

Il regionalismo differenziato tra servizio universale e specificità territoriali

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

1. Introduzione

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Nostra elaborazione

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

2. Differenziazione e sostenibilità del servizio pubblico

2.1 *Brevi cenni sulla letteratura economica sul decentramento asimmetrico*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

È evidente che nel caso sia

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

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

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

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

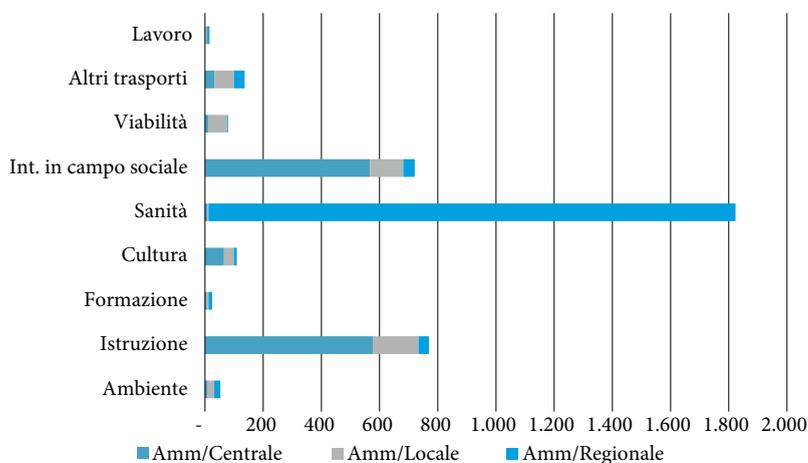
acquisito autonomia rafforzata, è sempre integralmente garantito alle altre regioni dallo Stato con la fiscalità generale. Per quanto riguarda le «nuove» spese-non-Lep, stante la non applicazione dei trasferimenti specifici, dovranno, in linea generale, trovare copertura nell'autonomia impositiva che,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

3. Nuovi processi di regionalismo differenziato

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

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

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



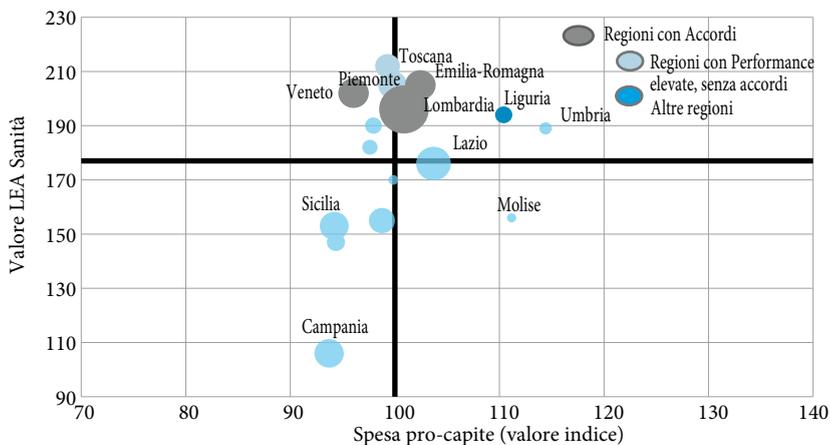
3.1 Salute

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

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

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

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



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

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

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

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

3.2 Lavoro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Istruzione

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

18. Mef (2018).

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

3.4 Coordinamento della finanza pubblica

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

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

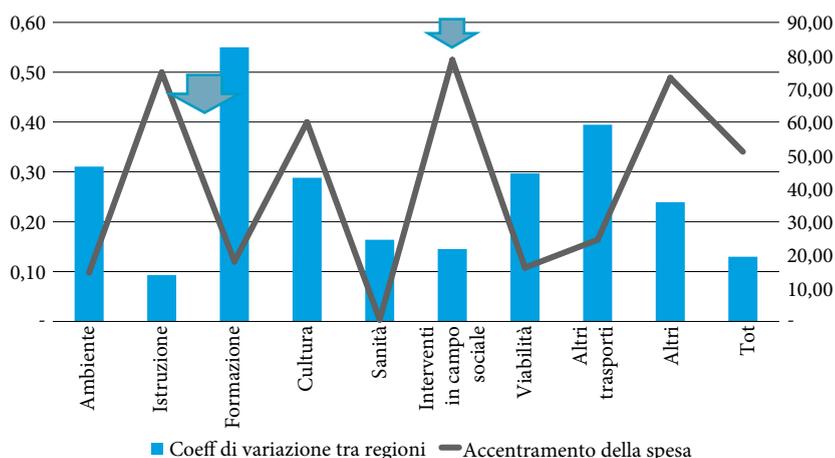
finalizzato alla razionalizzazione e al sostegno degli investimenti pubblici a scala locale. Le intese regionali hanno, infatti, la funzione di ottimizzare l'uso degli spazi di bilancio tra livelli di governo, all'interno di una sorta di consolidato regionale, in modo da utilizzare efficacemente le risorse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

3.5 Gli Accordi preliminari: un riallineamento delle differenze

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

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

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



Fondate dati: nostra elaborazione su dati Cpt

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

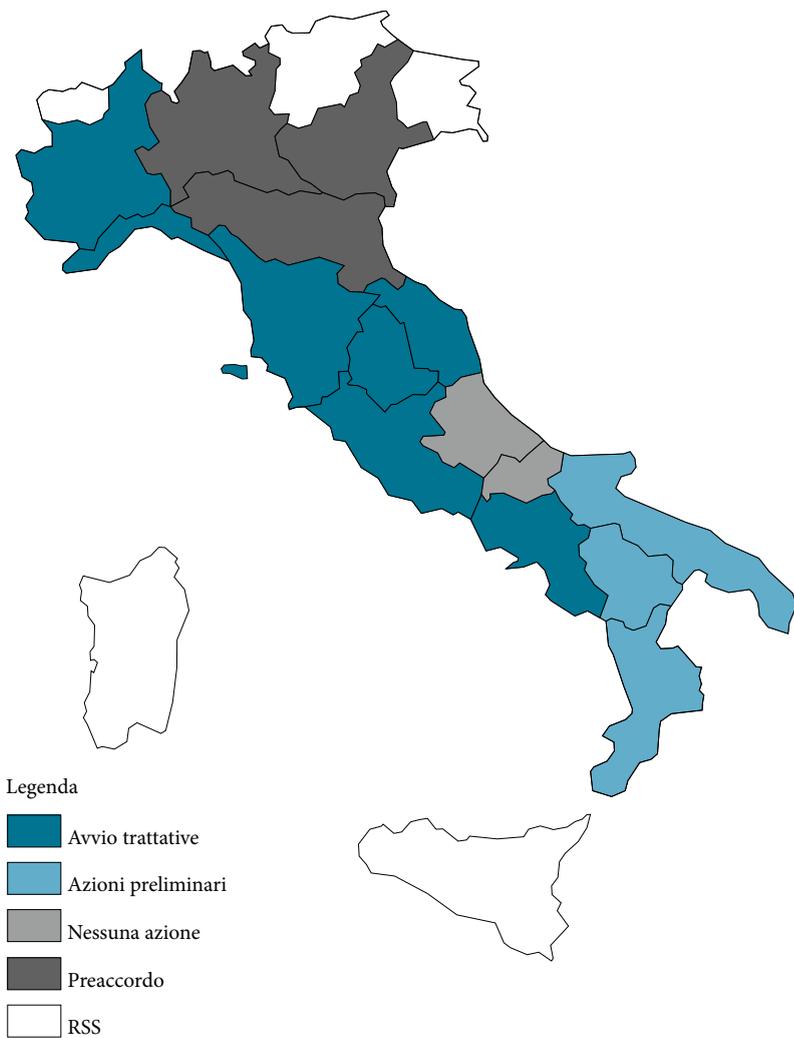
Innanzitutto, dagli accordi è stata esclusa la possibilità di creare sistemi regionali autonomi per quelle funzioni che garantiscono il soddisfacimento dei bisogni che rappresentano parte integrante dei diritti sociali, quali l'istruzione e le politiche di redistribuzione del reddito. Questo sembra rappresentare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

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

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

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

Figura 4. Le richieste di trattativa con il governo



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografia

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

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