

PATRIZIA LATTARULO*

Decentramento e differenziazione. Come rafforzare i territori e le istituzioni che li rappresentano**

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Le ragioni del regionalismo differenziato. Sotto quali condizioni è davvero desiderabile differenziarsi. — 3. Le funzioni (di programmazione, legislativa, amministrativa, di gestione). — 4. Le materie (i temi dell'istruzione e del governo della finanza territoriale). — 5. Le risorse (il metodo del costo storico; il metodo del costo medio; il metodo dei fabbisogni standard). — 6. Conclusioni. — Riferimenti bibliografici.

1. Premessa

L'organizzazione dello Stato nella sua articolazione verticale (tra livelli di governo diversi) e orizzontale (tra enti dello stesso livello) è alla base del rapporto tra amministrazione pubblica e cittadini. Da essa dipende in larga parte la capacità della pubblica amministrazione di rispondere alla domanda di politiche, di regole e di servizi che proviene da imprese e famiglie. Tale assetto politico ed organizzativo, così come gli stessi confini amministrativi e territoriali, non sono statici nel tempo, ma possono adattarsi all'evoluzione socio-economica del Paese e delle diverse aree.

La letteratura ci dice che, tanto più in paesi caratterizzati da forti differenze territoriali e di sviluppo, il decentramento è la strada per offrire livelli di servizi più vicini alla domanda locale. Le diverse realtà possono, poi, essere per vari gradi pronte ad assumere maggiore autonomia e responsabilità di governo nei propri territori, pur all'interno di una cornice istituzionale coerente, che assicuri principi uniformi e garantisca omogeneamente nelle aree del Paese uguali diritti e doveri individuali.

Le richieste di maggiore autonomia da parte delle regioni – provenienti prima dalle tre regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, alle quali hanno fatto seguito poi in vario modo quasi tutte le altre (Grazzini et al. 2018) – si inseriscono in un Paese già oggi caratterizzato da un grado elevato di decentramento dal punto di vista dell'assetto istituzionale, seppure in realtà l'importante riforma del federalismo (Titolo V; artt. 117 e 119 della Costituzione, L. 42/2009 di attuazione) sia ancora in larga parte inattuata ed i vincoli di bilancio pubblico e gli obiettivi di rientro che hanno caratterizzato la finanza pubblica negli ultimi anni abbiano sopra

* Dirigente responsabile dell'Area di ricerca Economia pubblica e territorio – IRPET

** 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*.

ogni cosa condizionato le autonomie territoriali.

Per comprendere la portata delle richieste di autonomia recentemente avanzate dalle tre regioni, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna e i possibili impatti è necessario interrogarsi su due aspetti fondamentali: le *ragioni* del federalismo, ovvero quali motivazioni sostengono, da un lato, e pongono delle condizioni, dall'altro, al progetto di autonomia, nel quadro di una più qualificata presenza dello Stato nei territori; quali *contenuti* sia possibile e ragionevole dare a queste proposte. Il primo punto porta ad interrogarsi su come migliorare la presenza dello Stato, non solo nei territori direttamente coinvolti dalla differenziazione, ma tenendo conto degli effetti nell'intero Paese. Il secondo punto cerca di affrontare il tema del regionalismo interrogandosi sulle funzioni che le regioni o alcune di esse andranno ad assumere (programmazione, legislativa, amministrativa, di gestione), sulle materie (a partire da istruzione e coordinamento della finanza territoriale) e, infine, sulle risorse, ovvero sui possibili criteri di riparto tra regioni, verso il superamento della spesa storica.

2. Le ragioni del regionalismo differenziato. Sotto quali condizioni è davvero desiderabile differenziarsi.

Assumendo il punto di vista della migliore organizzazione dello Stato rispetto alle richieste dei propri cittadini, dunque, è naturale interrogarsi su quanto e a quali condizioni il regionalismo differenziato sia la strada per migliorare l'offerta di servizi alla popolazione amministrata e al Paese. L'ipotesi contraria, infatti, comporta il rischio di determinare peggiori livelli di servizi, deficit di bilancio, squilibri di finanza pubblica e conflitti istituzionali che certamente il nostro Paese non può permettersi.

In realtà dal punto di vista economico e sociale, il decentramento può migliorare la capacità di risposta alle richieste dei cittadini. La letteratura economica individua le condizioni alle quali maggiori livelli di decentramento o asimmetria possono costituire un vantaggio: da un lato quando un maggior livello di decentramento migliora la risposta ai bisogni dei cittadini, ad esempio, perché molto diversi per aree (efficienza allocativa, riguarda il lato della domanda di servizi pubblici); dall'altro l'asimmetria può essere conveniente quando si è in presenza di una maggiore efficienza nell'offerta dei servizi in alcune regioni con potenziali effetti positivi (esternalità) su tutto il territorio (efficienza produttiva, riguarda il lato dell'offerta dei servizi pubblici). Il guadagno di efficienza e la capacità di offrire servizi migliori è, dunque, la prima condizione sulla quale interrogarsi nella richiesta di maggiore autonomia, perché di questo il governo locale dovrà rendere conto ai propri cittadini. Allo stesso tempo, è necessario ricordare anche le condizioni e i limiti posti alle richieste di maggiore decentramento su diversi piani: i) invarianza di bilancio pubblico, ii) invarianza di pressione fiscale e iii) principio di solidarietà a favore dei più deboli. Si tratta di condizioni ribadite in sede di accordi (le prime due) e previste dal dettato costituzionale (l'ultima) rivolte a tener conto degli effetti della differenziazione sul bilancio pubblico e sull'intero Paese. Queste condizioni riducono severamente gli spazi del decentramento tanto nelle richieste delle prime tre Regioni, che in quelle delle Regioni che

non possono contare su performance altrettanto positive nell'offerta dei servizi e che registrano un più debole trend economico.

A questo punto sembra, quindi, naturale attendersi che siano le realtà in grado di migliorare le performance nell'offerta o che siano in grado di intercettare meglio la domanda del proprio territorio rispetto a quanto fatto dallo Stato quelle più interessate ad acquisire maggiore autonomia. In caso contrario, infatti, dovranno rispondere politicamente ai propri cittadini di un eventuale peggioramento nella loro qualità della vita. Nello stesso tempo, se il principio si basa su un riferimento più stretto alle basi imponibili del proprio territorio, è legittimo aspettarsi che siano le realtà che possono contare su una buona base imponibile, quelle che potranno poi godere di buoni margini di flessibilità sulle entrate pubbliche. Tanto più in un contesto generale caratterizzato da vincoli di finanza pubblica, crisi economica e bassa capacità fiscale, non appare un atteggiamento prudente quello di farsi carico di nuove spese senza una certa capacità di gettito proprio e conseguente autonomia finanziaria dell'ente. È evidente, infatti, che una amministrazione più capace può trarre vantaggio dal guadagno di efficienza, aumentando l'offerta dei servizi e godendo della maggiore disponibilità a pagare dei cittadini per servizi più qualificati, cosa certamente più difficile per le amministrazioni meno capaci e caratterizzate da una base imponibile più debole.

Tra le motivazioni alla base delle richieste di autonomia, ha un ruolo senza dubbio centrale "l'insoddisfazione per la distribuzione interregionale realizzata dal governo centrale ritenuta iniqua" (Zanardi, 2019a). La tentazione da parte di alcuni è di rimettere in discussione il principio costituzionale di solidarietà. In altri termini, alcune proposte puntano l'attenzione sui trasferimenti tra territori, dalle aree con redditi più alti a quelle con redditi più bassi. In realtà, come spiega bene Zanardi, l'azione redistributiva dello Stato riguarda il sostegno a favore dei più deboli, attraverso trasferimenti monetari e prestazione di servizi, dove la popolazione più debole è oggi fortemente concentrata nelle aree geografiche in crescente difficoltà economica. Sono dunque le disparità economiche, come ben noto, a determinare le distanze tra territori e i trasferimenti misurati nei residui fiscali riguardano i cittadini e non le loro amministrazioni. Le richieste nella versione più riformista sembrano spingere piuttosto a correggere l'eventuale inefficienza nell'offerta dei servizi da parte della amministrazione pubblica che possa favorire ingiustificatamente livelli più alti delle prestazioni o soprattutto comportare costi superiori in alcune aree rispetto ad altre. Sostenere e misurare livelli di servizi pubblici centrali differenziati sul territorio ma inefficiente è però una operazione più complessa della semplice misurazione dei residui fiscali e ripropone i principi dei costi standard e capacità fiscale alla base del processo di federalismo ancora solo parzialmente avviato nel paese (Petretto, 2019).

3. Le funzioni (di programmazione, legislativa, amministrativa, di gestione)

Secondo molti commentatori, il recente dibattito si è troppo e troppo presto concentrato sulle risorse trascurando aspetti importanti, come la definizione delle nuove funzioni da assegnare a questo ente rafforzato. L'acquisizione di nuovi compiti tra quelli attualmente svolti

dallo Stato, riguarderebbe competenze normative e regolative, soprattutto in relazione alle materie concorrenti e in alcuni casi anche a materie esclusive. In altri casi, che implicherebbero il passaggio di risorse finanziarie, potrebbe trattarsi anche di assumere un ruolo diretto delle regioni nella offerta di servizi al territorio. L'evoluzione delle amministrazioni regionali verso centri di spesa andrebbe, quindi, a prefigurare il superamento del ruolo di ente di programmazione a favore di un attore diretto nella gestione. In questa direzione, per altro, si sono già mossi precedenti provvedimenti normativi che hanno rappresentato una opportunità per le regioni di assumere nuove responsabilità, opportunità che non tutte le regioni hanno accolto nello stesso modo.

A) La riforma delle province l. 56/2014 (c.d. "Legge Delrio), una forma di asimmetria.

L'attuale assetto del decentramento nel nostro Paese è, infatti, anche effetto di recenti interventi normativi, che hanno modificato in modo asimmetrico l'articolazione di compiti e funzioni tra livelli di governo nelle diverse aree del Paese. In particolare, ci stiamo riferendo alla legge n. 56/2014, c.d. "Legge Delrio", che prevedeva la ridefinizione dell'ente provinciale e la riduzione delle sue funzioni. La legge è stata recepita ed attuata dalle regioni e ha prefigurato un primo esercizio di una maggiore delega a scala territoriale delle funzioni di governo delle autonomie. Ricordiamo che la Legge Delrio, interveniva rivedendo profondamente il ruolo delle province, attraverso la riduzione delle competenze a poche funzioni "fondamentali" e le regioni si sono assunte l'impegno della riattribuzione a scala decentrata. Le singole regioni hanno, dunque, legiferato in merito alla assegnazione delle funzioni, o assumendole a carico delle regioni stesse, oppure arricchendo i compiti delle amministrazioni comunali o, soprattutto, delle nuove città metro- politane. In particolare, questo passaggio istituzionale doveva rafforzare il ruolo di governo delle città metropolitane, di recente costituzione (cosa che è avvenuta in modo solo marginale). La fase di contrazione delle risorse pubbliche, mirata al processo di risana- mento dei bilanci degli enti, ha fortemente ridimensionato la por- tata della riforma, lasciando margini di manovra molto ridotti.

L'applicazione della L. Delrio da parte delle regioni, rappresenta, comunque, un importante esempio di governo della finanza territoriale, ed evidenzia l'evoluzione verso modelli di regionalismo diversi. Alcune regioni hanno assunto funzioni in proprio, evolvendo da enti di pura programmazione ad enti anche di amministrazione diretta della cosa pubblica, altre regioni sono rimaste più legate al precedente modello, lasciando le funzioni di fatto alle province o delegando i nuovi compiti alle amministrazioni comunali e, tra queste, alle città metropolitane. Qualche evidenza della diversa strada intrapresa dalle regioni tra posizioni di maggiore accentramento o di maggiore delega al territorio può emergere dalla lettura delle normative regionali, accompagnate dai dati finanziari. Attraverso l'andamento delle spese per il personale cerchiamo di farci una idea dell'effettivo carico di responsabilità nell'amministrazione diretta. Le regioni dove si è registrato un significativo aumento delle spese per il personale nel 2016, saranno presumibilmente quelle che si sono fatte più carico in proprio delle funzioni ex provinciali.

Tra le funzioni di cui più si discute nel dibattito sul regionalismo, il ruolo nella gestione dei

servizi per l'impiego è uno dei più rilevanti. Il trasporto pubblico, la manutenzione stradale, la gestione del territorio e dei rifiuti sono tra le funzioni più importanti tra i compiti fino a prima della riforma assolti dalle province. Guardando alla normativa, dunque, la Toscana e l'Emilia sembrano privilegiare un modello di accentramento di funzioni (indicato dalla lettera A nella Tabella 1), mentre Lombardia e Veneto sembrano scegliere per lo più di mantenere a scala provinciale le funzioni (NT nella Tabella 1).

TABELLA 1: FUNZIONI EX PROVINCE, NORMATIVA REGIONALE

	Viabilità	Difesa del suolo	Gestione dei rifiuti	Centri per l'impiego
Piemonte	NT	A	NT	A
Liguria		A		
Lombardia	NT	NT	PA	NT
Veneto	NT	NT	NT	A
Emilia R.	PA	A	NT	A
Toscana	PA	A	A	A
Umbria	NT		A	A
Marche	PA	A		
Lazio	A	NT	NT	A
Abruzzo	NT	R		NT
Molise	NT	NT	NT	NT
Campania				NT
Puglia	NT	R		A
Basilicata	NT	NT	NT	A
Calabria	NT	NT	NT	NT

A accentrate; PA parzialmente accentrate; NT non trasferite; R riallocate a comuni o CM; le caselle vuote indicano l'assenza di specifica indicazione

Fonte: *Issirfa-Cnr, Gli enti locali dopo la "Legge Delrio" e le leggi regionali di attuazione, Rapporto di ricerca*

Riguardo alle risorse, nel 2016 mentre i costi del personale sostenuti dalle province si riducono del 40% le regioni nel loro insieme aumentano la propria spesa per il personale dell'8,8%, ma alcune come Emilia e Toscana vedono aumentare questa voce di costo del 20% e più – nonostante i molti vincoli alle assunzioni che caratterizzano il periodo (Tabella 2). Le amministrazioni comunali vengono, invece, solo marginalmente coinvolte in questo processo, tanto che il costo del personale di questo comparto continua a ridursi seppure solo dell'1,6% medio. I costi per il personale della Regione Lombardia aumentano di meno del 3% e quelli del Veneto di un moderato 11%, a confronto con una riduzione del costo sostenuto dalle province del 18/19%. Si tratta in Lombardia di -38 milioni il minor costo del personale delle province a fronte di +4 milioni il maggior costo a carico della Regione. Nonostante i limiti di queste prime evidenze molto parziali, che non tengono conto per altro delle diverse strategie di

bilancio che spesso rendono poco trasparenti le analisi, sembrano però emergere modelli diversi di governo, con un più o meno forte ruolo delle regioni nell'offerta, anche diretta, di servizi al proprio territorio. Nel primo gruppo si collocano regioni come Emilia e Toscana, mentre Lombardia e Veneto sembrano collocarsi nel secondo.

TABELLA 2: TOTALE SPESA PERSONALE. PROVINCE E REGIONI

	TOTALE SPESA PERSONALE Province			TOTALE SPESA PERSONALE Regioni		
	2016 euro	Var. 2015-2016 milioni di euro	Var. % 2016/2015	2016 euro	Var. 2015-2016 milioni di euro	Var. % 2016/2015
Piemonte	104.897.803	-35	-25,2	182.537.766	31	20,2
Liguria	46.515.036	-13	-22,2	58.854.045	4	6,9
Lombardia	168265010	-38	-18,3	159.521.647	4	2,7
Veneto	79.656.505	-19	-19,3	118.543.109	12	11,3
Emilia R.	84.617.823	-51	-37,8	172.041.937	29	20,2
Toscana	90.009.231	-57	-38,7	158.074.359	31	24,5
Umbria	31.956.348	-14	-29,8	56.524.551	4	7,8
Marche	53.441.044	-19	-25,7	71.080.198	11	19,1
Lazio	138.883.560	-29	-17,4	246.321.916	5	1,9
Abruzzo	41.015.575	-8	-16,9	61.215.734	-21	-25,7
Molise	12.537.068	-2	-16,2	31.714.523	-3	-8,3
Campania	93.913.330	-40	-29,8	280.573.923	3	1,2
Puglia	78.805.434	-19	-19,4	160.285.278	30	22,7
Basilicata	28.637.954	-6	-16,3	59.531.511	3	4,7
Calabria	74.329.775	-28	-27,6	147.799.727	17	12,6
Totale spesa personale. Comuni	1.127.481.496	-379	-25,1	1.964.620.224	159	8,8

Fonte: Bilanci consuntivi amministrazioni provinciali (Istat) e Bilanci consuntivi amministrazioni provinciali regionali (Istat)

Naturalmente è opportuno non dimenticare il contesto generale di quegli anni, profondamente diverso da quello delle attuali richieste di autonomia da parte delle regioni. La scelta di assumere in proprio responsabilità di gestione dei servizi o meno, può in quel momento essere stata in parte guidata anche da una diversa "scommessa" sul processo avviato e da una diversa fiducia sulla futura copertura finanziaria delle nuove responsabilità. In altri termini, non è possibile escludere che la mancata assunzione di responsabilità da parte di alcune regioni sia da attribuirsi ad un atteggiamento attendista riguardo al procedere della riforma e a un certo (fondato) scetticismo riguardo al trasferimento di risorse che potrebbe aver portato ad maggiore

prudenza. L'attribuzione di compiti, infatti, come noto non è stata di fatto accompagnata da una corrispondente riallocazione delle risorse degli enti provinciali, per un importo che è stato ricostruito essere intorno agli 850 milioni di Euro (Tabella 3).

TABELLA 3: SOMME SPETTANTI ALLE REGIONI PER EFFETTO DELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE 137/2018

	Milioni di euro
Piemonte	85,1
Liguria	35,4
Lombardia	50,2
Veneto	50,7
Emilia-Romagna	86,6
Toscana	97,4
Umbria	20,3
Marche	29,2
Lazio	nd
Abruzzo	23,9
Molise	1,5
Campania	188
Puglia	86,1
Basilicata	10,7
Calabria	47,3
Sardegna	33,5
Sicilia	nd
Totale	845,9

Fonte: dati forniti dalle Regioni. Ricostruzione da parte di Regione Toscana sulla base dei criteri stabiliti dal D.P.C.M. 26 settembre 2014, recante "Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali" (GU n. 263 del 12.11.2014).

4. Le materie (i temi dell'istruzione e del governo della finanza territoriale)

Le richieste delle tre regioni riguardano l'acquisizione di competenze su un ventaglio di temi molto esteso, tanto materie concorrenti che le materie del comma 2 dell'art. 117 Cost.

Le richieste sulle quali si è più concentrata l'attenzione nel recente dibattito riguardano la sanità, per quanto già in larga parte regionalizzata, e soprattutto l'istruzione (Grazzini et al., 2019). Quest'ultima è, infatti, la materia che comporta il maggior impatto sulle risorse, anzi è l'unica veramente significativa dal punto di vista degli importi che dovrebbero passare dallo Stato alle competenze regionali. Come noto, il trasferimento dell'istruzione presenta, inoltre, delle implicazioni molto importanti dal punto di vista del personale e dei criteri di assunzione e assegnazione territoriale. Gli importi da trasferire alle tre regioni (ad es. nel caso di istruzione primaria e secondaria) sarebbero pari a quasi 10 mld (dati RGS 2017) 4,6 in Lombardia, 2,3 in Veneto e 2 in Emilia, importi non trascurabili rispetto ai bilanci attuali delle regioni.

Molti studiosi hanno sostenuto l'inopportunità di una offerta dell'istruzione di base

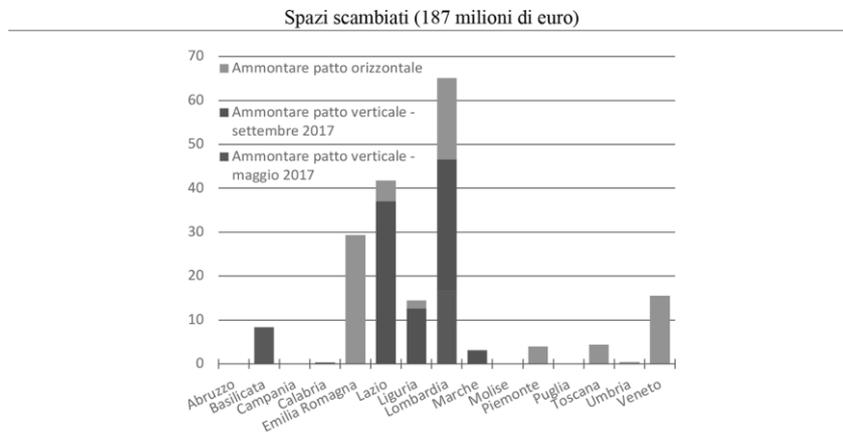
differenziata tra regioni (Viesti, 2019, Zanardi, 2019b., Piazza, 2018), evidenziando il contributo dell'istruzione alla costruzione dell'identità nazionale, ma anche evocando il principio di uguaglianza nelle opportunità tra cittadini fondata proprio sull'accesso all'istruzione (per una rassegna si veda Grazzini, 2019). Inoltre, il capitale umano ha un importante impatto sulla crescita, presenta esternalità positive, ed è un fondamentale fattore di uguaglianza (Filippetti, et al. 2018).

L'altra competenza sulla quale alcuni autori richiamano l'attenzione è quella del coordinamento della finanza territoriale e del sistema tributario (Zanardi, 2019b; Grazzini et al., 2019). Questa competenza è esplicitamente richiesta solo da poche regioni (per es. Lombardia), nonostante rappresenti un aspetto importante delle responsabilità che la regione dovrebbe assumere rispetto alle istituzioni del territorio e ai cittadini. Il trasferimento di questa funzione comporterebbe l'assunzione di responsabilità da parte della Regione del rispetto dei vincoli di finanza pubblica in solido, dagli enti del territorio nel loro insieme. Inoltre, rientrerebbe nelle competenze delle Regioni la *governance* dell'assetto istituzionale degli enti decentrati, ovvero la definizione dei confini e dell'articolazione di compiti tra i diversi livelli di governo, a partire da caratteristiche anche molto diverse per regione (es. la frammentazione dei comuni è particolarmente alta in alcune regioni rispetto ad altre). A questo si aggiunga la possibilità di istituire tributi propri per gli enti locali e le città metropolitane.

Stabilire il principio della responsabilità in solido da parte degli enti del territorio del rispetto dei vincoli di finanza pubblica consentirebbe una evidente maggiore flessibilità nell'uso delle risorse da parte di ciascuno di questi, alleggerendo il peso dei vincoli di finanza pubblica sui singoli a beneficio soprattutto degli investimenti pubblici. In altri termini la regione potrebbe esprimere la propria funzione di coordinamento indirizzando le risorse su progetti prioritari e in avanzata fase di programmazione, superando le restrizioni spesso troppo rigide a livello di singolo ente. Tale esigenza di coordinamento è emersa molto fortemente a seguito della contrazione degli investimenti pubblici degli enti locali sperimentata negli anni del patto di stabilità. La riduzione degli investimenti si è per altro accompagnata in quegli anni anche a crescenti risorse non spese, il così detto *overshooting*, tanto da indurre a ipotizzare la compresenza di incapacità di spesa e carenza di risorse. Il coordinamento regionale potrebbe, quindi, rivelarsi efficace nella domanda di investimento e l'uso delle risorse. Una precedente esperienza in tal senso è quella degli strumenti di solidarietà quali i patti verticali (che prevedevano la cessione di spazi finanziari da parte dello Stato ai territori) e orizzontali (che prevedevano la cessione di spazi di bilancio tra enti) istituiti per fronteggiare le rigidità del Patto di stabilità. Questi, in realtà non hanno dato i risultati attesi, se non con poche eccezioni, penalizzati dalla complessità e incertezza nel quadro delle assegnazioni dei fondi (Grafico 1 e Grafico 2).

GRAFICO 1: GOVERNANCE REGIONALE DELLA FINANZA LOCALE:

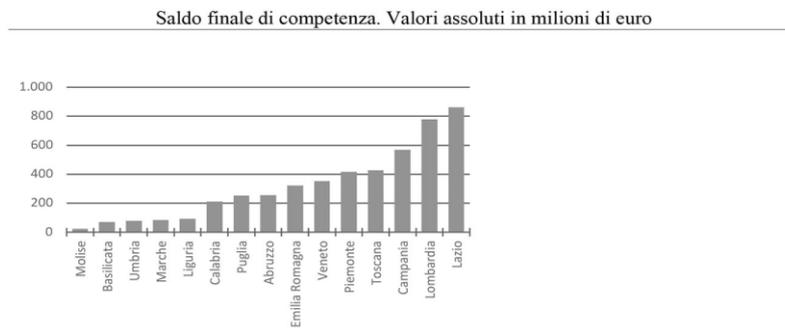
I PATTI DI SOLIDARIETÀ NAZIONALE E REGIONALE 2017



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Corte dei conti

GRAFICO 2: LE DISPONIBILITÀ NON UTILIZZATE DALLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI.

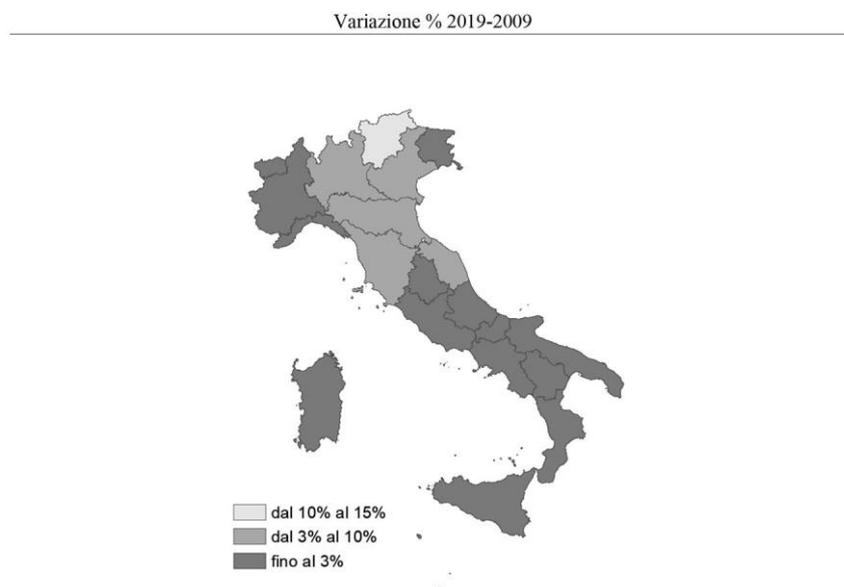
OVERSHOOTING 2017



Fonte: nostre elaborazioni su Certificati di conto consuntivo

Dal punto di vista della *governance* degli assetti istituzionali, una esperienza interessante è quella dell'aggregazione/associazione dei comuni. Solo alcune regioni, più di altre, hanno promosso questo processo di riordino e razionalizzazione e non necessariamente quelle caratterizzate da maggiore frammentazione. Sono, infatti, note le diseconomie che caratterizzano l'offerta di servizi nei piccoli comuni, tanto maggiori se si tiene conto della crescente richiesta di efficienza e dei fenomeni demografici, aspetti che rendono sempre più difficile garantire servizi in alcuni territori (Figura 1).

FIGURA 1: RIDUZIONE DEL NUMERO DI COMUNI A SEGUITO DI FUSIONI



3. Le risorse (il metodo del costo storico; il metodo del costo medio; il metodo dei fabbisogni standard)¹

La Presidenza del Consiglio Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie – ha emesso nel Marzo 2019 una nota specificatamente rivolta ad avviare il processo di regionalismo differenziato a partire dal tema delle risorse (Mef, 2019). Nel documento si descrive un processo di avvio del federalismo differenziato basato su tre passaggi: in un primo momento si prevede che il finanziamento avverrà in base al costo storico, cioè sulla base di quanto lo Stato spende oggi (ovvero nell'anno in cui le competenze saranno trasferite effettivamente) per la singola competenza. A regime (entro un anno dall'entrata in vigore dei DPCM di individuazione delle risorse), si dovranno determinare i Fabbisogni standard, anche attraverso un apposito comitato composto dallo Stato e da tutte le regioni. Nel caso in cui i fabbisogni standard non siano individuati, trascorsi tre anni, l'ammontare delle risorse da assegnare alle regioni non potrà essere inferiore al valore medio nazionale pro capite.

Quali sono le implicazioni di queste diverse ipotesi e cosa comportano per le regioni stesse e il resto del Paese? Per fare qualche semplice calcolo di natura esclusivamente esemplificativa prendiamo a riferimento il caso dell'istruzione.

A) Il costo storico è il criterio più conservativo, ma è davvero neutrale?

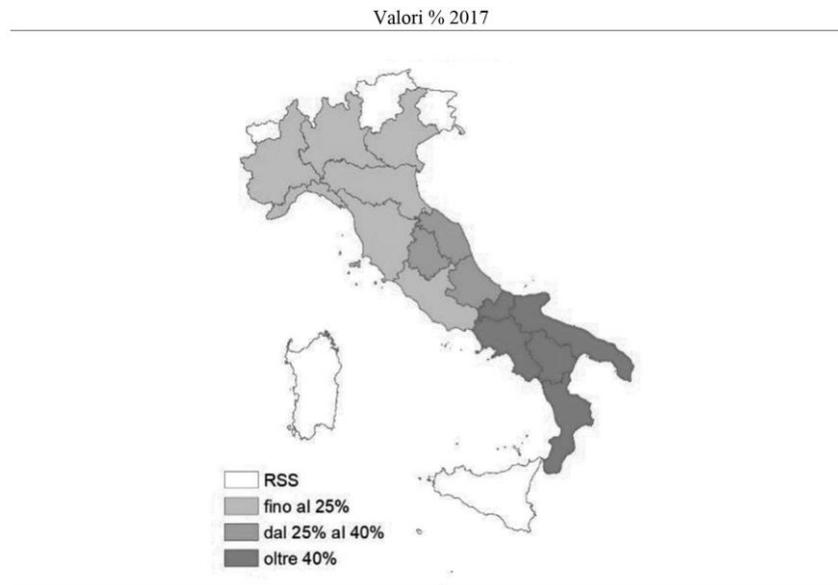
Il primo metodo di regionalizzazione è quello del costo storico. Questo implica che le risorse

¹ Con la collaborazione statistica di Claudia Ferretti

oggi spese dallo Stato per l'offerta dei servizi nelle tre regioni vengano trasferite in capo a queste ultime. Se le amministrazioni regionali fossero davvero più efficienti, come oggi dichiarato, le regioni sarebbero in grado di offrire più servizi con le stesse risorse, traendo vantaggio dalla maggiore capacità di offerta e, presumibilmente, anche da una più elevata disponibilità a pagare dei cittadini per livelli superiori dei servizi. Inoltre, questo intervento potrebbe riguardare anche solo l'ente che offre il servizio sul territorio senza conseguenze dirette sulle altre regioni. Gli importi da trasferire alle tre regioni (ad es. nel caso di istruzione primaria e secondaria che prendiamo in considerazione in questa nota) per l'intero servizio sarebbero pari a quasi 10 mld (dati RGS 2017) 4,6 in Lombardia, 2,3 in Veneto e 2 in Emilia, importi – come precedentemente considerato – rilevanti nell'economia degli attuali bilanci regionali.

Questa rappresenta nell'immediato l'ipotesi più conservativa, anche se molte riserve sono sorte nel dibattito riguardo alla possibile evoluzione dalla situazione attuale (Zanardi, 2019a, 2019b). È necessario tener conto, infatti, degli andamenti del ciclo economico e della base imponibile che potranno riguardare il Paese e le singole regioni, determinando posizioni di vantaggio per alcune aree, nonché delle politiche nazionali che potranno intervenire su questi cespiti a carico di tutto il territorio in modo indistinto, come per altro già avvenuto per l'Irap. Neutrale nell'anno di avvio, questo criterio potrebbe presentare criticità negli anni a seguire soprattutto dal punto di vista della partecipazione delle singole regioni con le loro risorse al controllo conti pubblici. Inoltre, questa formulazione creerebbe delle nuove regioni a statuto speciale, invece di abolire le attuali, come da più parti richiesto (Petretto 2019).

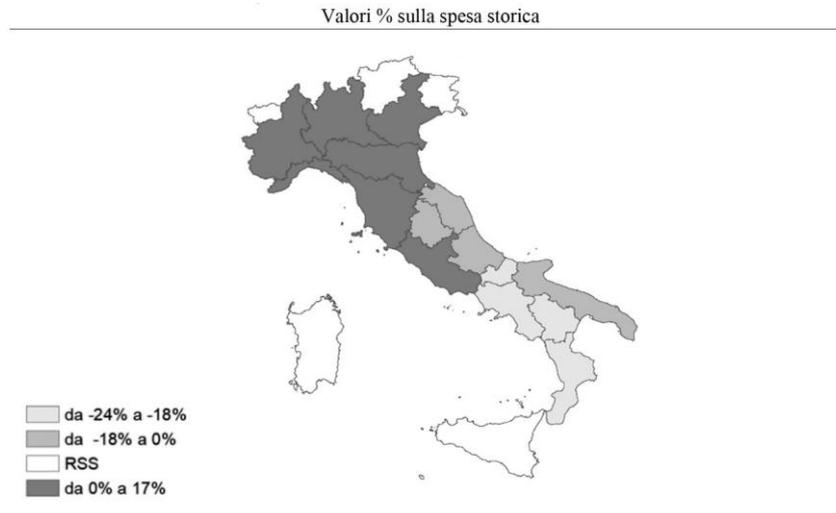
Per dare correttamente seguito ai principi del federalismo, è naturale attendersi che a questi importi di spesa corrispondano prelievi di risorse proprie sul territorio. Le regioni propongono, quindi, di avere accesso ad una compartecipazione al prelievo dell'Irpef e una corrispondente sovrainposta, tale da consentire qualche margine di autonomia. Nella figura a seguire riportiamo il rapporto tra la spesa per istruzione primaria e secondaria nelle regioni e gettito Irpef proveniente dai territori. Non è sorprendente notare che oggi in alcune aree del Paese il prelievo sarebbe sufficiente a coprire l'attuale costo dell'istruzione (il 13% in Lombardia), in altre aree finanziare questo servizio agli attuali livelli di offerta assorbirebbe fino al 50% del prelievo Irpef (50% in Calabria e 42% in Sicilia e Campania). Non solo, le richieste avanzate da alcune regioni di trattenere il 90% delle risorse non trova corrispondenza nei nuovi compiti assegnati, ma di fatto mantenere gli attuali livelli di servizi richiederebbe molti più sforzi in alcune aree rispetto ad altre, a causa tanto di maggiori costi delle prestazioni nelle regioni meridionali, quanto della base imponibile molto inferiore.

FIGURA 2: RAPPORTO TRA LA SPESA TOTALE PER L'ISTRUZIONE (PRIMARIA, SECONDARIA) E IL
GETTITO IRPEF

B) Il metodo del costo medio, l'ipotesi più lontana dai bisogni dei cittadini e dalla spesa attuale

L'applicazione del costo medio nazionale procapite, proposto dalla Presidenza del Consiglio nella fase transitoria, stabilisce che ad ogni cittadino del Paese corrisponda un uguale importo per finanziare le funzioni trasferite (es. l'istruzione nel caso qui considerato), indipendentemente dall'età, dalle richieste e dalle necessità (in questo caso necessità educative). In realtà la spesa media procapite per l'istruzione è senza dubbio differenziata tra regioni, dai 700 euro della Calabria ai 470 dell'Emilia, a causa della diversa composizione demografica, delle caratteristiche della domanda, della diversa conformazione territoriale e, secondo alcuni, della diversa efficienza nell'offerta dei servizi. Sotto il vincolo di invarianza della spesa pubblica complessiva per l'istruzione, questo criterio comporta, dunque, un livellamento delle differenze procapite e una importante redistribuzione tra territori. È, infatti, possibile calcolare che a partire dagli attuali 27 miliardi di costi per l'offerta del servizio nel Paese, 3,5 miliardi, pari al 12,5%, dovranno riallocarsi. Alcune regioni vedranno ridursi i fondi fino al 25% e altre potranno utilizzare fino al 17% in più delle risorse storiche (Figura 3). Questo è senza dubbio diffusamente ritenuto il criterio contemporaneamente più lontano dalla situazione attuale e più iniquo, dal momento che non tiene in alcun modo conto della domanda.

FIGURA 3: DIFFERENZA TRA SPESA STORICA E MEDIA NAZIONALE (ISTRUZIONE PRIMARIA E SECONDARIA) 2017



A riprova di questa considerazione abbiamo provato ad applicare altri criteri di riparto delle risorse, ad esempio sulla base della popolazione in età scolare, una prima proxy del fabbisogno, o del numero degli studenti iscritti, una proxy del costo standard. Si è, quindi, riconosciuto ad ogni ragazzo in età scolare o ad ogni studente un pari importo. Le somme da riallocare sulla base di queste diverse priorità sarebbero inferiori al criterio del costo medio (rispettivamente 2,5 e 1,6 miliardi), dimostrando che la distribuzione obiettivo si discosterebbe solo in parte da quella attuale (Tabella 4).

TABELLA 4: DALLA SPESA STORICA A DIVERSI CRITERI DI RIPARTO - RISORSE TRASFERITE TRA REGIONI - ISTRUZIONE PRIMARIA E SECONDARIA

	Miliardi	Valori %
Dalla spesa storica alla spesa media	3,5	12%
Dalla spesa storica alla pop in età scolare (fabbisogno)	2,5	9%
Dalla spesa storica al costo per studente (costo standard)	1,6	6%

C) Il metodo dei fabbisogni standard

Il metodo dei fabbisogni standard è quello che meglio si inserisce nel percorso di federalismo avviato con le riforme degli artt.

116 e 119 della Costituzione (che ha trovato attuazione nella successiva l. 42/2009). È quindi il sistema più coerente con l'attuale quadro normativo, all'interno del quale queste richieste sono tenute a collocarsi (Petretto, 2019).

Si tratta di un metodo diffusamente condiviso, frutto di un lungo confronto tecnico e

politico. Ormai inserito largamente nel complesso mondo dei comuni, in ambito regionale viene oggi applicato in sanità, anche se ancora in modo incompleto, sebbene abbia raggiunto importanti risultati.

Come noto, la riforma introdotta dalla l. 42/2009 si basa su tre pilastri fondamentali:

(i) la garanzia di livelli di servizio essenziali (Lea) in tutto il Paese, eventuali servizi aggiuntivi sono invece a carico delle collettività locali;

(ii) il riconoscimento di un corrispettivo univoco a tutte le Regioni, commisurato a parametri di costo omogenei, in modo da permettere la copertura dei servizi essenziali (punto *i*)) senza compensare gli extra costi o inefficienze;

(iii) il ruolo dei trasferimenti: trasferimenti verticali rivolti a garantire livelli essenziali di servizio uniformi (punto *ii*)), e trasferimenti orizzontali rivolti a compensare la diversa base imponibile nei territori, consentendo l'offerta di servizi extra-standard anche nelle aree deboli.

La riforma federalista era indirizzata, infatti, a un riordino dell'assetto verticale dello Stato verso un maggiore decentramento, che garantisse maggiore autonomia alle regioni. Si basava sulla distinzione tra servizi essenziali (Lea), garantiti in modo uniforme a tutti i cittadini, e servizi non essenziali (Extra-Lea), finanziati attraverso lo sforzo fiscale locale in parte compensato attraverso il sistema dei trasferimenti orizzontali. Nello stesso tempo, le risorse per i servizi essenziali dovevano essere commisurate a "costi standard" uniformi nel Paese. Eventuali costi extra standard, presumibilmente riconducibili ad inefficienze, sarebbero stati finanziati a carico della comunità locale. Al contrario, una amministrazione più efficiente, secondo i principi della riforma, sarebbe nelle condizioni di produrre un livello più elevato di servizi. Anche sulla base di questi principi ci aspetteremmo che siano le regioni più efficienti a spingere per un maggior decentramento.

Si tratta, dunque, in principio, di un modello virtuoso, rivolto a tenere contemporaneamente conto dell'efficienza nell'offerta dei servizi, senza trascurare i bisogni fondamentali dei cittadini.

In definitiva, sulla base del metodo del costo standard le aree più efficienti con le stesse risorse saranno in grado di offrire più servizi alla propria cittadinanza mentre, a tutela dei soggetti più deboli, dovranno essere garantiti livelli essenziali di servizi (Lea) in tutto il Paese. Trasferimenti verticali verrebbero attivati per consentire il raggiungimento dei Livelli di servizi essenziali nelle aree più in difficoltà; mentre trasferimenti orizzontali dovranno compensare la diversa base imponibile, e consentire di offrire servizi extrastandard anche nelle aree economicamente più disagiate. Il caso della sanità costituisce, inoltre, una fondamentale esperienza dalla quale acquisire suggerimenti per future estensioni del metodo ad altri ambiti (in primo luogo l'istruzione e il trasporto pubblico). Nonostante l'ampia condivisione di questo modello di riordino nell'attribuzione di risorse agli enti per la prestazione di servizi riscontrata nella fase di avvio della riforma federalista, è necessario ricordare le non poche difficoltà metodologiche, tecniche e politiche che hanno portato ad una applicazione solo limitata di questi principi. In primo luogo, ad esempio, la definizione degli indicatori è complessa e risente delle basi informative disponibili, spesso parziali. In secondo luogo, la definizione degli

indicatori non è affatto neutrale, ma è condizionato pesantemente dagli indirizzi politici. Inoltre, la trasparenza dell'analisi quantitativa è evidentemente un aspetto di fondamentale importanza nell'intero processo, perché destinata a rappresentare il benchmark di riferimento. Difficoltà metodologiche, tecniche e politiche dovranno necessariamente essere affrontate in un prossimo futuro se la scelta dovesse proseguire in questa direzione, come espresso chiaramente nella recente audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale da parte del Presidente della Commissione tecnica fabbisogni standard, prof. Arachi (giugno 2019).

6. Conclusioni

Crescenti richieste di autonomia provengono oggi da molte regioni europee, tra queste la Scozia in Gran Bretagna, la Catalogna e i Paesi Baschi in Spagna o la Baviera in Germania. In alcuni di questi casi le richieste propongono istanze anche molto forti, di ispirazione indipendentista. Il fenomeno è per lo più espressione delle crescenti disparità territoriali che caratterizzano molti paesi, accompagnate dalla convinzione di alcune aree di essere più competitive da sole che unite a regioni economicamente più deboli. In questo contesto, lo Stato deve saper ascoltare le richieste del territorio e adeguatamente rispondere alle istanze locali, tutelando nel contempo i principi dell'interesse nazionale e del buon funzionamento del governo della cosa pubblica. La convinzione è che il processo di federalismo differenziato non debba favorire la nascita di nuovi statuti speciali, ma piuttosto debba migliorare la risposta dello Stato alle richieste dei cittadini del Paese nel suo insieme.

Rispetto all'ampio ventaglio delle richieste delle regioni e alla diffusa adesione al progetto di asimmetria da parte del comparto regionale, è necessario richiamare i principi che la letteratura economica ha individuato a sostegno di un assetto verticale dello Stato basato su decentramento e differenziazione. Principi che fanno riferimento alla capacità di rispondere in modo più efficace alle necessità dei territori, in Paesi caratterizzati da disparità nei livelli di crescita e nelle caratteristiche socio-economiche. Una maggiore capacità di risposta che necessariamente deve contare sull'efficienza ed efficacia dell'offerta pubblica, perché migliori la qualità dei servizi nelle aree più pronte, senza che questo avvenga a discapito del resto del paese. Gli spazi di autonomia presenti nelle richieste delle prime tre Regioni – e in quelle Regioni che, in più, non possono contare su performance altrettanto positive nell'offerta dei servizi e che registrano un più debole trend economico – nascono quindi limitati dalle condizioni di invarianza di bilancio pubblico, invarianza di pressione fiscale, principio di solidarietà, ribaditi in sede di accordi Stato-Regioni.

Se il decentramento per sua natura accresce le differenziazioni, sempre secondo la letteratura, solo in un secondo momento è possibile aspettarsi che la buona pratica nella offerta di servizi si diffonda alle altre regioni con un effetto positivo generale.

L'ampio dibattito sul regionalismo asimmetrico, come noto, si è progressivamente allontanato da questo profilo di riflessione allargando le argomentazioni: dalla iniziale richiesta

di decentrare alcune funzioni come possibilità di offrire servizi migliori ai propri cittadini; al riavvio del percorso di riforma del Titolo V, che comporta l'applicazione del metodo dei costi standard- livelli essenziali di servizi a tutte le funzioni decentrate; al tema dei residui fiscali, ovvero delle disparità socio-economiche tra nord e sud del paese. Sullo sfondo rimane irrisolta la vera questione della rappresentanza politica unitaria del governo regionale nelle sedi delle scelte nazionali. Infatti le rivendicazioni di autonomia, che pure alla fine hanno coinvolto tutte le regioni, sono nate come istanze individuali e non come un progetto condiviso, e così le singole richieste non hanno mai assunto la prospettiva di una proposta politica di riforma generale.

Riferimenti bibliografici

- BIN R. (2019), « La “secessione dei ricchi” è una fake news », *Costituzione.info*, 16 febbraio, www.lacostituzione.info/index.php/2019/02/16/la-secessione-dei-ricchi-e-una-fake-news/
- BORDIGNON M. (2019), “La posta in gioco con l'autonomia del Nord”, *lavoce.info*, 15 febbraio, www.lavoce.info/archives/57563/la-posta-in-gioco-con-lautonomia-del-nord/
- FILIPPETTI A., TUZI F. (2018), “I costi del federalismo asimmetrico: alcune ipotesi”, in IRES, IRPET, SRM, PoliS Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche (eds.), *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino Editore, Catanzaro, pp. 247-264.
- FUCITO L., FRATI M. (2019), “Il processo di attuazione del regionalismo differenziato”, *Dossier Senato*, 2019:104.
- GRAZZINI L. (2019), *Decentramento Asimmetrico e sue Motivazioni: Una Nota sulla Letteratura Economica*, Osservatorio Regionale sul Federalismo. Note e Contributi, Nota 2 gennaio, IRPET, www.irpet.it/osservatorioregionale-sul-federalismo-fiscale-note-e-contributi
- GRAZZINI L., LATTARULO P., MACCHI M., PETRETTO A. (2018), “Il Regionalismo Differenziato tra Servizio Universale e Specificità Territoriali”, in IRES, IRPET, SRM, PoliS Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche (eds.), *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino Editore, Catanzaro, pp. 127-153.
- GRAZZINI L., LATTARULO P., MACCHI M., PETRETTO A. (2019), *Autonomia rafforzata e differenziazione: materie e risorse nelle richieste delle Regioni* in P. Lattarulo, A. Omizzolo, Fr. Palermo, Vincenzo Provenzano, T. Streifeneder (eds.), *Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali*, F. Angeli Editore, Mi, pp. 77-107.
- GRAZZINI L., LATTARULO P., MACCHI M., PETRETTO A., (2020) *Asymmetric Decentralization: Some Insights for the Italian Case*, *Journal of economic policy*. *Politica economica*. Early access 24.2.2020 Preprint on line DOI: 10.1429/95943
- ISSIRFA-CNR (2019), *Gli enti locali dopo la “Legge Delrio” e le leggi regionali di attuazione*, Rapporto di ricerca, www.issirfa.cnr.it/issirfa-cnr-rapporto-di-ricerca-gli-enti-locali-dopo-la-legge-delrio-e-le-leggi-regionali-di-attuazione.html



- PETRETTO A. (2019), *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*, Osservatorio Regionale sul Federalismo. Note e contributi. Nota 1/2019, www.irpet.it/osservatorioregionale-sul-federalismo-fiscale-note-e-contributi
- PIAZZA S. (2018), "Autonomia scolastica e regionalismo differenziato. Un confronto tra i rendimenti del sistema scolastico in alcune autonomie speciali e Regioni a statuto ordinario", in IRES, IRPET, SRM, Polis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche, *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino Editore, Catanzaro, pp. 173-197.
- PIPERNO S. (2018), "Le prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia", in IRES, IRPET, SRM, Polis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche, *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubbettino Editore, Catanzaro, pp. 105-125.
- RIZZO L., SECOMANDI R. (2019), *Istruzione: che fare per una spesa regionale equa*, www.lavoce.info/archives/58105/federalismo-differenziato-questa-e-la-lista-della-spesa/
- SOSE (2017), *Ricognizione dei livelli delle prestazioni che le regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi*, Rapporto.
- SVIMEZ (2019), *Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso*, http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2019/05/2019_04_09_nota_regionalismo-7.pdf
- VIESTI G. (2019), *Verso la secessione dei ricchi?*, Laterza, www.laterza.it/index.php?option=com_laterza&Itemid=97&task=schedalibro&isbn=9788858136430
- ZANARDI A. (2019a), *Audizione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio presso la Commissione Parlamentare per l'Attuazione del Federalismo*, Upb, 10 luglio.
- ZANARDI A. (2019b), *Il finanziamento del regionalismo differenziato: osservazioni sulle bozze di intesa* in P. Lattarulo, A. Omizzolo, F. Palermo, V. Provenzano, T. Streifeneder (eds.) *Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali*, F. Angeli Editore, Mi, pp. 109-118.