzialmente diverso in queste tre regioni³. La Lombardia e il Veneto hanno infatti fatto precedere le trattative con il Governo da un referendum sulla richiesta di autonomia mentre la Regione Emilia Romagna ha impegnato direttamente il suo Presidente ad avviare il negoziato con lo Stato.

Il giorno 15 febbraio 2019 sono state pubblicate dal Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie le bozze di intesa tra il Governo e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna. Questi testi costituiscono ad oggi l'unico documento ufficiale del processo di concessione di particolare autonomia previsto dal comma 3 dell'art. 116 della Costituzione (Upb, 2019).

È importante quantificare l'entità della spesa decentrata, a tal proposito in letteratura sono presenti vari esempi per il caso

italiano. La maggior parte di essi tuttavia si basa su ipotesi a seguito della Riforma del Titolo V della Costituzione (Arachi e Zanardi, 2001; Bordignon e Cerniglia, 2001, 2003; Casale e Gandullia, 2007). Più recentemente Arachi e Salvadori (2017), per la sola regione Lombardia nell'ipotesi di massima autonomia, il fabbisogno finanziario della Lombardia ammonta a oltre 8 miliardi di euro.

Nel nostro caso per quantificare la spesa da decentrare facciamo riferimento al recente testo delle bozze di intesa e sui dati della Ragioneria Generale dello Stato riguardanti le spese statali regionalizzate. Da tali dati ricostruiamo i flussi di risorse necessari a soddisfare le richieste di decentramento delle funzioni. È possibile individuare uno schema di compartecipazioni così come auspicato dall'articolo 5 delle intese, che finanzino le spese devolute. Le intese includono una clausola di salvaguardia, che prevede l'adozione della spesa media nazionale pro-capite, nel caso in cui non siano approvati da un apposito comitato Stato-Regioni i fabbisogni standard entro tre anni dall'emanazione dei decreti che istituzionalizzano le autonomie regionali. Nel lavoro effettuiamo delle simulazioni ipotizzando questa eventualità. In questo caso le regioni che attualmente hanno fatto richiesta di autonomia sarebbero fortemente avvantaggiate poiché la loro spesa storica pro-capite è inferiore alla spesa storica media nazionale. Mostriamo come questo vantaggio persista anche nel caso in cui l'istruzione sia stralciata dall'accordo. Inoltre l'articolo 5 delle intese prevede che una volta definite le aliquote di compartecipazione all'imposta sul reddito o ad un qualche tributo erariale tali da finanziare il fabbisogno standard, il gettito rimanga nelle casse delle regioni anche negli anni successivi in cui magari questo sia aumentato rispetto a quanto richiesto per il finanziamento del fabbisogno standard. Ipotizzando una crescita dei gettiti che rifletta la prevista crescita dei consumi (Prometeia, 2019), che si rivela diseguale sul territorio italiano, a vantaggio delle regioni del Nord, quantifichiamo per ogni regione il vantaggio

¹ Alla fine del 2018 la richiesta autonomia è stata avviata anche in Piemonte, Liguria, Toscana, Marche e Umbria, queste ultime due regioni hanno presentato una richiesta di autonomia congiunta; mozioni, ordini del giorno o iniziative dei Presidenti della Regione si registrano in Lazio, Campania, Basilicata e Puglia (Viesti, 2019).

² Riguardo il recente dibattito si vedano i vari articoli pubblicati su lavoce.info: Ballabio (2019), Balduzzi (2019a), Balduzzi (2019b), Bianchi e Petraglia (2019), Bordignon (2019), Immordino (2019), Petretto (2019a), Rizzo e Secomandi (2019a), Rizzo e Secomandi (2019b), Rizzo e Secomandi (2019a).

³ Per un maggiore approfondimento si veda Senato della Repubblica e Camera dei Deputati (2017).

dovuto alla contemporanea presenza di compartecipazioni fisse e incremento di gettito.

2. Le funzioni devolute: raccordo tra le intese e il bilancio dello Stato

Nel caso in cui si voglia attribuire alle Regioni a Statuto Ordinario il massimo dell'autonomia possibile, bisogna dare ad esse tutte le materie contenute all'interno dell'art. 116, terzo comma, che fa riferimento all'art. 117, terzo comma, ove sono contenute le materie concorrenti tra Stato e Regioni e tre materie di potestà legislativa esclusiva statale⁴.

In base al testo delle intese del 15 febbraio le materie richieste dal Veneto sono 23 ovvero tutte le concorrenti più quelle di esclusiva competenza statale. Le materie richieste dalla Lombardia sono 20. Rispetto alle 23 richieste del Veneto la Lombardia non chiede casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale e organizzazione della giustizia di pace. Le materie richieste dall'Emilia Romagna sono 16. Rispetto a quelle richieste dal Veneto non vi sono alimentazione; ordinamento della comunicazione; porti e aeroporti civili; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; professioni; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. La sola materia organizzazione giustizia di pace è comune a Veneto ed Emilia Romagna e non è richiesta dalla Lombardia. Abbiamo riassunto le richieste delle tre regioni nella Tabella 1.

È importante valutare quali di queste materie possano essere gestite senza trasferimento di risorse finanziarie, per cui il passaggio alle regioni comporta un mero trasferimento di potere regolamentatorio come ad esempio il potere di decidere le regole per l'iscrizione agli albi professionali o le norme che regolano lo svolgimento degli sport agonistici. In particolare abbiamo individuato nove materie che non dovrebbero comportare impiego di risorse finanziarie: organizzazione della giustizia di pace (limitatamente all'individuazione dei circondari); norme generali sull'istruzione; professioni; alimentazione; ordinamento sportivo; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. In tutte queste materie l'azione della Regione dovrebbe consistere nell'emanazione di norme e regolamenti che non implicano impegni di spesa.

⁴ Per maggiori approfondimenti sull'eterogeneità delle richieste di autonomia, in particolare per la *governance* sanitaria, per le politiche attive e passive del lavoro e per il coordinamento della finanza pubblica locale si rimanda a Grazzini, Lattarulo, Macchi e Petretto (2019).

Tabella 1
Materie richieste dalle regioni Veneto, Lombardia e Emilia Romagna secondo le intese del 15 febbraio

Materie richieste	Veneto	Lombardia	Emilia Romagna
Commercio con l'estero	✓	✓	✓
Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	✓	✓	✓
Governo del territorio	✓	✓	✓
Grandi reti nazionali di trasporto e di navigazione	✓	✓	✓
Istruzione	✓	✓	✓
Norme generali sull'istruzione	✓	✓	✓
Ordinamento sportivo	✓	✓	✓
Previdenza complementare e integrativa	✓	✓	✓
Protezione civile	✓	✓	✓
Rapporti internazionali e con l'Unione Europea della regione	✓	✓	✓
Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi	✓	✓	✓
Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali	✓	✓	✓
Tutela della salute	✓	✓	✓
Tutela e sicurezza del lavoro	✓	✓	✓
Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali	✓	✓	✓
Alimentazione	✓	✓	
Ordinamento della comunicazione	✓	✓	
Porti e aeroporti civili	✓	✓	
Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia	✓	✓	
Professioni	✓	✓	
Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale	✓		
Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	✓		
Organizzazione della giustizia di pace	✓		✓

La Ragioneria Generale dello Stato mette a disposizione sul proprio sito una banca dati⁵ da cui si può verificare per ogni singola voce del bilancio dello Stato quale è la spesa nella regione. Utilizziamo questa banca dati per quantificare la spesa statale da regionalizzare, cioè quanto spende attualmente lo Stato per le competenze da trasferire a netto di quelle che abbiamo visto non implicano esborso finanziario. I dati sono riferiti all'anno 2017, che è l'ultimo anno disponibile.

Abbiamo ricondotto le materie da regionalizzare definite nelle intese a programmi e/o missioni del bilancio dello Stato. Nella stesura delle intese infatti la definizione delle materie da devolvere alle regioni non coincide con la definizione contabile delle voci del bilancio dello Stato. Nella tabella 2 elenchiamo le materie indicate nelle intese che implicano un impegno finanziario – quindi al netto delle nove materie di tipo regolamentatorio prima definite – e le corrispondenti missioni e/o programmi del bilancio dello Stato.

⁵ http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/publicazioni/publicazioni_statistiche/la_spesa_statale_regionalizzata/

Tabella 2
Tabella di raccordo tra materie richieste e missioni/programmi della spesa regionalizzata

Materie richieste	Missione/Programma
Istruzione	Istruzione scolastica (missione 22) e Istruzione universitaria e formazione post-universitaria (missione 23)
Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (missione 18)
Governo del territorio	
Rapporti internazionali e con l'Unione Europea della regione	L'Italia in Europa e nel Mondo (missione 4)
Commercio con l'estero	Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo (missione 16)
Tutela e sicurezza del lavoro	Politiche per il lavoro (missione 26)
Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi	Competitività e sviluppo delle imprese (missione 11)
Tutela della salute	Tutela della salute (missione 20)
Protezione civile	Protezione civile (missione 8 - programma 5)
Porti e aeroporti civili	Infrastrutture pubbliche e logistica (missione 14) e Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto (missione 13)
Grandi reti nazionali di trasporto e di navigazione	
Ordinamento della comunicazione	Comunicazioni (missione 15)
Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia	Energia e diversificazione delle fonti energetiche (missione 10)
Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali	Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici (missione 21)

Abbiamo anche utilizzato altre informazioni demografiche e finanziarie, in particolare per la popolazione residente si è fatto riferimento ai dati demografici di fonte ISTAT⁶, mentre per i dati sulle dichiarazioni fiscali IVA e IRPEF all'Agencia delle Entrate⁷.

3. La spesa regionalizzabile: una distribuzione disaggregata per regioni

Secondo i dati predisposti dalla Ragioneria Generale dello Stato nel 2017 il totale della spesa da decentrare alle Regioni che hanno chiesto l'autonomia in base alle funzioni sopra elencate è di 16,2 miliardi di euro, pari a circa il 32% della spesa regionalizzata totale delle Regioni a Statuto Ordinario. La spesa per istruzione per queste tre regioni è di 11,4 miliardi, il 34% della spesa regionalizzata totale per istruzione.

Il 19 luglio dopo un vertice a Palazzo Chigi⁸ pare sia stata cancellata la regionalizzazione dell'istruzione che avrebbe implicato contratti e stipendi su base regionali e programmi scolastici diversi. Non sembra comunque ancora definitiva la decisione, visto che i governatori di Veneto e Lombardia

riferiscono di non voler firmare un'intesa che stralci l'istruzione.

Si noti che la spesa per istruzione scolastica ed universitaria è quella che ha maggior rilievo finanziario, ed è pari al 13 per cento della spesa regionalizzata dello Stato. Se venisse rimossa la spesa per istruzione, l'entità della spesa devoluta diventerebbe 4,8 miliardi di euro. Le risorse a disposizione per la Lombardia ammonterebbero a 5 miliardi e 600 milioni su un totale per le Regioni a Statuto Ordinario di 34 miliardi: circa il 16 per cento del totale della spesa regionalizzata. Solamente questa voce aumenterebbe le spese correnti e in conto capitale nel bilancio della Lombardia del 24 per cento. Per il Veneto le risorse sono 2 miliardi e 900 milioni, che rappresentano l'8,5 per cento del totale della spesa e il 26 per cento di quella attuale regionale. Per l'Emilia Romagna abbiamo 2 miliardi e 800 milioni, che sono l'8,4 per cento della spesa totale e il 27 per cento di quella regionale. Nelle tre regioni confluirebbe quindi circa un terzo del totale della spesa per istruzione, aumentando le spese regionali in media di un quarto del totale.

Questi trasferimenti dovrebbero essere più contenuti se, come mostrato da Ferretti e Lattarulo (2019), si applicassero il criterio del fabbisogno o del costo standard.

Tuttavia ciò su cui si insiste molto è l'autonomia finanziaria ovvero lasciare alle regioni il gettito necessario a finanziare le funzioni decentrate. L'articolo 5 delle intese definisce il modo in cui devono essere attribuite le risorse finanziarie. In particolare, dovranno essere determinati entro un anno dall'adozione dei decreti che formalizzano il decentramento delle funzioni i fabbisogni standard. Nel caso in cui non si riuscisse ad accordarsi sui fabbisogni standard, vi è una clausola di salvaguardia secondo la quale, dopo tre anni dall'approvazione dei decreti, l'assegnazione delle risorse non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale. Poiché, come si afferma nel medesimo articolo 5, i decreti legge collegati al regionalismo differenziato non potranno produrre nuovi oneri per il bilancio dello Stato, nel caso in cui non vengano approvati i fabbisogni standard per garantire alle Regioni che chiedono l'autonomia la spesa media nazionale necessariamente dovremo avere un meccanismo che trasferisce risorse dalle Regioni che hanno una spesa pro-capite sopra la media a Regioni che hanno una spesa pro-capite sotto la media. In tal modo il criterio di avere a disposizione un ammontare di risorse almeno pari alla media sarebbe rispettato per tutte le Regioni: sia quelle che chiedono l'autonomia, che quelle che non la chiedono. A tutte le Regioni verrebbe riconosciuta la spesa media pro-capite nazionale! L'esatto opposto dell'obiettivo che dovrebbe prefiggersi uno schema di decentramento della fornitura di servizi pubblici, che dovrebbe riflettere le differenze nei fabbisogni e costi dei diversi territori. Cosa implicherebbe l'applicazione di un tale criterio in termini di redistribuzione

⁶ <http://demo.istat.it/>

⁷ https://www1.finanze.gov.it/finanze3/pagina_dichiarazioni/dichiarazioni.php

⁸ https://www.corriere.it/politica/19_luglio_19/autonomia-frenata-scuolagovernatori-furiosi-non-firmiamo-94e6587c-aa5b-11e9-a88c-fde1fa123548.shtml

interregionale delle risorse? Che convenienza avrebbero le Regioni che chiedono l'autonomia all'approvazione dei fabbisogni standard che dovrà passare il vaglio di un Comitato Stato-Regioni, in cui saranno presenti le istanze delle varie parti coinvolte?

Se non fossero utilizzati i fabbisogni standard, un recente intervento della Corte dei Conti (2019) conferma che "le risorse finanziarie che lo Stato dovrebbe trasferire alle Regioni ad autonomia differenziata potrebbero risultare superiori a quelle attualmente spese in quei territori".

Tabella 3
Spesa regionalizzata pro capite delle Regioni a Statuto Ordinario

	Tutte funzioni richieste	Istruzione scolastica ed universitaria	Tutte funzioni senza istruzione
Emilia Romagna	871	641	230
Lombardia	789	562	228
Veneto	901	594	307
Abruzzo	1.025	594	431
Basilicata	1.240	771	470
Calabria	1.109	816	293
Campania	1.095	800	296
Lazio	1.276	681	595
Liguria	1.180	579	602
Marche	950	713	237
Molise	1.061	770	291
Piemonte	892	617	276
Puglia	917	703	214
Toscana	968	691	277
Umbria	1.084	748	336
Totale nazionale	976	660	316

Fonte: rielaborazioni su dati della Ragioneria Generale dello Stato, anno 2017

Dalla Tabella 3 si può notare come la media pro capite nazionale della spesa regionalizzata per tutte le funzioni richieste equivale a 976 euro pro capite. L'Emilia Romagna avrebbe una spesa di 871 euro pro capite, il Veneto di 901 e la Lombardia di 789. La differenza da colmare è di 105 euro pro capite per l'Emilia Romagna, 187 per la Lombardia e 75 per il Veneto. Il totale corrisponde a 2,7 miliardi di euro. Quindi da 16,2 miliardi di spesa storica si passerebbe a 18,9 miliardi. La spesa in Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna aumenterebbe del 17%.

Nel caso in cui non si regionalizzasse l'istruzione, la spesa media pro capite nazionale rimanente sarebbe di 316 euro pro capite, anche in questo caso le tre regioni avrebbero una spesa inferiore alla media nazionale. La Lombardia avrebbe una spesa di 228 euro pro capite, l'Emilia Romagna di 230 e il Veneto di 307. Quindi la differenza da colmare sarebbe 88 euro pro-capite per la prima e 86 euro pro-capite per la seconda. Per quanto riguarda il Veneto la cifra sarebbe più modesta. Comunque tali differenze implicano un aumento aggregato di spesa per le tre regioni del Nord di 1,3 miliardi ovvero il 21% dell'attuale spesa storica che passerebbe da 4,8 a 6,1 miliardi di euro.

Quindi, come si può notare dalla Tabella 4, alle tre Regioni richiedenti maggiore autonomia andrebbero complessivamente trasferimenti compensativi per circa 2,7 miliardi di euro, rispettivamente 1,871 miliardi alla Lombardia, 468 milioni di euro all'Emilia Romagna e 367 milioni al Veneto. Altre tre Regioni a Statuto Ordinario con spesa pro capite molto bassa trarrebbero vantaggio dall'applicazione del criterio della spesa media nazionale: il Piemonte (+368 milioni), la Puglia (+241 milioni), la Toscana (+29 milioni) e le Marche (+26 milioni).

Per le altre Regioni ci sarebbe una diminuzione di risorse. Si registrerebbero minori risorse per 1.770 milioni per il Lazio, 696 milioni per la Campania e 261 milioni per la Calabria, per la Basilicata 265 milioni, per la Liguria 204 milioni, per l'Umbria 108 milioni, per il Molise 85 milioni, per l'Abruzzo 49 milioni.

Tabella 4
Spesa regionalizzata pro capite delle Regioni a Statuto Ordinario e scostamenti pro capite dalla media nazionale

	Spesa pro capite per tutte le funzioni richieste	Scostamento pro capite con la media nazionale	Trasferimento dallo Stato alla Regione (+) o dalla Regione allo Stato (-) in milioni di euro
Emilia Romagna	871	105	468
Lombardia	789	187	1.871
Veneto	901	75	367
Abruzzo	1.025	-49	-65
Basilicata	1.240	-265	-150
Calabria	1.109	-133	-261
Campania	1.095	-119	-696
Lazio	1.276	-300	-1.771
Liguria	1.180	-204	-319
Marche	950	26	40
Molise	1.061	-85	-26
Piemonte	892	84	368
Puglia	917	59	241
Toscana	968	8	29
Umbria	1.084	-108	-96
Totale nazionale	976		

Fonte: rielaborazioni su dati della Ragioneria Generale dello Stato, anno 2017

Quindi l'applicazione del meccanismo della spesa media nazionale sarebbe estremamente conveniente per le tre regioni che chiedono l'autonomia e ciò potrebbe indurre queste tre regioni a far saltare il tavolo dei fabbisogni standard visto che questi, come ribadito dall'Upb (2019), non dovrebbero essere molto differenti dalla spesa storica che è attualmente allocata dallo Stato nelle Regioni in accordo a parametri oggettivi. Vista l'entità dei trasferimenti di risorse in gioco sarebbe molto importante che dalle intese fosse eliminata la clausola di salvaguardia della spesa media nazionale che potrebbe risultare molto appetibile per alcune regioni e quindi generare comportamenti strategici poco virtuosi.

4. La compartecipazione

Il finanziamento di nuove funzioni di spesa devolute deve avvenire – come recita il terzo comma dell’articolo 5 delle intese – attraverso una compartecipazione “al gettito maturato nel territorio regionale dell’imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali”.

4.1 La compartecipazione Irpef che finanzia la spesa storica secondo il dl 42/2009

Come strutturare la compartecipazione, ovvero la quota di Irpef che spetterebbe alle regioni? Come anche ricordato da Petretto (2019b), la legge 42/2009 prevede già l’istituzione di una compartecipazione che finanzia le spese cosiddette primarie sui territori regionali (quelle comprese nell’articolo 117, secondo comma lettera m), tra cui rientra certamente l’istruzione.

Facendo ricorso agli articoli 7, 8 e 9 di quella legge si potrebbe pensare a un’aliquota unica per tutte le regioni, che finanzia la spesa della regione più ricca, ovvero quella con rapporto tra spesa e imposta netta Irpef minore. Sarà poi necessario definire un’ulteriore aliquota di compartecipazione che finanzia il totale della differenza tra la spesa delle altre regioni e il gettito derivante dall’applicazione dell’aliquota prima definita.

Un primo esercizio può essere fatto utilizzando per il momento la spesa storica riferita all’istruzione scolastica e universitaria. Otteniamo così una compartecipazione al gettito Irpef pari al 16% che azzerava la spesa storica per istruzione della Lombardia. Poi è necessaria un’ulteriore compartecipazione dell’8,6% che finanzia la somma delle differenze tra la spesa per istruzione e la compartecipazione al 16% delle altre regioni (Tabella 5). Quindi, per finanziare la sola spesa per istruzione occorre una quota al 24,6% dell’Irpef. Le compartecipazioni e i trasferimenti avverrebbero solo per le regioni che hanno siglato l’intesa per l’autonomia. Per le altre, la compartecipazione e il trasferimento calcolato contribuirebbero a definire la quota della spesa statale loro assegnata.

Un finanziamento così strutturato implica che le regioni ricche finanzino parte della spesa delle regioni povere. Infatti le regioni ricche avrebbero bisogno di una compartecipazione al reddito aggiuntiva inferiore all’8,6% per finanziare la propria spesa mentre le regioni più povere necessiterebbero di una compartecipazione superiore all’8,6%.

D’altronde, questo risultato si può osservare applicando compartecipazioni diverse per ogni regione, in modo tale da coprire la spesa a esse relativa, come si vede dalla quarta colonna della Tabella 5. In questo caso, infatti, le regioni povere tratterrebbero nel proprio territorio una quota di Irpef superiore a quella trattenuta dalle regioni ricche.

Tabella 5
Spesa regionalizzata delle Regioni a Statuto Ordinario per istruzione scolastica e universitaria e gettiti IRPEF

	Istruzione scolastica e universitaria (in milioni di euro)	Istruzione scolastica e universitaria (euro pro capite)	Imposta netta Irpef (in milioni di euro)	Aliquota compartecipazione Irpef (%)
Lombardia	5.632	562	35.313	16
Liguria	903	579	4.853	19
Emilia Romagna	2.851	641	14.293	20
Piemonte	2.703	617	13.209	20
Veneto	2.914	594	14.183	21
Lazio	4.015	681	17.789	23
Toscana	2.584	691	10.572	24
Abruzzo	784	594	2.646	30
Marche	1.095	713	3.642	30
Umbria	663	748	2.114	31
Puglia	2.851	703	6.402	45
Molise	238	770	526	45
Basilicata	438	771	933	47
Campania	4.665	800	8.790	53
Calabria	1.600	816	2.674	60
Totale RSO	33.936	660	137.940	

Nota: spesa regionalizzata e dichiarazioni fiscali Irpef (MEF), popolazione residente (ISTAT)

4.2 La compartecipazione e il potenziale gettito aggiuntivo

Nel caso in cui si opti per quest’ultima soluzione, ovvero compartecipazioni diverse per ogni regione, queste sarebbero riviste ogni due anni in base alle esigenze di gettito che emergono dalla evoluzione della base imponibile stessa. L’articolo 5 delle intese dice anche che “l’eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati ... rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard ... è di competenza della Regione”. Quindi nei due anni in cui la compartecipazione rimane fissa se vi è un aumento di gettito che porta a incassare più di quanto sarebbe necessario per soddisfare i fabbisogni standard, tale aumento di gettito resterebbe nel territorio ove è stato generato. Sarebbe gettito in più oltre quello necessario a soddisfare i fabbisogni standard. Chi avvantaggia una tale norma?

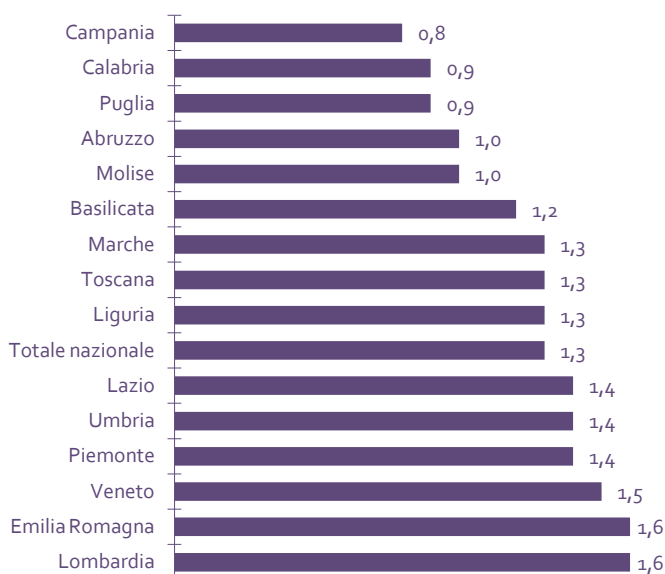
Nella tabella 6 abbiamo calcolato una compartecipazione al gettito raccolto a livello regionale dell’Imposta Personale sul Reddito delle Persone Fisiche. L’aliquota della compartecipazione IRPEF è stata calcolata in questo caso in modo da coprire la spesa regionalizzata per tutte le funzioni richieste comprensive dei trasferimenti necessari a raggiungere la media nazionale (caso in cui non vengano approvati i fabbisogni standard). L’aliquota sarebbe del 30% per l’Emilia Romagna, del 28% per la Lombardia e di quasi il 34% per il Veneto arrivando a superare il 71% per la Calabria, il 64% per la Campania e il 61% per la Puglia.

Un aspetto interessante delle intese è che l’eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato

nella Regione debba rimanere alle Regioni. Ipotizziamo una crescita del gettito IRPEF sul territorio nazionale che rifletta le differenze nella crescita stimata per il 2019 da Prometeia (2019) dei consumi regionali. La crescita ipotizzata del gettito IRPEF è superiore nelle Regioni del Centro Nord, in media pari al 1,5%, (percentuale già calcolata su un gettito di partenza molto alto) che in quelle del Centro Sud pari all'1% (Figura 1). Mantenendo le stesse aliquote di compartecipazione, il gettito ricavato aumenta rispetto a quello previsto per la copertura della spesa media a favore di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto di 296 milioni di euro, circa il 45% dell'incremento totale per tutte le Regioni pari a 659 milioni. Il testo delle intese non sembra essere chiaro nel dire in quale caso bisogna rivedere l'aliquota di compartecipazione ogni due anni. Sembra che la revisione delle aliquote ogni due anni debba valere solo nel caso in cui il gettito diminuisca e quindi non si riesca con la compartecipazione fissata a finanziare il fabbisogno, mentre se il gettito cresce l'aliquota dovrebbe rimanere invariata e il gettito incrementale andare tutto nelle casse delle Regioni. Un tale sistema, nel caso della crescita del gettito ipotizzata e favorevole alle Regioni del Nord, potrebbe essere un ulteriore vantaggio per le Regioni che chiedono l'autonomia concedendo loro del gettito incrementale che non servirebbe però a finanziare i fabbisogni standard. Questo incremento di gettito potrebbe invece essere utilizzato per altre esigenze come quella di diminuire il debito pubblico o appianare le disuguaglianze territoriali. Se il gettito incrementale da compartecipazione viene trattenuto tutto nella Regione ove viene generato, dati i diversi tassi di crescita delle Regioni, ciò non farà altro che incrementare il divario nella qualità e quantità della fornitura di servizi tra regioni ricche e regioni povere.

Figura 1

Tasso di crescita della spesa per il consumo delle famiglie, previsioni 2019



Fonte: Prometeia (2019)

Tabella 6

Spesa regionalizzata pro capite delle Regioni a Statuto Ordinario e ipotesi compartecipazione al gettito IRPEF (dati in milioni di euro)

	Spesa storica +/- trasferimenti	Aliquota compartecipazione irpef	Gettito da comp. Irpef con incrementi asimmetrici dei gettiti	Differenza tra gettiti asimmetrici e copertura spesa storica +/- trasf.
Emilia Romagna	4.344	30,39%	4.413	69
Lombardia	9.786	27,71%	9.943	157
Veneto	4.788	33,76%	4.860	72
Abruzzo	1.287	48,64%	1.300	13
Basilicata	555	59,47%	562	6
Calabria	1.914	71,56%	1.931	17
Campania	5.692	64,76%	5.738	46
Lazio	5.755	32,35%	5.836	81
Liguria	1.524	31,39%	1.543	20
Marche	1.498	41,13%	1.517	20
Molise	302	57,40%	305	3
Piemonte	4.279	32,39%	4.339	60
Puglia	3.958	61,83%	3.994	36
Toscana	3.650	34,52%	3.697	47
Umbria	865	40,93%	877	12
Totale nazionale	50.197		50.855	659

Fonte: rielaborazioni su dati della Ragioneria Generale dello Stato e Agenzia delle Entrate, anno 2017

5. Bibliografia

- Arachi, G. e Salvadori, L. (2017), *Regionalismo differenziato e risorse finanziarie*, policy paper per il Consiglio regionale della Lombardia disponibile in: <http://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl/ho-me/leggi-e-banche-dati/analisi-ericerche/DettaglioApprofondimento/ricerche/istituzionale/regionalismo-differenziato-e-risorse-finanziarie>
- Arachi, G. e Zanardi, A. (2001), La devoluzione nel paese del dualismo, L. Bernardi (ed.), *La finanza pubblica. Rapporto 2001*, Il Mulino, Bologna.
- Ballabio, A. (2019), Quanto potere hanno davvero le regioni, *lavoce.info*, 15 marzo 2019, disponibile in: <https://www.lavoce.info/archives/58063/ma-quanto-potere-hanno-davvero-le-regioni/>
- Balduzzi, P. (2019a), Dove si infrange il federalismo differenziato, *lavoce.info*, 19 aprile 2019, disponibile in: <https://www.lavoce.info/archives/58695/dove-si-infrange-il-regionalismo-differenziato/>
- Balduzzi, P. (2019b), A che punto siamo col federalismo differenziato, *lavoce.info*, 24 maggio 2019, disponibile in: <https://www.lavoce.info/archives/59261/a-che-punto-siamo-col-federalismo-differenziato>
- Bianchi, L. e Petraglia, C. (2019), Facciamo i conti giusti sul federalismo differenziato, *lavoce.info*, 11 giugno 2019, disponibile in: <https://www.lavoce.info/archives/59582/facciamo-i-conti-giusti-sul-federalismo-differenziato/>

- Bordignon, M. (2019), La posta in gioco con l'autonomia del Nord, lavoce.info, 15 febbraio 2019, disponibile in: <https://www.lavoce.info/archives/57563/la-posta-in-gioco-con-lautonomia-del-nord/>
- Bordignon, M. e Cerniglia, F. (2001), *L'aritmetica del decentramento: devolution all'italiana e problematiche connesse*, in Temi di Finanza Pubblica, a cura di Verde A., Cacucci Editore, Bari.
- Bordignon, M. e Cerniglia, F. (2003), *I nuovi rapporti finanziari tra Stato ed Autonomie locali alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, Siep Working paper 207/2003.
- Casale, G. e Gandullia, L. (2007), *Implicazioni finanziarie dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione nella prospettiva del federalismo fiscale*, Università di Genova.
- Corte dei Conti (2019), audizione su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, sezione delle Autonomie, 17 luglio 2019, disponibile in: <https://www.quotidianosanita.it/allegati/allegato9811429.pdf>
- Ferretti, C. e Lattarulo, P. (2019), *Regionalismo differenziato: costo storico, costo medio, fabbisogni standard*, Osservatorio regionale sul Federalismo, Nota 5/2019, disponibile in: <http://www.irpet.it/archives/53101>
- Grazzini, L., Lattarulo, P., Macchi, M. e Petretto, A. (2019), *Il regionalismo differenziato tra servizio universale e specificità territoriali*, in IRES, IRPET, SRM, Polis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche (2018), La finanza territoriale. Rapporto 2018, Rubbettino Editore.
- Immordino, D. (2019), *Federalismo differenziato tra buone ragioni e fondati timori*, lavoce.info, 24 aprile 2019, disponibile in: <https://www.lavoce.info/archives/58767/chi-ha-paura-del-regionalismo-differenziato/>
- Mazzola, G. (2018), *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, in Studi e ricerche dell'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle autonomie, ISSN 2240-7405, disponibile in: <http://www.issirfa.cnr.it/gianliborio-mazzola-autonomia-regionale-da-sviluppare-o-da-ridimensionare-marzo-2018.html#3>
- Petretto, A. (2019a), *Regole da rispettare per un buon federalismo differenziato*, lavoce.info, disponibile in: <https://www.lavoce.info/archives/57648/regole-da-rispettare-per-un-buon-federalismo-differenziato/>
- Petretto, A. (2019b), *La finanza delle Regioni a statuto ordinario in attuazione delle legge delega 42/2009 e il finanziamento del federalismo differenziato. Una premessa alla richiesta di autonomia rafforzata della Toscana*, Osservatorio regionale sul Federalismo, Nota 2/2019, disponibile in: <http://www.irpet.it/archives/52508>.
- Prometeia (2019), *Scenari per le Economie Locali*, disponibile in https://www.prometeia.it/flex/pdf/Scheda_Scenari%20economia%20locali.pdf
- Rizzo, L. e Secomandi, R. (2019a), Istruzione: che fare per una spesa regionale equa, lavoce.info, 19 marzo 2019, disponibile in: <https://www.lavoce.info/archives/58105/federalismo-differenziato-questa-e-la-lista-della-spesa/>
- Rizzo, L. e Secomandi, R. (2019b), Dove ci guadagnano le tre regioni in cerca di autonomia, lavoce.info, 31 luglio 2019, disponibile in: <https://www.lavoce.info/archives/60463/dove-ci-guadagnano-le-tre-regioni-cerca-di-autonomia/>
- Rizzo, L. e Secomandi, R. (2019c), Così l'autonomia farà crescere le differenze, lavoce.info, 20 agosto 2019, disponibile in: <https://www.lavoce.info/archives/60681/cosi-lautonomia-fara-crescere-le-differenze/>
- Senato della Repubblica e Camera dei Deputati (2017), *Il regionalismo differenziato, con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Dossier XVII Legislatura, Novembre 2017.
- Upb (2019), Audizione del Consigliere Zanardi dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione, 10 luglio 2019, disponibile in: http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/07/Audizione-10_7_2019-UPB.pdf.
- Viesti, G. (2019), *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, disponibile in: https://www.laterza.it/index.php?option=com_content&view=article&id=2179