

IRPET

Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana



AISRe

Associazione Italiana
di Scienze Regionali

L'autonomia differenziata: le riforme incompiute e le ulteriori riforme

Tavola Rotonda

Patrizia Lattarulo
Conferenza scientifica AISRe
Napoli, 8 Settembre 2023

Premessa: le novità del DDL 1-2-2023“Calderoli”, audizioni e dibattito politico

- Le materie/funzioni -> **funzioni amministrative** (Art 1 “...finalità decentramento amministrativo per favorire ... sussidiarietà e differenziazione”) non legislative o programmatiche
- Riparto risorse: Dalla spesa storica/spesa media ai Fabbisogni costi standard e **Livelli essenziali prestazioni LEP** (Art.3)
- Attribuzione risorse finanziarie-> **compartecipazioni** (non entrate proprie) (Art. 5)
- Il **monitoraggio** periodico delle risorse (Art.7) “procede annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti”
- **Clausole finanziarie** (Art .8) “non devono derivare maggiori oneri per la finanza pubblica” “invarianza finanziaria per le singole regioni che non siano parte dell’intesa”
- **Misure perequative** (Art.8) “Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale “ -> risorse in conto capitale



Commissioni Lep, definizione Lep per tutte le regioni (e per tutti i livelli di governo?) + **audizioni** => **ampliamento del dibattito politico**

Una riflessione più “matura” -> la rivisitazione delle posizioni delle regioni

Le commissioni LEP e le materie Art. 1 “... finalità decentramento amministrativo per favorire ... sussidiarietà e differenziazione ...”)

SOTTOGRUPPI	NECESSITA' DI PRESTAZIONI RELATIVE A DIRITTI CIVILI E SOCIALI	PRESENZA DI UNA AUTONOMIA REGIONALE PRE-RD COME EVIDENZIATE NEI SOTTOGRUPPI	AMBITI LEP
1 - Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni - Commercio con l'estero	La materia si basa su rapporti pubblicistici che non vedono prestazioni relative a diritti civili e politici		NON VENGONO EVIDENZIATI COME NECESSITA'
2 - Previdenza complementare e integrativa - Tutela e sicurezza del lavoro	la materia della previdenza complementare e integrativa non rientra in nessun aspetto costitutivo, regolativo e funzionale nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale La Tutela del lavoro è auspicabile l'individuazione dei LEP per due aspetti: 1) incontro tra domanda e offerta di lavoro (politiche attive del lavoro) ; (2) la disciplina dei servizi per l'impiego e del collocamento	Ampi spazi per una funzione legislativa regionale già presenti	
3 - Istruzione - Norme generali sull'istruzione - Tutela e valorizzazione dei beni culturali e promozione e organizzazione di attività culturali	Istruzione scolastica	Assistenza sociale per Ambiti Territoriali Sociali IN politiche attive; Centri per l'Impiego	<p>Necessità di attribuire indicatori che verifichino disoccupati di BP; disoccupati di LP che risiedono in contesti sfavorevoli; soggetti inattivi per "segregazione virtuale" (componente femminile popolazione straniera). Si propone una differenziazione per SLL</p> <p>Piani delle attività educative, delle competenze e dei livelli di apprendimento</p>
	Programmazione rete scolastica	La legislazione vigente identifica già dli standard di riferimento rispetto ai quali la regione svolge funzione di programmazione	la legislazione vigente già identifica gli standard di riferimento rispetto ai quali già oggi le regioni svolgono una funzione di programmazione .
	Reclutamento, formazione e stato giuridico del personale scolastico		Non c'è unanimità di visione
	Parità Scolastica		Pluralismo scolastico Trattamento equipollente
	Edilizia scolastica	Comuni, Province, Regioni	Sicurezza degli edifici scolastici, la struttura delle aule, dei laboratori, delle palestre, dei luoghi adibiti alle mense
	Innovazione digitale	PNRR	I livelli essenziali delle prestazioni e la loro determinazione potrebbero pertanto interessare anche il diritto ad internet e alla connessione veloce e sicura per gli studenti di ogni ordine e grado della scuola
	Diritto allo studio	Regioni	
Tutela dei beni culturali, valorizzazione dei beni culturali, promozione e organizzazione di attività culturali		Ci si trova di fronte a una materia per la quale – sia in ambiti riferibili all'articolo 117, secondo comma, lettera s) sia in ambiti riferibili all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione - sussiste la determinazione di LEP	

8	Non necessari o Non necessari in un'ottica di devoluzione delle funzioni	n.8
8	Standard o L.E. già identificati dalla normativa preesistente	n.8
10	Nuove ipotesi di LEP	N.10



Le commissioni LEP e le materie Art. 1 “...finalità decentramento amministrativo per favorire ... sussidiarietà e differenziazione ...”)

SOTTOGRUPPI	NECESSITA' DI PRESTAZIONI RELATIVE A DIRITTI CIVILI E SOCIALI	PRESENZA DI UNA AUTONOMIA REGIONALE PRE-RD EVIDENZIATE COME EVIDENZIATE NEII SOTTOGRUPPI	AMBITI LEP
4 - Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi - Ordinamento della comunicazione	Comunicazioni e banda larga	Si segnala, la presenza di una forma di intervento di livello statale di tipo unitario che, forse, si adatta meglio al bisogno rispetto ad una devoluzione regionale differenziata	Problema della differente configurazione della relazione privato/pubblico in base alle opportunità delle aree
	Diritto allo studio universitario	rRgionalizzato	Possibile ricostruire - analogamente a quanto emerso in altri Gruppi - ambiti funzionali cui ricondurre le prestazioni da garantire in maniera uniforme e dunque da associare ai LEP
5 - Tutela della salute - Alimentazione - Ordinamento sportivo	Tutela della Salute		LEA già determinati
	Alimentazione		Possono essere determinati ma di rilevanza prevalentemente statale
	Ordinamento Sportivo	L'autonomia dell'ordinamento sportivo segna un limite alla possibilità di conferimento funzioni alle Regioni. Le competenze regionali si limitano alla funzione organizzativa di attività sportive non agonistiche	
6 - Governo del territorio e protezione civile	Governo del territorio		LEP definiti per alla performance amministrativa negli interventi edilizi (cfr. tabella II.1) sia la presenza di standard urbanistici (cfr. tabella II.2)
	Protezione civile		L'indagine sulla materia della protezione civile non ha condotto all'individuazione di LEP.
7 - Porti e aeroporti civili - Grandi reti di trasporto e di navigazione	Livelli essenziali delle prestazioni per i servizi aerei ed aeroportuali		Deve fare riferimento alla garanzia di portarsi imbarcare/sbarcare in sicurezza (sccessibilità, sicurezza controlli, riconsegna bagagli, assistenza ridotta mobilità, presenza di servizi igienici)
	Livelli essenziali delle prestazioni per i servizi marittimi e portuali		Riferimento alla Delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti n.96/21018
	Livelli essenziali delle prestazioni per i servizi ferroviari	Accordi di programma con regioni	Accessibilità/Assistenza persone con ridotta mobilità
	Livelli essenziali delle prestazioni nel Trasporto Pubblico Locale	TP/L di interesse regionale (servizi minimi e tariffe), finanziamento e istituzione e nomina degli enti di governo di ambiti/bacini	Variabilità delle necessità di servizio tra aree territoriali troppo differenti. Per le PMR sono già presenti e dettagliate le normative che tutelano il diritto alla mobilità. Mancano per alcuni status: anziani, studenti, lavoratori.
8 - Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e valorizzazione dei beni ambientali	Livelli Essenziali delle Prestazioni Ambientali (LEPTA)		Per la materia in questione appare rilevante lo sviluppo di un'istruttoria che conduca ad individuare – a partire dal lavoro già svolto sui LEPTA – dei macro-LEP o «prototipi-LEP»
9 - Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Casse rurali, casse di risparmio e aziende di credito a carattere regionale - Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	D'ORGLANDO: obiettivo di iniziare a riflettere sulla seconda fase dei lavori del CLEP, relativa anche alla individuazione dei costi e fabbisogni standard (paradigma normativo di tipo modulare, rispettoso del principio di riserva di legge e, opportuna programmazione finanziaria rispettosa dei vincoli di bilanci)		Ipotesi di un documento (D'Orlando, Cerea, Stradiotto e Pocelli) per la determinazione dei fabbisogni standard, partendo dai LEP, in materia di istruzione presentato alla discussione della sottocommissione e non inserito.
10 – Professioni - Organizzazione della giustizia di pace	Professioni		NON rilevanti
	Giustizia di pace		Obiettivi del PNRR (durata del processo, qualità delle decisioni). L'attivazione di condizioni di autonomia da attribuire ad una regione dovrà considerare i relativi oneri : Rischio di complicare il sistema di regolazione.

1.

L'OFFERTA DI SERVIZI

Quanti servizi e quali risorse si devono garantire
alle regioni

LEP e Fabbisogni standard (Art. 1 e Art.3)

un processo che riguarda tutto il tema del
decentramento non più solo asimmetria

Devono essere garantiti alle singole regioni Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), finanziati al costo standard

Obiettivo: Copertura del Fabbisogno standard: $LEP \times Costo\ standard$

LEP

garanzia di livelli essenziali di prestazioni, relativamente alle funzioni per le quali si rilevano diritti civili e sociali

Prestazioni: (attiene alla produzione/offerta) NON godimento di livelli di servizi omogenei (attiene alla soddisfazione dei bisogni)

Essenziali: minimi

X

COSTO STANDARD

parametro che tengono conto dei fattori di costo (funzione di produzione)

=

Fabbisogno standard $><=$ budget disponibile

SE fabbisogno standard > Budget disponibile:

LEP non vengono garantiti

Costi standard non vengono coperti



Nelle aree con maggiore capacità di reddito compensano i cittadini

Più a rischio le realtà economiche con minore capacità fiscale

I Lep oggi, i vincoli di bilancio e la priorità al rientro dei costi

Sanità:

- * Budget definito in L Bilancio
- * Priorità, contenimento dei costi (Piani di rientro) piuttosto che uniformità offerta di servizi
- * Riparto risorse su base procapite x età (con alcuni aggiustamenti per specifiche voci di spesa; introduzione di qualche correttivo dal 2023)
- * Lep come indicatori di monitoraggio dell'offerta

Gestione sanitaria Covid, quali evidenze:

- Modello di sanità regionale ha fatto fronte alla crisi
- Le regioni si sono presentate diversamente preparate di fronte alla crisi
- Le lacune di alcuni modelli sanitari rispetto alla garanzia di servizi pubblici
- Aumento degli squilibri territoriali dell'offerta, insostenibili di fronte alla crisi sanitaria
- La necessità di coordinamento centrale e integrazione nell'offerta

I Lep oggi, i vincoli di bilancio e la priorità al rientro dei costi

Diritto allo studio universitario DSU (borse di studio per mense, alloggi e acquisto libri):

- * Riparto risorse tra regioni Fondo Statale FIS
- * Fondo insufficiente a coprire i fabbisogni

definiti dallo stesso ministero

- * Integrazione importante dalle singole regioni

Squilibri
territoriali
nord sud

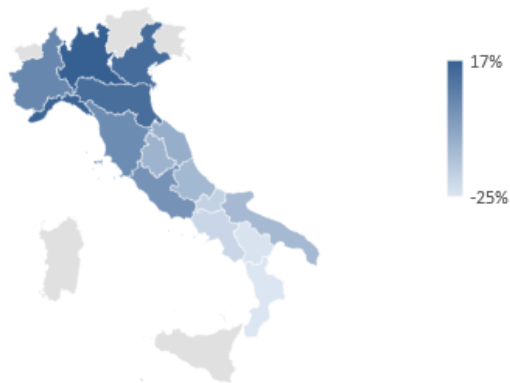
Necessità di garantire LEP su tutto il territorio.

Qualora le risorse non fossero sufficienti, garantire la copertura LEP solo ad alcune regioni sarebbe iniquo e aumenterebbe gli squilibri territoriali

Dai LEP - Fabbisogni standard ai COSTI MEDI . L'esempio dell'Istruzione

In sanità il riparto delle risorse tra regioni avviene sostanzialmente su **base procapite**, quindi sulla base di **valori medi nazionali**, non sulla base dei costi standard né sulla base dei bisogni. E l'istruzione?

Differenza tra spesa storica e media nazionale (istruzione primaria e secondaria) 2020 . Valori % sulla spesa storica



Il costo storico è differenziato tra le regioni, dagli oltre 780 euro della Calabria ai 511 dell'Emilia

Oggi il riparto delle risorse per l'istruzione è operato dal Ministero sulla base di parametri territoriali: anzianità del personale docente; personale non docente; densità demografica e conseguente dimensione delle classi, ... **Costo medio** non tiene conto dei fattori di costo, né della domanda e tanto meno del fabbisogno e del contesto economico sociale. Non considera standard organizzativi e strutturali, né il grado di tutela dei soggetti fragili e svantaggiati.

Si tratta di 3,6 mld che si ridistribuiscono, il 12,4% del totale spesa regionalizzata (30mld regioni statuto ordinario)

Alcune regioni godranno del 17% di risorse in più altre rinunceranno a percentuali fino al 25% delle risorse (Calabria).

	Miliardi €	Valori %
Dalla spesa storica alla spesa media	3,6	12,04%
Dalla spesa storica alla pop in età scolare	3,2	10,79%
Dalla spesa storica al costo per studente	2,3	7,96%

Ipotesi lontana tanto dai bisogni dei cittadini che dall'assetto attuale

Clausole finanziarie (Art .8) “non devono derivare maggiori oneri per la finanza pubblica” “invarianza finanziaria per le singole regioni che non siano parte dell’intesa”

Comma 1. invarianza di bilancio pubblico → risorse totali invariate

Comma 2. invarianza finanziaria per le singole Regioni che non siano parte dell’intesa



Le risorse rimangono invariate anche per le 2 regioni rimanenti

Riparto sulla base del criterio della Spesa storica:
lo Stato trasferisce risorse finanziarie e umane con le quali operava nei territori alle Regioni, cambia solo il livello di governo che offre il servizio

Le regioni che richiedono maggiore autonomia, contano su:

Tanto più nell'attuale contesto generale caratterizzato da vincoli di finanza pubblica, e riduzione pressione fiscale

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

Nel tempo: eventuali modifiche dei fabbisogni standard o variazioni strutturali dei gettiti (successivi scostamenti tra gettiti che provengono dai territori e fabbisogni standard) legati ad evoluzione economica generale RICHIEDERANNO revisione del sistema -> NON verranno incamerati dalla regione ma oggetto di **monitoraggio periodico (art. 6)**

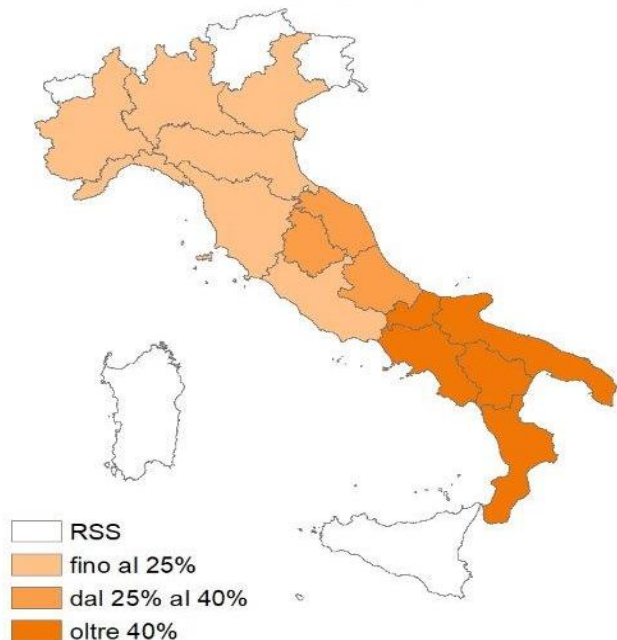
2.

Il modello di finanziamento

Le partecipazioni (Art. 5)

Come finanziare i nuovi spazi di autonomia? La compartecipazione all'Irpef

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



Se si trattasse di trasferire materie importanti (es. istruzione) con risorse che provengono dai propri territori ci si dovrebbe confrontare con una capacità fiscale differente nel paese.

La **capienza** per le singole regioni che potrebbero richiedere autonomia è diversa: 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.

Autonomia e delega fiscale

Addizionale all'Irpef: revisione delle aliquote o soppressione?

Compartecipazione all'IVA: riequilibrio tra fabbisogni e capacità fiscale limitata alla sanità

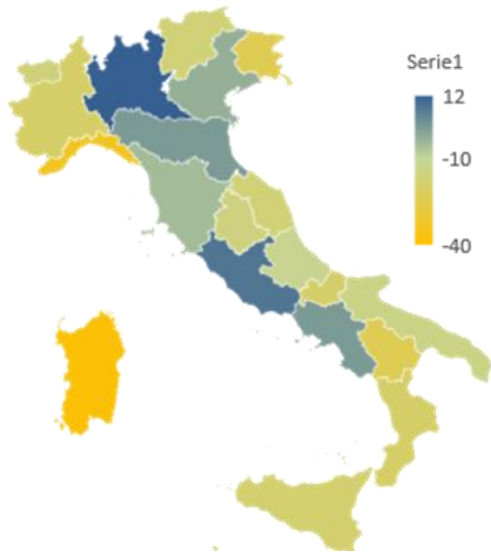
Dall'Irap all'Ires, una base imponibile molto più concentrata territorialmente

Le contraddizioni tra riforma delle autonomie e delega fiscale. Verso una maggiore concentrazione delle basi imponibili

PERDITA (-) O GUADAGNO(+) DI GETTITO NEL PASSAGGIO DA IRAP STANDARD (SENZA PA) A MAGGIORE IRES

Variazioni percentuali della perdita /guadagno rispetto al gettito Irap

Dichiarazioni presentate nel 2021 (anno di imposta 2020)



Importo 10,9 mld di Irap (standard al netto PA) di minore Irap e maggiore Ires

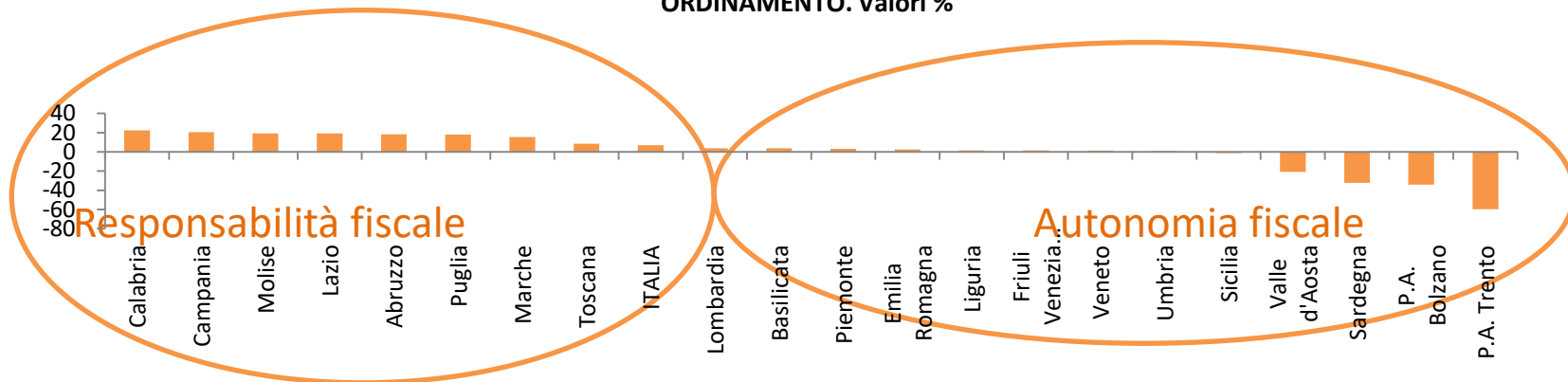
Tutte e due le fiscalità hanno una distribuzione concentrata territorialmente nelle aree economicamente più avanzate del paese o più popolate o dove risiedono le sedi fiscali delle imprese, in particolare Lombardia e Lazio. Ma l'Ires accentua tale concentrazione territoriale rispetto all'Irap, che per la natura della base imponibile è distribuita in modo più omogeneo sul territorio nazionale, ed è meno stabile nel tempo.

Il passaggio all'Ires comporta maggiore concentrazione territoriale dei gettiti e maggiori trasferimenti orizzontali e fondi di riequilibrio

Federalismo, responsabilità fiscale e autonomia.

L'Irap contribuisce per il 19% del SSN. Nonostante l'architettura istituzionale decentrata del nostro paese, gli spazi di effettiva autonomia fiscale locale sono in generale molto contenuti e scarsamente utilizzati. Riguardano esenzioni di specifiche categorie e marginali interventi sulle aliquote.

EXTRAGETTITO IRAP. ELABORAZIONI SU DATI MEF. Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2020).
ORDINAMENTO. Valori %



Regioni in piani di rientro (Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Molise Puglia e Sicilia), di cui due commissariate (Molise e Calabria)

Sono le regioni meridionali, dotate in media di basi imponibili più modeste, ad esercitare politiche fiscali in maggiorazione riconducibili all'obbligo di portare le aliquote ai livelli massimi per le regioni in piano di rientro sanitario -> **responsabilizzazione fiscale**. Poche regioni esercitano autonomia fiscale in aumento (Marche e Toscana) o diminuzione.

3.

Misure perequative (Art.9)

“Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale”

Articolo 9 DDL, commi a) b) c)

“Ai fini della promozione dello sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale.. lo Stato .. promuove l’esercizio effettivo.. anche attraverso:

- a) l’unificazione delle diverse fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento statale di conto capitale destinate alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, alla rimozione degli squilibri ...
- b) L’unificazione delle risorse di parte corrente e semplificazione delle relative procedure amministrative
- c) Effettuazione di interventi speciali in conto capitale”

Il regionalismo differenziato non diminuisce il peso e l’importanza dei trasferimenti

Tra le motivazioni delle richieste di autonomia: la redistribuzione

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



La tentazione di rimettere in discussione Il principio costituzionale di solidarietà, confondendo:

Redistribuzione a sostegno dei deboli attraverso trasferimenti monetari e di servizi

La concentrate di bisogni sociali in alcune aree geografiche -> le disparità economiche del paese alla base **dei cd “tema dei residui fiscali”**

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)

Conclusioni:

Regionalismo differenziato (alcune regioni più forti in alcuni territori) contribuisce alla crescita del paese se all'interno di un **sistema di regioni più forti** (attraverso il rafforzamento dei territori e delle istituzioni che li governano)

La questione è: Il regionalismo differenziato è utile a migliorare l'offerta di servizi ai cittadini?

Maggiore efficienza produttiva rispetto **all'Amministrazione centrale** (non altre regioni)

Lato offerta

Migliora l'offerta di servizi dello Stato nella regione che stipula l'accordo **a beneficio anche delle regioni che non stipulano l'accordo** (nel ddl "lascia invariata")

attraverso meccanismi di **condivisione dei risparmi di efficienza** = minore compartecipazione al fondo statale

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

Che riduca le asimmetria nelle capacità nel produrre servizi sul territorio e nelle condizioni di crescita

>

Risparmi superiori a mancate economie di scala, minori esternalità, costi di frammentazione e coordinamento, **tenendo conto anche dei costi pubblici e privati legati a squilibri territoriali**



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana



AISRe
Associazione Italiana
di Scienze Regionali

L'autonomia differenziata: le riforme incompiute e le ulteriori riforme

Tavola Rotonda

Conferenza scientifica AISRe
Napoli, 8 Settembre 2023