SOSEWEST

FINANZA PUBBLICA

Utilizzo dei dati per lo studio delle forme di gestione associata: il caso dell'Emilia Romagna

Leonzio Rizzo*

*Università di Ferrara ed IEB

Roma, 28 settembre 2018 - Seminario SOSE

Sommario

Qualche dato

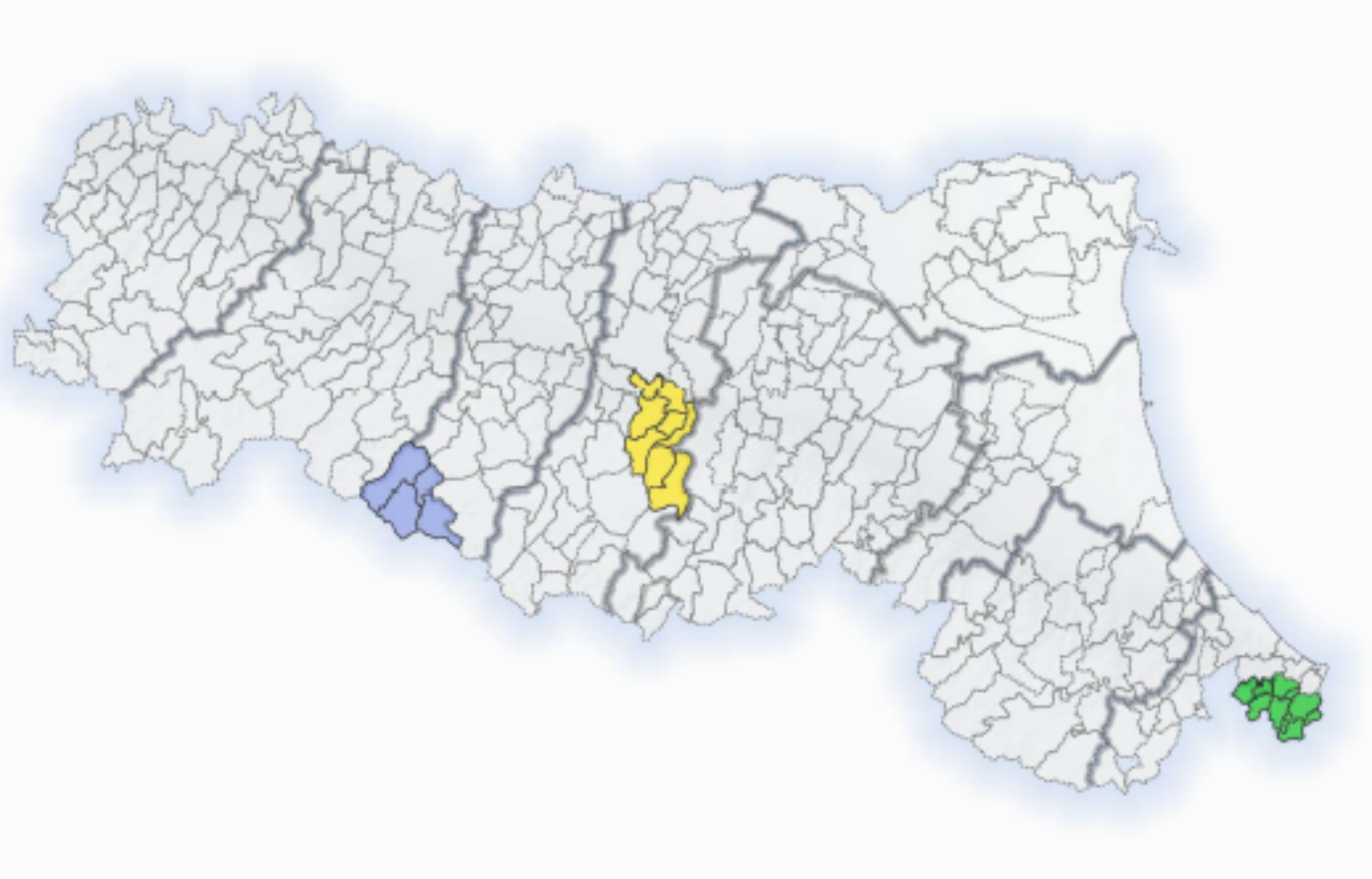
- La quota di spesa delle Unioni relativa alla spesa totale di Enti Locali e Regioni è cresciuta nel tempo.
  - Nel 2007 il totale della spesa delle Unioni era circa il 0,10 per cento (403 milioni) del totale delle spesa di Enti Locali e Regioni (350 miliardi).
  - Nel 2013 la spesa totale delle Unioni di Comuni è più che raddoppiata, diventando il 0,30 per cento (970 milioni) del totale della spesa di Enti Locali e Regioni (334 miliardi).
- Le spese delle Unioni considerate sono sottostimate, poiché molto spesso i Comuni che trasferiscono le funzioni non trasferiscono contabilmente alle Unioni le funzioni stesse, ma continuano a registrare le spese nel proprio bilancio

Le Unioni in Emilia Romagna

- Ha una popolazione media di 4 milioni di abitanti nel periodo 2001-2011 (circa il 7,5% della popolazione Italiana) e un PIL di 116 miliardi (circa il 9% del PIL italiano)..
- Nel 2011 l'Emilia Romagna tra le Regioni a statuto ordinario è quella con il più alto numero di Unioni.
- Comuni in Unione nel 2001, questi erano solo 3 ed includevano 20 Comuni, corrispondenti a 96216 abitanti (il 2,5% della popolazione della Regione).
- Nel 2011, in cui risultano 32 Unioni, che coinvolgono 161 Comuni, corrispondenti ad 1,5 milioni di abitanti (il 35% del totale della popolazione della Regione).

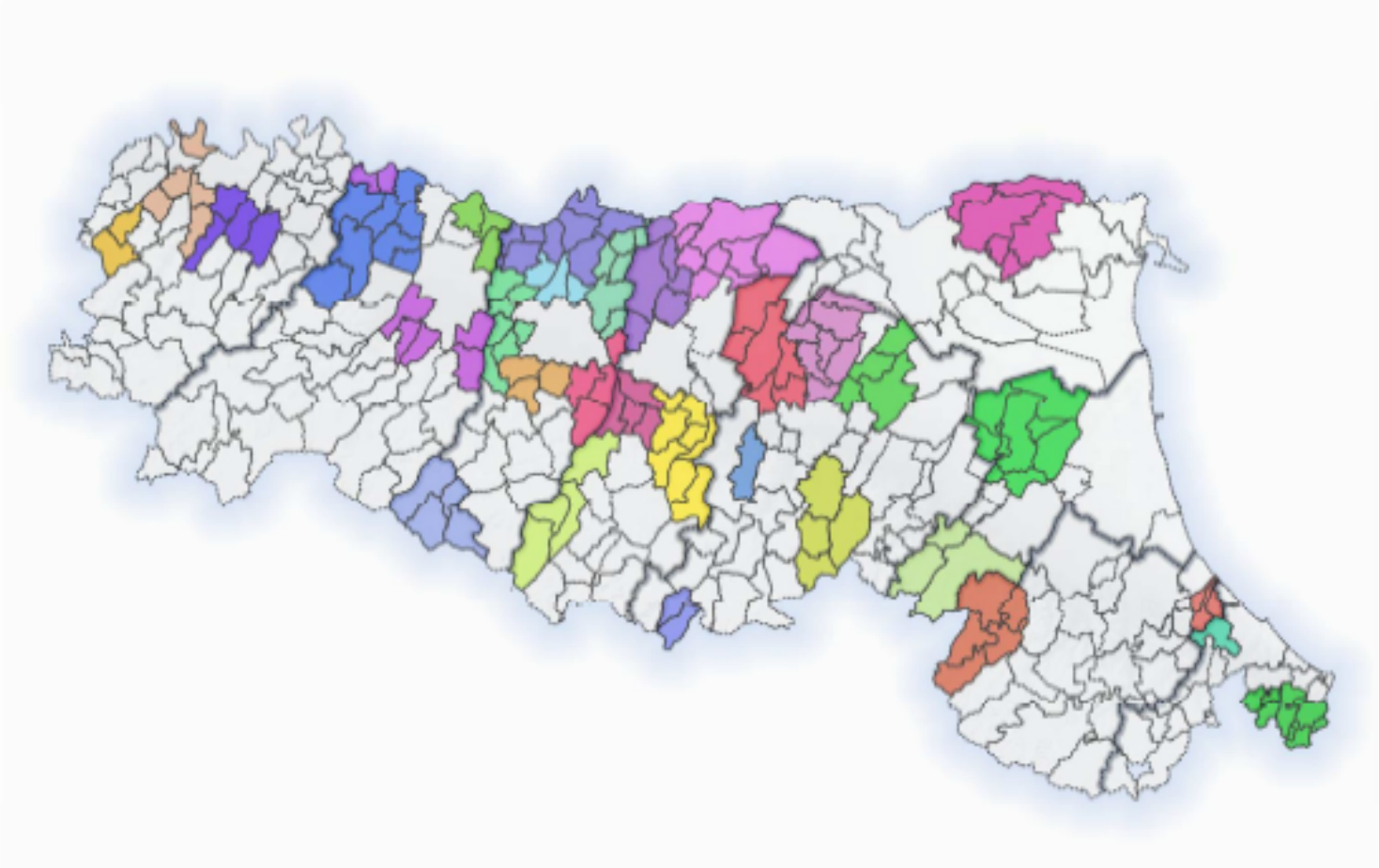
Le Unioni in Emilia Romagna

Figura: Le Unioni di comuni in Emilia Romagna - 2001



Le Unioni in Emilia Romagna

Figura: Le Unioni di comuni in Emilia Romagna - 2011



Le Unioni in Emilia Romagna

- La legge regionale n. 10 del 2008 ha spinto i Comuni a riorganizzarsi in Unione sotto lo stimolo di importanti incentivi finanziari.
- I ruolo svolto dalla legge regionale è evidente: la percentuale di Comuni in Unione, risulta inferiore al 20% fino al 2007, nel 2008 aumenta notevolmente e raggiunge il 51% a fine decennio.

Figura: Percentuale dei comuni in Unione

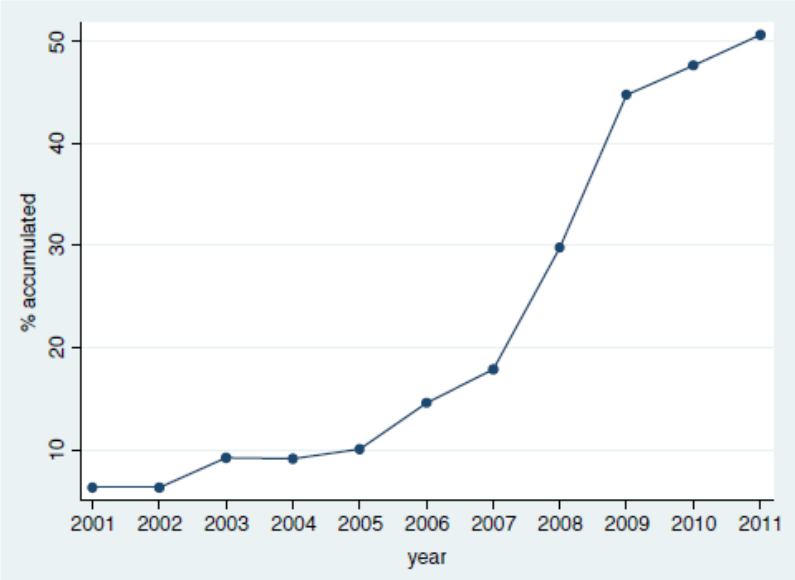


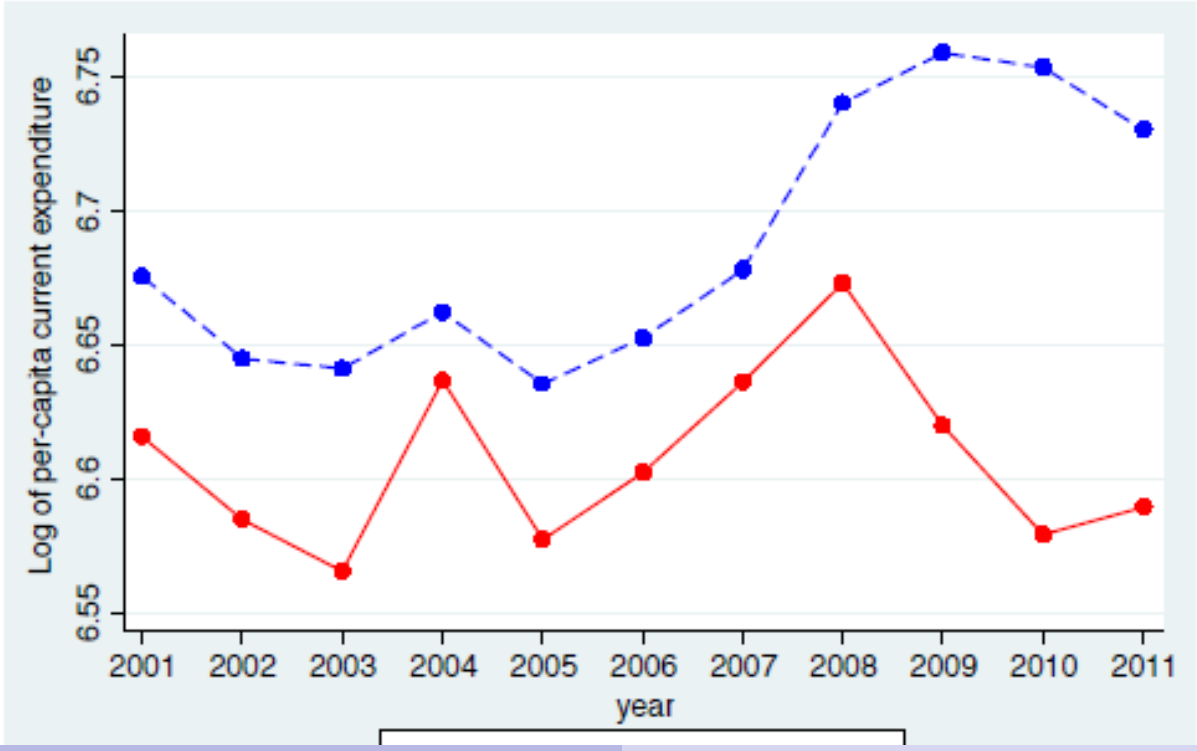
Tabella: Comuni in Unione in Emilia Romagna 2001-2011

Year	Municipal Unions	Municipalities not in Unions	Municipalities in Unions	% of Municipalities in Unions	Total Municipalities
2001	3	299	20	6.27	319
2002	3	299	20	6.27	319
2003	4	286	29	9.21	315
2004	4	290	29	9.09	319
2005	5	287	32	10.03	319
2006	8	270	46	14.56	316
2007	9	262	57	17.87	319
2008	16	224	95	29.78	319
2009	28	174	141	44.76	315
2010	30	167	152	47.65	319
2011	32	157	161	50.63	318

Le Unioni in Emilia Romagna

La media delle spese pro-capite dei Comuni in Unione è 767,33 euro e quella dei Comuni non in Unione è 835,18 euro, la differenza, 67,85 euro procapite è staticamente significativa all'1%.

Figura: Evoluzione della spesa corrente pro-capite 2001-2011



Le Unioni in Emilia Romagna

- La spesa corrente pro-capite dei Comuni non in Unione è sempre maggiore della spesa corrente pro-capite dei Comuni Unione, tuttavia i trend sono praticamente identici fino al 2008,
- Dopo il 2008 la spesa dei Comuni non in Unione continua a crescere mentre quella dei Comuni in Unione decresce: il 2008 ha coinciso con l'introduzione della legge regionale n.10 del 2008, che è stata seguita da un importante incremento del numero di Unioni.

Strategia di identificazione

- Idealmente vorremmo confrontare la decisione di spesa di Comuni che sono entrati in una Unione(gruppo trattato) con una situazione controfattuale, che è la decisione di spesa che sarebbe stata presa dallo stesso Comune se non fosse entrato a far parte dell'Unione.
- utilizziamo un metodo cosiddetto quasi-sperimentale ed in particolare ricorriamo alla metodologia difference-in-difference.
- Ogni anno abbiamo un gruppo di Comuni che è in Unione (Comuni trattati) e un gruppo di Comuni che non fa parte di Unioni (Comuni di controllo)

Strategia di identificazione

- Confrontiamo la variazione di spesa pro-capite del gruppo dei trattati prima e dopo l'entrata in Unione con la variazione di spesa pro-capite per il gruppo di controllo nello stesso periodo.
  - Il metodo difference-in-difference dà delle stime non distorte se il trend temporale è identico tra trattati e non trattati, in tal caso infatti la differenza delle differenze, se significativa, è causalmente imputabile al trattamento ovvero nel nostro caso all'essere entrato in unione.
    - Stimiamo il seguente modello:

$$Y_{it} = \mu_i + \tau_t + \gamma MU_{it} + \beta x_{it} + \epsilon_{it}$$

Risultati

Tabella: L'effetto dell'Unione sulla spesa

Dependent variable:	Log Expenditures		
	Full sample		
	(1)	(2)	(3)
Municipal Union	-0.055***	-0.039**	-0.002
	(0.013)	(0.017)	(0.16)
Permanence			-0.028***
			(0.008)
Permanence square			0.002***
			(0.001)
N	3497	3303	3303
Year FE	✓	✓	✓
Municipality FE	✓	✓	✓
Municipality controls		✓	✓

Standard errors clustered at municipality level.

Risultati

Tabella: Permanenza nell'Unione

Dependent variable: Log Expenditure 2001-2011	
1 year	-0.002
	(0.016)
2 years	-0.028*
	(0.016)
3 years	-0.048***
	(0.018)
4 years	-0.065***
	(0.022)
5 years	-0.077***
	(0.026)
6 years	-0.084***
	(0.030)
7 years	-0.087***
	(0.033)
8 years	-0.085***
	(0.036)
9 years	-0.078**
	(0.039)
10 years	-0.067
	(0.041)
11 years	-0.052
	(0.044)

La valutazione delle politiche in diverse aree di intervento: la finanza locale

Leonzio Rizzo*

*Università di Ferrara ed IEB

Master in analisi e valutazione delle politiche pubbliche, Roma, 1 Dicembre 2016

Sommario

1. L'analisi controfattuale: teoria
   - Problema da affrontare
   - Obiettivo
   - Criticità delle valuzioni di impatto
2. L'analisi controfattuale: il caso delle Unioni di Comuni
   - Il caso delle Unioni dei comuni: analisi descrittiva dei dati
3. Stima dell'impatto dell'impatto dell'Unione
   - Strategia di identificazione
   - Risultati

Problema da affrontare

- Verificare gli effetti che differenti decisioni politiche potrebbero avere su variabili finanziarie, o socio-economiche di interesse è un compito a volte estremamente difficile
- Gli organi di governo di una nazione devono spesso prendere decisioni su molte questioni, che hanno impatto sui comportamenti dei cittadini, delle imprese, o degli stessi organi di governo.
  - Come gli enti locali reagiscono a manovre di accentramento fiscale?
  - Quale effetto hanno le Unioni di Comuni sulla spesa di questi ultimi?
  - E' possibile risparmiare a parità di servizio offerto con le Unioni di Comuni?

Obiettivo

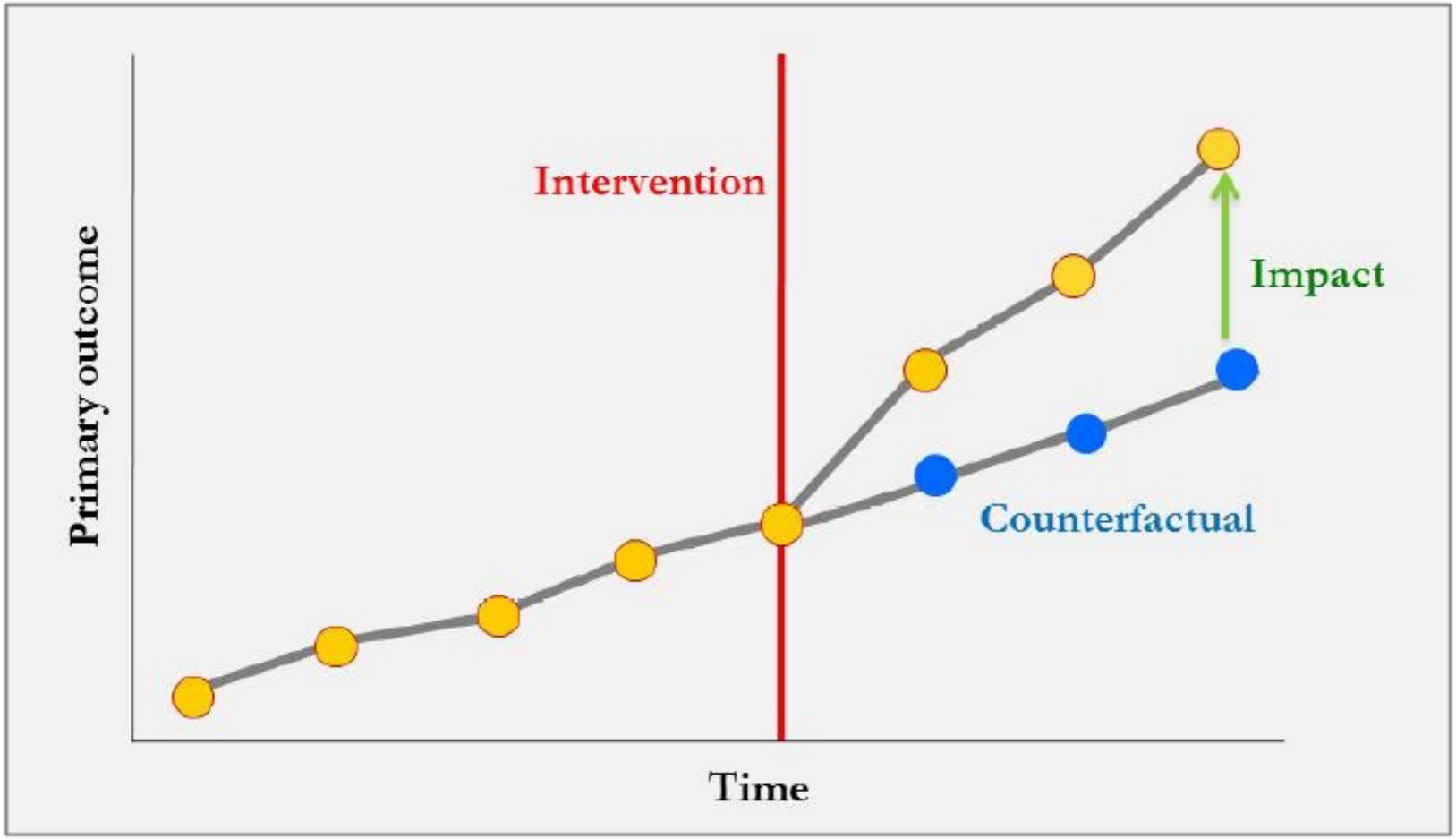
- Il fine è quello di misurare l'impatto di un programma (trattamento) o una politica su un qualche outcome di interesse:
  - l'effetto della sostituzione dell'ICI con un trasferimento compensativo sulle decisioni di spesa dei Comuni l'anno prima delle elezioni
  - l'effetto sul proprio livello di spesa per un Comune quando entra in Unione.
  - Il fine è quello di misurare l'impatto di un programma o una politica su un qualche outcome di interesse.

Criticità delle Valutazioni di impatto

- In ogni dato momento è solo possibile osservare ciò che accaduto, date le politiche in atto, e non ciò che sarebbe accaduto senza le politiche:
  - E' possibile osservare la spesa di un Comune nell'anno pre-elettorale coincidente con la riforma che ha abrogato l'ICI, ma non è possibile sapere cosa questo Comune avrebbe fatto se non fosse stata abrogata l'ICI
  - E' possibile sapere quanto un Comune spende dopo essere entrato in Unione, ma non è possibile sapere, quanto avrebbe speso se non fosse entrato in Unione

Controfattuale

Figura : Controfattuale



Controfattuale

- Il controfattuale è stimato utilizzando un gruppo chiamato **gruppo di controllo**, questo consiste di soggetti che non partecipano al **programma**, mentre il **gruppo di trattamento** è costituito da coloro che partecipano al programma.
- l'outcome del gruppo di trattamento è confrontato con l'outcome del gruppo di controllo
- Risultati attendibili se il gruppo di controllo è identico al gruppo di trattamento in tutte le sue caratteristiche eccetto una:
  - la sottoesposizione al trattamento da parte del gruppo di trattamento.
- Allora qualsiasi differenza dopo l'intervento può essere attribuita al **programma**.

I dati nazionali

- La quota di spesa delle Unioni relativa alla spesa totale di Enti Locali e Regioni è cresciuta nel tempo.
  - Nel 2007 il totale della spesa delle Unioni era circa il 0,10 per cento (403 milioni) del totale delle spesa di Enti Locali e Regioni (350 miliardi).
  - Nel 2013 la spesa totale delle Unioni di Comuni è più che raddoppiata, diventando il 0,30 per cento (970 milioni) del totale della spesa di Enti Locali e Regioni (334 miliardi).
- Le spese delle Unioni considerate sono sottostimate, poiché molto spesso i Comuni che trasferiscono le funzioni non trasferiscono contabilmente alle Unioni le funzioni stesse, ma continuano a registrare le spese nel proprio bilancio

Il ruolo delle regioni

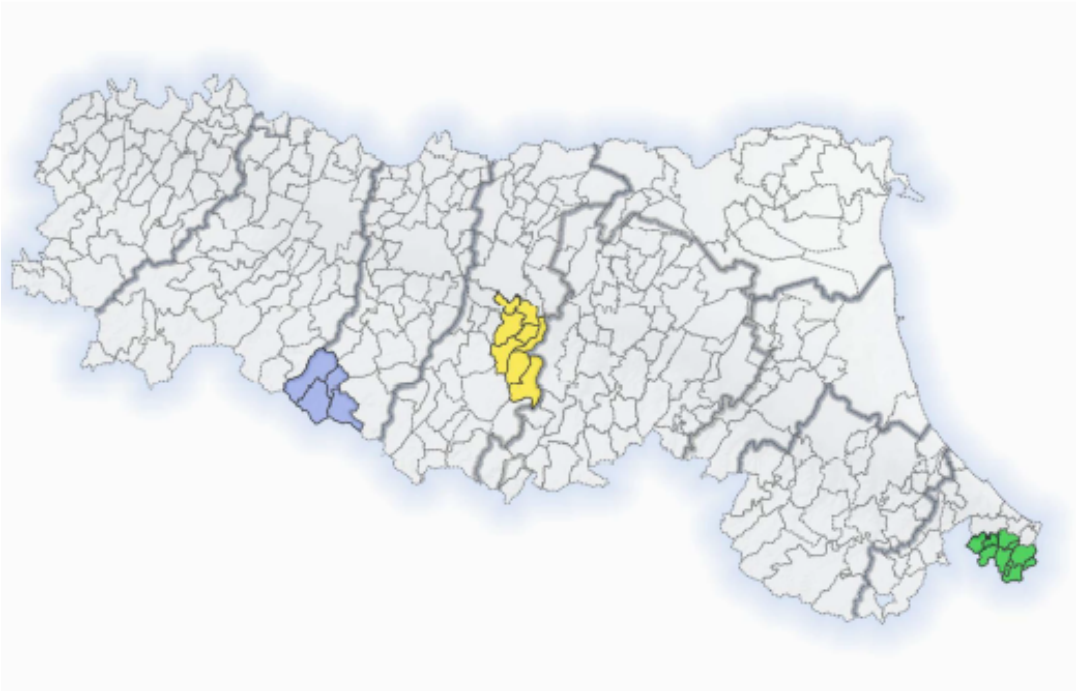
- Le Regioni possono svolgere un ruolo molto importante nello stimolo alla costituzione delle Unioni. Queste infatti tramite leggi regionali possono promuovere le Unioni, prevedendo a tal fine trasferimenti regionali.
  - Alcune Regioni come Veneto, Toscana ed Emilia Romagna hanno stimolato la creazione delle Unioni prevedendo incentivi legati alla durata o all'ampiezza dell'Unione.
- Le Regioni hanno quindi un ruolo importante nel personalizzare i processi di aggregazione. A causa di ciò il modo in cui i Comuni si sono aggregati non corrisponde ad una legislazione sul profilo degli incentivi omogenea sul territorio nazionale. Ciò implica che i Comuni di differenti Regioni non siano tra loro confrontabili in relazione all'effetto che l'entrata in Unione ha sulle proprie spese.

Le Unioni in Emilia Romagna

- Ha una popolazione media di 4 milioni di abitanti nel periodo 2001-2011 (circa il 7,5% della popolazione Italiana) e un PIL di 116 miliardi (circa il 9% del PIL italiano)..
- Nel 2011 l'Emilia Romagna tra le Regioni a statuto ordinario è quella con il più alto numero di Unioni.
- Comuni in Unione nel 2001, questi erano solo 3 ed includevano 20 Comuni, corrispondenti a 96216 abitanti (il 2,5% della popolazione della Regione).
- Nel 2011, in cui risultano 32 Unioni, che coinvolgono 161 Comuni, corrispondenti ad 1,5 milioni di abitanti (il 35% del totale della popolazione della Regione).

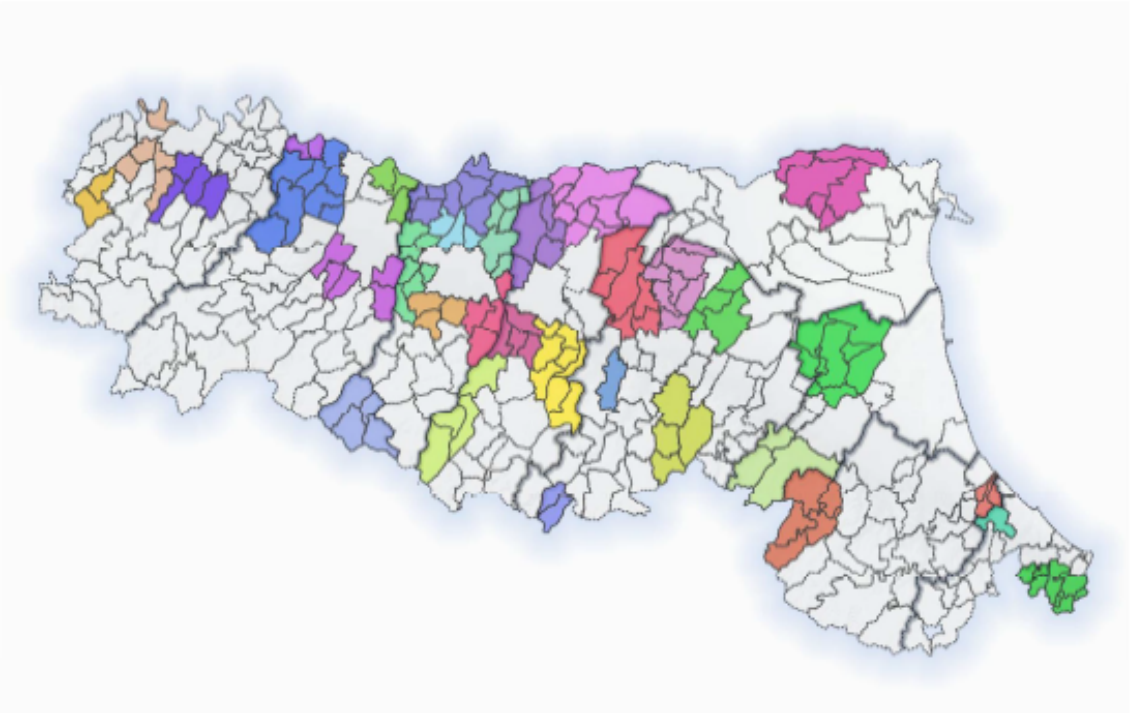
Le Unioni in Emilia Romagna nel 2001

Figura : Le Unioni di comuni in Emilia Romagna - 2001



Le Unioni in Emilia Romagna nel 2011

Figura : Le Unioni di comuni in Emilia Romagna - 2011

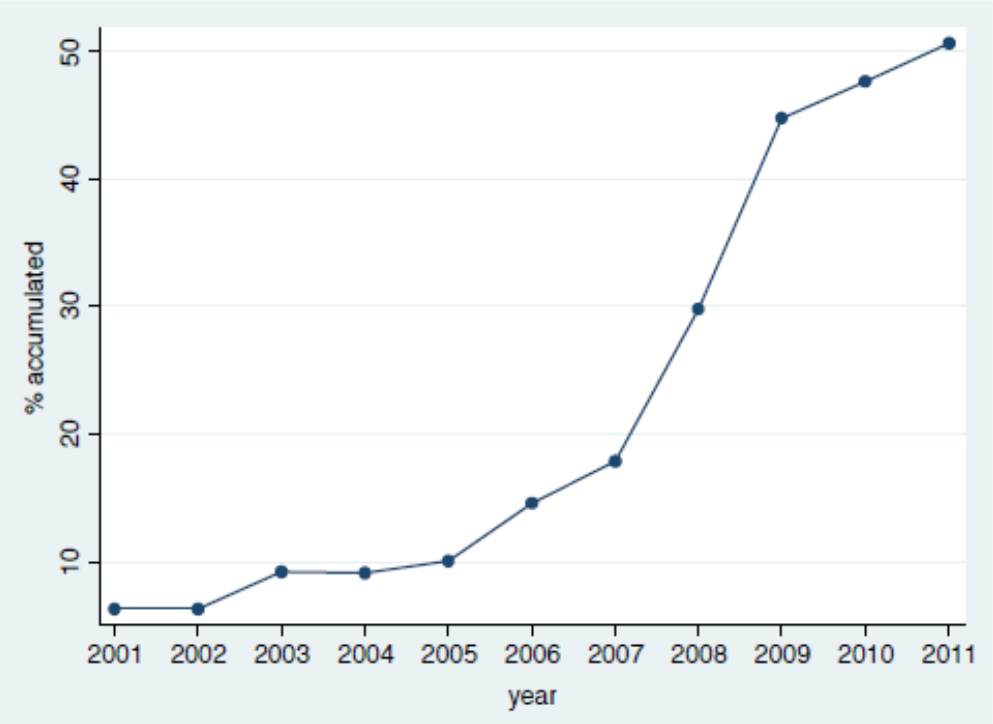


Le Unioni in Emilia Romagna

- La legge regionale n. 10 del 2008 ha spinto i Comuni a riorganizzarsi in Unione sotto lo stimolo di importanti incentivi finanziari. .
- l ruolo svolto dalla legge regionale è evidente: la percentuale di Comuni in Unione, risulta inferiore al 20% fino al 2007, nel 2008 aumenta notevolmente e raggiunge il 51% a fine decennio

Le Unioni in Emilia Romagna

Figura : Percentuale dei comuni in Unione



Le Unioni in Emilia Romagna

Tabella : Comuni in Unione in Emilia Romagna 2001-2011

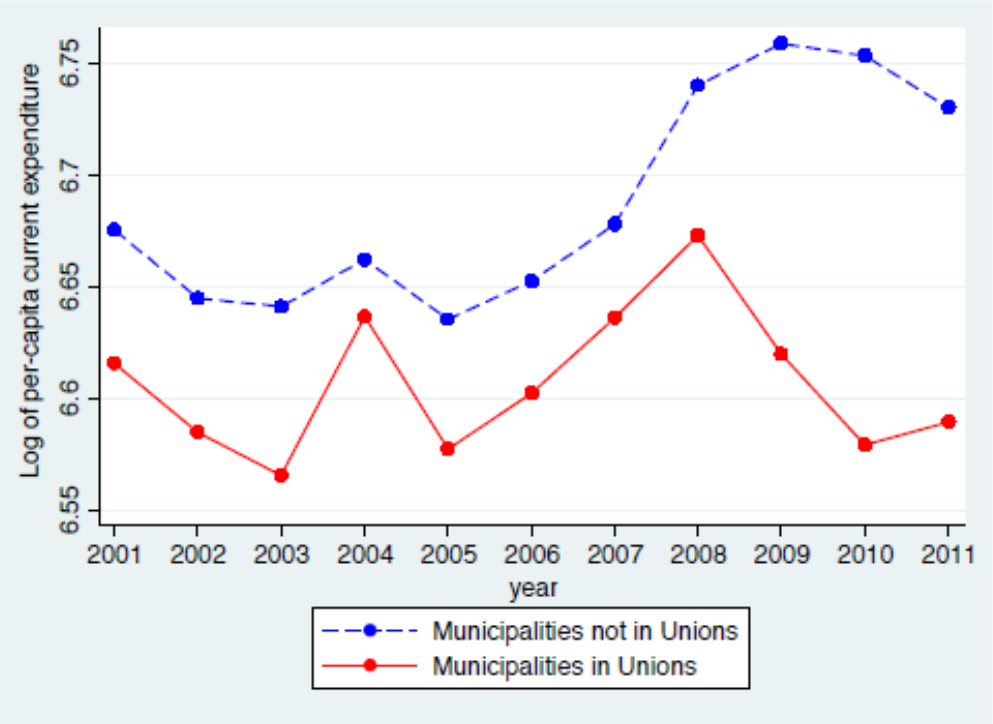
Year	Municipal Unions	Municipalities not in Unions	Municipalities in Unions	% of Municipalities in Unions	Total Municipalities
2001	3	299	20	6.27	319
2002	3	299	20	6.27	319
2003	4	286	29	9.21	315
2004	4	290	29	9.09	319
2005	5	287	32	10.03	319
2006	8	270	46	14.56	316
2007	9	262	57	17.87	319
2008	16	224	95	29.78	319
2009	28	174	141	44.76	315
2010	30	167	152	47.65	319
2011	32	157	161	50.63	318

Le Unioni in Emilia Romagna

- La media delle spese pro-capite dei Comuni in Unione è 767,33 euro e quella dei Comuni non in Unione è 835,18 euro, la differenza, 67,85 euro procapite è staticamente significativa all'1%.

Le Unioni in Emilia Romagna

Figura : Evoluzione della spesa corrente pro-capite 2001-2011



Le Unioni in Emilia Romagna

- La spesa corrente pro-capite dei Comuni non in Unione è sempre maggiore della spesa corrente pro-capite dei Comuni Unione, tuttavia i trend sono praticamente identici fino al 2008,
- Dopo il 2008 la spesa dei Comuni non in Unione continua a crescere mentre quella dei Comuni in Unione decresce: il 2008 ha coinciso con l'introduzione della legge regionale n.10 del 2008, che è stata seguita da un importante incremento del numero di Unioni.

Strategia di identificazione

- Idealmente vorremmo confrontare la decisione di spesa di Comuni che sono entrati in una Unione(gruppo trattato) con una situazione controfattuale, che è la decisione di spesa che sarebbe stata presa dallo stesso Comune se non fosse entrato a far parte dell'Unione.
- Utilizziamo un metodo cosiddetto quasi-sperimentale ed in particolare sfruttando la dimensione panel dei dati ricorriamo alla metodologia difference-in-difference.
- Ogni anno abbiamo un gruppo di Comuni che è in Unione (Comuni trattati) e un gruppo di Comuni che non fa parte di Unioni (Comuni di controllo)

Strategia di identificazione

- Confrontiamo la variazione di spesa pro-capite del gruppo dei trattati prima e dopo l'entrata in Unione con la variazione di spesa pro-capite per il gruppo di controllo nello stesso periodo.
- La variazione di spesa dei Comuni in Unione permette di controllare per le caratteristiche fisse comunali,
- La differenza tra le differenza dei Comuni in Unione e quella dei Comuni non in Unione permette di controllare per il trend temporale comune.

Strategia di identificazione

- Il metodo difference-in-difference dà delle stime non distorte se il trend temporale è identico tra trattati e non trattati, in tal caso infatti la differenza delle differenze, se significativa, è causalmente imputabile al trattamento ovvero nel nostro caso all'essere entrato in unione.
- Stimiamo il seguente modello:

$$Y_{it} = \mu_i + \tau_t + \gamma MU_{it} + \beta x_{it} + \epsilon_{it}$$

Risultati

Tabella : L'effetto dell'Unione sulla spesa

Dependent variable:	Log Expenditures		
	Full sample		
	(1)	(2)	(3)
Municipal Union	-0.055***	-0.039**	-0.002
	(0.013)	(0.017)	(0.16)
Permanence			-0.028***
			(0.008)
Permanence square			0.002***
			(0.001)
N	3497	3303	3303
Year FE	✓	✓	✓
Municipality FE	✓	✓	✓
Municipality controls		✓	✓

Standard errors clustered at municipality level.

Risultati

Tabella : Permanenza nell'Unione

Dependent variable: Log Expenditure 2001-2011	
1 year	-0.002
	(0.016)
2 years	-0.028*
	(0.016)
3 years	-0.048***
	(0.018)
4 years	-0.065***
	(0.022)
5 years	-0.077***
	(0.026)
6 years	-0.084***
	(0.030)
7 years	-0.087***
	(0.033)
8 years	-0.085***
	(0.036)
9 years	-0.078**
	(0.039)
10 years	-0.067
	(0.041)
11 years	-0.052
	(0.044)

Test di robustezza

- Per testare che il trend temporale tra i due gruppi (trattato e controllo) è lo stesso, stimiamo la regressione precedente ove si controlla per effetti fissi Comune ed effetti anno introducendo il lag in avanti dell'entrata in Unione.
- Ad esempio per tutti i Comuni entrati in Unione nel 2004 il lag in avanti di un anno della dummy Unione è pari ad 1 nel 2003, il lag in avanti due anni è pari ad 1 nel 2002 e cosi via.
- Ovvero si ipotizza un shock specifico per comune coincidente con una finta entrata in unione anticipata.
- Il risultato desiderato è che questi lag siano non significativi e tali infatti risultano essere, ovvero che il trend temporale prima dell'Unione non differisce tra trattati e non trattati.

Test di robustezza

Tabella : Robustness check 1

	Full sample	
Municipal Union	-0.037***	-0.028*
	(0.014)	(0.016)
lead_{t+1}	-0.008	-0.009
	(0.011)	(0.011)
lead_{t+2}	-0.001	-0.002
	(0.012)	(0.012)
lead_{t+3}	0.014	0.003
	(0.013)	(0.012)
lag_{t-1}		0.005
		(0.011)
lag_{t-2}		-0.035***
		(0.011)
N	3303	3303
Year FE	✓	✓
Municipality FE	✓	✓
Municipality controls	✓	✓

Test di robustezza

- Un problema tipico dello schema che stiamo testando è che i Comuni che scelgono di entrare sono in qualche modo diversi da quelli che non scelgono di entrare in Unione (*selection bias*), potrebbero essere più "disponibili" a risparmi di spesa rispetto a quelli che non scelgono di entrare in Unione perché ritengono magari che il proprio livello di spesa sia adeguato al livello di servizi fornito.
- Restringiamo il campione al periodo 2001-2008 ed eliminiamo tutti i Comuni che non entreranno mai in Unione e teniamo tutti quelli che sono entrati in Unione dal 2009 al 2011.

Test di robustezza

- Questi ultimi nel dataset ristretto 2001-2008 sono Comuni che non entrano in Unione, ma che entreranno dopo, e quindi sono il gruppo di controllo, che però è simile al gruppo dei trattati in quanto sono tutti Comuni che entreranno in Unione nel periodo 2009-2011.
- In una regressione con tale gruppo ristretto di Comuni dove controlliamo per effetti fissi ed effetto anno (Tabella 7) entrare in Unione porta ad una riduzione della spesa pari al 3%, che è statisticamente significativa al 10%.

Test di robustezza

Tabella : Robustness check 1

	Full sample
Municipal Union	-0.030*
	(0.016)
N	1289
Year FE	✓
Municipality FE	✓
Municipality controls	✓

Workshop SOSE-WEST
Roma, 28 settembre 2018

Sviluppi recenti del sistema di finanziamento degli enti decentrati: federalismo differenziato e perequazione comunale

Alberto Zanardi
Ufficio parlamentare di bilancio e Università di Bologna

Il federalismo differenziato

Fondamento normativo

Art. 116. c. 3 Costituzione (riformato nel 2011): accanto alle tradizionali RSS, possibilità di attribuire "**ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia**" anche alle RSO che ne facciano richiesta ma limitatamente a determinate materie:

- **tre materie di esclusiva competenza legislativa statale**: organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali
- **tutte 20 materie di competenza legislativa concorrente fra Stato e Regioni**, tra cui:
  - istruzione
  - tutela della salute
  - tutela e sicurezza del lavoro
  - alimentazione
  - protezione civile
  - governo del territorio
  - grandi reti di trasporto e comunicazione
  - produzione, trasporto e distribuzione dell'energia
  - coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Fondamento normativo

L’attribuzione avviene attraverso l’approvazione di una **legge rafforzata** da parte delle Camere a maggioranza assoluta dei componenti

La legge sul federalismo fiscale (42/2009, art. 14) prevede l'assegnazione delle **necessarie risorse finanziarie**

Cronologia

- Ottobre 2017: il doppio **referendum consuntivo di Lombardia e Veneto**
- Febbraio 2018: sottoscrizione governo Gentiloni tra Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna di tre distinti **pre-accordi** che individuano principi generali, metodologia e un elenco di materie da trasferire
- **"Contratto"** del nuovo Governo che si impegna a dare rapida attuazione al regionalismo differenziato riconoscendo le "risorse necessarie per un autonomo esercizio di queste maggiori funzioni»
- Luglio 2018: il Veneto trasmette al Governo la **proposta di legge delega** per il riconoscimento dell'autonomia differenziata
- Nei mesi scorsi: **altre Regioni** (Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria Marche, Lazio, Campania) chiedono al Governo l'avvio di trattative per ottenere forme e condizioni particolari di autonomia e altre ancora avviano azioni preliminari (Puglia, Basilicata, Calabria)

Stato delle richieste delle Regioni

Fonte: S. Piperno, intervento a Conferenza Siep 2018

RSS, RSO e S-RSO

- In Italia esiste già una forma di federalismo differenziato rappresentata dalle **RSS**
- Le cinque RSS: al momento della richiesta di autonomia, **regioni periferiche con economie deboli**. Maggiore autonomia motivata dalla tutela della propria specifica **identità etnico-culturali** e dalla preoccupazione di emarginazione da parte dello Stato centrale
- Oggi il federalismo differenziato: potenzialmente riconosciuto a **tutte le RSO** (economicamente deboli o forti, efficienti o regioni non efficienti, ecc.) a scelta su una gamma ampia di materie secondo un approccio contrattualistico => *Menu federalism (Congleton, 2003)*
- Introduzione di un *terzo tipo* tra RSO e RSS: le **Super RSO (S-RSO)**

Motivazioni

Le richieste di federalismo differenziato sono motivate sul piano:

1) della **redistribuzione**
2) dell'**efficienza**

Motivazioni

1) Redistribuzione

Insoddisfazione per la **redistribuzione interregionale** realizzata dal governo centrale ritenuta iniqua (*frustrazione dei ricchi,* Salmon)

=> federalismo differenziato come **strumento per modificarla** mediante l'**attribuzione ai territori di quote di tributi erariali**

Riferimento ai **residui fiscali** come misura della redistribuzione interregionale

Residui fiscali: profili critici

a) Il **territorio** non è una dimensione rilevante per gran parte dei programmi di spesa pubblica e di prelievo fiscale che invece fanno riferimento a **individui, famiglie, imprese**. I residui fiscali sono soltanto il riflesso della **redistribuzione interpersonale** che l'intervento pubblico realizza e della **distribuzione eterogenea** di individui e imprese tra **i vari territori**

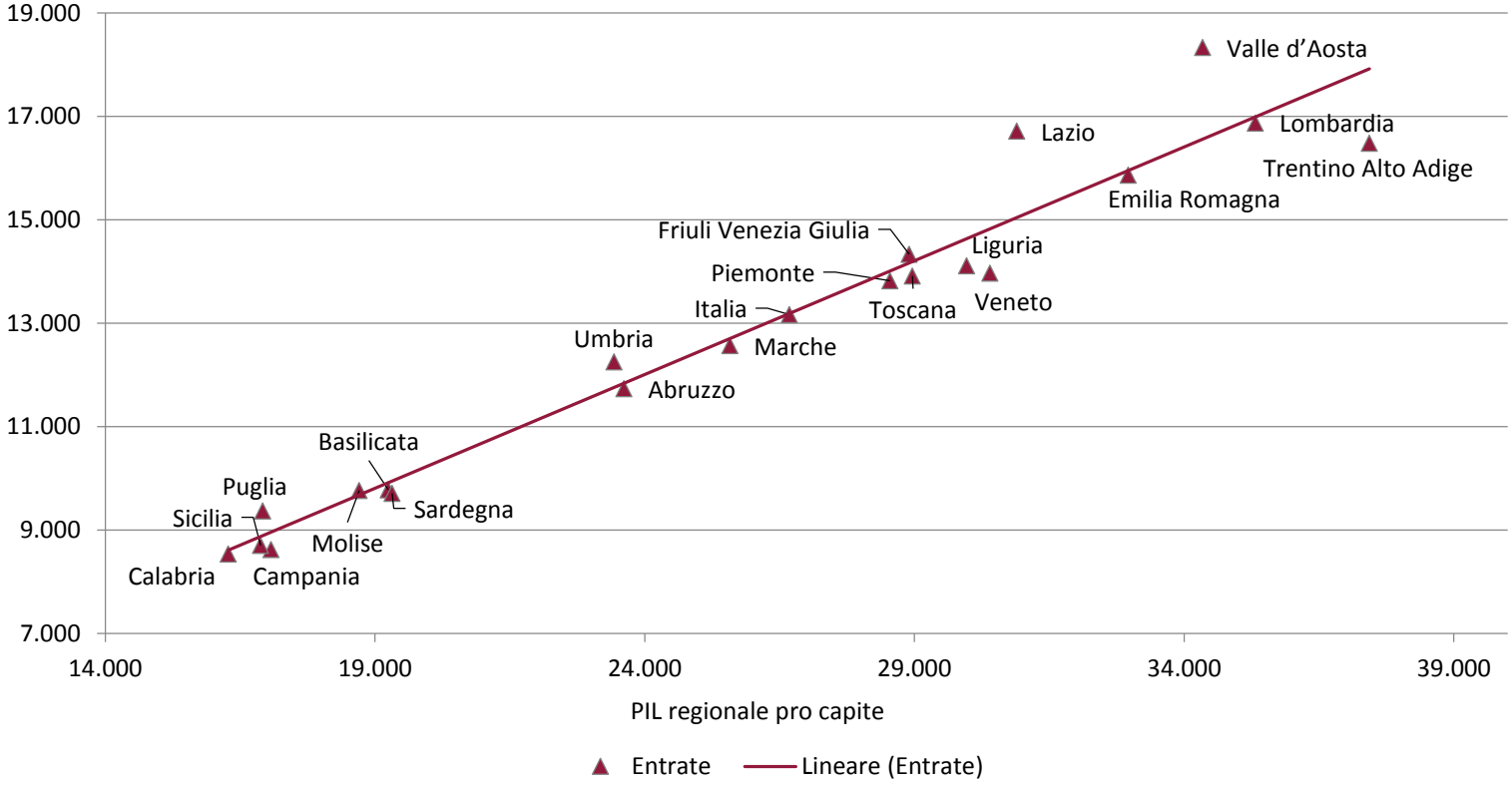
b) La determinazione dei residui fiscali dipende criticamente dai **criteri adottati per la regionalizzazione** delle entrate e soprattutto delle spese centrali => **forte variabilità** dei risultati => Le richieste di maggiore autonomia fondate sull'analisi dei residui fiscali hanno basi relativamente incerte

Entrate, spese primarie e residui fiscali pro-capite per regione e macro-aree nel triennio 2013-15 (valori medi in euro pro capite; prezzi costanti 2010)

Regioni e aree geografiche	Spesa primaria	Entrate	Residuo fiscale	Spesa	Entrate	Residuo fiscale
	Banca d'Italia			Conti pubblici territoriali		
Piemonte	11,837	12,964	-1,127	13,597	13,818	-221
Valle d'Aosta	18,648	16,590	2,058	18,265	18,332	-68
Lombardia	11,218	16,640	-5,422	13,175	16,869	-3,695
Provincia autonoma di Bolzano (1)	16,377	16,689	-312	16,149	16,478	-329
Provincia autonoma di Trento (1)	16,903	14,529	2,374			
Veneto	10,992	13,028	-2,036	11,359	13,970	-2,611
Friuli Venezia Giulia	13,680	13,015	665	15,975	14,331	1,644
Liguria	13,282	12,866	416	14,119	14,111	9
Emilia-Romagna	11,634	15,047	-3,412	12,836	15,864	-3,028
Toscana	11,790	12,675	-885	12,446	13,911	-1,465
Umbria	12,265	11,118	1,147	12,517	12,256	261
Marche	11,310	11,309	0	11,675	12,567	-892
Lazio	12,124	15,483	-3,359	17,530	16,713	817
Abruzzo	12,062	9,823	2,239	13,094	11,736	1,358
Molise	12,403	8,629	3,774	12,391	9,764	2,627
Campania	9,789	7,703	2,086	10,081	8,624	1,456
Puglia	10,424	7,913	2,511	10,561	9,370	1,192
Basilicata	12,812	8,400	4,412	11,764	9,777	1,987
Calabria	12,525	7,005	5,519	11,548	8,536	3,012
Sicilia	10,967	7,352	3,615	10,676	8,704	1,972
Sardegna	13,014	8,465	4,549	12,352	9,711	2,641
Italia	**11,539**	**12,163**	**-625**	**12,717**	**13,168**	**-451**
RSO	*11,377*	*12,653*	*-1,276*	*12,155*	*13,195*	*-1,040*
RSS	*12,448*	*9,392*	*3,056*	*12,427*	*10,671*	*1,756*
Centro Nord	**11,819**	**14,407**	**-2,589**	**13,680**	**15,295**	**-1,615**
Sud e Isole	**10,953**	**7,801**	**3,152**	**10,912**	**9,115**	**1,797**

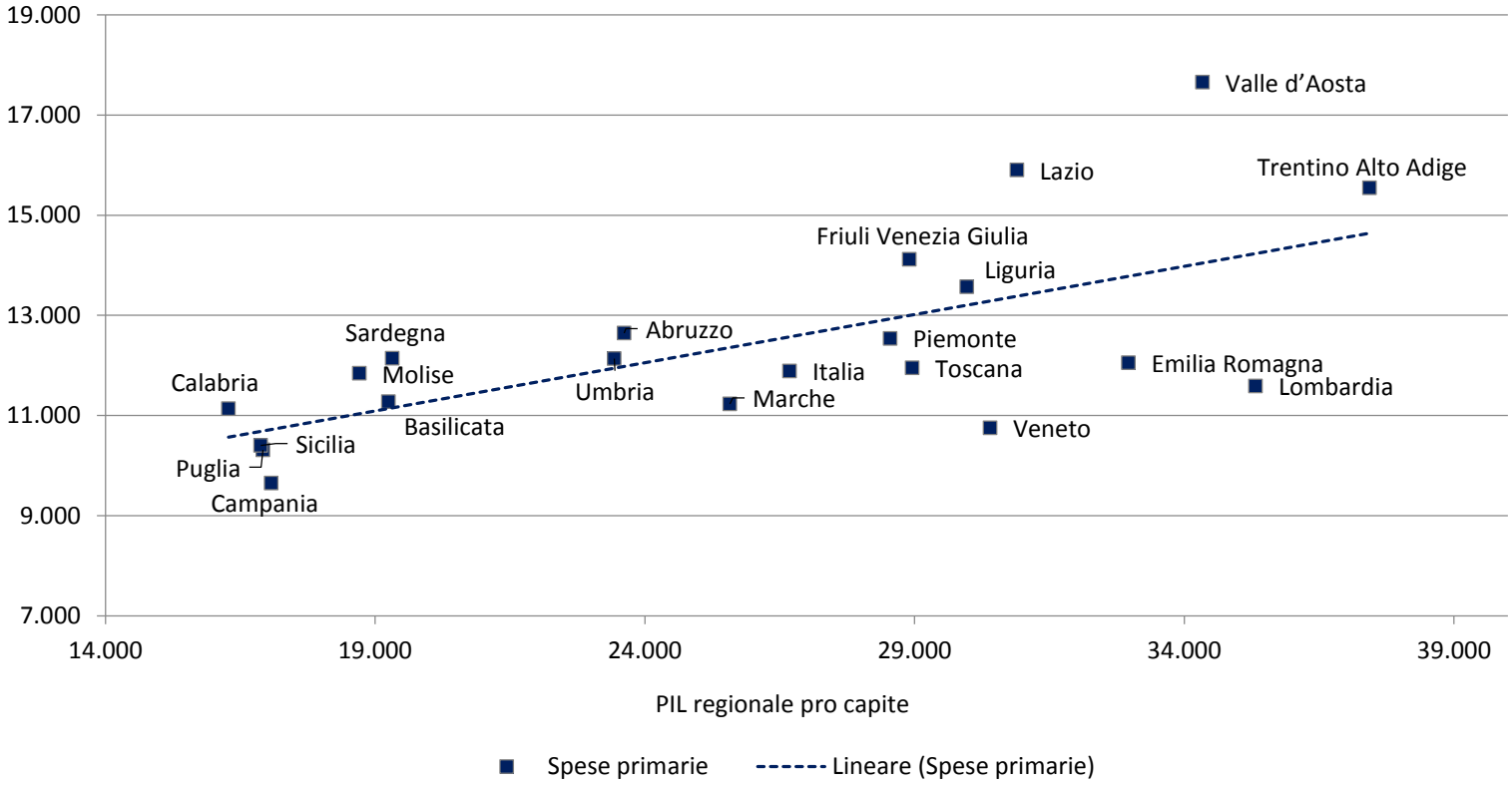
Fonte: Elaborazioni UPB. per Banca d'Italia, Banca d'Italia (2017), «L'Economia delle Regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali» in Economie regionali, 23, novembre; per Conti pubblici territoriali, elaborazioni su dati Open CPT
(1) Nella colonna CPT è riportato il dato riferito al Trentino Alto Adige.

Entrate pro-capite per regione nel triennio 2013-15 (valori medi in euro pro capite, euro costanti 2010)



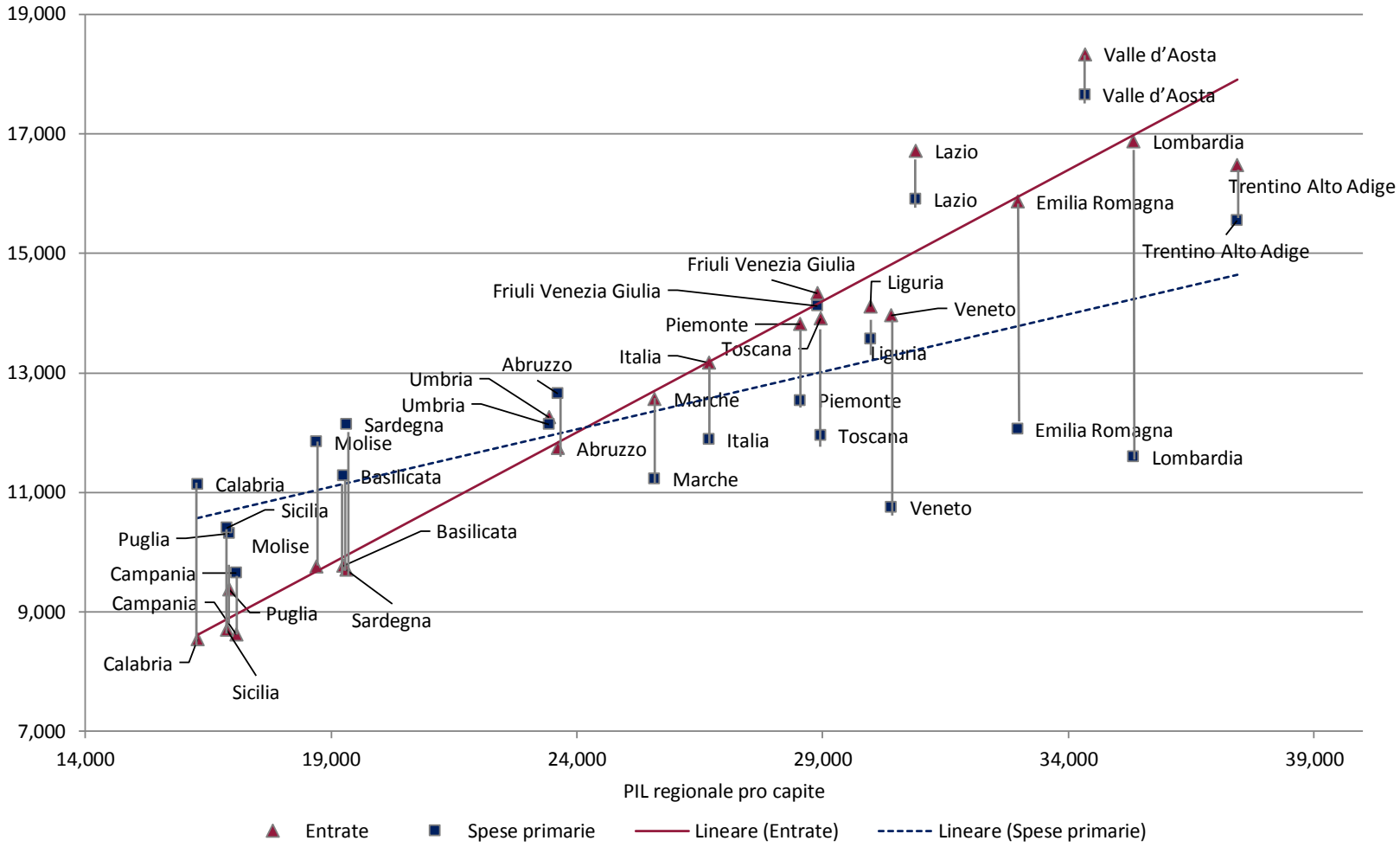
Fonte: elaborazioni UPB su dati CPT

Spese primarie pro-capite per regione nel triennio 2013-15 (valori medi in euro pro capite, euro costanti 2010)



Fonte: elaborazioni UPB su dati CPT

Entrate, spese primarie e residui fiscali pro-capite per regione nel triennio 2013-15 (valori medi in euro pro capite, euro costanti 2010)



Fonte: elaborazioni UPB su dati CPT

Motivazioni

2) **Efficienza**

- **preferenze fiscali territorialmente differenziate**: maggiore capacità delle produzioni decentrate di adattarsi alle differenze delle preferenze dei cittadini sul territorio
- **esternalità positive:** le regioni richiedenti hanno raggiunto livelli di eccellenza in alcuni ambiti (es. ricerca scientifica e tecnologica) e l'attribuzione in tali ambiti di nuove competenze genererebbe esternalità positive a beneficio di tutto il Paese
- **concorrenza fiscale verticale:** se le stesse politiche pubbliche fossero affidate a livelli di governo differenti si creerebbe un incentivo all'efficienza (chi è più bravo, lo Stato o le Regioni?)
- **innovazione nelle politiche pubbliche**: la compresenza di più livelli di governo spingerebbe a sperimentazioni nella formulazione e applicazione delle migliori politiche pubbliche (*laboratory federalism*)

Motivazioni

Alcune delle argomentazioni efficientistiche sono richiamate nei pre-accordi dello scorso febbraio ma **mancano** poi **argomenti specifici a sostegno delle richieste delle singole Regioni** documentati da analisi robuste

In Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna esistono realmente queste peculiarità nelle preferenze fiscali? Queste eccellenze? Questi potenziali guadagni di efficienza? Come sono state individuate le materie?

Nelle pre-accordi soltanto una scarna proposizione: «L'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo»

Carenza di motivazioni grave soprattutto tenendo conto che **altre Regioni** (non soltanto quelle «virtuose» del Nord) si stanno affacciando a richiedere competenze aggiuntive

Dai pre-accordi alla proposta di legge del Veneto

Cinque le materie richieste nei **pre-accordi Governo-Regioni**:

- politiche del lavoro
- istruzione (che include anche le norme generali sull'istruzione)
- tutela della salute
- tutela dell'ambiente e dell'ecosistema
- rapporti internazionali e con l'Unione Europea

All'interno di queste materie le singole regioni hanno poi richiesto specifiche misure delineati talvolta con un grado notevole di dettaglio

Dai pre-accordi alla proposta di legge del Veneto

Tre osservazioni generali sulle richieste nei pre-accordi:

- Molte delle **misure** sono **identiche tra le tre regioni**. Ma il federalismo differenziato non è motivato dall'adattamento delle forme di autonomia alle specificità di ciascun territorio?
- Le richieste di competenze aggiuntive sono quasi esclusivamente di **natura organizzativa-regolamentare** e non investono nuove responsabilità di produzione e fornitura di servizi pubblici
- Nei pre-accordi tutte tre le regioni si sono riservate la possibilità di **estendere** il negoziato a **ulteriori misure di autonomia**

Dai pre-accordi alla proposta di legge del Veneto

Infatti alcune regioni vogliono riaprire la trattativa per arrivare a intese definitive su cui basare le proposte di legge

Allargamento dell'insieme delle materie da trasferire secondo una "**logica incrementale**"

In particolare:

- a luglio il **Veneto** ha trasmesso al governo una proposta di legge che prevede una **legge delega** per "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" in **tutte le 23 materie**. Il dettaglio delle misure richieste è rinviato ai decreti legislativi. La devoluzione dovrebbe concretizzarsi anche nel **"regionalizzare il personale della scuola"**

Determinazione e attribuzione delle risorse finanziarie

1) Come **quantificare le risorse necessarie** per realizzare le nuove materie decentrate?
2) Come realizzare il **trasferimento di risorse**?
3) Come garantire, anche in un quadro di federalismo differenziato, **la solidarietà interregionale** e la tutela dei diritti di cittadinanza (livelli essenziali delle prestazioni) su tutto il territorio nazionale?

Determinazione e attribuzione delle risorse finanziarie

Premessa: quanto è **rilevante** la questione del finanziamento del federalismo differenziato?

- **Per ora** dai pre-accordi soltanto richieste di competenze aggiuntive quasi esclusivamente di natura organizzativa-regolamentare => ricadute in termini di **risorse aggiuntive modeste**
- Ma **in prospettiva**, estensione dell'autonomia rafforzata a **materie finanziariamente rilevanti** (sul modello RSS del Nord):
  - maggiori competenze nell'organizzazione del sistema di istruzione regionale e soprattutto la **regionalizzazione del personale docente** (per la Lombardia circa 11 miliardi)
  - maggiore autonomia nella gestione dei **trasferimenti attualmente previsti per i comuni** e gli altri enti locali all'interno del territorio regionale («coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»)

Determinazione e attribuzione delle risorse finanziarie

Nei pre-accordi un rimando e alcuni principi generali:

- risorse determinate da un'apposita **Commissione paritetica**
- sulla base di **compartecipazioni o riserva di aliquota**
- definite a partire dalla **spesa storica** dello Stato nella regione
- entro cinque anni riferimento ai **fabbisogni standard**

Determinazione e attribuzione delle risorse finanziarie

L’ art. 116, c. 3 stabilisce che le forme e le condizioni particolari di autonomia devono essere coerenti con **i principi dell’art. 119**

Cosa significa concretamente?

1) Le **modalità di finanziamento** delle materie aggiuntive devono essere coerenti con gli strumenti previsti dall’art. 119 (poi specificati dalla l. 42/2009 e dal dlgs 68/2011)
2) Gli assetti finanziari del federalismo differenziato non dovrebbero alterare la **perequazione interregionale** (neutralità rispetto ai residui fiscali)

Quantificazione delle risorse finanziarie

Quantificazione delle risorse finanziarie delle materie aggiuntive

- Secondo i **costi attuali della fornitura statale** nella regione (che verrebbe a cessare)
- Ma questi costi potrebbero essere distorti dai **diversi livelli di efficienza** dell'amministrazione statale nei territori regionali
- Necessità di determinare **costi/fabbisogni standard** sulle materie statali da decentrare come "termine di riferimento, in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturato nel territorio regionale, in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi" (passaggio delle intese di difficile interpretazione)
- La quantificazione delle materie statali sulla base dei **fabbisogni standard** potrebbe essere un'occasione per rilanciare la questione della **finanza delle RSS**?

Quantificazione delle risorse finanziarie

- Finora **nulla** (poco) è stato fatto sulla stima dei **fabbisogni standard delle materie statali**
- **Molteplicità di fonti informative**: bilancio dello Stato, pagamenti regionalizzati per categorie economiche, classificazione funzionale COFOG, missioni e programmi di bilancio, ecc....
- **Diverse funzioni svolte nell'ambito della stessa materia** (regolamentazione, programmazione, gestione, controllo, fornitura) che comportano diversi impegni finanziari
- **Approccio metodologico probabilmente differente** da quello impiegato per i **fabbisogni standard dei Comuni** per il limitato numero delle osservazioni (15 Regioni vs 6.000 Comuni) e la difficoltà di raccogliere informazioni dettagliate (da estendere all'intervento pubblico in tutte le 15 RSO)

Attribuzione delle risorse

Coerenza con il **quadro degli strumenti finanziari previsti dal dlgs 68/2011**

La **compartecipazione Iva** è la **scelta ottimale**: nessun effetto (neutralità) sul totale delle risorse pubbliche raccolte a livello nazionale, sul carico fiscale dei contribuenti regionali, sui residui fiscali

Tuttavia:

- **rischio di possibile incapienza** nelle regioni povere (che volessero assumere funzioni rafforzate)
- **rischio di "cristalizzazione"** delle risorse finanziarie attribuite alle regioni con funzioni rafforzate, risorse che adesso dipenderebbero unicamente dalla dinamica territoriale dei gettiti compartecipati (e quindi dall'andamento dell'economia regionale)

Perequazione interregionale

La fissazione delle aliquote di compartecipazione (o altra fonte) dovrebbe generare risorse finanziarie **coerenti con la spesa storica statale** da decentrare (in prospettiva con i fabbisogni standard): **correlazione tra spese e risorse attribuite**

⇒ **invarianza della perequazione interregionale** (invarianza dei residui fiscali)

⇒ non-recepimento delle proposte iniziali di Lombardia (riduzione del 50% del proprio residuo fiscale) e Veneto (9/10) di **trattenere quote predeterminate dei gettiti erariale** riferibili ai rispettivi territori (come per le RSS)

Perequazione interregionale

Ma il requisito della «neutralità perequativa» è a rischio

- Se si dimostra la **maggiore efficienza** delle Regioni ricche che hanno ottenuto materie aggiuntive, come chiedere ai contribuenti di quelle regioni di continuare a contribuire al finanziamento della **fornitura statale «inefficiente»** negli altri territori regionali?

Rischi

- Creare un ***terzo tipo*** **tra RSO e RSS** invece di spingere verso una graduale omogeneizzazione dei due regimi
- Eccessiva **differenziazione normativa e regolamentare** tra Regioni: maggiori costi per le imprese che operano a livello nazionale (es: urbanistica, difesa del suolo)
- L'**assetto finanziario delle RSO** disegnato dal dlgs 68/2011 non ha ancora trovato realizzazione (ed è continuamente rinviato). I meccanismi di finanziamento del federalismo differenziato possono rivelarsi un **ulteriore ostacolo** alla sua attuazione?
- Come governare l'eventuale **ritorno nella responsabilità statale** nel caso di **«fallimento» delle regioni** nella gestione delle materie aggiuntive?

Rischi

- L'amministrazione statale dovrà riorganizzarsi secondo una **prospettiva "duale"**: da un lato funzione tradizionale di **fornitore di servizi pubblici** per le RSO, dall'altro rafforzamento del **ruolo di coordinamento/monitoraggio/garanzia dei LEP** per le S-RSO. Come evitare sovrapposizioni tra apparati statali, regionali e locali? E quali costi questa riorganizzazione può comportare?
- Nell'attuazione del regionalismo differenziato la Regione dovrà **coinvolgere i comuni** nella riorganizzazione amministrativa e nell'attribuzione delle risorse («coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» tra le materie decentrabili). Come disegnare il sistema delle **relazioni finanziarie tra regione e comuni** rispetto a un assetto attuale in cui i comuni dipendono finanziariamente più dallo Stato che dalle Regioni (modello delle RSS del nord)?

La perequazione comunale

in collaborazione con
l’Unità di analisi della finanza pubblica di Sose

Il sistema di finanziamento e perequazione dei Comuni: quadro generale di riferimento

Principi fondamentali

- Costituzione italiana (art. 119 and 117)
- Legge ordinaria (L. 42/2009 e successive norme attuative)

Principali interventi (post crisi finanziaria) che hanno condizionato l'attuale assetto di finanza comunale

- Riforma della tassazione immobiliare (da ICI a IMU nel 2012, anomalo *tax sharing* con prelievo da parte del governo centrale, esclusione delle abitazioni principali dalla base imponibile nel 2008-2012 e 2016→)
- Processo di consolidamento fiscale (8,6 mld euro di tagli ai trasferimenti dal 2010 al 2015)
- Introduzione del meccanismo di trasferimenti perequativi *formula based*

I principi di perequazione fiscale nella Costituzione

Costituzione italiana artt. 5, 81, 117, 119

- Finanziamento degli enti locali basato prevalentemente su entrate proprie con un altro grado di autonomia e decentramento
- Trasferimenti perequativi senza vincolo di destinazione determinati in base alla capacità fiscale e ai fabbisogni standard
- Trasferimenti specifici vincolati per territori con ritardi socio-economici
- Definizione dei livelli standard di spesa per l'erogazione di servizi relativi alle funzioni fondamentali (*Livelli essenziali delle prestazioni*) in linea con l'equilibrio di bilancio

I principi di perequazione fiscale nella legge ordinaria

Legge 42/2009 sul federalismo fiscale

- Tre meccanismi di perequazione fiscale
  1) Spesa corrente nelle funzioni fondamentali (80%) => fabbisogno standard e capacità fiscale con finanziamento integrale delle spese standard in base al livello essenziale delle prestazioni
  2) Spesa corrente nelle funzioni non fondamentali (20%) => riduzione delle differenze nelle capacità fiscale
  3) Spesa in conto capitale => trasferimenti per ridurre i gap infrastrutturali
- Abolizione, dopo un periodo transitorio, di tutti i trasferimenti verticali inter-governativi (dal governo centrale o regionale) che non abbiano finalità perequative

I principi di perequazione fiscale nella legge ordinaria

Legge 228/12 e 232/16

Fondo di solidarietà comunale: sistema di tipo *formula grants*

- 80% sulla **perequazione del *fiscal gap*** (fabbisogno – capacità fiscale) e 20% sulla **perequazione della capacità fiscale rispetto alla media**
- sistema con **vincolo di bilancio chiuso (top-down)**: ammontare totale delle risorse definito ogni anno dalla somma della capacità fiscale del complesso dei Comuni (25,2 mld di euro, 95%) e le risorse statali (1,1 mld di euro, 5%)
- **flusso di trasferimenti misto** con prevalenza della componente orizzontale (1,7 mld di euro a regime) su quella verticale (1,1 mld di euro a regime)
- **target perequativo** (livello massimo delle entrate standard che un Comune può devolvere alla perequazione) al **50%** (esteso anche alla componente verticale statale oltreché alla capacità fiscale)
- **lungo periodo di transizione** dal 2015 (20% di implementazione) al 2021 (100%). Nel 2018: 45%

Il Fondo di solidarietà comunale

Calcolo dei trasferimenti perequativi per ogni comune *i* (a regime 2021):

$$Trasferimenti_perequativi_i = 50\% * (risorse_standard_i - capacità_fiscale_i) + 50\% * trasferimenti_storici_i$$

dove:

$$risorse_standard_i = macro_budget * (80\% \ coefficiente_riparto_fabbisogno_standard_i + 20\% \ coefficiente_riparto_popolazione_residente_i)$$

$$macro_budget \ (26{,}3 \ mld) = capacità_fiscale_totale \ (25{,}2 \ mld) + risorse_statali \ (1{,}1 \ mld)$$

Pertanto il meccanismo perequativo incorpora tre differenti criteri di redistribuzione (quote a regime):

- perequazione del *fiscal gap* per le funzioni fondamentali (40%)
- perequazione in base alla capacità fiscale media per le funzioni non fondamentali (10%)
- compensazione delle risorse storiche (50%)

Risultati

	2018	2021
Spesa perequata funzioni fondamentali	4741	10535
Spesa storica delle funzioni fondamentali al netto degli interessi e dello sforzo fiscale (consuntivo 2015)	27517	27517
% di perequazione delle funzioni fondamentali storiche	**17%**	**38%**
Spesa perequata totale (FF +FNF)	5926	13169
Trasferimenti statali perequativi (componente verticale)	245	545
% trasferimenti statali perequativi/spesa perequata totale	**4%**	**4%**
Trasferimenti perequativi orizzontali	352	783
% trasferimenti perequativi orizzontali/spesa perequata totale	**6%**	**6%**

Totale dei comuni delle RSO, valori in ml di euro

Aspetti positivi

Principali inconvenienti dei sistemi di perequazione fiscal rilevati in letteratura	Soluzioni adottate dal modello italiano
La perequazione dal lato delle entrate può disincentivare lo sforzo fiscale	• *Representative Tax System* per il calcolo della capacità fiscale • Tutte le tipologie di entrate proprie sono incluse nel calcolo della capacità fiscale (comprese le tariffe per le quali si utilizza un metodo di standardizzazione econometrico)
La standardizzazione dei costi di fornitura può gonfiare i fabbisogni di spesa rafforzando posizioni di rendita degli amministratori locali	• *Regression Cost base Approach* per la stima del fabbisogno standard • Sistema complesso ma accompagnato da ampia trasparenza (Opendata) • Il compito di elaborare i fabbisogni standard è assegnato a un'agenzia indipendente
La perequazione fiscale può indebolire i vincoli di bilancio (governo centrale e governo locale) e può essere pro-ciclica	• Sistema con vincolo di bilancio chiuso (top-down) di valutazione dei fabbisogni standard • Target perequativo al 50%
Mancanza di incentivi per l'efficienza e la responsabilità delle amministrazioni locali	• Perequazione del *fiscal gap* • Elementi di valorizzazione dell'efficienza nella stima del fabbisogno standard • Pubblicazione online della spesa e degli indicatori di performance (*naming and shaming*)
Mancanza delle informazioni necessarie per la stima dei costi standard attraverso il metodo del *Regression Cost based Approach*	• Questionari *ad hoc* per l'acquisizione di informazioni, sia strutturali relative al livello e alla modalità di offerta dei servizi, sia finanziarie per la riclassificazione della spesa corrente tra componenti e funzioni

Criticità/questioni aperte

Criticità del quadro generale della finanza decentrata

- Mancato avvio della perequazione infrastrutturale. Manca così la «seconda gamba», accanto alla perequazione della spesa corrente, per favorire la convergenza tra territori
- Blocco delle aliquote sui tributi locali. Eventuali riduzioni di risorse per l'implementazione del sistema perequativo non possono essere compensate attraverso lo sforzo fiscale

Livello delle perequazione fiscale insoddisfacente (condizionato dai vincoli di bilancio) rispetto al principio di finanziamento integrale delle funzioni fondamentali ai livelli standard e persistenza di trasferimenti storici (senza vincolo di destinazione) nel sistema

- Mancata inclusione di trasferimenti erariali nel fondo perequativo
  - abolizione della tassazione sulle abitazioni principali e restituzione ai comuni del gettito storico in forma di trasferimenti (3,6 mld di euro, 2/3 della dotazione lorda del Fondo di solidarietà comunale)
  - consistenti trasferimenti storici (spettanze) senza vincoli di destinazione redistribuiti fuori dal sistema perequativo (1,6 mld di euro di cui 35% a favore di Roma)
- Regole di redistribuzione dei tagli ai trasferimenti (D.L. 66/2014 0,6 mld e L.190/15 1,1 mld) non in linea con i principi perequativi
- Target perequativo fissato al 50% e risorse perequative statali di ammontare limitato. Target perequativo esteso a regime anche alle risorse statali oltre che alla capacità fiscale

Criticità/questioni aperte

Problemi di determinazione di fabbisogni standard e capacità fiscale

- Mancata definizione dei LEP e mancata valorizzazione dei fabbisogni standard in base ai LEP
  - Difficoltà di stimare funzioni di costo per tutte le funzioni fondamentali (per il 57% della spesa i fabbisogni standard sono stimati attraverso la funzione di spesa)
  - La funzione rifiuti (25% del fabbisogno) vede la neutralizzazione dei suoi effetti perequativi (valutazione della capacità fiscale pari ai fabbisogni standard)
- Distorsioni nel calcolo della capacità fiscale relativa alla tassazione immobiliare (IMU, pari a 12,3 mld di euro, 50% della capacità fiscale): rendite catastali comunali obsolete e non allineate ai valori di mercato in misura eterogenea tra le varie aree

Sostenibilità politica della perequazione orizzontale (nel 2018 1.076 comuni finanziatori del trasferimenti orizzontali per un totale di 0,9 mld)

Possibili scenari

SCENARI	IPOTESI USATE NELLE SIMULAZIONI
2014	Trasferimenti interamente storici
2018	Situazione vigente
2021	Simulazione a regime
2021 + LEP	Inserimento di un livello minimo di servizio (12% copertura asili nido, media nazionale per fasce di abitanti per i servizi di istruzione)
2021 + catasto	Stima della capacità fiscal IMU in base ai valori OMI a parità di gettito complessivo
2021 + no storico	Rimozione del target perequativo dalle risorse statali
2021 + rimborso tasi + tagli + no trasferimenti fiscalizzati	Inserimento di tutti i trasferimenti statali, al netto dei tagli, nella componente verticale del meccanismo di perequazione
2021 + target 100%	Fissazione del target perequativo sulla capacità fiscale al 100%
2021 + LEP + catasto + no storico + rimborso tasi + tagli + no trasferimenti fiscalizzati + target 100%	Tutte le ipotesi di scenario applicate alla simulazione a regime

Possibili scenari (totale comuni RSO, valori in ml di euro)

SCENARI	% di perequazione della spesa storica delle funzioni fondamentali al netto dello sforzo fiscale (A / 27.516)	*Spesa per le funzioni fondamentali perequata (ml euro) (A)*	% trasferimenti statali perequativi (componente verticale) sulla spesa totale perequata *(B / A*0,8)*	*Trasferimenti statali perequativi, componente verticale (ml euro) (B)*	% trasferimenti perequativi orizzontali sulla spesa totale perequata *(C / A*0,8)*	*Trasferimenti perequativi orizzontali (ml euro) (C)*
2014	**0%**	*0*	**0%**	*0*	**0%**	*0*
2018	**17%**	*4.741*	**4%**	*245*	**7%**	*352*
2021	**38%**	*10.535*	**4%**	*545*	**7%**	*783*
2021 + LEP	**38%**	*10.535*	**4%**	*545*	**8%**	*814*
2021 + catasto	**38%**	*10.535*	**4%**	*545*	**6%**	*641*
2021 + no storico	**40%**	*10.971*	**8%**	*1.090*	**6%**	*631*
2021 + rimborso tasi + tagli + no trasferimenti fiscalizzati	**48%**	*13.287*	**24%**	*3.985*	**2%**	*281*
2021 + target 100%	**75%**	*20.633*	**2%**	*545*	**9%**	*1.758*
2021 + LEP + catasto + no storico + rimborso tasi + tagli + no trasferimenti fiscalizzati + target 100%	**87%**	*23.841*	**15%**	*4.555*	**3%**	*686*

Grazie