

Tavola Rotonda SIE- Accademia dei Lincei
Roma, 3 giugno, 2019

Federalismo differenziato, motivazioni economiche, effetti e i problemi finanziari

Alessandro Petretto
Professore emerito di economia pubblica
Università di Firenze

Federalismo differenziato: perché?

Demand-side argument



Federalismo fiscale tradizionale

La diversità delle preferenze
giustifica il decentramento
(*sussidiarietà verticale*)

⇒ I benefici della
responsabilizzazione fiscale
(*principio di corrispondenza*)



Supply-side argument



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*
- *catching-up*

Le motivazioni della richiesta delle regioni

- 1. **Maggiore capacità delle produzioni decentrate**, o degli interventi di **regolazione** decentrati (legislazione regionale più efficace)
 - 2. **Livello di eccellenza** già raggiunto dalle regioni richiedenti => maggiori condizioni di crescita del PIL potenziale
 - 3. **Maggiore efficienza produttiva** rispetto allo stato, vedi i settori di intervento già di competenza regionale => *sanità*.
-
- Argomentazioni effettivamente giustificate sul piano economico e ammissibili => **valutazione dell'effettivo interesse pubblico?**



Sistema di valutazione oggettivo in base a indicatori e benchmark?

Richieste di autonomia provengono da molte regioni europee

Country	Region	Indipendancy/ Autonomy	Referendum	Results	Aknowldgent
Spain	Catalunya	Indipendancy	Referendum 2017	90% supports indipendancy	Unconstitutionale
Spain	Euskadi (Basque Autonomous Community)	Indipendancy			
UK	Scotland	Indipendancy	Referendum 2014	55% vote remain [with UK]	Royal Assent
			First Minister of Scotland is requiring a second Referendum after Brexit decision		
	Ulster	Indipendancy	The consequences of Brexit are fueling new requests		
Germany	Bavaria	Indipendancy	Referendum request in 2016		Not allowed by German Constitutional Court
Belgium	Vlaanderen (Flanders)	Indipendancy			
France	Corsica	Autonomy			
Italy	Veneto	Autonomy	Consultative Referendum 2017	98% vote for increasing autonomy	Allowed by Contitutional Court
	Lombardia	Autonomy	Consultative Referendum 2018	95% vote for increasing autonomy	Allowed by Contitutional Court
	Emilia-Romagna	Autonomy			

Disparità territoriali e federalismo differenziato

	Unemployment rates (2016)	Euro per inhabitant 2017	Inhabitants per square kilometre 2017
Belgium	7,8	38.700	373,6
Vlaams Gewest	4,8	39.800	487,2
Germany	4,1	39.600	234,0
Bayern	2,6	46.100	185,5
Spain	19,6	25.100	92,7
País Vasco	12,6	33.000	301,7
Cataluña	15,7	30.100	233,5
France	9,4	34.300	105 (*)
Corse	7,8 (u)	27.600	37,9 (*)
Italy	11,7	28.500	203,3
Lombardia	7,4	38.000	435,1
Veneto	6,8	33.100	282,8
Emilia-Romagna	7,0	35.300	201,4
Toscana	9,5	30.400	164,0
Campania	20,4	18.200	427,8
Puglia	19,4	18.400	210,2
Calabria	23,2	17.200	129,2
United Kingdom (*)	4,8	35.400	272,4
Scotland	5,1	32.700	69,6
Northern Ireland (UK)	5,7	27.200	138,0
(u) low reliability			
(*) 2015			

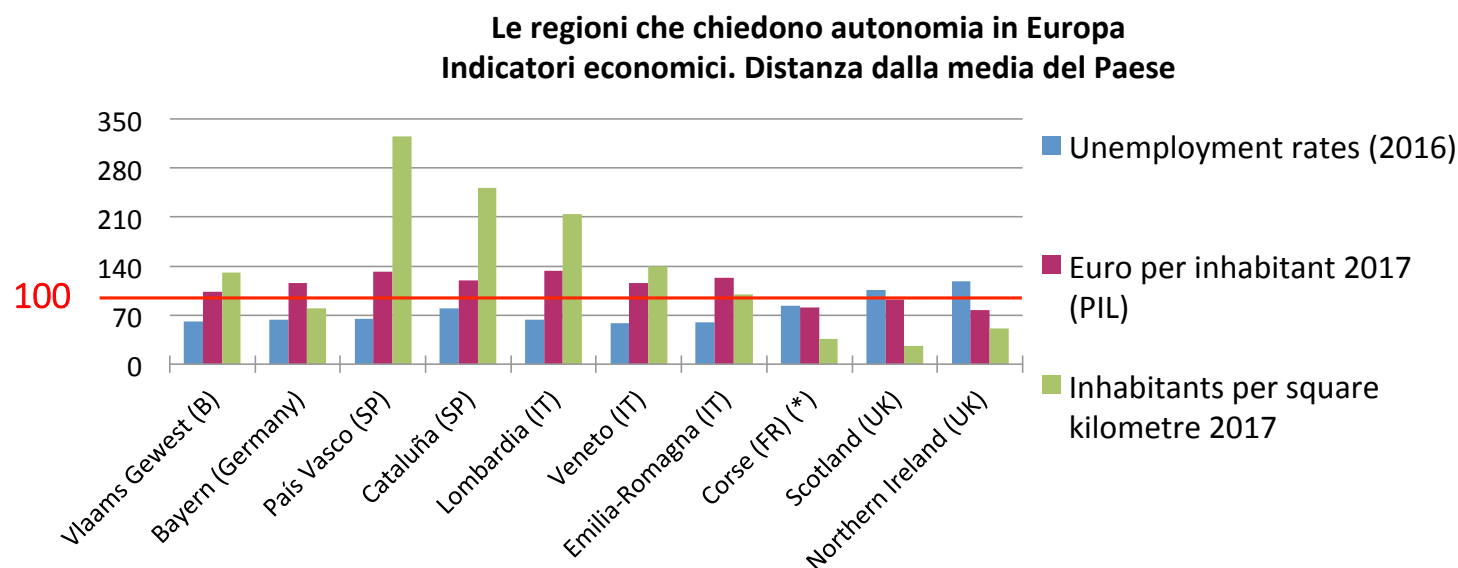
Differenziale di sviluppo
Lombardia - Italia

>

Baviera – Germania
Francia - Corsica

Confronto europeo. Indicatori economici

La domanda di autonomia che proviene da molte regioni europee nasce in molti casi dalla volontà delle aree più avanzate di competere a livello internazionale, anche attraverso l'offerta di servizi pubblici migliori e attraverso una amministrazione pubblica più efficiente.



Le richieste più estreme possono sfociare in accenti che mirano a trattenere completamente le risorse prodotte localmente nelle aree più ricche, eludendo responsabilità redistributive a vantaggio del resto del paese.



Federalismo asimmetrico, polarizzazione e secessione: dove va il Lombardo-Veneto?

- La letteratura economica (cfr. Spolaore, 2016) sulla stabilità dei confini nazionali e sulla polarizzazione => **incentivi alla secessione con diseguaglianze pronunciate e politiche redistributive?**
- La **secessione** è favorita (sfavorita) quando il grado di decentramento è basso (alto)
- La conclusione si estenda all'**autonomia asimmetrica** => aumenta la spinta quando il sistema è eccessivamente accentrato (es. la tendenza in Italia 2009 – 2019)
- Il ruolo delle **dimensioni istituzionali** => regioni accorpate di ampie dimensioni (**macroregioni**) giustificano di più l'autonomia differenziata e ne limitano le spinte secessionistiche

«Convergenza condizionale» e autonomia rafforzata

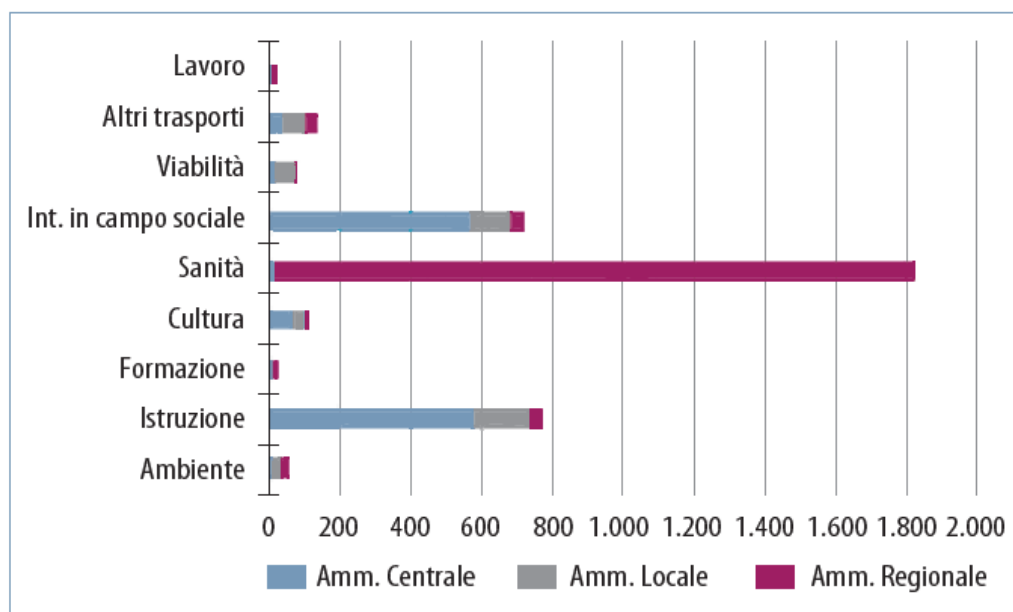
- Secondo la **teoria classica della così detta *Beta-convergenza*** (Barro Sala-i-Martin, 1995), la rapidità del *catching up* delle regioni più arretrate raddoppia (cioè occorre la metà degli anni per riassorbire le differenze di PIL pro-capite), quando il processo si accompagna con un miglioramento delle condizioni legate alle istituzioni che favoriscono la crescita
 - del capitale umano,
 - della qualità dell'istruzione,
 - della speranza di vita (LEA), e
 - una minore corruzione.
- Se con l'autonomia rafforzata concessa a delle regioni si innesca un processo di adattamento verso l'alto delle istituzioni delle altre regioni si ha una ***convergenza condizionale***
 - Questa che si verifica tra due regioni con simili istituzioni («controfattuale»)..... In altre parole la Calabria potrà convergere fino a conseguire il tenore di vita della Lombardia quando beneficerà dello stesso ambiente economico, sociale e politico,..... una storia antica del Mezzogiorno d'Italia!

Il regionalismo asimmetrico <= art. 116

la Regione interessata può ottenere «**forme e condizioni particolari di autonomia**» entro un catalogo di materie indicate tra le quali istruzione, tutela della salute, governo del territorio, ma anche valorizzazione dei beni culturali e ambientali, promozione e organizzazione di attività culturali. Si tratta di **funzioni a cui corrispondono dimensioni finanziarie diverse**.

RIPARTIZIONE DELLA SPESA FINALE PER FUNZIONE E LIVELLO DI GOVERNO

Euro pro capite



Fonte: CPT, Conti Pubblici Territoriali

Le Regioni che hanno avanzato la richiesta di maggiore autonomia

L'implementazione del processo:

- il 22 ottobre 2017 si è svolto il referendum (esito positivo) di Veneto e Lombardia;
- il 3 ottobre 2017 approvata dall'Assemblea regionale Emilia-Romagna;
- il 28 febbraio 2018 è stato stipulato l'accordo preliminare tra il Governo e le 3 regioni
- il 14 febbraio 2019 il Governo ha recepito le osservazioni dei ministeri e ha aggiornato le intese

Nel frattempo, altre Regioni hanno mostrato un interesse crescente per l'istituto.

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



Materie per cui si richiede l'autonomia (2017), intesa 2018 e intesa febbraio 2019

<i>ART. 117 materie a legislazione concorrente stato e regioni</i>	Richieste Lombardia	Richieste Veneto	Richieste Emilia-Romagna
1 Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni	x	x	x
2 Commercio con l'estero	x	x	x
3 Tutela e sicurezza del lavoro	x	x	x
4 Istruzione tecnica e professionale	x	x	x
5 Professioni	x	x	
6 Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi	x	x	x
7 Tutela della salute	x	x	x
8 Alimentazione	x	x	
9 Ordinamento sportivo	x	x	O
10 Protezione civile	x	x	x
11 Governo del territorio	x	x	x
12 Porti e aeroporti civili	x	x	
13 Grandi reti di trasporto e di navigazione	x	x	O
14 Ordinamento della comunicazione	x	x	
15 Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia	x	x	
16 Previdenza complementare e integrativa	x	x	O
17 Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	x	x	x
18 Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali	x	x	O
19 Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale	x	x	
20 Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale, salvo principi fondamentali (Stato)	O	x	
Materie Aggiuntive			
21 Organizzazione della giustizia di pace	x	x	O
22 Norme generali sull'istruzione	x	x	O
23 Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali	x	x	x

 Materie di cui all'intesa preliminare 2018

 Materie su cui si richiede l'autonomia nel 2018 "O"

 Richiesta non esplicitata dalla regione ER nell'atto di indirizzo del 2018
 Materie richieste dal Consiglio Regionale della Lombardia Del n.XII/16 del 2018 e non attribuite

Tre regioni, due modelli

- **Lombardia e Veneto** => massimo d'autonomia, 23 materie (cfr. Province autonome di Trento e Bolzano)
- **Emilia** => adeguare alcuni settori alle necessità territoriali e valorizzare l'efficacia e l'efficienza di alcuni servizi (12 materie).

L'intesa, nella versione lombarda e veneta, solleva interrogativi sul piano della legittimità delle funzioni devolute.

Es. **Istruzione vs. *equality of opportunity* e uniformità di trattamenti (LEP)**

Federalismo differenziato «blando»: Le richieste di maggiore autonomia della Regione Toscana



Altre Regioni come la Toscana colgono l'opportunità in modo diverso chiedendo maggiore autonomia in nome delle **proprie specificità economiche e territoriali e di una consolidata capacità di governo.**

-**Governo del territorio**, per perseguire lo sviluppo sostenibile e contenimento del suolo oggi garantiti dalle leggi urbanistiche toscane e dal piano paesaggistico (20 anni di sperimentazione di riforme) e l'**ambiente**, prima in capo alle Province ed oggi tornato in Toscana alla Regione;

-I **beni culturali**, il **lavoro**;

- l'istruzione tecnica professionale e la formazione,

- i porti (comprese le concessioni demaniali),

- l'accoglienza e assistenza ai **rifugiati** e

- la **sanità**, (l'organizzazione, la gestione delle risorse professionali e l'intramoenia, la formazione specialistica, tariffe e compartecipazione alla spesa, il patrimonio edilizio e l'equivalenza terapeutica dei farmaci).

Il finanziamento dell'autonomia asimmetrica: schema coerente o «Limbo istituzionale»?

- **Assenza di uno schema definitivo di finanziamento delle RSO** (ex art. 119 e applicazione di cui alla LD 42/2009 => Dlgs 68/2011). I successivi rinvii => 2020?
- Ma
- art.116, al comma 3 => *le forme e le condizioni particolari di autonomia, per quanto attiene al finanziamento, devono essere coerenti con l'art. 119.*



i criteri debbono attenersi alla LD 42/2009 e a cascata al DLgs 68/2011, fino a che tutto ciò non sarà abolito e sostituito da qualcosa d'altro. Nelle intese non vi è alcun riferimento alla LD o ad un impianto alternativo ?!

Il sistema a regime secondo la LD

- **Due categorie di spese** per le funzioni decentrate:
 - La **prima** (~75% del totale) => **finanziamento delle funzioni per il soddisfacimento di diritti sociali e civili**, (ex art.117, 2° comma, lettera m), tra cui sanità, assistenza, in parte istruzione e trasporti e la seconda al finanziamento delle altre funzioni => Stato => Livelli essenziali delle prestazioni (**Spese Lep**).
 - La **seconda** (~ 25%) al finanziamento per le altre funzioni (**Spese non Lep**).

Copertura **Spese Lep** (*standardizzate*) <= specifici tributi, con un gettito valutato ad aliquota base e basi imponibili uniformi: tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito localmente, IRAP, ADDIRPEFF, COMPIVA. A integrazione un **trasferimento verticale a carattere perequativo**. Solo **una regione** (quella a maggiore capacità fiscale) è fuori dalla perequazione sui fabbisogni

Copertura **Spese non Lep** <= autonomia tributaria consentita entro i limiti della legislazione statale, tramite modifica delle aliquote base dei tributi propri derivati, dell'ADDIRPEF e IRAP + **trasferimento perequativo orizzontale sulla capacità fiscale**.

autonomia tributaria => livelli di spesa extra-standard delle **Spese Lep**.

Vincolo sulla spesa regionale per i diritti sociali (lettera m) in aggregato e per singola regione

- Fabbisogno Sanitario + Fabbisogno altri diritti =
= IRAP + ADDIRPEF + COMPIVA + Fondo Perequativo verticale

Per la regione i => **Procedura TOP-DOWN (metodo FSN)**

$$Glep_i^s = IRAP_i + \bar{\rho}Y_i + \alpha^* \overset{\text{Aliquota COMPIVA di equilibrio}}{\uparrow} IVA_i + Per_i^I \quad \leftarrow \text{Trasf. Integrativo verticale}$$

Quota ripartita alla regioni i sulla base dei LEP

ADDIRPEF della regione i

Compartecipazione su IVA territoriale in i

Le implicazioni per un Fed Diff in linea con la Costituzione: un vademecum.....

- Solo per le funzioni devolute che generano nuove *Spese Lep* si applica una **specifica maggiorazione**, rispetto all'aliquota base, della **COMPIVA** o si introduce una specifica **COMPIRPEF** (...già gravata dall'addizionale)
- Se la spesa standardizzata delle competenze devolute è superiore alla spesa effettiva la differenza è incamerata dalla regione («premio»)
- Al contrario, la differenza perde la garanzia dello stato («penalizzazione») => autonomia tributaria insieme alla *Spesa non Lep*.

VINCOLI

- Bilancio zero per la pubblica amministrazione e
- Parità di pressione fiscale complessiva.
- Inalterata la struttura dei trasferimenti **perequativi**, verticali e orizzontali, a garanzia dei territori deboli

Il vincolo di bilancio della regione h con autonomia rafforzata (la parte LEP)

Spesa standard
nuove competenze



$$Glep_h^s + \Delta Glep_h^s = IRAP_h + \bar{\rho}Y_h + (\alpha^* + \Delta\alpha_h)IVA_h + \varphi_h IRPEF_h + Per_h^I \quad [*]$$



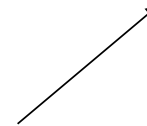
Spesa standard
iniziale



Aliquota maggiorata



COMPIRPEF in h



L'uso di una compartecipazione all'IRPEF, come preferiscono le regioni richiedenti ed è previsto nelle Disposizioni generali si aggiungerebbe all'addizionale (la quota uniforme e la quota variabile), complicando non poco il tributo complessivo, peraltro progressivo.

La posizione del MEF: «Le disposizioni generali»

- il finanziamento di tutte le competenze trasferite 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.....
- Entro un anno dall'entrata in vigore dei DPCM di individuazione delle risorse, si dovranno determinare i **Fabbisogni standard** => Comitato Stato - Regioni (tutte)

Nel caso in cui i fabbisogni standard non siano individuati, trascorsi tre anni dall'entrata in vigore dei DPCM di individuazione delle risorse, l'ammontare delle risorse da assegnare alle regioni non potrà essere inferiore al **valore medio nazionale pro capite**

Tre metodi di regionalizzazione della spesa per le funzioni trasferite

- **Costo storico**, previsto nella fase di avvio
 - => Le risorse oggi spese dallo stato per l'offerta dei servizi nelle tre regioni vengono trasferite in capo a queste ultime; il cambiamento riguarderebbe solo il livello di governo che offre il servizio sul territorio. Se queste fosse davvero più efficienti le regioni sarebbero in grado di offrire più servizi con le stesse risorse. La distribuzione di risorse tra regioni potrebbe non risentire di questo passaggio.
 - Gli importi da trasferire alle regioni, nel caso di istruzione primaria e secondaria, per l'intero servizio sarebbe, dai dati della Ragioneria pari a quasi 10 mld: 4,6 in Lombardia, 2,3 in Veneto e 2 in Emilia
- **Costo medio nazionale pro-capite**, previsto nella fase transitoria.
 - => ad ogni cittadino del paese corrisponda un uguale costo ad esempio per l'istruzione, indipendentemente dall'età, dalle necessità educative e dalle richieste.
 - Sotto il vincolo di invarianza della spesa pubblica => un'importante redistribuzione tra territori. La spesa media pro-capite è infatti molto differenziata, in alcune aree maggiore del 50% rispetto ad altre, sia che questo dipenda da una diversa efficienza nell'offerta dei servizi, che dalle diverse caratteristiche della domanda o dei bisogni. Questo criterio sembra essere il criterio più stravolgente e quindi più discutibile

Il metodo a regime: Fabbisogni standard e costi standard

- **Fabbisogni standard** : il metodo è alla base della struttura del finanziamento generale delle RSO, come delineato dalla LD
 - => Si potrebbe seguire l'esperienza della **sanità**, avviata da anni. L'applicazione in un nuovo contesto come quello dell'istruzione richiede di trovare, attraverso la stima dei costi standard, un coefficiente di riparto dell'ammontare assegnato a questa *Spesa Lep* (metodo **top-down**).
 - Questo vale sia per la valutazione del Fondo aggregato nazionale, e la ripartizione a tutte le regioni sulla base della **legislazione vigente**, che per la sua ripartizione alle regioni richiedenti autonomia su **competenze aggiuntive**.
 - La definizione di **costi standard** di servizi LEP come l'istruzione è ancora agli albori e comunque richiede una sperimentazione analoga a quella della sanità.

La dinamica del sistema di finanziamento

- La [*] deve essere resa dinamica quando, col passare del tempo, le basi imponibili territoriali dell'addizionale all'IRPEF, dell'IRAP e la compartecipazione maggiorata all'IVA **crescono per effetto della crescita economica**, a maggior ragione se per effetto del federalismo differenziato.
- Le disposizioni generali delle intese dispongono:
 - “sia di competenza delle regioni l'**eventuale variazione di gettito maturato** nel territorio regionale dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella regione (o rispetto a quanto riconosciuto alla regione sulla base dei fabbisogni standard)”.
 - ***Variazione solo positiva o anche negativa?***
- Questo orientamento andrebbe invece rivisto alla base 

La coerenza con la struttura generale del finanziamento RSO

Se, col passare del tempo, il valore del fabbisogno standard, a sinistra dell'equazione [*], rimane immutato *deve ridursi, a compensazione, il trasferimento verticale perequativo* => regione h non fosse autosufficiente.

Mentre, se $h=k$, cioè se è la regione autosufficiente, fuori del meccanismo perequativo, a godere di questo incremento delle basi imponibili, si renderà necessaria la ridefinizione della aliquota di equilibrio della compartecipazione all'IVA.

- Il principio è che **per nessuna regione è ammesso uno surplus positivo tra entrate standardizzate e fabbisogni di Spesa Lep.**
- Gli squilibri positivi e negativi sono invece ammessi tra grandezze effettive
- Questi aggiustamenti potrebbero essere affidati alla **Commissione paritetica**
- **Accordo** => “....una verifica biennale della congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard”.

Coordinamento della FP e del ST=> due obbiettivi per regioni con progetti convincenti

1. Soddisfare i vincoli finanziari di tutti gli enti situati in una regione e la regione stessa a livello consolidato



Come un pezzo unico della Pubblica amministrazione su scala regionale => garantire i vincoli di bilancio e di indebitamento complessivi e di contribuire così agli obiettivi della finanza pubblica generale.

Regione: un compito delicato di direzione e coordinamento ma che potrebbe indurre ad una più efficiente allocazione delle risorse per il finanziamento degli **investimenti pubblici** => Dato un vincolo a livello regionale, le risorse potrebbero essere allocate tra le amministrazioni locali in considerazione delle loro disponibilità ed esigenze, per mezzo di **accordi orizzontali e/o verticali**.

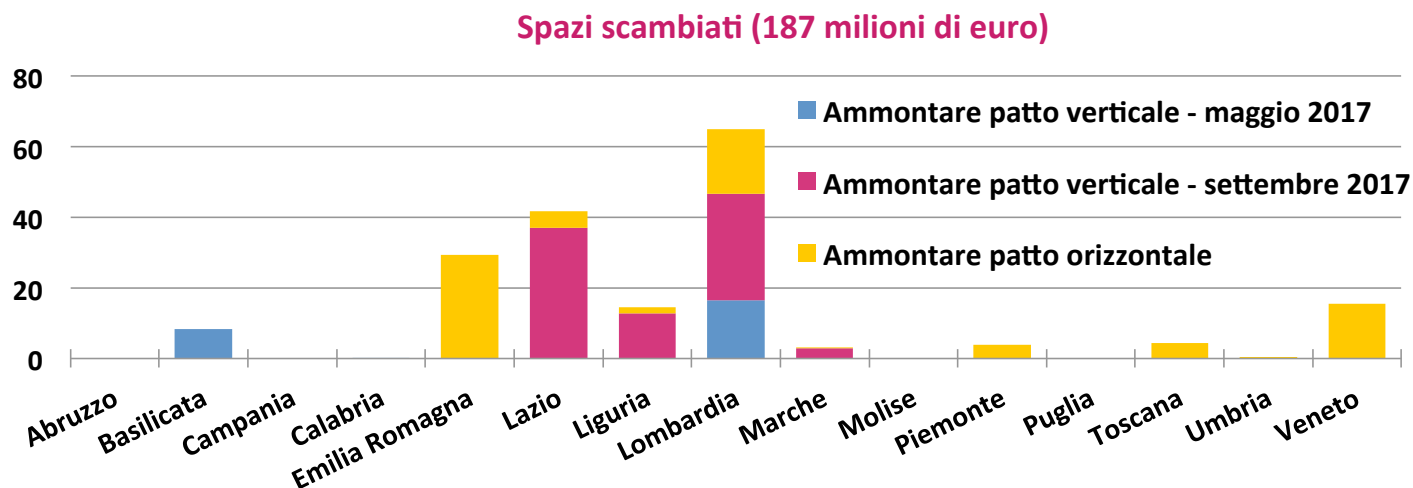
2. Consentire alla regione di legiferare (ex L.D.42/2009), in tema di istituzione di tributi propri per i comuni e le città metropolitane della regione

Tuttavia, in **termini residuali**, cioè con riferimento a basi imponibili non utilizzate dal fisco erariale (es imposte ambientali e imposte di scopo).

L'autonomia rafforzata in questa materia potrebbe essere una via per riaffermare in Italia alcuni caratteri specifici del federalismo fiscale degli enti locali, del tutto rimossi negli ultimi anni.

Governance regionale della finanza locale: i patti di solidarietà nazionale e regionale

Una **collaborazione istituzionale**: il consolidamento delle risorse del territorio è uno strumento promettente di gestione integrata degli investimenti



Pur in un quadro oggi completamente cambiato, ma sempre in un contesto di razionamento delle risorse, il coordinamento della finanza territoriale all'interno di un consolidato regionale, può riguardare **l'utilizzo di spazi di indebitamento**, nonché degli **avanzi di amministrazione** degli anni precedenti nonché la gestione di **interventi strategici**.

Conclusione: I pericoli di un finanziamento del Fed Diff al di fuori di un assetto generale coerente

- L'autonomia rafforzata per particolari funzioni che valorizzano le specificità dei territori può costituire un'**opportunità per rilanciare l'istituto regionale** (per lo più oggi deludente)
- Tuttavia, se il finanziamento dell'autonomia rafforzata non sarà inserito in un contesto generale di riforma della finanza delle Regioni, non potrà assumere quell'indispensabile carattere di **variazione al margine** che la Costituzione intende assegnargli e diverrà un **regime speciale rivolto alle regioni richiedenti**.
- Invece di abolire le regioni a statuto speciale se ne creeranno di nuove e forse numerose
- Questo è il pericolo più incombente che nasconde il federalismo differenziato.....
- Tutte le altre incongruenze potranno essere modificate in Parlamento (se i testi saranno emendabili...), ma se questo non avrà il coraggio di metter mano al **finto federalismo fiscale che oggi coinvolge le regioni**, gli effetti saranno probabilmente solo deleteri