



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

DIFFERENZIAZIONE E ASIMMETRIA NEL REGIONALISMO ITALIANO

Patrizia Lattarulo

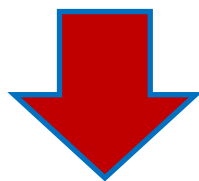
XL Conferenza scientifica annuale AISRe

Oltre la crisi: Rinnovamento, Ricostruzione e Sviluppo dei territori

L'Aquila, 16-18 Settembre 2019

I temi

1. “Regionalismo differenziato: profili di finanza pubblica” ovvero le **ragioni** del regionalismo differenziato
2. Regionalismo differenziato: **come?** **quali** funzioni (amministrative, legislative, di programmazione, di gestione dei servizi?), **quali** servizi (istruzione?), con **quante** risorse? Come distribuire le risorse e come finanziare la spesa



Regionalismo **differenziato** e/o **più regionalismo**
(come rafforzare i territori e le istituzioni che li governano)?

1.

“Regionalismo differenziato: profili di finanza pubblica”
ovvero le **ragioni** del regionalismo differenziato

Con questo richiamo ai “profili di finanza pubblica” si vogliono distinguere le argomentazioni di natura politica da quelle, appunto, di finanza pubblica

Necessità di “valutare la coerenza con gli **interessi nazionali** e le **ricadute sul funzionamento dello Stato**”

PRIORITÀ

miglioramento dell'azione dello Stato nella sua articolazione

Una unica domanda: Il regionalismo differenziato è utile a migliorare l'offerta di servizi ai cittadini?

L'autonomia regionale nasce nel passato per **tutelare specificità locali**, oggi NON è così, quindi le richieste devono rispondere a delle condizioni (principi) **di economicità ...**

Specificità domanda locale e specificità economiche

Lato domanda

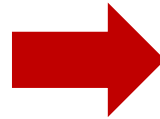


Federalismo fiscale tradizionale. Th del decentramento

La diversità delle preferenze giustifica il decentramento

=> I benefici della responsabilizzazione fiscale

Letteratura



Maggiore efficienza produttiva rispetto allo Stato

Lato offerta



Federalismo differenziato

Asimmetria nelle capacità nel produrre servizi sul territorio e nelle condizioni di crescita

Esternalità positive per le altre regioni: *Laboratory federalism, yardstick competition e catching-up*

...in caso contrario il **rischio** è di determinare peggiori prestazioni sociali, deficit di bilancio, squilibri territoriali, conflitti istituzionali sulle competenze

Condizione di sostenibilità delle richieste di decentramento

Tanto più nell'attuale contesto generale caratterizzato da vincoli di finanza pubblica, crisi economica e bassa capacità fiscale

Elevata capacità di offerta di servizi e buona capacità fiscale sono le condizioni nelle quali è conveniente richiedere autonomia

L'efficienza /efficacia dell'offerta dei servizi da parte delle regioni è superiore alle prestazioni dell'amministrazione centrale nella regione (che in caso contrario ne dovranno rispondere ai propri cittadini)

Dal momento che le risorse dovranno provenire dal proprio territorio, è bene poter contare su una elevata capacità fiscale che consentirà di finanziare spazi di autonomia nell'offerta di questi servizi e comporterà una maggiore disponibilità a pagare per qualità elevata

VINCOLI previsti negli Accordi

- Bilancio invariato per la pubblica amministrazione
- Parità di pressione fiscale complessiva

... e noi aggiungiamo

- Confermato il principio di equità a tutela dei deboli, attraverso i trasferimenti monetari e in-kind



Ci si aspetta che siano le regioni più avanzate e con una solida base imponibile a richiedere il federalismo rafforzato per godere di maggiori risorse libere, rispetto a prima, avvantaggiati in primo luogo dalla maggiore capacità produttiva e maggiore disponibilità a pagare dei propri territori.

Le richieste di trattativa con il governo

Attualmente, su 15 regioni a statuto ordinario:

- 3 hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo (Veneto, Lombardia, Emilia);
- 7 hanno 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);
- 3 regioni hanno assunto iniziative preliminari con atti di indirizzo (Basilicata, Calabria, Puglia);
- 2 regioni (Abruzzo e Molise), non risultano invece aver avviato iniziative formali.
- Alcune regioni oggi hanno dei ripensamenti (Campania).



Tra le motivazioni delle richieste di autonomia: la redistribuzione

“Insoddisfazione per la redistribuzione interregionale realizzata dal governo centrale ritenuta iniqua”



A. La tentazione di rimettere in discussione Il principio costituzionale di solidarietà:

Redistribuzione a sostegno dei deboli attraverso trasferimenti monetari e di servizi -> i deboli sono concentrati in alcune aree geografiche -> **le disparità economiche del paese**

B. In un approccio riformista il tema è come vengono prestati servizi da parte dell'amministrazione centrale nei territori:

La domanda corretta è se la prestazione di servizi da parte dell'amministrazione centrale è iniqua a favore di alcune aree del paese, in particolare quelle deboli => **livelli più alti di offerta o con costi maggiori** (aspetto che attiene al funzionamento dello Stato)

2.

Regionalismo differenziato: **come**?

Quali funzioni (amministrative, legislative, di programmazione, di gestione dei servizi?)

Quali servizi? L'istruzione?

Con **quante** risorse? Come distribuire le risorse e come finanziare la spesa

“Il dibattito si è troppo presto e troppo a lungo concentrato su quest'ultimo punto”

Quali funzioni: come sono cambiate a seguito della riforma delle province L. 56/2014 (c.d. "Legge Delrio"), una occasione per le regioni?

Funzioni Ex province, Normativa regionale

	Viabilità	Difesa del suolo	Gestione dei rifiuti	Centri per l'impiego
Lombardia	NT	NT	PA	NT
Veneto	NT	NT	NT	A
Emilia R.	PA	A	NT	A
Toscana	PA	A	A	A

← Le regioni che cambiano

A = accentrate; PA = parzialmente accentrate; NT = non trasferite; R = riallocate a comuni o CM

Fonte: Issirfa Cnr

Spesa personale. Province e regioni

	TOTALE SPESA PERSONALE. Province			TOTALE SPESA PERSONALE. Regioni		
	2016 euro	Var. 2015-2016 milioni di euro	Variazioni % 2016/2015	2016 euro	Var. 2015-2016 milioni di euro	Variazioni %2016/2015
Lombardia	168.265.010	-38	-18,3	159.521.647	4	2,7
Veneto	79.656.505	-19	-19,3	118.543.109	12	11,3
Emilia R.	84.617.823	-51	-37,8	172.041.937	29	20,2
Toscana	90.009.231	-57	-38,7	158.074.359	31	24,5
TOTALE SPESA PERSONALE	1.127.481.496	-379	-25,1	1.964.620.224	159	8,8

←

Non tutte le regioni hanno assunto in carica le funzioni trasferite dalle province. Prime differenziazioni tra regioni

Le **risorse**: Come si esprime la Presidenza del Consiglio Dipartimento delle Autonomie - 2019

1. Il finanziamento avverrà in base al **costo storico**, cioè di quanto lo Stato spende oggi (ovvero nell'anno in cui le competenze saranno trasferite effettivamente) per la singola competenza.
2. Entro un anno dall'entrata in vigore dei DPCM di individuazione delle risorse, si dovranno determinare i **fabbisogni standard**. A tal fine il Governo si impegna ad istituire un apposito Comitato Stato-Regioni (tutte le regioni) che individuerà i fabbisogni standard per tutte le regioni.
3. Nel caso in cui i fabbisogni standard non siano individuati, trascorsi tre anni, l'ammontare delle risorse da assegnare alle regioni non potrà essere inferiore al **valore medio nazionale pro capite**.

Il costo storico è il criterio più neutrale?

L'ammontare dell'anno precedente viene trasferito a livello decentrato, cambia solo l'ente di governo che offre il servizio, se è più efficiente aumenterà il livello del servizio offerto e la disponibilità a pagare dei cittadini. Senza implicazione immediate sulla redistribuzione territoriale. Neutrale nell'anno di avvio, presenta **criticità negli anni a seguire** soprattutto dal punto di vista della partecipazione al controllo dei conti pubblici.

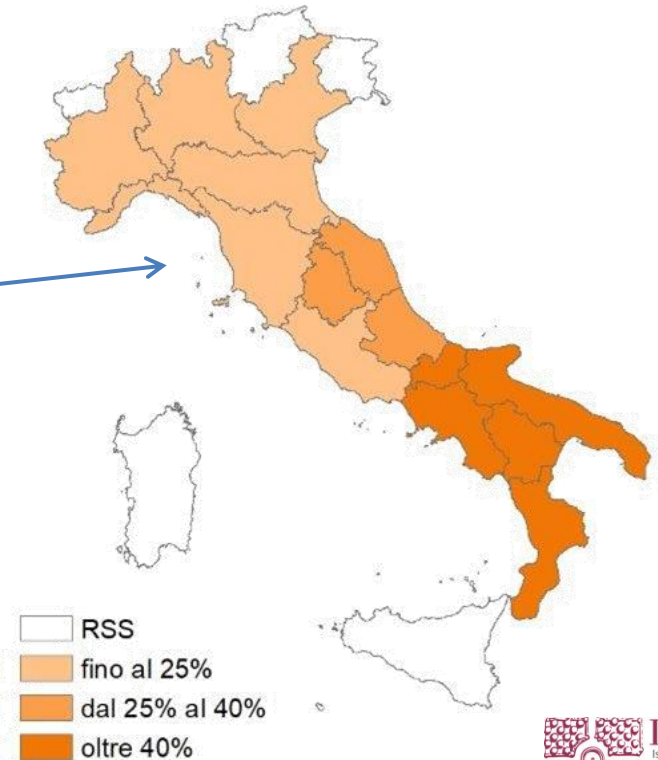
Da finanziare con risorse proprie

compartecipazione a tributi erariali (es. IRPEF) e margine di manovra sulle aliquote.

In Lombardia il 25% dell'attuale gettito Irpef verrebbe assegnato alle disponibilità regionali per gestire l'istruzione, in Campania il 40% del gettito generato localmente. La diversa "aliquota" è determinata dal minor costo dell'istruzione e dalla maggiore base imponibile in Lombardia

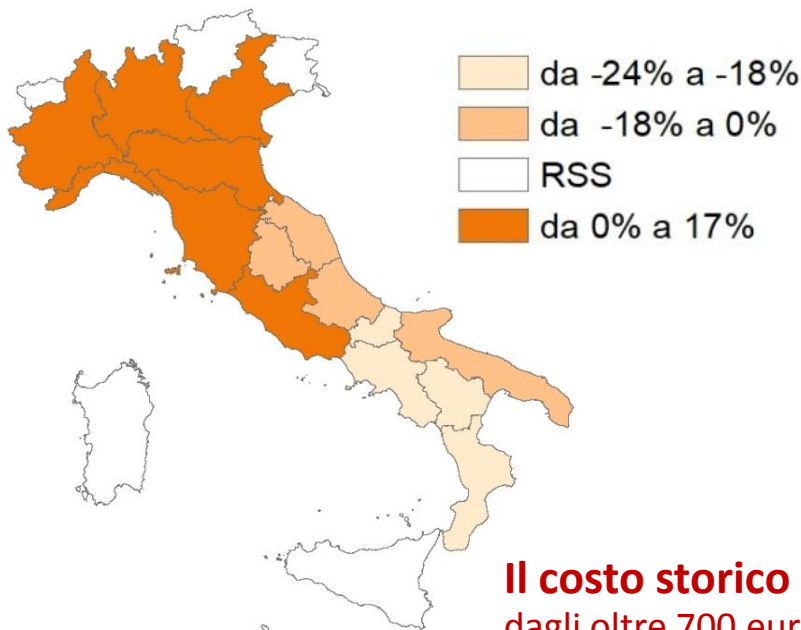
“Cosa succederebbe se assieme alle risorse e competenze trasferissimo anche onere di rimborso del debito?”

Rapporto tra la spesa totale per l'istruzione (primaria, secondaria e universitaria) e il gettito Irpef. Valori % 2017



Dal costo storico al costo medio una ipotesi “inaccettabile”

Differenza tra spesa storica e media nazionale (istruzione primaria e secondaria) 2017 . Valori % sulla spesa storica



Il costo storico è differenziato tra le regioni, dagli oltre 700 euro della Calabria ai 470 dell'Emilia R.

Costo medio non tiene conto dei costi effettivi, né della domanda e tanto meno del fabbisogno e del contesto economico sociale.

Si tratta di 3,5 miliardi che si ridistribuiscono, il 12,5% del totale
Alcune regioni godranno del 17% di risorse in più altre rinunceranno a percentuali fino al 24% delle risorse (Calabria).

Dalla spesa storica a diversi criteri di riparto - Risorse trasferite tra regioni - Istruzione primaria e secondaria

	Miliardi	Valori %
Dalla spesa storica alla spesa media	3,5	12%
Dalla spesa storica alla pop in età scolare (fabbisogno)	2,5	9%
Dalla spesa storica al costo per studente (costo standard)	1,6	6%

L'ipotesi più lontana tanto dai bisogni dei cittadini che dall'assetto attuale

Fabbisogni standard e compensazione della base imponibile

Il federalismo fiscale, una riforma avviata (art. 119, 116 Costituzione, L. 42/2009) e ancora largamente non attuata, ispirata ai principi di efficienza, di responsabilità fiscale, di solidarietà

I due pilastri:

Costi standard

Livelli essenziali delle prestazioni

Trasferimenti verticali per garantire Lea uniformi

Trasferimenti orizzontali (tra regioni) per compensare le diverse basi imponibili

Il ruolo importante dei trasferimenti

3.

Conclusioni:

Regionalismo differenziato (alcune regioni più forti in alcuni territori?) o **più regionalismo** (rafforzamento dei territori e delle istituzioni che li governano)?

“Regionalismo differenziato: profili di finanza pubblica”: come rafforzare i territori e le istituzioni che li governano

La richiesta di autonomia riguarda molte regioni europee, nasce dalle forti disparità economiche e sociali dei territori

La formulazione delle richieste attuali (delle 3 regioni e poi delle altre) non è sostenuta da una adeguata riflessione sul contributo ad un assetto dello Stato più efficiente

In questo senso il ruolo delle autonomie del Paese è importante e può essere rafforzato in molti aspetti:

- **Rafforzamento istituti di coordinamento della finanza pubblica (Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica L.42/2009; Comitato delle regioni ...).**
- **Rafforzamento del ruolo delle regioni nel coordinamento della finanza territoriale attraverso: il consolidamento finanza pubblica territoriale; governance degli enti decentrati nel proprio territorio; patti di solidarietà regionali per favorire gli investimenti locali; ruolo di benchmark di politiche regionali.**
- **Anche attraverso la ridefinizione dei confini amministrativi.**



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

DIFFERENZIAZIONE E ASIMMETRIA NEL REGIONALISMO ITALIANO

Patrizia Lattarulo

XL Conferenza scientifica annuale AISRe

Oltre la crisi: Rinnovamento, Ricostruzione e Sviluppo dei territori

L'Aquila, 16-18 Settembre 2019