

La finanza territoriale

Rapporto 2018

RUBETTINO

Gruppo di coordinamento

IRES Piemonte: Renato Cagno, Santino Piazza

IRPET: Claudia Ferretti, Giuseppe Gori, Patrizia Lattarulo

SRM - Studi e Ricerche per il Mezzogiorno: Salvio Capasso, Agnese Casolaro

PoliS Lombardia: Antonio Dal Bianco

IPRES – Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali: Roberta Garganese, Angelo Grasso

Liguria Ricerche: Manuela Basta, Germana Dellepiane, Luca Gandullia

Gli istituti di ricerca sul web

IRES Piemonte: www.ires.piemonte.it

IRPET: www.irpet.it

SRM - Studi e Ricerche per il Mezzogiorno: www.sr-m.it

PoliS Lombardia: www.polis.lombardia.it

IPRES - Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali: www.ipres.it

Liguria Ricerche: www.liguriaricerche.eu

Parte prima
Analisi congiunturale

I conti degli enti territoriali: saldi di bilancio, autonomia tributaria e finanziamento degli investimenti

Bruno Bises¹

1. Introduzione

I saggi raccolti nella prima parte del Rapporto sulla finanza territoriale per il 2018 forniscono documentazione e analisi su una componente fondamentale della finanza pubblica del nostro Paese.

La rilevanza della finanza territoriale risulta evidente solo che si consideri la quota di spesa pubblica complessiva che si realizza attraverso le azioni degli enti subcentrali: nel 2017 il 44,6% delle spese totali delle amministrazioni pubbliche – esclusi gli enti di previdenza – (al netto dei trasferimenti a enti pubblici) è stato compiuto dalle amministrazioni locali – pur in presenza di una sensibile flessione negli ultimi anni (era infatti il 47,2% nel 2011)².

Il ruolo degli enti territoriali è ancor più rilevante se si considerano gli investimenti pubblici. Gli investimenti fissi lordi compiuti dalle amministrazioni locali rappresentano infatti il 53,5% del totale nazionale sia nel 2016 che nel 2017³. Investimenti che hanno subito una consistente contrazione nell'ultimo decennio – sia a livello di amministrazioni locali (salvo che nel 2015) che, sia pur in maniera altalenante, di amministrazioni centrali – per essere le relative decisioni di spesa tra le più sensibili all'andamento ciclico e alla generale crisi economica, ma che rappresentano un fondamentale volano per la ripresa della crescita economica locale e nazionale.

Il nostro Paese sta lentamente uscendo dalla crisi economica – come testimoniano i dati della crescita del pil a partire dal 2016. Con riferimento alla finanza territoriale rappresentano, pertanto, questioni nodali:

1. Università Roma Tre.
2. Elaborazioni su dati contenuti in Banca d'Italia (2018).
3. Cfr. Banca d'Italia (2018).

- gli effetti che la pur ridotta ripresa economica sta avendo sulle risorse disponibili e sulle spese degli enti locali, dopo gli anni delle forti restrizioni;
- la realizzazione del difficile equilibrio fra controllo dell'indebitamento ed espletamento delle funzioni degli enti decentrati, l'efficacia dei recenti interventi di allentamento delle regole della finanza locale – come la sostituzione del Patto di stabilità interno con il criterio del saldo di bilancio non negativo – nel perseguimento di tale equilibrio e le differenze (anche geografiche) nei comportamenti degli enti locali in relazione alle opportunità offerte;
- il ruolo delle principali fonti di finanziamento degli enti territoriali: entrate fiscali, trasferimenti da enti di rango superiore, debiti.

Tali questioni sono oggetto dei paragrafi che seguono, nei quali vengono esaminati:

- i valori delle variabili aggregate di entrata e di spesa (e delle loro componenti) e i relativi saldi, e le loro differenze geografiche (par. 2);
- l'evoluzione delle spese per investimenti, anche in relazione alle modalità del loro finanziamento (par. 3);
- le fonti di entrata (e il conseguente grado di autonomia tributaria) e in particolar modo l'Irap, della cui introduzione nel nostro sistema fiscale cade quest'anno il ventennale (par. 4).

Tematiche queste che vengono affrontate nei quattro saggi che compongono questa prima parte del Rapporto, e rispetto alle quali gli autori offrono riscontri fattuali, analisi e spunti di riflessione.

2. Livello e composizione di entrate e uscite e saldi di bilancio

2.1 *Il conto consolidato degli Enti territoriali*

Come evidenziato nel primo saggio – dovuto a Roberta Garganese, Roberta Di Stefano e Iary I.P. Goffredo – le spese totali delle amministrazioni locali sono scese nel 2017 dello 0,7% rispetto al 2016 e dello 0,4% rispetto al 2015 (di 1,7 miliardi di euro e di un miliardo rispettivamente, in quanto il 2016 aveva visto crescere la spesa complessiva).

Non si può non notare, però, che tale risultato sintetico è il frutto di una rilevante modificazione nella composizione della spesa complessiva: un incremento della spesa corrente – trascinato dagli aumenti per consumi intermedi, prestazioni sociali, trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche e interessi – dello 0,4% sul 2016 e del 2,6% sul 2015, a cui ha fatto riscontro una contrazione delle spese in conto capitale di 2,6 miliardi (pari al 9,1%) sul 2016 che si aggiungono ai 3,8 miliardi di riduzione fra 2015 e 2016 (pari al 19,8% complessivo rispetto al 2015). Sulla prosecuzione del calo delle spese di investimento degli enti territoriali si tornerà nelle prossime pagine.

Il confronto con gli altri comparti della pubblica amministrazione rivela un analogo andamento (ma di minori dimensioni) delle spese complessive delle amministrazioni centrali nel 2017 rispetto al 2016 (una riduzione di 1,1 miliardi, pari allo 0,2%) ma non rispetto al 2015 (un aumento di 7,8 miliardi, pari all'1,6%) e a tutti gli anni dal 2013⁴, il che fa capire non solo l'inversione di tendenza che si è verificata riguardo al ruolo degli enti locali rispetto a quelli dell'amministrazione centrale – giustificata per altro, almeno in parte, dall'esigenza che le decisioni riguardanti le principali politiche di contrasto alla crisi economica vengano prese a livello centrale – ma anche il contributo dato dagli enti decentrati al miglioramento delle condizioni della finanza pubblica nello scorso quinquennio. In particolare, il contributo dei comuni al risanamento della finanza pubblica nel periodo 2010-2017 viene analizzato da Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori e Patrizia Lattarulo nel secondo saggio di questo Rapporto – di cui la Figura 2 ne evidenzia componenti e dimensioni.

Anche sul fronte delle entrate – si veda ancora il primo contributo – si riscontra una riduzione nel 2017 rispetto al 2016 (di 3,3 miliardi, pari all'1,4%), che si aggiunge a quella verificatasi tra 2016 e 2015 (di 5,1 miliardi, per un totale del 3,4%)⁵.

Ma anche in questo caso assai rilevante è l'origine di questo risultato netto. A una crescita delle imposte dirette, di quelle indirette e delle entrate in conto capitale non da trasferimento (per 0,4, 2,7 e 0,7 miliardi di euro rispettivamente) nel 2017 – che ha rovesciato il segno fortemente negativo (-8,7%) complessivamente risultante nel 2016

4. Cfr. Banca d'Italia (2018).

5. Nel 2015, però, le entrate complessive sono aumentate rispetto a entrambi gli anni precedenti. Cfr. Banca d'Italia (2018).

rispetto al 2015⁶ (anno in cui si è verificato un incremento nel gettito di quelle imposte dello 0,6% rispetto all'anno precedente e del 3,2% rispetto al 2013) – ha corrisposto una consistente caduta dei trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche nello stesso anno 2017 rispetto al 2016 (di ben 7 miliardi) ma non rispetto al 2015 (in quanto aumentati di 2 miliardi) e neppure rispetto ai due esercizi precedenti.

Le entrate delle amministrazioni centrali mostrano, al contrario, una crescita costante delle entrate dal 2013, e in particolare un incremento nel 2017 di 2,2 miliardi (+0,5%) rispetto al 2016 e di 18,2 miliardi (+4,2%) rispetto al 2015. L'aumento ha riguardato sia le imposte dirette (dal 2014) che le imposte indirette (dal 2013), mentre altalenante è stato l'andamento delle imposte in conto capitale (il cui gettito nell'ultimo quinquennio è comunque compreso fra lo 0,5% e l'1,3% del totale)⁷.

Dai movimenti sui due lati del bilancio complessivo delle amministrazioni locali deriva un deterioramento di tutti e tre i saldi contabili nel 2017 rispetto al 2016 (così come era avvenuto in quest'ultimo anno rispetto al precedente): saldo primario (riduzione di 1,4 miliardi), saldo di parte corrente (riduzione di 4,3 miliardi) e opposto dell'indebitamento netto (riduzione di 1,6 miliardi) – avvicinandosi quest'ultimo, con un valore di 677 milioni (corrispondente allo 0,28% del bilancio complessivo degli enti locali e allo 0,04% del pil), alla sostanziale irrilevanza.

2.2 Flussi finanziari per tipologia di enti territoriali

Nel citato saggio di Garganese, Di Stefano e Goffredo vengono anche esaminati i dati di fonte Siope per il 2017 e per i due anni precedenti relativi agli incassi e ai pagamenti delle diverse tipologie di enti locali. Da questi risulta che le entrate tributarie sono in consistente crescita nelle regioni e in modesta crescita nei comuni, i trasferimenti da altri enti pubblici sono in diminuzione – consistente per le prime e modesta per i secondi – e le entrate da mutui e prestiti sono in leggera riduzione per le prime e in leggero aumento per i secondi.

6. Sulle cui cause si veda il successivo par. 4.

7. Cfr. Banca d'Italia (2018).

In tale saggio vengono riportati in dettaglio anche i pagamenti, per il medesimo triennio 2015-2017, relativi a regioni, comuni, province e città metropolitane. Se per le regioni e per province e città metropolitane le spese correnti sono cresciute nel 2016 e diminuite nel 2017, l'inverso si è verificato per i comuni. Netta per tutti e tre gli aggregati di enti territoriali e in entrambi gli anni la riduzione delle spese in conto capitale.

Dal calo della spesa corrente dei comuni nel 2016 possono essere derivati effetti negativi sulla fornitura di servizi da parte di questi enti, in particolare – come rilevato da Ferretti, Gori e Lattarulo – in relazione alle spese a tutela delle fasce più deboli della popolazione.

2.3 *Indebitamento e debito*

Negli ultimi tre anni, gli enti locali, con entrate totali superiori alle spese totali, hanno contribuito alla riduzione dell'indebitamento della pubblica amministrazione, sia pur in misura decrescente, essendo il loro indebitamento netto mantenutosi con il segno negativo ma sceso dai -8,1 miliardi del 2015 ai -2,3 miliardi del 2016 e ai -0,7 miliardi nel 2017, corrispondenti rispettivamente allo 0,5%, 0,1% e 0,04% del pil⁸. Il contributo alla riduzione dell'indebitamento è stato pari, rispettivamente, nei tre anni, al 15,2%, al 4,9% e all'1,6% dell'indebitamento delle amministrazioni centrali.

Il volume complessivo del debito pubblico, in continua crescita – come si sa –, è però salito in misura inferiore all'aumento del debito delle amministrazioni centrali grazie alla riduzione del debito degli enti locali, che risulta continua dal 2012 e per tutte le componenti (regioni e province autonome, province, comuni) e per tutte e cinque le grandi aree geografiche del Paese (a eccezione, ma in misura molto ridotta, per le regioni del centro Italia nel 2017)⁹. Tale riduzione complessiva del debito delle amministrazioni locali di circa 26 miliardi nello scorso quinquennio ha comportato una diminuzione del rapporto rispetto al pil dal 7,1% del 2012 al 5,1% del 2017.

Il saggio di Salvio Capasso e Agnese Casolaro (terzo capitolo del Rapporto) dedica il paragrafo 2 all'analisi dell'evoluzione del debi-

8. Cfr. *ibidem*.

9. Cfr. *ibidem*.

to degli enti locali per grandi aree geografiche e per regioni, dalla quale emergono alcuni interessanti risultati. Il rapporto fra debito e pil assume valori maggiori nell'Italia centro-meridionale rispetto al Nord: nel 2017 tale rapporto è stato pari al 7,4% nel Mezzogiorno e al 6,9% nel Centro di contro a valori del 4,8% nel Nord-Ovest e del 3% nel Nord-Est. Ma all'interno di ciascuna grande area geografica è presente una notevole divaricazione di valori da regione a regione (dall'11,4% della Calabria all'1,3% del Trentino-Alto Adige). Come pure assai differenziati fra aree geografiche e fra regioni sono i livelli del debito e i rispettivi valori pro capite (con i valori più alti per Lazio e Piemonte: rispettivamente 14,7 e 11,8 miliardi il debito complessivo, corrispondenti, rispettivamente, a circa 2.500 e 2.700 euro per abitante) nonché le riduzioni nel volume del debito – sia in valore assoluto che in termini di tasso di variazione (dal -5,7% di Piemonte e Sicilia al +3,4% del Lazio). Questa generale riduzione nel volume del debito delle amministrazioni locali viene attribuita dagli autori in parte a «reali processi di efficientamento» e in parte a una diminuzione degli investimenti effettuati da tali amministrazioni.

3. Regole di finanza pubblica e spese per investimenti

3.1 *L'andamento delle spese di investimento*

Nel 2017 gli investimenti fissi lordi delle amministrazioni locali si riducono del 6,2% (da 18,9 a 17,8 miliardi) e i contributi agli investimenti del 14,5% (da 7,3 a 6,3 miliardi), portando il complesso degli investimenti diretti e indiretti degli enti locali dai 33 miliardi del 2012 ai 24,1 miliardi del 2017, con una caduta nel quinquennio del 26,1%¹⁰.

3.2 *Gli interventi sulle regole di finanza pubblica diretti ad accrescere le spese per investimenti*

È stato di recente approvato un nuovo quadro normativo relativo ai vincoli di finanza pubblica per gli enti territoriali, di cui si possono cominciare a valutare i primi risultati.

10. Cfr. ibidem.

La legge 208 del 2015 (legge di Stabilità per il 2016) e la successiva legge 164 del 2016 (con la quale è stata modificata la legge 243 del 2012) hanno infatti previsto la sostituzione delle regole del Patto di stabilità interno con il criterio di un (unico) saldo di bilancio non negativo, in termini di competenza, tra entrate finali e spese finali, a cui è stata data attuazione con la legge 232 del 2016 (legge di Bilancio per il 2017). Questo nuovo quadro normativo include il vincolo del ricorso all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento e la possibilità dell'impiego degli avanzi di amministrazione, la cui disciplina e attuazione vengono demandati ad appositi decreti del Pcm e a patti di solidarietà regionali e nazionale.

L'introduzione di queste nuove regole è diretta ad ampliare la capacità di spesa degli enti territoriali, e in particolare in direzione degli investimenti, pur continuando a tenere sotto controllo i livelli di indebitamento.

All'analisi dell'andamento delle spese di investimento degli enti locali – in particolare dei comuni – e alle relative cause è dedicato il citato saggio di Ferretti, Gori e Lattarulo.

Al calo degli investimenti – specialmente da parte dei comuni – nell'ultimo triennio hanno probabilmente contribuito – come viene evidenziato dagli autori – «la lenta entrata a regime dell'armonizzazione contabile, il quadro di incertezza generato dall'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti (2016)» e la forte riduzione di personale degli apparati tecnici degli enti locali.

Ma sono ovviamente le regole del Patto di stabilità interno che, se – come si è visto – hanno permesso di ridurre l'indebitamento degli enti locali, vengono ritenute causa primaria della consistente e persistente diminuzione delle spese in conto capitale di tali enti. E sono pertanto il criterio del saldo di bilancio non negativo e i patti di solidarietà che vengono visti come strumenti potenzialmente in grado di indurre gli enti territoriali a riprendere a spendere per investimenti, e il primo, in particolare, in quanto sostitutivo di quelle regole.

Tale criterio, tuttavia, nella sua iniziale applicazione viene valutato come largamente inefficace a incentivare gli investimenti delle amministrazioni locali a causa delle modalità di calcolo del saldo di bilancio. Solo con la possibilità di includere, ai fini del saldo, gli avanzi di amministrazione e il ricorso a nuovo debito – lo strumento cardine per il finanziamento degli investimenti – (sia pur condizionato allo

stato di salute finanziaria dell'ente locale e sotto il vincolo di destinazione per gli investimenti) prevista dalla legge di Stabilità per il 2017 (e confermata in quella per il 2018) si sono effettivamente aperti spazi finanziari per la ripresa degli investimenti.

L'analisi compiuta dagli autori mostra che questi nuovi criteri hanno aperto spazi finanziari per accrescere gli investimenti al 61% dei comuni – essendo gli altri comuni nelle condizioni di fare investimenti anche con le vecchie regole o di non soddisfare neppure le nuove regole – e di questi solo il 60,6% (cioè il 37% dei comuni) ha utilizzato tali opportunità. Nel Sud entrambe le percentuali risultano nettamente più basse: il 35% dei comuni ha soddisfatto i nuovi criteri, e di questi il 34,3% se ne è giovato.

Tra le possibili cause della mancata efficacia – almeno finora – delle misure di rilancio degli investimenti, gli autori individuano i tempi di pianificazione ed esecuzione delle opere pubbliche. I calcoli da loro compiuti relativamente alle diverse fasi – dalla decisione di intraprendere un'opera al completamento dei lavori – portano a un lasso di tempo di circa 25 mesi. Potremmo allora ritenere che, non coprendo i dati disponibili – che ovviamente non vanno oltre il 2017 – un sufficientemente ampio arco temporale a decorrere dall'applicazione della nuova normativa, non sia neppure possibile stabilire se essa sia stata efficace. Per tale giudizio si dovrebbero attendere, per tenere anche conto dei tempi richiesti per il processo di decisione della spesa, i dati relativi almeno al 2019.

Il secondo strumento esaminato è rappresentato dai Patti di solidarietà – regionali (orizzontali e verticali) e nazionale (orizzontale) – che prevedono che un ente locale (comune, provincia o città metropolitana) possa beneficiare di più ampi spazi finanziari se questi vengono ceduti da altri enti locali della medesima regione o dalla regione stessa, o, infine, come risultato di una redistribuzione fra enti locali a livello nazionale. In questo modo il rispetto del pareggio di bilancio non confligge necessariamente con le decisioni di intraprendere ulteriori spese in conto capitale.

Una prima analisi compiuta da Ferretti-Gori-Lattarulo mostra che a questo strumento – che, pur non determinando un incremento delle risorse complessive, permette di sfruttare in misura maggiore le risorse finanziarie complessivamente disponibili all'interno del «sistema regionale» – è stato fatto finora un ridotto ricorso. All'ampliamento delle opportunità di spesa non hanno, perciò, corrisposto

le realizzazioni, lasciando quindi inutilizzata una consistente quota degli spazi finanziari complessivamente disponibili. Il che può essere considerato come un ulteriore elemento a sostegno dell'ipotesi che, in generale, altre ragioni – oltre ai vincoli di finanza pubblica – frenino, o almeno ritardino, il compimento degli investimenti da parte degli (o di alcuni) enti locali.

3.3 *Gli strumenti di finanziamento degli investimenti*

Il ruolo delle diverse forme di finanziamento degli investimenti viene analizzato nel già menzionato saggio di Capasso e Casolaro.

Lo strumento tradizionalmente principale di finanziamento delle spese di investimento degli enti locali, costituito dai mutui, mostra una fortissima contrazione nel corso del decennio scorso: da 4,3 miliardi nel 2008 i mutui concessi sono scesi a 0,6 miliardi nel 2017, con medie annue di 2,9 miliardi nel primo quinquennio e di 721 milioni nel secondo quinquennio. In forte calo nello scorso decennio anche le emissioni di prestiti obbligazionari.

Ai limiti all'indebitamento e alle complessive difficoltà di finanziamento gli enti locali hanno risposto individuando fonti alternative di finanziamento degli investimenti, rivolgendosi in particolare al capitale privato attraverso forme di *project financing* – anche se ciò non ha impedito, come si è visto, la generale riduzione del volume degli investimenti. Lo sviluppo del partenariato pubblico-privato è testimoniato dai bandi di gara, che per i comuni – gli enti che maggiormente si sono affidati a questa modalità di finanziamento – sono cresciuti di dieci volte in 15 anni (dai 264 bandi del 2002 ai 2655 del 2017). Viene però rilevato nel saggio come sussistano limiti – di tipo normativo, burocratico e contrattuale – all'impiego di questo strumento, anche se, grazie al miglioramento delle capacità tecnico-progettuali degli enti appaltanti, il numero dei procedimenti interrotti (per annullamento di bandi, gare deserte o aggiudicazioni revocate) si è ridotto nel tempo.

Rappresentano un'importante fonte di finanziamento degli investimenti anche i fondi europei (quali il Fondo di sviluppo regionale e il Fondo per lo sviluppo rurale) – in gran parte a disposizione di interventi nelle regioni meridionali – ma complessivamente ridotta appare la quota di risorse impegnate e ancor più bassa quella delle risorse spese. Con l'intento di accelerare la spesa dei fondi europei

disponibili sono stati stipulati i Patti per il Sud, la cui applicazione si è rivelata complessivamente efficace.

4. Fonti di entrata e autonomia tributaria

4.1 *Andamento delle entrate e autonomia tributaria*

Se le entrate complessive degli enti territoriali presi nel loro insieme hanno avuto un andamento altalenante nel corso del quinquennio 2011-2015, andamento analogo ha caratterizzato le entrate tributarie, ancorché con variazioni proporzionalmente diverse, tant'è che il rapporto fra entrate tributarie¹¹ ed entrate totali – che può essere considerato una misura dell'autonomia tributaria degli enti locali –, in media pari al 43,2%, si è modificato negli anni, oscillando fra il 41,3% del 2011 e il 44,4% del 2014. Le entrate tributarie degli enti locali, d'altro canto, hanno mostrato un andamento assai simile al gettito delle imposte statali, e infatti il rapporto fra entrate tributarie delle amministrazioni locali e delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso è rimasto sostanzialmente stabile al 21,7% (con oscillazioni non superiori a 0,2 punti percentuali)¹².

L'anno successivo al citato quinquennio – il 2016 – ha rappresentato un anno di rottura di questi equilibri, caratterizzato – com'è stato – da una forte caduta delle entrate tributarie degli enti locali (di ben 9,3 miliardi di euro, pari all'8,7%), che, pur sostanzialmente compensata da un aumento dei trasferimenti (di poco superiori ai 9 miliardi), è stata accompagnata da una riduzione sia delle entrate in conto capitale (per più di 3 miliardi) che di alcune entrate correnti che ha trascinato verso il basso le entrate complessive (diminuite di 5,1 miliardi, pari al 2,1%). Ciò si è riflesso sugli indicatori: il grado di autonomia tributaria (misurato dal rapporto tra entrate tributarie ed entrate totali) è sceso di 2,9 punti percentuali, al 40,3%, e quello fra entrate tributarie degli enti territoriali e prelievo tributario di tutte le amministrazioni pubbliche – essendo quest'ultimo cresciuto – si è ridotto di 2 punti percentuali, al 19,7%.

11. Date dalla somma di imposte dirette, imposte indirette e imposte in conto capitale.

12. Elaborazioni su dati contenuti in Banca d'Italia (2018).

All'origine di tale modificazione nella composizione delle entrate degli enti territoriali c'è senza dubbio, almeno in via principale, l'intervento normativo di ridimensionamento della base imponibile dell'Irap, con l'esclusione integrale dalle sue componenti del costo del lavoro a tempo indeterminato. La sostituzione del mancato gettito con trasferimenti statali ha determinato che, per la prima volta da diversi anni, le entrate tributarie delle amministrazioni locali sono state inferiori ai trasferimenti: 40,3% e 41,8%, rispettivamente, sul totale delle entrate, di contro a medie del 43,2% e del 36,8% nel quinquennio precedente.

I dati del 2017 sembrano maggiormente in linea con gli andamenti degli anni anteriori al 2016, lasciando pensare che la situazione finanziaria degli enti locali in quest'ultimo anno possa essere considerata un *unicum*, ma senza recuperare i livelli *ante* 2016. E ciò emerge da tutti e tre gli indicatori prima considerati. Infatti il grado di autonomia tributaria – il rapporto tra entrate tributarie ed entrate totali – è risalito nel 2017 al 42,2% (un punto percentuale in meno rispetto alla media del quinquennio 2011-2015), tornando a essere superiore al rapporto fra trasferimenti statali ed entrate totali – pari al 39,5%, e cioè 2,7 punti percentuali in più della media 2011-2015 – mentre la quota delle entrate tributarie degli enti locali su quelle complessive delle amministrazioni pubbliche è stata pari al 20,2% (corrispondente a 1,5 punti percentuali in meno della media del citato quinquennio)¹³.

Gli andamenti riscontrati negli scorsi quattro anni nel grado di autonomia tributaria – complessivamente decrescente (dal 44,4% del 2014 al 42,2% del 2017) – e nel rapporto fra trasferimenti e entrate totali – crescente, dal 36,2% del 2014 al 39,5% del 2017 – mostrano comunque che gli enti territoriali negli ultimi anni hanno dovuto fare un minore affidamento sulle entrate proprie di fonte tributaria per il finanziamento delle spese, con la conseguenza, da un lato, di rendere necessari maggiori trasferimenti dallo Stato e, dall'altro, di determinare un assottigliamento del saldo positivo del bilancio – come già accennato in precedenza.

13. Elaborazioni su dati contenuti in Banca d'Italia (2018).

4.2 Base imponibile e gettito dell'Irap e loro effetti

Interamente dedicato all'analisi dell'Irap – la più importante fonte di entrate tributarie delle regioni – è il saggio di Luca Gandullia e Santino Piazza.

L'Irap nasce nel 1997 dall'esigenza di raccogliere in un unico tributo un insieme di prelievi complessivamente gravanti sulle imprese (ma non solo), mettendo a disposizione delle regioni un'imposta ad ampia base in grado di fornire un gettito sufficientemente stabile nel tempo e di dimensioni tali da garantire il finanziamento del sistema sanitario nazionale ormai organizzato su base regionale. La base imponibile è data dal valore della produzione netta (al netto, cioè, degli ammortamenti dei beni strumentali) calcolata per sottrazione. Essa corrisponde al concetto di valore aggiunto «tipo reddito» calcolato su base effettiva ed è pertanto costituita dalla somma delle remunerazioni corrisposte ai fattori della produzione: profitti (al netto degli ammortamenti), interessi passivi, costo del lavoro (al lordo dei contributi sociali). Colpendo l'impiego di tutti i fattori della produzione, questa imposta può essere considerata neutrale riguardo sia alle decisioni di combinazione dei fattori produttivi (capitale e lavoro) che alle scelte di finanziamento degli investimenti (capitale proprio o di debito).

Di questa imposta gli autori del saggio ripercorrono genesi, giustificazioni, caratteristiche ed evoluzione legislativa. E, come viene da essi ricordato, è il trattamento relativo di capitale e lavoro a essere stato il principale oggetto delle critiche mosse a questa imposta nel corso degli anni, a causa del diverso carico fiscale che le imprese si trovano a dover sopportare in ragione di vari elementi (quali dimensione o collocazione geografica) e dell'influenza dell'imposta sulle decisioni di impiego del fattore lavoro e quindi sui livelli di occupazione. In risposta a questi problemi – acuiti dalla crisi economica dell'ultimo decennio – successivi interventi legislativi, diretti ad attenuare gli oneri fiscali sul lavoro per renderne meno costoso il suo impiego, hanno determinato una graduale e costante erosione della base imponibile in relazione alla componente remunerazione del lavoro, che ha portato, dal 2016, all'esclusione dell'intero costo del lavoro a tempo indeterminato, con rilevanti effetti sul gettito – oltre che sulla neutralità e sulla natura stessa – dell'imposta.

Dall'analisi dell'andamento del gettito dell'Irap tra il 2002 e il 2016 svolta da Gandullia e Piazza emerge chiaramente la caduta del gettito dell'imposta dovuta dal settore privato in corrispondenza dei principali interventi di riduzione del cuneo fiscale sul lavoro e di diverso trattamento dei contribuenti minimi (con un aumento del prelievo nel 2011 quando la platea dei contribuenti minimi è stata ridotta), fino alla totale esclusione del costo del lavoro (a eccezione di quello a tempo determinato) nel 2016, di contro a un andamento crescente, sostanzialmente lungo l'intero arco temporale analizzato, della base imponibile potenziale dell'imposta, rappresentata dal valore aggiunto netto del settore privato.

Nel saggio viene, inoltre, calcolato il grado di autonomia impositiva delle regioni tra il 1998 e il 2014, che evidentemente risente dell'andamento del gettito non solo dell'Irap ma anche dell'addizionale regionale all'Irpef e degli altri tributi regionali. Il grado di autonomia impositiva, dopo un periodo di relativa stabilità tra il 2004 e il 2010 – con oscillazioni inferiori ai due punti percentuali intorno alla media del 56,3% – e il picco del 2011 al 59,6% (probabilmente per il motivo sopra ricordato), mostra una caduta al 52,5% nel 2012 seguita da ulteriori flessioni che hanno portato il valore ad appena sotto il 50% nel 2014. Questi valori – come rilevato dagli autori – sono da collegarsi al depotenziamento dell'Irap dovuto al ridimensionamento della sua base imponibile (anche se si può notare che essi non presentano un andamento analogo a quello del gettito dell'Irap, a causa di variazioni nel gettito dell'addizionale Irpef e di altri tributi che possono aver avuto segno opposto nei diversi anni dando luogo a parziali compensazioni). Non è difficile immaginare comunque che, per effetto del forte calo del gettito Irap nei due anni successivi a quelli esaminati, i relativi dati mostreranno un'ulteriore riduzione del grado di autonomia impositiva delle regioni.

Come viene messo in luce dagli autori del saggio, l'esclusione del costo del lavoro a tempo indeterminato dalla base imponibile dell'Irap modifica le caratteristiche qualitative di questa imposta, determinando rilevanti effetti sulla distribuzione del carico fiscale (anche territoriale, in conseguenza della diversa intensità di capitale che caratterizza in media le produzioni nelle regioni del Centro-Nord e del Meridione). Rimane, infatti, la neutralità dell'imposta rispetto alle scelte finanziarie delle imprese mentre si perde quella relativa alla combinazione dei

fattori produttivi. D'altronde, l'incentivo all'occupazione è l'obiettivo della misura adottata. È da notare, peraltro, che ora l'imposta risulta non neutrale non solo riguardo all'impiego di capitale o di lavoro ma anche in relazione a tipologie diverse di lavoratori. Si può infatti ritenere che la soggezione all'imposta dei compensi per lavoro a tempo determinato sia stata mantenuta come un disincentivo a tali tipi di contratti. Tuttavia, se i vantaggi dei contratti a tempo determinato sono superiori al guadagno fiscale dato dall'esclusione dall'Irap del costo del lavoro a tempo indeterminato, per alcune imprese (presumibilmente piccole e piccolissime) questa esclusione potrebbe rappresentare un incentivo non ad assunzioni a tempo indeterminato bensì al ricorso al lavoro temporaneo ma in forma irregolare, con conseguente evasione dell'imposta.

Concludono il saggio osservazioni sul ruolo attuale e sulle prospettive future dell'imposta, anche attraverso l'esame del dibattito teorico e delle esperienze internazionali su forme d'imposizione sulle imprese del tipo *comprehensive business income tax*, alle quali ora l'Irap si avvicina.

Riferimenti bibliografici

Banca d'Italia (2018): Relazione annuale – Appendice – Anno 2017, Roma.

La finanza degli enti territoriali nel 2017

Roberta Garganese¹, Roberta Di Stefano², Iary I.P. Goffredo¹

1. Premessa: l'andamento dei principali saldi di finanza pubblica nel 2017

Nell'anno 2017 il pil nazionale ha fatto registrare, rispetto all'anno precedente, una crescita del 2,1%, superiore a quella prevista. Ciononostante, si deve sottolineare come resti ancora elevato, per il nostro Paese, il divario tra il pil attuale e quello pre-crisi (rispetto al 2007 lo scarto è di circa 6 punti percentuali).

Con riferimento ai saldi di cassa del settore pubblico, prosegue il percorso di miglioramento del saldo di parte corrente che, pur risultando negativo (-4,505 miliardi), ha fatto registrare, nel 2017, una riduzione di circa 1 miliardo rispetto al 2016 (tabella 1).

E, tuttavia, nello stesso anno 2017, il fabbisogno del settore pubblico si è attestato a 50,065 miliardi di euro (pari al 2,9% del pil), con un incremento di circa 5 miliardi rispetto all'anno 2016 (quando era stato pari a 45,119 miliardi, ovvero il 2,7% del pil). Tale incremento del fabbisogno deriva dalla dinamica particolarmente sostenuta dei pagamenti, solo in parte compensata dalla positiva evoluzione degli incassi.

Rispetto ai dati del conto economico, invece, si registra, per l'anno 2017:

- un incremento del saldo di parte corrente, cresciuto dai circa 9 miliardi di euro del 2016 ai circa 21 miliardi del 2017, con una variazione del +133,3%, connessa in particolar modo al positivo andamento delle entrate tributarie e dei contributi sociali, ma anche alla forte decelerazione della crescita della spesa corren-

1. Ipres
2. Istat

te primaria, aumentata nel 2017 del solo 0,4% a fronte dell'1,7% dell'esercizio precedente.

- un rapporto indebitamento netto/pil pari al -2,3%, migliorato di due decimi di punto rispetto al valore registrato nel 2016 (-2,5%).

Tabella 1. Principali saldi di finanza pubblica. Anni 2015-2017 (dati in milioni di euro e in% di pil)

Saldi del conto economico delle Amministrazioni pubbliche					
	<i>Risultati</i>			<i>Variazioni%</i>	
	2015	2016	2017	17/15	17/16
Saldo corrente	19.852	9.076	21.177	6,67	133,3
	<i>(in% di pil)</i>	1,2	0,5	1,2	
Saldo primario	25.451	24.802	25.950	1,96	4,6
	<i>(in% di pil)</i>	1,5	1,5	1,5	
Indebitamento netto	-42.567	-41.638	-39.691	-6,76	-4,7
	<i>(in% di pil)</i>	-2,6	-2,5	-2,3	
Saldi di cassa del settore pubblico					
	<i>Risultati</i>			<i>Variazioni%</i>	
	2015	2016	2017	17/15	17/16
Saldo corrente	-7.689	-5.236	-4.505	-41,41	-14,0
	<i>(in% di pil)</i>	-0,5	-0,3	-0,3	
Saldo primario	25.007	29.263	23.461	-6,18	-19,8
	<i>(in% di pil)</i>	1,5	1,7	1,4	
Saldo	-51.900	-45.119	-50.065	-3,54	11,0
	<i>(in% di pil)</i>	-3,1	-2,7	-2,9	
Debito pubblico					
	<i>Risultati</i>			<i>Variazioni%</i>	
	2015	2016	2017	17/15	17/16
Debito pubblico	2.173.387	2.219.546	2.263.056	4,13	1,96
	<i>(in% di pil)</i>	131,5	132,0	131,8	

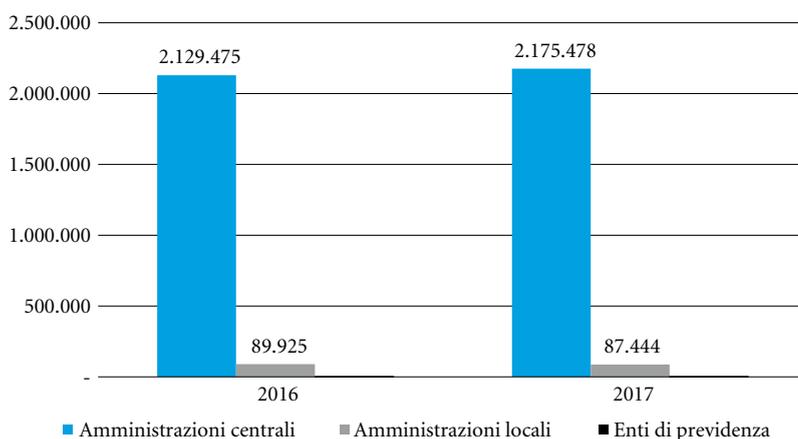
Debito pubblico					
	Risultati			Variazioni%	
	2015	2016	2017	17/15	17/16
Pil nominale	1.652.622	1.680.948	1.716.935	3,89	2,14
Pressione fiscale	43,2	42,7	42,5	-1,62	-0,47

Fonte: Rgs e Istat, 2018

Infine, rispetto al debito pubblico, ovvero allo stock delle passività finanziarie lorde delle amministrazioni pubbliche, si osserva un aumento nel 2017 di 36 milioni di euro, con un valore che nel complesso si attesta, nel 2017, a 2.263,056 miliardi. L'incremento del debito registrato nell'anno è inferiore al risultato del fabbisogno del settore pubblico per via dell'aumento delle disponibilità liquide del Tesoro.

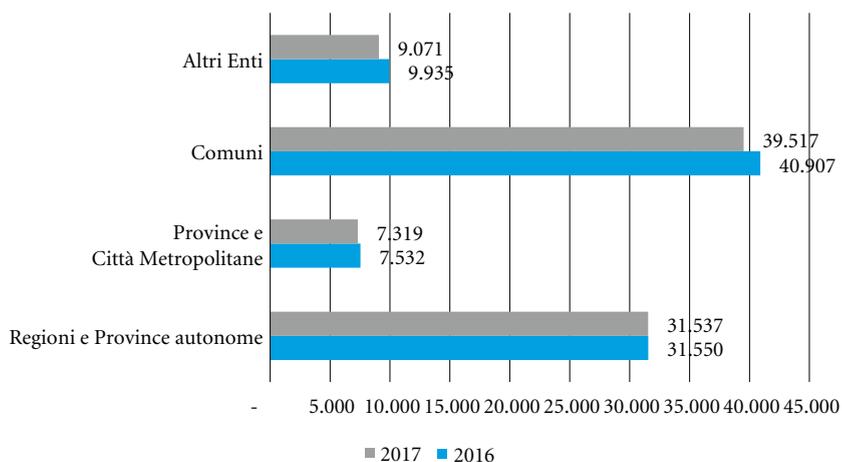
Rispetto alla distribuzione per settore del complessivo ammontare del debito pubblico italiano, i più recenti dati forniti dalla Banca d'Italia attestano come la quasi totalità – ben il 96% – sia in capo alle amministrazioni centrali, mentre il 4% è detenuto dalle amministrazioni locali e una quota minima (134 milioni di euro) dagli enti di previdenza (figura 1).

Figura 1. Debito delle Amministrazioni pubbliche per settori (milioni di euro)



Fonte: Banca d'Italia, 2018

Figura 2. Debito delle Amministrazioni locali per comparti (milioni di euro)



Fonte: Banca d'Italia, 2018

L'ulteriore suddivisione del debito delle amministrazioni locali tra i singoli comparti evidenzia una leggera prevalenza della quota a carico dei comuni (39,5 miliardi di euro, con un trend in riduzione) rispetto a quella relativa alle regioni (31,5 miliardi, valore sostanzialmente allineato a quello del 2016) (figura 2).

2. Il conto economico delle amministrazioni locali

Il conto economico delle amministrazioni locali riporta, per il 2017, un ammontare di spese totali pari a 239,947 miliardi di euro, in lieve calo rispetto a quelle del 2016 (-0,7%) e a quelle del 2015 (-0,4%) (tabella 2).

Le spese correnti, tuttavia, si confermano in crescita, raggiungendo, nel 2017, 213,427 miliardi di euro (+0,4% rispetto al 2016, +2,6% rispetto al 2015).

Le voci di spesa corrente che hanno fatto registrare i maggiori incrementi sono quelle dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche, passati dai 7,556 miliardi di euro del 2016 agli 8,275 del 2017 (+9,5%) e le prestazioni sociali, ancora in crescita nel 2017 (3.808

miliardi, +2,1% rispetto al 2016, +12,1% rispetto al 2015). Riprendono a crescere, inoltre, gli interessi passivi che superano i 3 miliardi nel 2017 (+7,3% rispetto al 2016 e +6,3% rispetto al 2015).

Le spese in conto capitale delle amministrazioni locali, nel complesso, si riducono anche nel 2017, arrivando a 25,758 miliardi di euro (-9,1% rispetto al 2016 e -19,8% rispetto al 2015) con una riduzione generalizzata per tutte le voci che le compongono, in particolare per i contributi agli investimenti (-21,6% rispetto al 2016, -42% rispetto al 2015).

Tabella 2. Conto economico delle amministrazioni locali 2015-2017. Valori in milioni e variazioni%

	Risultati						Variaz.%	
	In milioni			In % di Pil			17/15	17/16
	2015	2016	2017	2015	2016	2017		
SPESE								
Redditi da lavoro dipendente	65.931	64.923	64.137	4,0	3,9	3,7	-2,7	-1,2
Consumi intermedi	108.430	110.827	112.901	6,6	6,6	6,6	4,1	1,9
Prestazioni sociali	3.398	3.728	3.808	0,2	0,2	0,2	12,1	2,1
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	4.588	7.556	8.275	0,3	0,4	0,5	80,4	9,5
Altre spese correnti	22.833	22.661	21.222	1,4	1,3	1,2	-7,1	-6,4
Totale spese correnti netto interessi	205.180	209.695	210.343	12,4	12,5	12,3	2,5	0,3
Interessi passivi	2.900	2.875	3.084	0,2	0,2	0,2	6,3	7,3
Totale spese correnti	208.080	212.570	213.427	12,6	12,6	12,4	2,6	0,4
Investimenti fissi lordi	21.883	18.946	17.771	1,3	1,1	1,0	-18,8	-6,2
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	3.769	3.683	3.457	0,2	0,2	0,2	-8,3	-6,1
Contributi agli investimenti	5.245	3.878	3.041	0,3	0,2	0,2	-42,0	-21,6
Altre spese in conto capitale	1.228	1.817	1.489	0,1	0,1	0,1	21,3	-18,1

	Risultati						Variaz.%	
	In milioni			In % di Pil			17/15	17/16
	2015	2016	2017	2015	2016	2017		
Totale spese in conto capitale	32.125	28.324	25.758	1,9	1,7	1,5	-19,8	-9,1
Totale spese	240.205	240.894	239.185	14,5	14,3	13,9	-0,4	-0,7
ENTRATE								
Tributarie	107.431	98.124	101.251	6,5	5,8	5,9	-5,8	3,2
Imposte dirette	37.459	37.971	38.392	2,3	2,3	2,2	2,5	1,1
Imposte indirette	69.930	60.044	62.742	4,2	3,6	3,7	-10,3	4,5
Imposte in conto capitale	42	109	117	-	-	-	178,6	7,3
Contributi sociali	1.245	1.220	1.206	0,1	0,1	0,1	-3,1	-1,1
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	92.593	101.650	94.642	5,6	6,0	5,5	2,2	-6,9
Altre entrate correnti	37.308	35.589	36.081	2,3	2,1	2,1	-3,3	1,4
Totale entrate correnti	238.535	236.474	233.063	14,4	14,1	13,6	-2,3	-1,4
Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	4.923	5.480	4.857	0,3	0,3	0,3	-1,3	-11,4
Altre entrate in conto capitale	4.795	1.108	1.825	0,3	0,1	0,1	-61,9	64,7
Totale entrate in conto capitale non tributarie	9.718	6.588	6.682	0,6	0,4	0,4	-31,2	1,4
Totale entrate	248.295	243.171	239.862	15	14,5	14	-3,4	-1,4
Saldo primario	10.990	5.152	3.761	0,7	0,3	0,2	-65,8	-27,0
Saldo di parte corrente	30.455	23.904	19.636	1,8	1,4	1,1	-35,5	-17,9
Indebitamento netto	8.090	2.277	677	0,5	0,1	-	-91,6	-70,3

Fonte: Rgs, 2018

Sul fronte delle entrate, l'ammontare totale si è attestato, nel 2017, a 239,862 miliardi di euro, confermandosi in calo sia rispetto al 2016 (-1,9%) che al 2015 (-3,4%).

In ripresa le entrate in conto capitale non tributarie dopo il brusco calo dell'anno precedente (+1,4% rispetto al 2016, -31,2% rispetto al 2015). Mentre le entrate correnti subiscono un altro lieve calo (233,063 miliardi nel 2017, -1,4% rispetto al 2016, -2,3% rispetto al 2015) in virtù della contemporanea diminuzione dei trasferimenti dalle amministrazioni pubbliche (-6,9%) e dei contributi sociali (-1,1%).

Le entrate tributarie, dopo il forte abbattimento del 2016, tornano a crescere in tutte le loro componenti (imposte dirette +1,1%, imposte indirette +4,5%, imposte in conto capitale +7,3%).

3. I conti di cassa

Nei paragrafi che seguono si riporta l'analisi dei flussi finanziari delle regioni³, dei comuni e delle province e città metropolitane, condotta attraverso i dati consuntivi presenti nel sistema Siope relativi agli esercizi 2015-2017. In particolare, i dati relativi all'annualità 2017 – disponibili nel sistema Siope secondo i nuovi schemi previsti dal d.lgs. n. 118/2011 – sono stati opportunamente riclassificati per poter essere confrontati a quelli del biennio precedente.

3.1 *Le Regioni*

Fra le voci di entrata delle Regioni, nel triennio 2015-2017 risultano in crescita solo quelle tributarie e quelle extra tributarie.

Le entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti, già ridottesi nel 2016 hanno subito un ulteriore calo nel 2017, attestandosi a 20,838 miliardi, imputabile alla componente dei trasferimenti provenienti da amministrazioni pubbliche, dato che per le altre due fonti di provenienza (estero e altri soggetti) si è registrato invece un incremento significativo (tabella 3).

L'abbattimento delle entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti netti riscontrato nel 2016 è stato solo parzialmente recuperato nel 2017 raggiungendo gli 8,532 miliardi di euro.

3. Per le Regioni si riportano gli incassi e i pagamenti relativi sia alla gestione ordinaria che a quella sanitaria.

Significativo è stato anche il calo delle entrate derivanti da mutui, prestiti o altre prestazioni creditizie, molto rilevante nel 2016 e più contenuto nel 2017.

Tabella 3. Regioni: entrate 2015-2017. Incassi in milioni

	2015	2016	2017
Entrate tributarie	129.890	136.410	139.882
Imposte e tributi	123.503	129.844	133.541
Tasse	6.386	6.566	6.342
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	22.936	22.400	20.838
Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche	22.437	21.934	19.839
Trasferimenti correnti dall'estero	87	54	299
Trasferimenti correnti da altri soggetti	413	411	700
Entrate extra tributarie	4.808	5.491	6.530
Redditi da capitale	687	713	575
Altre entrate correnti	4.121	4.777	5.954
Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti netti	12.238	7.659	8.532
Alienazione di beni	868	129	115
Trasferimenti in conto capitale	9.520	6.353	6.152
Entrate per riscossioni di crediti	1.850	1.177	946
Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	10.004	5.492	5.206

Fonte: Siope, dati estratti a luglio 2018

Sul fronte delle spese l'abbattimento degli importi è generalizzato, per il triennio 2015-2017, a tutte le voci in cui esse si articolano (tabella 4).

In particolare, le spese correnti, dopo l'incremento registrato nel 2016 (156,194 miliardi di euro) si sono poi nuovamente ridotte nel 2017 (152,053 miliardi). Sebbene il calo in tale ambito sia abbastanza generalizzato, è da segnalare la significativa riduzione delle spese per il personale e gli organi istituzionali pari, per il 2017, a circa il 24% rispetto all'anno precedente.

Anche le spese in conto capitale si sono notevolmente ridotte (13,1 miliardi di euro nel 2017), ma sebbene anche in questo caso gli abbattimenti siano risultati abbastanza generalizzati, essi hanno riguardato prevalentemente i trasferimenti in conto capitale alle amministrazioni pubbliche (7,875 miliardi di euro nel 2017).

Le spese per rimborso di prestiti, infine, si sono più che dimezzate nel corso del triennio 2015-2017, passando da 11,858 miliardi di euro nel 2015 a 6,245 nel 2016 e, infine, a 5,770 nel 2017.

Tabella 4. Regioni: spese 2015-2017. Pagamenti in milioni

	2015	2016	2017
Spese correnti	147.231	156.194	152.053
Disavanzo di amministrazione	4	3	-
Spese per organi istituzionali e personale	6.303	6.521	4.955
Acquisto di beni e prestazioni di servizi	7.623	9.172	9.097
Utilizzo beni di terzi	171	173	184
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	125.743	132.065	130.037
Trasferimenti correnti ad altri soggetti	4.042	4.482	4.209
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	1.973	2.017	2.150
Imposte e tasse	334	364	403
Altre spese correnti	1.037	1.397	1.017
Spese in conto capitale	17.665	18.037	13.150
Investimenti fissi	2.298	1.916	1.456
Trasferimenti in conto capitale ad amministrazioni pubbliche	9.590	11.608	7.875
Trasferimenti in conto capitale ad altri soggetti	4.356	3.809	3.050
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	180	302	209
Concessioni di crediti e anticipazioni	1.241	402	559
Altre spese in conto capitale	202	96	119
Spese per rimborso prestiti	11.858	6.245	5.770

Fonte: Siope, dati estratti a luglio 2018

3.2 I comuni

Tra le principali voci di entrata dei comuni, nel triennio 2015-2017 si osserva una riduzione delle entrate tributarie e un lieve aumento di quelle da contributi e trasferimenti correnti ed extra tributarie (tabella 5). Variazioni negative più significative hanno interessato le entrate da accensione di prestiti e, soprattutto, quelle da alienazioni e trasferimenti di capitali.

Tra le entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti si osserva, nel 2017, rispetto all'anno precedente, un lieve incremento dei trasferimenti da Stato e una lieve riduzione dei trasferimenti da regioni.

Tabella 5. Comuni: entrate 2015-2017. Incassi in milioni

	2015	2016	2017
Entrate tributarie	36.370	35.575	35.682
Imposte e tasse	31.423	28.937	28.405
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	4.947	6.637	7.278
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	8.630	9.799	9.591
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	2.657	2.913	3.219
Contributi e trasferimenti correnti dalle regioni	5.036	5.840	5.258
Contributi e trasferimenti di organismi comunitari e internazionali	36	42	44
Contributi e trasferimenti correnti da altri soggetti	901	1.004	1.070
Entrate extra tributarie	11.039	11.506	11.515
Proventi dei servizi pubblici	5.770	5.885	6.161
Proventi dei beni dell'ente	4.636	4.901	2.438
Interessi su anticipazioni e crediti	97	112	77
Utili netti aziende speciali e partecipate, dividendi e proventi diversi	536	608	2.839
Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti netti	10.648	8.224	6.587
Alienazione di beni patrimoniali	1.016	739	926
Trasferimenti di capitale	9.560	7.417	6.996
Riscossione di crediti	72	68	65
Entrate derivanti da accensione di prestiti (nette)	2.153	1.414	1.779

Fonte: Siope, dati estratti a luglio 2018

Rispetto alle spese, nel 2017 risultano in lieve aumento sia quelle correnti che quelle legate al rimborso di prestiti, mentre in deciso calo sono le spese in conto capitale (tabella 6).

Nello specifico, tra le spese correnti si osserva una contrazione delle spese per il personale, passate da 14 miliardi di euro del 2015 a 13,5 miliardi del 2017, mentre un sensibile aumento ha interessato le spese per prestazioni di servizi (da 27,6 miliardi di euro a 28,1 miliardi nel triennio).

Nell'ambito delle spese in conto capitale, la rilevante contrazione osservata si lega sia alla dinamica della voce «acquisizione di capitali» che a quella della voce residuale «altre spese in conto capitale».

Tabella 6. Comuni: spese 2015-2017. Pagamenti in milioni

	2015	2016	2017
Spese correnti	52.906	52.069	53.419
Personale	14.084	13.902	13.555
Acquisto di beni	1.264	1.207	1.109
Prestazioni di servizi	27.646	26.951	28.156
Trasferimenti	5.753	5.782	5.958
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	1.901	1.686	1.712
Imposte e tasse	1.242	1.427	1.044
Altre spese	1.016	1.115	1.887
Spese in conto capitale*	12.674	10.972	9.623
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	9.985	8.565	8.210
Incarichi professionali esterni	165	158	125
Trasferimenti di capitali	832	882	715
Partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale	85	90	96
Concessioni di crediti e anticipazioni nette	97	88	67
Altre spese in conto capitale	1.510	1.189	410
Spese per rimborso prestiti	13.315	12.726	13.396

Fonte: Siope, dati estratti a luglio 2018

3.3 Le province e le città metropolitane

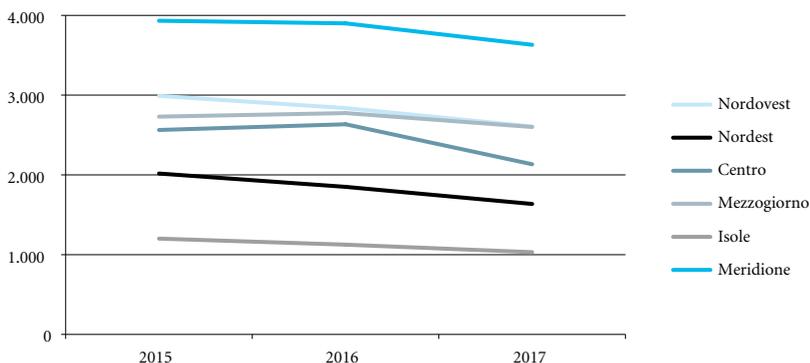
Il 2017 costituisce il terzo anno di rendicontazione delle città metropolitane, ma, come detto, il primo per il quale i documenti contabili sono stati redatti secondo gli schemi previsti dal d.lgs. n. 118/2011 e successive modifiche (modello c.d. «armonizzato»).

Per quanto riguarda le città metropolitane, il sistema Siope ancora per questo esercizio conferma per Reggio Calabria lo status di provincia, mentre include Cagliari nell'elenco delle città metropolitane.

Gli incassi totali delle province, considerando tra queste anche le città metropolitane, rilevano nel triennio una forte riduzione, passando da 15.434 milioni di euro nel 2015 a 10.006 milioni nel 2017 (-35,2% nel periodo 2015-2017, -10,8% rispetto all'esercizio precedente). La ripartizione geografica che registra la riduzione più consistente nei tre anni è quella del Nordest (-18,9%), seguita da Centro (-16,8%), Isole (-14,3%), Nordovest (-12,8%) e Mezzogiorno (-4,8%), e se si considera il Meridione nel complesso la contrazione risulta pari a -7,7%.

Nell'ultimo biennio diminuiscono gli incassi di tutte le ripartizioni, dal Centro (-19%) fino ad arrivare al Mezzogiorno che presenta la riduzione più contenuta (-6,3%). Il Meridione complessivamente considerato riduce i propri incassi del 6,9% (figura 3).

Figura 3. Province e città metropolitane: entrate 2015-2017 per ripartizione Totale incassi⁴ (valori in milioni di euro)

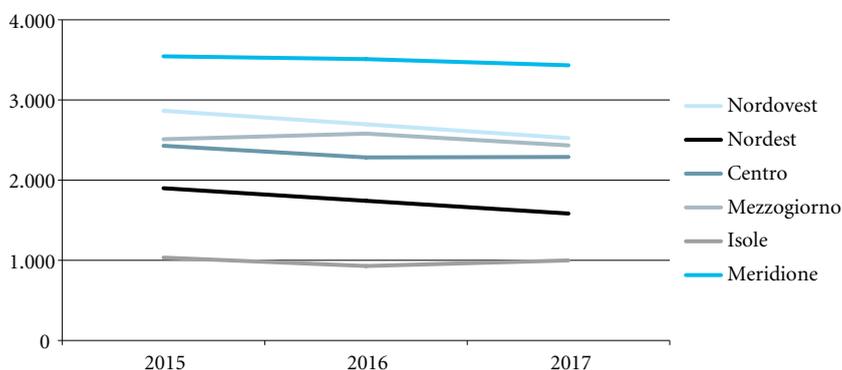


Fonte: Siope, dati estratti a luglio 2018

4. Gli incassi devono intendersi inclusivi degli importi delle entrate da servizi per conto di terzi e degli incassi da regolarizzare.

I pagamenti totali presentano anch'essi una consistente riduzione nel triennio, passando da 14.279 milioni di euro nel 2015 a 9.828 milioni nel 2017 (-31,2%). La ripartizione geografica del Nordest rileva la riduzione maggiore negli ultimi tre anni (-16,6%), mentre quella più contenuta si registra per il Mezzogiorno (-3,1%, così come nel Meridione). Rispetto al 2016, i pagamenti totali diminuiscono del 3,9%, le uniche ripartizioni geografiche a risultare in crescita sono quelle delle Isole (+7,6%) e del Centro (+0,2%). Il Meridione nel complesso riduce le spese di cassa del 2,2% (figura 4).

Figura 4. Province e città metropolitane: spese 2015-2017 per ripartizione Totale pagamenti⁵ (valori in milioni di euro)



Fonte: Siop, dati estratti a luglio 2018

Il maggior valore pro capite delle entrate correnti si registra nelle province centrali (152,3 euro per abitante, dato medio nazionale pari a 124 euro); per le città metropolitane il valore più elevato si rileva nella ripartizione delle Isole (157,4 euro, dato medio pari a 137,2 euro). Le province del Centro e del Mezzogiorno e tutte le restanti città metropolitane, escluse quelle centrali, mostrano valori superiori al dato medio nazionale (tabella 7).

5. I pagamenti devono intendersi inclusivi degli importi delle spese da servizi per conto di terzi e dei pagamenti da regolarizzare.

Tabella 7. Province e città metropolitane: entrate correnti 2017 pro-capite per ripartizione. Incassi in euro

	Nordovest	Nordest	Centro	Mezzogiorno	Isole	Italia
Province	119,3	112,7	152,3	127,4	111,4	124,0
Città metropolitane	140,1	156,2	114,3	151,1	157,4	137,2
Province e città metropolitane	127,6	120,3	135,3	134,7	114,4	128,1

Fonte: Siope, dati 2017 estratti a luglio 2018

Nel 2017 nelle province l'incidenza dei trasferimenti erariali e di quelli regionali (correnti) sul totale delle entrate correnti risultano mediamente pari, rispettivamente, al 14,5% e al 23,1%, con percentuali superiori al dato nazionale nelle province del Centro e del Mezzogiorno per i trasferimenti erariali e in quelle del Centro e delle Isole per i trasferimenti regionali.

Tabella 8. Province e città metropolitane: incidenza trasferimenti su entrate correnti 2017 incidenza%

	Nordovest	Nordest	Centro	Mezzogiorno	Isole	Italia
Province						
% trasferimenti correnti Stato	13,5	11,9	14,6	24,7	2,1	14,5
% trasferimenti correnti regione	16,1	18,2	27,4	20,0	40,5	23,1
% trasferimenti totali regione su entrate totali	16,2	18,9	28,4	21,1	41,3	23,5
Città metropolitane						
% trasferimenti correnti Stato	9,4	13,2	11,7	36,2	3,6	17,3
% trasferimenti correnti regione	20,4	16,7	19,0	13,6	40,1	18,4
% trasferimenti regione su entrate totali	19,1	16,6	17,2	13,8	38,3	17,6
Province e città metropolitane						
% trasferimenti correnti Stato	11,7	12,2	13,5	28,7	2,2	15,4
% trasferimenti correnti regione	17,9	17,9	24,3	17,8	40,4	21,5
% trasferimenti regione su entrate totali	17,5	18,3	24,2	18,9	41,1	21,6

Fonte: Siope, dati 2017 estratti a luglio 2018

Passando alle città metropolitane, il peso dei trasferimenti erariali e di quelli regionali sul totale delle entrate correnti è pari a, rispettivamente, 17,3% e 18,4%, con valori superiori al dato medio nazionale per le amministrazioni del Mezzogiorno nel primo caso e in quelle del Nordovest, del Centro e delle Isole nel secondo.

Il totale dei trasferimenti correnti incide sulla somma delle entrate correnti e in conto capitale, in media, per il 37,2% delle province e per il 35,2% delle città metropolitane, incidenza che presenta un valore inferiore alla media nelle province settentrionali e nelle città metropolitane centro-settentrionali (tabella 8).

Il valore pro-capite delle spese correnti delle province centrali si conferma come il maggiore (146 euro, dato medio nazionale pari a 112,4 euro). Oltre quelle centrali, anche le province nordoccidentali presentano valori superiori al dato medio nazionale. Le città metropolitane mostrano l'importo più elevato nella ripartizione del Nordest (135,7 euro, dato medio nazionale pari a 121,4 euro). Valori superiori al dato medio nazionale si registrano nelle amministrazioni settentrionali e in quelle delle Isole.

Le spese di personale rappresentano mediamente il 13,8% delle spese correnti per le province e il 19,5% per le città metropolitane. A livello di ripartizione territoriale indici superiori si registrano nelle province del Centro e delle Isole (nelle Isole il valore maggiore pari a 17,4%), in tutte le città metropolitane meridionali (in quelle delle Isole si registra il dato maggiore pari a 34,4%). La spesa per dipendente è pari, in media, a 37.015 euro per le province e a 39.705 per le città metropolitane⁶. Importi superiori al dato nazionale si rilevano nelle province delle Isole e nelle città metropolitane del Centro e del Mezzogiorno con differenze più consistenti, rispetto al dato medio nazionale, nel caso delle province. In generale, la spesa per dipendente diminuisce rispetto all'esercizio precedente, -14% per le province e -5,6% per le città metropolitane.

In relazione, invece, all'incidenza degli interessi passivi e oneri finanziari sui pagamenti correnti il valore medio nazionale è pari a 4,8% per le province e a 3,3% per le città metropolitane. Valori supe-

6. Il dato della consistenza di personale è preso dal conto annuale elaborato ogni anno dalla Ragioneria generale dello Stato-Mef. L'ultimo anno rilevato è il 2016.

riori si registrano nelle province del Nord-Ovest e del Mezzogiorno e nelle città metropolitane del Nord-Ovest e del Centro (tabella 9).

Le entrate tributarie rappresentano, nel complesso, il 52,8% delle entrate correnti (di cui l'82% è costituito dalle imposte), mentre i trasferimenti il 40% (di cui 53,7% riguarda i trasferimenti regionali).

Tabella 9. Province e Città metropolitane: indicatori territoriali delle spese 2017. Pagamenti in euro e incidenze%

	<i>Nordovest</i>	<i>Nordest</i>	<i>Centro</i>	<i>Mezzogiorno</i>	<i>Isole</i>	<i>Italia</i>
<i>Pagamenti correnti pro-capite</i>						
Province	114,6	105,4	146,0	108,7	88,8	112,4
Città metropolitane	124,4	135,7	120,4	110,7	135,3	121,4
Province e città metropolitane	118,5	110,7	134,6	109,4	91,8	115,2
<i>Incidenza% personale su spesa corrente</i>						
Province	13,5	11,9	15,8	12,2	17,4	13,8
Città metropolitane	16,5	13,1	18,5	21,6	34,4	19,5
Province e città metropolitane	15,2	12,8	17,4	18,6	32,8	17,7
<i>Spesa per dipendente</i>						
Province	35.817	34.252	36.595	36.759	41.214	37.015
Città metropolitane	39.062	36.940	41.430	39.885	37.842	39.705
Province e città metropolitane	36.954	34.760	38.208	37.364	41.029	37.667
<i>Incidenza% interessi passivi e oneri finanziari diversi su spesa corrente</i>						
Province	5,5	4,1	2,8	7,8	2,7	4,8
Città metropolitane	5,8	0,9	3,4	0,9	-	3,3
Province e città metropolitane	5,6	3,4	3,0	5,6	2,4	4,3

Fonte: Siope, dati 2017 estratti a luglio 2018

Le entrate per alienazione di beni patrimoniali costituiscono il 14,2% delle entrate in conto capitale, mentre quelle per i contributi agli investimenti ne rappresentano il 72,8% (di cui il 55,5% è dato da trasferimenti regionali). Le riscossioni di crediti sono pari all'8,6% delle entrate per attività finanziarie (al netto dei prelievi bancari).

Se si scorporano i dati delle città metropolitane da quelli delle province si registrano valori percentuali che mostrano un comportamento inverso tra province e città metropolitane, così come rilevato nello scorso esercizio, ovvero se le province registrano un valore superiore al dato medio nazionale per una determinata voce economica, le città metropolitane rilevano un dato inferiore (per le province, valori superiori si rilevano nel caso dell'incidenza dei trasferimenti sulle entrate correnti e dei trasferimenti regionali, dei contributi agli investimenti sul totale delle entrate in conto capitale e della riscossione di crediti sulle entrate per riduzione di attività finanziarie) (tabella 10).

Nel 2017 le entrate tributarie diminuiscono del 4,3% nel triennio (-3,6% rispetto al 2016) e il loro peso sul totale delle entrate correnti risulta pari a 52,8%; in diminuzione è l'incidenza dei trasferimenti (da Stato e regioni) sulle entrate correnti, arrivando al 37% nel 2017 (era 39,7% nel 2015). Si riducono le entrate in conto capitale (-28,8% nel triennio, -22,9 rispetto all'esercizio precedente), così come si riduce la loro incidenza sul totale generale delle entrate (8,4% nel 2017, 10,8% nel 2015). I pagamenti correnti crescono leggermente (+0,2%) nel periodo 2015-2017 (-1,1% rispetto all'esercizio 2016). Le spese totali per investimenti si riducono del 30,1% nel triennio (-16,5% nell'ultimo biennio). Poche sono le voci economiche che presentano una variazione positiva nel periodo 2015-2017, tra queste si segnalano le entrate per trasferimenti erariali correnti e per investimenti, rispettivamente +38,6% e +54,6%, e le riscossioni di crediti (+1050,9%); per le spese, i trasferimenti correnti (+90,4%), le spese per incremento delle attività finanziarie (+376,4%) e le concessioni di crediti (+152,2%). Le voci economiche che presentano variazioni positive rispetto all'esercizio precedente sono, in entrata, i trasferimenti statali per investimenti (+46,6%), le riscossioni di crediti (+431,2%) e le accensioni di prestiti (+247%), mentre, in uscita, i trasferimenti correnti (+27,2%) e le concessioni di crediti (+1539,6%), oltre che l'incremento di attività finanziarie (+281,1%) (tabella 11).

Tabella 10. Province e città metropolitane: entrate 2017 per ripartizione. Incassi in milioni di euro⁷

	PROVINCE						CITTÀ METROPOLITANE						Italia	
	NO	NE	Ce	Mez	Is	Italia	NO	NE	Ce	Mez	Is	Italia	Prov + CM	
Entrate tributarie	652	582	496	595	285	2.611	500	178	381	302	36	1.397	4.007	
Imposte	529	506	401	366	264	2.065	445	158	332	255	31	1.220	3.286	
Tasse	3	4	3	2	1	14	-	-	-	4	-	4	18	
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	108	51	53	64	21	297	55	20	50	16	5	145	442	
Fondo perequativo da amministrazioni centrali	13	21	38	163	-	235	-	-	-	27	-	27	262	
Contributi e trasferimenti correnti	378	326	444	566	385	2.100	293	90	199	329	30	941	3.041	
Contributi e trasferimenti dallo Stato	155	116	149	303	14	738	84	39	72	238	2	435	1.173	
Contributi e trasferimenti dalla regione	184	179	279	246	281	1.170	181	49	117	90	27	464	1.633	
Trasferimenti da organismi comunitari e internazionali	1	3	2	4	1	11	1	-	1	-	-	3	14	
Altri trasferimenti (incluso altri enti del settore pubblico)	38	28	14	12	89	181	27	2	9	1	1	39	221	
Entrate extra tributarie	117	73	78	69	25	362	97	24	33	27	2	183	545	

7. Per effetto dell'arrotondamento dei valori al milione di euro, la somma degli addendi può non coincidere con i totali indicati nelle tavole.

	PROVINCE					CITTÀ METROPOLITANE					Italia		
	NO	NE	Ce	Mez	Is	Italia	NO	NE	Ce	Mez	Is	Italia	Prov + CM
Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione di crediti nette	134	99	118	179	48	578	73	21	31	15	12	152	731
Alienazioni di beni patrimoniali	12	14	25	6	-	57	46	-	-	-	-	46	103
Trasferimenti di capitali dallo Stato	47	23	18	41	4	132	7	8	7	5	9	36	169
Trasferimenti di capitali dalla regione	36	38	61	92	28	254	15	13	6	4	3	41	295
Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico, imprese e privati	12	18	7	20	1	58	5	-	1	-	-	6	64
Riscossione di crediti (escl. prel. bancari)	44	56	2	1	-	102	43	56	6	-	-	105	207
Accensione di prestiti nette	11	6	26	33	5	81	-	-	61	4	-	66	147

Fonte: Stope, dati 2017 estratti a luglio 2018

Tabella 11. Province e città metropolitane: dinamica complessiva entrate e spese 2015-2017. Incassi e pagamenti in milioni di euro⁸

	2015	2016	2017	Var.% 17/16	Var.% 17/15
Entrate tributarie	4.188	4.156	4.007	-3,6	-4,3
Contributi e trasferimenti correnti	3.403	3.763	3.041	-19,2	-10,6
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	846	1.462	1.173	-19,8	38,6
Contributi e trasferimenti correnti dalla regione	2.405	2.134	1.633	-23,5	-32,1
Entrate extra-tributarie	593	597	545	-8,7	-8,0
<i>totale entrate correnti</i>	<i>8.183</i>	<i>8.516</i>	<i>7.593</i>	<i>-10,8</i>	<i>-7,2</i>
Alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossione	1.026	948	731	-22,9	-28,8
Alienazione di beni patrimoniali	189	220	103	-53,0	-45,3
Trasferimenti di capitali dallo Stato	109	115	169	46,6	54,6
Trasferimenti di capitali dalla regione	538	409	295	-27,8	-45,1
Trasferimenti di capitali da altri enti del settore pubblico	34	30	42	40,4	23,9
Trasferimenti di capitali da imprese e privati	42	132	22	-83,3	-47,6
Riscossioni di crediti (escl. prel. bancari)	18	39	207	431,2	1050,9
Accensione di prestiti nette	314	100	147	47,0	-53,2
Spese correnti	6.816	6.909	6.831	-1,1	0,2
Personale	1.798	1.372	1.207	-12,0	-32,8
Acquisto di beni, servizi e prestazioni servizi	2.820	2.411	2.017	-16,3	-28,5
Trasferimenti	1.464	2.191	2.788	27,2	90,4
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	206	321	296	-7,8	43,7
Imposte e tasse	152	124	113	-8,6	-25,4
Altre spese	375	490	410	-16,4	9,3
Spese in c/capitale lorde	1.599	1.339	1.118	-16,5	-30,1

8. Per effetto dell'arrotondamento dei valori al milione di euro, la somma degli addendi può non coincidere con i totali indicati nelle tavole. Si precisa, inoltre, che le variazioni percentuali e gli altri indicatori contenuti nelle tavole sono stati calcolati sui dati assoluti non arrotondati.

	2015	2016	2017	Var.% 17/16	Var.% 17/15
Acquisizione di capitali (beni immobili e mobili, titoli)	1.182	1.053	963	-8,5	-18,5
Incarichi professionali esterni	9	11	7	-38,5	-24,8
Contributi agli investimenti	203	230	109	-52,6	-46,3
Spese in conto capitale Incremento attività finanziarie al netto di concessione crediti	4	5	19	281,1	376,4
Concessioni di crediti	26	4	66	1539,6	152,2
Rimborso di prestiti	788	762	374	-51,0	-52,6

Fonte: Siope, dati 2017 estratti a luglio 2018

Riferimenti bibliografici

Banca d'Italia (giugno 2018), Finanza pubblica: fabbisogno e debito.

Corte dei conti (2018), Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica.

Istat (2018), Conto delle amministrazioni locali.

Rgs (2018), Documento di economia e finanza.

Rgs (2018), Conto annuale – Anno 2016.

Siope (2018), Incassi e pagamenti di regioni, comuni, province e città metropolitane.

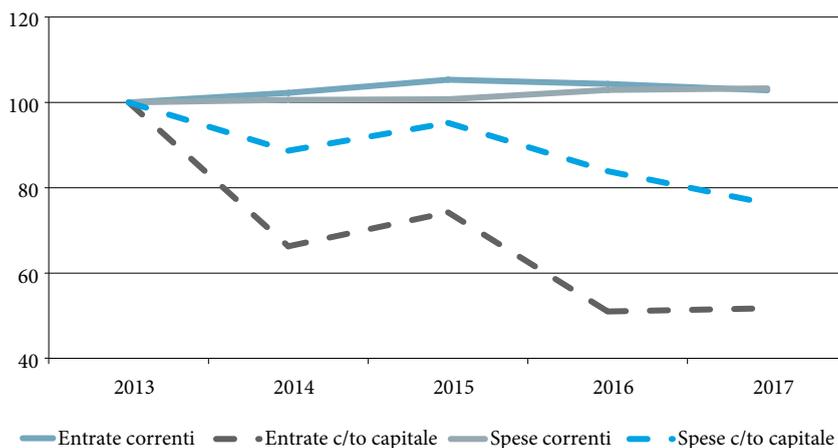
Finanza locale e investimenti negli anni della crisi

Claudia Ferretti¹, Giuseppe Francesco Gori¹, Patrizia Lattarulo¹

1. La congiuntura degli enti locali

Uno degli aspetti che sicuramente ha caratterizzato la finanza locale di questi ultimi anni riguarda la risposta che gli enti hanno fornito alla crisi economica avviata a partire dagli anni 2011 e 2012. Un contributo, quello richiesto agli enti locali, ritenuto da più parti sproporzionato (Corte dei conti, 2015) rispetto al peso del comparto e rispetto al ruolo che questi enti svolgono nella fornitura dei servizi sociali e nell'attivazione di investimenti locali.

Grafico 1. Entrate e spese degli enti locali 2013-2017. Numeri indice 2013=100



Fonte: elaborazioni su dati Istat

1. Irpet.

Negli ultimi anni, la condizione di stress finanziario a cui erano sottoposti gli enti locali (comuni, province, città metropolitane e regioni), a cui si erano aggiunte anche le restrittive regole del patto di stabilità interno, avevano generato sia la caduta degli investimenti che, più recentemente, anche la riduzione in alcuni dei comparti locali, e in particolare dei comuni, della spesa corrente. La riduzione della spesa a scala locale ha rappresentato uno dei temi più significativi della finanza locale, a tratti allarmante se si considera che a questi enti viene richiesto un intervento crescente in risposta ai bisogni di una popolazione via via più anziana e largamente colpita dalla crisi economica. Questa divaricazione tra domanda e offerta di servizi, se non contenuta, potrà produrre nel medio-lungo periodo una serie di criticità nel campo del welfare e della protezione delle fasce più deboli di popolazione e cioè proprio nell'ambito più rappresentativo della funzione locale. Da più parti, infatti, è stato segnalato (Corte dei conti, 2018) come, nei prossimi anni, il bilancio pubblico sarà fortemente condizionato dall'invecchiamento della popolazione e dalle modifiche della struttura demografica. È un fenomeno i cui tratti essenziali sono noti da tempo, ma che, stando alle nuove stime prodotte nelle sedi preposte (Istat, Rgs, Commissione europea), potrebbe avere effetti proprio sulla spesa per la protezione sociale (previdenza, assistenza e sanità) più importanti di quanto finora atteso.

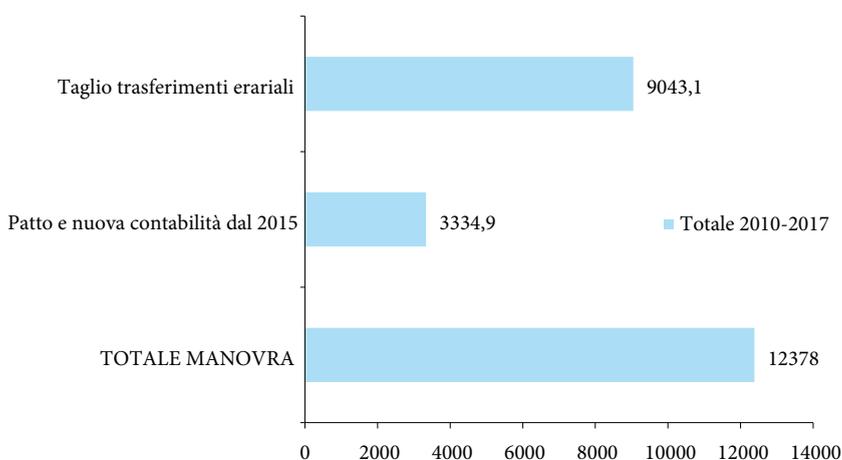
Per quanto riguarda la spesa in conto capitale, invece, l'analisi per livello di governo mostra traiettorie differenziate a seconda che si prenda in considerazione l'amministrazione centrale piuttosto che quella locale, confermando che la riduzione della spesa a scala locale si accompagna a un accentramento delle leve di finanza pubblica. Tra il 2014 e il 2017 gli investimenti locali si riducevano del 14% mentre gli investimenti dell'amministrazione centrale aumentavano del 24%.

In particolare, per quanto riguarda i comuni, dopo il 2015, un anno di espansione che ha coinvolto le sole regioni meridionali sostenute dai fondi europei, gli investimenti continuano a decrescere riprendendo un trend che ha caratterizzato tutto l'ultimo decennio, complici la lenta entrata a regime dell'armonizzazione contabile, il quadro di incertezza generato dall'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti (2016) e gli apparati tecnici sottoposti alla forte riduzione del personale. E tale decremento è avvenuto nonostante che a sostegno degli investimenti locali siano intervenute sia la riscrittura delle regole finanziarie (leg-

ge di Bilancio 2016), sia l'immissione di risorse, in termini di spazi finanziari, utili a permettere una maggior capacità di intervento per gli enti in buona salute finanziaria che, infine, una serie di misure a sostegno di determinati settori, quali l'edilizia scolastica (leggi di Bilancio 2016, 2017 e 2018).

Uno degli aspetti da sottolineare è che i comuni, negli ultimi 7 anni hanno contribuito al risanamento della finanza pubblica per oltre 12 miliardi, anche se già a partire dal 2015 si erano conclusi i tagli ai trasferimenti statali. In altre parole, l'aggiustamento strutturale richiesto dai vincoli europei (pari a 25 mld) è stato realizzato per circa un terzo dai tagli alle risorse comunali (oltre 9 mld) oltre ai contributi veicolati dal Patto di stabilità e dalla nuova contabilità (3 mld) (Ifel, 2017).

Grafico 2. Contributo dei comuni al risanamento della finanza pubblica 2010-2017. Milioni di euro



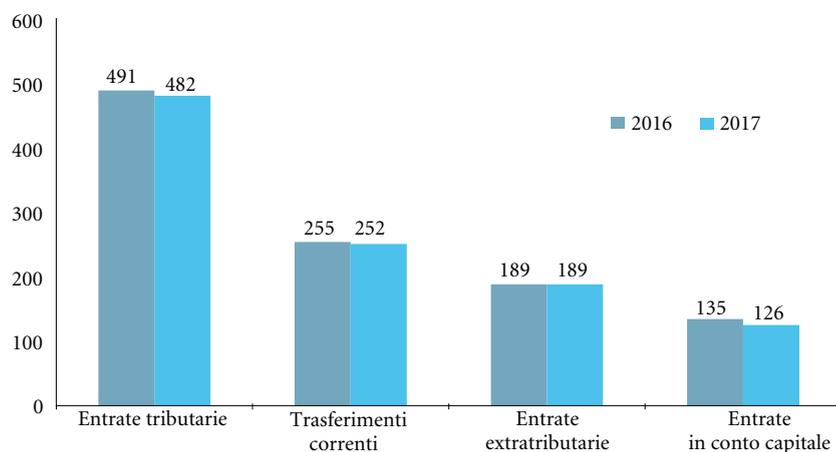
Fonte: elaborazioni su dati Ifel

Guardando alle entrate, si osserva come quelle tributarie, misurate al netto dei fondi perequativi, si sia ridotta di quasi 10 euro pro capite. Questo risultato, che conferma quello ottenuto lo scorso anno, è probabilmente da mettere in relazione con il congelamento della leva tributaria e con l'armonizzazione contabile, in particolare per gli aspetti legati all'accantonamento al Fondo crediti dubbia esigibilità

(Fcdè rivolto alla «sterilizzazione» dei crediti presenti in bilancio ma non più esigibili da parte degli enti). Solo nella parte corrente, infatti, gli accantonamenti al fondo superano nel 2017 la cifra di 4 miliardi, con impatti restrittivi molto differenziati tra i vari enti (Ifel, 2017).

Rimangono, invece, costanti le entrate extra tributarie, mentre diminuiscono ancora quelle in conto capitale. A questo proposito, occorre ricordare come dal 2010 lo Stato abbia ridotto non soltanto i trasferimenti correnti ma anche i contributi in conto capitale, mentre si contraggono le basi imponibili legate agli oneri di urbanizzazione.

Grafico 3. Entrate dei comuni 2016 e 2017. Riscossioni pro capite in euro

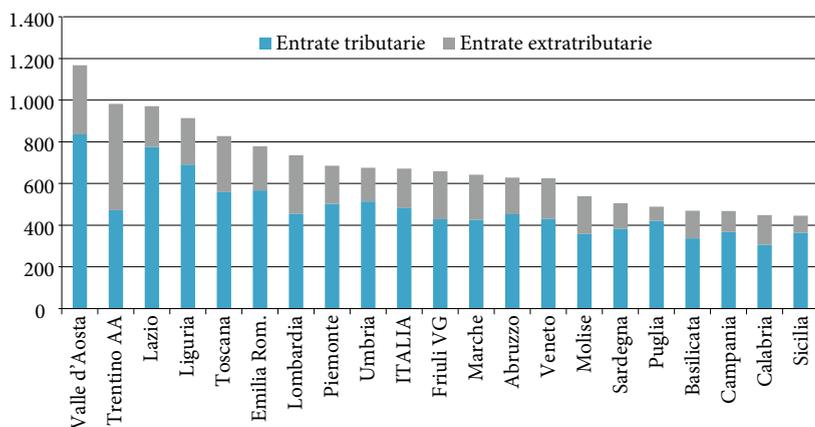


Fonte: elaborazioni su dati Siope

In ogni caso, il livello di pressione fiscale esercitata risulta differenziato secondo una traiettoria del tipo Nord/Sud, con livelli di entrate pro capite più elevati nelle regioni settentrionali e centrali e livelli molto più bassi e inferiori alla media in quelle meridionali, a testimonianza della distanza tra le basi imponibili e le diverse politiche fiscali adottate dai singoli enti.

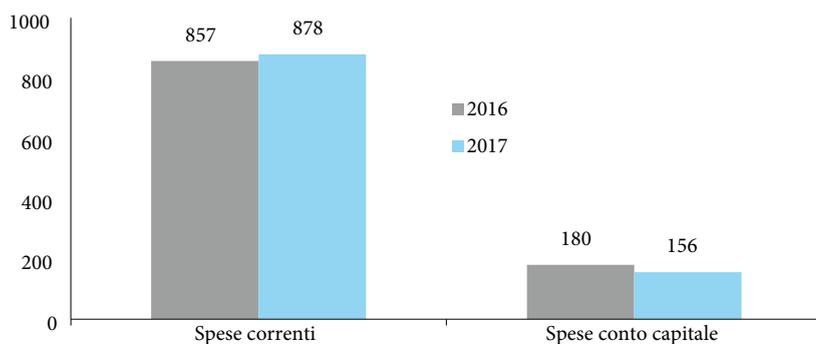
Guardando invece alle spese, si osserva quanto già anticipato in premessa e cioè una ripresa dei pagamenti di parte corrente (+2,5%) e un'ulteriore riduzione di quelli in conto capitale (-14%) che ha coinvolto tutte le regioni italiane, a eccezione dell'Abruzzo ancora sottoposto a interventi per la ricostruzione post sisma.

Grafico 4. Entrate proprie dei comuni 2017. Riscossioni pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Siope

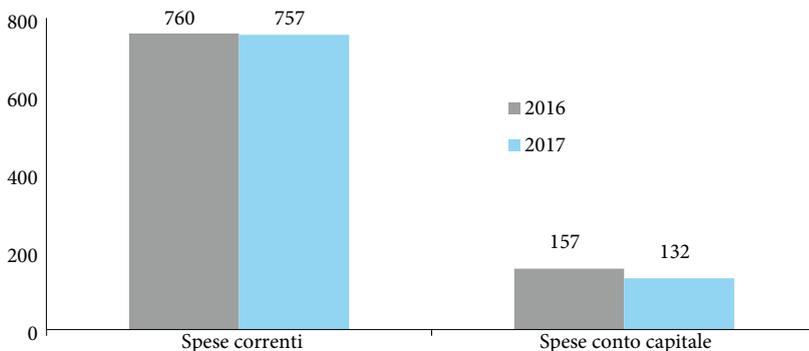
Grafico 5. Spese dei comuni 2016 e 2017. Pagamenti pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Siope

Nel 2017, dunque, a differenza di quello che era accaduto nel biennio precedente, la spesa corrente risale, ma l'incremento è concentrato in alcune aree del Paese, quali il Lazio (+24%), il Molise (+10%), le Marche (+7%), l'Abruzzo (5%), l'Umbria (5%) e la Sicilia (+2%), a testimonianza del fatto che gli interventi degli ultimi anni continuano ad avere ripercussioni sui pagamenti di parte corrente di alcuni enti.

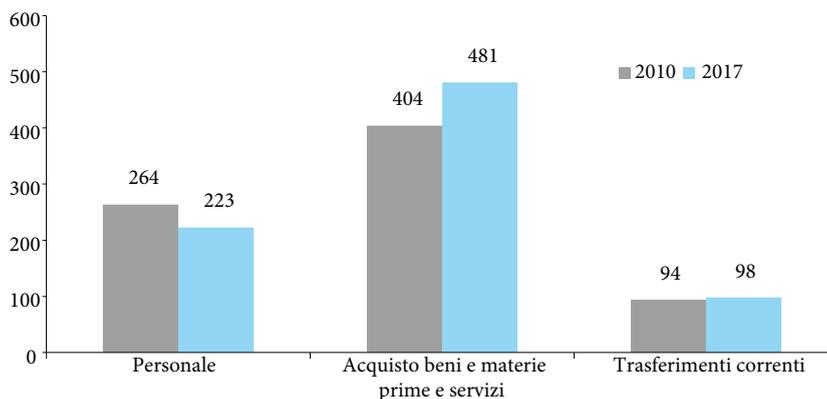
Grafico 6. Spese dei comuni 2016 e 2017 regioni del Sud (senza Abruzzo). Pagamenti pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Siope

La disaggregazione della spesa per categoria, analizzata a distanza di 7 anni, mette in evidenza ancora una volta come la componente più critica risulti essere quella legata al personale a causa del blocco delle assunzioni (-15%). E anche nel 2017, così come accade da qualche anno, la quasi impossibilità degli enti di assumere personale dipendente, determina un incremento delle prestazioni di servizi.

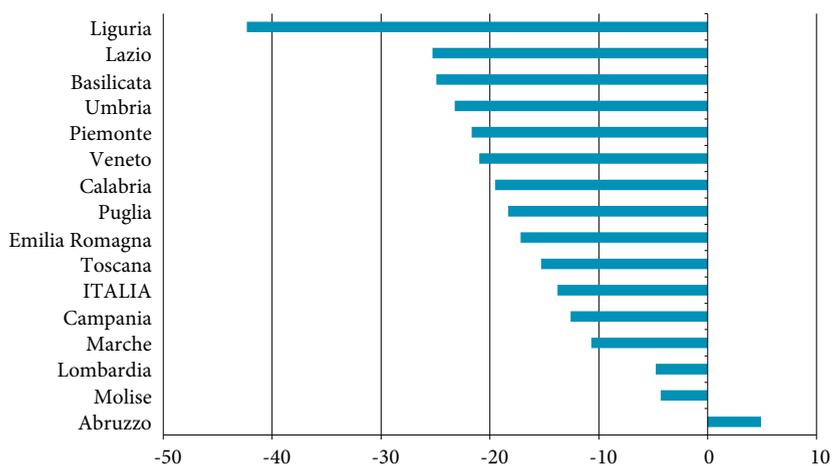
Grafico 7. Spesa corrente dei comuni per categoria. Pagamenti. Valori pro capite 2010 e 2017



Fonte: elaborazioni su dati Siope

Quindi anche nel 2017 le azioni normative intraprese dal governo centrale a partire dal 2016 al fine di incrementare gli investimenti locali sono risultati inefficaci, nonostante il livello di attenzione prestato alla continua riduzione di tale voce sia stato sempre molto elevato. A poco quindi sembrano per il momento essere serviti gli interventi nel campo dell’edilizia scolastica, del dissesto idrogeologico e i progetti inseriti nei Patti di sviluppo intergovernativi. E scarsi effetti sembrano aver prodotto anche le risorse del Fondo sviluppo e coesione per il ciclo di programmazione 2014-2020, a cui si sono aggiunte risorse significative messe in campo dallo Stato e dagli stessi enti territoriali. Così come l’accurata selezione dei progetti sulla base di procedure bottom up, fondate sull’accordo tra autorità locali e nazionali (i Patti per il Sud, gli Accordi di programma per le opere di messa in sicurezza del territorio, gli Accordi del programma per le periferie): procedure di programmazione che miravano a inserire gli interventi ammessi al finanziamento nell’ambito di politiche di investimento ritenute strategiche a livello nazionale, con tempi di realizzazione definiti, una chiara individuazione delle responsabilità attuative e una attività di controllo e monitoraggio accompagnata da meccanismi sanzionatori.

Grafico 8. Spesa in conto capitale dei comuni delle regioni a statuto ordinario. Pagamenti. Variazioni% 2017/2016



Fonte: elaborazioni su dati Siop

La presa d'atto della mancanza di risultati adeguati, a fronte della rilevanza degli investimenti pubblici per il recupero di livelli di crescita nel nostro Paese, richiede un'attenta valutazione delle misure da adottare per rendere efficace il percorso intrapreso.

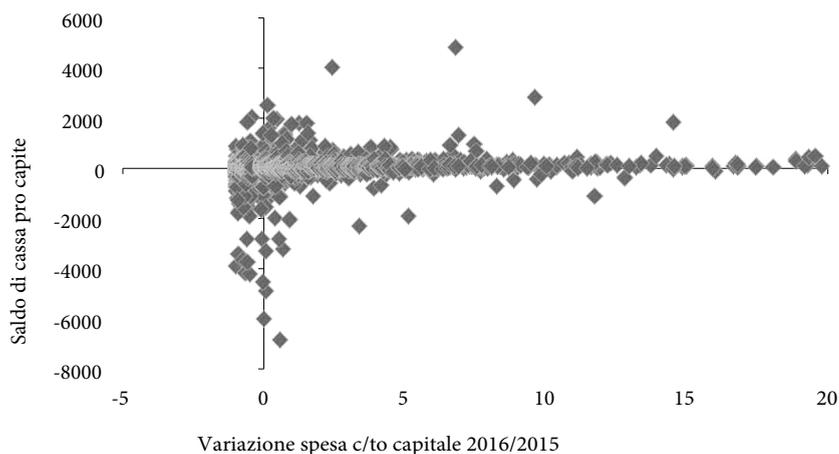
Per quanto riguarda i soli comuni, la perdita dell'ultimo anno è addirittura un po' superiore a quella del 2016 ed equivale a oltre 1,5 miliardi di euro ed è diffusa tra tutte le aree del Paese. Come già sottolineato, una particolarità dell'andamento degli investimenti è il fatto che riguardi indifferentemente tutte le regioni, a prescindere dalla loro collocazione geografica.

2. Le misure espansive e l'abbandono del Patto di stabilità, approfondimenti sul 2016

Negli anni della crisi, dunque, la necessità di riordino dei conti pubblici ha pesato soprattutto sugli enti locali che hanno reagito ai vincoli imposti dal Patto di stabilità riducendo la voce più facilmente comprimibile dei loro bilanci, cioè la spesa in conto capitale. Già nel corso del 2015 la legge di Stabilità ridimensiona i tagli agli enti locali che si sono contraddistinti per politiche di rigore e nel 2016 la l. 164/2016 introduce nuove regole di controllo dei conti pubblici, in sostituzione delle norme troppo rigide del Patto di stabilità. La regola del «saldo di bilancio non negativo» rappresenta, dunque, una norma espansiva, nella misura in cui supera gli obiettivi del Patto, rivolti a produrre un risparmio da destinare al risanamento dei conti. Ciononostante, anche in questo nuovo regime, il controllo del debito prevale sugli obiettivi di rilancio degli investimenti, dal momento che dal calcolo del «saldo finale» ai fini del pareggio di bilancio vengono esclusi proprio il debito (la fonte principale di finanziamento degli investimenti) e l'uso degli avanzi di amministrazione. E, infatti, in deroga a queste norme, tanto nel 2017 che poi nel 2018 le due rispettive leggi di Bilancio intervengono accentuando lo spirito espansivo, attraverso la possibilità di utilizzare spazi finanziari degli avanzi e consentendo la possibilità di ricorso a nuovo debito, limitatamente ai soli enti in buona salute finanziaria e vincolando la destinazione delle risorse al finanziamento degli investimenti. Le manovre, inoltre, intervengono con misure di sostegno e accelerazione della spesa dei

fondi di coesione e con ulteriori possibilità di spesa su priorità di intervento specifici, come l'edilizia scolastica.

Grafico 9. Gli investimenti potenziali e effettivi dei comuni 2016



Fonte: Certificati di conto consuntivo

Già nel 2016 le attese di ripresa degli investimenti nel territorio vengono deluse e il volume delle uscite di cassa in conto capitale dei comuni segna un -13%. Classificando, per quanto approssimativamente, gli enti sulla base del rispetto dei vincoli imposti dalle nuove norme, è possibile a posteriori distinguere pur sommariamente tra quanti risultano aver approfittato del cambio di regole aumentando la spesa in conto capitale e quanti non l'hanno fatto, pur essendone apparentemente nelle condizioni. Il 37% dei comuni (calcolati sulla popolazione), disponendo di saldi di bilancio positivi risulta aver utilizzato questa opportunità per investire (questa percentuale si riduce al 12% nel Sud del Paese); il 24% avendone la possibilità non l'ha fatto (il 23% nel Sud); il 23% è la quota di quanti non erano nelle condizioni richieste dal vincolo del saldo e non hanno effettivamente aumentato gli investimenti (in questa categoria rientra ben il 41% dei comuni del Sud, calcolati sulla base della popolazione). La quota restante riguarda amministrazioni che si sono trovate comunque nella condizione di investire, a prescindere dalle nuove regole. Pur a seguito di questo

calcolo approssimativo, è possibile suggerire che solo una parte delle amministrazioni si trovava nel 2016 effettivamente nelle condizioni di godere delle nuove opportunità di investimento e che comunque una quota rilevante di amministrazioni ha preferito in ogni caso non farlo, pur rispettando le nuove regole. In particolare, nelle regioni del Sud sono molte le realtà che rientrano nel primo dei due gruppi, e la contrazione della spesa in conto capitale è particolarmente accentuata.

Nel tentativo di individuare delle sistematicità nei comportamenti, in modo da cogliere eventuali determinanti delle scelte di investimento, abbiamo utilizzato un modello di regressione.

In particolare, il modello di stima utilizzato tenta di spiegare la variazione della spesa in conto capitale 2016/2015 di un determinato comune italiano, calcolata in termini di competenza, in funzione di un insieme di esplicative:

$$y = \alpha + X\beta + \varepsilon$$

dove X è la matrice delle variabili indipendenti, β il vettore dei coefficienti di regressione ed ε è il vettore dei termini di errore.

Le variabili esplicative inserite all'interno del modello possono essere classificate in due gruppi: quelle relative al bilancio dell'ente che riflettono in parte anche i prerequisiti contabili per l'attivazione degli investimenti e quelle di contesto che rappresentano invece le specifiche caratteristiche dei comuni espresse sia in termini demografici e territoriali che politici. In particolare:

Variabili di bilancio. All'interno di questo gruppo sono contenute in primo luogo sia i livelli di spesa (corrente e in conto capitale) e di entrata (corrente e in conto capitale) pro capite, sia quelli relativi al fondo pluriennale vincolato di parte capitale, misurate tutte all'anno precedente. In secondo luogo, sono state inserite le variabili più strettamente connesse ai requisiti formali per l'attivazione di investimenti. Si tratta, in questo caso, dell'avanzo conseguito dall'ente, dell'ammontare del debito, della spesa per il personale, del numero dei dipendenti in organico (sia totali che nella categoria che identifica la qualifica più alta tra quelle non dirigenziali) e dei saldi finali di competenza e di cassa. Tutte le variabili sono riferite all'anno precedente e sono misurate, con l'unica eccezione del numero di dipendenti, in termini pro capite. In ultimo, sono state inserite tra le esplicative anche i tempi

medi amministrativi di realizzazione di opere pubbliche e la capacità di riscossione dell'ente, calcolandola come media triennale 2014-2016. In particolare, quest'ultimo indicatore indica la capacità dell'ente di incassare le entrate proprie previste a inizio anno e può essere interpretato come un indicatore di performance, poiché tanto più elevata è la quota di entrate riscosse e maggiore è l'efficienza dell'ente nel non accumulare residui attivi.

Tabella 1. Risultati del modello di regressione. Adj R-squared = 0.0957

	<i>Coef.</i>	<i>P> t </i>
Spesa c/to capitale pc	0,000238	0
Spesa corrente pc	-0,0001587	0,02
Nord (dummy)	0,1137335	0,044
Sud (dummy)	-0,4220396	0
Personale organico	-0,0005674	0,001
Distanza dal capoluogo	-0,0016453	0,024
Dispersione urbana	0,1032622	0,028
% pendolari in entrata	0,5799718	0
Capacità di riscossione	0,5004483	0,041
Saldo finale competenza pc	0,0000459	0,097
Avanzo pc	-0,0002259	0
Debiti pc	-0,0001121	0
Rigidità spesa	-0,0087492	0
Spesa per il personale pc	0,0003941	0,052
Costante	-0,1626096	0,604

Variabili di contesto. Tra le variabili di contesto sono state incluse in primo luogo alcune caratteristiche demografiche e territoriali quali la popolazione, l'appartenenza a una regione del Sud o del Nord (dummy) o a una città metropolitana, la densità demografica, la distanza in km dal capoluogo di provincia, la percentuale di suolo urbanizzato, il numero di pendolari in entrata pro capite, quale indicatore della capacità di attrazione dell'ente, e il numero di posti letto in strutture

ricettive pro capite per individuare gli enti a maggiore vocazione turistica. Appartengono a questo gruppo anche alcune variabili relative alla ricchezza del comune: si tratta in questo caso della base imponibile Imu pro capite, del numero di seconde e terze case per abitante e del reddito medio ai fini Irpef. Infine, sono state considerate le variabili politiche connesse alla coalizione di appartenenza del sindaco, al mandato (dummy che assume valore pari a 1 se il sindaco è al secondo mandato) e infine al fatto che l'ente si trovi o meno in campagna elettorale nel periodo precedente a quello di osservazione.

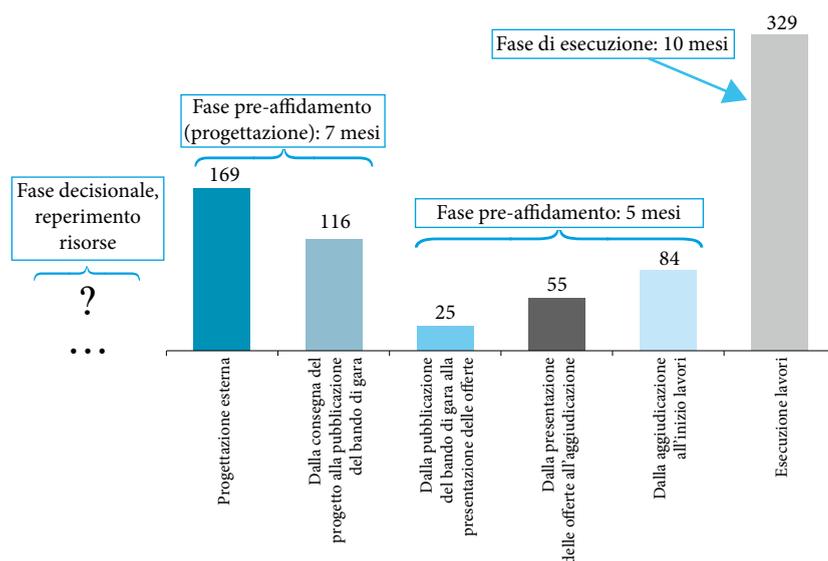
L'analisi, infine, che ha visto l'esclusione degli enti appartenenti a regioni a statuto straordinario e di alcuni outlier, è stata condotta su un sottoinsieme di comuni composto da 5.040 unità.

I risultati rappresentati in tabella 1, che si riferiscono esclusivamente alle variabili che sono risultate significative, mettono in rilievo in primo luogo come le esplicative inserite all'interno del modello siano in grado di spiegare solo una minima parte della variabilità del fenomeno. Il valore dell'Rquadro è infatti estremamente basso, a testimonianza del fatto che l'andamento della spesa in conto capitale risulti in qualche modo indipendente dalle caratteristiche di bilancio o di contesto dell'ente. Al di là di questa precisazione è, in ogni caso, possibile fare alcune considerazioni in merito ai risultati ottenuti. In particolare, l'attivazione di nuovi investimenti nel 2016 risulta positivamente correlata alla performance degli enti, espressa sia in termini di saldo finale di competenza che di capacità di riscossione. Al contrario, all'aumentare della rigidità della spesa o del debito accumulato dal comune si riduce la possibilità di investire. Anche la spesa corrente presenta un coefficiente negativo a testimonianza del fatto che i vincoli sul saldo finale costringono in qualche modo l'ente a operare una scelta tra le due categorie di uscite, corrente e in conto capitale, appunto. Ma se questa considerazione vale in generale, non può essere diffusa a tutte le categorie di spesa: infatti all'aumentare della spesa per il personale aumenta anche la capacità dell'ente a investire.

Anche alcune esplicative legate alle caratteristiche demografiche e territoriali del comune risultano significative. Si tratta, in particolare, della collocazione geografica (gli enti meridionali hanno investito in misura minore rispetto agli enti delle regioni centrali e settentrionali), della distanza rispetto al capoluogo che risulta negativamente correlata con la variabile dipendente, del livello di dispersione urbana che, in

generale, fa aumentare la spesa in conto capitale e infine della vocazione turistica che costituisce un incentivo all'investimento.

Grafico 10. Dalle politiche espansive all'impatto sul territorio: i tempi e le fasi dei lavori dei comuni



Fonte: elaborazioni su dati Simog, Osservatori Regionali dei Contratti Pubblici

Tra le possibili cause di questa mancata efficacia della politica di rilancio, la più banale è certamente individuabile nei tempi necessari alla pianificazione e all'esecuzione dei lavori. Si tratta nel complesso di 25 mesi medi calcolati sui lavori in capo a stazioni appaltanti comunali, quindi generalmente di basso importo, tra fasi amministrative di preparazione dell'affidamento (14 mesi medi) e fase di esecuzione dell'opera (11 mesi); tempi questi comunque necessari tra la politica di incentivo e il manifestarsi dei suoi effetti sul sistema produttivo, prima, con l'avvio dei lavori, e sui cittadini, a seguito della conclusione dell'opera. Tempi, per altro, che non considerano la fase più complessa dell'opera, ovvero la fase decisionale e di reperimento delle risorse. Su questa fase è ricaduta l'attenzione dell'opinione pubblica, spesso indicando tra le cause della mancata ripresa le difficoltà di pianifica-

zione delle amministrazioni e la mancanza di progetti, una difficoltà però apparentemente superiore a quella che i comuni dovevano aver riscontrato nella loro normale attività solo pochi anni prima dell'introduzione delle regole di rigore.

3. I Patti di solidarietà

Uno degli strumenti su cui il governo ha puntato per la ripresa degli investimenti è stato quello dei Patti nazionali verticali e orizzontali e le intese regionali. Si tratta, come noto, d'interventi già sperimentati in passato ma che assumono in questo periodo un carattere più strutturale sia a causa della l. 243/2012, che ne rafforza le potenzialità, sia per i meccanismi premianti e sanzionatori sia, infine, per i sistemi di monitoraggio che seguono l'iter procedurale dal punto di vista finanziario e di avanzamento dei lavori.

Quella dei Patti di solidarietà rappresenta una misura che non si sostanzia in nuove risorse ma nell'ampliamento dei margini di saldo degli enti: in questo modo si rende possibile una maggiore spesa in conto capitale in alcuni settori ritenuti particolarmente strategici (edilizia scolastica, prevenzione rischio idrogeologico, ricostruzione post sisma) e il sostegno alle politiche di sviluppo di enti in condizioni di particolare svantaggio (i piccoli comuni, ad esempio).

In questo contesto, particolare interesse ricopre lo strumento delle intese regionali, che ripone nelle amministrazioni regionali il compito di governance degli investimenti all'interno del proprio territorio. Le intese hanno, infatti, la funzione di ottimizzare l'uso degli spazi di bilancio tra livelli di governo, all'interno di una sorta di consolidato regionale. Purtroppo, anche questo strumento ha riscosso ancora poco successo, con le uniche eccezioni di Lombardia ed Emilia (Sciancalepore, 2017).

Secondo alcuni osservatori (Corte dei conti, 2018), il complesso delle misure messe in atto dal governo ha attivato nel 2017 circa 1 miliardo di spesa potenziale solo per i comuni, province e città metropolitane, da finanziare con debito o con l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione. Naturalmente, è stato scelto di indirizzare gli incentivi verso le amministrazioni che presentavano maggiore capacità di utilizzare gli spazi ottenuti e quindi con risorse finanziarie spendibili e con progetti immediatamente cantierabili. Guardando ai dati per area

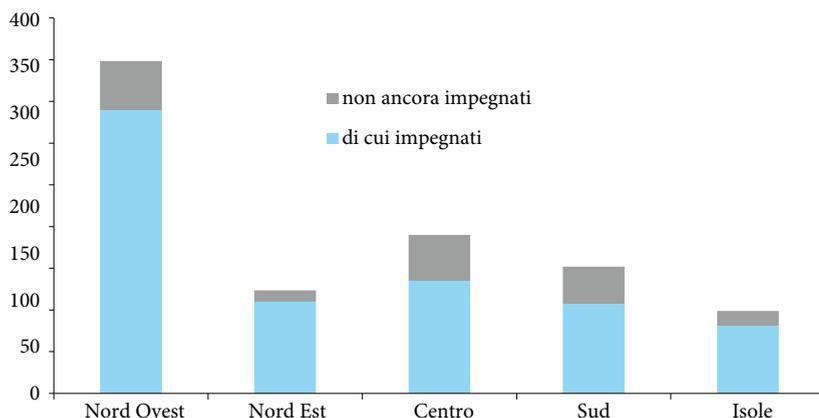
geografica si osserva come lo strumento più consistente in termini di spazi concessi è quello del patto nazionale verticale che ha riguardato per oltre la metà (383 milioni di euro) gli enti settentrionali, mentre meno significativi sono gli importi attribuiti alle altre aree.

Tabella 2. Spazi finanziari concessi ai comuni, province e città metropolitane 2017. Valori assoluti in milioni di euro

	<i>patto nazionale verticale</i>	<i>intese regionali</i>	<i>patto nazionale orizzontale</i>	<i>totale spazi finanziari</i>
Nord Ovest	295,0	76,2	27,1	398,3
Nord Est	88,0	31,3	4,4	123,7
Centro	130,7	48,6	10,5	189,8
Sud	117,7	11,2	22,9	151,8
Isole	51,3	36,7	10,9	98,9
TOTALE	682,7	204,0	75,8	962,5

Fonte: Corte dei conti

Grafico 11. Spazi finanziari concessi e impegnati dai comuni, province e città metropolitane 2017. Valori assoluti in milioni di euro



Fonte: Corte dei Conti

Queste misure si aggiungono alla possibilità, sempre riconosciuta alle amministrazioni, di finanziare i propri investimenti con l'avanzo o con il debito, nei margini consentiti dal proprio saldo finanziario. Tale possibilità può essere attivata, però, solo per gli enti in cui il fondo crediti di dubbia esigibilità e il fondo pluriennale vincolato creino spazi adeguati da poter utilizzare. Infatti, tutti gli strumenti di agevolazione della spesa per gli investimenti si muovono all'interno dei vincoli imposti alle amministrazioni territoriali, il più stringente dei quali è al momento quello di conseguire un saldo finanziario di competenza non negativo.

Tuttavia, nonostante questo vincolo, il saldo realizzato dai comuni (Corte dei conti, 2018) supera largamente l'obiettivo richiesto, con un overshooting complessivo di 4 miliardi di euro (8,5 per l'intero comparto regioni, province, città metropolitane e comuni, differenza tra saldo obiettivo e saldo effettivo delle singole amministrazioni). Tale circostanza, che si ripete ormai da qualche anno, si traduce inevitabilmente in una cospicua quantità di spesa potenziale che rimane inutilizzata, a conferma che le difficoltà incontrate dagli enti nella riattivazione dei propri investimenti vanno probabilmente ricercate anche al di fuori delle regole fiscali.

Conclusioni

Il tentativo di riavvio degli investimenti, anche in funzione di supporto alla lenta ripresa economica, sembra non aver avuto successo, almeno nel 2016 e nel 2017. Un fattore è certamente individuabile nei tempi necessari al mettere in campo nuovi lavori, tanto più da parte di amministrazioni già penalizzate sul fronte delle risorse di parte corrente e, in particolare, sul fronte delle competenze umane. Una seconda considerazione riguarda la scarsa coerenza tra gli interventi espansivi sui comuni e l'inasprirsi degli interventi restrittivi sulle finanze regionali e provinciali, con possibili imprecisati effetti complessivi.

L'evidenza della limitata efficacia della politica di rilancio non sembra oggi riconducibile a un unico fattore, ma piuttosto risiedere nella coesistenza tra più elementi. Certamente l'armonizzazione contabile ha introdotto novità nella gestione delle risorse, non ancora completamente recepite dalle amministrazioni, con effetti sulla capacità di

spesa. Nel 2016 è intervenuta la riforma dei contratti, rivolta a dare trasparenza alle procedure e destinata a incidere su molti aspetti dei contratti pubblici, ma che ha dato luogo a non poche ambiguità, in assenza delle norme attuative e nelle incertezze dell'evoluzione del quadro politico (Ferretti et al., 2017; Giorgiantonio et al., 2017).

Nel corso del 2018 i primi dati provvisori indicano un'ulteriore contrazione della spesa in conto capitale del Paese. Ciononostante, questa contrazione non riguarda più in modo diffuso le diverse aree, ma segnali di ripresa sembrano caratterizzare alcune regioni più attive. Si va dunque accentuando la distanza tra queste realtà e la gran parte delle amministrazioni meridionali, indicando una crescente disparità territoriale.

Bibliografia

- Chiades P., Mengotto V., (2013), Il calo degli investimenti nei Comuni tra Patto di stabilità interno e carenza di risorse, in Banca d'Italia, «Questioni di Economia e Finanza», n. 210/2013.
- Corte dei conti (2015), Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica.
- Corte dei conti (2018), Rapporto sul Coordinamento della Finanza Pubblica.
- Ifel-Fondazione Anci (2017), Il futuro della Finanza Locale. Principi da difendere, nodi da sciogliere, scenari da costruire.
- Ferretti C., Gori G., Lattarulo P. (2017), Vincoli Europei, riforma del patto di stabilità e rilancio degli investimenti pubblici, in Ires, Irpet, Srm, eupolis Lombardia Ipres e Liguria ricerche (2017), La finanza territoriale. Rapporto 2017, Rubbettino, Soveria Mannelli 2017.
- Lattarulo P., Rizzo L., Sciancalepore C. (2018), Investimenti locali, un'intesa per rilanciarli, in la voce.info, <http://www.lavoce.info/archives/52122/investimenti-locali-unintesa-rilanciarli/>.
- Giorgiantonio C., Pasetto A., Rotondi Z. (2017), Il 2017 sarà l'anno delle infrastrutture?, in Arachi G., Baldini M., La Finanza pubblica italiana. Rapporto 2017, il Mulino, Bologna 2017.
- Sciancalepore C. (2017), Le intese regionali nella regola fiscale del pareggio di bilancio: esperienze e prospettive future, in «Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale», a cura di Irpet, n. 9/2017.

Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali e territoriali: gli strumenti e il loro utilizzo

Salvio Capasso¹, Agnese Casolaro¹

1. Introduzione: breve rassegna dei recenti avvenimenti e obiettivi dell'articolo

Nell'ambito degli strumenti a disposizione degli Enti territoriali per il controllo dell'indebitamento, a partire dalla fine degli anni '90 un importante ruolo è stato assegnato al Patto di stabilità interno che, istituito come risposta ai vincoli imposti dall'Unione Europea in materia di finanza pubblica, ha determinato annualmente gli obiettivi posti a carico degli Enti interessati.

Introdotta come strumento di monitoraggio e di controllo delle grandezze aggregate della finanza degli Enti locali da parte del Governo centrale, esso ha subito nel tempo una serie di modifiche che hanno riguardato non solo i contenuti e, quindi, gli obiettivi e i meccanismi associati, ma anche lo scenario degli Enti assoggettati alle sue regole.

La norma è stata modificata quasi annualmente fino al 2015, anno in cui attraverso il disegno di legge di Stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015) si è stabilito il suo abbandono con l'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio.

Con le nuove disposizioni tutti gli Enti territoriali (a prescindere dal numero di abitanti) sono tenuti a conseguire un saldo non negativo in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali (articolo 1, comma 710). La legge 208/2015 ha, inoltre, confermato i cosiddetti Patti di solidarietà, ossia i Patti regionali verticali e orizzontali, grazie ai quali le Città metropolitane, le Province, e i Comuni possono beneficiare di maggiori spazi finanziari ceduti, rispettivamente, dalla regione di appartenenza e dagli altri Enti locali. È confermato, altresì,

1. SRM – www.sr-m.it.

il Patto nazionale orizzontale che consente la redistribuzione degli spazi finanziari tra gli Enti locali a livello nazionale.

La nuova disciplina del pareggio di bilancio per le Regioni e gli Enti locali, prevede, quindi, alcuni elementi di flessibilità volti a evitare che il vincolo del rispetto del saldo di equilibrio possa influire negativamente sulla spesa per investimenti degli Enti.

Grazie a meccanismi di compensazione di spazi finanziari all'interno del territorio regionale, e subordinatamente anche a livello nazionale, gli Enti possono quindi utilizzare gli spazi finanziari in base alle effettive esigenze di spesa, riducendo l'eventualità che il rispetto del saldo si ripercuota negativamente sulle loro capacità di spesa, come già accaduto in passato. Il meccanismo, che interviene laddove le operazioni eccedano per gli Enti locali interessati lo spazio finanziario consentito dal proprio equilibrio, riproduce lo scambio di spazi già sperimentato con successo dalle amministrazioni territoriali nel passato e del quale ancora nel 2016 residua un trascinarsi per le quote di recupero degli enti cedenti/acquirenti nel biennio precedente.

Va, comunque, specificato che gli spazi finanziari acquisiti mediante le procedure delle intese regionali e dei Patti di solidarietà nazionale sono attribuiti agli Enti con un esplicito e specifico vincolo di destinazione. Di conseguenza, non possono essere utilizzati per finalità diverse da quelle espressamente indicate e, al contempo, qualora gli spazi finanziari concessi non siano totalmente utilizzati, l'Ente territoriale non potrà beneficiarne nell'esercizio finanziario successivo.

Sotto altro aspetto, il vincolo per gli Enti locali di rispettare ogni anno il pareggio di bilancio porta con sé un ulteriore vincolo legato agli avanzi di amministrazione. La norma sull'equilibrio finanziario (comma 466 della manovra 2017) non liberava, infatti, dai vincoli del pareggio l'avanzo di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato per il pagamento delle spese programmate.

Ciò è stato da più parti definito in contrasto con l'obiettivo iniziale della nuova norma, legato alla necessità di una maggiore spinta degli investimenti, spesso «bloccati» dal rispetto del Patto di stabilità. La Corte Costituzionale si è espressa in merito dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, della legge 232/2016 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio plu-

riennale per il triennio 2017-2019), nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli Enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi Enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza.

Si sostiene, in altri termini, che il vincolo per gli Enti locali di rispettare ogni anno il pareggio di bilancio non può bloccare i «risparmi» accumulati negli esercizi precedenti che servono a finanziare investimenti.

Contestualmente all'analisi del panorama normativo di riferimento e in linea con i precedenti Rapporti, si mira in questo lavoro a definire un quadro delle diverse modalità di finanziamento degli investimenti a cui gli Enti locali e territoriali possono far ricorso. Dall'analisi dei dati disponibili per tali strumenti, siano essi tradizionali o meno, si punta a cogliere le attuali dinamiche evolutive tracciando anche uno scenario degli stessi a livello territoriale con alcune riflessioni prospettiche.

Nello specifico, tra le forme finanziarie «classiche», viene preso in esame l'andamento dei mutui; mentre per le forme di finanziamento più «innovative» si fa riferimento soprattutto al ricorso al *Project Financing*.

Prosegue, inoltre, l'approfondimento dedicato ai fondi comunitari. Come l'esperienza dimostra, le risorse UE rappresentano uno dei canali che gli Enti possono e devono utilizzare in modo efficiente ed efficace per poter incrementare il loro «portafoglio» di fondi per realizzare investimenti e, di conseguenza, costituiscono un'importante leva su cui puntare. La spesa dell'attuale Agenda 2014-2020 viaggia ancora a rilento, ma in tale ambito i Patti per il Sud – nati proprio con l'intento di velocizzare l'attuazione dei Programmi – rappresentano uno strumento per meglio utilizzarli e, al contempo, per cercare di colmare almeno in parte il ritardo temporale accumulato.

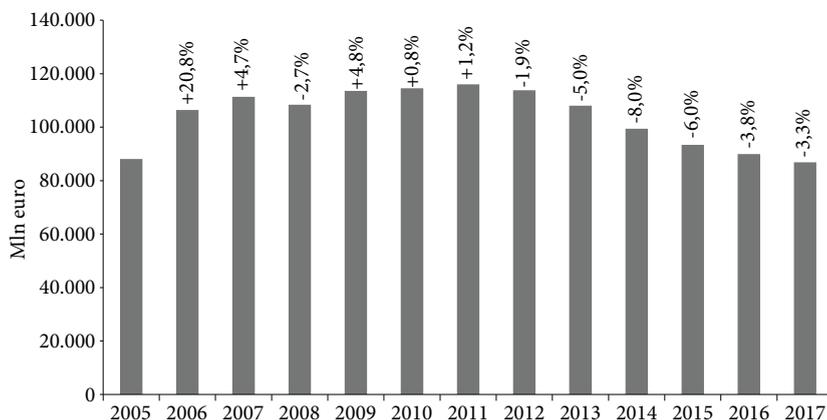
Tutte le analisi elencate faranno riferimento, per quanto possibile, alle Amministrazioni comunali, provinciali e regionali.

Il capitolo riporta, in conclusione, una serie di considerazioni su quanto emerso dalle statistiche elaborate e dalle ultime novità normative in materia di finanza degli Enti pubblici.

2. Lo sviluppo dell'indebitamento degli Enti locali e territoriali

I dati della Banca d'Italia per il 2017 registrano un indebitamento complessivo delle amministrazioni locali pari a quasi 86,9 miliardi di euro con un calo del 3,3% rispetto al dato dell'anno precedente; calo dovuto in parte a dei reali processi di efficientamento e in parte a una riduzione degli investimenti effettuati.

Grafico 1. Andamento del debito delle amministrazioni locali: analisi del trend



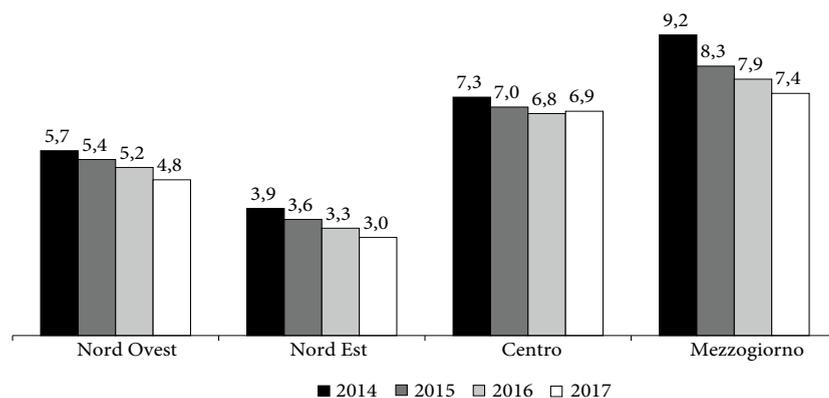
Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2018

Nonostante sia in diminuzione, l'entità del debito è rilevante, rappresentando il 5,4% del PIL. Il dato nazionale, tuttavia, rispecchia solo in parte la situazione delle singole macroaree; osservandone la sfusione, infatti, si nota come tale peso è pari al 3,0% nel Nord-Est ma raggiunge il 6,9% nel Centro e il 7,4% nel Mezzogiorno. In ogni caso, il peso dell'indebitamento sul PIL è tendenzialmente in calo in tutte le ripartizioni con una diminuzione che, nell'arco degli ultimi 4 anni (2014-2017), va da 0,4 p.p. in meno nel Centro a 1,8 p.p. in meno nel Mezzogiorno.

Il dato per macroaree, in ogni caso, è la sintesi di contesti regionali significativamente diversi tra loro. Per la Calabria, regione d'Italia con il maggior peso del debito delle Amministrazioni locali sul PIL regionale, tale valore è ad esempio pari all'11,4%, ben 4 p.p. in più rispetto al valore medio della macroarea; a seguire, con pesi altrettanto cospicui, Piemonte

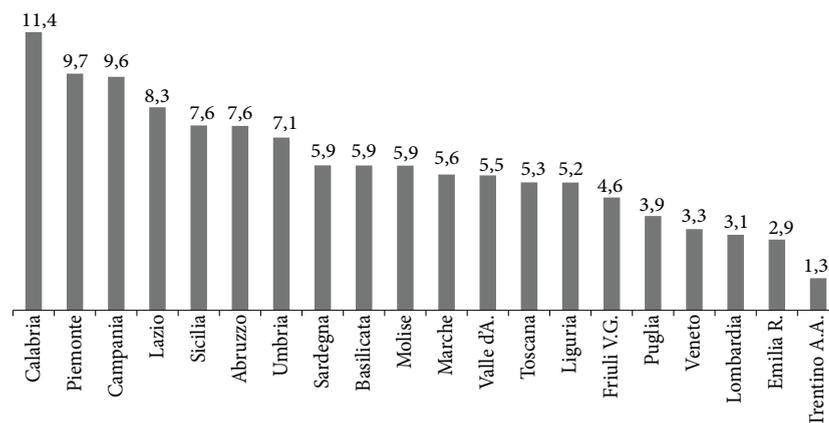
(9,7%), Campania (9,6%) e Lazio (8,3%). Se si confrontano le situazioni regionali con il valore medio nazionale, solo otto regioni si posizionano al di sotto, con il valore più basso per il Trentino-Alto Adige dove l'indebitamento delle Amministrazioni locali è pari solo all'1,3% del PIL regionale.

Grafico 2. Il debito delle amministrazioni locali: il peso sul PIL (%) per macroarea



Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2018

Grafico 3. Il debito delle amministrazioni locali: il peso sul PIL* (%) per regione. Anno 2017



*stimato per il 2017

Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT, Banca d'Italia e Prometeia, 2018

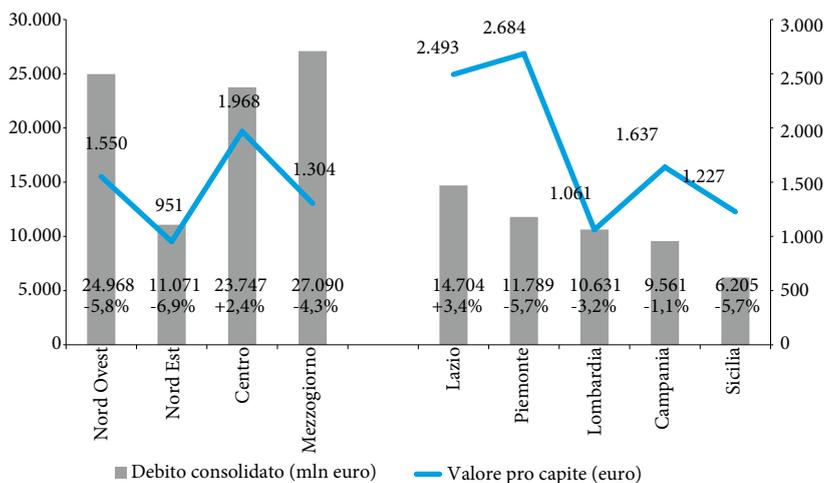
In termini assoluti, il maggior indebitamento si concentra nelle regioni del Mezzogiorno, con oltre 27 miliardi di euro pari al 31,2% del totale, seguite da quelle del Nord-Ovest con il 28,7% e da quelle del Centro con il 27,3%. Considerando, invece, il valore pro capite, la macroarea con l'indebitamento più alto è il Centro con quasi 2.000 euro per abitante, seguita da Nord-Ovest e Mezzogiorno. Fatta eccezione per gli Enti locali delle regioni del Centro, si evidenzia una forte attività di riduzione del debito con dei tassi di calo che raggiungono il 6,9% del Nord-Est. In valori assoluti, è invece il Nord-Ovest la macroarea con la riduzione più alta con un calo di quasi 1,5 miliardi di euro in meno rispetto al 2016.

A livello regionale, è il Lazio l'area con il maggior indebitamento con oltre 14,7 miliardi di euro; rispetto al dato pro capite, invece, prevale il Piemonte con un indebitamento di 2.684 euro per abitante. In valori assoluti, seguono Piemonte e Lombardia, entrambi con un indebitamento superiore a 10 miliardi di euro. In termini pro capite, seguono invece Lazio e Campania con 2.493 e 1.637 euro di indebitamento per abitante.

Considerando le regioni a maggior indebitamento, Piemonte e Sicilia sono quelle con la riduzione più elevata rispetto al 2016 con un calo del 5,7%; segue la Lombardia con un -3,2% e, quindi, la Campania (-1,1%). Per il Lazio, invece, il debito è in aumento con un +3,4%.

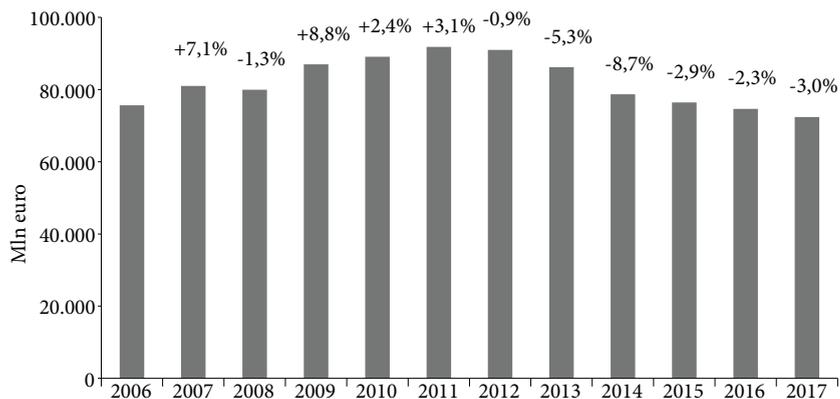
Analizzando, sotto altro punto di vista, la natura dell'indebitamento e, quindi, i singoli strumenti a esso sottostanti, emerge come oltre l'80% dell'ammontare complessivo è riferito a prestiti e, in particolare, quasi il 73% è relativo a prestiti con istituti finanziari residenti e con Cassa Depositi e Prestiti. Come già osservato per l'indebitamento complessivo, anche la dinamica della consistenza dei prestiti alle Amministrazioni locali è in calo negli ultimi anni, con una diminuzione di circa il 20% rispetto al 2011, anno in cui si è registrato il maggior valore in termini assoluti dell'ultimo decennio.

Grafico 4. Il debito delle Amministrazioni locali: distribuzione per macroarea e per le 5 regioni a maggior debito. Anno 2017



Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2018

Grafico 5 – I prestiti alle Amministrazioni locali: il trend 2006-2017



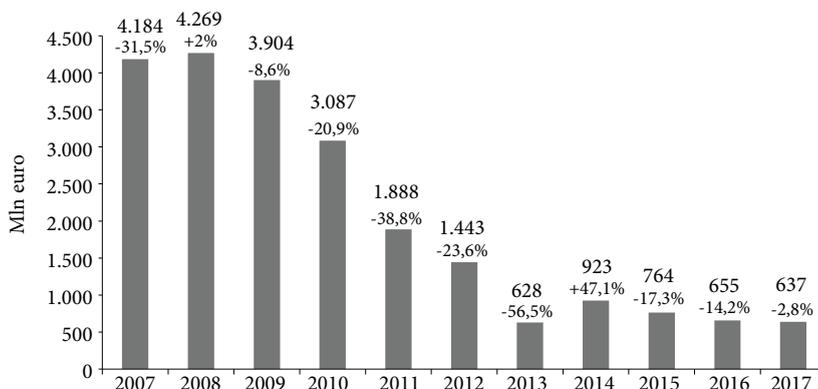
Fonte: elaborazione SRM su dati ISTAT e Banca d'Italia, 2018

3. I mutui per gli investimenti: soggetti finanziatori e settori interessati

In un contesto caratterizzato dai consumi fermi e dalla diminuzione degli investimenti, anche il mercato dei mutui ne ha risentito, registrando, nel periodo 2007-2017, un calo quasi costante che ha portato a una perdita di quasi l'85% rispetto al valore iniziale. L'inversione di tendenza più recente si è registrata nel 2014 con un +47,1% rispetto all'anno precedente, ma nei due anni successivi è ripresa la tendenza in diminuzione.

In particolare, i risultati dell'Indagine sui mutui contratti dagli Enti locali per il finanziamento degli investimenti², diffusa dalla Ragioneria generale dello Stato, mostrano (per il 2017) un livello di nuove concessioni pari a 637 milioni di euro, valore che fa registrare una contrazione del 2,8% rispetto al 2016.

Grafico 6. Mutui concessi agli Enti locali per investimenti. Anni 2007-2017



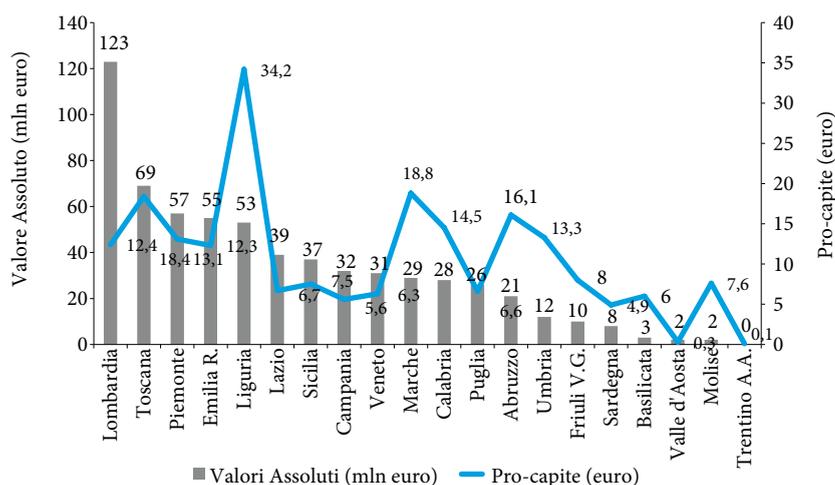
Fonte: RGS – Ministero Economia e Finanze, 2018

La regione che nel corso dell'anno ha fatto registrare il maggior ricorso allo strumento del mutuo è la Lombardia con il 19,3% delle

2. RGS, Indagine sui mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti, 2018

emissioni complessivamente rilevate per il 2017 (123 milioni di euro); a seguire la Toscana con il 10,8% e il Piemonte con l'8,9%.

Grafico 7. La distribuzione regionale dei mutui concessi agli Enti locali nel 2017



Fonte: RGS – Ministero Economia e Finanze, 2018

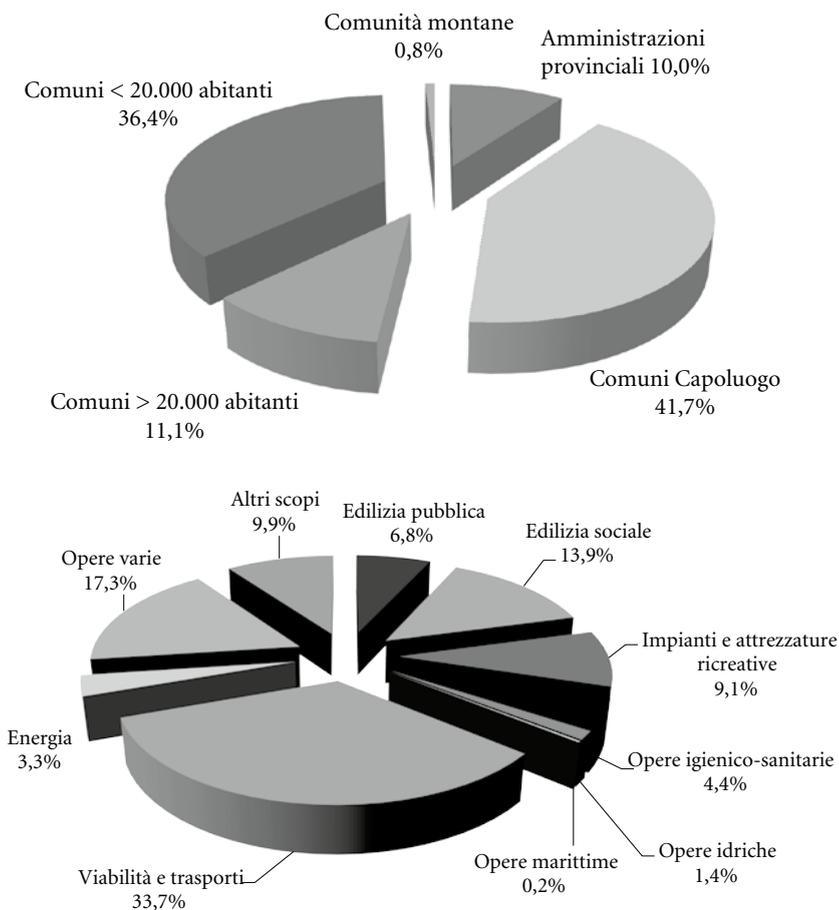
Al di là del trend e della distribuzione geografica, è possibile soffermarsi su due elementi che connotano meglio le principali caratteristiche del mercato dei mutui: la tipologia di Ente che ne fa ricorso e la tipologia di categoria finanziaria per la quale vengono richiesti.

Sotto il primo aspetto, considerando il dato cumulato 2009-2017, si osserva come la tipologia di Ente con il maggior ricorso sia stata quella dei Comuni Capoluogo che hanno stipulato mutui per oltre 5,8 milioni di euro su un totale di 13,9 milioni; a seguire i Comuni con una popolazione inferiore ai 20 mila abitanti (36,4%).

I Comuni Capoluogo sono, quindi, i più dinamici nell'uso di questo strumento. Insieme alle Province, essi assorbono più della metà dei mutui richiesti negli ultimi anni.

In riferimento all'oggetto dell'intervento finanziario, invece, dai dati si rileva come il 33,7% dei volumi complessivamente richiesti tra il 2009 e il 2017 è destinato a interventi per la viabilità e i trasporti; una quota del 13,9% ha riguardato l'edilizia sociale e una del 9,1% gli impianti e le attrezzature ricreative.

Grafico 8. Mutui concessi per classi di Enti (volumi) e per oggetto nel periodo 2009-2017



Fonte: RGS – Ministero Economia e finanze, 2018

4. Il ricorso agli altri strumenti finanziari

La composizione del debito delle Amministrazioni locali ha subito, negli anni, una serie di variazioni tese a una maggiore diversificazione degli strumenti cui si ricorre per il finanziamento degli investimenti; variazioni caratterizzate da un maggior ricorso al mercato dei capitali.

Nell'ambito delle possibili soluzioni a disposizione degli Enti, una prima alternativa allo strumento del mutuo è stata l'emissione di prestiti obbligazionari (BOC, BOP, BOR). Tale strumento è stato per molti anni quello maggiormente utilizzato. In particolare, il suo impiego è stato in continua crescita fino al 2005, tanto in merito al numero di emissioni quanto in riferimento all'importo medio delle stesse; dal 2006 in poi, invece, il ricorso al buono obbligazionario è andato via via calando per cause di ordine fiscale e tecnico fino ad azzerarsi nel corso del 2014 e a registrare, negli anni successivi, emissioni limitate a poche unità. Nel 2017, in particolare, si registrano nuove emissioni per 50 milioni di euro completamente relativi alle Regioni. In ogni caso, all'1 gennaio 2018, gli Enti locali italiani hanno un portafoglio di buoni obbligazionari attivi pari a oltre 7,2 miliardi di euro³.

Un'ulteriore possibilità è quella del ricorso al capitale privato attraverso interventi di *Project Financing*. I dati messi a disposizione dall'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato promosso da Unioncamere, Dipe-Utff e Ance e realizzato dal Cresme mostrano il crescente interesse delle Amministrazioni pubbliche per il coinvolgimento di soggetti privati che, grazie al loro ruolo attivo nella realizzazione dei progetti, possono costituire un'importante spinta agli investimenti. Per avere un'idea dell'ampiezza del mercato di tale strumento basti pensare che, per i quindici anni che vanno dal 2002 al 2017 si registrano circa 32.000 «procedimenti in corso» dell'importo complessivo di oltre 92,5 miliardi di euro⁴. I primi 5 mesi del 2018 confermano la crescita con un +12% per i bandi e un +62% per gli importi in gara. Tuttavia, col tempo sono emerse anche una serie di carenze strutturali di carattere normativo, burocratico e contrattuale, oltre che di sostenibilità di alcuni investimenti, che hanno limitato e limitano le concrete possibilità applicative di tale strumento.

Altra importante possibilità è il ricorso ai fondi comunitari. Come già illustrato in passato, per il periodo 2014-2020 e in considerazione del solo FESR, l'Italia ha a disposizione risorse per un ammontare pari a 21,6 miliardi di euro dei quali l'83% destinato alle regioni del Mezzogiorno. I ritardi registrati dall'avvio di tale Programmazione

3. RGS, Indagine sui mutui contratti dagli Enti Territoriali per il finanziamento degli investimenti, 2018.

4. La dimensione comunale del Partenariato Pubblico Privato in Italia, Rapporto 2018.

sono considerevoli e, anche per cercare di colmare il terreno perso, nel 2015 sono stati stipulati i Patti per il Sud, dei nuovi strumenti che, partendo da risorse già disponibili, puntano a dare una spinta all'attuazione di interventi ritenuti strategici per i singoli territori e, quindi, ad accelerarne la relativa spesa.

4.1 *Il mercato del Partenariato Pubblico Privato*

Gli ultimi dati disponibili censiscono, per il 2017, 3.297 gare di Partenariato Pubblico Privato (PPP) per un volume d'affari di quasi 6 miliardi di euro. Rispetto al 2016, la domanda è in crescita per numero di opportunità (+6,6%), mentre registra un dimezzamento in riferimento al relativo importo a causa del picco registrato nel 2016 con oltre 12 miliardi di euro.

In considerazione dei dati storici, inoltre, emerge come per i 16 anni che vanno dal 2002 al 2017 il PPP è diventato nel tempo un mercato importante per il nostro Paese con circa 32 mila «procedimenti in corso», ovvero gare aggiudicate e gare in corso, dell'importo complessivo di circa 93 miliardi di euro. Si è passati dalle 332 iniziative del 2002 alla media annua di oltre 3.000 iniziative nel periodo 2012-2017. Anche gli importi, sebbene con un trend annuale altalenante condizionato da grandi progetti, hanno segnato, nella dinamica dei 16 anni, una crescita, con un picco eccezionale nel 2016 di oltre 12 miliardi di euro. Tale valore è legato alla presenza di un numero fuori dalla norma di grandi opere e servizi di importo superiore a 50 milioni di euro (nel 2016, 28 gare hanno superato questa soglia per un valore complessivo di 9,3 miliardi, contro la media annua di 13 gare per un importo medio complessivo di 3,8 miliardi nel periodo 2002-2017).

Conseguenza diretta di quest'andamento è che anche l'incidenza del PPP sull'intero mercato delle opere pubbliche è cresciuta, raggiungendo al 2017 una quota del 17,7% per numerosità e una del 23,5% per importo.

Come già osservato in passato, il mercato potenziale del PPP è caratterizzato dalla presenza d'interventi con importo medio-piccolo, ossia al di sotto dei 5 milioni di euro. Nello specifico, considerando come base di riferimento le sole opere a importo noto (che nell'intero periodo 2002-2017 sono 19.352 per 92,6 miliardi), il 76% delle opportunità, corrispondenti all'1% del valore del mercato, riguarda

iniziative con importo pari o inferiore ai 500 mila euro. Il restante 24% delle opportunità, per il 99% degli importi, riguarda, invece, iniziative di importo superiore. Il 65% del valore del mercato (circa 60 miliardi) è relativo a 209 iniziative di importo superiore a 50 milioni di euro.

Nel solo 2017, invece, il 73% delle opportunità, per il 3% del valore del mercato, riguarda iniziative con importo pari o inferiore a 500 mila euro. Il restante 27% delle opportunità, per il 97% degli importi, riguarda invece iniziative di importo superiore. Il 39% del valore del mercato, circa 2,3 miliardi, è relativo a 18 iniziative di importo superiore a 50 milioni di euro.

Per quanto riguarda i committenti delle operazioni di PPP, sono per lo più i Comuni a individuare in questo mercato una strada da perseguire per trovare un nuovo equilibrio tra contrazione delle disponibilità finanziarie pubbliche ed esigenze di crescita dei servizi collettivi. La domanda di queste Amministrazioni riguarda soprattutto opere che hanno un impatto sui processi di riqualificazione urbana, intesa nell'accezione più ampia di opere che riqualificano il territorio aumentando la dotazione di servizi alla popolazione: impianti sportivi, centri commerciali, parcheggi, queste le tipologie più richieste e che costituiscono la quota più rilevante in termini di numero di opere. Rilevante è anche la quota delle opere volte a garantire quelli che vengono comunemente definiti come servizi essenziali, innanzitutto le reti (idriche ed energetiche), ma anche i rifiuti e soprattutto i servizi cimiteriali, che costituiscono un altro ambito rilevante di domanda, ma anche uno dei settori dove si registra una maggiore rapidità sia progettuale che per i tempi di affidamento.

I bandi di gara di PPP pubblicati dai Comuni nel periodo 2002-2017 rappresentano l'81% del totale dei bandi pubblicati. Tale dato è frutto dell'evoluzione del mercato del PPP comunale che dal 2002 al 2017 è passato da 264 bandi a 2.655. Dal punto di vista finanziario la situazione si inverte. In termini assoluti, i 25.751 bandi comunali raggiungono un valore pari a circa 35,7 miliardi di euro, il 39% del totale; mentre i 6.114 bandi pubblicati dagli altri committenti raggiungono un importo complessivo di 57 miliardi di euro.

Per quanto riguarda i settori d'intervento, dall'analisi dei dati articolati per 14 settori di attività, nell'intero periodo 2002-2017 si distinguono l'edilizia sociale e pubblica e gli impianti sportivi per numerosità e i settori trasporti e energia e telecomunicazioni per importo.

Ai settori dell'edilizia sociale e pubblica e degli impianti sportivi, con 13.977 gare di importo medio di circa 1 milione di euro, compete il 44% delle gare e il 10% degli importi (circa 9,1 miliardi). Ai settori dei trasporti e dell'energia e telecomunicazioni, con un importo complessivo di oltre 45 miliardi relativo a 4.823 gare di importo medio di 15,7 milioni, compete, invece, il 48% del valore del mercato del PPP e il 15% delle gare.

Se si considerano gli importi al netto dei *big deal* emerge l'importanza del settore dell'energia e telecomunicazioni, al quale, nell'intero periodo considerato, compete una quota del 31% del mercato. Rientrano in questo settore i seguenti interventi: distribuzione del gas, illuminazione pubblica, produzione e distribuzione di energie rinnovabili, riqualificazione energetica, impianti e reti per le telecomunicazioni.

Con riferimento all'ultimo anno, per numero di opportunità primeggiano ancora l'edilizia sociale e pubblica e gli impianti sportivi, con 1.637 gare complessive (circa il 50% del totale). Riguardo all'importo prevale il settore dell'energia e delle telecomunicazioni con oltre 2 miliardi (il 35% del totale). Tale importo risulta dimezzato rispetto al valore eccezionale del 2016 (4,1 miliardi) dovuto alle concessioni di lavori legate all'attuazione del piano banda ultra larga. Segue il settore dell'edilizia sanitaria, con circa 1,1 miliardi, un valore più che doppio rispetto al 2016 (473 milioni), pari al 18% del valore complessivo della domanda.

L'analisi delle aggiudicazioni per settori di attività evidenzia caratteristiche e dinamiche simili a quelle osservate per i bandi.

Tabella 1. Mercato PPP: bandi e aggiudicazioni per settore nel periodo 2002-2017 (valori in quota %)

	<i>Bandi</i>		<i>Aggiudicazioni</i>	
	<i>Numero</i>	<i>Importo</i>	<i>Numero</i>	<i>Importo</i>
Edilizia sociale e pubblica	22%	6%	17%	5%
Riassetto dei comparti urbani	2%	2%	1%	2%
Edilizia sanitaria	3%	9%	4%	9%
Edilizia scolastica	3%	2%	6%	2%
Strutture cimiteriali	4%	3%	7%	3%
Impianti sportivi	22%	4%	17%	3%
Strutture ricettive	4%	1%	2%	1%
Parcheggi	5%	3%	7%	3%

	<i>Bandi</i>		<i>Aggiudicazioni</i>	
	<i>Numero</i>	<i>Importo</i>	<i>Numero</i>	<i>Importo</i>
Arredi urbano	17%	2%	13%	1%
Energia e telecomunicazioni	13%	22%	19%	18%
Ambiente	1%	18%	2%	14%
Trasporti	2%	26%	2%	35%
Porti e logistica	2%	3%	2%	3%
Altro	1%	1%	1%	1%
Totale	100%	100%	100%	100%

Fonte: La dimensione comunale del PPP, Rapporto 2018

Lo strumento della finanza di progetto, quindi, vista la partecipazione attiva che implica per il comparto privato, può costituire un'importante spinta agli investimenti; tuttavia, permangono una serie di carenze strutturali di carattere normativo, burocratico e contrattuale, oltre che di sostenibilità di alcuni investimenti, che ne limitano le possibilità applicative.

A fine 2017, delle 36.638 iniziative di PPP rilevate e archiviate dall'Osservatorio Nazionale del PPP, il 13% (4.773), ha riguardato procedimenti interrotti, ovvero bandi annullati, gare deserte e non aggiudicate e aggiudicazioni revocate. In termini di importi in gara, si tratta del 36% del totale (51 miliardi di euro su 144). Tra il 2002 e il 2017 l'incidenza dei procedimenti interrotti si riduce, grazie tra l'altro a un miglioramento della qualità tecnico-progettuale delle stazioni appaltanti.

L'incidenza dei procedimenti interrotti su attivati cresce al crescere della dimensione economica dei contratti: tra i procedimenti attivati oltre i 50 milioni di euro, 37% risultano interrotti.

A livello territoriale non si riscontrano differenze rilevanti rispetto al dato medio nazionale limitatamente al numero di procedimenti interrotti; le differenze sono significative, invece, considerando gli importi: nel Mezzogiorno oltre la metà del valore dei procedimenti attivati è associato a procedimenti interrotti contro il dato del 23% registrato al Nord.

4.2 I fondi comunitari: lo stato dell'arte per le regioni del Mezzogiorno

Come già ampiamente riportato nei precedenti Rapporti, nell'ambito dell'Agenda 2014-2020 sono state assegnate all'Italia risorse per un am-

montare pari a 41,6 miliardi di euro, di cui 31,2 relative ai fondi strutturali e 10,4 per lo sviluppo rurale (FEASR). A queste risorse vanno aggiunte quelle del cofinanziamento nazionale. In considerazione del solo Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il nostro Paese ha a disposizione risorse per 21,6 miliardi di euro dei quali l'83% destinato alle regioni del Mezzogiorno. Nei precedenti Rapporti è stata più volte riportata una descrizione dei Programmi, in termini sia di obiettivi da raggiungere sia di aree tematiche coinvolte; in questa sede si vuole mappare quelli che sono i principali risultati (in termini di risorse spese) a oggi conseguiti.

Dai dati della Commissione Europea disponibili⁵ emerge per il FESR un livello di spesa ancora limitato, pari a fine 2017 al 5% a livello nazionale, contro un livello di impegni pari al 50%. Per quanto riguarda le regioni meridionali, si registrano percentuali inferiori con uniche eccezioni per il PO della Sardegna che raggiunge il 7% di risorse spese e per il PO Calabria con il 6%. Considerevolmente più alte sono le percentuali di impegni con il PO Campania che raggiunge il 70%.

Tabella 2. PO FESR delle regioni del Mezzogiorno: risorse e attuazione al 31 dicembre 2017

<i>PO Fesr</i>	<i>Risorse disponibili (mln euro)</i>	<i>Risorse impegnate</i>	<i>Risorse spese</i>
Abruzzo	231,5	39%	1%
Basilicata	826,0	40%	1%
Calabria	2.039,8	53%	6%
Campania	4.113,5	70%	3%
Molise	105,9	44%	2%
Puglia	5.576,1	54%	4%
Sardegna	931,0	38%	7%
Sicilia	4.557,9	51%	0%

Fonte: Commissione Europea, 2018

Anche in considerazione del basso livello d'attuazione dei programmi, nel corso del 2015, per accelerare l'attuazione e, quindi, la spesa dei fondi

5. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT>

comunitari disponibili sono stati stipulati i Patti per il Sud, ovvero degli accordi che, partendo da risorse già assegnate con precedenti strumenti di programmazione o comunque disponibili (provenienti da POR e PON 2014-2020, Fondo di Sviluppo e Coesione-FSC ecc.), avevano l'obiettivo di stimolarne la spesa, essendo legati a progetti individuati come «prioritari» dalle Regioni e dalle Città metropolitane sottoscrittrici.

Nello specifico sono stati stipulati 15 patti (8 con le regioni e 7 con le città metropolitane) per un ammontare complessivo di investimenti pari a circa 40 miliardi di euro, destinati prevalentemente a infrastrutture di trasporto, opere di messa in sicurezza antisismica o contro il dissesto idrogeologico, edilizia scolastica, beni culturali, ambiente e riqualificazione urbana. Molta attenzione è stata, quindi, dedicata a interventi per un miglioramento dell'infrastrutturazione fisica dei territori in esame, a discapito di quella componente immateriale da più parti definita come strategica.

Al di là della composizione e delle previsioni di ogni singolo Patto – per le quali si può far riferimento al precedente Rapporto – in questa sede l'attenzione è rivolta ai risultati raggiunti, in termini di spesa.

Nel dettaglio, al 31 dicembre 2017⁶ si contano:

- 3.131 interventi in corso per oltre 8,8 mld € (il 21,7% del totale);
- 394 interventi in affidamento per 5,1 mld € (12,8%);
- 1.315 interventi con progettazione in corso per 11,3 mld € (27,8%);
- 685 interventi in avvio di progettazione per 6,6 mld € (16,3%);
- 364 interventi in programmazione per 8,7 mld € (21,4%).

Nel complesso, quindi, il grado di attuazione raggiunto da questi Patti è ben al di sopra di quello raggiunto dalle singole programmazioni regionali. Lo stimolo iniziale di voler dare un nuovo impulso all'attuazione dell'attuale Agenda ha quindi portato ai risultati auspicati.

5. Considerazioni conclusive

Le misure adottate negli ultimi anni in materia di investimenti hanno puntato per lo più a contenere in modo significativo la dinamica evolutiva della spesa per ricondurre l'andamento dei conti pubblici

6. Presidenza del Consiglio dei Ministri (2018), Un anno di lavoro per il Sud e per la coesione del Paese, Roma.

su un sentiero di continuo e graduale rientro del debito pubblico nei parametri comunitari. I limiti posti dal Patto di Stabilità, in particolare, riducendo la capacità diretta degli Enti di acquisire debito, hanno di fatto avuto il principale effetto di ridurre gli investimenti, pur stimolando gli Enti stessi a cercare forme di indebitamento alternative per continuare, comunque, a investire.

L'abbandono del Patto di Stabilità a favore del principio del pareggio di bilancio ha cambiato tale scenario, configurando nuove possibilità ma anche nuovi limiti.

Per quanto riguarda i singoli strumenti analizzati, si assiste a un nuovo calo dei mutui. Dopo l'inversione di tendenza del 2014 (+47,1% sull'anno precedente con 923 milioni di nuove concessioni), gli ultimi tre anni riportano, infatti, dei valori nuovamente decrescenti con una perdita complessiva di oltre il 30% dei volumi. In un'ottica di lungo periodo, si conferma l'andamento in calo che ha caratterizzato l'intero decennio 2007-2016 (e che ha visto due sole inversioni di tendenza nel 2008 e nel 2014) portando a un decremento complessivo di quasi l'85%.

Diventa, quindi, sempre più importante il ricorso ad altri strumenti quali il capitale privato e i fondi comunitari.

Per quanto riguarda il coinvolgimento del capitale privato, gli ultimi dati censiscono (al 2017) 3.297 gare di PPP per un volume d'affari di quasi 6 miliardi di euro. Rispetto al 2016, la domanda è in crescita per numero di opportunità (+6,6%), mentre registra un dimezzamento in riferimento al relativo importo, causa del picco registrato nel 2016 con oltre 12 miliardi di euro. L'attenzione per questo strumento, è bene ricordarlo, è stata gradualmente in crescita, passando dalle 332 iniziative del 2002 alla media annua di oltre 3.000 iniziative nel periodo 2012-2017.

Lo strumento della finanza di progetto può quindi costituire un'importante spinta agli investimenti, ma permangono una serie di carenze strutturali di carattere normativo, burocratico e contrattuale, oltre che di sostenibilità di alcuni investimenti, che ne limitano le possibilità applicative facendo registrare una cospicua percentuale di procedimenti interrotti.

Per quanto riguarda, invece, l'attuazione dei fondi comunitari, emerge soprattutto la forte accelerazione che la loro spesa ha registrato a seguito della stipula dei Patti per il Sud. Puntare su progetti considerati prioritari e concentrare su di essi risorse già utilizzabili ha permesso di indirizzare una parte delle disponibilità a un nuovo

percorso di spesa; percorso che, anche in virtù del carattere di «priorità» sottostante, ha raggiunto risultati considerevoli e di gran lunga superiori a quelli registrati per i PO nel loro complesso.

Pur se attraverso il ricorso a nuovi strumenti programmatici, sembra, quindi, essere stato colto in parte l'auspicio di una maggior celerità della spesa rispetto alle passate programmazioni.

Appare ora importante concentrarsi sul proseguimento di tale percorso, evitando ostacoli e rallentamenti.

Riferimenti bibliografici

- Aa.vv. (Anni vari), Guida agli Enti locali, Il Sole 24 Ore.
- Banca d'Italia (Anni vari), Relazione Annuale, Roma.
- Banca d'Italia (Anni vari), Economie regionali. L'economia delle Regioni italiane, Roma.
- Banca d'Italia (Anni vari), Supplementi al Bollettino Statistico. Debito delle Amministrazioni locali, Roma.
- Confindustria-Srm (Anni vari), Check Up Mezzogiorno, Roma.
- Cresme Europa Servizi (2017), Il mercato del Partenariato Pubblico Privato in Italia, Roma.
- Governo italiano, Patti per il Sud.
- Governo italiano (2017), Legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (c.d. Legge di Bilancio 2018), Roma.
- Governo italiano (2014), Accordo di Partenariato 2014-2020, Roma.
- IFEL (2018), La dimensione comunale del Partenariato Pubblico Privato, Roma.
- Intesa Sanpaolo (Anni vari), Servizio studi, Finanza Locale Monitor.
- Mef-Rgs (Anni vari), Indagine sui mutui contratti dagli Enti territoriali per il finanziamento degli investimenti, Roma.
- Parlamento italiano-Camera dei deputati (2018), Gli investimenti degli Enti locali: intese regionali e patti di solidarietà nazionale, Roma.
- Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (2016), Ricognizione e aggiornamento sull'andamento dei Patti per il Sud stipulati dal Governo con le Regioni del Mezzogiorno e con le Città metropolitane, Roma.
- Presidenza del Consiglio dei ministri-Agenzia per la Coesione Territoriale, Masterplan Patti per il Sud, atti della Conferenza stampa del 16 maggio 2017.
- Presidenza del Consiglio dei ministri (2018), Un anno di lavoro per il Sud e per la coesione del Paese, Roma.
- SRM (2004), La finanza pubblica locale nel Mezzogiorno ed il ruolo del sistema bancario: province e comuni, Napoli.
- SRM (dal 2005 al 2011), Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali: gli strumenti ed il loro utilizzo, in La finanza locale in Italia, Franco Angeli, Milano.

SRM (dal 2012 al 2016), Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali e Territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo, in La finanza territoriale in Italia, Franco Angeli, Milano.

SRM (2017), Il finanziamento degli investimenti degli Enti Locali e Territoriali: gli strumenti ed il loro utilizzo, in La finanza territoriale, Rubbettino, Soveria Mannelli.

SVIMEZ (Anni vari), Rapporto annuale sull'economia del Mezzogiorno, il Mulino, Bologna.

L'Irap e l'autonomia tributaria regionale a vent'anni dal decreto legislativo n. 446/97

Luca Gandullia¹, Santino Piazza²

1. Introduzione

Le modifiche alla disciplina dell'Irap succedutesi negli anni, con la graduale scomparsa della componente «costo del lavoro», hanno ormai raggiunto un limite insuperabile, cambiando la fisionomia originaria dell'imposta e rendendo sempre più opache le motivazioni con cui essa venne introdotta nel 1997 come strumento dell'autonomia fiscale regionale.

L'obiezione che l'Irap è una componente del cuneo di imposta sul lavoro è quella che negli anni ha avuto maggiori conseguenze: a partire dalla metà degli anni 2000 l'obiettivo della riduzione del cuneo fiscale sul lavoro è stato perseguito prevalentemente attraverso interventi normativi sulla disciplina dell'Irap, che si sono conclusi nel 2015 con la completa esclusione del costo del lavoro a tempo indeterminato dalla base imponibile. L'Irap attualmente non tassa più il valore aggiunto netto, bensì soltanto la somma di profitti e interessi passivi (oltre al costo del lavoro non a tempo indeterminato). Rispetto al disegno originario, le potenzialità di gettito dell'imposta e gli effettivi margini di autonomia impositiva delle regioni risultano fortemente ridimensionati (Bosi e Guerra, 2017).

In questo contributo tenteremo di delineare, a vent'anni dalla sua introduzione, i tratti salienti dell'imposta, il dibattito che ne ha accompagnato l'istituzione e le vicende successive, la dinamica del gettito e dell'imponibile, il ruolo che ha rivestito nel processo di decentramento fiscale regionale e le possibili prospettive anche alla luce dell'esperienza internazionale.

1. Liguria Ricerche Spa e Università di Genova.
2. Ires Piemonte.

2. Il disegno originario

Nel disegno originario (d.lgs. n. 446 del 1997) l'Irap colpiva il valore aggiunto netto, determinato per sottrazione, prodotto sul territorio regionale. La particolarità dell'imposta era che i redditi dei fattori produttivi venivano tassati non in capo ai percettori, una volta avvenuta la loro distribuzione, bensì in capo all'impresa, al momento della loro formazione. Si applicava in origine l'aliquota ordinaria del 4,25% (ridotta al 3,9% dal 2007), con maggiorazioni per alcuni settori (banche, assicurazioni, servizi a rete) e agevolazioni per il settore agricolo. Alle regioni era attribuito il potere di variare l'aliquota entro certi limiti e di differenziarla per settori di attività e per categorie di soggetti passivi.

L'Irap fu istituita nell'ambito di un più generale progetto di riforma orientato al perseguimento della neutralità dei tributi rispetto alle scelte di imprese e risparmiatori. L'ampia base imponibile dell'imposta doveva garantire la neutralità nelle scelte finanziarie e di impiego dei fattori produttivi delle imprese, nonché, sul terreno del decentramento, un potente strumento di finanziamento autonomo delle regioni.

L'impostazione di fondo, che animò la scelta di inserirla fra gli strumenti della tassazione regionale, fu quella di assimilare l'imposta ai prelievi ispirati al criterio del beneficio, immaginando che anche le imprese dovessero partecipare alla compensazione dei costi per i beni pubblici di cui si avvalgono, in particolare nei territori ove il valore aggiunto si genera. Il principio basilare è che anche le attività produttive impiegano servizi pubblici locali, e causano costi alla collettività, e che pertanto i prezzi dei beni immessi sul mercato devono riflettere anche tali costi di produzione. (Oakland e Testa, 1996; Bird, 1999, 2003 e 2014).

Nell'ispirazione originaria si trovano elementi positivi, tra cui la razionalizzazione e la semplificazione del sistema tributario, con la soppressione di numerosi prelievi (tra cui contributi sanitari, Ilor e Iciap) e la loro sostituzione con un'imposizione a larga base imponibile soggetta ad aliquota relativamente contenuta; l'ampliamento dell'autonomia tributaria regionale, cardine del sistema di finanziamento territoriale, dotando le regioni di un tributo con elevate potenzialità di gettito; l'adeguamento del sistema di finanziamento della spesa sanitaria alla scelta solidaristica del sistema universale, abolendo i contributi sanitari in carico alle imprese e lavoratori (Visco, 2009).

Il sistema scelto si caratterizzava, oltre che per la neutralità fiscale rispetto alle scelte finanziarie e produttive delle imprese, per una moderata elasticità al ciclo economico, garantendo quindi ai territori una protezione contro l'eccessiva volatilità delle entrate.

Il coinvolgimento delle regioni nelle politiche di sviluppo territoriale, conseguente al decentramento di competenze, implicava la disponibilità di uno strumento fiscale utilizzabile, al margine, a supporto delle diverse strategie messe in campo e comunque da utilizzare a copertura di spese non solo sanitarie. La fiscalità d'impresa rappresentava uno strumento coerente con l'attribuzione alle regioni di una più ampia autonomia nel disegno di politiche di sviluppo (Ambrosiano, 2005). Il caso dell'Irap costituiva un esempio innovativo anche nel panorama internazionale e con buone proprietà rispetto a quanto previsto dalla letteratura sul tax assignment (Alworth et al., 1996; Pola, 2005; Bird, 2003).

Ciò nonostante l'Irap fin dalla sua istituzione ha goduto di un consenso molto limitato, sia per una serie di equivoci dovuti alla sua indubbia atipicità sia per una serie di rilievi mossi dal settore imprenditoriale. Nei fatti, l'Irap ha determinato uno spostamento del prelievo dal lavoro al capitale, tenuto conto della sua neutralità, mentre i preesistenti contributi sanitari penalizzavano il lavoro. È risultata quindi un'imposta invisibile alle imprese che hanno visto ridursi il rendimento del capitale investito. Le imprese hanno lamentato i problemi di liquidità generati dall'imposta in presenza di perdite d'esercizio; inoltre l'hanno considerata – anziché un'imposta gravante sul complesso dei redditi – come un'imposta su di esse, e quindi hanno ritenuto contraddittorio il suo impiego per finanziare servizi alla persona, come le prestazioni sanitarie.

Da alcuni è stata evidenziata la regressività dell'imposta che tende a sfavorire le imprese di minori dimensioni (Panteghini e Parisi, 2013) e il fatto che tende a essere pro ciclica con l'aliquota effettiva che aumenta nelle fasi recessive a meno che le imprese riducano l'impiego di lavoro, penalizzando quindi le imprese che non licenziano.

Le obiezioni più incisive hanno però riguardato gli effetti che l'imposta produce sul cuneo fiscale e quindi i conseguenti disincentivi all'occupazione (cfr. ad esempio, Staffolani, 2000; Carotti e Ruocco, 2004). In effetti, fin dalla sua istituzione, nell'Irap era insita un'asim-

metria tra lavoro e capitale, in quanto mentre il capitale beneficiava della deducibilità degli ammortamenti, nel caso del lavoro erano tassati anche i contributi assistenziali e previdenziali. Un riequilibrio nel trattamento fiscale dei due fattori produttivi avrebbe potuto prendere la forma o dell'inclusione degli ammortamenti nell'imponibile Irap (Convenevo, 2005) o dell'esclusione da tale imponibile della componente contributiva sul lavoro (Giannini e Guerra, 2005), come poi avvenne successivamente.

Fin dal suo avvio, l'Irap è stata ritenuta penalizzante, soprattutto a causa del costo del lavoro, per le imprese del Mezzogiorno, in quanto le agevolazioni territoriali previste dalla normativa Irap non erano in grado di compensare le preesistenti agevolazioni ai fini Ilor e contributi sociali (Stornaiuolo, 1997 e 1998). Anche i provvedimenti di sgravio del costo del lavoro adottati nel periodo 2011-2015 avrebbero prodotto vantaggi maggiori alle imprese del Nord Italia (Stornaiuolo e Villani, 2015).

Altri rilievi hanno riguardato la natura dell'imposta e la sua incidenza effettiva; l'assunto è che l'imposta si traslerebbe in avanti e sul piano territoriale darebbe luogo a fenomeni di esportazione dell'imposta che penalizzerebbero maggiormente le regioni del Sud importatrici. Da qui la proposta (Svimez, 2014a e 2014b; Pica et al., 2014) di abolizione dell'Irap applicata alle imprese manifatturiere (tuttavia, per una discussione critica della proposta, si veda Bises, 2014).

Sulla sua natura d'imposta regionale, nell'opinione di alcuni osservatori l'Irap sarebbe stata lontana dal soddisfare i requisiti ideali di una buona imposta regionale per una serie di ragioni: ha una base imponibile fortemente sperequata tra le regioni, più di quella relativa ai redditi Irpef o ai consumi; ha una base imponibile relativamente mobile tra territori con la conseguenza d'incentivare forme indesiderate di concorrenza fiscale tra regioni; è di difficile gestione e accertamento a livello regionale soprattutto nel caso d'imprese con impianti produttivi ubicati in diverse regioni; può generare fenomeni di «esportazione dell'imposta», cioè la possibilità che attraverso la traslazione dell'imposta sui prezzi, l'Irap sia esportata sui residenti di altre regioni. La critica non riguardava l'Irap in sé, che anzi avrebbe potuto essere trasformata in tributo erariale, bensì il suo impiego come tributo regionale (Maré, 2006).

3. Il progressivo depotenziamento dell'Irap

Nei vent'anni trascorsi dalla sua istituzione, il dibattito sull'Irap si è riaperto in occasione delle proposte governative di soppressione tout court dell'imposta (anni 2001 e 2008), come anche nel 2005-2006 in occasione del rischio di censura europea per supposta violazione della normativa in materia di Iva (Arachi e Zanardi, 2005; Bordignon, 2005; Giannini e Guerra, 2005; Osculati, 2005).

Tra i fattori critici più volte richiamati, l'obiezione che l'Irap è una componente del cuneo di imposta sul lavoro è quella che negli anni ha avuto maggiori conseguenze: a partire dalla metà degli anni 2000, l'obiettivo della riduzione del cuneo fiscale sul lavoro è stato perseguito prevalentemente attraverso interventi sulla disciplina dell'Irap, che si sono conclusi nel 2015 con la completa esclusione del costo del lavoro a tempo indeterminato dalla base imponibile

Consapevoli dell'elevato carico fiscale sul costo del lavoro, già nei documenti della commissione di studio sull'applicazione dell'Irap (Commissione Gallo, 1996) si prevedeva che la scelta a favore della stessa fosse coerente con l'intento di ridurre il carico fiscale precedente. Si calcolava che l'aliquota totale incidente, sommando contributi sanitari a carico del datore di lavoro e del dipendente, nella situazione pre 1997, fosse pari al 10,6%, mentre l'introduzione dell'Irap l'avrebbe ridotta al 5,2% (Commissione Gallo, 1996).

Negli anni successivi, anche per il mutato quadro macroeconomico, l'argomento secondo cui l'«insopportabile» imposta sia stata tra le cause del nodo stretto intorno alla domanda e all'offerta di lavoro si è sommato alle proteste contro l'imposta da parte di quei soggetti passivi, in particolare quelli di piccola dimensione, originate dal meccanismo per cui l'imposta è dovuta anche in caso di perdite d'esercizio (Panteghini e Parisi, 2013). Inaccettabilità sociale e crisi economica si sono mescolate nel determinare le pressioni a favore di un ridimensionamento dell'imposta.

Già dal 2007 gli interventi del governo sulla definizione di imponibile (deducibilità dei contributi sociali, deduzioni forfettarie per i lavoratori a tempo indeterminato e per i neo assunti) incidevano in maniera sempre più rilevante sulla componente lavoro. Gli abbattimenti della base imponibile previsti dalla normativa nazionale si cumulavano spesso con ulteriori deduzioni deliberate dalle singole

regioni. Nello stesso periodo si registra una rilevante diminuzione dell'aliquota implicita sulle imprese (Crespi, Di Majo e Pazienza, 2013).

Ulteriori misure di alleggerimento del cuneo fiscale sul lavoro si sarebbero dovute ricercare all'interno dei contributi sociali, diversi dagli oneri pensionistici, o attraverso alleggerimenti dell'Irpef per i redditi più bassi. «L'Irap è fondamentale per l'autonomia tributaria regionale [...]. Non si vede perché si debba andare oltre la deducibilità dei contributi sociali dall'imponibile dell'imposta regionale» (Osculati, 2005).

Al contrario, nel 2015 viene decisa l'esclusione completa del costo del lavoro per dipendenti a tempo indeterminato (accompagnata tuttavia dall'aumento delle aliquote dell'imposta, che vengono riportate ai livelli del periodo d'imposta 2013), portando a compimento il processo di progressiva erosione della base imponibile iniziato a metà degli anni Duemila.

Di fatto, il costo del lavoro era in molti casi già interamente escluso dalla base imponibile, soprattutto nelle regioni meridionali e nel caso di nuove assunzioni. Pertanto, l'innovazione introdotta dalla legge di stabilità 2015 va letta (Arachi et al., 2015) come una razionalizzazione dell'esistente più che come un significativo cambio di rotta. Non sorprende che l'impatto sulla diminuzione del cuneo fiscale sia risultato molto limitato (Upb, 2014).

Tuttavia, la caratteristica di neutralità, che accompagnava l'imposta nella sua fase introduttiva, è stata progressivamente indebolita con ripetuti interventi a favore del fattore produttivo lavoro (Arachi e Santoro, 2012). Le varie modifiche apportate alla disciplina Irap hanno infatti allontanato la base imponibile dall'approssimazione iniziale del valore aggiunto netto, avvicinandola alla misura dell'utile d'esercizio (cui si sommano gli interessi passivi). L'Irap resta un'imposta neutrale rispetto alle scelte di finanziamento, ma non lo è più rispetto alla scelta fra diversi fattori produttivi, gravando ora esclusivamente sul fattore capitale.

L'Irap attuale – caratterizzata da deducibilità del costo del lavoro e indeducibilità degli interessi passivi – ha assunto di fatto la fisionomia della comprehensive business income tax (Cbit) proposta nel 1992 dal Tesoro americano come forma di tassazione delle imprese neutrale rispetto alle scelte di finanziamento (Manzo e Monteduro, 2010).

Il definitivo depotenziamento della base imponibile Irap genera conseguenze rilevanti sulla finanza regionale (Arachi e Zanardi, 2005): in primo luogo, il depotenziamento dell'Irap comporta una rilevante riduzione del grado di autonomia fiscale delle regioni e delle potenzialità di gettito del tributo; la riduzione della base imponibile limita l'efficacia di interventi a favore di particolari settori produttivi o categorie di contribuenti; inoltre, il ridimensionamento della base imponibile esaspera i problemi di disomogeneità della sua distribuzione territoriale tra regioni «ricche» e regioni «povere», considerato che le produzioni a maggior intensità di capitale sono maggiormente concentrate nelle regioni del Centro-Nord, rendendo più complesso il sistema perequativo. Infine, la ripartizione tra le regioni della base imponibile Irap delle imprese multi-impianto risulta più difficoltosa, in quanto l'esclusione del costo del lavoro (indeterminato) ha fatto venir meno il riferimento precedentemente adottato, ovvero le retribuzioni del personale.

3.1 Gettito e imponibile a livello nazionale nel periodo 2002-2016

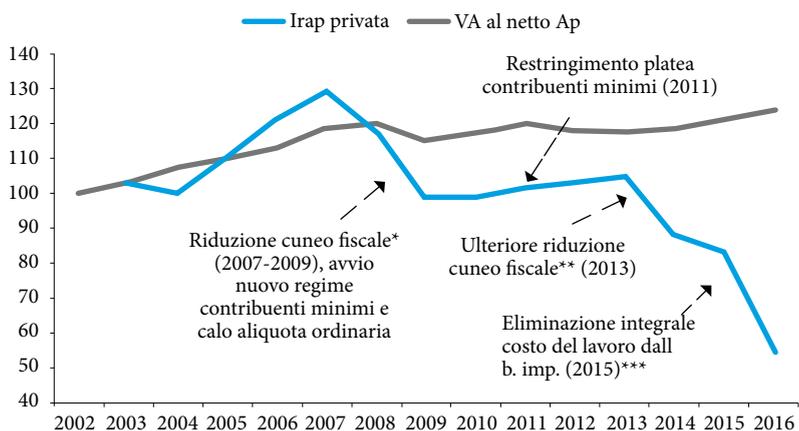
Gli effetti combinati del ciclo economico e del progressivo depotenziamento della base imponibile possono essere osservati confrontando la dinamica degli incassi Irap e del valore aggiunto, ovvero l'indicatore di contabilità nazionale più vicino alla definizione di imponibile Irap (al netto, come nel caso dell'imposta, della componente pubblica).

Come si vede nel grafico 1, già a partire dal 2007 si assiste a un significativo calo dell'imposta, che, oltre all'effetto del ridimensionamento dell'aliquota base e del ciclo economico negativo (lo scoppio della crisi del 2007-2008), sconta l'effetto degli incrementi delle deduzioni per lavoro dipendente, che si sommano alle deduzioni forfettarie per le piccole e medie imprese, e la modifica ai criteri di esenzione dall'obbligo di versamento dell'imposta in capo ai contribuenti minimi (che ha causato un rilevante calo del numero dei contribuenti Irap a partire dal 2008).

È però a partire dal 2013 che le due serie, fino ad allora parzialmente correlate, si disaccoppiano definitivamente. L'effetto cumulato di una riduzione ulteriore del cuneo fiscale nel 2013, e del definitivo abbattimento della quota di costo del lavoro per i dipendenti a tempo indeterminato, che sostituisce tutte le precedenti agevolazioni, a partire dal 2015, intensifica il calo di gettito.

Per avere un'indicazione quantitativa, il gettito complessivo dal 2013 al 2016 passa da circa 34,8 miliardi a circa 22,8 miliardi. Il calo è da attribuire interamente alla componente privata, che passa da circa 24,8 a circa 13,1 per un calo totale di 11,7 miliardi di euro.

Figura 1. Numeri indice del gettito Irap e del valore aggiunto (VA). Italia . Elaborazioni a prezzi correnti. 2002=100. Esclusa componente pubblica (AP)



Elaborazione su dati Mef, statistiche fiscali. * Gli anni specificati si riferiscono ai periodi a partire dai quali entra in vigore lo sgravio. Nel 2008 si abbassano le deduzioni forfetarie per le Pmi. ** Tra il 2013 e il 2014 vengono rialzate le deduzioni forfetarie per le Pmi. *** Eliminazione in vigore dal periodo d'imposta successivo al 31 dicembre 2014.

Negli anni successivi si osserva una lieve ripresa del gettito da componente privata, che passa da 13,1 a 13,8 miliardi (+5,3%) nel 2017. Nel medesimo periodo il valore aggiunto in termini nominali cresce del 2,1%.

Il numero dei contribuenti ha subito una crescita nel biennio 2003-2005 (poco meno di 270 mila unità aggiuntive) per poi diminuire, passando da 5,7 milioni circa nel 2007 a 4,9 milioni circa nel 2009. Anche in questo caso, oltre alla dinamica fisiologica dei flussi in entrata e uscita delle imprese dalla platea dei contribuenti Irap, si può indicare l'impatto rilevante della decisione presa dal legislatore di ampliare la platea dei contribuenti minimi (l. n. 244/2007). Lo scalino nel biennio

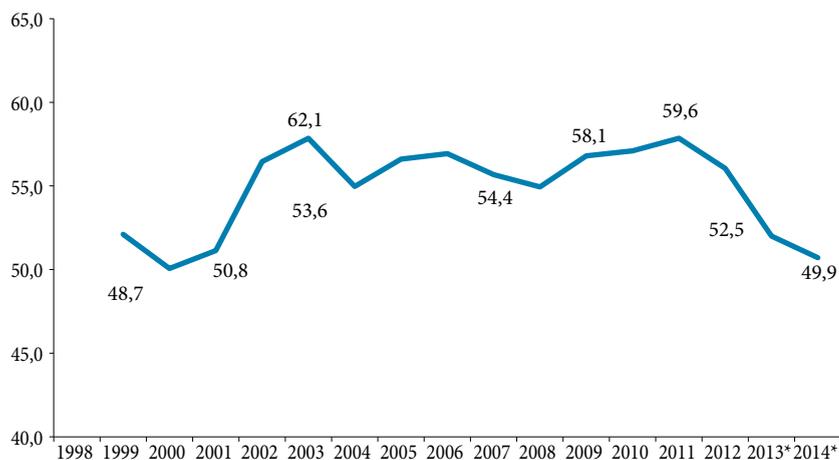
(-760 mila unità circa) 2007-2009 si può addebitare in buona parte a questa modifica normativa.

L'Irap ha così sostanzialmente perduto le sue caratteristiche di coerenza rispetto alla dinamica dell'imponibile potenziale, come si vede nel grafico 1, di cui ha goduto almeno fino al 2014. Prima gli effetti del calo dell'aliquota ordinaria nel 2007 (dal 4,25 al 3,9%) e in seguito l'ampliamento del regime delle deduzioni nel biennio 2006-2008 avrebbero cominciato a erodere l'imponibile. Le diverse decisioni del legislatore nazionale sulla definizione di imponibile e dei soggetti passivi hanno contribuito a modificare in maniera definitiva la capacità di questa imposta di reagire alla dinamica dell'imponibile, erodendolo in profondità.

L'autonomia tributaria regionale ha subito l'effetto del ridimensionamento del ruolo dell'imposta.

Ancorché non si disponga di una serie di dati più lunga, si può approssimare l'effetto della perdita di peso dell'Irap, considerando l'autonomia impositiva delle regioni tra il 1998 e il 2014 (figura 2) sulla base dei dati pubblicati dall'Istat.

Figura 2. Grado di autonomia impositiva nelle regioni. Anni 1998-2014. In %.



Fonte: elaborazione su dati Istat. *dati provvisori

Il grado di autonomia impositiva, costruito dall'Istat sulla base dei bilanci consuntivi regionali come rapporto tra entrate proprie o

devolute dallo Stato e il totale delle entrate correnti³, è sostanzialmente tornato ai livelli del 1998 (figura 2) nelle regioni a statuto ordinario. Pur non disponendo dei dati di dettaglio sulla composizione del numeratore (entrate da tributi propri o devoluti) utilizzato per costruire l'indicatore di autonomia impositiva, ma tenuto conto del rilevante sforzo fiscale sull'addizionale Irpef che le regioni nel periodo in esame hanno espresso, è opportuno evidenziare come la perdita di ruolo dell'Irap possa aver contribuito alla sostanziale stasi dell'effettiva autonomia tributaria nelle regioni a statuto ordinario.

4. L'esperienza dell'Irap quale tributo regionale

Le vicende dell'Irap in quanto tributo regionale sono strettamente connesse a quelle dell'attuazione del federalismo fiscale (l. 42/2009 e relativi decreti attuativi). L'imposta era infatti nata per essere la fonte di finanziamento dei sistemi sanitari regionali e in prospettiva delle nuove e più ampie autonomie regionali a seguito della riforma costituzionale del 2001. Come noto, il percorso del federalismo fiscale è però stato costellato da molteplici ostacoli di tipo attuativo, con la conseguenza di dotare le regioni di strumenti fiscali inadeguati rispetto al decentramento prefigurato dal nuovo assetto costituzionale.

La performance dell'Irap in quanto tributo delle regioni ha certamente risentito negativamente della sua collocazione giuridico-istituzionale. La Corte costituzionale ha più volte ribadito (sentenza n. 296 del 2003 i cui principi sono stati poi ribaditi anche nelle sentenze n. 297 e 311) che l'Irap non può essere considerato un tributo regionale in senso proprio alla luce di quanto stabilito dal nuovo art. 119 della Costituzione, in quanto si tratta in realtà di un tributo previsto da una legge statale e da questa attribuito alle regioni, con conseguente possibilità da parte dello Stato di modificarla e persino abolirla a sua discrezione (cfr. Antonini, 2004). Nella sentenza 296/2003 la Corte costituzionale ha precisato che l'Irap non rientra nella competenza concorrente, bensì

3. L'Istat calcola il grado di autonomia impositiva come $ETR / (ETR + ETS + EET)$, dove ETR = entrate da tributi propri o devoluti dallo Stato e somme sostitutive (accertamenti), ETS = entrate da contributi e assegnazioni dello Stato di parte corrente (accertamenti) e EET = entrate da rendite patrimoniali, utili di enti o aziende regionali (accertamenti).

in quella esclusiva statale (art. 117, II comma, lett. e)). I «tributi propri» regionali in senso stretto saranno, pertanto, solo quelli istituiti con legge regionale nel rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica (Di Maria, 2003; Basilavecchia et al., 2006).

All'inerzia del legislatore nazionale si è ovviato solo negli anni successivi con la c.d. regionalizzazione dell'Irap (l. 244/2007), quando l'imposta ha assunto – almeno formalmente – la natura di tributo proprio delle regioni (Nicolini, 2010). Si è trattato tuttavia di una regionalizzazione che, pur ampliando i poteri impositivi delle regioni, di fatto non ha intaccato la natura «erariale» del tributo (Buzzacchi, 2011). L'Irap è sì tributo proprio delle regioni ma nell'accezione di «tributo proprio derivato», nel senso di tributo di competenza erariale devoluto alle regioni.

Trattandosi di un tributo istituito dallo Stato, il governo ha continuato a intervenire in ogni ambito della disciplina Irap, variando le aliquote base e le regole di determinazione della base imponibile e sospendendo in fasi alterne i poteri delle regioni nel variare le aliquote. Inoltre, le regioni hanno continuato a lamentare di soffrire di una sorta di sudditanza nei confronti del governo centrale circa la trasmissione delle informazioni indispensabili per un effettivo esercizio dell'autonomia tributaria e un loro coinvolgimento nella gestione dell'imposta e nell'azione di contrasto dell'evasione (Arachi e Zanardi, 2005).

Nei primi anni dalla sua istituzione le regioni hanno fatto ricorso in misura ridotta a incrementi dell'aliquota base, salvo che, come nel caso delle Marche, per finanziare il deficit sanitario, privilegiando invece misure agevolative di tipo selettivo a favore di settori produttivi o tipologie di soggetti specifici (ad esempio, enti del settore non profit, piccole imprese ecc.). I margini di autonomia tributaria sono stati utilizzati tanto per finalità redistributive che di supporto all'attività economica (Ambrosanio, 2005). Diverse regioni hanno utilizzato gli incrementi di aliquota Irap disposti in alcuni settori per finanziare le riduzioni in altri. Frequentemente sgravi sono stati concessi al settore non profit e aggravati sui settori finanziariamente più forti (banche e assicurazioni), settori questi ultimi che maggiormente avevano beneficiato dall'introduzione dell'Irap nel 1997. L'Irap è stata anche utilizzata come strumento di politica economica e industriale, a fini di incentivo e sostegno ad alcuni settori produttivi (ad esempio, imprese di nuova costituzione o imprese localizzate nei comuni montani) e come strumento di regolazione del mercato del lavoro.

Le vicende dell'Irap in quanto tributo regionale hanno dimostrato che l'imposta ha funzionato piuttosto bene come strumento di controllo della spesa regionale, perché le imprese hanno evidenziato una «voice» molto più forte e immediata dei cittadini sui governi regionali (Bordignon, 2005).

Il problema vero dell'Irap come imposta regionale è risultata la sua sperequazione sul territorio, maggiore di altri potenziali tributi assegnabili alle regioni (Marè, 2006), con la conseguenza di rendere più complesso il sistema perequativo (Bordignon, 2005). Non sorprende che le regioni del Sud siano state generalmente caratterizzate da aliquote più alte, a fronte di minori basi imponibili (oltre che per via delle maggiorazioni automatiche dovute al perdurare di disavanzi sanitari).

Il ricorso all'Irap da parte delle amministrazioni regionali per politiche allocative e distributive differenziate nei confronti dei sistemi produttivi locali si è intensificato dalla seconda metà degli anni Duemila, in particolare dopo lo sblocco della manovrabilità delle aliquote. Nel 2003, su 16 regioni che intervenivano sull'aliquota, tutte in esenzione o riduzione per specifici settori, solo 3 imponevano incrementi di aliquota su specifici settori. Su 19 regioni che intervenivano per l'anno di imposta 2007, 6 erano le regioni con maggiorazioni, le altre limitandosi ad agevolazioni o esenzioni specifiche, mentre nel 2013 praticamente tutte le regioni a statuto ordinario imponevano manovre aggiuntive, e tutte presentavano incrementi, oltre che agevolazioni ed esenzioni, non limitati ai settori bancario e assicurativo⁴, con un significativo aumento della variabilità all'interno delle regioni della gamma di settori oggetto di maggiorazioni. Nel 2013 solo una regione presentava esclusivamente esenzioni o agevolazioni. Un dettaglio dell'ampia gamma di manovre regionali al 2013 si può trovare in Lattarulo e Provedi (2014), mentre in Piazza (2017) si presenta una valutazione al 2014 degli effetti di gettito nelle singole regioni delle decisioni fiscali pubblicate nel modello di dichiarazione Irap 2015. La rilevante variabilità per settore che si rileva negli ultimi anni in materia di politiche fiscali sull'Irap dimostra l'attenzione crescente da parte delle amministrazioni regionali verso il sistema produttivo

4. Dal punto di vista distributivo, si era cercato di moderare l'effetto inizialmente favorevole per il settore bancario e assicurativo dell'introduzione dell'Irap (si veda Convevole, 2005) attraverso un aggravio di aliquota limitato a tali settori.

locale e la necessità di mettere in campo manovre di politica industriale differenziate.

Le regioni hanno ampiamente utilizzato i margini di manovra concessi dall'autonomia sull'Irap. Il calo di gettito da manovra autonoma dopo il 2008 (Piazza, 2017) è il risultato dell'impatto (asimmetrico) dei cicli settoriali sugli imponibili locali, a cui si aggiungono l'intervento del legislatore sull'imponibile e le preferenze fiscali dei legislatori regionali. Le scelte locali si confondono però con le continue intromissioni del legislatore regionale sulla facoltà autonoma di manovra sulle aliquote. Si è assistito al frequente intervento del governo centrale nelle decisioni di politica fiscale regionale sull'Irap attraverso il blocco e sblocco delle aliquote almeno dal 2003. Dal 2003 al 2006 viene avviato il blocco della manovrabilità delle aliquote (in aumento) a opera del governo Berlusconi, seguito dal breve sblocco con il governo Prodi, subito contraddetto dall'anno d'imposta 2009. Si è poi avuto lo sblocco con i governi Monti e Letta (anni di imposta 2012 e 2013) e il rinnovato blocco intervenuto con il governo Renzi (2014 e 2015).

Infine, merita un cenno un effetto (in)desiderato dell'aggravio di imposta per le regioni a statuto ordinario in piano di rientro, molto rilevante in alcuni casi (ad esempio, Lazio e Campania). L'esito delle manovre Irap per il piano di rientro avrebbe subito una distorsione a seguito del taglio del costo del lavoro (e di altri interventi del legislatore nazionale finalizzati a ridurre il numero di soggetti passivi). La decurtazione subita dall'imponibile, e quindi il calo di gettito da compensare per queste regioni, andrà a carico della fiscalità generale, effetto probabilmente indesiderato delle decisioni del legislatore nazionale sulla definizione di imponibile Irap. I residenti (o, meglio sarebbe dire in questo caso, le imprese) all'interno di questi territori e l'imponibile su cui si basa il finanziamento della sanità sottoposto a maggiorazione per legge dovevano rimanere gli unici destinatari dell'onere del ripristino dell'equilibrio di bilancio, argomento che alla luce del taglio del costo del lavoro non pare più sostenibile.

Agli albori della discussione sulle caratteristiche dell'Irap quale imposta per il finanziamento regionale della spesa sanitaria, si erano levate preoccupazioni in merito al potenziale conflitto tra territori attivabile da competizione sulle aliquote. Nel caso dell'Irap, il legislatore teneva conto di questa possibilità e limitava le possibilità di

manovra autonoma regionale sulle aliquote all'interno della forbice +/-1% rispetto all'aliquota standard. Nel caso italiano, in un lavoro recente, Revelli (2015) indicava come non vi fosse evidenza di significative esternalità fiscali negative tra regioni o confini provinciali, e nemmeno rilevanti spostamenti di impianto o fattori di input del processo produttivo verso territori a minore aliquota.

Una conferma, ancorché indiretta e parziale, può derivare da una breve ricognizione sulle aliquote applicate nelle regioni dal 2011 al 2015 per i settori bancario e assicurativo. Si osservano due sole tipologie di maggiorazioni di aliquota applicate al settore finanziario nelle regioni negli anni di riferimento, ovvero la maggiorazione massima, +0,92% rispetto all'aliquota ordinaria, o l'assenza di maggiorazione (quindi aliquota uguale a quella determinata dalla legge nazionale). Non esistono casi intermedi, eccetto uno, rilevabile nelle Marche, dove è stata applicata un'aliquota maggiorata di 0,83 punti percentuali ai settori bancario e assicurativo. Si tenga però conto che la regione Marche ha optato per un innalzamento generalizzato dell'aliquota pari allo 0,83% per tutti i settori. Le regioni a statuto speciale non hanno espresso aumenti di aliquota per i settori bancario e assicurativo, eccetto la Sicilia.

Non sembra esservi stato un effetto di «corsa alla riduzione delle aliquote» per attrarre imponibile pregiato nel caso dei settori bancario e assicurativo, in particolare in questo periodo di forte crisi settoriale (2011-2015). In quasi tutte le regioni gli imponibili del settore bancario e assicurativo sono stati colpiti da maggiorazione autonoma rispetto all'aliquota base, in ragione dell'elevato valore aggiunto garantito da questi settori. Non si è però notato alcun movimento al ribasso delle aliquote massime (+0,92%) imposte dalle diverse regioni nel periodo 2011-2015. Anche nei periodi di blocco delle aliquote, nessuna delle regioni che aveva optato per il massimo di aliquota ha deciso un ribasso, manovra comunque consentita alle amministrazioni regionali.

5. Quali prospettive?

Come si è detto, l'Irap attuale, caratterizzata da deducibilità del costo del lavoro e indeducibilità degli interessi passivi, ha assunto di fatto la fisionomia della comprehensive business income tax (Cbit), che

come tale è neutrale rispetto alle scelte finanziarie delle imprese. Sul piano della tassazione d'impresa, l'attuale fisionomia dell'Irap svolge un ruolo di prelievo minimo a cui è sottoposto il rendimento di un investimento localizzato nel nostro Paese, quale che sia la sua fonte di finanziamento (Arachi et al., 2015).

Quali possono essere invece le prospettive di evoluzione dell'imposta in quanto tributo regionale?

Le alterne vicende dell'Irap hanno mostrato come non sia affatto facile disegnare un'imposta (o un mix di imposte) migliore in termini di efficienza, potenzialità di gettito e grado di autonomia impositiva regionale (Arachi e Zanardi, 2005; Bordignon, 2005; Giannini e Guerra, 2005; Osculati, 2005).

Escludendo un ritorno all'Irap originaria, l'imposta potrebbe restare nella sua forma attuale. Si può, infatti, avere una local business tax che non abbia nella base imponibile il costo del lavoro, come nel caso della Gewerbesteuer, che è un'imposta locale sui profitti e il capitale d'impresa. Questo tributo ha, però, un'aliquota formale media del 18%; la differenza con l'aliquota Irap del 3,9% è consistente e conferma che la realizzazione di un gettito elevato è possibile soltanto operando su basi imponibili ampie.

Una riforma dovrebbe garantire alle regioni fonti di finanziamento non sperequate, stabili e prevedibili, e un accresciuto grado di autonomia impositiva. Anche alla luce delle vicende dell'Irap, e in particolare alle incertezze circa la sua natura di tributo regionale «proprio» o «proprio derivato», come preconditione andrebbero definiti e resi stabili gli assetti istituzionali dell'autonomia tributaria regionale, tuttora largamente incompiuti.

Già in passato gli studiosi si sono confrontati sull'opportunità o meno di un superamento dell'Irap e sulle possibili alternative. Tuttavia, l'assenza di strumenti tributari alternativi, realisticamente assegnabili alle regioni, così come anche l'impossibilità di finanziarne la soppressione hanno di fatto reso impraticabile l'abbandono dell'Irap (Guerra, 2003; Bordignon, 2005).

Muovendo dall'assetto attuale e con l'obiettivo di ripristinare almeno il preesistente grado di autonomia tributaria delle regioni, le alternative astrattamente perseguibili si sono ulteriormente assottigliate da quando il costo del lavoro è stato escluso dall'imponibile. Ad esempio, è di fatto tramontata l'opzione – pensata per l'eventualità di una bocciatura in

sede europea – di uno spacchettamento dell'Irap (Giannini e Guerra, 2005), ossia la sua suddivisione in due o più imposte, una prima su una base imponibile costituita da profitti e interessi passivi, e una seconda imposta sul costo del lavoro (una sorta di «contributo sanitario»).

Le opzioni possono essere ricercate negli ambiti della tassazione d'impresa, della produzione, dei consumi e del reddito personale.

Nell'ambito della tassazione d'impresa, l'opzione sarebbe quella del decentramento dell'Ires, che sebbene trovi riscontri in molti Paesi, contrasta con la letteratura sul tax assignment che è più portata a vedere nell'imposta sui profitti societari uno strumento della finanza centrale e che, anzi, nel caso esista una corporate income tax locale o regionale, consiglia la sua sostituzione con un'imposta sul valore aggiunto all'origine (Bird, 1999). Inoltre, difficilmente l'Ires, anche solo in parte regionalizzata, potrebbe ripristinare il preesistente grado di autonomia tributaria; si tratterebbe di un tributo inferiore sul piano della stabilità nel tempo del gettito e della distribuzione territoriale della base imponibile (Zanardi, 2002).

Nell'ambito della tassazione dei consumi, se si confrontano le prescrizioni normative della letteratura tradizionale sul tax assignment con gli assetti della tassazione decentrata prevalenti in Europa e in Italia si registra un'evidente discrasia. Lo strumento impositivo considerato tra i più appropriati per i governi intermedi – ossia l'imposta generale sui consumi – è sostanzialmente assente; prevalgono invece i prelievi specifici sul consumo e le compartecipazioni al gettito dell'Iva nazionale (Marè, 2003; Gandullia, 2005). La tassazione locale dei consumi è, al contrario, più diffusa al di fuori dell'Unione europea. Essa trova solide motivazioni teoriche: si tratta di tributi coerenti con criteri di benefit taxation, in grado di generare un gettito poco sperequato sul territorio e che essendo «visibili» favoriscono l'accountability. L'opzione Iva nazionale e imposta regionale monofase (Vitaletti, 2005) al dettaglio presenterebbe indubbi vantaggi sul terreno dell'autonomia fiscale regionale e della distribuzione della base imponibile. Tuttavia, come noto, è attualmente in contrasto con la normativa europea che vieta la possibilità di applicare prelievi specifici sul valore aggiunto da parte dei diversi livelli di governo all'interno di uno stesso Paese. Pertanto, considerata la natura «europea» del tributo, l'effettiva implementazione della proposta richiede una preventiva autorizzazione da parte della Ue.

Nell'ambito della tassazione del reddito personale, una soluzione potrebbe essere individuata in un ampliamento dell'addizionale regionale Irpef. Dato che la base imponibile Irpef è distribuita più uniformemente di quella Irap, si ridurrebbero la necessità di perequazione fra regioni. Le controindicazioni sono note: un' Irpef regionale più robusta potrebbe portare a eccessive differenziazioni del carico fiscale personale in relazione alla residenza, con conseguenti problemi di mobilità, effettiva o fittizia, di alcune componenti della base imponibile (redditi di lavoro autonomo e d'impresa) e di iniquità orizzontale (Arachi e Zanardi, 2005).

Restando invece nell'ambito della tassazione della produzione, anche recentemente è stata evidenziata sul piano teorico la superiorità, almeno a certe condizioni, delle imposte sulla produzione rispetto a quelle sul capitale, tra cui la normale imposta sul reddito d'impresa, in quanto più aderenti al criterio del beneficio (Gugl e Zodrow, 2015 e 2018). In generale, l'imposta locale sul business e, in particolare, l'imposta sul valore aggiunto alla produzione, secondo il principio di origine e il criterio del beneficio, contano ancora sostenitori o sono addirittura oggetto di una riscoperta (McLure, 2000 e 2001; Bird, 1999, 2003 e 2014; Papke, 1999; Fox e Luna, 2002).

A testimonianza di ciò, ancora recentemente si è sviluppato un ampio dibattito negli Stati Uniti circa l'auspicabile impiego di forme di state general business taxes, ossia di imposte decentrate sulle attività produttive ad ampia base imponibile, sul modello dell'Irap o di sue varianti, per il finanziamento degli Stati americani (Ebel et al., 2016).

In quel contesto, le proposte di local business taxes formulate sono motivate da ragioni di efficienza e di stabilità del gettito e intendono anche essere una risposta alla crisi della normale state corporate income tax. In pratica, le alternative proposte e/o attuate vanno – in termini di ampiezza della base imponibile – a un estremo dall'imposta sui proventi lordi (gross receipts tax-GRT), passando attraverso la business value added tax (VAT), per arrivare all'estremo opposto alla tradizionale corporate income tax (CIT) (Cline e Neubig, 2008).

L'esperienza americana più recente per un verso ha mostrato che, in analogia con l'esperienza dell'Irap, un'imposta originariamente ad ampia base imponibile come la Michigan Business Activities Tax e la Single Business Tax è stata con il tempo trasformata – per effetto

delle pressioni del settore imprenditoriale – in una classica imposta sul reddito (Hines, 2003).

Per altro verso, hanno ben performato due imposte ad ampia base imponibile, la Business Enterprise Tax (imposta tipo Irap) del New Hampshire e la Gross Receipts Tax dell’Ohio e dello Stato di Washington (proposta anche in Connecticut) o la sua variante della Gross Margin Tax del Texas (Kenyon, 1996; Arnold e Ardinger, 2004; Pogue, 2007; Testa e Mattoon, 2007). In prospettiva, una Gross Receipts Tax regionale forse potrebbe sostituire l’Irap attuale, dotando le regioni italiane di un prelievo ad amplissima base imponibile e altro potenziale di gettito.

Questo contributo crediamo possa costituire un impulso alla riapertura del cantiere dell’autonomia tributaria regionale, a vent’anni dall’introduzione dell’Irap.

Bibliografia

- Alworth J.S., Boffano S., Gandullia L. (1996), Le imposte locali sulle attività produttive: confronti internazionali, in «Economia Pubblica», n. 5.
- Ambrosiano M.F. (2005), La breve stagione dell’autonomia regionale, in «lavoce.info», 25 aprile 2005.
- Antonini L. (2004), La Corte assegna l’IRAP alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il “tubatico” siciliano, in «Le Regioni», fascicolo 1, gennaio-febbraio.
- Arachi G., Bucci V., Fiorio C. (2015), Gli interventi sulle imposte: incentivi alle imprese e attuazione della delega, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2015*, il Mulino, Bologna.
- Arachi G., Bucci V., Longobardi E., Panteghini P., Parisi M.L., Pellegrino S., Zanardi A. (2012), Fiscal Reforms during Fiscal Consolidation: The Case of Italy, in «FinanzArchiv: Public Finance Analysis», vol. 68 (4), December, pp. 445-465.
- Arachi G., Pisani S., Santoro A. (2016), Il sistema tributario: tra stimoli agli investimenti e contrasto all’evasione, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2016*, il Mulino, Bologna.
- Arachi G., Zanardi A. (2005), Irap: dove sono le regioni?, in «lavoce.info», 25 luglio 2005.
- Arachi G.P., Santoro A. (2012), Il sistema tributario: Alla caccia del gettito senza un disegno complessivo, in A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica italiana: Rapporto 2012*, il Mulino, Bologna.
- Arnold S., Ardinger W. (2004), Top ten reasons why New Hampshire’s BET may provide an answer to state tax reform, in «State Tax Notes», 29.

- Basilavecchia B., Del Federico L., Osculati F. (2006), Il finanziamento delle Regioni a statuto ordinario mediante tributi propri e partecipazioni: basi teoriche ed evidenza empirica nella difficile attuazione dell'art. 119 della Costituzione, in «Le Istituzioni del Federalismo», n. 5.
- Bird R.M. (1999), Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment, Working Paper n. WP/99/165 of the International Monetary Fund, December.
- Bird R.M. (2001), Subnational revenues: Realities and Prospects, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, September.
- Bird R.M. (2003), A New Look at Local Business Taxes, in «Tax Notes International», May, pp. 695-711.
- Bird R.M. (2014), A better local business tax: the BVT, in «IMFG Papers on Municipal Finance and Governance», n. 18.
- Bises B. (2014), Intervento, in Svimez (2014b).
- Bordignon M. (2005), L'IRAP funesta, in «lavoce.info».
- Bordignon M. (2009), Fuori dal pantano dell'Irap, in «lavoce.info», 30 ottobre 2009.
- Bosi P., Guerra M.C. (2017), I tributi nell'economia italiana, il Mulino, Bologna.
- Buzzacchi C. (2011), Devoluzione dell'Irap come "tributo proprio": quali margini di intervento per le Regioni?, in «Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali», 22 dicembre.
- Commissione parlamentare consultiva in materia di riforma fiscale (1999), Attività conoscitiva sull'IRAP. Relazione finale approvata dalla Commissione, settembre.
- Carotti F., Ruocco A. (2004), L'Irap e il costo del lavoro: una proposta, Confindustria WorkingPaper n. 53.
- Cipolletta I. (2009), Come eliminare quella tassa antipatica, www.lavoce.info.it.
- Cline, R., Neubig T.S. (2008), Future State Business Tax Reforms: Defend or Replace the Tax Base, in «State Tax Notes», 48 (January 21), pp. 179-192.
- Commissione Gallo (1996), Proposte per la realizzazione del federalismo fiscale, Relazione Finale, Il Fisco, Milano.
- Convenevole R., (2005), Il nodo dell'Irap, in «lavoce.info», 25 luglio.
- Crespi F., Di Majo A., Paziienza M.G. (2013), Le riforme dell'imposizione diretta sulle imprese italiane, in «Economia dei servizi», vol. 2, maggio-agosto.
- Di Maria R. (2003), La normativa «negletta». Brevi riflessioni sull'inerzia del legislatore e sulla ritrosia ermeneutica della Corte costituzionale di fronte all'art. 119 Cost., www.federalismi.it, 18 dicembre.
- Ebel R.D., Luna L., Murray M. (2016), State General Business Taxation One More Time: CIT, GRT, Or VAT?, in «National tax Journal», 69 (4).
- Gandullia L. (2005), La tassazione decentrata dei consumi: quali prospettive per le regioni italiane?, in «Riforme», ottobre.
- Giannini S., Guerra M.C. (2001), Requiem per la riforma Visco?, in L. Bernardi (a cura di), La Finanza pubblica italiana. Rapporto 2001, il Mulino, Bologna.

- Giannini S., Guerra M.C. (2005), L'IRAP è morta. Viva l'IRAP, in «lavoce.info».
- Guerra M.C. (2003), Il difficile addio all'IRAP, in ito «lavoce.info».
- Gugl E., Zodrow G. (2015), Competition in Business Taxes and Public Services: Are Production-Based Taxes Superior to Capital Taxes?, in «National Tax Journal», vol. 68, 3S, pp. 767-802.
- Gugl E., Zodrow G. (2018), Tax competition and the efficiency of “benefit-related” business taxes, in «International Tax and Public Finance», Journal, in stampa.
- Hines, J.R. Jr. (2003), Michigan's Flirtation with the Single Business Tax, in Ch.L. Ballard, D.C. Drake, P.N. Courant, R.C. Fisher and E.R. Gerber (eds.), Michigan at the Millennium, Michigan State University Press, East Lansing, MI, pp. 603-628.
- Kenyon D.A. (1996), A New State VAT? Lessons From New Hampshire, in «National Tax Journal», 49 (3), pp. 381-399.
- Luna L., Murray M., Yang Z. (2012), Entity Taxation of Business Enterprises, in The Oxford Handbook of State and Local Government Finance, Edited by Robert D. Ebel and John E. Petersen, Oxford.
- Manzo M., and Monteduro M.T. (2010), From IRAP to CBIT: Taxdistortions and redistributive effects, Paper presentato alla XXII Conferenza annuale SIEP, 20-21 settembre, Pavia.
- Marè M. (1998), Strumenti per l'autonomia tributaria delle regioni, in E. Buglione, V. Patrizi (a cura di), Governo e governi, Giuffrè, Milano.
- Marè M. (2003), La tassazione dei consumi nell'UE: prelievo statale o imposta federale, paper presentato al Ciclo di Seminari Se.C.I.T su «Il fisco italiano e l'Europa», Roma, giugno.
- McLure C.E. (1980), The State Corporate Income Tax: Lambs in Wolves'Clothing, in H.J. Aaron and M.J. Boskin (eds.), The Economics of Taxation, The Brookings Institution, Washington, pp. 327-346.
- McLure C.E. (1998), The Revenue Assignment Problem: Ends, Means, and Constraints, in «Public Budgeting and Financial Management», vol. 9, n. 4, pp. 652-83.
- McLure C.E. (2000), Tax Assignment and Subnational Fiscal Autonomy, in «Bulletin for International Fiscal Documentation», Ibfd, December.
- McLure C.E. (2001), The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History, in «National Tax Journal», 54 (2), pp. 339-364.
- Musgrave R. (1983), Who Should Tax, Where and What?, in C. McLure (ed.), Tax Assignment in Federal Countries, Centre for Research on Federal Financial Relation, Australian National University, Canberra.
- Nicolini M. (2010), La disciplina transitoria statale sui tributi “propri” delle Regioni e la potestà legislativa regionale in materia tributaria. Il caso della “regionalizzazione” dell'IRAP, in «Giurisprudenza Costituzionale», n. 1.
- Oakland W.H., Testa W.A. (1996), State-Local Business Taxation and the Benefits Principle, in «Economic Perspectives» (Federal Reserve Bank of Chicago), 20 No. 1.

- Osculati F. (2003), Decentramento finanziario e autonomia tributaria. Irap o Irpeg “regionalizzata”?, in «Rassegna tributaria», n. 3.
- Osculati F. (2005), L'Irap e il federalismo dimezzato, in «Quaderni Rassegna Sindacale», n. 2.
- Panteghini P., Parisi M.L. (2013), L'Irap funesta che strozza le imprese, in «lavoce.info», 7 marzo 2013.
- Panteghini P.M. (2005), La tassazione delle società, il Mulino, Bologna.
- Piazza S. (2017), La strada stretta dell'autonomia tributaria delle regioni a statuto ordinario. Una riflessione a partire dagli effetti delle manovre proprie sull'Irap nel 2015, in La finanza territoriale. Rapporto 2017, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Pica F., Pierini A., Villani S. (2014), La natura e l'incidenza dell'IRAP. Approfondimenti relativi a una proposta SVIMEZ, in «Rivista economica del Mezzogiorno», fascicolo 4, dicembre.
- Provvedi B. (2014), L'Irap come strumento per le politiche fiscali regionali: un'analisi normativa comparata, Rapporto Irpet Toscana.
- Pogue T.F. (2007), The Gross Receipts Tax: A New Approach to Business Taxation?, in «National Tax Journal», 60 (4), pp. 799-819.
- Provvedi B., Lattarulo P. (2014), Un taglio all'Irap. E all'autonomia delle regioni, in «lavoce.info», 11 novembre 2014.
- Revelli F. (2015), Tax Mandates and Factor Input Use: Theory and Evidence from Italy, in «Finanzarchiv: Public Finance Analysis», vol. 71, n. 3, pp. 328-359.
- Staffolani S. (2000), Riforma Irap e domanda di fattori produttivi, in «L'industria», fascicolo 2, aprile-giugno.
- Stornaiuolo G. (1997), Effetti dell'Irap sulle imprese del Mezzogiorno, in «Rivista economica del Mezzogiorno», fascicolo 3.
- Stornaiuolo G. (1998), L'efficacia delle agevolazioni territoriali inserite nell'Irap, in «Rivista economica del Mezzogiorno», fascicolo 1, marzo.
- Stornaiuolo G., Villani S. (2015), Modifiche alla disciplina dell'IRAP ed effetti sul costo del lavoro e sul cuneo fiscale: un raffronto territoriale, in «Rivista economica del Mezzogiorno», fascicolo 1-2, marzo-giugno.
- Svimez (2014a), Rapporto sulle entrate tributarie della Regione Calabria, in «Quaderni SVIMEZ», n. 39, febbraio.
- Svimez (2014b), Presentazione del «Rapporto SVIMEZ sulle entrate tributarie della Regione Calabria», in «Quaderni SVIMEZ», n. 42, settembre.
- Testa W.A., Mattoon R.H. (2007), Is There a Role for Gross Receipts Taxation?, in «National Tax Journal», 60 (4), pp. 821-840.
- Upb (2014), Rapporto sulla politica di bilancio 2015, novembre.
- Visco V. (2009), Le ragioni dell'Irap, in «lavoce.info», 23 ottobre.
- Vitaletti, G. (2005), Dossier sul federalismo fiscale, gennaio, mimeo.
- Zanardi A. (2002), Riforma fiscale, devoluzione e federalismo, in «Politica economica», n. 3, dicembre.

Parte seconda
Regionalismo asimmetrico

Le prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia

*Stefano Piperno*¹

Introduzione

Il disposto dell'art. 116, 3° c., della Costituzione consente alle Regioni a statuto ordinario di sviluppare condizioni ulteriori di autonomia legislativa e amministrativa rispetto ad alcune funzioni residuali (esclusive) dello Stato² e a tutte le funzioni concorrenti come definite dall'art. 117, 3° c. A tale fine, si richiede una iniziativa regionale, in accordo con gli enti locali, recepita con una intesa dal governo che deve poi tradursi in una proposta legislativa e approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Dopo un lungo letargo, che ha fatto seguito ad alcune iniziative senza esito nel biennio 2007-2008, la richiesta nel 2017 da parte delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna di attuare tali previsioni costituzionali ha risvegliato un significativo interesse su questo assetto istituzionale definito come «regionalismo asimmetrico» o «differenziato», un modello da tempo sperimentato, con luci e ombre, nelle Regioni a statuto speciale. Le tre Regioni hanno anche firmato delle intese preliminari con il governo prima della fine della XVII legislatura. Altre Regioni hanno avviato la procedura, senza però ancora arrivare alla firma di intese preliminari³. Il completamento di

1. Ires Piemonte-Centro studi sul federalismo.

2. Precisamente: a) organizzazione della giustizia di pace; b) norme generali sull'istruzione; c) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Va ricordato come la Costituzione (art. 118) preveda anche forme di coordinamento nelle materie statali esclusive: immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, e tutela dei beni culturali, da regolare con legislazione ordinaria.

3. Vi è stato un significativo «effetto di imitazione» nei confronti delle prime tre Regioni. A luglio 2018, sette Regioni (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria) avevano formalmente conferito al presidente l'incarico di chiedere al governo

questo processo è stato anche inserito nel «Contratto per il governo del cambiamento» siglato per la costituzione del nuovo governo tra Lega e Movimento cinque stelle all'avvio della XVIII legislatura. Nei primi mesi del nuovo governo vi sono state alcune ulteriori iniziative, soprattutto da parte di Veneto e Lombardia, per riavviare questo percorso istituzionale, superando le precedenti intese con l'ampliamento della lista di materie da trasferire e con una esplicita richiesta di maggiori risorse tributarie.

Il tema del regionalismo asimmetrico è già stato affrontato in un'ottica europea con un contributo di Giancarlo Pola nel Rapporto sulla finanza decentrata in Italia del 2017 (Pola, 2017). Negli ultimi anni si è infatti assistito a forti richieste di autonomia differenziata in alcuni Paesi europei, che si erano in certi casi trasformate in ipotesi esplicite di secessione (es: Spagna-Catalogna, Regno Unito-Scozia e, con meno rilevanza mediatica, anche Belgio-Fiandre), rendendo il tema quanto mai attuale. Inoltre, in Italia, negli ultimi mesi dello scorso anno era in corso il processo attuativo dell'art. 116, 3° comma della Costituzione anche attraverso lo svolgimento di due referendum consultivi in Veneto e Lombardia che avevano indubbiamente risvegliato l'interesse verso l'ordinamento regionale. L'ulteriore evoluzione in atto nel nostro Paese giustifica la scelta di ricondurre tutta la parte monografica del Rapporto 2018 a questo tema. Non ci si può però nascondere che il regionalismo nel nostro Paese viva un periodo molto difficile sul piano istituzionale e finanziario. Le attese che avevano fatto seguito alla riforma costituzionale del 2001 sono state in gran parte disattese e i primi quattro lustri del nuovo secolo sono stati sinora caratterizzati da un processo di graduale e disorganico riaccentramento dei poteri. Uno dei fattori decisivi che ha indebolito la spinta verso il decentramento è riconducibile alla crisi economica mondiale e alla politica di consolidamento fiscale del Paese (soprattutto a partire dal 2010). Ciò, oltre a comportare una drastica diminuzione di risorse per i governi subnazionali, ha mutato il quadro ordinamentale in maniera sostanziale. In particolare, la materia coordinamento della finanza pubblica ha visto una evoluzione della giurisprudenza costituzionale che ha gradualmente ampliato gli ambiti

l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni di autonomia. Altre tre Regioni (Basilicata, Calabria e Puglia) hanno assunto solo iniziative preliminari, con al massimo atti di indirizzo, mentre due Regioni (Abruzzo e Molise) non avevano ancora avviato nessuna iniziativa formale. Cfr. Servizio studi del Senato, 2018b.

di intervento della legislazione statale (Gallo, 2018), la quale ha assunto caratteristiche sempre più unilaterali e invasive. Sono poi emersi seri problemi di coerenza tra la riforma costituzionale del 2001 e i suoi due principali tasselli attuativi, la riforma della organizzazione territoriale delle autonomie locali (l. n. 56/2014 Delrio) e quella delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo (l. n. 42/2009 e i suoi decreti delegati), portate avanti in assenza di un approccio sistemico e di una «cabina di regia» ben strutturata. In questa maniera si è dato vita a una lunga fase transitoria che ha impedito il pieno dispiegamento dei principi costituzionali e favorito l'adozione di provvedimenti contingenti, legittimati solo dalle eccezionali circostanze in cui si trovavano l'economia nel suo complesso e le finanze pubbliche. Ciò ha reso l'attuale sistema di relazioni intergovernative italiano instabile e contraddittorio per quello che concerne alcuni suoi parametri fondamentali: assetto delle competenze, autonomia finanziaria, perequazione, coordinamento tra finanza regionale e locale e strumenti di governance multilivello. Si tratta di una diagnosi in linea di massima accettata nel mondo degli studiosi del regionalismo italiano, rispetto alla quale, però, si fa fatica a identificare delle soluzioni condivise. Da questo punto di vista, per chi continua a credere nel decentramento regionale, come gli istituti regionali che promuovono questo rapporto, la ripresa di un dibattito sulla distribuzione delle competenze (asimmetrica o simmetrica che sia) e sui suoi effetti sull'efficienza istituzionale del sistema non può che essere salutata positivamente nell'approssimarsi del cinquantesimo anniversario dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario (2020), una ricorrenza che sarebbe opportuno cogliere per una riflessione complessiva sull'esperienza regionale italiana.

I contributi che presentiamo approfondiscono le opportunità e i rischi che s'intravedono dietro questo processo, basandosi su diversi profili di analisi e sulla evidenza empirica disponibile. Prima di richiamarne i principali contenuti, è bene, però, offrire un breve inquadramento del concetto di asimmetria nel contesto delle relazioni intergovernative e del federalismo fiscale.

Asimmetria e tipologie di relazioni intergovernative

L'asimmetria in un sistema decentrato (federale o meno) interviene quando vi è una differenziazione nel grado di autonomia e nelle

competenze e risorse assegnate ai governi subnazionali. L'asimmetria può essere di diritto (*de iure*) o di fatto (*de facto*). Con il termine di asimmetria *de iure* si intende un ordinamento (di tipo unitario o federale) in cui solo alcuni dei governi subnazionali dello stesso livello – di norma quello immediatamente inferiore allo Stato nazionale (Regioni) o alla federazione (Stati) – si distinguono per la tipologia di competenze loro attribuite sulla base di previsioni costituzionali e/o legislative.

Le Regioni a statuto speciale in Italia costituiscono un esempio di decentramento asimmetrico *de iure* per quanto concerne sia le funzioni svolte sia il sistema di finanziamento rispetto a quanto in vigore per le Regioni a statuto ordinario. L'asimmetria è rappresentata dal fatto che ognuna di tali Regioni dispone di competenze legislative e regole di finanziamento diverse, definite dai rispettivi statuti di autonomia approvati con legge costituzionale. Le competenze delle Regioni, in questo caso, sono il risultato di una negoziazione bilaterale tra le diverse entità e lo Stato centrale, come è avvenuto in Spagna. Questo modello può essere ulteriormente complicato quando vengono introdotte entità di diversa natura in un ordinamento come le Comunità e le Regioni in Belgio, che presentano anche delle sovrapposizioni territoriali. L'asimmetria *de iure* è una risposta alla domanda di maggiore autonomia politica da parte di alcune giurisdizioni caratterizzate da particolarità di tipo storico-culturale, linguistico, geografico ed economico che, altrimenti, potrebbe trasformarsi in domanda di indipendenza/secessione. Si tratta, quindi, in gran parte di una difesa della propria identità culturale. Nel mondo si riscontrano casi dove la soluzione asimmetrica ha garantito il permanere dell'unità nazionale: ad esempio, il Québec in Canada, la Provincia di Aceh in Indonesia, le stesse Regioni a statuto speciale in Italia, dove nell'immediato periodo postbellico le pulsioni autonomiste/secessioniste dei territori di confine e insulari erano molto accentuate, così come in numerosi altri Paesi. Certo, si tratta a volte di equilibri instabili: Scozia e Catalogna sono esempi recenti di modelli asimmetrici che non sono stati sufficienti a controbilanciare pienamente le tensioni indipendentiste. In altri casi, tali problemi sono stati risolti con l'attribuzione di competenze asimmetriche solo sul lato delle entrate. Si tratta di un fenomeno presente nel caso che esistano governi subnazionali in aree dotate di ricche risorse naturali (petrolio, gas ecc.). L'attribuzione solo a tali

governi di una quota o del totale delle risorse finanziarie legate allo sfruttamento di tali risorse può stemperare i conflitti con le comunità locali. Ovviamente, per tenere conto anche delle esigenze delle aree in cui non sono presenti risorse naturali bisognerebbe intervenire anche sul lato della spesa con l'attribuzione di competenze aggiuntive a fronte delle maggiori entrate, anche se non sempre ciò è avvenuto⁴.

Un breve cenno anche all'asimmetria di fatto. Essa è un connotato sostanziale dell'autonomia locale. In effetti, la previsione costituzionale della possibilità del riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni rispecchia una situazione che già presenta un'articolazione differenziata di funzioni svolte. A parità di attribuzioni formali le Regioni possono già – nel contesto politico-istituzionale attuale ove i ritagli delle materie tra livelli di governo tendono a sfumare – differenziarsi di fatto utilizzando in misura diversa i propri spazi di autonomia. Questo tipo di asimmetria è riconducibile anche al fatto che le entità subnazionali spesso dispongono di una capacità di influenza differenziata nelle politiche dello Stato nazionale/federazione in ragione del loro diverso peso economico e politico. Essa si manifesta, oltre che nei rapporti bilaterali con lo Stato nazionale, anche nella leadership che esse assumono nei vari tipi di organismi intergovernativi (come il sistema delle conferenze in Italia) che sono sempre più influenti nella definizione e gestione delle politiche pubbliche. A volte, il regime asimmetrico de iure ha proprio originato un'asimmetria di fatto legata alle particolarità geografiche, economiche, sociali e culturali delle diverse entità (Regioni o Stati). L'asimmetria de iure può, a sua volta, assumere un carattere transitorio, nel senso che gradualmente le competenze di tutti i governi subnazionali vengono riallineate (il c.d. regionalismo a velocità variabile) oppure permanente (il c.d. regionalismo a geometria variabile, come nel caso delle Regioni a statuto speciale).

Il possibile regime asimmetrico in Italia va collocato all'interno di un modello di relazioni intergovernative basato sull'interdipendenza

4. Va ricordato come questo fenomeno sia presente anche in Italia con l'attribuzione di una quota delle royalties pagate dalle compagnie petrolifere nelle regioni estrattive (in particolare la Basilicata) che vengono ripartite tra Stato, Regioni e Comuni.

tra livelli di governo⁵. In esso governo centrale, Stati (Regioni) ed enti locali presentano insieme spazi autonomi e sovrapposizioni di competenze. Ciò è dovuto alle inevitabili interdipendenze tra politiche (si pensi al legame tra politiche industriali, urbanistiche e ambientali), così come allo svolgimento di funzioni diverse da parte dei diversi livelli di governo all'interno di una stessa politica (legislazione, programmazione, amministrazione e gestione). Non vi è possibilità fattuale per un governo di livello superiore di eliminare l'autonomia dei poteri dei livelli di governo inferiore ma solo di condizionarli e ridurli. D'altro canto, questi ultimi tendono a reagire a fronte delle inframmettenze da parte dei governi di livello superiore all'interno di un meccanismo di concorrenza istituzionale che, se pur regolata a livello legislativo e politico, non troverà mai un equilibrio stabile. La richiesta delle competenze differenziate da parte delle Regioni a fronte delle resistenze del governo centrale ricalca proprio un processo di questo tipo.

Il principio della separazione delle competenze tende così a sfumare all'interno di quello della condivisione e della cooperazione, a fronte della sempre maggiore difficoltà di ripartire le materie sulla base di elenchi che stabiliscono confini di incerta definizione e, soprattutto, incapaci di seguire la dinamica dei problemi sempre più complessi all'interno delle società contemporanee. Nel dibattito giuridico è addirittura comparso il termine «smaterializzazione» (Benelli, 2006), in quanto «le politiche pubbliche sono rivolte a obiettivi, si svolgono per programmi, mentre le materie sono etichette che contrassegnano settori, ambiti, argomenti destinati a essere oggetto di una disciplina» (Bin, 2013, p. 510). Ciò ha inevitabilmente determinato l'emergere di maggiori esigenze di coordinamento e negoziazione tra livelli di governo al fine di una gestione efficace delle diverse politiche pubbliche. Una lista di parole guida correnti nel dibattito istituzionale (ad esempio, nelle decisioni della Corte costituzionale) sulle relazioni intergovernative in Italia facilita la comprensione dei

5. Individuato da Wright (Wright, 1988). Wright collocava il modello dell'interdipendenza come situazione intermedia (e più realistica) tra due modelli «polari»: il modello regionale centralizzato classico, caratterizzato dalla supremazia del centro, e il modello federale classico, caratterizzato dalla rigida separazione di competenze tra governo federale e Stati. Con riferimento al caso italiano, si veda anche Bobbio, 2015.

suoi tratti distintivi: intreccio di materie, sovrapposizione di competenze, pluralità di interessi, materie trasversali, coordinamento, negoziazione, leale cooperazione. Tra di esse va richiamato soprattutto il termine «negoziazione», che è ormai il cardine delle politiche pubbliche intergovernative che vengono regolate da varie formule contrattuali (intese, accordi ecc.). In generale, quindi, i governi subnazionali si trovano nello stesso tempo in una situazione di dipendenza dal centro, godono di spazi riservati di autonomia, cooperano e competono. La combinazione di tali ingredienti varia a seconda del settore d'intervento, dello spazio geografico o del periodo storico. Queste caratteristiche richiedono, poi, un assetto istituzionale basato su organismi intergovernativi con compiti di negoziazione e coordinamento, ruolo attualmente svolto dal «sistema delle conferenze» in Italia. La possibile creazione di un regime asimmetrico per alcune Regioni a statuto ordinario va quindi ricondotta all'interno di un modello di questo tipo rendendo necessario adeguare l'attuale complessa architettura istituzionale alle sue peculiarità.

Asimmetria e federalismo fiscale

La teoria «classica» del federalismo fiscale giustifica il decentramento per motivi di efficienza allocativa a partire dai modelli di Tiebout (1956) e Oates (1972). Il decentramento consente, infatti, di rispondere meglio alle preferenze locali per la fornitura di beni e servizi pubblici e per l'attività di regolazione nei diversi governi subnazionali rispetto a un'offerta indifferenziata nazionale, accrescendo così il benessere collettivo. Ciò non richiede necessariamente un approccio asimmetrico, ma neppure lo esclude (Buratti, 2007). Si può, infatti, assumere che in un sistema decentrato alcuni livelli inferiori di governo siano soddisfatti della fornitura di beni e servizi pubblici da parte del governo centrale mentre altri vorrebbero gestirli direttamente in maniera diversa, avendo preferenze differenziate e mutevoli nel tempo. Certamente, però, resta il problema delle economie di scala nella gestione dei servizi che potrebbero essere perse nel caso del decentramento, comportando oneri aggiuntivi che, a rigore, dovrebbero essere sostenuti dai governi subnazionali che richiedono competenze aggiuntive.

Per comprendere meglio le ragioni della differenziazione è però necessario andare oltre la teoria tradizionale del federalismo fiscale richiamando un aspetto, difficile da analizzare, che verte sui rapporti tra decentramento e crescita economica. Si tratta di un profilo importante perché, se è vero che il decentramento politico riflette valori e scelte di fondo per l'attuazione del principio democratico e non per il raggiungimento di obiettivi economici, sappiamo che il sistema di relazioni intergovernative condiziona il comportamento delle imprese, delle famiglie e degli stessi governi locali influenzando sull'andamento economico di un Paese. Ma come? La domanda da porsi è infatti se il vantaggio in termini di efficienza allocativa del decentramento (in termini di soddisfazione delle preferenze locali) richiamato in precedenza si manifesta anche in termini di efficienza produttiva e da un punto di vista dinamico, stimolando così la crescita di un Paese, riducendo anche i divari regionali al suo interno⁶. Numerosi studi hanno cercato di identificare la direzione delle relazioni tra decentramento e crescita utilizzando confronti tra Paesi diversi o tra regioni di un medesimo Paese, ma non sono arrivati a conclusioni univoche. Una spiegazione plausibile per questa indeterminazione è riconducibile al fatto che il decentramento non può essere misurato unidimensionalmente, ma assume caratteristiche pluridimensionali, difficili da «misurare», che lo rendono in una certa qual misura specifico per ogni Paese (country specific)⁷.

In altre parole, l'assenza di una relazione stabile tra decentramento e sviluppo non esclude che questa comunque esista anche se certamente difficile da valutare⁸. Tenendo conto di queste cautele, il decentramento asimmetrico sarebbe giustificato per almeno tre ragioni legate agli effetti positivi sulla crescita (Zanardi, 2017). Innanzitutto, un processo di concorrenza verticale tra livelli di governo per l'attribuzione di funzioni in forma asimmetrica può garantire

6. Il tema è stato già affrontato, con particolare riferimento agli investimenti pubblici dei governi subnazionali, nel Rapporto del 2016 al quale si rimanda; cfr. Cerniglia (2016). Si veda anche Eupolis Lombardia (2017).

7. La specificità dei modelli di decentramento esistenti nel mondo è richiamata in numerosi studi dell'Oecd. Si vedano i più recenti: Oecd (2017), Kim, Dougherty (eds.) (2018).

8. Sulle difficoltà che si incontrano nel valutare il contributo del decentramento per lo sviluppo si rinvia al contributo di Salmon (2013).

la verifica di chi tra il livello nazionale e regionale è più efficiente nel loro svolgimento in termini di rapporto costo/prestazioni, stimolando anche l'innovazione e la diffusione delle best practices. In secondo luogo, si eviterebbe di costringere le Regioni più avanzate in termini di capacità istituzionale e amministrativa a essere ancorate a quelle più in ritardo nel percorso di decentramento, favorendo un positivo meccanismo di concorrenza orizzontale, oltre che verticale, tra livelli di governo, che facilita la sperimentazione e l'innovazione rendendone in seguito disponibili i risultati per tutti. Infine, la maggiore crescita di tali regioni dovrebbe garantire effetti economici positivi anche nelle altre. Ciò, però, sarà vero solo se l'asimmetria risulterà coerente con le altre caratteristiche e specificità del sistema di relazioni intergovernative presente in un Paese. Prendiamo il caso dell'Italia. Un modello asimmetrico non potrebbe prescindere dalla particolare configurazione dei rapporti tra Regioni ed enti locali legata alla forte tradizione municipalistica del nostro Paese (che ha fatto parlare di «federalismo a tre punte») che richiederà un ruolo rilevante dei secondi nella gestione delle nuove funzioni amministrative. In secondo luogo, abbiamo sinora parlato solo di profili legati all'efficienza ma non va dimenticato il profilo dell'equità. L'asimmetria nelle competenze richiede infatti anche una asimmetria nel finanziamento, secondo modalità che dovrebbero però garantire una sorta di neutralità perequativa per rispettare i livelli essenziali delle prestazioni (Lep). I meccanismi previsti dovrebbero quindi risultare coerenti con l'art. 119 della Costituzione e la sua legge attuativa l. n. 42/2009. Quanto più, però, le risorse finanziarie saranno rappresentate da tributi propri e/o compartecipazioni a tributi erariali e rimarranno in loco, tanto più emergerà il fatto che uniformità delle prestazioni e autonomia finanziaria non sono interamente conciliabili. Ambedue possono essere presenti, ma una delle due tende inevitabilmente a prevalere. La soluzione di questo trade off può essere individuata solo a livello politico in maniera tale da evitare un'eccessiva conflittualità tra le diverse aree del Paese. Delineato il contesto generale in cui si colloca il regionalismo asimmetrico, è tempo, però, di passare ai contributi del Rapporto, che, oltre a riprendere alcuni degli aspetti generali richiamati in precedenza, analizzano più in profondità aspetti connessi alle materie aggiuntive richieste e al loro finanziamento.

La scelta delle materie: giustificazioni e criteri

I contenuti delle richieste iniziali, in merito alle 23 materie concorrenti e alle tre esclusive nonché le differenze tra le tre Regioni che sono poi arrivate a siglare un'intesa preliminare, sono descritti in profondità in due capitoli del rapporto. Nel contributo di Grazzini, Lattarulo, Macchi e Petretto viene analizzato il processo che ha portato all'identificazione delle nuove competenze asimmetriche richieste dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, svolgendo anche una prima ricognizione su quelle richieste da altre sette Regioni che hanno conferito una delega ai rispettivi presidenti per l'avvio delle trattative. Nel lavoro si mettono opportunamente in luce alcune differenze significative nel processo seguito dalle tre «Regioni trainanti» e nei contenuti delle loro richieste. Mentre Veneto e Lombardia hanno utilizzato lo strumento referendario per sostenere la richiesta, l'Emilia-Romagna si è basata sul percorso costituzionale della consultazione degli enti locali. Si coglie una sorta di continuum nel livello di autonomia richiesta, che cresce, passando dalla richiesta di maggiore autonomia dell'Emilia-Romagna, concentrata solo in alcuni settori ritenuti strategici per le politiche di sviluppo della Regione, a quella della Lombardia che la richiede per tutte le 23 materie concorrenti, sottolineando la maggiore efficienza dell'amministrazione regionale, per arrivare al Veneto che, oltre a richiedere le competenze aggiuntive per tutte le materie previste, richiede anche l'appropriazione del residuo fiscale in tale regione, avvicinando la richiesta a quella di una trasformazione in una Regione a statuto speciale. Il contributo, riallacciandosi anche alle analisi di Congleton et al. (2003) sul «menu federalism», richiama, poi, l'importanza della negoziazione tra Stato centrale e Regioni, così come tra le diverse Regioni per arrivare a un assetto asimmetrico. Esiste, però, il rischio concreto che la maggiore autonomia aumenti le sperequazioni tra i territori, creando il rischio di maggiore instabilità politica se non si garantiscono efficaci meccanismi di riequilibrio. A tale proposito, si richiama il contesto istituzionale italiano regolato dall'art. 119 della Costituzione, dalla l. n. 42/2009 e dai suoi decreti attuativi che dovranno essere rispettati al fine di evitare tali rischi. Sul piano delle materie si approfondiscono le richieste in materia di politiche attive e passive del lavoro, governance sanitaria, coordinamento della finanza pubblica con maggiori strumenti di in-

dirizzo della finanza locale (Comuni e Province), già avviati con le intese sugli spazi finanziari orizzontali e verticali per gli investimenti, alle quali si potrebbe aggiungere un ruolo maggiore nella perequazione tra Province e Comuni e nel finanziamento delle competenze asimmetriche da attribuire a tali amministrazioni. Il contributo valuta positivamente il carattere sperimentale degli Accordi preliminari che si basano su un approccio gradualistico per il trasferimento delle materie, con il rispetto dei principi costituzionali, anche se rinviato al futuro la soluzione del nodo più spinoso, quello finanziario.

Il percorso della Regione Lombardia per il raggiungimento di una autonomia differenziata viene descritto con dovizia di particolari nel contributo di Elena di Carpegna Brivio a partire dalle prime iniziative del 2006-2007. Tale esigenza non è motivata da ragioni identitarie ma soprattutto dal livello di sviluppo complessivo della regione (una delle «regioni motrici» europee), che potrebbe essere ulteriormente favorito dall'allentamento dei vincoli centrali garantendo delle esternalità positive per tutto il Paese. La puntuale descrizione del processo che ha portato agli accordi preliminari ne valuta positivamente il carattere sperimentale, che consentirà gli inevitabili aggiustamenti dopo un periodo decennale, ovviando a una serie di problemi emersi durante le riforme Bassanini alla fine del secolo scorso. Tra le funzioni, spicca l'istruzione, con la richiesta di un maggiore ruolo nella programmazione della rete scolastica regionale nonché del trasferimento delle funzioni statali esercitate dall'Ufficio scolastico regionale. Viene messa giustamente in luce anche la soluzione delle Commissioni paritetiche Stato-Regione, adottata per individuare le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per l'esercizio delle nuove funzioni, che ricalca quella utilizzata da tempo per le Regioni a statuto speciale. Con l'avvio della XVIII legislatura nazionale e della XI legislatura regionale la Regione Lombardia ha confermato l'obiettivo del regionalismo differenziato allargando la richiesta a tutte le 23 materie previste dalla Costituzione, in accordo con l'Anci e l'Unione regionale delle Province. Tra esse spicca la ricerca scientifica e tecnologica con la richiesta della regionalizzazione del Fondo per il finanziamento delle Università. Il processo è in corso ma non è ancora possibile prevederne l'esito nel 2019.

È bene svolgere qualche riflessione ulteriore rispetto ai due contributi esaminati sulle ragioni di tipo economico che giustificano le richieste delle Regioni sinora risultate molto generali e senza un ade-

guato supporto empirico all'interno della documentazione ufficiale. In questo quadro è significativo che non sia emersa in maniera chiara una risposta a due domande formulate all'interno dell'Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 116, 3° c., della Costituzione promossa dalla Commissione bicamerale sulle questioni regionali. In essa si chiedeva: (i) come erano state individuate le materie in relazione alle quali richiedere forme e condizioni particolari di autonomia; (ii) se erano stati condotti studi o simulazioni in ordine alla capacità dell'ente regionale di assolvere al meglio le funzioni che oggi competono allo Stato (Commissione bicamerale sulle questioni regionali, 2018). Le risposte da parte dei rappresentanti delle tre Regioni sono state di tipo generale e riconducibili a tre ordini di motivi principali:

- la valorizzazione delle vocazioni territoriali, ovvero la possibilità di adattarsi alle specificità e alle preferenze locali;
- l'individuazione di funzioni strumentali rispetto al raggiungimento delle priorità strategiche del programma di governo della giunta regionale e per le politiche di sviluppo nel contesto delle politiche regionali europee;
- la maggiore efficienza e funzionalità dell'azione regionale rispetto a quella statale.

Si tratta di giustificazioni plausibili ma che richiederebbero ulteriori approfondimenti e evidenze empiriche. Facciamo qualche esempio per ognuno dei tre punti.

Quali sono le «vocazioni territoriali» dell'Emilia-Romagna e in cosa si discostano (se si discostano...) da quelle della Lombardia e del Veneto? Quali sono le priorità strategiche delle tre Regioni e in cosa si discostano? Quali sono le funzioni prioritarie da attribuire in forma differenziata in relazione a tali aspetti? Sarebbe necessario inquadrare le politiche regionali all'interno delle nuove dimensioni economico spaziali emerse a livello mesoregionale e sovranazionale con la necessità di politiche per ambiti che travalicano i confini amministrativi regionali. Forse, non è casuale che le tre regioni in questione negli ultimi anni corrispondano a una direttrice di sviluppo territoriale proiettata sul Nord-Est che ha identificato un nuovo quadrilatero di sviluppo Milano-Brescia-Padova-Bologna a fronte di un ritardo dell'area del Nord-Ovest composta da Piemonte e Liguria, un tempo integrata nel vecchio triangolo industriale Milano-Torino-Genova. Da notare che il

nuovo quadrilatero si va a saldare con andamenti molto positivi delle due Province a statuto speciale di Trento e Bolzano, a fronte di un peggioramento della posizione relativa delle regioni del Sud. Processi di questo tipo possono essere meglio governati da una redistribuzione delle competenze in direzione dei governi regionali (pensiamo solo a tutto il campo dell'istruzione generale e dell'istruzione e formazione professionale, specialmente per le fondazioni Its), ma richiederebbero anche strategie economico-territoriali meglio definite nei principali documenti di politica economica del Paese come il Documento di economia e finanza (Def) e, in particolare, del programma nazionale di riforme (Pnr), con un maggiore coinvolgimento delle Regioni. Passando invece al confronto centro periferia in termini di efficienza, sinora non è stata presentata nessuna analisi che giustifichi la presunzione di maggiore efficienza delle Regioni rispetto allo Stato nelle funzioni da trasferire. Considerate le materie in questione, molte delle quali si riferiscono ad attività di regolamentazione basate su funzioni di produzione molto semplici, il problema si porrebbe soprattutto per la funzione istruzione. La questione viene affrontata in modo originale dal contributo di Piazza che ha cercato di verificare gli effetti del decentramento in termini di rendimento del servizio operando un confronto tra le «tre Regioni trainanti» e le Regioni a statuto speciale che gestiscono autonomamente il settore dell'istruzione generale (Valle d'Aosta, Province di Trento e Bolzano e, in parte, Friuli Venezia Giulia). Utilizzando come indicatore di outcome i risultati del test Pisa nelle diverse regioni non emerge un divario sostanziale nelle performance degli studenti attribuibili al livello di governo che ha la competenza decentrata maggiore in materia di istruzione. Analogo risultato si riscontra rispetto a un indicatore di efficienza quale la spesa media per punto Pisa. Certamente, si tratta di un tentativo che sconta diversi problemi metodologici (ad esempio, non si considera il ruolo dell'istruzione privata, né il livello di soddisfazione degli utenti) oltre all'assenza di dati adeguati per quanto concerne i costi. Apre, però, un'interessante strada per futuri affinamenti che ci auguriamo vengano effettuati, considerando la peculiarità di questo settore dove il trasferimento di poteri può avvenire non solo in direzione dei governi regionali e locali ma anche delle stesse istituzioni scolastiche. Purtroppo, non lascia ben sperare il progressivo abbandono dell'indagine Pisa da parte delle Regioni.

Il tema dell'efficienza e della redistribuzione delle competenze coinvolge anche un settore già formalmente in capo alle Regioni (perlomeno in termini di bilancio) come quello sanitario. Il contributo di Garganese, Pacifico e Goffredo svolge un'analisi dell'asimmetria de facto del sistema sanitario italiano che presenta una significativa differenza tra Regioni del Centro-Nord e del Mezzogiorno in termini di rendimento dei servizi sanitari che, secondo gli autori, potrebbe essere rimosso solo attraverso una revisione dei meccanismi di distribuzione del fondo sanitario che riducessero il peso attribuito alla variabile dell'età. Su questo la discussione resta aperta. Peraltro, si accolgono con favore le richieste aggiuntive in termini di competenze presenti negli accordi preliminari delle tre «Regioni trainanti» in materia di personale, gestione delle tariffe e compartecipazione alla spesa e organizzazione delle scuole di specializzazione dei medici (una competenza assimilabile all'istruzione). Il completamento dei Piani di rientro dovrebbe facilitare una riconsiderazione complessiva del finanziamento del servizio sanitario nazionale secondo le linee del d.lgs. n. 68/2011, o secondo altri modelli da definire.

Come finanziare l'asimmetria?

L'asimmetria nella distribuzione delle competenze richiede anche un'asimmetria nelle modalità di finanziamento. Esse, però, devono risultare coerenti con le disposizioni dell'art. 119 della Costituzione, della l. n. 42/2009 e dei suoi decreti delegati, in particolare il d.lgs. n. 68/2011 sulla finanza regionale, ovvero sia essere basate su un mix di tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio regionale e trasferimenti perequativi. Ciò significa che non sono ipotizzabili trasferimenti settoriali alle Regioni che hanno richiesto competenze aggiuntive, e che quindi il finanziamento dovrebbe essere prevalentemente riconducibile ai tributi propri e alle compartecipazioni⁹.

Purtroppo, a quasi un decennio dall'approvazione della legge, siamo ancora lontani dall'aver raggiunto un assetto organico stabile della finanza regionale (e locale). Ciò pone delicati problemi di com-

9. Si vedano le varie alternative proposte in Eupolis Lombardia (2017).

patibilità con il meccanismo che dovrà essere definito per il finanziamento delle funzioni «ordinarie», con il rischio di avviare il percorso delle differenziazioni in una modalità transitoria, generando conflitti istituzionali e incertezza sulla dotazione di risorse. È soprattutto il sistema perequativo basato su fabbisogni standard e capacità fiscale che presenta i maggiori problemi applicativi, in particolare qualora le funzioni aggiuntive siano relative ai diritti civili e sociali che richiedono livelli essenziali di prestazioni (pensiamo all'istruzione). Di tutto questo non vi è sinora traccia nella documentazione regionale, che rinvia per questi aspetti alle intese. Solo nella proposta di legge veneta, elaborata in parallelo al referendum, si richiedevano i nove decimi delle tre principali imposte erariali (Irpef, Ires e Iva), senza però nessuna evidenza del legame tra questo ammontare di risorse e i costi delle funzioni richieste né con l'assetto complessivo del sistema della finanza regionale. Difficile non pensare che dietro alle proposte di regionalismo asimmetrico, in questo caso, non vi sia anche l'obiettivo di una modifica della redistribuzione interregionale di risorse effettuata dallo Stato centrale, ovvero sia di una riduzione dei residui fiscali – la differenza tra quanto viene raccolto e speso dalla pubblica amministrazione nel suo complesso in ciascuna regione – delle regioni più ricche. La questione viene approfondita nel contributo di Gandullia e Leporatti, che affrontano il tema della redistribuzione territoriale della finanza pubblica e della condivisione del rischio legato a shock macroeconomici asimmetrici (un tema sempre più importante anche a livello europeo), riallacciandosi a precedenti studi, e svolgono una simulazione originale che ricalcola il livello di redistribuzione e della condivisione del rischio tra i territori. La principale novità è rappresentata dal fatto che i residui fiscali sono corretti con il saldo di bilancio delle amministrazioni locali. I risultati evidenziano cambiamenti degni di nota rispetto alle stime sinora fornite e confermano come l'analisi di questi indicatori sia metodologicamente complessa e ne renda difficile un utilizzo come criterio per il finanziamento dei governi regionali¹⁰. Resta comunque importante che vi sia maggiore trasparenza sul livello di redistribuzione tra i territori, cercando anche di valutarne meglio gli effetti per quanto concerne l'equità e la promozione dello sviluppo,

10. Come si evince anche dalla sentenza n. 69/2016 della Corte costituzionale.

evitando l'emersione di conflitti tra le diverse aree del Paese sui quali si avverte di nuovo qualche pericolosa avvisaglia.

In conclusione, un approccio realistico dovrebbe rendere coerente l'asimmetria con il sistema previsto dalla l. n. 42/2009 seguendo la regola principale sulla quale deve basarsi un percorso finanziario sostenibile del decentramento: «la finanza deve seguire le funzioni», come viene sempre sottolineato nei principali documenti di istituzioni internazionali come il Fondo monetario e la Banca mondiale. Storicamente, un esempio di mancato rispetto di questa regola è rappresentato dal regime finanziario iniziale delle Regioni a statuto speciale. Esse hanno potuto utilizzare le loro risorse finanziarie – tarate per lo svolgimento di compiti ben più ampi – per aumentare le prestazioni di spesa nei settori di spesa connessi alle funzioni effettivamente svolte. A partire dall'inizio degli anni '90 si è, però, assistito a un graduale riequilibrio imposto dalla crisi della finanza pubblica che comunque non ha coinvolto in maniera omogenea le diverse Regioni a statuto speciale.

Quale potrebbe allora essere un percorso attuativo sostenibile in termini di finanza pubblica? Il primo passo consiste in una stima del costo delle funzioni da trasferire a ciascuna Regione sulla base della «spesa storica», utilizzando i dati sui pagamenti regionalizzati del bilancio dello Stato settorializzati attraverso la classificazione funzionale Cofog, per missioni e programmi¹¹. Si tratta di una operazione tecnicamente complessa, soprattutto qualora solo parte di una competenza venga trasferita (ad esempio, la gestione e non la programmazione e il controllo). Gradualmente, tali valori dovrebbero essere trasformati in fabbisogni standard, superando l'ottica della spesa storica, fatti salvi gli attuali livelli dei servizi. Altro discorso va invece fatto per quello che concerne i servizi che richiedono la definizione dei Lep come l'istruzione.

Rispetto a questa fase preliminare, è bene sottolineare come possano presentarsi dei «rischi da implementazione» del processo di finanziamento legati ai tempi lunghi di definizione dei costi delle funzioni, che in via transitoria potrebbero anche essere finanziati con dei trasferimenti settoriali che allontanino la definizione di un assetto a regime, prolungandosi nel tempo, fenomeno già riscontrato diverse volte nella storia della finanza decentrata del nostro Paese.

11. Oppure partendo dai valori medi nazionale di spesa pro capite (l'ipotesi del contributo di Elena di Carpegna Brivio).

Il contributo di Filippetti e Tuzi offre una prima stima dei costi connessi alle materie da trasferire alle Regioni, innanzitutto sulla base delle tre intese preliminari. Gli autori svolgono una ricognizione precisa dei finanziamenti statali a esse riconducibili, tenendo conto anche di possibili finanziamenti aggiuntivi, attraverso valutazioni puntuali e stime sulla base di particolari criteri di ripartizione. Il risultato finale mette in luce due aspetti: (i) complessivamente le risorse necessarie per finanziare le intese sono pari a circa il 3% delle risorse complessive dei bilanci consuntivi delle tre Regioni relativi al 2015; (ii) il grosso delle risorse aggiuntive necessarie è relativo alla sanità mentre quelle che derivano da un trasferimento di fondi già erogati dallo Stato sono prevalentemente relative all'istruzione.

Gli autori svolgono, poi, una seconda stima, basata sull'ipotesi di un trasferimento aggiuntivo di competenze relativo a tutte le materie concorrenti previste dall'art. 117, 3° c., della Costituzione, utilizzando le previsioni di spesa relative alle missioni di bilancio a esse riconducibili. Prendendo i dati dei bilanci di rendiconto del 2015, ed escludendo le spese per il debito e le partite di giro, si assiste a una crescita dei bilanci pari al 21,4%, 28,3% e 24,7%, rispettivamente per le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Escludendo dal novero delle materie trasferite l'istruzione, tali incrementi si riducono però rispettivamente all'1,6%, 2,1% e 1,8%. In conclusione, le stime di massima che si possono fare in merito all'entità del trasferimento di risorse dallo Stato alle Regioni individuano un ammontare che diventa significativo solo in presenza di un'attribuzione rilevante di competenze nel campo dell'istruzione, in maniera analoga con quanto è avvenuto in alcune Regioni a statuto speciale. Ciò suggerisce agli autori un paragrafo conclusivo, intitolato «tanto rumore per nulla», che sottolinea come un vero cambiamento avverrebbe solo con il trasferimento della funzione istruzione, che raggiungerebbe un peso finanziario inferiore solo a quello della sanità. La sua gestione a livello regionale richiederebbe uno strumentario amministrativo e conoscitivo di una complessità analoga a quella che si riscontra per la programmazione e gestione del servizio sanitario nazionale. Per il resto, tranne forse alcune competenze amministrative in materia ambientale, non vi sono funzioni rilevanti che passino alle Regioni interessate¹².

12. Si veda anche Falcon (2017).

Opportunità e rischi del regionalismo asimmetrico

Nei diversi contributi del rapporto si è cercato d'inquadrare il problema del decentramento asimmetrico all'interno di un profilo di analisi politico-istituzionale ed economico che ne metta in luce i possibili impatti in termini di efficienza ed equità. Da un punto di vista allocativo, esistono criteri utilizzabili per giustificare l'asimmetria in termini di efficienza: rispetto di preferenze differenziate localmente in merito all'offerta di beni pubblici; possibili effetti positivi sulla crescita economica di un Paese. Vi sono, però, anche controindicazioni, quali una possibile perdita di economie di scala rispetto alla fornitura centralizzata, così come, soprattutto, una eccessiva differenziazione normativa e regolamentare tra Regioni, che può complicare l'esercizio dell'attività delle imprese e delle famiglie. Tra i vantaggi economici del decentramento asimmetrico, abbiamo segnalato anche l'aumento della competizione orizzontale tra Regioni e la possibile diffusione di best practices. Il principio che Regioni più efficienti possano esercitare maggiori competenze di quelle assegnate alle Regioni meno efficienti è certamente condivisibile. Non va, però, sottovalutato il fatto che non sono disponibili periodiche graduatorie complete e aggiornate sull'efficienza dei governi regionali se non, in maniera non sempre sufficiente, per settori come sanità e trasporti. La documentazione è spesso carente (Bin, 2012) e non analizzata in maniera continuativa nel tempo. La realtà è che lo Stato non svolge in maniera adeguata il suo compito di coordinamento, monitoraggio e verifica delle varie politiche pubbliche (a parte che nel caso della sanità) che consentano un'analisi delle performance relative delle diverse Regioni. Si tratta di un compito che non è sinonimo di centralismo e che quindi andrebbe sollecitato proprio dalle Regioni. Si è anche ricordato come il decentramento asimmetrico possa influenzare positivamente o negativamente la crescita economica nonché la convergenza territoriale tra le diverse aree di un Paese sulla base dell'assetto complessivo delle relazioni intergovernative. Ciò significa che per un'efficace attuazione dell'art. 116, c.3°, della Costituzione è necessario un approccio sistemico. Le regole per un decentramento fiscale ordinato, efficiente e rispettoso di alcuni principi minimi di equità – ben descritte in un pregevole manualletto predisposto da Bahl (1999) – richiedono che l'assetto delle competenze (simmetriche e asimmetriche), struttura del finan-

ziamento, politiche di perequazione, controllo del debito, strumenti istituzionali di coordinamento tra livelli di governo risultino coerenti tra di loro e sufficientemente elastici. In più, occorre una costante verifica dei provvedimenti presi, soprattutto quelli a carattere più innovativo come possono essere le attribuzioni asimmetriche. In Italia, l'asimmetria va quindi resa coerente rispetto ai meccanismi previsti dall'art. 119 della Costituzione e dalla l. n. 42/2009, superando le incongruenze intervenute successivamente nei diversi regimi transitori. Da questo punto di vista, l'avvio del regionalismo asimmetrico può sicuramente rappresentare un utile stimolo per rilanciare complessivamente il regionalismo e per riprendere e completare il cantiere del federalismo fiscale. Tale richiesta deriva anche dall'insoddisfazione delle Regioni, a partire da quelle «trainanti», rispetto all'attuazione complessiva della riforma del 2001, e varrebbe la pena di capire anche in che misura la richiesta di maggiori competenze non possa essere già soddisfatta dalla legislazione ordinaria, e soprattutto attraverso intese e formule convenzionali (Bin, 2008). Abbiamo visto come nel modello della condivisione solo la «negozialità» e la cooperazione possano garantire un equilibrio tra le esigenze di coordinamento e quelle di autonomia. La condizione per un'evoluzione positiva del regionalismo asimmetrico richiede, quindi, la parallela messa a punto di numerosi nuovi ingranaggi istituzionali e meccanismi finanziari per una attuazione piena dell'art. 117 della Costituzione. Ci auguriamo che questa edizione del rapporto offra un utile apparato conoscitivo e uno stimolo per tale finalità.

Riferimenti bibliografici

- Buratti C. (2007), Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista, in «Federalismo fiscale», n. 1, pp.1-39.
- Bahl R.W. (1999), Implementation Rules for Fiscal decentralization, Working paper n. 99-1, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies, January.
- Benelli F. (2006), La “smaterializzazione” delle materie, Giuffrè, Milano.
- Bin R. (2008), Il “regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in «Istituzioni del federalismo», n. 1, pp. 9-20.
- Bin R. (2012), La crisi delle Regioni. Che fare?, in «Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale», n. 4, luglio-agosto, pp. 735-749.

- Bin R. (2013), Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale, in «Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale», n. 3, giugno-luglio, pp. 509-528.
- Bobbio L. (2015), Il sistema degli enti locali, in Istituto della enciclopedia italiana, L'Italia e le sue Regioni, vol. I, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, pp. 63-88.
- Cerniglia F. (2016), Introduzione: decentramento e crescita, in Ires Piemonte, Irpet Toscana, Srm Studi e ricerche per il Mezzogiorno, Eupolis Lombardia, Ipres Istituto pugliese di ricerche economiche, Liguria ricerche S.p.A, La finanza territoriale. Rapporto 2016, Franco Angeli, Milano, pp. 9-21.
- Commissione bicamerale sulle questioni regionali (2018), Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, Documento conclusivo, febbraio, http://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&stotipologia=c23_Regioni&anno=2018&mese=02&giorno=06&idCommissione=23&numero=0005&file=indice_stenografico.
- Congleton R.D., Kyriacou A., Bacaria J. (2003), A Theory of Menu Federalism: Decentralization by Political Agreement, in «Constitutional Political Economy», 14, pp. 167-190.
- Eupolis Lombardia (2017), Regionalismo differenziato e risorse finanziarie, Policy paper per il Consiglio regionale della Lombardia.
- Falcon G. (2017), Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale, in «Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale», n. 4, luglio-agosto, pp. 625-634.
- Gallo F. (2018), L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario, in «federalismi.it», https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=36276&content=L%27incerto+futuro+del+regionalismo+differenziato+sul+piano+finanziario&content_author=%3Cb%3EFranco+Gallo%3C/b%3E.
- Kim J. and Dougherty S. (eds.) (2018), Fiscal decentralization and Inclusive Growth, in Oecd, Fiscal Federalism Studies, Oecd, Paris/KIPF, Seoul, <https://doi.org/10.1787/9789264302488-en>.
- Oates W.E. (1972), Fiscal Federalism, Harcourt Brace, New York.
- Oecd (2017), Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences, in Oecd, Multi-level Governance Studies, Oecd, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272866-en>.
- Pola G. (2017), Asimmetrie regionali in Europa (e altrove): problematiche e soluzioni, in Ires, Irpet, Srm, Eupolis Lombardia, Ipres, Liguria ricerche, La finanza territoriale. Rapporto 2017, Rubbettino, Soveria Mannelli, pp. 469-492.
- Servizio studi del Senato (2018b), Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo, Dossier, n. 45, luglio, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01069514.pdf>.
- Tiebout C.M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditure, in «Journal of Political Economy», n. 64, pp. 416-424.

- Salmon P. (2013), Decentralization and growth: what if the cross-jurisdiction approach had met a dead end?, in «Constitutional Political Economy», 24, pp. 87-107.
- Wright D.S. (1988), Understanding intergovernmental relations, 3rd ed., Brooks Cole, Pacific Grove.
- Zanardi A. (2017), Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica, in «Astrid Rassegna», n. 11.

Il regionalismo differenziato tra servizio universale e specificità territoriali

*Lisa Grazzini¹, Patrizia Lattarulo²,
Marika Macchi¹, Alessandro Petretto¹*

1. Introduzione

1.1 *I modelli di regionalismo: tre approcci a confronto*

L'articolo 116, comma 3, della Costituzione prevede che la legge ordinaria possa attribuire alle regioni «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione interessata. Tuttavia, la strada aperta in occasione del riordino del Titolo V della Costituzione, nel 2001, non è mai stata realmente perseguita fino allo scorso febbraio, quando, a seguito delle richieste regionali, sono stati firmati i primi accordi nella disciplina di materie concorrenti. Gli «Accordi preliminari in merito all'Intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e le Regioni Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna» (da ora Accordi preliminari) firmati nel febbraio 2018, hanno definito il primo passo verso una maggiore autonomia regionale nelle materie identificate dall'accordo (tra le 20 materie a legislazione concorrente e le 3 materie a esclusiva legislazione statale previste dal titolo V). I processi politici, le motivazioni e l'oggetto stesso delle richieste effettuate non sono espressione di una visione unica e condivisa dalle tre amministrazioni regionali bensì potremmo identificarli come tre differenti approcci al tema comune del regionalismo differenziato. In particolare, i tre «idealtipi» si distinguono per quattro caratteristiche principali (tabella 1), che ne determinano il grado di autonomia rispetto alla funzione dello Stato centrale e l'impatto sulla redistribuzione delle risorse a livello

1. Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Scienze per l'economia e l'impresa.
2. Irpet-Istituto regionale programmazione economica della Toscana.

nazionale. Seguendo questa chiave di lettura, il Veneto risulta la regione che più di tutte persegue una volontà di autonomia, quasi travalicante le disposizioni costituzionali, volendosi configurare più come una nuova regione a statuto speciale che non come una regione ordinaria con funzioni ampliate. Il Veneto esprime la necessità di una riappropriazione delle risorse fiscali generate all'interno dei confini regionali, e vede come indispensabile la possibilità di autogestione di tutte le materie considerate possibili. I risultati del referendum del 22 ottobre 2017 hanno sicuramente fornito un importante sostegno all'affermazione di una visione independentistica della regione che, vale la pena ricordarlo, ha da sempre ricercato per la Venezia Euganea la stessa possibilità di indipendenza della Venezia Giulia e della Venezia Tridentina, e che probabilmente vede nelle possibilità offerte dall'art. 116 il sentiero nella direzione sperata. Sembra essere meno idealistico il disegno autonomista della Lombardia che, pur conservando un sentimento di alterità dal resto del Paese e pur avendo utilizzato lo stesso strumento referendario del Veneto, concentra le sue richieste di autonomia focalizzandosi sulle possibilità di snellimento amministrativo, efficienza nella gestione dei servizi ed efficacia nell'erogazione degli stessi. In altre parole, la Lombardia conferma la sua adesione al patto di equità nazionale (non richiede l'azzeramento del residuo fiscale), ma sottolinea come la propria capacità di gestione delle risorse già destinate al territorio lombardo possano essere meglio orientate se attribuite direttamente all'ente regionale. Infine, il disegno prospettico dell'Emilia-Romagna identifica questa come la meno estrema delle proposte arrivate al tavolo del governo. Non solo l'Emilia-Romagna ha preferito una concertazione con le rappresentanze di enti locali e delle parti sociali rispetto al ricorso allo strumento della democrazia diretta, ma non ha ritenuto nemmeno di voler acquisire autonomia su tutte le materie dell'art. 117 Cost. Al contrario, le materie in cui ha richiesto una maggiore autonomia si concentrano in settori in cui la regione ritiene di poter ottenere un vantaggio competitivo dalla gestione decentrata e in cui la vicinanza con gli attori territoriali rappresenta l'asset strategico da cui dipendono le politiche pubbliche.

Ai due estremi delle posizioni delle regioni si pongono i temi rilevanti del dibattito: da un lato, la ricerca di più elevate prestazioni dei servizi a scala locale e di una maggiore corrispondenza alla domanda

Tabella 1. Approccio al regionalismo differenziato nelle tre regioni degli Accordi preliminari

	<i>Emilia-Romagna</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Veneto</i>
<i>Tipologia di richiesta</i>	<i>Specializzazione</i>	<i>Autonomia</i>	<i>Indipendenza</i>
Processo partecipativo	Consulta degli Enti Locali e delle rappresentanze	Referendum	Referendum
Materie oggetto di richiesta	9 materie:	Tutte	Tutte
Finanziamento	“Richieste di autonomia nella declinazione delle materie concorrenti in base alle necessità territoriali. La regione dimostra una maggiore efficacia ed efficienza nella fornitura di alcuni servizi	Acquisizione risorse aggiuntive tramite trasferimento della spesa statale regionalizzata e la possibilità di disporre di entrate proprie. Non si richiede ridiscussione dei residui fiscali	Il finanziamento dell'autonomia deve prevedere la riappropriazione anche del residuo fiscale del Veneto
Obiettivo Politico	Viene ribadita la volontà di non contrapposizione con il governo nazionale, ma solo l'identificazione di settori strategici su cui puntare le strategie di sviluppo regionali	Capacità istituzionale nella gestione efficace ed efficiente dei servizi. L'autonomia permetterebbe uno snellimento amministrativo e una maggiore capacità di sviluppo	La visione dominante ritiene che il Veneto debba raggiungere la stessa autonomia riservata alle P.A. di Trento e Bolzano.

Fonte: Nostra elaborazione

proveniente dai propri cittadini; dall'altro, il patto per l'equità territoriale attraverso la ridiscussione dei cosiddetti residui fiscali (ovvero del ruolo redistributivo dello Stato che passa dal prelievo, dai trasferimenti diretti ai propri cittadini, dalle prestazioni assistenziali e dalla prestazione dei servizi). Il secondo pone in discussione le funzioni fondamentali dello Stato e propone un ridisegno profondo dei vincoli costituzionali, in questo senso è un tema prevalentemente politico; il primo riguarda più direttamente il tema del decentramento e il disegno delle modalità di offerta dei servizi pubblici, come analizzato anche in letteratura (Upb, 2017).

2. Differenziazione e sostenibilità del servizio pubblico

2.1 *Brevi cenni sulla letteratura economica sul decentramento asimmetrico*

In generale, da un punto di vista economico, un assetto istituzionale decentrato è giustificato se permette di perseguire in modo più efficace obiettivi di efficienza ed equità rispetto a un assetto centralizzato. Il classico trade-off che si realizza è quello tra lo sfruttamento di economie di scala nel caso di un assetto centralizzato versus il miglior soddisfacimento di preferenze eterogenee nel caso di un assetto decentrato. Tuttavia, non bisogna dimenticare che il grado di decentramento di un Paese non può essere considerato un dato esogeno perché nel corso del tempo la tipologia di eterogeneità nelle preferenze varia sulla base sia di fattori economici che politici (Spolaore, 2016). Se, però, le preferenze delle varie comunità sono mutevoli, è possibile che, a un certo momento, emergano richieste di diverso grado di autonomia rispetto alle politiche pubbliche decise a livello centrale. È proprio in questa ottica che un recente e al momento esiguo filone della letteratura economica ha analizzato una forma particolare di decentramento: il decentramento asimmetrico o federalismo asimmetrico³. Ogni volta che giurisdizioni locali collocate allo stesso livello di governo hanno competenze e risorse finanziarie differenti tra loro, oltre alla consueta analisi dal lato della domanda delle diverse preferenze dei cittadini in tema di beni pubblici locali e imposte (come per il federalismo simmetrico), si aggiunge l'analisi dal lato dell'offerta di una diversa fornitura di beni pubblici locali e relative imposte da parte delle diverse giurisdizioni (Congleton, 2015)⁴.

Se cerchiamo d'individuare quali possono essere le giustificazioni, da un punto di vista economico, al decentramento asimmetrico, un primo punto di partenza è il concetto elaborato da Oates (1999) di *laboratory federalism*: il decentramento asimmetrico favorirebbe la sperimentazione di politiche pubbliche innovative a partire, in prima

3. In letteratura, si utilizzano anche i termini di federalismo differenziato, «menu federalism» o federalismo «à la carte». Per un'analisi più dettagliata si rimanda a Grazzini (2018).

4. Da notare poi che le asimmetrie possono essere dovute a diverse ragioni: ad esempio, caratteristiche geografiche, ampiezza del territorio, numerosità della popolazione, ricchezza delle comunità, differenze di tipo etnico-linguistico, culturale, religioso o storico.

battuta, solo da parte di alcune giurisdizioni. Nel caso, queste si riveleranno politiche di successo, potrebbero poi essere «imitate» anche dalle altre giurisdizioni o dal governo centrale; al contrario, in caso di insuccesso, potrebbero essere abbandonate limitando eventuali perdite a un'area circoscritta piuttosto che essere diffuse sull'intero territorio nazionale. Questo risultato, però, potrebbe essere inficiato dal fatto che, in un contesto di informazione imperfetta, l'adozione di politiche innovative a livello sperimentale comporta esternalità positive di carattere informativo a favore sia degli altri enti decentrati che dello Stato, creando un incentivo per questi ultimi a comportamenti da free-riding con il conseguente raggiungimento di un livello di innovazione e sperimentazione nelle politiche pubbliche locali inefficientemente basso (Rose-Ackerman, 1980; Strumpf, 2002). In generale, quindi, non è evidente se il decentramento stimola o meno la formulazione di politiche pubbliche innovative. Inoltre, non è al momento evidente quali possano essere le implicazioni del *laboratory federalism* riguardo l'adozione di politiche redistributive. Ad esempio, Ania e Wagener (2016) sottolineano che il processo dinamico implicito nella sperimentazione di nuove politiche da parte di alcune comunità e l'eventuale adozione delle *best practices* da parte delle altre potrebbero portare, in un contesto con perfetta mobilità dei cittadini, a un trend dove al limite si riducono le possibilità di intraprendere politiche redistributive locali a favore dei poveri perché miglioramenti unilaterali che vanno in tale senso non saranno imitati mentre tenderanno a essere imitate politiche che al contrario riducono i sussidi ai poveri.

In ogni caso, comunque, un assetto decentrato con asimmetrie non può che essere il risultato di una negoziazione svolta prima a livello costituzionale e poi a livello di legge ordinaria, non solo tra il governo centrale e i governi locali ma anche tra questi ultimi (Congleton et al., 2003). In linea di principio, è possibile che alcune giurisdizioni locali chiedano al governo centrale che siano loro attribuite maggiori competenze di spesa e di entrata quando la fornitura di beni pubblici e il livello di tassazione decisi a livello centrale non sono Pareto efficienti (Brennan e Buchanan, 1980). Ci si può del resto attendere che, confrontando il «prezzo» da pagare allo Stato centrale (che opera come un monopolista) per ottenere maggiore autonomia con il beneficio al margine derivante da essa, solo le comunità più ricche e/o con elevati livelli di intensità delle loro preferenze per una offerta maggiormente

decentrata di beni pubblici avranno convenienza a procedere con tale richiesta, mentre le altre comunità avranno convenienza a continuare a ricevere i beni pubblici dallo Stato centrale. Queste ultime, tuttavia, non si opporranno al decentramento asimmetrico se possono beneficiare di esternalità positive o comunque se non sono danneggiate da esternalità negative. L'esito della negoziazione dipenderà quindi dal potere di contrattazione di ciascuna controparte che, a sua volta, dipenderà sia da fattori storici che economici tipici di ciascuna realtà. Ad esempio, in quei Paesi con una forte sperequazione territoriale della ricchezza, è probabile attendersi che l'esito di tale negoziazione vada a vantaggio di quelle giurisdizioni che si trovano in posizioni iniziali più favorevoli (Congleton et al., 2003). Inoltre, è possibile aspettarsi che il decentramento asimmetrico amplifichi la sperequazione già esistente tra territori a favore delle comunità più autonome se queste sono in proporzione più avvantaggiate delle altre, incentivando ulteriori richieste di autonomia da parte delle prime e forme di opposizione da parte delle seconde con riflessi negativi sulla stabilità politica del Paese. Ci si può quindi chiedere se il ricorso a forme di decentramento asimmetrico possa favorire o al contrario mettere in pericolo la stabilità politica di un Paese. Al momento, tuttavia, tale quesito non ha ancora trovato una risposta nell'ambito della letteratura sul decentramento asimmetrico⁵.

2.2 Decentramento, fabbisogno ed efficienza: il modello configurato dalla l.d. 42/2009

Le materie decentrate possono originare a livello regionale sia spesa rivolta alla copertura degli interventi sui diritti sociali (di cui all'art. 117 del Titolo V, 2° comma, lettera m), sia spesa non rivolta ai diritti sociali costituzionalmente tutelati. Nel primo insieme rientra la spesa regionale in sanità, in assistenza e in istruzione (per quanto attiene le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative), e per queste spese è espressamente prevista la definizione da parte dello Stato dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep). Ai sensi della l.d. 42/2009, per il finanziamento di queste spese, una volta standardizzate

5. Analizzando il caso del decentramento in generale, Spolaore (2016) mette in evidenza che la risposta a tale quesito dipende dalla qualità delle istituzioni politiche di un Paese e dal grado più o meno elevato di decentramento.

e oggettivate, sono destinati specifici tributi, con un gettito valutato ad aliquota base e basi imponibili uniformi, per lasciare margini di autonomia. La quota di spese non coperta dai gettiti dei tributi assegnati è sostenuta da un trasferimento integrativo a carattere perequativo. Schematicamente abbiamo:

Tabella 2. Finanziamento delle spese regionali per il soddisfacimento dei diritti civili e sociali

<i>Spesa standardizzata</i>	<i>Finanziamento</i>
Regioni – funzioni di cui alla lettera m)	Art. 7, comma 1, b) e art. 8, comma 1, d)
	▶ Tributi propri derivati (istituiti e regolati da leggi statali il cui gettito è attribuito localmente)
	▶ IRAP, fino alla sua eventuale sostituzione
	▶ Addizionale regionale IRPEF
	▶ Compartecipazione IVA
	▶ Quote specifiche del fondo perequativo

Questa logica di assegnazione di risorse è un modo di sostituire, per una quota nettamente prevalente di spese delle regioni, i trasferimenti statali che vengono soppressi come indicato all'art. 119. Se la spesa, lato sinistro della tabella 2, perdesse il riferimento alla nozione di fabbisogno standard e divenisse la spesa effettiva, la quota del fondo perequativo a copertura sarebbe, a tutti gli effetti, assimilabile a un trasferimento a piè di lista. L'autonomia tributaria è, quindi, di fatto, limitata. È invece un requisito fondamentale per l'accountability dei policy-makers locali e per l'efficienza allocativa⁶. In base a questo principio, un ente locale decide sulla fornitura di servizi pubblici, trae autonomamente la parte prevalente delle entrate necessarie gravando sui propri cittadini ed è politicamente responsabile di fronte a questi, che potranno esprimere il proprio accordo o dissenso attraverso il proprio voto. Tale meccanismo virtuoso è, però, legato alla possibile

6. Il concetto è chiaramente specificato dalla manualistica di public finance. Vedi ad esempio il testo di Hindriks e Myles (2012) e la Lindhal Lecture di Timothy Besley (2007).

manovrabilità dei tributi assegnati agli enti decentrati⁷. In proposito, dalla tabella 3 abbiamo modo di valutare il grado di manovrabilità fiscale del modello prefigurato dalla l.d.

Tabella 3. Manovrabilità dei tributi regionali e finanziamento delle spese extra lettera (m)

<i>Come si esercita</i>	<i>Cosa finanzia</i>
Art. 7, comma 1, c)	livelli di spesa extra-standard delle spese di cui alla lettera m)
• Modifica delle aliquote, esenzioni e detrazioni su tributi propri derivati entro limiti fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria	spese non destinate alle funzioni di cui alla lettera m) insieme al trasferimento perequativo sulla Capacità fiscale
• Δ% dell'aliquota dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP e detrazioni entro limiti fissati dalla legislazione statale	riduzioni della pressione fiscale regionale (fiscalità di sviluppo, sussidiarietà orizzontale)

Spesa-Lep e spesa-non-Lep delle materie decentrate seguiranno il destino delle spese della stessa categoria già in bilancio regionale, quindi come indicato nelle tabella 2 e tabella 3. La spesa-Lep supplementare riguarderà solo marginalmente la sanità per la quale tutte le regioni dispongono, salvo la definizione dei Livelli essenziali di assistenza che rimane competenza statale⁸, di una quasi completa autonomia organizzativa, e gestionale e produttiva. Le intese riguardanti le tre regioni pilota, Lombardia, Veneto ed Emilia in tema di sanità concernono l'autonomia nei vincoli nella gestione del personale, nella regolamentazione di attività libero-professionali e nell'accesso alle scuole di specializzazione (programmazione borse di studio medici specializzandi), nella gestione dei fondi sanitari integrativi (v. paragrafo 3.1). Materie importanti ma che non richiedono spostamenti rilevanti di risorse dallo Stato alle regioni. Ben più rilevanti sono le

7. Sulla manovrabilità dei tributi propri regionali e degli enti locali ammessa dalla l.d., vedi Antonini (2009).

8. I livelli essenziali di assistenza (Lea) sono la prima specificazione, riferita alla sanità, del più ampio concetto di livelli essenziali delle prestazioni (Lep), cui fa riferimento il Titolo V. Per i servizi sociali relativi all'istruzione e all'assistenza la determinazione dei Lep è in corso di elaborazione presso i ministeri competenti.

risorse relative al comparto dell'istruzione (v. paragrafo 3.3), in quanto in genere si tratta di costituire a livello regionale i fondi per il diritto allo studio scolastico e universitario e per l'edilizia scolastica e le residenze universitarie.

Sia $GLep_h^s$ la spesa (fabbisogno) standard di partenza per la spesa-Lep della regione h che ha ricevuto il federalismo differenziato. Per le ulteriori funzioni trasferite rivolte ai diritti sociali varrà il seguente vincolo

$$\Delta GLep_h^s = \Delta \alpha_h IVA_h$$

Ovvero il finanziamento delle funzioni supplementari trasferite che soddisfano diritti sociali sarà conseguito esclusivamente con un'integrazione dell'aliquota di compartecipazione all'Iva (al disopra del livello base applicato in modo uniforme sul territorio nazionale, α) territorialmente espressa. Per cui, mentre α Iva k è la quota di gettito Iva trasferita a una regione $k \neq h$ che non ha autonomia rafforzata, la regione h riceve

$$(\alpha + \Delta \alpha_h) IVA_h$$

È evidente che nel caso sia

$$\Delta GLep_h^s - \Delta GLep_h < 0$$

cioè se la regione h spende effettivamente più del supplementare fabbisogno, vale a dire di quanto valgono ai costi standard le funzioni trasferite, il differenziale dovrà essere coperto da tributi propri. La spesa over standard di queste nuove funzioni regionali non è più garantita dallo Stato. Se invece

$$\Delta GLep_h^s - \Delta GLep_h > 0$$

il federalismo rafforzato, andrà ad arricchire le risorse libere di h . Questa ipotesi dovrebbe essere più plausibile della precedente, vista la maggiore efficienza accampata dalle regioni che richiedono maggiore autonomia. Il meccanismo perequativo verticale (Petretto, 2018) rimane inalterato, dato che il fabbisogno standard delle funzioni, per le quali la regione h ha

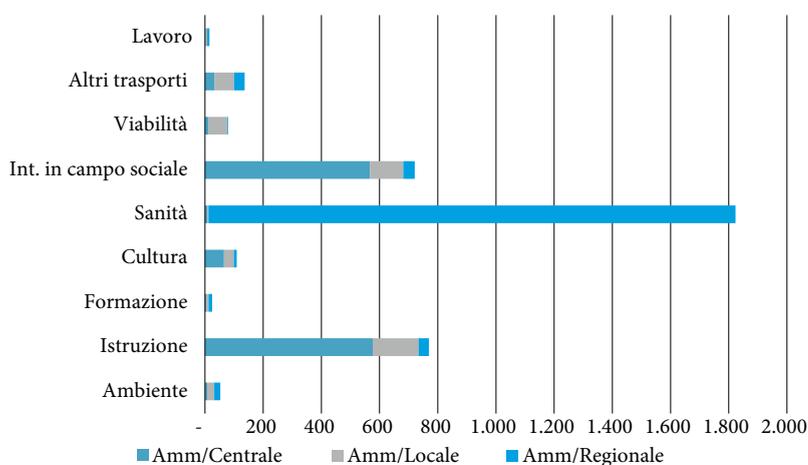
acquisito autonomia rafforzata, è sempre integralmente garantito alle altre regioni dallo Stato con la fiscalità generale. Per quanto riguarda le «nuove» spese-non-Lep, stante la non applicazione dei trasferimenti specifici, dovranno, in linea generale, trovare copertura nell'autonomia impositiva che, rispetto a quanto descritto alla tabella 3, dovrà a tal fine essere adeguatamente allargata e aggiornata. Le procedure perequative basate sulla riduzione della capacità fiscale rimangono quindi inalterate e operative (Petretto, 2018). Tuttavia, le cose non sono così semplici. In molte delle funzioni a competenza concorrente, oggetto di richiesta di decentramento da parte delle varie regioni, lo Stato ha già per la propria parte affidato, sulla base di accordi specifici, autonomia rafforzata, disponendo il finanziamento con trasferimenti specifici. Stante l'orientamento costituzionale di abolizione di questi ultimi, la copertura finanziaria di queste attività dovrà avvenire con l'adeguamento delle compartecipazioni all'Iva, come avviene con l'equazione 1. Inoltre, molte di queste attività sono organizzate e gestite dalla programmazione regionale che prevede l'assegnazione ai comuni di attività e servizi alla persona e al territorio finanziate con trasferimenti regionali. Ai sensi della l.d. 42/2009 questi trasferimenti dovrebbero essere fiscalizzati con compartecipazioni a tributi regionali. In caso di ulteriore decentramento, in virtù dell'autonomia rafforzata, la relazione regione/comuni dovrebbe quindi seguire questa via: nuove risorse allocate alla regione con compartecipazione a tributi erariali e da questa agli enti locali con entrate, a loro volta, compartecipate.

3. Nuovi processi di regionalismo differenziato

Per sostanziare quanto identificato come regionalismo asimmetrico nel paragrafo precedente, è necessario verificare quali siano state le istanze portate avanti dalle tre regioni pilota. Valutando i documenti presentati dalle tre regioni è infatti possibile verificare come, oltre a una differenza di obiettivi, esistano differenze nelle funzioni per cui si richiede maggiore autonomia e nelle modalità (risorse) con cui quest'autonomia viene prefigurata. Il primo insieme di settori comuni è dato dalle funzioni che, se regionalizzate, rappresenterebbero un ingente passaggio di risorse dallo Stato centrale alle amministrazioni regionali (l'istruzione e le politiche passive per il lavoro, parr. 3.3 e 3.2). Un secondo insieme è dato dalle funzioni che pur non modificando

in maniera così rilevante la distribuzione attuale delle risorse finanziarie attribuiscono maggiori ambiti di autonomia nella governance degli ambiti di interesse regionale, come ad esempio la sanità (par. 3.1), in parte, l'ambiente, e il coordinamento della finanza pubblica. Il terzo insieme di materie per cui le regioni hanno espresso una decisa volontà di appropriazione delle funzioni legislativa, gestionale e di valutazione è dato da materie che insistono sul territorio, sulle vie di comunicazione e sul patrimonio artistico e paesaggistico. Su quest'ultimo aspetto non entreremo nel dettaglio all'interno di queste note perché le richieste delle regioni risultano davvero troppo articolate e differenziate tra loro e ciascun aspetto richiederebbe una trattazione a sé. In questa sede ci basti sottolineare che non sembra esserci stata fino a ora una volontà politica centrale a procedere in tal senso.

Figura 1. Ripartizione della spesa finale per funzione e livello di governo (euro pro-capite)



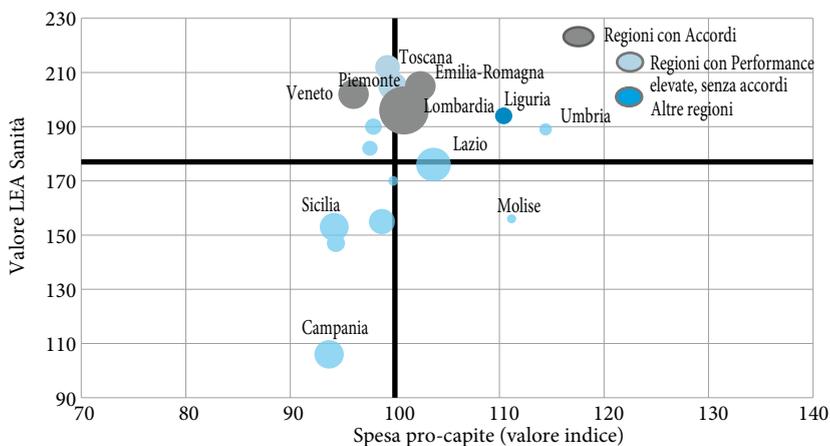
3.1 Salute

La salute, di fatto, rappresenta già una «sperimentazione» in materia di autonomia regionale, ambito in cui, è bene ricordarlo, non solo sono già stati definiti i Livelli essenziali di assistenza (Lea) ma in cui abbiamo la

possibilità di attingere ai risultati dei primi monitoraggi⁹. Dal punto di vista delle risorse, la salute è la funzione di spesa per la prestazione di servizi finali che coinvolge importi più elevati (circa 1.800 euro per abitante di parte corrente, in valori pro capite) in larga parte di competenza regionale.

Dalla figura 2 emerge come i sistemi regionali si caratterizzino in maniera differente, sia per l'efficacia con cui raggiungono i propri obiettivi sia per l'efficienza con cui riescono a operare. Il confronto tra livelli di spesa (l'asse delle ascisse rappresenta il numero indice rispetto al valore nazionale, mentre le dimensioni delle sfere indicano la spesa pro capite in euro) e offerta di servizi (l'asse delle ordinate indica la posizione di ciascuna regione rispetto al raggiungimento dei Lea e in rapporto con l'indice medio nazionale) consente di rilevare che le tre regioni che hanno richiesto una maggiore autonomia organizzativa sono quelle che hanno ottenuto in questi anni performance superiori alla media per quello che riguarda i servizi offerti e almeno in media per quello che riguarda la spesa.

Figura 2. Lea e spesa pro capite per regione nell'ambito sanitario



Fonte dati: Ministero della Salute (2018) e Istat (2016)

9. Per un approfondimento sul tema del sistema sanitario, si veda il contributo di Garganese et al. nel presente volume.

La riorganizzazione che viene auspicata dalle regioni degli Accordi preliminari non si sostanzia solo nell'eliminazione di vincoli. Sussistono almeno altri tre ambiti su cui tutti i sistemi coinvolti sembrano concordare:

1. L'acquisizione di una potestà legislativa, amministrativa e gestionale per quello che riguarda la gestione delle figure apicali (reclutamento dirigenti).
2. La possibilità di definire differenti modalità di compartecipazione alla spesa pubblica (rimodulazione dei ticket).
3. Una maggiore attenzione ai percorsi formativi nelle specializzazioni mediche.
4. Quanto visto fino a ora non significa che le regioni qui in esame siano le uniche a poter immaginare una governance meno vincolata a limiti amministrativi definiti dal governo centrale, ma probabilmente non tutte le regioni possono immaginare di avanzare identiche pretese di autonomia, soprattutto se, fino a ora, hanno dimostrato di avere ampie sacche di inefficienza e scarsa capacità di raggiungere gli obiettivi minimi.

3.2 Lavoro

Per ciò che attiene le politiche per il lavoro, tutte le tre regioni sembrano richiedere la stessa autonomia nell'armonizzare le politiche attive del lavoro (già di loro pertinenza) con una maggiore possibilità di governo delle risorse (molto rilevanti) destinate alle politiche passive. In questo caso, pur considerando le richieste quasi omogenee tra loro, è bene sottolineare come le tre regioni abbiano optato per sistemi di governance della funzione «lavoro» significativamente diversi, e sui quali una scelta di decentralizzazione avrebbe pertanto impatti differenti (gli importi sono attribuiti alla voce «interventi in campo sociale»).

La principale cartina al tornasole di queste differenze è rappresentata dalla recente riforma dei centri per l'impiego¹⁰, attraverso la quale si

10. «Allo scopo di completare la transizione in capo alle Regioni delle competenze gestionali in materia di politiche attive del lavoro esercitate attraverso i Centri per l'impiego e di consolidarne l'attività a supporto della riforma delle politiche attive del lavoro, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), il personale delle Città metropolitane e delle Province, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in servizio presso i Centri per l'impiego e già collocato in soprannumero ai sensi dell'art. 1, c. 421, della Legge n. 190/14, al netto di coloro che sono stati collocati a riposo alla data di entrata in vigore

è assistito al passaggio dei Cpi alle regioni che hanno affrontato in maniera anche diametralmente opposta questo avvicendamento con le ex province.

Come si evince almeno in parte dalla tabella 4, il sistema regionale emiliano-romagnolo ha sviluppato un sistema di coordinamento regionale che ha il suo fulcro nell' Agenzia regionale per il lavoro presso la quale risultano occupati tutti i 464 dipendenti dei Cpi regionali e che mette in rete (Rete attiva per il lavoro) oltre ai 37 Cpi, anche altri 75 soggetti privati accreditati per servizi standard o per prestazioni rivolte a persone fragili e vulnerabili¹¹.

Per il Veneto, la componente di complementarità tra pubblico e privato sembra essere ancora più marcata¹² e a capo di questa funzione la Regione Veneto ha posto un proprio ente strumentale¹³, che attraverso il sistema informativo riesce a coordinare le realtà dei Cpi territoriali con enti privati accreditati. In questo sistema regionale, ai Cpi sono riservate le funzioni di istruttoria¹⁴ e quelle di orientamento verso le opportunità offerte dal sistema regionale. Al contrario, ai privati sono lasciate le funzioni più propriamente di mediazione per

della Legge di cui si tratta, è trasferito alle dipendenze della relativa Regione o dell' Agenzia o Ente regionale costituito per la gestione dei Servizi per l'impiego, in deroga al regime delle assunzioni previsto dalla normativa vigente e con corrispondente incremento della dotazione organica. Per le finalità di cui sopra, i trasferimenti alle Regioni a statuto ordinario sono incrementati di complessivi 235 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2018, con la corrispondente riduzione, nella misura di 15 milioni annui, delle risorse del Fondo sociale per occupazione e formazione preordinate per agevolazioni contributive inerenti a progetti di riduzione dell'orario di lavoro. Allo scopo di consentire il regolare funzionamento dei Servizi per l'impiego, le Regioni, le Agenzie o gli Enti regionali costituiti per la gestione dei Servizi per l'impiego succedono nei rapporti di lavoro a tempo determinato e di collaborazione coordinata e continuativa in essere alla data di entrata in vigore della Legge di cui si tratta, per lo svolgimento delle relative funzioni». Art. 1, commi 793-803 e 806-807 legge di Bilancio 2018 (l. 205/2017).

11. <https://www.regione.emilia-romagna.it/notizie/2018/maggio/i-464-operatori-dei-centri-per-l-impiego-diventano-dipendenti-dell-agenzia-per-il-lavoro>.

12. Legge regionale 13 marzo 2009, n. 3 «Disposizioni in materia del mercato del lavoro».

13. Veneto Lavoro è Stato istituito ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale n. 31/1998 ed è disciplinato dagli articoli da 13 a 19 (Capo IV) della legge regionale n. 3/2009 «Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro».

14. Accertamento dello stato di disoccupazione; collocamento mirato dei disabili, avviamenti a selezione e offrono un servizio di prima accoglienza, orientamento, informazioni relative al mondo del lavoro e opportunità di impiego a giovani, lavoratori, cassaintegrati, disoccupati e persone diversamente abili.

l'incontro domanda e offerta di lavoro, di formazione professionale e di creazione di progetti individuali.

Infine, la Lombardia sembra essere in controtendenza rispetto alle altre regioni¹⁵, opponendosi di fatto alla regionalizzazione dei Cpi. Nel nuovo assetto normativo la regione sottolinea l'importanza di un coordinamento regionale, ma che preveda di mantenere l'intera gestione di specifici «procedimenti amministrativi» in capo alle province, mantenendo quindi il personale nei ruoli soprannumerari delle province stesse con relative problematiche nella gestione delle relazioni sindacali, sfociate nella scorsa estate in tentativi (non risolti) di conciliazione¹⁶. Difficile dire, a oggi, se questa scelta sia effettivamente un elemento di indebolimento del sistema di sostegno pubblico al servizio di collocamento o ricollocamento lavorativo come alcuni sostengono, o se la necessità di una riorganizzazione porti con sé una fase di transizione costosa che mostrerà la propria efficienza nel medio periodo. Sicuramente tale scelta appare in controtendenza rispetto ai processi di riorganizzazione delle competenze in atto e rispetto alle scelte di altre regioni.

Nel caso delle richieste in questo ambito la ratio che accomuna le tre regioni sembra essere la medesima: una maggiore conoscenza delle specializzazioni produttive locali, una maggiore vicinanza alle esigenze della popolazione sembrano fornire le fondamenta per richieste di differenziazione regionale e di maggiore autonomia dal governo centrale. A fronte di ciò, tuttavia, sarebbe necessario, prima di procedere a ulteriori differenziazioni, comprendere e monitorare

15. Progetto di legge n. 7, di modifica alla legge regionale 28 settembre n. 22 «Il mercato del lavoro in Lombardia»: il personale dei Centri per l'impiego in tutta la regione Lombardia è di oltre 750 lavoratori a tempo indeterminato, di cui 519 sono dipendenti pubblici distribuiti in 63 sedi territoriali. In 10 province, i Cpi sono uffici dell'amministrazione provinciale; città metropolitana di Milano e provincia di Monza e Brianza hanno dato vita ad Aziende speciali per formazione, orientamento e lavoro (Afol) che lavorano tramite contratti di servizio e il cui personale per il 70 per cento non è dipendente pubblico, e quindi non trasferibile in regione. A questa situazione, così articolata, si aggiunge la forte presenza di operatori privati. La modifica della legge ha teso, di fatto, a consolidare le specificità territoriali e quello che la giunta definisce come principio di sussidiarietà.

16. Contrariamente a quanto evidenziato nella nota precedente, le rimostranze delle parti sindacali, di cui si è letto negli ultimi mesi, nascono proprio da una lettura del progetto di legge in termini peggiorativi per il personale attualmente occupato nei servizi al lavoro e che prevedrebbe un'eccessiva apertura verso il mercato privato. http://lombardia.usb.it/fileadmin/archivio/lombardia/Verbale_tentativo_Conciliazione_CPI_del_11_luglio_2018.pdf.

come, e a quali condizioni, i differenti sistemi riusciranno ad assicurare quelli che nel par. 2 abbiamo definito come i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e che, in materia di lavoro e occupazione, sono stati individuati all'inizio del 2018¹⁷. Non solo. Non è secondario nel prossimo futuro capire come le politiche attive per il lavoro si intrecceranno con i nuovi strumenti di politica passiva. A oggi, infatti, la previsione dell'introduzione del reddito di cittadinanza non definisce nello specifico le relazioni territoriali delle stesse né sono chiari gli oneri aggiuntivi che i Cpi dovranno sostenere per la gestione di un processo amministrativo completamente riformato.

Tabella 4. Principali configurazioni adottate dalle regioni in materia di politiche attive del lavoro

	<i>Assegnazione temporanea Regione/ Coordinamento Regionale</i>	<i>Assegnazione temporanea Agenzia Regionale nelle modella della costituzione CPI</i>	<i>Avvalimento del Personale</i>	<i>Attribuzione della gestione dei CPI temporanea ad Enti Area Vasta/Città Metropolitana</i>	<i>Coordinamento definitivo da parte di Agenzia Regionale</i>	<i>Masterplan per i servizi per il lavoro/ Linee guida o repertorio degli standard di servizio</i>
Abruzzo	x	soppressa				
Basilicata				x		x
Campania		soppressa	x			x
Calabria				x		x
Emilia-Romagna		x				x
Friuli Venezia-Giulia	x					x
Liguria				x		
Lazio		soppressa		x		x
Lombardia				x		x
Marche	x	soppressa				x
Molise		x				x

17. D.m. 4/1 gennaio 2018.

	Assegnazione temporanea Regione/Regionale	Assegnazione temporanea Agenzia Regionale nella modella della costituzione CPI	Avvalimento del Personale	Attribuzione della gestione dei CPI temporanea ad Enti Area Vasta/Città Metropolitana	Coordinamento definitivo da parte di Agenzia Regionale	Masterplan per i servizi per il lavoro/ Linee guida o repertorio degli standard di servizio
P.A. Bolzano	x					
P.A. Trento					x	x
Piemonte		x				x
Puglia		soppressa		x		
Sardegna					x	x
Sicilia	x	soppressa				x
Toscana	x	x	x			x
Umbria	x	soppressa	x			x
Valle d'Aosta	x	soppressa				
Veneto				x		x

Fonte: Anpal, Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017

3.3 Istruzione

L'istruzione scolastica, con i suoi 31,5 miliardi di euro, rappresenta circa il 12% del totale della spesa statale regionalizzata¹⁸. Le ingenti risorse attribuite a questa funzione hanno sicuramente incentivato la propensione alle richieste di regionalizzazione tout court della scuola (primaria e secondaria) da parte di Lombardia e Veneto, considerando anche il recente dibattito politico che si è innestato in queste due regioni per la difficile situazione generata dai ritardi nei concorsi finalizzati a coprire le carenze dell'organico, per la necessità di assunzioni di personale proveniente da regioni differenti, per l'endemica sotto-dotazione (soprattutto in Lombardia) di graduatorie attraverso cui coprire cattedre non assegnate e posti per personale amministrativo, tecnico e ausiliario. Molti fattori pongono la regionalizzazione di que-

18. Mef (2018).

sta funzione al centro di un intenso dibattito e il contributo di Piazza in questo volume rende esplicite le differenze tra i differenti sistemi organizzativi che la funzione ha sviluppato nelle diverse realtà locali. Un primo tema riguarda la presenza di specificità locali della domanda rispetto a una funzione che si pone come uno degli elementi costitutivi dell'identità culturale del Paese. Un secondo aspetto riguarda la possibilità di ottenere effettive riduzioni di costo nell'offerta del servizio, rispetto al reperimento in loco del personale. A questi elementi, di per sé già sufficienti a porre in discussione l'appropriatezza di un sistema scolastico fortemente regionalizzato, aggiungerei anche un'ulteriore nota, atta a interrogarci sulla desiderabilità di sistemi introversi e fortemente concentrati sulle necessità territoriali, che potrebbero comunque correre il rischio di forti lock-in non auspicabili nel lungo periodo. Rispetto alla scuola, l'università¹⁹ vede una maggiore varietà tra le tre richieste: la Regione Veneto postula l'attribuzione di una potestà legislativa concorrente in tema di specializzazione dei piani di studio e di valutazione del sistema universitario regionale, perseguendo un ideale incontro tra il mondo accademico e le esigenze espresse dal contesto economico, produttivo e sociale del territorio; la Regione Lombardia avanza richieste più stringenti come la ridefinizione sulla base dei costi standard e la successiva regionalizzazione del Fondo per il finanziamento ordinario delle università (Ffo), la gestione diretta del Fondo integrativo per la concessione delle borse di studio e la gestione del Fondo per il diritto allo studio universitario. L'Emilia-Romagna, in ultimo, si concentra su quello che è l'aspetto della formazione professionale e degli Its: il ruolo che la regione auspica per sé è quello di organizzare un'offerta formativa estremamente professionalizzante che possa rispondere alle richieste del settore industriale regionale.

3.4 Coordinamento della finanza pubblica

Un maggiore ruolo di coordinamento della finanza pubblica affidato dall'ente regionale appare per molti versi auspicabile e in parte già perseguito nel nostro Paese. In questa direzione va, ad esempio, il rafforzamento degli strumenti di solidarietà previsto dalla l. 243/2012,

19. La spesa pubblica regionalizzata per l'università ammonta nel 2016 a circa 7,3 miliardi di euro (Mef, 2018).

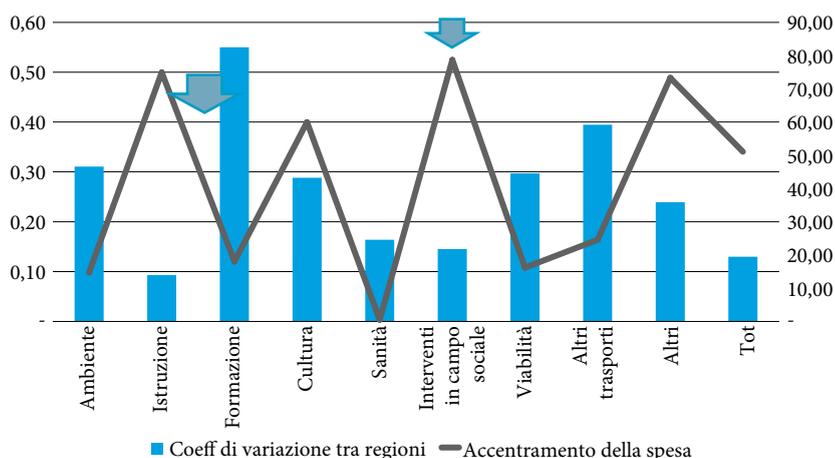
finalizzato alla razionalizzazione e al sostegno degli investimenti pubblici a scala locale. Le intese regionali hanno, infatti, la funzione di ottimizzare l'uso degli spazi di bilancio tra livelli di governo, all'interno di una sorta di consolidato regionale, in modo da utilizzare efficacemente le risorse degli enti verso le necessità del territorio. Lo svolgimento di questa funzione richiede conoscenza del territorio e interazione con gli enti che vede nel livello regionale un equilibrato livello di decentramento. Le richieste delle regioni si rivolgono a una più estesa funzione di governance della materia e la Lombardia, in particolare, esplicita l'interesse per il coordinamento del sistema tributario.

3.5 Gli Accordi preliminari: un riallineamento delle differenze

Chiariti i diversi approcci alle richieste di regionalismo differenziato che le tre regioni pioniere hanno rivendicato, e visto in breve come questi si sono tradotti in esplicite richieste di autonomia regionale, è interessante osservare come negli Accordi preliminari tra regioni e governo si sia di fatto attuato un «riallineamento» delle opzioni percorribili, portando alla costruzione di tre accordi tra loro in ampia misura molto simili, e circoscritti a quattro materie: salute, istruzione, lavoro e ambiente.

Per ciascuna di esse gli allegati all'accordo declinano le nuove potestà (in gran parte di ordine legislativo e organizzativo) e l'eventuale costituzione di fondi a copertura dei nuovi fabbisogni dettati dal trasferimento di funzione. Gli accordi, è bene sottolinearlo, non delegano le funzioni ritenute fondamentali per il mantenimento/raggiungimento di un profilo di equità nazionale: non delegano le funzioni della scuola primaria e secondaria, non rinunciano al mantenimento delle politiche passive per il lavoro in capo a un sistema centralizzato, non consentono una differente legislazione regionale sui beni ambientali e sulla definizione urbanistica dei territori (Fucito e Frati, 2018).

Figura 3. Indice di accentramento della spesa pubblica e variazione della spesa pubblica pro capite tra regioni



Fondata dati: nostra elaborazione su dati Cpt

Ci sembra importante sottolineare questa evidenza perché a essere premiato sembra un approccio maggiormente precauzionale rispetto alle possibilità prospettate e richieste dalle regioni.

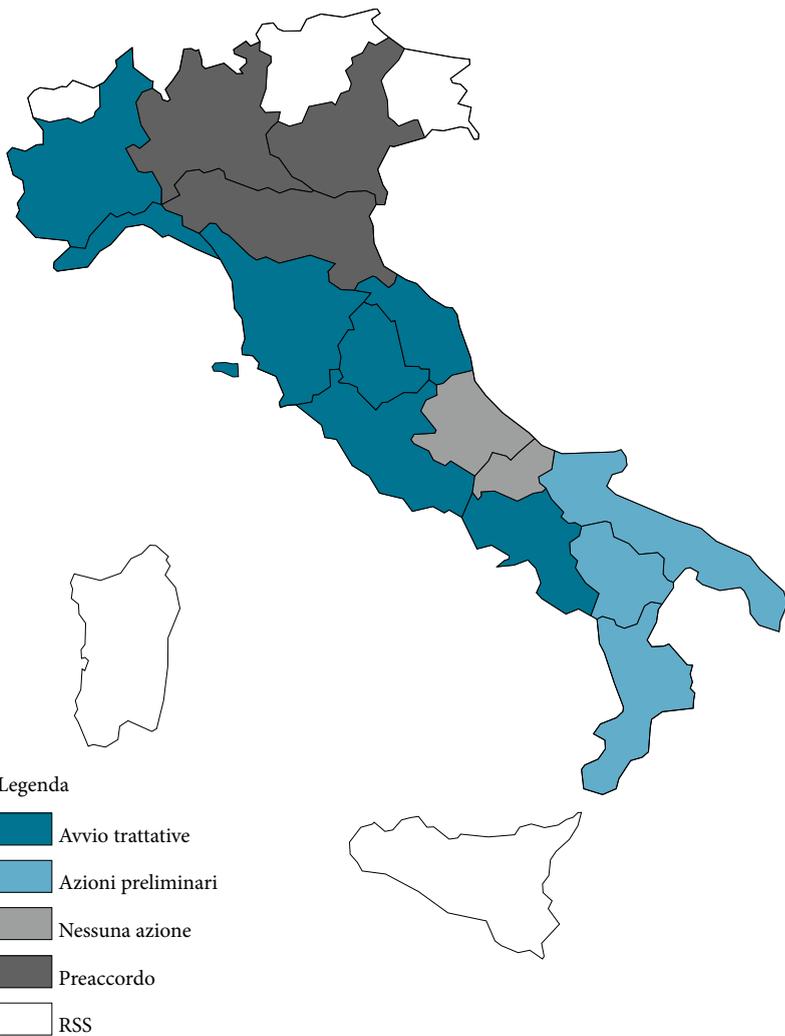
Innanzitutto, dagli accordi è stata esclusa la possibilità di creare sistemi regionali autonomi per quelle funzioni che garantiscono il soddisfacimento dei bisogni che rappresentano parte integrante dei diritti sociali, quali l'istruzione e le politiche di redistribuzione del reddito. Questo sembra rappresentare una tutela implicita rispetto alla creazione di ulteriori squilibri sul territorio nazionale, dal momento che, a oggi, i «servizi» legati all'istruzione e agli interventi in ambito sociale risultano di fatto avere il livello di accentramento della spesa massimo e, al contempo, il coefficiente di variazione (la varianza nella spesa pro capite) è tra quelli più bassi.

Non ultimo, un elemento che ci sembra interessante, soprattutto in virtù del possibile ampliamento di materie, regioni e funzioni che potranno essere coinvolte in questo regionalismo asimmetrico, è la definizione di un periodo di applicazione degli Accordi preliminari a termine. Le intese infatti identificano in «dieci anni» il termine dell'attuazione degli accordi, con la clausola che (art. 2), «due anni prima

della scadenza dell'Intesa, Stato e Regione [avvieranno] la verifica dei risultati fino a quel momento raggiunti, al fine di procedere al rinnovo, all'eventuale rinegoziazione o alla cessazione definitiva dell'Intesa». Siamo ovviamente lontani dall'accezione di *laboratory federalism* riportata nel paragrafo 2.1, ma questo può rappresentare comunque un approccio di negoziazione tra lo Stato centrale e le amministrazioni regionali capace di mantenere elevata la possibilità di dialogo, di modificazione degli accordi e, forse, di possibili ricadute positive sulle regioni con minore capacità innovativa che potranno arrivare a un riconoscimento di autonomia solo in un secondo momento.

Oltre alle tre regioni pilota viste fino a ora, infatti, ricordiamo che già altre regioni hanno manifestato un interesse crescente per la regionalizzazione delle materie previste dal disposto costituzionale. Attualmente, nelle restanti 12 regioni a statuto ordinario, 7 hanno conferito al presidente l'incarico di chiedere al governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria); 3 regioni hanno assunto iniziative preliminari con atti di indirizzo (Basilicata, Calabria, Puglia), solo 2 regioni (Abruzzo e Molise) non risultano invece aver avviato iniziative formali.

Figura 4. Le richieste di trattativa con il governo



4. Considerazioni finali: sotto quali condizioni è davvero desiderabile il regionalismo differenziato?

Proprio perché, come abbiamo visto nel paragrafo 3.1, la sanità rappresenta in un certo senso il primo esperimento di regionalismo differenziato nel nostro Paese, è bene partire da alcune considerazioni sulla dinamica evolutiva che ne ha caratterizzato l'ultimo decennio, per comprendere come questo istituto possa rappresentare sia un'opportunità che un elemento di svantaggio. La caratteristica di base del Ssn, per come si presentava nel 2006²⁰, era quella di un sistema con ampi squilibri territoriali, con forti differenze in termini di qualità dei servizi offerti dalle differenti regioni, e con una situazione economica generale estremamente negativa: 18 regioni presentavano disavanzi per un totale di 6 miliardi di deficit all'anno. L'introduzione nel 2007-2008 dei Piani di rientro²¹ (che hanno coinvolto 10 regioni, di cui 2 a statuto speciale e 8 a statuto ordinario), inizialmente ha permesso un miglioramento dei saldi economici a detrimento della qualità dei servizi offerti (in questa fase il contenimento della spesa era l'obiettivo principale). Nel tempo, l'apprendimento istituzionale ha permesso un miglioramento di entrambe le dimensioni, anche se queste differenze hanno avuto nel periodo di aggiustamento forti ripercussioni sulla mobilità dei residenti italiani. I dati dell'ultimo rapporto Gimbe (2018) ci mostrano come il fenomeno della mobilità sanitaria solo in parte sia spiegabile dalla necessità di raggiungere centri iperspecializzati (il Gaslini a Genova, il Meyer a Firenze, l'Int di Milano) ma spesso veda vere e proprie migrazioni dalle regioni del Sud a quelle del Nord, con mete privilegiate proprio la Lombardia, l'Emilia-Romagna e il Veneto. A oggi, quindi, nel sistema coesistono regioni virtuose, regioni che, pur partendo da situazioni economicamente non sostenibili nel decennio passato, sono riuscite a riorganizzare la propria capacità d'impatto territoriale, e altre che, invece, ancora non hanno appia-

20. L'istituzione dei Pdr (Piani di rientro) precede questa data ma il 28 settembre 2006, con il nuovo Patto per la salute (2007-2009) viene definita la novità più rilevante che consiste nell'istituzione di un «Fondo transitorio» dedicato alle «Regioni in difficoltà» (con disavanzi pari o superiori al 7%) il cui accesso è subordinato alla sottoscrizione del Pdr. Prima di ciò nessuna regione aveva sottoscritto un Pdr.

21. A cui sono seguiti i piani 2009-2010 e il Patto per la salute di cui all'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009 e con la legge Finanziaria 191 del 2009.

nato il proprio deficit e registrano al contempo una forte differenza qualitativa nella prestazione dei servizi, un solo parziale rispetto dei Lea e tendenzialmente anche peggioramenti nella mobilità sanitaria (Aimone Gigio et al., 2018).

Ampliando la riflessione alle politiche di decentramento, che non hanno riguardato unicamente l'ambito sanitario, possiamo evidenziare che questa stagione ha effettivamente portato in molti casi all'emergere negli ultimi vent'anni di politiche regionali efficaci e innovative, a seguito della riforma del sistema amministrativo italiano avvenuta con le leggi Bassanini alla fine degli anni Novanta e delle finestre di opportunità che la multilevel governance introdotta dalla progettazione europea ha aperto. L'esperienza non è però priva di contraddizioni, quali le conseguenze dell'aumentare dei centri di spesa sulla qualità istituzionale, sull'ampliarsi della spesa complessiva, sulla frequenza di conflitti istituzionali. Questi anni hanno, per altro, portato all'emergere di pesanti asimmetrie territoriali nella costruzione dei modelli di governance, intesa qui come capacità di governo e amministrazione delle funzioni proprie del livello regionale. Quest'ultimo punto riteniamo sia fondamentale per comprendere l'importanza di molte delle richieste avanzate dalle regioni che non prevedono un trasferimento di risorse, o almeno non in termini significativi, ma che riguardano piuttosto il trasferimento di potestà normative considerevoli.

Su alcuni aspetti, per altro, le richieste delle regioni necessitano di una visione univoca. In particolare, sul disegno di confermare un assetto istituzionale unitario seppur decentrato, non di tipo federativo, che preveda, quindi, una ripartizione di funzioni tra livelli di governo con una presenza attiva da parte dello Stato. Questo è il modello perseguito nel nostro ordinamento, al contrario di quanto avviene in altri Paesi. Stante questa condizione di partenza, le richieste di maggiore autonomia e di regionalismo asimmetrico trovano piena titolarità nelle finalità di migliorare l'offerta dei servizi al cittadino, tanto attraverso una maggiore capacità di risposta a una domanda territorialmente differenziata che attraverso una migliore capacità produttiva/amministrativa a livello locale. Solo a queste condizioni, e limitatamente ai servizi che dimostreranno di rispondere a questi principi, per le regioni sarà conveniente procedere sulla strada dell'autonomia. Solo a queste condizioni, per le regioni, e limitatamente ai servizi che dimostreranno di rispondere a questi principi, sarà legittimo attendersi

la concessione di autonomia da parte del governo centrale. È evidente, infatti, che le amministrazioni meno efficienti si troverebbero in difficoltà nell'utilizzare margini di autonomia per sostenere livelli di servizio non inferiori a quelli garantiti precedentemente dallo Stato. Inoltre, la disponibilità di una buona base imponibile nella regione costituisce indubbiamente un elemento di flessibilità, di fronte alle difficoltà di finanziamento dei servizi essenziali o extra standard che siano. Questi criteri attengono, dunque, alla qualità e all'efficienza del decentramento amministrativo²².

È necessario sottolineare che queste riforme intervengono su un Paese caratterizzato da pesanti disparità territoriali, sulle quali politiche di decentramento possono avere effetti di ulteriore polarizzazione²³. In un sistema molto sperequato come il nostro, il «laboratorio regionale» nasceva, dunque, con il proposito di rafforzare l'istituto regionale attraverso più solidi strumenti di governance condivisa. L'istituto delle regioni, infatti, verrebbe molto rafforzato, anche a legislazione invariata, se anche le attuali richieste fossero il risultato di un progetto comune, espressione di un più forte ruolo delle regioni nel coordinamento della finanza pubblica, attraverso più solidi istituti di rappresentanza istituzionale. Le proposte sarebbero il frutto, allora, di un progetto condiviso, rivolto a spingere verso migliori performance l'intero sistema regionale del Paese. In questa logica, è da auspicarsi, dunque, innanzi tutto, l'approfondimento del dialogo tra Stato centrale e regioni da un lato e tra le stesse regioni dall'altro, in un'ottica virtuosa di competizione territoriale e, forse, in taluni casi, di ridefinizione di aree ottimali in cui utilizzare nuovi modelli (accorpamento di regioni a minore densità di popolazione o con una base imponibile inferiore alle soglie necessarie).

22. Non ha nulla a che fare con questi principi, invece, la ridiscussione del ruolo redistributivo dello Stato (anche nella forma decentrata) che avviene attraverso il prelievo, la previdenza-assistenza, l'offerta di servizi. Questa funzione attiene alla tutela dell'equità tra individui e riguarda i diritti, i doveri e le necessità dei cittadini. La concentrazione territoriale di risorse fiscali e bisogni, che danno luogo ai residui fiscali, rappresentano esclusivamente una lettura dell'articolazione territoriale.

23. Le spese dello Stato sono oggi il 51% delle spese per l'offerta di servizi, al netto di debito e previdenza.

Bibliografia

- Aimone Gigio L., Alampi D., Camussi S., Ciaccio G., Guaitini P., Lozzi M., Mancini A.L., Panicara E. e Paolicelli M. (2018), La sanità in Italia: il difficile equilibrio tra vincoli di bilancio e qualità dei servizi nelle Regioni in Piano di Rientro, in «Questioni di Economia e Finanza», n. 427.
- Ania A.B., Wagener A. (2016), Decentralized Redistribution in a Laboratory Federation, in «Journal of Urban Economics», 93, pp. 49-59.
- Antonini L. (2009), La manovrabilità dei tributi propri. Commento all'art. 7, in V. Nicotra, F. Pizzetti e S. Scozzese (eds.), Il federalismo fiscale, Local, Collana del Cis Anci, Roma.
- Besley T. (2007), Principled Agents? The political economy of good government, Oxford University Press, Oxford.
- Brennan G., Buchanan J.M. (1980), The Power to Tax, Cambridge University Press, Cambridge.
- Congleton R.D. (2015), Asymmetric Federalism: Constitutional and Fiscal Exchange, and the Political Economy of Decentralization, in S.E. Ahmad e G. Brosio (eds.), Handbook of Multilevel Finance, Edward Elgar, Cheltenham.
- Congleton R.D., Kyriacou A., Bacaria J. (2003), A Theory of Menu Federalism: Decentralization by Political Agreement, in «Constitutional Political Economy», 14, pp. 167-190.
- Eupolis Lombardia (2017), Regionalismo differenziato e risorse finanziarie, Policy Paper Consiglio Regionale della Lombardia, www.polis.lombardia.it.
- Fucito L. e Frati M. (eds.) (2018), Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, in «Dossier Senato XVII legislatura», maggio 2018 (16).
- Gimbe (2018), La mobilità sanitaria interregionale nel 2017, Fondazione Gimbe, Bologna.
- Grazzini L. (2018), Decentramento asimetrico e sue motivazioni: un'analisi della letteratura economica, Disei-Irpet, mimeo.
- Hindriks J., Myles G.D. (2012), Intermediate Public Economics, The Mit Press, Cambridge, Mas., 2a ed.
- Lattarulo, P., Differenze territoriali e autonomie regionali: quali servizi pubblici per i nostri territori? Presentazione alla Conferenza 2018, Associazione Italiana di Scienze regionali, Settembre 2018
- Oates W.E. (1999), An Essay on Fiscal Federalism, in «Journal of Economic Literature», 37, 3, pp. 1120-1149.
- Pretetto A., La finanza delle regioni a statuto ordinario in attuazione della L.D. 42/2009 e il finanziamento del federalismo differenziato, una premessa alla richiesta di autonomia rafforzata della Toscana, Disei e Irpet, mimeo.
- Rose-Ackerman S. (1980), Risk-Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation?, in «Journal of Legal Studies», 9, pp. 593-616.

- Spolaore E. (2016), *The Economics of Political Borders*, in E. Kontorovich e F. Parisi (eds.), *Economic Analysis of International Law*, Edward Edgar, Cheltenham.
- Strumpf K. (2002), *Does Fiscal Decentralization Increase Policy Innovation?*, in «*Journal of Public Economic Theory*», 4, 2, pp. 207-241.
- Upb (2017), *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali*, 22 novembre 2017, http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2017/11/Audizione_22_11_20171.pdf.

Verso l'attuazione del regionalismo differenziato: il caso di Regione Lombardia

Elena di Carpegna Brivio¹

1. Introduzione

L'attuale fase di applicazione del regionalismo differenziato ha preso avvio da tre regioni, Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, che costituiscono, nel panorama italiano, le regioni «a economia avanzata» (Zanardi, 2017).

Si tratta di una condizione di fatto che non trova alcuna corrispondenza nella struttura di poteri e competenze che queste regioni si sono viste attribuire dalla Costituzione. Anzi, l'autonomia ordinaria, uguale per tutte le regioni non a statuto speciale, sottopone l'attività delle regioni a un ruolo tutorio dello Stato fatto di materie trasversali, principi generali della materia e frammentazione delle funzioni amministrative che si traducono in una perdita di significative occasioni di crescita e sviluppo.

Da questo disallineamento tra fatto e diritto nasce l'iniziativa di differenziazione di Regione Lombardia, non motivata da ragioni identitarie o contrappositive, ma da una «specialità regionale» intesa come particolare capacità del tessuto socio-economico lombardo di innescare potenzialità positive che possono produrre ricadute sull'intero contesto nazionale.

Analizzando il percorso seguito da Regione Lombardia e considerando le richieste concretamente avanzate al governo emergerà l'intento della regione di ottenere, nel rispetto di quanto previsto dalla Costituzione, una condizione di autonomia capace di alimentare sinergie cooperative necessarie all'inserimento della società italiana in un contesto europeo moderno e avanzato (Quadrio Curzio, 2002).

1. PoliS Lombardia.

Per raggiungere questo obiettivo la regione ha formulato richieste su materie e competenze legislative e amministrative che le consentirebbero di assumere un ruolo di guida in settori (in particolare quello socio-sanitario) su cui già svolge un ruolo estremamente rilevante e in ambiti (ricerca e sviluppo, ambiente, infrastrutture, governo del territorio) in cui la cooperazione territoriale tra attori istituzionali e socio-economici può rendere le politiche pubbliche un volano per la crescita regionale e nazionale.

L'assetto delle competenze legislative e amministrative tra Stato, regioni ed enti locali successivo al 2001 è caratterizzato da una serie di rigide ripartizioni (materie trasversali, frammentazione di funzioni tra livelli territoriali, regole finanziarie) che impediscono anche alle economie più avanzate di utilizzare la propria struttura istituzionale per creare innovative forme di sviluppo.

L'applicazione del regionalismo differenziato costituisce la migliore opportunità offerta dalla Costituzione per ridefinire le geometrie tra regioni, enti locali e Stato e favorire un rinnovamento diffuso delle relazioni istituzionali (Cortese, 2017; Toniatti, 2017).

Per raggiungere l'obiettivo di un'autonomia rispondente alle potenzialità della regione è chiaro che il quadro delle richieste di differenziazione deve essere completato da un corrispondente apparato di risorse finanziarie: le regole di finanza pubblica si sono dimostrate, soprattutto dopo la crisi economica, il concreto strumento di definizione delle relazioni tra centro e periferia.

2. Regione Lombardia e la differenziazione delle condizioni di autonomia: un interesse risalente

L'interesse di Regione Lombardia per la differenziazione della propria condizione di autonomia precede la revisione del Titolo V della Costituzione a opera della l.cost. n. 3/2001 (Dainotti, Violini, 2017).

Già con la delibera n. VII/25 del 15 settembre 2000, il Consiglio regionale della Lombardia aveva proposto l'indizione di un referendum consultivo per il trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione e polizia locale.

A seguito della riforma costituzionale del 2001, la procedura indicata dall'art. 116, comma terzo, della Costituzione è divenuta lo stru-

mento scelto da Regione Lombardia per perseguire i propri obiettivi di autonomia.

Risale al biennio 2006-2007 un tentativo strutturato della regione di negoziare con il governo particolari condizioni di autonomia nelle materie (Irer, 2008):

- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale
- cooperazione transfrontaliera
- ordinamento della comunicazione
- organizzazione della giustizia di pace
- previdenza complementare e integrativa
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi
- programmazione dell'offerta formativa universitaria e delle sedi
- tutela dell'ambiente e dell'ecosistema
- tutela dei beni culturali
- organizzazione sanitaria
- protezione civile
- infrastrutture

Le trattative con il governo sono proseguite per la durata del secondo governo Prodi sino a interrompersi bruscamente con l'insediamento del quarto governo Berlusconi. Una sorte del tutto simile è toccata alle richieste di differenziazione avviate da altre regioni (Toscana 2003, Veneto 2006-2007, Piemonte 2008) (Servizio studi del Senato della Repubblica, 2018).

Sino a oggi la fase di negoziazione nazionale si è dimostrata essere uno scoglio particolarmente rilevante e questo nonostante l'introduzione di un obbligo per il governo di attivarsi entro 60 giorni dalla ricezione delle richieste delle regioni (l. 147/2013, art. 1, comma 571) (Mezzanotte, 2014).

Soltanto la particolarità della condizione politica e istituzionale venuta a crearsi nel 2015 ha consentito di tornare a considerare il regionalismo differenziato un rilevante strumento per riequilibrare i rapporti tra Stato e regioni. La discussione in Parlamento di un'ampia riforma costituzionale, il disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi, ha reso il regionalismo differenziato il principale strumento di cui le regioni potevano disporre per contrastare gli effetti di una modifica

costituzionale volta ad accentrare significativamente lo schema delle competenze legislative (Éupolis Lombardia, 2016).

È in quel periodo che sono nate le attuali iniziative di differenziazione di Lombardia e Veneto ed è in quel periodo che le due regioni hanno deciso di affiancare le proprie richieste di autonomia con referendum consultivi che attribuissero a esse una forte legittimazione popolare.

Nonostante quest'analogia, però, le due iniziative regionali hanno seguito impostazioni differenti. Mentre il Veneto ha puntato soprattutto sulla carta identitaria e, in quest'ottica, ha provato a percorrere diverse strade istituzionali (es., Veneto come regione a statuto speciale, Veneto come Repubblica indipendente), Regione Lombardia ha voluto fin da subito collocare la propria iniziativa nel quadro dell'unità nazionale, motivando le proprie richieste sulla base di una leadership socio-economica che, se debitamente sostenuta da un'adeguata condizione di autonomia legislativa e amministrativa, può servire da traino per lo sviluppo dell'intera compagine nazionale.

È da quest'idea di «specialità» declinata sul piano economico-sociale che Regione Lombardia ha inteso costruire il proprio percorso di differenziazione portando avanti, insieme al Veneto, l'indizione di un referendum consultivo e condividendo poi con l'Emilia-Romagna un negoziato con il governo che ha portato, il 28 febbraio 2018, alla sottoscrizione di un Accordo preliminare su cinque materie.

3. L'applicazione del regionalismo differenziato a Regione Lombardia: il percorso seguito

L'attuale procedura di differenziazione ha preso avvio nel corso della X legislatura regionale con la deliberazione del Consiglio regionale del 17 febbraio 2015 con cui l'Assemblea ha impegnato il presidente della regione allo svolgimento di un referendum consultivo sull'attribuzione alla regione di maggiori condizioni di autonomia (Dainotti Violini, 2017).

L'atto di indirizzo, approvato proprio mentre in Parlamento era in discussione la riforma costituzionale Boschi-Renzi, collegava esplicitamente il «ruolo nevralgico» che la Lombardia ricopre in ambito socio-economico con la necessità di sperimentare forme di autonomia capaci di produrre ricadute positive per l'intera collettività nazionale.

Quest'impostazione ha trovato riscontro nel quesito referendario che è stato sottoposto agli elettori lombardi il 22 ottobre 2017: «Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?».

Emerge in modo evidente la differenza con il quesito che il medesimo giorno è stato sottoposto agli elettori veneti. Mentre il Veneto ha presentato un quesito² («Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?») che non conteneva riferimenti specifici all'art. 116 comma terzo Cost. e non spiegava le motivazioni e gli obiettivi della regione, Regione Lombardia ha espressamente collegato la propria iniziativa alla procedura di differenziazione prevista dalla Costituzione motivandola sulla base di una «specialità regionale» da sviluppare «nel quadro dell'unità nazionale».

Non vi era invece una precisa selezione delle materie, dal momento che si voleva conoscere l'orientamento del corpo elettorale regionale su uno scenario potenzialmente di massima differenziazione consentita.

A seguito dei risultati ampiamente positivi della consultazione referendaria, gli organi regionali hanno immediatamente definito i presupposti per i negoziati con il governo.

Il 2 novembre 2017, con la risoluzione n. 97, il Consiglio regionale della Lombardia ha fissato i tratti essenziali del mandato del presidente della regione.

Innanzitutto, è stata palesata la necessità di considerare la richiesta di una maggiore autonomia come un intreccio di competenze legislative, funzioni amministrative e risorse finanziarie, in modo da poter

2. Si è trattato dell'unico quesito non dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza 118/2015. I quesiti dichiarati illegittimi dalla Corte costituzionale erano: 1. «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una Regione a statuto speciale?», 2. «Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?», 3. «Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?», 4. «Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?».

garantire che la regione si doti di una reale capacità di sviluppare politiche autonome e pienamente sostenibili.

Inoltre, è stata anche chiaramente definita la necessità di concepire il percorso di negoziazione come una strategia che coinvolge tutti gli attori regionali, dagli enti locali ai rappresentanti delle realtà imprenditoriali alle parti sociali e autonomie funzionali.

Ma, soprattutto, la risoluzione ha fornito una prima analisi delle materie su cui concentrare il negoziato.

Sono state individuate sei macroaree (Area istituzionale, Area finanziaria, Area ambientale e protezione civile, territorio e infrastrutture, Area economica e del lavoro, Area cultura, istruzione e ricerca scientifica, Area sociale e sanitaria [welfare]) in cui sono ripartite le 23 materie per cui la Costituzione consente la devoluzione.

Con questo preciso mandato di lavoro il presidente di Regione Lombardia, Roberto Maroni, ha avviato, nella parte finale del suo mandato, un negoziato con il governo Gentiloni.

Contemporaneamente, anche Emilia-Romagna e Veneto hanno presentato le proprie richieste al governo.

I tavoli negoziali sono stati congiunti per Lombardia ed Emilia-Romagna e hanno visto regioni e Stato confrontarsi su un ventaglio di 14 materie (ambiente, beni culturali, lavoro, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione, commercio con l'estero, salute, rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni, istruzione, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, previdenza complementare e integrativa, grandi reti di trasporto e navigazione, protezione civile, governo del territorio, ordinamento sportivo).

Da tre tavoli tenutisi a Bologna (17 novembre 2017), Milano (21 novembre) e Roma (14 dicembre) è emerso un primo accordo tra le parti per la devoluzione di competenze legislative e amministrative nelle materie: politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni.

Questa fase dei negoziati ha portato il governo Gentiloni a sottoscrivere, il 28 febbraio 2018, con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto tre Accordi preliminari che fissano un nucleo di competenze la cui devoluzione non dovrebbe più essere ragionevolmente messa in discussione.

4. Gli Accordi preliminari del 28 febbraio 2018. Metodo e materie per la definizione applicativa del regionalismo differenziato

I tre Accordi preliminari sottoscritti dal governo il 28 febbraio 2018 con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto condividono la medesima struttura.

I testi si compongono di 6 articoli che contengono le «Disposizioni generali», di 4 allegati relativi a 4 materie (politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema) e di un addendum sui «Rapporti internazionali e con l'Unione europea».

La parte sulle Disposizioni generali è particolarmente significativa perché definisce un metodo di lavoro che, anche nella fase negoziale aperta con il governo Conte, appare essere ancora attuale.

I sei articoli riguardano l'oggetto dell'Accordo (art. 1), la durata (art. 2), le verifiche e monitoraggio (art. 3), le risorse (art. 4), gli investimenti (art. 5), le materie (art. 6).

L'articolo sulle risorse è certamente il più rilevante dal momento che fornisce alcuni criteri di massima per affrontare una delle questioni al centro delle richieste di differenziazione, vale a dire la possibilità per alcune regioni di disporre di maggiori risorse per finanziare le proprie politiche (Zanardi, 2017).

La soluzione adottata dagli Accordi non è immediatamente quantitativa ma metodologica. Non vi è una diretta determinazione delle risorse da trasferire per le nuove funzioni ma si preferisce rinviare il compito di definire le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle ulteriori condizioni di autonomia trasferite dallo Stato alla regione a una Commissione paritetica Stato-Regione.

In questo modo viene ripreso, anche se solo con riferimento alla questione delle risorse, il modello delle regioni a statuto speciale, in cui le commissioni paritetiche sono uno strumento di attuazione dello statuto capace di garantirne la flessibilità e l'adattamento evolutivo (Carli, 2018).

L'Accordo detta però già alcuni criteri di orientamento per l'attività della Commissione.

Innanzitutto le risorse dovranno essere trasferite alle regioni tramite la compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio della regione. Si tratta di una

specifica richiesta avanzata da Lombardia e Veneto con l'obiettivo di garantire l'incremento delle risorse a disposizione della regione nel caso in cui politiche di sostegno allo sviluppo economico riescano a incrementare complessivamente il gettito regionale.

Con riferimento più specifico alle modalità di quantificazione delle risorse si individua un percorso a tappe: inizialmente, dovranno essere attribuite al bilancio regionale le risorse che lo Stato ha speso nel territorio regionale per sostenere le funzioni oggetto di trasferimento. Si prevede, però, che entro cinque anni il criterio della spesa storica venga superato dalla determinazione di fabbisogni standard parametrati su valori nazionali, circostanza che dovrebbe consentire alla regione di beneficiare considerevolmente di margini di efficienza rispetto al restante contesto nazionale.

Completa il quadro della differenziazione finanziaria la possibilità, prevista dall'art. 5 dell'Accordo, che Stato e regione possano determinare congiuntamente modalità per assegnare, anche mediante forme di crediti d'imposta, risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese. Questa previsione dovrebbe consentire alle regioni differenziate di assumere un ruolo rilevante nella gestione delle infrastrutture con politiche maggiormente adeguate a specificità dei singoli contesti territoriali.

Con riguardo alle altre disposizioni generali si segnala la particolarità di quanto prevedono gli artt. 2 e 3, dedicati rispettivamente alla durata dell'Intesa e all'attività di verifica e monitoraggio.

L'art. 2 stabilisce che l'Intesa tra Stato e Regione approvata dalle Camere a maggioranza assoluta abbia una durata decennale, periodo trascorso il quale le parti verificano la bontà dei risultati raggiunti e valutano l'opportunità di rinnovare l'accordo, rinegoziarlo o cessarlo.

Si tratta di novità giuridica assoluta, dal momento che nel nostro ordinamento i trasferimenti di funzioni sono sempre stati considerati definitivi e, anche quando sono stati particolarmente consistenti, come nel caso delle leggi Bassanini, non hanno mai implicato la verifica *ex post* della scelta allocativa operata dalla legge.

In questi Accordi preliminari, invece, si utilizza una logica sperimentale: l'assunzione di nuove funzioni da parte delle regioni viene accettata se si consente loro di verificare, insieme allo Stato, che la nuova distribuzione delle competenze migliora l'efficienza dei servizi resi alle comunità e, soprattutto, non si trasforma in una mera di-

smissione di funzioni da parte dello Stato. Nella medesima direzione va infatti anche quanto prevede l'art. 3 che consente allo Stato e alla Regione di disporre delle verifiche su aspetti specifici o su settori di attività oggetto dell'Intesa.

Per quanto riguarda il versante delle materie, gli Accordi preliminari si concentrano su 5 materie (politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rapporti internazionali e con l'Unione europea) che vengono ritagliate attribuendo alle regioni specifiche funzioni puntualmente individuate negli allegati. Si tratta di materie su cui la presenza regionale è già forte e che vengono completate con attribuzioni funzionali sinora irragionevolmente rimaste nella competenza statale.

Nella materia politiche del lavoro viene attribuita alla regione la competenza per regolare e integrare le prestazioni di politica attiva in ragione di quelle di politica passiva erogate dallo Stato, in modo soprattutto da poter armonizzarne la durata. Viene inoltre attribuita alla regione la competenza legislativa per l'introduzione e la disciplina di misure complementari di controllo.

Con riguardo all'istruzione le novità principali attengono alla possibilità che le regioni determinino un Piano pluriennale per la programmazione dell'offerta di istruzione regionale definendo la dotazione dell'organico e l'attribuzione alle autonomie scolastiche. Lo Stato continua ad ogni modo a definire l'assetto ordinamentale statale dei percorsi di istruzione. La regione acquista anche una competenza legislativa a disciplinare un Sistema integrato di istruzione e formazione professionale e sulla organizzazione delle fondazioni Its. Sul fronte dell'istruzione universitaria, invece, si consente alla regione di programmare, d'intesa con le università, l'attivazione di un'offerta integrativa di percorsi universitari per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio. In modo differenziato per le singole regioni, infine, si prevede la possibilità di costituire vari fondi legati ai bisogni dell'istruzione.

La materia tutela della salute vede un incremento dell'autonomia regionale intesa come possibilità di rimuovere i vincoli di spesa previsti da normative statali soprattutto sulle politiche di gestione del personale e come determinazione del numero di posti per i corsi di formazione per i medici di medicina generale e per le scuole di specializzazione. Alla regione viene inoltre attribuita una maggiore autonomia nell'e-

spletamento delle funzioni attinenti al sistema tariffario, di rimborso, di remunerazione e di compartecipazione.

La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è sicuramente la materia a carattere più chiaramente amministrativo. L'allegato che la riguarda, infatti, si compone di tabelle che elencano le singole funzioni amministrative che dallo Stato passano alle regioni. Si tratta, però, anche della materia in cui si introducono rilevanti novità in materia di governance territoriale. Dal momento che il trasferimento di competenze amministrative richiede anche di tenere presente le attribuzioni di comuni e province, l'accordo stabilisce alcuni poteri regionali di coordinamento nei confronti degli enti locali.

L'addendum sui rapporti internazionali e con l'Unione europea è la parte degli Accordi su cui si realizzano le principali differenze tra regioni. Oltre ad assicurare una maggiore partecipazione regionale alla fase di formazione degli atti dell'Unione europea, gli accordi declinano specificità dei singoli territori cercando di assicurare un maggiore sostegno statale ai problemi regionali. Così, per Lombardia e Veneto assumono particolare rilevanza le relazioni con i Paesi confinanti, mentre per l'Emilia-Romagna è centrale lo sviluppo del suo ruolo di regione capofila della regione Adriatico-Ionica (Eusair).

5. La ripresa dei negoziati nella nuova legislatura regionale e nazionale

Gli Accordi preliminari del 28 febbraio 2018 sono stati conclusi da un governo nazionale, il governo Gentiloni, alla fine del proprio mandato. La medesima situazione ha caratterizzato la Lombardia: la presidenza Maroni, ormai in scadenza, era destinata a essere sostituita dalla presidenza Fontana a seguito delle elezioni del 4 marzo 2018.

L'intero contenuto degli Accordi, di conseguenza, nasceva con l'intento di fissare i primi punti facilmente negoziabili ma avrebbe dovuto essere rinnovato, anche dal punto di vista della volontà politica, dai nuovi organi regionali e nazionali.

La difficile formazione del governo Conte ha protratto lo stallo dei negoziati a livello nazionale, mentre a livello regionale il nuovo Consiglio regionale e la nuova giunta hanno immediatamente puntato

sull'ottenimento di nuove condizioni di autonomia come uno dei tratti caratteristici della XI legislatura.

Il programma di governo sottoposto dal presidente Fontana al nuovo Consiglio regionale il 10 aprile 2018 e il Prs della XI legislatura hanno individuato l'applicazione del regionalismo differenziato a Regione Lombardia come il principale obiettivo istituzionale della regione.

Da un punto di vista organizzativo, questo obiettivo è stato tradotto creando uno specifico assessorato all'autonomia e alla cultura, affidato a Stefano Bruno Galli, incaricato di seguire lo sviluppo dei negoziati con il governo, la fase parlamentare di approvazione dell'Intesa e l'applicazione concreta alla regione delle nuove condizioni di autonomia.

Anche il Consiglio regionale ha articolato la propria organizzazione in ragione della possibile attivazione del regionalismo differenziato. È stata infatti istituita una Commissione Speciale Autonomia e Rioridino Autonomia Locale incaricata di studiare e approfondire tutti gli aspetti istituzionali connessi alla possibile differenziazione di Regione Lombardia e alla relazione tra regione ed enti locali.

Per la ripresa a livello nazionale dei negoziati, la linea politica della nuova legislatura è stata dettata dall'Ordine del giorno n. 0001, votato all'unanimità dal Consiglio regionale il 15 maggio 2018.

Con questo documento il Consiglio regionale ha impegnato il presidente di Regione Lombardia e l'assessore all'Autonomia e cultura a promuovere tutte le azioni conseguenti all'Accordo preliminare del 28 febbraio 2018, considerato punto di partenza per la riapertura di trattative.

Il Consiglio regionale ha però anche chiaramente stabilito che i negoziati avrebbero dovuto essere estesi a tutte e 23 le materie previste dalla Costituzione, secondo lo spirito che aveva inizialmente ispirato la risoluzione del Consiglio regionale del 7 novembre 2017.

L'Ordine del giorno ha poi ribadito la necessità di definire nell'Intesa con il governo una chiara relazione tra competenze e funzioni trasferite e relative risorse, in particolare, predisponendo degli strumenti giuridici che pongano l'accordo devolutivo al riparo da successive leggi statali, in particolare di bilancio, che possano alterare di fatto gli equilibri raggiunti in fase negoziale.

Anche sul fronte della cooperazione con gli enti locali la nuova legislatura è iniziata nel segno della piena condivisione degli obiettivi

di differenziazione. Il 29 maggio 2018 Regione Lombardia, Anci Lombardia e Upl hanno sottoscritto un protocollo che sancisce la piena convergenza di intenti tra regione, comuni e province per una forte autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria.

Con questo preciso mandato il presidente della regione ha ripreso le trattative con il ministro degli Affari regionali e delle autonomie del governo Conte. Il nuovo ministro ha mostrato apertura per un allargamento della trattativa con Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto e ha accolto positivamente le prime manifestazioni di interesse di altre regioni ordinarie all'applicazione del regionalismo differenziato (Campania, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria) (Servizio Studi del Senato della Repubblica, 2018).

Regione Lombardia ha sinora approfondito internamente i vari aspetti delle materie implicate sino a elaborare dei dossier specifici che costituiscono la base di negoziazione con il governo.

In riferimento alle cinque materie già oggetto degli accordi preliminari, l'attuale richiesta regionale è volta a ottenere ulteriori significativi margini di autonomia.

La materia maggiormente rilevante è sicuramente l'istruzione, caratterizzata da un notevole carico amministrativo e di organizzazione e, di conseguenza, potenzialmente idonea a comportare anche un trasferimento ingente di risorse (Filippetti, 2016). Rispetto all'Accordo preliminare la regione chiede un ruolo preminente nell'intero ambito della istruzione e formazione professionale, in cui la regione intende disciplinare un unitario sistema di istruzione e formazione professionale senza il canale quinquennale di istruzione professionale previsto dal d.p.r. 87/2010. La regione aspira poi a un ruolo di programmazione della rete scolastica regionale volta alla definizione del fabbisogno della dotazione organica e sua distribuzione tra le diverse istituzioni scolastiche, nonché al trasferimento alla regione delle funzioni esercitate dall'Ufficio scolastico regionale e delle conseguenti risorse umane, finanziarie e strumentali.

Completano il quadro la possibilità di disciplinare il riconoscimento della parità scolastica e alcuni profili del diritto allo studio, quali la gestione diretta del Fondo integrativo per la concessione delle borse di studio istituito con d.lgs. 68/2012 e la possibilità di costituire un fondo pluriennale per il diritto allo studio scolastico.

In materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea e commercio con l'estero la regione intende acquisire maggiore auto-

nomia nello sperimentare politiche di promozione e realizzazione dell'internazionalizzazione della regione soprattutto negli ambiti della ricerca, innovazione e istruzione, anche al fine di attrarre investimenti che ormai superano la logica della competizione tra Stati a favore di quella tra territori e città.

La materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema vede la regione aspirare a funzioni amministrative e regolamentari in materia di prevenzione, ripristino e risarcimento del danno ambientale e sulle bonifiche di siti di interesse nazionale. Le richieste di poteri normativi riguardano invece i procedimenti di valutazione di impatto ambientale, di provvedimento autorizzatorio unico (Paur) e di coordinamento e allocazione di funzioni amministrative non attribuite dalla normativa statale a organi o enti di livello statale. Da un punto di vista tributario, si richiede la possibilità di disciplinare con legge regionale un tributo speciale per il deposito in discarica e in impianti di incenerimento senza recupero energetico dei rifiuti solidi.

La tutela della salute, tradizionale vocazione regionale, viene considerata come l'ambito in cui ottenere una piena autonomia nella definizione dell'assetto istituzionale del sistema sociosanitario regionale, il che vuol dire piena definizione di un quadro di risorse autonome di finanziamento del sistema sociosanitario regionale e piena autonomia nel determinare ed effettuare gli investimenti sul patrimonio edilizio e tecnologico.

Sul fronte delle materie non incluse nell'Accordo del 28 febbraio, invece, sono diversi gli ambiti in cui le richieste regionali appaiono essere mature e dettagliate.

Per quanto riguarda la materia governo del territorio la regione aspira a un'autonomia normativa e amministrativa nel coordinamento del volontariato di protezione civile, nella pianificazione della protezione civile comunale e nella formazione degli operatori di protezione civile. Si intende poi acquisire una competenza diretta in ordine alla legislazione, pianificazione e gestione in materia di tutela dei beni paesaggistici e sui profili sostanziali, procedurali ed economici degli interventi edilizi e per azioni finalizzate a processi di rigenerazione urbana. Si chiede anche la regionalizzazione delle risorse per l'attivazione di programmi di difesa del suolo e di mitigazione dei rischi idrogeologici e il riconoscimento al presidente della regione del potere di ordinanza per eventi calamitosi di livello regionale.

In materia di grandi reti di trasporto e navigazione si chiede l'attribuzione alla regione della potestà concessoria della rete fondamentale e complementare delle ferrovie e il trasferimento al demanio regionale delle strade attualmente classificate come appartenenti alla rete stradale nazionale. Per le autostrade si chiede il conferimento a Regione Lombardia delle funzioni di soggetto regolatore e concedente delle tratte autostradali insistenti sul territorio lombardo.

I porti e aeroporti civili implicano la richiesta di una piena competenza regionale sull'approvazione delle infrastrutture strategiche ricadenti esclusivamente sul territorio lombardo e l'attribuzione della governance degli aeroporti lombardi.

Sulla ricerca scientifica e tecnologica la regione chiede la regionalizzazione del Fondo per il finanziamento ordinario delle università e l'ampliamento dell'autonomia regionale nell'incentivazione alla ricerca e all'innovazione e nel trasferimento di competenze al sistema produttivo, con la possibilità di sperimentare a livello regionale la figura del ricercatore del settore privato.

In materia di welfare si vuole accrescere le connessioni tra assistenza sociale e tutela della salute attraverso la possibilità di definire autonomamente l'assetto istituzionale del sistema sociosanitario regionale e dei conseguenti profili organizzativi e di formazione delle professioni sociosanitarie.

Complessivamente, si tratta di un quadro di richieste volte ad accrescere significativamente il ruolo della regione negli ambiti fortemente collegati con il territorio di riferimento e in quelle parti dello Stato sociale in cui lo Stato ha progressivamente ridotto il suo ruolo a favore di regioni ed enti locali. Si tratta, quindi, di un completamento delle trasformazioni istituzionali avviate alla fine degli anni Novanta attraverso l'introduzione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e cooperazione, con il vantaggio di poter sperimentare politiche autonome solo per le regioni che presentano maggiori capacità di gestione e un più robusto quadro economico-finanziario.

Il disegno complessivo che sta dietro la richiesta lombarda, infatti, si coglie soprattutto se si considera come le materie richieste compongano i diversi versanti di un unitario obiettivo di sviluppo economico e produttivo che già la comunità regionale è in grado di produrre ma che può essere portato a compimento soltanto se sostenuto da politiche pubbliche efficienti e competitive (Quadrio Curzio, 2002).

Al di là dei singoli aspetti implicati, è il metodo che Regione Lombardia ha cercato di dettare nella sua richiesta di differenziazione a dare la misura di come l'applicazione dell'art. 116.3 Cost. sia forse la migliore occasione che l'ordinamento italiano ha per innescare una nuova crescita economica favorita dalle politiche pubbliche.

Non è possibile sapere se questo procedimento di differenziazione arriverà a compimento e che tipo di ampiezza potrà avere. Nelle sue ultime dichiarazioni il ministro Stefani ha affermato di voler definire il contenuto delle intese entro il 2018 per poi avviare agli inizi del 2019 l'iter parlamentare della legge rinforzata, ma manca ancora un quadro chiaro del grado di accoglimento che le richieste regionali potranno avere.

6. Spunti per il negoziato e per l'attuazione dell'intesa: la centralità del coordinamento della finanza pubblica e delle risorse finanziarie

La richiesta di differenziazione di Regione Lombardia rende evidente come il regionalismo differenziato possa essere oggi uno strumento istituzionale di ripensamento del ruolo delle politiche pubbliche in relazione alla società: aumentare la capacità delle regioni virtuose di assumere e portare a compimento integrali politiche pubbliche di sviluppo economico e produttivo può consentire di innalzare il livello di efficienza dell'intero territorio nazionale (Zanardi, 2017; Unioncamere Veneto, 2016).

Per raggiungere quest'obiettivo, è necessario partire da quei settori su cui già le regioni detengono un ruolo di primo piano (sanità, welfare ecc.) e da quegli ambiti economici che rispondono maggiormente a stimoli realizzati in prossimità con il territorio (infrastrutture, ambiente, governo del territorio).

Occorre però anche intendere le nuove competenze come la declinazione di nuove regole di ripartizione finanziaria orientate a ricondurre le politiche regionali a una responsabilità che la regione assume nei confronti della propria comunità di riferimento e degli attori istituzionali, sociali ed economici del territorio (Éupolis, 2017).

La campagna referendaria che ha preceduto la consultazione del 22 ottobre 2017 ha fortemente insistito sull'attuazione del regionalismo

differenziato come principale occasione per trattenere sul territorio maggiori entrate tributarie e ridurre il residuo fiscale.

Sinora per le regioni a statuto ordinario lo Stato ha deciso unilateralmente la politica sulle basi imponibili e la quantità delle risorse da destinare alle regioni. Attuare il regionalismo differenziato dovrebbe quindi voler dire, innanzitutto, aumentare i poteri normativi delle regioni sul lato delle entrate, vale a dire consentire alle regioni differenziate di stabilire e applicare tributi propri, di esercitare poteri di variazione delle compartecipazioni statali e di istituire nuovi tributi speciali connessi alle materie da trasferire (ad es., tributi ambientali).

Sul fronte della quantificazione delle risorse, occorre certamente superare il criterio della spesa storica a favore della definizione di medie pro capite nazionali che traducano in quantità finanziarie livelli di servizio su cui le singole regioni possano produrre margini di efficienza.

Ne consegue che il modello di forte derivazione statale che ha caratterizzato sinora l'attribuzione delle risorse alle regioni ordinarie debba essere abbandonato a favore di una chiara quantificazione da porre al riparo, anche dal punto di vista formale, da successivi interventi statali di riduzione delle risorse operati con le leggi di Bilancio.

È chiaro, quindi, che le risorse debbano essere attribuite attraverso la precisa individuazione di cespiti tributari da assegnare alle regioni, a cui devono essere riconosciuti anche i conseguenti poteri di variazione normativa, secondo quell'idea di autonomia tributaria che è presente in Costituzione sin dalla riforma del 2001 ma che non è mai stata concretamente attuata.

A determinare i tratti essenziali del nuovo quadro di risorse dovrà essere già l'Intesa con il governo, dal momento che soltanto in questo modo sarà possibile trasfondere le nuove regole finanziarie in una legge rinforzata non aggredibile dalle successive leggi di Bilancio.

Alcuni spunti, anche di carattere metodologico, possono derivare dall'esperienza delle regioni speciali, dove le commissioni paritetiche sono uno strumento di attuazione generalizzato che consente alle regioni di porsi su un piano paritario con lo Stato per tutte le questioni che attengono all'adattamento e all'evoluzione dello statuto speciale.

Un ulteriore profilo di garanzia potrebbe essere anche la previsione di specifiche norme di attuazione dell'Intesa che debbano essere

approvate dalla commissione paritetica e che pongono l'accordo di devoluzione al riparo da modifiche unilaterali volute dallo Stato.

Bibliografia

- Carli M. (2018), *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Giappichelli, Torino.
- Cortese F. (2017), *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in «Le Regioni», 4, pp. 689-709.
- Dainotti L., Violini L. (2017), *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in «Le Regioni», 4, pp. 705-720.
- Éupolis Lombardia (2016), *Prospettive del regionalismo italiano alla luce della riforma costituzionale*, Policy paper per il Consiglio regionale della Lombardia.
- Éupolis Lombardia (2017), *Regionalismo differenziato e risorse finanziarie*, Policy paper per il Consiglio regionale della Lombardia.
- Filippetti A. (2017), *A conti fatti con l'autonomia: il peso della scuola*, in «lavoce.info», 24 ottobre.
- Irer (2008), *Regionalismo differenziato della Regione Lombardia. Indagine su ulteriori "forme e condizioni particolari di autonomia*, Milano.
- Mezzanotte M. (2014), *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in «Forum di Quaderni costituzionali».
- Piccirilli G. (2018), *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, comma terzo, Cost.*, in «Diritti regionali», 2.
- Toniatti R. (2017), *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in «Le Regioni», 4, pp. 635-660.
- Quadrio Curzio A. (2002), *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Europa e per l'Italia*, Vita e Pensiero, Milano.
- Servizio studi del Senato della Repubblica (2018), *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, luglio.
- Servizio studi del Senato della Repubblica (2017), *Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto*, novembre.
- Unioncamere Veneto (2016), *I possibili vantaggi di un governo con autonomie regionali differenziate*, 7 luglio.
- Zanardi A. (2017), *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in «Astrid Rassegna», 11.

Autonomia scolastica e regionalismo differenziato. Un confronto tra i rendimenti del sistema scolastico in alcune autonomie speciali e regioni a statuto ordinario

*Santino Piazza*¹

1. Introduzione

Nel febbraio del 2018 le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna hanno sottoscritto un accordo preliminare con il governo per l'attuazione di condizioni speciali di autonomia. Tra le materie per cui si richiede una competenza differenziata vi è l'istruzione, che non è solo la più rilevante tra quelle per cui la trattativa è stata avviata ma costituisce una delle funzioni di spesa su cui in Italia, come a livello internazionale, le attese a favore di un decentramento più spinto sono ormai da tempo al centro dell'attenzione (Bordignon e Fontana, 2010; World Bank, 2004). Nel caso italiano le richieste delle tre regioni in questione si basano essenzialmente sul richiamo alla maggiore efficienza dell'apparato amministrativo decentrato nei loro territori, provata dalle precedenti esperienze, in particolare in materia sanitaria. A fronte di una richiesta così «inusuale», almeno se confrontata con le motivazioni basate su fattori culturali e geopolitici, a sostegno di una differenziazione sul lato della spesa e dell'entrata più intensa in alcuni territori, ci si potrebbe chiedere se esistono esempi nel nostro Paese a cui far riferimento per evidenziare se, e in che misura, il trasferimento (quasi) integrale di competenze in materia di istruzione, fatte salve le prerogative dello Stato in materia, è in grado di garantire differenze significative nei rendimenti del servizio educativo.

Il confronto presentato in questo lavoro, di tipo esplorativo-descrittivo, è limitato a quelle che sono le tre realtà territoriali nel nostro Paese in cui si è realizzato un marcato decentramento della spesa e del

1. Ires Piemonte. Si ringrazia Luisa Donato (Ires Piemonte) per la fornitura dei dati Pisa e il prezioso supporto metodologico, e Alberto Stanchi (Ires Piemonte) per la fornitura dei dati Ffo. Tutti gli errori e le omissioni restano naturalmente a carico dello scrivente.

suo finanziamento, ovvero le province autonome di Trento e Bolzano (TN e BZ nel seguito) e, anche se in misura diversa, la Regione Valle d'Aosta (VdA nel seguito), rispetto ai territori che hanno avanzato una proposta concreta di differenziazione nell'erogazione del servizio istruzione, ovvero il Veneto la Lombardia e l'Emilia Romagna.

La prima parte è dedicata a una sintesi delle richieste di autonomia differenziata da parte delle tre regioni a statuto ordinario, la seconda a un breve esame della differenziazione delle competenze per la funzione educativa nelle regioni a statuto speciale, la terza a una descrizione delle principali grandezze in gioco in materia di spesa per istruzione nei diversi territori e per livello di governo. La quarta è dedicata a una sintesi dei principali risultati della rilevazione Ocse-Pisa sulle performance degli studenti nelle regioni a statuto speciale e nelle regioni a statuto ordinario che hanno firmato le intese con il governo nella XVII legislatura. Seguono le conclusioni.

2. Il percorso verso la richiesta di autonomia differenziata: Lombardia, Veneto, Emilia

Nel febbraio del 2018 le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna hanno sottoscritto un accordo preliminare con il governo per l'attuazione di condizioni speciali di autonomia. Le premesse normative per questo accordo, che nel caso della Lombardia e del Veneto è stato preceduto da un referendum consultivo, si trovano nell'articolo 116 della Costituzione, che al terzo comma prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario. Tale processo viene chiamato anche «regionalismo differenziato» o «regionalismo asimmetrico», in quanto consente ad alcune regioni di dotarsi di poteri diversi dalle altre e si applica tenendo ferme le particolari forme di autonomia di cui godono le regioni a statuto speciale (art. 116, primo comma). I contenuti degli accordi prevedono esplicitamente alcuni ambiti² oggetto della dif-

2. Come si è potuto leggere sui giornali e nei resoconti stenografici delle commissioni competenti, le richieste di Lombardia e Veneto erano molto più ambiziose, coinvolgendo tutte e 23 le materie concorrenti (Lombardia) e pretendendo uno status differenziato simile a quello delle regioni e province autonome (Veneto).

ferenziazione, ovvero le politiche del lavoro, l'istruzione, la salute, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e i rapporti internazionali e con l'Unione europea. Le intese prevedono (si veda anche il contributo di Carpegna Brivio in questo volume), insieme alla delega sulle funzioni, un meccanismo di finanziamento a valere sul gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale. Tale meccanismo dovrebbe basarsi su compartecipazioni o aliquote riservate alle regioni. Il riferimento per il trasferimento di risorse è, sul lato della spesa, al fabbisogno standard individuato per le funzioni da trasferire ai territori che ne fanno richiesta (si veda Éupolis, 2018; e Grazzini et al. in questo volume).

3. Il decentramento della funzione istruzione nelle regioni autonome

A circa 40 anni dalle leggi costituzionali che sancivano la nascita delle autonomie speciali, ovvero alla fine degli anni Ottanta, in Cerea et al. (1989) si mostrava come tra le autonomie speciali la mappatura delle competenze relative all'istruzione fosse a macchia di leopardo, con differenziazioni interne anche significative e una prevalenza di responsabilità concorrenti o integrative. I casi di assunzione di funzioni, per specifici livelli di istruzione o categorie di intervento, in maniera esclusiva da parte delle amministrazioni nelle autonomie speciali erano, fino alla fine degli anni Ottanta, ristretti a casi specifici. A partire dalla fine degli anni Ottanta il decentramento di funzioni in materia di istruzione subisce una brusca accelerazione in alcune autonomie speciali, ovvero TN e BZ, e si perfeziona nella regione VdA. Rispetto al quadro individuato in Cerea et al. (1989), a partire dalla seconda metà degli anni Novanta si sono rafforzate le specifiche norme per l'autonomia scolastica valdostana, sintetizzate nella legge regionale 26 luglio 2000, n. 19 (Autonomia delle istituzioni scolastiche in VdA). Questa sistematizza il ruolo della regione rispetto all'autonomia, al dimensionamento e dotazione organica delle scuole, insieme ai riparti dei fondi per i singoli istituti suddivisi in ordinari, straordinari e perequativi. In VdA, a fronte dei trasferimenti regionali a favore di tutto il personale docente e non docente, in sostituzione dello Stato, non esiste, però, un vero e proprio contratto collettivo territoriale

che deroghi a quello nazionale, come invece si avrà nelle province di BZ e TN. In provincia di BZ il completo trasferimento al territorio delle funzioni svolte in precedenza dallo Stato in materia di istruzione (eccettuato il sistema universitario) si compie con il d.p.r. 10 febbraio 1983, n. 89, poi modificato dal decreto legislativo 24 luglio 1996, n. 434 («Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, concernente l'ordinamento scolastico in provincia di Bolzano»). Oltre alla delega del finanziamento, e all'attivazione dei contratti collettivi provinciali di lavoro che disciplinano il rapporto di lavoro nella scuola primaria e secondaria, in deroga alla contrattazione collettiva nazionale, viene rafforzata l'autonomia gestionale attraverso la provincializzazione delle sovrintendenze scolastiche. Per quel che riguarda TN, il trasferimento avviene leggermente più tardi, con decreto del presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 405 («Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Trento»). Anche per TN, il rapporto di lavoro viene normato da contratti collettivi provinciali, finanziati a valere sul bilancio della provincia. L'autonomia scolastica viene poi rafforzata attraverso strumenti specifici, governati dalla provincia medesima, in materia di organizzazione curricolare dei singoli istituti e percorsi formativi per il personale, rafforzamento dei legami con il sistema produttivo locale, sistema autonomo territoriale di valutazione degli istituti scolastici e un complesso sistema di controlli sull'operato dei medesimi che si affianca all'attività del ministero dell'Istruzione. Il sistema delle norme che accompagna il trasferimento delle responsabilità in materia di finanziamento dal livello statale a quello territoriale si compendia nella legge provinciale 7 agosto 2006, n. 5, ovvero il testo di riferimento sul Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino.

Nel caso di TN e BZ non si deve identificare lo status ottenuto dopo la Seconda guerra mondiale con una automatica delega di responsabilità nella materia di cui ci stiamo occupando. Per almeno vent'anni dopo l'approvazione degli statuti («Decreto del presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670»), nulla era stato compiuto in materia di delega della gestione del personale e delle strutture di riferimento sul territorio (Cerea et al., 1989). Ricordiamo in proposito che nei primi

anni '50 solo la Valle d'Aosta finanziava con risorse proprie tutto il personale scolastico (fu la prima a ottenere un'autonomia completa nel finanziamento dell'istruzione sul territorio). TN e BZ avevano competenze residuali confinate alla scuola materna e personale non docente e alla formazione professionale (inizialmente la potestà esclusiva a TN e BZ si rivolgeva al settore dei centri per l'impiego). C'è stata invece una forte spinta autonoma in queste province per prendere in carico la responsabilità in materia di istruzione, forzando una situazione che, invece, in altri territori, come ad esempio la Sicilia e la Sardegna, non ha subito il medesimo destino, lasciando praticamente intatta la responsabilità della gestione della materia istruzione ai ministeri centrali e ai loro uffici sul territorio. Si deve comunque tenere conto del fatto che queste due autonomie speciali giocano un ruolo di rilievo nel finanziamento, in particolare di parte corrente, del sistema educativo territoriale, come si vedrà nel seguito anche con un cenno alla quota di spesa erogata dagli enti locali³. In questo non sono dissimili dalla regione che più incisivamente ha preso in carico il ruolo di programmazione delle risorse sul territorio, ovvero il Friuli Venezia Giulia. Questa regione costituisce un caso intermedio tra TN e BZ e le regioni a statuto ordinario del Nord in quanto a livello di risorse erogate sul territorio. Nel territorio friulano, la responsabilità del governo centrale rispetto alla fornitura di risorse per il sistema educativo convive con un rilevante flusso di risorse provenienti dai bilanci autonomi della regione e degli enti locali. Rimandiamo a Cerea (2009, 2014) per una analisi dettagliata dello status quo del decentramento di spesa ed entrata nelle regioni a statuto speciale.

4. La spesa per istruzione nelle regioni italiane per livello di governo erogatore secondo i dati Cpt

Può essere utile una breve sintesi del quadro delle risorse pubbliche erogate nelle regioni italiane, al fine di verificare l'impatto delle differenze istituzionali sopra indicate sui flussi di risorse per il sistema dell'istruzione nei territori. Le principali grandezze relative

3. L'efficacia delle risorse erogate sul territorio da questi due enti a favore del personale scolastico è un tema che meriterebbe un approfondimento specifico.

alla spesa per istruzione, al lordo di quella universitaria, erogata dal centro e dalle amministrazioni locali nei territori nel periodo 2000-2015 sono derivate dai Conti pubblici territoriali (Cpt nel seguito)⁴. Nel 2000, in Italia la spesa totale erogata per l'istruzione era composta in media da una quota pari al 67% erogata dalle amministrazioni centrali e una quota del 33% a carico delle regioni e degli enti locali (tabella 1). Nel 2015 la quota statale sale al 72% circa e quella locale scende al 28% circa. Le regioni del Nord presentano tutte i valori più alti della quota attribuibile agli enti locali (attorno al 40% nel 2000 in media), per effetto della maggior capacità fiscale degli enti locali. Quella del Sud, invece, oscilla attorno al 20%, con l'eccezione di Abruzzo⁵ e Sicilia e Sardegna. Nel 2015 le province autonome di TN e BZ e la VdA presentano quote di spesa erogata dai ministeri centrali del tutto residuali (attorno allo 0,5-2%), con una quota in capo agli enti locali nei territori che rimane sopra il 95%. La caratteristica autonomia di questi territori implica una totale responsabilità di spesa in capo ai propri bilanci per stipendi e strutture per l'istruzione, compresa quella paritaria e privata non paritaria, all'interno dei loro confini amministrativi, come si è cercato di indicare nel paragrafo precedente. Il Friuli Venezia Giulia è una delle regioni autonome con una elevata quota di risorse erogate dalle amministrazioni locali (44% circa nel 2000 e 33% circa nel 2015).

4. Le spese Cpt per istruzione, consolidate per livello di governo, comprendono: l'amministrazione, il funzionamento e la gestione delle scuole e delle università pubbliche (a esclusione della spesa da queste ultime esplicitamente destinata alla ricerca scientifica), le spese per l'edilizia scolastica e universitaria e i servizi ausiliari dell'istruzione (trasporto, fornitura di vitto e alloggio, servizio doposcuola, assistenza sanitaria e dentistica); la spesa per i provveditori agli studi e le spese per il sostegno al diritto allo studio (buoni libro, contributi per i trasporti scolastici, mense, convitti) dei vari enti locali, gli interventi per la promozione di iniziative di cooperazione educativa e scientifica, per l'attuazione di scambi, di ricerche, di viaggi didattici, di studi e di gemellaggi di scuole.

5. I dati per tutte le regioni italiane non inserite nelle tabelle 1 e 3 sono disponibili presso l'autore.

Tabella 1. Composizione spesa consolidata per istruzione per livello di governo e regione. Valori in percentuale rispetto al totale della spesa per istruzione erogata in una selezione di regioni italiane. Al lordo della spesa per università

	2000		2008		2015	
	<i>Amm. centrali</i>	<i>Amm. regionali e locali</i>	<i>Amm. centrali</i>	<i>Amm. regionali e locali</i>	<i>Amm. centrali</i>	<i>Amm. regionali e locali</i>
Piemonte	66,2	33,8	71,5	28,5	72,5	27,5
Valle d'Aosta	10,6	89,4	1,2	98,8	2,1	97,9
Lombardia	63,6	36,4	69,1	30,9	69,0	31,0
Veneto	69,7	30,3	73,9	26,1	76,6	23,4
Friuli Venezia Giulia	56,3	43,7	65,0	35,0	67,2	32,8
Emilia Romagna	53,0	47,0	62,7	37,3	64,1	35,9
Sicilia	71,4	28,6	76,7	23,3	80,0	20,0
Sardegna	70,3	29,7	76,2	23,8	73,8	26,2
Provincia Autonoma di Trento	1,6	98,4	0,6	99,4	0,5	99,5
Provincia Autonoma di Bolzano	0,9	99,1	0,4	99,6	0,4	99,6
Totale Italia	66,7	33,3	70,6	29,4	71,6	28,4
Totale Rss	58,0	42,0	61,7	38,3	60,6	39,4
Totale Rso	68,6	31,4	72,6	27,4	74,0	26,0

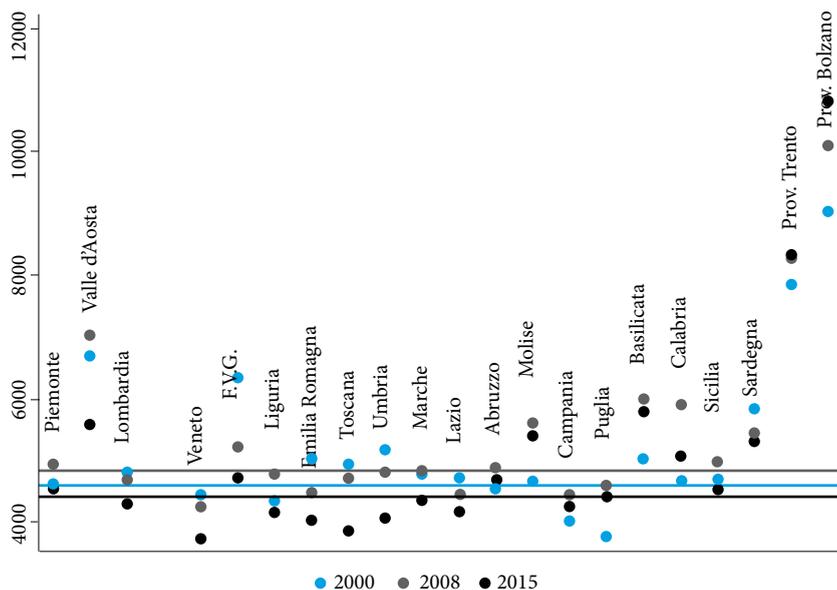
Fonte: elaborazioni su dati Cpt. Rss regioni a statuto speciale. Rso regioni a statuto ordinario

4.1 La spesa per studente nei territori

I valori di riferimento per confrontare le risorse disponibili, in aggregato e secondo il livello di governo erogatore, per il sistema scolastico nei diversi territori richiedono un criterio di normalizzazione. Nel nostro caso useremo la spesa per studente, ricostruita elaborando i dati Cpt. Utilizzeremo una fonte di dati diversa da Cpt per nettizzare la spesa erogata nei territori dal ministero dell'Università e Ricerca scientifica a favore delle università, ovvero i dati del Fondo di finanziamento

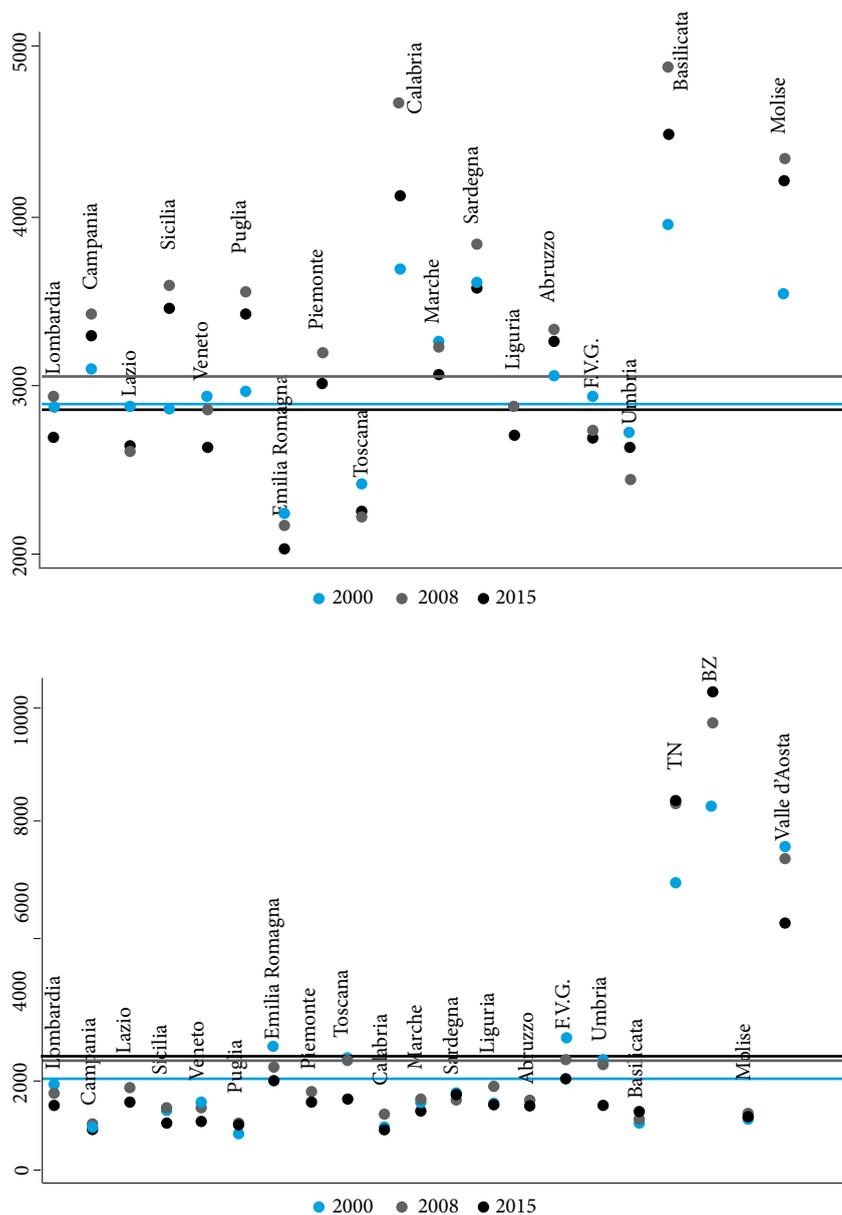
ordinario (Ffo) ripartiti per territorio a partire dal 2000. Nel seguito non si farà più riferimento alla spesa al lordo della spesa universitaria, e ci concentreremo esclusivamente sulla spesa al netto di quest'ultima. I caveat legati all'utilizzo della spesa totale consolidata per studente sono quelli ben descritti in Bordignon e Fontana (2010) e Fontana e Peragine (2011), a cui rimandiamo. Ricordiamo, in particolare, il fatto che, non disponendo del dettaglio della spesa per livello di istruzione, è possibile che non si riesca a tenere conto in maniera adeguata dell'effetto di una maggiore domanda per determinate tipologie di scuole (tipicamente, per il livello secondario di secondo grado) e quindi della maggiore spesa per studente. I confronti territoriali sono quindi da considerarsi un indicatore approssimato dell'allocazione effettiva di risorse tra territori. In figura 1 si presenta il confronto regionale della spesa complessiva (senza distinzione per livello di governo erogatore) per studente, in tre differenti anni (a valori correnti). La spesa totale per studente a livello nazionale era pari a circa 4.600 euro nel 2000,

Figura 1. Spesa totale per istruzione erogata nelle regioni per studente. Valori correnti.



Fonte: elaborazioni su dati Cpt. Linea azzurra spesa media Italia 2000, grigia anno 2008, nera anno 2015

Figura 2. Spesa per studente erogata dalle amm. centrali (in alto) e locali (in basso). Al netto della spesa universitaria. Valori correnti



Fonte: elaborazioni su dati Cpt. Linea azzurra spesa media Italia 2000, grigia anno 2008, nera anno 2015

4.800 euro circa nel 2008 e 4.400 circa nel 2015. Nel 2000 VdA supera il valore medio di circa 2.100 euro, TN di 3.200 euro e 4.400 euro la provincia di BZ. Solo VdA riduce il suo distacco dalla media nazionale nel 2015 (+1.160 euro rispetto alla media nazionale), mentre il distacco di BZ dall'aggregato medio cresce in maniera rilevante. TN presenta un valore medio per studente nel 2015 che si distacca dalla media nazionale in maniera non troppo dissimile dal 2008. Il Friuli si distacca solo nel 2000 dalla media nazionale per più di 1.700 euro per studente, per poi ridurre il distacco a un importo tra i 300 e i 400 euro, molto inferiore a quanto indicato a TN e BZ.

Le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna solo nel 2000 presentano una spesa media totale superiore a quella nazionale. Negli anni successivi la loro spesa per studente è significativamente inferiore a quella media nazionale. Nel 2000 la spesa media erogata dalle amministrazioni centrali (figura 2 in alto) in Italia è pari a 2.900 euro per studente, nel 2015 è praticamente ferma allo stesso valore (con una perdita rilevante in termini reali). Nel periodo 2000-2015 in tutte le regioni si registra un calo della spesa per studente erogata dalle amministrazioni centrali. Nelle regioni a statuto ordinario del Nord (Lombardia e Veneto), le risorse per studente a disposizione nei territori sono allineate alla media nazionale, ma in calo rispetto a questa dal 2008. L'Emilia Romagna presenta valori sempre al di sotto della media nazionale. Le regioni del Meridione hanno una spesa per studente erogata dalle amministrazioni centrali al di sopra della media nazionale. Solo Puglia e Campania presentano una spesa per studente maggiormente allineata alla media nazionale tra le regioni del meridione.

La spesa erogata dalle amministrazioni locali per studente (figura 2 in basso) è superiore alla media nelle regioni del Nord e in alcune del Centro, mentre nel Meridione è significativamente minore. In particolare, le regioni in cui la distanza è maggiore dalla media nazionale sono la Campania, la Puglia, la Calabria e le due piccole regioni Basilicata e Molise. La spesa per studente erogata dalle amministrazioni locali decresce in maniera significativa nel periodo 2000-2015 nelle regioni del Nord Italia. Nel 2000 la spesa erogata, in media, dalle amministrazioni locali in Lombardia, Veneto e Emilia Romagna è superiore del 20% rispetto alla spesa media nazionale. Il differenziale positivo in questi territori rispetto al valore medio

nazionale cala all'1% circa nel 2015. Per i territori TN, BZ e VdA si osserva una spesa sempre maggiore della media nazionale. Vengono erogate somme per studente che superano la media nazionale per valori che stanno nell'intorno dei 5.000-8.000 euro correnti. La disponibilità di risorse per il sistema educativo nei territori, almeno fino al livello secondario, sono di gran lunga superiori a tutte le tre regioni che hanno recentemente richiesto maggiore autonomia. Il peculiare sistema di autonomia tributaria nelle autonomie speciali consente di sfruttare tutti gli spazi derivanti dalla responsabilità decentrata in materia educativa, a differenza di quanto consentito alle regioni a statuto ordinario.

In Friuli Venezia Giulia, regione che può essere utilizzata come termine di riferimento intermedio all'interno del gruppo delle autonomie speciali, la spesa media per studente erogata dalle amministrazioni locali supera la media nazionale nel 2000 per un importo pari a circa 1.260 euro, scarto che si dimezza nel 2015.

5. Un confronto dei risultati Ocse-Pisa in una selezione di regioni a statuto speciale e ordinarie

5.1 *Breve sintesi della letteratura empirica sugli effetti del decentramento sui rendimenti dell'istruzione*

Dal punto di vista empirico, i risultati presentati in letteratura sui legami tra decentramento e performance educative non sono univoci. Nel caso di territori con una lunga tradizione di autonomia territoriale come in Svizzera si indica un incremento del rendimento degli studenti dove l'autonomia scolastica è maggiore (Barankay e Lockwood, 2007). In Svezia un maggior decentramento non avrebbe ridotto in maniera sensibile l'efficienza nell'erogazione delle risorse per il sistema scolastico (Ahlin e Mork, 2008) rispetto alla situazione in cui vigeva il governo centralizzato della spesa e del finanziamento. Nel confronto internazionale si mostra invece (Hanusheck et al., 2013) come a una maggior autonomia a livello scolastico corrispondano rendimenti migliori ma non a tutti i livelli di sviluppo dei territori, laddove Falch e Fischer (2012) mostrano, utilizzando un panel di test Ocse-Pisa in anni diversi, come la decentralizzazione della spesa aumenti la per-

formance degli studenti, senza che si debba tenere conto del livello di spesa pubblica per istruzione. In Galiani et al., (2008) l'autonomia degli enti locali nella gestione delle scuole in Argentina, dal punto di vista della spesa, incrementa i rendimenti nei territori più ricchi ma non in quelli meno avvantaggiati. Leer (2016) mostra invece come non si rilevino effetti significativi della decentralizzazione delle competenze in materia scolastica sulle performance educative utilizzando le politiche di ampia delega territoriale avviate in Indonesia.

In Italia, numerosi lavori empirici hanno cercato di valutare le determinanti dei differenziali territoriali nei rendimenti scolastici (si vedano ad esempio Agasisti e Vittadini, 2012, Braga e Checchi, 2010, Quintano et al., 2010). Sono stati approfonditi gli effetti dell'inefficiente distribuzione degli insegnanti nelle strutture scolastiche e dei divari di spesa (efficienza allocativa), o altre componenti di tipo organizzativo (si vedano in proposito Bordignon e Fontana, 2010, Fontana e Peragine, 2011, e Quaderno bianco, 2007). I lavori sulle differenti dimensioni dei divari territoriali in materia scolastica non sfruttano esplicitamente la differenza istituzionale tra le autonomie speciali e le regioni a statuto ordinario in Italia. Un'eccezione in Turati et al. (2017), dove si confrontano i rendimenti dell'istruzione a livello di scuola nelle regioni spagnole e italiane utilizzando i risultati dell'indagine Ocse-Pisa, 2003, e si indica un effetto positivo sulla performance scolastica del decentramento territoriale sia dal lato del finanziamento sia da quello della spesa pubblica.

5.2 Sintesi dei risultati Ocse-Pisa in matematica e lettura

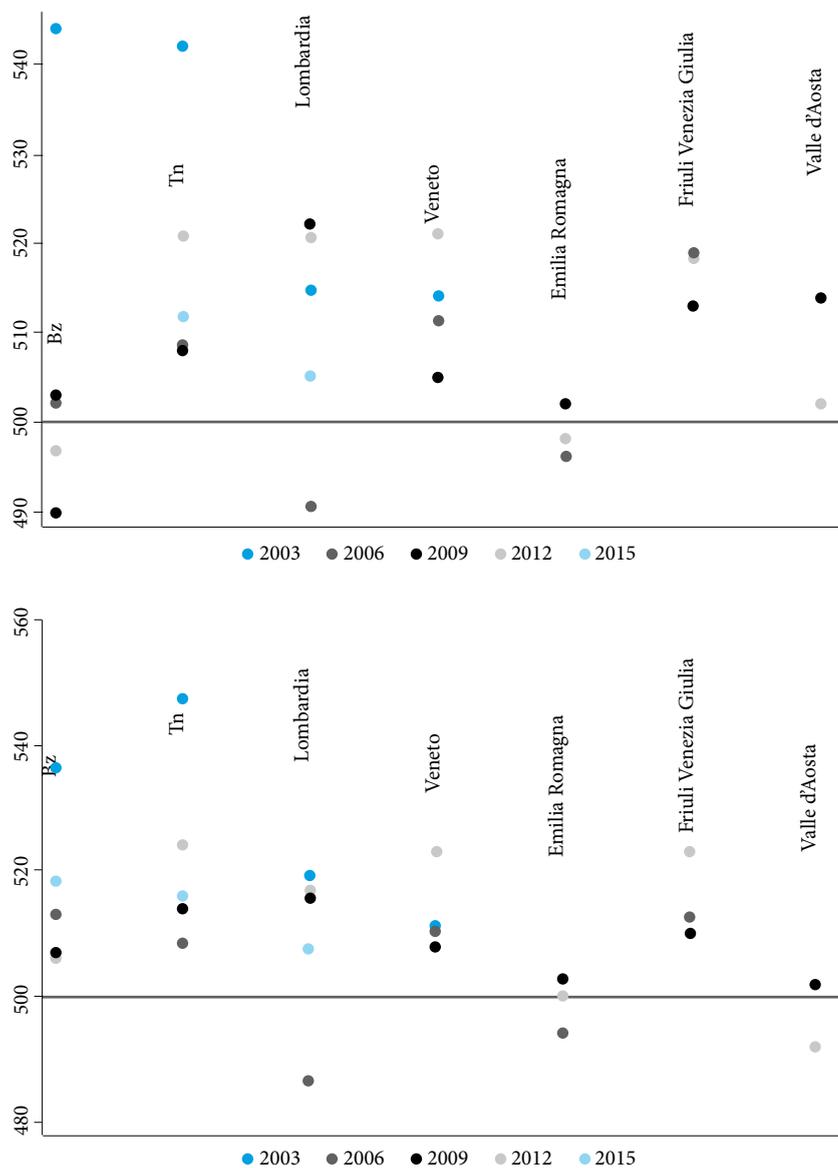
Il confronto tra le autonomie speciali a differenziazione più marcata (TN BZ e VdA) e le regioni a statuto ordinario che hanno richiesto maggiori competenze nel nostro Paese in tema di istruzione può essere effettuato sulla base degli outcome in termini di apprendimento degli studenti rilevati dall'indagine Ocse-Pisa che, oltre a dare una valutazione della performance dei sistemi educativi nei territori, consente anche confronti a livello interregionale. Le indagini Ocse-Pisa (Program for International Student Assessment) derivano da un ciclo di rilevazioni promosse dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse) per valutare le effettive competenze della popolazione quindicenne scolarizzata in una prospettiva comparata a

livello internazionale. Il programma, con periodicità triennale, mira ad accertare il livello di competenza (Literacy) dei quindicenni scolarizzati negli ambiti della lettura, della matematica, delle scienze e del problem solving (si vedano i dettagli in Oecd, 2005). Attualmente sono disponibili i dati di cinque cicli dell'indagine, dal 2003 al 2015. Utilizzeremo i risultati dell'indagine Ocse-Pisa in quanto sono attualmente le uniche valutazioni del sistema educativo con un buon livello di comparabilità regionale, in cui si cerca di misurare la capacità di applicare conoscenze e abilità da parte degli studenti di 15 anni, e la loro abilità nel riflettere sulle conoscenze apprese e comunicarle in modo efficace. Questo implica una nozione di competenza con uno spessore più ampio rispetto a quella tradizionale e, in qualche modo, vicino alla nozione ideale di outcome di un sistema educativo da affiancare alla verifica dei livelli essenziali delle prestazioni in istruzione. Il primo anno a disposizione, il 2003, offre i risultati solo per 6 regioni, 4 a statuto ordinario (Piemonte, Lombardia Veneto e Toscana) e le due autonomie di TN e BZ (territori sovracampionati Pisa). Dal 2006 le regioni sono 13, fino al 2009-2012. Con Pisa 2009 e Pisa 2012 il campione Pisa italiano prevedeva l'indagine su tutte le regioni italiane finanziata e gestita direttamente da Miur e Invalsi. Dal 2015 si è interrotta l'indagine nei territori regionali, e solo le province di TN e BZ, la Campania e la Lombardia hanno garantito un sovracampionamento regionale finanziato a livello territoriale (regione e/o Ufficio scolastico regionale). Il confronto tra gli anni impone alcuni caveat legati al piano di campionamento (il numero degli studenti che partecipano all'indagine raddoppia tra il 2003 e il 2006), e alla diversa composizione interna relativa alle tipologie di scuole selezionate per l'indagine. Dal 2006 i risultati della rilevazione appaiono meno sensibili a questi elementi (Oecd, 2005). In figura 3 si indicano i risultati in termini di punteggi medi nei test in lettura (in alto) e matematica (in basso) nelle regioni coinvolte nell'indagine. Solo nel 2003 i risultati per TN e BZ sono superiori a tutte le regioni coinvolte nell'indagine (Lombardia e Veneto), e in maniera molto rilevante, sia in lettura che in matematica. Dal 2006 si osserva però un riordinamento delle graduatorie regionali. In lettura, il Veneto nel 2006 appare in posizione migliore rispetto alle autonomie speciali (figura 3 in alto), mentre in matematica il punteggio non si discosta troppo da quello di TN e BZ. Dal 2009 si osserva un rilevante incremento del punteggio in Lombardia in entrambe le

materie. Abbiamo inserito per confronto anche il risultato del Friuli Venezia Giulia, che occupa dal 2006 posizioni di eccellenza in lettura e in matematica. Il sistema educativo in questa regione a statuto speciale, ancorché marcato da significative competenze nella programmazione e da una maggiore disponibilità di risorse di provenienza locale a favore del sistema educativo, è ancora essenzialmente governato dal centro. Nel 2012, BZ è in posizione più bassa rispetto a tutti i territori a confronto, eccetto l'Emilia, in lettura (figura 3 in alto). In questa materia Veneto e Lombardia sono del tutto confrontabili con TN. Solo VdA non tiene il passo con le altre autonomie, mantenendo comunque una posizione in lettura vicina alla media Ocse. L'Emilia Romagna, tra le tre regioni a statuto ordinario, è quella che mantiene in tutte le annualità una posizione arretrata rispetto a Lombardia e Veneto considerando entrambe le materie. In matematica, nel 2012 il Veneto e il Trentino presentano risultati confrontabili, seguiti dalla Lombardia e BZ. Emilia e VdA indicano risultati inferiori nello stesso anno 2012. Nel 2015, l'ultimo anno per cui si dispone di dati a livello regionale, rimangono solo tre regioni con sovracampionamento per l'indagine Ocse-Pisa, e la Lombardia si posiziona al secondo posto in lettura.

Considerando solo i risultati in matematica nei diversi anni, i punteggi subiscono oscillazioni entro intervalli che comunque garantiscono ai territori TN e BZ posizioni più alte tra le regioni italiane, ma si assiste in alcuni anni alla prevalenza delle regioni Lombardia o Veneto in termini di punteggio medio ottenuto dagli studenti. Si nota come l'unica regione che, tra quelle indicate in figura 3, si posiziona spesso all'ultimo posto è l'Emilia Romagna. Rispetto alle due autonomie di TN e BZ, la VdA rimane arretrata nei punteggi medi, così come rispetto a Lombardia e Veneto. Infine, è opportuno considerare la performance non sempre brillante di BZ in lettura (nel test riservato all'italiano) rispetto ai territori con cui la confrontiamo, dove il punteggio medio dal 2006 al 2015 non è distinguibile dalla media Ocse, se non più basso, laddove in matematica i risultati sono frequentemente molto superiori alla stessa media negli anni in esame. Tenuto conto che questi risultati si riferiscono alle competenze in Literacy, il dato è da tenere in considerazione, stante lo sforzo rilevante espresso dal legislatore locale per mantenere una posizione di eccellenza nella performance del sistema di istruzione locale.

Figura 3. Punteggi Ocse-Pisa in Lettura (grafico in alto) e Matematica (grafico in basso), Anni 2003-2015



Fonte: elaborazioni su dati Pisa. La linea grigia indica il punteggio medio Ocse

5.3 Sintesi dei risultati Ocse-Pisa in scienze

Le informazioni sintetizzate in figura 3 per i test di matematica e lettura sono al più confronti descrittivi, utili a fornire indicazioni di massima sul posizionamento regionale all'interno delle indagini Ocse-Pisa nei diversi anni. Si tratta di vedere se la differenza nel punteggio tra una regione e un'altra sia anche statisticamente significativa.

Possiamo confrontare la performance delle autonomie speciali con quella delle regioni a statuto ordinario attraverso il ranking nel test Literacy di scienze, per verificare se le differenze nei punteggi medi abbiano significatività statistica. Le differenze di punteggio tra regioni e il benchmark (TN, BZ e VdA) vengono sottoposte a un test con la soglia critica costituita dal livello di significatività del 5%. Il test a due code (con soglie critiche pari a $\pm 1,96$) è costruito confrontando tali soglie con il risultato della formula: $T_{i,j} = \frac{S_j - S_i}{\sqrt{std_j^2 + std_i^2}}$ dove j e i sono

rispettivamente le regioni di confronto e il benchmark (TN, VdA e BZ), S il punteggio Pisa medio nelle regioni i,j e std è l'errore standard del punteggio rilevato nelle regioni i,j. I simboli rispettivamente di uguaglianza, la freccia puntata in alto e quella in basso in tabella 2 indicano rispettivamente le relazioni significative dal punto di vista statistico di indistinguibilità, superiorità e inferiorità del punteggio di una regione rispetto a uno dei tre benchmark. Il test scelto è quello relativo alla competenza in scienze, preferito per il confronto in ragione del minor effetto del bias associato al genere degli studenti. I risultati sono comunque coerenti con quelli ottenuti applicando i test di significatività delle differenze rispetto alla competenza in matematica e lettura. I risultati per il test di scienze certificano il possesso di specifiche conoscenze in ambito scientifico e di specifiche abilità tipiche della conoscenza scientifica, come pure la capacità di utilizzare in modo funzionale tali abilità per affrontare e risolvere problemi con cui abitualmente ci si trova di fronte in contesti di vita reale, quotidiana. Le scienze, in Pisa, sono state ambito di rilevazione principale per la prima volta nel 2006. Sono state rilevate in tutti i cicli dell'indagine, fino a essere nuovamente focus nel 2015. Anche nel caso del test di scienze le regioni benchmark, ovvero le province di TN e BZ, mantengono una posizione di tutto rispetto nel ranking dal 2003 al 2015 rispetto alla media Ocse. Il punteggio ottenuto da TN e BZ pone i territori tra

i best performer a livello europeo, tenuto conto che la differenza con il punteggio medio Ocse, per comodità posto a 500 nei diversi anni, oscilla sempre attorno ai 20-30 punti (tabella 2), ponendo queste realtà alla pari con i migliori sistemi di istruzione in Europa (Olanda, Svizzera, Danimarca e Finlandia, per fare alcuni esempi). Rispetto alla media italiana dei punteggi Ocse-Pisa, la distanza è, nel 2015, di circa 25 punti superiore a BZ e quasi di 40 a TN nel test di scienze. La differenza del loro punteggio medio rispetto alle peggiori regioni italiane, sempre in scienze (tabella 2), oscilla tra gli 80 e i 100 punti nei diversi anni per cui abbiamo dati con campionamento significativo a livello regionale. Come si vede in tabella 2, se si utilizza come benchmark BZ vi sono due regioni che si posizionano significativamente al di sotto ovvero la Lombardia e l'Emilia nel 2003. In tutti gli altri anni il livello dei punteggi medi raggiunti da Lombardia, Veneto ed Emilia o è del tutto equivalente o superiore (anno 2009, Lombardia). La provincia autonoma di TN è sempre significativamente superiore a BZ, eccetto in un anno, il 2006, in cui il punteggio di quest'ultima è indistinguibile da quello di BZ. La VdA, negli unici anni⁶ per cui vi sono dati, è significativamente superiore (nel 2009) e inferiore (nel 2012) al punteggio di BZ. Se si utilizza come benchmark TN, uno dei territori con le performance migliori in termini di punteggio Pisa nei diversi anni, si indica in tabella 2 come solo l'Emilia, insieme a BZ (con l'eccezione dell'anno 2006), sia sempre significativamente in ritardo relativo. I punteggi in scienze in Lombardia, al netto del risultato nel 2006, e Veneto sono sempre indistinguibili dal punto di vista statistico dai risultati in TN. La VdA appare in posizione arretrata rispetto a TN nel 2012 e indistinguibile da questo territorio nel 2009. Se si guarda al ranking regionale rispetto al benchmark costituito dalla VdA, si nota come nel 2012 quasi tutte le regioni in confronto siano posizionate meglio, mentre nel 2009 solo l'Emilia e BZ hanno ottenuto un punteggio medio significativamente inferiore a quello valdostano.

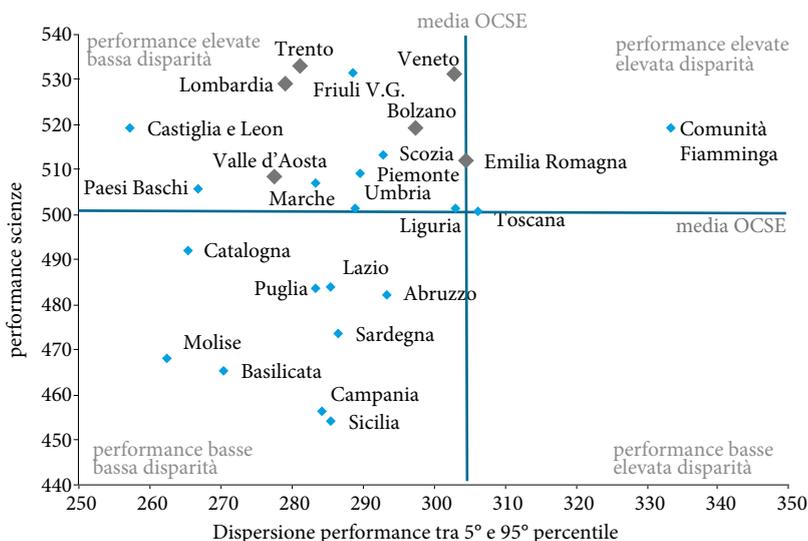
Il punteggio medio all'interno dei territori può celare forti differenziazioni, e punteggi elevati potrebbero essere associati a rilevanti differenze interne alle regioni, riconducibili a diversi fattori, di contesto, caratteristici delle scuole e dall'incrocio tra queste ultime e i fattori socio ambientali. Nel grafico 4 vengono sintetizzati in quattro

6. Cinque cicli di rilevazione indagine Ocse-Pisa.

quadranti l'incrocio tra performance e dispersione dei risultati attorno alla media. Sono stati inseriti come termini di riferimento alcuni territori caratterizzati da forti spinte autonomistiche e divari linguistici in Spagna, Belgio e UK. Come si nota dal quadrante di nord-ovest, Lombardia e TN, i territori con performance più elevata in termini relativi, sono simili rispetto alla dispersione dei risultati degli studenti. Entrambe presentano una bassa disparità, espressa come dispersione dei punteggi tra il 5° e il 95° percentile della distribuzione dei medesimi. Leggermente più dispersi sono i punteggi in Veneto e BZ, ma rimangono comunque entrambi all'interno del quadrante in cui si associano punteggi elevati e una loro concentrazione attorno alla media.

Andrebbero comunque approfonditi gli effetti della eterogenea presenza di istituti scolastici privati, classificati per tipologia di finanziamento (a carico dei privati o finanziati, secondo strategie differenziate, dagli enti locali, Checchi e Verzillo, 2018) sui rendimenti PISA regionali.

Figura 4. Dispersione dei risultati in scienze, Ocse-Pisa 2012



Fonte: elaborazioni su dati Pisa 2012

In Turati et al. (2017) si indica, confrontando i risultati Pisa a livello di scuola sulla base di un modello stimato per l'anno 2003,

come i territori a elevato decentramento (quali quelli delle autonomie speciali in Italia da noi descritte) presentassero risultati migliori nei test. Il nostro esercizio descrittivo non è ovviamente confrontabile con il lavoro citato, ma potrebbe essere interessante approfondire attraverso un test econometrico i risultati Ocse-Pisa a livello di singola scuola nelle regioni Nuts 2 al fine di verificare se negli anni successivi (dal 2006 al 2012 almeno) gli effetti territoriali continuano a essere inequivocabilmente a favore delle autonomie speciali a mercato decentramento delle entrate e della spesa.

5.4 Spesa totale per punto Pisa: una sintesi di efficacia ed efficienza

Per concludere, può essere opportuno mettere in relazione il diverso rendimento in termini di punteggio Pisa con la spesa totale erogata nei territori, al fine di confrontare l'efficienza relativa nell'uso delle risorse. Quanto si spende all'interno di un territorio per ottenere un determinato livello di output, qui considerato il punteggio Pisa relativo alle competenze degli allievi in scienze? Il rischio, utilizzando i dati di spesa consolidata, è quello di incorporare le distorsioni attribuibili alla mancata separazione della spesa per livello di istruzione (Bordignon e Fontana, 2010) così come alla mancata distinzione tra livello di governo erogatore. Inoltre, si deve attribuire la stessa spesa per uno studente appartenente ai diversi gradi di istruzione, elemento non coerente con il fatto che l'indagine Pisa si rivolge ai quindicenni, a cui corrisponde sicuramente una spesa diversa rispetto agli studenti del livello primario. Anche se è da puntualizzare che l'indagine è rivolta proprio ai quindicenni scolarizzati poiché nella maggior parte dei sistemi educativi corrisponde all'età in cui termina l'istruzione obbligatoria, chiudendo quindi un ciclo del percorso scolastico. Consapevoli di queste limitazioni, si utilizza la spesa cumulata per studente negli anni precedenti al quindicesimo anno di età ipotizzando che questa sia la spesa che mediamente in una regione viene erogata per portare l'allievo a quel livello di istruzione, e la si rapporta al punteggio medio Pisa ottenuto. I risultati sono interessanti, e contraddicono l'idea che il costo medio nei territori che stiamo confrontando sia correlato positivamente con il grado di eccellenza in termini di outcome (si veda per una discussione generale Wößmann, 2003).

Tabella 2. Confronto tra regioni dei punteggi medi Pisa in Scienze. Anni 2003-2012.

Lombardia	== -0,78	▼ 4,14	▲ -2,06	== -1,42	Lombardia	▼ 3,23	▼ 3,39	== -0,44	== 0,45	Lombardia	-	-	-	== -0,79	▲ -2,92
Veneto	== -0,08	== 0,37	== -0,88	== -1,89	Veneto	▼ 4,87	== -0,47	== 0,80	== 0,21	Veneto	-	-	-	== 0,52	▲ -3,52
Emilia Romagna	▼ 3,95	== 0,92	== 1,10	Emilia Romagna	▼ 2,78	▼ 2,50	▼ 2,86	Emilia Romagna	▼ 2,78	▼ 2,86	Emilia Romagna	-	-	▼ 2,38	== -0,56
Trento	▲ -5,34	== 1,72	▲ -2,28	▲ -3,05	Bolzano	▼ 5,34	== -1,72	▼ 2,28	▼ 3,05	Bolzano	-	-	-	▼ 2,22	▲ -3,27
Valle d'Aosta	▲ -2,22	▼ 3,27	▼ 3,27	Valle d'Aosta	== 0,45	▼ 5,28	Trento	== 0,45	▼ 5,28	Trento	-	-	-	== -0,45	▲ -5,28
Benchmark**:		Bolzano		Benchmark**:		Trento		Benchmark**:		Valle d'Aosta					
punteggio	533	526	513	519	punteggio	566	521	523	533	punteggio	-	-	-	521	508
Err. Std.	5,5	2,0	2,5	2,2	Err. Std.	2,9	2,0	3,6	3,9	Err. Std.	-	-	-	2,6	2,5
Punteggio medio Italia	486	475	489	494	Media Italia	486	475	489	494	Media Italia	486	475	489	489	494
Err. Std.	3,1	2,0	1,8	1,9	Err. Std.	3,1	2,0	1,8	1,9	Err. Std.	3,1	2,0	1,8	1,8	1,9
Punteggio regione worst					Punteggio regione worst					Punteggio regione worst					
performer**	-	433	443	431	performer**	-	433	443	431	performer**	-	433	443	431	431
Err. Std.	-	7,2	5,5	5,7	Err. Std.	-	7,2	5,5	5,7	Err. Std.	-	7,2	5,5	5,7	5,7
Differenza con media OECD*	33	26	12	18	Differenza con media OECD*	66	21	22	32	Differenza con media OECD*				20	7
Differenza con media Italia	47	51	24	25	Differenza con media Italia	80	46	34	39	Differenza con media Italia				32	14
Differenza con regione worst					Differenza con regione worst					Differenza con regione worst					
performer	-	93	70	88	performer	-	88	80	102	performer				78	77

Fonte: elaborazione su dati Pisa. Il numero vicino ai simboli è il risultato del test di significatività statistica della differenza tra il punteggio medio nelle regioni rispetto al benchmark. *Media Oecd: 500. **Regioni con punteggio peggiore: Sicilia nel 2006. Calabria nel 2009 e 2012. *** Nei 4 cicli considerati, le regioni con punteggio più elevato in valore assoluto sono state: TN nel 2003, Friuli nel 2006, Lombardia nel 2009 e TN nel 2012.

La media italiana per punto Pisa di scienze, utilizzando il 2012 come riferimento temporale, è pari a 105 euro circa. La spesa minima (tabella 3) si osserva in Veneto (92 euro) e in Puglia (95 euro). La spesa in Lombardia è pari a circa 104 euro, mentre in Emilia Romagna è pari a 98 euro per punto Pisa. In Friuli Venezia Giulia la spesa è pari a circa 110 euro, di poco superiore alla media nazionale. Tutte le regioni del Sud eccetto la Puglia e la Campania spendono mediamente di più della media nazionale per punto Pisa. Si conferma per queste ultime due quanto già osservato in Fontana e Peragine (2011), ovvero che due tra le regioni più «efficienti» nel senso indicato dal rapporto tra spesa cumulata e performance Pisa sono anche quelle con punteggio minore rispetto alle regioni maggiormente efficienti del Nord Italia. I territori con la spesa maggiore per punto Pisa sono la VdA, con 143 euro circa nel 2012, TN con 185 euro e BZ con 153 euro circa. Queste cifre non sono molto dissimili negli anni precedenti al 2012. A parità di punteggio, o comunque a fronte di performance Pisa non troppo dissimili, le province autonome da noi selezionate spendono in media una cifra che può anche essere il doppio (come nel caso di TN) di quella veneta, la regione con il più basso livello di spesa per punto di Pisa.

Tabella 3. Spesa per punto Pisa (test di Literacy in Scienze) 2012 in una selezione di regioni italiane

Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste	143,5
Lombardia	104,6
Veneto	92,4
Friuli Venezia Giulia	109,9
Emilia Romagna	97,6
Provincia Autonoma Trento	185,5
Provincia Autonoma Bolzano / Bozen	153,4
Italia	105,3

Fonte: elaborazioni su dati Cpt e Pisa

Conclusioni

Le evidenze di tipo descrittivo presentate nel confronto tra autonomie speciali (TN, BZ e VdA) e le tre regioni che hanno richiesto un'autonomia più incisiva in materia di istruzione (Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) sembrano indicare come non sussista un divario sostanziale nelle performance degli studenti attribuibile al livello di governo che ha la competenza decentrata maggiore in materia di istruzione scolastica, almeno fino ai primi anni della secondaria di II grado. Regioni simili dal punto di vista dell'accenramento scolastico, come quelle a statuto ordinario del Nord, e in particolare Lombardia e Veneto, presentano risultati eccellenti in termini relativi rispetto alle altre regioni a statuto ordinario e frequentemente indistinguibili da TN e BZ in termini di competenze degli studenti, mentre una regione a statuto autonomo come VdA presenta risultati quasi sempre inferiori. Solo l'Emilia Romagna presenta risultati inferiori nei test Pisa nel confronto con le autonomie speciali e con le regioni a statuto ordinario del Nord-Est e della Lombardia. I fattori alla base delle oscillazioni dei divari tra territori autonomi del Nord-Est (TN e BZ) e del Nord-Ovest (VdA) e regioni a statuto ordinario possono essere molteplici, e meritano un approfondimento ulteriore, insieme all'analisi della persistenza dei divari tra le diverse wave dell'indagine Pisa tra queste e la media nazionale, tenendo conto dei fattori istituzionali qui presi in considerazione. Si è pure evidenziato come una delle autonomie speciali del Nord-Est in cui non si è verificato un decentramento dal lato della spesa e del finanziamento così marcato con in TN e BZ, il Friuli Venezia Giulia, presenta risultati in termini di punteggio Pisa del tutto comparabili, se non superiori, con gli altri territori negli anni per cui è disponibile il dato Pisa.

Il confronto territoriale effettuato attraverso una sintetica quantificazione delle risorse disponibili e di un indicatore di efficienza quale la spesa media per punto Pisa mostra come livelli comparabili di performance siano compatibili con differenze anche molto rilevanti nelle risorse disponibili.

La descrizione dell'indicatore di spesa per punto Pisa suggerisce come, in una situazione in cui il volume di risorse erogate a livello territoriale non è collegato a prestazioni fissate dalla legge a livello

di output né a maggiore efficienza, sia opportuno partire, come si è verificato nel caso del decentramento sanitario, da una griglia di livelli essenziali delle prestazioni da garantire sul territorio nazionale, insieme alle opportune regole per il controllo dei risultati, quindi fissare una prima valutazione del loro costo standard e, eventualmente, lasciare libero il pedale dell'intensità con cui si decentrano le responsabilità in materia di istruzione. Questa ricognizione potrebbe spingere pure verso una diversa allocazione di risorse nelle autonomie speciali più prodighe nei confronti del servizio educativo, dove ci si potrebbe chiedere quanta inefficienza possa essere «evitata» attraverso una diminuzione della spesa per punto Pisa, anche tenuto conto del “premio” che in questi territori le preferenze locali esprimono a fronte di livelli relativamente più elevati di spesa pubblica, come indicato dall'elevato grado di soddisfazione espresso per i servizi pubblici locali. Si potrebbe così affrontare pure il tema delicato legato all'insoddisfazione nei territori più efficienti rispetto al livello di risorse disponibili per il sistema educativo territoriale. È verosimile pensare che una maggiore disponibilità di risorse nelle regioni a statuto ordinario più performanti possa generare ulteriori incrementi di efficienza nella produzione di capitale umano di qualità e avere un impatto positivo sul matching tra curricula scolastici e sistema produttivo locale. Tenuto conto delle esternalità positive che una performance migliore nei rendimenti dell'istruzione può avere sul tessuto socio-economico locale (e nazionale), ogni ricetta che possa migliorare la qualità delle infrastrutture e del personale scolastico nei territori non può che essere benvenuta.

Sembra, però, opportuno, alla luce dei primi risultati, di tipo esplorativo, presentati in questo lavoro, separare questi argomenti da quello relativo all'effetto di un decentramento più marcato (dal lato della spesa e del finanziamento) sulla gestione ed erogazione del servizio educativo. Quest'ultimo crediamo meriti un approfondimento ulteriore, basato su dati di spesa e di outcome maggiormente disaggregati (utilizzando anche i dati sulle prove nazionali Invalsi). Difficile dire in anticipo se, una volta che il genio della differenziazione è uscito dalla bottiglia, sia ancora possibile rimettere il tappo. Speriamo che questo lavoro possa contribuire alla costruzione di un progetto condiviso e meno affrettato a supporto del decentramento scolastico.

Bibliografia

- Wößmann L. (2003), Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: the International Evidence, in «Oxford Bulletin of Economics and Statistics», vol. 65, n. 2, May.
- Agasisti T. & Vittadini G. (2012), Regional Economic Disparities as Determinants of Students' Achievement in Italy, in «Research in Applied Economics», 4(1), pp. 33-54.
- Ahlin A., Mork E. (2008), Effects of Decentralization on School Resources, in «Economics of Education Review», 27(3), pp. 276-284
- Barankay I. & Lockwood B. (2007), Decentralization and the Productive Efficiency of Government: Evidence From Swiss Cantons, In «Journal of Public Economics», 91 (5-6), pp. 1197-1218.
- Bordignon M., Fontana A. (2010), Federalismo e istruzione. La scuola italiana nell'ambito del processo di decentramento istituzionale, FGA Working Paper, n. 34 (07/2010).
- Braga M., Checchi D. (2010), Sistemi scolastici regionali e capacità di sviluppo delle competenze. I divari dalle indagini Pirls e Pisa, in «Italian Journal of Social Policy», 3.
- Cerea G. (2009), Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l'esperienza delle autonomie speciali, in «Le Regioni», fascicolo 3-4, maggio-agosto.
- Cerea G. (2014), Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo, Tsm Trentino School of Management/Studi e Ricerche, Franco Angeli, Milano, 2a edizione.
- Cerea G., Dalmonego I., Debiasi F. (1989), Le Regioni a statuto speciale. Profili istituzionali e finanziari, Franco Angeli, Milano.
- Checchi D., Verzillo S., (2018), The Role of Pisa in Regional and Private/Public Debates in Italy, in «The Pisa Effect on Global Educational Governance, 2018, Routledge Press, pp. 127-148.
- Éupolis Lombardia (2018), Regionalismo differenziato e risorse finanziarie, Policy Paper, Éupolis Lombardia.
- Falch T., Fischer J.A.V. (2012), Public sector decentralization and school performance: International evidence, in «Economics Letters», 114, pp. 276-279.
- Fontana A., Peragine V. (2011), I conti e l'efficienza dell'istruzione in Puglia, VivereIn, Monopoli.
- Galiani S., Gertler P., Schargrodsky E. (2008), School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind, in «Journal of Public Economics», 92, pp. 2106-2120.
- Hanushek E.A., Link S., Wößmann L. (2013), Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA, in «Journal of Development Economics», 104, September, pp. 212-232.
- Leer J. (2016), After the Big Bang: Estimating the effects of decentralization on educational outcomes in Indonesia through a difference-in-differences analysis, in «International Journal of Educational Development», 49, pp. 80-90.

- Ministero delle Finanze, Ministero della Pubblica istruzione, Ministero dello Sviluppo economico (2007), Quaderno bianco sulla scuola, 2007.
- Oecd (2005), Technical Report 2003, Oecd Publishing, Paris.
- Quintano C., Castellano R., Longobardi S. (2009), L'influenza dei fattori socio economici sulle competenze degli studenti italiani. Un'analisi multilevel dei dati PISA 2006, in «Rivista di Economia e Statistica del Territorio», vol. 2, pp. 109-149.
- Turati G., Montolio D., Piacenza M. (2017), Funding and School Accountability: the Importance of Private and Decentralised Public Funding for Pupil Attainment, in «Fiscal Studies», vol. 38, n. 4, pp. 615-639.
- World Bank, (2004), Making Services Work for Poor People, The World Bank.

Regionalismo differenziato e sanità. Livelli di spesa, lea e performance: il caso della Regione Puglia

*Roberta Garganese¹, Benedetto Giovanni Pacifico²,
Iary I.P. Goffredo¹*

1. Sommario

Il nostro Sistema sanitario nazionale, pur contando su un livello di spesa pubblica relativamente basso, continua a essere, a livello internazionale, uno dei più qualitativamente avanzati. Una delle maggiori criticità osservabili è quella relativa al drammatico divario che caratterizza, nel nostro Paese, la qualità del sistema sanitario nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno, divario confermato dai più recenti dati di monitoraggio dei Lea e dal datawarehouse del Programma nazionale esiti.

Per il Mezzogiorno, come dimostrato dal paper che si sofferma in particolare sulla situazione della Regione Puglia, il problema principale non pare connesso all'esigenza di ridurre la spesa eliminando gli sprechi, ma è anzi legato all'esigenza di poter beneficiare di un più equo meccanismo di attribuzione delle risorse del Fondo sanitario, per poter sostenere gli investimenti indispensabili per recuperare il gap infrastrutturale con il resto del Paese e per incrementare la qualità dell'offerta, riuscendo così a garantire i Lea, come previsto dalla Costituzione italiana.

2. Alcuni indicatori sul Sistema sanitario italiano nel contesto internazionale

Il Servizio sanitario nazionale (SSN), caratterizzato per essere un sistema pubblico di carattere universalistico e solidaristico, ispirato

1. Ipres.
2. Regione Puglia.

a principi di equità di accesso ai servizi sanitari e gratuità delle cure, continua a essere, a livello internazionale, uno dei più qualitativamente avanzati, come attestato dall'indicatore dell'aspettativa di vita alla nascita (in Italia pari a 83,4 anni, a fronte di una media europea pari a 81).

Anche l'indicatore relativo all'aspettativa di vita in salute³, premia, nel confronto internazionale, il nostro Paese.

Tabella 1. Aspettativa di vita alla nascita negli Stati dell'Unione europea (valori in anni). Anno 2016

<i>Paese</i>	<i>Età</i>	<i>Paese</i>	<i>Età</i>
Svizzera	83,7	Irlanda e Austria	81,8
Spagna	83,5	Olanda	81,7
Italia	83,4	Grecia	81,5
Lussemburgo	82,7	Finlandia	81,5
Francia	82,7	Belgio	81,5
Malta	82,6	Portogallo	81,3
Norvegia	82,5	Regno Unito	81,2
Svezia	82,4	Germania	81,0
Liechtenstein	82,3	<i>Unione europea</i>	<i>81,0</i>
Islanda	82,2	...	<81,0

Fonte: Eurostat (2018)

Il sistema italiano è, inoltre, quello che associa alla più elevata aspettativa di vita in salute la più bassa spesa pro capite, con un trend che ha fatto registrare, tra il 2009 e il 2016, una riduzione, in termini reali, delle risorse destinate alla sanità di 3 decimi di punto l'anno. La stessa dinamica decrescente ha interessato in media l'Unione europea,

3. L'aspettativa di vita è probabilmente meno influenzata da fattori ambientali e genetici, ma è anche vero che molte patologie da fattori di rischio ambientali sono croniche, e quindi interferiscono con la speranza di vita in salute (si pensi alle patologie tumorali). Inoltre, alcuni fattori di rischio agiscono su soggetti cronici, vulnerabili, accelerando esiti negativi.

mentre un andamento opposto hanno fatto registrare Paesi come la Germania e la Francia.

La spesa pubblica sanitaria rappresenta il 7% del PIL italiano nel 2016, un dato simile a quello medio dell'Unione europea (7,1%) e a quello della Germania (7,2%), ma significativamente più basso di quello della Francia (8,1%) e del Regno Unito (7,6%).

Da sottolineare, inoltre, come, nel nostro Paese, tre quarti della spesa sanitaria siano finanziati con risorse pubbliche, dato inferiore a quello della media Ue e dei principali Paesi (Germania 82,9%, Francia 78,8%) ma superiore a quello della Spagna (70,6%).

Dal punto di vista della organizzazione ospedaliera, si è avuto modo di verificare come l'Italia, rispetto agli altri Paesi, abbia efficacemente intrapreso, già da diversi anni, un processo di deospedalizzazione, incentivando in particolar modo le prestazioni ambulatoriali; infatti, le dimissioni ospedaliere per 100.000 abitanti registrano in Italia un trend in riduzione negli ultimi anni e un valore inferiore alla media europea, con una degenza media allineata a quella dei principali Paesi europei. Infine, l'Italia registra, nel confronto internazionale, uno tra i valori più bassi di ospedalizzazioni inappropriate (asma, Bpc e diabete).

Nel SSN italiano lavora un numero di medici per abitanti simile a quello di nazioni paragonabili come la Germania, mentre, ad esempio, il personale infermieristico è pari a circa la metà di quello tedesco, pur a parità di profilo epidemiologico di cronici e persone con bisogni di Long Term Care (Cergas, 2017).

Al tempo stesso, in Italia, il 52% del personale medico ha più di 55 anni, e tale dato suggerisce l'opportunità di programmare, nel prossimo futuro, un intervento sullo skill mix del SSN, ovvero sul rapporto infermieri/medici che, a livello nazionale è del 2,5%, ma con significative disparità interregionali (in Sicilia è 1,8%, in Veneto è 3,1%)⁴.

4. Come sottolineato dal Rapporto Oasi 2017 del Cergas, inoltre, «tra i medici occorre riflettere sulla quota di "generalisti" rispetto ai professionisti sempre più specializzati. Anche nel mondo delle professioni sanitarie occorre valutare quanti professionisti è necessario specializzare e portare ad accrescere le proprie competenze. In particolare, è necessario distinguere tra crescita verticale nel coordinamento di pari, specializzazione nel contenuto tecnico professionale e sviluppo di ruoli contendibili con altri profili professionali (case manager, gestore di piastra, operations manager)».

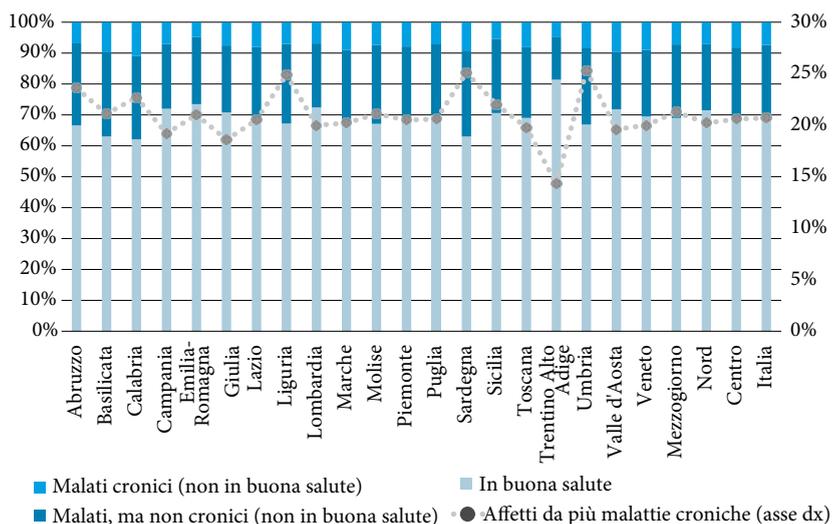
3. Divario Nord-Sud in sanità: un confronto tra le Regioni Puglia ed Emilia Romagna

In questo paragrafo si riportano alcuni indicatori, relativi alle performance sanitarie e ai Lea, che dimostrano il persistere, e anzi il drammatico aggravarsi negli anni più recenti, del divario tra il Mezzogiorno d'Italia e il resto del Paese.

Si pongono in particolare a confronto, in virtù di una comparabile struttura dimensionale, demografica e relativa allo stato di salute, le Regioni Puglia ed Emilia Romagna.

Le più recenti analisi concordano tutte nel confermare il peggioramento del differenziale Nord-Sud in relazione al profilo quali-quantitativo dei servizi e dei risultati raggiunti dal sistema sanitario. Non è un caso che l'indicatore relativo all'aspettativa di vita alla nascita passi dagli 81,1 anni della Campania agli 83,6 anni del Trentino-Alto Adige, e anche la speranza di vita in buona salute oscilli dai 59,6 anni del Nord ai 56 anni del Sud (tabella 2).

Figura 1. Lo stato di salute della popolazione nelle regioni italiane (composizione percentuale). Anno 2016



Fonte: Istat. Elaborazioni Ipres (2017)

È inoltre significativo che – pur se con riferimento a dati basati solo sull'autopercezione – a parità di prevalenza di patologie croniche, al Nord il 49,6% dei soggetti si percepisca in buona salute, al Sud il 36,6%. E, infine, come si dirà diffusamente più avanti, continua a crescere, nonostante il permanere – soprattutto al Mezzogiorno – di una pesante crisi economica, la mobilità sanitaria dal Sud al Nord.

Tabella 2. Aspettativa di vita alla nascita nelle regioni italiane (valori in anni). Anno 2016

<i>Regione</i>	<i>Anni</i>	<i>Regione</i>	<i>Anni</i>
Trentino-Alto Adige	83,6	Liguria	82,7
Marche	83,4	Lazio	82,7
Veneto	83,3	Piemonte	82,6
Toscana	83,3	Molise	82,6
Umbria	83,3	Sardegna	82,6
Lombardia	83,2	Basilicata	82,4
Emilia-Romagna	83,2	Calabria	82,3
Friuli-Venezia Giulia	82,8	Valle d'Aosta	81,9
Abruzzo	82,8	Sicilia	81,8
Puglia	82,8	Campania	81,1

Fonte: Istat (2018)

Passando alle performance, il d.m. 70/2015 ha imposto, tra l'altro, alle singole strutture ospedaliere il raggiungimento di determinati standard in termini di volume di attività e di qualità delle prestazioni erogate, fissando, a tale scopo, specifici indicatori corredati da opportune soglie.

Le tabelle che seguono mostrano, ponendo a confronto le regioni Puglia ed Emilia-Romagna, una sintesi dei più recenti dati disponibili nell'ambito del Programma nazionale esiti (PNE).

Gli indicatori di volume attestano come in Puglia vi siano, complessivamente, 143 strutture «sopra soglia» e 124 «sotto soglia», con prevalenza di strutture che non raggiungono i target minimi di attività

solo con riferimento a due indicatori (bypass aortocoronarico: volume di ricoveri, e parti: volume di ricoveri).

In Emilia-Romagna, invece, le strutture «sotto soglia» superano quelle «sopra soglia» (rispettivamente 204 e 133), con un solo indicatore per il quale le strutture che raggiungono il target di attività sono superiori alle altre (Ptca: volume di ricoveri con almeno un intervento di angioplastica).

Tabella 3. Puglia ed Emilia-Romagna: strutture ospedaliere per raggiungimento delle soglie minime degli indicatori di volume (valori assoluti). Anno 2016

Indicatori di volume	Soglie di attività	Puglia		Emilia-Romagna	
		Strutture sopra soglia	Strutture sotto soglia	Strutture sopra soglia	Strutture sotto soglia
Bypass aortocoronarico: volume di ricoveri	minimo 200 interventi/anno	2	8	2	5
Colecistectomia laparoscopica: volume di ricoveri	minimo 100 interventi/anno	26	22	26	34
Frattura del collo del femore: volume di ricoveri	minimo 100 interventi/anno	33	17	33	47
Ima: volume di ricoveri	minimo 75 interventi/anno	30	27	26	55
Parti: volume di ricoveri	minimo 150 interventi/anno	9	32	11	26
Ptca: volume di ricoveri con almeno un intervento di angioplastica	minimo 500 interventi/anno	27	6	20	8
Bypass aortocoronarico: volume di ricoveri	minimo 250 interventi/anno	16	12	15	29
Totale		143	124	133	204

Fonte: Pne e d.m. 70/2015. Elaborazioni Ipres (2018)

La situazione appare, invece, diametralmente opposta quando si passa a considerare gli indicatori di esito, con riferimento ai quali la Puglia fa registrare 40 strutture «sopra soglia» e 100 «sotto soglia», mentre, in Emilia-Romagna, le strutture che superano il target sono 102, a fronte delle 66 che restano sotto l'obiettivo.

Rispetto ai singoli indicatori di esito, le performance delle strutture pugliesi sono prevalentemente negative per tutti gli indicatori (drammatiche quelle relative alla proporzione di parti con taglio cesareo primario), con la sola eccezione del by-pass aortocoronarico isolato: mortalità a 30 giorni.

Al contrario, in Emilia-Romagna sono più numerose le strutture che raggiungono il target con riferimento a tutti gli indicatori, a esclusiva eccezione di quello relativo ai parti con taglio cesareo primario.

Particolarmente significative sono, inoltre, le informazioni derivanti dal sistema di monitoraggio della capacità delle regioni di erogare servizi sanitari che garantiscano i Livelli essenziali di assistenza (Lea), informazioni che pure confermano le profonde disuguaglianze che caratterizzano il nostro servizio sanitario pubblico e soprattutto l'urgente necessità di attivare nuove iniziative per il loro contrasto.

Tabella 4. Puglia ed Emilia-Romagna: strutture ospedaliere per raggiungimento delle soglie minime degli indicatori di qualità (valori assoluti). Anno 2016

Indicatori di esito	Soglie di rischio	Puglia		Emilia-Romagna	
		Strutture sopra soglia	Strutture sotto soglia	Strutture sopra soglia	Strutture sotto soglia
By-pass aortocoronarico isolato: mortalità a 30 giorni	max 4%	10	1	7	0
Colecistectomia laparoscopica: proporzione di ricoveri con degenza post-operatoria inferiore a 3 giorni	min 70%	15	30	40	17
Frattura del collo del femore: intervento chirurgico entro 2 giorni	min 60%	10	32	41	28
Proporzione di parti con taglio cesareo primario	max 15%	0	32	7	20
Valvuloplastica o sostituzione di valvole cardiache: mortalità a 30 giorni	max 4%	5	5	7	1
Totale		40	100	102	66

Fonte: Pne e d.m. 70/2015. Elaborazioni Ipres (2018)

L'attività di monitoraggio è stata affidata al comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Lea che, a tale scopo, ha predisposto

un set di indicatori che vengono annualmente rilevati in ogni regione al fine di evidenziare eventuali criticità⁵.

Tabella 5. Regioni italiane: punteggi conseguiti nel monitoraggio dell'adempimento ai Lea (verde=regione adempiente, giallo=regione parzialmente adempiente, rosso=regione inadempiente). Anni 2012-2016

Regione	2012	2013	2014	2015	2016
Toscana	193	214	217	212	208
Emilia-Romagna	210	204	204	205	205
Piemonte	186	201	200	205	207
Veneto	193	190	189	202	209
Lombardia	184	187	193	196	198
Liguria	176	187	194	194	196
Marche	165	191	192	190	192
Umbria	171	179	190	189	199
Abruzzo	145	152	163	182	189
Lazio	167	152	168	176	179
Basilicata	169	146	177	170	173
Molise	146	140	159	156	164
Puglia	140	134	162	155	169
Sicilia	157	165	170	153	163
Calabria	133	136	137	147	144
Campania	117	136	139	106	124

Fonte: Ministero della Salute e Corte dei conti

5. Per ognuno degli indicatori si assegna un punteggio in funzione del livello di adempimento da parte della regione secondo lo schema seguente:

Status	Punteggio
Valore normale	9 punti
Scostamento minimo	6 punti
Scostamento rilevante ma in miglioramento	3 punti
Scostamento non accettabile	0 punti
Dato mancante o palesemente errato	- 1 punto

La Puglia, che nel 2015 era una delle cinque regioni inadempienti, con un punteggio complessivo pari a 155, ha, nel 2016, superato la soglia di adempienza (fissata a 160), facendo registrare su scala nazionale il più rilevante incremento di punteggio dopo quello della Campania, e raggiungendo i 169 punti (+14 rispetto al 2015). Stabile, invece, la performance dell'Emilia-Romagna (205), che si colloca al quarto posto su scala nazionale, alle spalle di Veneto, Toscana e Piemonte.

In particolare, con riferimento ai dati di dettaglio, relativi al 2016, si segnala che la Puglia fa registrare migliori performance rispetto all'Emilia-Romagna nell'ambito della prevenzione animale attraverso il controllo degli allevamenti per la trasmissibilità di malattie animali all'uomo, ma, di contro, risulta deficitaria rispetto alla diffusione dello screening di primo livello, alla disponibilità di posti di degenza per anziani e alla percentuale di parti con taglio cesareo.

4. Fonti di finanziamento, livelli di spesa e poste di bilancio

Per poter comprendere più compiutamente le differenze regionali in materia di sanità non si può non partire dai livelli di finanziamento e di spesa delle singole regioni.

Le regioni, per quanto concerne la sanità, predispongono annualmente il bilancio consolidato sanitario quale aggregato delle singole aziende sanitarie pubbliche (Asl, Aziende ospedaliere, Irccs) e di Gestione sanitaria accentrata al netto delle poste intragrappo, così come previsto dai Principi contabili e dal d.lgs 118/2011 – Titolo II. Il bilancio si compone, in particolare, di due parti essenziali: lo Stato patrimoniale e il Conto economico.

Nell'ambito del Conto economico, tra i ricavi (valore della produzione) una delle voci più significative è rappresentata dai Contributi in c/esercizio, in cui sono classificati i contributi relativi alla quota del Fondo sanitario nazionale indistinti e vincolati nonché gli altri contributi da regione.

Il riparto del Fsn avviene di fatto per quote capitarie. La legge n. 662 del 1996 ha previsto l'utilizzo di quote capitarie pesate. L'art. 1 co. 34 della richiamata legge 662 ha previsto che, ai fini della determinazione della quota capitaria, in sede di ripartizione del Fondo sanitario nazionale, i pesi siano attribuiti ai seguenti elementi: 1. popolazione residente, 2. frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, 3.

tassi di mortalità della popolazione, 4. indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari delle regioni e indicatori epidemiologici territoriali.

Per motivi storici e «utilitaristici» la quota capitaria è stata in realtà pesata, per circa il 40%, tenendo conto solo del criterio del sesso e dell'età, mentre gli ultimi due parametri non sono mai stati presi in considerazione.

La successiva tabella riporta, nella prima parte, i Contributi in c/esercizio 2015 e 2016 degli enti del Servizio sanitario aggregati per regioni (sono state selezionate le principali e più significative regioni a statuto ordinario) e, nella seconda parte, il rapporto tra i Contributi in c/esercizio e l'intero Valore della produzione. Questo rapporto percentuale è particolarmente significativo perché segnala la dipendenza di una regione dai soli Contributi in c/esercizio (e quindi dalla sola quota del Fsn).

Tabella 6. Contributi in conto esercizio e rapporto tra contributi in conto esercizio e valore della produzione

<i>Contributi in c/esercizio degli enti del Servizio sanitario a livello regionale [*] = Regioni in Piani di rientro</i>						
<i>Regione</i>	<i>Anno 2015</i>	<i>Anno 2016</i>	<i>Var% 2016 -2015</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Anno 2015</i>	<i>Anno 2016</i>
Piemonte*	8.017.843	8.154.691	1,7%	Piemonte*	91,80%	92,50%
Lombardia	17.684.398	17.886.592	1,1%	Lombardia	88,40%	89,50%
Veneto	8.660.020	8.809.642	1,7%	Veneto	91,10%	91,60%
Liguria	3.043.972	3.077.456	1,1%	Liguria	89,30%	89,80%
Emilia-Romagna	8.140.897	8.239.631	1,2%	Emilia-Romagna	85,50%	86,70%
Toscana	6.805.564	6.890.631	1,2%	Toscana	86,80%	88,40%
Umbria	1.620.055	1.641.479	1,3%	Umbria	88,90%	89,60%
Lazio*	10.780.380	10.939.512	1,5%	Lazio*	92,70%	92,80%
Campania*	10.173.261	10.351.454	1,8%	Campania*	96,00%	96,50%
Puglia*	7.299.279	7.333.780	0,5%	Puglia*	94,50%	95,40%
RSO	92.655.705	93.894.468	1,3%	RSO	90,70%	91,50%

Fonte: Tab. 7/APP/SA - Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali – Esercizio 2016 [Deliberazione n. 3/SEZAUT/2018/FRG – Corte Conti]

È di tutta evidenza che, se una regione ha altri ricavi (derivanti da: mobilità interregionale, ticket ecc.) potrà permettersi, conseguentemente, anche maggiori costi e maggiori investimenti.

Si nota immediatamente che le regioni del Centro-Nord hanno, di fatto, una dipendenza dei propri ricavi rispetto alla quota del Fondo sanitario al di sotto del 90%, mentre le regioni del Mezzogiorno (nella tabella Campania e Puglia) sono al di sopra del 95%. Ciò significa che le regioni del Centro-Nord, che già dispongono di quote da riparto storicamente superiori, possono disporre di ulteriori ricavi di esercizio, ogni anno, per un ulteriore 5%.

Tale maggiore capacità di ricavi annui consente parallelamente di sostenere più elevati livelli di spesa. Nella tabella seguente si riportano i costi di produzione riferiti al 2015 e 2016 e il costo di produzione per abitante relativo all'anno 2016.

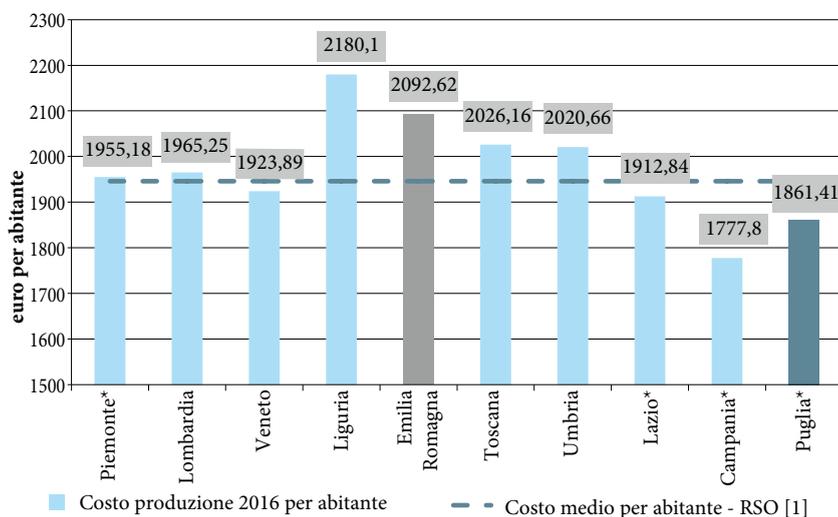
Tabella 7. Costi della produzione

Descrizione	Costo della produzione Anno 2015	Costo della produzione Anno 2016	Var% 2016-2015	Popolazione residente 2016	Costo produzione 2016 per abitante
Piemonte*	8.551.316	8.588.162	0,43%	4.392.526	1.955,18
Lombardia	19.809.272	19.690.152	-0,60%	10.019.166	1.965,25
Veneto	9.320.701	9.441.545	1,30%	4.907.529	1.923,89
Liguria	3.416.564	3.412.527	-0,12%	1.565.307	2.180,10
Emilia-Romagna	9.349.412	9.309.712	-0,42%	4.448.841	2.092,62
Toscana	7.599.129	7.582.760	-0,22%	3.742.437	2.026,16
Umbria	1.778.188	1.796.182	1,01%	888.908	2.020,66
Lazio*	11.356.560	11.282.169	-0,66%	5.898.124	1.912,84
Campania*	10.244.273	10.380.709	1,33%	5.839.084	1.777,80
Puglia*	7.577.191	7.564.573	-0,17%	4.063.888	1.861,41
RSO	89.002.606	89.048.491	0,05%	45.765.810	1.945,74

Fonte: Costo della produzione: Tab. 19/APP/SA – Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali – Esercizio 2016 [Deliberazione n. 3/SE-ZAUT/2018/FRG – Corte Conti] ed elaborazione Regione Puglia (2018)

Sia dalla tabella 7 che dalla figura 2 emergono chiaramente le differenze dei costi della produzione per residente. La forbice tra la Regione Liguria, che ha un costo per abitante di 2.180 euro, e la Regione Campania, che ha un costo di 1.778 euro per abitante, è pari a 402 euro per abitante (valori che di fatto si ripetono di anno in anno). La differenza dei costi di produzione tra l'Emilia-Romagna e la Puglia è di 232 euro per abitante nel 2016.

Figura 2. Costi della produzione per abitante



Elaborazione Regione Puglia (2018)

Di seguito si presentano i dati relativi ai costi del personale dipendente che, come noto, sono una delle principali voci di un bilancio sanitario.

Emerge piuttosto nettamente che le differenze riscontrate tra le regioni con riferimento ai costi di produzione sono riconducibili soprattutto al personale, che, peraltro, rappresenta l'elemento cruciale per la qualità dell'assistenza sanitaria⁶. Ad ogni buon conto, a fronte di

6. Si precisa che il costo del personale sopra riportato (da bilancio consolidato) ricomprende solo le strutture pubbliche e pertanto in regioni, come la Lombardia, dove il settore privato ha una maggiore presenza è del tutto coerente che vi sia un valore inferiore.

una media delle regioni di 611 euro per abitante, si passa dai 658 euro per abitante della Regione Emilia-Romagna ai 431 della Campania e ai 485 della Puglia, dove, anche a causa delle limitazioni derivanti dai Piani di rientro (blocco del turnover), le unità di personale risultano notevolmente insufficienti a garantire adeguati Lea e prestazioni di eccellenza e di alta complessità.

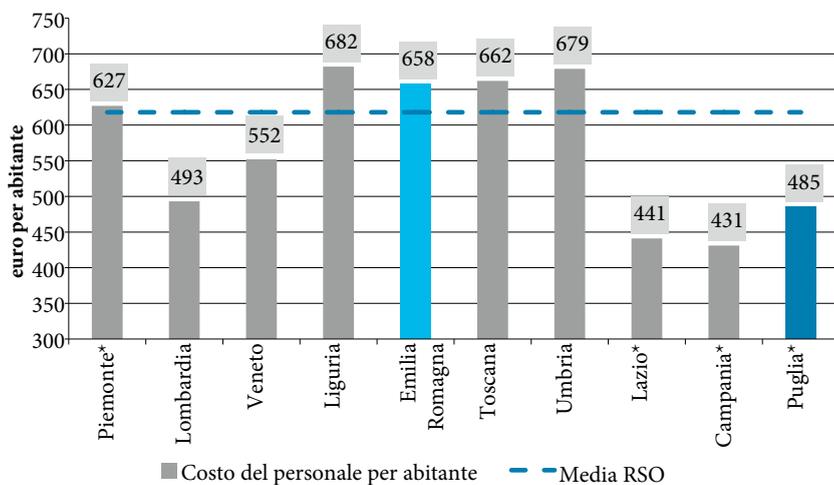
Al fine di far emergere in maniera più netta le possibili ragioni delle differenze regionali si è valutato di focalizzare l'analisi operando un confronto diretto tra due regioni: Emilia Romagna e Puglia, da sempre comparate perché simili sia in termini di distribuzione territoriale che per numero di abitanti.

Tabella 8. Costi del personale

<i>Costo del personale per regione e prov. aut. Conto economico degli enti del Servizio sanitario 2012-2016</i>					
<i>Regioni</i>	<i>Anno 2015</i>	<i>Anno 2016</i>	<i>Var% 2016-15</i>	<i>Inc. % sul Val. della Produz. 2015 2016</i>	
Piemonte*	2.772.834	2.753.758	-0,69	31,74%	31,22%
Lombardia	4.970.577	4.939.437	-0,63	24,84%	24,71%
Veneto	2.708.355	2.709.958	0,06	28,49%	28,17%
Liguria	1.074.714	1.066.764	-0,74	31,54%	31,11%
Emilia-Romagna	2.929.696	2.927.737	-0,07	30,77%	30,80%
Toscana	2.502.528	2.476.679	-1,03	31,93%	31,78%
Umbria	603.630	603.880	0,04	33,12%	32,96%
Lazio*	2.640.623	2.599.551	-1,56	22,71%	22,04%
Campania*	2.591.772	2.514.157	-2,99	24,46%	23,43%
Puglia*	1.975.158	1.971.394	-0,19	25,57%	25,64%
RSO	28.216.375	27.982.176	-0,83	27,63%	27,28%

Fonte dati: Costo del personale: Tab. 22.1 22.2/APP/SA – Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali – Esercizio 2016 [Deliberazione n. 3/SEZAUT/2018/FRG – Corte Conti] ed elaborazione Regione Puglia (2018)

Figura 3. Costi del personale per abitante



Elaborazione Regione Puglia (2018)

Nella tabella 9 si riportano i principali valori del Bilancio consolidato 2017 delle due regioni.

Tabella 9. Conto economico 2017

CONTO ECONOMICO 2017 (importi in migliaia di euro)	Emilia-Romagna	Puglia	Emilia-R. vs Puglia
	Anno 2017	Anno 2017	
RICAVI			
A.1) Contributi in c/esercizio	8.375.591	7.384.803	+13,42
A.1.A) Contributi da Regione... per quota F.S.	8.133.788	7.318.543	+11,14
A.1.B) Contributi c/esercizio (extra fondo)	224.578	60.611	+270,52
A.4.A.3) Ricavi strutture pubbliche per Mobilità extrareg.	361.942	101.621	+256,17
A.4.B) Ricavi strutture private per Mobilità extrareg.	245.577	42.822	+473,48
A.4.D) Ricavi ... intramoenia [ALPI]	127.707	36.924	+245,86
A.6) Compartecipazione alla spesa ... (Ticket)	158.844	46.457	+241,92
Totale valore della produzione (A)	9.706.060	7.819.748	+24,12

<i>Conto economico 2017 (importi in migliaia di euro)</i>	<i>Emilia-Romagna</i>	<i>Puglia</i>	<i>Emilia-R. vs Puglia</i>
	<i>Anno 2017</i>	<i>Anno 2017</i>	
<i>COSTI</i>			
B.1.A) Acquisti di beni sanitari	1.433.815	1.387.528	+3,34
B.2) Acquisti di servizi	4.128.828	3.807.917	+8,43
B.2.A.2) Acquisti servizi sanitari per farmaceutica	496.331	622.979	-20,33%
B.2.B.1) Servizi non sanitari	601.270	461.737	+30,22
B.3) Manutenzione e riparazione (ordinaria esternalizzata)	202.686	121.886	+66,29
Totale Costo del personale	2.946.790	1.985.537	+48,41
Totale Ammortamenti	249.347	111.487	+123,66
Totale costi della produzione (B)	9.525.694	7.687.534	+23,91

Fonte dati: Regione Emilia: DGR n. 968/2018 «Approvazione bilancio d'esercizio consolidato 2017 del Servizio Sanitario Regionale ai sensi del d.lgs. 118/2011» e SS.MM.II e Regione Puglia. DGR n. 1431 del 2 agosto 2018. Elaborazione Regione Puglia (2018)

La Regione Emilia-Romagna ha il 10% di popolazione in più rispetto alla Puglia (dato al 31 dicembre 2017 – 4.457.318 vs 4.048.242).

I contributi in c/esercizio per quota del Fondo sanitario sono, per l'Emilia, pari all'11% in più (per una ulteriore analisi si rinvia al prossimo paragrafo), mentre molto maggiori risultano tutti i contributi extra fondo di natura regionale, così come è molto superiore il valore dei ricavi per ticket e mobilità attiva.

Sul fronte dei costi, invece, è interessante evidenziare che:

- per l'acquisto di beni sanitari, a fronte di una maggiore popolazione residente – e nonostante la popolazione servita e assistita sia di fatto ulteriormente superiore – la Regione Emilia-Romagna ha consumi superiori per solo il 3,3% (in Puglia, purtroppo, si registrano maggiori costi anche perché si è in ritardo con gli acquisti centralizzati ed è inferiore il consumo dei farmaci generici);
- significativo è, invece, il valore della farmaceutica convenzionata che, per ragioni storico-culturali, è una delle voci di spesa più alte per la Regione Puglia. Infatti, nonostante una popolazione inferiore del 10%, la spesa in Puglia risulta maggiore del 20% (sebbene il dato della farmaceutica sia in calo, i livelli di spesa risultano in

- Puglia ancora troppo alti e in effetti la Regione Puglia è la seconda regione in Italia per consumo di farmaci);
- preoccupanti, inoltre, sono i rapporti che riguardano i servizi non sanitari, le manutenzioni, il costo del personale e gli ammortamenti; in particolare, rispetto al personale, la Regione Emilia sostiene un costo superiore a quello della Puglia di ben il 48% circa. Tale differenza, come accennato, si traduce inevitabilmente in maggiori servizi offerti e in una maggiore capacità di assistenza sanitaria e socio sanitaria a garanzia dei Lea;
 - le manutenzioni e gli ammortamenti (costo collegato agli investimenti) sono in percentuale il 66% e il 123% in più per l'Emilia-Romagna, rappresentando, indubbiamente, una delle differenze più significative tra le due regioni considerate, in quanto sintomatica di una grave «forbice» relativa a investimenti e dotazioni strutturali.

Tale ultimo aspetto emerge anche dall'analisi dei più significativi valori dello Stato patrimoniale. In particolare, il valore delle immobilizzazioni (dotazione di ospedali, strutture immobiliari e soprattutto attrezzature) è superiore in Emilia-Romagna rispetto alla Puglia del 129%.

Tabella 10. Stato patrimoniale 2017

STATO PATRIMONIALE 2017 (importi in migliaia di euro) VOCE MODELLO SP	Emilia-Romagna	Puglia	Emilia-R. vs Puglia
A) IMMOBILIZZAZIONI	3.900.265	1.702.474	+129,09
B.II.2) Crediti v/regione o provincia autonoma	1.026.076	389.174	+163,65
A.II) FINANZIAMENTI PER INVESTIMENTI	2.294.233	1.979.100	+15,92
A.VI) UTILI (PERDITE) PORTATI A NUOVO	-362.943	5.915	
A.VII) UTILE (PERDITA) D'ESERCIZIO	698	4.165	-83,24%
D.VII) DEBITI V/FORNITORI	1.389.601	1.043.381	+33,18

Elaborazione Regione Puglia (2018).

Fonte: Regione Emilia: DGR n. 968/2018 «Approvazione bilancio d'esercizio consolidato 2017 del Servizio Sanitario Regionale ai sensi del d.lgs. 118/2011» e SS.MM.II e Regione Puglia. DGR n. 1431 del 2 agosto 2018

I finanziamenti per investimenti risultano in Emilia-Romagna il 16% in più, anche se in Puglia si registrano, negli ultimi due anni, incrementi di investimenti finanziati da fondi comunitari.

Interessanti sono, infine, due ulteriori aspetti. Il debito verso fornitori risulta superiore in Emilia-Romagna e sempre in Emilia-Romagna risultano ancora da ripianare perdite del Ssr per 362 milioni di euro, mentre in Puglia tutte le perdite degli anni precedenti (perdite storiche ante 2012) risultano ripianate e le somme erogate alle aziende sanitarie.

5. Temi aperti: riparto del Fondo sanitario e mobilità interregionale

Come già evidenziato, il riparto delle risorse del Fondo sanitario è stato effettuato, negli ultimi 15 anni, tenendo conto esclusivamente della popolazione residente e dei parametri dell'età e del sesso. Nelle competenti sedi istituzionali, anche con l'istituzione di tavoli e gruppi di lavoro, diverse regioni hanno in più occasioni richiesto di aggiornare i criteri di riparto, ma sempre senza successo, soprattutto perché nessuno intende recedere dai propri livelli di finanziamento e perdere status acquisiti.

Emerge, da una prima analisi della composizione della popolazione residente per età, che vi siano differenze significative tra le regioni italiane. Analizzando la piramide italiana e la sua evoluzione nel tempo è inevitabile evidenziare che, rispetto a 70 anni fa, le nascite sono diminuite, mentre l'aspettativa di vita è aumentata. Anche in Puglia si è registrata questa tendenza sebbene, rispetto alla media nazionale, la popolazione pugliese sia più giovane.

Osservando le piramidi d'età, riportate di seguito per le due regioni considerate, si intuisce come, utilizzando solo la ponderazione per età per l'aggiustamento della quota capitaria, siano privilegiate le regioni con una maggiore popolazione anziana. Per la Puglia significa subire una decurtazione di milioni di euro annui rispetto a una ripartizione al 100% per c.d. popolazione secca. Al contrario, la quota capitaria pesata per età permette all'Emilia-Romagna (come già evidenziato regione equiparabile

alla Puglia) di ricevere una assegnazione maggiore rispetto a quella per quota capitaria secca⁷.

Di seguito si riportano le quote capitarie da Riparto Fsn degli ultimi anni. A parità di popolazione, la quota per abitante negli anni è stata sempre notevolmente superiore, e ciò in ragione del calcolo che tiene conto della popolazione pesata e quindi della popolazione anziana.

Tabella 11. Le quote capitarie da Riparto Fsn (2005-2017)

Anno	Emilia-Romagna	Puglia	Delta Emilia-R. vs Puglia	Anno	Emilia-Romagna	Puglia	Delta Emilia-R. vs Puglia
2005	1.489,61	1.385,29	+104,32	2011	1.748,37	1.709,52	+38,85
2006	1.538,01	1.470,46	+67,55	2012	1.753,50	1.720,52	+32,98
2007	1.640,55	1.562,60	+77,95	2013	1.732,80	1.697,80	+35,00
2008	1.689,23	1.613,20	+76,03	2014	1.756,89	1.709,11	+47,78
2009	1.735,26	1.661,83	+73,43	2015	1.780,93	1.743,52	+37,41
2010	1.731,24	1.675,77	+55,47	2016	1.802,53	1.770,79	+31,74
				2017	1.803,57	1.788,36	+15,21

Fonte: Intese Conferenza Stato-Regioni

È interessante osservare come, con il progressivo invecchiamento della popolazione anche in Puglia e con l'introduzione del riparto su base costi standard, la distanza della quota capitaria negli ultimi anni si sia ridotta.

Per comprendere cosa abbia significato, in questi anni, l'adozione di una simile quota capitaria per il Riparto del Fondo sanitario, nella successiva tabella si è effettuata un'elaborazione comparando il riparto

7. Con ciò non si vuole sostenere che la scelta di considerare l'età sia sbagliata, ma forse non è la migliore possibile. Scientificamente è dimostrato che al crescere dell'età cresce anche l'accesso alle cure e quindi i costi, ma è anche vero che scientificamente è dimostrato che l'80% della spesa sanitaria è assorbita solo dal 20% della popolazione, quasi sempre malati cronici. Inoltre, in regioni dove il reddito pro capite è maggiore e vi sono più «ricchi», ci si rivolge anche a una sanità a pagamento non pubblica, sanità privata, e pertanto è più alta la così detta spesa out of pocket che non risulta sui bilanci pubblici.

Tabella 12. Differenze da riparto con popolazione pesata e popolazione secca

Anno	Popolazione residente Abitanti			[A] Riparto FSN da Intese CSR su popolazione pesata Importi in milioni di euro			[B] Ipotesi Riparto su popolazione secca Importi in milioni di euro			Differenze tra A-B Distanza in milioni di euro tra le due Regioni	
	EMILIA	PUGLIA		EMILIA	PUGLIA		EMILIA	PUGLIA		EMILIA	PUGLIA
2005	4.151.335	4.071.518		6.183,85	5.640,22		5.967,32	5.852,59		216,53	- 212,37
2006	4.187.544	4.069.869		6.440,50	5.984,59		6.299,06	6.122,05		141,44	- 137,46
2007	4.223.585	4.076.546		6.929,00	6.370,00		6.764,38	6.528,89		164,62	- 158,89
2008	4.275.843	4.079.702		7.222,90	6.581,38		7.060,35	6.736,48		162,55	- 155,10
2009	4.337.966	4.084.035		7.527,48	6.786,98		7.368,22	6.936,91		159,25	- 149,93
2010	4.395.606	4.091.259		7.609,85	6.856,02		7.487,94	6.969,49		121,91	- 113,46
2011	4.432.439	4.052.566		7.749,54	6.927,95		7.663,45	7.006,67		86,09	- 78,71
2012	4.459.246	4.050.803		7.819,27	6.969,49		7.745,75	7.036,28		73,52	- 66,79
2013	4.471.104	4.090.266		7.747,53	6.944,46		7.669,29	7.016,03		78,24	- 71,58
2014	4.452.782	4.090.105		7.823,03	6.990,43		7.716,66	7.088,14		106,37	- 97,71
2015	4.457.115	4.077.166		7.937,80	7.108,63		7.854,44	7.184,88		83,36	- 76,25
2016	4.454.393	4.063.888		8.029,17	7.196,28		7.958,47	7.260,78		70,70	- 64,50
2017	4.457.318	4.048.242		8.039,10	7.239,72		8.005,20	7.270,51		33,90	- 30,79
				97.059,01	87.596,15		95.560,53	89.009,69		1.498,48	- 1.413,54
				Emilia-R.-Puglia 9.462,86			Emilia R.-Puglia 6.550,84			Forbice 2.912,02	

Elaborazione Regione Puglia (2018) su Quota indistinta Fsn da Intese CSR anni 2005-2017

effettivo su quote pesate rispetto a un ipotetico riparto a quote capitarie secche ovvero uguali per tutti.

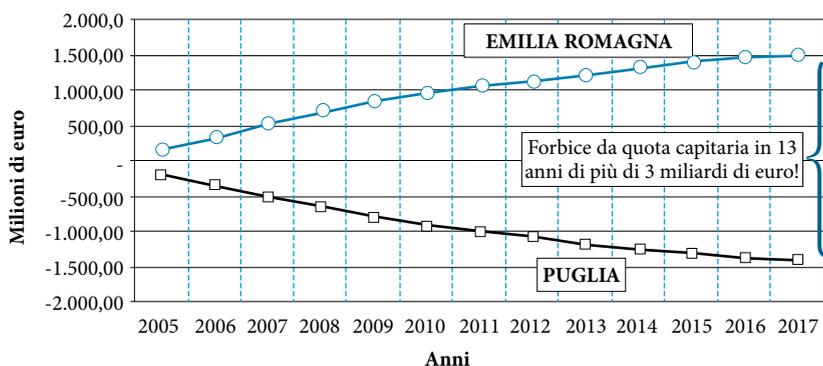
Nella tabella si riportano in ordine: Popolazione residente, Quota del Riparto del Fsn in milioni di euro da intese CSR, Ipotesi di Riparto del Fsn senza tener conto del parametro età e quindi le relative «differenze».

Effettuando una semplice somma delle differenze tra riparto effettivo per quote pesate e riparto per popolazione secca (senza tener conto della differenza di età) la forbice tra Emilia e Puglia è stata in 13 anni di circa 3 miliardi di euro.

Considerando anche gli ulteriori connessi benefici derivanti dalle così dette economie di scala, si comprende da dove possa essere derivata la differente capacità in termini di dotazione strutturale rilevata tra le regioni considerate.

Ciò, naturalmente, non significa che i criteri di riparto siano l'unica ragione delle differenze regionali. Non è infatti possibile trascurare gli storici limiti culturali che, purtroppo, attanagliano le regioni del Sud Italia da troppi decenni, e che, naturalmente, incidono sulla capacità di programmare e implementare politiche virtuose, anche in campo sanitario.

Figura 4. Cumulata delle differenze annue tra Riparto su popolazione pesata e Riparto popolazione secca



Elaborazione Regione Puglia (2018)

Per contro, tuttavia, è innegabile che tale maggiore dotazione economica e finanziaria, aggiunta a una maggiore capacità organizzativa,

abbia permesso, ad esempio, alla Regione Emilia-Romagna di disporre di ospedali tecnologicamente avanzati, con una dotazione organica come già evidenziato del 50% in più, e di diventare anche una regione attrattiva in materia di prestazioni sanitarie.

Un'ulteriore variabile significativa delle differenze è, quindi, la mobilità sanitaria. Il flusso migratorio dei cittadini residenti in una determinata regione che scelgono di farsi curare in un'altra regione [decreto legislativo n. 502/1992], infatti, non è solo fisico, ma anche economico. La regione dove risiede il cittadino che si cura in un'altra regione deve corrispondere una tariffa per il ricovero, la prestazione, il farmaco ecc.

Nell'intesa del Riparto del Fsn, definito il fabbisogno regionale e quindi l'assegnazione indistinta, in ultimo sono sommati algebricamente i saldi di mobilità interregionali (per alcune regioni i saldi sono positivi, per altre negativi). Si riporta, ad esempio, la matrice di mobilità sanitaria ordinaria così come riportata sul riparto finale 2017, giusta Intesa Stato-Regioni DOC_060789_Rep. Atti. n 184 del 26 ottobre 2017, dalla quale si evince che l'Emilia-Romagna ha un saldo attivo di 348 milioni di euro e la Puglia ha un saldo negativo di 172 milioni di euro.

Il rimborso delle prestazioni in mobilità è indiscutibile. Le regioni con mobilità attiva, anzi, lamentano maggiori costi rispetto alle tariffe di rimborso, sebbene, anche per ragioni di costi marginali, le tariffe siano più che remunerative, salvo, probabilmente, che per talune prestazioni ad alto costo.

Per una regione con saldo passivo, tuttavia, la mobilità rappresenta una duplicazione di costi in quanto la regione deve sempre garantire il proprio servizio pubblico e quindi standard minimi nelle proprie strutture ospedaliere e territoriali (con conseguenti costi fissi incomprimibili). Inoltre, il d.m. 70/2015⁸ ha introdotto una modalità di cristallizzazione della mobilità passiva attraverso il meccanismo di

8. «3. Ai fini del calcolo della dotazione dei posti letto di cui al comma 2, in ciascuna regione: [...] si divide il costo medio del posto letto a livello nazionale per il valore finanziario del saldo di mobilità attiva e passiva riferito al flusso dei ricoveri di ciascuna regione, come riportato nella matrice della mobilità utilizzata per la determinazione del fabbisogno sanitario regionale per l'ultimo anno disponibile al fine di individuare il numero dei posti letto equivalenti utilizzati per la mobilità dei pazienti tra le regioni [...]».

correzione dei posti letto per il quale chi ha mobilità attiva ha diritto a quote aggiuntive di posti letto e chi non la ha perde posti letto e pertanto «chi è ricco diventa più ricco e chi è povero diventa più povero».

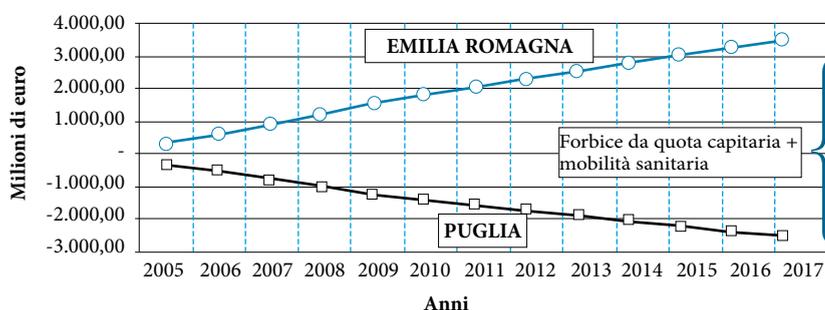
Tabella 13. Saldi di mobilità sanitaria

REGIONI	MOBILITÀ (importi in euro)		
	CREDITI (Rif. ANNO 2015)	DEBITI (Rif. ANNO 2015)	SALDO
PIEMONTE	209.242.705	256.418.846	-47.176.142
VALLE D'AOSTA	11.644.322	20.197.238	-8.552.916
LOMBARDIA	936.368.866	333.305.058	603.063.808
BOLZANO	27.998.126	22.806.436	5.191.690
TRENTO	49.116.802	62.587.592	-13.470.790
VENETO	342.301.583	228.534.999	113.766.584
FRIULI VENEZIA GIULIA	88.180.138	76.177.095	12.003.043
LIGURIA	125.003.408	185.527.552	-60.524.144
EMILIA-ROMAGNA	589.386.561	241.260.765	348.125.796
TOSCANA	330.145.782	178.718.772	151.427.010
UMBRIA	107.875.178	85.144.408	22.730.770
MARCHE	105.666.729	151.877.647	-46.210.918
LAZIO	301.915.221	372.813.015	-70.897.793
ABRUZZO	102.474.337	169.302.714	-66.828.377
MOLISE	91.623.980	64.372.139	27.251.841
CAMPANIA	137.680.559	400.544.186	-262.863.626
PUGLIA	129.609.705	301.907.757	-172.298.052
BASILICATA	80.399.210	101.942.774	-21.543.564
CALABRIA	27.491.781	294.120.403	-266.628.623
SICILIA	69.206.589	252.974.295	-183.767.706
SARDEGNA	17.085.723	79.883.613	-62.797.890
TOTALE	3.880.417.305	3.880.417.305	0

Fonte: Intesa Stato-Regioni DOC_060789_Rep. Atti. n 184 del 26 ottobre 2017

Se si tiene conto, oltre che delle differenze da quota capitaria pesata, anche dei dati relativi alla mobilità sanitaria (attiva per l'Emilia-Romagna e passiva per la Puglia) – e pur limitandosi solo a quella prodotta da strutture pubbliche e non private (che comunque in Emilia Romagna costituiscono quasi il 52% dell'intero valore della mobilità attiva) – si osserva che la forbice tra le due regioni ha superato i 6 miliardi di euro, importo che, come è intuibile, rappresenta per una regione, in 13 anni, un'incredibile occasione per sostenere investimenti di potenziamento e modernizzazione.

Figura 5. Cumulata delle differenze annue tra Riparto su popolazione pesata e Riparto popolazione secca



Elaborazione Regione Puglia (2018)

6. Conclusioni: il regionalismo differenziato e il rischio di un possibile inasprimento del divario Nord-Sud in sanità

Dall'analisi riportata nel paper emergono:

- il rilevante impatto prodotto dall'adozione, negli ultimi quindici anni, del solo parametro dell'età per il riparto del Fsn;
- la totale irrilevanza attribuita ad altri determinanti di salute, che hanno ripercussioni in termini di qualità della vita, prevenzione e anche costi diretti e indiretti (tra i quali la deprivazione);
- l'enorme e crescente incidenza dei costi della mobilità sanitaria che, da un lato, produce una duplicazione di costi per le regioni a saldo passivo e, per altro verso, genera ulteriori ricavi per le regioni a saldo attivo.

Per sanare differenze così rilevanti, che riguardano la quantità, e soprattutto la qualità, dei servizi sanitari offerti dalle regioni del Mezzogiorno, è evidente l'imprescindibile necessità che sia lo Stato, nel suo ruolo di garante dei Lea come di tutti gli altri diritti costituzionalmente previsti, a riformare l'attuale meccanismo di distribuzione delle risorse.

Per quanto riguarda il riparto del Fondo sanitario, già la semplice riduzione del gap tra le quote determinate con le quote capitarie pesate rispetto a quelle «secche» sarebbe un correttivo importante (anche senza il voler considerare altri parametri la cui quantificazione risulta più difficoltosa). Un'ulteriore proposta potrebbe essere quella di assegnare alle regioni che hanno un saldo di mobilità sanitaria passivo, oltre alle quote del fondo indistinto, un finanziamento a 7/10 anni, di importo a scalare nel tempo, che permetta di sostenere nuove assunzioni e di finanziare dotazioni strumentali al fine di garantire un periodo minimo per la riduzione dei gap con le altre regioni (forbice al contrario).

Il finanziamento specifico per la mobilità sanitaria passiva potrebbe, inoltre, essere coordinato direttamente dal ministero della Salute – pur nel rispetto del principio di autonomia regionale – per realizzare, in tema di sanità, attraverso specifici investimenti, quella perequazione infrastrutturale indispensabile ai fini della riduzione del divario e peraltro (anch'essa) prevista dalla Costituzione.

Di fatto, è questo il regionalismo differenziato che già vige nella sanità italiana, ed è di tutta evidenza che, senza la pianificazione di un vero percorso di convergenza coordinato dalle amministrazioni centrali e incentrato sul potenziamento delle dotazioni infrastrutturali e del personale sanitario, difficilmente le regioni del Mezzogiorno potranno colmare gli attuali gap di cui soffrono rispetto al resto d'Italia. Le altre policies cui le regioni possono ricorrere, infatti, (centralizzazione degli acquisti, contrasto all'uso eccessivo dei farmaci e promozione dei generici), pur essendo indubbiamente importanti, da sole non possono certamente far fare, ai rispettivi sistemi sanitari, i necessari passi avanti in termini di sviluppo e qualità.

Il punto cruciale, per le regioni del Mezzogiorno, è quindi quello della corretta attribuzione delle risorse e della loro corretta allocazione, prima ancora di quello dell'autonomia gestionale.

Il rischio è quello di avere 20 regioni a statuto «speciale», ma se, a distanza di 40 anni dalla legge 833 del 1978, dopo decenni di gestioni affidate alle singole regioni (si parla di 20 servizi sanitari in Italia) vi

sono differenze così significative, è molto difficile credere che un'ulteriore autonomia possa essere la soluzione. Potrà semmai, questa autonomia, essere vantaggiosa per quelle regioni che dispongono di cospicui finanziamenti aggiuntivi rispetto alle quote del Fondo sanitario, mentre, per le regioni del Sud, un simile percorso, molto più verosimilmente, rischierebbe di tradursi in un ulteriore fattore di divaricazione della «forbice» di cui si è dato conto nel paper.

E, infatti, bisognerebbe addirittura chiedersi se, tenuto conto delle regole di finanza pubblica delle regioni a statuto speciale e del finanziamento del Fondo sanitario, nell'eventualità di una maggiore autonomia concessa ad alcune regioni, alle altre residuerebbero, senza lo strumento della perequazione nazionale, le risorse necessarie alla sola propria sopravvivenza.

Tali riflessioni si inseriscono, quindi, significativamente, nel dibattito avviato a seguito dei recenti accordi preliminari delle regioni che hanno richiesto l'applicazione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione⁹ (pur non essendo, la sanità, ricompresa tra le materie il cui trasferimento alle regioni determinerebbe i maggiori impatti finanziari).

Nello specifico, esaminando l'accordo preliminare tra il governo e la Regione Emilia-Romagna del 28 febbraio 2018 (invero simile a quello di Lombardia e Veneto) emerge, con riferimento alla materia «salute», una condivisibile aspirazione a rimuovere i vincoli di spesa specifici in materia di personale, di organizzazione delle scuole di specializzazione dei medici, in materia di tariffe e compartecipazione alla spesa (ticket), assetti organizzativi e in materia di valutazioni tecnico-scientifiche concernenti l'equivalenza terapeutica tra diversi farmaci.

L'aspetto più «grave» è relativo al fatto che le regioni non in Piano di rientro, di fatto, hanno meno vincoli in materia di spesa personale e compartecipazione alla spesa. Se, infatti, da un lato, i limiti esistono

9. Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata.

per tutte le regioni, a quelle non in Piano di rientro è concesso in caso di equilibrio economico di «superare» qualche limite. Al contrario, alle regioni in Piano di rientro, anche se in equilibrio economico, non è assolutamente concesso di superare i limiti in materia di spesa del personale (e, di fatto, forse neanche di avvicinarsi, tenuto conto dei limiti alle assunzioni e/o blocco del turnover) e non è concesso modificare, anche a parità di gettito, esenzioni e misura del ticket – si pensi al balzello del superticket di 10 euro che ha, di fatto, aumentato la spesa out of pocket (privata) duplicando i costi per i cittadini.

A questo punto, non si comprende perché solo le regioni «autonome» debbano essere autorizzate a tali «concessioni» e perché non rivedere per tutte le regioni eventuali obiettivi e limiti (si pensi al limite della spesa del personale al livello del 2004 ridotta del 1,4%).

La più naturale conseguenza di tali accordi, limitati ad alcune regioni, sarà quindi rappresentata dall'esponentiale incremento della forbice tra le regioni (già piuttosto significativa come illustrato nel paper).

Infine, con riferimento al regionalismo differenziato, non meno importante, e anzi certamente fondamentale, è il tema delle risorse. Se, da un lato, il trasferimento di competenze precedentemente attribuite allo Stato comporta inevitabilmente il trasferimento di personale, mezzi e finanziamenti, dall'altro non si può condividere, almeno in questa fase della storia della Repubblica, l'eventuale incremento di riserva di aliquota al gettito di un tributo erariale maturato nel territorio regionale a discapito della perequazione nazionale – sempreché si desideri effettivamente ridurre le differenze. Naturalmente, in questa fase, non è semplice determinare per quali tributi, e in quale ammontare, l'autonomia potrebbe permettere di trattenere risorse nei confini regionali, ma, tenendo conto della sola Iva, si può stimare che la Regione Emilia-Romagna – trattenendo i 9/10 del relativo gettito, secondo quanto, ad esempio, richiesto dalla Regione Veneto – potrebbe disporre, per la sanità, di 442 milioni di euro aggiuntivi e, viceversa, la Puglia, regione in cui è importante l'effetto della perequazione regionale, potrebbe subire un taglio di 682 milioni di euro.

In chiusura, si ribadisce che si ritiene, rispetto al tema dell'autonomia, perfettamente condivisibile il concetto di finanziamento per fabbisogni standard (sostitutivo della spesa storica), purché, naturalmente, i fabbisogni non siano regionali ma nazionali. In tal senso

occorre che il Ministero della Salute e il Governo ri-aquisiscano quel ruolo centrale di garanzia dei Lea, altrimenti non vi sarà per il futuro nessuna speranza di riduzione del divario, soprattutto se la invocata autonomia si tradurrà, come del resto pare inevitabile, in un ulteriore ostacolo alle politiche perequative.

Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv., Rapporto sulla Finanza territoriale in Italia, Franco Angeli, Milano, anni vari.
- Aa.Vv. (2017), Il controllo costi in una azienda sanitaria dalla Contabilità Analitica ai Costi Standard, Guerini Next, Milano.
- Aiop (2016), L'evoluzione dei modelli sanitari internazionali a confronto.
- Atella V. (2010), Spesa sanitaria e sostenibilità finanziaria: quale futuro?, in Astrid, La sanità in Italia. Organizzazione, governo, regolazione, mercato, a cura di C. De Vincenti, R. Finocchi Ghersi, A. Tardiola, il Mulino, Bologna.
- Cergas-Sda Bocconi (2017), Rapporto OASI 2017, Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema sanitario, Egea, Milano.
- Corte dei conti (2018), Rapporto 2017 sul coordinamento della Finanza pubblica.
- Corte dei conti (2018), Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali.
- Ipres, Rapporto Puglia 2017, Cacucci, Bari, in corso di stampa.
- Istat (2017), Il sistema dei conti della sanità per l'Italia, www.istat.it.
- Ministero della Salute (2017), Rapporto SDO 2016, www.salute.gov.it.
- Pammolli F., Papa G., Salerno N.C. (2009), La spesa sanitaria pubblica in Italia: dentro la scatola nera delle differenze regionali, Quaderno Cerm n. 2/2009.
- Ragioneria generale dello Stato (2015), Le tendenze di medio-lungo termine del sistema pensionistico e sociosanitario, Rapporto 16 (settembre 2015).

Saldi di bilancio delle amministrazioni locali, redistribuzione e ripartizione del rischio tra territori regionali

Luca Gandullia¹, Lucia Leporatti¹

1. Introduzione

La capacità del settore pubblico di perseguire la sua funzione redistributiva e di condivisione del rischio tra i territori regionali è argomento di rinnovato interesse a livello sia nazionale sia internazionale. I trasferimenti fiscali sono infatti strumenti essenziali per mitigare gli squilibri verticali, perseguire obiettivi redistributivi e attenuare gli effetti degli shock macroeconomici asimmetrici (Poghosyan et al., 2006). Teoricamente, il sistema fiscale di un Paese dovrebbe assolvere a due funzioni fondamentali, su due diversi orizzonti temporali. Nell'ottica di lungo periodo, il sistema fiscale dovrebbe agire da strumento redistributivo volto a ridurre il differenziale permanente di reddito tra regioni, mentre, nel breve termine, il sistema fiscale dovrebbe allocare il rischio tra i territori, o, piuttosto, dovrebbe distribuire il costo economico di uno shock asimmetrico su tutto il territorio nazionale.

In generale, i trasferimenti intergovernativi trovano la loro giustificazione nell'idea che le regioni con differenti capacità fiscali e fabbisogni di spesa dovrebbero essere in grado di fornire un livello standard nazionale di servizi a parità di aliquote (Buchanan, 1950). Nel contesto europeo, la capacità redistributiva e di risk-sharing tra territori da parte del settore pubblico è questione di grande attualità anche in ambito di policy. In effetti, negli ultimi anni diverse regioni europee hanno incrementato le richieste di maggior indipendenza politica e fiscale dai rispettivi governi centrali e i trasferimenti tra territori hanno iniziato a essere sempre più percepiti dalle persone che vivono nelle regioni economicamente più avanzate come una forma di «furto» per mano del governo centrale. Pertanto, nel dibattito la

1. Liguria Ricerche e Università degli Studi di Genova.

posizione fiscale relativa di ciascuna regione è stata sempre più oggetto di attenzione e giustificazione nell'organizzazione di campagne e referendum per richiedere maggiore autonomia.

In questo contesto, l'Italia è un caso di studio particolarmente interessante, principalmente a causa delle profonde e persistenti divergenze territoriali in termini di sviluppo economico tra le diverse aree del Paese, in particolare tra l'area settentrionale e quella meridionale (tabella 1). I dati sul PIL regionale evidenziano le disparità presenti nel Paese: in media il PIL pro capite nelle regioni settentrionali nel 2016 ammontava a € 33.848, mentre nel Mezzogiorno era di € 18.230. Inoltre, permangono differenze territoriali in termini di struttura e dimensione demografica: in Liguria, nel 2017, oltre il 28% della popolazione residente aveva più di 65 anni, contro una percentuale del 18% in Campania: questa disparità produce ovvie conseguenze in termini di fabbisogni di spesa.

Tabella 1. Pil pro capite e percentuale di residenti con più di 65 anni nelle diverse aree del Paese, anno 2016

<i>Macro regione</i>	<i>Pil pro capite</i>	<i>Percentuale di over 65</i>
Nord-Ovest	34.234	23,3%
Nord-Est	33.313	22,8%
Centro	29.905	22,9%
Mezzogiorno	18.230	20,1%
Italia	27.719	22%

Fonte: ns elaborazioni su dati Istat

Un ulteriore motivo di interesse per il caso italiano deve essere ricercato in relazione alle recenti riforme istituzionali e al conseguente processo di decentramento avviato negli anni 2000 (Cerea, 2013). Infine, nel corso del 2017 i cittadini di Lombardia e Veneto sono stati chiamati a votare due referendum consultivi volti a ottenere forme differenziali di autonomia per le loro regioni come previsto dal terzo comma dell'art. 116 della Costituzione italiana. A luglio 2018 altre 13 regioni avevano assunto iniziative per ottenere ulteriori forme e condizioni di autonomia².

2. Cfr. Servizio studi del Senato (2018).

È evidente, quindi, il notevole interesse per la misurazione della redistribuzione tra territori. Tuttavia, la stima corretta del livello di redistribuzione e di ripartizione del rischio è tutt'altro che semplice e di facile lettura. Innanzi tutto, è essenziale disporre di dati sulle entrate fiscali e sulle spese disaggregate a livello regionale. In effetti, la maggior parte della letteratura basa l'analisi della redistribuzione e della condivisione dei rischi sul calcolo dei residui fiscali, che rappresentano la differenza tra la spesa pubblica in una regione e le entrate fiscali complessive prodotte nella regione stessa, al netto dei trasferimenti tra livelli di governo (Maggi e Piperno, 1992 e 1998). Le prime richieste per ottenere maggiori compartecipazioni avanzate da Lombardia e Veneto erano proprio basate sui risultati in termini di residuo fiscale. Nonostante l'innegabile utilità del residuo fiscale come strumento di misurazione dei flussi redistributivi tra territori, negli ultimi tempi sono emerse critiche in merito alla «opacità» della misura e alle sue possibili interpretazioni (si vedano in particolare Pisauo, 2017, e Giannola, Petraglia e Scalera, 2011, 2016).

Per quanto riguarda i dati disponibili, gli studi proposti in passato sull'argomento erano spesso basati su allocazioni di conti pubblici costruiti ad hoc e, quindi, difficilmente replicabili e aggiornabili. A oggi, la maggiore disponibilità di fonti statistiche ufficiali utili a questo fine ha parzialmente mitigato questa problematica. Un ulteriore elemento da tenere in considerazione è di natura prettamente metodologica; diversi metodi econometrici sono, infatti, stati proposti e applicati in passato. La maggior parte degli studi precedenti si è basata su un approccio in due step per stimare separatamente la redistribuzione e la ripartizione del rischio; tuttavia, metodi econometrici differenti non sempre conducono a stime concordi, specialmente in tema di risk-sharing.

Vi è, inoltre, un ultimo aspetto da tenere in considerazione: le analisi precedentemente proposte hanno trascurato l'impatto che i deficit/surplus delle amministrazioni locali possono avere sulla misurazione dei flussi interregionali. Riteniamo, tuttavia, che questo aspetto sia rilevante ai fini di una più precisa stima della redistribuzione tra territori.

In questo lavoro, miriamo a indagare il livello di redistribuzione e ripartizione del rischio tra i territori regionali italiani; in particolare, l'obiettivo è di calcolare i residui fiscali regionali e il grado di redistribuzione interregionale dell'operatore pubblico, prendendo

esplicitamente in considerazione anche i saldi di bilancio (deficit/surplus) del comparto delle amministrazioni locali. L'analisi si baserà, con opportune correzioni, sui dati dei Conti pubblici territoriali (Cpt), che, come noto, forniscono una disaggregazione delle entrate e delle spese a livello regionale.

2. Redistribuzione e risk-sharing in Italia

Gli effetti della redistribuzione tra i livelli di governi sono stati oggetto di numerosi studi empirici, inizialmente applicati ai più importanti Stati federali, in particolare Stati Uniti e Canada (Sala-i-Martin e Sachs, 1992; Von Hagen, 1992; Asdrubali et al., 1996; Bayoumi e Masson, 1995) e successivamente a Paesi europei tra i quali Italia (Obstfeld e Peri, 1998; Dedola et al., 1999; Decressin, 2002; Padovano, 2007), UK (Dedola et al., 1999; Méltiz and Zumer, 2002; Obstfeld and Peri, 1998), Francia (Méletiz e Zumer, 2002), Germania (Obstfeld e Peri, 1998).

La letteratura italiana ha proposto numerosi studi volti a misurare la redistribuzione e la condivisione del rischio tra i territori regionali. Le ricerche hanno utilizzato approcci diversi, in termini di metodologia, dati, intervallo temporale e aggregati economici presi come oggetto di studio. Uno dei primi studi proposti nello scenario italiano è stato quello di Decressin (2002), che stima il livello di redistribuzione e condivisione del rischio in Italia per il periodo 1983-1992. Rispetto agli studi precedenti (Obstfeld e Peri, 1998, Dedola et al., 1999) che utilizzavano un concetto ristretto di redistribuzione operato esclusivamente attraverso il sistema di previdenza sociale, Decressin (2002) tiene conto di tutti i tipi di flussi fiscali e consente di isolare il ruolo dei consumi pubblici, delle politiche di investimento e di welfare. Secondo Decressin (2002), se consideriamo una visione esclusivamente monetaria, ovvero al netto dei benefici in termini di servizi della spesa pubblica, la redistribuzione è stimata pari al 20% del reddito delle famiglie. Se includiamo anche il consumo e gli investimenti come una forma di redistribuzione, il livello raggiunge il 25-35% a seconda del metodo di stima utilizzato. Il notevole aumento della redistribuzione quando si considera una visione più ampia è principalmente attribuibile alle peculiarità del sistema italiano che garantisce a tutti

l'accesso all'istruzione e alla salute. Per il livello di condivisione del rischio, le stime sono comprese tra lo 0 e il 6% nella sua visione ristretta, e tra il 10-15% nella concezione più ampia. Arachi et al. (2010) stimano il livello di redistribuzione e condivisione del rischio in Italia, identificando il contributo dei diversi livelli di governo (centrali, regionali, autorità locali, previdenza sociale) e distinguendo tra flussi orizzontali e verticali. Questi due aspetti, ignorati dalla maggior parte della letteratura precedente, appaiono molto interessanti. Lo studio si concentra sul periodo 1996-2002 e utilizza un concetto «ampio» di redistribuzione come proposto da Decressin (2002). Il livello stimato di redistribuzione rappresenta il 27,6% del PIL: ciò significa che una regione con un reddito inferiore di 1 euro alla media nazionale, dopo la redistribuzione si troverà con un reddito inferiore di circa 72 centesimi di euro. Se consideriamo l'impatto dei diversi livelli di governo, gli autori mostrano che tutti i livelli di governo, con l'eccezione delle regioni, contribuiscono alla redistribuzione, ma la maggior parte della redistribuzione è attribuibile al governo centrale (25,7% sul 27,6%) e ai flussi orizzontali (25,1% su 27,6%). Le stime sul livello di risk-sharing sono di più difficile interpretazione perché cambiano al variare del metodo di stima utilizzato. In generale, l'intervento pubblico sembra avere una tendenza prociclica piuttosto che anticiclica, accentuando gli shock macroeconomici di circa il 30%; l'unico settore capace di mitigare gli effetti degli shock asimmetrici sembra essere quello della previdenza e assistenza.

Lo studio proposto da Staderini e Vadalà (2009) ha il merito di aver proposto una nuova metodologia per il calcolo dei residui fiscali basata sull'uso combinato di due fonti di dati (Conti pubblici territoriali e dati Istat sul Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche). L'analisi, focalizzata sul periodo 2004-2006, ha evidenziato la presenza di flussi redistributivi a favore delle regioni con il reddito pro capite più basso, verso le regioni a statuto speciale (a eccezione del Friuli Venezia Giulia) e verso le regioni più piccole. L'approccio proposto da Staderini e Vadalà (2009) è stato recentemente utilizzato anche da Carniti e Dal Bianco (2015) per stimare il livello di redistribuzione per il triennio 2011-2013 con l'obiettivo di valutare l'impatto delle politiche di perequazione. In generale, i differenziali in termini di entrate tra le regioni sono corretti o esplicitamente attraverso trasferimenti o implicitamente attraverso la natura progressiva del sistema fiscale.

Infatti, le aliquote medie sull'imponibile Irpef differiscono sostanzialmente tra i diversi territori: in Lombardia l'aliquota media è del 21,5% mentre in Calabria è inferiore al 16%. Questo fatto evidenzia come una parte della redistribuzione sia attribuibile alla perequazione tra le persone, intrinseca nel sistema fiscale improntato alla progressività. Secondo le stime degli autori, circa il 73% delle divergenze iniziali di reddito persiste dopo l'attività di redistribuzione.

Di Caro e Monteduro (2017) si concentrano sull'impatto della crisi economica sulla redistribuzione e sulla ripartizione del rischio tra territori. L'analisi, condotta per il periodo 2008-2014, intende mettere in evidenza in che modo le politiche redistributive e di condivisione del rischio sono state in grado di mitigare l'impatto della crisi economica. L'analisi è stata condotta considerando alternativamente la pubblica amministrazione (PA) in senso stretto e il Settore pubblico allargato (SPA) che comprende anche imprese pubbliche nazionali e locali. Tra il 2008 e il 2014 il livello di perequazione è oscillato tra il 21% (considerando la PA) e il 28% (SPA). La stessa stima fatta nel periodo precedente e successivo alla crisi (2000-2014) ha portato a stime tra il 20% (PA) e il 25% (SPA), mostrando un moderato aumento del livello di redistribuzione durante gli anni della crisi. Le stime relative alla condivisione del rischio hanno portato a risultati tra il 4,19% (PA) e il 5,42% (SPA). Una regione colpita da uno shock che riduce la sua produzione aggregata di € 1 vedrà la sua produzione ridotta di un valore compreso tra 94,6 e 96 centesimi di euro. La capacità di mitigare l'impatto degli shock asimmetrici è quindi limitata e diminuita negli anni della crisi.

Un altro campo interessante della ricerca italiana sul tema focalizza l'attenzione sull'analisi della redistribuzione a favore del Meridione. A questo proposito, Giannola, Petraglia e Scalera (2011), utilizzando il database di Staderini e Vadalà, sottolineano come la dipendenza finanziaria delle regioni del Sud Italia sia una conseguenza delle lacune di sviluppo e i residui fiscali negativi delle regioni meridionali siano semplicemente un riflesso della redistribuzione effettuata per mitigare gli squilibri strutturali. Gli autori suggeriscono di valutare l'adeguatezza dei residui fiscali non in termini assoluti, ma di confrontare i valori dei residui effettivi con quelli teorici, definiti come quei residui adeguati all'impostazione politica in vigore. Date queste premesse, è stato calcolato un residuo fiscale teorico per ogni regione

ipotizzando un prelievo fiscale commisurato al reddito medio della regione, una spesa corrente pro capite al netto delle prestazioni sociali proporzionali alla popolazione residente e assumendo che il 45% della spesa pubblica in conto capitale sia speso nel Sud, come stabilito dagli obiettivi programmatici. Il confronto tra il residuo teorico così calcolato e il residuo effettivo calcolato da Staderini e Vadalà (2009) consente di individuare quali regioni sono penalizzate (residuo reale > residuo teorico) o avvantaggiate (residuo reale < residuo teorico) dal sistema attuale. L'analisi di Giannola et al. (2011) mostra che il Piemonte e, in misura molto inferiore, la Lombardia sono le uniche regioni penalizzate. La maggior parte delle regioni meridionali, pur ricevendo risorse dal resto dei territori, ne riceve in misura insufficiente; nel complesso, il Mezzogiorno riceve circa l'11% in meno di risorse di quanto dovrebbe teoricamente ricevere. Inoltre, si osserva che, nonostante il progressivo aumento delle risorse redistribuite verso il Meridione, queste sono principalmente a finanziamento di spese correnti piuttosto che di spese in conto capitale e, di conseguenza, risultano avere una bassa efficacia nel ridurre il divario tra le diverse aree del Paese (Giannola et al., 2011; Petraglia et al., 2018).

3. Saldi di bilancio delle amministrazioni locali e residuo fiscale

3.1 *I dati a disposizione*

L'analisi che proponiamo si basa su due banche dati principali. La prima è quella dei Conti pubblici territoriali che ci fornisce una regionalizzazione delle entrate e delle spese delle amministrazioni pubbliche per il periodo temporale di nostro interesse (2002-2015). All'interno della banca dati Cpt le voci di spesa sono ripartite in base al principio dell'erogazione/localizzazione dell'intervento dell'operatore pubblico mentre per le voci di entrata il principio seguito è quello della localizzazione dell'unità a cui è associato il presupposto impositivo del prelievo. Questo significa che le spese legate alla produzione di beni e servizi, quali la spesa per personale, l'acquisto di beni e servizi e gli investimenti in beni mobili e immobili, vengono regionalizzate sulla base della localizzazione fisica dei fattori produttivi impiegati. Le spese di natura finanziaria sono invece ripartite sulla base del beneficiario

che ne usufruisce. Questa scelta è coerente con l'obiettivo dei Cpt di monitorare l'intervento pubblico nei diversi territori, ma appare assai incoerente se l'obiettivo è quello di misurare i cosiddetti residui fiscali, essendo, le entrate fiscali ripartite secondo un criterio differente (Aa. Vv., 2007). Per mitigare questa problematica, in questo lavoro abbiamo adottato alcune correzioni alle voci di spesa della banca dati Cpt come suggerito da studi precedenti (Arachi et al., 2010)³. In particolare, le spese dell'amministrazione centrale relative ai servizi di natura collettiva, quali difesa o sicurezza pubblica, sono state ripartite in relazione alla popolazione residente, criterio maggiormente vicino al principio del beneficio. Se pensiamo, ad esempio, alla localizzazione di una caserma, appare evidente che, secondo il criterio della localizzazione dei fattori produttivi, nella logica Cpt tutte le spese effettuate saranno attribuite alla regione nella quale la caserma è localizzata. Tuttavia, essendo la caserma a beneficio dell'intera nazione, una ripartizione della spesa basata sulla popolazione residente risulta maggiormente corretta in questo contesto. In alcuni settori «misti» quali, ad esempio, edilizia o cultura, la spesa è stata invece ripartita «a metà», utilizzando entrambi i criteri. In aggiunta, per avvicinarsi maggiormente al principio del beneficio dei residenti, le spese sanitarie sono state corrette per tenere in considerazione la mobilità interregionale (tabella 2).

Tabella 2. Criteri di correzione dei dati adottati per la spesa delle amministrazioni centrali

<i>Classificazione della spesa</i>	<i>Metodo di regionalizzazione</i>
Amministrazione generale, difesa, sicurezza pubblica, giustizia, sanità, ambiente, smaltimento rifiuti, altri interventi igienico sanitari, oneri non ripartibili	Beneficio
Ricerca e sviluppo, cultura e servizi ricreativi, edilizia abitativa e urbanistica, servizio idrico integrato, altri trasporti, viabilità, telecomunicazioni, agricoltura, pesca marittima e acquicoltura, turismo, commercio, industria e artigianato, energia, altre in campo economico	Misto
Istruzione, formazione, interventi in campo sociale, lavoro, previdenza e integrazioni salariali	Pagamento fattori produttivi

3. In linea con gli studi precedenti, sono stati esclusi gli interessi passivi sul debito con l'effetto di generare complessivamente un avanzo.

La seconda banca dati utilizzata è quella relativa all'indebitamento delle amministrazioni locali fornita dalla Banca d'Italia (2018) ed è stata impiegata per ricavare una proxy del deficit/surplus delle amministrazioni locali. In particolare, ci siamo focalizzati sulla variazione di anno in anno dell'indebitamento delle amministrazioni locali: una variazione positiva nell'indebitamento è, quindi, nel nostro contesto, attribuibile alla presenza di un deficit, viceversa, una variazione negativa del debito sta a indicare un surplus. Nonostante questi dati ci forniscano solo un'approssimazione del fiscal balance delle amministrazioni locali, riteniamo che siano la migliore approssimazione possibile (dati i vincoli di disponibilità di dati) anche in considerazione della loro natura consolidata (ovvero del fatto che non considerano le posizioni debitorie verso altri enti appartenenti alla PA).

3.2 Metodologia di calcolo

In questa sezione ci proponiamo di spiegare, anche tramite semplici esempi numerici, un possibile approccio per includere il deficit/surplus delle amministrazioni locali all'interno del calcolo del residuo fiscale e, conseguentemente, nelle analisi di redistribuzione e risk-sharing tra territori.

Come anticipato, le analisi tradizionalmente proposte trascurano questo elemento; negli approcci tradizionali, il residuo fiscale è pertanto ottenuto come differenza tra la spesa di tutte le amministrazioni pubbliche di un territorio e le corrispondenti entrate, dove spese ed entrate sono misurate al netto dei trasferimenti tra i diversi livelli di governo. Pertanto, un residuo fiscale positivo sta a significare che la regione riceve risorse dal resto del Paese, viceversa, le regioni con un residuo fiscale negativo registrano un eccesso di entrate che va a finanziare le spese di altri territori.

Includere il deficit/surplus delle amministrazioni locali significa pertanto agire sulle voci di entrata e spesa in modo da correggere per il saldo di bilancio della regione. In particolare, in caso di deficit delle amministrazioni locali, le voci di spesa della regione vengono diminuite di un ammontare pari al deficit. A livello concettuale, questa operazione serve a evitare una scorretta imputazione di spese a carico degli altri territori. In sostanza, si vuole depurare il dato relativo alle uscite da quelle spese che sono state finanziate dalla regione attraverso

il deficit e che, senza questa correzione, verrebbero invece imputate a una redistribuzione tra territori. Al contrario, in caso di surplus, a essere corrette sono le entrate, dalle quali si sottrae un ammontare pari al surplus.

A livello pratico, queste correzioni portano a una serie di interessanti conseguenze sul calcolo dei residui. Per agevolare la comprensione del loro impatto, presentiamo ora un semplice esempio in grado di chiarire i meccanismi sottostanti.

Consideriamo due regioni con una situazione opposta dal punto di vista del residuo fiscale, ovvero la Lombardia (residuo fiscale negativo) e la Calabria (residuo fiscale positivo). Valutiamo inoltre la situazione in due anni differenti, il 2002, caratterizzato per entrambe le regioni da un deficit e il 2015, anno in cui Lombardia e Calabria registravano un surplus (ved. tabella 3).

Tabella 3. Esempio di calcolo del residuo fiscale tradizionale e del residuo fiscale corretto per il deficit/surplus delle amministrazioni locali

<i>Anno</i>	<i>Regione</i>	<i>Spesa pro capite</i>	<i>Entrate pro capite</i>	<i>Residuo fiscale pro capite</i>	<i>Deficit/Surplus pro capite</i>	<i>Residuo fiscale corretto pro capite</i>
2002	Lombardia	8.986	14.998	-6.012	- 159	- 6.171
2015	Lombardia	12.266	18.257	-5.991	+15	- 5.976
2002	Calabria	9.926	6.446	3.480	- 13	3.467
2015	Calabria	12.579	8.949	3.630	+47	3.677

La quinta colonna della tabella riporta il residuo fiscale, così come tradizionalmente calcolato (spesa pro capite meno entrate pro capite). L'ultima colonna della tabella riporta invece il residuo fiscale corretto per il deficit/surplus delle amministrazioni locali del territorio. Nel 2002, i 159 € pro capite di deficit delle amministrazioni locali lombarde verranno stornate dalle spese, viceversa nel 2015, i 15 € pro capite di surplus saranno sottratti alle entrate. Il risultato di questo esercizio contabile è molto interessante. Si osserva infatti che, in una situazione di deficit delle amministrazioni locali (anno 2002), la Lombardia vede aumentare (in valore assoluto) il suo residuo fiscale (ovvero il contributo al resto dell'economia), viceversa il residuo fiscale della Calabria si riduce (e quindi le

risorse ricevute in seguito alla redistribuzione tra territori) di un ammontare pari al deficit. In un contesto di surplus, succede l'opposto. Questo semplice esempio mette in evidenza l'impatto dell'inclusione del deficit/surplus delle amministrazioni locali all'interno del calcolo del residuo. Dato l'effetto contrastante su regioni con residuo fiscale positivo e negativo, resta di difficile previsione l'impatto complessivo sul livello di redistribuzione. Tale impatto dipenderà infatti dalle politiche di deficit/surplus adottate nelle diverse aree del Paese.

4. Risultati

4.1 *Evoluzione dell'indebitamento delle amministrazioni locali in Italia*

Per meglio comprendere e interpretare l'impatto dell'inclusione dei saldi di bilancio delle amministrazioni locali (AL) nel calcolo del residuo fiscale, presentiamo ora alcuni sintetici risultati sull'evoluzione del debito delle AL nel periodo da noi considerato (2002-2015) nelle diverse aree del Paese. Nel 2015, l'indebitamento complessivo delle amministrazioni locali ammontava a 93 miliardi di euro ovvero al 4,3% del debito complessivo delle amministrazioni pubbliche e al 5,6% del PIL nazionale. Il debito risultava così ripartito a livello territoriale: Nord (43%), Centro (25%), Sud (32%). Osservando l'andamento nel tempo del dato pro capite nelle diverse aree geografiche, si nota come, sostanzialmente in tutto il Paese, l'indebitamento sia aumentato nel periodo tra il 2002 e il 2006 e, in misura inferiore, tra il 2007 e il 2011, per poi scendere a partire dal 2012.

Come si osserva in tabella 4, nel periodo compreso tra il 2002 e il 2006, l'indebitamento è aumentato in media del 24% all'anno, ma al Sud l'aumento è stato più consistente (+31%). Nel periodo successivo (2007-2011), si è assistito a un debito in debole crescita (+1% medio annuo a livello nazionale). Tra il 2012-2015, l'indebitamento di tutte le aree del Paese si è ridotto, con tassi medi annui compresi tra il -6% e il -9%. A livello pro capite le regioni del Centro e del Nord-Ovest risultano quelle maggiormente indebitate su tutto l'arco temporale.

Figura 1. Andamento dell'indebitamento pro capite delle amministrazioni locali nelle diverse aree del Paese nel periodo 2002-2015. Fonte: ns elaborazione su dati Banca d'Italia

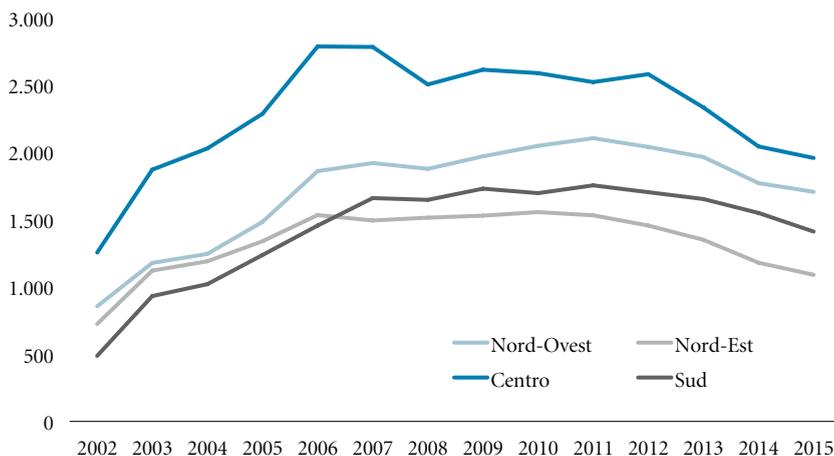


Tabella 4. Tasso medio annuo di variazione dell'indebitamento delle amministrazioni locali. Fonte: ns elaborazione su dati Banca d'Italia

Area geografica	2002-2006	2007-2011	2012-2015
Nord-Ovest	21%	2%	-6%
Nord-Est	21%	1%	-9%
Centro	22%	-2%	-9%
Sud	31%	1%	-6%
Totale	24%	1%	-7%

4.2 Impatto del saldo di bilancio delle amministrazioni locali sul residuo fiscale

La tabella 5 riporta i residui fiscali prima e dopo la correzione per il saldo di bilancio delle amministrazioni locali nel periodo 2002-2015 e nei sottoperiodi 2002-2006, 2007-2011, 2012-2015. Le celle evidenziate in azzurro individuano situazioni di residuo fiscale

positivo (quindi di ricezione di risorse dal resto del Paese), quelle colorate in grigio di residuo fiscale negativo. Le colonne individuate dal simbolo Delta rappresentano la differenza tra i due residui (prima e dopo la correzione).

Considerando il periodo 2002-2006, si osserva che tutte le regioni registrano una diminuzione del valore del residuo dopo la correzione: questo elemento è da attribuirsi alla presenza, in tutte le aree del Paese, di un deficit delle amministrazioni locali. Nonostante il residuo fiscale diminuisca in tutte le regioni, questa diminuzione ha un impatto opposto a livello redistributivo: le regioni con residuo fiscale positivo (in azzurro) vedranno infatti diminuire il flusso di risorse dal resto del Paese. Viceversa, le regioni con residuo fiscale negativo (in grigio) risulteranno contribuire in misura ancora maggiore alla solidarietà nazionale. In termini di «dimensione» le regioni che nel periodo 2002-2015 vedono diminuire maggiormente la redistribuzione a loro favore in termini pro capite sono Abruzzo, Valle d'Aosta e Campania. Nel medesimo periodo, a seguito dell'introduzione del deficit, aumenta notevolmente il contributo alla solidarietà nazionale da parte di Lazio, Piemonte e Friuli Venezia Giulia.

Se consideriamo un periodo nel quale le regioni hanno invece globalmente registrato un surplus (2012-2015) la situazione risulta invertita: i residui fiscali aumentano e, di conseguenza, dal punto di vista delle regioni del Sud aumenta la redistribuzione in loro favore (soprattutto in Campania), mentre per le regioni del Nord diminuisce il flusso redistributivo.

Da queste considerazioni preliminari risulta evidente come non sia di facile previsione il risultato finale in termini di redistribuzione tra territori. Per cogliere l'impatto complessivo dell'introduzione del deficit/surplus delle amministrazioni locali sul livello di redistribuzione e risk-sharing può, pertanto, essere di aiuto osservare i risultati di un modello che studi la relazione tra la variabile attività di una regione misurata prima e dopo i flussi redistributivi nei due approcci (tradizionale e includendo il deficit/surplus delle amministrazioni locali).

Tra i diversi approcci proposti in letteratura, proponiamo qui i risultati del modello in due step di Bayoumi e Masson (1995), ampiamente utilizzato nelle stime di redistribuzione e risk-sharing, che

Tabella 5. Residuo fiscale pro capite nelle regioni italiane prima e dopo la correzione per il saldo di bilancio delle amministrazioni locali, valori medi nel periodo 2002-2015. Fonte: ns elaborazione su dati Cpt e Banca d'Italia (nota: Δ = differenza; le celle colorate in azzurro individuano situazioni di residuo fiscale positivo, quelle colorate in grigio di residuo fiscale negativo).

Regione	2002-2015			2002-2006			2007-2011			2012-2015		
	Residuo fiscale	Δ	Residuo fiscale corretto	Residuo fiscale	Δ	Residuo fiscale corretto	Residuo fiscale	Δ	Residuo fiscale corretto	Residuo fiscale	Δ	Residuo fiscale corretto
Abruzzo	642	-114	528	617	189	787	807	20	492	603	111	
Basilicata	2.634	-65	2.569	2.699	2.510	2.850	2.806	-44	2.281	2.346	64	
Calabria	3.519	-104	3.415	3.185	2.994	3.956	3.817	-139	3.390	3.440	50	
Campania	1.784	-107	1.678	1.718	1.454	1.819	1.688	-132	1.824	1.944	120	
Emilia-Romagna	-3.866	-36	-3.902	-3.555	-3.694	-4.179	-4.227	-48	-3.866	-3.756	110	
Friuli Venezia Giulia	-2.216	-55	-2.271	-2.987	-3.307	-1.867	-1.811	56	-1.690	-1.550	139	
Lazio	-3.992	-77	-4.068	-4.065	-4.506	-3.840	-3.755	85	-4.090	-3.914	177	
Liguria	-452	-56	-509	-135	-343	-645	-676	-31	-608	-506	102	
Lombardia	-6.557	-48	-6.605	-6.274	-6.450	-7.092	-7.080	11	-6.243	-6.206	37	
Marche	-571	-58	-629	-785	-1.021	-383	-357	26	-537	-478	59	
Molise	2.198	-67	2.131	2.006	1.776	2.376	2.411	35	2.216	2.225	9	
Piemonte	-2.014	-160	-2.173	-2.142	-2.503	-2.080	-2.315	-234	-1.771	-1.585	186	

Regione	2002-2015				2002-2006				2007-2011				2012-2015			
	Residuo fiscale	Residuo fiscale corretto	Δ	Residuo fiscale	Residuo fiscale corretto	Δ	Residuo fiscale	Residuo fiscale corretto	Δ	Residuo fiscale	Residuo fiscale corretto	Δ	Residuo fiscale	Residuo fiscale corretto	Δ	
Puglia	1.878	1.847	-31	1.716	1.584	-132	2.039	2.041	3	1.879	1.934	55				
Sardegna	2.778	2.741	-36	2.229	2.060	-170	2.750	2.741	-8	3.498	3.593	96				
Sicilia	2.623	2.574	-49	2.549	2.411	-139	2.634	2.587	-47	2.701	2.761	60				
Toscana	-1.712	-1.784	-72	-1.769	-1.992	-224	-1.686	-1.715	-29	-1.675	-1.611	64				
Trentino- Alto Adige	-626	-648	-22	-399	-586	-187	-895	-882	14	-573	-434	139				
Umbria	878	811	-67	1.064	852	-211	835	831	-4	700	733	33				
Valle d'Aosta	763	847	85	1.118	761	-357	1.777	2.071	294	-950	-575	375				
Veneto	-3.105	-3.147	-41	-2.808	-2.990	-183	-3.489	-3.488	1	-2.998	-2.916	82				
Totale	-271	-330	-59	-301	-540	-239	-217	-225	-9	-301	-198	103				

ci permette di valutare la dimensione e il segno dell'impatto dell'inclusione del saldo di bilancio delle amministrazioni locali sulla redistribuzione e sul risk-sharing.

Il modello prevede una stima in due step. Il livello di redistribuzione si ottiene attraverso la seguente relazione:

$$\frac{\overline{YD}_i}{\overline{YD}} = \alpha + \beta_{red} \left(\frac{\overline{Y}_i}{\overline{Y}} \right) + \varepsilon_i$$

dove i identifica la regione, e \overline{YD}_i e \overline{Y}_i rappresentano la media del PIL regionale misurato rispettivamente prima e dopo i trasferimenti mentre \overline{YD} e \overline{Y} rappresentano la media del PIL prima e dopo la redistribuzione a livello nazionale lungo tutto l'arco temporale. Il coefficiente β_{red} misura il livello di differenze di reddito che permane dopo la redistribuzione, pertanto, il livello di redistribuzione si ottiene come $1 - \beta_{red}$.

Le stime di risk-sharing si ottengono invece attraverso una stima su dati panel, considerando le differenze prime delle variabili, in particolare:

$$\Delta \left(\frac{YD_{it}}{\overline{YD}_t} \right) = \alpha_i + \beta_{risk} \Delta \left(\frac{Y_i}{\overline{Y}_t} \right) + u_{it}$$

dove i e t identificano rispettivamente la regione e l'anno, YD_{it} e Y_i identificano il PIL nella i -esima regione, al tempo t prima e dopo i flussi redistributivi, \overline{YD}_t e \overline{YD}_t sono le medie delle variabili a livello nazionale nel periodo t . Con procedura analoga rispetto alla redistribuzione, il livello di condivisione del rischio si ottiene come $1 - \beta_{risk}$.

Tabella 6. Redistribuzione e risk-sharing ottenuti applicando il modello Bayoumi e Masson (1995).

Periodo	20 regioni	
	Metodo tradizionale	Correzione per deficit/surplus delle AL
Redistribuzione	26.8%***	26.5%***
Risk-sharing	-4.9%***	-3.0%***

*** = valore statisticamente significativo al 1%.

La tabella 6 riporta la stima del livello di redistribuzione e di risk-sharing ottenuta applicando il modello Bayoumi e Masson (1995). Se consideriamo l'intero periodo, la stima del livello di redistribuzione dopo aver incluso il deficit/surplus delle amministrazioni locali scende leggermente passando dal 26,8% al 26,5%. La variazione nel livello di redistribuzione ha un andamento diverso a seconda del periodo temporale analizzato. Nel periodo 2002-2006 (caratterizzato da un deficit delle amministrazioni locali sostanzialmente in tutte le aree del Paese), si registra la diminuzione più elevata del livello di redistribuzione che passa dal 26,9% al 26,4%. Visto il diverso impatto del deficit sulla redistribuzione al Nord e al Sud, questo fenomeno può in parte essere spiegato dall'aumento più considerevole dell'indebitamento delle amministrazioni locali nelle regioni del Sud Italia (quindi nelle regioni con residui fiscali positivi). Al contrario, nel periodo di surplus generalizzato (2012-2015), il livello di redistribuzione aumenta, seppur di poco (dal 25,5% al 25,6%).

Per quanto riguarda le stime relative al risk-sharing, queste tendono, come già evidenziato in altri studi applicati al caso italiano (Arachi et al., 2010), a essere più volatili e modificarsi in relazione al metodo di stima utilizzato. In generale, se consideriamo tutto l'arco temporale a nostra disposizione (2002-2015) i risultati mostrano, in analogia con precedenti studi, un ruolo prociclico del bilancio pubblico, che tende ad amplificare gli effetti di shock economici nel breve periodo. L'inclusione del saldo di bilancio delle amministrazioni locali può essere rilevante nel calcolo del livello di condivisione del rischio in quanto ci aspettiamo che, se la normativa lo consente, le amministrazioni locali possono in parte «autoassicurarsi», attraverso il deficit, in presenza di shock economici. Se consideriamo il ruolo del deficit/surplus delle amministrazioni locali nella stima, si osserva una diminuzione del coefficiente, ovvero una riduzione del ruolo di amplificazione del rischio da parte del bilancio pubblico se includiamo l'indebitamento delle amministrazioni locali nell'analisi.

5. Conclusioni

Lo scopo dello studio proposto è stato quello di analizzare il tema della redistribuzione tra territori individuando il ruolo, fino a oggi

trascurato, del deficit/surplus delle amministrazioni locali. Il tema è molto attuale anche a causa del recente dibattito che ha messo in luce le problematiche metodologiche e interpretative relative alla misura del residuo fiscale.

Dal punto di vista interpretativo, come suggerito da Giannola et al. (2011) e dalla recente audizione del presidente dell'ufficio parlamentare di Bilancio del 22 novembre 2017 (Pisauro, 2017), il residuo fiscale è diretta conseguenza dell'eterogeneità della distribuzione degli individui nelle diverse regioni. Pertanto, se non si considera il territorio di residenza come una caratteristica determinante per differenziare il trattamento delle persone, il residuo fiscale rappresenta in gran parte una naturale conseguenza dell'applicazione dei principi di equità orizzontale.

Dal punto di vista metodologico, rimangono invece una serie di questioni aperte che meriterebbero futuri approfondimenti. Per quanto riguarda l'inclusione del deficit/surplus delle amministrazioni locali, rimane aperta la possibilità di utilizzare nuove banche dati utili a tali finalità, ad esempio, i dati dei Conti pubblici territoriali stessi. Questo potrebbe risultare molto utile anche nell'eventuale processo attuativo del regionalismo asimmetrico in quanto il trasferimento di competenze dovrà essere affiancato da un equivalente trasferimento di risorse statali (almeno all'inizio) lasciando inalterato il residuo fiscale. In seconda battuta, in aggiunta all'inclusione del deficit/surplus delle amministrazioni locali, andranno tenuti in considerazione anche i saldi di bilancio delle amministrazioni centrali.

Bibliografia

- Aa.Vv. (2007), Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT), Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale, Unità di valutazione degli investimenti pubblici, disponibile al link: http://www.agenziacoesione.gov.it/it/cpt/03_studi_ricerche_convegni/05_guida_metodologica/GuidaCPT_Guida.html.
- Arachi G., Ferrario C., Zanardi A. (2006), Redistribuzione e ripartizione del rischio fra territori regionali in Italia: il ruolo dei diversi livelli di governo, in F. Barca, F. Cappelletto, L. Ravoni, M. Volpe (a cura) *Federalismo, equità, sviluppo*, il Mulino, Bologna.
- Arachi G., Ferrario C., Zanardi A. (2010), Regional redistribution and Risk sharing in Italy: the role of different tiers of government, in «Regional Studies», 44(1), pp. 55-69.

- Asdrubali P., Sorensen BE., Yosha O. (1996), Channels of interstate risk sharing: United States 196-1990, in «The Quarterly Journal of Economics», 111, pp. 1081-1110.
- Banca d'Italia (2018), Debito delle amministrazioni locali, Statistiche, 28 febbraio.
- Bayoumi T., Masson P.R. (1995), Fiscal flows in the United States and Canada: lessons for monetary union in Europe?, in «European Economic Review», 39, pp. 253-274.
- Buchanan J.M. (1950), Federalism and fiscal equity, in «The American Economic Review», 40,4, pp. 583-599.
- Carniti E., Dal Bianco A. (2015), Residui fiscali regionali e politiche perequative, Finanza Locale.
- Cerea G. (2013), Lo Stato e i territori: spesa, spesa standard e residui fiscali nelle regioni ordinarie e a statuto speciale. 2013, in «Politica economica, Journal of Economic Policy», 1, pp. 5-56.
- Decressin J. (2002), Regional Income Redistribution and Risk-Sharing: How Does Italy Compare in Europe?, in «Journal of Public Economics», 86, pp. 287-306.
- Dedola L., Usai S. & Vannini M. (1998), An assessment of regional risk sharing in Italy and the United Kingdom, in J. Adams, F. Pigliaru, (eds.), Economic Growth and Change, Edward Elgar, Northampton, MA.
- Di Caro P., Monteduro M.T. (2017), La finanza locale in tempo di crisi: verso un modello di decentramento più equo e sostenibile? La finanza pubblica italiana. Rapporto 2017, il Mulino, Bologna.
- Giannola A., Petraglia C. & Scalera D. (2011), Fiscal residua and federalist reform in Italy. Will regional and redistributive policiessurvive? in Munich Personal RePEc Archive, disponibile al link: https://mpira.ub.uni-muenchen.de/62427/1/MPRA_paper_62427.pdf.
- Giannola A., Petraglia C. & Scalera D. (2016), Net fiscal flows and interregional redistribution in Italy: A long-run perspective (1951–2010), «Structural Change and Economic Dynamics», 39, pp. 1-16.
- Maggi M. e Piperno S. (1992), La distribuzione del beneficio netto regionale della spesa dello Stato, in Formez (a cura di), La distribuzione regionale della spesa dello Stato. Determinanti, effetti, equità ed efficienza, Quaderni regionali, Formez, Napoli.
- Maggi M. e Piperno S. (1998), Il residuo fiscale nelle regioni italiane: confronto 1989-1995, Ires, Torino.
- Obstfeld M. & Peri G. (1998), Regional non-adjustment and fiscal policy, in «Economic Policy», 13(26), pp. 206-259.
- Padovano F. (2007), The politics and economics of regional transfers, Edward Elgar, Cheltenham.
- Petraglia C., Pierucci E. & Scalera D. (2018), Redistribution and risk sharing in Italy: learning from the past, in «Regional Studies» 52(2), pp. 285-297.
- Pisauro G. (2017), Audizione del Presidente dell' Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali, Commissione V della Camera dei deputati, 22 novembre.

- Poghosyan T., Senhadji A., Cottarelli C. (2016), The Role of Fiscal Transfers in Smoothing Regional Shocks: Evidence from Existing Federations (July 2016), IMF Working Paper No. 16/141.
- Servizio Studi del Senato (2018), Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo, Dossier, n. 45, luglio.
- Sala-i-Martin X., Sachs J. (1992), Fiscal federalism and optimal currency areas: evidence for Europe from the United States, in M.B. Canzoneri, V. Grilli, P.R. Masson (eds.), *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and lessons from the US*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Staderini A., Vadalà E. (2009), Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane, in *Mezzogiorno e politiche regionali*, Banca d'Italia, Roma.
- Von Hagen J. (1992), Fiscal Arrangements in a Monetary Union: Evidence from the US, in *Fiscal Policy, Taxes, and the Financial System in an Increasingly Integrated Europe*, ed. D. Fair and Ch. de Boissieux, Kluwer, London.

I costi del federalismo asimmetrico: alcune ipotesi

Andrea Filippetti¹, Fabrizio Tuzi¹

Il federalismo asimmetrico

I sistemi istituzionali federali o regionali di tipo asimmetrico (o come diversamente definito «differenziato» o «à la carte») sono, di norma, composti da unità politiche cui corrispondono distinte caratteristiche economiche, sociali e culturali; tali differenze a loro volta si sostanziano in governi locali dotati di diversi gradi di autonomia e poteri (Tarlton, 1965). La distribuzione eterogenea nell'ambito di un medesimo livello di governo di autonomia e competenze garantirebbe un migliore soddisfacimento della domanda di beni e servizi che provengono da comunità con storia, cultura e lingue differenti (Garcia-Milà e McGuire, 2002). Tra i casi più studiati a livello internazionale ci sono, oltre quello della Spagna, anche quelli del Canada, del Belgio e, pure se non si tratta di un Paese federale, quello del Regno Unito dove sono stati attribuiti importanti livelli di autonomia differenziata a Galles e Scozia².

Tali esperienze, dal punto di vista economico, trovano una loro giustificazione nell'idea di una maggiore capacità della produzione decentrata di beni e servizi pubblici di adattarsi alle preferenze dei cittadini nei diversi territori e, quindi, di sapersi adeguare alle specificità della domanda e dei bisogni a livello territoriale. Tale capacità di adattamento, associata a meccanismi di decentramento fiscale, con-

1. Istituto di Studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie «Massimo Severo Giannini» del Consiglio nazionale delle ricerche.

2. Per un maggiore approfondimento sulle esperienze di autonomia differenziata in questi Paesi si rimanda ai lavori di: Ventura (2004), *Federalismo e nazionalismo: il federalismo asimmetrico*; Buratti C. (2007), *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*; Pola G. (2017), *Asimmetrie regionali in Europa (e altrove): problematiche e soluzioni*.

sentirebbe ai governi locali di adeguare il livello di erogazione di beni e servizi pubblici ai bisogni specifici che caratterizzano le rispettive comunità, in quanto questi, essendo più vicini ai cittadini, possiedono informazioni sulle preferenze locali e sui costi, che le agenzie centrali è altamente improbabile abbiano (Oates, 1999).

In aggiunta, Tiebout (1956) sostiene che i cittadini possano manifestare le proprie preferenze riguardo le decisioni di spesa e di prelievo delle amministrazioni pubbliche spostandosi da una località all'altra (il c.d. «voto con i piedi»). Ciò comporterebbe, nel lungo periodo, che le preferenze all'interno della stessa comunità tenderebbero a diventare uniformi, con il conseguente miglioramento del soddisfacimento delle preferenze individuali.

Sia il teorema di Oates sia quello di Tiebout, tuttavia, non sono sufficienti per giustificare lo sviluppo di autonomie differenziate. Anche altri fattori possono entrare in gioco a sostegno delle differenziazioni, quali: la maggiore efficienza con la quale alcune regioni potrebbero gestire le nuove funzioni; l'esigenza di disporre di sistemi regionali più efficaci in grado di fare fronte alla concorrenza internazionale; le ricadute positive sulla crescita economica dell'intero Paese; un'accresciuta possibilità di attivare meccanismi di *benchmark* dell'efficienza, dell'efficacia ed economicità delle gestioni regionali (Buratti, 2007).

Nel nostro Paese l'opportunità di richiedere forme e condizioni particolari di autonomia è stata introdotta con la riforma costituzionale del 2001. In particolare, l'articolo 116, comma 3, della Costituzione prevede che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possano essere attribuite alle regioni, con legge dello Stato in termini di concessione aggiuntiva di materie. Tale disposizione inserisce elementi di dinamismo nel sistema regionale, completando il disegno regionalista avviato nel lontano 1970 e successivamente riconsiderato con le riforme amministrative e costituzionali degli anni 1997/2001 e – a certe condizioni – potrebbe rafforzare l'intero sistema Paese attraverso una competizione virtuosa tra sistemi regionali (Mangiameli, 2017 – audizione Commissione parlamentare 29 novembre 2017).

Le preintese

In Italia, già nel 2003, alcune regioni tentarono senza successo di avviare negoziati con il Governo per ottenere il trasferimento di nuove funzioni, sulla base della previsione costituzionale introdotta nel 2001; tuttavia, solo attraverso le recenti iniziative assunte da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto si è verificata un'inversione di tendenza rispetto al tema del riconoscimento di forme di autonomia differenziata alle regioni.

Le tre regioni, dopo un articolato negoziato con il governo, hanno siglato, all'inizio del 2018, un accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dal già richiamato articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Rispetto alle precedenti esperienze, le regioni Lombardia e Veneto hanno autonomamente stabilito di ricorrere allo strumento del referendum per l'attivazione del procedimento, scelta, tra l'altro, legittimata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 118/2015. Al contrario, l'Emilia Romagna ha avviato il medesimo percorso senza effettuare prima una consultazione referendaria.

Per rendere efficaci gli accordi sottoscritti e conferire effettivamente le materie alle regioni sarà necessaria un'apposita legge, la cui approvazione dovrà seguire lo stesso procedimento utilizzato per le intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione, che prevede la ratifica del Parlamento a maggioranza qualificata, senza possibilità di emendare il testo.

Le intese avranno durata decennale e – fatta salva l'eventuale revisione anticipata per giustificato motivo – al termine di questo periodo, dopo la verifica dei risultati raggiunti, si potrà procedere al loro rinnovo o alla loro rinegoziazione o cessazione.

Le tre regioni citate e il Governo hanno concordato che le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle nuove competenze trasferite saranno determinate da una commissione paritetica Stato-regioni in termini di:

- compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, in coerenza con quanto disposto dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione;
- spesa sostenuta dallo Stato nella regione riferita alle funzioni trasferite o assegnate (c.d. costo storico); tale criterio dovrà tuttavia

- essere abbandonato in via definitiva e sostituito dal criterio successivo;
- fabbisogni standard, da approvare entro un anno dall'approvazione dell'Intesa e che entro un periodo di cinque anni dovranno superare il criterio della spesa storica; costituiranno un termine di riferimento la popolazione residente e il gettito dei tributi maturato nel territorio regionale rapportato ai rispettivi valori nazionali. Tra l'altro la determinazione dei fabbisogni standard determinerà la decorrenza dell'esercizio da parte delle regioni delle nuove competenze attribuite.

Per quanto attiene al tema delle risorse, le preintese tra il governo nazionale e le tre regioni si muovono, dunque, all'interno dei principi contenuti nella legge n. 42/2009³ e dei suoi decreti attuativi, introducendo elementi caratteristici del federalismo fiscale, quali costi standard e una maggiore fiscalizzazione delle risorse da trasferire alle regioni. Ciò sembra rappresentare un'inversione di tendenza rispetto alla progressiva riduzione dell'autonomia e delle risorse finanziarie alle regioni avvenuta durante la c.d. «legislazione della crisi», attraverso tagli lineari effettuati in mancanza di valutazioni riguardo l'efficienza e l'appropriatezza della spesa regionale e dei livelli essenziali delle prestazioni sociali.

Gli accordi sono stati contenuti a un primo gruppo ristretto di materie che include le politiche del lavoro, l'istruzione, la salute, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, i rapporti internazionali e con l'Unione europea. Nel caso delle politiche del lavoro, le preintese riconoscono alle regioni autonomia legislativa e organizzativa per le politiche attive e la competenza legislativa per l'introduzione e la disciplina di misure complementari di controllo.

Per quanto riguarda l'istruzione, le regioni avranno compiti di programmazione dell'offerta regionale e di disciplina della forma-

3. ³ Il disegno regionalista e autonomista dello Stato, ipotizzato dalla riforma costituzionale del 2001, vedeva il suo compimento con la completa attuazione della legge 42/2009 («Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione»). Lo sviluppo di un «modello federale» di governo prevedeva il rafforzamento dell'autonomia tributaria, la fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle regioni, il superamento della spesa storica e quindi l'introduzione di strumenti e incentivi per l'incremento dell'efficienza e dell'efficacia della spesa pubblica decentrata.

zione professionale. Si occuperanno dello sviluppo delle relazioni fra autonomie scolastiche, universitarie e imprese e del raccordo tra istruzione tecnica e formazione universitaria, promuovendo anche la programmazione dell'offerta integrativa di percorsi universitari. Potranno, infine, costituire specifici fondi per la didattica, l'edilizia scolastica e gli interventi antisismici. In questo ambito, si differenzia l'accordo con l'Emilia-Romagna, che prevede l'attivazione di due specifici fondi: uno per la ricerca e lo sviluppo della terza missione e l'altro per le residenze universitarie. Emilia-Romagna e Lombardia potranno, infine, costituire un fondo per il diritto allo studio scolastico e universitario.

Sulla salute, è attribuita una maggiore autonomia per i fondi sanitari integrativi e per rimuovere i vincoli di spesa statali, in materia di accesso alle scuole di specializzazione, nonché per la *governance* del servizio sanitario. Le regioni potranno stipulare contratti di specializzazione-lavoro per i medici, programmare interventi sul patrimonio edilizio e tecnologico, nonché sottoporre all'Agenzia del farmaco valutazioni sui farmaci. Nel caso del Veneto, è prevista anche la possibilità di utilizzo di risorse aggiuntive regionali in sede di contrattazione collettiva integrativa per incentivi e misure di sostegno da destinare al personale dipendente (in particolare a quello operante nelle zone montane disagiate). Maggiori forme di autonomia sono concesse a Emilia-Romagna e Veneto riguardo il sistema tariffario, alla Lombardia sulla formazione dei medici di medicina generale, all'Emilia-Romagna riguardo l'erogazione diretta (attraverso strutture del servizio sanitario regionale) di farmaci per particolari tipologie di pazienti.

Per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema le regioni potranno disciplinare e assegnare le funzioni amministrative non attribuite a enti dello Stato, disciplinare le funzioni amministrative degli enti locali e proporre l'adozione di regolamenti generali di competenza dello Stato. Le funzioni da trasferire riguardano principalmente la difesa del suolo, la gestione dei rifiuti, la prevenzione e il ripristino ambientale, gli interventi di bonifica dei siti d'interesse nazionale e le funzioni degli enti locali per controlli, pareri, ispezioni, ordinanze, accertamenti e sanzioni.

Per i rapporti internazionali e con l'Unione europea, le regioni hanno ottenuto il rafforzamento della loro partecipazione alla formazione delle politiche comunitarie, alla cooperazione transfrontaliera

e un maggiore coinvolgimento nelle controversie di diritto europeo, con particolare riferimento alle materie oggetto dell'autonomia differenziata e alla costruzione delle strategie per le decisioni assunte a livello UE che riguardino le regioni stesse.

Gli accordi sottoscritti hanno stimolato anche le altre regioni a intraprendere analoghe iniziative di differenziazione e, dunque, potenzialmente a far evolvere il regionalismo italiano verso forme più avanzate di rapporti tra Stato e amministrazioni territoriali. Sull'esempio di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, pressoché tutte le altre regioni a statuto ordinario, con la sola eccezione dell'Abruzzo e del Molise, hanno, infatti, assunto formali iniziative sul tema del regionalismo differenziato.

La valorizzazione delle preintese

Un aspetto chiave per l'avvio concreto delle differenziazioni è, evidentemente, costituito dal finanziamento delle nuove materie da conferire alle regioni. Diventa, dunque, fondamentale cercare di identificare i costi connessi alle nuove materie. Di seguito è riportato un primo tentativo di valorizzazione delle ulteriori funzioni attribuite alle regioni alla luce degli accordi preliminari siglati. In primo luogo, si è cercato di verificare se le funzioni da conferire alle regioni siano oggi già sostenute con risorse dello Stato e, quindi, trovino una loro copertura attraverso appositi fondi ministeriali. In questo caso, si è ipotizzato che la quota parte di tali risorse sia trasferita alle tre regioni. Laddove, invece, si tratta di nuove funzioni che non risultino coperte né da risorse statali, né da risorse regionali, si è tentato di ipotizzare, con stime prudenziali, l'entità delle risorse necessarie.

Nel caso delle politiche del lavoro, l'ulteriore competenza legislativa accordata alle regioni riguarda gli interventi nel campo della regolazione e dell'integrazione delle prestazioni di politica attiva. Dalla ricognizione dei fondi ministeriali in tale ambito è emersa l'esistenza del Fondo per le politiche attive del lavoro⁴. Il valore complessivo di

4. Il Fondo è stato istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con d.m. 14 novembre 2014, in attuazione della l. 147/2013 art. 1 c. 215. Il decreto stabilisce una dotazione iniziale del fondo pari a 15 milioni di euro per il 2014 e di 20 milioni di

tale fondo a regime è stato stimato in 20 milioni di euro per anno; conseguentemente, la quota potenzialmente disponibile per le tre regioni (circa 4,2 milioni di euro complessivi) è stata calcolata in funzione del corrispondente numero di persone in cerca di occupazione da più di 15 anni (dati Istat, 2018).

Per ciò che concerne l'istruzione, i contenuti delle preintese fanno riferimento a una serie di fondi ministeriali; alle tre regioni interessate andrebbe, dunque, trasferita la corrispondente quota parte dei seguenti fondi:

- il Fondo regionale per l'integrazione dell'organico⁵
- il Fondo pluriennale di edilizia scolastica⁶
- il Fondo pluriennale regionale per le residenze universitarie⁷
- il Fondo pluriennale per il diritto allo studio scolastico⁸

euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016. Il fondo finanzia azioni di riqualificazione e ricollocazione professionale dei soggetti utilizzatori di ammortizzatori sociali e dei lavoratori in stato di disoccupazione attraverso la presentazione di Piani di intervento da parte delle regioni.

5. Il fondo è previsto dall'art. 1, c. 69 della l. 107/2015, si è fatto riferimento al d.m. Miur n. 58 del 21 luglio 2016. Il decreto, per far fronte a esigenze di personale aggiuntive rispetto a quelle soddisfatte dall'organico dell'autonomia, ha definito un ulteriore contingente di posti, destinando a tale scopo per l'anno scolastico 2016-2017 una cifra pari a 852 milioni di euro da ripartire tra le diverse regioni. La ripartizione della quota complessiva tra le diverse regioni tiene conto per il 90% del numero di alunni presenti e per il restante 10% di altri fattori quali dispersione scolastica, presenza di alunni stranieri, esistenza di aree interne, di aree isolate e montane, di aree a bassa intensità demografica.

6. Per gli importi connessi a tale fondo è stato preso come riferimento il d.m. Miur del 6 giugno 2017 che autorizza l'utilizzo di contributi pluriennali – e ne determina l'entità – da parte delle regioni, per il finanziamento degli interventi inclusi nei piani regionali triennali di edilizia scolastica di cui alla programmazione unica nazionale. Il valore attribuito a ciascuna regione è pari all'importo complessivo del finanziamento concesso, riportato nella tabella allegata al suddetto decreto.

7. La determinazione della quota destinata a tale fondo, previsto solamente nella preintesa con la Regione Emilia Romagna, è stata effettuata prendendo in considerazione il cap. 7273 (Concorso dello Stato per interventi per alloggi e residenze per gli studenti universitari) del bilancio del Miur 2017 pari a 18 milioni di euro. L'indice utilizzato per la ripartizione della quota complessiva tra le diverse regioni è il numero di alloggi per studenti disponibile al 2017 in ciascuna regione (database «Diritto allo studio regionale» del Miur).

8. I dati per regione concernenti il Fondo pluriennale per il diritto allo studio scolastico sono stati ricavati dai decreti direttoriali del Miur n. 781 e 784 del 18 luglio 2017, concernenti la fornitura di libri di testo in favore di alunni delle scuole dell'obbligo e

il Fondo pluriennale per il diritto allo studio universitario⁹.

La somma complessivamente disponibile per le tre regioni derivante dal trasferimento delle suddette risorse ministeriali è pari a circa 394 milioni di euro.

Gli accordi preliminari prevedono, anche, la possibilità da parte delle regioni di attivare un'offerta integrativa (quindi oggi non coperta né da risorse statali, né da risorse regionali) di percorsi universitari in accordo con le università presenti nel territorio, attraverso l'attivazione di un Fondo integrativo pluriennale regionale per la didattica. Per la valorizzazione di tale fondo si è ipotizzato un importo pari al 1% della somma delle quote del Ffo 2017 del Miur spettanti alle diverse università operanti nella regione (circa 20 milioni di euro complessivi). Nel caso dell'Emilia-Romagna è previsto anche un Fondo regionale per la ricerca e lo sviluppo della terza missione; la quota da riservare a tale fondo è stata ipotizzata essere pari allo 0,5% della somma delle quote del Ffo 2017 del Miur spettanti alle università operanti nella regione (pari a 3,3 milioni di euro).

Sul tema della salute le preintese sembrano essere focalizzate su aspetti generali riguardanti la rimozione dei vincoli di spesa soprattutto per ciò che concerne le politiche di gestione del personale e le funzioni attinenti al sistema tariffario e di rimborso. Conseguentemente, in questo ambito la stima delle risorse da trasferire alle regioni è stata circoscritta ad alcune specifiche iniziative.

In materia di accesso alle scuole di specializzazione, le preintese consentono alle regioni la possibilità di stipulare specifici accordi con le università presenti nel territorio. Tale funzione è oggi coperta da fondi del Miur (si è preso come riferimento il d.m. Miur n. 720 del 29 settembre 2017). In questo caso, si è ipotizzato che le regioni possano gestire, oltre alle risorse già da queste riservate alla copertura di borse aggiuntive, anche la quota ministeriale destinata al proprio territorio corrispondente al numero di borse per le scuole di specializzazione

della scuola secondaria superiore per le famiglie meno abbienti. Da sottolineare che non risultano riferimenti a questo fondo nella preintesa con la Regione Veneto.

9. La definizione della quota da destinare al Fondo pluriennale per il diritto allo studio universitario è stata ottenuta dalla ripartizione del Fondo integrativo statale per il diritto allo studio universitario contenuto nel d.p.c.m. del 7 agosto 2017; anche in questo caso non sembrano esserci riferimenti a tale fondo nella preintesa con il Veneto.

attive nell'anno accademico 2016-2017 (pari a circa 4,9 milioni di euro complessivi).

Per quanto riguarda l'avvio di percorsi finalizzati alla stipula di contratti a tempo determinato di «specializzazione-lavoro» per i medici, in alternativa al percorso delle scuole di specializzazione, si è ipotizzato che ciascuna regione possa attivare tali contratti per un importo complessivo pari al 50% della somma destinata alle borse per scuole di specializzazione nell'anno 2016-2017. In questo caso si tratta di somme che oggi non risultano essere coperte né da risorse statali, né da risorse regionali (pari a circa 2,5 milioni di euro).

La determinazione delle risorse regionali aggiuntive – in quanto anch'esse oggi non risultano essere coperte né da risorse statali, né da risorse regionali – da destinare in sede di contrattazione collettiva integrativa a incentivi e misure di sostegno al personale dipendente della regione Veneto, è stata effettuata prendendo come riferimento l'Accordo decentrato a livello aziendale di applicazione del Ccpl del 2007 del personale non dirigenziale del comparto sanità della Provincia autonoma di Trento (pari a 3 milioni di euro)¹⁰.

Sul tema della maggiore autonomia nella determinazione del numero di posti per corsi di formazione per i medici di medicina generale nel caso della regione Lombardia, è stato preso come riferimento l'entità dell'importo indicato nel provvedimento del ministero della Salute (DG Prof-com n. 9930 dell'1 marzo 2016) che determina la quota destinata alla formazione per medici di medicina generale della regione nel triennio 2016-2018, assumendo che alla regione possano essere trasferite le corrispondenti risorse ministeriali (circa 38,7 milioni di euro).

L'ipotesi di valorizzazione delle risorse aggiuntive necessarie all'istituzione e gestione di fondi sanitari è stata costruita sulla base di una ricerca realizzata dalla Direzione generale sanità – Unità organizzativa programmazione della regione Lombardia; lo scopo di tale ricerca era l'identificazione dei livelli essenziali di assistenza odontoiatrica e la

10. In particolare, l'accordo provinciale per la produttività individuale aggiuntiva del personale del ruolo sanitario prevede un importo annuo di 400 mila euro. Rapportando tale valore al personale sanitario dipendente nella Provincia autonoma di Trento, è stato stimato un importo per persona proiettato poi sul personale sanitario della regione Veneto.

conseguente progettazione di un fondo integrativo *ad hoc*¹¹. Si tratta, anche in questo caso, di somme che oggi non risultano essere coperte né da risorse statali, né da risorse regionali (per un ammontare complessivo di 700 milioni di euro).

Per quanto concerne l'ambiente, nelle preintese si fa riferimento a specifiche funzioni amministrative, riconducibili ai temi della difesa del suolo e delle coste, della bonifica dei siti contaminati, della tutela delle acque, della gestione dei rifiuti e dell'inquinamento. Per la valorizzazione di tali funzioni sono state prese in considerazione le somme stanziare in competenza nel bilancio dello Stato 2017 al Ministero dell'Ambiente per ciascuna delle sopra indicate funzioni, assumendo che queste vengano svolte per intero dalle regioni. La ripartizione tra le diverse regioni delle risorse statali destinate alle funzioni da trasferire (che ammontano a circa 90 milioni di euro) è stata effettuata in base all'estensione (km²) della superficie delle regioni stesse.

Nel caso dei rapporti internazionali e con l'Unione europea, non sembrano esserci spese aggiuntive per le regioni in quanto i contenuti delle preintese attengono principalmente a una maggiore partecipazione delle regioni alla costruzione delle strategie per le decisioni assunte a livello Ue che riguardino le regioni stesse.

Nella tabella successiva (1) si riporta l'esito dell'ipotesi di valorizzazione delle nuove funzioni attribuite alle tre regioni, differenziando tra le spese già sostenute dallo Stato centrale e, quindi, unicamente da trasferire alle regioni (*trasferimenti statali*) e le spese necessarie per quegli interventi che al momento non sono coperti né da risorse statali, né da risorse regionali (*risorse aggiuntive*).

Le spese complessive per le tre regioni associate alle ipotesi di valorizzazione delle nuove funzioni, in base alle preintese, assommano a circa 1.262 milioni di euro di cui circa 730 milioni di euro di spese che non sono coperte né da risorse statali, né da risorse regionali (tabella 1).

11. La stima è stata compiuta prendendo in considerazione l'ipotesi di un fondo integrativo finanziato in quota parte dalla regione (contributo di 60 € per destinatario) riservato alla popolazione compresa tra 15 e 65 anni di età (escludendo anziani e disoccupati che presumibilmente vengono presi a carico direttamente dal Ssn).

Tabella 1 – Ipotesi di valorizzazione delle preintese

	Emilia Romagna			Lombardia			Veneto			TOTALE		
	Risorse aggiuntive	Trasferimenti statali	Totale									
Salute	159.832	1.560	161.392	363.894	40.035	403.929	183.526	2.080	185.606	707.252	43.675	750.927
Istruzione	9.894	109.468	119.362	8.632	193.210	201.842	4.732	91.567	96.299	23.258	394.245	417.503
Ambiente		31.100	31.100		33.000	33.000		25.400	25.400	0	89.500	89.500
Politiche lavoro		987	987		2.239	2.239		1.000	1.000	0	4.226	4.226
Totale	169.726	143.115	312.841	372.526	268.484	641.010	188.258	120.047	308.305	730.510	531.646	1.262.156

valori in migliaia

Fonte: elaborazione Cnr-Issirfa su varie fonti indicate nel testo

La quasi totalità delle risorse aggiuntive associate alle nuove funzioni è determinata dai costi da sostenere nel settore della sanità e, in particolare, per le spese necessarie per l'istituzione e la gestione di fondi regionali integrativi. I trasferimenti alle regioni di risorse attualmente gestite dai ministeri sono, invece, prevalentemente legati ai temi dell'istruzione. È trascurabile l'entità delle risorse regionali aggiuntive destinate alla didattica e alla ricerca universitaria.

Appare, tuttavia, evidente come le risorse «movimentate» dalle preintese, connesse ai temi della sanità e dell'istruzione, rappresentino una quantità marginale rispetto alle somme complessivamente gestite da ciascuna delle tre regioni:

- Emilia-Romagna: 3% rispetto al bilancio di rendiconto 2015
- Lombardia: 2,7% rispetto al bilancio di rendiconto 2015
- Veneto: 2,9% rispetto al bilancio di rendiconto 2015.

Il valore delle «materie concorrenti»: una simulazione nel caso di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna

Le richieste di maggiore autonomia avanzate da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna a fronte di saldi importanti nei loro residui fiscali, concretamente riguardano la gestione di alcune delle cosiddette «materie concorrenti», ossia quelle materie che oggi, come disciplinato dell'art. 117 della Costituzione, sono competenza sia dello Stato sia delle regioni. Queste materie sono piuttosto numerose e varie, e vanno dai rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni al commercio con l'estero, dalla tutela e sicurezza del lavoro alla ricerca scientifica e tecnologica, dall'ordinamento sportivo alla protezione civile ecc. Tante, quindi, le materie su cui discutere, ma quale è il valore ipotetico di tutte le funzioni relative alle materie rispetto agli attuali bilanci delle regioni?

Di seguito si propone una simulazione secondo l'ipotesi, evidentemente teorica, ma utile per stabilire un tetto, che le regioni ottengano autonomia in tutte le materie disponibili. Per calcolarne i costi relativi, e quindi l'impatto sui bilanci regionali, la prima operazione è regionalizzare i costi propri dello Stato centrale (quindi al netto dei trasferimenti a regioni ed enti locali) delle materie che possono passare alle regioni. Per fare ciò abbiamo sommato i costi propri dello Stato previsti per il 2017 (dati Bilancio dello Stato) relativi alle

missioni riconducibili alle materie trasferibili. Tali costi sono stati poi regionalizzati usando come coefficiente di regionalizzazione il totale della spesa regionalizzata come indicata dal Documento di economia e finanza 2017 (si tratta dei pagamenti del bilancio dello Stato al netto degli interessi passivi e dei rimborsi di prestiti, suddivisi per regione)¹².

Tabella 2

	<i>Costi propri dello Stato</i>		<i>Costi regionalizzati</i>	
	<i>in migliaia</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Veneto</i>	<i>Emilia Romagna</i>
Cooperazione	890.100	97.911.000	56.076.300	48.955.500
Politica agricola	118.694	13.056.340	7.477.722	6.528.170
Energia	21.752	2.392.720	1.370.376	1.196.360
Competitività e sviluppo imprese	76.699	8.436.890	4.832.037	4.218.445
Trasporto	293.379	32.271.690	18.482.877	16.135.845
Infrastrutture pubbliche e logistica	149.336	16.426.960	9.408.168	8.213.480
Comunicazioni	57.938	6.373.180	3.650.094	3.186.590
Ricerca e innovazione	51.609	5.676.990	3.251.367	2.838.495
Tutela ambiente	663.157	72.947.270	41.778.891	36.473.635
Casa e territorio	3.611	397.210	227.493	198.605
Tutela della salute	226.989	24.968.790	14.300.307	12.484.395
Tutela beni culturali	867.586	95.434.460	54.657.918	47.717.230
Diritti e politiche sociali e famiglia	27.509	3.025.990	1.733.067	1.512.995
Previdenza obbligatoria e complementare	6.720	739.200	423.360	369.600
Politiche lavoro	18.578	2.043.580	1.170.414	1.021.790
Sport	0	0	0	0
Istruzione scolastica	43.639.529	4.800.348.190	2.749.290.327	2.400.174.095
TOTALE MATERIE ADDIZIONALI		5.182.450.460	2.968.130.718	2.591.225.230
TOTALE MATERIE ADDIZIONALI SENZA ISTRUZIONE		382.102.270	218.840.391	191.051.135

12. In linea di principio si potrebbero prendere i costi standard, qualora fossero presenti, invece di quelli storici, in modo da depurarli da eventuali inefficienze.

	Costi propri dello Stato		Costi regionalizzati	
	in migliaia	Lombardia	Veneto	Emilia Romagna
TOTALE BILANCIO REGIONALE (al netto di: DISAVANZO, PARTITE DI GIRO, COSTI GENERALI)		24.202.706.842	10.480.277.989	10.506.191.360
SOMMA BILANCIO + NUOVE MATERIE		29.385.157.302	13.448.408.707	13.097.416.590
SOMMA BILANCIO + NUOVE MATERIE (SENZA ISTRUZIONE)		24.584.809.112	10.699.118.380	10.697.242.495
INCREMENTO RISPETTO BILANCIO ATTUALE (al netto di disavanzo e partite di giro)		21,4%	28,3%	24,7%
INCREMENTO RISPETTO BILANCIO ATTUALE (SENZA ISTRUZIONE)		1,6%	2,1%	1,8%

Fonte: elaborazione Cnr-Issirfa su "Il budget dello Stato 2017-2019" e "Osservatorio Finanziario Regionale Issirfa"

I dati sono riportati nella tabella 2. Appare in tutta evidenza come ci sia una voce in particolare – l’istruzione scolastica – che rappresenta di gran lunga la voce più cospicua, pari a quasi 5 miliardi di euro per la Lombardia, 2,7 miliardi per il Veneto, e 2,4 miliardi per l’Emilia-Romagna. Seguono la cooperazione internazionale, la tutela dei beni culturali, e la tutela dell’ambiente, e via via tutte le altre.

La tabella, nella parte inferiore, simula 1) l’incremento dei bilanci regionali nel caso in cui venissero devolute tutte le materie disponibili; 2) l’incremento dei bilanci regionali nel caso in cui invece da tali materie venisse esclusa l’istruzione. Prendendo i dati dei Bilanci di rendiconto del 2015 (dati Osservatorio finanziario regionale, Issirfa-Cnr), ed escludendo le spese per debito e le partite di giro, si evidenziano nell’ipotesi 1). incrementi dei bilanci pari al 21,4%, 28,3% e 24,7% rispettivamente per le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Escludendo dal novero delle materie devolute l’istruzione, tali incrementi di bilancio scendono notevolmente, rispettivamente all’1,6%, 2,1% e 1,8%.

La figura 1 mostra come sarebbero i «nuovi» bilanci di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto corretti secondo l’ipotesi di massima devoluzione, di nuovo con e senza istruzione. Nei casi con istruzione,

Figura 1.

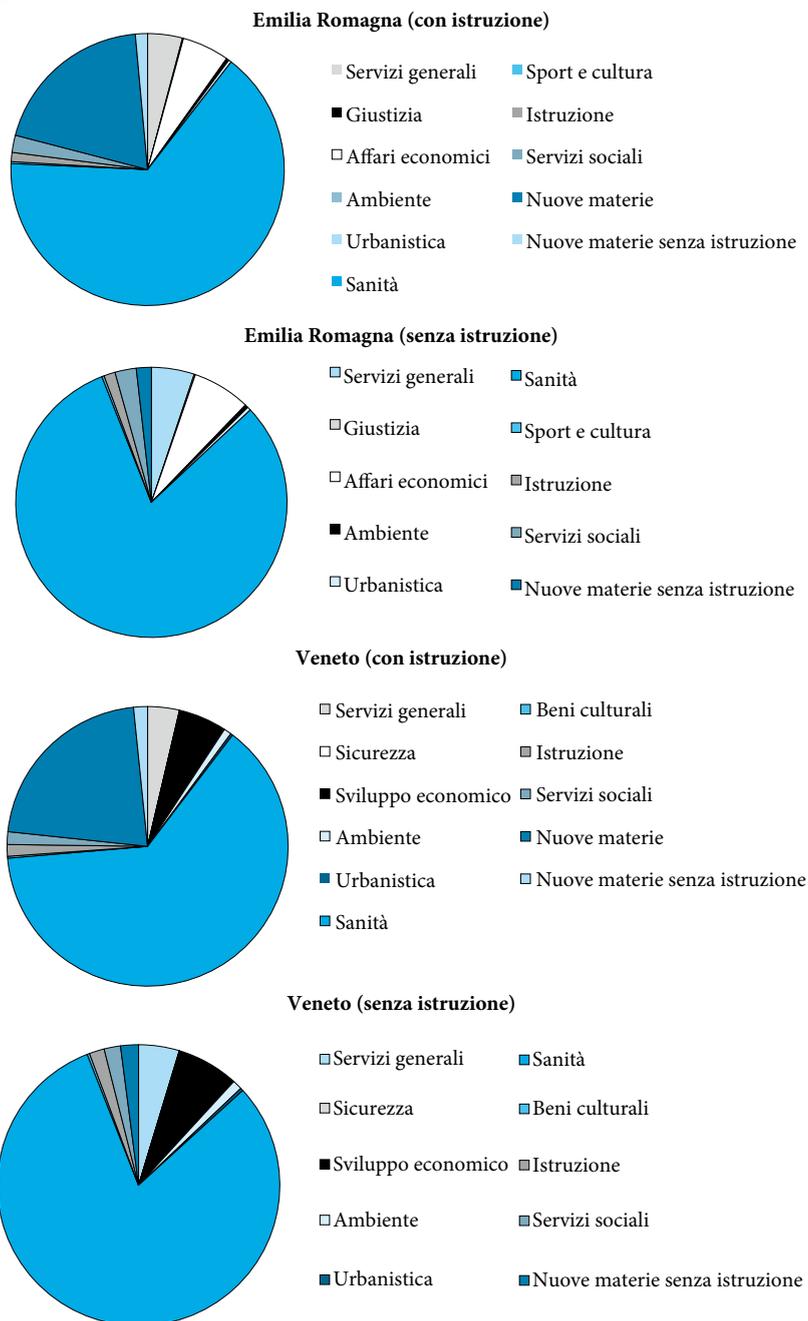
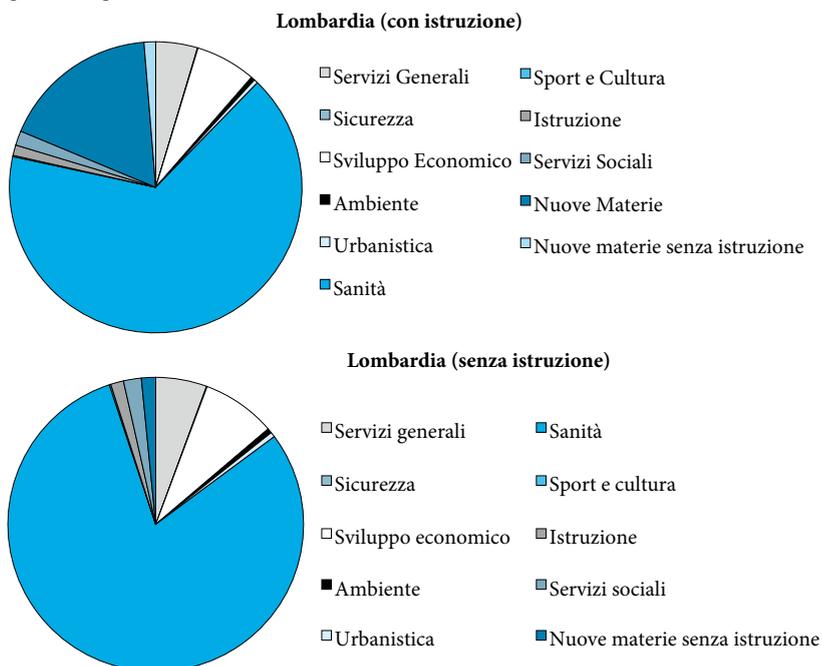


Figura 1 segue.



le nuove materie verrebbero a costituire la voce di bilancio più rilevante dopo la sanità, che, come noto, vale ben oltre il 50% dei bilanci regionali. Appare altresì evidente come, nel caso dell'ipotesi senza istruzione, la quota di bilancio corrispondente alle materie addizionali diventa residuale, ben al di sotto delle altre voci di rilievo delle regioni, che sono, al netto delle spese di gestione, gli affari economici e i servizi sociali. In particolare, la voce *nuove materie* sarebbe pari ai costi rendicontati oggi nelle tre regioni considerate per l'istruzione.

Considerazioni conclusive: tanto rumore per nulla?

Il tema delle risorse finanziarie per la realizzazione del regionalismo asimmetrico ha avuto grande rilevanza nel dibattito, soprattutto politico e mediatico. Dai calcoli riportati sopra appare evidente che la questione è stata largamente sopravvalutata. Dall'analisi svolta sulla

base delle preintese le materie aggiuntive richieste dalle regioni riguardano ulteriori competenze, alcune delle quali non comportano l'erogazione di beni e servizi, che si concretizzerebbero in una valorizzazione piuttosto modesta.

Nel secondo esercizio proposto, in virtù di un meccanismo *neutrale*, per cui alle regioni sono attribuite le stesse risorse che oggi spende lo Stato centrale, appare evidente che gli incrementi di bilancio delle regioni arriverebbero al 20%, ma solo nell'ipotesi di trasferimento di tutte le materie, inclusa l'istruzione. Nel caso in cui invece quest'ultima venisse esclusa, si tratterebbe di incrementi di bilancio del tutto modesti, inferiori al 2%. Va detto, inoltre, che la spesa per istruzione è costituita in larga parte da costi incompressibili, ossia dagli stipendi e oneri per il personale. Similmente, da una stima preliminare sulla base delle preintese il valore delle materie aggiuntive non andrebbe oltre il 3% dei bilanci regionali.

Al fine di identificare le risorse da destinare alle regioni per gestire le materie aggiuntive, occorre partire dalla valorizzazione delle materie aggiuntive. Se così fosse, sembra di poter concludere che si tratta di spese non particolarmente rilevanti che non dovrebbero porre grossi problemi di finanziamento, né di natura perequativa, risolvibili attraverso maggiore compartecipazione sul gettito di tributi erariali riferibili al territorio. Se, e nella misura in cui, le regioni saranno più efficienti dello Stato centrale nel gestire tali funzioni, allora si potrebbero liberare delle risorse aggiuntive nel tempo. Anche in questo caso si tratterebbe, a maggior ragione, di importi limitati.

Per concludere, la recente corsa di molte altre regioni a richiedere spazi di autonomia sembra essere fondata sull'equivoco delle maggiori risorse. Al contrario, sembra chiaro che a maggiori competenze non corrisponderebbe un aumento importante di risorse. Ben vengano le istanze di autonomia, allora, nella misura in cui sia chiaro cosa si «rischia» di ottenere, e cosa no.

Riferimenti bibliografici

- Buratti C. (2007), *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, in «Federalismo fiscale», 1.
- Garcia-Milà T., McGuire, T.J. (2002), *Fiscal Decentralization in Spain: An Asymmetric Transition to Democracy*, in R.M. Bird and R.D. Ebel (Eds.), *Fiscal Fragmentation*

- in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Mangiameli S. (2017), *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, Audizione del 29 novembre 2017.
- Oates W.E. (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*, in «Journal of Economic Literature», vol. 37, n. 3, pp. 1120-1149.
- Pola G. (2017), *Asimmetrie regionali in Europa (e altrove): problematiche e soluzioni*, in *La Finanza territoriale. Rapporto 2017*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Tarlton C.D. (1965), *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*, in «The Journal of Politics», vol. 27, n. 4, pp. 861-874.
- Tiebout C.M. (1956), *A Pure Theory of Local Expenditures*, in «Journal of Political Economy», vol. 64, n. 5, pp. 416-424.
- Ventura S. (2004), *Federalismo e nazionalismo: il federalismo asimmetrico*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», anno XXXIV, n. 3.

Indice

Parte prima Analisi congiunturale

I conti degli enti territoriali: saldi di bilancio, autonomia tributaria e finanziamento degli investimenti <i>Bruno Bises</i>	7
La finanza degli enti territoriali nel 2017 <i>Roberta Garganese, Roberta Di Stefano, Iary I.P. Goffredo</i>	21
Finanza locale e investimenti negli anni della crisi <i>Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo</i>	43
Il finanziamento degli investimenti degli Enti locali e territoriali: gli strumenti e il loro utilizzo <i>Salvio Capasso, Agnese Casolaro</i>	61
L'Irap e l'autonomia tributaria regionale a vent'anni dal decreto legislativo n. 446/97 <i>Luca Gandullia, Santino Piazza</i>	81

Parte seconda Regionalismo asimmetrico

Le prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia <i>Stefano Piperno</i>	105
---	-----

Il regionalismo differenziato tra servizio universale e specificità territoriali <i>Lisa Grazzini, Patrizia Lattarulo, Marika Macchi, Alessandro Petretto</i>	127
Verso l'attuazione del regionalismo differenziato: il caso di Regione Lombardia <i>Elena di Carpegna Brivio</i>	155
Autonomia scolastica e regionalismo differenziato. Un confronto tra i rendimenti del sistema scolastico in alcune autonomie speciali e regioni a statuto ordinario <i>Santino Piazza</i>	173
Regionalismo differenziato e sanità. Livelli di spesa, lea e performance: il caso della Regione Puglia <i>Roberta Garganese, Benedetto Giovanni Pacifico, Iary I.P. Goffredo</i>	199
Saldi di bilancio delle amministrazioni locali, redistribuzione e ripartizione del rischio tra territori regionali <i>Luca Gandullia, Lucia Leporatti</i>	227
I costi del federalismo asimmetrico: alcune ipotesi <i>Andrea Filippetti, Fabrizio Tuzi</i>	247

STAMPATO IN ITALIA
nel mese di dicembre 2018
da Rubbettino print per conto di Rubbettino Editore srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

