



upB

ufficio
parlamentare
di bilancio

La spesa pubblica regionale e gli scenari di autonomia differenziata

Giampaolo Arachi

L'ECONOMIA ITALIANA NEGLI ANNI 2020

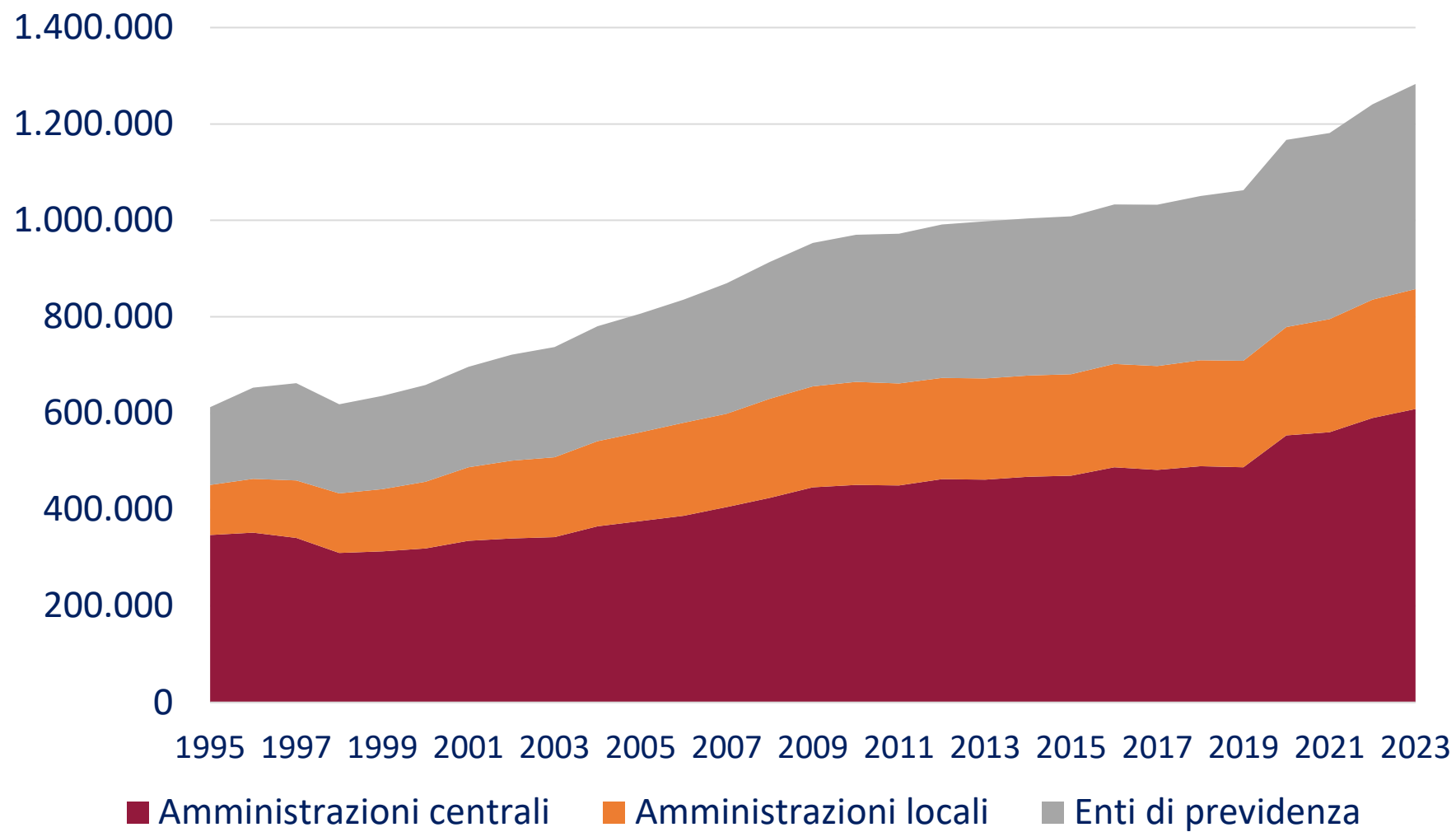
DIVARI REGIONALI E SPESA PUBBLICA

Accademia Nazionale dei Lincei

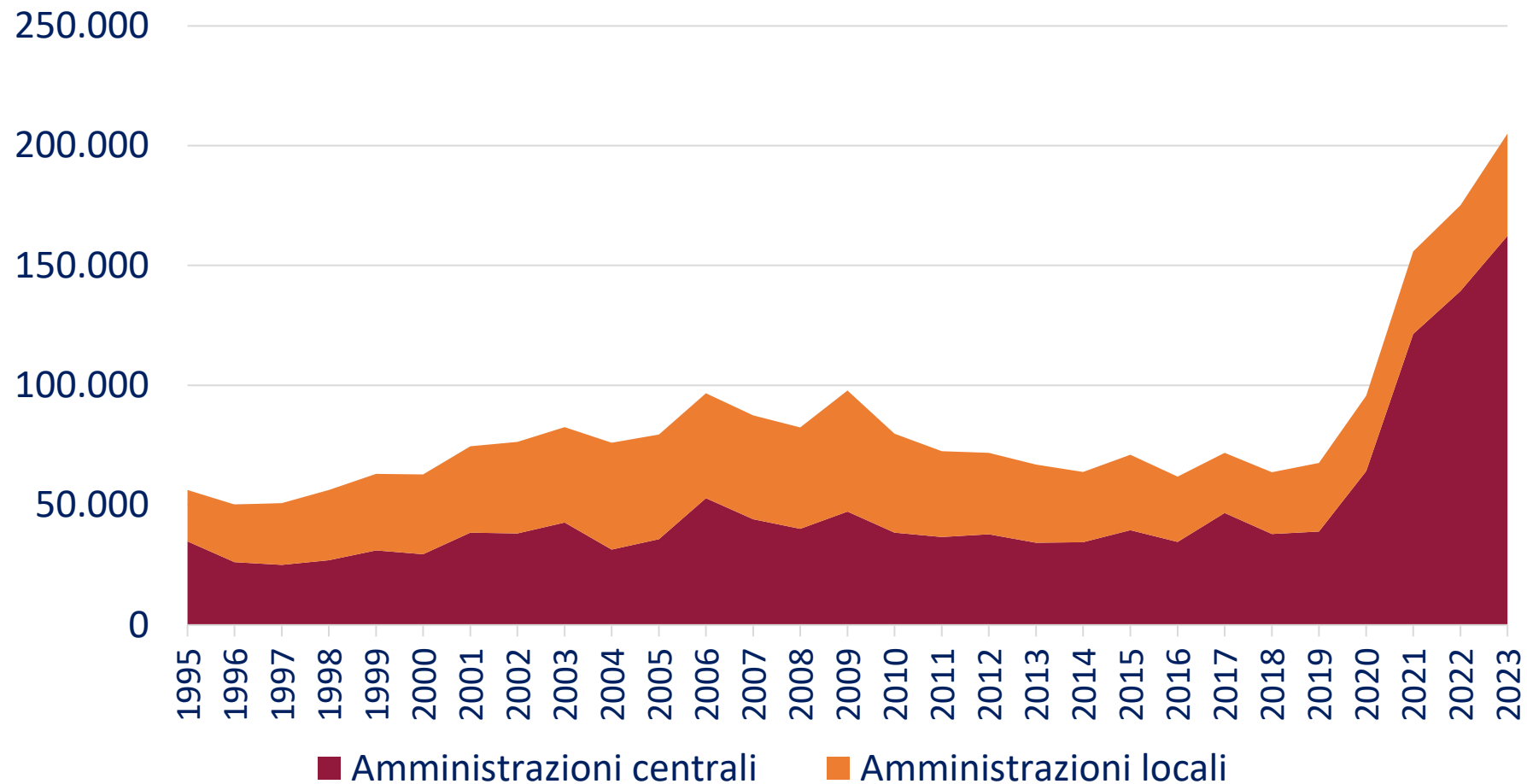
Roma 3 giugno 2024

Un breve inquadramento

Spesa corrente



Spesa in conto capitale



Le fonti dei differenziali regionali di spesa



Amministrazioni centrali

Struttura per età della popolazione

Domanda di servizi



Amministrazioni locali

Struttura per età della popolazione

Domanda di servizi

Andamento dell'economia

Costi

Capacità fiscale

Compartecipazioni/trasferimenti perequativi



Enti di previdenza

Struttura per età della popolazione

Andamento dell'economia

Mercato del lavoro

Scenari di autonomia differenziata

Quali scenari?

- Quante funzioni e quante materie?

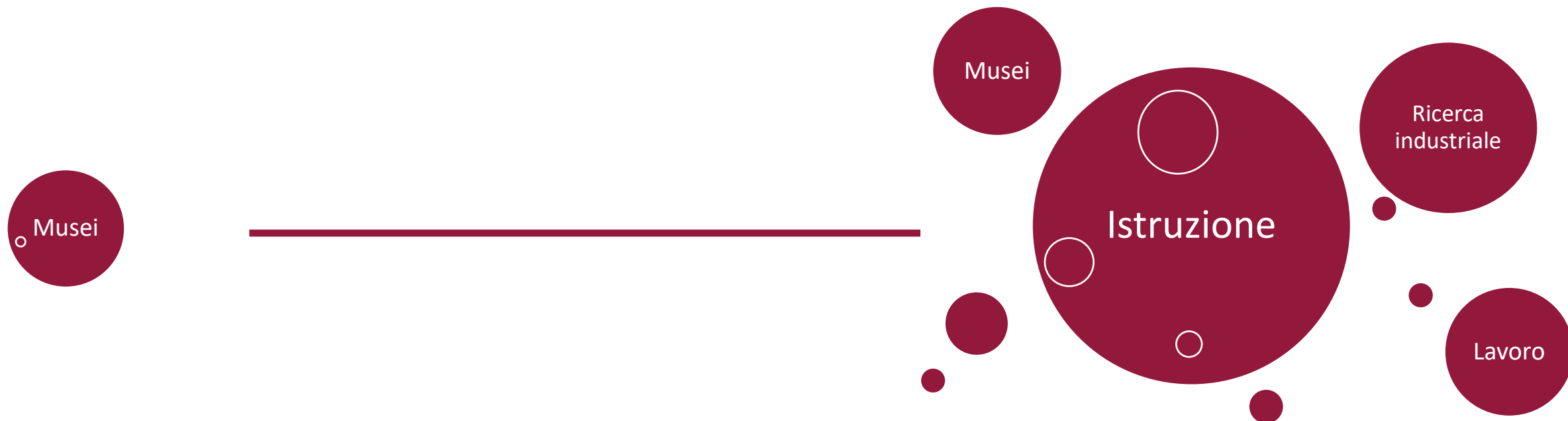
Quale impatto sul piano finanziario?

- Spesa storica potenzialmente coinvolta
- Il ruolo dei LEP
- Le fonti di finanziamento

Con quali riflessi sulla politica di bilancio?

- Piano strutturale di bilancio
- Revisione delle partecipazioni

Quali scenari?



L'autonomia differenziata potrebbe evolvere verso configurazioni molto diverse fra loro a seconda della numerosità delle Regioni interessate e dell'ampiezza ed eterogeneità delle funzioni richieste

La quantificazione della spesa storica

È passaggio propedeutico
alla determinazione della
spesa potenzialmente
coinvolta da forme di
AD ...

... ma è solo un punto di
partenza visto che per le
materie soggette ai LEP
potrebbero essere
necessarie risorse
aggiuntive qualora si
fissassero livelli di servizi
o prestazioni più elevati
degli attuali

La quantificazione della spesa storica

Compito assegnato alla Cabina di regia per la determinazione dei LEP

Numerose difficoltà tecniche

- Individuazione del perimetro delle spese
- Esclusione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni nelle materie del federalismo simmetrico
- Esclusione delle spese a carattere straordinario o temporanee
- Gli attuali metodi di attribuzione della spesa alle Regioni potrebbero non essere adeguati
- Una parte significativa della spesa statale è stata ritenuta non regionalizzabile oppure riguarda erogazioni a enti e fondi

La quantificazione della spesa storica

Spesa relativa alle materie per le quali sono possibili forme e condizioni particolari di autonomia (mln di euro)

Materie	Missioni	2019	2020	2021
Alimentazione	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	889	1.868	1.489
Commercio con l'estero	Commercio internazionale e internazionalizzazione del sistema produttivo	221	811	1.802
Ordinamento della comunicazione	Comunicazioni	838	712	1.232
Infrastrutture di trasporto	Infrastrutture pubbliche e logistica	2.759	3.501	4.142
	Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	11.897	15.003	20.002
Energia	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	270	278	593
Sport	Giovani e sport	998	1.372	2.573
Rapporti internazionali e con la UE	L'Italia in Europa e nel mondo	23.623	24.507	64.350
Tutela e sicurezza del lavoro	Politiche per il lavoro	8.062	25.268	22.023
Protezione civile	Protezione civile	1.776	5.860	5.617
Ricerca scientifica e sostegno all'innovazione	Ricerca e innovazione	3.570	4.087	3.820
Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.427	2.420	5.386
Tutela della salute	Tutela della salute	1.218	2.704	6.995
Beni culturali	Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2.052	2.397	2.645
Istruzione	Istruzione scolastica	48.727	50.431	52.198
Totale		108.326	141.218	194.866

I valori indicati nella tabella vanno interpretati con cautela **poiché non è possibile stabilire una corrispondenza esatta fra le funzioni** per le quali è prevista l'attivazione dell'autonomia differenziata **e l'articolazione per missioni e programmi della spesa statale** riportata nella spesa statale regionalizzata della RGS. Tali importi non includono la spesa ritenuta non regionalizzabile e le erogazioni a enti e fondi.

La quantificazione della spesa: un esempio

Esempio: spesa statale corrente e in conto capitale per istruzione scolastica (missione 022) e istruzione universitaria e formazione post-universitaria (missione 023)

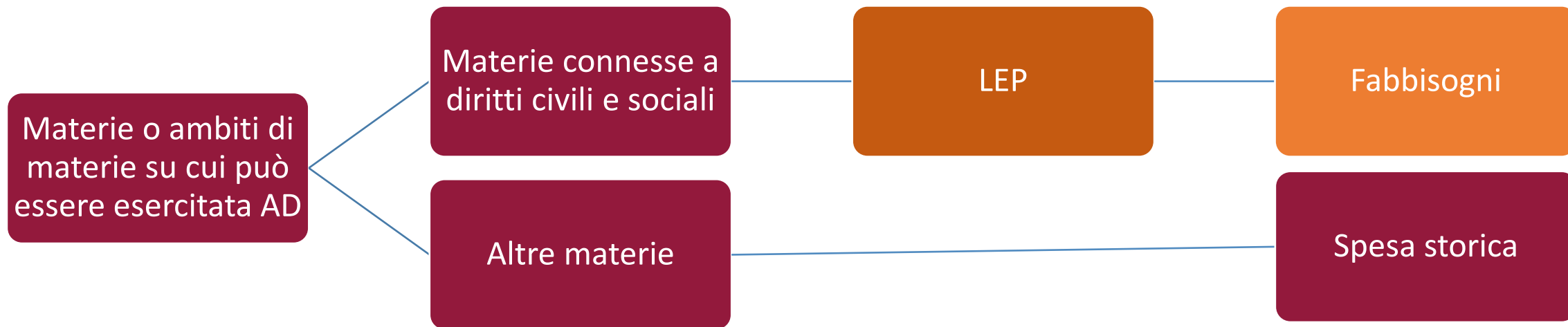
	Spesa corrente	Spesa in conto capitale
<i>Istruzione scolastica</i>		
Spesa regionalizzata	34.117.980,09	175.435,11
Spesa non regionalizzata, di cui:	14.433.440,97	50,00
<i>Erogazioni a Enti e Fondi</i>	13.733.087,60	
<i>Spesa non regionalizzabile</i>	700.353,37	50,00
Totale	48.551.421,06	175.485,11
<i>Istruzione universitaria e formazione post-universitaria</i>		
Spesa regionalizzata	8.372.520,87	4.241,82
Spesa non regionalizzata, di cui:	135.242,11	40.618,58
<i>Erogazioni a Enti e Fondi</i>	129.538,25	
<i>Spesa non regionalizzabile</i>	5.703,86	40.618,58
Totale	8.507.762,98	44.860,40

Fonte: RGS «La spesa statale regionalizzata», anni 2011-2022.

Regione	Spesa regionalizzata
Piemonte	2.919.459,17
Valle d'Aosta	2.865,81
Lombardia	6.076.607,54
Liguria	950.850,43
Trentino-Alto Adige	42.055,50
Veneto	3.110.150,87
Friuli-Venezia Giulia	876.138,95
Emilia-Romagna	3.091.053,07
Toscana	2.786.050,74
Umbria	716.026,50
Marche	1.203.521,33
Lazio	4.245.826,20
Abruzzo	1.082.308,01
Molise	248.173,22
Campania	4.973.871,72
Puglia	3.002.800,39
Basilicata	457.979,23
Calabria	1.667.191,02
Sicilia	3.925.936,64
Sardegna	1.291.311,54
Totale	42.670.177,89

Fonte: RGS «La spesa statale regionalizzata», anni 2011-2022.

Il ruolo dei LEP



Materie o ambiti di materie LEP

- Il trasferimento di funzioni può essere effettuato soltanto dopo la determinazione dei LEP
- Le aliquote di compartecipazione ai tributi erariali devono essere determinate in modo da coprire i fabbisogni standard.
- I costi e fabbisogni standard sono determinati e aggiornati con cadenza almeno triennale.
- Le compartecipazioni sono riviste annualmente nell'ambito delle Commissioni paritetiche per allineare gettito a fabbisogni

Materie o ambiti di materie senza LEP

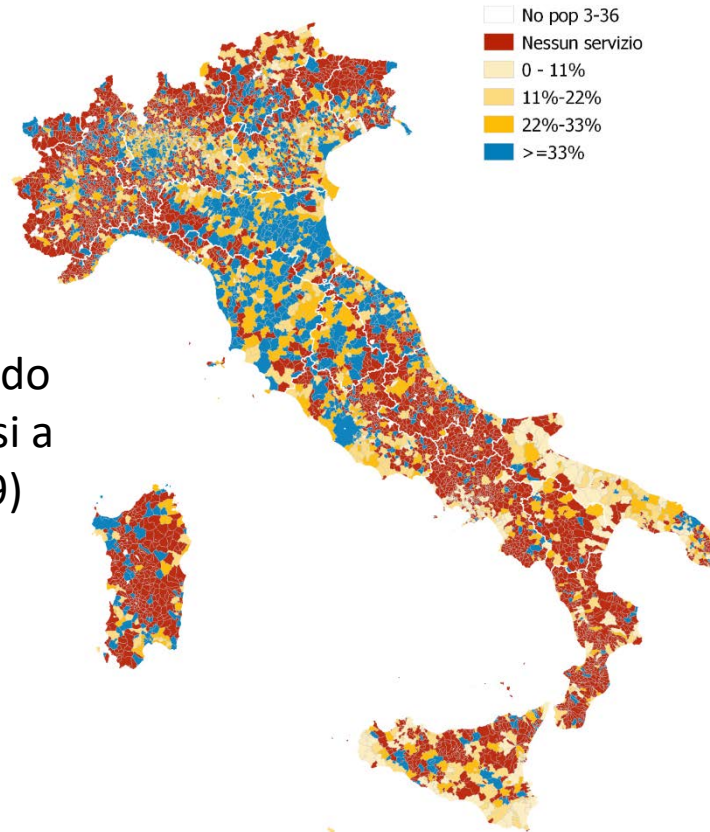
- Le aliquote di compartecipazione ai tributi erariali devono essere determinate in modo da garantire un ammontare pari alla spesa storica.
- Non sono previsti criteri per rivedere le compartecipazioni per allineare gettito a fabbisogni

Quale impatto dei LEP sulle risorse da trasferire?

La determinazione dei LEP per le funzioni oggi svolte dallo Stato avrà probabilmente esiti molto differenti da quelli che si verificherebbero qualora i LEP fossero definiti anche sulle funzioni già oggi svolte dagli Enti territoriali

- La fornitura statale dei servizi segue tendenzialmente criteri uniformi sul territorio;
- Se non si faranno rientrare nei LEP prestazioni oggi non esplicitamente garantite dallo Stato, è plausibile che i fabbisogni standard non si discostino troppo dalla spesa attualmente realizzata dallo Stato in ogni Regione
- Per gli EETT i livelli dei servizi sono eterogenei e a causa della differenziazione dei bisogni sul territorio e le disparità nelle dotazioni finanziarie
- La determinazione dei LEP farebbe emergere significative discrepanze fra i fabbisogni standard e la spesa storica che andrebbero colmate da interventi perequativi ed eventualmente da maggiori finanziamenti

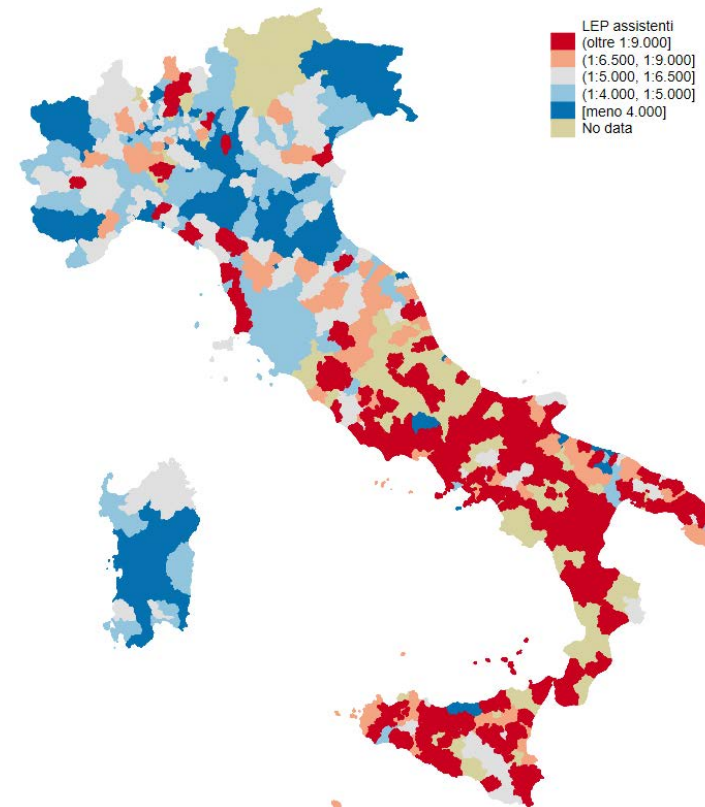
Eterogeneità dei servizi EETT: esempi



Posti di nido e micronido
per bambino 3-36 mesi a
livello comunale (2019)

Posti pubblici e privati

Fonte: UPB, Piano asili nido e scuole dell'infanzia: prime evidenze dall'analisi delle graduatorie, Focus n. 9, 25 novembre 2022



Assistenti sociali per
abitante a livello di
ATS (2022)

Fonte: dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Discrepanze fra fabbisogni e spesa storica EETT: esempio riparto FSC Comuni

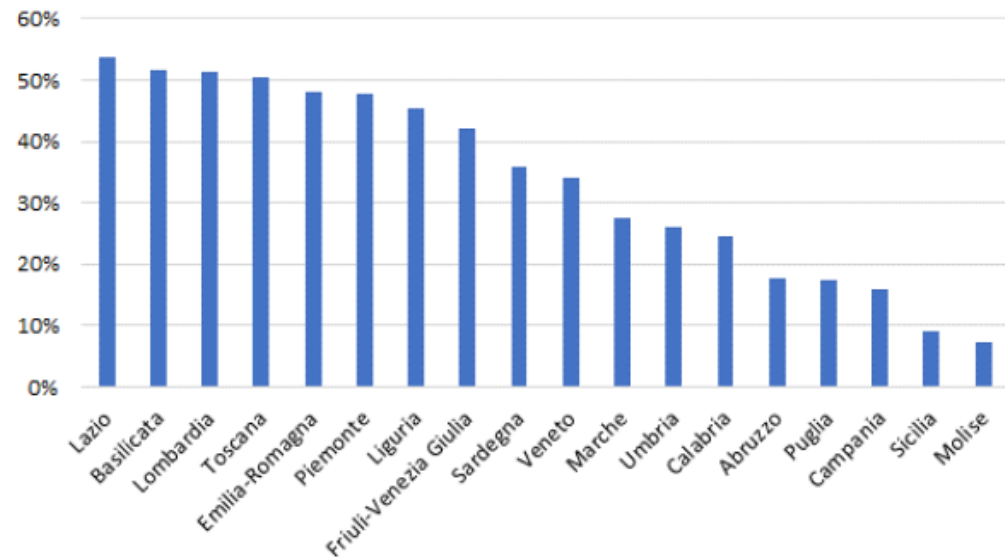
Effetti dell'applicazione
della perequazione
standard al 100 per
cento e dell'inclusione
delle poste finanziarie
attualmente sottratte
alla redistribuzione nel
FSC 2024



Nuovi LEP su spesa statale: un esempio

Introduzione di un LEP nell'ambito dell'istruzione: il tempo pieno nelle scuole primarie, oggi caratterizzato da un'offerta fortemente differenziata tra le Regioni

Classi a tempo pieno (% sul totale) – AS 2018-19



Fonte: Sose, dati per fabbisogni standard.

Nella maggior parte delle Regioni del Mezzogiorno le classi a tempo pieno sono inferiori al 30%

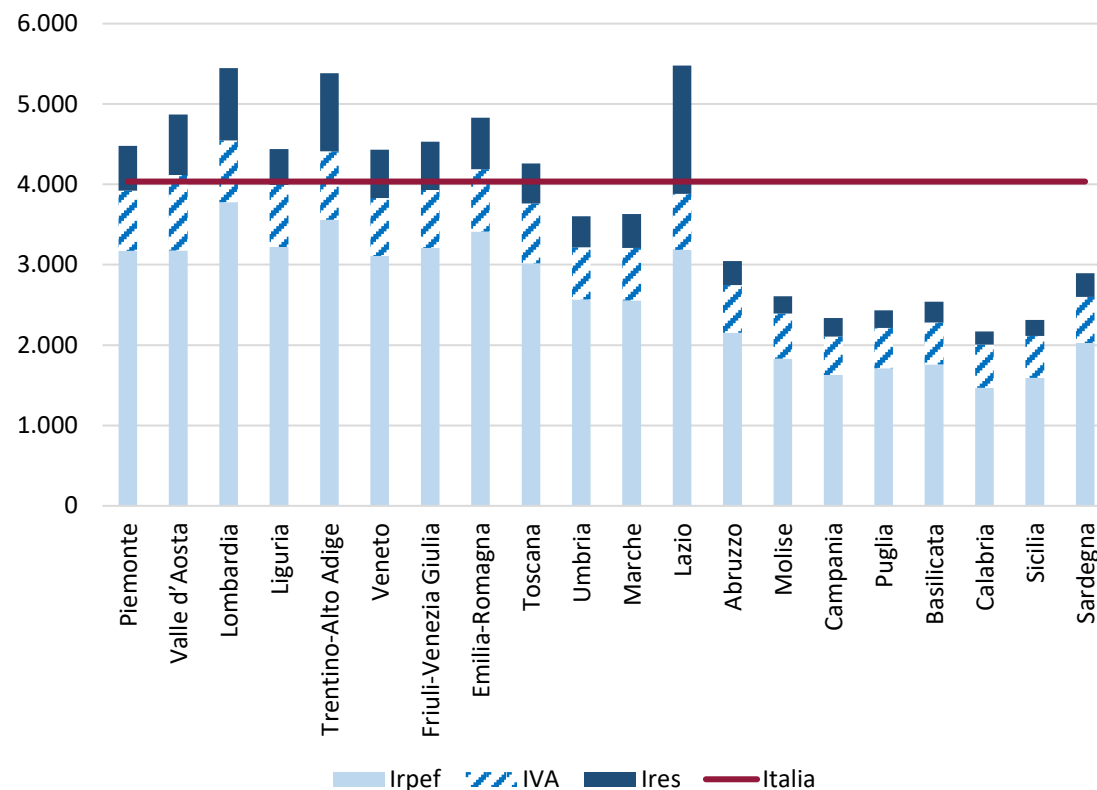
- **Estensione del tempo pieno a tutte le classi**, ipotizzando un numero di insegnanti per classe pari all'organico previsto per il relativo tempo scuola (24, 27, 30 o 40 ore settimanali) implicherebbe una spesa aggiuntiva per gli insegnanti pari a circa il 30%
- **Portare in tutte le Regioni la % di classi a tempo pieno al 50%** implicherebbe una maggiore spesa del 7%



La fissazione preliminare del LEP è pertanto fondamentale per la determinazione del livello di finanziamento

Il finanziamento delle RAD

Regionalizzazione principali tributi erariali del 2019
(RSO e RSS) (importi pro capite in euro)



Irpef: distribuzione regionale dell'imposta versata dai contribuenti (analisi delle dichiarazioni dei redditi)

Ires: dichiarazioni dei redditi (complesso delle società singole e di quelle appartenenti a gruppi) effettuando una regionalizzazione ad hoc sulla base del riparto dell'IRAP (essenzialmente legata al costo del lavoro)

IVA: regionalizzazione dei dati Istat sulla base dei consumi finali delle famiglie, come accade per la compartecipazione destinata al finanziamento della sanità

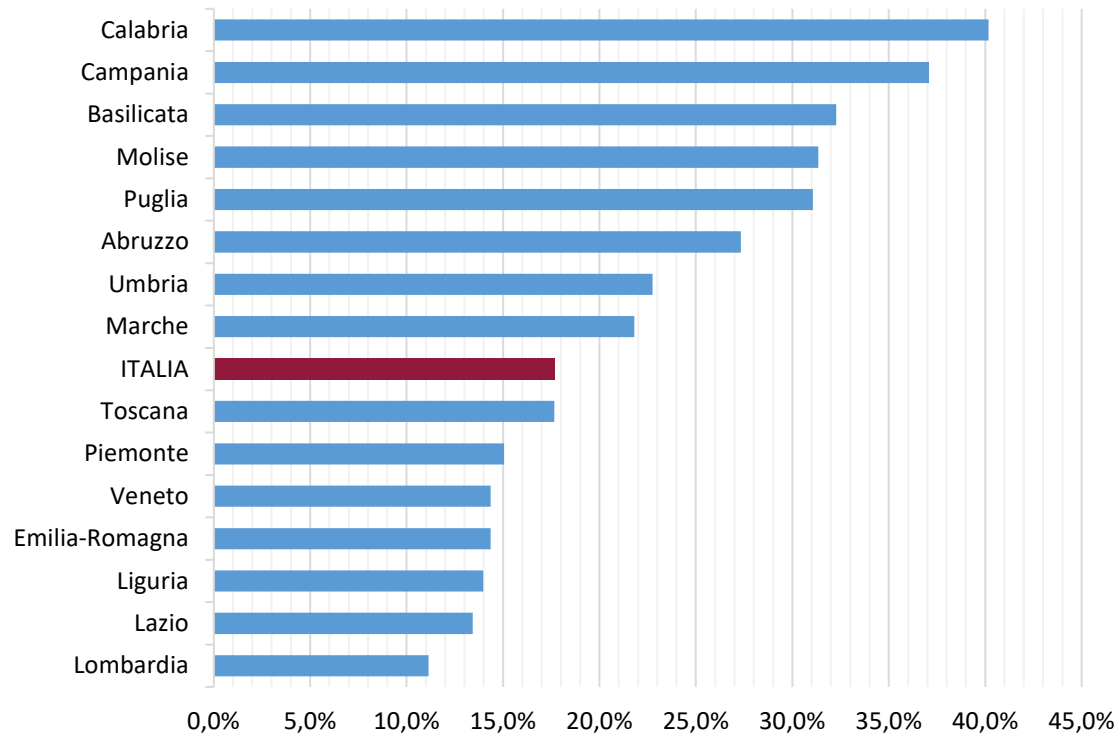
I tre tributi, al netto degli importi della compartecipazione all'IVA (pari al 64,27%) già destinati al finanziamento della sanità, ammontano a circa **241 miliardi nel 2019**

Con l'eccezione del Lazio, gli importi pro capite si riducono scendendo dal Nord verso il Centro e poi al Sud

Emergono RSO per le quali la capienza del gettito è limitata e tale da rappresentare un ostacolo a eventuali richieste di autonomia

Il finanziamento delle RAD: un esempio

Aliquote di compartecipazione per finanziare l'istruzione (RSO, dati 2019)



È possibile calcolare per ogni RSO l'aliquota di compartecipazione da applicare al gettito regionalizzato per finanziare un livello di spesa di istruzione pari a quello del 2019

Oscillerebbero tra circa l'11% in Lombardia e il 40% in Calabria, con tutte le regioni del Mezzogiorno al di sopra del 27%

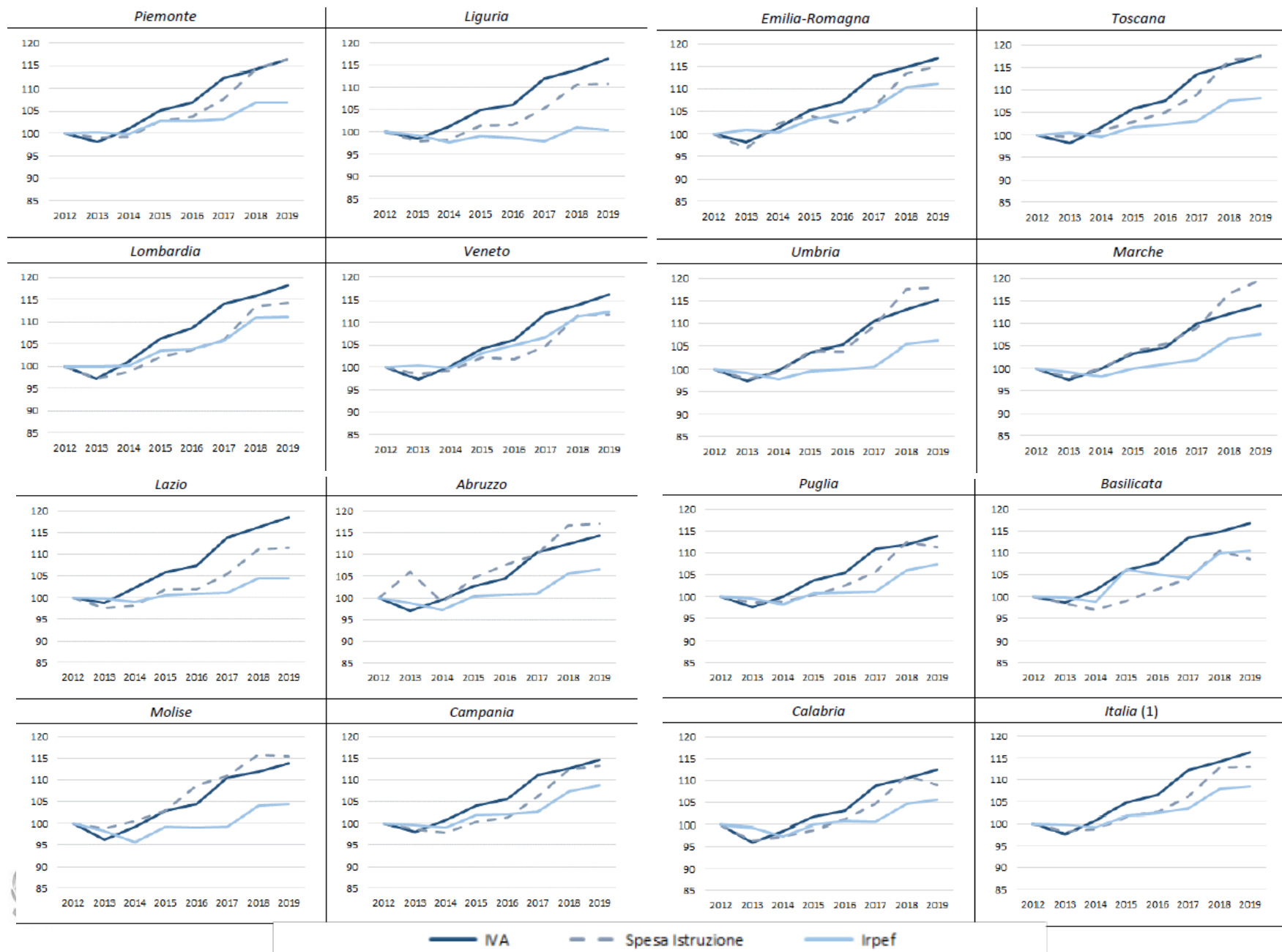
Aliquote particolarmente elevate costituiscono un segnale dei limiti che la Regione potrebbe incontrare nel richiedere una o più forme di autonomia

N.B.: la spesa regionalizzata della RGS non comprende i contributi sociali sulle retribuzioni dei lavoratori, dunque in realtà l'aliquota di compartecipazione dovrebbe essere più alta

I riflessi sulla politica di bilancio

- L'aggiustamento di bilancio richiesto dalle nuove regole verrà espresso attraverso un unico indicatore: la spesa primaria netta finanziata con risorse nazionali
- In caso di deviazioni superiori a determinati soglie dal percorso di spesa primaria netta concordato nel Piano strutturale di bilancio (PSB), viene attivata la procedura per disavanzo eccessivo basata sul criterio del debito
- per controllare la spesa delle RAD è necessario che sia programmato un tasso di crescita delle spese per le funzioni trasferite, che siano o meno assistite dai LEP, e che a questo tasso sia allineata la crescita del gettito delle partecipazioni.
- Se le aliquote di partecipazione non fossero adeguatamente riviste e il gettito seguisse una dinamica più accentuata occorrerebbe compensare la maggiore spesa delle RAD con riduzioni in altre Regioni o in altri comparti delle AAPP
- La gestione delle partecipazioni affidata esclusivamente a trattative bilaterali all'interno delle Commissioni paritetiche potrebbe non garantire l'uniformità delle valutazioni e mettere a rischio il rispetto degli obiettivi di crescita della spesa primaria netta previsto dalle nuove regole europee

La dinamica dei fabbisogni e delle compartecipazioni



Gettito e spesa storica per istruzione nelle Regioni e in l'Italia (2012 = 100)

La **spesa** è aumentata del 13%; superiore nel Centro-Nord (con l'eccezione di Liguria, Veneto e Lazio) e inferiore nel Mezzogiorno (tranne Abruzzo, Molise e Campania)

L'**IVA** è aumentata in media più della spesa (16%) e la variazione complessiva oscilla tra il 13% della Calabria e il 19% del Lazio

La crescita dell'**Irpef** è stata inferiore a quella della spesa (8%)