



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

REGIONALISMO DIFFERENZIATO E RISORSE FINANZIARIE

Policy Paper

Piano delle ricerche 2017

REGIONALISMO DIFFERENZIATO E RISORSE FINANZIARIE

(GEN17009)

NOVEMBRE 2017

Ricerca promossa
dall'Ufficio di
Presidenza
del Consiglio regionale
della Lombardia
nell'ambito del Piano
ricerche 2017

Policy paper "Regionalismo differenziato e risorse finanziarie"
(Cod. Éupolis Lombardia GEN17009)

Consiglio regionale
della Lombardia

Dirigente referente: Elvira Carola

Éupolis Lombardia
Istituto superiore per la
ricerca, la statistica e la
formazione

Dirigente referente: Fulvio Matone
Project leader: Antonio Dal Bianco

Gruppo di ricerca: Giampaolo Arachi (Università Bocconi), Luca
Salvadori (Università Bocconi).

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Éupolis Lombardia

Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione
via Taramelli 12/F - Milano
www.eupolislombardia.it

Contatti: antonio.dal.bianco@eupolislombardia.it

Indice

EXECUTIVE SUMMARY	5
INTRODUZIONE	9
1. ASPETTI GENERALI DEL FEDERALISMO ASIMMETRICO	10
1.1 GIUSTIFICAZIONE, OPPORTUNITÀ E LIMITI DEL FEDERALISMO ASIMMETRICO	12
1.2 IL QUADRO NORMATIVO ITALIANO	15
2. QUANTIFICAZIONE DELLE RISORSE PER IL FINANZIAMENTO DELLE MATERIE AGGIUNTIVE	19
2.1 STUDI PRECEDENTI	19
2.2 TRE SCENARI DI AUTONOMIA	21
2.3 METODOLOGIA	25
2.4 RISULTATI	32
3. ANALISI DELLE IPOTESI DI FINANZIAMENTO DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO	49
3.1 IL FINANZIAMENTO DELLA DEVOLUZIONE DI COMPETENZE IN PRESENZA DI LEP	52
3.2 IL FINANZIAMENTO DELLA DEVOLUZIONE DI COMPETENZE IN ASSENZA DI LEP	62
4. REVISIONE CRITICA DELLA LETTERATURA ACCADEMICA SULL'IMPATTO DEL DECENTRAMENTO E DELL'AUTONOMIA FISCALE SULLA CRESCITA ECONOMICA E LA CONVERGENZA TERRITORIALE	65
4.1 L'IMPATTO DEL DECENTRAMENTO SULLA CRESCITA ECONOMICA	65
4.2 EVIDENZA EMPIRICA	68
4.3 L'IMPATTO DEL DECENTRAMENTO SULLA CONVERGENZA TERRITORIALE	69
CONCLUSIONI E INDICAZIONI DI POLICY	73
BIBLIOGRAFIA	79
SITOGRAFIA	84

EXECUTIVE SUMMARY

Il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato nel corso del 2015 una serie di deliberazioni che impegnano la Giunta regionale ad avviare una trattativa con il Governo per definire un'intesa per richiedere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, 3° comma, della Costituzione. La richiesta di maggiore autonomia era già stata avanzata dalla Regione Lombardia nel 2007 senza alcun seguito. Per rafforzare la portata politica della richiesta di autonomia, il Presidente della Giunta regionale, su richiesta del Consiglio regionale, ha indetto un apposito referendum consultivo.

La richiesta di maggiori competenze può riguardare le materie di legislazione concorrente elencate al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione e tre materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali). Il finanziamento delle ulteriori forme di autonomia rappresenta un possibile nodo critico dell'intesa con lo Stato, sia per l'eventuale trasferimento in termini di risorse e personale che l'amministrazione centrale dovrebbe garantire a favore della Regione Lombardia, sia per le modalità di finanziamento delle stesse.

Il lavoro esplora tre possibili scenari di autonomia e fornisce, sulla base di alcuni criteri metodologici, una stima delle possibili necessità di finanziamento. Nell'ipotesi di massima autonomia, ovvero quella che abbraccia tutte le materie previste nell'art. 116, 3° comma, della Costituzione, il fabbisogno finanziario, comprensivo delle spese correnti sostenute dallo Stato per esercitare quelle funzioni sul territorio Lombardo e di una quota parte di spese di funzionamento che non trovano riscontro nelle spese regionalizzate dello Stato, ammonta a oltre 8 miliardi di euro, poco meno del 28% delle entrate accertate da Regione Lombardia nel rendiconto 2016. Nelle altre due ipotesi considerate - scenario 2 che ripropone la richiesta contenuta nella deliberazione del Consiglio regionale della Lombardia n. 367 del 2007 e scenario 3 che elenca le materie richieste dalla Regione Veneto con DGR n. 315 del 2016 - le risorse ammontano rispettivamente a 2,6 e 5,6 miliardi di euro. Si tratta di stime prudenziali che non tengono conto del livello di efficienza dei servizi pubblici erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali che varia notevolmente da regione a regione. A titolo di esempio si consideri il caso dei consumi intermedi della pubblica amministrazione centrale: in Lombardia la pubblica amministrazione centrale spende in consumi intermedi per ogni abitante 65 euro contro una media nazionale di 190 euro. Da queste risorse sono inoltre escluse le spese relative alla voce "Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di governo" che in Lombardia è pari a quasi 10 miliardi di euro e che potrebbe in parte rientrare nel perimetro della richiesta ex art. 116, 3° comma, nella materia coordinamento della finanza pubblica.

La materia finanziariamente più rilevante in tutti gli scenari è l'istruzione, che rappresenta uno dei maggiori settori di intervento dello Stato sul territorio regionale con oltre 160.000 addetti¹.

¹ Elaborazioni dati dal conto annuale del tesoro riferiti al 2015.

Più incerte sono le prospettive sulle modalità di finanziamento di questa maggiore autonomia. Il quadro di regole definite dalla legge 42/2009 e dal d.lgs. 68/2011 per finanziare i livelli essenziali delle prestazioni non è ancora attuato e se ne prevede l'avvio solo a partire dal 2019. Nei livelli essenziali delle prestazioni potrebbero infatti rientrare alcune delle competenze richieste dalla Lombardia (in particolare l'istruzione). Inoltre il d.lgs. 68/2011 prevede anche la fiscalizzazione di alcuni trasferimenti che oggi finanziano servizi e materie gestite dalle Regioni. In sintesi le modalità di finanziamento sono individuabili in tributi propri e compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio regionale. Considerando il quadro delineato dal d.lgs. 68/2011, il finanziamento delle funzioni riconducibili ai LEP richieste da Regione Lombardia dovrebbe essere coperto da una compartecipazione IVA, una quota addizionale regionale dell'IRPEF, dall'IRAP e dalle entrate delle aziende sanitarie. Le materie non incluse nei LEP verrebbero finanziate dalla quota dell'addizionale regionale IRPEF non assegnata al finanziamento dei LEP. In assenza della definizione dei LEP e dei costi standard, è difficile ipotizzare l'entità del finanziamento associato a ciascun tributo o compartecipazione. Per la Lombardia, la compartecipazione IVA appare capiente rispetto ai fabbisogni di spesa generati dalla devoluzione nello scenario di massima autonomia. Andrebbe inoltre esplorata l'ipotesi di una riserva di compartecipazione al gettito IRPEF, ipotesi che allo stato attuale non è prevista nel d.lgs.68/2011.

Nelle ipotesi tecniche discusse e negli scenari di autonomia descritti, la gestione di ulteriori competenze comporta principalmente una ricomposizione delle spese e delle entrate tra soggetti della Pubblica amministrazione con un ampliamento significativo del bilancio regionale.

La richiesta di maggiore autonomia avanzata dal Consiglio regionale² sembra invocare un modello di regionalismo differenziato improntato sulla virtuosità del territorio, sulla "diversità" sociale (fondata sulle tradizioni civiche e sul proprio capitale sociale), economica (capacità produttiva), contributiva e fiscale, e sulla capacità di Regione Lombardia di fornire un elevato livello di prestazioni ai cittadini. Si tratta di un unicum che non ha riscontri in altri contesti, che fondano le richieste di autonomia su ragioni storiche, politiche e geografiche. Un possibile argomento a favore del decentramento è che questo potrebbe fungere da volano allo sviluppo del territorio e dell'intera nazione, una tesi più volte sottolineata nella letteratura specializzata, che tuttavia non trova conferme univoche nelle analisi empiriche. Nè tantomeno trova riscontro un'altra tesi, quella secondo cui il decentramento finirebbe con l'acuire le differenze territoriali che in un paese come il nostro sono già piuttosto marcate. La Lombardia, quindi, si potrebbe candidare, assieme ad altre Regioni, a diventare un laboratorio del federalismo nel nostro Paese, che scontrerà inevitabili incertezze del processo attuativo oltre al già richiamato problema della certezza della cornice giuridica in cui si colloca la finanza pubblica regionale. Da questo punto di vista l'intesa tra Regione e Stato dovrebbe prevedere degli istituti di supervisione e

² Cfr. D.c.r. 17 febbraio 2015 - n. X/637 Ordine del giorno concernente le materie oggetto dell'intesa tra lo Stato e Regione Lombardia e D.c.r. 17/ febbraio 2015 n. X/638 Indizione di referendum consultivo concernente l'iniziativa per l'attribuzione a Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione

monitoraggio, ad esempio tramite l'istituzione di un Comitato paritetico Stato Regione, che avrebbero il compito di puntualizzare i contenuti tecnici dell'intesa con riferimento agli aspetti amministrativi e aggiornare e verificare le correlate necessità di finanziamento.

INTRODUZIONE

L'art. 116, 3° comma della Costituzione prevede che con legge dello Stato possano essere attribuite a singole Regioni "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" relativamente alle materie che il 3° comma dell'art. 117 riserva alla legislazione concorrente fra Stato e Regioni, nonché in tre materie che il 2° comma dello stesso articolo assegna all'esclusiva competenza statale (organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

L'attribuzione avviene attraverso l'approvazione da parte delle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, di una legge rafforzata. Ogni Regione può assumere l'iniziativa, sentiti gli enti locali, per raggiungere un'intesa con lo Stato che costituirà la base della proposta di legge rinforzata. La legge di Stabilità per il 2014 (art. 1, comma 571, della legge 147/2013), nel tentativo di dare impulso al procedimento previsto dall'art. 116, ha previsto un termine di sessanta giorni entro il quale il Governo è tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle Regioni.

L'eventuale devoluzione di ulteriori competenze deve essere accompagnata dal riconoscimento delle necessarie risorse finanziarie. Il legame fra assunzione di nuove funzioni e riconoscimento di nuovi mezzi di finanziamento è, infatti, stato reso esplicito dall'art. 14 della legge 42/2009 che prevede che la legge rinforzata provveda anche all'assegnazione delle risorse finanziarie.

Il policy paper si propone di fornire una stima quantitativa delle risorse necessarie per finanziare eventuali ulteriori forme di autonomia della Regione Lombardia e di formulare delle ipotesi sulle modalità tecniche di finanziamento dei relativi fabbisogni. Dopo aver descritto nel capitolo 1 alcuni aspetti fondamentali del federalismo asimmetrico, anche con un riferimento alle maggiori esperienze internazionali, e il quadro normativo italiano, il capitolo 2 presenta una serie di stime relative alle risorse finanziarie da assicurare alla Regione Lombardia in tre diversi scenari di maggiore autonomia. Il capitolo 3 discute le possibili modalità di finanziamento degli ulteriori fabbisogni di spesa, presentando alcune simulazioni. Il policy paper si conclude con una rassegna della letteratura sull'impatto del decentramento e dell'autonomia fiscale sulla crescita economica e la convergenza territoriale.

1. ASPETTI GENERALI DEL FEDERALISMO ASIMMETRICO

Il federalismo asimmetrico, o regionalismo differenziato è un fenomeno in espansione che può assumere varie forme a seconda del contesto dove viene applicato³. La caratteristica fondamentale che accomuna tali regimi è la presenza di differenti gradi di decentramento tra giurisdizioni sub-centrali dello stesso livello (siano esse stati, regioni o province) che sono quindi dotate di competenze e risorse differenziate. Un esempio emblematico di federalismo differenziato è rappresentato dal caso spagnolo che approfondiamo nel Box 1. Oltre alla Spagna ci sono molti altri casi interessanti di federalismo asimmetrico. Giurisdizioni sub-centrali che godono di tali regimi sono ad esempio: la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord nel Regno Unito; la Corsica e la Bretagna in Francia; le isole Azzorre in Portogallo; la Groenlandia e le isole Färöer in Danimarca; i territori svedofoni della Finlandia; le provincie - e in particolare il Quebec in Canada - e i Länder in Germania successivamente alla riforma costituzionale del 2006. In Italia esiste già una forma di federalismo asimmetrico rappresentata dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome di Trento e Bolzano. Tale sistema di autonomie differenziate potrà ampliarsi in futuro in seguito alla piena applicazione dell' articolo 116 della Costituzione.

Facendo riferimento alle esperienze di questi paesi è possibile individuare alcuni elementi comuni che le caratterizzano. È evidente, innanzitutto, che i regimi di autonomia differenziata vengano generalmente concessi a partire da una richiesta dal basso da parte di comunità caratterizzate da forti specificità etnico-culturali, linguistiche e storiche. Possiamo riscontrare tali elementi nelle esperienze di autonomia differenziata di Paesi Baschi, Navarra e Catalogna in Spagna, Scozia e Galles in Regno Unito, Quebec in Canada, Corsica in Francia, ma anche Alto Adige e Valle d'Aosta in Italia. Altri aspetti che favoriscono tali regimi sono di natura geografico-territoriale come l'insularità o la distanza dalla capitale (e.g. Corsica, Isole Canarie). La presenza di forti partiti regionali è sicuramente un altro aspetto che ha favorito il sorgere di autonomie differenziate come nei casi di Paesi Baschi, Navarra e Catalogna in Spagna. Il livello di sviluppo economico di un territorio sembra invece non essere una variabile determinante alla base dei processi autonomisti. Sebbene molte comunità ad autonomia differenziata si collochino al vertice dello sviluppo economico del Paese di cui fanno parte (e.g. Paesi Baschi, Navarra, Catalogna), altre non lo erano al momento della richiesta di maggiore autonomia come nel caso delle regioni a statuto speciale italiane, della Corsica in Francia e di Galles e Scozia nel Regno Unito.

³ Ad esempio, sotto il profilo istituzionale, alcuni dei Paesi che presentano tali regimi sono formalmente federazioni (e.g. il Canada) o confederazioni di Stati (e.g. la C.S.I.), altri sono invece Stati unitari con forti autonomie regionali, garantite dalla Costituzione (e.g. la Spagna e il Regno Unito). Ma come suggeriscono Buratti (2007) ed Ercolano (2003) tale distinzione giuridico-formale è del tutto irrilevante dal punto di vista economico. Tratteremo quindi come sinonimi i concetti di federalismo asimmetrico o differenziato e di regionalismo asimmetrico o differenziato.

In generale, quindi, la richiesta di una maggiore autonomia da parte di alcune comunità territoriali sembra connettersi principalmente alla tutela della propria identità culturale e al timore di emarginazione da parte dello Stato centrale e non al riconoscimento e alla valorizzazione di specificità economiche e sociali, associate a una capacità contributiva superiore alla media nazionale. Nonostante ciò, è opportuno osservare che, anche alla luce dell'evidenza empirica, potrebbe esserci un legame tra regimi di autonomia differenziata e crescita economica. Analizzeremo in dettaglio questa e altre questioni ad essa connesse nel capitolo 4. Infine è interessante osservare che in tutte le esperienze citate in questo paragrafo, la concessione di una maggiore autonomia ha fatto seguito ad esigenze specifiche di comunità circoscritte. La tendenza più recente è invece quella di generalizzare la possibilità di ottenere autonomie differenziate. In questo senso vanno le recenti riforme costituzionali varate in Spagna, Italia e Germania. Il federalismo alla carta spagnolo, le autonomie differenziate previste dal novellato articolo 116 della Costituzione italiana e il federalismo differenziato tedesco, infatti, riconoscono a tutte le giurisdizioni sub-centrali la possibilità di assumere nuove funzioni a fronte di maggiori risorse finanziarie, generalmente nella forma di tributi propri o compartecipazione ai tributi erariali. Questo rappresenta un aspetto particolarmente innovativo di questo fenomeno che merita di essere attentamente valutato.

In questo senso, sebbene abbondino gli studi descrittivi delle singole esperienze di autonomia differenziata, la letteratura economica ha in larga parte trascurato l'analisi di questo fenomeno da un punto di vista generale e si registra pertanto uno scarso numero di contributi scientifici su questo tema (eccezioni rilevanti sono Requejo, 1996; Congleton et al., 2003; Zanardi, 2006; Buratti, 2007; Congleton, 2010). Tuttavia la diffusione di forme di federalismo differenziato è una questione di grande interesse che solleva problemi di rilievo. In particolare, ci sono due aspetti principali da considerare. Innanzitutto, è necessario valutare questo processo dal punto di vista allocativo e stabilire in che modo può influenzare l'efficienza economica del sistema Paese tenendo in considerazione anche le problematiche relative alla perequazione finanziaria dei territori. In secondo luogo, sarebbe interessante stabilire se la presenza di autonomie differenziate può generare qualche tipo di effetto sulla crescita economica e sulla convergenza territoriale. Nei successivi paragrafi di questo capitolo cercheremo di schematizzare gli aspetti principali relativi alle opportunità e ai limiti del federalismo asimmetrico, mentre nel capitolo 4 cercheremo di fare una valutazione complessiva del fenomeno trattando l'impatto del decentramento sulla crescita economica e la convergenza territoriale con riferimento ai contributi più rilevanti della letteratura economica.

Box 1: Il federalismo differenziato in Spagna

In estrema sintesi la costituzione spagnola prevede che un numero limitato di competenze sia attribuito in via esclusiva allo Stato, mentre tutte le altre possano essere esercitate dalle regioni, le cosiddette Comunità autonome, previa richiesta al governo centrale di trasferire tali funzioni e le risorse necessarie al loro finanziamento. Le Comunità autonome possono inoltre assumere anche alcune delle competenze esclusive dello Stato nei limiti previsti dalla legge statale. Si tratta quindi di un federalismo alla carta dove, allo stato attuale, possiamo identificare 3

categorie di Comunità autonome secondo il grado di decentramento delle funzioni (si veda León e Oriols, 2016 per un approfondimento): Comunità ad alto grado di decentramento (Paesi Baschi e Navarra); Comunità con grado intermedio di decentramento (Andalusia, Catalogna, Isole Canarie, Comunità Valenciana, Galizia) e Comunità a basso grado di decentramento (Extremadura, Murcia, La Rioja, Cantabria, Asturie, Isole Baleari, Aragon, Castilla León, Castilla la Mancha e Madrid). Sotto il profilo del finanziamento le 17 comunità autonome spagnole possono essere suddivise in due macro gruppi: le Comunità forali e le Comunità appartenenti al regime comune (per maggiori dettagli sui due regimi si vedano ad esempio Garcia-Milà e McGuire, 2007; Esteller-Moré, 2008). Le comunità forali (Paesi Baschi e Navarra) per motivi storici godono di una elevata autonomia finanziaria. Queste regioni infatti riscuotono e amministrano direttamente gran parte delle imposte tradizionalmente gestite dai governi centrali (incluso l'imposta sui redditi delle persone fisiche e le imposte societarie) e versano allo stato una quota relativamente bassa del gettito riscosso per il finanziamento delle funzioni prodotte dall'amministrazione centrale sul loro territorio (in sostanza funzioni di difesa e sicurezza internazionale). Le restanti 15 regioni appartengono al regime comune recentemente riformato dalla legge 22/2009 del 18 dicembre⁴. In sintesi, le Comunità afferenti a tale regime disciplinano, amministrano e riscuotono direttamente alcune imposte principalmente legate alla ricchezza⁵, partecipano al gettito di alcune imposte statali⁶ e godono di una certa capacità normativa relativa alla quota devoluta di tali imposte. Naturalmente sono previsti fondi perequativi per ridurre le disparità di entrate per abitante in rapporto ai fabbisogni di spesa (per maggiori informazioni sul sistema di finanziamento delle regioni afferenti al regime comune si veda ad esempio Bassols et al., 2010).

1.1 Giustificazione, opportunità e limiti del federalismo asimmetrico

L'approccio tradizionale al federalismo fiscale nella letteratura economica si basa su ipotesi piuttosto restrittive. Ad esempio, larga parte dei contributi teorici ed empirici descrive sistemi federali costituiti da giurisdizioni sub-centrali aventi le stesse dimensioni, risorse e pertanto la stessa influenza politica e contrattuale sul governo centrale. Sulla base di questi presupposti si possono rappresentare adeguatamente macro aggregazioni di paesi e unioni economiche.

⁴ All'interno di questo gruppo di comunità autonome, le Isole Canarie godono di un regime fiscale speciale caratterizzato da aliquote ridotte giustificate dalla distanza dal continente e dalle conseguenti condizioni di svantaggio economico e per questo tollerate dalla UE.

⁵ Si tratta dell'Imposta sulle successioni e le donazioni, l'imposta sui trasferimenti immobiliari, l'imposta di bollo, le imposte sulla vendita dei carburanti e sui mezzi di trasporto, l'accisa sull'elettricità e le imposte sui giochi d'azzardo.

⁶ Le quote di compartecipazione variano a seconda dell'imposta e delle funzioni esercitate dalle Comunità autonome. In particolare le Comunità autonome partecipano al gettito di IRPEF e IVA con una quota massimale pari al 50%, mentre per le imposte speciali relative alla fabbricazione di alcolici, tabacco e idrocarburi la quota massimale di compartecipazione arriva al 58%.

Risulta, tuttavia, più difficile descrivere il contesto di un singolo Paese composto da differenti comunità territoriali sub-nazionali che possono presentare variazioni considerevoli in termini di popolazione e densità (si veda ad esempio Requejo, 1996). I capisaldi fondamentali di tale approccio sono il teorema del decentramento di Oates (1972) e il teorema di Tiebout (1956). Il primo dimostra che ogniquale volta le giurisdizioni sub-centrali abbiano preferenze diverse, il decentramento delle decisioni di offerta dei beni e dei servizi pubblici e delle decisioni di prelievo fiscale consente di accrescere il benessere sociale. Il secondo afferma che i cittadini possono manifestare le loro preferenze circa le decisioni di spesa e prelievo delle amministrazioni locali spostando la loro residenza da una località all'altra. Questo processo, noto come 'voto con i piedi', nel lungo periodo ha l'effetto di uniformare le preferenze all'interno della stessa comunità rafforzando di fatto il teorema di Oates. Malgrado il contesto rappresentato in questi modelli teorici sia piuttosto semplificato può essere sufficiente a giustificare, in via provvisoria, l'esistenza di autonomie differenziate. Infatti, come argomenta Buratti (2007), se la maggior parte delle regioni di un sistema federale presentano preferenze uniformi riguardo le decisioni di spesa e prelievo e sono soddisfatte dell'esistente livello di offerta statale, mentre altre hanno preferenze diverse (sia tra loro che nei confronti del primo gruppo) sarebbe sufficiente mantenere l'offerta statale nel primo gruppo di regioni e decentrarla nel secondo per massimizzare il benessere sociale coerentemente con il teorema di Oates. Inoltre, secondo il teorema di Tiebout, in questo contesto si amplierebbe la scelta delle possibili combinazioni di "livello di servizio/prelievo fiscale" accrescendo ulteriormente il benessere sociale.

La teoria tradizionale del federalismo fiscale è però insufficiente per spiegare un fenomeno complesso come il regionalismo differenziato. Si deve innanzitutto tenere presente che il grado di differenziazione tra le giurisdizioni sub-centrali in termini di dimensioni, risorse e quindi influenza politico/contrattuale sullo stato centrale ha impatto sul livello di benessere sociale. Tale questione cruciale, che trova il suo fondamento nei più recenti modelli teorici (si vedano ad esempio Congleton et al., 2003 e Congleton, 2010) può rappresentare un limite per il federalismo asimmetrico. Infatti, il grado di decentramento all'interno di un Paese non è fissato nel tempo ma può essere continuamente rinegoziato dal governo centrale con le singole comunità territoriali. Di conseguenza ogni differenza in termini di potere contrattuale esercitato dai governi locali è passibile di influenzare il livello di autorità fiscale ottenibile dagli stessi con effetti incerti sul benessere sociale.

Nonostante ciò, come suggerito da Zanardi (2006), a sostegno di un sistema di autonomie differenziate può essere utilizzato l'argomento della maggiore efficienza con cui certe regioni potrebbero gestire le funzioni trasferite. In particolare, se le differenti aree territoriali sono caratterizzate da un certo grado di differenziazione, il federalismo asimmetrico può rispondere efficacemente alla presenza di preferenze e/o domande delle collettività locali particolarmente diversificate e alla presenza di marcate differenze socio-economiche e produttive delle diverse giurisdizioni sub-centrali promuovendo maggiore efficienza nella fornitura dei servizi.

Inoltre, in presenza di una differenziata domanda di decentramento tra le diverse comunità territoriali, un sistema di autonomie differenziate potrebbe favorire l'attenuazione di potenziali

conflitti distributivi dovuti a differenziazioni territoriali profonde. In altre parole, il federalismo differenziato può rappresentare un efficace sistema volto a stemperare i conflitti distributivi tra diverse aree territoriali e può essere visto come una risposta del governo centrale alla richiesta di maggiore autonomia o al limite di indipendenza di talune Regioni.

Tra gli altri argomenti individuati nel dibattito corrente, l'opportunità di forme di federalismo asimmetrico viene giustificata anche sulla base dell'efficienza che può scaturire dalla concorrenza verticale. Più precisamente, in presenza di federalismo differenziato, alcune politiche pubbliche potrebbero essere determinate a un livello decentrato in alcune comunità territoriali, mentre in altre vengono sviluppate dal governo centrale. Questo comporterebbe un meccanismo di concorrenza verticale che aiuterebbe a determinare quale tra i differenti livelli giurisdizionali di governo (Stato, regioni, enti Locali) sia il più adeguato a fornire un determinato servizio in termini di efficienza ed efficacia.

In aggiunta, un regime di autonomie asimmetriche potrebbe promuovere l'innovazione nella formulazione e applicazione delle politiche pubbliche. Si tratta del cosiddetto *laboratory federalism* a cui fa riferimento Oates (1999, pag. 1132 e ss.). In altre parole, un sistema federale a geometria variabile incentiverebbe forme di sperimentazione nella definizione e attuazione delle politiche pubbliche favorendo l'individuazione delle soluzioni più adeguate e incoraggiandone la diffusione nelle altre aree territoriali (l'innovazione sarebbe infatti a disposizione di tutte le regioni che ne potrebbero usufruire senza costi). Come suggerisce Buratti (2007), il vantaggio consiste nel favorire la possibilità di realizzare un *benchmarking* dell'efficienza, efficacia ed economicità delle gestioni regionali.

Infine, tra i vantaggi del federalismo differenziato sembra esserci la tendenza a promuovere la responsabilità nella gestione del bilancio e della disciplina finanziaria. Tipicamente il riconoscimento di un maggiore grado di autonomia nella definizione delle politiche pubbliche comporta maggiori responsabilità nella gestione del bilancio a favore della disciplina finanziaria (si veda ad esempio Oates, 1999, pag. 1138 e ss.).

A parte le già richiamate questioni relative all'impatto incerto sul benessere sociale, il federalismo asimmetrico presenta tre possibili rischi. Innanzitutto, tale regime potrebbe potenzialmente incrementare i costi amministrativi complessivi del sistema Paese. In presenza di un sistema federale a geometria variabile, tipicamente, alcune regioni ottengono il decentramento di competenze che altrove continuano ad essere gestite dallo Stato. Pertanto, a fronte della creazione di strutture amministrative sub-centrali nelle regioni con autonomia addizionale, continuano ad esistere le analoghe strutture amministrative statali al servizio delle regioni che conservano le competenze standard. In secondo luogo, il regionalismo differenziato potrebbe generare eccessive differenziazioni nei livelli qualitativi e quantitativi e nelle modalità di finanziamento dei servizi pubblici. Infine, il federalismo asimmetrico porterebbe a potenziali problemi relativi alla definizione degli assetti finanziari. Infatti, potrebbe essere particolarmente difficile identificare regole di finanziamento del federalismo asimmetrico, che possano combinare l'efficienza con gli obiettivi di equilibrio finanziario complessivo.

Come già menzionato nel paragrafo introduttivo, gli effetti complessivi del federalismo asimmetrico sono stati valutati dalla letteratura economica in base all'impatto che questo può

produrre sulla crescita economica e sulla convergenza territoriale. Nel capitolo 4 si presenta una revisione critica di questa letteratura.

1.2 Il quadro normativo italiano

In questo paragrafo si analizza il quadro normativo disegnato dall'articolo 116 della Costituzione, congiuntamente agli articoli 117 e 119 e alle relative leggi attuative, relativamente alle ulteriori forme di autonomia attribuibili alle Regioni e al loro finanziamento.

1.2.1 Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia: art. 116

L'ordinamento costituzionale italiano precedente alla riforma del 2001 definisce un modello istituzionale ad assetto "duale" costituito da 15 Regioni a statuto ordinario e 5 Regioni a statuto speciale che godono di una autonomia rafforzata rispetto alle prime. La riforma del Titolo V della Costituzione ha modificato l'articolo 116 che ora prevede al 3° comma la possibilità anche per le Regioni a statuto ordinario di assumere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" (rispetto allo standard delle Regioni a statuto ordinario) nell'ambito di un insieme piuttosto ampio di materie.

Concretamente si tratta di tutte le materie attribuite alla potestà legislativa concorrente Stato-Regioni (articolo 117, 3° comma) e, in aggiunta, una serie di specifiche materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (articolo 117, 2° comma), ovvero: organizzazione della giustizia di pace (lettera l); norme generali sull'istruzione (lettera n); tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lettera s).

Secondo il novellato testo dell'articolo 116, queste forme e condizioni particolari di autonomia possono essere attribuite con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli Enti locali inclusi nel territorio regionale. La legge deve essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata. Relativamente al finanziamento delle ulteriori competenze eventualmente devolute alle Regioni, l'art. 116 si limita a richiamare i principi dell'art. 119 che prevede che le funzioni attribuite alle Regioni trovino copertura finanziaria nei tributi propri, nelle compartecipazioni ai tributi erariali e nei trasferimenti dal fondo perequativo.

La possibilità di ottenere maggiore autonomia offerta alle Regioni a statuto ordinario dal nuovo testo dell'articolo 116 introduce pertanto nel nostro ordinamento un sistema di autonomia differenziata. Di fatto, in seguito alla sua piena attuazione, l'articolo 116 darebbe vita ad un nuovo modello istituzionale "tripartito" dove alle Regioni a statuto ordinario e a quelle a statuto speciale, si affiancherebbero le Regioni a statuto ordinario con federalismo differenziato. La disposizione non ha però ancora avuto attuazione in questi anni, probabilmente a causa della complessità tecnica dell'iter, anche per la mancanza nell'ordinamento di chiare norme procedurali o riferimenti concreti da seguire.

In questo contesto, un primo tentativo venne effettuato dalla Regione Toscana nel 2003, in materia di beni culturali. Tra il 2007 ed il 2008 diverse Regioni hanno formalizzato iniziative

analoghe ma nessuna si è conclusa con successo⁷. Più recentemente, con delibera della giunta regionale n.315 del 15 marzo 2016, la Regione Veneto ha nuovamente iniziato l'iter per attivare un negoziato con il governo centrale al fine di ottenere il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia e parallelamente anche il Consiglio regionale della Lombardia ha riaperto la discussione in merito a questo tema.

1.2.2. Il finanziamento delle competenze delle Regioni a statuto ordinario

L'articolo 119 della Costituzione rappresenta il riferimento costituzionale basilare per la regolazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli altri enti territoriali – tra cui le Regioni a statuto ordinario. Nella sostanza, tale disposizione ha orientato il nostro ordinamento verso un sistema a “finanza originaria” con il conseguente abbandono del precedente sistema a “finanza derivata” basato su trasferimenti statali⁸. Le Regioni hanno fonti di entrata autonome derivanti da tributi propri e compartecipazione al gettito dei tributi erariali che devono consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Di norma, quindi, non è concesso allo Stato l'utilizzo di un proprio finanziamento negli ambiti di competenza delle Regioni, nè l'istituzione di fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali. Le uniche forme di “finanza derivata” residuale sono riconducibili ai fondi perequativi e agli interventi speciali volti ad assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione. In particolare, gli interventi speciali sono volti a gestire l'attuale contesto di mancata attuazione delle prescrizioni in materia di autonomia finanziaria.

La fondamentale disposizione attuativa dell'art. 119 per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario è rappresentata dalla legge 42/2009 che ha definito un quadro piuttosto preciso in materia di autonomia impositiva delle Regioni. Le Regioni dispongono di entrate proprie (tributi regionali istituiti con legge statale e compartecipazioni al gettito di tributi erariali) in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle proprie funzioni. L'attribuzione alle Regioni del gettito derivante da tali entrate proprie si basa sul principio di territorialità: si dovrà tener conto del luogo di consumo (tributi aventi quale presupposto i consumi), della localizzazione dei cespiti (tributi basati sul patrimonio), del luogo di prestazione del lavoro (tributi basati sulla produzione), della residenza del percettore (tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche).

Al fine di superare gradualmente il criterio di finanziamento delle funzioni basato sulla spesa storica, la legge 42/2009 introduce un'importante novità. La spesa regionale deve essere valutata sulla base di costi e fabbisogni standard per quanto attiene le funzioni connesse ai

⁷ In particolare, il Consiglio regionale del Veneto il 18 dicembre 2007 con la delibera n. 98 dava mandato al Presidente di negoziare con il Governo per definire un'intesa su quattordici materie. Il Consiglio regionale del Piemonte il 29 luglio 2008 approvava la richiesta di riconoscimento di maggiore autonomia in sei materie. Con la risoluzione n. 8, approvata il 3 aprile 2007, il Consiglio regionale della Lombardia impegnava il Presidente della Giunta regionale ad avviare il confronto con il Governo per richiedere maggiore autonomia su dodici materie. Il processo è stato però di fatto interrotto dalla caduta del governo Prodi nel gennaio 2008.

⁸ L'autonomia impositiva delle Regioni appare invero piuttosto modesta, limitandosi ad una maggiore manovrabilità dei tributi regionali propri (Uricchio, 2012).

livelli essenziali delle prestazioni, mentre per le altre funzioni si applica un criterio perequativo delle capacità fiscali.

La disciplina dei principi e dei criteri direttivi introdotti dalla legge 42/2009 è descritta nel d.lgs. 68/2011. L'entrata in vigore dei meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali previsti da tale decreto è stata rinviata all'anno 2019⁹. Circa l'attuazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. 68/2011, occorre fare alcune precisazioni.

L'articolo 4 prevede che il gettito derivante dall'aliquota di compartecipazione IVA - determinata dall' articolo 15 - sia attribuito alle Regioni a statuto ordinario secondo il principio di territorialità, tenendo conto del luogo di consumo, identificato come il luogo in cui avviene la cessione di beni¹⁰.

L'articolo 7 ha previsto che siano soppressi tutti i trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, alle Regioni a statuto ordinario aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali¹¹. L'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF deve essere rideterminata in modo tale da garantire al complesso delle Regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti ai trasferimenti statali soppressi.

L'articolo 13 ha previsto che la legge statale stabilisca le modalità di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nelle materie diverse dalla sanità. La Società per gli studi di settore - SOSE S.p.a., in collaborazione con l'ISTAT e il Centro interregionale di Studi e Documentazione (CINSEDO) delle Regioni, ha il compito di effettuare una ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi, da trasmettere al Ministro dell'economia e delle finanze per la successiva comunicazione alle Camere. Tuttavia, tale ricognizione non risulta effettuata, per cui non sono ancora stati definiti i livelli essenziali delle prestazioni nelle materie diverse dalla sanità.

L'articolo 15, infine, ha stabilito, con decorrenza dall'anno 2018, le modalità di finanziamento delle spese regionali, con distinzione tra spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni e altre spese e con l'istituzione di appositi fondi perequativi. Tale disposizione ha stabilito i seguenti adempimenti:

⁹ L'entrata in vigore del d.l. n. 68 del 2011 era inizialmente prevista per l'anno 2017 (secondo quanto contemplato dal d.l. n. 78 del 2015, articolo 9, comma 9) ma la legge di bilancio 2017 ha prorogato i termini di un anno. Il decreto legge "Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo" ha prorogato i termini al 2019. Per quanto riguarda gli anni dal 2013 al 2017 sono stati confermati i criteri di determinazione dell'aliquota di compartecipazione all'IVA di cui al d.lgs. n. 56 del 2000.

¹⁰ L'applicazione di tale principio deve avvenire secondo criteri stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze.

¹¹ Tali trasferimenti devono essere individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri entro il 31 luglio 2017, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze.

- Valutazione del gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF (per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni) su base imponibile uniforme, con le modalità stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze.

- Determinazione della percentuale di compartecipazione all'IVA al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola Regione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze.

- Istituzione di un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo tale da garantire in ogni Regione il finanziamento integrale delle spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni. Tali spese devono essere computate inizialmente in base ai valori di spesa storica e dei costi standard, ove stabiliti, per convergere gradualmente, nei successivi quattro anni verso i costi standard. Le modalità della convergenza sono stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale.

- Assegnazione di quote di fondo perequativo per il finanziamento delle altre spese per cui le Regioni con maggiore capacità fiscale (gettito per abitante dell'addizionale regionale all'IRPEF superiore al gettito medio nazionale per abitante) alimentano il fondo perequativo, mentre le altre con minore capacità fiscale partecipano alla ripartizione del medesimo fondo, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale per abitante. Le modalità di convergenza della perequazione verso le capacità fiscali e di funzionamento del fondo perequativo sono stabilite con decreto di natura regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze.

I provvedimenti di cui ai punti sopra evidenziati, concernenti sostanzialmente la definizione della perequazione regionale, potranno essere definiti soltanto dopo aver individuato i livelli essenziali delle prestazioni e i correlati costi standard nelle materie diverse dalla sanità, nonché dopo aver dato attuazione ai citati articoli 4 (principio di territorialità nell'attribuzione del gettito IVA) e 7 (fiscalizzazione dei trasferimenti aventi carattere di generalità e permanenza).

I trasferimenti finanziari più significativi, a legislazione vigente, in favore delle Regioni riguardano il settore sanitario, il fondo sviluppo e coesione, il trasporto pubblico locale e altre tipologie, che vanno, tra l'altro, dal diritto allo studio, al fondo per le politiche sociali, dal fondo per le non autosufficienze, all'edilizia scolastica.

2. QUANTIFICAZIONE DELLE RISORSE PER IL FINANZIAMENTO DELLE MATERIE AGGIUNTIVE

Dopo aver illustrato brevemente i risultati degli studi precedenti (paragrafo 2.1), questo capitolo propone una serie di stime delle risorse finanziarie necessarie per coprire i costi relativi a ulteriori forme di autonomia eventualmente attribuite alla Regione Lombardia a seguito dell'attivazione della procedura prevista dall'art. 116 della Costituzione.

2.1 Studi precedenti

Numerosi studi, tutti anteriori alla legge 42/2009, hanno cercato di quantificare l'impatto finanziario del decentramento che verrà attuato in base al Titolo V della Costituzione e in particolare in funzione alla nuova ripartizione delle competenze (art. 117). Tali analisi hanno portato a produrre stime anche significativamente diverse dovute, almeno in parte, ad alcune differenze metodologiche. In generale le analisi ad oggi proposte possono essere utilizzate solo per definire gli ordini di grandezza delle variabili finanziarie in gioco e la dimensione delle risorse che occorrerà trasferire dallo Stato alle Regioni. Questo limite si deve in parte alla qualità delle informazioni disponibili e alle oggettive difficoltà degli esercizi di stima.

Arachi e Zanardi (2001) presentano un primo tentativo di quantificazione degli effetti finanziari del decentramento utilizzando come fonte principale di calcolo il Bilancio di previsione dello stato per il 2001. Il loro contributo si basa sulla regionalizzazione della spesa statale relativa ai soli settori dell'istruzione, dell'università, della sanità, della giustizia e sicurezza pubblica (cioè i settori richiamati dal Dpef 2002-06). L'ammontare di risorse da decentrare a favore delle Regioni a statuto ordinario è stato quantificato in circa 48,8 miliardi di euro complessivi dei quali il 67,6% è relativo all'istruzione, il 14,6% è relativo all'università, il 15,6% è relativo alla sicurezza pubblica e il 2,2% è relativo alla sanità.

Tra gli altri esercizi di quantificazione degli effetti finanziari della riforma del Titolo V della Costituzione i lavori più sistematici sono stati svolti da Bordignon e Cerniglia (2001, 2003), dall'ISAE (2002, 2003, 2004) e da Casale e Gandullia (2007)¹². Questi studi si sviluppano sulla base della stessa metodologia che prevede l'utilizzo della spesa statale regionalizzata prodotta dalla Ragioneria Generale dello Stato e dello schema di classificazione funzionale (COFOG) del Bilancio dello Stato. La stima dell'impatto finanziario del decentramento è ottenuto applicando a questa spesa regionalizzata opportuni coefficienti (differenti in funzione della tipologia di spesa decentrata) che riflettono ipotesi di regionalizzazione alla luce del nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione. In alcuni casi viene prodotta la stima della spesa decentrata aggiuntiva,

¹² Altri studi sono stati prodotti ad esempio da CNEL (2002), Bassanini e Macciotta (2003), Buglione e Marè (2003), Ferraris (2004).

calcolata pertanto al netto degli attuali trasferimenti statali a Regioni ed enti locali che a norma dell'art. 119 dovranno essere sostituiti da risorse autonome (tributi, compartecipazioni a tributi); in altri studi si calcola invece la stima della spesa lorda e in alcuni casi si produce questo calcolo aggregato includendo anche le regioni a statuto speciale.

Casale e Gandullia (2007) presentano anche un'analisi della spesa decentrata aggiuntiva per il settore dell'istruzione che rappresenta il fattore di maggior peso della spesa decentrata aggiuntiva. Complessivamente questa componente rappresenta per il 2003 il 69% della spesa aggiuntiva aggregata. Per offrire un ordine di grandezza dell'impatto finanziario del federalismo differenziato, Bordignon e Cerniglia (2003) hanno simulato di applicare a Lombardia e Veneto il sistema di competenze e le regole di finanziamento proprie di una Regione a statuto speciale (il Trentino-Alto Adige). Casale e Gandullia (2007) hanno simulato possibili assetti di finanziamento delle competenze rafforzate per la Regione Lombardia in base all'impiego di compartecipazioni al gettito di tributi erariali, anche in questo caso in analogia con il modello di finanziamento delle Regioni a Statuto Speciale.

I risultati di questi lavori sono riassunti nella seguente tabella.

Tabella 1: Sintesi delle stime dell'impatto finanziario del decentramento

Studio	Anno di riferimento	Spesa Decentrata aggiuntiva - al netto dei trasferimenti*	Impatto finanziario per le regioni a statuto ordinario - inclusi gli attuali trasferimenti statali a Regioni e EE.LL.	Impatto finanziario per il complesso delle regioni a statuto ordinario e speciale	Spesa Decentrata aggiuntiva - al netto dei trasferimenti (Lombardia)	Impatto finanziario inclusi gli attuali trasferimenti statali (Lombardia)
Miliardi di Euro						
Arachi e Zanardi (2001)	-	-	48,8 ¹³	-	-	-
Bordignon e Cerniglia (2001)	1999	-	93	-	-	-
ISAE (2002)	1999	-	91,77	-	-	-
ISAE (2003)	2000	57	96	127	-	-
Bordignon e Cerniglia (2003)	2001	-	87	-	-	11,3
ISAE (2004)	2001	63	141	157	7,691	-
	2002	61	136	153	7,442	-

¹³ Stima calcolata per i soli comparti rappresentati dai settori dell'istruzione, dell'università, della sanità, della giustizia e sicurezza pubblica e con una metodologia di regionalizzazione differente agli altri studi.

Casale e Gandullia (2007)	1999	44	-	-	-	-
	2000	48,8	-	-	-	-
	2001	52,6	-	-	-	-
	2002	52	-	-	-	-
	2003	58,47	-	-	-	-

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

Legenda

Spesa decentrata aggiuntiva al netto dei trasferimenti: la spesa aggiuntiva che le amministrazioni regionali dovranno sostenere a decentramento compiuto.

Impatto finanziario per le regioni a statuto ordinario: risorse da assicurare alla pubblica amministrazione locale per il complesso delle regioni a statuto ordinario per finanziare nuove spese e la quota delle vecchie spese finanziate con trasferimenti statali.

Impatto finanziario per il complesso delle regioni a statuto ordinario e speciale: risorse autonome da assicurare alla pubblica amministrazione locale in tutte le regioni per finanziare nuove spese e la quota delle vecchie spese finanziate con trasferimenti statali e con devoluzioni e regolazioni di imposta alle regioni a statuto speciale.

2.2 Tre scenari di autonomia

Al fine di quantificare l'entità dei costi relativi all'ottenimento dell'autonomia rafforzata per la Regione Lombardia si prendono in considerazione tre scenari alternativi.

Scenario 1 (Massima autonomia): questo scenario ha l'obiettivo di quantificare il massimo impatto finanziario che si potrebbe registrare per la Regione Lombardia nel caso in cui le venisse attribuita autonomia rafforzata in tutte le materie previste dall'articolo 116 della costituzione. Si tratta per tanto delle materie individuate dal secondo comma dell'articolo 117 della costituzione alle lettere l) organizzazione della giustizia di pace; n) norme generali sull'istruzione; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; e delle materie individuate al terzo comma del medesimo articolo. Queste ultime sono le materie per le quali vige attualmente un sistema basato sulla legislazione concorrente tra Stato e Regioni e sono relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Scenario 2 (Lombardia 2007): in questo caso si prenderanno in considerazione le materie inizialmente individuate con la risoluzione n. 8 approvata il 3 aprile 2007 dal Consiglio regionale della Lombardia. Tali ambiti specifici sono stati individuati nel contesto delle materie previste dall'art. 117 della Costituzione e possono essere schematizzati in questo modo:

Organizzazione della giustizia di pace (art. 117 Cost., 2, l): La risoluzione del Consiglio regionale prevede il decentramento delle competenze necessarie per il potenziamento dei giudici di pace e il riconoscimento di un ruolo regionale nei percorsi di selezione, nomina e formazione dei giudici di pace.

Istruzione (Norme generali sull'istruzione – art. 117 Cost., 2, n; Istruzione – art.117 Cost., 3): La risoluzione prevede in sostanza la regionalizzazione del sistema universitario lombardo. Più precisamente si richiede autonomia nella programmazione territoriale dell'offerta formativa e delle sedi universitarie.

Ambiente e beni culturali (Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – art. 117 Cost., 2, s); Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali – art.117 Cost., 3): La risoluzione richiede autonomia legislativa nell'ambito della tutela e valorizzazione dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Precisamente, relativamente alle tematiche ambientali, si fa riferimento all'individuazione dei valori limite delle emissioni e alla creazione di misure per tutela dall'inquinamento di acqua, suolo e aria. In particolare si richiede autonomia legislativa in merito alla riduzione delle emissioni inquinanti dei veicoli e alla definizione dei requisiti dei veicoli. Si chiede autonomia legislativa relativa all'emanazione di norme europee di carattere ambientale e al risarcimento del danno ambientale. Relativamente ai beni culturali si richiede autonomia per gestire gli interventi di salvaguardia e conservazione dei beni culturali (prassi operativa, ricerca sviluppata da università, imprese e istituti culturali in Lombardia). In particolare si prevede il potenziamento delle attività di tutela attraverso attività di valorizzazione dei beni culturali e dei beni pubblici per favorire la conoscenza, il godimento e la fruizione pubblica del bene, attraverso lo sviluppo sistemico di relazioni fra avanzamento della ricerca applicata, lo sviluppo di nuove tecnologie e metodologie, la definizione di buone prassi di riferimento a livello nazionale e il raccordo con le filiere produttive. Si richiede l'acquisizione della competenza statale in materia di tutela, sia regolamentare che amministrativa, e l'acquisizione della competenza a definire un corpo normativo stabile, certo e condiviso per guidare la gestione degli interventi inerenti i beni culturali.

Rapporti internazionali e con l'Unione europea (art.117 Cost., 3): Si richiede l'attribuzione, della facoltà di stipulare, accordi con Stati anche in difetto di tali accordi con lo Stato italiano.

Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi (art.117 Cost., 3): La risoluzione richiede il riconoscimento di competenze rafforzate relativamente a: incentivazione della ricerca; diffusione dell'innovazione e trasferimento di conoscenze e tecnologie; sviluppo e incentivazione di interazioni virtuose tra università, centri di ricerca e imprese; parchi scientifici e tecnologici distretti industriali.

Tutela della salute (art.117 Cost., 3): La risoluzione prevede di consolidare il riconoscimento dell'autonomia regionale in materia di organizzazione sanitaria e della governance del sistema.

Protezione civile (art.117 Cost., 3): Si richiede di regionalizzare il Corpo forestale dello Stato presente nel territorio regionale.

Infrastrutture (Porti e aeroporti civili – art.117 Cost., 3; Grandi reti di trasporto e di navigazione – art.117 Cost., 3): Si richiede autonomia legislativa volta a consentire alla Regione il pieno governo del procedimento per la realizzazione di infrastrutture per la mobilità, anche di interesse nazionale e/o interregionale, che insistono sul territorio lombardo e sono al servizio della mobilità regionale. Si richiede autonomia legislativa che consenta di disciplinare e applicare norme regionali in materia di valutazione ambientale delle infrastrutture. Attuazione di modelli di coamministrazione Regione/Stato sugli aeroporti nazionali che insistono sul territorio lombardo.

Ordinamento della comunicazione (art.117 Cost., 3): Si richiede il riconoscimento di un ruolo più incisivo per la Regione per quanto attiene la definizione del rapporto tra Regione e RAI e conseguente impiego a livello regionale di una quota del canone RAI versato dai cittadini residenti in Lombardia e dei proventi pubblicitari. Si richiede inoltre la possibilità di acquisire competenze in capo all'Autorità per le Comunicazioni nell'ambito della produzione e distribuzione, della innovazione tecnologica, della digitalizzazione e della multimedialità ed infine nella comunicazione di pubblica utilità anche in sinergia con altri attori - economici, accademici e PA locali.

Previdenza complementare e integrativa (art.117 Cost., 3): La risoluzione prevede di garantire alla Regione la facoltà di promuovere forme di previdenza integrativa su base regionale.

Sistema bancario (Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale – art.117 Cost., 3; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale –

art.117 Cost., 3): Si richiede l'attribuzione di una più ampia competenza legislativa al fine di promuovere lo sviluppo economico regionale

Scenario 3 (Veneto 2016): Recentemente, con delibera della giunta regionale n.315 del 15 marzo 2016, anche la Regione Veneto ha iniziato l'iter per attivare il negoziato con il governo centrale al fine di ottenere il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia. La proposta del Veneto verrà valutata e quantificata facendo riferimento al contesto lombardo. In sintesi e analogamente allo scenario 2, questa iniziativa può essere schematizzata come segue:

Istruzione (Norme generali sull'istruzione – art. 117 Cost., 2, n; Istruzione – art.117 Cost., 3): Sostanzialmente, la delibera prevede il decentramento del sistema educativo regionale. Più precisamente rispetto all'istruzione pre-universitaria gli ambiti specifici individuati dalla delibera sono: disciplina dell'organizzazione e del rapporto di lavoro del personale dirigente, docente, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche e formative regionali; disciplina della programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; disciplina della programmazione delle rete scolastica sul territorio regionale, inclusi gli aspetti relativi alla definizione del fabbisogno regionale di personale e alla distribuzione dello stesso tra le istituzioni scolastiche; disciplina dell'assegnazione dei contributi alle istituzioni scolastiche paritarie della regione; disciplina dell'educazione degli adulti; disciplina delle finalità, funzioni e organizzazione del sistema educativo regionale; disciplina delle modalità di valutazione del sistema educativo regionale in collaborazione con l'INVALSI; disciplina dei percorsi di alternanza scuola-lavoro; disciplina degli organi collegiali territoriali della scuola; disciplina relativa al personale delle istituzioni scolastiche regionali. Per quanto riguarda invece l'istituzione di un sistema universitario regionale, la delibera prevede l'attribuzione di potestà legislativa con riferimento a: disciplina della programmazione universitaria, con particolare riferimento all'istituzione di corsi di studio, anche in coerenza con le esigenze espresse dal contesto economico, sociale e produttivo regionale; disciplina della valutazione del sistema universitario regionale, e dei rapporti di collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per la partecipazione alle iniziative e ai progetti nazionali; disciplina del finanziamento del sistema universitario regionale.

Ambiente e beni culturali (Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – art. 117 Cost., 2, s; Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali – art.117 Cost., 3): La delibera prevede il decentramento della potestà legislativa in merito a: tutela delle Istituzioni di alta cultura e delle Accademie aventi sede nel territorio regionale; beni immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico e etnoantropologico presenti sul territorio regionale; beni appartenenti al patrimonio storico della Prima Guerra mondiale presenti sul territorio regionale; beni librari e archivistici presenti sul territorio regionale la valorizzazione e l'organizzazione di attività culturali in relazione a tutti i beni presenti sul territorio regionale, indipendentemente dalla

titolarità del bene stesso, nonché la disciplina degli interventi a favore del patrimonio culturale di origine regionale che si trova all'estero.

Rapporti internazionali e con l'Unione europea (art.117 Cost., 3): Attribuzione, della facoltà di stipulare, accordi con Stati anche in difetto di tali accordi con lo Stato italiano.

Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi (art.117 Cost., 3): Si richiede autonomia nella disciplina degli interventi di sostegno alla ricerca industriale, alla diffusione delle tecnologie, al trasferimento tecnologico, all'innovazione tecnologica; sviluppo e coordinamento delle iniziative di collaborazione tra Università, Centri di ricerca e imprese sul territorio regionale; disciplina dei distretti industriali.

Tutela della salute (art.117 Cost., 3): Si richiede autonomia legislativa e finanziaria in merito all'organizzazione e al governo del sistema sanitario regionale.

Protezione civile (art.117 Cost., 3): Si richiede autonomia legislativa in merito a: potere del Presidente della Giunta regionale di emanare ordinanze, in deroga alla normativa regionale e statale vigente, al verificarsi o nell'imminenza degli eventi calamitosi di rilevanza regionale. Possibilità per il Presidente della Giunta regionale di avvalersi di commissari delegati.

Governo del territorio (art.117 Cost., 3): Si richiede autonomia legislativa in merito a: disciplina dei limiti di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti; disciplina inerente la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia.

Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art.117 Cost., 3): Autonomia finanziaria: possibilità di introdurre tributi regionali e locali.

2.3 Metodologia

Una volta definiti i tre possibili scenari di autonomia rafforzata che si è deciso di analizzare, l'obiettivo centrale di questo studio è la quantificazione della loro dimensione finanziaria. Si tratta pertanto di determinare l'effetto che avrebbe sul bilancio della Regione Lombardia l'attribuzione di competenze aggiuntive di spesa nei settori di autonomia rafforzata. A tal fine, in linea con gli studi precedenti (Arachi e Zanardi, 2001; ISAE, 2002, 2003, 2004; Casale e Gandullia, 2007) occorre individuare, per ognuna delle materie oggetto di autonomia rafforzata, la spesa attualmente sostenuta dallo Stato sul territorio della Regione Lombardia. In questo modo possiamo inferire quale potrebbe essere per la Regione Lombardia la spesa necessaria alla gestione delle materie oggetto di autonomia rafforzata. Si tratta tuttavia di un criterio non

pienamente soddisfacente per una serie di ragioni. In primis, la spesa storica non tiene conto del livello di efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici attualmente forniti dalla pubblica amministrazione centrale. Il livello di efficienza della pubblica amministrazione centrale infatti non è uniforme sul territorio nazionale, con differenze anche considerevoli tra regioni sul costo per utenti di alcuni servizi pubblici. Si prenda ad esempio la spesa dello Stato per istruzione: esistono marcate differenze con riguardo alla spesa pro capite per studente tra regioni italiane. In Lombardia lo stato spende in media per studente 5.200 euro, mentre in Calabria lo Stato spende 6.300 euro per studente e un costo medio nazionale di quasi 5.700 euro.

Il livello di spesa storica non tiene conto neppure dell'efficacia dei servizi erogati dalla pubblica amministrazione centrale, pure essi fortemente differenziati a livello territoriale, basti considerare sempre nel caso dell'istruzione il livello di apprendimento degli studenti rilevati nei test OCSE Pisa.

La spesa storica, tuttavia, in assenza di rigorose analisi sui costi standard e sui LEP, rimane l'unico criterio con cui stimare le risorse necessarie per il regionalismo differenziato.

Da un punto di vista metodologico la nostra strategia si articola in tre punti.

Individuazione e classificazione dell'impatto finanziario delle singole materie oggetto di autonomia rafforzata. Innanzitutto, è necessario individuare le aree in cui una maggiore autonomia richiede il riconoscimento di maggiori risorse finanziarie, o per sostituire l'intervento statale o per ampliare l'intervento pubblico rispetto all'esistente. Infatti, tra le materie di autonomia rafforzata individuate all'interno dei tre scenari alternativi alcune non sembrano comportare spese aggiuntive di rilievo, mentre altre sono passibili di generare effetti più rilevanti. All'interno di queste distinguiamo gli ambiti per i quali l'ampliamento dell'autonomia prevede la sostituzione di competenze che attualmente sono statali dagli ambiti in cui l'ampliamento dell'autonomia non è sostitutivo nel senso che si introduce autonomia in un ambito dove lo Stato attualmente non produce alcun servizio. In questo caso l'ampliamento di autonomia potrebbe essere passibile di effetti finanziari, ma non troverebbe corrispondenza in spese da trasferire. Pertanto, seguendo anche l'approccio già utilizzato da Casale e Gandullia (2007), il secondo passo da compiere è classificare le materie suscettibili di avere un impatto finanziario non nullo in base alla loro rilevanza (nulla, minima, potenzialmente rilevante, rilevante, molto rilevante) rispetto al contesto lombardo e a ciò che ad oggi per ognuna di esse spende l'amministrazione centrale.

Riconduzione delle materie oggetto di autonomia rafforzata a funzioni o missioni del bilancio dello Stato. Al fine di identificare la spesa statale rilevante per la Regione Lombardia (Box 1) nell'ambito delle materie oggetto di autonomia rafforzata è necessario poter ricondurre queste ultime a capitoli di spesa pertinenti del bilancio dello stato. Questo può essere fatto facendo riferimento alla classificazione funzionale del bilancio dello stato – COFOG – o alla classificazione per missioni. In questo studio utilizzeremo come criterio principale, ma non

esclusivo, la classificazione funzionale COFOG facendo riferimento anche, ove possibile, ai suoi tre livelli gerarchici – Divisioni, Gruppi e Classi¹⁴.

Box 1 - La spesa regionalizzata dello Stato in Lombardia nel 2015 (funzioni)- migliaia di euro

Funzioni	Spesa
DIFESA	661.875,06
ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	1.579.537,69
AFFARI ECONOMICI	2.391.465,04
PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	107.750,00
ABITAZIONI E ASSETTO TERRITORIALE	227.568,03
SANITA'	955.421,05
ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO	208.777,08
ISTRUZIONE	5.498.050,72
PROTEZIONE SOCIALE	600.314,09
ORGANI ESECUTIVI E LEGISLATIVI, ATTIVITA' FINANZIARIE E FISCALI E AFFARI ESTERI	995.823,62
AIUTI ECONOMICI INTERNAZIONALI	407,58
SERVIZI GENERALI	18.756,51
RICERCA DI BASE	53.432,49
SERVIZI PUBBLICI GENERALI NON ALTRIMENTI CLASSIFICABILI	49.857,91
TRANSAZIONI RELATIVE AL DEBITO PUBBLICO*	14.231.118,86
TRASFERIMENTI A CARATTERE GENERALE TRA DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO	10.361.229,79
Totale	37.941.385,52

Elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Ragioneria generale dello Stato

*Questa voce viene esclusa dalle analisi sul residuo fiscale.

Quantificazione dell'impatto finanziario delle singole materie. Il criterio principale adottato in questo studio per la determinazione dell'impatto finanziario dei singoli ambiti per materia si basa sulla regionalizzazione della spesa statale prodotta dalla Ragioneria Generale dello Stato sulla base della classificazione funzionale della spesa COFOG¹⁵. Si tratta dell'approccio prevalentemente adottato nella letteratura (si veda capitolo 2.1). Nel caso in cui non fosse possibile produrre una stima sufficientemente precisa dei costi relativi a una determinata materia si ricorrerà alla classificazione per missioni o ad altri criteri ad hoc. Ad

¹⁴ Per maggiori dettagli si veda: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/OPENDATA/2015/DLB/DLB_EF_2015-2017_Open_Data_-_Metadati.xls.

¹⁵ In prima applicazione si utilizza la spesa storica dello Stato. Va precisato che il modello di finanziamento previsto per i LEP erogati dalle Regioni si basa sui costi standard che potrebbero significativamente differire dalla spesa storica.

esempio, per quanto riguarda la quantificazione dell'impatto finanziario del decentramento del sistema universitario si farà riferimento al fondo di finanziamento ordinario delle università (FFO). Concretamente, si tratta di considerare e aggregare le somme ricevute attraverso questo fondo dalle singole università lombarde siano esse pubbliche o private. Per quanto riguarda la quantificazione finanziaria relativa al decentramento dell'organizzazione della giustizia di pace si considera la spesa nazionale corrispondente alle indennità dei giudici di pace per il 2015 e si applica una regionalizzazione basata sulla base dei procedimenti civili sopravvenuti in Lombardia¹⁶. Per quanto riguarda la stima del costo relativo al decentramento del corpo forestale, occorre precisare che in seguito alla riforma Madia, entrata in vigore con il decreto legislativo n.177/2016, il Corpo forestale è stato riorganizzato come "Comando per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare", all'interno dell'Arma dei Carabinieri mentre è stato deciso il trasferimento di 750 agenti dell'ex Forestale ad altre forze di polizia. Per questo motivo non è più possibile quantificare questa voce di spesa. Per inferire l'impatto finanziario dovuto a una gestione più diretta della RAI da parte della Lombardia si utilizzerà una stima della quota del canone RAI 2016 versato dalle famiglie residenti in Lombardia.

In ogni caso, la stima dell'impatto finanziario prevede che parte delle risorse siano riconducibili alla funzione COFOG 01 "servizi generali delle pubbliche amministrazioni". Tali risorse verranno attribuite pro-quota secondo il peso finanziario delle singole materie sul totale. In particolare, per calcolare il totale di risorse finanziarie rilevanti riconducibili alle spese generali, si considera la spesa statale regionalizzata per la Lombardia facente riferimento alle divisioni funzionali 01.01.02 "affari finanziari e fiscali", 01.03 "servizi generali", e 01.06 "servizi pubblici generali non altrimenti classificabili"¹⁷. Per stimare la quota di tali spese generali da attribuire ad ogni materia rilevante si calcola il peso della spesa stimata per ogni materia rispetto all'impatto finanziario totale dell'autonomia differenziata e si assegnano le spese proporzionalmente¹⁸. Infine nell'inferire l'impatto finanziario delle materie manterremo distinte le spese correnti da quelle in conto capitale e dettaglieremo ove possibile le singole categoria di spesa. La spesa in conto capitale non verrà considerata solo a fini descrittivi ma non in questa analisi. Si tratta di un tipo di spesa soggetta a sensibili variazioni nel tempo e pertanto non è agevole quantificare, sulla base di un solo anno, l'impegno finanziario dell'amministrazione centrale (Figura 1). Inoltre la spesa in conto capitale dell'amministrazione

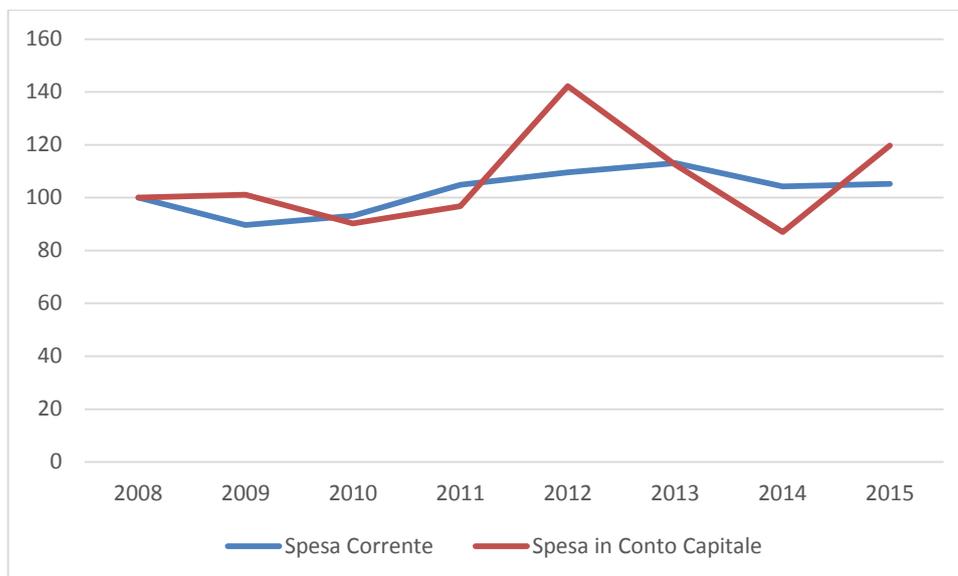
¹⁶ I dati relativi al numero di procedimenti civili sopravvenuti in Lombardia sono estratti dal dataset dell'ISTAT, mentre il dato relativo agli onorari dei giudici di pace viene estratto dal capitolo 1362 del bilancio del Ministero della giustizia.

¹⁷ Si considera anche una quota della spesa statale non regionalizzabile facente riferimento a tali divisioni funzionali e si applica una regionalizzazione sulla base del peso relativo delle spese regionalizzabili in Lombardia rispetto al totale delle spese statali regionalizzabili.

¹⁸ Per il settore dell'istruzione si individuano anche alcune voci specifiche che vengono pertanto attribuite in aggiunta alla ripartizione pro-quota delle restanti spese generali. Si tratta in particolare di fondi per la promozione di iniziative di cooperazione scientifica e culturale sul piano internazionale e di contributi vari nell'ambito dell'istruzione universitaria e formazione post-universitaria.

centrale in Lombardia rappresenta una quota residuale della spesa complessiva che varia tra il 5 e il 7%.¹⁹

Figura 1 - Andamento delle spesa corrente e della spesa in conto capitale del Bilancio dello Stato in Lombardia 2008-2015 (2008=100)



Elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Ragioneria generale dello Stato

Prima di procedere alla quantificazione dell'impatto finanziario dell'autonomia rafforzata è necessario, tuttavia, fare alcune precisazioni. Innanzitutto, è possibile che le Regioni avanzino una richiesta di maggiore autonomia nella gestione dei trasferimenti attualmente previsti per i comuni e gli altri enti locali²⁰. Questo tipo di autonomia rafforzata potrebbe rientrare nella voce "coordinamento della finanza pubblica".

Una seconda questione riguarda la prossima entrata in vigore dei meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali definiti dalla legge 42/2009 e dai relativi decreti attuativi. Come precisato nel capitolo 1, il finanziamento di alcune voci di spesa attualmente coperto da trasferimenti dallo stato centrale alle regioni verrà sostituito da entrate proprie delle regioni come tributi propri o compartecipazioni ai tributi erariali. Per le materie oggetto di autonomia rafforzata, è pertanto necessario individuare i trasferimenti alle regioni già fiscalizzabili a regime perché le voci di spesa ad essi associate non andranno considerate nel computo della

¹⁹ Anche nei prossimi anni è prevedibile che la spesa in conto capitale dell'Amministrazione centrale dello Stato non vari in modo significativo. Con l'istituzione del Fondo per gli investimenti con una dotazione di 1.900 milioni di euro per l'anno 2017, 3.150 milioni per l'anno 2018, 3.500 milioni per l'anno 2019 e 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032, destinata a finanziare le infrastrutture di trasporto, gli interventi per la prevenzione del rischio sismico, l'edilizia scolastica etc.

²⁰ Nella spesa regionalizzata dello Stato, la voce "Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di governo" nel 2015 è superiore a 10 miliardi di euro e rappresenta la seconda voce di spesa dell'amministrazione centrale dopo la voce "Transazioni relative al debito pubblico".

spesa regionale aggiuntiva necessaria alla gestione di tali funzioni. In questo senso, la stima originaria relativa ai trasferimenti da fiscalizzare è stata prodotta dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF, 2010). La seguente tabella sintetizza, per l'anno 2008, gli importi degli stanziamenti nel bilancio dello stato a favore delle regioni (a statuto ordinario e speciale) aventi carattere di generalità, distinguendo quelli che hanno anche natura permanente da quelli per i quali invece è assicurata la copertura finanziaria.

Tabella 2: Sintesi dei trasferimenti statali alle regioni da considerare ai fini della fiscalizzazione

STANZIAMENTI GENERALI E PERMANENTI (Euro)	5.653.279.062
di cui:	
Stanziamenti di carattere generale e permanente per i quali è stata sollevata la questione dell'attribuzione di competenza	243.372.529
Stanziamenti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri di carattere generale e permanente per funzioni eseguite dalle regioni	515.011.084
STANZIAMENTI DI CAPITOLI PER I QUALI VA ASSICURATO IL FINANZIAMENTO PERMANENTE (Euro)	1.832.300.690
di cui:	
Stanziamenti del Bilancio dello Stato	1.591.286.490
Stanziamenti del Bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri	241.014.200
TOTALE (Euro)	7.485.579.752

Fonte: COPAFF, 2010

In particolare, tra le categorie di trasferimenti sopra indicati, Bilardo (2016) individua come eventualmente fiscalizzabili senza problemi di copertura quelle che abbiamo riassunto nella tabella 3 per l'anno 2015. Precisamente, tali somme includono il fondo integrativo per la concessione delle borse di studio, i fondi per l'erogazione gratuita dei libri di testo, il fondo per inquilini morosi incolpevoli, il fondo nazionale per le politiche sociali, il fondo per le non autosufficienze, il fondo per il diritto al lavoro dei disabili e i fondi a supporto delle politiche agricole. A parte il settore e l'amministrazione di riferimento, per ogni tipologia di trasferimento la tabella riporta la categoria di spesa con indicazione del codice del trasferimento e il codice COFOG completo. A partire da questi dati nazionali è stato possibile identificare i trasferimenti che riguarderebbero le materie oggetto di autonomia rafforzata e che pertanto non andrebbero considerati in fase di quantificazione dell'impatto finanziario del federalismo differenziato. Si tratta del fondo integrativo per la concessione delle borse di studio e dei fondi per l'erogazione gratuita dei libri di testo entrambi facenti riferimento al settore dell'istruzione. Per queste due voci di spesa abbiamo ricostruito la quota regionale per la Lombardia. In particolare, dato che i trasferimenti per il finanziamento dell'erogazione gratuita dei libri di testo coincidono con il totale dei trasferimenti afferenti al codice 22 "contributi agli investimenti" delle relative categorie COFOG rilevanti, per questa voce è stato sufficiente identificare la corrispondente quota regionalizzata per la Lombardia. I trasferimenti per garantire il finanziamento del diritto allo studio rappresentano invece più del 99% dei trasferimenti alle regioni afferenti al codice 4 "trasferimenti correnti alle regioni" della relativa categoria COFOG. In questo caso si è pertanto

considerata la corrispondente quota della somma regionalizzata per la Lombardia relativa a tale voce di spesa.

Tabella 3 - Trasferimenti fiscalizzabili senza problemi di copertura finanziaria

SETTORE	AMMINISTRAZIONE DI RIFERIMENTO	TIPOLOGIA DI TRASFERIMENTO	CATEGORIA SPESE	COFOG	Stanzamenti di competenza 2015 (migliaia di euro)	QUOTA REGIONALIZZATA TRASFERIMENTI LOMBARDIA (migliaia di euro)
ISTRUZIONE	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (capitolo 1710)	Fondo integrativo per la concessione delle borse di studio	Spese correnti, codice 4	09.06.03	192.037,01	24.789,46
	Ministero dell'interno (capitolo 7243)	Somma per erogazione gratuita di libri di testo	Conto capitale, codice 22	09.01.01; 09.02.01; 09.02.02	111.178,59	8.366,18
POLITICHE ABITATIVE	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (capitolo 1693)	Fondo inquilini morosi incolpevoli	Spese correnti, codice 4	10.06.01	44.284,11	Non rilevante
POLITICHE SOCIALI	Ministero del lavoro e delle politiche sociali (capitolo 3671)	Fondo nazionale per le politiche sociali	Spese correnti, codice 12	10.04.01; 10.07.01	259.183,84	Non rilevante
	Ministero del lavoro e delle politiche sociali (capitolo 3538)	Fondo per le non autosufficienze	Spese correnti, codice 4	10.01.02	304.710,85	Non rilevante
	Ministero del lavoro e delle politiche sociali (capitolo 3892)	Fondo per il diritto al lavoro dei disabili	Spese correnti, codice 4	04.01.02	21.910,11	Non rilevante
AGRICOLTURA	Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (capitolo 7637)	Somme da assegnare alle regioni per interventi nel campo del miglioramento genetico del bestiame	Spese in conto capitale, codice 22	04.02.01	8.324,87	Non rilevante
	Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (capitolo 7638)	Somme da assegnare alle regioni per interventi nei settori dell'agricoltura, dell'agroindustria e delle foreste e di altre attività trasferite (decreto leg. 143/1997)	Spese in conto capitale, codice 22	04.02.01	7.391,37	Non rilevante

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia - Bocconi

2.4 Risultati

Scenario 1: Massima autonomia

Nelle seguenti tabelle, organizzate per scenario, si mostrano i risultati delle elaborazioni. Le tabelle 4-7 fanno riferimento al primo scenario che prevede la quantificazione della spesa che la Regione Lombardia dovrebbe sostenere nel caso in cui si richieda e si ottenga il decentramento di tutte le materie per le quali l'articolo 116 prevede la possibilità di autonomia rafforzata. Si tratta quindi della stima del massimo impatto finanziario del federalismo differenziato per la Lombardia.

Più precisamente, la Tabella 4 fa riferimento ai primi due punti metodologici descritti nel capitolo 2: la classificazione delle materie per rilevanza dell'impatto finanziario e la riconduzione delle materie alla classificazione del bilancio statale per funzioni (COFOG), missioni o altro criterio. Le materie che si prevede possano avere un certo impatto finanziario sono in particolare: l'organizzazione della giustizia di pace, l'istruzione, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente, la ricerca scientifica a sostegno dell'innovazione tecnologica, la tutela della salute, l'ordinamento sportivo, la protezione civile, il governo del territorio, la disciplina delle infrastrutture, l'ordinamento della comunicazione e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Come precisato nel capitolo 2, per stimare il potenziale impatto finanziario relativo alla maggior parte di tali materie si applica il criterio della spesa statale regionalizzata per funzioni COFOG considerando i capitoli di spesa rilevanti²¹. In alcuni casi è però possibile ottenere una stima più precisa facendo riferimento alla spesa statale regionalizzata classificata per missioni o a un altro criterio. In particolare per stimare l'impatto finanziario dovuto al decentramento della ricerca scientifica e tecnologica e del sostegno all'innovazione per i settori produttivi si sono considerate la missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese", la missione 16 "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo", e la missione 17 "Ricerca e innovazione". Per quantificare la spesa che la Lombardia dovrebbe sostenere se venisse decentrata la tutela della salute si è considerata l'omonima missione 20. Infine, per determinare l'impatto finanziario relativo alla gestione diretta da parte della Lombardia

²¹ In particolare, come risulta dalla Tabella 4, per l'istruzione si considerano le divisioni funzionali 09.01 istruzione prescolastica e primaria; 09.02 istruzione secondaria; 09.03 istruzione post-secondaria non superiore; 09.04 istruzione superiore; 09.05 istruzione di diverso tipo; 09.06 servizi ausiliari all'istruzione; 09.08 istruzione non altrimenti classificabile. Per la tutela e la valorizzazione di beni culturali e ambientali si considerano le divisioni funzionali 05.01 trattamento dei rifiuti; 05.02 trattamento delle acque reflue; 05.03 riduzione dell'inquinamento; 05.04 protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici; 05.06 protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile; 08.01 attività ricreative; 08.02 attività culturali; 08.03 servizi radiotelevisivi e di editoria; 08.04 servizi di culto e altri servizi per le comunità; 08.06 attività ricreative, culturali non altrimenti classificabili. Per la protezione civile si considerano le divisioni funzionali 02.02 difesa civile; 02.05 difesa non altrimenti classificabile; 03.06 ordine pubblico e sicurezza non altrimenti classificabili. Per la materia governo del territorio si considerano la divisione 04.01 affari generali economici, commerciali e del lavoro e la funzione 06 abitazioni e assetto territoriale. Per la materia infrastrutture e trasporti si considera la divisione funzionale 04.05 trasporti.

dell'ordinamento sportivo abbiamo impiegato la missione 30 "Giovani e sport". L'impatto finanziario dovuto al decentramento dell'organizzazione della giustizia di pace e dell'ordinamento della comunicazione è stato calcolato secondo la metodologia avanzata nel capitolo 2.

Per le materie aventi un impatto finanziario non nullo si procede alla stima della spesa totale massimale che potenzialmente potrebbe essere sostenuta dalla Regione Lombardia in caso di decentramento e si disaggrega tale spesa potenziale in spesa corrente e spesa in conto capitale (Tabella 5). Come descritto nel paragrafo 2.3 tale quantificazione si basa principalmente sulla regionalizzazione della spesa statale per divisioni funzionali o missioni. Concretamente, per ogni materia, si sommano le spese sostenute dallo Stato in Lombardia nell'ultimo anno disponibile (2015). In aggiunta si produce, come precisato nel paragrafo 2.3, anche una stima della quota di spese generali (COFOG 01) che si prevede siano necessarie alla gestione di ogni materia; tali somme non vengono aggregate alla spesa totale. Occorre infine precisare che quando si utilizza il criterio della scomposizione della spesa statale in missioni, l'impatto finanziario include già parte delle spese generali (si veda Tabella 4). In questi casi si evidenziano a parte tali importi già conteggiati nella spesa totale.

Secondo questa prima quantificazione, il massimo impatto finanziario del federalismo differenziato in Lombardia sarebbe di circa 9 miliardi di euro ai quali vanno sommati circa 1,3 miliardi di euro relativi alle spese generali associate alla gestione delle materie decentrate. Considerando solo le spese di parte corrente, l'impatto finanziario del federalismo differenziato, comprensivo di una parte delle spese generali relative alla voci COFOG della Funzione "Servizi generali della pubblica amministrazione"²², ammonta a oltre 8 miliardi. Tale cifra come già anticipato rappresenta una stima minima prudenziale dell'impatto finanziario dal momento che non sono considerate le spese della Funzione "Trasferimenti a carattere generali tra diversi livelli di governo".

Senza dubbio, tra le materie suscettibili di produrre un impatto finanziario rilevante la più importante è rappresentata dal decentramento dell'istruzione seguita dalle infrastrutture²³. Il decentramento della disciplina dell'ordinamento della comunicazione, della ricerca scientifica e tecnologica a sostegno dell'innovazione, del governo del territorio e della tutela e valorizzazione di beni culturali e ambientali comporta una spesa massimale potenziale rilevante, ma significativamente inferiore al primo gruppo di materie. Le restanti materie sono suscettibili di produrre un impatto finanziario decisamente più ridotto. La Tabella 6 presenta la scomposizione della spesa corrente nelle sottocategorie di spesa individuate dal bilancio: personale (redditi da lavoro dipendente), consumi intermedi, trasferimenti alle amministrazioni centrali, trasferimenti alle regioni, trasferimenti a comuni e province, trasferimenti a enti

²² In questo caso non viene considerata la quota regionale della spesa statale non regionalizzata della Funzione "Servizi generali della pubblica amministrazione"

²³ La spesa per infrastrutture risente della valutazione delle componenti della spesa in conto capitale. Come anticipato tale spesa è suscettibile di variare nel tempo. Ad esempio nel 2015 la spesa regionalizzata per i trasporti ammonta a 926 milioni di euro. Nel 2014 a 671 milioni di euro. La scelta dell'anno di riferimento condiziona l'analisi sulle risorse del regionalismo differenziato.

produttori di servizi, trasferimenti alle famiglie, trasferimenti alle imprese, altro. La Tabella 7 riporta invece la scomposizione della spesa in conto capitale nelle seguenti sottocategorie: investimenti fissi lordi, contributi agli investimenti delle Regioni, contributi agli investimenti delle imprese, altro.

Tabella 4: Scenario 1 (Rilevanza impatto finanziario e riconduzione delle materie a funzioni o missioni)

MATERIE per le quali è prevista l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia	Impatto finanziario	Riconduzione Funzioni/Missioni/Altro criterio
SCENARIO 1: Massima autonomia		
Organizzazione della giustizia di pace (art. 117 Cost., 2, l)	Minimo	Capitolo n. 1362, Bilancio Min. Giustizia regionalizzato
ISTRUZIONE: Norme generali sull'istruzione (art. 117 Cost., 2, n); Istruzione (art.117 Cost., 3)	Molto Rilevante	COFOG 09.01-09.06; 09.08
AMBIENTE E BENI CULTURALI: Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117 Cost., 2, s); Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (art.117 Cost., 3)	Rilevante	COFOG 05.01-05.04; 05.06; 08.01-08.04; 08.06
Rapporti internazionali e con l'Unione europea (art.117 Cost., 3)	Min./Nullo	COFOG 04.07; 04.09
Commercio con l'estero (art.117 Cost., 3)	Min./Nullo	COFOG 04.01
Tutela e sicurezza del lavoro (art.117 Cost., 3)	Min./Nullo	COFOG 04.01
Professioni (art.117 Cost., 3)	Min./Nullo	COFOG 04.01
Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi (art.117 Cost., 3)	Rilevante	Missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" (interno a COFOG 01 & 04) Missione 16 "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo" (interno a COFOG 04) Missione 17 "Ricerca e innovazione" (interno a COFOG 01 & 04)
Tutela della salute (art.117 Cost., 3)	Minimo	Missione 20 "Tutela della salute" (interno a COFOG 01, 03, 04, 07, 09)
Alimentazione (art.117 Cost., 3)	Min./Nullo	COFOG 04.07
Ordinamento sportivo (art.117 Cost., 3)	Minimo	Missione 30 "Giovani e Sport" (Interno a COFOG 07, 09)
Protezione civile (art.117 Cost., 3)	Rilevante	COFOG 02.02; 02.05; 03.06
Governo del territorio (art.117 Cost., 3)	Rilevante	COFOG 04.01; 06.01; 06.02; 06.03; 06.06
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI: Porti e aeroporti civili (art.117 Cost., 3); Grandi reti di trasporto e di navigazione (art.117 Cost., 3)	Potenzialmente rilevante	COFOG 04.05
Ordinamento della comunicazione (art.117 Cost., 3)	Rilevante	Canone RAI regionalizzato (interno a COFOG 04.06)
Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art.117 Cost., 3)	Min./Nullo	COFOG 04.03; 04.07
Previdenza complementare e integrativa (art.117 Cost., 3)	Min./Nullo	COFOG 04.01
Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art.117 Cost., 3)	Min./Nullo	COFOG 04.09
Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale (art.117 Cost., 3)	Min./Nullo	COFOG 04.01
Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale (art.117 Cost., 3)	Min./Nullo	COFOG 04.01

Tabella 5: Scenario 1 (Quantificazione dell' impatto finanziario per le materie a impatto rilevante)

MATERIE per le quali è prevista l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia	Massimo Impatto finanziario (migliaia di euro)				
	SPESE CORRENTI	SPESE IN CONTO CAPITALE	SPESE TOTALE	STIMA DELLE SPESE GENERALI (COFOG 01.01.02; 01.03; 01.06)	SPESA TOTALE inclusa la stima delle spese generali
SCENARIO 1: Massima autonomia					
Organizzazione della giustizia di pace (art. 117 Cost., 2, l)	19.900		19.900	2.682	22.582
ISTRUZIONE: Norme generali sull'istruzione (art. 117 Cost., 2, n); Istruzione (art.117 Cost., 3)	5.439.176	24.435	5.463.610 ²⁴	741.032	6.204.642
AMBIENTE E BENI CULTURALI: Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117 Cost., 2, s); Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (art.117 Cost., 3)	272.137	43.517	315.654	42.550	358.204
Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi (art.117 Cost., 3)	168.930	202.722	371.652 ²⁵	50.098	421.750
Tutela della salute (art.117 Cost., 3)	97.689	20	97.709 ²⁶	13.171	110.880
Ordinamento sportivo (art.117 Cost., 3)	15.797	0	15.797	2.129	17.926
Protezione civile (art.117 Cost., 3)	2.975	140.007	142.982	19.274	162.256
Governo del territorio (art.117 Cost., 3)	53.163	269.863	323.026	43.543	366.569
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI: Porti e aeroporti civili (art.117 Cost., 3); Grandi reti di trasporto e di navigazione (art.117 Cost., 3)	996.770	926.998	1.923.768	259.322	2.183.090
Ordinamento della comunicazione (art.117 Cost., 3)	382.848		382.848	51.607	434.455
TOTALE	7.066.537	1.607.561	9.056.945	1.225.409	10.282.354

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia - Bocconi

²⁴ Sono state sottratte le somme relative ai trasferimenti già fiscalizzabili individuate nella tabella 2. Precisamente sono stati sottratti 24.789.460 euro dalle spese correnti e 8.366.180 euro dalle spese in conto capitale.

²⁵ Queste spese sono comprensive di spese generali per un ammontare pari a 53.357.880 euro, di cui 42.383.928 euro sono spese correnti e 10.973.952 sono spese in conto capitale.

²⁶ Queste spese sono comprensive di spese generali per un ammontare pari a 1.642.240 euro imputabili alle spese correnti.

Tabella 6: Scenario 1 (Scomposizione spesa corrente)

MATERIE per le quali è prevista l'attribuzione di forme e condizioni particolari di Autonomia	SPESE CORRENTI (migliaia di euro)	Personale (migliaia di euro)	Consumi intermedi (migliaia di euro)	Trasferimenti alle Amministrazioni Centrali (migliaia di euro)	Trasferimenti alle Regioni (migliaia di euro)	Trasferimenti a Comuni e Province (migliaia di euro)	Trasferimenti a enti produttori (migliaia di euro)	Trasferimenti alle Famiglie (migliaia di euro)	Trasferimenti alle imprese (migliaia di euro)	Altro (migliaia di euro)
SCENARIO 1: Massima autonomia										
Organizzazione della giustizia di pace (art. 117 Cost., 2, l)	19.900	19.900								
ISTRUZIONE: Norme generali sull'istruzione (art. 117 Cost., 2, n); Istruzione (art.117 Cost., 3)	5.439.176	3.720.712	173.206		56.616 ²⁷	37	963.280	3.673	166.050	355.602
AMBIENTE E BENI CULTURALI: Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117 Cost., 2, s); Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (art.117 Cost., 3)	272.137	21.932	8.971	15.806		325	56.283	77.237	88.324	3.258
Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi (art.117 Cost., 3)	168.930 ²⁸	320	203	2.239			164.369		1.769	31
Tutela della salute (art.117 Cost., 3)	97.689 ²⁹	2.600	2.834	16	80.298		23	11.733		344.701
Ordinamento sportivo (art.117 Cost., 3)	15.797			15.797						
Protezione civile (art.117 Cost., 3)	2.975	1.254	246							1.475
Governo del territorio (art.117 Cost., 3)	53.163	16.879	4.844		22.800			844	3.411	4.384
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI: Porti e aeroporti civili (art.117 Cost., 3); Grandi reti di trasporto e di navigazione (art.117 Cost., 3)	996.770	11.869	17.170		854.725	2.616			104.365	6.026
Ordinamento della comunicazione (art.117 Cost., 3)	382.848									382.848

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia - Bocconi

²⁷ Sono stati sottratti 24.789.460 euro corrispondenti ai trasferimenti già fiscalizzabili.

²⁸ Queste spese includono spese generali per un ammontare di 42.383.928 euro.

²⁹ Queste spese includono spese generali per un ammontare di 1.642.240 euro.

Tabella 7: Scenario 1 (Scomposizione spesa in conto capitale)

MATERIE per le quali è prevista l'attribuzione di forme e condizioni particolari di Autonomia	SPESE IN CONTO CAPITALE (migliaia di euro)	Investimenti fissi lordi (migliaia di euro)	Contributi agli investimenti delle Regioni (migliaia di euro)	Contributi agli investimenti delle imprese (migliaia di euro)	Altro (migliaia di euro)
SCENARIO 1: Massima autonomia					
Organizzazione della giustizia di pace (art. 117 Cost., 2, l)					
ISTRUZIONE: Norme generali sull'istruzione (art. 117 Cost., 2, n); Istruzione (art.117 Cost., 3)	24.435	532	22.781		1.122 ³⁰
AMBIENTE E BENI CULTURALI: Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117 Cost., 2, s); Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (art.117 Cost., 3)	43.517	20.131	16.958	2.941	3.486
Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi (art.117 Cost., 3)	202.722 ³¹	782		193.398	8.542
Tutela della salute (art.117 Cost., 3)	20	20			
Ordinamento sportivo (art.117 Cost., 3)					
Protezione civile (art.117 Cost., 3)	140.007	6			140.000
Governo del territorio (art.117 Cost., 3)	269.863	141.405	7.409	68.032	53.017
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI: Porti e aeroporti civili (art.117 Cost., 3); Grandi reti di trasporto e di navigazione (art.117 Cost., 3)	926.998	6.687	29.386	826.004	64.921
Ordinamento della comunicazione (art.117 Cost., 3)					

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia - Bocconi

³⁰ Sono stati sottratti 24.789.460 euro corrispondenti ai trasferimenti gi' fiscalizzabili.

³¹ Queste spese includono spese generali per un ammontare di 10.973.952 euro.

Scenario 2: Lombardia 2007

Le tabelle 8 e 9 presentano i risultati della nostra analisi dello scenario 2 che fa riferimento agli ambiti per materia inizialmente individuati dal Consiglio regionale della Lombardia con risoluzione n.8 del 3 aprile 2007. In particolare, la tabella 8 riporta i risultati dei primi passaggi metodologici individuati nel capitolo 2.3 – indicazione della rilevanza dell’impatto finanziario e riconduzione delle materie a funzioni/missioni/altro criterio –, mentre la tabella 9 presenta la stima dell’impatto finanziario e la relativa scomposizione della spesa totale in spesa corrente e spesa in conto capitale. La risoluzione del Consiglio regionale fa riferimento a specifiche competenze ascrivibili alle materie previste dall’articolo 116 per le quali si richiede maggiore autonomia. Per questo motivo, l’analisi di questo scenario dovrebbe permettere di produrre una stima più precisa della spesa potenzialmente attribuibile agli ambiti specifici individuati dal Consiglio regionale della Lombardia nel 2007 e della relativa spesa aggregata.

Anche in questo caso la materia maggiormente rilevante in termini di impatto finanziario è da riscontrarsi nell’ambito dell’istruzione. Precisamente la risoluzione del 2007 prevede la richiesta del decentramento del sistema universitario lombardo. Per ottenere una stima precisa del conseguente impatto finanziario si fa riferimento al Fondo di Finanziamento Ordinario delle università (FFO) e si aggregano i fondi ricevuti dalle università lombarde mantenendo distinte le università statali da quelle non statali. Per quanto riguarda le università statali attualmente l’assegnazione dei fondi si basa su un regime transitorio che prevede il calcolo di una quota base ottenuta come media ponderata dei costi standard (con peso pari al 28%) e costi storici (72%) alla quale vanno sommate una quota perequativa e una quota premiale³². Il regime permanente prevede invece che tali fondi vengano determinati considerando solamente la quota base – calcolata in funzione dei soli costi standard – e la quota premiale. Per questo motivo procediamo alla stima dell’impatto finanziario del decentramento del sistema universitario nelle due circostanze descritte. L’analisi permette di verificare che le università lombarde riceverebbero poco più di 26 milioni e mezzo di euro addizionali in caso di finanziamento basato sul regime permanente. In ogni caso il peso del finanziamento ricevuto dalle università lombarde rispetto al totale nazionale si attesta intorno al 13%. Per quanto riguarda le università non statali la Lombardia attualmente può contare su un finanziamento pari a circa 46 milioni di euro, il 70% del totale nazionale.

L’impatto finanziario dovuto al decentramento della salvaguardia, conservazione e valorizzazione dei beni culturali è stato calcolato sulla base della spesa statale regionalizzata relativa alle divisioni funzionali 08.02 “Attività culturali” e 08.06 “Attività ricreative e culturali non altrimenti classificabili”. Si tratta di una stima da considerarsi leggermente distorta verso l’alto.

³² A queste si aggiunge, per l’anno 2016 (ultimo anno disponibile), una quota relativa ai piani straordinari di assunzione (pari a 35.094.174 euro per la Lombardia nel suo complesso). Dato che si tratta di fondo specifico, temporaneo e di scopo, questa quota non viene considerata nella nostra stima dell’impatto finanziario perché a regime non sarà presente.

Per calcolare l'impatto finanziario del decentramento della ricerca scientifica e tecnologica e del sostegno all'innovazione per i settori produttivi si considerano, come per lo scenario 1, la missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese", la missione 16 "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo", e la missione 17 "Ricerca e innovazione".

L'impatto finanziario dovuto al decentramento della disciplina delle infrastrutture e dei trasporti è stato calcolato, come nello scenario 1, applicando la spesa regionalizzata relativa alla divisione "trasporti" della funzione affari economici. Anche la stima della spesa necessaria a finanziare il decentramento della tutela della salute non varia rispetto allo scenario 1: si utilizza la regionalizzazione della spesa riportata per la omonima missione 20.

La stima dell'impatto finanziario relativo alla gestione della giustizia di pace, della RAI è stata fatta in base alla metodologia presentata nella sezione 2.3 ovvero come nello scenario 1. Come precisato nella sezione 2.3 non si produce alcuna stima relativa alla gestione del corpo forestale a seguito dell'accorpamento con l'Arma dei Carabinieri.

Secondo le nostre stime, l'impatto finanziario aggregato relativo allo scenario 2 è di circa 3,7 miliardi di euro al netto delle spese generali³³. Nel caso si considerino le sole spese correnti, l'impatto finanziario ammonta a 2,6 miliardi di euro, che rappresenta una stima minima dal momento che non sono incluse spese di carattere generale e la voce più generale dei trasferimenti agli altri enti locali.

³³ In questo caso non è stato possibile stimare voce per voce le spese generali connesse alla gestione delle materie presenti. Se ipotizziamo che tali spese incidano sul totale della spesa nella stessa percentuale con cui incidono per il totale delle spese stimate per lo scenario 1 (pari a circa l'11,9%) ci potrebbe essere un'ulteriore spesa di circa 446,4 milioni di euro.

Tabella 8: Scenario 2 (Riconduzione delle materie a funzioni/missioni/altro criterio; Rilevanza impatto finanziario)

Ambiti specifici per le MATERIE per le quali è prevista l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia	Impatto finanziario	Riconduzione Funzioni/Missioni/Altro criterio
SCENARIO 2: risoluzione n. 8 3/04/2007 Lombardia		
Organizzazione della giustizia di pace (art. 117 Cost., 2, l)		
Competenze per potenziamento dei giudici di pace. Riconoscimento di un ruolo regionale nei percorsi di selezione, nomina e formazione dei giudici di pace.	Minimo	Capitolo n. 1362, Bilancio Min. Giustizia regionalizzato
ISTRUZIONE: Norme generali sull'istruzione (art. 117 Cost., 2, n); Istruzione (art.117 Cost., 3)		
Programmazione territoriale dell'offerta formativa e delle sedi universitarie	Rilevante	FFO Sistema a regime (costi standard e quota premiale)
		FFO Sistema a transitorio vigente (28% costi standard + 72% costi storici + quota perequativa + quota premiale)
AMBIENTE E BENI CULTURALI: Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117 Cost., 2, s); Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (art.117 Cost., 3)		
Individuazione di valori limite e misure per tutela dall'inquinamento di acqua, suolo e aria	Nullo	
Riduzione delle emissioni inquinanti dei veicoli: definizione requisiti dei veicoli	Nullo	
Attività legislativa conseguente all'emanazione di norme europee di carattere ambientale	Nullo	
Risarcimento del danno ambientale	Potenzialmente rilevante/minimo	?
Interventi di salvaguardia e la conservazione dei beni culturali (correlazione della prassi operativa con la ricerca sviluppata da università, imprese e istituti culturali in Lombardia). Potenziamento delle attività di tutela attraverso attività di valorizzazione dei beni culturali.	Rilevante	Ragioneria dello stato spesa regionalizzata: COFOG 08.02; 08.06
Valorizzazione beni pubblici: favorire la conoscenza, il godimento e la fruizione pubblica del bene, attraverso lo sviluppo sistemico di relazioni fra avanzamento della ricerca applicata, lo sviluppo di nuove tecnologie e metodologie, la definizione di buone prassi di riferimento a livello nazionale e il raccordo con le filiere produttive	AUTONOMIA NON SOSTITUTIVA (potenzialmente rilevante)	Non è chiaro se questa voce rientra nella voce superiore o no: cosa si intende per beni pubblici?
Acquisizione della competenza statale in materia di tutela, sia regolamentare che amministrativa	Nullo	
Acquisizione della competenza a definire un corpo normativo stabile, certo e condiviso per guidare la gestione degli interventi inerenti beni culturali	Nullo	
Rapporti internazionali e con l'Unione europea (art.117 Cost., 3)		
Attribuzione, della facoltà di stipulare, accordi con Stati anche in difetto di tali accordi con lo Stato italiano	Nullo	
Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi (art.117 Cost., 3)		

Riconoscimento di competenze rafforzate relativamente a: - incentivazione della ricerca; - diffusione dell' innovazione e trasferimento di conoscenze e tecnologie - sviluppo e incentivazione di interazioni virtuose tra università, centri di ricerca e imprese; - parchi scientifici e tecnologici - distretti industriali	AUTONOMIA SOSTITUTIVA + EVENTUALE AUTONOMIA NON SOSTITUTIVA (rilevante)	Missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" (interno a COFOG 01 & 04) Missione 16 "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo" (interno a COFOG 04) Missione 17 "Ricerca e innovazione" (interni a COFOG 01 & 04)
Tutela della salute (art.117 Cost., 3)		
Consolidare il riconoscimento dell' autonomia regionale in materia di organizzazione sanitaria e della governance del sistema.	AUTONOMIA SOSTITUTIVA: minimo POTENZIALE AUTONOMIA NON SOSTITUTIVA (potenzialmente rilevante)	Missione 20 "Tutela della salute" (interno a COFOG 01, 03, 04, 07, 09)
Protezione civile (art.117 Cost., 3)		
Regionalizzazione del Corpo forestale dello Stato	Rilevante	Non calcolabile per obsolescenza
INFRASTRUTTURE: Porti e aeroporti civili; Grandi reti di trasporto e di navigazione (art.117 Cost., 3)		
Attività legislativa volta a consentire alla Regione il pieno governo del procedimento per la realizzazione di infrastrutture per la mobilità, anche di interesse nazionale e/o interregionale, che insistono sul territorio lombardo e sono al servizio della mobilità regionale.	potenzialmente rilevante (CONTO CAPITALE)	RGS regionalizzata: COFOG 04.05
Attività legislativa che consenta di disciplinare e applicare norme regionali in materia di valutazione ambientale delle infrastrutture	Nulla	
Attuazione di modelli di coamministrazione Regione/Stato sugli aeroporti nazionali che insistono sul territorio lombardo.	Nulla	
Ordinamento della comunicazione (art.117 Cost., 3)		
Riconoscimento di un ruolo più incisivo per la Regione per quanto attiene la definizione del rapporto tra Regione e RAI e conseguente impiego a livello regionale di una quota del canone RAI versato dai cittadini residenti in Lombardia e dei proventi pubblicitari	Minimo	Da calcolare in base al canone RAI pagato dalle famiglie residenti in Lombardia
Acquisizione competenze in capo all' Autorità per le Comunicazioni nell' ambito della produzione e distribuzione, della innovazione tecnologica, della digitalizzazione e della multimedialità ed infine nella comunicazione di pubblica utilità anche in sinergia con altri attori - economici, accademici e PA locali.	Nulla	
Previdenza complementare e integrativa (art.117 Cost., 3)		
Garantire alla Regione la facoltà di promuovere forme di previdenza integrativa su base regionale	Nulla	
SISTEMA BANCARIO: Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale (art.117 Cost., 3); Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale (art.117 Cost., 3)		
Attribuzione di una più ampia competenza legislativa al fine di promuovere lo sviluppo economico regionale	Nulla	

Tabella 9: Scenario 2 (Stima impatto finanziario)

Ambiti specifici per le MATERIE per le quali è prevista l'attribuzione di forme e condizioni particolari di Autonomia	Impatto finanziario (migliaia di euro)		
	SPESE CORRENTI	SPESE IN CONTO CAPITALE	SPESA TOTALE
SCENARIO 2: risoluzione n. 8 3/04/2007 Lombardia			
Organizzazione della giustizia di pace (art. 117 Cost., 2, l)			
Potenziamento dei giudici di pace. Riconoscimento di un ruolo regionale nei percorsi di selezione, nomina e formazione dei giudici di pace.	19.900		19.900
ISTRUZIONE: Norme generali sull'istruzione (art. 117 Cost., 2, n); Istruzione (art.117 Cost., 3)			
Programmazione territoriale dell'offerta formativa e delle sedi universitarie (calcolato con il sistema a regime)	848.852		848.852 ³⁴
Programmazione territoriale dell'offerta formativa e delle sedi universitarie (calcolato con il sistema transitorio vigente)	822.206		822.206 ³⁵
AMBIENTE E BENI CULTURALI: Tutela di ambiente, ecosistema e beni culturali (art. 117 Cost., 2, s); Valorizzazione beni culturali e ambientali, promozione, organizzazione di attività culturali (art.117 Cost., 3)			
Interventi di salvaguardia e la conservazione dei beni culturali (correlazione della prassi operativa con la ricerca sviluppata da università, imprese e istituti culturali in Lombardia). Potenziamento delle attività di tutela attraverso attività di valorizzazione dei beni culturali. Valorizzazione beni pubblici: favorire la conoscenza, il godimento e la fruizione pubblica del bene.	94.296	18.773	113.068
Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi (art.117 Cost., 3)			
Riconoscimento di competenze rafforzate relative a: incentivazione ricerca; diffusione dell'innovazione, trasferimento di conoscenze e tecnologie; sviluppo e incentivazione di interazioni virtuose tra università, centri di ricerca e imprese; parchi scientifici e tecnologici; distretti industriali	168.930	202.722	371.652 ³⁶
Tutela della salute (art.117 Cost., 3)			
Consolidare il riconoscimento dell'autonomia regionale in materia di organizzazione sanitaria e della governance del sistema.	97.689	20	97.709 ³⁷
INFRASTRUTTURE: Porti e aeroporti civili (art.117 Cost., 3); Grandi reti di trasporto e di navigazione (art.117 Cost., 3)			
Attività legislativa volta a consentire alla Regione il pieno governo del procedimento per la realizzazione di infrastrutture per la mobilità, anche di interesse nazionale e/o interregionale, che insistono sul territorio lombardo e sono al servizio della mobilità regionale.	996.770	926.998	1.923.768
Ordinamento della comunicazione (art.117 Cost., 3)			
Riconoscimento di un ruolo più incisivo per la Regione per quanto attiene la definizione del rapporto tra Regione e RAI e conseguente impiego a livello regionale di una quota del canone RAI versato dai cittadini residenti in Lombardia e dei proventi pubblicitari	382.848		382.848
TOTALE	2.609.284	1.148.513	3.757.797

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia - Bocconi

³⁴ Quota sul totale FFO pari a 13,36%.

³⁵ Quota sul totale FFO pari a 13,03%.

³⁶ Queste spese sono comprensive di spese generali per un ammontare pari a 53.357.880 euro, di cui 42.383.928 euro sono spese correnti e 10.973.952 sono spese in conto capitale.

³⁷ Queste spese sono comprensive di spese generali per un ammontare pari a 1.642.240 euro imputabili alle spese correnti.

Scenario 3: Veneto 2016

Le tabelle 10 e 11 presentano i risultati dell'analisi relativa al terzo scenario che applica al contesto lombardo le richieste di autonomia rafforzata presentate recentemente al governo dalla Regione Veneto. La risoluzione del Veneto prevede il decentramento dell'istruzione a qualsiasi livello, pertanto la stima dell'impatto finanziario riproduce in modo pressoché identico quella presentata in relazione allo scenario 1. Si evidenzia in questo caso la quota relativa all'educazione degli adulti e quella relativa al decentramento del sistema universitario, calcolata come nello scenario 2.

L'impatto finanziario dovuto al decentramento della salvaguardia, conservazione e valorizzazione dei beni culturali, della tutela della salute e quello relativo al decentramento della ricerca scientifica e tecnologica e del sostegno all'innovazione per i settori produttivi, sono stati calcolati come nello scenario 2.

L'impatto finanziario al netto delle spese generali e delle spese in conto capitale ammonta a 5,6 miliardi di euro. Anche in questo caso si tratta di una stima prudenziale che non tiene conto della parte relativa alla voce COFOG "Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di governo".

L'impatto finanziario aggregato comprensivo delle spese in conto capitale è in questo caso quantificabile in circa 5,9 miliardi di euro ai quali vanno sommati circa 846,9 milioni di euro relativi alle spese generali associate alla gestione delle materie decentrate (il 12,6% del totale).

Tabella 10: Scenario 3 (Riconduzione delle materie a funzioni/missioni/altro criterio; Rilevanza impatto finanziario)

Ambiti specifici per le MATERIE per le quali è prevista l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia	Impatto finanziario	Riconduzione Funzioni/Missioni/Altro criterio
SCENARIO 3: Veneto		
ISTRUZIONE: Norme generali sull'istruzione (art. 117 Cost., 2, n); Istruzione (art.117 Cost., 3)		
DECENTRAMENTO ISTRUZIONE: disciplina dell'organizzazione e del rapporto di lavoro del personale dirigente, docente, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche e formative regionali; disciplina della programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; disciplina della programmazione delle reti scolastiche sul territorio regionale, inclusi gli aspetti relativi alla definizione del fabbisogno regionale di personale e alla distribuzione dello stesso tra le istituzioni scolastiche.	Rilevante	COFOG 09.1-09.3; 09.5; 09.6; 09.8

disciplina dell'assegnazione dei contributi alle istituzioni scolastiche paritarie del Veneto	Rilevante	incluso in COFOG 09.1 & 09.2
disciplina dell'educazione degli adulti	Minimo	incluso in COFOG 09.5
Disciplina: delle finalità, funzioni e organizzazione del sistema educativo regionale; delle modalità di valutazione del sistema educativo regionale in collaborazione con l'INVALSI; dei percorsi di alternanza scuola-lavoro; degli organi collegiali territoriali della scuola; relativa al personale delle istituzioni scolastiche regionali.	Nulla	
Sistema universitario regionale: disciplina della programmazione universitaria, con particolare riferimento all'istituzione di corsi di studio, anche in coerenza con le esigenze espresse dal contesto economico, sociale e produttivo veneto; disciplina della valutazione del sistema universitario regionale, e dei rapporti di collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per la partecipazione alle iniziative e ai progetti nazionali; disciplina del finanziamento del sistema universitario regionale.	Rilevante	FFO Sistema a regime (costi standard e quota premiale)
		FFO Sistema a transitorio vigente (28% costi standard + 72% costi storici + quota perequativa + quota premiale)
AMBIENTE E BENI CULTURALI: Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117 Cost., 2, s); Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (art.117 Cost., 3)		
Potestà legislativa in merito a: tutela delle Istituzioni di alta cultura e delle Accademie aventi sede nel territorio regionale; beni immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico e etnoantropologico presenti sul territorio regionale; beni appartenenti al patrimonio storico della Prima Guerra mondiale presenti sul territorio regionale; beni librari e archivistici presenti sul territorio	Rilevante	COFOG 08.2; 08.6
Valorizzazione e organizzazione di attività culturali in relazione a tutti i beni presenti sul territorio regionale, indipendentemente dalla titolarità, nonché la disciplina degli interventi a favore del patrimonio culturale di origine veneta che si trova all'estero	Rilevante	
Rapporti internazionali e con l'Unione europea (art.117 Cost., 3)		
Attribuzione, della facoltà di stipulare, accordi con Stati anche in difetto di tali accordi con lo Stato italiano	Nulla	
Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi (art.117 Cost., 3)		
Potestà legislativa relativa a: disciplina degli interventi di sostegno alla ricerca industriale, alla diffusione delle tecnologie, al trasferimento tecnologico, all'innovazione tecnologica; sviluppo e coordinamento delle iniziative di collaborazione tra Università, Centri di ricerca e imprese sul territorio regionale; disciplina dei distretti industriali	AUTONOMIA SOSTITUTIVA: minimo POTENZIALE AUTONOMIA NON SOSTITUTIVA (potenzialmente rilevante)	Missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese" (interno a COFOG 01 & 04) Missione 16 "Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo" (interno a COFOG 04) Missione 17 "Ricerca e innovazione" (interno a COFOG 01 & 04)
Tutela della salute (art.117 Cost., 3)		
Attribuzione la potestà legislativa con riferimento a organizzazione e governo del sistema sanitario regionale	Minimo (CAMBIA LA FONTE DI FINANZIAMENTO - FONTE AUTONOMA)	Missione 20 "Tutela della salute" (interno a COFOG 01, 03, 04, 07, 09)
Finanziamento del sistema sanitario regionale a carico del bilancio regionale		
Protezione civile (art.117 Cost., 3)		

Potestà legislativa in merito a: potere del Presidente della Giunta regionale di emanare ordinanze, in deroga alla normativa regionale e statale vigente, al verificarsi o nell'imminenza degli eventi calamitosi di rilevanza regionale. Il Presidente della Giunta regionale può avvalersi di commissari delegati	Nulla	
Governo del territorio (art.117 Cost., 3)		
Potestà legislativa in merito a: - disciplina dei limiti di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti - disciplina inerente la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia	Nulla	
Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art.117 Cost., 3)		
Tributi regionali e locali	Nulla	

Tabella 11: Scenario 3 (Stima impatto finanziario)

Ambiti specifici per le MATERIE per le quali è prevista l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia	Impatto finanziario (migliaia di euro)				
	SPESE CORRENTI	SPESE IN CONTO CAPITALE	SPESA TOTALE	STIMA DELLE SPESE GENERALI (COFOG 01.01.02; 01.03; 01.06)	SPESA TOTALE inclusa la stima delle spese generali
SCENARIO 3: Veneto					
ISTRUZIONE: Norme generali sull'istruzione (art. 117 Cost., 2, n); Istruzione (art.117 Cost., 3)					
DECENTRAMENTO ISTRUZIONE: disciplina dell'organizzazione e del rapporto di lavoro del personale dirigente, docente, amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche e formative regionali; disciplina della programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; disciplina della programmazione delle rete scolastica sul territorio regionale, inclusi gli aspetti relativi alla definizione del fabbisogno regionale di personale e alla distribuzione dello stesso tra le istituzioni scolastiche; disciplina dell'assegnazione dei contributi alle istituzioni scolastiche paritarie.	4.416.412	24.205	4.440.616 ³⁸	741.032	6.032.623
disciplina dell'educazione degli adulti			2.123		
Sistema universitario regionale: disciplina della programmazione universitaria, con particolare riferimento all'istituzione di corsi di studio, anche in coerenza con le esigenze espresse dal contesto economico, sociale e produttivo veneto; disciplina della valutazione del sistema universitario regionale, e dei rapporti di collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca per la partecipazione alle iniziative e ai progetti nazionali; disciplina del finanziamento del sistema universitario regionale.	848.852		848.852 ³⁹		
	822.206		822.206 ⁴⁰		
AMBIENTE E BENI CULTURALI: Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117 Cost., 2, s); Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (art.117 Cost., 3)					

³⁸ Sono state sottratte le somme relative ai trasferimenti già fiscalizzabili individuate nella tabella 2. Precisamente sono stati sottratti 24.789.460 euro dalle spese correnti e 8.366.180 euro dalle spese in conto capitale.

³⁹ Quota sul totale FFO pari a 13,36%.

⁴⁰ Quota sul totale FFO pari a 13,03%.

Potestà legislativa in merito a: tutela delle Istituzioni di alta cultura e delle Accademie aventi sede nel territorio regionale; beni immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico e etnoantropologico presenti sul territorio regionale; beni appartenenti al patrimonio storico della Prima Guerra mondiale presenti sul territorio regionale; beni librari e archivistici presenti sul territorio regionale; valorizzazione e l'organizzazione di attività culturali in relazione a tutti i beni presenti sul territorio regionale, indipendentemente dalla titolarità, nonché la disciplina degli interventi a favore del patrimonio culturale di origine regionale che si trova all'estero.	94.296	18.773	113.068	42.550	155.618
Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi (art.117 Cost., 3)					
Potestà legislativa relativa a: disciplina degli interventi di sostegno alla ricerca industriale, alla diffusione delle tecnologie, al trasferimento tecnologico, all'innovazione; tecnologica; sviluppo e coordinamento delle iniziative di collaborazione tra Università, Centri di ricerca e imprese sul territorio regionale; disciplina dei distretti industriali.	168.930	202.722	371.652 ⁴¹	50.098	421.750
Tutela della salute (art.117 Cost., 3)					
Attribuzione la potestà legislativa con riferimento a organizzazione e governo del sistema sanitario regionale; Finanziamento del sistema sanitario regionale a carico del bilancio regionale.	97.689	20	97.709 ⁴²	13.171	110.880
TOTALE (con FFO A REGIME)	5.650.967	245.720	5.871.897	846.851	6.720.871

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia - Bocconi

⁴¹ Queste spese sono comprensive di spese generali per un ammontare pari a 53,357,880 euro, di cui 42,383,928 euro sono spese correnti e 10,973,952 sono spese in conto capitale.

⁴² Queste spese sono comprensive di spese generali per un ammontare pari a 1,642,240 euro imputabili alle spese correnti.

3. ANALISI DELLE IPOTESI DI FINANZIAMENTO DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

L'identificazione delle possibili fonti di finanziamento per la gestione delle materie aggiuntive è una questione che si interseca con la definizione del quadro complessivo del finanziamento degli enti locali che, a diversi anni dalla riforma del titolo V della Costituzione e dal varo della legge delega 42/2009 per l'attuazione del federalismo, non ha ancora trovato una sistemazione definitiva.

L'articolo 116, 3° comma della Costituzione stabilisce che le modalità di finanziamento delle competenze aggiuntive assunte da determinate regioni devono essere coerenti con gli strumenti previsti dall'art. 119, ossia tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio e, eventualmente, trasferimenti di natura perequativa. Ne consegue che non appare ammissibile il finanziamento di una eventuale autonomia rafforzata attraverso trasferimenti verticali di natura non perequativa dallo Stato alla regione interessata (Zanardi, 2006). L'art. 119 indica inoltre che anche le regioni che assumono competenze rafforzate devono partecipare al sistema di redistribuzione interregionale delle risorse.

I principi generali della Costituzione hanno trovato attuazione con la legge 42/2009 e con il d.lgs. 68/2011, i cui contenuti fondamentali sono stati già descritti nel capitolo 1. È qui utile descrivere in maggior dettaglio quanto previsto dal d.lgs. 68/2011 con riferimento al finanziamento delle Regioni a Statuto Ordinario. Come ricordato, l'entrata in vigore dei meccanismi previsti dal decreto è stata prorogata più volte ed è attualmente prevista per il 2019.

In primo luogo il decreto distingue fra due categorie di spese regionali: quelle attinenti alla garanzia dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) nelle materie della sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale (limitatamente, in quest'ultimo caso, alle spese in conto capitale) e il resto delle spese regionali (NOLEP), incluse quelle relative alla fornitura di livelli di prestazioni superiori a quelli essenziali in materie LEP.

Per ogni regione la spesa riconducibile ai LEP dovrà essere integralmente coperta da una compartecipazione all'Iva, una quota dell'addizionale regionale all'Irpef, l'Irap, alcune entrate proprie delle aziende sanitarie e un trasferimento dal fondo perequativo. Per la regione i -esima dovrà quindi valere:

$$LEP_i = \alpha Iva_i + \gamma Irpef_i + Irap_i + Ep_i + Trf_i \quad 1)$$

dove:

LEP_i rappresenta il fabbisogno di spesa per garantire il livello essenziale delle prestazioni;

αIva_i : rappresenta la compartecipazione al gettito dell'Iva riferibile al territorio della regione i -esima. L'aliquota di compartecipazione, α , sarà determinata in modo da garantire ad

una sola regione la copertura del fabbisogno attraverso la compartecipazione e i tributi propri senza integrazione dal fondo perequativo (in altri termini per tale regione Trf_i sarà nullo);

$\mathcal{I}rpef_i$: rappresenta una quota, γ , dell'addizionale regionale all'Irpef della regione i -esima calcolata all'aliquota base. L'aliquota base, attualmente pari allo 1,23%, dovrà essere rideterminata in modo tale da garantire al complesso delle Regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti ai trasferimenti statali aventi carattere di generalità e permanenza che andranno soppressi;

$Irap_i$: rappresenta l'Irap della regione i -esima;

Ep_i : rappresenta le entrate delle aziende sanitarie (ticket e altro) che annualmente entrano a far parte del finanziamento del servizio sanitario nazionale. La norma dispone che vengano considerate nella misura determinata per il 2010, che risultava pari a 1.721 milioni di euro⁴³;

Trf_i : rappresenta il trasferimento ricevuto da un fondo perequativo alimentato da una quota del gettito Iva.

E' opportuno osservare che la somma della compartecipazione dall'Iva regionale e del trasferimento dal fondo perequativo, anch'esso finanziato da una quota dell'Iva nazionale, è equivalente ad una compartecipazione delle regioni con aliquote differenziate all'Iva nazionale. La 1) potrebbe infatti essere riscritta come

$$LEP_i = \beta_i Iva + \mathcal{I}rpef_i + Irap_i + Ep_i \quad 2)$$

con

$$\beta_i Iva = \alpha Iva_i + Trf_i \quad 3)$$

Il finanziamento delle spese NOLEP sarà invece affidata alla quota dell'addizionale Irpef ad aliquota base non assegnata al finanziamento dei LEP, agli altri tributi propri regionali (inclusi gli spazi di autonomia su addizionale Irpef e Irap) e ad un trasferimento da un fondo perequativo.

Per la regione i -esima dovrà quindi valere:

$$NOLEP_i = (1 - \gamma) Irpef_i + Altrib_i + Trc_i \quad 4)$$

I trasferimenti perequativi saranno in questo caso alimentati da un fondo orizzontale e calcolati in modo da ridurre (in misura non inferiore al 75%) le differenze nella capacità fiscale

⁴³ La somma corrisponde a quanto riportato alla voce «ricavi e entrate proprie delle aziende sanitarie» nella Tabella B allegata all'Intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni sul riparto delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per l'anno 2010.

per abitante misurata dal gettito per abitante dell'addizionale Irpef ad aliquota base⁴⁴. Indicando con θ la quota di perequazione, con n_i la popolazione della regione i -esima e con \overline{Irpef} il gettito medio per abitante dell'addizionale Irpef, il trasferimento (positivo per le regioni con capacità fiscale al di sotto della media e negativo per le regioni al di sopra della media) sarà pari a:

$$Trc_i = \theta n_i \left(\overline{Irpef} - \frac{Irpef_i}{n_i} \right) \quad 5)$$

nel caso in cui la perequazione sia finalizzata a ridurre le differenze di capacità fiscale relativamente al totale dell'addizionale Irpef o pari a

$$Trc_i = \theta n_i (1 - \gamma) \left(\overline{Irpef} - \frac{Irpef_i}{n_i} \right) \quad 6)$$

nel caso in cui l'obiettivo sia ridurre le differenze nella capacità fiscale relativamente alla quota dell'addizionale Irpef assegnata alle funzioni NOLEP.

Sostituendo, la copertura della spesa NOLEP sarà pari nel primo caso (perequazione addizionale Irpef) a:

$$NOLEP_i = \theta n_i \overline{Irpef} + (1 - \theta + \gamma) Irpef_i + Altrib_i \quad 7)$$

mentre nel secondo (perequazione della quota dell'addizionale Irpef assegnata a funzioni NOLEP) sarà:

$$NOLEP_i = (1 - \gamma) \left[\theta n_i \overline{Irpef} + (1 - \theta) Irpef_i \right] + Altrib_i \quad 8)$$

Come descritto nel capitolo 1 per realizzare il disegno del d.lgs. 68/2011 sono necessari due passaggi fondamentali: la fiscalizzazione dei trasferimenti e la determinazione dei fabbisogni standard per i LEP regionali. Il quadro legislativo vigente prevede l'entrata in vigore dei meccanismi di finanziamento previsti a partire dall'anno 2019. Ciò nonostante i provvedimenti concernenti la determinazione della perequazione regionale potranno essere definiti soltanto dopo aver individuato i livelli essenziali delle prestazioni e i correlati costi standard (si veda Bilardo, 2016).

⁴⁴ È anche previsto un fattore correttivo per le Regioni di piccole dimensioni.

3.1 Il finanziamento della devoluzione di competenze in presenza di LEP

La discussione del paragrafo precedente evidenzia come la struttura della finanza regionale che si realizzerebbe a regime con la piena attuazione del d.lgs. 68/2011, pone una serie di vincoli sulle possibili forme di finanziamento di eventuali margini di maggiore autonomia.

L'aspetto sicuramente più rilevante riguarda la possibilità che lo Stato, esercitando la potestà esclusiva prevista dal secondo comma lettera m) dell'art. 117, definisca dei LEP sulle nuove competenze regionali. Questa eventualità si potrebbe verificare nel caso in cui vi fosse una effettiva devoluzione di funzioni dallo stato alla regione (attraverso la sostituzione dell'intervento statale con quello regionale) in particolare per materie (come sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale) su cui i LEP sono già previsti dalle norme vigenti.

Per quanto detto nella sezione precedente, il finanziamento della spesa relativa ai LEP per competenze aggiuntive (sostitutive dell'intervento statale) potrebbe essere teoricamente realizzato, nel quadro del d.lgs. 68/2011, attraverso le seguenti alternative:

- un aumento della compartecipazione Iva per la sola regione interessata;
- un aumento dell'aliquota base dell'addizionale Irpef;
- un aumento dell'aliquota base dell'Irap;
- un aumento del trasferimento dal fondo perequativo.

L'aumento della compartecipazione Iva con la definizione di una quota di compartecipazione differenziata per la Regione che acquisisce maggiore autonomia su funzioni coperte dai LEP appare come la soluzione più naturale. La devoluzione di competenze dallo Stato alla regione che richiedesse maggiore autonomia risulterebbe neutrale dal punto di vista del finanziamento. Non vi sarebbe un impatto sulle risorse complessive delle Amministrazioni pubbliche (la compartecipazione trasferirebbe risorse dallo Stato alla Regione), sul carico fiscale dei contribuenti, sui residui fiscali regionali (sotto l'ipotesi che lo Stato garantisse i LEP sulle materie devolute, la devoluzione non modificherebbe la spesa sul territorio regionale e le imposte pagate dai residenti).

In effetti un risultato del tutto equivalente si otterrebbe con il finanziamento attraverso l'aumento dei trasferimenti dal fondo perequativo. Questa possibilità si potrebbe realizzare se nell'ambito della formula 1) fosse riconosciuto alla singola regione un livello di spesa legato ai LEP comprensivo delle funzioni devolute senza variazioni delle altre voci di finanziamento. Questo si tradurrebbe in un aumento del trasferimento Tr_i dal fondo perequativo. La dimensione complessiva del fondo perequativo aumenterebbe di un importo pari alla spesa legata ai LEP per le funzioni devolute. Lo Stato dovrebbe rinunciare ad uno stesso importo del gettito Iva per finanziare il fondo. Ancora una volta si opererebbe un trasferimento di risorse dallo Stato alla regione senza ripercussioni sulla spesa erogata e sui tributi prelevati dal complesso delle

Amministrazioni pubbliche sui territori regionali: i residui fiscali regionali non sarebbero influenzati dalla devoluzione.

La neutralità del finanziamento non sarebbe garantita negli altri due casi. Un aumento dell'aliquota base dell'addizionale Irpef o dell'Irap nella Regione interessata dovrebbe essere compensato, per mantenere la parità di gettito a livello di Amministrazioni pubbliche da una riduzione dei tributi erariali. Difficilmente tale riduzione potrebbe essere mirata ai residenti della regione. Di conseguenza si realizzerebbe probabilmente una redistribuzione di risorse dalla regione che acquisisce maggiore autonomia (che vedrebbe aumentare il proprio residuo fiscale) verso il resto delle regioni (che vedrebbero diminuire i propri residui fiscali). Inoltre un aumento significativo delle aliquote su Irpef o Irap potrebbe disincentivare la localizzazione delle attività produttive sul territorio regionale.

L'ammontare di spesa finanziabile attraverso un aumento dell'aliquota di compartecipazione all'Iva regionale è limitato dall'ammontare complessivo dell'Iva riferibile al territorio regionale e dalla capienza complessiva dell'Iva rispetto alle spese LEP di cui è necessario garantire la copertura. Questi vincoli possono assumere una forma leggermente differente a seconda che il fondo perequativo sia verticale (ossia finanziato da una quota indistinta dell'IVA attribuibile alle RSO secondo i consumi) o orizzontale (ossia formalmente finanziato da conferimenti di IVA da parte delle singole regioni). Considereremo in primo luogo il caso di un fondo perequativo verticale per poi discutere le eventuali differenze che si manifesterebbero con un fondo orizzontale.

Con fondo perequativo verticale l'aumento di spesa finanziabile, che indicheremo con ΔLEP_i dovrà soddisfare i seguenti due vincoli:

$$\Delta LEP_i \leq (1 - \alpha) Iva_i \quad 9)$$

$$\Delta LEP_i \leq Iva - \sum_i (\alpha Iva_i + Trf_i) \quad 10)$$

dove α identifica l'aliquota di compartecipazione che, a regime, garantisce la copertura dei fabbisogni legati ai LEP prima della devoluzione di nuove funzioni. Ogni tentativo di stima del valore che potrà assumere α a regime deve scontare grandi margini di incertezza. L'aliquota di compartecipazione che garantirà l'autosufficienza sulla spesa legata ai LEP per una sola regione dipenderà dalla quota γ dell'addizionale Irpef allocata ai LEP e dalla quantificazione dei costi standard per garantire i LEP su funzioni già di competenza regionale. Inoltre lo stesso ammontare dell'aliquota base dell'addizionale Irpef dovrà essere rideterminata per garantire la fiscalizzazione dei trasferimenti con carattere di generalità e di permanenza. Delle prime indicazioni quantitative possono tuttavia essere tratte immaginando un certo grado di continuità fra la situazione vigente ed il sistema a regime.

Si noti che la somma fra il totale della compartecipazione Iva e il totale dei trasferimenti perequativi che compare al secondo membro dell'equazione 10) dovrà eguagliare la differenza fra la spesa per il LEP e le entrate derivanti da Irpef, Irap e entrate proprie delle aziende ospedaliere. Di conseguenza il secondo vincolo può essere riscritto come segue:

$$\Delta LEP_i \leq Iva - \sum_i (LEP_i - \gamma Irpef_i - Irap_i - Ep_i) \quad 11)$$

Il complesso della spesa per i LEP può essere poi scomposto fra la spesa legata ai LEP in sanità, che indicheremo con LEPS, e i LEP in materie diverse dalla sanità che indicheremo con LEPNS. Potremmo quindi scrivere:

$$\Delta LEP_i \leq Iva - \sum_i (LEPS_i + LEPNS_i - \gamma Irpef_i - Irap_i - Ep_i) \quad 12)$$

Attualmente il finanziamento dei LEPS in sanità viene sostanzialmente assicurato attraverso il gettito Irap, l'addizionale Irpef ad aliquota base del 1,23%, le entrate proprie del SSN (come i ticket) e una compartecipazione all'Iva nella misura del 58,57%. Se indichiamo con *IvaS*, la quota di Iva destinata al finanziamento dei LEP in sanità abbiamo:

$$IvaS = \sum_i (LEPS_i - Irpef_i^{1,23\%} - Irap_i - Ep_i) \quad 13)$$

Se si ipotizza che la futura quota di addizionale Irpef (ad aliquota base rivista per fiscalizzare i trasferimenti aboliti) da destinare al finanziamento dei LEP si tale da garantire lo stesso gettito allocato attualmente alla sanità, ossia:

$$\gamma \sum_i Irpef_i = \sum_i Irpef_i^{1,23\%} \quad 14)$$

Avremo:

$$\Delta LEP_i \leq IvaNS - \sum_i LEPNS_i \quad 15)$$

Dove $IvaNS = Iva - IvaS$ indica la quota di Iva non vincolata al finanziamento della sanità. Si può ora determinare quale sarebbe il valore di *IvaNS* se la quota di Iva destinata alla sanità restasse fissa al valore attuale del 58,57%. I dati del Mef sul 2016 indicano un gettito Iva di competenza giuridica per il 2016 (al lordo della quota di Iva da destinare alla UE) pari a 124.504 milioni di euro. Sotto l'ipotesi che la quota di Iva da destinare alla UE e da devolvere alle Regioni a statuto speciale sia pari a quella del 2012, come determinata nel D.P.C.M del 23 settembre 2016, il totale del gettito Iva disponibile per il finanziamento delle Regioni a statuto

ordinario sarebbe pari a 108.821 milioni di euro. *IvaNS* di conseguenza sarebbe pari a circa 45 miliardi di euro.

Al momento non sono disponibili dati per una stima del fabbisogno di spesa per i LEP non legati alla sanità. L'art. 13 del d.lgs. 68/2011 ha previsto lo svolgimento di una ricognizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni che le Regioni a Statuto Ordinario (RSO) effettivamente garantiscono e dei relativi costi. Tale ricognizione è stata affidata a SOSE che ha pubblicato un primo rapporto nel gennaio 2017 (SOSE, 2017). Per una serie di motivi il monitoraggio di SOSE risulta tuttavia incompleto e nella quasi totalità dei casi non è stato possibile valutare i costi standard. Una stima dei LEPNS può quindi al momento basarsi su dati aggregati relativi alla spesa storica riportati da SOSE (2017): 2,1 miliardi per i servizi relativi alla formazione professionale e 4,4 miliardi di spesa del trasporto pubblico locale in conto capitale. Per la spesa per assistenza, si può fare riferimento al database dei Conti Pubblici Territoriali che quantificano la spesa per interventi in campo sociale delle RSO in circa 312 milioni. Complessivamente è quindi possibile individuare un limite superiore alla spesa aggiuntiva di una singola regione finanziabile con l'Iva in circa 38 miliardi di euro.

Da questo dato si può partire per fornire qualche indicazione per la Regione Lombardia.

Secondo i dati Istat i consumi finali delle famiglie in Lombardia, nel triennio 2013-2015, sono pari a circa il 22% dei consumi finali delle famiglie nelle RSO. Partendo dall'ammontare complessivo dell'Iva disponibile per il finanziamento delle Regioni a Statuto Ordinario per il 2016, stimata in precedenza in 108.821 milioni, la compartecipazione massima attribuibile alla Regione Lombardia risulta pari a circa 24 miliardi di euro. Ne consegue che il vincolo rilevante per il finanziamento di ulteriori competenze su funzioni coperte dai LEP attraverso l'IVA è rappresentato dalla capienza della compartecipazione IVA della Regione Lombardia come indicato dalla condizione 9. Per fornire un dato puntuale sarebbe necessaria una stima della quota di compartecipazione α a regime che al momento, per le ragioni illustrate in precedenza, non è realizzabile. Tuttavia è possibile fornire qualche indicazione sugli ordini di grandezza coinvolti. Probabilmente l'aliquota della nuova compartecipazione IVA prevista a regime dal d.lgs. 68/2011 sarà inferiore all'attuale. La quota di IVA complessiva da attribuire alle Regioni (attraverso la compartecipazione ed i trasferimenti) sarà maggiore dell'attuale perché dovrà garantire oltre al finanziamento della sanità anche il finanziamento dei LEPNS su funzioni già di competenza regionale. Tuttavia a differenza della compartecipazione IVA attuale che garantisce la copertura dei fabbisogni complessivi del totale delle RSO, e che viene poi redistribuita attraverso dei trasferimenti orizzontali, la nuova compartecipazione dovrà garantire la copertura dei LEP complessivi per una sola regione, quella con la minor differenza fra fabbisogni legati ai LEP e tributi propri a questi attribuiti. Per le restanti regioni la copertura dei LEP sarà garantita da un trasferimento verticale.

L'attuale aliquota di compartecipazione IVA, pari al 58,57%, può quindi essere considerata come un limite massimo del valore che assumerà l'aliquota di compartecipazione IVA a regime. Di conseguenza, è ragionevole supporre che almeno il 41,43% dell'IVA attribuibile alla regione

Lombardia sulla base dei consumi finali ISTAT, pari a circa 10 miliardi, potrebbe essere destinato a finanziare l'ampliamento delle competenze regionali in ambiti coperti dai LEP.

Le conclusioni precedenti valgono nel caso di un fondo verticale. Se al contrario il fondo fosse formalmente orizzontale il vincolo 9 andrebbe sostituito dal seguente:

$$\Delta LEP_i \leq (1 - \alpha - \sigma) Iva_i \quad 9a)$$

$$\text{con } \sigma \equiv \frac{\sum_i Trf}{Iva}$$

Nel caso di un fondo orizzontale ogni regione contribuisce al fondo con una quota σ dell'IVA ad essa attribuita sulla base dei consumi. L'ulteriore compartecipazione IVA per finanziare i LEP aggiuntivi non può quindi superare l'IVA complessiva attribuita alla regione secondo i consumi al netto della compartecipazione IVA assegnata al finanziamento dei LEP già esistenti (α) e della quota di IVA (σ) da conferire al fondo perequativo. Sebbene la 9a appaia più stringente, il finanziamento dei LEP aggiuntivi potrebbe comunque essere garantito dai trasferimenti perequativi anche nel caso in cui essa fosse violata, come illustreremo di seguito con una simulazione. Di conseguenza le conclusioni sin qui raggiunte ipotizzando un fondo verticale valgono sostanzialmente anche nel caso in cui il fondo risultasse formalmente orizzontale.

In conclusione, nel caso dell'attribuzione di ulteriori margini di autonomia in ambiti in cui siano operativi dei LEP, il ricorso ad una compartecipazione IVA appare come la modalità di finanziamento più coerente con il quadro della finanza pubblica regionale disegnato dal d.lgs. 68/2011. Nel caso della regione Lombardia la compartecipazione IVA appare capiente rispetto ai fabbisogni di spesa generati dalla devoluzione anche nello scenario di massima autonomia descritto in precedenza in questo studio.

Le considerazioni precedenti possono essere illustrate attraverso alcune simulazioni. La tabella 12 simula l'applicazione del d.lgs. 68/2011 al finanziamento dei LEP sanitari. La colonna 1 riporta i dati relativi al riparto del fondo sanitario nazionale (tab. B dell'intesa tra Stato, Regioni e Province Autonome, siglata il 14 aprile 2016, Rep. 65/CSR) al netto dei ricavi e delle entrate proprie delle ASL, del gettito dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP. La colonna 2 contiene la stima dell'IVA (al netto della quota di IVA da destinare alla UE) attribuita a ciascuna regione secondo la quota dei consumi finali delle famiglie⁴⁵. Sulla base di questi due dati è possibile calcolare, nella colonna 3, la quota di compartecipazione all'IVA che consentirebbe ad ogni regione di coprire integralmente i propri fabbisogni sanitari. Se fosse applicato lo schema del d.lgs. 68/2011 descritto in precedenza, si dovrebbe fissare l'aliquota di compartecipazione all'IVA al livello più basso, il 43%, tra quelli contenuti nella colonna 3. In questo modo una sola regione, la Lombardia, risulterebbe autosufficiente. Le restanti regioni riceverebbero trasferimenti finanziati anch'essi dall'IVA. Il fondo perequativo sarebbe

⁴⁵ La simulazione si basa sulle quote utilizzate nel D.P.C.M del 23 settembre 2016.

alimentato anch'esso da una quota dell'IVA, che nella simulazione è pari al al 15,6%. La colonna 5 riporta i valori dell'IVA conferita al fondo dalle singole regioni nel caso di un fondo formalmente orizzontale. Le erogazioni dal fondo perequativo, riportate nella colonna 6 colmano la differenza fra il fabbisogno (colonna 1) e la compartecipazione IVA regionale al 43% (colonna 4). Complessivamente il 58,6% del gettito IVA (ultima riga della colonna 3) sarebbe allocato alla sanità secondo i fabbisogni netti delle singole regioni.

Tabella 12: Simulazione finanziamento LEP sanitari nel quadro del d.lgs. 68/2011 – dati 2016

Regioni	LEP sanità (netto ricavi e entrate propri ASL, Irpef e Irapp)	Iva regionalizzata	Aliquota compartecipazione di equilibrio	Compartecipazione IVA ($\alpha=43\%$)	Alimentazione del fondo perequativo ($\sigma=15,6\%$)	Quote fondo perequativo
	1	2	3=1/2	4	5	6=1-4
PIEMONTE	5.434.937.157	10.253.351.726	53,0%	4.413.504.813	-1.596.504.584	1.021.432.344
LOMBARDIA	10.347.465.828	24.038.991.933	43,0%	10.347.465.828	-3.743.006.369	0
VENETO	5.778.934.338	11.201.621.303	51,6%	4.821.682.788	-1.744.155.495	957.251.550
LIGURIA	2.067.077.976	3.761.597.081	55,0%	1.619.160.960	-585.701.841	447.917.016
E. ROMAGNA	5.100.099.320	10.942.948.438	46,6%	4.710.338.326	-1.703.878.674	389.760.994
TOSCANA	4.616.041.223	8.642.080.970	53,4%	3.719.941.243	-1.345.620.657	896.099.980
UMBRIA	1.231.340.453	1.802.028.776	68,3%	775.674.422	-280.586.025	455.666.031
MARCHE	2.029.817.743	3.219.721.889	63,0%	1.385.913.449	-501.328.823	643.904.294
LAZIO	6.246.087.166	12.427.449.858	50,3%	5.349.334.660	-1.935.023.902	896.752.506
ABRUZZO	1.871.637.877	2.522.800.537	74,2%	1.085.927.081	-392.814.245	785.710.796
MOLISE	501.581.834	561.961.047	89,3%	241.893.368	-87.500.499	259.688.466
CAMPANIA	8.440.782.993	8.739.912.572	96,6%	3.762.052.375	-1.360.853.588	4.678.730.618
PUGLIA	6.012.385.392	6.493.275.933	92,6%	2.794.998.685	-1.011.039.616	3.217.386.707
BASILICATA	919.188.307	890.211.949	103,3%	383.187.354	-138.611.012	536.000.953
CALABRIA	3.188.128.840	3.323.045.987	95,9%	1.430.388.799	-517.416.967	1.757.740.041
TOTALE	63.785.506.447	108.821.000.000	58,6%	46.841.464.152	-16.944.042.295	16.944.042.295

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia - Bocconi

In questo contesto, la tabella 13 simula il finanziamento di competenze aggiuntive in ambiti coperti da LEP per la Lombardia. Scopo della simulazione è illustrare il meccanismo del finanziamento basato sulla compartecipazione IVA e non di stimare gli importi effettivi delle compartecipazioni. Come illustrato in precedenza, la stima di tali importi richiederebbe la quantificazione dei LEP non sanitari e l'individuazione della quota dell'addizionale IRPEF attribuita al finanziamento dei LEP. Nella simulazione si è ipotizzato un fabbisogno per le funzioni coperta da LEP devolute alla Lombardia di 7 miliardi di euro. L'importo dei fabbisogni (al netto delle altre fonti di finanziamento) riportato nella colonna 1 passa quindi per la Lombardia da 10.347.465.828 euro a 17.347.465.828. Questo fabbisogno sarà coperto (nel primo anno di applicazione) da una compartecipazione al 72,2% dell'IVA attribuita alla Lombardia. Questa compartecipazione può essere vista come composta da due aliquote: il 43% che copre i fabbisogni pre-devoluzione e il 29,2% che copre il fabbisogno aggiuntivi derivanti dalla devoluzione. Il finanziamento delle restanti Regioni resta invariato. L'aliquota di compartecipazione all'IVA resta al 43% ed esse continuano a ricevere dal fondo gli stessi

importi che ricevevano prima della devoluzione. Complessivamente in questo scenario l'87,7% dell'IVA attribuibile alla Lombardia sulla base dei consumi, è destinata al finanziamento dei LEP: il 72,2% per i LEP lombardi e il 15,6% per finanziare il fondo perequativo.

Tabella 13: Simulazione finanziamento LEP aggiuntivi per Lombardia attraverso compartecipazione IVA - Ipotesi Δ LEP pari a 7 miliardi di euro

Regioni	LEP sanità+ Δ LEP Lombardia (netto ricavi e entrate propri ASL, Irpef e Irap)	Iva regionalizzata	Aliquota compartecipazione di equilibrio	Compartecipazione IVA ($\alpha=43\%$ per RSO; ($\alpha=72,2\%$ per Lombardia)	Alimentazione del fondo perequativo ($\sigma=15,6\%$)	Quote fondo perequativo
	1	2	3=1/2	4	5	6=1-4
PIEMONTE	5.434.937.157	10.253.351.726	53,0%	4.413.504.813	-1.596.504.584	1.021.432.344
LOMBARDIA	17.347.465.828	24.038.991.933	72,2%	17.347.465.828	-3.743.006.369	0
VENETO	5.778.934.338	11.201.621.303	51,6%	4.821.682.788	-1.744.155.495	957.251.550
LIGURIA	2.067.077.976	3.761.597.081	55,0%	1.619.160.960	-585.701.841	447.917.016
E. ROMAGNA	5.100.099.320	10.942.948.438	46,6%	4.710.338.326	-1.703.878.674	389.760.994
TOSCANA	4.616.041.223	8.642.080.970	53,4%	3.719.941.243	-1.345.620.657	896.099.980
UMBRIA	1.231.340.453	1.802.028.776	68,3%	775.674.422	-280.586.025	455.666.031
MARCHE	2.029.817.743	3.219.721.889	63,0%	1.385.913.449	-501.328.823	643.904.294
LAZIO	6.246.087.166	12.427.449.858	50,3%	5.349.334.660	-1.935.023.902	896.752.506
ABRUZZO	1.871.637.877	2.522.800.537	74,2%	1.085.927.081	-392.814.245	785.710.796
MOLISE	501.581.834	561.961.047	89,3%	241.893.368	-87.500.499	259.688.466
CAMPANIA	8.440.782.993	8.739.912.572	96,6%	3.762.052.375	-1.360.853.588	4.678.730.618
PUGLIA	6.012.385.392	6.493.275.933	92,6%	2.794.998.685	-1.011.039.616	3.217.386.707
BASILICATA	919.188.307	890.211.949	103,3%	383.187.354	-138.611.012	536.000.953
CALABRIA	3.188.128.840	3.323.045.987	95,9%	1.430.388.799	-517.416.967	1.757.740.041
TOTALE	70.785.506.447	108.821.000.000	65,0%	53.841.464.152	-16.944.042.295	16.944.042.295

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia - Bocconi

La tabella 14 consente di verificare l'equivalenza fra il finanziamento basato sul riconoscimento di una compartecipazione aggiuntiva alla regione che ottiene maggiore autonomia e quello realizzato con un aumento dei trasferimenti dal fondo perequativo. Come nella tabella 13 si ipotizza che la Regione Lombardia ottenga maggiore autonomia su funzioni coperte dai LEP generando un fabbisogno aggiuntivo di 7 miliardi. A differenza del caso simulato nella tabella precedente, si assume ora che alla Regione Lombardia non venga attribuita alcuna compartecipazione aggiuntiva all'IVA. I nuovi fabbisogni sono quindi considerati nella determinazione dell'aliquota di compartecipazione all'IVA per il complesso delle regioni. La colonna 3 mostra che ora l'aliquota di compartecipazione che rende autosufficiente una sola regione (l'Emilia Romagna) è pari al 46,6%. I fabbisogni lombardi verrebbero ora garantiti dalla compartecipazione IVA (per 11.203.675.783 euro) e dai trasferimenti dal fondo perequativo per 6.143.790.045 euro. Complessivamente in questo scenario la quota di IVA lombarda destinata al finanziamento dei LEP sarebbe pari al 65%: il 46,6% per i LEP lombardi e il 18,4% per finanziare il fondo perequativo

Tabella 14: Simulazione finanziamento LEP aggiuntivi per Lombardia attraverso maggiori trasferimenti - Ipotesi Δ LEP pari a 7 miliardi di euro

Regioni	LEP sanità+ Δ LEP Lombardia (netto ricavi e entrate propri ASL, Irpef e Irap)	Iva regionalizzata	Aliquota compartecipazione di equilibrio	Compartecipazione IVA ($\alpha=46,6\%$)	Alimentazione del fondo perequativo ($\sigma=18,4\%$)	Quote fondo perequativo
	1	2	3=1/2	4	5	6=1-4
PIEMONTE	5.434.937.157	10.253.351.726	53,0%	4.778.704.063	-1.890.860.586	656.233.094
LOMBARDIA	17.347.465.828	24.038.991.933	72,2%	11.203.675.783	-4.433.124.269	6.143.790.045
VENETO	5.778.934.338	11.201.621.303	51,6%	5.220.657.075	-2.065.734.678	558.277.263
LIGURIA	2.067.077.976	3.761.597.081	55,0%	1.753.139.825	-693.690.790	313.938.151
E. ROMAGNA	5.100.099.320	10.942.948.438	46,6%	5.100.099.320	-2.018.031.806	0
TOSCANA	4.616.041.223	8.642.080.970	53,4%	4.027.750.979	-1.593.719.861	588.290.244
UMBRIA	1.231.340.453	1.802.028.776	68,3%	839.858.269	-332.319.156	391.482.184
MARCHE	2.029.817.743	3.219.721.889	63,0%	1.500.592.049	-593.761.472	529.225.694
LAZIO	6.246.087.166	12.427.449.858	50,3%	5.791.969.955	-2.291.794.503	454.117.211
ABRUZZO	1.871.637.877	2.522.800.537	74,2%	1.175.783.051	-465.239.487	695.854.826
MOLISE	501.581.834	561.961.047	89,3%	261.909.043	-103.633.429	239.672.791
CAMPANIA	8.440.782.993	8.739.912.572	96,6%	4.073.346.632	-1.611.761.368	4.367.436.361
PUGLIA	6.012.385.392	6.493.275.933	92,6%	3.026.273.253	-1.197.450.343	2.986.112.139
BASILICATA	919.188.307	890.211.949	103,3%	414.894.521	-164.167.458	504.293.786
CALABRIA	3.188.128.840	3.323.045.987	95,9%	1.548.747.550	-612.815.872	1.639.381.290
TOTALE	70.785.506.447	108.821.000.000	65,0%	50.717.401.369	-20.068.105.078	20.068.105.078

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia – Bocconi

L'ultima simulazione consente di evidenziare la differenza fra un fondo verticale e un fondo orizzontale. Si è assunto in questo caso che il fabbisogno aggiuntivo da finanziare sia pari a 12 miliardi. Per consentire alla Lombardia di coprire integralmente il fabbisogno occorrerebbe prevedere una compartecipazione aggiuntiva al gettito IVA del 50%. Il finanziamento dei

trasferimenti necessario per garantire la copertura dei LEP nelle restanti RSO sarebbe realizzabile attraverso un fondo verticale finanziato da una quota pari al 15,6% dell'IVA totale delle RSO. Complessivamente compartecipazioni e trasferimenti assorbirebbero il 69,6% dell'IVA totale.

I trasferimenti descritti dalla tabella 15 non sarebbero invece immediatamente realizzabili attraverso un fondo orizzontale. La Lombardia, una volta trattenuto il 93% di IVA come compartecipazione non sarebbe in grado di finanziare il fondo perequativo con un ulteriore 15,6%.

Tabella 15: Simulazione finanziamento LEP aggiuntivi per Lombardia attraverso compartecipazione IVA - Ipotesi Δ LEP pari a 12 miliardi di euro

Regioni	LEP sanità+ Δ LEP Lombardia (netto ricavi e entrate propri ASL, Irpef e Irap)	Iva regionalizzata	Aliquota compartecipazione di equilibrio	Compartecipazione IVA ($\alpha=43\%$ per RSO; $\alpha=93\%$ per Lombardia)	Alimentazione del fondo perequativo ($\sigma=15,6\%$)	Quote fondo perequativo
	1	2	3=1/2	4	5	6=1-4
PIEMONTE	5.434.937.157	10.253.351.726	53,0%	4.413.504.813	-1.596.504.584	1.021.432.344
LOMBARDIA	22.347.465.828	24.038.991.933	93,0%	22.347.465.828	-3.743.006.369	0
VENETO	5.778.934.338	11.201.621.303	51,6%	4.821.682.788	-1.744.155.495	957.251.550
LIGURIA	2.067.077.976	3.761.597.081	55,0%	1.619.160.960	-585.701.841	447.917.016
E. ROMAGNA	5.100.099.320	10.942.948.438	46,6%	4.710.338.326	-1.703.878.674	389.760.994
TOSCANA	4.616.041.223	8.642.080.970	53,4%	3.719.941.243	-1.345.620.657	896.099.980
UMBRIA	1.231.340.453	1.802.028.776	68,3%	775.674.422	-280.586.025	455.666.031
MARCHE	2.029.817.743	3.219.721.889	63,0%	1.385.913.449	-501.328.823	643.904.294
LAZIO	6.246.087.166	12.427.449.858	50,3%	5.349.334.660	-1.935.023.902	896.752.506
ABRUZZO	1.871.637.877	2.522.800.537	74,2%	1.085.927.081	-392.814.245	785.710.796
MOLISE	501.581.834	561.961.047	89,3%	241.893.368	-87.500.499	259.688.466
CAMPANIA	8.440.782.993	8.739.912.572	96,6%	3.762.052.375	-1.360.853.588	4.678.730.618
PUGLIA	6.012.385.392	6.493.275.933	92,6%	2.794.998.685	-1.011.039.616	3.217.386.707
BASILICATA	919.188.307	890.211.949	103,3%	383.187.354	-138.611.012	536.000.953
CALABRIA	3.188.128.840	3.323.045.987	95,9%	1.430.388.799	-517.416.967	1.757.740.041
TOTALE	75.785.506.447	108.821.000.000	69,6%	58.841.464.152	-16.944.042.295	16.944.042.295

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia – Bocconi

La realizzazione della perequazione attraverso un fondo orizzontale potrebbe tuttavia essere realizzata in due modi alternativi. Il primo è di limitare il contributo regionale al fondo all'IVA regionale. La situazione è descritta nella tabella 16. La Lombardia potrebbe contribuire al fondo solo con il 7% della sua IVA, pari a circa 1,7 miliardi. Per finanziare i trasferimenti alle altre restanti regioni l'aliquota di contribuzione al fondo dovrebbe salire al 18%.

Tabella 16: Simulazione finanziamento LEP aggiuntivi per Lombardia attraverso compartecipazione IVA - Ipotesi Δ LEP pari a 12 miliardi di euro; contribuzione al fondo limitata

Regioni	LEP sanità+ Δ LEP Lombardia (netto ricavi e entrate propri ASL, Irpef e Irap)	Iva regionalizzata	Aliquota compartecipazione di equilibrio	Compartecipazione IVA ($\alpha=43\%$ per RSO; ($\alpha=93\%$ per Lombardia)	Alimentazione del fondo perequativo ($\sigma=18\%$)	Quote fondo perequativo
	1	2	3=1/2	4	5	6=1-4
PIEMONTE	5.434.937.157	10.253.351.726	53,0%	4.413.504.813	-1.844.606.147	1.021.432.344
LOMBARDIA	22.347.465.828	24.038.991.933	93,0%	22.347.465.828	-1.691.526.105	0
VENETO	5.778.934.338	11.201.621.303	51,6%	4.821.682.788	-2.015.202.449	957.251.550
LIGURIA	2.067.077.976	3.761.597.081	55,0%	1.619.160.960	-676.721.650	447.917.016
E. ROMAGNA	5.100.099.320	10.942.948.438	46,6%	4.710.338.326	-1.968.666.490	389.760.994
TOSCANA	4.616.041.223	8.642.080.970	53,4%	3.719.941.243	-1.554.734.111	896.099.980
UMBRIA	1.231.340.453	1.802.028.776	68,3%	775.674.422	-324.189.928	455.666.031
MARCHE	2.029.817.743	3.219.721.889	63,0%	1.385.913.449	-579.236.814	643.904.294
LAZIO	6.246.087.166	12.427.449.858	50,3%	5.349.334.660	-2.235.732.374	896.752.506
ABRUZZO	1.871.637.877	2.522.800.537	74,2%	1.085.927.081	-453.858.748	785.710.796
MOLISE	501.581.834	561.961.047	89,3%	241.893.368	-101.098.336	259.688.466
CAMPANIA	8.440.782.993	8.739.912.572	96,6%	3.762.052.375	-1.572.334.285	4.678.730.618
PUGLIA	6.012.385.392	6.493.275.933	92,6%	2.794.998.685	-1.168.158.181	3.217.386.707
BASILICATA	919.188.307	890.211.949	103,3%	383.187.354	-160.151.575	536.000.953
CALABRIA	3.188.128.840	3.323.045.987	95,9%	1.430.388.799	-597.825.103	1.757.740.041
TOTALE	75.785.506.447	108.821.000.000	69,6%	58.841.464.152	-16.944.042.295	16.944.042.295

Fonte: elaborazioni *Éupolis Lombardia – Bocconi*

In alternativa si potrebbe limitare la compartecipazione aggiuntiva attribuita alla Regione portandola dal 50% al 32%. La situazione è descritta nella tabella 17. La compartecipazione per tutte le regioni sarebbe fissata al 46,6%, livello che renderebbe autosufficiente l'Emilia Romagna. La Lombardia otterrebbe una compartecipazione aggiuntiva del 39% e contribuirebbe al fondo con il restante 14,4% della propria IVA come tutte le altre regioni. Non essendo autosufficiente la Lombardia in questo caso riceverebbe un trasferimento dal fondo perequativo.

Tabella 17: Simulazione finanziamento LEP aggiuntivi per Lombardia attraverso compartecipazione IVA - Ipotesi Δ LEP pari a 12 miliardi di euro; compartecipazione limitata

Regioni	LEP sanità+ Δ LEP Lombardia (netto ricavi e entrate propri ASL, Irpef e Irap)	Iva regionalizzata	Aliquota compartecipazione di equilibrio	Compartecipazione IVA ($\alpha=46,6\%$ per RSO; ($\alpha=85,6\%$ per Lombardia)	Alimentazione del fondo perequativo ($\sigma=14,4\%$)	Quote fondo perequativo
	1	2	3=1/2	4	5	6=1-4
PIEMONTE	5.434.937.157	10.253.351.726	53,0%	4.778.704.063	-1.478.760.919	656.233.094
LOMBARDIA	22.347.465.828	24.038.991.933	93,0%	20.577.377.094	-3.466.956.245	1.770.088.734
VENETO	5.778.934.338	11.201.621.303	51,6%	5.220.657.075	-1.615.522.441	558.277.263
LIGURIA	2.067.077.976	3.761.597.081	55,0%	1.753.139.825	-542.505.798	313.938.151
E. ROMAGNA	5.100.099.320	10.942.948.438	46,6%	5.100.099.320	-1.578.216.072	0

TOSCANA	4.616.041.223	8.642.080.970	53,4%	4.027.750.979	-1.246.379.910	588.290.244
UMBRIA	1.231.340.453	1.802.028.776	68,3%	839.858.269	-259.892.550	391.482.184
MARCHE	2.029.817.743	3.219.721.889	63,0%	1.500.592.049	-464.355.367	529.225.694
LAZIO	6.246.087.166	12.427.449.858	50,3%	5.791.969.955	-1.792.314.129	454.117.211
ABRUZZO	1.871.637.877	2.522.800.537	74,2%	1.175.783.051	-363.843.838	695.854.826
MOLISE	501.581.834	561.961.047	89,3%	261.909.043	-81.047.257	239.672.791
CAMPANIA	8.440.782.993	8.739.912.572	96,6%	4.073.346.632	-1.260.489.398	4.367.436.361
PUGLIA	6.012.385.392	6.493.275.933	92,6%	3.026.273.253	-936.474.525	2.986.112.139
BASILICATA	919.188.307	890.211.949	103,3%	414.894.521	-128.388.324	504.293.786
CALABRIA	3.188.128.840	3.323.045.987	95,9%	1.548.747.550	-479.256.995	1.639.381.290
TOTALE	75.785.506.447	108.821.000.000	69,6%	50.717.401.369	-15.694.403.767	15.694.403.767

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia – Bocconi

3.2 Il finanziamento della devoluzione di competenze in assenza di LEP

Quando si considera l'eventuale attribuzione di ulteriori forme di autonomia per competenze su cui non siano definiti dei livelli essenziali delle prestazioni l'insieme degli strumenti potenzialmente utilizzabili per la copertura del fabbisogno si amplia fino a ricomprendere tutti i tributi propri regionali (addizionale Irpef e Irap in primo luogo).

La scelta fra questi strumenti dovrà tener conto di considerazioni relative all'efficienza e all'equità del prelievo e potrà differenziarsi a seconda dei beni e servizi da finanziare.

Esisterà tuttavia una differenza rilevante fra la maggiore autonomia realizzata attraverso la devoluzione alle regioni di funzioni precedentemente svolte dallo Stato e quella che si manifesta attraverso la fornitura da parte delle regioni di beni e servizi aggiuntivi o integrativi di quelli statali. Nel secondo caso, le scelte della singola regione non comportano conseguenze per il resto della comunità nazionale. Il quadro disegnato dal d.lgs. 68/2011 prevede che il gettito aggiuntivo ottenuto da una singola regione attivando i propri spazi di autonomia tributaria non rientri nel meccanismo di perequazione.

Nel caso di devoluzione l'aumento dei tributi propri regionali dovrebbe essere compensato da una riduzione del prelievo erariale. Per evitare un aumento del residuo fiscale a danno della regione interessata la riduzione del prelievo erariale dovrebbe essere mirato ai soli residenti di tale regione. Per i beni e servizi finanziati con la fiscalità generale la sostituzione tra prelievo statale e prelievo regionale potrebbe avvenire in due modi:

- riconoscendo alla regione interessata una maggiorazione nel calcolo dei LEP da inserire nel calcolo dei trasferimenti perequativi dal fondo verticale finanziato dall'IVA;
- riconoscendo alla regione che acquisisce maggiore autonomia una compartecipazione al gettito regionale di un tributo erariale attribuibile.

Nel caso a) la regione riceverebbe il finanziamento per le funzioni devolute nella forma di maggiori trasferimenti dal fondo perequativo. Un possibile limite di questa soluzione è legato alla gestione dell'evoluzione del finanziamento nel tempo. Una volta quantificato il fabbisogno legato alle funzioni devolute nell'anno di attuazione del passaggio di competenze sarebbe necessario individuare un meccanismo di revisione periodico per evitare la progressiva divergenza fra il fabbisogno di spesa delle competenze devolute e il valore del trasferimento.

L'utilizzo di una compartecipazione garantirebbe una naturale evoluzione delle risorse destinate al finanziamento delle funzioni devolute. Per assicurare la neutralità della devoluzione rispetto al residuo fiscale, il gettito della compartecipazione deve essere effettivamente commisurato alla capacità contributiva dei residenti della regione. Da questo punto di vista il tributo più idoneo è l'IRPEF che grava sui redditi delle persone fisiche residenti. Al contrario tributi quali l'IRES o l'IVA non sono versati nel luogo in cui la base imponibile è stata generata e possono essere regionalizzati solo utilizzando degli indicatori indiretti. Nel caso dell'IRES si porrebbe un problema simile all'IRAP. La regione di residenza fiscale delle imprese può non coincidere con la regione in cui i profitti sono stati prodotti. La ripartizione regionale dei profitti richiederebbe l'applicazione di una formula come accade nel caso dell'IRAP la cui base imponibile viene attribuita alle regioni in cui opera l'impresa in proporzione del costo del lavoro. La regionalizzazione dell'IVA potrebbe essere realizzata sulla base dei dati Istat sui consumi finali delle famiglie (così come abbiamo visto già accade per la determinazione della compartecipazione IVA per il finanziamento della sanità).

La compartecipazione all'IRPEF potrebbe assumere due forme. La prima consiste nella devoluzione alla Regione di una quota dell'imposta netta dovuta dai contribuenti residenti nella Regione. La seconda si realizza attraverso una riserva di aliquota. La Regione riceve il gettito prodotto dall'aliquota riservata applicata sull'imponibile dichiarato dai residenti. Si tratta di un meccanismo equivalente all'assegnazione alla Regione di un'addizionale all'IRPEF con aliquota proporzionale, compensata da una analoga riduzione delle aliquote erariali.

Le due alternative si differenziano per due aspetti. Il primo riguarda le modalità attraverso cui la Regione potrebbe utilizzare gli eventuali guadagni di efficienza derivanti dalla gestione delle ulteriori forme di autonomia. I risparmi realizzati potrebbero essere utilizzati sia per fornire servizi aggiuntivi ai propri residenti o per ridurre la pressione fiscale. Nel caso in cui la Regione avesse ricevuto una quota del gettito IRPEF, la riduzione della pressione fiscale sui propri residenti potrebbe essere realizzata utilizzando gli spazi di autonomia sugli altri tributi propri (addizionale IRPEF, IRAP). Se la maggiore autonomia fosse finanziata con una riserva d'aliquota, la Regione potrebbe ridurre la pressione sui propri residenti riducendo direttamente l'aliquota ad essa riservata (ovviamente a parità di aliquote erariali). A parità di riduzione complessiva della pressione fiscale cambierà nei due casi la distribuzione dei benefici fra i contribuenti residenti.

La seconda differenza fra le due diverse modalità di compartecipazione al gettito IRPEF riguarda il trattamento dei contribuenti con imposta netta nulla, i cosiddetti incapienti. La devoluzione di una quota di gettito dell'imposta erariale non modifica per definizione la

pressione fiscale sia a livello territoriale che a livello di ogni singolo contribuente. Nel caso dell'attribuzione di una riserva di aliquota la parità di pressione fiscale a livello territoriale non assicura l'invarianza delle imposte dovute da ogni singolo contribuente. I contribuenti con IRPEF netta nulla a seguito delle detrazioni non vedrebbero diminuire l'imposta erariale, mentre sarebbero colpiti dall'applicazione della addizionale regionale. Per evitare un aumento di pressione fiscale sugli incapienti occorrerebbe condizionare il pagamento dell'addizionale regionale alla presenza di un'imposta netta erariale positiva, così come già oggi accade per l'addizionale IRPEF regionale in vigore⁴⁶.

Gli spazi di autonomia finanziabili attraverso le due modalità di compartecipazione al gettito IRPEF possono essere quantificati attraverso l'analisi dei dati relativi alle dichiarazioni dei redditi pubblicati dal MEF nel 2015 (dichiarazioni 2016). L'IRPEF netta dei contribuenti lombardi è stata pari a circa 35 miliardi di euro. Un punto percentuale di compartecipazione al gettito erariale garantirebbe quindi un finanziamento per la Regione Lombardia di circa 350 milioni. Utilizzando l'imponibile dell'addizionale regionale è invece possibile stimare in circa 1,5 miliardi il gettito aggiuntivo ottenibile per ogni punto percentuale di aliquota (nel caso in cui sia prevista l'esenzione per gli incapienti).

In conclusione nella definizione delle modalità di finanziamento dei maggior ambiti di autonomia dipenderà dalla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni previsti dalla legge 42/2009 e dal d.lgs. 68/2011. Nel caso in cui la maggiore autonomia riguardi competenze coperte dalla garanzia dei LEP (come nel caso dell'istruzione) la forma di finanziamento che appare più coerente con il quadro disegnato dal d.lgs. 68/2011 appare una compartecipazione IVA. Le stime realizzate in questa sezione suggeriscono che la compartecipazione IVA possa essere capiente rispetto ai fabbisogni di spesa generati dalla devoluzione nello scenario di massima autonomia per la Lombardia. Le materie non incluse nei LEP verrebbero finanziate dalla quota dell'addizionale regionale IRPEF non assegnata al finanziamento dei LEP. In assenza della definizione dei LEP e dei costi standard, è difficile ipotizzare l'entità del finanziamento associato a ciascun tributo o compartecipazione. Andrebbe inoltre esplorata l'ipotesi di una riserva di compartecipazione al gettito IRPEF, ipotesi che allo stato attuale non è prevista nel d.lgs.68/2011.

⁴⁶ Anche questo correttivo non eliminerebbe tuttavia la possibilità che di una variazione del prelievo su alcuni contribuenti a causa dell'introduzione di un'addizionale regionale compensata da una riduzione delle aliquote erariali. Si tratta di quei contribuenti vicini alla soglia di incapienza. Coloro che hanno un reddito di poco superiore alla soglia di incapienza prima dell'introduzione dell'addizionale, potrebbero risultare incapienti dopo la riduzione delle aliquote erariali e quindi non soggetti all'addizionale regionale. Per questi contribuenti si verificherebbe dunque una riduzione del prelievo.

4. REVISIONE CRITICA DELLA LETTERATURA ACCADEMICA SULL'IMPATTO DEL DECENTRAMENTO E DELL'AUTONOMIA FISCALE SULLA CRESCITA ECONOMICA E LA CONVERGENZA TERRITORIALE

In questo capitolo si presenta una revisione critica della letteratura che ha indagato le implicazioni complessive del decentramento per lo sviluppo economico e sociale. Attraverso l'analisi degli studi rilevanti presenti nella letteratura economica, si cercherà in particolare di rispondere a due questioni: È vero che il decentramento porta ad una maggiore efficienza e crescita economica? Quali sono le implicazioni del decentramento fiscale per la convergenza territoriale?

4.1 L'impatto del decentramento sulla crescita economica

L'approccio classico al federalismo fiscale considera come cruciali gli obiettivi dell'efficienza economica, della stabilità macroeconomica e della redistribuzione delle risorse⁴⁷ (Musgrave, 1959; Oates, 1972) e ha a lungo trascurato lo studio diretto del potenziale impatto del decentramento fiscale sulla crescita economica. Più recentemente, a partire dai primi anni '90, tale questione ha assunto maggiore rilievo nella letteratura economica anche a seguito dei numerosi processi di decentramento fiscale messi in atto, tanto in Paesi OECD come in Paesi in via di sviluppo, e alla necessità di valutare l'impatto di tali riforme sul livello di sviluppo economico dei Paesi interessati. Tali studi scontano un grado di generalizzazione che prescinde dal contesto di ciascun Paese o regione.

4.1.1 Principali conclusioni della letteratura teorica

Sul piano teorico sono stati proposti diversi canali attraverso cui il decentramento fiscale influenzerebbe la crescita. Dal punto di vista metodologico tali studi hanno modificato i principali modelli di crescita (il modello di Solow, 1956; il modello di Barro, 1990; e il modello di Diamond, 1965) per includere un potenziale legame tra decentramento fiscale e crescita economica. Gran parte dei contributi sembra individuare una relazione positiva tra queste variabili (si vedano in particolare Brueckner, 1999, 2006; Davoodi e Zou, 1998; e Thiessen, 2003). Nonostante ciò la letteratura appare ancora lontana dal delineare in maniera univoca uno

⁴⁷ In particolare, seguendo l'approccio di Musgrave (1959), il governo federale dovrebbe essere responsabile di garantire la stabilità macroeconomica e la redistribuzione delle risorse, mentre i governi sub-centrali, che sono più vicini ai cittadini e hanno maggiore informazione riguardo alle loro preferenze, dovrebbero assicurare il raggiungimento dell'efficienza economica.

schema che descriva la relazione tra decentramento fiscale e crescita economica. Permane infatti un certo grado di incertezza su quali canali prevalgano e su quale tipo di relazione possa stabilirsi. Passando in rassegna questa letteratura e sintetizzandone i contributi, Baskaran et al. (2014) sono stati capaci di individuare quattro canali principali alla base della relazione tra decentramento fiscale e crescita economica.

Eterogeneità delle preferenze, efficienza produttiva e allocativa

In primo luogo, poiché le politiche formulate a livello sub-centrale riflettono le peculiari preferenze delle comunità locali e tengono in considerazione le particolari condizioni territoriali a cui si applicano, sono più efficaci nel favorire la crescita economica rispetto a politiche determinate a livello centrale che possono trascurare tali aspetti. Questo risultato potrebbe realizzarsi in termini tanto di efficienza allocativa quanto di efficienza produttiva (Martinez-Vasquez e McNab, 2003). Infatti, il decentramento conduce a maggiore efficienza produttiva in quanto consente, a fronte della medesima spesa, di produrre una maggiore quantità (o una migliore qualità) nei servizi pubblici offerti con effetti diretti sulla crescita economica. Dal punto di vista allocativo, come discusso anche nel capitolo 1, il decentramento genera efficienza in quanto consente, a parità di spesa, di offrire una combinazione di spesa pubblica e prelievo fiscale che aderisce meglio al sistema di preferenze delle comunità locali. Questo meccanismo è passibile di produrre effetti positivi indiretti sulla crescita economica. Infatti, come mostra ad esempio Brueckner (1999, 2006), l'efficienza allocativa ottenuta attraverso il decentramento fiscale permette di ridurre gli effetti distorsivi delle imposte, favorendo un aumento del reddito disponibile e quindi del risparmio. In questo modo si produce un impatto positivo sull'accumulazione di capitale, sull'investimento privato e in definitiva sulla crescita economica. Analogamente, Cerniglia e Longaretti (2013) mostrano che i regimi federali dove l'istruzione pubblica è fornita a livello sub-centrale, favoriscono l'accumulazione di capitale umano a sostegno del progresso tecnologico e quindi della crescita economica.

Competizione fiscale e *market preservation*

In secondo luogo, come è noto, il decentramento favorisce la concorrenza fiscale orizzontale tra le regioni riducendo la capacità impositiva dei governi locali e limitandone pertanto la sovra-espansione della spesa pubblica (Brennan e Buchanan, 1980). Come mostrano Weingast (1995) e Quian e Weingast (1997), questo meccanismo permette di preservare l'iniziativa economica privata (*market-preservation mechanism*) e favorisce gli investimenti contribuendo indirettamente alla crescita economica. Inoltre, nonostante questo tipo di competizione orizzontale generi un livello di pressione fiscale eccessivamente basso (dovuto alla *race to the bottom* relativa alle aliquote fiscali), i livelli più bassi di imposizione sono in grado di garantire rendimenti maggiori sul risparmio e possono incentivare l'accumulazione di capitale e l'investimento a sostegno della crescita economica (si vedano ad esempio Lejour e Verbon, 1997; Hatfield, 2013).

Effetti positivi del decentramento in presenza di crisi strutturali (*Structural Changes*)

Baskaran et al. (2014) identificano un terzo canale alla base della relazione tra decentramento fiscale e crescita economica che fa riferimento alla gestione delle crisi strutturali. Nonostante tale questione non sia stata ancora analizzata adeguatamente, sembra esserci un potenziale effetto positivo sullo sviluppo economico dovuto al decentramento fiscale. Come è noto, in presenza di crisi strutturali, ad esempio quando un settore soffre di uno shock permanente negativo sulla domanda, le politiche industriali dei Paesi sviluppati tendono a sostenere le imprese già presenti sul mercato piuttosto che a favorire l'ingresso di nuove (Besley e Coate, 2003). Questo meccanismo tende a ostacolare l'implementazione di riforme strutturali a favore della crescita. Baskaran et al. (2014) suggeriscono che tale incentivo a fornire eccessivi aiuti finanziari a imprese inefficienti sia più forte in un sistema centralizzato rispetto a un sistema decentrato. Inoltre, in un sistema decentrato, le singole regioni potrebbero utilizzare maggiori strumenti per contrastare le crisi strutturali, ad esempio utilizzando un sistema di incentivi e sgravi fiscali per attrarre nuove imprese e compensare la scomparsa di imprese inefficienti.

Diffusione dell'innovazione nelle politiche

Infine, come già discusso nel capitolo 1, il decentramento fiscale crea le condizioni perché le giurisdizioni sub-nazionali fungano da laboratori per l'innovazione delle politiche pubbliche (Oates, 1999). Questo può favorire la crescita economica in particolare in una situazione di cambiamento strutturale dinamico quando sono necessari creatività e disponibilità alla sperimentazione. In particolare, se tali innovazioni producono risultati efficienti in una regione potrebbero essere applicate in altri contesti favorendo la creazione di opportunità per la crescita (Strumpf, 2002).

4.1.2 Limiti alla relazione positiva tra decentramento fiscale e crescita economica

Nonostante la letteratura economica stabilisca la presenza di un impatto positivo del decentramento sulla crescita economica è necessario fare alcune precisazioni. Innanzitutto, Davoodi e Zou (1998) mostrano che gli effetti sulla crescita non sono determinati dalla semplice presenza del decentramento, ma anche dal grado della sua attuazione. In particolare l'impatto sarebbe positivo per livelli relativamente bassi di decentramento e negativo oltre il superamento di un livello di soglia critica. Tale risultato dimostra che i benefici del decentramento sulla crescita possono essere limitati. Un ulteriore limite alla relazione tra decentramento e crescita economica sembra emergere da alcuni contributi che si sono concentrati sull'analisi delle esternalità verticali. Infatti, la condivisione delle basi imponibili tra diversi livelli di governo – in assenza di opportuni meccanismi di coordinamento – può portare ad una pressione fiscale eccessivamente alta con il corrispondente impatto negativo sulla crescita economica (si vedano ad esempio Boadway e Keen, 1996; Koethenbueger e Lockwood, 2010). Infine, un altro filone

della letteratura suggerisce che in assenza di meccanismi di controllo sulle politiche di bilancio regionali potrebbe esserci l'incentivo da parte dei governi sub-nazionali a spendere di più di quanto dispongano, facendo affidamento sui trasferimenti di natura perequativa o sul debito pubblico centrale (Rodriguez-Pose e Gill, 2005). Da questo punto di vista, quindi, il decentramento determinerebbe minore crescita economica.

4.2 Evidenza empirica

Sebbene la maggior parte dei contributi teorici abbiano riscontrato la presenza di un impatto positivo del decentramento sulla crescita, le analisi empiriche hanno fornito esiti contrastanti. Alcuni contributi presentano, infatti, l'esistenza di una relazione positiva tra decentramento e crescita economica (si vedano ad esempio Akay e Sakata, 2002; Buser, 2011; Iimi, 2005; Pluchino e Zanardi, 2015; Podestà, 2017; Thiessen, 2003), altri giungono all'identificazione della relazione opposta (come ad esempio Baskaran e Feld, 2013; Rodriguez-Pose e Ezcurra, 2011), mentre altri ancora non sono in grado di stimare un legame statisticamente significativo tra i due fenomeni (come ad esempio Asatryan e Feld, 2013; Thornton, 2007). Alla base di tale eterogeneità di risultati vi sarebbero differenze relative all'approccio metodologico impiegato, al tipo di analisi condotta (*single country* vs. *cross-country*), al campione di paesi analizzato, al periodo temporale considerato e alla misura del decentramento utilizzata.

Relativamente a questo ultimo punto, alcuni contributi sottolineano la necessità di considerare la natura multidimensionale del decentramento ed evidenziano che il decentramento di responsabilità di spesa tende ad avere un impatto negativo sulla crescita mentre il decentramento di responsabilità di prelievo favorisce lo sviluppo economico. Tali studi concludono che per favorire la crescita economica sia necessario realizzare un equilibrio tra responsabilità di prelievo e di spesa dei governi sub-centrali (Cantarero et al., 2009; Gemmel et al., 2013; Yushkov, 2015; Rodriguez-Pose e Kroijer, 2009).

In generale, bisogna precisare che i contributi empirici richiamati non testano direttamente i canali di connessione tra decentramento e crescita proposti dai diversi modelli teorici presenti nella letteratura, ma piuttosto cercano di verificare l'esistenza di una relazione statistica tra indici sintetici del livello di decentramento e il tasso di crescita dell'economia. Come osservato da alcuni autori (si vedano ad esempio Cerniglia e Longaretti, 2013; Carniti et al., 2017), è proprio l'assenza di una chiara e univoca spiegazione teorica della relazione che intercorre tra decentramento e crescita a contribuire all'affermazione di risultati empirici non univoci.

I contributi di Thiessen (2000, 2003), invece, sembrano fornire evidenza di una relazione non lineare tra decentramento e crescita economica. Questi studi mostrano come partendo da un livello relativamente basso di decentramento fino al raggiungimento di un certo livello critico, il decentramento può incoraggiare la crescita economica mentre superando tale livello di soglia

l'effetto cambia di segno. Questo risultato empirico sembra pertanto confermare le predizioni del modello teorico proposto da Davoodi e Zou (1998).

4.3 L'impatto del decentramento sulla convergenza territoriale

Una parte della letteratura si è interrogata su che tipo di relazione possa stabilirsi tra decentramento fiscale e convergenza territoriale. Infatti, sebbene la maggior parte degli studi suggerisca che il decentramento possa produrre – almeno fino a un certo grado di attuazione – effetti positivi sulla crescita, non è ancora del tutto chiaro quali siano le sue implicazioni dal punto di vista distributivo. Il decentramento tende a favorire o a ostacolare il processo di convergenza delle economie regionali verso un livello comune di PIL pro-capite?

4.3.1 Principali conclusioni della letteratura teorica

Nonostante l'interesse verso questo tema sia relativamente recente e non esistano ad oggi sufficienti studi per poter dare una risposta univoca a tale domanda, sul piano teorico la maggior parte dei contributi è concorde nell'individuare nel decentramento una causa di divergenza.

Il principale filone della letteratura che si è occupato di tali questioni ha le sue radici nella teoria della crescita regionale che si occupa di analizzare le cause alla base dell'esistenza di differenze regionali nei livelli di sviluppo economico. In particolare, i più recenti modelli teorici della Nuova Geografia Economica hanno individuato nel decentramento fiscale una di queste cause. Infatti, la maggior parte degli studi che seguono questo approccio sostengono argomenti di divergenza piuttosto che di convergenza (si vedano ad esempio Ezcurra e Rodríguez-Pose, 2010; Martínez-Vásquez e McNabb, 2003; Prud'homme, 1995). Tali contributi condividono la prospettiva agglomerativa per la quale la possibilità di ottenere rendimenti di scala crescenti e *spillover* positivi favorirebbe la concentrazione dell'attività economica e della crescita in poche aree geografiche causando pertanto disparità territoriali. In questo contesto, il trasferimento di poteri ai livelli sub-nazionali di governo andrebbe a beneficio delle regioni più dotate sul piano socio-economico e istituzionale per tre ragioni principali. Innanzitutto perché la presenza di un processo di agglomerazione tende a ridurre gli effetti della competizione fiscale. Infatti le regioni più avanzate sotto il profilo economico potranno permettersi di mantenere una pressione fiscale relativamente maggiore rispetto alle giurisdizioni più povere perché in grado di garantire alle imprese ampi vantaggi in termini di infrastrutture e servizi più avanzati, facilità di accesso al mercato dei capitali e forza lavoro qualificata. In secondo luogo, come sostengono Cerniglia e Longaretti (2013), il decentramento fiscale favorirebbe l'accumulazione di capitale umano nelle zone maggiormente agglomerate a discapito di quelle più povere. Questo processo porterebbe a

incrementare il divario territoriale esistente nello sviluppo economico e genererebbe pertanto divergenza (Carmeci et al., 2014). Infine, altri argomenti a sostegno della relazione negativa tra decentramento e convergenza territoriale fanno riferimento all'idea che il divario economico e la presenza di istituzioni più deboli costituiscano una barriera alla possibilità per le regioni povere di sfruttare a pieno i benefici del decentramento e perseguire la crescita. L'esigenza di soddisfare le necessità basilari delle loro comunità orienterebbe, infatti, le regioni meno sviluppate a impiegare le proprie risorse per fornire beni e servizi essenziali a discapito di una politica pubblica orientata alla crescita (Ezcurra e Rodríguez-Pose, 2010).

Se il decentramento rappresenta una causa di divergenza territoriale, spetta allo stato centrale il compito di ridurre al minimo gli effetti negativi di tale processo garantendo il raggiungimento di un livello minimo di sviluppo in tutte le regioni (Döring et al., 2004). Per ottenere tale obiettivo è necessario instaurare un adeguato sistema di perequazione inter-giurisdizionale. In assenza di tale sistema di trasferimenti, infatti, l'impatto delle politiche nazionali finalizzate alla riduzione delle disparità regionali sarebbe estremamente limitato perché non sarebbe sufficiente ad arginare l'impatto negativo del decentramento su competizione fiscale, accumulazione di capitale umano, capacità di accesso al mercato dei capitali e in definitiva sulla convergenza (Prud'homme, 1995).

4.3.1 Evidenza empirica

Le varie analisi empiriche presenti nella letteratura conducono a risultati contrastanti non permettendo di attribuire un segno univoco alla relazione studiata. Ad esempio Gil Canaleta et al. (2004), Lessmann (2009), Shankar e Shah (2001) e Pluchino e Zanardi (2015) sono alcuni degli studi che prevedono un impatto positivo del decentramento sulla convergenza. In particolare Gil Canaleta et al. (2004) analizzano l'impatto del decentramento fiscale e politico sulle disuguaglianze regionali usando misure alternative per un campione di 17 paesi OCSE. La ricerca rivela una forte correlazione negativa tra il decentramento, in particolare il decentramento fiscale e le disuguaglianze regionali, nonché una influenza positiva del decentramento sulla convergenza territoriale. Lessmann (2009) utilizza un panel di dati basato sul campione di 17 paesi OCSE per il periodo 1980-2001 e utilizza varie misure di decentramento distinguendo in particolare tra decentramento del potere di spesa e decentramento del prelievo fiscale. I risultati ottenuti suggeriscono un forte impatto positivo del decentramento sulla convergenza territoriale misurata in termini di PIL pro-capite. Shankar e Shah (2001) analizzano un campione di 24 paesi, di cui 15 paesi in via di sviluppo. I risultati ottenuti da questo studio suggeriscono innanzitutto che i paesi federali presentano una più bassa dispersione del PIL pro-capite regionale rispetto ai paesi unitari e, in secondo luogo, che i paesi federali ottengono migliori risultati nel contenere le disuguaglianze regionali. Un interessante e più recente contributo a questa letteratura è rappresentato dallo studio di Pluchino e Zanardi (2015). Questi autori analizzano il caso italiano attraverso un panel di dati per le 20 regioni durante il periodo 1995-2012. L'analisi econometrica si basa su modelli ad effetti fissi e utilizza differenti indicatori distinguendo il decentramento delle entrate e delle spese pubbliche. I

risultati ottenuti sostengono la presenza di un impatto positivo del decentramento sulla convergenza territoriale riscontrando un effetto di riduzione della dispersione del PIL pro-capite delle regioni. Nonostante ciò, gli autori suggeriscono che il caso italiano meriti di essere approfondito ulteriormente, in particolare per individuare gli effetti del decentramento sulle singole componenti del PIL e per poter valutare l'impatto dei trasferimenti perequativi e dei fondi strutturali UE.

Tra gli altri contributi che suggeriscono che non si possa stabilire l'esistenza di un legame significativo tra devoluzione e riduzione delle disparità territoriali, c'è uno studio di Torrisi et al. (2015) che analizza proprio il caso italiano. Questi autori suggeriscono che l'effetto positivo sulla convergenza territoriale riscontrato in Italia per il periodo 1996-2006 non è dovuto al decentramento fiscale bensì a dinamiche demografiche e, in qualche misura, alla perdita di competitività delle regioni settentrionali. Lo studio conclude pertanto che non è possibile stabilire un legame tra devoluzione e riduzione delle disparità spaziali.

Infine vi sono dei contributi che individuano un effetto divergenza del decentramento sulla convergenza territoriale. Ad esempio, Gill e Rodríguez-Pose (2004) analizzano questa relazione per un gruppo rappresentativo di paesi che includono paesi in via di sviluppo e paesi sviluppati. I loro risultati suggeriscono che anche se la crescente divergenza territoriale può essere dovuta alla presenza di molte variabili, come il rallentamento della crescita economica, senza dubbio il decentramento fiscale ha svolto un ruolo determinante in questo processo. Infine Kanbur e Zhang (2005) analizzano il caso cinese. Negli ultimi cinquant'anni ci sono stati tre picchi nelle disparità tra regioni in Cina: alla fine degli anni '50, alla fine degli anni '60, e infine durante il periodo di apertura e integrazione globale alla fine degli anni '90. L'analisi econometrica stabilisce che tali disparità regionali possono essere spiegate nelle varie fasi da tre variabili chiave: il contributo dell'industria pesante al valore della produzione lorda, il grado di decentramento e il grado di apertura dell'economia.

CONCLUSIONI E INDICAZIONI DI POLICY

Uno snodo fondamentale del regionalismo differenziato è rappresentato dal finanziamento delle funzioni e delle materie che possono essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario secondo l'iter stabilito dall'art. 116, 3° comma della Costituzione. L'attribuzione di maggiori competenze dovrà essere accompagnata dalla quantificazione delle risorse necessarie a finanziare i maggiori spazi di autonomia dei governi regionali e dall'individuazione delle modalità di finanziamento delle materie devolute posto che, con la legge 42/2009 e il d.lgs. 68/2011, è stato formalmente superato il modello di finanza derivata che aveva contraddistinto il regionalismo italiano. Le risorse per finanziarie le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia andranno reperite in compartecipazioni ad imposte erariali o nei tributi propri regionali, all'interno dell'insieme di regole previste per il finanziamento dei servizi essenziali delle prestazioni e dai vincoli posti dal dovere di solidarietà nei confronti delle Regioni con minore capacità fiscale.

La quantificazione delle risorse presentata in questo lavoro, pur rappresentando una stima prudenziale secondo diversi scenari di richiesta di autonomia, non rappresenta che un primo esercizio, molto grezzo, di quali potrebbero essere le grandezze in gioco in una contrattazione con lo Stato centrale per potere attuare condizioni particolari di autonomia in Lombardia.

È bene precisare fin da subito, che nei tre scenari ipotizzati presentati nel capitolo 2, sia che si tratti dello scenario di massima autonomia possibile comprendendo tutte le materie previste dall'art. 116, 3° comma della Costituzione, o di quello di autonomia delineato nella richiesta avanzata da Regione Lombardia nel 2007, il complesso di entrate e spese della pubblica amministrazione riferibile al territorio regionale non viene, se non in misura marginale, modificato da un possibile passaggio di competenze dallo Stato alla Regione, considerando il quadro di regole tracciato dalla legge 42/2009. Tutti gli scenari presuppongono, infatti, un trasferimento delle spese per istruzione, università etc. dal bilancio dello Stato a quello della Regione, senza modificare gli aggregati di spesa pubblica sul territorio regionale. Dal lato delle entrate, aumenterebbero le compartecipazioni regionali all'IVA o i tributi propri, mentre alcuni trasferimenti verticali verrebbero fiscalizzati mantenendo invariato anche in questo caso il complesso delle entrate tributarie riferite al territorio lombardo.

In altre parole, l'ingente residuo fiscale della Lombardia non verrebbe significativamente intaccato dal raggiungimento della possibile intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 116, 3° comma, della Costituzione.

Occorre, tuttavia, precisare che utilizzare la spesa sostenuta dall'amministrazione centrale dello Stato sul territorio regionale come misura dell'impatto finanziario del decentramento presenta alcune controindicazioni. La spesa dello Stato infatti non è collegata a livelli di prestazioni standard, né è guidata da criteri di efficienza uniformi sul territorio nazionale. È

verosimile supporre che le amministrazioni dello Stato in Lombardia siano più efficienti che in altri territori. Tale minor costo dello Stato sul territorio regionale potrebbe motivare la richiesta di contrattare un volume di risorse che corrisponda al costo medio della fornitura dei LEP sul territorio nazionale, aumentando in questo modo le risorse per il regionalismo differenziato. A titolo indicativo una misura di questo margine di contrattazione può essere data dalla differenza tra la spesa corrente media pro capite delle amministrazioni centrali dello Stato nelle regioni, pari a 3.240 euro e la spesa media corrente pro capite sul territorio lombardo pari a 2.130 euro, che da una indicazione approssimativa dell'effetto efficienza della Lombardia.

Inoltre, le spese della pubblica amministrazione centrale non tengono conto del costo della vita delle regioni italiane. A parità di spesa corrente, vi potrebbero essere alcune voci di costo più sensibili alle differenze nei livelli di inflazione nei territori che di fatto si traducono in differenza nella spesa in termini reali delle amministrazioni centrali. L'esempio più calzante sono gli stipendi dei funzionari statali omogenei sul territorio nazionale anche in presenza di evidenti sperequazioni nel livello di costo della vita.

Fatte queste premesse, la Regione, vedrebbe ampliata, soprattutto nello scenario di massima autonomia, la propria capacità di intervento nel tessuto economico e sociale della Lombardia. A fronte dei 36 miliardi di euro di entrate accertate nel rendiconto del bilancio 2016, nello scenario di massima autonomia, il bilancio regionale potrebbe lievitare di oltre 8 miliardi di euro, poco più del 22% in più di quello attuale, con un aumento significativo dei tributi destinati alla gestione non sanitaria (compartecipazione IVA e addizionale regionale Irpef).

Il condizionale è d'obbligo dal momento che le modalità di finanziamento dell'autonomia regionale sono collegate all'entrata in vigore delle regole di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni che dovrebbe quantificare l'ammontare di risorse, le aliquote di compartecipazione all'IVA e l'addizionale regionale IRPEF, indispensabili per finanziare l'erogazione dei LEP nelle materie diverse dalla sanità nelle regioni a statuto ordinario.

Se il legislatore nazionale definisse i LEP per alcune delle materie devolute alla Regione Lombardia, il finanziamento della spesa relativa potrebbe essere realizzato in diversi modi. L'aumento della compartecipazione IVA o, in alternativa, del trasferimento dal fondo perequativo avrebbe il vantaggio di essere neutrale dal punto di vista del finanziamento: le risorse verrebbero trasferite dallo Stato alla Regione. Un aumento dell'aliquota dell'addizionale Irpef potrebbe, ancorché compensato da una riduzione di analogo importo di tributi erariali, avere un effetto distorsivo sulle scelte di cittadini e imprese.

L'assenza della ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei relativi costi che dovrebbe definire le risorse da destinare ai LEP e la conseguente mancanza dei decreti attuativi, rende il quadro del finanziamento dell'autonomia regionale più opaco e sottoposto al rischio di una prolungata incertezza e imprevedibilità. Ad oggi, stando alle cifre riportate nel rendiconto di Regione Lombardia relative al 2016, la compartecipazione all'IVA destinata a finanziare la sanità ammonta a oltre 10 miliardi di euro, l'addizionale regionale all'IRPEF destinata al finanziamento della sanità è pari a 1,9 miliardi di euro a fronte dei 350 milioni per la gestione non sanitaria. Anche il gettito IRAP (imposta regionale sulle attività produttive) è quasi

interamente destinato a finanziare la sanità. Si comprende allora che l'assestamento delle regole per il finanziamento dei LEP previsti dal d.lgs. 68/2011 è fondamentale per capire quali siano i margini di autonomia sul lato delle entrate di cui potrebbe avvalersi Regione Lombardia per finanziare i livelli essenziali delle prestazioni non riferiti alla sanità.

Nelle elaborazioni contenute nel presente lavoro, le risorse necessarie per finanziare le competenze richieste nello scenario di massima autonomia, stimate in 8 miliardi di euro, trovano sufficiente capienza nella compartecipazione IVA attribuibile a Regione Lombardia.

In assenza della definizione della quantificazione di quanti servizi è necessario garantire a livello nazionale come LEP che verrebbe finanziata dalla compartecipazione IVA, dall'aliquota all'addizionale IRPEF e dall'IRAP, non è possibile nemmeno conoscere l'entità dei tributi relativi al territorio regionale che dovrebbero confluire nel fondo perequativo e che indirettamente pongono un vincolo all'autonomia regionale. Nel considerare le diverse fonti di finanziamento dell'autonomia regionale, previste dal d.lgs. 68/2011, occorre anche tenere presente l'evoluzione delle basi imponibili. Se per l'IVA e l'addizionale regionale all'IRPEF si registra una certa stabilità, ciò non vale per l'IRAP il cui gettito su base nazionale è passato dai 34,7 miliardi di euro del 2013 ai 22 miliardi del 2016, un calo che potrebbe compromettere la capacità di questo tributo di rappresentare in futuro una fonte di finanziamento dell'autonomia regionale.

Da ultimo va ricordato che il finanziamento dei LEP, a tendere, non si baserà sulla spesa storica, ma sui costi standard definiti a livello nazionale. L'entità delle risorse riconosciute a ciascuna regione potrebbe anche essere significativamente diversa dalla spesa storica dello Stato e avvantaggiare i territori in grado di erogare servizi a costi inferiori a quelli standard.

Nelle more della definizione dei LEP, la devoluzione di competenze alla Regione potrebbe essere finanziata con un aumento dei tributi propri regionali, compensato da una riduzione equivalente del prelievo erariale, riservato ai residenti della Lombardia. Questo risultato potrebbe essere realizzato attraverso una riserva d'aliquota sull'Irpef versata dai contribuenti regionali.

La quantificazione e l'attribuzione delle risorse è un passaggio necessario per l'avvio del percorso del regionalismo differenziato, tuttavia i risvolti dello stesso, come sembra sottolineare la letteratura teorica, dipendono in misura cruciale dai risultati raggiunti dalla gestione del maggior volume di risorse a disposizione del bilancio regionale. Del resto è sufficiente confrontare le esperienze delle Regioni a Statuto speciale per capire che la sfida del regionalismo differenziato si gioca sulla gestione virtuosa delle materie di propria competenza e sull'assunzione di responsabilità da parte dei governi regionali.

L'attribuzione della competenze sull'istruzione darebbe alla Regione non solo le risorse per pagare gli stipendi degli insegnanti, ma la possibilità di incidere sulle politiche di reclutamento, sulle misure di premialità per i docenti, sull'organizzazione dei percorsi formativi, etc, fino a disegnare un modello di scuola che potrebbe anche essere radicalmente diverso da quello attuale. E gli esempi si potrebbero replicare anche in altri settori. In altre parole, la sfida del

regionalismo differenziato per la Lombardia è quella di replicare il modello di successo della gestione regionale del servizio sanitario. Senza l'attribuzione delle competenze e delle relative risorse, questo percorso di innovazione, efficientamento e sperimentazione non potrebbe nemmeno iniziare.

Fatte queste considerazioni è possibile delineare alcune indicazioni di policy:

- a) La quantificazione delle risorse regionali necessarie a finanziarie le maggiori competenze richieste da Regione Lombardia va condotta in maniera puntuale una volta concordate le materie e gli ambiti oggetto di devoluzione. Una volta raggiunta l'intesa con lo Stato, ad esito del percorso di negoziazione, occorre definire anche un apposito organo, una commissione paritetica, tra Governo e Regione Lombardia che condivida la metodologia e quantifichi puntualmente le risorse necessarie. La legge che approva l'intesa tra Stato e Regione potrebbe quindi individuare nel Comitato paritetico l'organo deputato alla quantificazione delle risorse finanziarie per il finanziamento delle ulteriori forme di autonomia previste nell'intesa. Il Consiglio regionale potrebbe farsi portavoce di questa necessità.
- b) Al Comitato paritetico spetterebbe anche il compito di verificare gli scostamenti che si potrebbero produrre nel tempo tra costi standard delle materie attribuite alla competenza regionale e le risorse necessarie al loro finanziamento; in tal senso il Consiglio regionale potrebbe individuare, anche in raccordo con la Giunta, una struttura tecnica a supporto delle contrattazioni con il Governo che potrebbe fornire elaborazioni indipendenti da quelle del MEF;
- c) La graduale sterilizzazione di alcune basi imponibili (vedi IRAP) potrebbe compromettere la capacità delle Regioni di provvedere al finanziamento delle forme particolari di autonomia. Nonostante siano previsti meccanismi di compensazione⁴⁸, è utile diversificare i tributi propri e le compartecipazioni a tributi erariali che possono concorrere al finanziamento dell'autonomia regionale, già prevedendo nell'intesa con lo Stato anche l'eventuale concorso al finanziamento dei tributi erariali di nuova istituzione. Si potrebbe al riguardo anche proporre di includere tra le basi imponibili su cui fare leva per il finanziamento delle competenze regionali anche l'Imposta sul reddito di impresa (IRI) che in parte potrebbe assorbire la perdita di gettito dell'IRAP.
- d) Da valutare la fattibilità politica di una trattativa sulle fonti di finanziamento delle competenze che si basi su una riserva di compartecipazione al gettito IRPEF. Attualmente questa modalità di finanziamento - alla Regione verrebbe attribuita una percentuale del gettito IRPEF riscosso sul territorio regionale - non è prevista tra quelle del d.lgs. 68/2011. Tale previsione comporterebbe una maggiore assunzione di

⁴⁸ Nel d.lgs. 68/2011 all'art. 11 è previsto un meccanismo di compensazione di eventuali interventi statati su basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali con l'adozione di contestuali misure di modifica di aliquote o attribuzione di altri tributi.

responsabilità da parte del governo regionale coerentemente con il modello delle Regioni a Statuto speciale.

- e) Vista la rilevanza del processo di ricognizione dei LEP⁴⁹ sulle regioni a statuto ordinario, il cui esito potrebbe incidere sugli spazi di autonomia finanziaria della Lombardia, è opportuno che il processo di ricognizione e approvazione dei decreti attuativi da parte del MEF, che dovrebbe avvenire a partire dal 2019, venga presidiato da Regione Lombardia e dal Consiglio regionale.
- f) In uno scenario che potrebbe aprire alla maggiore autonomia richiesta dalla Regione Lombardia, va ridefinito anche il ruolo del coordinamento della finanza pubblica svolto nel recente passato dal Governo, e avallato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, che ha limitato gli spazi di spesa e di entrata delle Regioni.
- g) Le fasi del ciclo economico avverse sono un banco di prova importante per la tenuta effettiva dell'autonomia regionale e della responsabilizzazione dei governi locali. Nelle fasi di ciclo economico negativo, infatti, i gettiti dei tributi propri e delle compartecipazioni ai tributi erariali potrebbero non essere sufficienti a finanziare le ulteriori competenze richieste dalla Regione Lombardia. Si dovrebbero pertanto prevedere dei meccanismi di intervento da parte dello Stato, in parte già previsti dalla l. 243/2012⁵⁰.
- h) La richiesta di maggiore autonomia di Regione Lombardia non ha fondamenti di carattere storico-geopolitico paragonabili a quelli di altre esperienze europee (cfr. capitolo 1). La *ratio* di questa richiesta è basata piuttosto sulla capacità del governo regionale di gestire in modo efficace ed efficiente alcuni servizi pubblici, come nel caso della sanità. Da questo punto di vista una sfida interessante per l'esperimento di regionalismo differenziato è quello di garantire ai cittadini lombardi, a parità di risorse trasferite, livelli essenziali delle prestazioni ulteriori di quelli fissati per il territorio nazionale. L'Intesa con lo Stato potrebbe recepire questo orientamento fissando alcuni standard di servizi offerti dalla Regione aggiuntivi rispetto a quelli riconosciuti a livello nazionale e sottoponendoli a verifica periodica.
- i) Una possibile obiezione alla richiesta di autonomia da parte di Regione Lombardia potrebbe venire da quelle Regioni beneficiarie nette dei trasferimenti a carattere perequativo (verticale e orizzontale) previsti dalla legge 42/2009, destinati a finanziare i LEP nelle regioni che non hanno sufficiente capacità contributiva. Posto che la richiesta

⁴⁹ La SOSE, la struttura tecnica del MEF, è stata incaricata della ricognizione dei costi standard. Si veda a tale proposito il rapporto Ricognizione dei livelli delle prestazioni che le Regioni a Statuto Ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi disponibile sul sito <http://www.regioni.it/news/2017/05/23/rapporto-sose-autonomia-entrata-e-determinazione-costi-e-fabbisogni-standard-settore-sanitario-514951/>

⁵⁰ In particolare all'art. 11, comma 1 della l. 243/2012 prevede l'istituzione di un Fondo straordinario per il concorso dello Stato, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali, al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, alimentato da quota parte delle risorse derivanti dal ricorso all'indebitamento consentito dalla correzione per gli effetti del ciclo economico del saldo del conto consolidato.

di maggiori competenze e quindi di risorse, trova un limite nel dovere di solidarietà verso i territori più svantaggiati, il Consiglio regionale potrebbe stimare e monitorare il contributo ai fondi perequativi (verticali e orizzontali) dei tributi e delle compartecipazioni erariali, riferiti al territorio lombardo, destinati ai finanziare i LEP nelle regioni con minore capacità fiscale. Un'operazione trasparenza che servirebbe a quantificare la solidarietà fiscale della Lombardia nei confronti delle altre regioni.

BIBLIOGRAFIA

- Akai, N., Sakata, M. (2002), *Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States*, Journal of Urban Economics 52: 93-108.
- Arachi G. Zanardi, A. (2001), La devoluzione nel paese del dualismo, L. Bernardi (ed.), *La finanza pubblica. Rapporto 2001*, Il Mulino, Bologna.
- Asatryan, Z., Feld, L. (2013), *Revisiting the Link between Growth and Federalism: A Bayesian Model Averaging Approach*, CESifo Working Paper Series 4357, CESifo Group Munich.
- Baskaran, T., Feld, L., and J. Schnellenbach (2014), *Fiscal federalism, decentralization and economic growth: Survey and meta-analysis*, Cesifo working Paper, 4985.
- Baskaran T. e L. Feld, (2013), *Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: Is there a relationship?*, Public Finance Review, 41 (4), 421–445.
- Barro, R., (1990), *Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth*, Journal of Political Economy, 1990, vol. 98, issue 5, pp.103-26.
- Bassanini, Franco e Giorgio Macciotta (a cura di), 2003. *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*. Bologna: Il Mulino.
- Bassols, M., Bosch, N., Vilalta, M. (2010), *El model de finançament autonòmic de 2009: descripció i valoració*, Monografies del Departament d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya.
- Besley, T. e Coate, S., (2003), *Centralized versus decentralized provision of local public goods: a political economy approach*, Journal of Public Economics, 87, issue 12, p. 2611-2637.
- Bilardo, S. (2016), *Il quadro dei trasferimenti finanziari in favore degli enti territoriali alla luce dell'articolo 119 della Costituzione*, audizione presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 4 maggio.
- Boadway, R. e Keen, M., (1996), *Efficiency and the optimal direction of federal-state transfers*, International Tax and Public Finance, vol. 3-2, pp. 137–155.
- Bordignon, Massimo e Floriana Cerniglia (2001), *L'aritmetica del decentramento: devolution all'italiana e problematiche connesse*, in Temi di Finanza Pubblica, a cura di Verde A., Cacucci Editore, Bari
- Bordignon, Massimo e Floriana Cerniglia (2003), *I nuovi rapporti finanziari tra Stato ed Autonomie locali alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, Siep Working paper 207/2003.
- Brueckner, J. K. (1999), *Fiscal Federalism and Capital Accumulation*, Journal of Public Economic Theory, vol. 1, n. 2, pp. 205-224.
- Brueckner, J. K. (2006), *Fiscal federalism and economic growth*, Journal of Public Economics, vol. 90, n. 10-11, pp. 2107-2120.
- Buglione, Enrico e Mauro Marè (2003), *Il federalismo fiscale in Italia: ruolo dello Stato e degli Enti territoriali nella gestione delle entrate e delle spese*, Commissione tecnica per la spesa

- pubblica, Ministero dell'Economia e delle Finanze. Roma. (anche come Siep Working Paper 269/2003).
- Buratti, C. (2007), *Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista*, in *Federalismo Fiscale*.
- Buser, W. (2011), *The impact of fiscal decentralization on economics performance in high-income OECD nations: an institutional approach*. Public Choice 149: 31-48.
- Cantarero, D., Perez Gonzalez, P. (2009) *Fiscal Decentralization and Economic Growth: Evidence from Spanish Regions*, Public Budgeting & Finance 29: 24-44.
- Carmeci, G., Mauro L., e F. Pigliaru (2014), *Decentralization Social Capital and Growth*, mimeo.
- Carniti, E., Cerniglia, F., Longaretti, R., Michelangeli, A., (2017), *Decentralization and Economic Growth in Europe: For Whom the Bell Tolls?*, Working Paper.
- Casale G., Gandullia L. (2007), *Implicazioni finanziarie dell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione nella prospettiva del federalismo fiscale*, Università di Genova.
- Cerniglia, F. e R. Longaretti (2013), *Federalism, Human Capital Accumulation and Inequality*, Economia politica, a. XXX, n. 2, pp. 151-180.
- Cnel (2002), *Alcune ipotesi di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, testo per l'Audizione presso il Senato della Repubblica, V Commissione permanente. Roma, 5 novembre 2002.
- Congleton, R.D. (2010), Asymmetric federalism and the political economy of decentralization, in *The Handbook of fiscal federalism*, E. Ahmad (ed.), Edward Elgar Publishing.
- Congleton, R. D., J. Bacarria, and A. Kyriacou, (2003), *A Theory of Menu Federalism, Decentralization by Political Agreement*, Constitutional Political Economy, 14:167-90.
- COPAFF, (2010), *Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse*, 30 giugno, Doc. XXVII, n. 22.
- Davoodi, H. and H. Zou (1998), *Fiscal Decentralization and Economic Growth: A Cross-Country Study*, Journal of Urban Economics 43, 244 – 257.
- Diamond, P.A., (1965), *National Debt in a Neoclassical Growth Model*, The American Economic Review, Volume 55, Issue 5, pp. 1126-1150.
- Döring, T., Feld, L.P., e H. Zimmermann, (2004), *Federalism, decentralization and economic growth*, Marburger volkswirtschaftliche Beiträge n.30/2004.
- Esteller-Moré, A. (2008), Tax Administration in Spain: A Description and Analysis of the current institutional organization and some proposals of reform. In N. Bosch & J.M. Durán-Cabré (Editors) *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*, Chapter 10, Edward Elgar, 2008, 209-247.
- Ezcurra, R. e A. Rodríguez-Pose, (2010), *Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis*, Journal of Economic Geography, 11, 4, 619-643.

- Iimi, A. (2005), *Decentralization and economic growth revisited: an empirical note*, Journal of Urban Economics 57: 449–461.
- IReR (2007), *Regionalismo differenziato della Regione Lombardia. Indagine su ulteriori "forme e condizioni particolari di autonomia*, Rapporto finale, Milano, novembre.
- Ferraris V, (2004), *Le spese delle Regioni*, in *Reforme*, cit.
- Garcia-Milà, T., T.J. McGuire (2007), *Fiscal Decentralization in Spain: An Asymmetric Transition to Democracy*, in *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*, ed.s Bird R. M., Ebel R.D., Edward Elgar.
- Gemmel, N., Kneller, R., Sanz, I. (2013), *Fiscal Decentralization and Economic Growth: Spending Versus Revenue Decentralization*, Economic Inquiry 51 (4): 1915-1931.
- Gil Canaleta, C., P. Pascual Arzo e M. Rapún Gárate (2004), *Regional Economic Disparities and Decentralisation*, Urban Studies, vol. 41, n. 1, pp. 71-94.
- Gill, N. e A. Rodríguez-Pose (2004), *Is there a global link between regional disparities and devolution?*, Environment and Planning A, vol. 36, n. 12, pp. 2097-2117.
- Hatfield, J.W. e K. Kosec (2013), *Federal Competition and Economic Growth*, Journal of Public Economics 97, 144 – 159.
- Isae (2002), *Riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione: un primo tentativo di quantificazione degli effetti finanziari del decentramento*, in Rapporto trimestrale (gennaio 2002): Previsioni per l'economia italiana. Roma: Isae, gennaio 2002 .
- Isae (2003), *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*. Roma: Isae, febbraio 2003.
- Isae (2004), *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*. Roma: Isae, febbraio 2004.
- Kanbur, R. e X. Zhang (2005), *Fifty Years of Regional Inequality in China: a Journey Through Central Planning, Reform, and Openness*, Review of Development Economics, vol. 9, n. 1, pp. 87-106.
- Koethenbueger, M. e B. Lockwood, (2010), *Does tax competition really Promote Growth?*, Journal of Economic Dynamics and Control, 34, 191-206.
- Lejour, A. e H. Verbon (1997), *Tax Competition and Redistribution in a Two-Country Endogenous-Growth Model*, International Tax and Public Finance, vol. 4, n. 4, pp. 485-497.
- León, S., Orriols, L., (2016), *Asymmetric federalism and economic voting*, European Journal of Political Research, 55: 847–865.
- Lessmann, C. (2009), *Fiscal decentralization and regional disparity: evidence from cross-section and panel data*, Environment and Planning A, vol. 41, n. 10, pp. 2455- 2473.
- Martínez-Vázquez, J. e R. M. McNab (2003), *Fiscal Decentralization and Economic Growth*, World Development, vol. 31, pp. 1597-1616.
- Musgrave, R. (1959), *The theory of public finance*, New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. E., (1972), *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Oates, W. E., (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*, Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3., pp. 1120-1149.

- Pluchino T., A. Zanardi (2015), *Decentramento fiscale, crescita economica e convergenza territoriale: evidenze empiriche dal caso italiano*, Ricerca CRANEC-ASTRID Territori e Autonomie: un'analisi economico-giuridica.
- Podestà, F., (2017), *The economic impact of the Friuli-Venezia Giulia autonomy: a synthetic control analysis of asymmetric Italian federalism*, The Annals of Regional Science, Volume 58, Issue 1, pp 21–37.
- Prud'homme, R., (1995), *The Dangers of Decentralization*, World Bank Research Observer, vol. 10, 2, pp. 201-220.
- Qian, Y. e B.R. Weingast, (1997), *Federalism and commitment to Preserving Market Incentives*, Journal of Economic Perspectives, 11, 4, pp.83-92.
- Requejo, F., (1996) *Diferencias Nacionales y Federalismo Asimétrico*, Clares de Razón Practica, 59: 24-37.
- Rodriguez-Pose, A., Ezcurra, R. (2011), *Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries*, Journal of Economic Geography 11: 619-643.
- Rodriguez-Pose, A., Kroijer, A. (2009), *Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe*, Growth and Change 40 (3): 387-417.
- Rodríguez-Pose, A. e N., Gill, (2005), *On the 'economic dividend' of devolution*, Regional Studies, 39 , pp. 405–420.
- Shankar, R. e A. Shah (2001), *Bridging the economic divide within nations: a scorecard on the performance of regional development policies in reducing regional income disparities*, Policy Research Working Paper Series n. 2717, The World Bank.
- Solow, R.M. (1956), *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, Quarterly Journal of Economics, 70, pp. 65 – 94.
- Strumpf, K. S. (2002), *Does government decentralization increase policy innovation?*, Journal of Public Economic Theory, 4(2), pp. 207-241.
- Thiessen, U. (2003), *Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries*, Fiscal Studies 24, pp. 237 – 274.
- Thiessen, U. (2000), *Fiscal federalism in Western European and selected other countries: centralization or decentralization? What is better for economic growth?*, DIW-Diskussionspapiere, No. 224.
- Thornton, J. (2007), *Fiscal decentralization and economic growth reconsidered*, Journal of Urban Economics 61: 64-70.
- Tiebout, C., (1956), *A Pure Theory of Local Expenditures*, Journal of Political Economy 64: 416-24.
- Torrìsi, G., Pike, A., Tomaney, J., & Tselios, V. (2015): *(Re-)exploring the link between decentralization and regional disparities in Italy*, Regional Studies, 2(1), 122–139.
- Uricchio A. (2012), *Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo*, Cacucci, Bari.
- Weingast, B.R. (1995), *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*, Journal of Law, Economics and Organisation 11, 1 – 31.

Yushkov, A., (2015), *Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirics, and the Russian experience*, Russian Journal of Economics 1 (2015) 404–418.

Zanardi, A. (2006): *Il federalismo differenziato nell'art. 116 della Costituzione: una breve nota*, Econpubblica Short note n. 4, ottobre.

SITOGRAFIA

Il sito degli Open data del Bilancio dello Stato: <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/OPENDATA/SpeseBS/2015/>

