

**DDL n. 615, 62 e 273
sull'attuazione dell'autonomia
differenziata delle regioni
a statuto ordinario**

**Risposta
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
alla richiesta di approfondimenti**

**Commissione 1^a del Senato della Repubblica
(Affari costituzionali, affari della Presidenza del
Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale
dello Stato e della Pubblica Amministrazione,
editoria, digitalizzazione)**

20 giugno 2023



L'Audizione del 6 giugno scorso presso la Commissione 1^a del Senato si è conclusa con l'impegno dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) a inviare una Memoria in cui si sarebbero fornite, ove possibile, risposte a domande formulate dai diversi Gruppi parlamentari. Le domande, giunte lo scorso 12 giugno, sono riportate nell'Appendice 1.

Per facilitare l'esposizione del contenuto della Memoria e per renderla meno ripetitiva, le domande sono state numerate progressivamente e le risposte sono state fornite per area tematica per raggruppamenti omogenei. All'inizio di ogni paragrafo sono state specificate le domande a cui si è inteso fornire risposta.

Manca, con riferimento alla domanda 9, la risposta alla richiesta di fornire spiegazioni in merito ad affermazioni contenute in uno studio del Servizio bilancio del Senato in quanto sarebbe più opportuno che a fornire le risposte fossero gli stessi autori e non l'UPB.

La memoria è organizzata come segue: il primo paragrafo è dedicato alle domande che riguardano la quantificazione della spesa potenzialmente coinvolta dall'attuazione dell'autonomia differenziata; il secondo a quelle concernenti il finanziamento dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP); il terzo è dedicato alla quantificazione del gettito erariale assoggettabile a compartecipazioni; il quarto mostra esempi di dinamiche differenziate nel tempo della spesa e dei tributi; il quinto risponde a una specifica domanda che riguarda la sanità; il sesto raccoglie risposte a una miscellanea di domande che riguardano, tra le altre cose, questioni relative agli effetti dell'autonomia differenziata sul bilancio dello Stato, sul coordinamento tra livelli di governo nell'ambito della programmazione di bilancio e sulla perequazione provinciale e comunale.

1. La quantificazione della spesa

In questo paragrafo ci si concentra sulle domande 1, 9 (parte) e 11.

La quantificazione delle risorse statali potenzialmente coinvolte nell'attuazione dell'autonomia differenziata è un esercizio complesso, non immediatamente realizzabile sulla base dei dati regionalizzati disponibili¹, che può essere effettuato solo dopo l'esplicitazione di scelte politiche sulle funzioni trasferibili e sugli eventuali relativi LEP, a valle di una serie di altre attività a esso propedeutiche e se si posseggono i dati granulari.

¹ I dati regionalizzati attualmente disponibili sono di fonte Ragioneria generale dello Stato (RGS), "La spesa statale regionalizzata", Conti pubblici territoriali (CPT) e Banca d'Italia (Staderini, A. e Vadalà, E. (2009), "Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane" in Banca d'Italia (a cura di), in Mezzogiorno e politiche regionali, pagg. 597-621 e successivi aggiornamenti). Essi sono relativamente aggregati e costruiti per rispondere a finalità diverse. Peraltro, se utilizzati, condurrebbero a stime molto diverse l'una dall'altra. Per una sintetica descrizione delle differenze tra i dati regionalizzati dei CPT e della Banca d'Italia si rinvia all'Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali presso la Commissione V della Camera dei deputati del 22 novembre 2017.

In primo luogo, è necessario individuare il bacino complessivo potenziale, ossia le singole funzioni svolte dalle Amministrazioni centrali nell'ambito delle materie che potrebbero essere oggetto di trasferimento alle Regioni², tenendo conto che non tutte le funzioni svolte dallo Stato possono essere trasferite. In secondo luogo, occorre quantificare – con riferimento a queste funzioni – l'effettiva spesa sostenuta dal governo centrale, includendo anche una parte dei costi fissi da esso sostenuti³, per giungere a una stima del rispettivo costo pieno. Infine, occorre individuare gli opportuni criteri di riparto della stessa spesa tra le Regioni. Una quantificazione di questo tipo è tra i compiti assegnati alla Cabina di regia per la determinazione dei LEP, istituita con la legge di bilancio per il 2023, e alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS). Si tratta di un lavoro complesso e impegnativo, la cui rilevanza ai fini della buona riuscita del processo sembra meritare un'attenzione particolare, anche qualora dovesse richiedere più tempo dei sei mesi previsti dal DDL.

Questi passaggi non sono immediatamente realizzabili partendo dai dati delle diverse articolazioni di cui si compone il bilancio dello Stato e, in generale, dovrebbero essere preceduti dallo sviluppo di adeguate metodologie analitiche. A tal fine potrebbe essere utile l'esperienza acquisita nell'ambito della riclassificazione delle spese per le funzioni fondamentali degli Enti locali nell'ambito della stima dei fabbisogni standard.

A titolo meramente esemplificativo, di seguito si riportano alcune delle difficoltà riscontrabili per la quantificazione delle spese avendo a disposizione i dati del bilancio dello Stato e quelli della spesa regionalizzata dalla RGS per missioni.

Si è scelto di usare la spesa regionalizzata della RGS anziché quella dei CPT per due ragioni: innanzitutto, la prima riguarda la spesa delle sole Amministrazioni centrali mentre i CPT sono riferiti a un perimetro più ampio; in secondo luogo, la classificazione per missioni (in alcuni casi anche per programmi) della spesa regionalizzata della RGS consente, anche se solo in prima approssimazione, di individuare possibili collocazioni delle spese rilevanti per le materie dell'autonomia differenziata nel bilancio dello Stato e nella sua ripartizione per capitoli.

La prima difficoltà risiede nel fatto che la denominazione delle materie rilevanti per l'autonomia differenziata non consente di individuare con precisione quali funzioni attualmente svolte dallo Stato possano essere oggetto di potenziali richieste di gestione autonoma da parte delle Regioni. Nella tabella A2.1 (collocata nell'Appendice 2) si riporta un tentativo, approssimativo e non esaustivo, di associare alle materie coinvolte dall'autonomia differenziata le azioni del bilancio dello Stato. Il raccordo è stato realizzato in base all'associazione puramente semantica tra le denominazioni delle materie e le descrizioni delle azioni del bilancio. Dall'esercizio emerge che le spese da associare alle

² Sono le materie indicate dalla Costituzione all'articolo 117 comma 3 (per le quali è prevista la competenza legislativa concorrente tra lo Stato e Regioni) e comma 2 lettere l) (limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace), n) e s) (competenza legislativa esclusiva dello Stato).

³ Occorre individuare, nell'ambito delle spese correnti e in conto capitale complessivamente e indistintamente sostenute dallo Stato per lo svolgimento dei propri compiti, i costi fissi direttamente e indirettamente imputabili alle singole funzioni che rientrano nelle materie oggetto di trasferimento (spese per il personale e di funzionamento, immobili, ecc.).

single materie o ambiti di materie sono spesso distribuite tra più programmi, di competenza di diversi Ministeri, in alcuni casi facenti parte della stessa missione e in altri di missioni diverse. Per alcune materie, in mancanza di una propedeutica definizione delle funzioni rilevanti, non è agevole ipotizzare a quali missioni o programmi possano essere associati (ad esempio, per la materia professioni si è ipotizzato che le funzioni rilevanti possano consistere nella gestione degli albi delle professioni regolamentati, ma potrebbero rientrarvi altre funzioni).

A queste problematiche, che potrebbero essere superate una volta circoscritto il bacino delle funzioni e resi disponibili i dati disaggregati, se ne aggiungono altre che derivano dalla natura stessa dei flussi finanziari che compongono la spesa statale.

In primo luogo, andrebbero escluse dal perimetro complessivo delle spese quelle a carattere straordinario o comunque temporanee, similmente a quanto è stato fatto dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) con riferimento ai trasferimenti statali agli Enti locali da fiscalizzare. A tal fine, va ricordato, che la legge di bilancio per il 2023 (art. 1, c. 793) affida alla Cabina di regia, con il supporto delle Amministrazioni competenti per materia, una ricognizione della spesa storica a carattere permanente sostenuta dallo Stato nell'ultimo triennio con riferimento alle materie e funzioni trasferibili alle Regioni⁴.

In secondo luogo, vi sono trasferimenti dallo Stato alle Regioni nell'ambito delle materie del federalismo simmetrico che rientrano nella spesa statale e che dovrebbero essere esclusi dal perimetro delle risorse statali potenzialmente coinvolte dall'attuazione dell'autonomia differenziata. Un esempio è la missione 023 relativa all'istruzione universitaria e formazione post-universitaria, che include anche il Fondo integrativo per la concessione delle borse di studio universitario.

In terzo luogo, onde evitare che elementi di sfasamento temporale o di natura contabile influiscano sulla definizione del perimetro della spesa regionalizzabile, potrebbe essere opportuno non fare riferimento a un singolo anno, bensì a una media di periodi⁵.

Infine, una volta determinato l'ammontare totale della spesa attribuibile alle materie o agli ambiti delle materie trasferibili, sarà necessario ripartirlo tra le singole Regioni e i metodi di attribuzione territoriale attualmente utilizzati potrebbero non essere adeguati allo scopo.

La regionalizzazione della spesa statale della RGS si basa sulla ripartizione territoriale dei pagamenti del bilancio dello Stato, come risultano dal Rendiconto Generale dello Stato. Sono considerati sia i pagamenti in conto competenza sia quelli in conto residui. Dato che i valori dei pagamenti, soprattutto in conto residui, possono essere influenzati da fattori

⁴ L'articolo, menzionando genericamente la spesa storica permanente, si presta a essere interpretato con riferimento esclusivo alla spesa corrente e non anche a quella in conto capitale, che pure andrebbe valutata.

⁵ Come rilevato in precedenza, la ricognizione della spesa da parte della Cabina di regia riguarda un triennio.

congiunturali di varia natura, potrebbe essere particolarmente opportuno, anche ai fini della regionalizzazione, valutare il dato su un arco temporale più o meno esteso.

La RGS ripartisce le spese connesse alla produzione dei servizi e per gli investimenti in base all'allocazione fisica dei fattori produttivi impiegati e i trasferimenti e i contributi in base alla localizzazione del beneficiario. I criteri di allocazione fisica dei fattori produttivi impiegati e di localizzazione del beneficiario potrebbero risultare inadeguati per la regionalizzazione delle spese per le infrastrutture (porti e aeroporti civili e grandi reti di trasporto e di navigazione). Il bacino di utenza delle infrastrutture (ovvero la platea di coloro che risentono delle esternalità positive e negative derivanti dal funzionamento delle infrastrutture) potrebbe infatti non coincidere con il territorio regionale. Problemi simili emergerebbero con riferimento alla ripartizione dei costi di funzionamento delle infrastrutture qualora fossero situate in regioni confinanti.

Bisogna poi considerare che una parte significativa della spesa statale non viene regionalizzata dalla RGS perché ritenuta non regionalizzabile o perché riguarda erogazioni a enti e fondi. Tra queste ultime, ad esempio, sono inclusi i trasferimenti agli Enti di previdenza, riferiti ai contributi sociali relativi al personale dipendente, di cui si dovrebbe tenere conto nel caso di trasferimento di tale personale alle RAD.

Il perimetro della spesa statale che appare meno problematico da individuare, alla luce dei menzionati elementi, è quello dell'ambito di materie relative all'Istruzione⁶ e alle norme generali sull'istruzione⁷, del quale nel resto del paragrafo si fornisce, a titolo esemplificativo, una quantificazione preliminare.

A tale ambito possono essere associate le spese delle missioni 022 e 023 (tab. A2.1), relative all'istruzione scolastica e a quella universitaria e alla formazione post-universitaria. Nella tabella 1 sono riportate le rispettive spese totali nel periodo 2012-19 (sono stati esclusi gli anni 2020 e 2021 in considerazione degli effetti straordinari della pandemia).

La spesa, sia corrente sia in conto capitale, riportata nella tabella 1 comprende, come accennato, le parti che non vengono regionalizzate dalla RGS perché i criteri di territorializzazione non sono applicabili (spesa non regionalizzabile) o perché si tratta di erogazioni a enti e fondi (si veda la tabella 2, riferita alla spesa corrente nel 2019). Nel caso della missione 022 relativa all'istruzione scolastica, la spesa corrente per erogazioni a enti e fondi, che include come si è visto i contributi sociali per il personale, costituisce una voce molto rilevante per la quale non si dispone del dato regionalizzato. Andrebbero individuati criteri di attribuzione *ad hoc*, eventualmente basati sulla distribuzione della spesa riferita alle retribuzioni.

⁶ Istruzione, salvo l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale (art. 117, terzo comma, della Costituzione).

⁷ Art. 117, secondo comma, lett. n), della Costituzione.

Tab. 1 – Spesa statale corrente e in conto capitale per istruzione scolastica e istruzione universitaria e formazione post-universitaria
(milioni di euro)

	2012	2013	2014	2011	2015	2016	2017	2018	2019	
				<i>Istruzione scolastica</i>						
Spesa corrente	42.140,90	42.218,36	41.856,65	43.277,92	42.638,94	44.480,50	45.621,57	48.267,89	48.551,42	
Spesa in conto capitale	1,78	10,57	191,68	23,65	164,46	202,29	128,14	250,65	175,49	
Totale	42.142,68	42.228,92	42.048,33	43.301,57	42.803,40	44.682,79	45.749,71	48.518,54	48.726,91	
				<i>Istruzione universitaria e formazione post-universitaria</i>						
Spesa corrente	8.020,63	7.649,66	7.734,44	8.334,05	8.205,89	7.400,16	7.796,99	8.334,90	8.507,76	
Spesa in conto capitale	9,39	123,51	135,55	66,79	46,35	57,16	34,41	23,85	44,86	
Totale	8.030,01	7.773,17	7.869,99	8.400,84	8.252,24	7.457,32	7.831,41	8.358,75	8.552,62	

Fonte: RGS, “La spesa statale regionalizzata”, anni 2011-2022.

Tab. 2 – Spesa statale corrente regionalizzabile per istruzione scolastica e istruzione universitaria e formazione post-universitaria del 2019
(migliaia di euro)

	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.

La tabella 3 mostra la composizione della spesa complessiva per l’istruzione per categoria economica, di fonte RGS. La voce più significativa, nel caso dell’istruzione scolastica, corrisponde ai redditi da lavoro dipendente (che includono anche la parte attinente a erogazioni a enti e fondi per la parte dei contributi). Per l’istruzione universitaria e la formazione post-universitaria la parte più importante della spesa totale è costituita dai trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche. Questa voce include sia il trasferimento del fondo ordinario per le università, sia il fondo per borse di studio agli studenti universitari⁸. Questo secondo fondo andrebbe escluso dalla quantificazione della spesa in quanto già erogato alle Regioni nell’ambito del regionalismo simmetrico.

⁸ Per l’anno accademico 2018-19 il Fondo per le borse di studio agli studenti universitari ammontava a circa 255 milioni, mentre il Fondo per il finanziamento ordinario delle Università era pari a 7,4 miliardi.

Tab. 3 – Spesa statale corrente e in conto capitale per istruzione scolastica e istruzione universitaria e formazione post-universitaria del 2019 per categoria economica
(migliaia di euro)

Categoria economica	Istruzione scolastica	Istruzione universitaria e formazione post-universitaria
Acquisizioni di attività finanziarie		
Altre uscite correnti	182.234,02	39.601,44
Altri trasferimenti in conto capitale		
Ammortamenti		
Consumi intermedi	1.349.850,64	17.080,54
Contributi agli investimenti a estero		
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private		
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	143.690,22	44.819,67
Contributi agli investimenti a imprese		
Imposte pagate sulla produzione	2.773.688,66	27.348,71
Interessi passivi e redditi da capitale		4.865,82
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	31.794,90	40,73
Poste correttive e compensative	20,75	1,19
Redditi da lavoro dipendente	43.056.275,89	414.531,16
Risorse proprie Unione europea		
Trasferimenti correnti a estero	290,32	
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	60.375,69	3.630,00
Trasferimenti correnti a imprese	512.534,42	59.883,65
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	616.150,68	7.940.820,46
Totale complessivo	48.726.906,18	8.552.623,38

Fonte: RGS, “La spesa statale regionalizzata”, anni 2011-2022.

La tabella 4 mostra la distribuzione regionale della spesa di istruzione complessiva (corrente e in conto capitale).

2. Il finanziamento dei LEP

In questo paragrafo ci si concentra sulle domande 3 e 13.

Il DDL subordina l’attribuzione alle RAD di funzioni attualmente svolte dallo Stato alla definizione dei LEP nelle materie o ambiti di materie potenzialmente oggetto di trasferimento. A tal fine, con la legge di bilancio per il 2023, era stata già prevista una corsia privilegiata per la definizione dei LEP in queste materie. Sulla questione interviene poi lo stesso DDL. In particolare, si prevedono l’espressione di un parere da parte del Parlamento sui DPCM di approvazione dei LEP e la riserva di legge sull’individuazione delle materie o ambiti di materie riferibili ai LEP; inoltre, a differenza della legge di bilancio – che prevedeva la determinazione dei LEP solo nell’ambito delle risorse previste a legislazione vigente – il DDL ammette la possibilità che dalla loro determinazione possano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; in questo caso il trasferimento delle funzioni dovrà essere preceduto dallo stanziamento delle necessarie risorse.

Tab. 4 – Spesa corrente e in conto capitale regionalizzabile per istruzione per Regione

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.

Si deve osservare che fissare i LEP relativi alle funzioni rilevanti per l'autonomia differenziata e i relativi fabbisogni standard non significa uniformare la spesa pro-capite, per le seguenti principali ragioni: una parte rilevante della spesa pubblica consiste in trattamenti previdenziali a cui si ha accesso sulla base della contribuzione; nel caso dei servizi su cui potranno essere fissati dei LEP la platea dei beneficiari può essere diversa e più ristretta dell'intera popolazione e quindi avere una distribuzione sul territorio differente; i LEP nei settori già di competenza degli Enti territoriali non verranno determinati in questa fase.

Per quanto riguarda il primo punto, si deve ricordare che, nel caso della previdenza, la spesa è maggiore dove è più alta la percentuale di anziani e dove l'occupazione in passato è stata più elevata, in quanto l'importo della prestazione dipende essenzialmente dallo sviluppo della carriera lavorativa e dai contributi accumulati nel tempo. Una parte non irrilevante del differenziale di spesa tra Regioni evidenziato dai dati dei CPT riguarda infatti la previdenza⁹.

Con riferimento al secondo punto, va osservato che, per le funzioni gestite dallo Stato su cui saranno fissati i LEP, l'allocazione delle risorse dovrebbe già seguire, in linea di principio, criteri uniformi sul territorio, ma questo non richiede necessariamente che sia

⁹ Si veda l'Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali presso la Commissione V della Camera dei deputati del 22 novembre 2017.

eguagliata la spesa pro-capite per abitante. Ad esempio, nel caso della scuola, i beneficiari sono gli alunni/studenti e non l'intera popolazione e ai fini dell'assegnazione dei finanziamenti ai singoli istituti si applicano regole predeterminate e uniformi (ampiezza delle classi, numero di docenti per classe, ecc.), malgrado vi siano alcuni margini di discrezionalità necessari a consentire un'adeguata flessibilità. Quindi a parità di studenti serviti la spesa pro-capite per abitante potrà variare con la struttura demografica. Tuttavia, in assenza di una determinazione formale dei LEP, l'uniformità potrebbe non essere estesa a tutti gli aspetti della prestazione o comunque la qualità del servizio potrebbe restare difforme sul territorio. Si pensi, ad esempio, al tempo pieno nelle scuole primarie, la cui offerta non è attualmente considerata come un servizio da assicurare uniformemente su tutto il territorio, ma piuttosto come un costo da coprire laddove storicamente presente.

Venendo al terzo punto, si è visto che resta rinviata la fissazione dei LEP, al netto di quelli determinati in passato, su competenze già oggi di competenza degli Enti territoriali (oltre che su quelle dello Stato non oggetto di possibili richieste di trasferimento). In questo caso, i livelli dei servizi effettivamente prestati sono caratterizzati da una forte eterogeneità che riflette non solo la differenziazione dei bisogni sul territorio, ma anche profonde disparità nelle dotazioni finanziarie, derivanti soprattutto dal sovrapporsi nel corso del tempo di interventi di finanziamento non coordinati. La determinazione dei LEP farebbe pertanto probabilmente emergere significative discrepanze fra i fabbisogni standard e la spesa storica che andrebbero colmate da interventi perequativi ed eventualmente da maggiori finanziamenti.

Per quantificare l'entità del finanziamento dei LEP su materie di competenza statale è necessario calcolare il fabbisogno standard associato a essi e, di conseguenza, bisognerebbe conoscere, oltre alle materie o ambiti di materie a essi riferibili, anche gli specifici LEP, la cui determinazione è stata affidata dalla legge di bilancio per il 2023 a una apposita Cabina di regia¹⁰, che non ha ancora terminato il proprio compito. Tra l'altro, si ricorda che in passato i LEP sono stati definiti in alcuni casi in termini di prestazioni da erogare (ad esempio, una certa disponibilità di posti in asili nido), in altri in termini di *input* (ad esempio, la presenza di un certo numero di assistenti sociali in relazione alla popolazione nell'Ambito territoriale sociale) e spesso si è soltanto delineato un percorso di avvicinamento ai LEP (L. 42/2009, volta all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione), solo talvolta specificando preventivamente il punto di arrivo finale.

Non essendo ancora concluso il lavoro della Cabina di regia sulla determinazione dei LEP, ci si limita a proporre – a titolo esemplificativo – un esercizio riferito all'istruzione e, specificamente, all'introduzione di un LEP in un servizio, il tempo pieno nelle scuole primarie, caratterizzato da un'offerta fortemente differenziata tra le Regioni. Peraltro, fissare un LEP per il tempo pieno potrebbe trovare giustificazione nei potenziali effetti positivi che il rafforzamento del servizio potrebbe avere, tra l'altro, sulla partecipazione

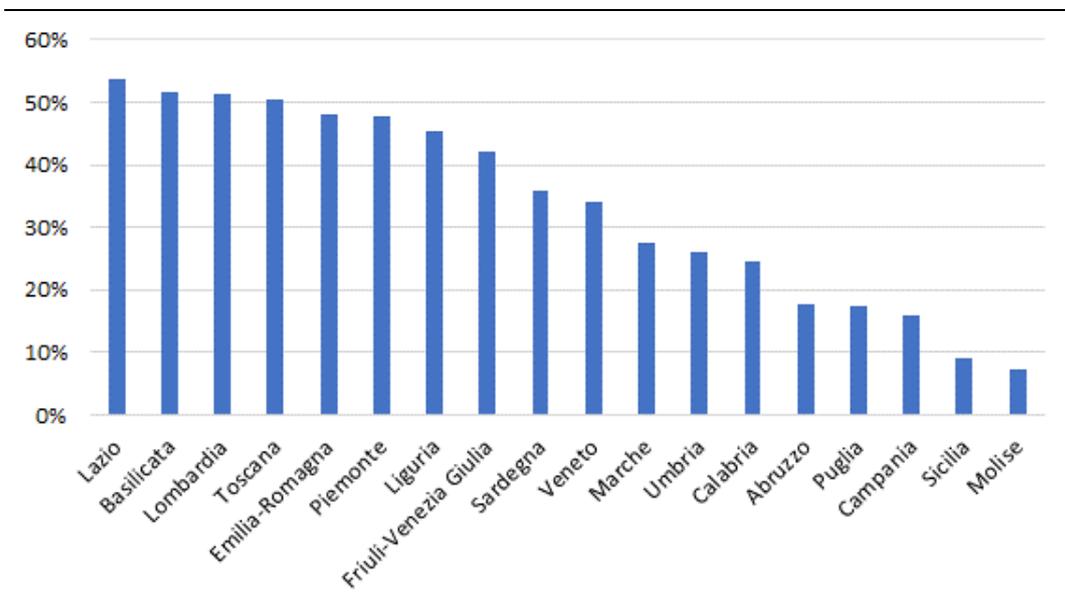
¹⁰ Con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2023, la Cabina di regia è stata affiancata da un Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP.

delle donne al mercato del lavoro, sulla promozione di uguali opportunità e sulla mobilità sociale. In Italia, come è noto, è presente un forte divario territoriale nel tasso di attività femminile, che nel 2022 era pari al 47 per cento al Nord, al 46 per cento al Centro e al 31 per cento nel Mezzogiorno.

La figura 1 mostra la percentuale di classi a tempo pieno nella scuola primaria statale nelle diverse Regioni nell'anno scolastico 2018-19, l'ultimo prima dell'irrompere della pandemia, che ha implicato la diffusione della didattica a distanza (sono escluse Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, che gestiscono autonomamente il proprio sistema scolastico).

La variabilità è molto elevata, dal 54 per cento del Lazio al 7 per cento del Molise. Nella maggior parte delle Regioni del Mezzogiorno si rilevano percentuali di classi a tempo pieno inferiori al 30 per cento (fanno eccezione la Basilicata, con il 52 per cento, e la Sardegna, con il 36 per cento). Se si volesse estendere il 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)¹¹, si potrebbe stimare in via del tutto preliminare una spesa aggiuntiva per gli insegnanti pari a circa il 30 per cento (non considerando gli insegnanti di inglese e religione e quelli di sostegno, di cui non si è potuto tenere conto per mancata disponibilità dei dati¹²). Se l'obiettivo fosse, più plausibilmente,

Fig. 1 – Classi a tempo pieno
(percentuale sul totale)



Fonte: Sose, dati per fabbisogni standard.

¹¹ L'organico previsto per il relativo tempo scuola è stato calcolato moltiplicando il numero delle classi per il rispettivo tempo scuola settimanale e dividendo il monte ore settimanali così ottenuto per 22, ovvero il numero delle ore di insegnamento settimanale frontale nelle scuole primarie. Nel caso delle classi a tempo pieno, per ogni classe sono stati considerati due insegnanti.

¹² Il passaggio di classi a tempo pieno implicherebbe anche un incremento dei costi della mensa (a carico dei Comuni).

di portare in tutte le Regioni la percentuale di classi a tempo pieno al 50 per cento, il maggiore onere potrebbe scendere al 7 per cento circa (ipotizzando che diventino a tempo pieno prioritariamente le classi a 30 ore e poi, ove queste si esauriscano, quelle a 27 ore). La fissazione preliminare del LEP è pertanto fondamentale per la determinazione del livello di finanziamento. Tuttavia, si dovrebbe tenere conto della domanda del servizio, che come accennato è meno intensa laddove la partecipazione al mercato del lavoro è meno elevata, oltre a essere influenzata da aspetti culturali, che possono implicare preferenze per la cura dei bambini all'interno della famiglia¹³.

3. La capienza del gettito

In questo paragrafo ci si concentra sulle domande 2, 14 (ultima parte) e su parti delle domande 10 e 12.

Il DDL prevede, a fronte del trasferimento di materie o ambiti di materie alle Regioni, l'attribuzione di una o più compartecipazioni ai tributi erariali maturati sul territorio in misura tale da consentire lo svolgimento delle funzioni a esse connesse. La verifica della capienza del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle funzioni trasferibili presuppone la quantificazione della spesa associata a ciascuna funzione rientrante nelle materie o ambiti di materie potenzialmente oggetto di autonomia differenziata che, come accennato in precedenza, richiede, sul piano politico, l'individuazione del perimetro delle materie e delle funzioni trasferibili alle Regioni e la definizione degli eventuali relativi LEP e, sul fronte tecnico, la scelta e lo sviluppo delle necessarie metodologie..

In questo paragrafo ci si limita pertanto a fornire una prima, indicativa quantificazione della distribuzione regionale del gettito dei principali tributi erariali e, successivamente, riprendendo l'esempio della funzione istruzione, si presenta un esercizio in cui si mostra quale sarebbe l'aliquota di compartecipazione da fissare nelle singole Regioni per consentire il finanziamento della spesa sostenuta sul territorio allo stato attuale. Aliquote particolarmente elevate costituiscono un segnale dei limiti che la Regione potrebbe incontrare nel richiedere una o più forme di autonomia.

La prima quantificazione è stata realizzata – con riferimento al 2019¹⁴ – considerando esclusivamente i principali tributi: Irpef, Ires e IVA. Per l'Irpef è stata utilizzata la distribuzione regionale dell'imposta netta versata da tutti i contribuenti, disponibile nelle analisi delle

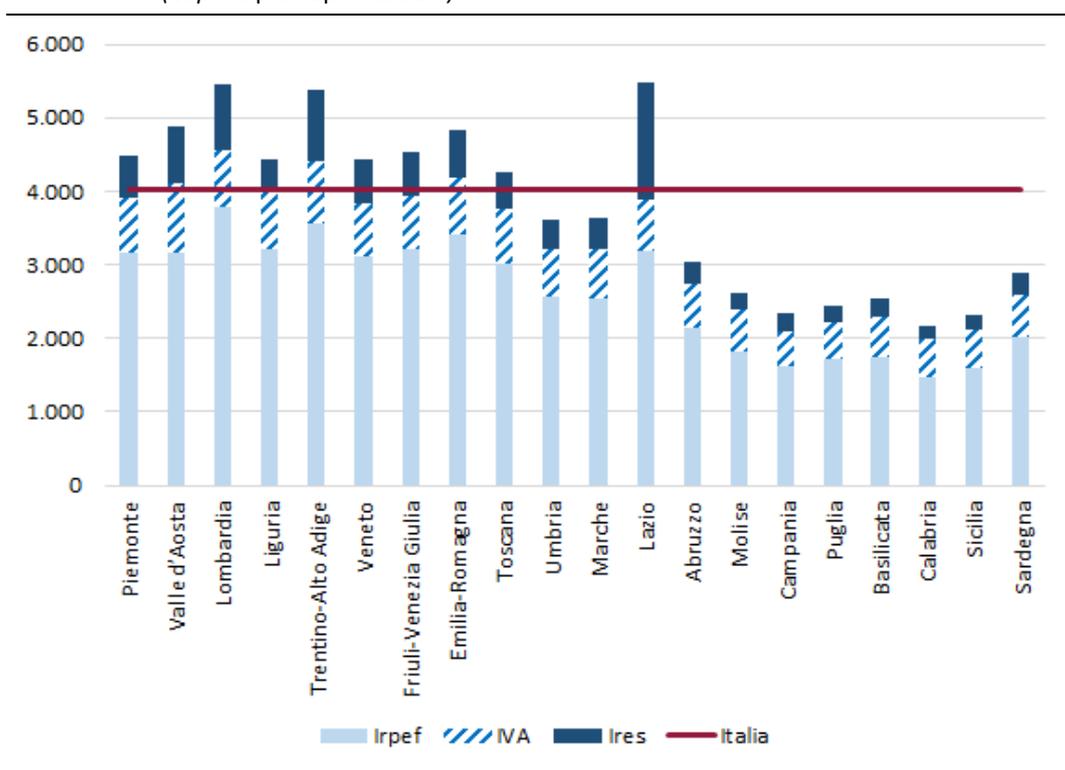
¹³ Ad esempio, con riferimento ai servizi di cura per l'infanzia, le motivazioni delle famiglie sono state esplorate in Dipartimento per le politiche della famiglia, Istat, Università Ca' Foscari Venezia e MIPA (2020), "[Nidi e servizi educativi per l'infanzia](#)", giugno. Va detto che in questo caso pesa sulle scelte delle famiglie l'età del bambino, in connessione con il desiderio di preservarne la salute, motivazione questa che non dovrebbe influire sulla domanda di tempo pieno nella fascia 6-10 anni.

¹⁴ Si è scelto il 2019 per evitare di riportare un'analisi condizionata dagli effetti delle crisi pandemica e inflazionistica.

dichiarazioni dei redditi di fonte MEF. Per l'Ires si è partiti ugualmente dalle dichiarazioni dei redditi, considerando il complesso delle società singole e di quelle appartenenti a gruppi, ma è stata effettuata una regionalizzazione *ad hoc* sulla base del riparto dell'IRAP (essenzialmente legata al costo del lavoro)¹⁵. Per l'IVA sono stati utilizzati i dati dell'Istat e la regionalizzazione è stata realizzata sulla base dei consumi finali delle famiglie, come accade per la compartecipazione destinata al finanziamento della sanità. I tre tributi così determinati, al netto degli importi della compartecipazione all'IVA (pari al 64,27 per cento¹⁶) già destinati al finanziamento della sanità, ammontano a circa 241 miliardi nel 2019.

La figura 2 mostra gli importi *pro capite* per singola Regione¹⁷, da cui emergono evidenze note legate alle caratteristiche economiche dei territori. Con l'eccezione del Lazio (che rappresenta un *outlier* in questo tipo di analisi), gli importi *pro capite* si riducono scendendo dal Nord verso il Centro e poi al Sud. Complessivamente, si passa da un massimo di quasi 5.500 euro a un minimo di circa 2.200. Il tributo più rilevante è l'Irpef,

Fig. 2 – Regionalizzazione dei principali tributi erariali del 2019 (RSO e RSS)
(importi pro capite in euro)



Fonte: elaborazioni su dati MEF, Analisi delle dichiarazioni dei redditi, e Istat.

¹⁵ Come dimostra il dibattito sulle riforme proposte in sede OCSE per la tassazione delle multinazionali, non esiste un criterio per la regionalizzazione dell'imposta sulle società che sia unanimemente condiviso. Il criterio del costo del lavoro rientra fra le *proxy* più utilizzate ed è previsto dal disegno di legge delega per la riforma fiscale come criterio di allocazione del gettito della sovrapposta all'Ires che dovrebbe sostituire l'IRAP una volta abolita.

¹⁶ Per il 2020 è salita al 70,14 per cento.

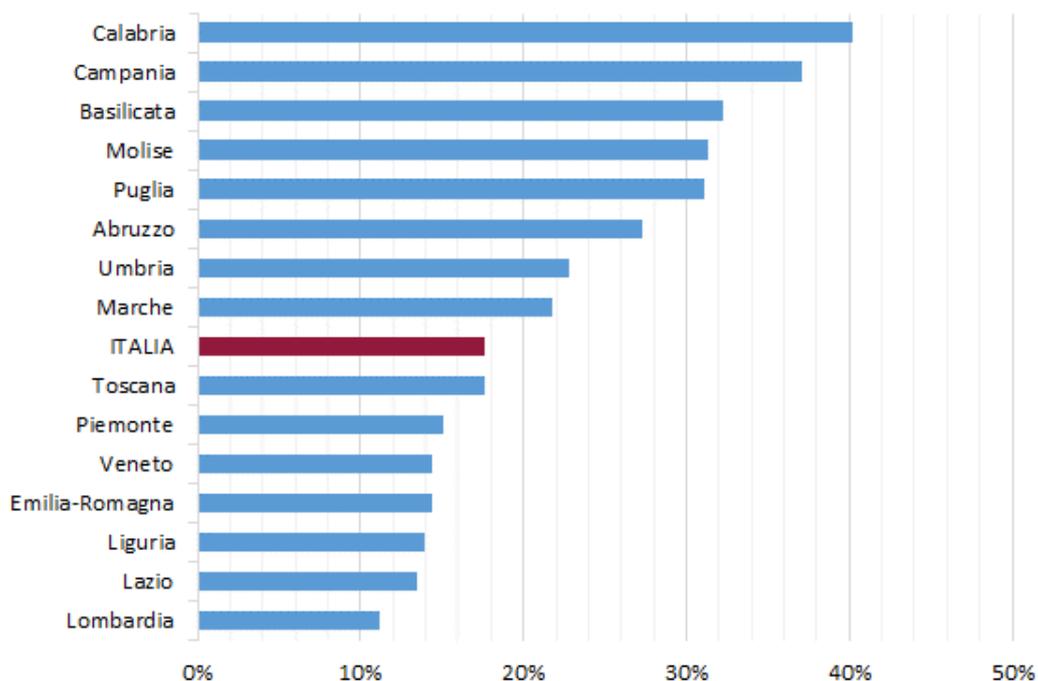
¹⁷ Coerentemente con i dati di gettito, che si riferiscono al 2019, è stata utilizzata la popolazione residente al 1° gennaio 2019.

mentre gli altri due sostanzialmente si equivalgono, con una leggera predominanza dell'IVA sull'Ires, ma non in tutte le Regioni. L'Ires, comunque, risulta più differenziata sul territorio degli altri due tributi.

Già da questa semplice ricognizione emerge che vi sono RSO per le quali la capienza del gettito è limitata e tale da rappresentare un ostacolo a eventuali richieste di autonomia.

A titolo esemplificativo, ripartendo dall'esempio della spesa per istruzione già utilizzato in precedenza, è possibile calcolare per ogni RSO l'aliquota di compartecipazione da applicare al gettito complessivo precedentemente regionalizzato per finanziare un livello di spesa pari a quello stimato del 2019. La figura 3 mostra che esse oscillerebbero tra circa l'11 per cento in Lombardia e il 40 per cento in Calabria, con tutte le regioni del Mezzogiorno al di sopra del 27 per cento. Si deve tuttavia tenere conto del fatto che 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.

Fig. 3 – Aliquote di compartecipazione per finanziare l'istruzione (RSO, dati 2019)



Fonte: elaborazioni su dati MEF, Analisi delle dichiarazioni dei redditi, e Istat, RGS, Spesa statale regionalizzata.

4. La dinamica dei fabbisogni e delle compartecipazioni

In questo paragrafo ci si concentra sulle domande 4, 9 (ultima parte), 14 (prima parte) e 15.

Innanzitutto va ricordato che il DDL prevede che le Intese possano avere una durata massima di dieci anni e siano rinnovate automaticamente a meno che lo Stato o la Regione esprimano una diversa intenzione almeno dodici mesi prima della scadenza. Questo implica la necessità di valutare se il meccanismo di copertura dei fabbisogni attraverso apposite aliquote di compartecipazione richieda periodici interventi di aggiornamento.

A tale proposito va ricordato che, al fine del finanziamento delle materie trasferite, il DDL dispone – come già accennato – che questo avvenga attraverso attribuzione alle RAD di compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale. Le aliquote di compartecipazione sarebbero determinate dalle singole Intese tra Stato e Regione in base alla quantificazione delle risorse (non solo finanziarie, ma anche umane e strumentali) prodotta dalla Commissione paritetica Stato-Regione, a sua volta costituita dall’Intesa. Pertanto, in base al DDL, sembrerebbe che la valutazione delle risorse venga effettuata successivamente alla definizione dell’Intesa. Non è chiaro invece che ruolo avrebbero la valutazione preliminare del Ministro dell’Economia e delle finanze e dei Ministri competenti per materia sull’atto di iniziativa della Regione, rivolta, secondo il DDL, anche all’individuazione delle risorse finanziarie da assegnare (in assenza della quale peraltro il negoziato dopo 30 giorni potrebbe comunque procedere) e le relazioni tecniche sullo schema di Intesa preliminare negoziato tra Stato e Regione e su quello definitivo.

Le risorse da trasferire, comunque, nel caso delle materie o ambiti di materie riferibili ai LEP (per l’individuazione delle quali è prevista una riserva di legge) sarebbero fissate al livello del fabbisogno standard, mentre negli altri casi sarebbero poste pari alla spesa storica. Sono contemplate sia la possibilità che la determinazione dei LEP, preliminare all’attuazione del regionalismo differenziato nelle materie potenzialmente oggetto di richieste di autonomia, richieda un finanziamento aggiuntivo rispetto alla situazione attuale, nel qual caso lo stanziamento delle relative risorse sarà indispensabile per consentire il trasferimento delle funzioni, sia la possibilità che successivamente all’approvazione dell’Intesa i LEP vengano rivisti, circostanza che comporterebbe la revisione delle risorse assegnate (e dunque dell’aliquota di compartecipazione). Tuttavia, non si tiene conto di altri possibili motivi di divaricazione, nel tempo, tra il fabbisogno standard e le risorse assegnate.

Va considerato che il fabbisogno standard, anche in assenza di provvedimenti normativi che influiscano sui LEP, non rappresenta un ammontare immutabile nel tempo, dipendendo da fattori relativi al numero di beneficiari e/o di prestazioni da garantire (ad esempio, l’evoluzione demografica, la variazione delle caratteristiche economiche delle famiglie in relazione a eventuali criteri selettivi basati sui mezzi, le scelte dei cittadini, ecc.), nonché dal costo dell’erogazione, anch’esso variabile nel tempo. Anche le risorse necessarie a garantire le funzioni non collegate ai LEP potrebbero variare nel tempo, ad esempio per mutamenti nella domanda di servizi.

Anche il gettito, una volta individuata l'aliquota di compartecipazione, non resta immutato sul territorio, ma evolve, data la struttura dell'imposta¹⁸, con le basi imponibili e con la capacità di riscossione.

A titolo esemplificativo, con la sola finalità di evidenziare la possibilità che si generi una differenza significativa fra gettito della compartecipazione ad aliquota fissa e fabbisogni, sono state confrontate, per il periodo 2012-19, per l'Italia¹⁹ e per le singole Regioni, le dinamiche del gettito dell'IVA, di quello dell'Irpef e della spesa per istruzione delle Amministrazioni centrali. Non è stato inserito il confronto con l'evoluzione dell'Ires perché la distribuzione di questa imposta a livello regionale resta piuttosto incerta, in assenza di informazioni sulla distribuzione dei profitti e di un metodo condiviso per attribuirli ai diversi territori. Si ricorda inoltre che tra i grandi tributi considerati l'Ires è quello meno stabile, essendo maggiormente soggetto al ciclo economico, e più sperequato, essendo più strettamente legato allo sviluppo delle attività economiche sul territorio (si veda il paragrafo 3). L'IVA²⁰ è stata ripartita tra le Regioni in base alla distribuzione dei consumi finali delle famiglie residenti e non residenti rilevati dall'Istat (dati di contabilità nazionale); per l'Irpef è stato assunto il dato regionalizzato di fonte MEF basato sulla residenza dei dichiaranti; per la spesa sono stati utilizzati i dati regionalizzati della RGS riferiti alla spesa statale, corrente e in conto capitale (si veda il paragrafo 1). Per i fabbisogni, in assenza di un LEP esplicito, si considera la spesa storica di consuntivo che, come argomentato in precedenza, lo Stato centrale eroga in tutto il Paese con i medesimi criteri, che rispondono a una serie di regole e parametri strutturali (ad esempio, il numero di alunni per classe, il numero di insegnanti di sostegno per alunni che ne necessitano, le ore di insegnamento per classe, le caratteristiche orografiche del territorio, i contratti collettivi di lavoro nazionali), malgrado alcune differenze tra Regioni (ad esempio, la percentuale di classi a tempo pieno, la percentuale di docenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato). Si osservi che alcune di queste differenze potrebbero in futuro essere oggetto di nuovi LEP e quindi di riequilibrio territoriale, come ipotizzato nell'esempio riportato nel paragrafo 2.

La figura 4 evidenzia le differenze tra l'andamento del gettito e quello della spesa storica nelle diverse Regioni e per il complesso del Paese²¹, posto pari a 100 il valore relativo al primo anno di osservazione. In media, tanto la spesa per istruzione quanto il gettito IVA sono diminuiti nel 2013 (arrivando entrambi al 98 per cento del livello rilevato nel 2012), mentre l'Irpef, stabile in quell'anno, si è ridotta dell'1 per cento nel 2014. L'andamento delle imposte risente dell'impatto del secondo picco della Grande Recessione (con

¹⁸ Il gettito di un'imposta progressiva, ad esempio, tende a crescere in misura più che proporzionale rispetto all'evoluzione delle basi imponibili.

¹⁹ Per il complesso delle Regioni con l'eccezione del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta, che gestiscono autonomamente il proprio sistema scolastico.

²⁰ Il valore complessivo del gettito è tratto dal dettaglio del Conto annuale delle Amministrazioni pubbliche dell'Istat.

²¹ Si veda la nota 19.

Fig. 4 – Dinamica del gettito IVA e Irpef e della spesa per istruzione (numeri indice, anno base 2012)

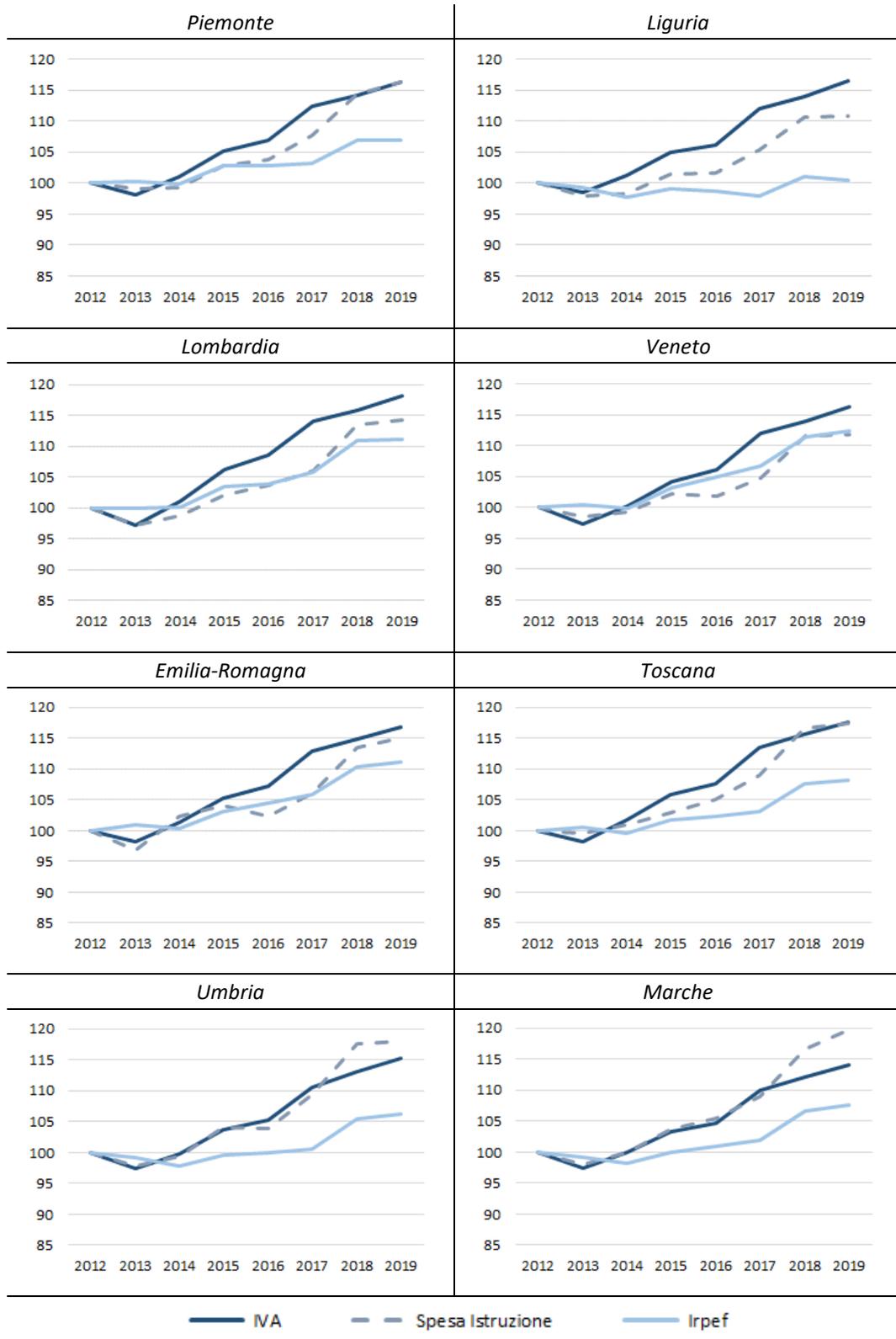
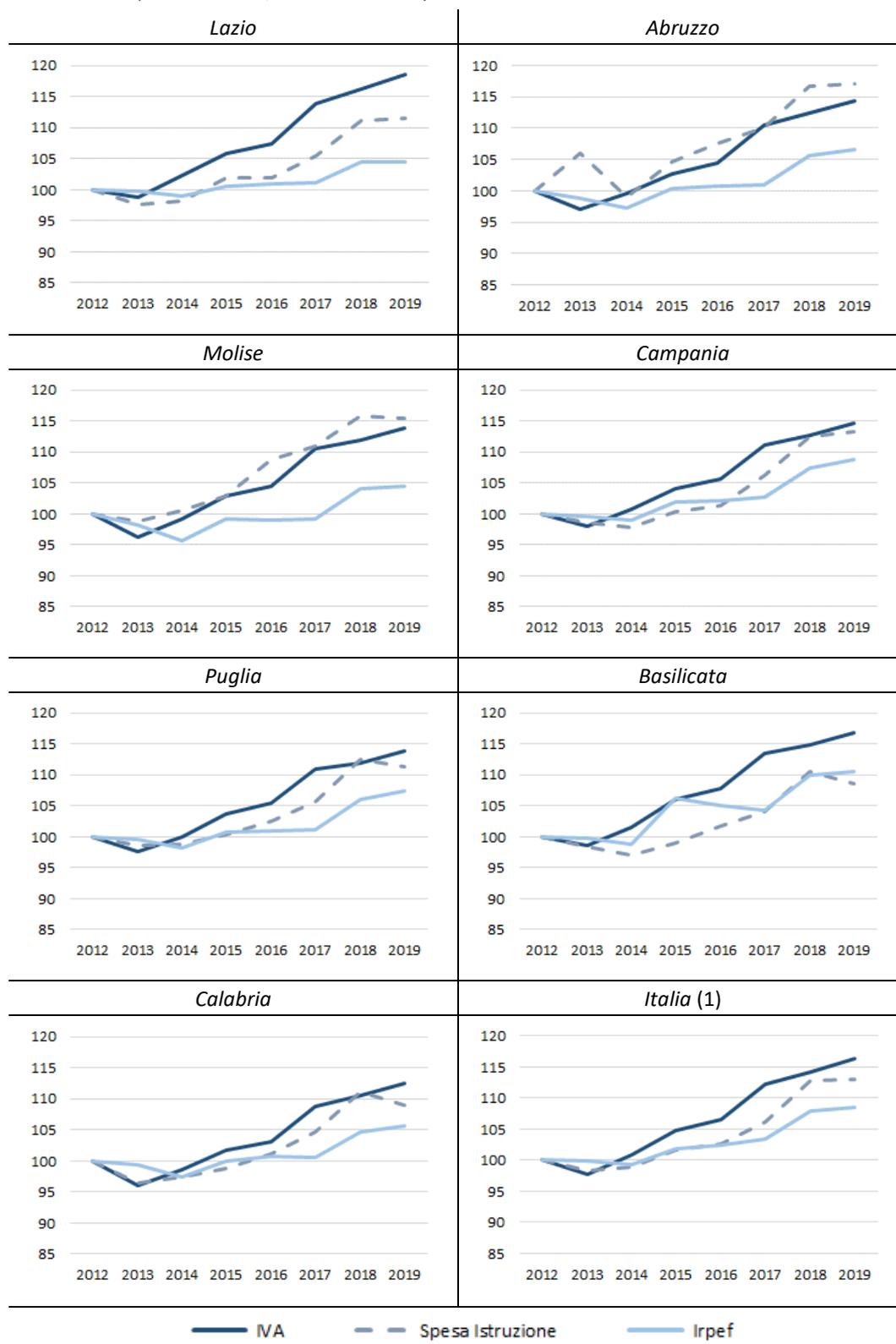


Fig. 4 – (segue) Dinamica del gettito IVA e Irpef e della spesa per istruzione (numeri indice, anno base 2012)



Fonte: RGS, "La spesa statale regionalizzata", anni 2011-2022, Istat e Ministero dell'Economia e delle Finanze. (1) Sono considerate tutte le Regioni con l'eccezione del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta, che gestiscono autonomamente il proprio sistema scolastico.

qualche ritardo per l'Irpef, dato il meccanismo di pagamento²²) e sulla spesa probabilmente si osservano ancora limitati effetti dei ridimensionamenti decisi con la cosiddetta "riforma Tremonti-Gelmini".

La spesa è poi aumentata fino al 2018 (del 13 per cento), anche per effetto dell'introduzione della riforma "La buona scuola" (L. 107/2015 e successivi decreti delegati) e del rafforzamento dell'Università²³, e si è stabilizzata nel 2019. L'evoluzione della spesa risulta diversificata tra le Regioni. Alcune di queste presentano un aumento complessivo superiore alla media (quelle del Centro-Nord, con l'eccezione della Liguria, del Veneto e del Lazio), con il massimo (20 per cento) raggiunto nelle Marche; in altre si riscontra una crescita inferiore (quelle del Mezzogiorno, tranne Abruzzo, Molise e Campania, che si colloca sulla media).

L'andamento della spesa per istruzione nelle Regioni è fortemente condizionato dall'evoluzione demografica, che influisce sul numero di iscritti ai diversi ordini di studio.

La tabella 5 mostra che la diminuzione delle fasce giovanili della popolazione in media nazionale ha colpito, nel periodo 2015-19 (per il quale sono disponibili i dati Istat), principalmente la scuola dell'infanzia, seguita dalla primaria, mentre ha appena sfiorato la secondaria di primo grado e non è ancora arrivata a toccare la secondaria di secondo grado. Tuttavia, per tutti gli ordini scolastici l'effetto è stato maggiore in alcune Regioni, in particolare quelle meridionali, dove già entrambi i livelli della scuola secondaria risentono significativamente del fenomeno.

L'evoluzione della spesa è poi influenzata da una serie di altri fattori che producono effetti differenziati tra Regioni e che non possono essere approfonditi in questa sede quali, ad esempio, l'andamento della quota di insegnanti precari, le modifiche nell'età media dei docenti, le variazioni nel numero di insegnanti di sostegno, i provvedimenti di riorganizzazione della rete scolastica e la loro applicazione da parte delle Regioni.

Anche per quanto riguarda i corsi universitari nel periodo 2012-17 si osserva nel complesso una riduzione del numero di iscritti alle Università pubbliche (tab. 6), anche se alcune Regioni del Nord riescono ad accrescerlo (Piemonte e Lombardia). Le Regioni con maggiore perdita di iscritti sono Abruzzo, Puglia, Basilicata, Umbria e Calabria. Anche nel caso dell'Università, l'evoluzione della spesa risente poi di altri aspetti, essendo condizionata dal meccanismo di finanziamento, basato in parte sul costo standard per studente, in parte anche sulla considerazione di altri fattori (elementi perequativi o premiali, meccanismi per la stabilizzazione e il reclutamento di personale, altri incentivi e programmi specifici, interventi in favore degli studenti, altre norme particolari, tra cui quelle relative ai Dipartimenti di eccellenza).

L'aumento del gettito IVA in media è stato maggiore di quello della spesa (16 per cento) e la variazione complessiva oscilla tra il 13 per cento della Calabria e il 19 per cento del Lazio. Quanto all'Irpef, la sua crescita è stata inferiore a quella della spesa, con un valore a fine periodo superiore dell'8 per cento rispetto al dato del 2012. Le Regioni con un'evoluzione più lenta sono la Liguria, che a fine periodo recupera appena il livello del

²² Basato su acconti calcolati sulla competenza dell'anno precedente e saldi.

²³ Il Fondo di finanziamento ordinario delle Università, sostanzialmente stabile tra il 2012 e il 2017 (se si eccettua l'anno 2013, in cui è risultato più basso), è successivamente aumentato da 7 a 8,2 miliardi tra il 2017 e il 2021 (7,4 nel 2019).

2012, e il Lazio (con un aumento del 4 per cento), mentre l'incremento maggiore si riscontra in Veneto (12 per cento).

Tab. 5 – Numero di iscritti alle scuole pubbliche per ordine scolastico e per RSO
(variazioni percentuali 2015-19)

	Infanzia	Primaria	Secondaria di I grado	Secondaria di II grado
Italia	-10,6	-3,6	-1,0	0,2
Piemonte	-9,5	-3,0	-0,5	2,8
Liguria	-9,1	-2,9	-0,1	1,5
Lombardia	-8,9	-0,7	2,8	3,4
Veneto	-11,1	-3,7	0,3	0,4
Emilia-Romagna	-8,3	0,0	4,3	5,6
Toscana	-8,0	-1,4	3,1	4,8
Umbria	-10,0	-4,0	3,6	1,2
Marche	-11,9	-1,9	0,1	-1,0
Lazio	-8,9	-1,6	2,1	0,5
Abruzzo	-9,2	-2,5	-1,1	-2,8
Molise	-8,2	-9,1	-6,9	-9,4
Campania	-14,1	-7,5	-5,2	-2,1
Puglia	-13,5	-7,2	-7,1	-4,6
Basilicata	-11,7	-9,5	-9,0	-2,9
Calabria	-13,9	-7,2	-4,7	-5,0

Fonte: elaborazioni su dati Istat, *dataset* scuole.

Tab. 6 – Numero di iscritti a corsi universitari per RSO
(variazioni percentuali 2012-17)

Sede didattica	Variazione
Italia	-9,3
Piemonte	5,5
Liguria	-8,5
Lombardia	1,4
Veneto	-1,1
Emilia-Romagna	-4,2
Toscana	-8,2
Umbria	-19,3
Marche	-8,0
Lazio	-12,3
Abruzzo	-25,5
Molise	-16,3
Campania	-10,7
Puglia	-19,7
Basilicata	-19,3
Calabria	-19,0

Fonte: elaborazioni su dati Istat, *dataset* iscritti all'università.

In definitiva, la figura 4 – che mostra le differenti dinamiche delle spese e delle entrate nelle diverse Regioni – evidenzia che il gettito IVA solo in qualche anno e per qualche Regione si sovrappone alla spesa, spesso collocandosi più in alto, oppure, in alcuni anni (in particolare nel 2013, per la crisi economica in atto in quel momento) e con maggiore frequenza in alcune Regioni, più in basso. Il gettito Irpef invece si colloca nella maggior parte dei casi al di sotto della spesa a partire dal 2014 (in alcune Regioni solo dal 2017). La dinamica di questa imposta e quella della spesa per istruzione sono invece più simili in Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Basilicata (in quest'ultima Regione tuttavia nel biennio 2015-16 il gettito cresce molto più della spesa).

Se la materia istruzione fosse stata completamente attribuita a tutte le Regioni, scegliendo per il relativo finanziamento un'aliquota di compartecipazione all'IVA invariabile nel tempo, queste avrebbero ottenuto complessivamente un gettito maggiore di quanto necessario a finanziare la spesa per la materia considerata (utilizzabile senza vincolo di destinazione), sottraendolo alle altre materie ancora nella competenza statale. Invece, nella programmazione finanziaria nazionale, l'incremento di gettito che eccede quello della spesa per istruzione sarebbe potuto essere destinato a finanziare altre materie il cui fabbisogno risulta maggiormente in crescita, oppure nuovi programmi di spesa, o ancora a ridurre il disavanzo.

Al contempo alcune Regioni, in alcuni anni, non avrebbero disposti di risorse sufficienti a coprire il fabbisogno.

Nel caso invece di attribuzione della materia solo ad alcune Regioni, l'incremento del gettito superiore a quello del fabbisogno avrebbe implicato una riduzione delle risorse disponibili, complessivamente, per finanziare le altre materie e anche la stessa materia istruzione nelle Regioni non RAD.

Sarebbe stato dunque necessario un adeguamento delle aliquote in base alle necessità delle singole Regioni, per garantire, da un lato, il finanziamento del fabbisogno per l'istruzione in tutte le Regioni in tutti gli anni e, dall'altro lato, l'assenza di impatto sulle risorse destinate alle altre materie, date le scelte allocative.

Se invece si fosse finanziata la spesa per istruzione con una compartecipazione all'Irpef le risorse si sarebbero rivelate complessivamente insufficienti nel periodo di osservazione, nell'insieme delle RSO, ma anche nelle singole Regioni, con l'eccezione del Veneto e della Basilicata. Guardando all'evoluzione nel tempo, il divario si rafforza progressivamente, man mano che la spesa riprende a crescere dopo la riduzione del 2013.

Va infine considerato che, nell'ambito delle materie rilevanti ai fini dell'autonomia differenziata, potrebbero rientrare, nel caso di specifiche richieste delle Regioni, anche funzioni fondamentali attualmente svolte dalle Amministrazioni decentrate. Esempi sono rappresentati dal fondo di finanziamento ordinario per le università o dai trasferimenti agli Enti locali, assegnati tenendo conto dei fabbisogni standard. Poiché in questi casi il

finanziamento avviene attraverso trasferimenti dallo Stato, anche con obiettivi perequativi, basati su criteri periodicamente aggiornati, la cristallizzazione di un'aliquota di compartecipazione risulterebbe problematica, come discusso successivamente nel paragrafo 6.

5. I differenziali di finanziamento della sanità

In questo paragrafo ci si concentra sulla domanda 16.

Il riparto dei finanziamenti per la sanità tra le RSO²⁴ è regolato dal D.Lgs. 68/2011 e si fonda sostanzialmente su un criterio pro-capite, parzialmente pesato con l'età (i pesi dipendono dai consumi per fascia di età)²⁵.

Dal 2023 verranno introdotti nuovi criteri di riparto, da affiancare a quelli già in essere, basati su indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili per definire i bisogni sanitari delle Regioni (come richiesto dalla L. 662/1996²⁶ e confermato dal Patto per la salute 2014-16²⁷), interpretati come parametri da riferire principalmente alle condizioni socio-economiche della popolazione, considerate una *proxy* del fabbisogno sanitario²⁸. In particolare, si è deciso di distribuire il 98,5 per cento dei fondi secondo i criteri adottati negli anni precedenti, lo 0,75 per cento sulla base dei tassi di mortalità e il

²⁴ Le RSS finanziano autonomamente il proprio Servizio sanitario regionale (SSR) – la Sicilia solo in parte –, dunque le quote di finanziamento ordinario attribuite a queste Regioni rappresentano solamente l'ammontare da conferire obbligatoriamente al SSR per l'erogazione dei LEA.

²⁵ L'individuazione delle Regioni *benchmark*, che devono soddisfare determinate condizioni in termini di equilibrio di bilancio, garanzia dei LEP e qualità dei servizi, non influisce in pratica sul riparto, in quanto nel meccanismo di calcolo i costi standard registrati in queste Regioni finiscono per rappresentare una costante moltiplicativa che non incide sulle quote di distribuzione del finanziamento.

²⁶ La L. 662/1996 prevedeva l'introduzione di un nuovo sistema di pesi volto a tenere maggiormente conto dei bisogni sanitari territoriali (considerando i tassi di mortalità della popolazione, indicatori relativi a particolari situazioni territoriali utili a definire i bisogni di salute delle regioni e indicatori epidemiologici territoriali).

²⁷ Il Patto per la salute 2014-16, oltre a richiamare i criteri di pesatura già previsti dalla L. 662/1996, richiedeva l'adozione di forme di incentivo a un uso più efficiente delle risorse (revisione dei criteri dei costi standard e dei fabbisogni standard tenendo conto delle tendenze di miglioramento nel raggiungimento degli standard di qualità). Con riguardo a quest'ultimo aspetto, la questione è stata ancora rinviata, per affrontarla successivamente utilizzando gli indicatori del Nuovo sistema di garanzia per il monitoraggio dei Livelli essenziali di assistenza.

²⁸ Intesa Stato-Regioni del 21 dicembre 2022, rep. atti n. 283/CSR, e decreto del Ministro della salute del 30 dicembre 2022. È ampiamente riconosciuto che le condizioni sociali influiscono sullo stato di salute. Il rapporto tra tenore di vita e domanda di assistenza sanitaria è influenzato da elementi quali il livello di istruzione, le condizioni economiche, la percezione del proprio stato di salute, le preferenze individuali, gli stili di vita, i valori etici, la medicalizzazione della società, nonché dalla pubblicità di prodotti e servizi sanitari. Le disuguaglianze di salute sono sempre più al centro dell'attenzione e sono state discusse ampiamente le questioni delle relative cause e dei modi per ridurle (Marmot, M. (2015), "The Health Gap: The Challenge of an Unequal World", Londra, Bloomsbury). Le differenze di salute legate alle condizioni di vita possono produrre divergenze nei consumi e nella spesa tra le Regioni, di cui va tenuto conto nella distribuzione dei finanziamenti. Per evidenze sull'Italia si vedano, tra gli altri, Agenas (2010), "Criteri per il riparto del fabbisogno sanitario", Rapporto commissionato dalla Conferenza delle Regioni e Province Autonome, C. Cislighi (a cura di), 30 Aprile, Istat, "Indagini multiscope sulle famiglie" e Istat, "Atlante italiano delle disuguaglianze di mortalità per livello di istruzione".

restante 0,75 per cento sulla base di un indice composito costituito da tre indicatori – l’incidenza della povertà relativa individuale, il livello di bassa scolarizzazione e il tasso di disoccupazione – ciascuno con lo stesso peso.

Per il 2022 valeva ancora la metodologia precedente, che prevedeva l’applicazione di criteri di ripartizione specifici per le diverse aree dell’assistenza sanitaria: popolazione pesata per fasce d’età per l’assistenza medica specialistica e per il 50 per cento dell’assistenza ospedaliera; popolazione effettiva (quota capitaria semplice) per il rimanente 50 per cento e per tutte le altre aree, con l’eccezione dell’assistenza farmaceutica; per quest’ultima, stesse proporzioni dell’insieme delle altre aree (infatti, essendo previsto un tetto di spesa pari a una quota del finanziamento totale, ogni Regione ha diritto a un importo pari al tetto di spesa). Tuttavia, per il 2022 è stato stabilito transitoriamente di ripartire solamente l’85 per cento del finanziamento indistinto nella maniera appena descritta, applicando al rimanente 15 per cento il criterio della quota capitaria.

Inoltre, per pervenire al cosiddetto finanziamento indistinto, pari a 119,7 miliardi nel 2022, si devono aggiungere alcune somme relative a interventi specifici (ad esempio, il fondo per l’abolizione del cosiddetto *superticket*, ovvero la quota di 10 euro per ricetta sull’assistenza specialistica e diagnostica, e il finanziamento per il recupero delle liste di attesa) per un totale di 2,3 miliardi. Si ricorda poi che sommando ancora il finanziamento vincolato a specifici obiettivi (ad esempio, le borse di studio per i corsi di medicina generale) per poco più di 600 milioni, quello finalizzato per Regioni già ripartito (che comprende, ad esempio, la copertura del cosiddetto *bonus* psicologico) per quasi 60 milioni e quello vincolato da ripartire (ad esempio per la formazione dei medici specialisti) per 4,3 miliardi, nonché l’accantonamento per le cosiddette quote premiali, per quasi 504 milioni, si perviene al fabbisogno complessivo 2022, determinato in 125,2 miliardi.

Soffermandosi ora sul finanziamento totale indistinto, si osserva che questo viene assicurato, per le RSO, attraverso i ricavi e le entrate proprie delle aziende sanitarie (determinati in modo convenzionale²⁹), che comprendono le compartecipazioni a carico dei cittadini e i ricavi dell’*intramoenia*, le entrate relative all’IRAP e all’addizionale Irpef e la compartecipazione all’IVA. Quest’ultima è fissata di anno in anno in modo da coprire la differenza tra il totale indistinto e le altre fonti di finanziamento e il riparto viene effettuato affinché sia assicurato a ogni Regione il fabbisogno standard³⁰. Si aggiunge poi, per ogni Regione, il saldo, positivo o negativo, della mobilità interregionale.

Focalizzando l’attenzione sul finanziamento indistinto di 119,7 miliardi e sulla differenza tra la parte spettante alla Puglia e quella attribuita all’Emilia-Romagna, nella tabella 7 si

²⁹ L’importo è stato definito da un’Intesa fra lo Stato e le Regioni e non segue l’evoluzione delle entrate effettive (si veda [Ministero della Salute](#)).

³⁰ Il gettito, ripartito tra le Regioni in base ai consumi delle famiglie, è soggetto a perequazione tra le stesse Regioni.

Tab. 7 – Le differenze di finanziamento tra le Regioni Emilia-Romagna e Puglia nel 2022

	Totale indistinto ante mobilità	Popolazione al 1° gennaio 2021	Totale indistinto ante mobilità <i>pro capite</i>	<i>Pro capite</i> secco	Ripartizione in base al <i>pro capite</i> secco	Differenza rispetto al <i>pro capite</i> secco	Saldo mobilità inter-regionale
Emilia-Romagna	9.053.491.294	4.438.937	2.040	2.021	8.971.674.326	81.816.967	300.096.511
Puglia	7.895.417.298	3.933.777	2.007	2.021	7.950.679.660	-55.262.361	-124.874.110
Differenza	1.158.073.995	505.160	32	0	1.020.994.667	137.079.329	
Italia	119.724.161.744	59.236.213	2.021	2.021	119.724.161.744	0	

Fonte: elaborazioni sul riparto 2022.

osserva che la seconda è più elevata della prima, con una differenza di 1,158 miliardi, ovvero 32 euro *pro capite*. La differenza complessiva tra le due Regioni dipende dalle diverse popolazioni e, in parte minore, dalla pesatura per età. In particolare, la popolazione dell'Emilia-Romagna, secondo i dati utilizzati ai fini del riparto 2022 (riferiti al 1° gennaio 2021), risulta più elevata per circa mezzo milione di abitanti e ciò spiega più di un miliardo del *gap* tra le due Regioni (come si può calcolare applicando alla differenza di popolazione un finanziamento pro-capite pari alla quota capitaria secca). L'ulteriore differenza di 137 milioni dipende dall'utilizzo di quote pro-capite parzialmente pesate con l'età e può essere calcolata confrontando, per le due Regioni, il riparto effettivo con quello che si sarebbe determinato in caso di applicazione di una quota pro-capite uniforme. I nuovi criteri di riparto che saranno applicati dal 2023, attribuendo rilevanza ad aspetti sociali, potrebbero in parte compensare gli effetti della pesatura per età.

Si osservi che, malgrado le entrate proprie siano più elevate in Emilia-Romagna rispetto alla Puglia, dal momento che un gettito convenzionale di questa voce è considerato nell'ambito del finanziamento indistinto – e dunque ai fini della determinazione, per differenza, della parte di finanziamento da assicurare attraverso la compartecipazione al gettito IVA – solo le variazioni rispetto alla misura convenzionalmente stabilita possono implicare un effetto ulteriore sul finanziamento complessivo delle Regioni.

Infine, la mobilità interregionale ha garantito all'Emilia-Romagna ulteriori risorse per circa 300 milioni nel 2022, a fronte di un onere di 125 milioni per la Puglia, e questo produce una differenza di 425 milioni tra le disponibilità delle due Regioni.

La mobilità passiva riguarda prestazioni che devono comunque essere coperte dalla Regione di residenza anche se vengono rese da parte dei SSR di altre Regioni. Questo fenomeno, che sarebbe fisiologico se riguardasse limitati casi di prestazioni molto specialistiche, fornite solo da un piccolo numero di strutture sul territorio nazionale, presenta in generale in Italia dimensioni abnormi, in quanto rispecchia anche gli squilibri infrastrutturali e le differenze qualitative nei servizi, che a loro volta possono discendere, oltre che dalle stesse carenze in termini di strutture sanitarie disponibili, da problemi di organizzazione e gestione e/o da carenze, ad esempio, di personale, eventualmente legate anche alle misure di governo della spesa imposte con i piani di rientro.

6. Le altre tematiche

In questo paragrafo ci si concentra sulle domande 5, 6, 7, 8, 11 (parte), 12 (parte) e 17, che affrontano tematiche differenti tra loro.

Problematiche relative al coordinamento tra livelli di governo nella programmazione di bilancio

La programmazione di bilancio implica la fissazione di obiettivi annuali per l'indebitamento netto e per il debito delle Amministrazioni pubbliche nel loro complesso nel rispetto di regole nazionali ed europee. Essi rispecchiano scelte di politica economica decise dal governo centrale e approvate dal Parlamento che si riflettono sui territori. Al raggiungimento di tali obiettivi concorrono i diversi livelli di governo (art. 119 della Costituzione).

L'introduzione di forme di autonomia differenziata influirebbe sulla programmazione di bilancio sotto diversi aspetti.

Innanzitutto, si potrebbe generare un deciso aumento della complessità delle relazioni tra livelli di governo che inciderebbe sul loro coordinamento in maniera tanto più rilevante quanto maggiore sarà l'ammontare delle risorse coinvolte nel processo.

Inoltre, qualora le RAD assumessero il controllo su quote significative della spesa pubblica e del gettito dei tributi, potrebbe in generale risultare indebolita la capacità del governo centrale di rispondere in maniera tempestiva a necessità urgenti che si manifestassero, come accaduto negli ultimi anni, a livello sia nazionale sia sovranazionale. A obiettivi dati, risulterebbe infatti ridotta la possibilità di reperire immediatamente risorse sia dal lato della spesa (essendo una parte di essa decentrata alle RAD), sia dal lato delle entrate (dato che parte degli incassi sarebbe veicolata automaticamente, via compartecipazione, alle RAD). In tale contesto, sarebbe opportuno almeno prevedere, analogamente a quanto fatto per il concorso alla finanza pubblica delle RSS, la possibilità per lo Stato di modificare unilateralmente le aliquote di compartecipazione al gettito entro limiti prefissati e per un tempo limitato, per far fronte in modo adeguato a eccezionali esigenze di finanza pubblica o per poter impostare – nel caso in cui divengano necessarie – manovre straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio dei conti pubblici. Inoltre, l'attuazione delle politiche pubbliche, coinvolgendo diversi livelli di governo su uno spettro più ampio di funzioni, potrebbe risultare più frammentata e potenzialmente non omogenea sul territorio.

Inoltre, come documentato in precedenti risposte, a fronte di aliquote di compartecipazione al gettito stabilite al momento dell'attribuzione delle ulteriori forme di autonomia e mantenute fisse nel tempo, le entrate devolute alle RAD con basi imponibili più dinamiche potrebbero con il passare degli anni risultare superiori alle spese

relative alle funzioni trasferite. Tali risorse in eccesso rimarrebbero nel territorio e sarebbero sottratte al governo centrale con due ordini di conseguenze.

In primo luogo, ne deriverebbero: 1) minori risorse per finanziare funzioni non trasferibili di particolare rilevanza quali, ad esempio, la previdenza sociale, anche alla luce delle pressioni che saranno generate dal progressivo invecchiamento della popolazione; 2) una minore capacità del governo centrale di attuare politiche di stabilizzazione del ciclo e di redistribuzione del reddito. Peraltro, relativamente a quest'ultimo aspetto, gli obiettivi del governo centrale potrebbero risentire di politiche attuate a livello locale con finalità in parte dissimili. Inoltre, a fronte di RAD che trattengono il gettito in eccesso nei propri territori, vi sarebbero minori risorse per il resto delle Amministrazioni pubbliche che, dati gli obiettivi di finanza pubblica, dovrebbero essere reperite con riduzioni di spesa, che potrebbero anche riguardare il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui al terzo, quinto e sesto comma, dell'articolo 119 della Costituzione, o aumenti dei tributi erariali, che si scaricherebbero sia sui cittadini della RAD – aumentando ulteriormente le disponibilità finanziarie di queste ultime, date le compartecipazioni – sia sui cittadini delle altre Regioni.

In secondo luogo, diverrebbe più complesso assicurare il controllo della spesa primaria netta³¹ finanziata da risorse nazionali che, in base alle nuove regole proposte dalla Commissione europea nell'ambito della riforma della *governance* della UE, rappresenterà l'unico indicatore che verrà utilizzato dalla Commissione europea per valutare il rispetto degli obiettivi programmati nell'ambito di un sentiero di consolidamento dei conti pubblici nel medio periodo. In particolare, può accadere che una RAD finisca per disporre di risorse in eccesso rispetto ai fabbisogni che, in assenza di vincoli di destinazione, potrebbero essere utilizzate per potenziare ulteriormente i servizi forniti sia nell'ambito delle funzioni trasferite, sia di altre. Questo potrebbe avvenire in diverse RAD, con livelli di complessità diversi in relazione alla numerosità e all'ampiezza delle funzioni decentrate. Ne deriverebbe un andamento della spesa del complesso delle Amministrazioni pubbliche difficilmente prevedibile e controllabile dal governo centrale, a meno che il vincolo della spesa primaria netta a livello nazionale non venisse imposto *tout court* alle singole Regioni. In questo caso, tuttavia, si potrebbe manifestare un ulteriore problema con riflessi potenzialmente restrittivi sulla finanza pubblica. Infatti in assenza di autonomia differenziata, eventuali risorse in eccesso rispetto alle esigenze di spesa in una Regione possono essere utilizzate sia per compensare situazioni opposte in altre Regioni, sia per ridurre il disavanzo del complesso delle Amministrazioni pubbliche. Con l'autonomia differenziata, per rispettare le nuove regole numeriche proposte, le maggiori entrate derivanti dall'andamento spontaneo delle basi imponibili in alcune RAD – non derivando da misure discrezionali – non potrebbero essere spese e pertanto rimarrebbero bloccate nel bilancio regionale, riducendo il disavanzo del complesso delle

³¹ Ossia la spesa pubblica totale al netto della spesa per interessi, della spesa ciclica per sussidi di disoccupazione, delle spese finanziate da sovvenzioni UE e tenendo conto dell'impatto finanziario delle misure discrezionali sul lato delle entrate.

Amministrazioni pubbliche, senza poter essere utilizzate per compensare situazioni diametralmente opposte in altre RAD.

Queste criticità potrebbero essere in parte superate qualora si prevedesse la rideterminazione periodica delle percentuali di compartecipazione al gettito erariale da parte del governo centrale, in linea con quanto avviene in campo sanitario.

Infine, l'attuazione dell'autonomia differenziata richiederebbe più efficaci forme di coordinamento multilivello della finanza pubblica nel corso del ciclo di bilancio per la definizione degli obiettivi di comparto e il loro monitoraggio.

Ripercussioni non finanziarie della differenziazione, in particolare quelle economiche sul settore privato e pubblico e sul piano degli investimenti

In base all'articolo 117 comma 3 della Costituzione l'autonomia differenziata può riguardare, tra le altre, materie come il commercio con l'estero, la tutela e la sicurezza del lavoro, le professioni, le reti di trasporto, la previdenza complementare e integrativa, il credito a carattere regionale. La proliferazione di normative differenziate a livello sub nazionale potrebbe rappresentare un ostacolo per le imprese e per gli individui con effetti negativi sull'attività economica.

In particolare, la frammentazione delle normative e la diversificazione delle politiche potrebbe avere effetti distorsivi sulla localizzazione e sulla scelta degli investimenti delle imprese – aggravando gli esistenti divari territoriali o potenzialmente creandone di nuovi – e comporterebbe difficoltà e ulteriori aumenti dei costi di adempimento per le imprese che operano su scala multi-regionale. Potrebbero risultare alterati i profili di concorrenzialità e competitività delle imprese.

Normative differenziate a livello regionale potrebbero essere di ostacolo anche ai lavoratori, alla loro formazione e mobilità, al riconoscimento di specifiche professionalità, con potenziali effetti sugli equilibri del mercato del lavoro.

Infine, il trasferimento alle Regioni di competenze quali, ad esempio, le grandi reti di trasporto, i porti e gli aeroporti potrebbe generare, nel caso di interessamento di due o più Regioni o di una minore efficienza nella gestione locale rispetto a quella nazionale, esternalità negative con effetti potenziali sull'intero paese. Peraltro, un'attenzione particolare meriterebbe il fatto che tra le materie potenzialmente oggetto di autonomia differenziata vi è la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, una materia di particolare interesse strategico nazionale e cruciale a fronte delle sfide che si pongono in merito alla transizione energetica.

Effetti sul bilancio dello Stato, in termini di economie di scala, derivanti dalla differenziazione

Come menzionato nell'Audizione dello scorso 6 giugno, a fronte della devoluzione di specifiche funzioni alle Regioni, andrebbero valutati i possibili maggiori costi per la pubblica Amministrazione nel suo complesso determinati dal minore sfruttamento delle economie di scala e di integrazione a livello nazionale. In particolare, le strutture dell'Amministrazione centrale non fornirebbero più i servizi oggetto di autonomia rafforzata in una parte del territorio nazionale mentre sarebbe necessario attivare nuovi servizi amministrativi a livello decentrato (i quali, peraltro, potrebbero sfruttare maggiori economie di integrazione). Vi sarebbe dunque una moltiplicazione di costi fissi nella gestione pubblica. Peraltro, il trasferimento delle funzioni implica anche quello delle risorse umane e strumentali necessarie per il loro svolgimento e non è detto che con quelle rimanenti lo Stato sia in grado di svolgere le stesse funzioni attualmente assicurate nelle Regioni che non richiedono maggiore autonomia. A fronte di tali costi andrebbero poi valutati i benefici in termini di efficienza e di benessere dei cittadini che potrebbero eventualmente determinarsi.

Il trasferimento di funzioni e delle necessarie risorse dovrebbe pertanto essere preceduto da un'analisi da cui emerga un effettivo miglioramento complessivo della gestione pubblica. La stessa Regione che voglia ottenere maggiori competenze in alcune materie dovrebbe, a monte, motivare la richiesta indicando i benefici che ne deriverebbero rispetto alla situazione centralizzata.

Il complesso di queste informazioni dovrebbe poi essere reso disponibile al Parlamento per istruire l'eventuale approvazione.

Riflessi della differenziazione sulla perequazione provinciale e comunale

L'autonomia differenziata potrebbe incidere sulla perequazione in modo diretto e in modo indiretto.

Il primo caso si verificherebbe qualora le RAD, nell'ambito della materia Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, chiedessero di determinare secondo propri criteri la ripartizione dei fondi perequativi tra i Comuni e tra le Province e Città metropolitane del proprio territorio. Questa possibilità era contemplata dalla legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale (L. 42/2009) che prevedeva l'istituzione nel bilancio delle Regioni di due fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province e delle Città metropolitane, alimentati da un fondo perequativo dello Stato finanziato dalla fiscalità generale. Una volta determinato l'ammontare dei fondi da parte dello Stato sulla base di indicatori di fabbisogno finanziario e infrastrutturale, le Regioni avrebbero dovuto avere la facoltà di ripartirli secondo valutazioni autonome dei fabbisogni finanziari e infrastrutturali.

Questa facoltà non è stata prevista dai decreti legislativi di attuazione della L. 42/2009 e attualmente il riparto fra i Comuni delle RSO e di Sicilia e Sardegna e fra Provincie e Città metropolitane viene determinato a livello centrale previo accordo nella Conferenza Stato-Città e Autonomie locali su proposta della Commissione per i fabbisogni standard.

Per quanto riguarda i Comuni la perequazione è attualmente realizzata attraverso il Fondo di solidarietà comunale che include una componente orizzontale e una verticale: la prima redistribuisce fra gli Enti il gettito standardizzato dei tributi propri; la seconda integra questo gettito standardizzato con risorse aggiuntive dal bilancio dello Stato³². I flussi perequativi variano annualmente sia perché nella legislazione è previsto un percorso di graduale superamento della spesa storica, sia a seguito delle revisioni periodiche dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali standard.

La richiesta di una o più Regioni di gestire con propri criteri il riparto fra gli Enti del proprio territorio sarebbe neutrale dal punto di vista finanziario per lo Stato e per gli Enti locali delle altre Regioni solo se il fondo regionale fosse ricalcolato ogni anno come somma dei trasferimenti perequativi spettanti ai singoli Enti sulla base dei criteri stabiliti centralmente. In altri termini, i fondi perequativi statali dovrebbero continuare a essere calcolati per ogni Comune, inclusi quelli delle RAD. Queste ultime, una volta ricevuti i fondi complessivamente spettanti ai propri Enti locali, potrebbero poi decidere di distribuirle fra questi secondo i propri criteri.

Se le risorse attribuite alle RAD per la perequazione seguissero regole diverse si determinerebbe un impatto sulle risorse degli Enti locali di tutte le altre Regioni. Se, ad esempio, le risorse fossero determinate al momento del trasferimento della funzione e poi congelate all'interno di una compartecipazione ad aliquota fissa, negli anni successivi gli Enti locali delle altre Regioni vedrebbero modificati i propri trasferimenti per due ordini di ragioni. Il primo è che si modificherebbe l'ammontare complessivo di risorse perequate, perché verrebbe a mancare la variazione che spetterebbe agli Enti locali della RAD. Il secondo è che anche a parità di risorse complessive si modificherebbe la distribuzione fra i singoli Enti: la perequazione dipende infatti dalla distanza relativa dei fabbisogni e delle capacità fiscali di ogni Ente rispetto alla media; se questa cambia, perché gli Enti delle RAD non vengono più considerati nel calcolo, cambieranno anche le distanze e i relativi trasferimenti.

Occorre poi ricordare che, dato che i meccanismi perequativi hanno una componente orizzontale, alcuni Enti locali contribuiscono con le proprie risorse al finanziamento del fondo e quindi anche alla perequazione di altri Comuni di una Regione diversa dalla propria. Si può verificare quindi il caso in cui gli Enti locali di una Regione siano complessivamente dei finanziatori della perequazione. In questo caso, per acquisire

³² Si veda l'Audizione su Fabbisogni e capacità fiscali standard - Distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, effetti sul sistema perequativo e prospettive di modifica, Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 24 novembre 2016.

autonomia sui criteri perequativi nel proprio territorio, la Regione dovrebbe continuare a garantire allo Stato le risorse necessarie a finanziare la perequazione decisa a livello nazionale.

Nel caso dei fondi perequativi delle Province e delle Città metropolitane, istituiti dalla legge di bilancio 2021³³, valgono considerazioni analoghe ma con una differenza sostanziale: la componente orizzontale dei fondi non redistribuisce risorse ma rialloca il concorso netto alla finanza pubblica. In altri termini tutte le Province e le Città metropolitane conferiscono risorse proprie ai fondi perequativi. Di conseguenza l'attribuzione di autonomia nella gestione di questi fondi richiederebbe sempre un trasferimento di risorse dalle RAD allo Stato.

L'impatto indiretto potrebbe realizzarsi qualora dopo il trasferimento alle RAD di funzioni in materie diverse dal Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario la compartecipazione al gettito superasse il fabbisogno di spesa. Come già argomentato, questo si tradurrebbe in una riduzione di risorse per il bilancio statale che potrebbe incidere sulla capacità dello Stato di adeguare la componente verticale della perequazione all'evoluzione dei fabbisogni.

Nelle eventualità in cui si ravvisasse una lacuna normativa, quali modifiche si intende proporre?

Si premette che non rientra tra i compiti istituzionali attribuiti all'UPB quello di avere un ruolo propositivo dal punto di vista normativo. Quindi in questa risposta ci si limita a indicare i punti del DDL che secondo l'UPB andrebbero chiariti o integrati. Si tratta peraltro di indicazioni già fornite nell'ambito dell'Audizione dello scorso 6 giugno che vengono qui riassunte.

Con riferimento agli aspetti procedurali, nel DDL viene riconosciuta la necessità di fornire preventivamente al Parlamento l'informazione necessaria per una piena valutazione delle implicazioni finanziarie delle Intese bilaterali tra Governo e Regione, richiedendo che sia lo schema preliminare sia il testo definitivo vengano corredati da una relazione tecnica (articolo 2, comma 3). Dovrebbe tuttavia essere chiarita l'apparente incongruenza con l'articolo 5 che assegna il compito di determinare le necessarie risorse umane, strumentali e finanziarie alla Commissione paritetica Stato-Regione che dovrebbe operare soltanto dopo l'approvazione dell'Intesa da parte del Parlamento. Occorre peraltro considerare che il trasferimento delle risorse è solo uno degli effetti dell'attribuzione di ulteriori forme di autonomia e per molte funzioni, quali quelle di natura organizzativo-regolamentare, potrebbe essere del tutto irrilevante. Per consentire al Parlamento di avere un quadro

³³ Si veda l'[Audizione](#) della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 5 maggio 2022.

completo dei possibili effetti delle Intese sarebbe opportuno fornire anche informazioni sulle motivazioni sottostanti le richieste regionali e sugli esiti attesi sia per la Regione interessata, in termini di maggiore efficienza ed efficacia che l'autonomia potrebbe garantire alla luce delle proprie specificità, sia per il resto del Paese, considerando, ad esempio, eventuali necessità di riorganizzazione e coordinamento dei servizi statali e le ricadute sugli oneri di adempimento per privati operanti in più regioni. Sarebbe in altre parole opportuno che la relazione tecnica contenesse tutti gli elementi per consentire al Parlamento di valutare i costi e i benefici derivanti dal trasferimento di funzioni.

Sul piano finanziario l'aspetto più significativo riguarda i criteri di determinazione delle risorse da trasferire alle RAD. Coerentemente con i principi generali della L. 42/2009 di attuazione del federalismo simmetrico si prevede una distinzione fra le materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale e il resto delle materie previste dal terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione. Per le prime, il trasferimento è condizionato alla determinazione dei LEP e la quantificazione dovrà essere basata su costi e fabbisogni standard. Per le seconde, per il cui trasferimento non sono previsti vincoli, i costi saranno determinati sulla base della spesa storica. Il disegno di legge non specifica, tuttavia, i criteri relativi all'evoluzione delle risorse a disposizione delle RAD nel tempo al fine del rispetto dei principi costituzionali e di quelli contenuti nel disegno di legge stesso. La revisione periodica delle compartecipazioni non è esplicitamente prevista ma neanche esclusa dato che il comma 5 dell'articolo 7 stabilisce che la Commissione paritetica debba procedere a una valutazione annuale degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle ulteriori forme di autonomia. Tale ricognizione appare tuttavia finalizzata a una informativa alla Conferenza unificata e non sembra funzionale a una revisione della compartecipazione. Il comma 3 dell'articolo 3 disciplina un caso specifico di revisione nell'eventualità di determinazione di ulteriori LEP o di modifica di quelli esistenti. Nessuna indicazione specifica è presente per quanto riguarda le funzioni in cui non siano presenti LEP. Nel caso in cui la compartecipazione avesse una dinamica inferiore al fabbisogno sarebbe necessario integrarla per assicurare le risorse necessarie secondo il dettato del terzo comma dell'articolo 119 della Costituzione. La correzione sarebbe parimenti necessaria nel caso in cui la dinamica della compartecipazione eccedesse quella del fabbisogno. Qualora non prevista, infatti, le RAD disporrebbero di risorse in eccesso rispetto a quelle che sarebbero state garantite dalla fornitura statale. Di conseguenza, vi sarebbero meno risorse per il resto delle Amministrazioni pubbliche che, dati gli obiettivi di finanza pubblica, dovrebbero essere reperite con riduzioni di spesa, che potrebbero anche riguardare il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui al terzo, quinto e sesto comma, dell'articolo 119 della Costituzione, o aumenti dei tributi erariali che si scaricherebbero sia sui cittadini della RAD – aumentando ulteriormente le disponibilità finanziarie di queste ultime – sia sui cittadini delle altre Regioni. Quindi occorrerebbe esplicitare meglio se la compartecipazione una volta stabilita debba rimanere fissa o possa variare e con quale periodicità. In quest'ultimo caso, andrebbe

inoltre specificato l'organo competente per la determinazione dell'aliquota di compartecipazione.

Le stesse considerazioni possono essere estese al caso di materie non assistite dai LEP. Anche in questo caso la compartecipazione dovrebbe essere integrata qualora risultasse inferiore a quella necessaria allo svolgimento delle funzioni attribuite alle RAD e ridotta nel caso contrario per evitare la compressione delle risorse disponibili per gli altri territori e per gli interventi previsti dall'articolo 119. Tuttavia, l'individuazione della dinamica della spesa per le funzioni non assistite dai LEP a cui commisurare le compartecipazioni è meno immediata e presenta un maggior grado di complessità. Andrebbe valutata la possibilità di considerare come riferimento il tasso di crescita della spesa pro-capite media per le stesse funzioni nelle Regioni in cui la fornitura resta affidata allo Stato.

Ancora, analogamente a quanto previsto per il concorso alla finanza pubblica delle RSS, dovrebbe essere prevista la possibilità per lo Stato di modificare unilateralmente la compartecipazione, entro limiti prefissati e per un tempo limitato, per far fronte a eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica o nel caso in cui siano necessarie manovre straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio dei conti pubblici.

Inoltre, al fine di garantire l'uniformità delle metodologie e della periodicità nell'aggiornamento dei fabbisogni regionali, andrebbe valutata l'opportunità di affidare il compito della revisione periodica dei fabbisogni standard relativi ai LEP assegnati alle RAD e dei tassi di crescita della spesa statale nelle altre funzioni trasferite alle RAD alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Infine, la garanzia delle risorse necessarie per le funzioni attribuite alle RAD dovrà essere accompagnata da opportuni presidi per assicurare che i LEP siano effettivamente raggiunti su tutto il territorio nazionale. L'articolo 7 del disegno di legge contempla verifiche facoltative e asimmetriche in quando riguardano il raggiungimento dei LEP nelle RAD e non nel resto del territorio nazionale dove la fornitura continua a essere statale. Data la rilevanza costituzionale della garanzia dei LEP, le verifiche andrebbero più opportunamente previste nell'ambito di una procedura periodica e simmetrica che copra sia i servizi resi dalle RAD sia quelli forniti dallo Stato. Al monitoraggio periodico e con regole uniformi fra le RAD andrebbe poi collegata l'attivazione dei poteri sostitutivi dello Stato in caso di inadempienza, in analogia a quanto previsto in campo sanitario con riferimento ai LEA.

Appendice 1

DDL 615, 62 e 273

(Attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)

QUESITI PER L'UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO	
AZIONE-ITALIA VIVA	
1.	Quale sia la quantificazione finanziaria delle risorse relative a materie e ambiti di materia da trasferire in differenziazione e se non sia indispensabile, per operare detta quantificazione, definire almeno in sede di intesa le ragioni poste alla base della richiesta di differenziazione
2.	quale sia la quantificazione della capienza del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle funzioni trasferibili
3.	quale sia la quantificazione delle risorse necessarie per perequare servizi attualmente statali, in particolare sul piano dell'istruzione
4.	quale possa essere l'evoluzione di fabbisogno e di gettito, anche con riferimento alle problematiche derivanti da richieste di funzioni diverse da parte di Regioni diverse, e se la differenziazione, su questo piano, non possa comportare confusione e difficoltà nei meccanismi di armonizzazione e coordinamento della finanza pubblica
5.	se dalla differenziazione possono derivare problematiche o criticità circa il coordinamento tra livelli di governo nella programmazione di bilancio
6.	quali siano i riflessi della differenziazione sulla perequazione provinciale e comunale
7.	quali siano le ripercussioni non finanziarie della differenziazione, in particolare quelle economiche sul settore privato e pubblico e sul piano degli investimenti
8.	quali siano gli effetti sul bilancio dello Stato, in termini di economie di scala, derivanti dalla differenziazione
MOVIMENTO 5 STELLE	
9.	Il Servizio del Bilancio dello Stato afferma che andrebbe fornito uno specifico chiarimento relativamente alle "modalità con cui le intese, non potendo pregiudicare l'entità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, dovranno conciliare questa condizione con quella di trasferire alle Regioni differenziate le funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, senza compromettere la sostenibilità finanziaria della misura. In altre parole, come si riuscirà a garantire la compatibilità di un eventuale aumento di gettito fiscale delle regioni differenziate rispetto alla legislazione vigente, per effetto del trasferimento delle funzioni, con la necessità di conservare i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali presso le altre regioni. Analogo chiarimento di sostenibilità della misura andrebbe fornito non solo al momento della transizione delle funzioni ma anche nel corso degli anni successivi, specificando quali saranno gli strumenti da approntare al fine di evitare interventi a carico del bilancio statale". Questa affermazione andrebbe chiarita meglio. Quali sono gli effetti concreti che il Servizio del Bilancio

	ipotizza sia sui bilanci regionali che su quello statale? Esistono evidenze o studi sui possibili effetti sui bilanci regionali da un andamento divergente della spesa per i servizi Lep (o anche per un singolo servizio Lep) e la dinamica del gettito delle entrate tributarie negli anni successivi a quello del trasferimento delle competenze? E c'è un possibile impatto di questo tipo anche per le funzioni "non Lep" che saranno trasferite?
10.	Il Servizio del Bilancio segnala "che se in presenza di un massiccio trasferimento di funzioni riferibili ai LEP e nell'impossibilità di ridurre la spesa per i LEP nelle altre regioni non differenziate, si verificasse l'insorgenza di oneri aggiuntivi da coprire debitamente, le voci di spesa su cui lo Stato potrebbe agire per individuare possibili risparmi, da utilizzare a copertura, dovrebbero essere in numero inferiore rispetto a quelle precedenti al trasferimento. Tra l'altro le funzioni rimanenti in capo allo Stato saranno prevalentemente quelle di competenza esclusiva elencate al primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, i cui margini di riduzione andrebbero attentamente valutati e chiariti". Si tratta di un'affermazione particolarmente preoccupante. E' possibile oggi quantificare di quanto si ridurrebbe il "perimetro" delle possibili fonti di copertura di possibili oneri aggiuntivi che dovessero emergere in capo allo Stato?
PARTITO DEMOCRATICO	
11.	Occorre chiarire quale sia la quantificazione finanziaria, nonché i criteri posti alla base di tale quantificazione, delle risorse relative a materie e ambiti oggetto di trasferimento in differenziazione e la quantificazione delle risorse necessarie per perequare servizi attualmente statali e se non sia, conseguentemente, indispensabile effettuare una valutazione <i>ex ante</i> dell'impatto socio economico e di finanza pubblica conseguente ai suddetti trasferimenti in differenziazione e alla perequazione dei servizi, anche in ragione dei possibili effetti sul coordinamento tra i diversi livelli di governo nella programmazione di bilancio e, più in generale, sui meccanismi di armonizzazione e coordinamento della finanza pubblica, e in termini di economie di scala.
12.	Nell'audizione del 5 dicembre 2022 dinanzi alle Commissioni bilancio congiunte della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica in merito al disegno di legge di bilancio per il 2023 e, in particolare, in merito alla disciplina, ivi prevista, del procedimento di determinazione dei LEP, la Presidente dell'UPB ha evidenziato alcuni profili di criticità relativi alla mancata previsione di un finanziamento dei LEP medesimi. In particolare, ha sottolineato che – procedendo in invarianza – si sarebbe rischiato di determinare i LEP esclusivamente sulla base di una "fotografia dell'esistente", disuguaglianze comprese. A tale proposito si chiede se l'UPB ritenga che il disegno di legge in esame superi o risolva tale criticità. In ogni caso, è possibile affermare che la determinazione dei LEP a saldi invariati – unitamente al finanziamento delle funzioni trasferite mediante il ricorso alla compartecipazione al gettito di tributi erariali maturati sul territorio – finisca per realizzare il rischio paventato dalla Commissione europea nel <i>Country Report</i> sull'Italia e cioè che per un verso "senza risorse aggiuntive, potrebbe risultare difficile fornire gli stessi livelli essenziali di servizi in regioni storicamente a bassa spesa, anche per la mancanza di un meccanismo perequativo" e, per altro verso, che la riforma metta a repentaglio "la capacità del governo di indirizzare la spesa pubblica"?

13.	<p>Prima che eventuali regioni chiedano di trattenere i propri tributi sui rispettivi territori con applicazione dell'autonomia differenziata, quante risorse servirebbero per garantire gli stessi LEP su tutto il territorio nazionale?</p> <p>A questo proposito, infatti, occorre ricordare che, prima di definire i LEP, la cabina di regia del Governo sui LEP farà una ricognizione della spesa storica regionalizzata. I dati dei Conti Pubblici Territoriali, prodotti dall'Agenzia per la coesione territoriale, sono il principale termometro della spesa storica. Secondo gli ultimi dati disponibili del 2019, al netto delle partite finanziarie e degli interessi, in termini di spesa del Settore Pubblico Allargato, un cittadino del Centro-Nord riceve 17.363 euro e un cittadino meridionale riceve 13.607 euro. La differenza è 3.756 euro.</p> <p>Quindi, quante risorse occorrono per "azzerare" tale divario prima di realizzare l'autonomia differenziata? Per equiparare la differenza tra Nord e Sud, lo Stato, nelle sue varie articolazioni, dovrebbe spendere per ognuno dei 20 milioni di residenti nel Mezzogiorno (esattamente 20.194.180 nell'anno 2019) gli stessi 3.756 euro che spende per un cittadino del Centro-Nord. Ovvero, lo Stato, per dare ai cittadini meridionali la stessa spesa pubblica erogata ai settentrionali, dovrebbe spendere almeno 75 miliardi in più ogni anno nel Sud per i suoi abitanti (20.194.000 * 3.756 euro = 75.849.340.080 euro).</p> <p>Inoltre, in caso di realizzazione dell'autonomia differenziata, qualora le regioni interessate trattenessero un'alta percentuale dei loro tributi sui rispettivi territori, quante risorse servirebbero per garantire gli attuali fabbisogni <i>standard</i> connessi ai LEP in ogni altra regione che non chiedesse autonomia o semplicemente in una regione "povera" che chiedesse autonomia?</p>
14.	<p>Il disegno di legge in esame indica, come esclusivo metodo di finanziamento delle funzioni trasferite, la compartecipazione ai tributi erariali maturati sul territorio, senza tuttavia dettare alcun criterio in ordine alla determinazione della soglia di tale compartecipazione né – come opportunamente rilevato nel documento depositato dall'UPB, in occasione dell'audizione dinanzi alla Commissione, – alcun meccanismo di rideterminazione della soglia di compartecipazione in relazione a eventuali variazioni dei fabbisogni regionali nel tempo.</p> <p>Simili profili di rigidità possono comportare – nel tempo – l'eventualità di <i>surplus</i> anche assai significativi tra entrate derivanti dalla compartecipazione e fabbisogno effettivo: da una simulazione effettuata da Svimez e riferita in audizione risulta che "se l'autonomia fosse stata concessa nel 2017, si sarebbe generato un <i>surplus</i> a favore delle 3 regioni pari a circa 5,7 miliardi nell'ipotesi di compartecipazione IRPEF e di oltre 9 miliardi nel caso di compartecipazione Iva e IRPEF".</p> <p>Come opportunamente rilevato dall'UPB, il <i>surplus</i> favorevole comporterebbe – in caso di trattenimento delle risorse sul territorio, per di più senza vincolo di destinazione (ipotesi configurabile alla luce del testo del disegno di legge) – una perdita netta di entrate per lo Stato, cui non potrebbe ovviarsi se non attraverso il reperimento delle risorse mancanti attraverso tagli di spesa.</p> <p>Si chiede se l'UPB sia in grado di fornire una simulazione aggiornata dell'ammontare del <i>surplus</i> che potrebbe determinarsi a favore delle Regioni ad autonomia differenziata all'esito della compartecipazione al gettito di tributi erariali.</p> <p>Potrebbe essere utile – in ogni caso e al fine di ovviare a questo tipo di difficoltà – prevedere, già in sede di esame del disegno di legge, criteri di determinazione delle soglie di compartecipazione – anche attraverso la fissazione di soglie minime e massime – nonché strumenti di aggiustamento progressivo delle aliquote di compartecipazione a seconda dell'andamento economico-finanziario della Regione e anche della spesa effettivamente necessaria all'erogazione dei servizi? Occorre chiarire la quantificazione della capienza del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle funzioni trasferibili e quale possa essere, nel corso degli anni, l'evoluzione</p>

	<p>di fabbisogno e di gettito, tenendo conto anche delle probabili richieste di funzioni diverse da parte di Regioni diverse e dei possibili andamenti del ciclo economico e dei tributi erariali in particolare nelle fasi avverse</p> <p>Inoltre, si chiede se le compartecipazioni al gettito dei tributi statali maturati nei territori regionali siano sufficienti a garantire gli stessi spazi di autonomia a tutte le regioni e quale sia il livello e la distribuzione dei principali tributi statali maturati nei territori regionali, al netto delle compartecipazioni già esistenti.</p>
15.	<p>Riguardo alla necessità, che l'UPB ha segnalato, di assicurare la coerenza fra gettito delle compartecipazioni e fabbisogni, si chiedono quantificazioni delle differenze che potrebbero emergere, anche in relazione a singole materie o funzioni, nonché delle evidenze, anche a titolo esemplificativo su specifiche funzioni, sulle risorse aggiuntive che potrebbero derivare dalla fissazione dei LEP su servizi che attualmente presentano delle sperequazioni a livello territoriale.</p> <p>In particolare, si chiede di fornire una stima del valore della compartecipazione al gettito per gli anni 2019, 2020, 2021 e 2022 derivante dalla simulazione del trasferimento del personale della scuola alle regioni Lombardia e Veneto, che ne hanno richiesto la devoluzione, e gli eventuali effetti sulle entrate dello Stato in assenza di meccanismi correttivi.</p>
16.	<p>In materia sanitaria, settore dove le Regioni svolgono già ora un ruolo prioritario, secondo i dati anticipati dal Presidente della Regione Puglia, Michele Emiliano, in audizione, vi è un cosiddetto “sbilancio” di mobilità sanitaria. Nell’ultimo riparto del Fondo Sanitario Nazionale (FSN) 2022, sulla mobilità interregionale, l’Emilia-Romagna ha un saldo positivo di 300 milioni, la Puglia ha un saldo negativo di 124 milioni. Come risorse a disposizione medie annue tra Puglia ed Emilia-Romagna, vi è una differenza di oltre 420 milioni di euro: si arriva a tale importo sommando il riparto della quota indistinta del Finanziamento Sanitario e il vantaggio, in termini di risorse attratte grazie ad una quota parte di mobilità attiva, e tenendo conto di altre entrate regionali e/o dell’incasso medio dei <i>ticket</i> (in Puglia si registrano maggiori esenzioni per patologia e per reddito). Quanto costerebbe dotare la Puglia di risorse umane e strumentali pari a quelle dell’Emilia-Romagna?</p>
LEGA	
17.	<p>Nelle eventualità in cui si ravvisasse una lacuna normativa, quali modifiche si intende proporre?</p>

Appendice 2

Tab. A2.1 – Raccordo tra le materie/ambiti di materie dell'autonomia differenziata e le voci del bilancio dello Stato

Materia	Missione	Programma	Disponibilità dato regionalizzato	Osservazioni			
Alimentazione (art. 117, terzo comma, Cost.)	009 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	002 Politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale	Dato regionalizzato disponibile soltanto per il totale della missione	Le funzioni rilevanti per la materia possono trovarsi in altre missioni (p. es. m. 020 - Tutela della salute, p. 008 - Sicurezza degli alimenti e nutrizione, m. 011 - Competitività e sviluppo delle imprese)			
		005 Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale					
		006 Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione					
Commercio con l'estero (art. 117, 3° c., Cost.)	016 Commercio internazionale e internazionalizzazioni del sistema	005 Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del <i>made in Italy</i>	Dato regionalizzato disponibile soltanto per il totale della missione	Le funzioni rilevanti per la materia possono trovarsi in altre missioni (es. m. 011 - Competitività e sviluppo delle imprese)			
Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi (art. 117, 3° c., Cost.)	017 Ricerca e innovazione	004 Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attività culturali	Dato regionalizzato disponibile soltanto per il totale della missione	Le funzioni rilevanti per la materia possono trovarsi in altre missioni (p. es. m. 009 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca e p. 002 - Programmazione della ricerca nazionale agricola, agroalimentare, forestale; interventi in tema di Biotecnologie nel settore agroalimentare, difesa dei patrimoni genetici animali e vegetali, servizio fitosanitario e lotta alle epizootie: m. 010 - Energia e diversificazione delle fonti energetiche, p. 007 - Ricerca sulla fusione nucleare, p. 008 - Attività di ricerca e sostegno del settore tramite i laboratori di analisi e sperimentazione); molte funzioni potrebbero essere caratterizzate da economie di scala e scopo			
		015 Ricerca di base e applicata					
		018 Ricerca, innovazione, tecnologie e servizi per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione					
		020 Ricerca per il settore della sanità pubblica					
		021 Ricerca per il settore zooprofilattico					
		022 Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata					
Ordinamento della comunicazione (art. 117, 3° c., Cost.)	015 Comunicazioni	003 Servizi postali	Dato regionalizzato disponibile soltanto per il totale della missione	La missione è condivisa da Ministeri diversi; molte funzioni potrebbero essere caratterizzate da economie di scala e scopo			
		004 Sostegno al pluralismo dell'informazione					
		005 Pianificazione, regolamentazione tecnica e valorizzazione dello spettro radio					
		008 Servizi di Comunicazione elettronica, di Radiodiffusione e Postali					
		009 Attività territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti					
Porti e aeroporti civili (art. 117, 3° c., Cost.); Grandi reti di trasporto e di navigazione (art. 117, 3° c., Cost.)	013 Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	001 Sviluppo e sicurezza della mobilità stradale	Dato regionalizzato disponibile soltanto per il totale della missione	Molte funzioni potrebbero essere caratterizzate da economie di scala e scopo			
		002 Autotrasporto e inter modalità					
		004 Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo					
		005 Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario					
		006 Sviluppo e sicurezza della mobilità locale					
		008 Sostegno allo sviluppo del trasporto					
		009 Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne					
		014 Infrastrutture pubbliche e logistica			005 Sistemi idrici e idraulici	Disponibile	Le infrastrutture di trasporto potrebbero servire bacini di utenza e produrre esternalità positive e negative che vanno oltre i confini regionali; molte funzioni potrebbero essere caratterizzate da economie di scala e scopo
					008 Opere pubbliche e infrastrutture	Disponibile	
					009 Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni	Disponibile	
010 Edilizia statale e interventi speciali e per pubbliche calamità	Disponibile						
011 Pianificazione strategica di settore e sistemi stradali e autostradali	Disponibile						

Tab. A2.1 – (segue) Raccordo tra le materie/ambiti di materie dell'autonomia differenziata e le voci del bilancio dello Stato

Materia	Missione	Programma	Disponibilità dato regionalizzato	Osservazioni				
Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, 3° c., Cost.)	010 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	007 Promozione dell'efficienza energetica, delle energie rinnovabili e regolamentazione del mercato energetico	Dato regionalizzato disponibile soltanto per il totale della missione	Molte funzioni potrebbero essere caratterizzate da economie di scala e scopo				
		008 Innovazione, reti energetiche, sicurezza in ambito energetico e di risorse						
Ordinamento sportivo (art. 117, 3° c., Cost.)	030 Giovani e sport	001 Attività ricreative e sport	Dato regionalizzato disponibile soltanto per il totale della missione	Le funzioni rilevanti per la materia possono trovarsi in altre missioni (p. es. m. 020 - Tutela della salute p.001 - Prevenzione e promozione della salute umana e assistenza sanitaria al personale navigante e aeronavigante per controllo su doping e tutela salute nelle attività sportive)				
		002 Incentivazione e sostegno alla gioventù						
Istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale (art. 117, 3° c., Cost.) e norme generali sull'istruzione (art. 117, 2° c., lett. n), Cost.)	022 Istruzione scolastica	001 Programmazione e coordinamento dell'istruzione	Dato regionalizzato disponibile soltanto per il totale della missione					
		008 Sviluppo del sistema istruzione scolastica, diritto allo studio ed edilizia scolastica						
		009 Istituzioni scolastiche non statali						
		015 Istruzione terziaria non universitaria e formazione professionale						
		016 Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione						
		017 Istruzione del primo ciclo						
		018 Istruzione del secondo ciclo						
		019 Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione						
		023 Istruzione universitaria e formazione postuniversitaria			001 Diritto allo studio e sviluppo della formazione superiore	Dato regionalizzato disponibile soltanto per il totale della missione	Si ricorda che il programma p. 001 contiene il Fondo integrativo per la concessione delle borse di studio, erogato alle Regioni nell'ambito delle materie del federalismo simmetrico; il programma p.003 contiene il Fondo di finanziamento ordinario alle Università, distribuito secondo i criteri statali	
					002 Istituzioni dell'Alta Formazione artistica, musicale e coreutica			
003 Sistema universitario e formazione post-universitaria								
004 Coordinamento e supporto amministrativo per le politiche della formazione superiore e della ricerca								
Professioni (art. 117, 3° c., Cost.)	004 L'Italia in Europa e nel mondo	001 Protocollo internazionale	Dato regionalizzato disponibile soltanto per il totale della missione con il dettaglio per il p.010	Non esiste una missione o programma preposto. Le funzioni rilevanti per la materia (la gestione degli albi delle professioni regolamentate) si trovano in altre missioni (p. es. m. 023 - Istruzione universitaria e formazione postuniversitaria; m. 006 - Giustizia)				
		002 Cooperazione allo sviluppo						
		004 Cooperazione economica e relazioni internazionali						
		006 Promozione della pace e sicurezza internazionale						
		007 Integrazione europea						
		008 Italiani nel mondo e politiche migratorie						
		010 Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE						
		011 Politica economica e finanziaria in ambito internazionale						
		012 Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatiche consolari						
		013 Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese						
		014 Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale						
		017 Sicurezza delle strutture in Italia e all'estero e controlli ispettivi						
		Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni (art. 117, 3° c., Cost.)			004 L'Italia in Europa e nel mondo	001 Protocollo internazionale	Dato regionalizzato disponibile soltanto per il totale della missione con il dettaglio per il p.010	Le funzioni rilevanti per la materia possono trovarsi in altre missioni (p. es. m. 009 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca, p.002 - Politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale)
						002 Cooperazione allo sviluppo		
						004 Cooperazione economica e relazioni internazionali		
						006 Promozione della pace e sicurezza internazionale		
						007 Integrazione europea		
008 Italiani nel mondo e politiche migratorie								
010 Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE								
011 Politica economica e finanziaria in ambito internazionale								
012 Presenza dello Stato all'estero tramite le strutture diplomatiche consolari								
013 Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese								
014 Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale								
017 Sicurezza delle strutture in Italia e all'estero e controlli ispettivi								

Tab. A2.1 – (segue) Raccordo tra le materie/ambiti di materie dell'autonomia differenziata e le voci del bilancio dello Stato

Materia	Missione	Programma	Disponibilità dato regionalizzato	Osservazioni
Tutela e sicurezza del lavoro (art. 117, 3° c., Cost.)	026 Politiche per il lavoro	006 Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione	Dato regionalizzato disponibile soltanto per il totale della missione	Le funzioni rilevanti per la materia possono trovarsi in altre missioni (p. es. m. 024 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia per la tutela del lavoro delle persone con disabilità)
		007 Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo		
		008 Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro		
		009 Contrasto al lavoro nero e irregolare, prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro		
		010 Politiche attive del lavoro, rete dei servizi per il lavoro e la formazione		
		011 Prevenzione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro		
		012 Sistemi informativi per il monitoraggio e lo sviluppo delle politiche sociali e del lavoro, logistica e servizi di comunicazione istituzionale		
Previdenza complementare e integrativa (art. 117, 3° c., Cost.)	025 Politiche previdenziali	002 Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - Trasferimenti a enti e organismi interessati	Dato regionalizzato disponibile soltanto per il totale della missione	Le funzioni rilevanti per la materia possono trovarsi in altre missioni (p. es. m. 026 - Politiche per il lavoro)
		003 Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali		
Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, 3° c., Cost.)	029 Politiche economico finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	001 Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità	Dato regionalizzato disponibile soltanto per il totale della missione	Interconnessioni con la materia "governo del territorio" (art. 117, 3° c., Cost.)
		003 Prevenzione e repressione delle violazioni di natura economico finanziaria		
Protezione civile (art. 117, 3° c., Cost.)	08 Soccorso civile	005 Protezione civile	Disponibile	
Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, 2° c., lett. s), Cost.)	018 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	008 Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	Dato regionalizzato disponibile soltanto per il totale della missione	Interconnessioni con la materia "tutela della salute", soprattutto in un'ottica di salute globale (<i>One Health</i>)
		012 Tutela e gestione delle risorse idriche e del territorio e prevenzione del rischio idrogeologico		
		013 Tutela, conservazione e valorizzazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino		
		014 Sostegno allo sviluppo sostenibile		
		015 Promozione dell'economia circolare, e gestione dei rifiuti e interventi per lo sviluppo sostenibile		
		017 Approntamento e impiego dei Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare		
		018 Tutela e valorizzazione dei territori rurali, montani e forestali		
		019 Prevenzione e risanamento del danno ambientale e bonifiche		
		020 Attività internazionale e comunitaria per la transizione ecologica		
		021 Valutazioni e autorizzazioni ambientali e interventi per la qualità dell'aria e prevenzione e riduzione dell'inquinamento		
		022 Coordinamento delle attività connesse al PNRR in materia del territorio e dell'ambiente		

Tab. A2.1 – (segue) Raccordo tra le materie/ambiti di materie dell'autonomia differenziata e le voci del bilancio dello Stato

Materia	Missione	Programma	Disponibilità dato regionalizzato	Osservazioni
Governo del territorio (art. 117, 3° c., Cost.)	003 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	001 Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore		
		005 Compartecipazione e regolazioni contabili e altri trasferimenti alle autonomie speciali	Dato regionalizzato	Interconnessioni con la materia "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (art. 117, 3° c., Cost.)
		006 Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	disponibile per il totale della missione	
		007 Rapporti finanziari con Enti territoriali	con il dettaglio per i programmi 005 e	
		008 Gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali	006	
		009 Interventi e cooperazione istituzionale nei confronti delle autonomie locali		
		009 Interventi e cooperazione istituzionale nei confronti delle autonomie locali		
Tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.)	020 Tutala salute	001 Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante e		
		002 Sanità pubblica veterinaria		
		003 Programmazione del Servizio sanitario nazionale per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza		
		004 Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici e altri prodotti sanitari a uso umano		
		005 Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario		
		006 Comunicazione e promozione per la tutela della salute umana e della sanità pubblica veterinaria e attività e coordinamento in ambito internazionale	Dato regionalizzato	
		007 Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure	disponibile soltanto per il totale della missione	
		008 Sicurezza degli alimenti e nutrizione		
		009 Attività consultiva per la tutela della salute		
		010 Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del Servizio sanitario nazionale		
		011 Regolamentazione e vigilanza delle professioni sanitarie		
		012 Coordinamento generale in materia di tutela della salute, innovazione e politiche internazionali		
20 e 21. Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale e Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale (art. 117, 3° c., Cost.)				Non è stato possibile associare missione/programme

Tab. A2.1 – (segue) Raccordo tra le materie/ambiti di materie dell'autonomia differenziata e le voci del bilancio dello Stato

Materia	Missione	Programma	Disponibilità dato regionalizzato	Osservazioni
Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (art. 117, 3° c., Cost.)	021 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	002 Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo		
		005 Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale		
		006 Tutela dei beni archeologici		
		009 Tutela e valorizzazione dei beni archivistici		
		010 Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria		
		012 Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio		Dato regionalizzato disponibile soltanto per il totale della missione
		013 Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale		
		014 Coordinamento e indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale		
		015 Tutela del patrimonio culturale		
		016 Tutela e promozione dell'arte e dell'architettura contemporanee e delle periferie urbane		
		018 Sostegno, valorizzazione e tutela del settore cinema e audiovisivo		
		019 Realizzazione attività di tutela in ambito territoriale		
		020 Coordinamento e attuazione interventi per la sicurezza del patrimonio culturale e per le emergenze		
		Organizzazione della giustizia di pace (combinato disposto degli articoli 116, 3° c. e 117, 2° c., lett. I), Cost.)	006 Giustizia	002 Giustizia civile e penale