

EFFETTI FINANZIARI DELLE RICHIESTE DI AUTONOMIA REGIONALE: PRIME SIMULAZIONI

Leonzio Rizzo, Università di Ferrara e IEB

Riccardo Secomandi, Università di Ferrara e Università di Parma

JEL Classification: H77, H73

Keywords: asymmetric regionalism, regional autonomy, intergovernmental relations.

Effetti finanziari delle richieste di autonomia regionale: prime simulazioni

Leonzio Rizzo

Università degli Studi di Ferrara e IEB

leonzio.rizzo@unife.it

Riccardo Secomandi

Università degli Studi di Ferrara e Università degli Studi di Parma

riccardo.secomandi@unife.it

Abstract

Il 15 febbraio 2019 sono state rese disponibili le bozze di intesa tra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia, in seguito alla pressante richiesta di maggiore autonomia da parte di queste tre regioni. Basandoci su questi testi e sulla spesa statale regionalizzata, ricostruiamo i flussi di risorse necessari a soddisfare le richieste di decentramento delle funzioni. E' possibile individuare uno schema di compartecipazioni che finanzino le spese devolute. Nell'ipotesi in cui non siano approvati i fabbisogni standard entro tre anni dall'emanazione dei decreti che avviano le autonomie regionali simuliamo, come previsto nelle intese, l'adozione della spesa media nazionale pro capite per tutte le regioni. Ciò implica un trasferimento di risorse da alcune regioni con spesa pro-capite superiore alla spesa media nazionale ad altre regioni con spesa pro-capite inferiore alla spesa media nazionale. Esaminiamo anche il caso in cui l'istruzione non venga riconosciuta tra le materie devolute. In entrambi i casi le regioni che chiedono autonomia riceverebbero risorse aggiuntive. Nel caso in cui tutte le funzioni di spesa siano considerate ad Emilia Romagna, Veneto Lombardia spetterebbero 2,7 miliardi in più rispetto alla spesa storica, il 17% in più. Nel caso in cui l'istruzione venga esclusa dalla funzioni di spesa devolute vi sarebbe un incremento di risorse di 1,3 miliardi, 21% in più. Infine ipotizzando una crescita dei gettiti asimmetrica tra Nord e Sud Italia, che riprende la previsione di crescita dei consumi per il 2019 di Prometeia, otteniamo un incremento di gettito nelle tre regioni che chiedono l'autonomia pari al 45% dell'incremento di gettito totale.

KEYWORDS: Asymmetric regionalism; regional autonomy; intergovernmental relations.

JEL CLASSIFICATION: H77; H73.

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.

Nel tempo alcune Regioni hanno avviato la richiesta di maggiore autonomia: la Toscana nel 2003 per i beni culturali, la Lombardia e il Veneto nel 2006/2007 per molte materie, dalla tutela all'ambiente, all'università, e il Piemonte nel 2008 per sei materie¹. Tali istanze furono abbandonate quando, in conseguenza dello scioglimento anticipato del Parlamento nel 2008, ritornò a governare la maggioranza di centro-destra, realizzando un riallineamento fra il Governo nazionale e le Giunte di Veneto e Lombardia (Mazzola, 2018).

Recentemente le iniziative di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto hanno riaperto la discussione in merito alla richiesta di maggiore autonomia². E' 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, che ha avuto luogo il 22 ottobre 2017. In entrambe le regioni la vittoria del sì è stata ampia (95,27% in Lombardia e 98,1% in Veneto), invece la partecipazione in Lombardia (circa 38% degli aventi diritto) è stata più contenuta che in Veneto (57,2%). La Regione Emilia Romagna invece, approvando in data 3 ottobre 2017 la risoluzione n.5 321 ha impegnato direttamente il Presidente della Regione ad avviare il negoziato con lo Stato.

Durante il Governo Gentiloni si sono stati avviati i negoziati ufficiali con tutte e tre le regioni. 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. Solo in Abruzzo e Molise non è stata presa alcuna iniziativa (Viesti, 2019). Le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto il 28 febbraio 2018, hanno stipulato con il Governo tre distinti accordi "preliminari".

A tali accordi è poi seguito un *iter* inserito nel "Contratto per il governo del cambiamento" siglato tra Lega e Movimento Cinque Stelle. 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).

E' 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), utilizzando la spesa statale regionalizzata prodotta dalla Ragioneria Generale dello Stato ed applicando ad essa opportuni coefficienti che riflettono ipotesi di decentramento contenute nel nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione quantificano l'ammontare di risorse da decentrare a favore delle Regioni a Statuto Ordinario in circa 48,8 miliardi di euro dei quali il 67,6% è relativo all'istruzione, il 14,6% all'università, il 15,6% alla sicurezza pubblica e il 2,2% alla sanità. Bordignon e Cerniglia (2001,

¹ Governo del territorio, beni paesaggistici e culturali e ambiente; protezione civile e infrastrutture; tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale; istruzione e formazione professionale e istruzione universitaria; politiche sanitarie e fondi sanitari integrativi; coordinamento della finanza pubblica e *governance* istituzionale; rapporti internazionali e con l'Unione Europea.

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

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

2003) e Casale e Gandullia (2007) fanno un lavoro analogo giungendo ad una spesa decentrata in quantità molto simile a quella stimata da Arachi e Zanardi (2001). Casale e Gandullia (2007) presentano anche un'analisi dettagliata della spesa decentrata per il settore dell'istruzione analizzando i singoli fondi ministeriali. Complessivamente questa componente per il 2003 è pari al 69% della spesa totale decentrata. Per comprendere l'impatto finanziario del federalismo differenziato, Bordignon e Cerniglia (2003) hanno applicato a tutte le Regioni a Statuto Ordinario il sistema di competenze e le regole di finanziamento proprie di una Regione a Statuto Speciale (il Trentino-Alto Adige) ricavando una spesa decentrata totale pari a 87 miliardi, di cui 21 miliardi relativi all'istruzione. Più recentemente Arachi e Salvadori (2017), per la sola regione Lombardia, hanno esplorato tre possibili scenari di autonomia e fornito una stima delle possibili necessità di finanziamento. Nell'ipotesi di massima autonomia, in cui vengono decentrate tutte le materie concorrenti previste all'articolo 116 della Costituzione, il fabbisogno finanziario della Lombardia ammonta a oltre 8 miliardi di euro. Sono poi considerate altre due ipotesi. Una in cui si quantifica la richiesta di funzioni contenuta nella delibera del Consiglio regionale della Lombardia n. 367 del 2007 che rispetto all'ipotesi di autonomia massima non prevede ordinamento sportivo, protezione civile, governo del territorio e l'istruzione non universitaria e un'altra che contempla le materie richieste dalla Regione Veneto con DGR n. 315 del 2016 che rispetto alla precedente ipotesi prevede in più l'istruzione non universitaria e in meno infrastrutture e comunicazioni. Le risorse necessarie per soddisfare le ultime due ipotesi ammontano rispettivamente a 2,6 e 5,6 miliardi di euro.

Nel nostro caso per quantificare la spesa da decentrare facciamo riferimento al 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. E' 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 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 statale.

Le materie concorrenti sono: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti

civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Le materie di potestà legislativa esclusiva statale sono: organizzazione della giustizia di pace (art. 117, secondo comma, lett. l); norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lett. n); tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. s).

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.

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

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

E' 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 implicino impegni di spesa.

La Ragioneria Generale dello Stato mette a disposizione sul proprio sito una banca dati⁴ 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.

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)

⁴ http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/pubblicazioni/pubblicazioni_statistiche/la_spesa_statale_regionalizzata/

Abbiamo anche utilizzato altre informazioni demografiche e finanziarie, in particolare per la popolazione residente si è fatto riferimento ai dati demografici di fonte ISTAT⁵, mentre per i dati sulle dichiarazioni fiscali IVA e IRPEF all'Agenzia delle Entrate⁶.

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 Chigi⁷ 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.

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 interregionale delle risorse? Che convenienza avrebbero le Regioni che chiedono l'autonomia all'approvazione dei

⁵ <http://demo.istat.it/>

⁶ https://www1.finanze.gov.it/finanze3/pagina_dichiarazioni/dichiarazioni.php

⁷ https://www.corriere.it/politica/19_luglio_19/autonomia-frenata-scuolagovernatori-furiosi-non-firmiamo-94e6587c-aa5b-11e9-a88c-fde1fa123548.shtml

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
<i>Emilia Romagna</i>	871	641	230
<i>Lombardia</i>	789	562	228
<i>Veneto</i>	901	594	307
<i>Abruzzo</i>	1.025	594	431
<i>Basilicata</i>	1.240	771	470
<i>Calabria</i>	1.109	816	293
<i>Campania</i>	1.095	800	296
<i>Lazio</i>	1.276	681	595
<i>Liguria</i>	1.180	579	602
<i>Marche</i>	950	713	237
<i>Molise</i>	1.061	770	291
<i>Piemonte</i>	892	617	276
<i>Puglia</i>	917	703	214
<i>Toscana</i>	968	691	277
<i>Umbria</i>	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.

Tabella4 - 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
<i>Emilia Romagna</i>	871	105	468
<i>Lombardia</i>	789	187	1.871
<i>Veneto</i>	901	75	367
<i>Abruzzo</i>	1.025	-49	-65
<i>Basilicata</i>	1.240	-265	-150
<i>Calabria</i>	1.109	-133	-261
<i>Campania</i>	1.095	-119	-696
<i>Lazio</i>	1.276	-300	-1.771
<i>Liguria</i>	1.180	-204	-319
<i>Marche</i>	950	26	40
<i>Molise</i>	1.061	-85	-26
<i>Piemonte</i>	892	84	368
<i>Puglia</i>	917	59	241
<i>Toscana</i>	968	8	29
<i>Umbria</i>	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 (2019), 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 per cento che azzerava la spesa storica per istruzione della Lombardia. Poi è necessaria un'ulteriore compartecipazione dell'8,6 per cento che finanzia la somma delle differenze tra la spesa per istruzione e la compartecipazione al 16 per cento delle altre regioni (tabella 5). Quindi, per finanziare la sola spesa per istruzione occorre una quota al 24,6 per cento dell'Irpef.

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

	<i>Istruzione scolastica e universitaria (in milioni di euro)</i>	<i>Istruzione scolastica e universitaria (euro pro capite)</i>	<i>Imposta netta Irpef (in milioni di euro)</i>	<i>Aliquota compartecipazione Irpef (%)</i>
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)

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 1. In

questo caso, infatti, le regioni povere tratterrebbero nel proprio territorio una quota di Irpef superiore a quella trattenuta dalle regioni ricche.

4.2 La compartecipazione e il potenziale gettito aggiuntivo

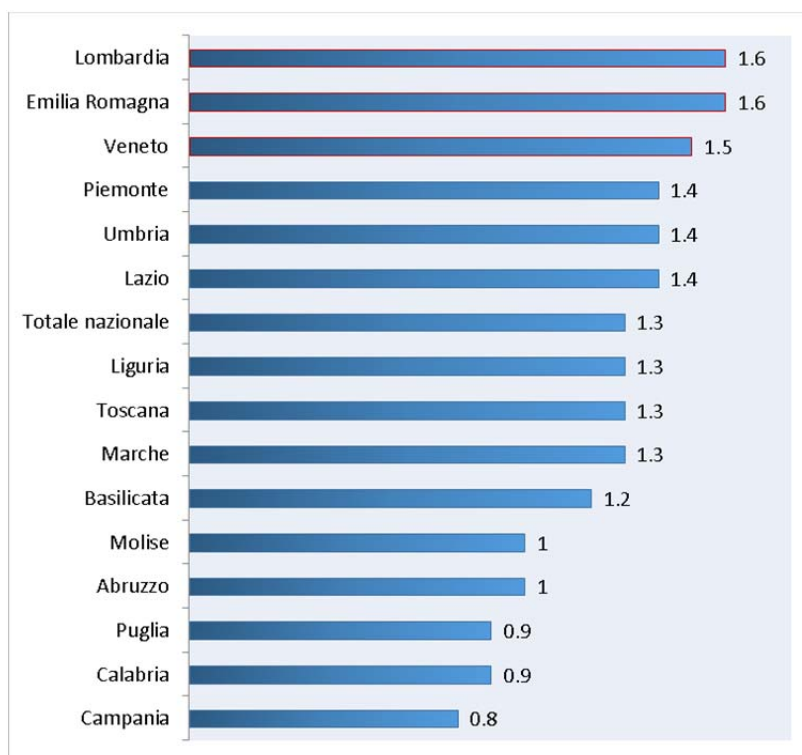
Nel caso in cui si opti per quest'ultima soluzione, ovvero compartecipazioni diverse per ogni regione, queste sarebbero riviste ogni due anni in base alle esigenze di gettito che emergono dalla evoluzione della base imponibile stessa. L'articolo 5 delle intese dice anche che "l'eventuale variazione di 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).

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

Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna chiedono più autonomia nella gestione delle proprie risorse finanziarie. Le tre regioni hanno stipulato delle intese con il Governo che implicano una devoluzione di un alto numero di funzioni. Gran parte di esse comporta anche la devoluzione di risorse finanziarie che in questo lavoro abbiamo quantificato in 16,2 miliardi nel caso in cui fosse riconosciuta la spesa storica. La cifra potrebbe cambiare nel caso in cui fossero stimati i fabbisogni standard. Sicuramente aumenterebbe nel caso in cui non si arrivasse ad una stima condivisa dei fabbisogni standard. In tal caso infatti scatterebbe la clausola di salvaguardia che implica che ogni regione a cui viene data l'autonomia non può avere una spesa pro-capite inferiore alla spesa media nazionale. Secondo i nostri calcoli le tre regioni coinvolte hanno tutte una spesa pro-capite inferiore alla media nazionale, anche nel caso in cui non si faccia rientrare l'istruzione nelle funzioni da devolvere. Abbiamo calcolato che queste tre regioni avrebbero un trasferimento di risorse pari 2,7 miliardi che diventerebbe di 1,3 miliardi in assenza dell'istruzione. Una ulteriore caratteristica delle intese è che la spesa devoluta debba essere finanziata da compartecipazioni all'Irpef o altri tributi erariali e che il gettito generato da tali compartecipazioni fissate per finanziare il fabbisogno standard debba rimanere all'interno delle regioni anche se il gettito aumenta rispetto all'anno di fissazione della compartecipazione. Questo genera incrementi di gettito nelle regioni non necessari a finanziare il fabbisogno standard inizialmente stabilito. Inoltre visto l'asimmetrico andamento dei potenziali tassi di crescita delle regioni, tale norma può generare diseguali incrementi di gettito nelle varie regioni come abbiamo documentato ipotizzando una crescita del gettito regionale che segua al prevista crescita dei consumi regionali per il 2019 (Prometeia, 2019): in tal caso il 45% della crescita del gettito si troverebbe in Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna.

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/home/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>.

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. (2019), *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/>

Prometeia (2019), *Scenari per le Economie Locali*, disponibile in https://www.prometeia.it/flex/pdf/Scheda_Scenari%20economie%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/>

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