

ANDREA FILIPPETTI* E FABRIZIO TUZI**

I costi dell'asimmetria e i fabbisogni standard: argomenti per una devoluzione selettiva dell'istruzione***

SOMMARIO: 1. I nodi principali del processo di asimmetria. — 2. Una stima dei costi dell'asimmetria. — 3. Un approfondimento sull'istruzione — 4. Fabbisogni standard e asimmetria: troppe aspettative? Il caso dell'istruzione. — 5. Considerazioni conclusive — Riferimenti bibliografici

1. I nodi principali del processo di asimmetria

La clausola di asimmetria (ex art. 116 Cost.) prevede la possibilità da parte dello Stato di devolvere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti alcune materie¹ alle Regioni. Un aspetto chiave è evidentemente quello del finanziamento di tali materie. A fronte di un aumento delle funzioni da espletare per ogni materia, infatti, occorre prevedere un meccanismo di finanziamento. In un contesto di incremento di autonomia e rafforzamento del federalismo fiscale, il finanziamento tramite il trasferimento di risorse dal centro non sembra essere la soluzione preferibile. La fiscalizzazione di tali trasferimenti, ossia il ricorso al gettito regionale per finanziare le nuove funzioni, potrebbe essere invece più opportuno, visto il tema di responsabilizzazione e *accountability* che ha ispirato la riforma del federalismo fiscale con la riforma del Titolo V Cost. Ponendo in questo quadro di riferimento le richieste di autonomia differenziata avanzate da Veneto, Lombardia e Emilia Romagna diventano un nodo centrale, oltre l'identificazione dei costi relativi alle nuove materie, anche il tema dei fabbisogni standard. Le bozze di intesa messe a punto a febbraio 2019 prevedono, in sintesi, che le risorse da attribuire alle Regioni a copertura delle nuove materie vengano determinate a partire dalla spesa storica dello Stato nella Regione; entro cinque anni occorrerà passare ai fabbisogni standard formulati da un comitato nazionale Stato-Regioni e in assenza dell'adozione dei fabbisogni

* Dirigente di ricerca ISSiRFA-CNR.

** Dirigente tecnologo ISSiRFA-CNR.

*** Articolo sottoposto a referaggio. Contributo destinato alla pubblicazione in A.G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G.M. NAPOLITANO (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*.

¹ In particolare 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).

standard, le risorse da attribuire non possono essere meno della media pro-capite nazionale per quel determinato servizio. Scopo del presente lavoro è cercare di valorizzare le materie oggetto di richiesta da parte delle tre Regioni e verificare il potenziale impatto del passaggio dalla spesa storica effettuata dallo Stato per le materie oggetto di devoluzione ai fabbisogni standard, con una particolare attenzione al tema dell'istruzione date le sue caratteristiche particolari di bene pubblico e le possibili implicazioni sul tema delle disuguaglianze.

2. Una stima dei costi dell'asimmetria

Sulla base delle bozze di intesa predisposte nel corso del 2019 - pubblicate sul sito del Ministero degli Affari regionali - e che superavano gli accordi sottoscritti l'anno precedente, si propone un tentativo di valorizzare le competenze richieste da Veneto, Lombardia e Emilia Romagna, utilizzando i dati del rendiconto generale dello Stato (valore medio per gli esercizi finanziari 2015-2017). In particolare, per finalizzare tale tentativo è stata presa in considerazione la bozza di intesa proposta dalla regione Lombardia, in quanto è quella che, insieme alla richiesta del Veneto, contiene il più ampio ventaglio di materie per le quali si rivendica la differenziazione.

Ciascuna materia richiesta è stata messa in correlazione ai programmi/azioni delle missioni contenuti nel rendiconto generale dello Stato attraverso una ricerca testuale. Laddove è stata riscontrata una correlazione tra la richiesta regionale e la voce del rendiconto generale, si è provveduto a valorizzare la materia presente nella bozza di intesa con la corrispettiva quota del rendiconto generale, sottraendo, qualora necessario, le somme che in quell'ambito competenziale sono già trasferite agli enti territoriali o agli enti previdenziali.

Nella simulazione, tutta la quota del rendiconto finanziario corrispondente ad un dato programma/azione correlato a una materia di cui si richiede la devoluzione è stata ipotizzata come somma regionalizzabile. Con riferimento all'istruzione, si è ipotizzato di trasferire per intero tutte le funzioni alle Regioni eccetto quelle di programmazione e coordinamento che rimarrebbero in carico all'amministrazione centrale.

Definita la somma complessiva potenzialmente regionalizzabile conseguente alla devoluzione di tutte le materie indicate nelle bozze d'intesa, sono state stimate le quote attribuibili alle tre Regioni richiedenti ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, utilizzando come vettore di ripartizione l'indice ricavato dai dati della spesa regionalizzata del Mef che misura l'incidenza percentuale della spesa di ciascuna delle tre Regioni (Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna) sul totale della spesa regionalizzata.

In questo scenario, la somma complessiva potenzialmente in gioco per Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna risulta pari a circa 15,8 miliardi di euro, di cui 12,8 destinati alla copertura delle c.d. "funzioni Lep" e in particolare all'istruzione, mentre la quota rimanente alle altre funzioni (Mangiameli et al., 2020).

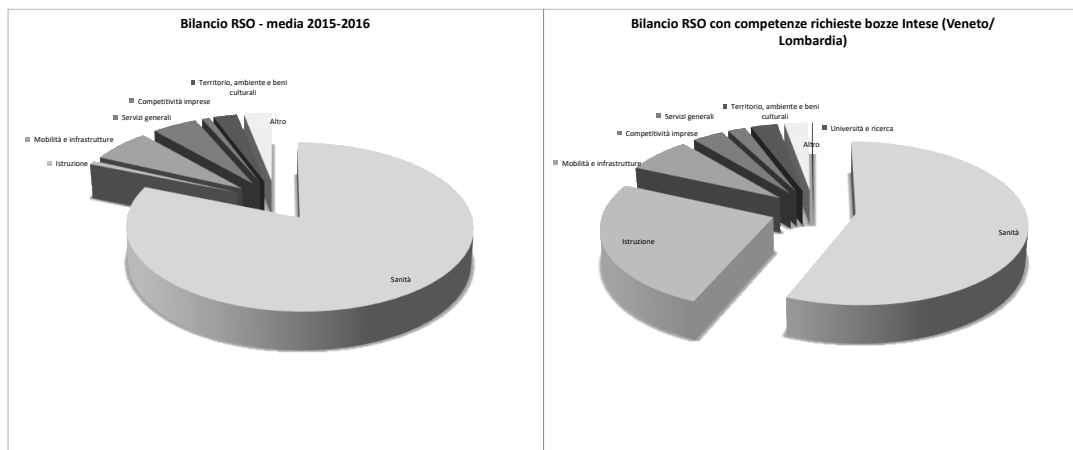
Le quote regionali della spesa per l'istruzione scolastica sono più alte rispetto ai valori riportati nella "Spesa Regionalizzata" - riferiti allo stesso periodo - del MEF, in quanto nella

nostra simulazione sono state regionalizzate anche le risorse destinate a specifici Fondi e Enti che nel caso dell'esercizio del Mef non vengono ripartite.

Per quanto riguarda le altre materie, in termini di risorse emergono il diritto alla mobilità (in questo caso le richieste riguardano maggiori competenze sulla gestione della rete ferroviaria, incluso il contratto di servizio), le infrastrutture pubbliche (riguardo la richiesta di avere maggiori competenze su strade e autostrade) e, in ultimo, il tema della competitività e dello sviluppo delle imprese (si tratta dei fondi Mise tra cui quelli destinati al piano straordinario per il made in Italy).

Occorre sottolineare come la somma di 15,8 miliardi di euro rappresenti il limite massimo potenziale che le tre Regioni potrebbero ottenere nel caso di devoluzione di tutte le materie indicate nella bozza d'intesa proposta dalla Lombardia. Nella figura successiva (1) è riportata la conseguente trasformazione dei rispettivi bilanci.

Figura 1: Impatto sui bilanci regionali delle bozze di intesa



Fonte: elaborazione degli autori su Rendiconto generale dello Stato (2015-2017) e su Osservatorio finanziario regionale CNR-Issirfa

Va evidenziata una significativa rigidità nelle somme in gioco, soprattutto alla luce del fatto che l'81% delle risorse complessive potenzialmente trasferibili alle tre Regioni sono destinate all'istruzione scolastica e che il 90% della quota per l'istruzione scolastica è legata alle retribuzioni e relativi oneri. A questo, occorre aggiungere la circostanza che appare difficile scostarsi dalle previsioni contenute nel dlgs 68/2011 per il finanziamento dell'istruzione scolastica (anche se non vi è alcun specifico riferimento nelle bozze di intesa), in quanto l'art. 116 c3 della Costituzione fa riferimento per il finanziamento delle materie da devolvere all'art. 119 che a sua volta è stato declinato dalla l. 42/2009 di cui il richiamato dlgs 68 ne costituisce uno dei decreti di attuazione. Tale decreto prevede (art. 15 c.3) che il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni di alcune materie, tra cui l'istruzione, avvenga attraverso la

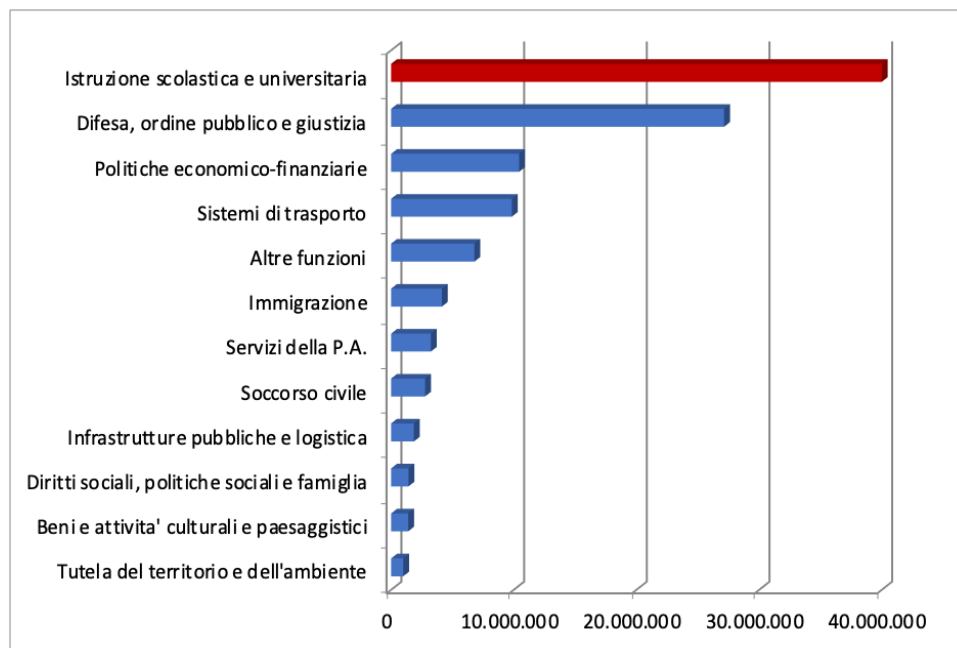
determinazione di una quota percentuale della compartecipazione all'IVA, stabilita in conformità con il principio di territorialità con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni. Tale quota è tesa a garantire il livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una determinata regione.

3. Un approfondimento sull'istruzione

La tesi qui esposta può essere riassunta come segue: l'istruzione è la voce più rilevante nel processo di federalismo differenziato. Togliercela dalla trattativa ridimensionerebbe il nodo delle risorse finanziarie e consentirebbe di discutere delle opportunità offerte dalla devoluzione di altre materie.

Uno sguardo alla figura 2 mostra la spesa regionalizzata, ossia la spesa effettuata dallo Stato centrale nelle Regioni per le funzioni più rilevanti. L'istruzione è la più alta, pari a quasi 40 miliardi. Nel caso in cui tutte le Regioni a statuto ordinario ottenessero l'istruzione, quella spesa transiterebbe alle Regioni.

Figura 2: La spesa regionalizzata dello Stato, in migliaia di Euro

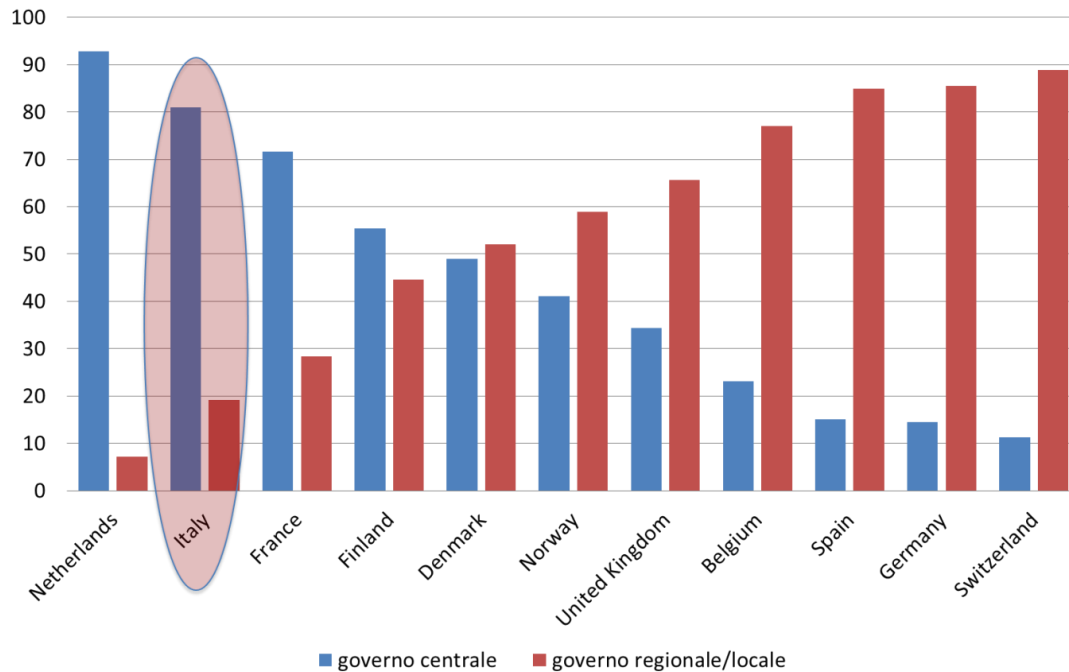


Fonte:

Ragioneria generale dello Stato

L'Italia diventerebbe un paese sempre più simile a quelli federali. Come si vede dalla figura successiva (3), infatti, nei paesi federali (Austria e Germania) l'istruzione viene finanziata dagli Stati o dalle Regioni (come i *länder* tedeschi), come anche nel caso degli Stati Uniti.

Figura 3: Finanziamento dell'istruzione tra governo centrale e governi locali, percentuale di finanziamento per livello di governo



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

La motivazione principale, spesso implicita nelle richieste avanzate dalle Regioni, è quella dell'efficienza: poiché tali regioni sono più efficienti a gestire altri servizi pubblici, come la sanità, una devoluzione dell'istruzione ne migliorerebbe l'efficienza (migliori servizi a parità di costo, o stessi servizi a costi minori). Contro la devoluzione dell'istruzione sono già state sollevate numerose obiezioni che riguardano la storia, la tradizione e l'identità dello stato unitario. Qui si introducono tre argomenti economici, secondo i quali l'istruzione è un servizio pubblico sui generis che richiede altri criteri oltre quello dell'efficienza per giustificarne la devoluzione.

Il primo riguarda il fatto che la spesa in istruzione è una delle principali fonti di crescita economica di lungo periodo. Cosa accadrebbe se l'Italia volesse fare un investimento massiccio in istruzione come strumento di politica macroeconomica, nel caso di completa devoluzione della materia alle regioni?

Il secondo riguarda i cosiddetti problemi di esternalità, che sorgono quando i benefici di un servizio pubblico si estendono anche al di fuori della giurisdizione in cui sono localizzati. Relativamente alle regioni del sud, Gaetano Vecchione (2017) ha stimato in circa 2 miliardi l'anno la perdita in termini di spesa pubblica regionale investita in istruzione e non recuperata a causa della migrazione verso il Nord. In un contesto di autonomia finanziaria i cittadini di

queste regioni finanzierebbero tramite il loro gettito fiscale un servizio pubblico i cui benefici sono, in parte, goduti altrove. La presenza di questi effetti di esternalità può disincentivare le regioni dall'investire in istruzione, con conseguenze negative per l'intero paese.

Il terzo punto riguarda le implicazioni sulla disuguaglianza. Più di quaranta anni fa, Joseph Stiglitz poneva la seguente domanda: può uno stato federale proibire alle comunità locali di aumentare la spesa in istruzione, al fine di mantenere un livello uniforme del servizio? Nel contesto attuale, la domanda diventa la seguente: i livelli essenziali delle prestazioni nell'istruzione sono dei minimi da garantire a tutti i cittadini, e pertanto è consentito alle regioni di incrementare tali livelli con risorse proprie, oppure tali livelli sono allo stesso tempo dei minimi e dei massimi, imponendo di fatto un medesimo livello uniforme di istruzione in tutto il territorio nazionale? Nel caso della sanità si potrebbe ragionevolmente sostenere la prima ipotesi, in virtù del fatto che ospedali o cliniche specializzate in patologie particolari nelle regioni più avanzate sono un bene pubblico di cui fruisce l'intera collettività. Ma nel caso dell'istruzione una scuola migliore perché situata in una regione più ricca è un bene pubblico locale a esclusivo beneficio dei cittadini della regione.

4. Fabbisogni standard e asimmetria: troppe aspettative? Il caso dell'istruzione

Come già accennato, il tema dei fabbisogni standard, insieme a quello dei costi relativi alle nuove materie, ha assunto un ruolo chiave nel dibattito sulle richieste di autonomia differenziata avanzate da Veneto, Lombardia e Emilia Romagna.

Tuttavia, c'è da chiedersi se all'argomento non venga attribuita eccessiva enfasi rispetto al concreto impatto che la determinazione dei fabbisogni standard potrebbe effettivamente avere sul trasferimento delle risorse da assicurare alle Regioni in relazione alle materie devolute e anche in relazione alle esigenze perequative che andrebbero soddisfatte a prescindere dalla determinazione dei fabbisogni standard.

Il patrimonio informativo raccolto per la determinazione di fabbisogni standard e capacità fiscali dei Comuni, l'unico sin qui effettuato, nonché il significativo sforzo metodologico per la loro determinazione consente al legislatore nazionale e agli amministratori locali di avere modelli e strumenti conoscitivi utili per poter estendere l'applicazione dei fabbisogni standard anche a livello regionale. A tal riguardo, tuttavia, occorre evidenziare, come alcune evidenze empiriche, nel caso dei Comuni, mostrano una correlazione positiva tra il fabbisogno standard stimato e la spesa storica (Porcelli, 2019; Marchionni et al., 2017).

Dunque, la domanda da porsi è quale possa essere il potenziale impatto della determinazione dei fabbisogni standard sul finanziamento dell'autonomia rafforzata e, più in generale, sull'attuazione del federalismo fiscale.

Un tentativo preliminare per verificare se, nel caso delle Regioni, il passaggio dalla spesa storica effettuata dallo Stato per le materie oggetto di devoluzione ai fabbisogni standard possa determinare correzioni significative nella distribuzione territoriale delle risorse, viene presentato di seguito. In particolare, si è cercato di valutare il livello di correlazione tra la

distribuzione regionale di alcuni fondi statali destinati all'edilizia scolastica operata dal Miur e la distribuzione dei medesimi fondi che potrebbe essere ottenuta nell'ipotesi dell'applicazione dei coefficienti di riparto messi a punto da Sose per il calcolo del fabbisogno standard teorico per la funzione istruzione delle province e città metropolitane².

La simulazione proposta è inerente a una delle funzioni fondamentali delle province, enti territoriali profondamente colpiti dagli effetti dell'entrata in vigore della legge n. 56 del 2014 (cd legge Delrio).

L'esempio dell'edilizia scolastica, coerente con il processo seguito all'entrata in vigore della suddetta legge, che ha visto le Regioni svolgere funzioni amministrative precedentemente svolte dalle Province, risulta essere rilevante per la determinazione dell'effettivo rilievo dei fabbisogni standard rispetto alla spesa storica. A tale scopo, di seguito sono schematizzati i diversi criteri utilizzati dal Miur e da Sose per la ripartizione delle risorse relativamente all'istruzione e, in particolare, alle funzioni riguardanti l'edilizia scolastica (tab. 1).

Tabella 1: Criteri utilizzati da Miur e Sose per ripartizione risorse per edilizia scolastica

<i>Miur - programmazione unica nazionale 2018-2020 per l'edilizia scolastica</i>	<i>Miur - autorizzazione alle regioni alla stipula dei contratti di mutuo per edilizia scolastica</i>	<i>Sose - Determinazione dei fabbisogni standard per le province e le città metropolitane</i>
numero studenti,	numero studenti,	numero scuole secondarie statali di secondo grado,
numero edifici,	numero edifici,	livello locazioni immobiliari ad uso ufficio - scostamento % rispetto media,
zone sismiche,		
affollamento strutture	affollamento strutture	alunni con disabilità delle scuole secondarie statali di secondo grado,
		superficie mq degli edifici scolastici,

² A tale scopo sono stati utilizzati: a) D.M. Miur del 28 settembre 2018 riguardante la programmazione unica nazionale 2018-2020 per l'edilizia scolastica che ripartisce 170 milioni di euro alle regioni; b) D.M. Miur del 6 giugno 2017 riguardante l'autorizzazione alle regioni alla stipula dei contratti di mutuo per edilizia scolastica; il piano triennale delle erogazioni dei contributi (2017-2019) prevede un importo complessivo di 238 milioni di euro ripartito alle singole regioni; c) Coefficienti di riparto relativi al fabbisogno standard teorico della funzione istruzione delle province e delle città metropolitane (Sose - Determinazione dei fabbisogni standard per le province e le città metropolitane - 3 maggio 2016).

		<p>percentuale della superficie in mq degli edifici scolastici situati in zona climatica fredda sul totale,</p> <p>numero interventi manutentivi ordinari - scostamento % rispetto la media</p>
--	--	---

Gli importi complessivi riportati nei decreti del Miur sono stati distribuiti secondo i coefficienti di riparto messi a punto da Sose e poi raggruppati per regione. Il dato per regione così ottenuto è stato messo a confronto con la corrispondente quota indicata nel decreto ministeriale (tab. 2).

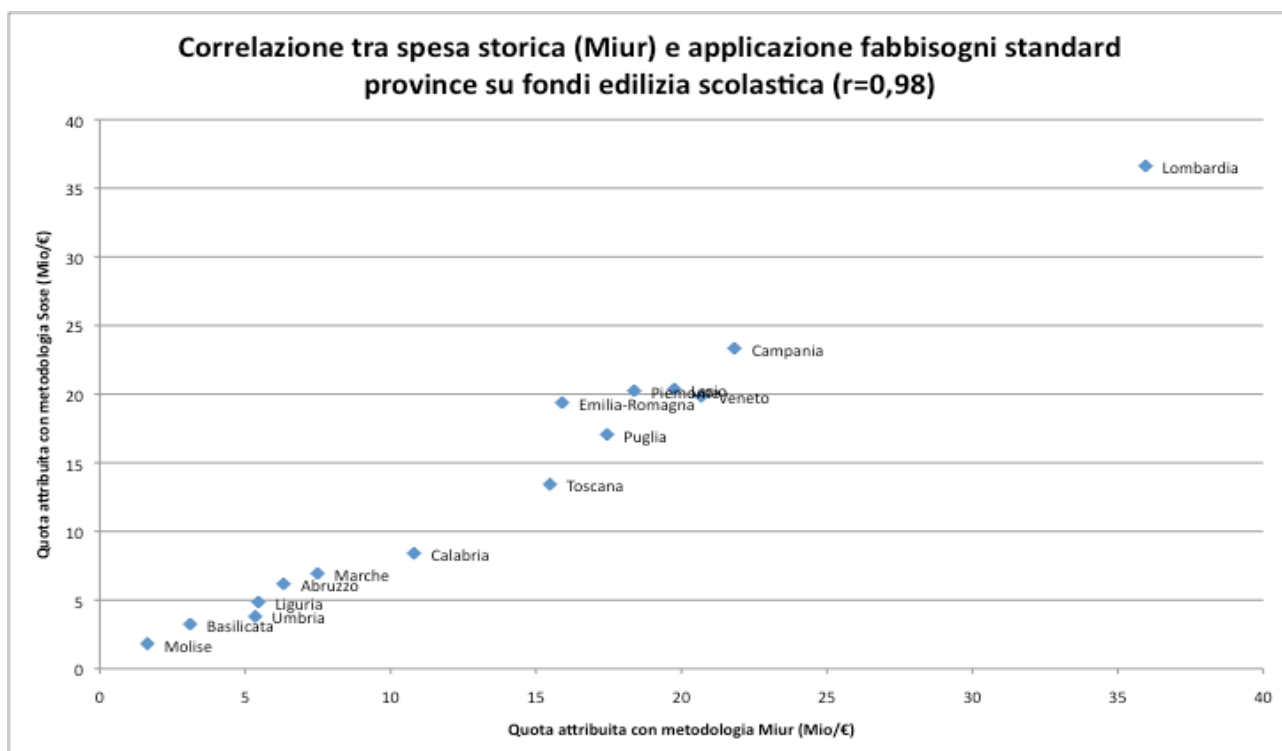
Tabella 2: Distribuzione risorse per edilizia scolastica con criteri Miur e Sose

	DM Miur 615 del 28/9/2018 Programmazione unica nazionale 2018-2020 edilizia	DM Miur 6/6/2017 Autorizzazione alle regioni alla stipula dei contratti di mutuo - quota contributo "netto ricavo"	Ripartizione (a) con criterio fabbisogno standard teorico (province per funzione istruzione - Sose)	Ripartizione (b) con criterio fabbisogno standard teorico (province per funzione istruzione - Sose)
	a	b	c	d
Piemonte	11.791.393	18.373.093	14.119.608	20.246.003
Lombardia	22.480.612	35.956.918	25.538.936	36.620.094
Veneto	13.141.659	20.677.420	13.835.234	19.838.242
Liguria	4.039.869	5.453.474	3.387.191	4.856.868
Emilia-Romagna	10.847.873	15.895.106	13.514.696	19.378.624
Toscana	10.498.426	15.476.740	9.365.717	13.429.433
Umbria	3.782.576	5.344.451	2.653.877	3.805.375
Marche	5.313.540	7.487.638	4.837.976	6.937.139
Lazio	14.021.841	19.753.695	14.210.711	20.376.635
Abruzzo	5.182.239	6.318.886	4.306.397	6.174.911
Molise	1.851.762	1.634.855	1.272.154	1.824.133
Campania	17.152.718	21.817.841	16.277.208	23.339.770
Puglia	11.354.365	17.441.214	11.902.638	17.067.106
Basilicata	2.969.851	3.108.571	2.262.192	3.243.740
Calabria	8.917.355	10.802.999	5.861.545	8.404.827
	143.346.079	205.542.900	143.346.079	205.542.900

Fonte: elaborazione Issirfa-CNR su dati Miur e Sose

La differenza di risorse destinate all'edilizia scolastica da attribuire alle singole Regioni in base alle due diverse modalità di ripartizione è piuttosto contenuta. I valori attribuiti a ciascuna regione attraverso le due distinte metodologie (Miur vs Sose) mostrano, infatti, una forte correlazione lineare ($r=0,98$), come esemplificato nella figura successiva (4).

Figura 4: Correlazione tra spesa storica (Miur) e applicazione fabbisogni standard province su fondi edilizia scolastica ($r=98\%$)



Fonte: elaborazione Issirfa-CNR su dati Miur e Sose

Il risultato ottenuto sembra confermare quanto emerge dalla letteratura per i Comuni, dove ciò è spiegato dal fatto che ad oggi il governo centrale non ha ancora fissato i Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e gli obiettivi intermedi di servizio.

Conseguentemente il calcolo del fabbisogno standard, la cui funzione di costo dovrebbe essere ottenuta moltiplicando il costo unitario standardizzato per l'ammontare dell'unità di output obiettivo stabilita (i.e. livello essenziale delle prestazioni), vede invece la sostituzione dell'output obiettivo con la quantità di output storicamente offerta. Ciò potrebbe rappresentare un problema rispetto al quale si era ipotizzata la necessità di fissare i Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e gli obiettivi intermedi di servizio.

Come già detto, si è in forte ritardo rispetto alla determinazione dei Lep; tuttavia, è interessante chiedersi quale potrebbe essere l'impatto concreto del passaggio dalla spesa storica alla determinazione dei Lep nel caso ad esempio delle richieste di asimmetria avanzate da Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, e anche di eventuali altre Regioni.

Le risorse complessive associate alle materie interessate dalla determinazione dei Lep e oggetto di richiesta di devoluzione ammonterebbero per le tre Regioni richiedenti maggiore autonomia (come indicato nei paragrafi precedenti) a circa 12,8 mld di euro prevalentemente destinate all'istruzione scolastica. Tuttavia, i criteri oggi impiegati dallo Stato per l'istruzione scolastica sono già essenzialmente tesi a garantire i servizi in condizioni di tendenziale

uniformità su tutto il territorio nazionale³, come visto anche nell'esempio precedente.

5. Considerazioni conclusive

Per concludere, come scriveva Richard Musgrave “l'efficienza nella fornitura di beni pubblici è importante, ma un modello di federalismo che non considera gli effetti sulla disuguaglianza è incompleto”. La devoluzione completa dell'istruzione alle Regioni ha profonde implicazioni che vanno ben oltre mere considerazioni di efficienza. Lo Stato centrale ha solide ragioni per trattenerla, e devolvere solo alcune funzioni specifiche. Tutto ciò a patto che si impegni credibilmente ad uniformare il livello dell'istruzione verso l'alto. Una uniformità imposta dal centro di scarsa qualità avrebbe poche *chance* di convivere in un'Italia sempre più regionalizzata. Allo stesso tempo il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard, così come previsto dalle bozze di intesa sull'autonomia rafforzata potrebbe rivelarsi del tutto marginale. Se questo è il quadro di riferimento, forse risulterebbero eccessive le aspettative sul potenziale impatto dei fabbisogni standard nel caso del processo di autonomia differenziata. Togliere dal piatto i temi dell'istruzione e quello dei fabbisogni standard ridimensionerebbe il problema delle risorse finanziarie e si potrebbe discutere nel merito delle opportunità del federalismo differenziato.

Riferimenti bibliografici

S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI E C. CIPOLLONI, (2020), *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Rubbettino Editore.

E. MARCHIONNI, C. POLLASTRI E A. Zanardi (2017), *Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni*, Nota di Lavoro UPB n. 1 / gennaio 2017.

F. PORCELLI (2019), *The evaluation of territorial disparities in the supply and demand for education and nursery services provided by the Italian municipalities*, Convegno Issirfa - Roma 29 maggio 2019

G. VECCHIONE (2017), “*Migrazioni intellettuali ed effetti economici sul Mezzogiorno d'Italia*”, *Rivista economica del Mezzogiorno* - numero 3 / 2017.

³ Si veda al riguardo l'Audizione del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio A. Zanardi su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019.