

**AUTONOMIA
PER
LO SVILUPPO.**



AUTONOMIA PER LO SVILUPPO.

a cura del Centro Studi Sintesi



Questo rapporto è stato curato da un gruppo di lavoro coordinato da Alberto Cestari e composto da Rita Canu e Andrea Favaretto (Centro Studi Sintesi) e Riccardo Dalla Torre.

Indice

Presentazione	5
1. IL SETTORE PUBBLICO NEI TRE TERRITORI	7
1.1. La spesa pubblica a livello territoriale	7
1.2. Decentramento e assetto della spesa pubblica	16
1.3. Evoluzione della spesa pubblica nei territori	32
1.4. Il personale pubblico in servizio	39
2. LE RISORSE DELLE REGIONI	45
2.1. La riduzione dei trasferimenti	45
2.2. Evoluzione delle spese regionali	47
2.3. Dove l'autonomia è già realtà: un confronto con Länder e Comunità Autonome	58
2.4. Il posizionamento di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto in Europa	75
3. VERSO L'AUTONOMIA	85
3.1. Il regionalismo differenziato	85
3.2. Una stima delle risorse in gioco	91
3.3. Considerazioni e proposte	104
APPROFONDIMENTI	107
L'utilizzo dei Fondi UE da parte delle Regioni 107
Turismo e artigianato: sinergie e opportunità di sviluppo 110
Appendice	112
Riferimenti bibliografici	118

I primi due capitoli del presente rapporto sono stati redatti sulla base delle informazioni disponibili alla data del 14 gennaio 2019. Il terzo capitolo è stato chiuso sulla base delle informazioni disponibili alla data del 5 aprile 2019.

Presentazione

Questo lavoro rappresenta la settima edizione dell'Osservatorio "Economia e territorio" costituito da CNA Emilia Romagna, CNA Lombardia e CNA Veneto. La precedente edizione aveva segnalato il "sorpasso" dei Länder tedeschi a scapito di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto per quanto concerne i principali indicatori economici come PIL e disoccupazione. Nel rapporto si considerava l'autonomia regionale come una possibile soluzione per recuperare la competitività persa nell'ultimo decennio. Un'autonomia non "ideologica" bensì "strumentale", da intendersi quale leva al servizio delle Regioni per stimolare la crescita economica, ridurre il gap infrastrutturale e aumentare gli investimenti.

Da circa un anno e mezzo, le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto sono impegnate in un percorso istituzionale avente come obiettivo l'attuazione del regionalismo differenziato (o, più semplicemente, dell'autonomia). Si tratta di un'opportunità concessa dall'articolo 116 della Costituzione, secondo cui "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119".

Si tratta di un'iniziativa inedita, nonostante tale opportunità fosse prevista da diciotto anni a seguito della riforma costituzionale del 2001. Il percorso di definizione e di attuazione dell'autonomia si sta rivelando particolarmente complesso sia del punto di vista tecnico, sia sotto il profilo politico-istituzionale. Infatti, oltre alle competenze legislative, dovranno essere trasferite le relative risorse finanziarie, umane e strumentali. Emilia Romagna, Lombardia e Veneto si trovano così ad essere accomunate non solo dai primati di carattere economico e produttivo a livello nazionale, ma anche dall'aver intrapreso per prime questo innovativo percorso istituzionale.

In considerazione di tali premesse, la settima edizione dell'Osservatorio "Economia e Territorio" di CNA Emilia Romagna, CNA Lombardia e CNA Veneto intende fornire il proprio contributo mediante un rapporto conoscitivo sui temi dell'autonomia regionale. Tale rapporto si configura sia come un supporto per la formazione/informazione di CNA su questo particolare argomento, sia come uno strumento per stimolare i soggetti istituzionali, economici e sociali coinvolti in tale processo.

La prima parte del rapporto delinea l'inquadramento generale della spesa pubblica in Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. Nello specifico, viene analizzata la composizione e la dinamica del complesso delle risorse spese dallo Stato e dalle Amministrazioni locali in ciascuno dei tre territori: questo esercizio consente di disporre di informazioni preliminari al fine di contestualizzare l'impatto dell'autonomia sui rispettivi quadri regionali di finanza pubblica.

La seconda parte si focalizza sui livelli di spesa delle tre Regioni, opportunamente integrati con i dati aggiornati sui tagli ai trasferimenti e con l'analisi della dinamica degli investimenti locali. Inoltre, il rapporto effettua una comparazione con i bilanci di alcune regioni di Germania e Spagna, Paesi in cui Länder e Comunità Autonome dispongono di maggiori competenze e risorse rispetto alle Regioni italiane. Tale confronto può costituire una chiave interpretativa per affrontare la questione della perdita di competitività delle tre regioni, soprattutto nei confronti di alcuni Länder tedeschi.

Infine, la terza parte è interamente dedicata al regionalismo differenziato. Il principale contributo riguarda la stima dell'attuale livello di spesa dello Stato nei vari territori per ciascuna delle materie oggetto della trattativa con lo Stato. Si tratta di indicazioni parziali, finalizzate unicamente a dimensionare l'ordine di grandezza delle risorse oggetto di trasferimento. Il presente rapporto si conclude con alcune proposte di CNA Emilia Romagna, CNA Lombardia e CNA Veneto sull'attuazione del regionalismo differenziato. A nostro avviso, l'esercizio dell'autonomia non può limitarsi ad un mero spostamento di competenze e risorse dal Centro alla Periferia, ma può e deve costituire uno strumento per consolidare, rilanciare e potenziare il livello di sviluppo economico e di benessere delle nostre Comunità.

Alessandro Conte, *Presidente CNA Veneto*

Dario Costantini, *Presidente CNA Emilia Romagna*

Daniele Parolo, *Presidente CNA Lombardia*

1

IL SETTORE PUBBLICO NEI TRE TERRITORI**1.1. La spesa pubblica a livello territoriale**

Nel nostro Paese la dimensione finanziaria del settore pubblico è di assoluto rilievo: secondo l'ultima rilevazione di Banca d'Italia, la spesa pubblica in Italia nel 2017 ammonta al 48,7% del PIL, occupando la sesta posizione tra i Paesi dell'Area Euro¹; al netto della spesa per gli interessi sul debito, tale aggregato scende al 44,9% del PIL. Ai fini del presente rapporto, è necessario disporre di informazioni relative alla dimensione dell'operatore pubblico nel suo complesso a livello territoriale. In altri termini, si tratta di "regionalizzare" le spese della Pubblica amministrazione, intesa come aggregato tra Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza.

Tali preziose informazioni possono essere reperite presso la banca dati Conti Pubblici Territoriali (CPT) dell'Agenzia per la Coesione Territoriale². Consultando la banca dati CPT, emerge come il totale dei pagamenti effettuati nel 2016 dal complesso delle Amministrazioni pubbliche sia pari a 142 miliardi di euro in Lombardia e a 61 miliardi in Emilia-Romagna e in Veneto (tabella 1.1). Tuttavia, al fine di terminare il livello di spesa che effettivamente impatta su un territorio, è opportuno depurare dal totale delle spese alcune voci come gli interessi passivi. Il "perimetro" dell'operatore pubblico a livello territoriale ai fini della presente ricerca (spese finali) è così determinato in 50 miliardi di euro in Emilia-Romagna, in 110,1 miliardi in Lombardia e in 49,7 miliardi in Veneto.

La banca dati CPT permette altresì di effettuare interessanti elaborazioni in merito alla composizione della spesa pubblica in ciascun territorio (tabella 1.2 e tabella 1.3). Le spese correnti assorbono oltre i 9/10 del totale delle uscite, essendo comprese tra il 93,4% del Veneto e il 95,8% dell'Emilia-Romagna. Le spese in conto capitale, che includono gli investimenti,

¹ Banca d'Italia (2018).

² Il Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) si occupa di misurare e analizzare, a livello regionale, i flussi finanziari di entrata e di spesa delle amministrazioni pubbliche e di tutti gli enti appartenenti alla componente allargata del settore pubblico, per i quali cioè è previsto un controllo da parte di soggetti pubblici. Il Sistema CPT consente la ricostruzione analitica delle informazioni anagrafiche e finanziarie relative agli enti considerati, garantendo un patrimonio informativo al momento unico e non rilevato da alcuna altra fonte statistica ufficiale. Dal 2004 la banca dati dei Conti Pubblici Territoriali fa parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN).

rappresentano una parte quasi marginale dell'intervento pubblico: a livello nazionale, tale aggregato non supera il 5,6% del totale.

Tabella 1.1 - Il perimetro della spesa analizzata. Anno 2016 (milioni di euro)

	Emilia-Romagna	Lombardia	Veneto	TOTALE PA
TOTALE SPESE	61.053	142.205	60.852	808.990
(-) interessi passivi	3.565	14.733	3.843	52.672
(-) poste correttive e compensative	6.616	15.390	6.522	79.861
(-) partecipazioni azionarie e conferimenti	564	1.122	577	10.756
(-) concessioni di crediti	268	836	210	4.659
(=) SPESE FINALI	50.039	110.124	49.701	661.043

Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

All'interno della parte corrente delle spese, la voce principale è costituita dai trasferimenti correnti: in Emilia-Romagna ammontano a 30 miliardi di euro, in Lombardia sfiorano i 63 miliardi e in Veneto superano ampiamente i 28 miliardi. In altri termini, i trasferimenti correnti valgono, nei tre territori, tra il 57% e il 60% della dimensione finanziaria dell'operatore pubblico. La componente ampiamente più significativa è data dai trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali, aggregato che comprende le prestazioni pensionistiche e assistenziali.

In valore assoluto, la seconda voce è rappresentata dagli acquisti di beni e servizi³, che in maniera sommaria costituiscono quei costi che la Pubblica amministrazione sostiene per far funzionare i propri uffici ed erogare servizi. In Lombardia tale aggregato di spesa vale 26,5 miliardi di euro, in Emilia-Romagna 9,2 miliardi e in Veneto 8,9 miliardi. In termini percentuali, gli acquisti di beni e servizi assorbono tra il 17,9% e il 24,1% della spesa finale della Pubblica amministrazione (a fronte di una media nazionale del 20,1%).

Infine, appare opportuno citare le spese per il personale⁴, voce che corrisponde al costo del lavoro sostenuto dal complesso delle Amministrazioni pubbliche. Nel 2016 in Lombardia tale aggregato ammonta a 13,5 miliardi di euro, in Veneto a 7,6 miliardi e in Emilia-Romagna a 7,4 miliardi; si tratta di una voce che nei tre territori rappresenta una quota di spesa pubblica variabile tra il 12,2% e il 15,3%, valori significativamente inferiori al dato medio riscontrato a livello nazionale (17%).

³ Secondo quanto riportato nella Guida ai CPT, tale aggregato si riferisce alla spesa per l'acquisizione di beni o servizi utilizzati come input del processo di produzione, esclusi quelli aventi natura di capitale fisso in quanto utilizzabili nel processo produttivo per un periodo superiore all'anno.

⁴ Secondo la Guida ai CPT, le spese per il personale comprendono: retribuzioni lorde al personale in attività, ovvero retribuzioni nette, contributi previdenziali e assistenziali a carico dell'ente, ritenute erariali, compenso per lavoro straordinario, compensi speciali, indennità di missione, indennità di licenziamento, contributi ai fondi pensione.

Tabella 1.2 - La spesa pubblica per territorio. Anno 2016 (milioni di euro)

	Emilia-Romagna	Lombardia	Veneto	TOTALE PA
SPESE CORRENTI	47.939	105.186	46.396	624.287
Spese di personale	7.386	13.453	7.606	112.320
Acquisto di beni e servizi	9.185	26.542	8.886	132.954
Trasferimenti correnti, di cui	30.151	62.815	28.555	359.697
<i>a famiglie e istituzioni sociali</i>	28.403	60.515	27.129	340.524
<i>a imprese private</i>	423	827	747	8.057
<i>ad enti e imprese pubbliche</i>	1.324	1.474	679	11.116
Altre spese correnti	1.217	2.376	1.349	19.316
SPESE IN CONTO CAPITALE	2.100	4.938	3.305	36.756
Beni e opere immobiliari	975	1.930	1.390	16.309
Beni mobili e macchinari	239	431	332	3.875
Trasferimenti in conto capitale, di cui	886	2.571	1.580	15.563
<i>a famiglie e istituzioni sociali</i>	61	131	72	1.301
<i>a imprese private</i>	564	1.487	1.140	8.922
<i>ad enti e imprese pubbliche</i>	261	954	367	5.340
Altre spese in conto capitale	0	6	2	1.008
SPESE FINALI	50.039	110.124	49.701	661.043

Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Anche per quanto concerne le spese in conto capitale la voce principale è data dai trasferimenti verso famiglie, imprese private ed enti pubblici; fa eccezione l'Emilia-Romagna, realtà in cui le spese per beni e opere immobiliari⁵ risultano essere maggiori. Completano il quadro delle uscite in conto capitale le spese per beni mobili e macchinari, che evidenziano tuttavia valori poco significativi⁶.

⁵ Dalla Guida ai CPT si evince che le spese per beni e opere immobiliari sono le "spese derivanti dalle operazioni di costruzione, manutenzione straordinaria (sistemazione, completamento, riadattamento) o acquisto di edifici e di altri beni di natura immobiliare quali le opere del genio civile (strade, porti, aeroporti, opere di bonifica, di consolidamento abitati)".

⁶ Dalla Guida ai CPT: "Acquisizione diretta di beni mobili (macchine ed attrezzature, macchine per ufficio, apparati per le comunicazioni, mobilio, ecc.) attraverso i quali l'ente mira a realizzare finalità d'investimento, utilizzandoli cioè nel processo produttivo per un periodo superiore all'anno. I beni mobili che costituiscono l'oggetto delle spese da comprendere nella categoria in esame, devono pertanto presentare i requisiti della durevolezza e della potenzialità di produrre un reddito oltre l'esercizio contabile. In questo senso rientrano, fra gli altri, l'acquisto di software e alcune spese per la ricerca scientifica. L'acquisto di titoli, pubblici o privati, che non mirano ad apporti finanziari a società, enti o aziende (i quali rientrano invece nelle Partecipazioni azionarie) e pertanto non forniscono alcun diritto di proprietà a chi le detiene, ma che costituiscono strumenti finanziari fruttiferi, devono considerarsi in questa voce".

Tabella 1.3 - La spesa pubblica per territorio. Anno 2016 (composizione percentuale)

	Emilia-Romagna	Lombardia	Veneto	TOTALE PA
SPESE CORRENTI	95,8%	95,5%	93,4%	94,4%
Spese di personale	14,8%	12,2%	15,3%	17,0%
Acquisto di beni e servizi	18,4%	24,1%	17,9%	20,1%
Trasferimenti correnti, di cui	60,3%	57,0%	57,5%	54,4%
<i>a famiglie e istituzioni sociali</i>	56,8%	55,0%	54,6%	51,5%
<i>a imprese private</i>	0,8%	0,8%	1,5%	1,2%
<i>ad enti e imprese pubbliche</i>	2,6%	1,3%	1,4%	1,7%
Altre spese correnti	2,4%	2,2%	2,7%	2,9%
SPESE IN CONTO CAPITALE	4,2%	4,5%	6,6%	5,6%
Beni e opere immobiliari	1,9%	1,8%	2,8%	2,5%
Beni mobili e macchinari	0,5%	0,4%	0,7%	0,6%
Trasferimenti in conto capitale, di cui	1,8%	2,3%	3,2%	2,4%
<i>a famiglie e istituzioni sociali</i>	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%
<i>a imprese private</i>	1,1%	1,4%	2,3%	1,3%
<i>ad enti e imprese pubbliche</i>	0,5%	0,9%	0,7%	0,8%
Altre spese in conto capitale	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
SPESE FINALI	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'elaborazione dei dati CPT offre la possibilità di misurare la quota della spesa pubblica sul PIL di ciascun territorio, distinguendo tra parte corrente e parte in conto capitale (tabella 1.4). Circoscrivendo l'esame alle tre regioni, si manifesta una maggiore rilevanza delle spese correnti in Emilia Romagna (31,1% del PIL) rispetto a Veneto (29,8%) e Lombardia (28,5%); diversamente, nel 2016 la prevalenza delle spese in conto capitale si riscontra per il Veneto (2,1% del PIL), che supera ampiamente Emilia-Romagna (1,4%) e Lombardia (1,3%).

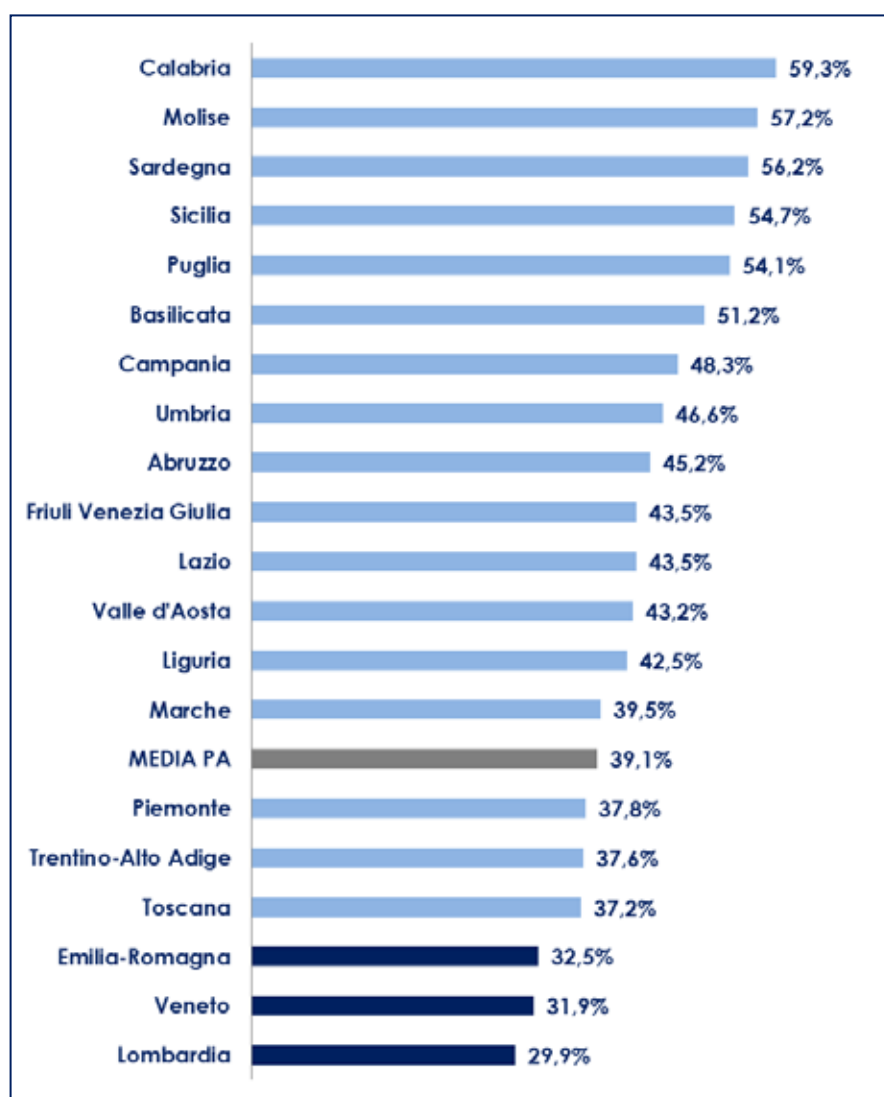
Tabella 1.4 - Spesa pubblica per territorio. Anno 2016 (in rapporto al PIL)

	Spese correnti	Spese in conto capitale	SPESE FINALI
Piemonte	36,4%	1,4%	37,8%
Valle d'Aosta	38,8%	4,4%	43,2%
Lombardia	28,5%	1,3%	29,9%
Trentino-Alto Adige	31,6%	6,0%	37,6%
Veneto	29,8%	2,1%	31,9%
Friuli Venezia Giulia	40,8%	2,7%	43,5%
Liguria	39,7%	2,8%	42,5%
Emilia-Romagna	31,1%	1,4%	32,5%
Toscana	35,8%	1,5%	37,2%
Umbria	44,4%	2,1%	46,6%
Marche	38,0%	1,6%	39,5%
Lazio	41,1%	2,4%	43,5%
Abruzzo	41,2%	4,0%	45,2%
Molise	54,1%	3,2%	57,2%
Campania	45,2%	3,0%	48,3%
Puglia	51,4%	2,7%	54,1%
Basilicata	46,9%	4,3%	51,2%
Calabria	53,9%	5,4%	59,3%
Sicilia	52,1%	2,6%	54,7%
Sardegna	52,3%	3,9%	56,2%
TOTALE PA	36,9%	2,2%	39,1%

Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Emilia Romagna, Lombardia e Veneto si caratterizzano per un basso livello di spesa pubblica in rapporto al PIL. Infatti, considerando il complesso delle spese centrali e locali (spesa finale) erogate a livello territoriale, le tre regioni occupano le ultime tre posizioni della graduatoria. A fronte di una media del 39,1% sul PIL, nel 2016 la spesa finale dell'operatore pubblico in Lombardia ammonta al 29,9% del PIL, mentre in Veneto e in Emilia Romagna risulta essere pari rispettivamente al 31,9% e al 32,5% del PIL (figura 1.1). I divari rispetto agli altri territori del Paese sono molto significativi, in particolare verso le regioni del Mezzogiorno: Calabria (59,3% del PIL), Molise (57,2%) e Sardegna (56,2%) guidano questa particolare classifica, con uno scarto di circa 20 punti di PIL rispetto alla media nazionale.

Figura 1.1 - Spesa pubblica per territorio. Anno 2016 (in rapporto al PIL)



Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La dimensione della spesa pubblica in relazione al numero di abitanti di ciascun territorio evidenzia alcune differenziazioni a livello territoriale (tabella 1.5). In termini di uscite correnti, Emilia Romagna (10.777 euro procapite) e Lombardia (10.510 euro) si collocano su livelli superiori alla media nazionale (10.291 euro); il Veneto, con 9.439 euro per abitante, fa registrare valore sensibilmente inferiori agli altri territori. Con riferimento agli investimenti, Lombardia (493 euro procapite) ed Emilia-Romagna (472 euro) manifestano valori al di sotto del riferimento medio nazionale (606 euro); ancora una volta, il Veneto si distingue dalle altre due regioni evidenziando una spesa per interventi in conto capitale superiore alla media (672 euro).

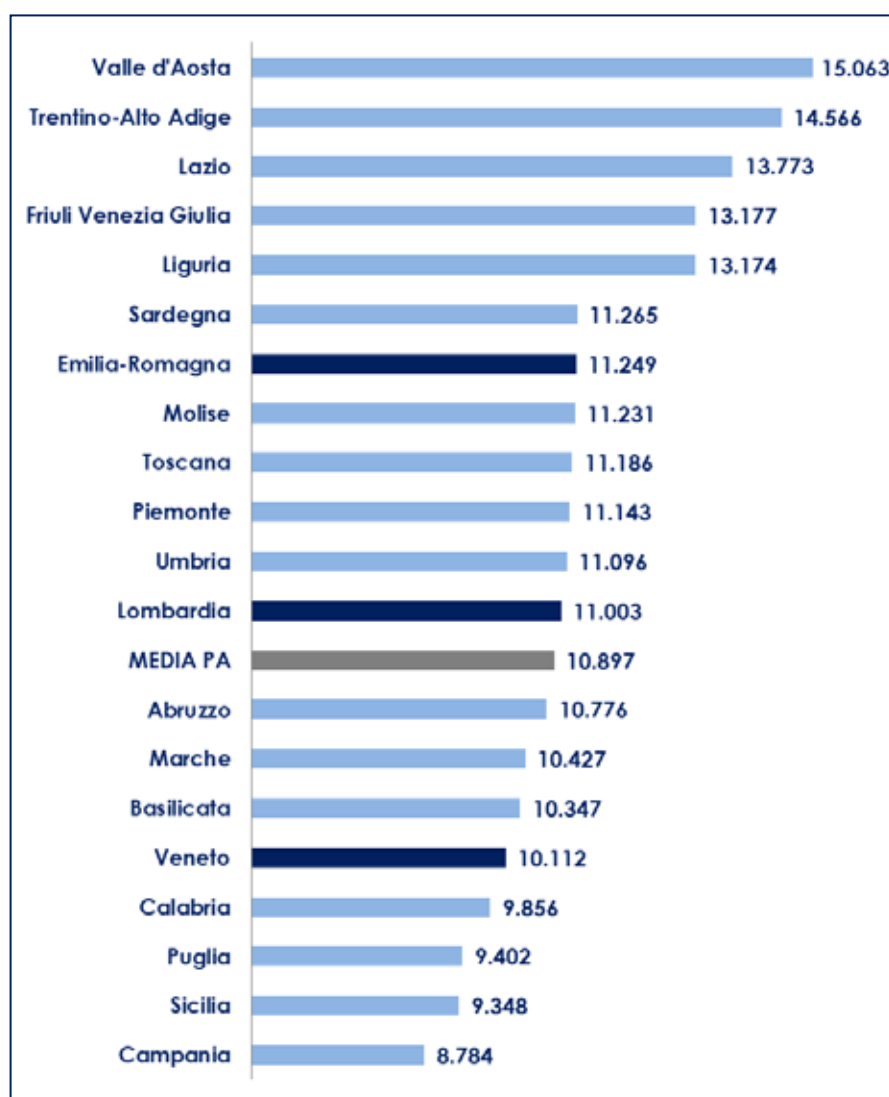
Tabella 1.5 - Spesa pubblica per territorio. Anno 2016 (euro per abitante)

	Spese correnti	Spese in conto capitale	SPESE FINALI
Piemonte	10.730	413	11.143
Valle d'Aosta	13.521	1.543	15.063
Lombardia	10.510	493	11.003
Trentino-Alto Adige	12.230	2.336	14.566
Veneto	9.439	672	10.112
Friuli Venezia Giulia	12.366	811	13.177
Liguria	12.309	865	13.174
Emilia-Romagna	10.777	472	11.249
Toscana	10.748	438	11.186
Umbria	10.586	510	11.096
Marche	10.014	413	10.427
Lazio	13.017	756	13.773
Abruzzo	9.833	943	10.776
Molise	10.607	624	11.231
Campania	8.230	553	8.784
Puglia	8.936	466	9.402
Basilicata	9.485	862	10.347
Calabria	8.959	897	9.856
Sicilia	8.906	442	9.348
Sardegna	10.480	785	11.265
TOTALE PA	10.291	606	10.897

Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In linea generale, l'analisi dei dati in relazione alla popolazione restituisce una fotografia sensibilmente diversa rispetto a quanto evidenziato con i valori rapportati al PIL. In questo contesto, sono i territori di minore dimensione demografica a distinguersi per livelli di spesa pubblica elevati, in particolare Valle d'Aosta (15.063 euro procapite) e Trentino-Alto Adige (14.566 euro); fa eccezione il Lazio, in quanto i dati risentono della presenza delle principali istituzioni della Repubblica (figura 1.2). Emilia-Romagna, con 11.249 euro procapite) e Lombardia si posizionano su livelli superiori alla media nazionale (10.897), mentre il Veneto sconta un gap di 785 euro per abitante rispetto al complesso della Pubblica amministrazione.

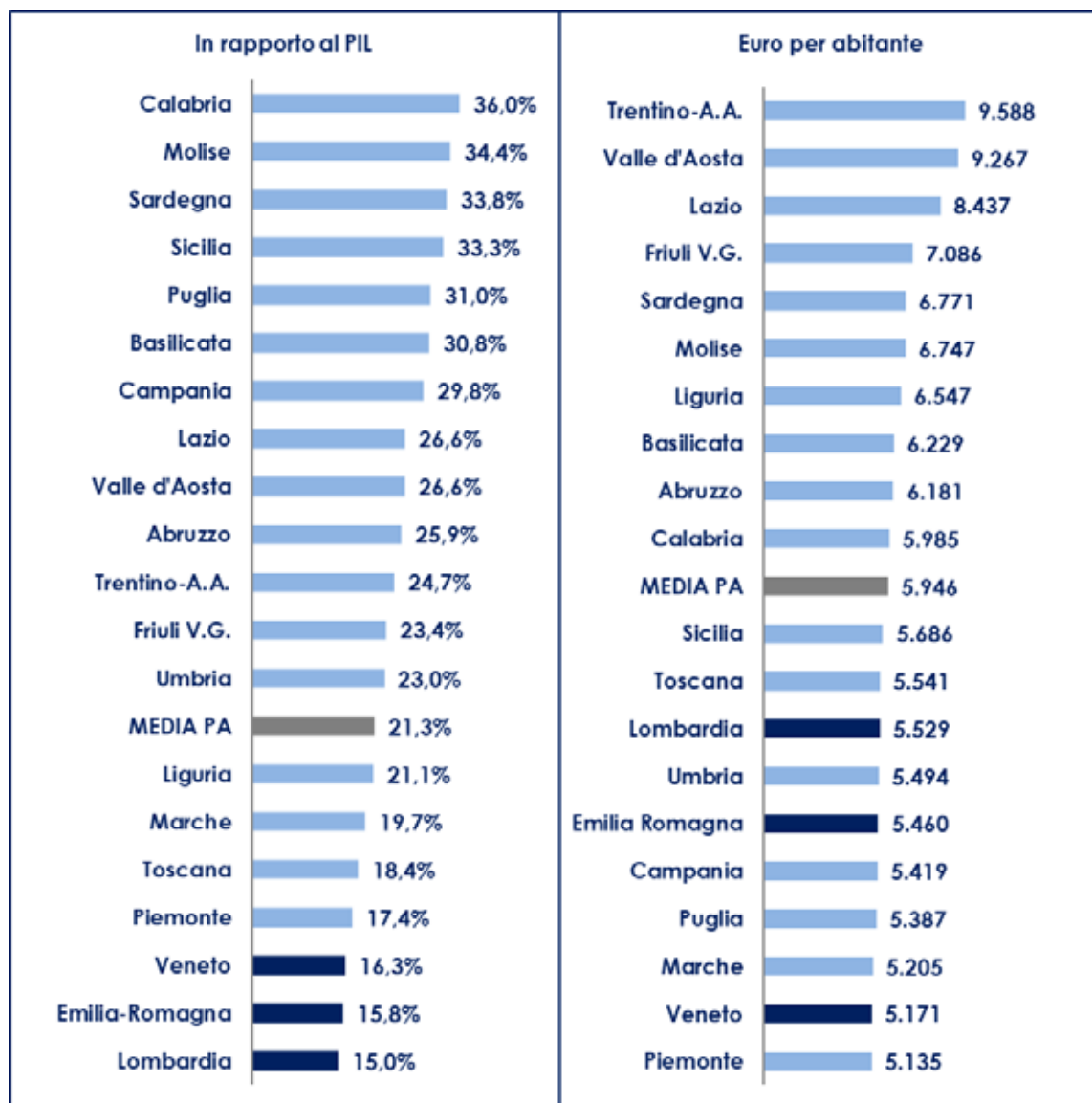
Figura 1.2 - Spesa pubblica per territorio. Anno 2016 (euro per abitante)



Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nell'analisi dell'assetto territoriale della spesa pubblica non si può non considerare l'incidenza delle prestazioni pensionistiche che, come si è accennato in precedenza, costituiscono la principale voce di spesa. In effetti, depurando le spese per la previdenza dal totale della spesa pubblica territoriale, le graduatorie cambiano nuovamente. Infatti, considerando la spesa pubblica per abitante al netto della previdenza, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto si collocano ampiamente al di sotto della media nazionale (5.946 euro procapite). Con riferimento alla spesa in rapporto al PIL, il divario delle tre regioni rispetto agli altri territori sembra allargarsi; nello specifico, in Lombardia la spesa pubblica "non previdenziale" si ferma al 15% del PIL, in Emilia-Romagna al 15,8% e in Veneto al 16,3% (figura 1.3).

Figura 1.3 - Spesa pubblica per territorio al netto delle spese per la previdenza. Anno 2016



Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

1.2. Decentramento e assetto della spesa pubblica

Sempre con riferimento all'anno 2016, è possibile notare come la spesa in capo agli Enti previdenziali rappresenti il 51,5% della spesa pubblica finale effettuata in Emilia-Romagna, il 49,7% in Lombardia e il 48,9% in Veneto (tabella 1.6). Regioni ed Enti locali amministrano circa 1/3 della spesa pubblica, con una leggera prevalenza in Lombardia (33,4%). In termini di punti di PIL, si evidenzia un minor intervento pubblico delle Amministrazioni Centrali nei tre territori, su valori nettamente inferiori al dato medio nazionale (9,1% del PIL).

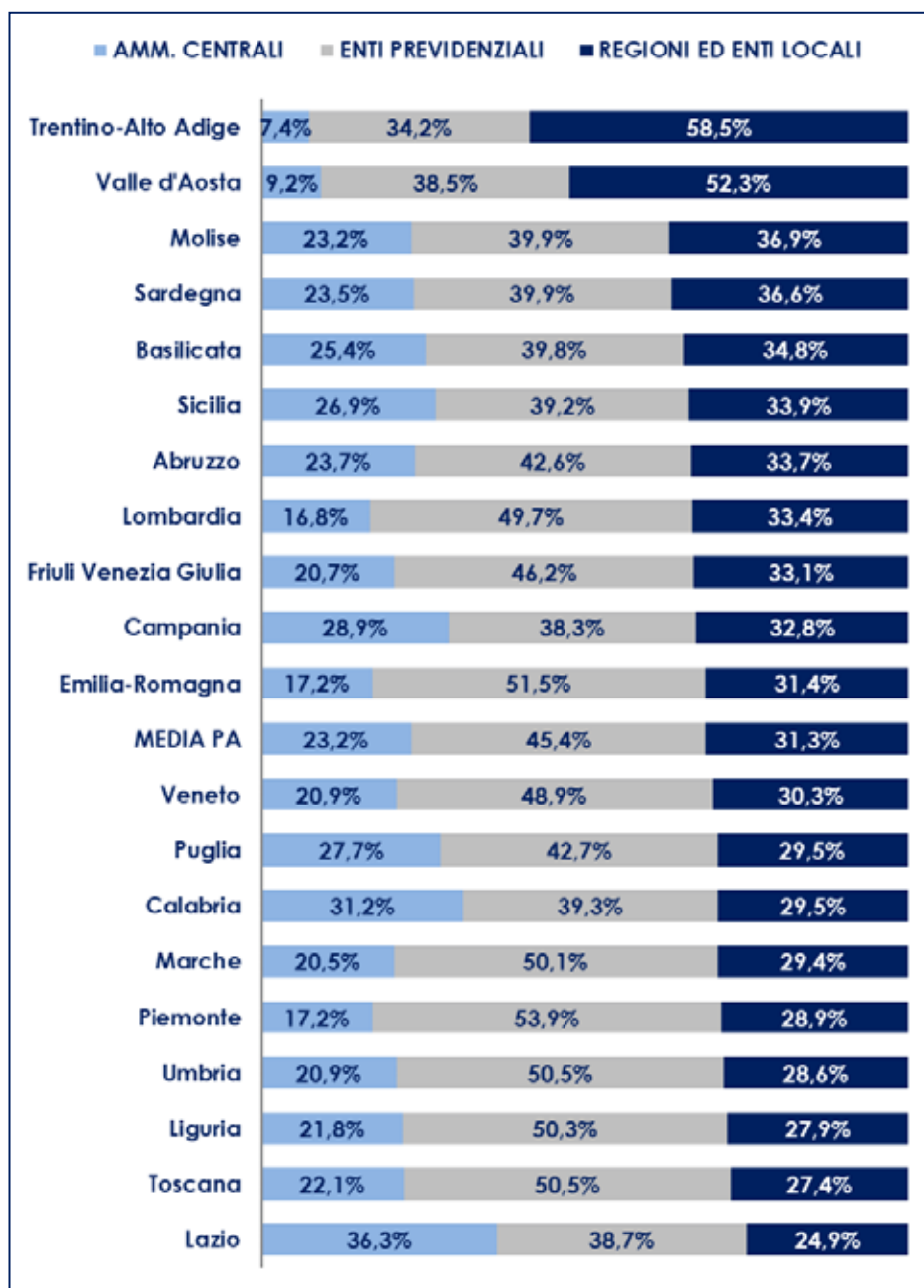
Tabella 1.6 - La spesa pubblica per territorio e livello di governo. Anno 2016

	Emilia-Romagna	Lombardia	Veneto	TOTALE PA
Spesa finale (milioni di euro)	50.039	110.124	49.701	661.043
Amm. Centrali	8.586	18.540	10.373	153.563
Enti previdenziali	25.751	54.785	24.284	300.331
Regioni ed Enti locali	15.702	36.799	15.044	207.149
Spesa finale (composizione)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Amm. Centrali	17,2%	16,8%	20,9%	23,2%
Enti previdenziali	51,5%	49,7%	48,9%	45,4%
Regioni ed Enti locali	31,4%	33,4%	30,3%	31,3%
Spesa finale (in rapporto al PIL)	32,5%	29,9%	31,9%	39,1%
Amm. Centrali	5,6%	5,0%	6,7%	9,1%
Enti previdenziali	16,7%	14,9%	15,6%	17,8%
Regioni ed Enti locali	10,2%	10,0%	9,7%	12,3%
Spesa finale (euro per abitante)	11.249	11.003	10.112	10.897
Amm. Centrali	1.930	1.852	2.110	2.531
Enti previdenziali	5.789	5.474	4.941	4.951
Regioni ed Enti locali	3.530	3.677	3.061	3.415

Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il peso delle Amministrazioni Centrali è ridotto ai minimi termini in Trentino-Alto Adige e in Valle d'Aosta (rispettivamente il 7,4% e il 9,2% del totale delle uscite della PA), a vantaggio della componente locale (ampiamente superiore al 50%). Il livello massimo del ruolo dell'apparato pubblico centrale si raggiunge, come era logico attendersi, nel Lazio (figura 1.4): in questo territorio solamente il 24,9% della spesa pubblica viene amministrato dalla Regione e dagli Enti locali.

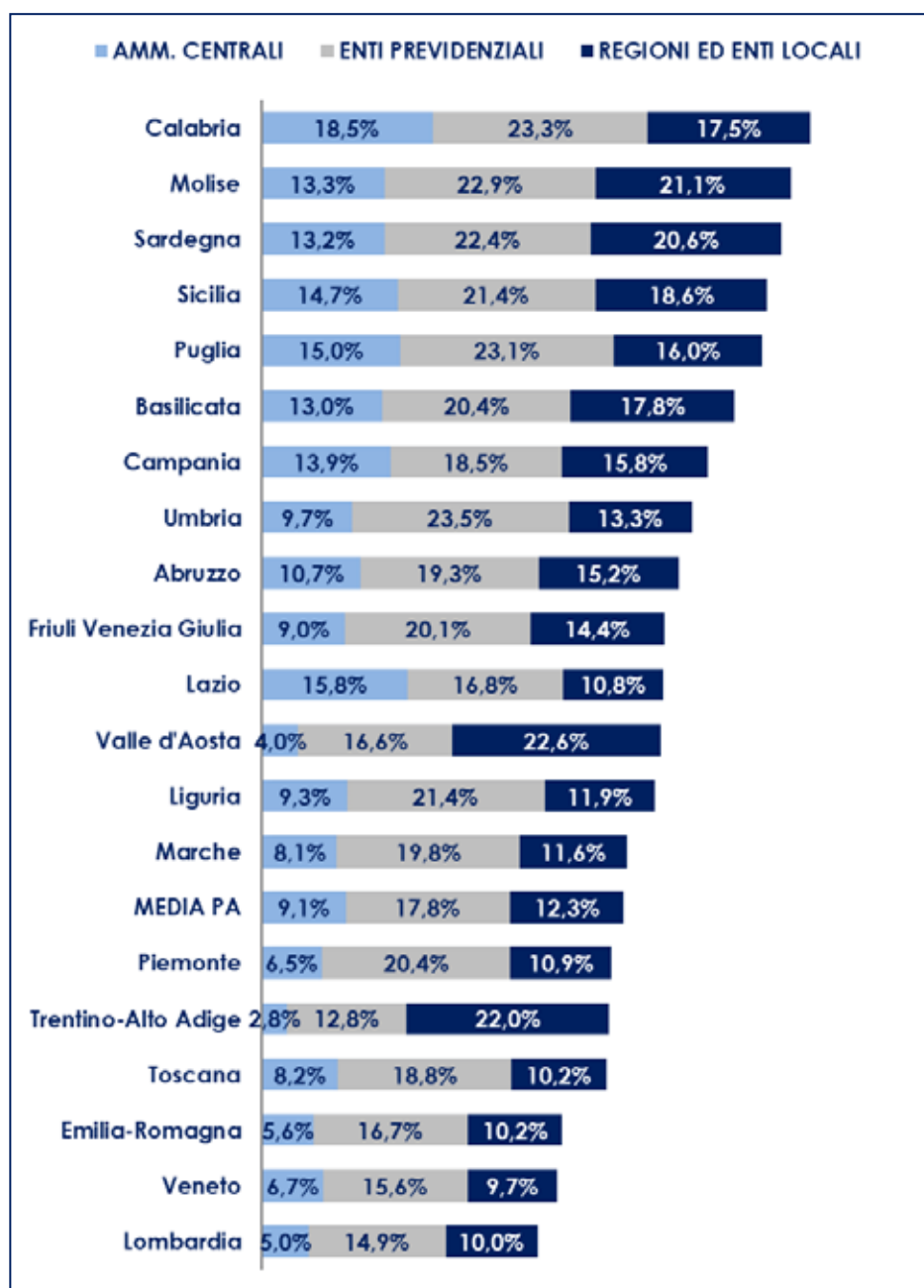
Figura 1.4 - Struttura della spesa pubblica per territorio e livello di governo. Anno 2016



Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

I territori del Mezzogiorno si caratterizzano per una presenza delle Amministrazioni Centrali significativamente superiore rispetto al dato medio nazionale, pari al 9,1% del PIL (figura 1.5): in Calabria la spesa pubblica centrale arriva al 18,5% del PIL, in Molise al 13,3%, in Sardegna al 13,2% e risale ulteriormente in Sicilia (14,7%) e in Puglia (15%). La presenza degli assetti statutari autonomi influisce su livelli e struttura della spesa pubblica: ciò è particolarmente evidente in Valle d'Aosta e in Trentino-Alto Adige, territori in cui la sfera centrale si attesta rispettivamente al 4% e al 2,8% del PIL.

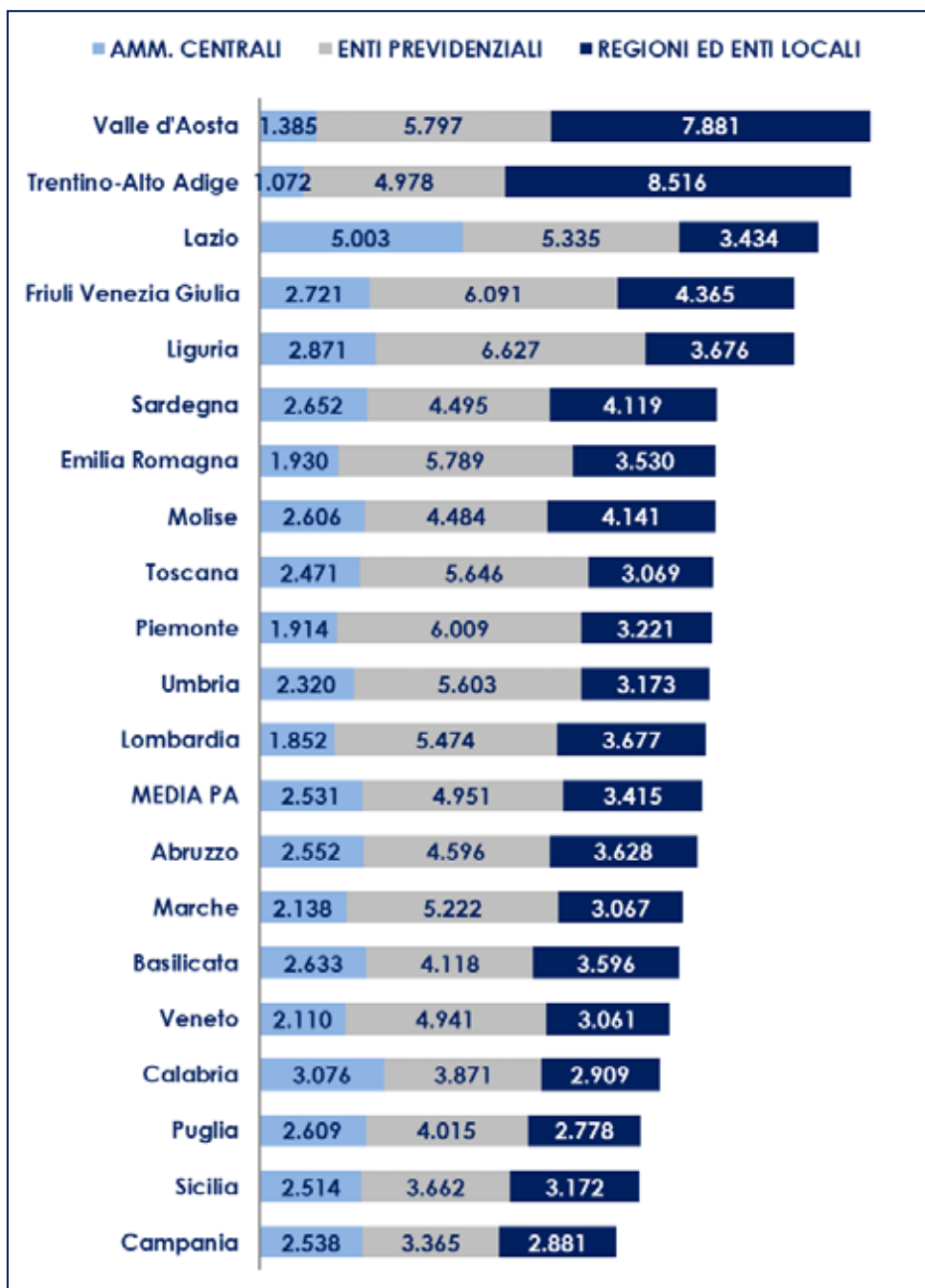
Figura 1.5 - Spesa pubblica per territorio e livello di governo. Anno 2016 (in rapporto al PIL)



Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In realtà, nei territori "autonomi" l'intervento delle Amministrazioni Centrali, specialmente se misurato in rapporto alla popolazione residente, non è certo trascurabile (figura 1.6). In Trentino-Alto Adige supera i 1.000 euro per abitante, in Valle d'Aosta sfiora i 1.400 euro procapite e in Friuli-Venezia Giulia va oltre i .2700 euro per cittadino. Questo è imputabile alla combinazione tra la ridotta dimensione demografica e il fatto che lo Stato debba comunque assicurare alcuni servizi pubblici generali non delegati dai rispettivi Statuti alla sfera regionale (o provinciale).

Figura 1.6 - Spesa pubblica per territorio e livello di governo. Anno 2016 (euro per abitante)



Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'allocazione della spesa pubblica in conto capitale vede prevalere Regioni ed Enti locali sulle Amministrazioni Centrali; il contributo degli Enti previdenziali è invece sostanzialmente trascurabile (tabella 1.7). Appare doveroso rammentare che la spesa per investimenti meriterebbe una valutazione in un arco temporale più lungo, in modo da limitare l'effetto delle naturali variazioni da anno ad anno. Tuttavia, in questa sede, si è ritenuto opportuno concentrare l'esame sull'ultimo esercizio disponibile in quanto la finalità non è l'analisi di una specifica voce di bilancio ma l'assetto della spesa pubblica nel suo complesso.

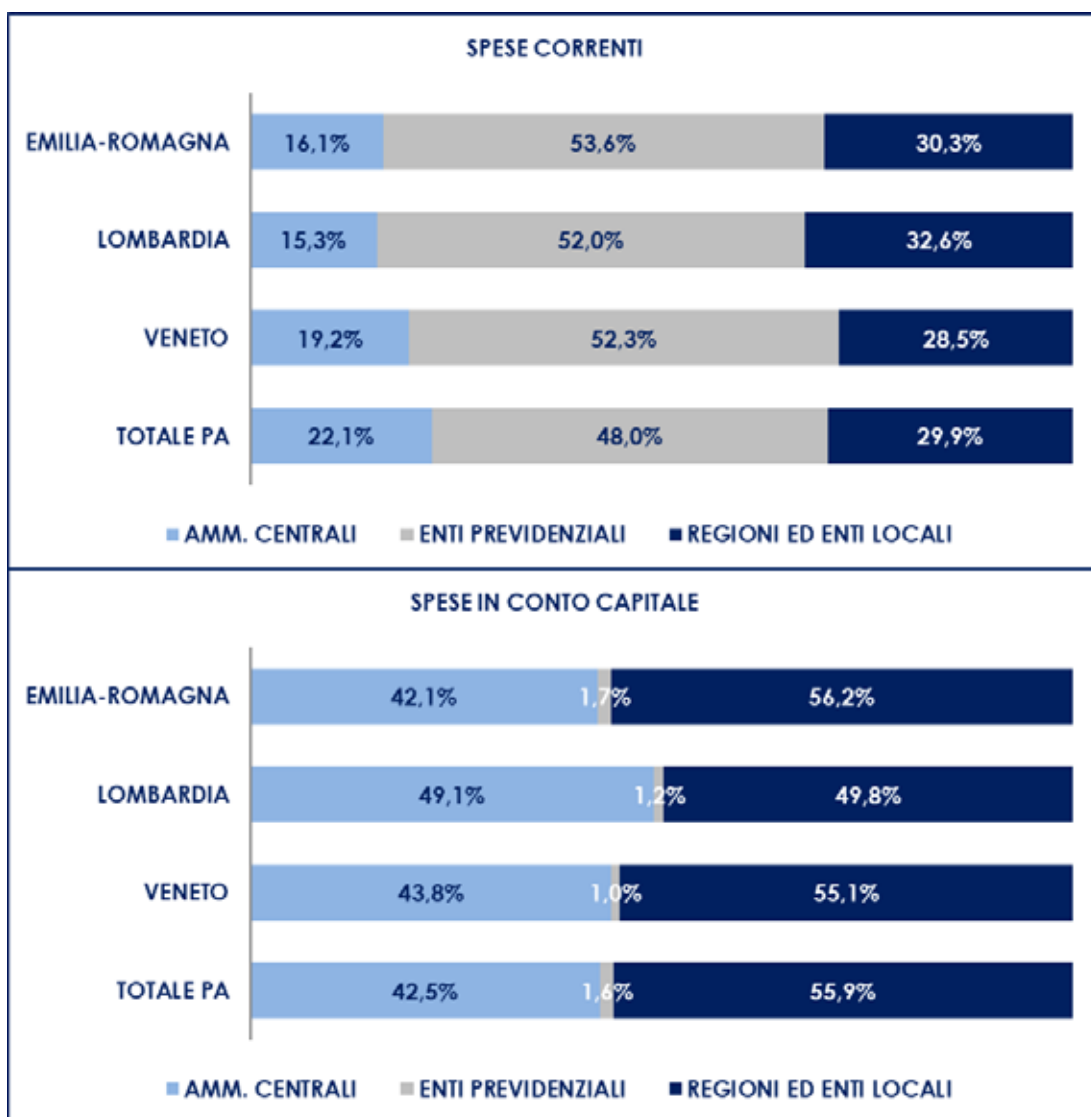
Tabella 1.7 - Spesa corrente e spesa in conto capitale per territorio e livello di governo. Anno 2016 (milioni di euro)

	Spese correnti	Spese in conto capitale	SPESE FINALI
EMILIA-ROMAGNA	47.939	2.100	50.039
Amm. Centrali	7.702	884	8.586
Enti previdenziali	25.715	36	25.751
Regioni ed Enti locali	14.523	1.180	15.702
LOMBARDIA	105.186	4.938	110.124
Amm. Centrali	16.117	2.423	18.540
Enti previdenziali	54.727	59	54.785
Regioni ed Enti locali	34.342	2.457	36.799
VENETO	46.396	3.305	49.701
Amm. Centrali	8.925	1.448	10.373
Enti previdenziali	24.250	34	24.284
Regioni ed Enti locali	13.222	1.822	15.044
TOTALE PA	624.287	36.756	661.043
Amm. Centrali	137.923	15.639	153.563
Enti previdenziali	299.753	578	300.331
Regioni ed Enti locali	186.611	20.539	207.149

Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nei tre territori gli Enti previdenziali assorbono il 52-53% della spesa pubblica di parte corrente, percentuale che si colloca al di sopra della media nazionale (48%). Il livello di governo locale di Emilia-Romagna e Lombardia contribuisce alla determinazione della spesa pubblica corrente in maniera sostanzialmente doppia rispetto alle Amministrazioni Centrali (figura 1.7). Come già accennato in precedenza, il contributo degli Enti previdenziali alla realizzazione delle spese in conto capitale è marginale, con valori compresi tra l'1% del Veneto e l'1,7% dell'Emilia-Romagna. Proprio in Emilia-Romagna, unitamente al Veneto, Regioni ed Enti locali manifestano un contributo superiore allo Stato per quanto concerne l'erogazione degli investimenti, mentre in Lombardia vige una situazione di sostanziale equilibrio.

Figura 1.7 - Spesa corrente e spesa in conto capitale per territorio e livello di governo. Anno 2016 (composizione percentuale)



Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

È stata già messa in luce la netta prevalenza della spesa previdenziale nell'ambito del bilancio pubblico. Analizzando le missioni di spesa, opportunamente aggregate per agevolare la lettura dei dati⁷, si evince come il secondo ambito per dimensione finanziaria sia rappresentato dalla sanità (tabella 1.8 e figura 1.8). La spesa pubblica per la sanità ammonta a 23,6 miliardi di euro in Lombardia e a poco più di 9 miliardi in Veneto ed Emilia-Romagna; tale missione assorbe il 18,2% delle risorse pubbliche erogate in Emilia Romagna e in Veneto e il 21,5% dell'intervento pubblico in Lombardia. In tutti i casi si tratta di valori superiori al dato medio nazionale (17%). Dopo Previdenza e Sanità, il terzo macro-aggregato corrisponde alla spesa per Istruzione, formazione e ricerca. In Lombardia le uscite per questa missione valgono quasi 8,2 miliardi di euro (pari al 7,4% del totale), mentre in Emilia-Romagna e in Veneto si attestano attorno ai 4 miliardi di euro, con un'incidenza sul bilancio pubblico territoriale di circa l'8%.

In rapporto al Pil, la spesa pubblica delle tre principali missioni (Previdenza, Sanità, Istruzione) in Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto manifesta un livello inferiore alla media nazionale (figura 1.9). Diversamente, considerando i pagamenti in rapporto alla popolazione, emergono sensibili differenze sul piano territoriale (figura 1.10): il Veneto, ad esempio, si colloca nelle tre principali missioni sempre al di sotto della media nazionale.

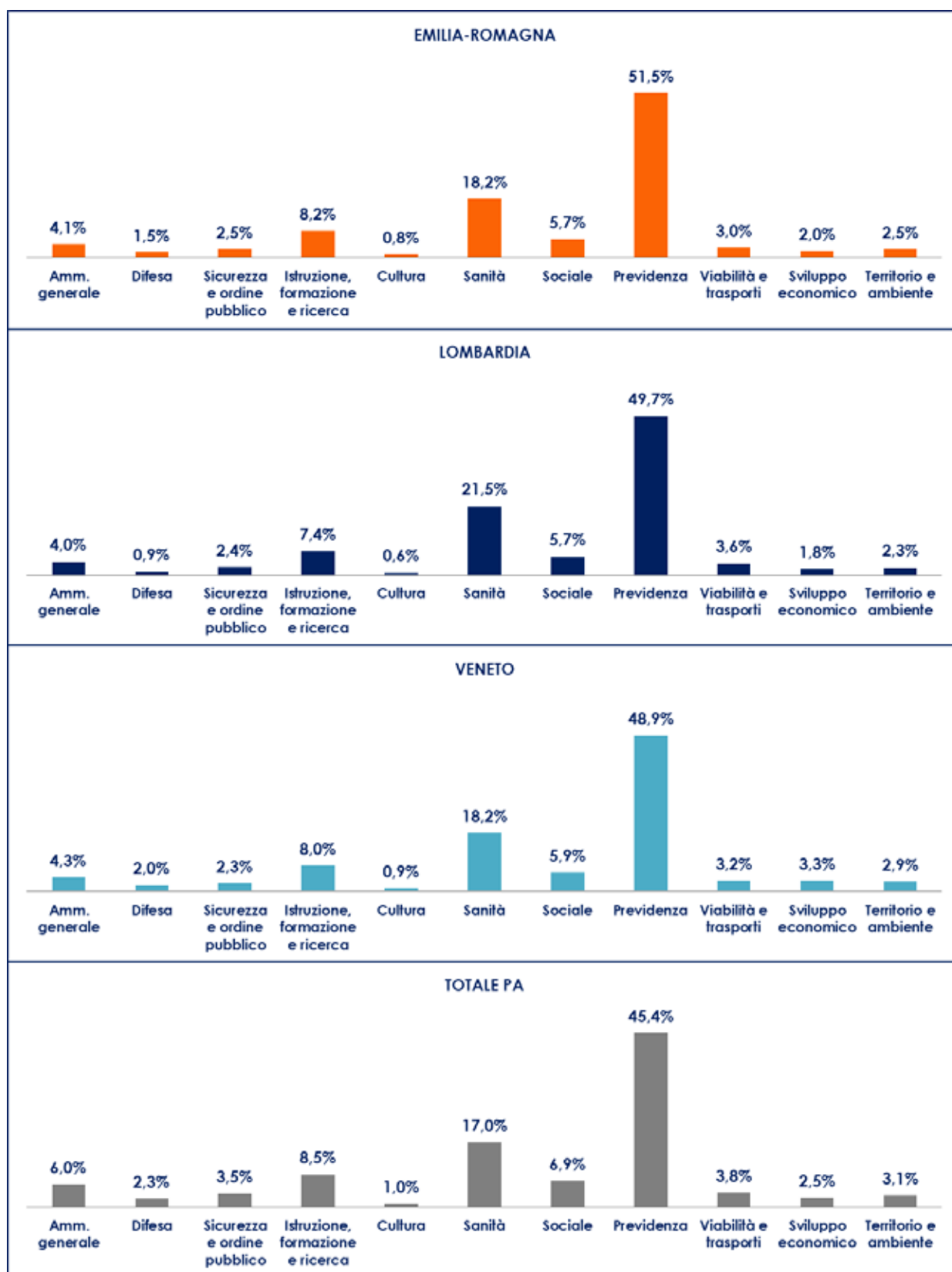
Tabella 1.8 - La spesa pubblica per territorio e missione. Anno 2016 (milioni di euro)

	Emilia-Romagna	Lombardia	Veneto	TOTALE PA
Amministrazione generale	2.033	4.417	2.139	39.530
Difesa	770	1.032	1.010	15.025
Sicurezza e ordine pubblico	1.241	2.631	1.159	23.171
Istruzione, formazione e ricerca	4.110	8.168	3.997	56.214
Cultura	413	711	428	6.383
Sanità	9.095	23.646	9.062	112.415
Sociale	2.862	6.294	2.945	45.465
Previdenza	25.751	54.785	24.284	300.331
Viabilità e trasporti	1.493	3.928	1.578	24.817
Sviluppo economico	978	1.976	1.639	16.327
Territorio e ambiente	1.266	2.483	1.445	20.738
Altre spese	27	54	12	627
SPESE FINALI	50.039	110.124	49.701	661.043

Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

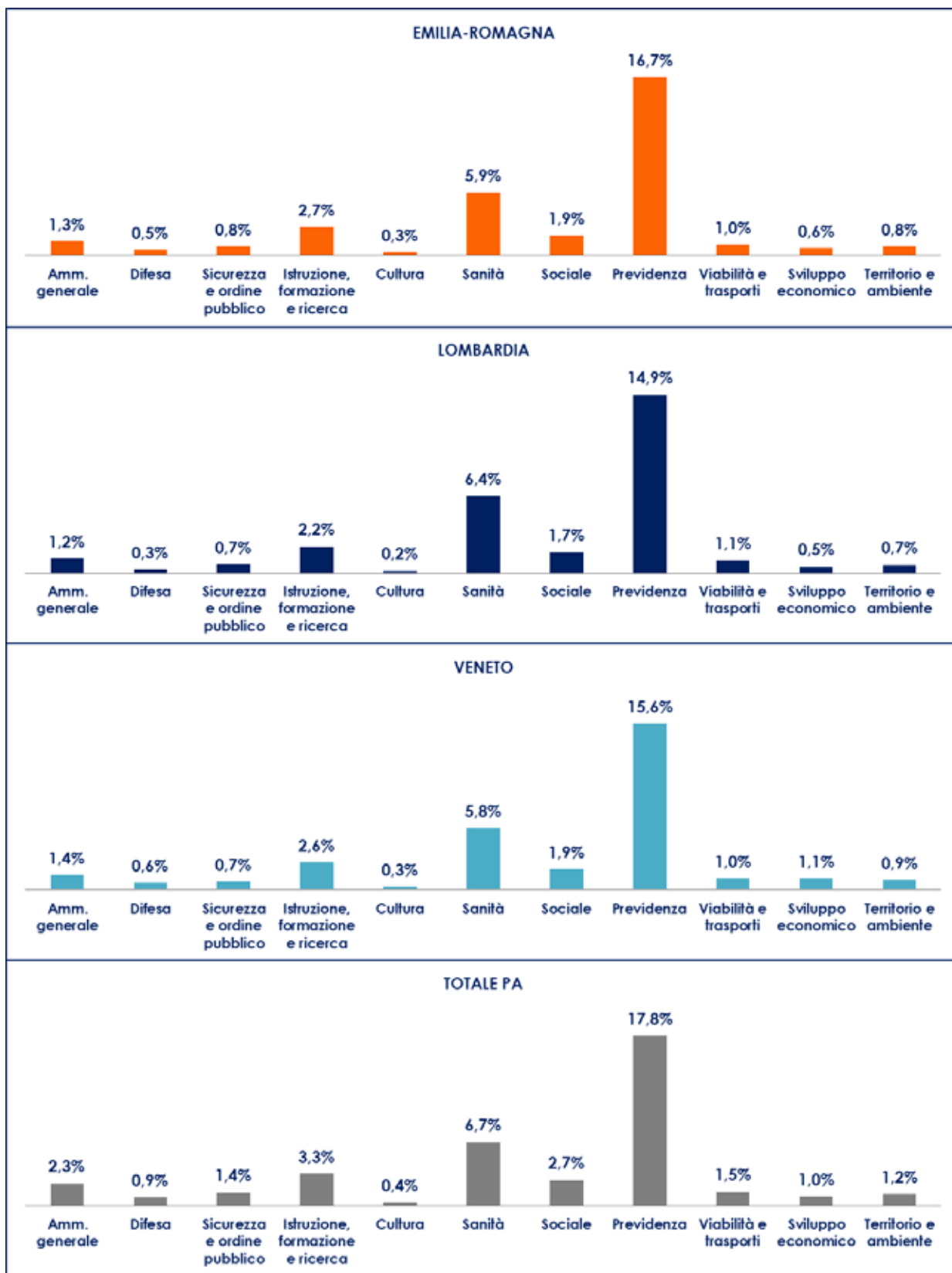
⁷ Per ulteriori dettagli si rimanda all'Appendice.

Figura 1.8 - La spesa pubblica per territorio e missione. Anno 2016 (composizione percentuale)



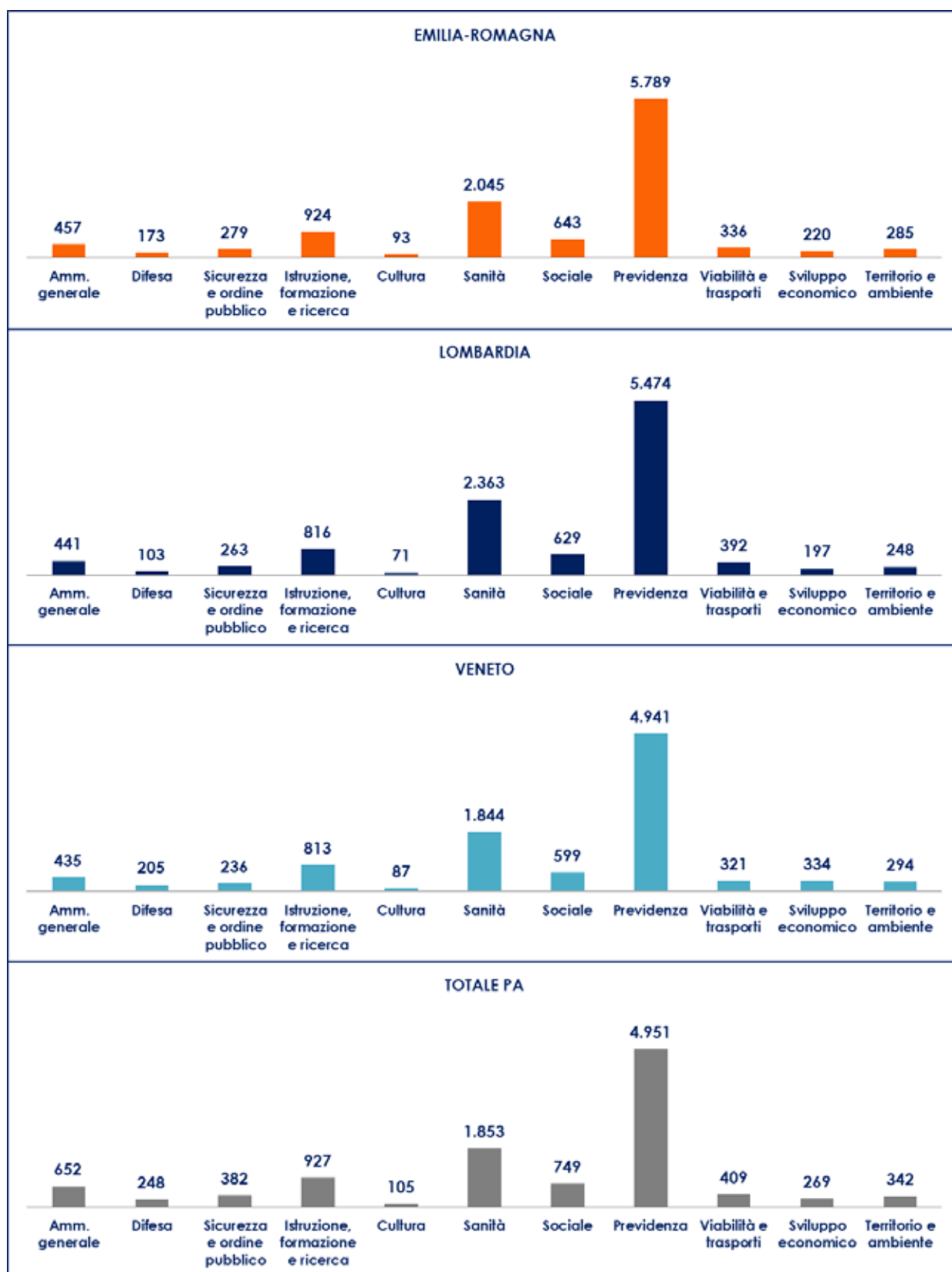
Nota: non è riportata la voce residuale "Altre spese"
Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Figura 1.9 - La spesa pubblica per territorio e missione. Anno 2016 (in rapporto al PIL)



Nota: non è riportata la voce residuale "Altre spese"
 Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Figura 1.10 - La spesa pubblica per territorio e missione. Anno 2016 (euro per abitante)



Nota: non è riportata la voce residuale "Altre spese"
Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Diversamente, l'Emilia-Romagna fa registrare valori di spesa procapite sensibilmente superiori al riferimento nazionale nella Previdenza e della Sanità, mentre per quanto concerne l'istruzione il dato si allinea alla media Italia. La Lombardia presenta una configurazione analoga, con la differenza di una spesa procapite per l'istruzione sensibilmente inferiore alla media del Paese.

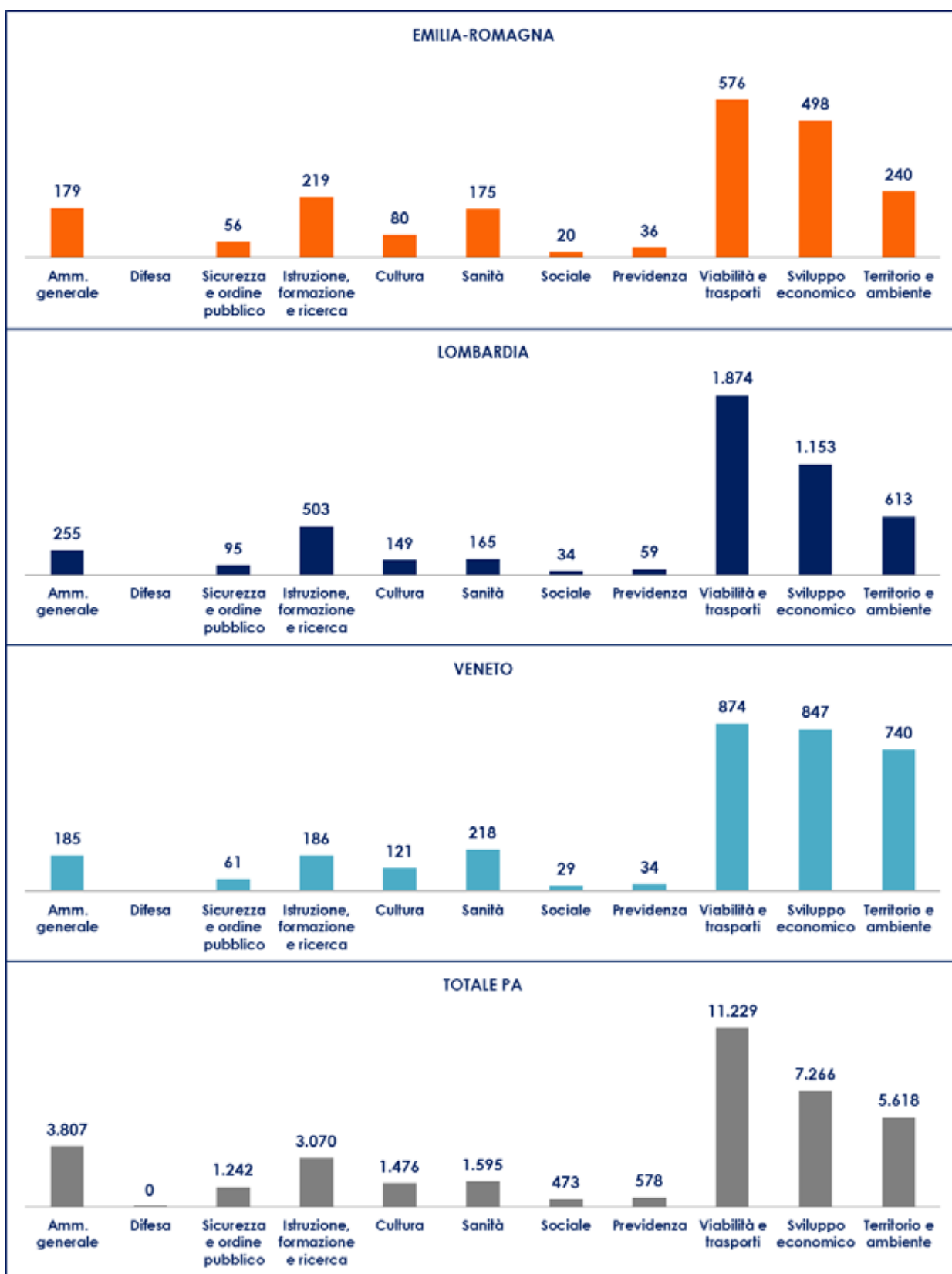
Da un'analisi più approfondita della spesa a livello territoriale porta alla luce si evince la netta prevalenza della parte corrente in tutte le missioni. Fanno eccezione Viabilità e trasporti, Sviluppo economico e Territorio e ambiente, ambiti in cui la spesa in conto capitale raggiunge dimensioni finanziarie maggiormente apprezzabili (tabella 1.9 e figura 1.11).

**Tabella 1.9 - Spese correnti e spese in conto capitale per territorio e missione.
Anno 2016 (composizione percentuale)**

	EMILIA-ROMAGNA		LOMBARDIA		VENETO		TOTALE PA	
	Spese correnti	Spese c/capitale	Spese correnti	Spese c/capitale	Spese correnti	Spese c/capitale	Spese correnti	Spese c/capitale
Amministrazione generale	91,2%	8,8%	94,2%	5,8%	91,4%	8,6%	90,4%	9,6%
Difesa	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100,0%	0,0%
Sicurezza e ordine pubblico	95,5%	4,5%	96,4%	3,6%	94,7%	5,3%	94,6%	5,4%
Istruzione, formazione e ricerca	94,7%	5,3%	93,8%	6,2%	95,3%	4,7%	94,5%	5,5%
Cultura	80,7%	19,3%	79,0%	21,0%	71,7%	28,3%	76,9%	23,1%
Sanità	98,1%	1,9%	99,3%	0,7%	97,6%	2,4%	98,6%	1,4%
Sociale	99,3%	0,7%	99,5%	0,5%	99,0%	1,0%	99,0%	1,0%
Previdenza	99,9%	0,1%	99,9%	0,1%	99,9%	0,1%	99,8%	0,2%
Viabilità e trasporti	61,4%	38,6%	52,3%	47,7%	44,6%	55,4%	54,8%	45,2%
Sviluppo economico	49,1%	50,9%	41,6%	58,4%	48,3%	51,7%	55,5%	44,5%
Territorio e ambiente	81,1%	18,9%	75,3%	24,7%	48,8%	51,2%	72,9%	27,1%
Altre spese	21,0%	79,0%	31,3%	68,7%	31,3%	68,7%	35,9%	64,1%
SPESE FINALI	95,8%	4,2%	95,5%	4,5%	93,4%	6,6%	94,4%	5,6%

Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

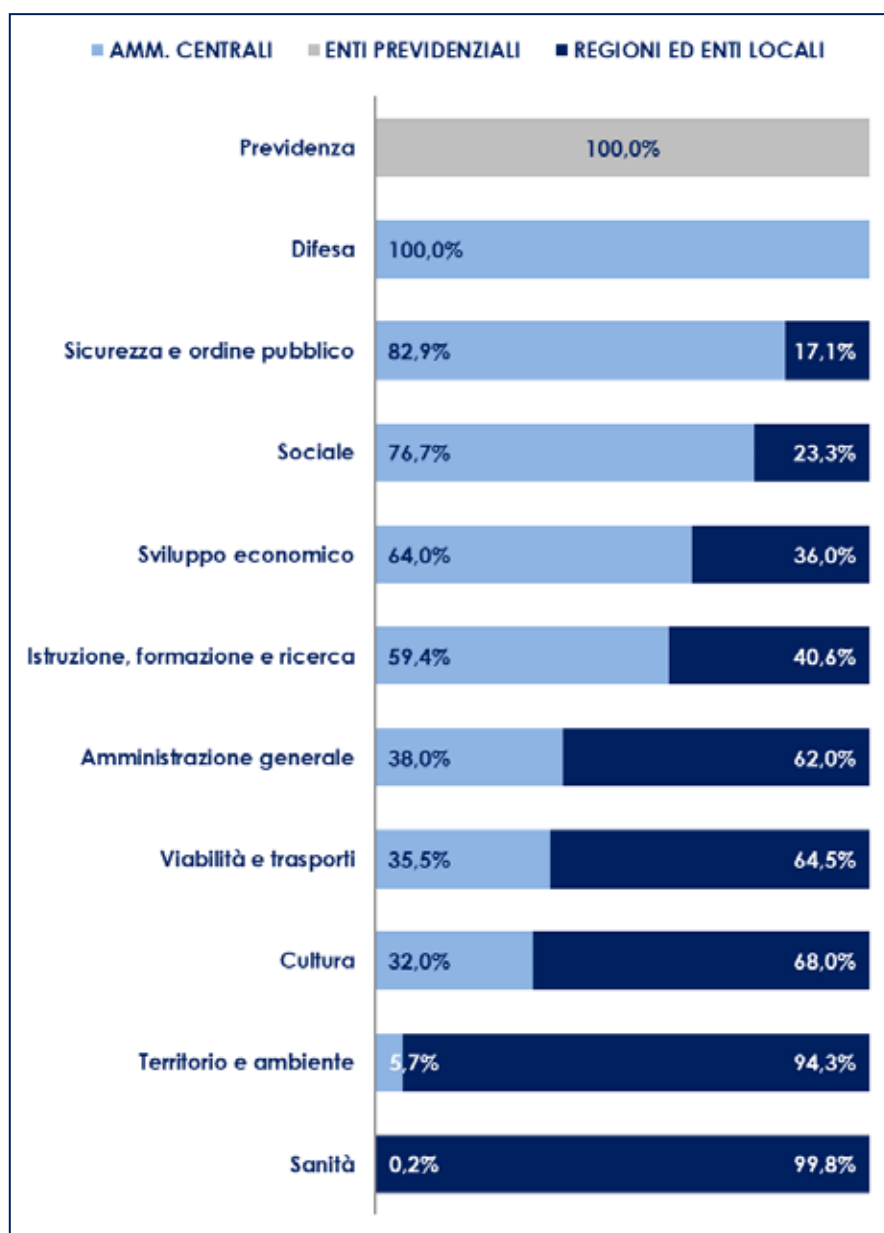
Figura 1.11 - Allocazione delle spese in conto capitale per territorio e missione. Anno 2016 (milioni di euro)



Nota: non è riportata la voce residuale "Altre spese"
Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Al netto della spesa per la Previdenza, totalmente gestita dagli Enti previdenziali, si possono identificare idealmente due gruppi di missioni, distinti tra quelli in cui prevale il ruolo delle Amministrazioni Centrali e quelli in cui la spesa manifesta una concentrazione presso Regioni ed Enti locali. In Emilia-Romagna (figura 1.12) fanno parte del primo gruppo due tradizionali competenze statali come Difesa e Sicurezza e ordine pubblico, ai quali si aggiunge la missione dedicata al Sociale. Sul versante opposto, invece, si posizionano Sanità, Territorio e ambiente e Cultura.

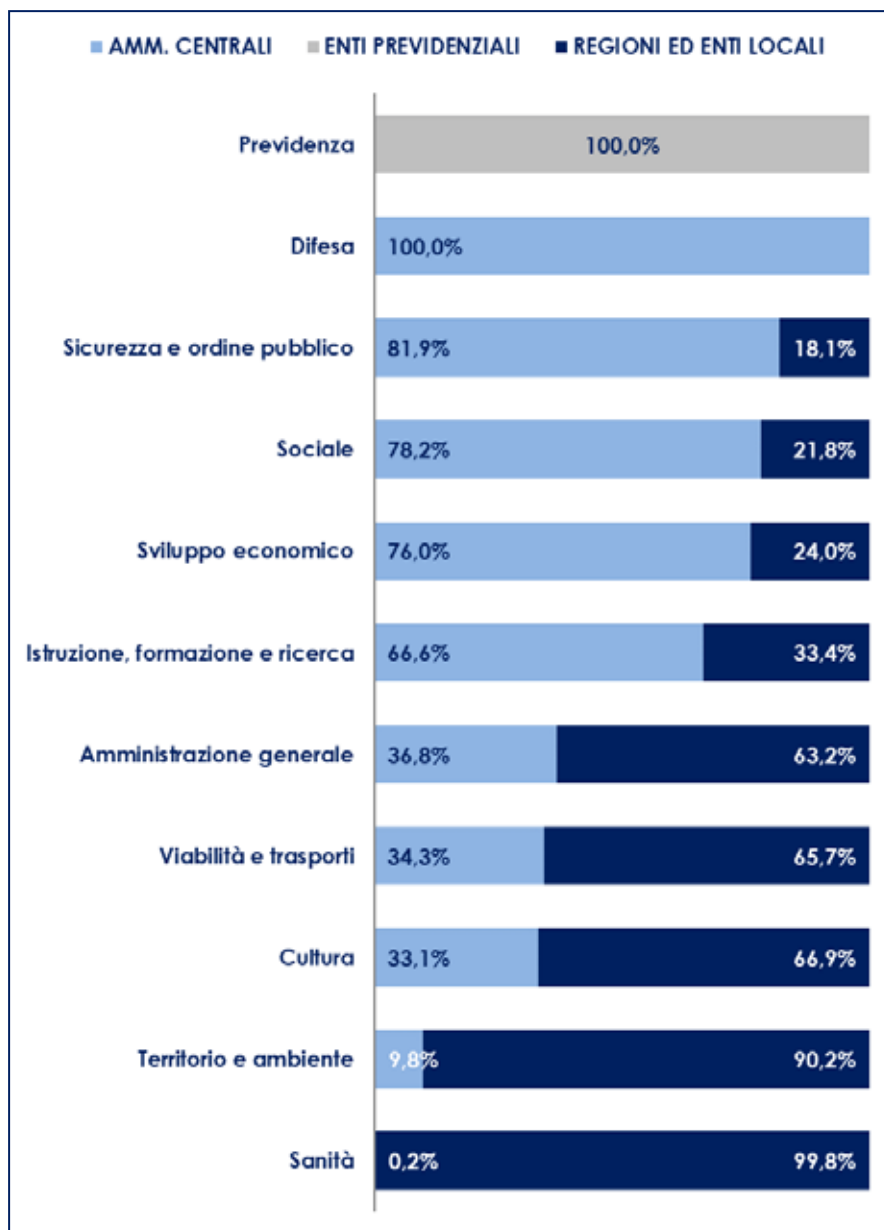
Figura 1.12 - Emilia-Romagna: distribuzione della spesa pubblica per missione e livello di governo. Anno 2016



Nota: non è riportata la voce residuale "Altre spese"
Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'assetto della Lombardia (figura 1.13) appare sostanzialmente sovrapponibile a quello dell'Emilia-Romagna. In questo territorio emerge una maggiore rilevanza dell'intervento centrale a favore dello Sviluppo economico, che garantisce il 78,2% delle risorse destinate a questa missione. Sanità, Territorio e ambiente e Cultura si confermano missioni in cui la Regione e gli Enti locali costituiscono i principali soggetti erogatori di risorse (e di servizi pubblici). Appare superfluo far notare l'attribuzione agli Enti previdenziali la totale competenza finanziaria nella sfera legata alla Previdenza.

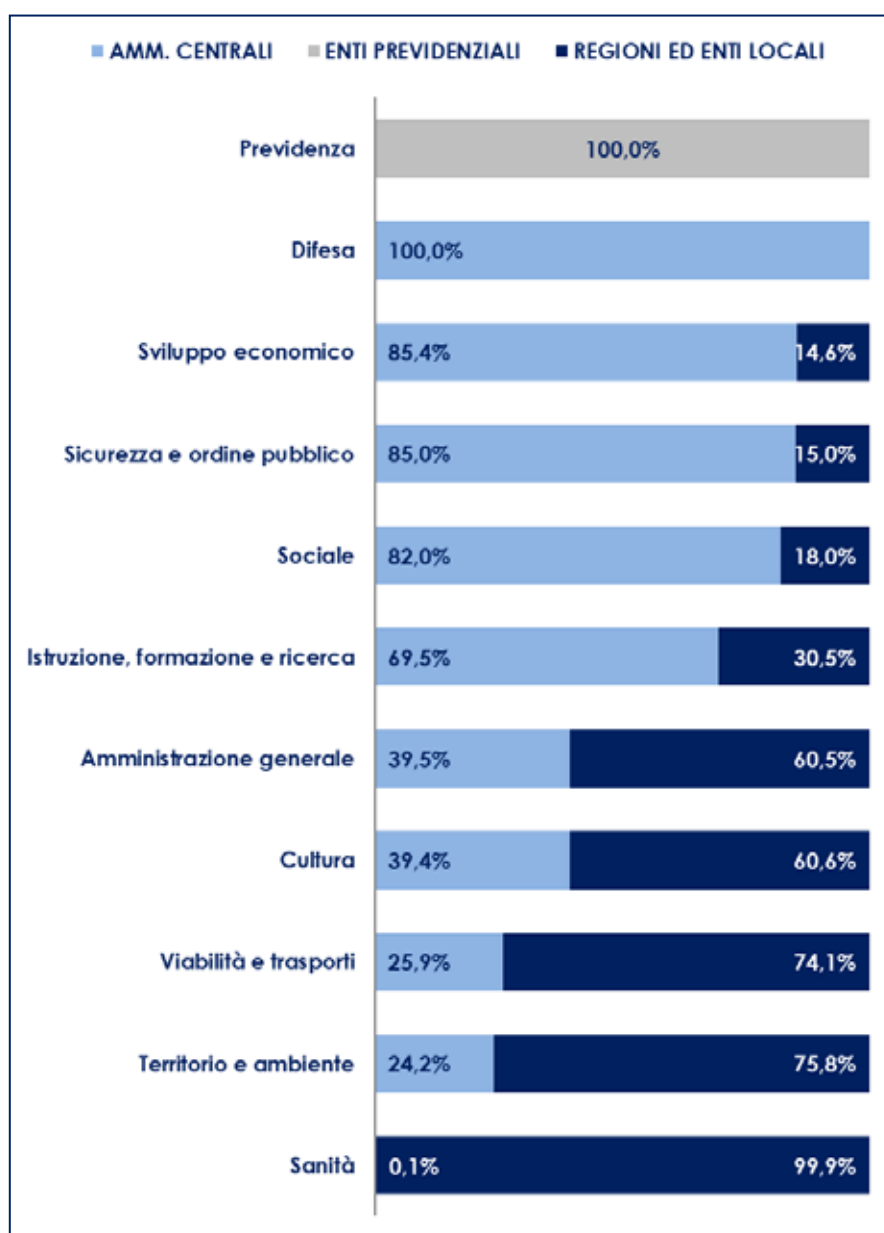
Figura 1.13 - Lombardia: distribuzione della spesa pubblica per missione e livello di governo. Anno 2016



Nota: non è riportata la voce residuale "Altre spese"
Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In Veneto (figura 1.14) si registra un ruolo dello Stato centrale nell'ambito dello Sviluppo economico ancor più rilevante di quanto emerso per la Lombardia, alla luce del fatto che in questa missione la sfera statale rappresenta l'85,2% della spesa pubblica, valore in linea con Sicurezza e ordine pubblico (85%) e Sociale (82%). In questo territorio le Amministrazioni centrali manifestano un peso particolarmente significativo anche per quanto concerne Istruzione, formazione e ricerca (69,5%). A differenza delle altre due regioni, in Veneto la spesa per la missione Viabilità e trasporti è imputabile per ¼ alla sfera regionale/locale, mentre nella Cultura la quota di risorse pubbliche erogate dallo Stato centrale denota una certa rilevanza (39,4%).

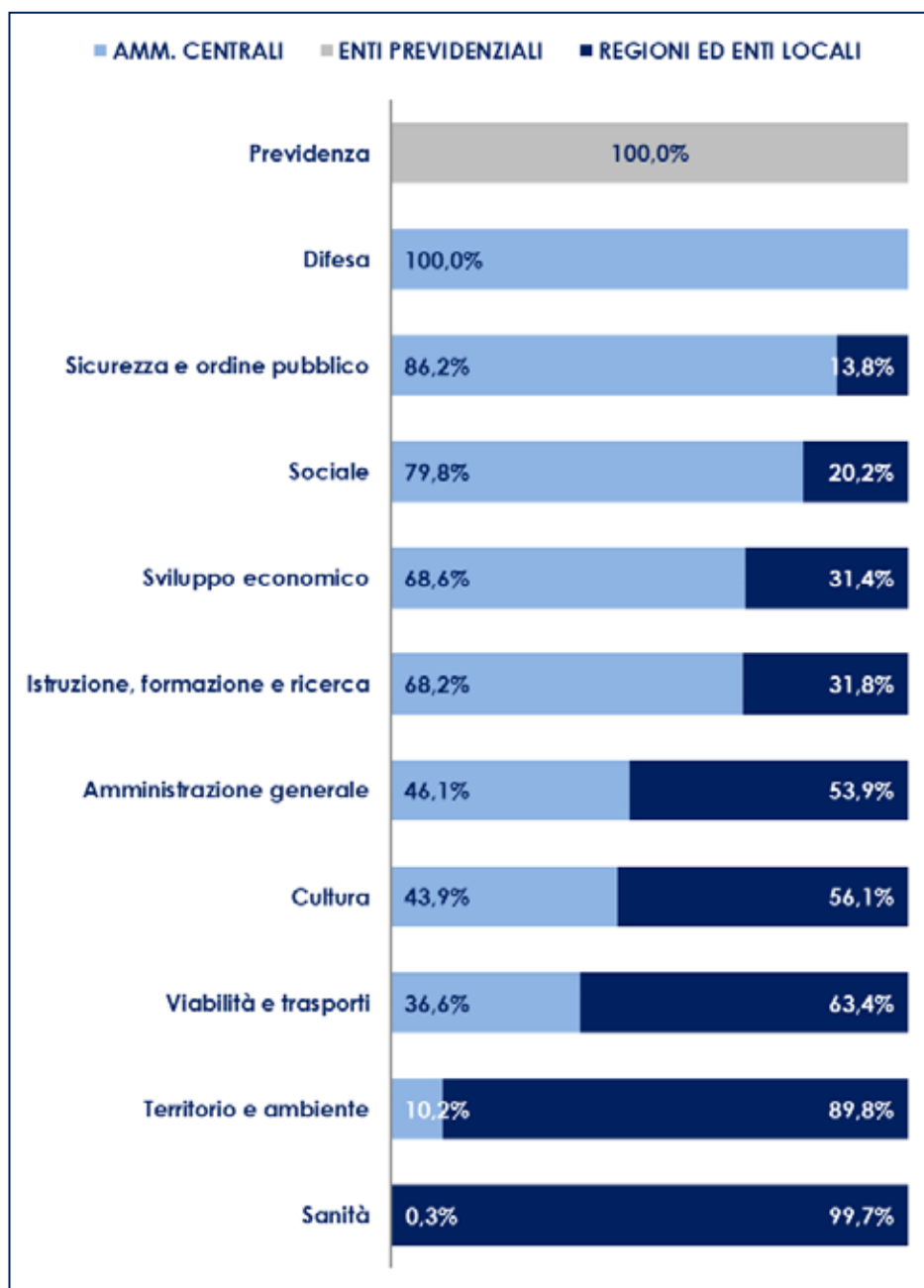
Figura 1.14 - Veneto: distribuzione della spesa pubblica per missione e livello di governo. Anno 2016



Nota: non è riportata la voce residuale "Altre spese"
Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

A livello nazionale (figura 1.15) la configurazione appare in realtà leggermente diversa rispetto a quella dei tre territori considerati. Infatti, accanto ai due gruppi di missioni nei quali si evidenzia una netta prevalenza delle Amministrazioni Centrali o delle Regioni ed Enti locali è possibile delimitare un terzo gruppo caratterizzato da un sostanziale equilibrio tra la sfera statale e quella locale. Ne fanno parte ben cinque missioni: Sviluppo economico, Istruzione, formazione e ricerca, Amministrazione generale, Cultura e Viabilità e trasporti.

Figura 1.15 - Totale PA: distribuzione della spesa pubblica per missione e livello di governo. Anno 2016

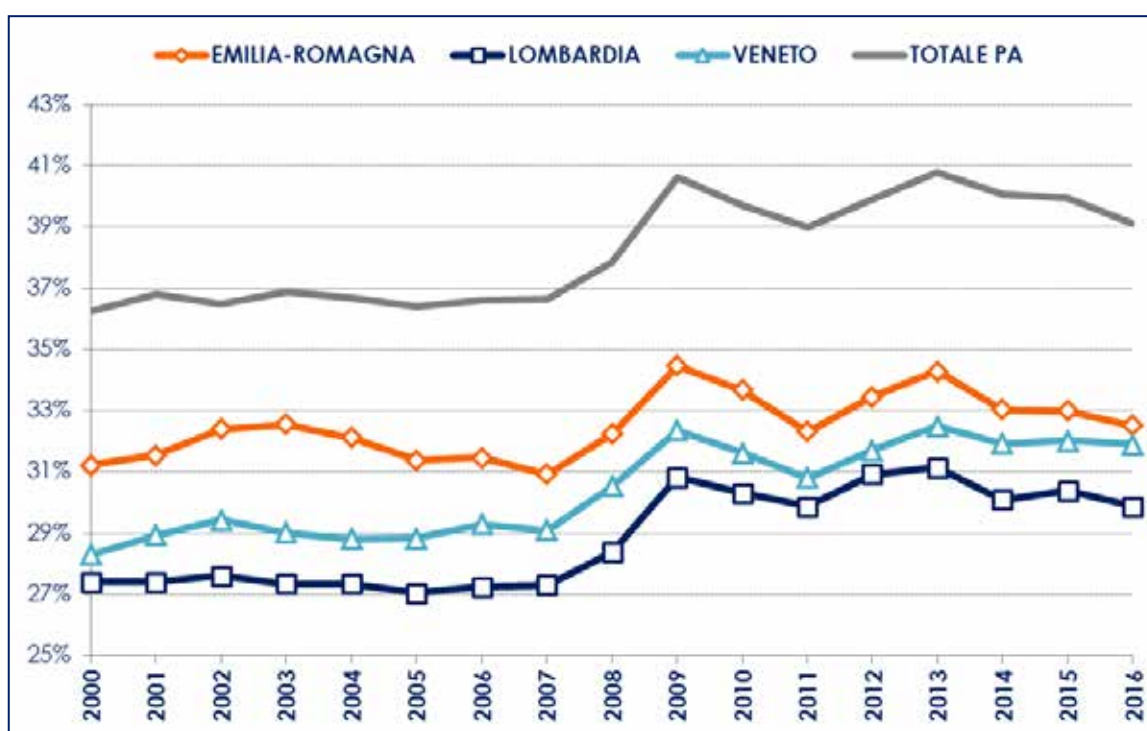


Nota: non è riportata la voce residuale "Altre spese"
Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

1.3. Evoluzione della spesa pubblica nei territori

La spesa pubblica in Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto ha assunto un andamento sostanzialmente sovrapponibile alla dinamica riscontrata a livello nazionale; infatti, emerge una stabilità della spesa finale in rapporto al PIL fino al 2007, alla quale sono seguite una rapida crescita fino al 2009 e una stabilizzazione negli anni successivi. Appare opportuno segnalare che per tutto il periodo temporale considerato (dal 2000 al 2016) la spesa pubblica nei tre territori fa registrare valori ampiamente inferiori alla media nazionale (figura 1.16).

Figura 1.16 - Dinamica della spesa pubblica per territorio (in rapporto al PIL)

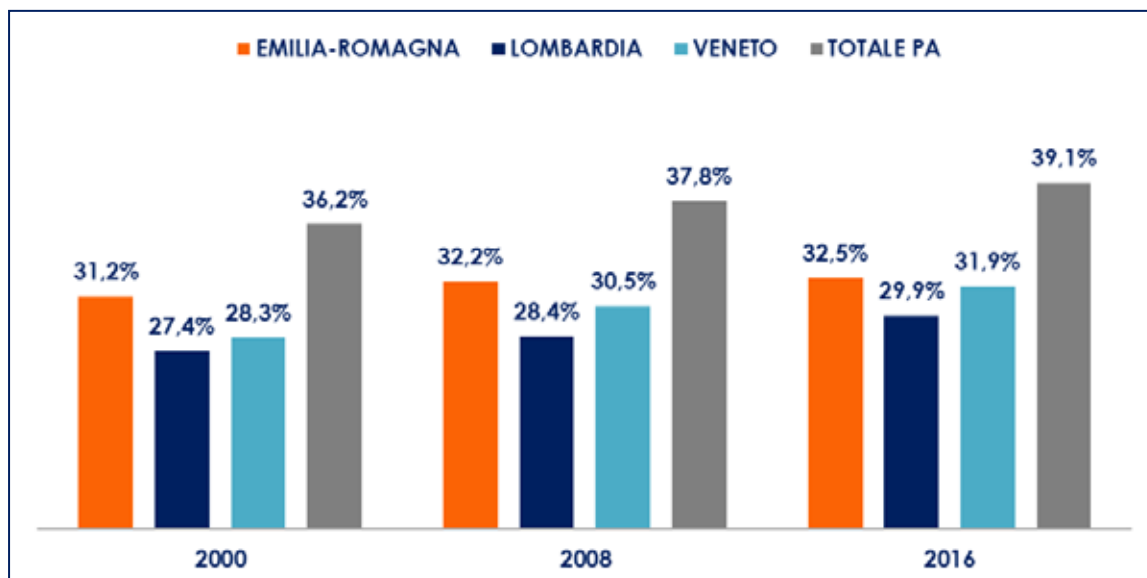


Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nel corso degli anni la spesa pubblica finale in Emilia-Romagna è passata dal 31,2% del PIL nel 2000 al 32,2% nel 2008, per poi crescere ulteriormente fino al 32,5% nel 2016. In Lombardia e in Veneto la crescita della spesa pubblica risulta essere più accentuata. Nello specifico, in Lombardia nel 2000 la spesa in rapporto al PIL era pari al 27,4%, valore inferiore di 1 punto di PIL rispetto al dato del 2008 (28,4%) e di 2,5 punti di PIL rispetto al valore del 2016 (29,9%). Analogamente, nel Veneto la spesa pubblica nel 2000 ammontava al 28,3% del PIL: otto anni dopo il livello della spesa risultava essere pari al 30,5% del PIL e nel 2016 il valore ammontava al 31,9% del PIL. Nel corso dell'arco temporale osservato, la spesa pubblica finale nel complesso del Paese ha conosciuto un aumento di quasi 3 punti di PIL; tuttavia, come già evidenziato in

precedenza, la media si colloca su valori ampiamente superiori ai livelli dei tre territori (figura 1.17).

Figura 1.17 - La spesa pubblica per territorio. Anni 2000, 2008, 2016 (in rapporto al PIL)



Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

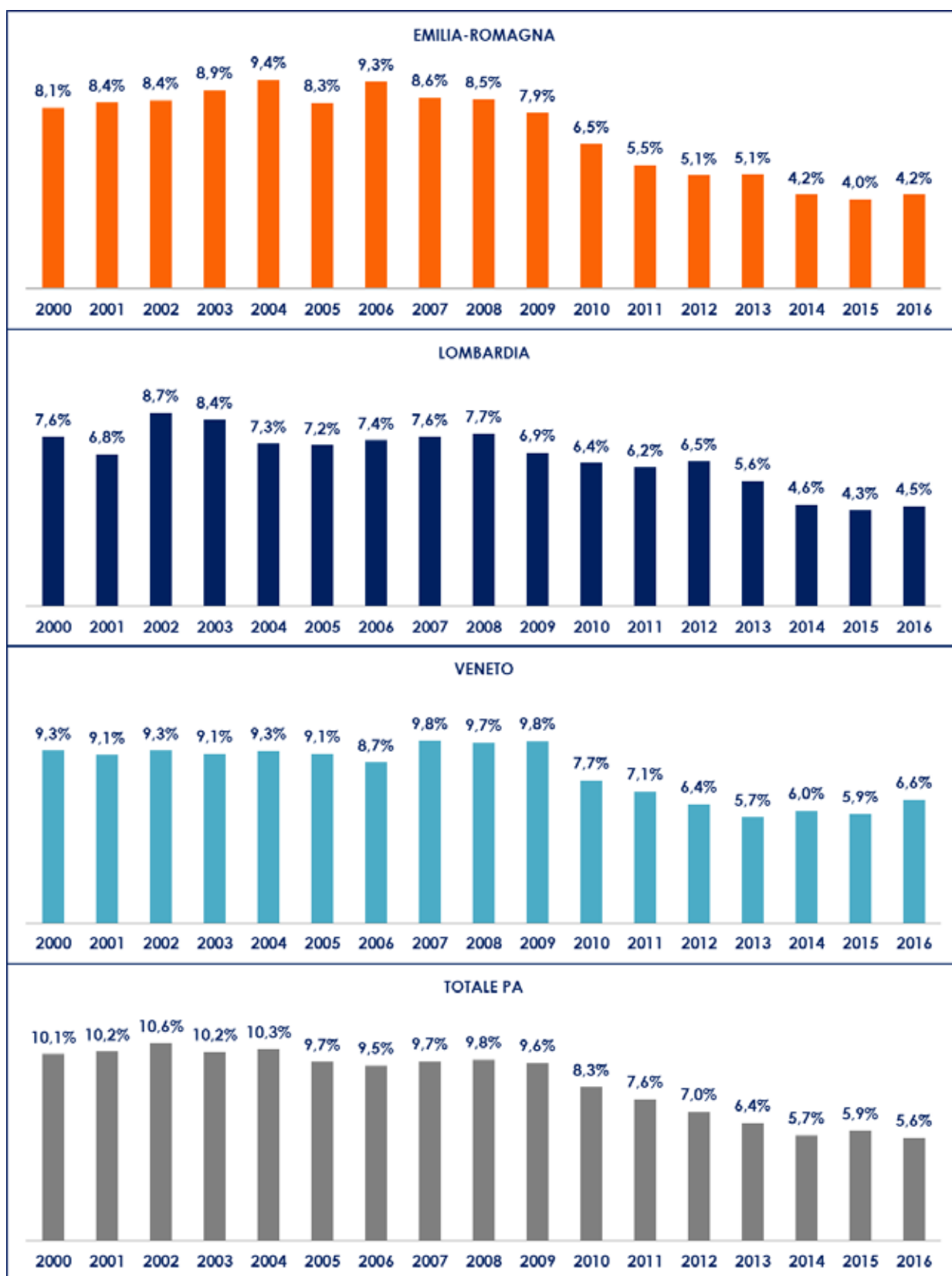
Un ulteriore dettaglio di particolare interesse riguarda la dinamica della spesa pubblica nei territori distinta tra parte corrente e parte in conto capitale. I dati mettono in luce il fatto che la crescita della spesa pubblica degli ultimi anni è interamente imputabile alla parte corrente. Diversamente, la spesa in conto capitale (aggregato che include gli investimenti) manifesta una sensibile regressione (tabella 1.10 e figura 1.18): più precisamente, la spesa in conto capitale della PA si è ridotta, tra il 2000 e il 2016, di 1,2 punti di PIL in Emilia-Romagna, di 0,7 punti in Lombardia e di 0,5 punti in Veneto.

Tabella 1.10 - Dinamica delle spese correnti e spese in conto capitale per territorio (in rapporto al PIL)

	EMILIA-ROMAGNA		LOMBARDIA		VENETO		TOTALE PA	
	Spese correnti	Spese c/capitale	Spese correnti	Spese c/capitale	Spese correnti	Spese c/capitale	Spese correnti	Spese c/capitale
2000	28,7%	2,5%	25,3%	2,1%	25,7%	2,6%	32,6%	3,7%
2008	29,5%	2,7%	26,2%	2,2%	27,6%	3,0%	34,1%	3,7%
2016	31,1%	1,4%	28,5%	1,3%	29,8%	2,1%	36,9%	2,2%
var. 2008-16	+1,6%	-1,4%	+2,4%	-0,9%	+2,2%	-0,8%	+2,8%	-1,5%
var. 2000-16	+2,4%	-1,2%	+3,2%	-0,7%	+4,1%	-0,5%	+4,3%	-1,5%

Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Figura 1.18 - Incidenza della spesa in conto capitale sulla spesa pubblica per territorio



Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Dall'analisi della crescita della spesa pubblica per livelli di governo, si evince un effetto “trascinamento” degli Enti previdenziali, elemento alla base dell'aumento della spesa pubblica di parte corrente. Per quanto concerne le Amministrazioni Centrali, tra il 2000 e il 2016 si evince una sostanziale stabilità in Emilia-Romagna e in Lombardia e una moderata crescita in Veneto. Nel 2016 le spese finali di Regioni ed Enti locali in Emilia-Romagna e in Veneto fanno registrare i medesimi valori del 2000, mentre in Lombardia emerge una crescita di 0,7 punti di PIL (tabella 1.11).

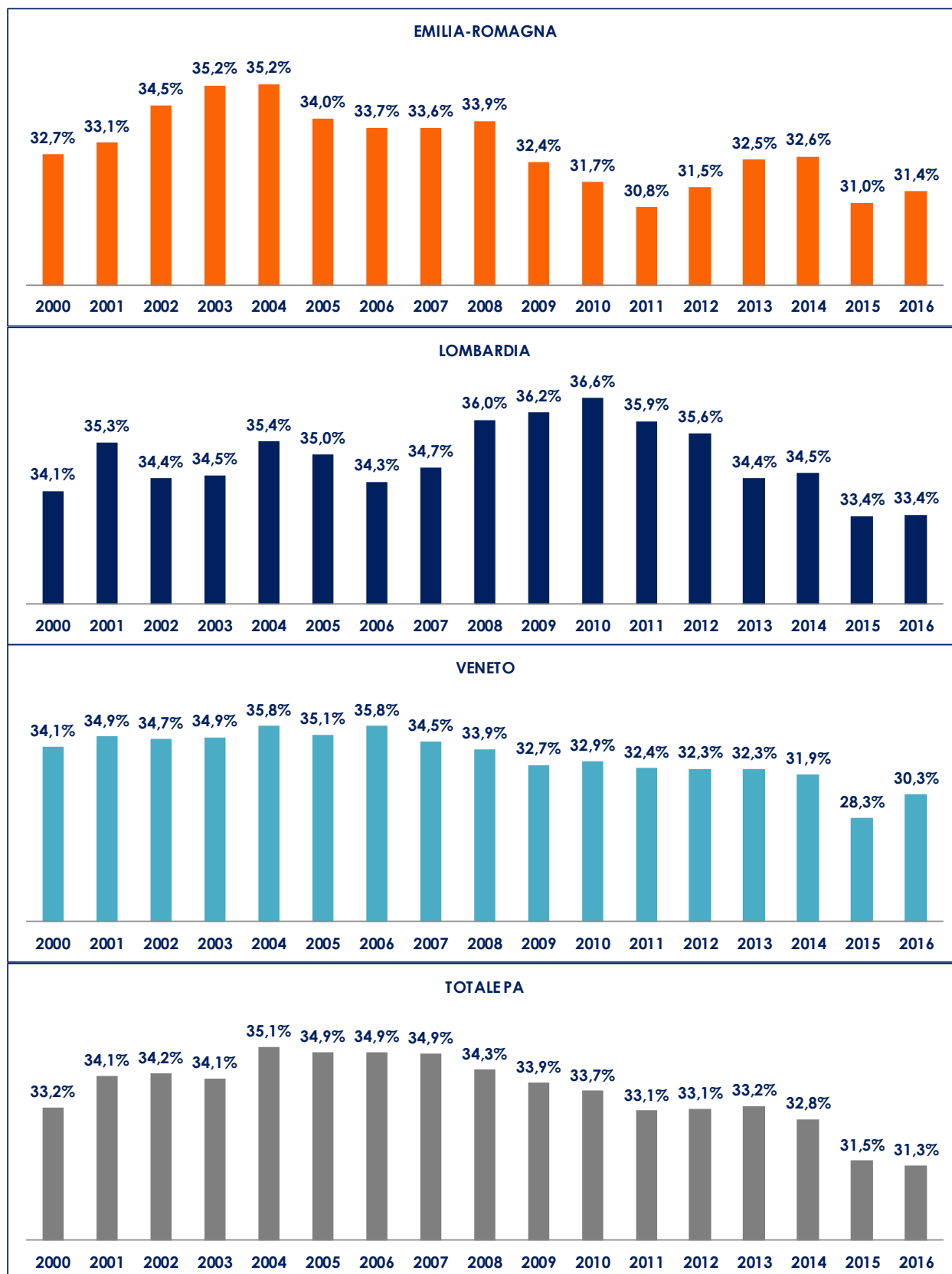
Tabella 1.11 - Dinamica della spesa pubblica per territorio e livello di governo (in rapporto al PIL)

	EMILIA-ROMAGNA			LOMBARDIA			VENETO		
	Amm. Centrali	Enti previdenziali	Regioni ed Enti locali	Amm. Centrali	Enti previdenziali	Regioni ed Enti locali	Amm. Centrali	Enti previdenziali	Regioni ed Enti locali
2000	5,6%	15,4%	10,2%	4,8%	13,2%	9,3%	5,9%	12,8%	9,6%
2001	5,6%	15,5%	10,4%	4,5%	13,2%	9,7%	5,9%	12,9%	10,1%
2002	5,4%	15,9%	11,2%	4,7%	13,5%	9,5%	5,8%	13,5%	10,2%
2003	5,5%	15,6%	11,5%	4,7%	13,2%	9,4%	5,7%	13,2%	10,1%
2004	5,3%	15,5%	11,3%	4,5%	13,2%	9,7%	5,6%	13,0%	10,3%
2005	5,3%	15,4%	10,7%	4,4%	13,2%	9,5%	5,7%	13,0%	10,1%
2006	5,8%	15,1%	10,6%	4,6%	13,3%	9,3%	5,8%	13,0%	10,5%
2007	5,6%	14,9%	10,4%	4,6%	13,2%	9,5%	6,1%	13,0%	10,0%
2008	5,8%	15,5%	10,9%	4,7%	13,4%	10,2%	6,4%	13,8%	10,3%
2009	6,1%	17,2%	11,2%	5,0%	14,7%	11,1%	6,8%	15,0%	10,6%
2010	5,8%	17,2%	10,7%	4,7%	14,5%	11,1%	6,0%	15,2%	10,4%
2011	5,5%	16,9%	10,0%	4,7%	14,5%	10,7%	5,9%	14,9%	10,0%
2012	5,6%	17,3%	10,5%	4,9%	15,0%	11,0%	5,8%	15,6%	10,3%
2013	5,4%	17,7%	11,1%	4,9%	15,5%	10,7%	5,9%	16,1%	10,5%
2014	5,1%	17,1%	10,8%	4,6%	15,1%	10,4%	6,0%	15,8%	10,2%
2015	5,6%	17,2%	10,2%	5,1%	15,1%	10,1%	7,1%	15,8%	9,1%
2016	5,6%	16,7%	10,2%	5,0%	14,9%	10,0%	6,7%	15,6%	9,7%
var. 2008-16	-0,2%	+1,2%	-0,7%	+0,3%	+1,4%	-0,2%	+0,2%	+1,8%	-0,7%
var. 2000-16	+0,0%	+1,3%	-0,01%	+0,2%	+1,6%	+0,7%	+0,8%	+2,8%	+0,01%

Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nel 2016 la quota di spesa pubblica di Regioni ed Enti locali risulta ovunque inferiore al dato del 2000, anno che precede la riforma del Titolo V della Costituzione. Tuttavia, tale fenomeno si è sviluppato con modalità differenti: il calo è stato progressivo in Veneto, mentre in Emilia-Romagna e in Lombardia si sono alternate fasi di crescita e di decrescita (figura 1.19).

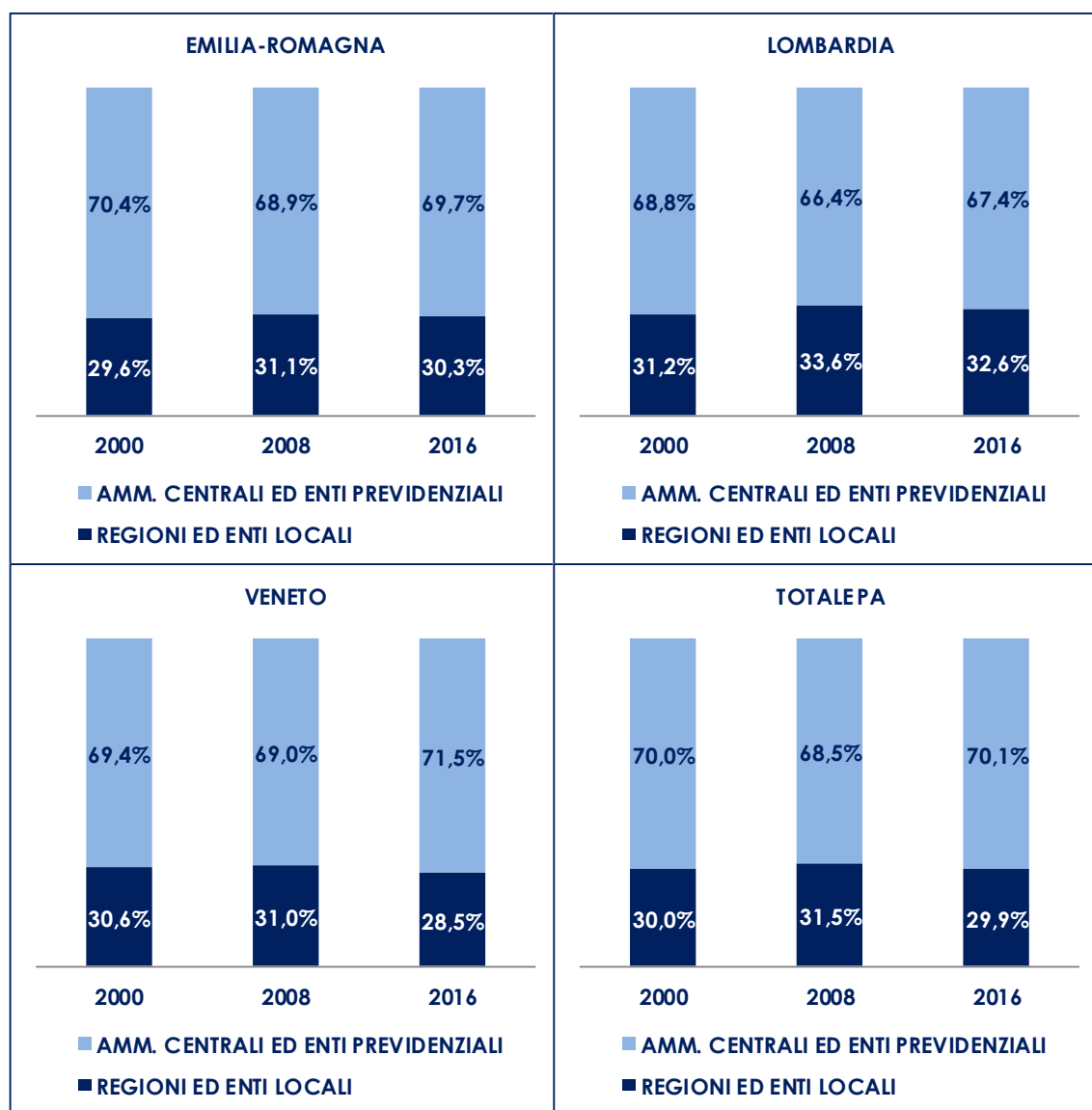
Figura 1.19 - Incidenza della spesa di Regioni ed Enti locali sulla spesa pubblica per territorio



Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

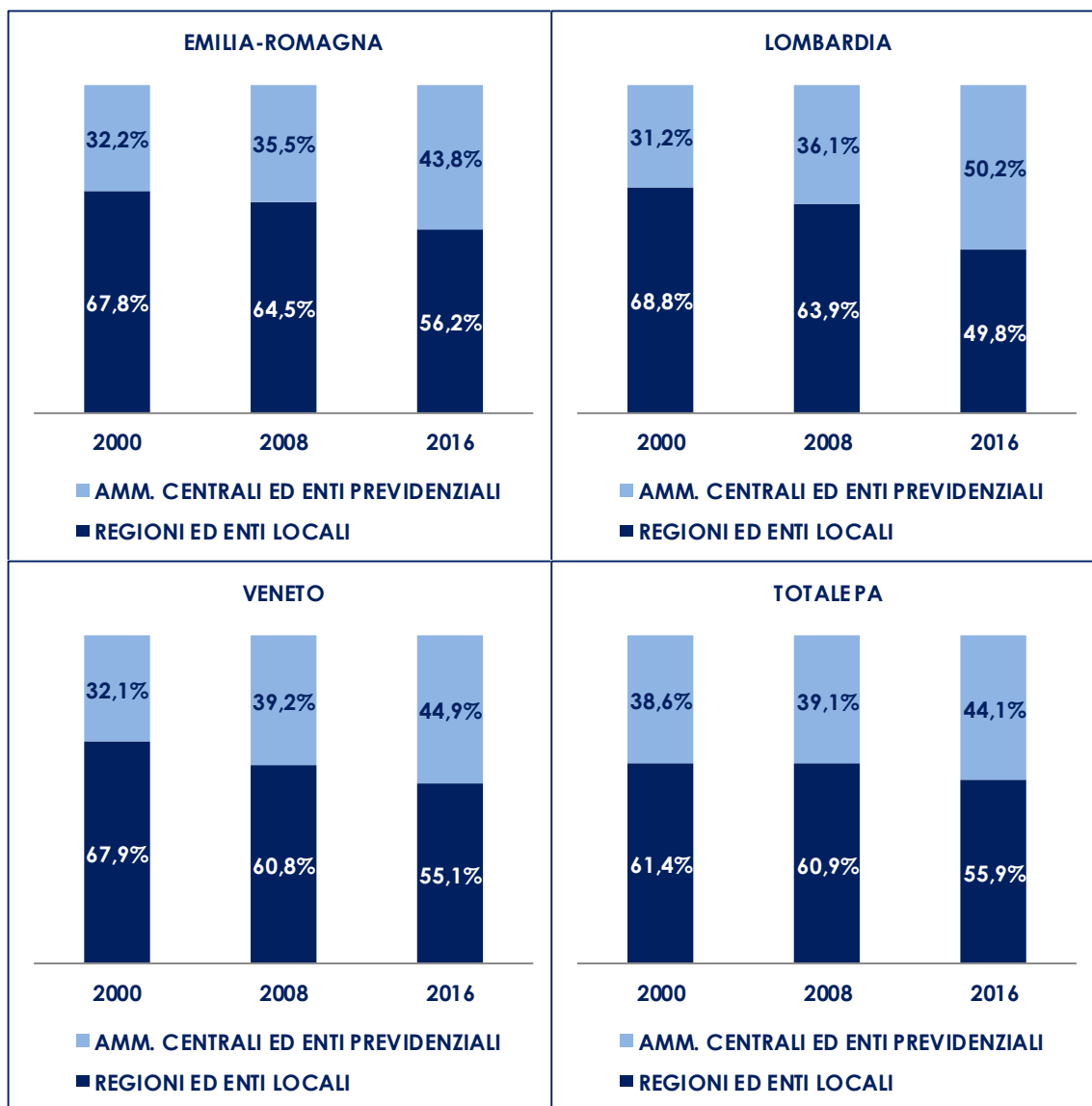
Alcuni dati possono contribuire a delineare il fenomeno sopra descritto. In Emilia-Romagna la Regione e gli Enti locali rappresentavano nel 2000 il 32,7% della spesa pubblica finale, mentre nel 2016 tale quota è pari al 31,4%. In questi sedici anni si sono registrati dei livelli massimi (35,2% nel biennio 2003-2004) e dei livelli minimi (30,8% nel 2011). In Lombardia la quota di spesa locale è passata dal 34,1% del 2000 al 36,6% del 2010, per poi attestarsi al livello minimo del 33,4% nel 2016. In Veneto, invece, si è passati in maniera più graduale dal 34,1% del 2000 al 30,3% del 2016. Inoltre, si sottolinea come, nell'ambito del tendenziale ridimensionamento del peso di Regioni ed Enti locali, tale fenomeno sia maggiormente evidente per la parte in conto capitale e più limitato con riferimento alla spesa corrente (figura 1.20 e figura 1.21).

Figura 1.20 - Composizione della spesa corrente per livello di governo. Anni 2000, 2008 e 2016



Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Figura 1.21 - Composizione della spesa in conto capitale per livello di governo. Anni 2000, 2008 e 2016



Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

1.4. Il personale pubblico in servizio

Il presente capitolo, dopo aver descritto e analizzato la struttura e la dinamica delle risorse finanziarie a livello territoriale, si chiude fornendo alcuni elementi informativi in merito alle risorse umane a disposizione della Pubblica amministrazione. Nel nostro Paese, la dotazione del personale impiegato dalle strutture pubbliche ammonta complessivamente a poco più di 3,2 milioni di unità; di questi circa 412.000 lavorano in Lombardia, 227.000 in Emilia-Romagna e 226.000 in Veneto (tabella 1.12).

Tabella 1.12 - Personale pubblico in servizio per territorio e comparto. Anno 2016

Comparto	Emilia-Romagna	Lombardia	Veneto	ITALIA
Scuola e formazione artistica e musicale	76.409	166.893	84.808	1.112.287
Servizio sanitario nazionale	58.140	100.017	60.267	659.736
Regioni ed autonomie locali	40.303	66.075	31.591	540.178
Corpi di polizia	16.776	30.842	16.142	307.474
Ministeri e agenzie fiscali	9.920	15.471	9.983	205.150
Forze armate	8.559	6.970	9.792	178.092
Università	8.619	10.767	6.107	86.047
Enti pubblici non economici	2.762	4.857	2.364	42.780
Vigili del fuoco	2.454	3.435	2.333	33.902
Enti di ricerca	1.182	1.076	604	20.212
Magistratura	450	1.101	436	10.262
Altri enti	1.613	4.964	1.960	50.774
TOTALE COMPARTI*	227.187	412.468	226.387	3.246.894

(*) comprende anche il personale all'estero
Elaborazioni su dati Conto Annuale

Nei tre territori la Scuola rappresenta largamente il primo comparto pubblico per numero di personale impiegato: a fronte di una media nazionale del 34,3%, la Scuola assorbe il 40,5% del personale pubblico presente in Lombardia, il 37,5% in Veneto e il 33,6% in Emilia-Romagna. A seguire, il secondo comparto è dato dal Servizio sanitario nazionale, con quote comprese tra il 24,2% della Lombardia e il 26,6% del Veneto; una particolare rilevanza è attribuibile anche al comparto "Regioni ed autonomie locali", presso il quale opera il 17,7% del personale pubblico attivo in Emilia-Romagna, il 16% in Lombardia e il 14% in Veneto (tabella 1.13).

**Tabella 1.13 - Personale pubblico in servizio per territorio e comparto.
Anno 2016 (composizione percentuale)**

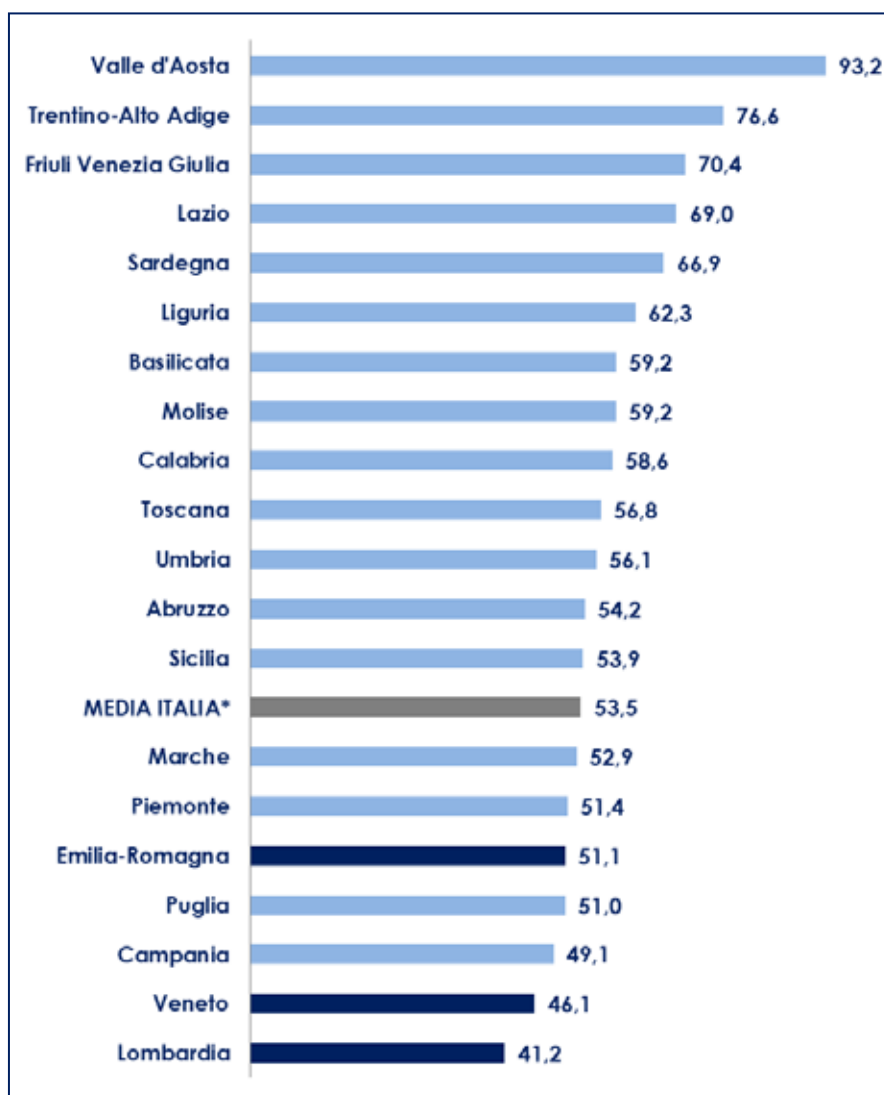
Comparto	Emilia-Romagna	Lombardia	Veneto	ITALIA
Scuola e formazione artistica e musicale	33,6%	40,5%	37,5%	34,3%
Servizio sanitario nazionale	25,6%	24,2%	26,6%	20,3%
Regioni ed autonomie locali	17,7%	16,0%	14,0%	16,6%
Corpi di polizia	7,4%	7,5%	7,1%	9,5%
Ministeri e agenzie fiscali	4,4%	3,8%	4,4%	6,3%
Forze armate	3,8%	1,7%	4,3%	5,5%
Università	3,8%	2,6%	2,7%	2,7%
Enti pubblici non economici	1,2%	1,2%	1,0%	1,3%
Vigili del fuoco	1,1%	0,8%	1,0%	1,0%
Enti di ricerca	0,5%	0,3%	0,3%	0,6%
Magistratura	0,2%	0,3%	0,2%	0,3%
Altri enti	0,7%	1,2%	0,9%	1,6%
TOTALE COMPARTI*	100%	100%	100%	100%

(*) comprende anche il personale all'estero
Elaborazioni su dati Conto Annuale

La presenza di personale pubblico manifesta una spiccata variabilità da territorio a territorio. A fronte di una media nazionale pari a 53,5 dipendenti ogni mille abitanti, la Lombardia evidenzia il dato più contenuto (41,2 dipendenti ogni mille abitanti), precedendo di poco il Veneto (46,1); l'Emilia-Romagna, invece, fa registrare una concentrazione superiore (51,1), anche se comunque inferiore alla media nazionale (figura 1.22). Una corretta lettura di tali dati non può prescindere da alcune precisazioni: la prima riguarda il fatto che le statistiche in oggetto si riferiscono a tutto il personale pubblico presente in ciascun territorio e non solo quello delle Amministrazioni regionali; il secondo aspetto concerne il dato del Lazio, che risente inevitabilmente della presenza delle sedi delle principali istituzioni della Repubblica.

Preso atto di tali precisazioni, appare doveroso mettere in luce le profonde disparità territoriali in termini di dotazione di personale pubblico che, in rapporto alla popolazione residente, vede prevalere Valle d'Aosta (93,2 dipendenti ogni mille abitanti), seguita da Trentino-Alto Adige (76,6) e Friuli Venezia Giulia (70,4). In ragione di quanto precisato poc'anzi, tali divari non dovrebbero essere imputabili esclusivamente alla mera questione della "specialità", ma anche alle diseconomie di scala prodotte dal prevalente carattere montuoso di questi territori e dalla ridotta dimensione demografica.

Figura 1.22 - Personale pubblico in servizio per territorio. Anno 2016 (ogni mille abitanti)



(*) comprende anche il personale all'estero
Elaborazioni su dati Conto Annuale

Nel corso degli ultimi anni, le politiche di contenimento del turn-over hanno determinato un ridimensionamento del personale pubblico in servizio: appare opportuno far presente che a partire dal 2012 la capacità di assumere da parte della PA è risultata fortemente limitata e, pur con alcune differenziazioni tra comparti, stabilita come una quota commisurata al personale cessato. Dal 2019, in generale, la percentuale del personale che si può assumere è pari al contingente corrispondente ad una spesa del 100% della spesa relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente⁸.

A livello nazionale, tra il 2008 e il 2016 si è registrata una contrazione del personale presente di oltre 180.000 unità, pari al -5,3% (tabella 1.14). Anche i tre territori sono stati interessati

⁸ https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_interventi_in_materia_di_pubblico_impiego

dalla flessione del pubblico impiego, ma in misura più moderata. Nello specifico, in Veneto la riduzione si è attestata al -4,6%, mentre in Emilia-Romagna e in Lombardia la flessione del personale della Pubblica amministrazione risulta essere più attenuata (-3,2%).

Tabella 1.14 - Dinamica del personale pubblico in servizio per territorio

	Emilia-Romagna	Lombardia	Veneto	ITALIA*
2008	234.584	426.058	237.203	3.428.679
2009	233.793	419.076	234.586	3.370.550
2010	231.117	412.779	231.008	3.313.156
2011	226.601	408.917	227.422	3.274.143
2012	226.638	406.155	224.387	3.228.438
2013	226.388	409.922	223.987	3.223.543
2014	225.427	411.167	228.643	3.253.538
2015	228.139	411.665	226.858	3.251.225
2016	227.187	412.468	226.387	3.246.894
Var. 2008-16	-7.397	-13.590	-10.816	-181.785
Var. % 2008-16	-3,2%	-3,2%	-4,6%	-5,3%

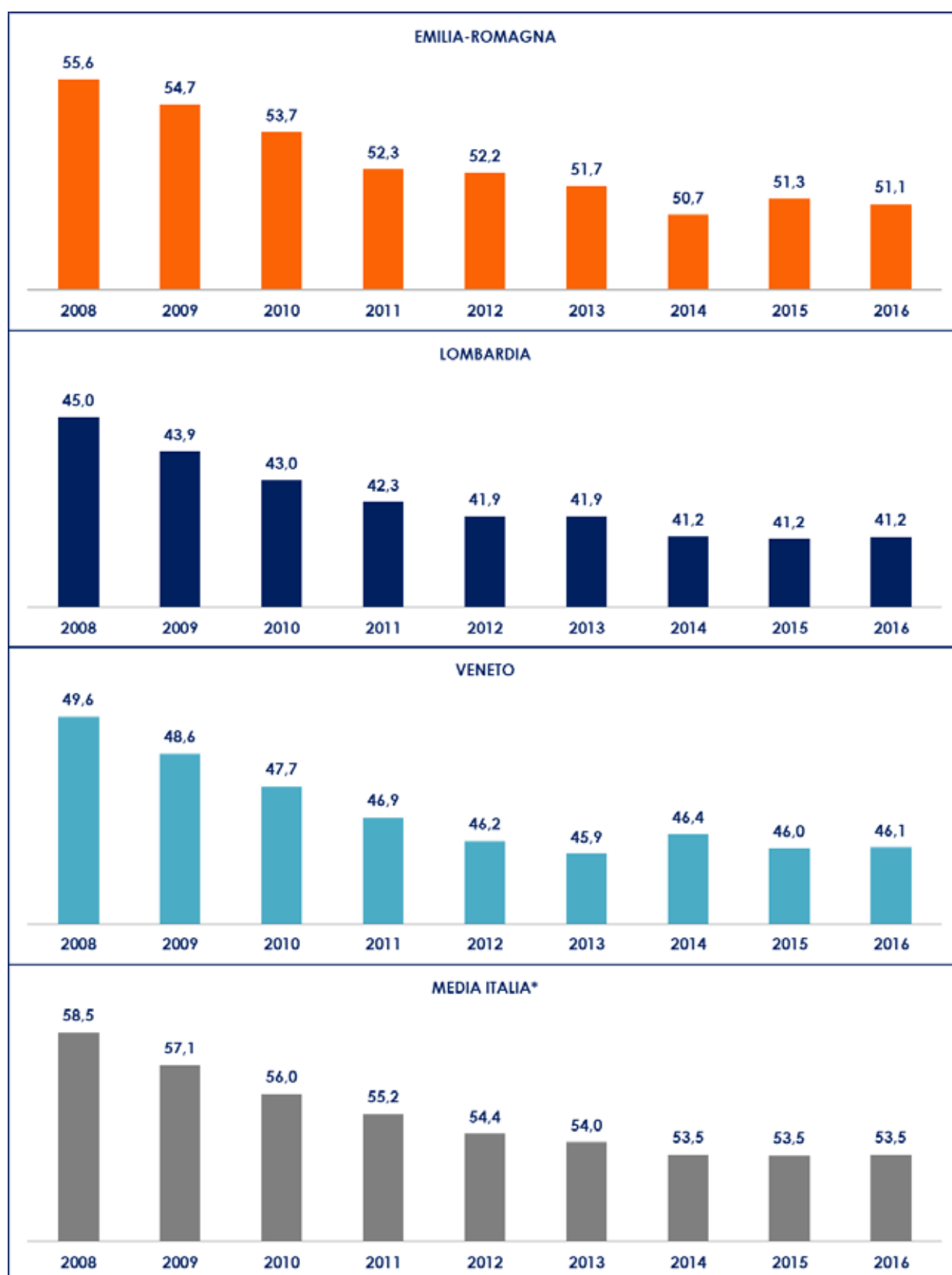
(*) comprende anche il personale all'estero
Elaborazioni su dati Conto Annuale

Nel corso del periodo considerato, la dotazione di personale pubblico a livello nazionale è progressivamente passata dai 58,5 dipendenti ogni mille abitanti nel 2008 ai 53,5 nel 2016; in Lombardia, tale dotazione è ormai stabile a 41,2 dipendenti ogni mille abitanti da un triennio. L'evoluzione in Emilia-Romagna e in Veneto ha assunto caratteristiche differenti, con un livello minimo toccato rispettivamente nel 2014 (50,7) e nel 2013 (45,9), al quale è seguita una debole ripresa (figura 1.23).

Tra il 2008 e il 2016, al netto della categoria residuale "Altri enti"⁹, il numero di comparti pubblici che hanno fatto registrare un ampliamento della dotazione di personale appare oggettivamente limitato a poche unità (tabella 1.15). In Veneto si segnala la crescita del personale del Servizio sanitario nazionale (+1,1%) e dei Vigili del Fuoco (+6,4%); limitatamente ai principali comparti in termini di dimensione numerica, si evidenzia l'incremento del personale nella Scuola pari al +7,2% in Emilia-Romagna e al +3,3% e in Lombardia.

⁹ Sono compresi, tra gli altri: Autorità indipendenti, Agenzia spaziale italiana, Unioncamere, Ente nazionale per l'aviazione civile, Agenzia nazionale per la sicurezza del volo, Agenzia nazionale per la sicurezza delle Ferrovie, CNEL.

Figura 1.23 - Dinamica del personale pubblico in servizio per territorio (ogni mille abitanti)



(*) comprende anche il personale all'estero
Elaborazioni su dati Conto Annuale

Tabella 1.15 - Personale pubblico in servizio per territorio e comparto. Variazione 2008-2016

Comparto	Emilia-Romagna	Lombardia	Veneto	ITALIA
Scuola e formazione artistica e musicale	+7,2%	+3,3%	-1,2%	-1,9%
Servizio sanitario nazionale	-1,8%	-2,4%	+1,1%	-4,6%
Regioni ed autonomie locali	-12,0%	-14,5%	-12,8%	-8,8%
Corpi di polizia	-4,9%	-6,9%	-6,7%	-6,1%
Ministeri e agenzie fiscali	-15,0%	-10,8%	-12,7%	-16,0%
Forze armate	-11,8%	-11,5%	-17,8%	-7,0%
Università	-23,1%	-19,4%	-22,3%	-27,9%
Enti pubblici non economici	-25,6%	-22,6%	-25,1%	-24,2%
Vigili del fuoco	+9,9%	+14,6%	+6,4%	+6,1%
Enti di ricerca	+53,3%	+12,6%	0%	+17,2%
Magistratura	+0,4%	-0,3%	-0,2%	+2,3%
Altri enti	+76,1%	+199,6%	+203,4%	+311,7%
TOTALE COMPARTI*	-3,2%	-3,2%	-4,6%	-5,3%

(*) comprende anche il personale all'estero
Elaborazioni su dati Conto Annuale

A fronte di alcuni segnali positivi, tuttavia, si registra un quadro di ridimensionamento del personale pubblico in molto comparti. In particolare, emerge la contrazione subita dal comparto delle Regioni e delle autonomie locali che nei tre territori è stata particolarmente marcata. La flessione ha interessato anche l'Università (circa -20%), le Forze armate, i Corpi di polizia e gli uffici territoriali dei Ministeri.

2

LE RISORSE DELLE REGIONI

2.1. La riduzione dei trasferimenti

La necessità di riequilibrare i conti pubblici nazionali è all'origine della compressione delle risorse finanziarie che ha caratterizzato i bilanci di Regioni ed enti locali negli ultimi anni. Lo sforzo finanziario richiesto al comparto regionale a partire dal 2010 è valutabile in circa 18 miliardi di euro, realizzato attraverso la riduzione diretta di risorse e l'inasprimento dei vincoli del Patto di stabilità interno. A questo vanno inoltre aggiunte le misure finalizzate al contenimento della spesa sanitaria¹⁰. Limitatamente al taglio dei trasferimenti da parte dello Stato, le quindici Regioni ordinarie, tra il 2010 e il 2018 hanno perso risorse pari a poco meno di 7 miliardi di euro (tabella 2.1).

Tabella 2.1 - Quadro delle manovre a carico delle Regioni ordinarie. Valori in milioni di euro

Provvedimento	Anno 2011	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018
DL 78/2010 (art. 14 c. 1)	4.000	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500	4.500
DL 95/2012 (art. 16 c. 2)		700	1.000	1.000	1.050			
Legge di Stabilità 2014 (art. 1 c. 522-525)				560				
DL 66/2014 (art. 46 c. 6)				500	2.202	2.209	2.212	1.914
Legge di Stabilità 2016 (art. 1 c. 680)							480	480
Totale Regioni ordinarie	4.000	5.200	5.500	6.560	7.752	6.709	7.192	6.894

Elaborazioni su dati Corte dei Conti, Ragioneria Generale dello Stato e Conferenza delle Regioni

All'interno di questo perimetro, alle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto è stato chiesto nel complesso un contributo di 2,3 miliardi di euro, vale a dire 1/3 del totale dei

¹⁰ CNA Emilia Romagna, CNA Lombardia e CNA Veneto (2018).

tagli subiti dalle Regioni a statuto ordinario. Il confronto con la dotazione di trasferimenti erariali del 2010, vale a dire l'anno precedente l'avvio della "stagione delle manovre", consente efficacemente di dimensionare l'entità dello sforzo finanziario chiesto alle tre Regioni (tabella 2.2). Rispetto al 2010, l'Emilia Romagna ha perso 594 milioni di euro, vale a dire il 54% dei trasferimenti statali non sanitari; Lombardia e Veneto fanno registrare perdite leggermente meno pesanti (-48%), anche se comunque ben al di sopra del dato medio del comparto regionale (-36%).

Tabella 2.2 - Quadro delle manovre a carico delle Regioni ordinarie. Valori in milioni di euro

Regione	Trasferimenti alle Regioni 2010 (a)	Tagli cumulati 2011-2018 (b)	Tagli su trasferimenti (b/a)
Lazio	1.257	756	-60%
Emilia-Romagna	1.092	594	-54%
Piemonte	1.297	642	-50%
Abruzzo	469	230	-49%
Lombardia	2.311	1.121	-48%
Veneto	1.213	583	-48%
Basilicata	337	159	-47%
Umbria	338	159	-47%
Marche	545	225	-41%
Toscana	1.444	592	-41%
Calabria	816	296	-36%
Puglia	2.204	535	-24%
Liguria	1.032	248	-24%
Campania	4.513	681	-15%
Molise	500	73	-15%
Totale Regioni ordinarie	19.367	6.894	-36%

Elaborazioni su dati Corte dei Conti, Ragioneria Generale dello Stato e Conferenza delle Regioni

Si è ritenuto doveroso precedere l'analisi dei bilanci regionali con una premessa sulle manovre poiché una corretta lettura dei dati relativi alle modalità di spesa delle Regioni non può prescindere da una piena contezza su quanto accaduto in questi anni in merito alle relazioni finanziarie tra Stato e Autonomie locali, con particolare riferimento agli effettivi restrittivi sulla capacità di spesa di queste ultime.

2.2. Evoluzione delle spese regionali

Nell'ultimo decennio le Regioni hanno modificato sensibilmente le rispettive politiche di spesa. Tale tendenza è riscontrabile dall'esame dei dati dei rendiconti regionali, reperibili presso la BDAP (Banca dati delle Amministrazioni pubbliche) e i siti istituzionali delle Regioni. Nel periodo considerato, oltre agli effetti connessi all'inasprimento dei vincoli di finanza pubblica, si inserisce la novità del passaggio al sistema di bilancio armonizzato a partire dall'esercizio 2016.

Con il Dlgs n. 118 del 2011 è stato ridefinito l'ordinamento contabile degli enti territoriali e dei loro enti e organismi strumentali, al fine di realizzare una omogeneità effettiva dei bilanci e dei rendiconti ed estendere la contabilità patrimoniale a tutti gli enti, migliorando in tal modo la complessiva qualità dei conti pubblici e concorrendo positivamente al percorso di risanamento della finanza territoriale¹¹.

Nel 2017 le spese effettive della Regione Emilia-Romagna ammontano a 10,8 miliardi di euro, di cui 9,1 imputabili alla sanità; nello stesso anno la Lombardia ha impegnato 24,1 miliardi, dei quali 20,5 in ambito sanitario; il bilancio del Veneto ammonta invece a 11,5 miliardi, gran parte (9,5 miliardi) destinata alla sanità (tabelle 2.3, 2.4 e 2.5).

Tabella 2.3 - Regione Emilia-Romagna: dinamica delle spese del rendiconto. Impegni (milioni di euro)

Anno	Spese correnti (a)	Spese in conto capitale (b)	Rimborso di prestiti (c)	Totale spese effettive (a+b+c)	di cui, sanità	di cui, altre funzioni
2008	9.823	791	199	10.812	8.581	2.231
2009	10.004	791	98	10.892	8.596	2.296
2010	10.095	864	101	11.060	8.740	2.320
2011	9.916	631	105	10.652	8.741	1.911
2012	10.240	630	109	10.979	9.074	1.904
2013	9.993	1.291	113	11.396	9.510	1.886
2014	10.530	748	98	11.376	9.514	1.862
2015	10.682	548	112	11.342	9.149	2.193
2016*	10.157	358	107	10.622	8.928	1.694
2017*	10.286	393	99	10.777	9.132	1.645

(*) schema di bilancio Dlgs n. 118/2011
Elaborazioni su dati BDAP - Ragioneria Generale dello Stato

¹¹ https://temi.camera.it/leg17/temi/larmonizzazione_dei_sistemi_contabili_della_pubblica_amministrazione.html

Tabella 2.4 - Regione Lombardia: dinamica delle spese del rendiconto. Impegni (milioni di euro)

Anno	Spese correnti (a)	Spese in conto capitale (b)	Rimborso di prestiti (c)	Totale spese effettive (a+b+c)	di cui, sanità	di cui, altre funzioni
2008	23.164	1.932	198	25.294	16.686	8.608
2009	23.142	1.751	205	25.098	16.455	8.643
2010	23.987	2.052	200	26.240	17.766	8.474
2011	23.636	1.871	209	25.716	17.287	8.429
2012	21.318	2.041	206	23.564	17.353	6.212
2013	21.793	1.149	183	23.125	17.622	5.503
2014	22.471	1.404	158	24.033	18.332	5.701
2015	22.555	1.218	814	24.587	17.819	6.768
2016*	21.684	1.225	362	23.271	19.190	4.080
2017*	22.887	1.187	63	24.137	20.535	3.602

(*) schema di bilancio Dlgs n. 118/2011
Elaborazioni su dati BDAP - Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 2.5 - Regione Veneto: dinamica delle spese del rendiconto. Impegni (milioni di euro)

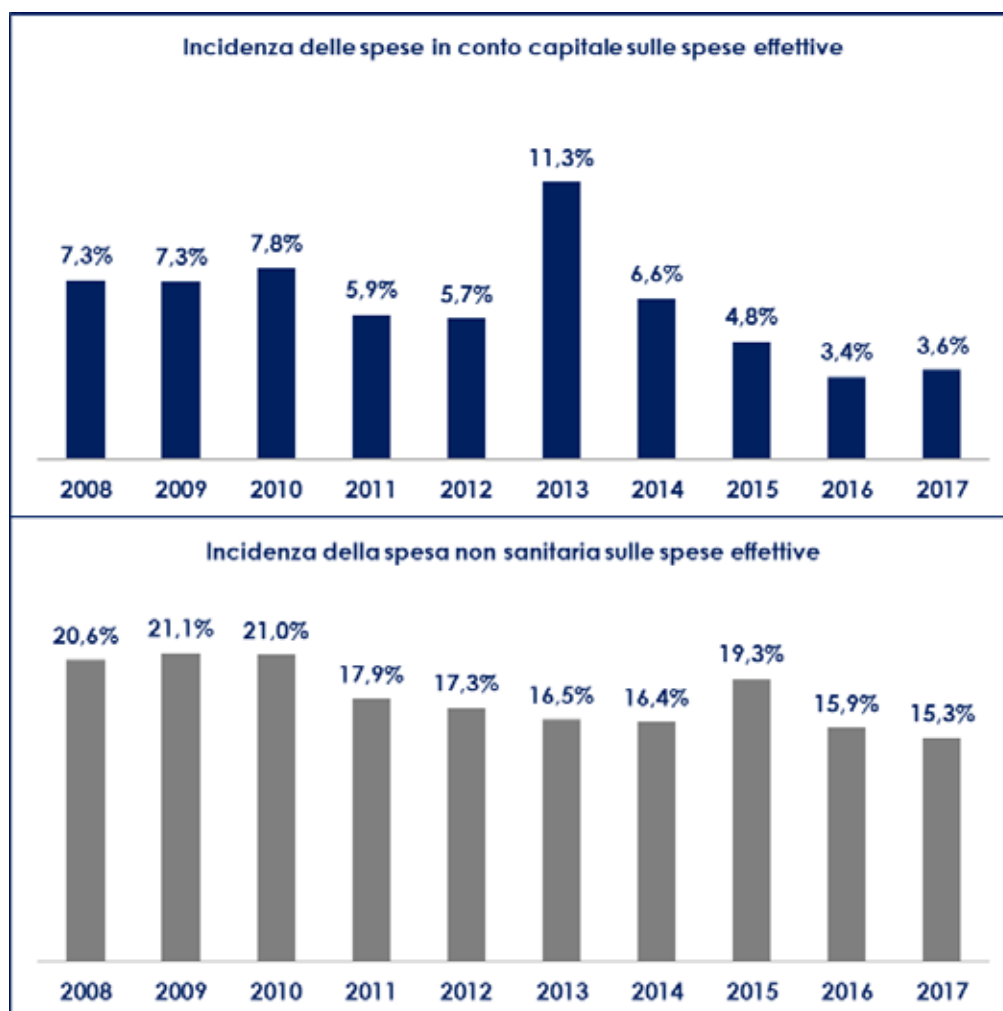
Anno	Spese correnti (a)	Spese in conto capitale (b)	Rimborso di prestiti (c)	Totale spese effettive (a+b+c)	di cui, sanità	di cui, altre funzioni
2008	9.898	1.168	71	11.136	7.730	3.406
2009	9.891	1.411	66	11.368	7.860	3.508
2010	10.372	1.122	55	11.549	8.017	3.532
2011	9.770	566	78	10.414	7.976	2.438
2012	9.960	515	76	10.551	7.967	2.584
2013	10.051	1.300	75	11.427	8.716	2.711
2014	10.204	1.693	89	11.986	9.094	2.892
2015	10.507	469	109	11.084	8.375	2.709
2016*	10.518	941	107	11.566	9.314	2.252
2017*	10.700	649	106	11.455	9.492	1.963

(*) schema di bilancio Dlgs n. 118/2011
Elaborazioni su dati BDAP - Ragioneria Generale dello Stato

Da una sommaria lettura dei dati di bilancio, emergono due principali tendenze che accomunano le tre Regioni: la prima concerne il tendenziale ridimensionamento delle uscite in conto capitale, aggregato che include gli investimenti; la seconda, invece, riguarda il crescente ruolo della componente sanitaria all'interno dei bilanci, con minori risorse disponibili per le altre funzioni (figure 2.1, 2.2 e 2.3).

La flessione degli impegni di spesa per gli investimenti si è tradotta in una progressiva erosione di tale voce all'interno dei bilanci regionali. Tra il 2008 e il 2017, l'incidenza della spesa in conto capitale sul totale delle uscite della Regione Emilia-Romagna è scesa dal 7,3% al 3,6%, mentre in Lombardia la quota degli investimenti sul bilancio regionale è passata dal 7,6% nel 2008 al 4,9% nel 2017; infine, in Veneto tale aggregato ha assunto un andamento meno regolare, anche se in ultima analisi emerge un'erosione della quota dal 10,5% al 5,7%¹².

Figura 2.1 - Regione Emilia-Romagna: evoluzione della struttura della spesa (impegni dal rendiconto)

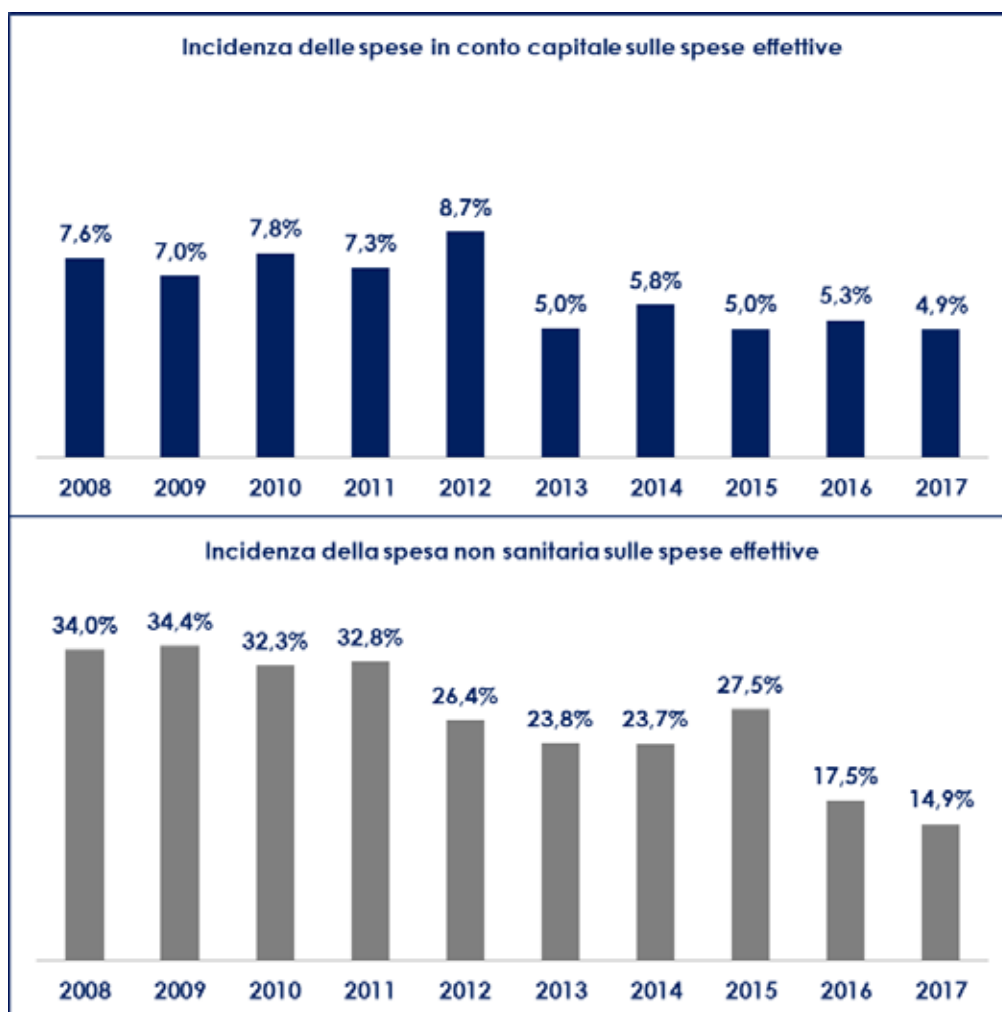


Elaborazioni su dati BDAP - Ragioneria Generale dello Stato

¹² Si veda anche CNA Emilia Romagna, CNA Lombardia e CNA Veneto (2018).

Come accennato in precedenza, nel medesimo arco temporale si è assistito al progressivo consolidamento dell'incidenza della spesa sanitaria all'interno dei bilanci regionali, che ormai assorbe circa l'85% delle risorse. Di conseguenza, il perimetro della "spesa non sanitaria" ha subito un contestuale ridimensionamento: tra il 2008 e il 2017, la quota di risorse impegnate per funzioni non sanitarie (tra queste rientra lo sviluppo economico) è scesa dal 20,6% al 15,3% in Emilia Romagna, dal 34% al 14,9% in Lombardia e dal 30,6% al 17,1% in Veneto.

Figura 2.2 - Regione Lombardia: evoluzione della struttura della spesa (impegni dal rendiconto)

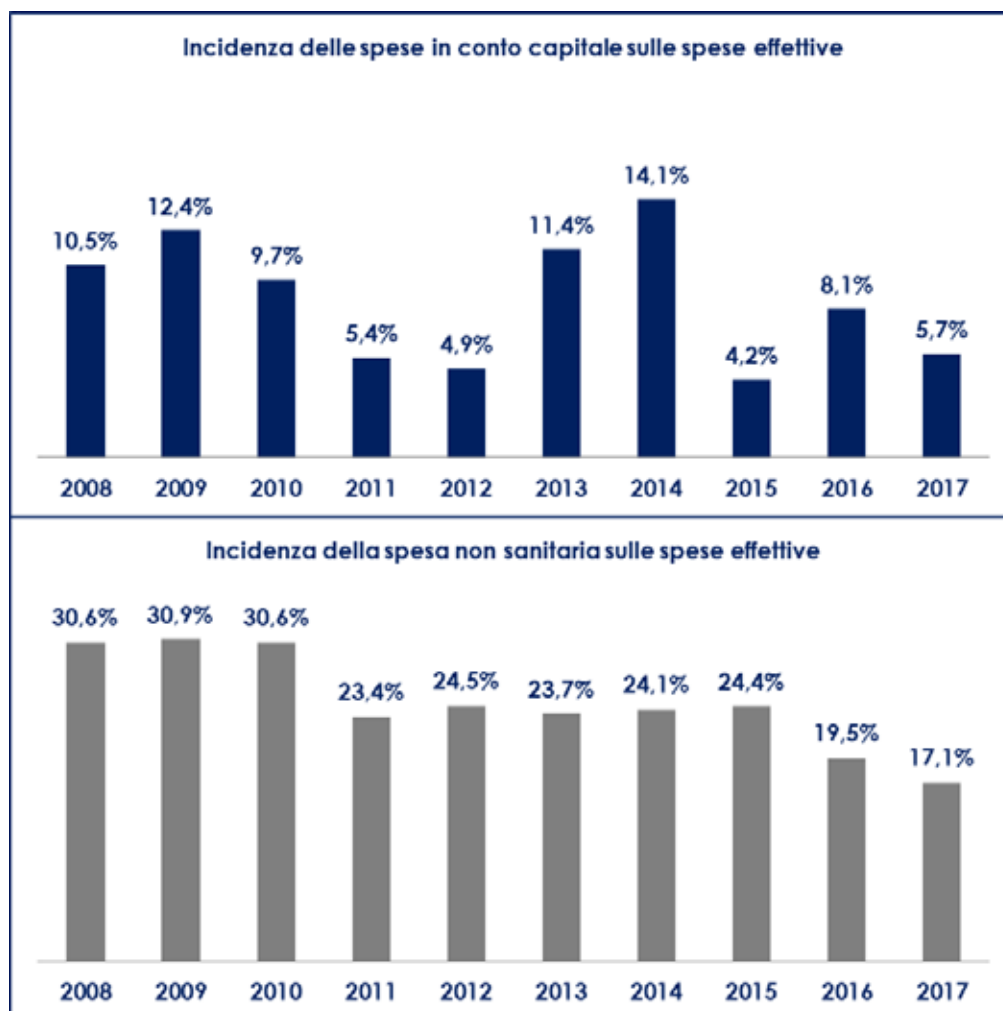


Elaborazioni su dati BDAP - Ragioneria Generale dello Stato

Gli effetti negativi delle manovre sui bilanci regionali non si sono fatti attendere e, in ultima analisi, a pagarne il prezzo più alto sono stati soprattutto investimenti e spese per lo sviluppo economico. Nei bilanci consuntivi per l'anno 2017 di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto mancano quasi 1,7 miliardi di spese per investimento rispetto al 2008. Pur con le dovute cautele connesse al passaggio al nuovo sistema di bilancio nel 2016, quello che emerge in maniera sufficientemente chiara è un calo degli investimenti che, sulla base dei dati raccolti, si

attesta per il complesso delle tre Regioni al -43%. In poco meno di un decennio, la spesa per investimenti si è ridotta del 39% in Lombardia, del 44% in Veneto e del 50% in Emilia Romagna (tabella 2.6).

Figura 2.3 - Regione Veneto: evoluzione della struttura della spesa (impegni dal rendiconto)



Elaborazioni su dati BDAP - Ragioneria Generale dello Stato

Il debutto del nuovo sistema di contabilità e il passaggio da una classificazione della spesa regionale da funzioni a missioni non consente un'analisi delle tendenze di bilancio fino al 2017. Tuttavia, anche limitando l'osservazione al 2015, emerge un'altra chiara tendenza che accumuna le tre Regioni: rispetto al 2008 le spese per lo sviluppo economico (artigianato; fiere, mercati, commercio interno; industria e fonti di energia; ricerca scientifica) sono state tagliate di 59 milioni in Emilia Romagna, di 158 milioni in Lombardia e di 168 milioni in Veneto (tabella 2.7). Ne hanno beneficiato, seppur con qualche distinzione, assistenza sociale, salute e amministrazione generale (tabelle 2.8, 2.9 e 2.10).

Tabella 2.6 - Spese per investimenti delle Regioni. Impegni (milioni di euro)

	Emilia-Romagna	Lombardia	Veneto	Aggregato tre Regioni
2008	791	1.932	1.168	3.890
2009	791	1.751	1.411	3.953
2010	864	2.052	1.122	4.038
2011	631	1.871	566	3.068
2012	630	2.041	515	3.185
2013	1.291	1.149	1.300	3.740
2014	748	1.404	1.693	3.845
2015	548	1.218	469	2.235
2016*	358	1.225	941	2.524
2017*	393	1.187	649	2.229
variazione 2008-2017	-398 -50%	-744 -39%	-519 -44%	-1.661 -43%

(*) schema di bilancio Dlgs n. 118/2011
Elaborazioni su dati BDAP - Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 2.7 - Spese per lo sviluppo economico delle Regioni. Impegni (milioni di euro)

	Emilia-Romagna	Lombardia	Veneto	Aggregato tre Regioni
2008	176	372	204	752
2009	175	382	154	711
2010	261	261	155	677
2011	114	232	34	379
2012	134	183	123	440
2013	128	184	82	394
2014	109	289	80	478
2015	117	215	36	368
variazione 2008-2015	-59	-158	-168	-384

Elaborazioni su dati BDAP - Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 2.8 - Regione Emilia Romagna: variazione funzioni di spesa 2008-2015. Impegni (milioni di euro)

	Anno 2008	Anno 2015	Variazione 2008-15	Quote
FUNZIONI IN AUMENTO	9.644	10.700	+1.056	100%
Difesa della salute e relative strutture	8.581	9.149	+568	53,8%
Spese non attribuite	1	401	+400	37,9%
Istruzione e diritto allo studio	76	103	+27	2,6%
Turismo e industria alberghiera	37	62	+26	2,4%
Opere pubbliche (residuale)	67	83	+16	1,5%
Interventi non ripartibili a favore della finanza locale	11	20	+9	0,9%
Amministrazione generale ed organi istituzionali	409	413	+4	0,4%
Trasporti	446	449	+3	0,3%
Sviluppo dell'economia montana	6	8	+2	0,2%
Lavoro	8	9	+1	0,1%
Sport e tempo libero	2	2	+0	0,0%
FUNZIONI IN DIMINUZIONE	1.168	642	-526	100%
Caccia e pesca	6	6	-0	0,1%
Acque minerali, termali e attività estrattive	2	0	-2	0,3%
Urbanistica	4	2	-2	0,4%
Foreste	4	1	-3	0,6%
Organizzazione della cultura e relative strutture	38	34	-4	0,8%
Polizia Amministrativa e Servizi Antincendi	8	2	-5	1,0%
Protezione della natura e dell'ambiente	27	22	-5	1,0%
Edilizia abitativa	76	54	-23	4,3%
Acquedotti, fognature e altre opere igieniche	31	3	-28	5,3%
Assistenza sociale e relative strutture	91	53	-38	7,3%
Agricoltura e zootecnia	87	49	-39	7,3%
Sviluppo economico	176	117	-59	11,2%
Orientamento e formazione professionale	161	90	-72	13,7%
Oneri finanziari	282	179	-103	19,5%
Viabilità	174	31	-143	27,2%
TOTALE SPESE EFFETTIVE	10.812	11.342	+530	

Elaborazioni su dati BDAP - Ragioneria Generale dello Stato

Tabella 2.9 - Regione Lombardia: variazione funzioni di spesa 2008-2015. Impegni (milioni di euro)

	Anno 2008	Anno 2015	Variazione 2008-15	Quote
FUNZIONI IN AUMENTO	17.595	21.361	+3.766	100%
Assistenza sociale e relative strutture	406	1.972	+1.565	41,6%
Difesa della salute e relative strutture	16.686	17.819	+1.133	30,1%
Oneri finanziari	226	973	+747	19,8%
Istruzione e diritto allo studio	199	360	+161	4,3%
Interventi non ripartibili a favore della finanza locale	0	143	+143	3,8%
Sviluppo dell'economia montana	32	43	+11	0,3%
Turismo e industria alberghiera	30	35	+4	0,1%
Acque minerali, termali e attività estrattive	0	1	+1	0,0%
Sport e tempo libero	15	16	+1	0,0%
FUNZIONI IN DIMINUZIONE	7.699	3.226	-4.473	100%
Caccia e pesca	7	6	-1	0,0%
Polizia Amministrativa e Servizi Antincendi	10	8	-2	0,1%
Foreste	15	7	-8	0,2%
Edilizia abitativa	182	172	-10	0,2%
Viabilità	138	117	-22	0,5%
Urbanistica	29	5	-24	0,5%
Acquedotti, fognature e altre opere igieniche	56	31	-25	0,6%
Opere pubbliche (residuale)	122	88	-34	0,8%
Organizzazione della cultura e relative strutture	62	28	-34	0,8%
Orientamento e formazione professionale	202	154	-48	1,1%
Lavoro	118	55	-63	1,4%
Trasporti	1.615	1.543	-72	1,6%
Agricoltura e zootecnia	187	113	-74	1,6%
Protezione della natura e dell'ambiente	148	69	-79	1,8%
Amministrazione generale ed organi istituzionali	563	471	-92	2,1%
Sviluppo economico	372	215	-158	3,5%
Spese non attribuite	3.873	146	-3.727	83,3%
TOTALE SPESE EFFETTIVE	25.294	24.587	-706	

Elaborazioni su dati BDAP - Ragioneria Generale dello Stato

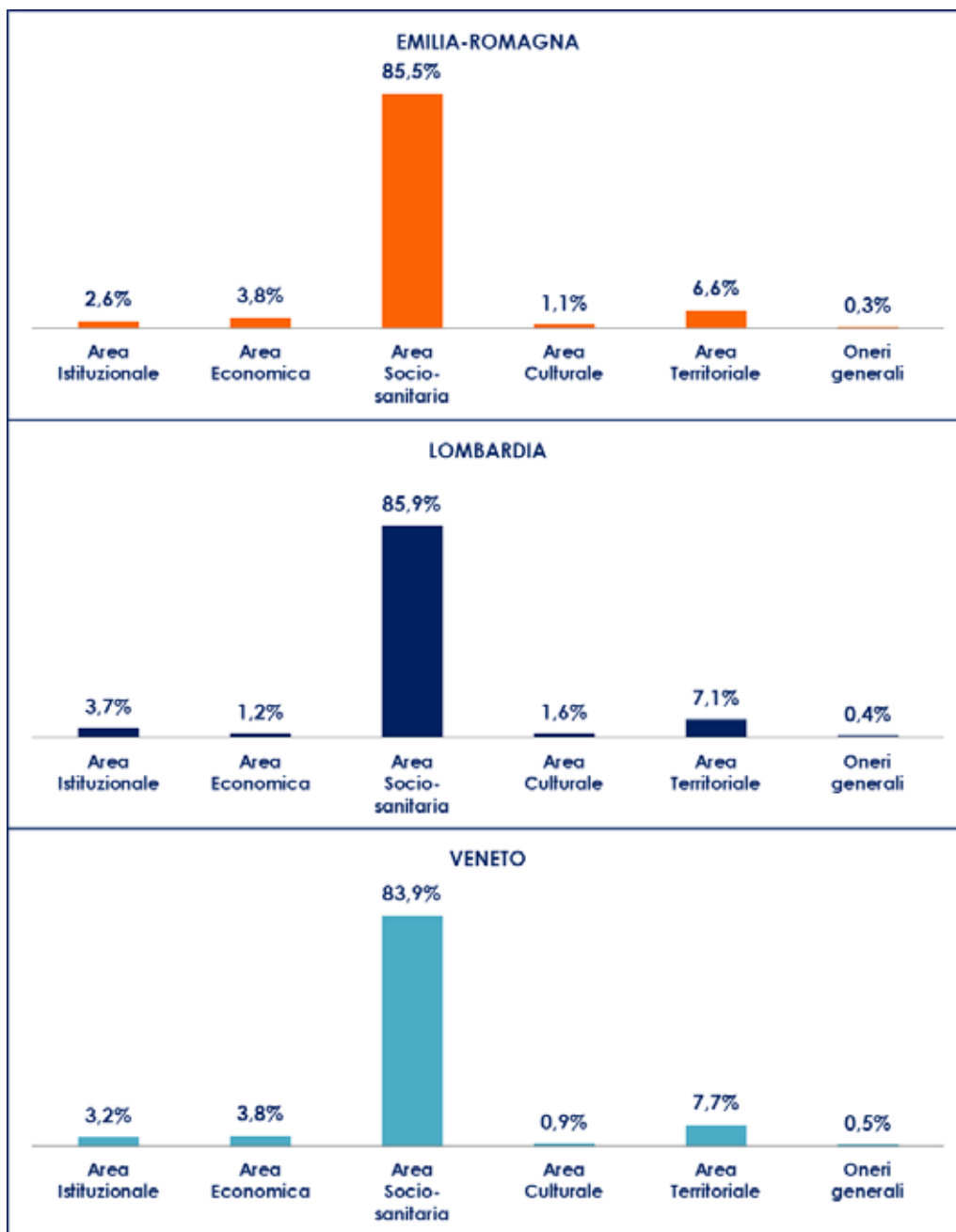
Tabella 2.10 - Regione Veneto: variazione funzioni di spesa 2008-2015. Impegni (milioni di euro)

	Anno 2008	Anno 2015	Variazione 2008-15	Quote
FUNZIONI IN AUMENTO	9.163	10.066	+903	100%
Difesa della salute e relative strutture	7.730	8.375	+645	71,4%
Assistenza sociale e relative strutture	784	902	+117	13,0%
Viabilità	145	216	+71	7,9%
Amministrazione generale ed organi istituzionali	484	538	+53	5,9%
Polizia Amministrativa e Servizi Antincendi	2	16	+15	1,6%
Foreste	18	19	+1	0,1%
FUNZIONI IN DIMINUIZIONE	1.973	1.018	-955	100%
Acque minerali, termali e attività estrattive	1	0	-1	0,1%
Caccia e pesca	10	8	-1	0,1%
Previdenza sociale	4	0	-4	0,4%
Sviluppo dell'economia montana	5	0	-5	0,5%
Urbanistica	7	0	-6	0,7%
Spese non attribuite	67	58	-10	1,0%
Acquedotti, fognature e altre opere igieniche	22	4	-18	1,8%
Organizzazione della cultura e relative strutture	39	15	-24	2,5%
Sport e tempo libero	26	0	-26	2,7%
Opere pubbliche (residuale)	29	1	-29	3,0%
Turismo e industria alberghiera	40	3	-38	4,0%
Interventi non ripartibili a favore della finanza locale	59	20	-39	4,1%
Trasporti	500	459	-41	4,3%
Edilizia abitativa	70	28	-43	4,5%
Oneri finanziari	100	55	-45	4,7%
Lavoro	59	11	-48	5,1%
Agricoltura e zootecnia	144	73	-71	7,4%
Istruzione e diritto allo studio	144	41	-103	10,8%
Protezione della natura e dell'ambiente	226	123	-103	10,8%
Orientamento e formazione professionale	218	83	-135	14,1%
Sviluppo economico	204	36	-168	17,5%
TOTALE SPESE EFFETTIVE	11.136	11.084	-52	

Elaborazioni su dati BDAP - Ragioneria Generale dello Stato

Al fine di fornire un quadro più aggiornato, si è proceduto aggregando le 24 missioni di spesa previste della contabilità armonizzata in 6 aree omogenee¹³ (figura 2.4): questo esercizio consente di analizzare la composizione della spesa delle tre Regioni relativa all'esercizio 2017, nonché effettuare un confronto con l'anno precedente.

Figura 2.4 - Composizione dei bilanci regionali per aree*. Anno 2017 (impegni dal rendiconto)



(*) gruppi di missioni sulla base dello schema di bilancio Dlgs n. 118/2011
Elaborazioni su dati BDAP - Ragioneria Generale dello Stato

¹³ Per ulteriori dettagli si rimanda all'Appendice.

L'Area Socio-sanitaria, che comprende sanità e sociale, rappresenta la prima voce di spesa, assorbendo circa l'85% dei bilanci; di conseguenza, le restanti 5 aree si dividono complessivamente il 15% delle risorse disponibili¹⁴. L'Area Territoriale, che include mobilità, trasporti, ambiente e difesa del suolo, rappresenta una quota della spesa regionale rispettivamente pari al 7,7% in Veneto, al 7,1% in Lombardia e al 6,6% in Emilia-Romagna. L'Area Economica, aggregato che contiene sviluppo economico, formazione, turismo e agricoltura, assorbe il 3,8% delle risorse disponibili delle Regioni Veneto ed Emilia-Romagna; diversamente, in Lombardia tale aggregato non va oltre l'1,2% del bilancio, quota inferiore rispetto a quella rappresentata dall'Area Istituzionale.

Le risorse regionali destinate all'Area Socio-sanitaria fanno registrare una dinamica positiva anche nell'ultimo anno. In Lombardia alla crescita dell'Area Socio-sanitaria si contrappone la flessione delle altre voci, in particolare l'Area Economica (-153 milioni di euro). Diversamente, in Emilia-Romagna e in Veneto si manifesta nell'ultimo anno una ripresa degli impegni di spesa riferibili all'Area Economica (rispettivamente +42 e +66 milioni di euro), nonché una contestuale flessione delle uscite nell'Area Istituzionale (tabella 2.11).

Tabella 2.11 - Dinamica recente dei bilanci regionali per aree*. Impegni (milioni di euro)

	Area Istituzionale	Area Economica	Area Socio-sanitaria	Area Culturale	Area Territoriale	Oneri generali	SPESE EFFETTIVE
EMILIA-ROMAGNA							
Anno 2016	409	366	9.037	123	651	36	10.622
Anno 2017	282	408	9.219	120	715	33	10.777
Variazione	-127	+42	+182	-4	+64	-2	+155
LOMBARDIA							
Anno 2016	996	454	19.437	397	1.832	155	23.271
Anno 2017	898	301	20.737	380	1.720	101	24.137
Variazione	-97	-153	+1.300	-17	-112	-55	+866
VENETO							
Anno 2016	522	374	9.415	96	1.105	54	11.566
Anno 2017	368	440	9.613	98	880	55	11.455
Variazione	-153	+66	+198	+3	-225	+1	-111

(*) gruppi di missioni sulla base dello schema di bilancio Dlgs n. 118/2011
Elaborazioni su dati BDAP - Ragioneria Generale dello Stato

¹⁴ L'esercizio di aggregazione delle missioni di spesa riprende lo schema proposto dalla Regione Emilia-Romagna (<http://www.servizi.regione.emilia-romagna.it/finanze/finanzaterritorio/>)

2.3. Dove l'autonomia è già realtà: un confronto con Länder e Comunità Autonome

La prospettiva del regionalismo differenziato, tema scelto per la presente edizione dell'Osservatorio Economia e Territorio, fornisce l'occasione per rivolgere l'attenzione verso alcuni Paesi europei nei quali l'autonomia regionale si configura come una realtà acquisita già da molti decenni. Nello specifico, si è ritenuto sufficiente limitare il confronto a Germania e Spagna in ragione delle rispettive dimensioni territoriali, demografiche ed economiche; altri Paesi europei federali o confederali come Austria, Belgio e Svizzera appaiono oggettivamente meno indicati per una comparazione con l'Italia.

In Germania vige un modello di federalismo "cooperativo", che presuppone cioè il coinvolgimento di tutti i livelli di governo nello svolgimento di una determinata attività pubblica. Il sistema federale tedesco prevede quindi una distribuzione orizzontale delle funzioni e dei compiti tra Federazione (Bund), Länder ed enti locali¹⁵. I poteri dei Länder riguardano soprattutto scuola, università, cultura, polizia, giustizia (ad eccezione della Corte Costituzionale e delle Corti superiori), finanza locale, tutela del paesaggio e dell'ambiente; inoltre, in molti settori legati allo sviluppo economico Bund e Länder agiscono insieme all'interno di proprie sfere predefinite.

Questo notevole blocco di competenze comporta la necessità di un adeguato sistema di finanziamento. In Germania il gettito delle tre imposte più importanti (l'imposta sul reddito delle persone fisiche, l'imposta sul reddito delle persone giuridiche e l'imposta sul valore aggiunto) viene suddiviso tra la Federazione e il complesso dei Länder. A questi si aggiungono i tributi propri spettanti ai Länder, che riguardano l'imposta sul patrimonio, l'imposta sulle successioni, l'imposta sulla birra e l'imposta sulle case da gioco¹⁶.

La Spagna, pur non essendo formalmente un Paese federale, costituisce l'esempio di un regionalismo avanzato. Le Comunità autonome, che corrispondono alle nostre Regioni, dispongono di un ampio margine di autonomia, consentendo a ciascuna di esse di adottare le competenze ritenute necessarie in determinate materie¹⁷. La ripartizione dei poteri tra i livelli di governo è stabilita dalla Costituzione che determina le materie che possono essere esercitate in via esclusiva dalle Comunità autonome: oltre l'autorganizzazione, l'autogoverno e la politica, gli ambiti nei quali le regioni esplicano maggiormente i loro poteri sono l'istruzione e la sanità. Tra le materie di competenza esclusiva dello Stato vi sono la sicurezza, la difesa e la regolazione del mercato del lavoro. Le materie residuali rientrano tra le competenze dello Stato (a meno che le Comunità autonome non abbiano dichiarato la loro competenza nel proprio statuto)¹⁸.

¹⁵ Camera dei deputati (2014).

¹⁶ Camera dei deputati (2014).

¹⁷ Camera dei deputati (2014).

¹⁸ Ragioneria Generale dello Stato (2011).

Le Comunità autonome si finanziano con trasferimenti centrali, quote del gettito di IVA, IRPEF e delle accise riferite al loro territorio e tributi propri¹⁹. Fanno eccezione le Comunità autonome in regime "forale" (Paesi Baschi e Navarra): grazie al loro statuto di autonomia speciale, queste Regioni hanno il potere di trattenere la maggior parte delle imposte del proprio territorio; non partecipano inoltre alla perequazione, ma trasferiscono una certa quota delle loro entrate fiscali allo Stato centrale al fine di contribuire al finanziamento dei servizi ricevuti.

L'interesse del presente contributo non è rivolto ai sistemi istituzionali dei singoli Paesi bensì ad una comparazione tra Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto con alcune regioni tedesche e spagnole, in modo da mettere in evidenza i differenziali in termini di disponibilità di risorse finanziarie delle Autonomie locali. Alla luce di queste considerazioni, si è scelto di considerare ai fini della presente analisi i tre principali Länder tedeschi, vale a dire Baden-Württemberg, Baviera e NordReno-Vestfalia, e tre Comunità autonome spagnole che per caratteristiche istituzionali, dimensioni demografiche e vivacità economica si prestano ad una comparazione con le nostre tre Regioni (trattasi di Catalogna, Paesi Baschi e Comunità Valenciana).

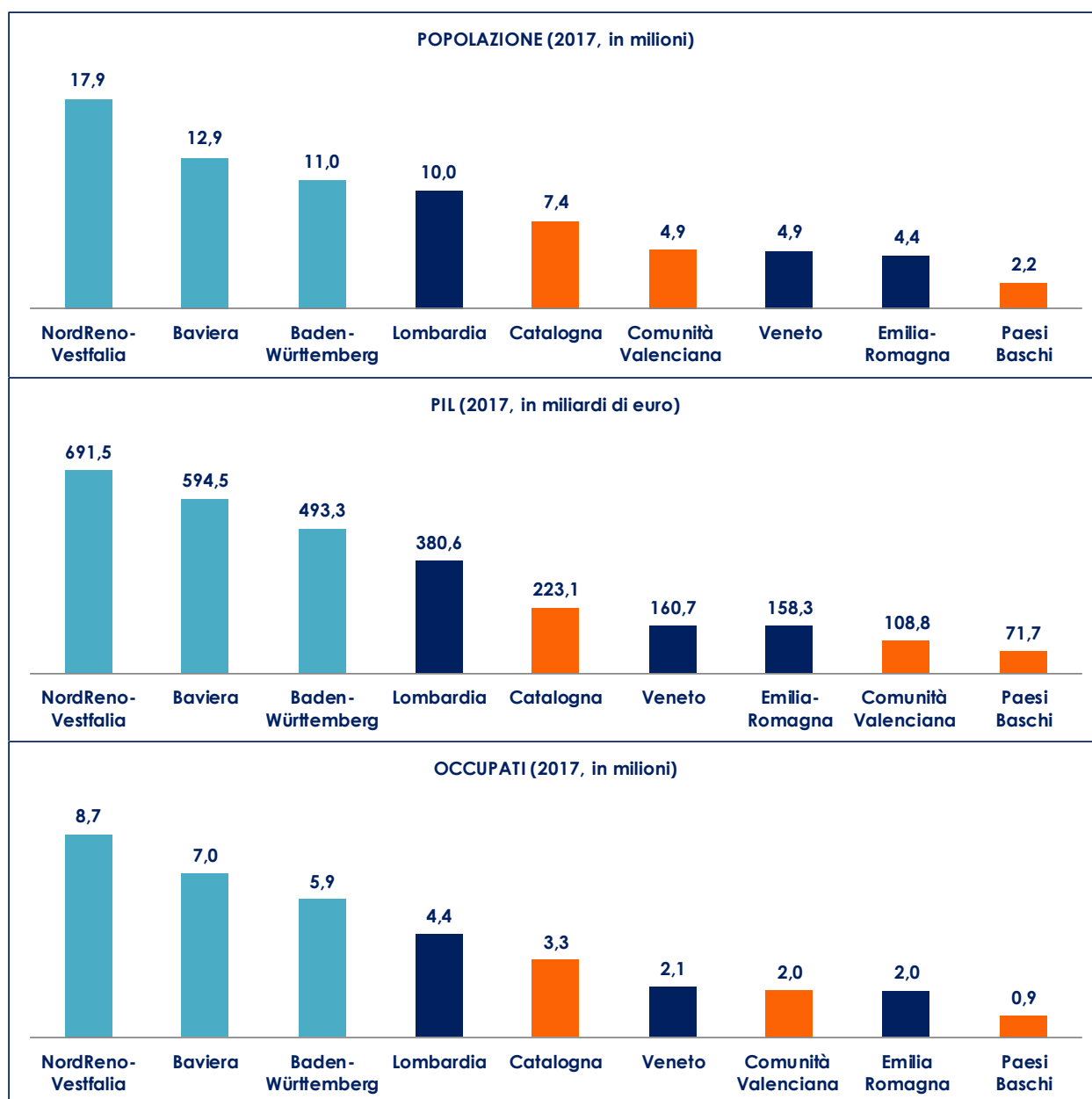
I tre Länder considerati hanno una dimensione demografica, economica ed occupazionale nettamente più ampia rispetto alle tre Regioni italiane e alle tre Comunità autonome spagnole (figura 2.5). Nel NordReno-Vestfalia vivono 17,9 milioni di individui e lavorano 8,7 milioni di occupati, in grado di generare un PIL di oltre 690 miliardi di euro; a Baviera può contare su 12,9 milioni di abitanti, 7 milioni di occupati e un PIL di circa 595 miliardi di euro; il Baden-Württemberg, con 11 milioni di abitanti e 5,9 milioni di occupati, fa registrare un PIL di quasi 495 miliardi di euro.

Alle spalle dei tre Länder, la Lombardia si distingue per 10 milioni di abitanti, 4,4 milioni di occupati e un PIL pari a 380 miliardi di euro; a seguire, la Catalogna, che, con 7,4 milioni di abitanti, 3,3 milioni di occupati e un PIL di 223 miliardi di euro, costituisce il principale motore economico della Spagna. Comunità Valenciana, Veneto ed Emilia-Romagna presentano numerose analogie per quanto concerne la dimensione demografica, occupazionale ed economica, mentre i Paesi Baschi costituiscono la regione più "piccola" del panel considerato.

Tali dati, di natura socio-economica, hanno una mera finalità descrittiva: come citato precedentemente, l'obiettivo del presente contributo consiste nel quantificare la disponibilità finanziaria di Länder e Comunità Autonome come conseguenza dell'attribuzione di significative competenze alle Autonomie regionali da parte dei sistemi istituzionali di Germania e Spagna. A tale fine, è stata effettuata un'originale comparazione dei bilanci delle Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto con i budget di (Baden-Württemberg, Baviera e NordReno-Vestfalia) e di tre Comunità autonome spagnole (Catalogna, Paesi Baschi e Comunità Valenciana).

¹⁹ Deutsche Bank (2015).

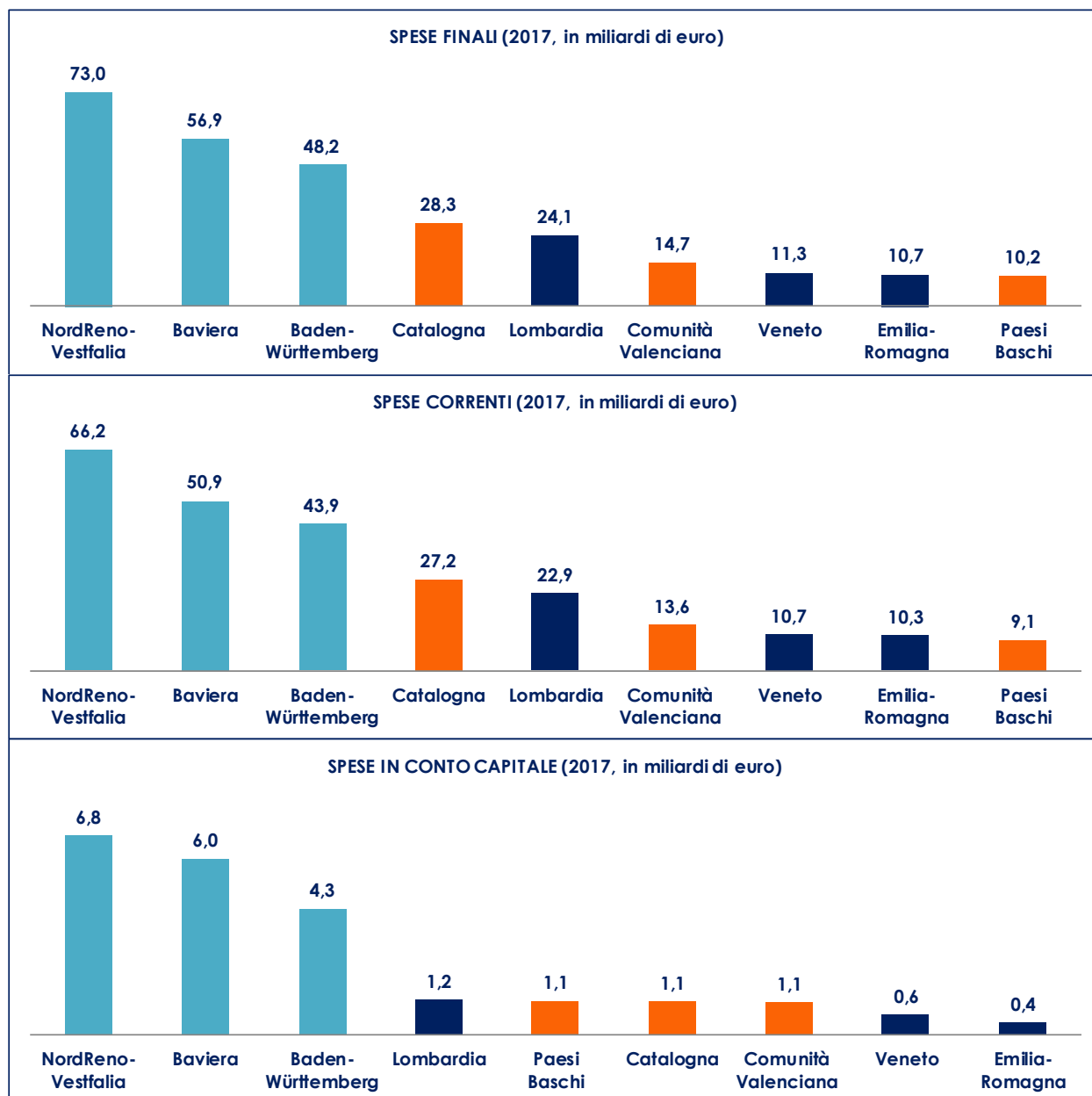
Figura 2.5 - Confronto tra Regioni, Länder e Comunità Autonome: principali variabili socio-economiche



Elaborazione su dati degli Istituti nazionali di statistica e Prometeia

L'esercizio è limitato all'aggregato delle spese finali, distinto tra spese correnti e spese per investimento. Le informazioni relative ai bilanci di Länder e Comunità Autonome sono state reperite dai siti istituzionali dei Ministeri delle Finanze della Repubblica federale di Germania e del Regno di Spagna. La dimensione dei volumi di spesa in termini assoluti vede prevalere ampiamente i Länder e, in misura minore, le Comunità autonome (figura 2.6). A titolo esemplificativo è sufficiente considerare che il budget del Baden-Württemberg, il "minore" dei tre Länder analizzati, è pari al doppio del bilancio della Lombardia (la "maggior" delle tre Regioni).

Figura 2.6 - Confronto tra Regioni, Länder e Comunità Autonome: volume di spesa dei bilanci



Elaborazione su dati BDAP e dei Ministeri delle Finanze di Germania e Spagna

La spesa corrente costituisce ovunque la parte principale del bilancio, assorbendo in media il 90% delle risorse. Di converso, alle spese in conto capitale viene dedicata una quota marginale dei bilanci, anche se emergono significative differenziazioni tra le varie regioni. In primis, le quote di risorse dedicate alla parte investimenti dai tre Länder, mediamente pari al 10% delle spese finali, risultano essere più elevate rispetto alle tre Regioni; tuttavia, il livello maggiore si riscontra nei Paesi Baschi, Comunità autonoma che destina l'11% del proprio bilancio alla spesa in conto capitale (tabella 2.12).

Tabella 2.12 - Confronto tra Regioni, Länder e Comunità Autonome: struttura delle spese

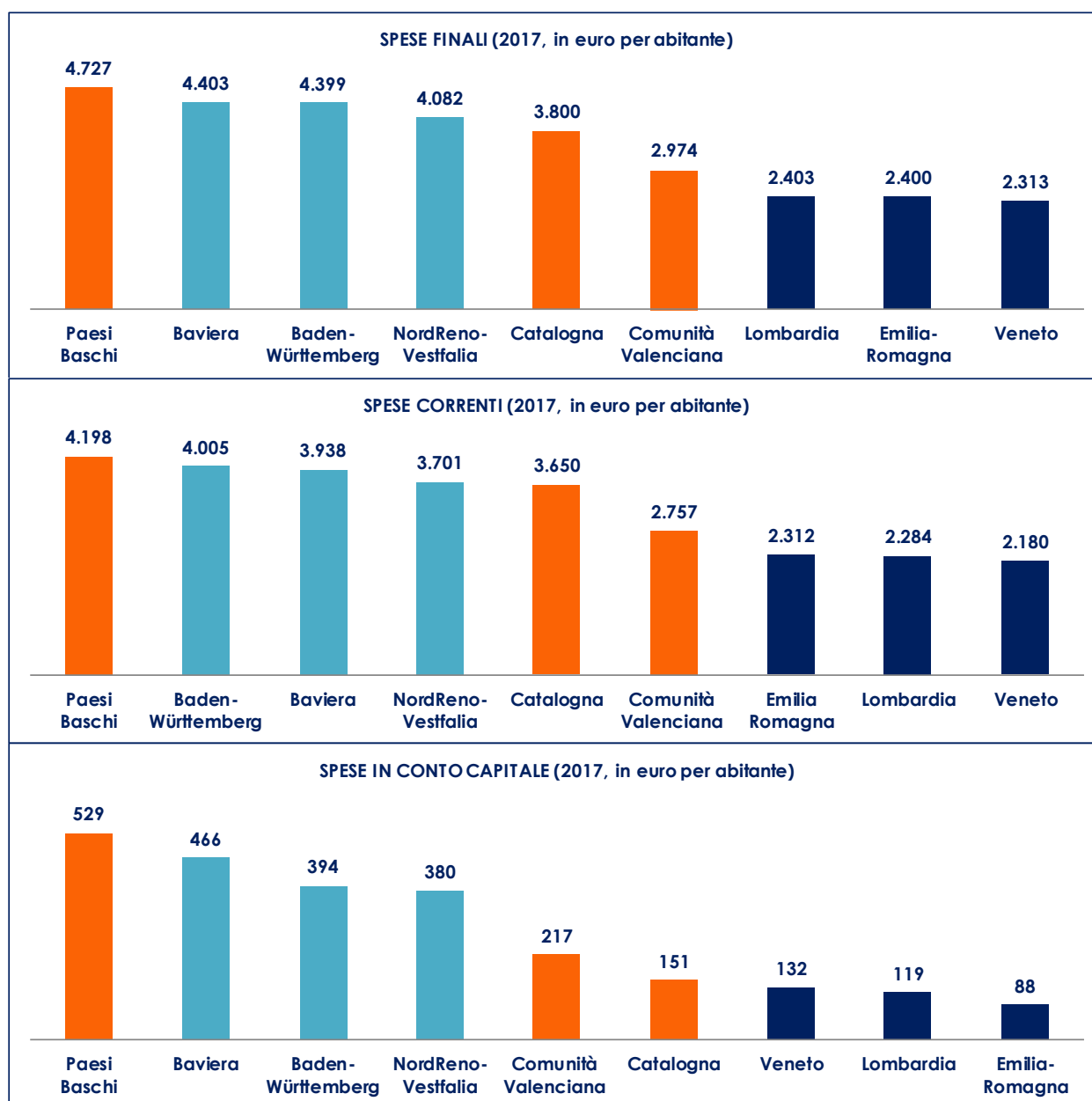
	milioni di euro			composizione	
	Spese correnti	Spese in c/capitale	SPESE FINALI	Spese correnti	Spese in c/capitale
Baden-Württemberg	43.860	4.313	48.173	91,0%	9,0%
Baviera	50.915	6.023	56.938	89,4%	10,6%
NordReno-Vestfalia	66.219	6.807	73.025	90,7%	9,3%
GERMANIA (tutti i Länder)	324.367	33.360	357.727	90,7%	9,3%
Paesi Baschi	9.098	1.147	10.244	88,8%	11,2%
Catalogna	27.157	1.122	28.280	96,0%	4,0%
Comunità Valenciana	13.607	1.070	14.677	92,7%	7,3%
SPAGNA (tutte le CCAA)	147.713	14.648	162.361	91,0%	9,0%
Emilia Romagna	10.286	393	10.678	96,3%	3,7%
Lombardia	22.887	1.187	24.074	95,1%	4,9%
Veneto	10.700	649	11.349	94,3%	5,7%
ITALIA (tutte le Regioni)	159.946	17.800	177.746	90,0%	10,0%

Elaborazione su dati BDAP e dei Ministeri delle Finanze di Germania e Spagna

Tuttavia, per verificare la reale entità della capacità di spesa regionale non è sufficiente guardare ai dati di bilancio in valore assoluto, ma è opportuno relativizzarli utilizzando il numero di abitanti. In ultima analisi, se si considera la dimensione dei bilanci regionali in rapporto alla popolazione, il divario tra Emilia Romagna, Lombardia e Veneto si manifesta in tutta la sua evidenza. La spesa media per abitante si attesta nelle nostre tre Regioni tra i 2.300-2.400 euro, a fronte dei 4.700 euro dei Paesi Baschi e 4.400 euro del Baden-Württemberg e del NordReno-Vestfalia. Il gap risulta ancora più accentuato con riferimento alle spese in conto capitale, che oscillano tra gli 88 euro dell'Emilia Romagna ai 132 per abitante in Veneto, ben poco rispetto ai 529 euro dei Paesi Baschi e dei 466 euro della Baviera (figura 2.7).

Rapportando la disponibilità finanziaria delle regioni ai rispettivi PIL si ottiene un quadro complessivo che sostanzialmente conferma i divari emersi nella spesa procapite. Con riferimento alle nostre tre Regioni, le spese finali in rapporto al PIL oscillano dal 6,3% della Lombardia al 7,1% del Veneto: tale capacità di spesa risulta essere ampiamente inferiore a quella manifestata dai tre Länder (circa il 10% del PIL) e sostanzialmente la metà delle risorse disponibili per le tre Comunità Autonome (figura 2.8). Tale gap appare ancor più evidente se ci si limita a considerare le spese in conto capitale, divario reso sufficientemente chiaro comparando lo 0,2% sul PIL dell'Emilia-Romagna con l'1,6% dei Paesi Baschi.

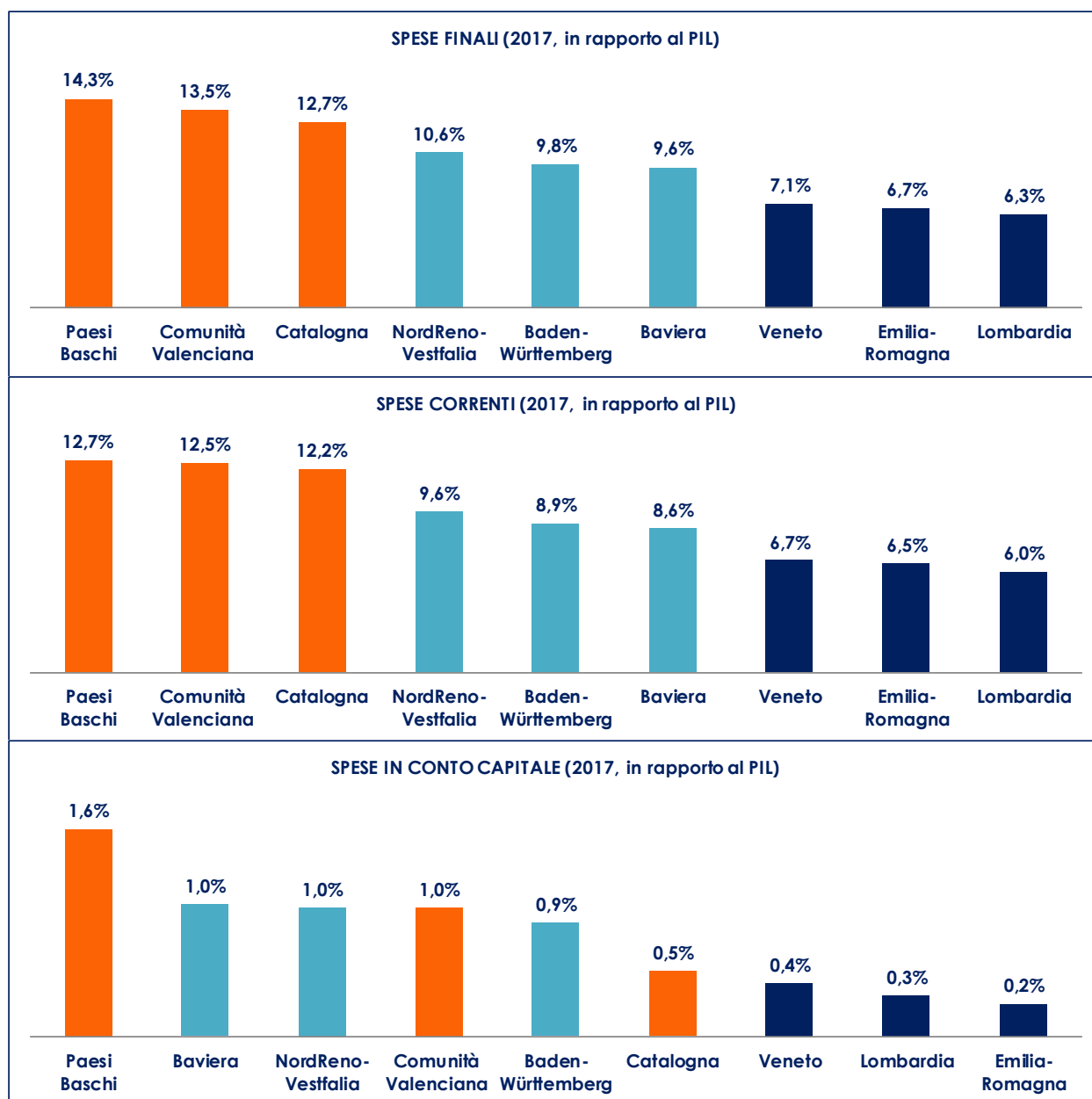
Figura 2.7 - Confronto tra Regioni, Länder e Comunità Autonome: spese per abitante



Elaborazione su dati BDAP e dei Ministeri delle Finanze di Germania e Spagna

Vi è un ulteriore aspetto degno di attenzione e che concorre a spiegare le ragioni alla base delle richieste di più autonomia da parte delle tre Regioni. In Germania, i principali Länder evidenziano un livello di spesa in linea con il dato nazionale procapite. In Spagna, due delle Comunità più sviluppate fanno registrare un livello di spesa ampiamente alla media; la Comunità Valenciana costituisce un'eccezione, con uno scarto negativo del 15%. In Italia, invece, le tre Regioni che rappresentano il motore economico del Paese evidenziano tutte un livello della spesa procapite ampiamente al di sotto della media del comparto, compreso tra i 18 punti percentuali di Lombardia ed Emilia-Romagna e i 21 punti del Veneto (tabella 2.13).

Figura 2.8 - Confronto tra Regioni, Länder e Comunità Autonome: spese in rapporto al PIL



Elaborazione su dati BDAP e dei Ministeri delle Finanze di Germania e Spagna

Analogamente, la dimensione dei bilanci regionali di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto in rapporto al PIL si colloca su livelli significativamente inferiori rispetto alla spesa media del comparto; nel 2017 il rapporto spesa/PIL del Veneto è più basso di 31 punti rispetto alla media nazionale, in Emilia Romagna di 35 punti e in Lombardia di 39 punti. Non è così in Germania e Spagna, Paesi in cui i divari di spesa tra territori sono ben più contenuti (tabella 2.14). La relazione tra capacità di spesa e PIL procapite evidenzia come Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto abbiano livelli di PIL analoghi a NordReno-Vestfalia, Paesi Baschi e Catalogna ma una disponibilità di risorse finanziarie significativamente inferiore (figura 2.9)

Tabella 2.13 - Confronto tra Regioni, Länder e Comunità Autonome: divari rispetto alla media nazionale (2017)

		Spese finali procapite (euro)	Media Paese =100
GERMANIA	Baviera	4.403	102
	Baden-Württemberg	4.399	101
	Media Länder	4.335	100
	NordReno-Vesfalia	4.082	94
SPAGNA	Paesi Baschi	4.727	135
	Catalogna	3.800	109
	Media Com. Auton.	3.490	100
	Comunità Valenciana	2.974	85
ITALIA	Media Regioni	2.934	100
	Lombardia	2.403	82
	Emilia-Romagna	2.400	82
	Veneto	2.313	79

Elaborazione su dati BDAP e dei Ministeri delle Finanze di Germania e Spagna

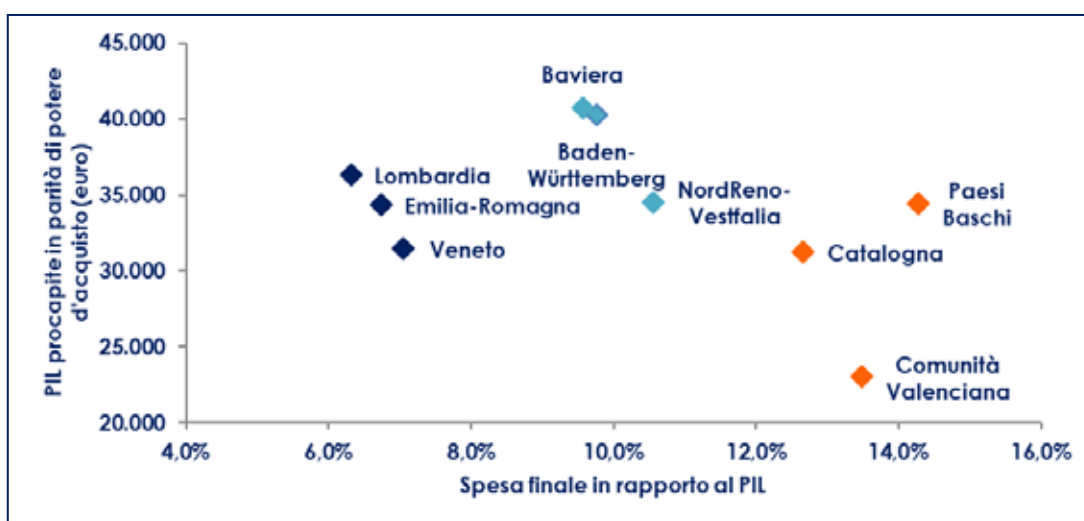
Tabella 2.14 - Confronto tra Regioni, Länder e Comunità Autonome: divari rispetto alla media nazionale (2017)

		Spese finali sul PIL	Media Paese =100
GERMANIA	Media Länder	11,0%	100
	NordReno-Vesfalia	10,6%	96
	Baden-Württemberg	9,8%	89
	Baviera	9,6%	87
SPAGNA	Paesi Baschi	14,3%	102
	Media Com. Auton.	14,0%	100
	Comunità Valenciana	13,5%	97
	Catalogna	12,7%	91
ITALIA	Media Regioni	10,3%	100
	Veneto	7,1%	69
	Emilia Romagna	6,7%	65
	Lombardia	6,3%	61

Elaborazione su dati BDAP e dei Ministeri delle Finanze di Germania e Spagna

I dati appena citati portano implicitamente alla luce la speranza celata di gran parte dei fautori di una maggiore autonomia, vale a dire che l'incremento della quota di spesa gestita a livello regionale attivi meccanismi virtuosi in grado di portare benefici allo sviluppo economico del territorio. Indubbiamente si configura l'esigenza di rendere meno penalizzante il quadro finanziario per le Regioni italiane; infatti, nell'ultimo decennio l'ammontare delle risorse finanziarie dei Länder e delle Comunità Autonome ha conosciuto una crescita più consistente rispetto a quanto manifestato da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto (figura 2.10).

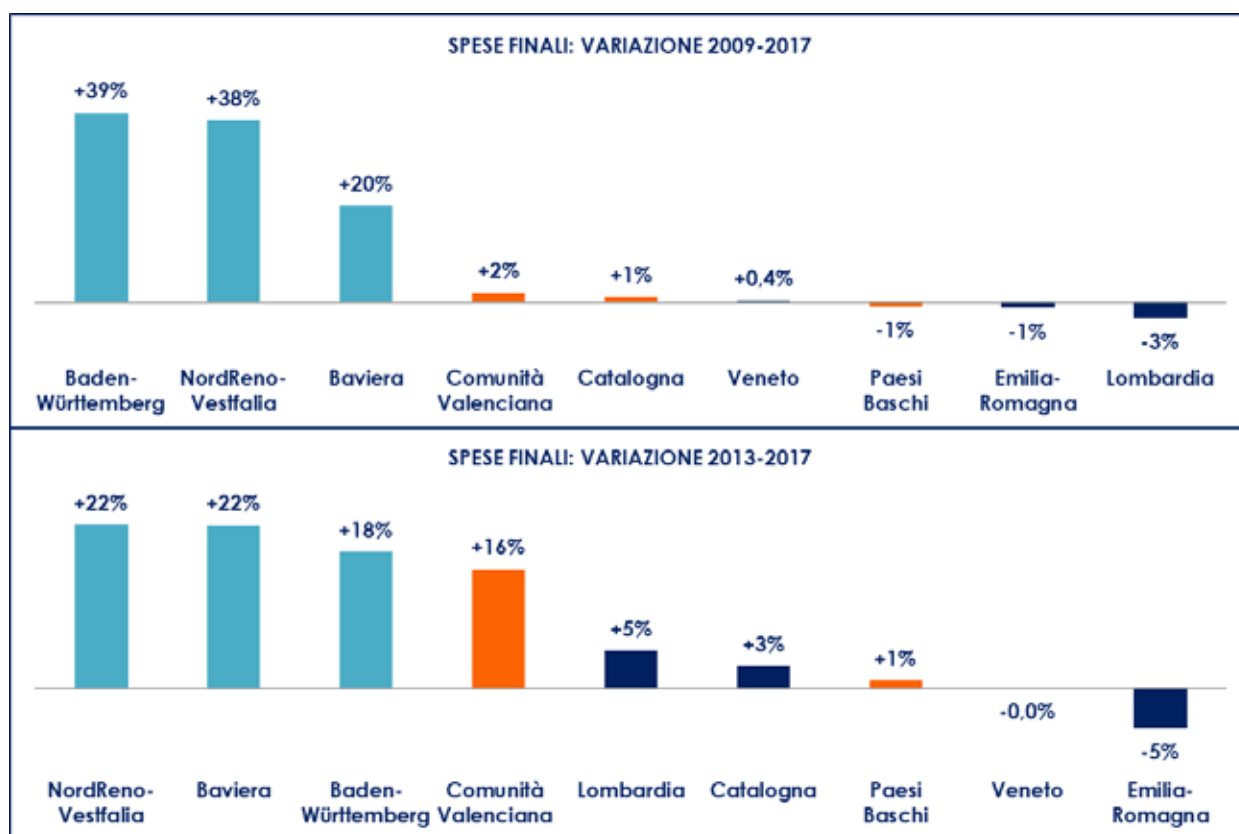
Figura 2.9 - Relazione tra spesa delle regioni e PIL per abitante



Elaborazione su fonti varie

In Germania, tra il 2009 e il 2017 le spese finali del complesso dei 16 Länder sono aumentate del 25%; in particolare, i bilanci di Baden-Württemberg e NordReno-Vestfalia sono cresciuti di quasi il 40%. Limitatamente all'ultimo periodo (2013-2017), è possibile notare come i tre Länder abbiano fatto registrare un'espansione della spesa superiore al dato medio del comparto (tabella 2.15). Le Comunità Autonome nel loro complesso manifestano una riduzione delle spese finali pari al -7% tra il 2009 e il 2017: si tratta di un andamento in controtendenza rispetto ai bilanci della Comunità Valenciana (+2%), della Catalogna (+1%) e, anche se in misura diversa, dei Paesi Baschi (-1%). Nell'ultimo periodo, compreso tra il 2013 e il 2017, si registra un'accelerazione della spesa della Comunità Valenciana (+16%) e una sostanziale tenuta delle altre due Comunità Autonome (tabella 2.16). Nel nostro Paese, invece, in poco meno di dieci anni il valore complessivo delle spese finali del comparto regionale ha fatto segnare una crescita del 2%: in Emilia-Romagna e in Veneto le risorse disponibili nel 2017 sono al medesimo livello di nove anni prima, mentre in Lombardia emerge una flessione di 3 punti percentuali. La Lombardia si distingue per un'inversione di tendenza rispetto al 2013, mentre le altre due Regioni registrano dinamiche negative (tabella 2.17).

Figura 2.10 - Confronto tra Regioni, Länder e Comunità Autonome: dinamica delle spese finali



Elaborazione su dati BDAP e dei Ministeri delle Finanze di Germania e Spagna

Tabella 2.15 - Germania: evoluzione della spesa finale dei Länder. Bilanci consuntivi (milioni di euro)

	Anno 2009	Anno 2013	Anno 2017	Var. 2009-17	Var. 2013-17
BADEN-WÜRTEMBERG	34.578	40.847	48.173	+39%	+18%
Spese correnti	31.214	37.280	43.860	+41%	+18%
Spese in conto capitale	3.363	3.567	4.313	+28%	+21%
BAVIERA	47.423	46.846	56.938	+20%	+22%
Spese correnti	35.583	41.387	50.915	+43%	+23%
Spese in conto capitale	11.841	5.459	6.023	-49%	+10%
NORDRENO-VESTFALIA	52.965	60.078	73.025	+38%	+22%
Spese correnti	47.663	54.698	66.219	+39%	+21%
Spese in conto capitale	5.302	5.380	6.807	+28%	+27%
TUTTI I LÄNDER	286.537	308.712	357.727	+25%	+16%
Spese correnti	246.793	276.838	324.367	+31%	+17%
Spese in conto capitale	39.744	31.874	33.360	-16%	+5%

Elaborazione su dati Ministero delle Finanze della Repubblica Federale di Germania

Tabella 2.16 - Spagna: evoluzione della spesa delle Comunità autonome. Bilanci preventivi (milioni di euro)

	Anno 2009	Anno 2013	Anno 2017	Var. 2009-17	Var. 2013-17
CATALOGNA	27.961	27.488	28.280	+1%	+3%
Spese correnti	25.591	25.880	27.157	+6%	+5%
Spese in conto capitale	2.369	1.608	1.122	-53%	-30%
COMUNITÀ VALENCIANA	14.391	12.687	14.677	+2%	+16%
Spese correnti	12.656	11.505	13.607	+8%	+18%
Spese in conto capitale	1.735	1.182	1.070	-38%	-9%
PAESI BASCHI	10.326	10.140	10.244	-1%	+1%
Spese correnti	8.318	8.727	9.098	+9%	+4%
Spese in conto capitale	2.008	1.413	1.147	-43%	-19%
TUTTE LE COMUNITÀ AUTON.	175.033	151.820	162.361	-7%	+7%
Spese correnti	143.187	136.281	147.713	+3%	+8%
Spese in conto capitale	31.846	15.298	14.648	-54%	-4%

Elaborazione su dati Ministero delle Finanze del Regno di Spagna

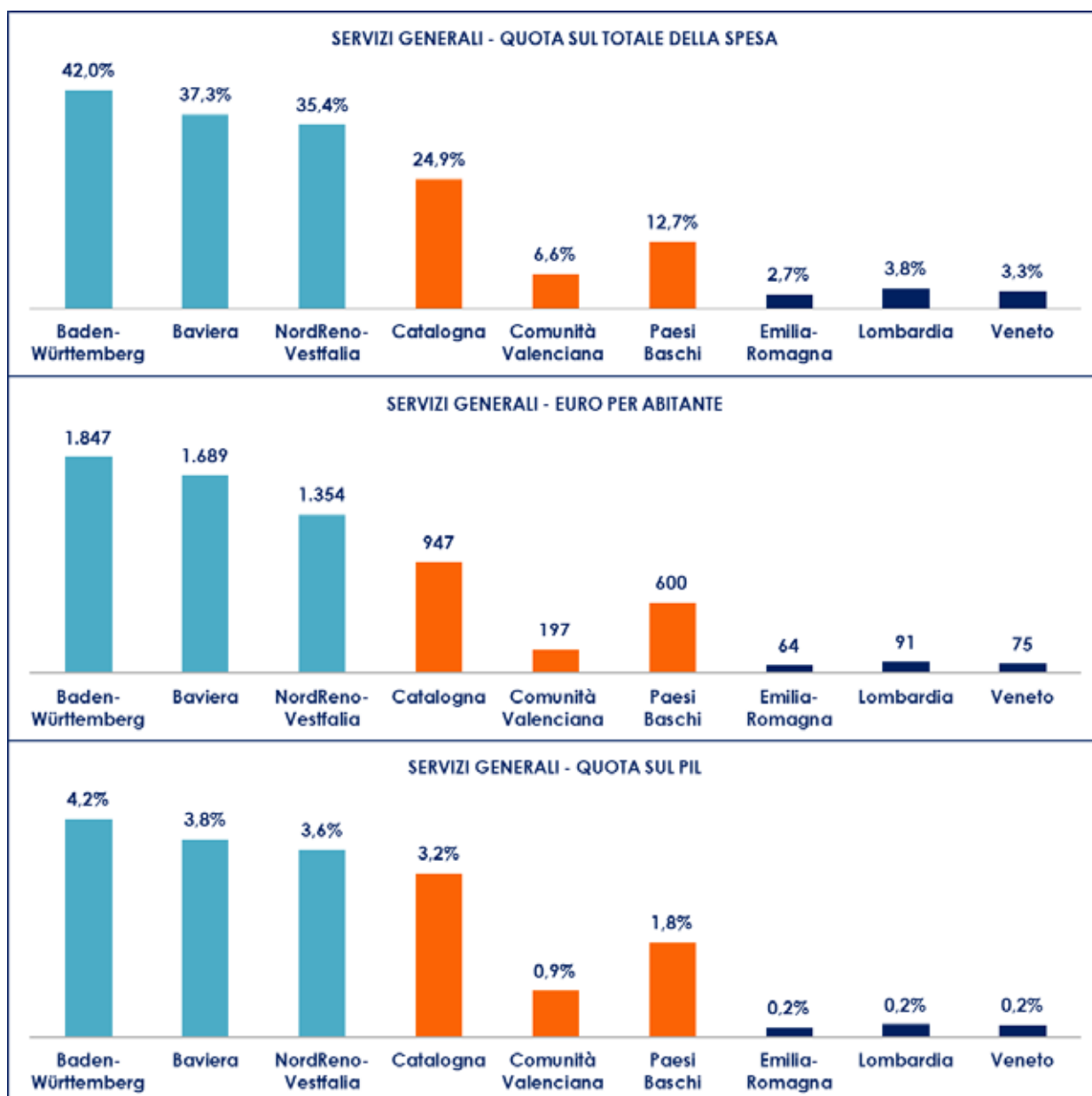
Tabella 2.17 - Italia: evoluzione della spesa delle Regioni. Bilanci consuntivi (milioni di euro)

	Anno 2009	Anno 2013	Anno 2017*	Var. 2009-17	Var. 2013-17
EMILIA-ROMAGNA	10.794	11.283	10.678	-1%	-5%
Spese correnti	10.004	9.993	10.286	+3%	+3%
Spese in conto capitale	791	1.291	393	-50%	-70%
LOMBARDIA	24.893	22.942	24.074	-3%	+5%
Spese correnti	23.142	21.793	22.887	-1%	+5%
Spese in conto capitale	1.751	1.149	1.187	-32%	+3%
VENETO	11.302	11.351	11.349	+0,4%	-0,02%
Spese correnti	9.891	10.051	10.700	+8%	+6%
Spese in conto capitale	1.411	1.300	649	-54%	-50%
TUTTE LE REGIONI**	173.923	168.756	177.746	+2%	+5%
Spese correnti	146.890	147.663	159.946	+9%	+8%
Spese in conto capitale	27.033	21.093	17.800	-34%	-16%

(*) schema di bilancio Dlgs 118/2011; (**) proiezione
Elaborazioni su dati BDAP - Ragioneria Generale dello Stato

Appare interessante effettuare un confronto in merito alla struttura della spesa per funzione dei nove enti regionali esaminati. Si tratta di un esercizio meramente conoscitivo, poiché i bilanci di Länder, Comunità Autonome e Regioni non sono direttamente confrontabili; tuttavia, si è cercato di ricondurre i dati dei bilanci a sei grandi aree di spesa²⁰. Tali dati riflettono implicitamente la mappa delle competenze: l'elevata spesa per servizi generali in Germania è verosimilmente imputabile ai poteri che hanno i Länder su giustizia e finanza locale (figura 2.11).

Figura 2.11 - Spesa per i servizi generali: confronto tra Regioni, Länder e Comunità Autonome

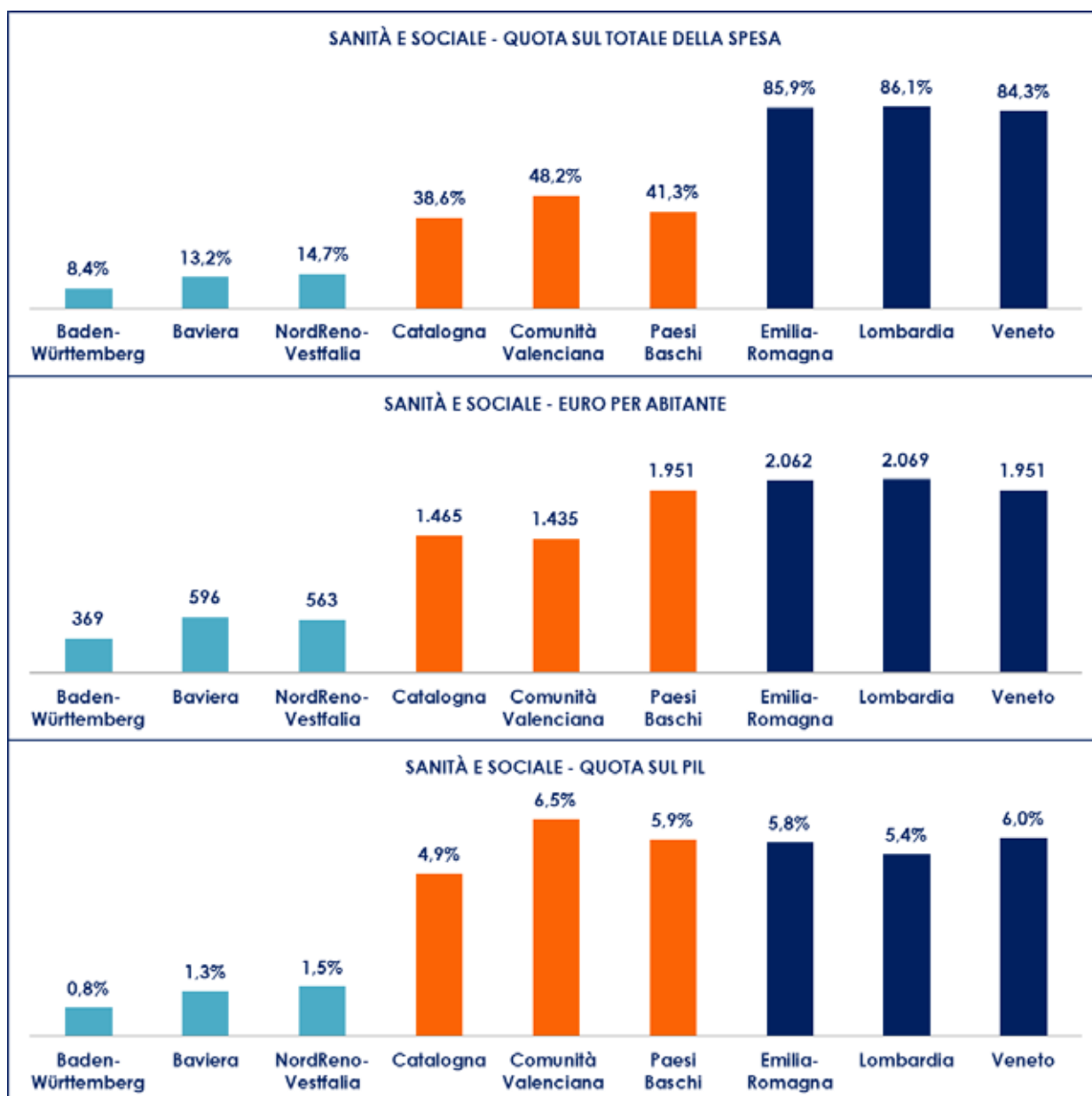


Nota: per le Regioni dati del consuntivo 2017; per le Comunità autonome dati di previsione 2017; per Baviera e Bayer-Württemberg dati del consuntivo 2016; per il NordReno-Vestfalia dati di previsione 2016
Elaborazione su dati di bilancio regionali

²⁰ Per ulteriori dettagli si rimanda all'Appendice.

Analogamente, le Regioni italiane manifestano un assetto della spesa prevalentemente orientato verso sanità e sociale (oltre l'80%). Nelle Comunità Autonome tale quota è compresa tra il 38,6% della Catalogna e il 41,3% dei Paesi Baschi, mentre in Germania quest'area di spesa non arriva al 15% (figura 2.12). In realtà, se si guarda all'incidenza sul PIL, Comunità Autonome e Regioni italiane presentano valori analoghi: tale situazione è imputabile alla maggiore dimensione del bilancio delle Autonomie spagnole.

Figura 2.12 - Spesa per sanità e sociale: confronto tra Regioni, Länder e Comunità Autonome



Nota: per le Regioni dati del consuntivo 2017; per le Comunità autonome dati di previsione 2017; per Baviera e Bayer-Württemberg dati del consuntivo 2016; per il NordReno-Vestfalia dati di previsione 2016
Elaborazione su dati di bilancio regionali

L'area relativa all'istruzione e alla cultura costituisce il primo settore di spesa dei Länder, assorbendo circa 1/3 delle disponibilità finanziarie. Anche in questa circostanza, i dati di bilancio fotografano efficacemente l'assetto delle competenze nei vari Paesi: in Germania l'istruzione è allocata presso le Autonomie locali, mentre in Italia è una materia gestita quasi completamente a livello centrale (figura 2.13).

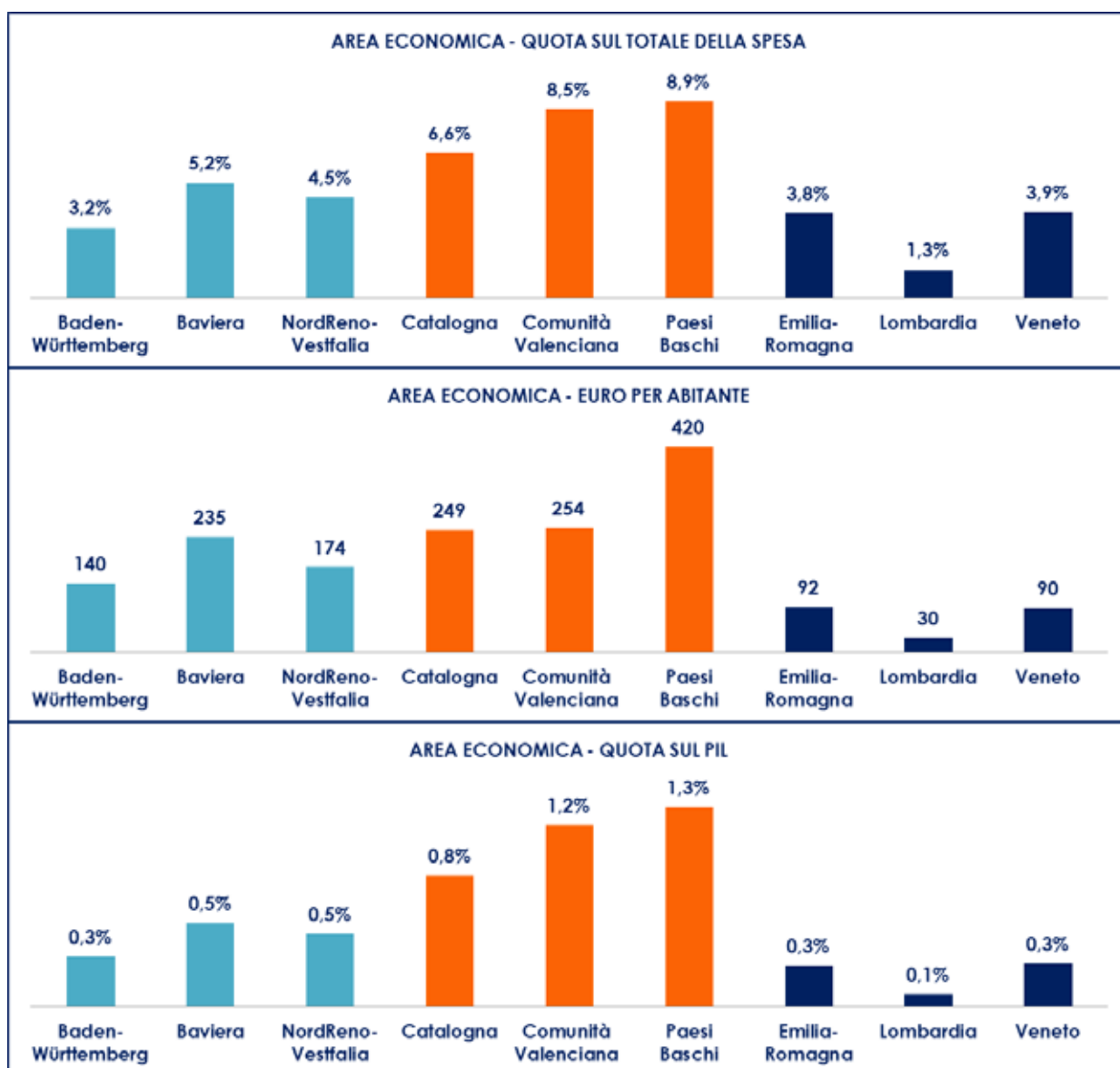
Figura 2.13 - Spesa per istruzione e cultura: confronto tra Regioni, Länder e Comunità Autonome



Nota: per le Regioni dati del consuntivo 2017; per le Comunità autonome dati di previsione 2017; per Baviera e Bayer-Württemberg dati del consuntivo 2016; per il NordReno-Vestfalia dati di previsione 2016
Elaborazione su dati di bilancio regionali

L'area economica è, con tutta probabilità, il settore di spesa più eterogeneo e al tempo stesso quello che meno si presta ad essere oggetto di comparazioni a livello internazionale. Tuttavia, rappresenta un comparto di primaria importanza per il sistema delle imprese e per lo sviluppo economico di un territorio. Le Comunità Autonome dedicano a quest'area del bilancio una quantità di risorse ampiamente superiore rispetto agli stanziamenti adottati dai Länder e dalle Regioni. I Paesi Baschi sono la Comunità Autonoma maggiormente attenta alle esigenze dello sviluppo economico, destinando a tale area l'8,9% del bilancio (figura 2.14).

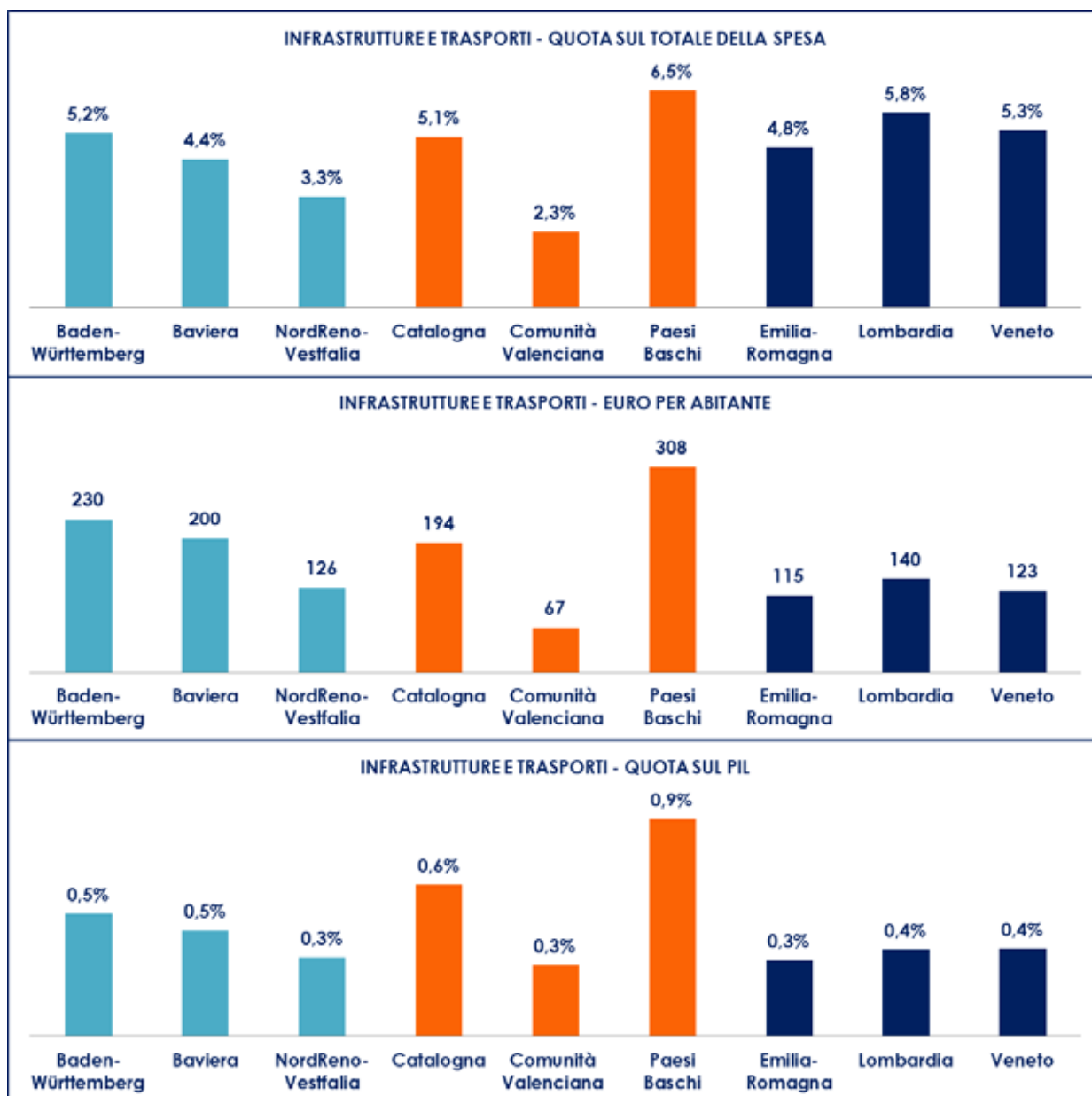
Figura 2.14 - Spese per l'area economica: confronto tra Regioni, Länder e Comunità Autonome



Nota: per le Regioni dati del consuntivo 2017; per le Comunità autonome dati di previsione 2017; per Baviera e Bayer-Württemberg dati del consuntivo 2016; per il NordReno-Vestfalia dati di previsione 2016
Elaborazione su dati di bilancio regionali

La spesa per infrastrutture e trasporti risente della componente legata agli investimenti e, per tale ragione, risulta soggetta a sensibili oscillazioni da un esercizio all'altro. I dati raccolti restituiscono un quadro secondo il quale le Regioni italiane destinano a tale settore circa il 5% dei propri bilanci, valore complessivamente non troppo lontano dai dati rilevati dalle regioni tedesche e spagnole (figura 2.15). Tuttavia, le tre Regioni perdono un po' di terreno se il confronto si sposta a livello di spesa in rapporto al PIL.

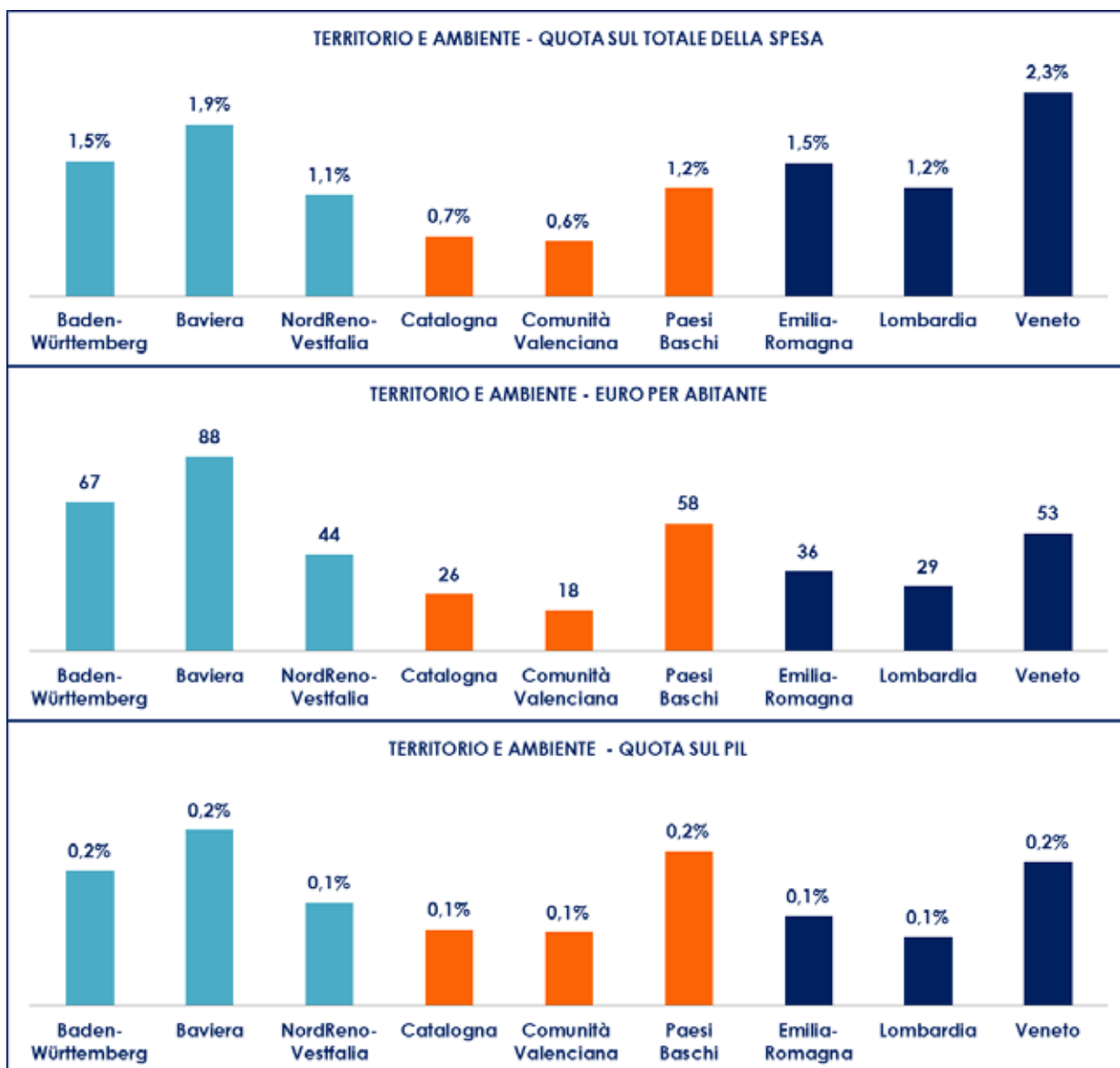
Figura 2.15 - Spesa per infrastrutture e trasporti: confronto tra Regioni, Länder e Comunità Autonome



Nota: per le Regioni dati del consuntivo 2017; per le Comunità autonome dati di previsione 2017; per Baviera e Bayer-Württemberg dati del consuntivo 2016; per il NordReno-Vestfalia dati di previsione 2016
Elaborazione su dati di bilancio regionali

Per quanto concerne la spesa per territorio e ambiente il Veneto risulta davanti a tutti in termini di quota di risorse sul bilancio (2,3%), mentre perde qualche posizione se si osserva il livello di spesa in rapporto alla popolazione e al PIL. Sotto questo profilo emerge la Baviera, regione che investe in media 88 euro procapite per la difesa del suolo e la salvaguardia dell'ambiente (figura 2.16).

Figura 2.16 - Spesa per territorio e ambiente: confronto tra Regioni, Länder e Comunità Autonome



Nota: per le Regioni dati del consuntivo 2017; per le Comunità autonome dati di previsione 2017; per Baviera e Bayer-Württemberg dati del consuntivo 2016; per il NordReno-Vestfalia dati di previsione 2016
Elaborazione su dati di bilancio regionali

2.4. Il posizionamento di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto in Europa

Emilia Romagna, Lombardia e Veneto si confrontano a livello economico, produttivo e commerciale con le grandi regioni europee. Tuttavia, la crisi, nonostante i segnali incoraggianti degli ultimi anni, ha allontanato le tre regioni italiane dai territori più avanzati d'Europa.²¹ Molti di questi territori, come illustrato nel corso del presente rapporto, beneficiano di un rilevante grado di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria. Nonostante Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto non dispongano di risorse e poteri paragonabili ai Länder tedeschi e alle Comunità Autonome spagnole occupano posizioni di rilievo nell'ambito del panorama continentale, anche se ultimamente appaiono un po' indebolite.

Al fine di verificare le performance dei tre territori in Europa, è stata effettuata una ricognizione dei principali indicatori socio-economici delle 94 regioni di sei Paesi (Belgio, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi e Spagna). Nelle tabelle seguenti (dalla tabella 2.18 alla 2.23) sono riportate le prime 50 posizioni; per quanto concerne i prospetti sulle esportazioni (dalla tabella 2.24 alla 2.26), non essendo disponibili di dati territoriali per Belgio e Paesi Bassi, sono state costruite graduatorie con tutte le 70 regioni degli altri quattro Paesi.

La Regione di Bruxelles, Amburgo e l'Île de France sono i territori con il PIL procapite più elevato; la Lombardia è al tredicesimo posto, l'Emilia-Romagna al ventesimo e il Veneto al ventiseiesimo. Le tre regioni non brillano per quanto concerne il tasso di occupazione: l'Emilia-Romagna, la migliore del terzetto, occupa la quarantesima posizione, molto lontana dalle regioni olandesi di Utrecht e Flevoland. Il giudizio appare leggermente migliore con riferimento al tasso di disoccupazione: le tre regioni si collocano attorno al trentesimo posto con tassi compresi tra il 6,3% e il 6,5%, tuttavia ad un livello due volte superiore rispetto a quanto rilevato per Baviera e Baden-Württemberg.

Emilia Romagna, Lombardia e Veneto manifestano performance più confortati negli indicatori legati alle imprese. In termini di concentrazione imprenditoriale, le tre regioni si situano tra la diciassettesima e la ventunesima posizione, con circa 7 unità locali ogni cento abitanti. La vocazione manifatturiera dell'Italia emerge con forza nella graduatoria relativa alla quota di imprese manifatturiere sul totale. Diversamente, si riscontrano risultati modesti per quanto concerne la spesa per ricerca e sviluppo, con l'Emilia-Romagna unica regione del terzetto in grado di entrare tra le prime 50 regioni d'Europa.

I risultati migliori per le tre regioni arrivano dall'export. La Lombardia è al quarto posto in Europa per valore delle esportazioni (circa 121 miliardi di euro nel 2017), dietro solo ai grandi Länder tedeschi del Baden-Württemberg, della Baviera e del NordReno-Vestfalia; l'Emilia Romagna occupa la sesta posizione in Europa per export per abitante (circa 13.500 euro), la

²¹ CNA Emilia Romagna, CNA Lombardia e CNA Veneto (2018).

prima tra le regioni “non tedesche”; il Veneto figura invece all'ottavo posto tra le principali regioni UE per quota delle esportazioni sul PIL (oltre il 38%), livello leggermente solo inferiore a quello del Baden-Württemberg

Tabella 2.18 - Regioni europee: PIL per abitante espresso in parità di potere d'acquisto. Anno 2017

Pos.	Regione	Paese	Euro per abitante	Pos.	Regione	Paese	Euro per abitante
1	Regione di Bruxelles	BE	56.900	26	Veneto	IT	31.400
2	Amburgo	DE	56.700	27	Lazio	IT	31.300
3	Île de France	FR	49.800	28	Catalogna	ES	31.200
4	Olanda Settentrionale	NL	46.500	29	Limburgo	NL	30.900
5	Brema	DE	44.000	30	Bassa Sassonia	DE	30.600
6	Prov. Auton. Bolzano	IT	42.300	31	Liguria	IT	30.500
7	Utrecht	NL	42.200	32	Gheldria	NL	30.400
8	Baviera	DE	40.700	33	Friuli-Venezia Giulia	IT	30.000
9	Baden-Württemberg	DE	40.200	34	Overijssel	NL	29.900
10	Assia	DE	40.200	35	Toscana	IT	29.700
11	Brabante Settentrionale	NL	37.800	36	Piemonte	IT	29.200
12	Olanda Meridionale	NL	36.400	37	Rodano-Alpi	FR	29.200
13	Lombardia	IT	36.300	38	Schleswig-Holstein	DE	28.600
14	Groninga	NL	36.200	39	Aragona	ES	28.200
15	Comunità di Madrid	ES	35.500	40	Zelanda	NL	28.200
16	Prov. Auton. Trento	IT	34.700	41	Flevoland	NL	28.000
17	Valle d'Aosta	IT	34.600	42	La Rioja	ES	27.400
18	NordReno-Vestfalia	DE	34.500	43	Provenza-Alpi-Costa Azz.	FR	27.400
19	Paesi Baschi	ES	34.400	44	Midi-Pirenei	FR	27.200
20	Emilia-Romagna	IT	34.300	45	Isole Baleari	ES	27.100
21	Fiandre	BE	34.100	46	Alsazia	FR	27.000
22	Berlino	DE	33.600	47	Sassonia	DE	26.800
23	Saarland	DE	32.400	48	Marche	IT	26.400
24	Navarra	ES	32.400	49	Paesi della Loira	FR	26.300
25	Renania-Palatinato	DE	31.700	50	Aquitania	FR	26.300

Elaborazione su dati Eurostat

Tabella 2.19 - Regioni europee: tasso di occupazione (15 anni e oltre). Anno 2017

Pos.	Regione	Paese	Tasso di occupaz.	Pos.	Regione	Paese	Tasso di occupaz.
1	Utrecht	NL	64,6%	26	Île de France	FR	56,0%
2	Flevoland	NL	63,6%	27	Groninga	NL	56,0%
3	Olanda Settentrionale	NL	63,2%	28	Isole Baleari	ES	55,6%
4	Baviera	DE	62,7%	29	Saarland	DE	55,1%
5	Baden-Württemberg	DE	62,3%	30	Meclenburgo-Pom. Ant.	DE	54,8%
6	Amburgo	DE	61,9%	31	Rodano-Alpi	FR	54,1%
7	Brabante Settentrionale	NL	61,7%	32	Comunità di Madrid	ES	53,8%
8	Gheldria	NL	61,2%	33	Sassonia-Anhalt	DE	53,3%
9	Overijssel	NL	60,9%	34	Paesi della Loira	FR	52,9%
10	Olanda Meridionale	NL	60,2%	35	Catalogna	ES	52,8%
11	Assia	DE	59,4%	36	Franca Contea	FR	52,7%
12	Renania-Palatinato	DE	58,8%	37	Fiandre	BE	52,6%
13	Frisia	NL	58,6%	38	Navarra	ES	52,4%
14	Berlino	DE	58,5%	39	Prov. Auton. Trento	IT	52,1%
15	Prov. Auton. Bolzano	IT	58,1%	40	Emilia-Romagna	IT	51,6%
16	Bassa Sassonia	DE	58,1%	41	Alsazia	FR	51,5%
17	Zelanda	NL	58,1%	42	Lombardia	IT	51,4%
18	Brandenburgo	DE	57,9%	43	La Rioja	ES	51,3%
19	Drenthe	NL	57,9%	44	Aragona	ES	51,1%
20	Schleswig-Holstein	DE	57,4%	45	Midi-Pirenei	FR	50,9%
21	Turingia	DE	56,9%	46	Piccardia	FR	50,9%
22	Sassonia	DE	56,7%	47	Veneto	IT	50,6%
23	NordReno-Vestfalia	DE	56,6%	48	Valle d'Aosta	IT	50,4%
24	Limburgo	NL	56,4%	49	Bretagna	FR	50,3%
25	Brema	DE	56,1%	50	Limosino	FR	50,2%

Elaborazione su dati Eurostat

Tabella 2.20 - Regioni europee: tasso di disoccupazione (15 anni e oltre). Anno 2017

Pos.	Regione	Paese	Tasso di disoccup.	Pos.	Regione	Paese	Tasso di disoccup.
1	Baviera	DE	2,3%	26	Frisia	NL	5,5%
2	Baden-Württemberg	DE	2,9%	27	Flevoland	NL	5,7%
3	Zelanda	NL	2,9%	28	Prov. Auton. Trento	IT	5,7%
4	Prov. Auton. Bolzano	IT	3,1%	29	Limosino	FR	6,2%
5	Assia	DE	3,3%	30 Veneto	IT	6,3%	
6	Renania-Palatinato	DE	3,3%	31 Lombardia	IT	6,4%	
7	Schleswig-Holstein	DE	3,6%	32 Emilia-Romagna	IT	6,5%	
8	Bassa Sassonia	DE	3,7%	33	Friuli-Venezia Giulia	IT	6,7%
9	NordReno-Vestfalia	DE	4,1%	34	Franca Contea	FR	6,8%
10	Utrecht	NL	4,2%	35	Sassonia-Anhalt	DE	6,9%
11	Amburgo	DE	4,2%	36	Berlino	DE	7,0%
12	Brabante Settentrionale	NL	4,2%	37	Paesi della Loira	FR	7,1%
13	Brema	DE	4,3%	38	Groninga	NL	7,2%
14	Turingia	DE	4,4%	39	Rodano-Alpi	FR	7,2%
15	Sassonia	DE	4,4%	40	Midi-Pirenei	FR	7,2%
16	Fiandre	BE	4,4%	41	Bretagna	FR	7,3%
17	Olanda Settentrionale	NL	4,5%	42	Valle d'Aosta	IT	7,8%
18	Gheldria	NL	4,5%	43	Corsica	FR	7,8%
19	Brandenburgo	DE	4,5%	44	Alvernia	FR	8,3%
20	Saarland	DE	4,5%	45	Bassa Normandia	FR	8,3%
21	Limburgo	NL	4,7%	46	Centro-Valle della Loira	FR	8,6%
22	Drenthe	NL	5,0%	47	Toscana	IT	8,6%
23	Overijssel	NL	5,1%	48	Île de France	FR	8,7%
24	Meclenburgo-Pom. Ant.	DE	5,1%	49	Alsazia	FR	9,0%
25	Olanda Meridionale	NL	5,5%	50	Poitou-Charentes	FR	9,0%

Elaborazione su dati Eurostat

Tabella 2.21 - Regioni europee: unità locali ogni 100 abitanti. Anno 2016

Pos.	Regione	Paese	U.L. ogni 100 ab.	Pos.	Regione	Paese	U.L. ogni 100 ab.
1	Corsica	FR	10,1	26	La Rioja	ES	6,6
2	Olanda Settentrionale	NL	9,7	27	Prov. Auton. Trento	IT	6,6
3	Île de France	FR	9,1	28	Overijssel	NL	6,5
4	Utrecht	NL	8,8	29	Drenthe	NL	6,4
5	Provenza-Alpi-Costa Azz.	FR	8,1	30	Umbria	IT	6,4
6	Brabante Settentrionale	NL	7,8	31	Abruzzo	IT	6,3
7	Valle d'Aosta	IT	7,7	32	Piemonte	IT	6,3
8	Olanda Meridionale	NL	7,6	33	Galizia	ES	6,3
9	Prov. Auton. Bolzano	IT	7,5	34	Aquitania	FR	6,3
10	Toscana	IT	7,4	35	Groninga	NL	6,3
11	Flevoland	NL	7,4	36	Rodano-Alpi	FR	6,3
12	Gheldria	NL	7,3	37	Limburgo	NL	6,1
13	Isole Baleari	ES	7,2	38	Comunità Valenciana	ES	6,1
14	Frisia	NL	7,2	39	Lazio	IT	6,1
15	Regioni d'oltremare	FR	7,1	40	Navarra	ES	6,0
16	Catalogna	ES	7,1	41	Paesi Baschi	ES	6,0
17	Emilia-Romagna	IT	7,1	42	Aragona	ES	6,0
18	Marche	IT	7,0	43	Midi-Pirenei	FR	5,9
19	Veneto	IT	6,9	44	Fiandre	BE	5,8
20	Linguadoca-Rossiglione	FR	6,9	45	Isole Canarie	ES	5,8
21	Lombardia	IT	6,9	46	Friuli-Venezia Giulia	IT	5,8
22	Liguria	IT	6,7	47	Molise	IT	5,7
23	Comunità di Madrid	ES	6,7	48	Castiglia e León	ES	5,7
24	Zelanda	NL	6,6	49	Asturie	ES	5,6
25	Regione di Bruxelles	BE	6,6	50	Cantabria	ES	5,6

Nota: unità locali al netto di agricoltura, pesca, pubblica amministrazione, servizi finanziari e alla persona
Elaborazione su dati Eurostat

Tabella 2.22 - Regioni europee: unità locali manifatturiere sul totale delle unità locali. Anno 2016

Pos.	Regione	Paese	U.L. manifattura	Pos.	Regione	Paese	U.L. manifattura
1	Marche	IT	14,7%	26	Prov. Auton. Trento	IT	9,0%
2	Toscana	IT	13,6%	27	Campania	IT	9,0%
3	Veneto	IT	13,0%	28	Castilla-la Mancha	ES	9,0%
4	Franca Contea	FR	12,2%	29	Baden-Württemberg	DE	8,8%
5	Umbria	IT	11,5%	30	Sassonia	DE	8,7%
6	Emilia-Romagna	IT	11,5%	31	Rodano-Alpi	FR	8,7%
7	Lombardia	IT	11,4%	32	Calabria	IT	8,6%
8	Friuli-Venezia Giulia	IT	11,2%	33	Bassa Normandia	FR	8,6%
9	Piemonte	IT	11,0%	34	Piccardia	FR	8,5%
10	Limosino	FR	10,8%	35	Regioni d'oltremare	FR	8,5%
11	Abruzzo	IT	10,6%	36	Midi-Pirenei	FR	8,4%
12	Champagne-Ardenne	FR	10,6%	37	Alsazia	FR	8,4%
13	Turingia	DE	10,6%	38	Alta Normadia	FR	8,4%
14	Alvernia	FR	10,3%	39	Sardegna	IT	8,3%
15	La Rioja	ES	10,1%	40	Frisia	NL	8,2%
16	Borgogna	FR	9,8%	41	Navarra	ES	8,1%
17	Puglia	IT	9,7%	42	Sassonia-Anhalt	DE	8,0%
18	Molise	IT	9,7%	43	Prov. Auton. Bolzano	IT	8,0%
19	Basilicata	IT	9,6%	44	Paesi Baschi	ES	7,9%
20	Poitou-Charentes	FR	9,5%	45	Aquitainia	FR	7,8%
21	Centro-Valle della Loira	FR	9,5%	46	Renania-Palatinato	DE	7,8%
22	Lorena	FR	9,4%	47	Zelanda	NL	7,7%
23	Sicilia	IT	9,2%	48	Nord-Passo di Calais	FR	7,7%
24	Paesi della Loira	FR	9,2%	49	Saarland	DE	7,3%
25	Bretagna	FR	9,1%	50	Regione di Murcia	ES	7,3%

Nota: unità locali al netto di agricoltura, pesca, pubblica amministrazione, servizi finanziari e alla persona
Elaborazione su dati Eurostat

Tabella 2.23 - Regioni europee: spesa per ricerca e sviluppo in rapporto al PIL

Pos.	Regione	Paese	Spesa R&S sul PIL	Pos.	Regione	Paese	Spesa R&S sul PIL
1	Midi-Pirenei	FR	4,8%	26	Emilia-Romagna	IT	2,0%
2	Berlino	DE	3,5%	27	NordReno-Vestfalia	DE	2,0%
3	Bassa Sassonia	DE	3,4%	28	Paesi Baschi	ES	1,9%
4	Baviera	DE	3,2%	29	Limburgo	NL	1,9%
5	Île de France	FR	2,9%	30	Meclemburgo-Pom. Ant.	DE	1,9%
6	Assia	DE	2,8%	31	Regione di Bruxelles	BE	1,8%
7	Brabante Settentrionale	NL	2,8%	32	Olanda Settentrionale	NL	1,8%
8	Rodano-Alpi	FR	2,8%	33	Overijssel	NL	1,8%
9	Brema	DE	2,8%	34	Alsazia	FR	1,7%
10	Franca Contea	FR	2,7%	35	Lazio	IT	1,7%
11	Sassonia	DE	2,7%	36	Comunità di Madrid	ES	1,7%
12	Fiandre	BE	2,7%	37	Flevoland	NL	1,7%
13	Provenza-Alpi-Costa Azz.	FR	2,5%	38	Brandenburgo	DE	1,6%
14	Vallonia	BE	2,5%	39	Centro-Valle della Loira	FR	1,6%
15	Linguadoca-Rossiglione	FR	2,4%	40	Navarra	ES	1,6%
16	Renania-Palatinato	DE	2,3%	41	Aquitania	FR	1,6%
17	Utrecht	NL	2,3%	42	Friuli-Venezia Giulia	IT	1,6%
18	Alvernia	FR	2,2%	43	Prov. Auton. Trento	IT	1,6%
19	Groninga	NL	2,2%	44	Liguria	IT	1,6%
20	Amburgo	DE	2,2%	45	Saarland	DE	1,5%
21	Piemonte	IT	2,2%	46	Schleswig-Holstein	DE	1,5%
22	Gheldria	NL	2,2%	47	Catalogna	ES	1,5%
23	Olanda Meridionale	NL	2,0%	48	Alta Normadia	FR	1,4%
24	Bretagna	FR	2,0%	49	Piccardia	FR	1,4%
25	Turingia	DE	2,0%	50	Sassonia-Anhalt	DE	1,4%

Nota: i dati si riferiscono all'ultimo anno disponibile, che è diverso da regione a regione
Elaborazione su dati Eurostat

Tabella 2.24 - Export delle principali regioni europee. Anno 2017

Pos.	Regione	Paese	Milioni di euro	Pos.	Regione	Paese	Milioni di euro
1	Baden-Württemberg	DE	200.235	36	Sassonia-Anhalt	DE	15.490
2	Baviera	DE	190.696	37	Turingia	DE	15.158
3	NordReno-Vestfalia	DE	190.343	38	Berlino	DE	14.819
4	Lombardia	IT	120.786	39	Friuli-Venezia Giulia	IT	14.734
5	Île de France	FR	89.875	40	Brandenburgo	DE	12.655
6	Bassa Sassonia	DE	87.821	41	Marche	IT	11.833
7	Catalogna	ES	69.647	42	Aragona	ES	11.801
8	Assia	DE	63.237	43	Bretagna	FR	11.288
9	Grand Est	FR	62.543	44	Campania	IT	10.583
10	Veneto	IT	61.581	45	Regione di Murcia	ES	10.538
11	Alvernia-Rodano-Alpi	FR	60.051	46	Sicilia	IT	9.314
12	Emilia-Romagna	IT	59.999	47	Abruzzo	IT	8.403
13	Renania-Palatinato	DE	54.833	48	Puglia	IT	8.259
14	Amburgo	DE	53.403	49	Navarra	ES	8.106
15	Occitania	FR	52.612	50	Liguria	IT	8.034
16	Alta Francia	FR	49.096	51	Meclemburgo-Pom. Ant.	DE	7.215
17	Piemonte	IT	48.042	52	Castilla-la Mancha	ES	7.073
18	Sassonia	DE	41.257	53	Sardegna	IT	5.371
19	Toscana	IT	34.830	54	Prov. Auton. Bolzano	IT	4.805
20	Normandia	FR	33.234	55	Asturie	ES	4.604
21	Andalusia	ES	30.507	56	Basilicata	IT	3.919
22	Comunità di Madrid	ES	30.001	57	Umbria	IT	3.876
23	Comunità Valenciana	ES	29.525	58	Prov. Auton. Trento	IT	3.677
24	Paesi Baschi	ES	24.109	59	Isole Canarie	ES	2.663
25	Lazio	IT	23.575	60	Cantabria	ES	2.420
26	Nuova Aquitania	FR	23.225	61	Estremadura	ES	1.942
27	Schleswig-Holstein	DE	22.000	62	Isole Baleari	ES	1.855
28	Galizia	ES	21.798	63	La Rioja	ES	1.848
29	Provenza-Alpi-Costa Azz.	FR	21.720	64	Regioni d'oltremare	FR	1.170
30	Brema	DE	21.239	65	Valle d'Aosta	IT	680
31	Borgogna-Franca Contea	FR	20.540	66	Calabria	IT	469
32	Centro-Valle della Loira	FR	19.251	67	Molise	IT	401
33	Paesi della Loira	FR	18.900	68	Corsica	FR	86
34	Saarland	DE	16.534	69	Melilla	ES	50
35	Castiglia e León	ES	15.512	70	Ceuta	ES	21

Elaborazione su dati degli Istituti nazionali di statistica

Tabella 2.25 - Export per abitante delle principali regioni europee. Anno 2017

Pos.	Regione	Paese	Euro per abitante	Pos.	Regione	Paese	Euro per abitante
1	Brema	DE	31.291	36	Basilicata	IT	6.871
2	Amburgo	DE	29.497	37	Prov. Auton. Trento	IT	6.827
3	Baden-Württemberg	DE	18.283	38	Castiglia e León	ES	6.368
4	Saarland	DE	16.590	39	Abruzzo	IT	6.355
5	Baviera	DE	14.747	40	Comunità Valenciana	ES	5.983
6	Emilia-Romagna	IT	13.486	41	La Rioja	ES	5.911
7	Renania-Palatinato	DE	13.486	42	Valle d'Aosta	IT	5.359
8	Navarra	ES	12.659	43	Liguria	IT	5.133
9	Veneto	IT	12.548	44	Brandenburgo	DE	5.073
10	Friuli-Venezia Giulia	IT	12.098	45	Paesi della Loira	FR	5.019
11	Lombardia	IT	12.055	46	Comunità di Madrid	ES	4.632
12	Grand Est	FR	11.261	47	Meclenburgo-Pom. Ant.	DE	4.480
13	Paesi Baschi	ES	11.124	48	Asturie	ES	4.451
14	Bassa Sassonia	DE	11.053	49	Umbria	IT	4.360
15	Piemonte	IT	10.937	50	Provenza-Alpi-Costa Azzurra	FR	4.303
16	NordReno-Vestfalia	DE	10.640	51	Cantabria	ES	4.162
17	Assia	DE	10.178	52	Berlino	DE	4.145
18	Sassonia	DE	10.108	53	Lazio	IT	3.997
19	Normandia	FR	9.942	54	Nuova Aquitania	FR	3.891
20	Catalogna	ES	9.360	55	Andalusia	ES	3.628
21	Toscana	IT	9.307	56	Castilla-la Mancha	ES	3.466
22	Prov. Auton. Bolzano	IT	9.165	57	Bretagna	FR	3.397
23	Occitania	FR	8.974	58	Sardegna	IT	3.249
24	Aragona	ES	8.967	59	Puglia	IT	2.032
25	Alta Francia	FR	8.154	60	Sicilia	IT	1.842
26	Galizia	ES	8.043	61	Campania	IT	1.812
27	Marche	IT	7.693	62	Estremadura	ES	1.802
28	Schleswig-Holstein	DE	7.634	63	Isole Baleari	ES	1.612
29	Alvernia-Rodano-Alpi	FR	7.519	64	Molise	IT	1.292
30	Centro-Valle della Loira	FR	7.455	65	Isole Canarie	ES	1.236
31	Île de France	FR	7.371	66	Melilla	ES	584
32	Borgogna-Franca Contea	FR	7.291	67	Regioni d'oltremare	FR	535
33	Regione di Murcia	ES	7.154	68	Corsica	FR	257
34	Turingia	DE	7.024	69	Ceuta	ES	244
35	Sassonia-Anhalt	DE	6.927	70	Calabria	IT	239

Elaborazione su dati degli Istituti nazionali di statistica

Tabella 2.26 - Export sul PIL delle principali regioni europee. Anno 2017

Pos.	Regione	Paese	Quota sul PIL	Pos.	Regione	Paese	Quota sul PIL
1	Brema	DE	63,1%	36	Alvernia-Rodano-Alpi	FR	23,5%
2	Saarland	DE	46,8%	37	La Rioja	ES	22,7%
3	Amburgo	DE	45,4%	38	Assia	DE	22,7%
4	Navarra	ES	40,9%	39	Prov. Auton. Bolzano	IT	20,8%
5	Grand Est	FR	40,8%	40	Asturie	ES	20,3%
6	Baden-Württemberg	DE	40,6%	41	Andalusia	ES	19,7%
7	Friuli-Venezia Giulia	IT	38,8%	42	Prov. Auton. Trento	IT	18,8%
8	Veneto	IT	38,3%	43	Cantabria	ES	18,5%
9	Renania-Palatinato	DE	38,0%	44	Brandenburgo	DE	18,3%
10	Emilia-Romagna	IT	37,9%	45	Umbria	IT	18,2%
11	Piemonte	IT	36,2%	46	Castilla-la Mancha	ES	17,7%
12	Normandia	FR	36,0%	47	Paesi della Loira	FR	17,0%
13	Galizia	ES	35,8%	48	Meclenburgo-Pom. Ant.	DE	16,9%
14	Regione di Murcia	ES	34,7%	49	Liguria	IT	16,1%
15	Sassonia	DE	33,9%	50	Sardegna	IT	15,7%
16	Paesi Baschi	ES	33,6%	51	Valle d'Aosta	IT	14,8%
17	Basilicata	IT	33,3%	52	Provenza-Alpi-Costa Azz.	FR	14,0%
18	Aragona	ES	32,7%	53	Nuova Aquitania	FR	13,8%
19	Occitania	FR	32,6%	54	Comunità di Madrid	ES	13,6%
20	Baviera	DE	32,1%	55	Île de France	FR	13,2%
21	Lombardia	IT	31,7%	56	Lazio	IT	12,3%
22	Alta Francia	FR	31,3%	57	Bretagna	FR	12,0%
23	Catalogna	ES	31,2%	58	Puglia	IT	11,3%
24	Bassa Sassonia	DE	30,5%	59	Berlino	DE	10,8%
25	Toscana	IT	30,4%	60	Sicilia	IT	10,6%
26	Marche	IT	28,8%	61	Estremadura	ES	10,5%
27	NordReno-Vestfalia	DE	27,5%	62	Campania	IT	9,7%
28	Borgogna-Franca Contea	FR	27,4%	63	Molise	IT	6,4%
29	Castiglia e León	ES	27,2%	64	Isole Baleari	ES	6,2%
30	Comunità Valenciana	ES	27,1%	65	Isole Canarie	ES	6,0%
31	Centro-Valle della Loira	FR	27,1%	66	Melilla	ES	3,3%
32	Abruzzo	IT	25,9%	67	Regioni d'oltremare	FR	2,6%
33	Sassonia-Anhalt	DE	25,5%	68	Calabria	IT	1,4%
34	Turingia	DE	24,5%	69	Ceuta	ES	1,3%
35	Schleswig-Holstein	DE	23,6%	70	Corsica	FR	0,9%

Elaborazione su dati degli Istituti nazionali di statistica

3

VERSO L'AUTONOMIA

3.1. Il regionalismo differenziato

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario ("regionalismo differenziato" o, più semplicemente "autonomia"), ferme restando le particolari forme di cui godono le Regioni a statuto speciale. L'ambito delle materie nelle quali possono essere riconosciute tali forme ulteriori di autonomia concerne:

- tutte le materie che l'articolo 117, terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente;
- un ulteriore limitato numero di materie riservate dallo stesso articolo 117 (secondo comma) alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, vale a dire organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Il tema del riconoscimento di forme di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione si è di nuovo imposto al centro del dibattito sul rapporto tra Stato e Regioni a seguito delle iniziative intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, che si sono registrate nella parte conclusiva della XVII legislatura²².

Nello specifico, Lombardia e Veneto hanno indetto un referendum consultivo, svoltosi il 22 ottobre 2017, concernente la richiesta di una maggiore autonomia ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione. Si precisa che per l'avvio di tale procedimento, articolato e complesso, la Costituzione non prevede l'indizione di un referendum: si tratta di una scelta discrezionale, alla quale nessuna regione ha fatto ricorso fino ad oggi, nei diversi tentativi, sinora falliti, di pervenire a un'autonomia differenziata²³. I due referendum hanno dato esito positivo: in Lombardia hanno partecipato il 38% degli aventi diritto e i Sì hanno raccolto oltre il 95% dei voti; in Veneto l'affluenza è stata del 57%, anche in questo caso facendo registrare una netta vittoria dei Sì (98%).

²² [https://temi.camera.it/leg18/temi/t118/laautonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario](https://temi.camera.it/leg18/temi/t118/laautonomia%20differenziata%20delle%20regioni%20a%20statuto%20ordinario)

²³ Servizio Studi del Senato (2017).

Diversamente, l'Emilia-Romagna ha optato per il percorso espressamente previsto dal dettato costituzionale. L'iniziativa regionale ha preso avvio il 3 ottobre 2017 con la risoluzione dell'Assemblea legislativa regionale, che ha impegnato il Presidente della Regione ad avviare il negoziato con lo Stato in cinque ambiti²⁴. L'avvio del percorso per l'autonomia differenziata è stato formalizzato con la sottoscrizione, in data 18 ottobre 2017, di una dichiarazione di intenti da parte del Presidente della Regione e del Presidente del Consiglio dei ministri. In data 15 novembre 2017, l'Assemblea legislativa ha adottato una risoluzione incentrata sull'esigenza di assicurare un'ampia sinergia fra Giunta regionale, Assemblea legislativa ed enti locali nell'ambito del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'intesa. Tale risoluzione impegna inoltre il Presidente della Regione a proseguire nel percorso intrapreso, definendo "eventuali ulteriori competenze oggetto della richiesta di autonomia differenziata attraverso un confronto da realizzarsi nelle Commissioni assembleari"²⁵.

L'avvio del negoziato tra Governo e le tre Regioni interessate ha condotto alla sottoscrizione, il 28 febbraio 2018, di tre distinti accordi preliminari²⁶. Ciascun accordo intende dare rilievo al percorso intrapreso e alla condivisione raggiunta riguardo ai principi generali, alla metodologia e a un primo elenco di materie in vista della definizione dell'intesa per l'attribuzione di autonomia differenziata²⁷. Gli Accordi preliminari prevedono che l'intesa abbia una durata decennale, potendo comunque essere modificata in qualunque momento di comune accordo tra lo Stato e la Regione, "qualora nel corso del decennio si verificano situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione". In tutti e tre gli Accordi preliminari le materie di prioritario interesse regionale oggetto del negoziato nella prima fase della trattativa sono le seguenti:

1. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema;
2. Tutela della salute;
3. Istruzione;
4. Tutela del lavoro;
5. Rapporti internazionali e con l'Unione europea²⁸.

Con l'avvio della legislatura le Regioni firmatarie degli Accordi preliminari del 28 febbraio 2018 hanno da subito manifestato l'intenzione di ampliare il novero delle materie oggetto dell'autonomia differenziata. La Giunta regionale dell'**Emilia-Romagna** ha approvato in data 23

²⁴ Trattasi di: tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale; internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione; territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture; tutela della salute; competenze complementari e accessorie riferite alla governance istituzionale e al coordinamento della finanza pubblica. L'Assemblea ha altresì conferito mandato al Presidente a trattare con l'Esecutivo al fine di giungere ad un'intesa anche in materia di organizzazione della giustizia di pace.

²⁵ Servizio Studi del Senato (febbraio 2019).

²⁶ Si intende preliminari rispetto alle intese che dovrebbero essere sottoscritte in un secondo momento.

²⁷ Servizio Studi del Senato (maggio 2018).

²⁸ https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_lautonomia_differenziata_delle_regioni_a_statuto_ordinario

luglio 2018 un Documento di indirizzi che integra le proposte formulate prima dell'inizio della trattativa con il Governo, in modo da richiedere ora l'autonomia su sei macro ambiti di intervento (quattro aree strategiche e due ambiti ulteriori). Il 18 settembre 2018 l'Assemblea legislativa ha impegnato il Presidente a proseguire il confronto con il Governo nelle materie individuate nel Documento di indirizzi. Successivamente, il 2 ottobre 2018, il Presidente della Regione ha formalmente trasmesso al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie la richiesta di dare avvio a un nuovo negoziato per la prosecuzione del percorso volto al riconoscimento dell'autonomia differenziata²⁹.

Il 15 maggio 2018 il Consiglio regionale della **Lombardia** ha approvato un Ordine del giorno che impegna il Presidente di Regione Lombardia ad avviare le azioni conseguenti all'Accordo preliminare, ad allargare la trattativa a tutte le 23 materie costituzionalmente previste e ad approfondire i più ampi margini di autonomia sulle cinque materie indicate nell'Accordo preliminare. Di conseguenza, la Regione Lombardia ha avviato un percorso di negoziazione con il Governo per il riconoscimento di maggiore autonomia relativo a tutte le 23 materie previste dal dettato costituzionale. Il 22 ottobre 2018 la Regione Lombardia ha trasmesso al Ministero per gli Affari Regionali la proposta d'intesa relativa a tutte le 23 materie e loro funzioni con l'elenco di quelle immediatamente trasferibili e subito gestibili dalla Regione a costo zero per lo Stato³⁰.

Per quanto riguarda il **Veneto**, la Regione, a seguito dell'avvio della nuova Legislatura, ha confermato la propria posizione originaria, chiedendo l'attivazione di forme e condizioni di autonomia su tutte le 23 materie previste dall'articolo della Costituzione. Dal punto di vista della procedura, la Regione ha avanzato la proposta che l'intesa con il Governo sia recepita con legge delega d'iniziativa regionale e che la disciplina puntuale dell'autonomia sia demandata ad uno o più decreti legislativi, predisposti da una Commissione paritetica. Con la formazione del nuovo Governo, in data 12 giugno 2018, l'incontro della delegazione trattante del Veneto con il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie ha formalmente sancito la riapertura del negoziato³¹.

Dopo una serie di incontri bilaterali tra Governo e Regioni si è giunti all'approvazione di tre bozze di intese, pubblicate sul sito del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie il 25 febbraio 2019. Appare doveroso segnalare che le tre intese affermano, all'articolo 1, che l'attribuzione dell'autonomia corrisponde a "specificità proprie della Regione e

²⁹ Servizio Studi del Senato (marzo 2019).

³⁰ www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/istituzione/autonomia-della-lombardia

³¹ Servizio Studi del Senato (marzo 2019).

immediatamente funzionali alla sua crescita e al suo sviluppo". Con riguardo ai contenuti, le bozze di intese delineano un quadro generale che, pur non ancora definito, conferma le richieste originarie delle Regioni, anche se con qualche piccolo cambiamento. Riepilogando, il Veneto ha chiesto al Governo l'attribuzione di tutte le 23 materie previste dall'articolo 116 della Costituzione, mentre per la Lombardia il numero di materie da attribuire alla Regione risulta essere pari a 20 (mancano giustizia di pace, casse di risparmio ed enti di credito). Sulla base delle bozze del febbraio 2019, l'Emilia-Romagna risulterebbe beneficiaria di 16 materie, tra le quali si nota l'assenza di competenze in tema di "porti e aeroporti civili" e di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (tabella 3.1).

Tabella 3.1 - Regionalismo differenziato: riepilogo delle materie da attribuire alle tre Regioni*

Legislazione	Materie	Emilia-Romagna	Lombardia	Veneto
E	Norme generali sull'istruzione	x	x	x
C	Istruzione	x	x	x
C	Tutela e sicurezza del lavoro	x	x	x
C	Previdenza complementare e integrativa	x	x	x
C	Tutela della salute	x	x	x
C	Alimentazione		x	x
C	Governo del territorio	x	x	x
E	Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali	x	x	x
C	Protezione civile	x	x	x
C	Grandi reti di trasporto e di navigazione	x	x	x
C	Porti e aeroporti civili		x	x
C	Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia		x	x
C	Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	x	x	x
C	Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni	x	x	x
E	Organizzazione della giustizia di pace	x		x
C	Valorizzazione beni culturali e ambient. e promoz. e organiz. attiv. culturali	x	x	x
C	Ordinamento sportivo	x	x	x
C	Ordinamento della comunicazione		x	x
C	Commercio con l'estero	x	x	x
C	Ricerca scientifica e tecnolog. e sostegno all'innovaz. per i settori prod.	x	x	x
C	Professioni		x	x
C	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale			x
C	Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale			x

Legenda: E) Legislazione esclusiva dello Stato; C) Legislazione concorrente tra Stato e Regioni;

Nota: in grassetto le materie oggetto degli accordi preliminari con il Governo del 28/02/2018

(*) Le informazioni si riferiscono alle bozze delle Intese del 25/02/2019

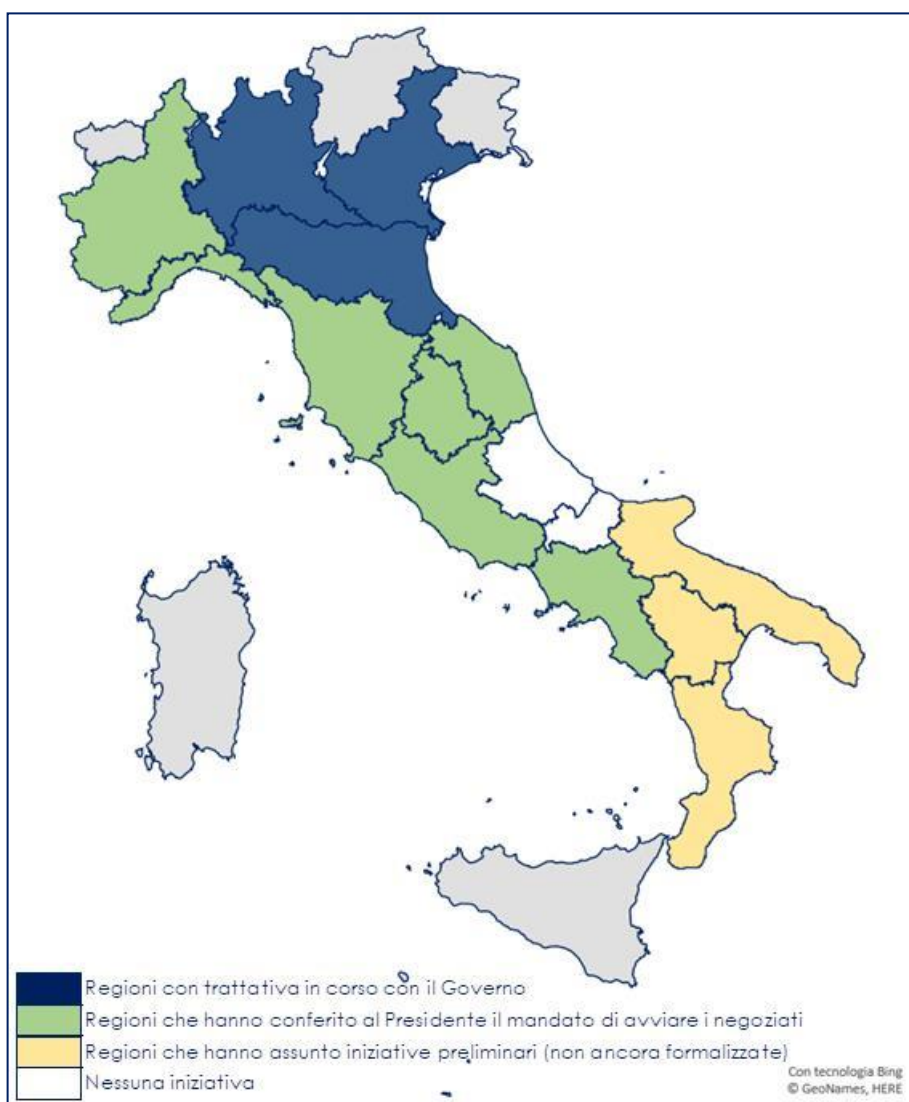
Elaborazioni su dati Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie

Appare opportuno precisare che l'elenco delle materie rappresenta semplicemente una lista di "titoli", da riempire di contenuti, precisando nel dettaglio funzioni legislative, competenze amministrative e, eventualmente, le risorse umane, finanziarie e strumentali. Particolarmente interessante è l'articolo 5 che fa luce sulle risorse finanziarie connesse al passaggio delle competenze. In una prima fase, l'attribuzione delle risorse alle Regioni avverrà sulla base della spesa sostenuta dallo Stato nel territorio regionale (c.d. "spesa storica"); si passerà poi al criterio dei fabbisogni standard, che dovranno essere determinati da una apposita Commissione paritetica entro un anno dal trasferimento delle funzioni alle Regioni. Se nell'arco di un triennio non si arrivasse a determinare i fabbisogni standard, le risorse finanziarie per il regionalismo differenziato saranno attribuite sulla base del valore medio procapite della spesa sostenuta dallo Stato nelle suddette materie.

A margine si segnala che, sulla scia delle iniziative di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, altre dieci Regioni a statuto ordinario hanno mostrato un interesse crescente per la prospettiva del regionalismo differenziato (figura 3.1). Attualmente, vi sono sette Regioni che hanno già formalmente conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia: trattasi di Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria. In teoria, con queste Regioni il Governo potrebbe avviare immediatamente i negoziati. Altre tre Regioni (Basilicata, Calabria e Puglia) non hanno ancora approvato formalmente tale mandato, ma hanno assunto iniziative preliminari che in alcuni casi hanno condotto all'approvazione di atti di indirizzo. Al momento, solo Abruzzo e Molise non hanno intrapreso iniziative in tal senso³².

³² Servizio Studi del Senato (luglio 2018).

Figura 3.1 – Regionalismo differenziato: le iniziative assunte dalle Regioni



Elaborazioni su dati Servizio Studi del Senato

3.2. Una stima delle risorse in gioco

La determinazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali costituisce uno dei passaggi più delicati del processo di attuazione del regionalismo differenziato. Ai fini del presente rapporto, e nell'ottica di agevolare l'elaborazione e la lettura dei dati finanziari, si è proceduto accorpando le 23 materie³³ oggetto di trattativa tra Governo e Regioni in 9 macroaree (tabella 3.2).

Tabella 3.2 - Riclassificazione delle materie da attribuire alle Regioni per macroarea

Macroarea	Materie
ISTRUZIONE	Norme generali sull'istruzione
	Istruzione
LAVORO E PREVIDENZA	Tutela e sicurezza del lavoro
	Previdenza complementare e integrativa
SANITÀ	Tutela della salute
	Alimentazione
TERRITORIO E AMBIENTE	Governo del territorio
	Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali
	Protezione civile
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	Grandi reti di trasporto e di navigazione
	Porti e aeroporti civili
	Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia
SERVIZI GENERALI	Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario
	Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni
	Organizzazione della giustizia di pace
CULTURA E SPORT	Valorizzazione beni culturali e ambient. e promoz. e organiz. attiv. culturali
	Ordinamento sportivo
	Ordinamento della comunicazione
SVILUPPO ECONOMICO	Commercio con l'estero
	Ricerca scientifica e tecnolog. e sostegno all'innovaz. per i settori prod.
	Professioni
CREDITO	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale
	Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale

Fonte: nostre elaborazioni

³³ Ci si riferisce alle bozze di intese del febbraio 2019.

Allo stato attuale³⁴, uno dei pochi punti fermi di tutta la partita, sancito nelle già citate intese tra Governo e Regioni del 25 febbraio 2019³⁵, concerne il fatto che per i primi tre anni la modalità di attribuzione delle risorse alle Amministrazioni regionali sarà costituita dalla spesa sostenuta dallo Stato in ciascun territorio. Sulla base di tale evidenza, si è cercato di fornire un contributo informativo al complesso cantiere del regionalismo differenziato elaborando una stima delle risorse finanziarie connesse alle materie richieste dalle tre Regioni.

Tale esercizio, che intende fotografare l'ammontare delle risorse spese dallo Stato in ciascun territorio nelle varie materie oggetto di trattativa, non può che generare una stima parziale e approssimativa. Le ragioni alla base di questo limite sono almeno tre;

- non esistono metodologie consolidate in merito alla determinazione a livello territoriale di risorse centrali, senza considerare il fatto che si tratta del primo tentativo concreto di attuazione del regionalismo differenziato;
- per alcune materie gli elementi informativi disponibili non sono sufficientemente dettagliati o, al contrario, talmente analitici da rendere quasi impossibile una riconduzione a valori finanziari;
- in altre materie, pur in presenza di richieste sufficientemente chiare e complete, l'attuale patrimonio statistico-finanziario non contempla la presenza di dati regionalizzati.

Le stime prodotte, inevitabilmente condizionate dai limiti tecnici e informativi di cui sopra, potrebbero in ogni caso costituire una base conoscitiva a partire dalla quale sviluppare il confronto e affinare le metodologie. Le risorse finanziarie presenti nel bilancio dello Stato sono state individuate distinguendole in tre gruppi in ragione della differente natura della spesa:

- la **spesa diretta** rappresenta i costi sostenuti dallo Stato per svolgere i propri servizi sul territorio. In questo gruppo rientrano le spese per l'istruzione, funzione gestita (e pagata) direttamente dallo Stato centrale;
- i **fondi agli enti locali** sono risorse che lo Stato trasferisce direttamente agli enti locali, senza l'intermediazione della Regione; a titolo esemplificativo, i contributi statali ai Comuni appartengono a questa categoria;
- i **trasferimenti alla Regione** includono le contribuzioni che, a vario titolo, lo Stato eroga alle Amministrazioni regionali (ad esempio, i fondi statali per il trasporto pubblico locale).

Sulla base delle stime effettuate, emerge un quadro all'interno del quale l'Emilia-Romagna si distanzia sensibilmente dalle altre due Regioni, sia per quanto concerne la dimensione finanziaria sia relativamente alla natura di tali risorse (tabella 3.3 e figura 3.2). Il

³⁴ Si ricorda che le stime sono state effettuate sulla base delle informazioni disponibili alla data del 5 aprile 2019.

³⁵ www.affariregionali.gov.it/attivita/aree-tematiche/autonomia-differenziata/

valore complessivo delle funzioni oggetto di richiesta ammonterebbe per l'Emilia-Romagna a circa 580 milioni di euro, importo notevolmente inferiore rispetto ai quasi 3.800 milioni del Veneto e agli oltre 6.500 milioni della Lombardia. Un ulteriore elemento di differenziazione concerne la natura economica delle risorse, che farebbe emergere i diversi approcci in termini di richieste di ulteriori poteri intrapresi dalle tre Regioni. Sulla base dei dati raccolti, l'Emilia-Romagna avrebbe chiesto relativamente poco in termini di competenze direttamente gestite dallo Stato (18%), preferendo l'attribuzione e il consolidamento dei trasferimenti statali (76%). Al contrario, Lombardia e Veneto punterebbero soprattutto sul passaggio sotto le rispettive sfere di competenza delle funzioni gestite dallo Stato, "sostituendosi" ad esso: infatti, la spesa diretta rappresenterebbe rispettivamente il 74% e il 65% delle risorse necessarie per accogliere le richieste formulate dalle due Regioni.

Tabella 3.3 - Ipotesi di quantificazione finanziaria delle materie da attribuire alle Regioni (milioni di euro)

INDIVIDUAZIONE DELLE RISORSE NEL BILANCIO DELLO STATO	EMILIA-ROMAGNA	LOMBARDIA	VENETO
SPESA DIRETTA Costi sostenuti dallo Stato per i servizi svolti sul territorio	102	4.797	2.460
FONDI AGLI ENTI LOCALI Risorse trasferite direttamente dallo Stato agli enti locali	34	1.645	886
TRASFERIMENTI ALLA REGIONE Contribuzioni statali attualmente assegnate alle Regioni	441	66	437
VALORE FUNZIONI Totale complessivo della spesa storica sostenuta dallo Stato	577	6.508	3.783

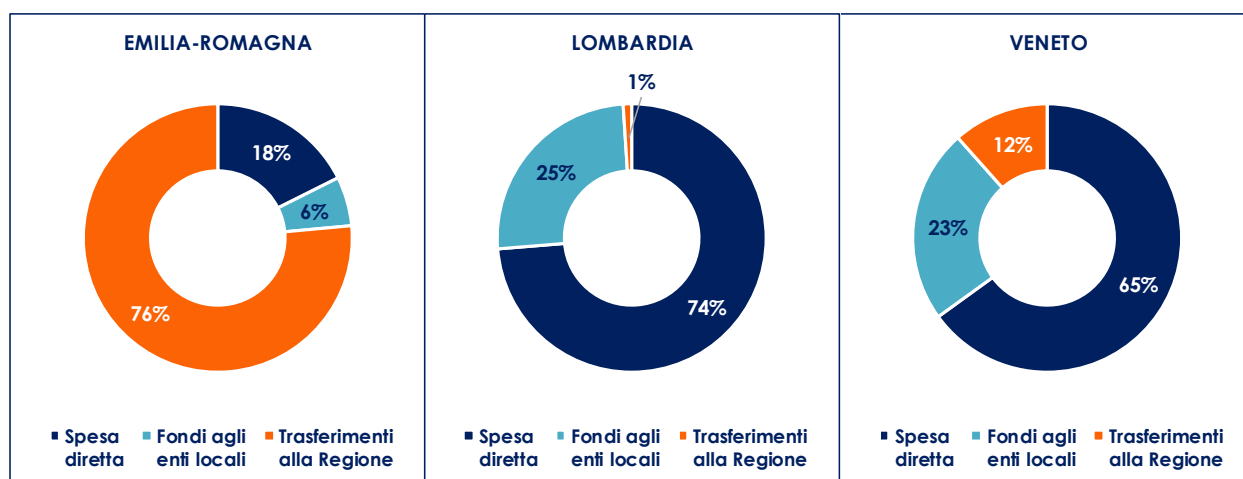
Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato e altre fonti istituzionali

Complessivamente, l'attuazione del regionalismo differenziato nelle tre Regioni interesserebbe un ammontare di risorse pari a 10,9 miliardi di euro, che dovrebbero essere allocate dal Centro alla Periferia³⁶ (tabella 3.4). L'istruzione assorbirebbe circa il 70% della dotazione finanziaria complessiva, seguita dalla macroarea "Servizi generali". In realtà, costituirebbe la prima materia in termini finanziari solo in Lombardia e in Veneto, rispettivamente

³⁶ Per ulteriori dettagli si rimanda all'Appendice.

con il 71% e il 63%; diversamente, in Emilia-Romagna le competenze in materia di istruzione rappresenterebbero appena il 12% del totale delle risorse destinate a “spostarsi” dal Centro alla Periferia, caratterizzate dal ruolo predominante di “Territorio e ambiente”, largamente la prima macroarea con il 72% (figura 3.3). Si precisa che tali risorse non costituiscono un costo per la finanza pubblica, bensì un mero spostamento dal bilancio dello Stato a quelli delle Amministrazioni regionali interessate.

Figura 3.2 - Quantificazione finanziaria delle materie per natura di spesa (milioni di euro)



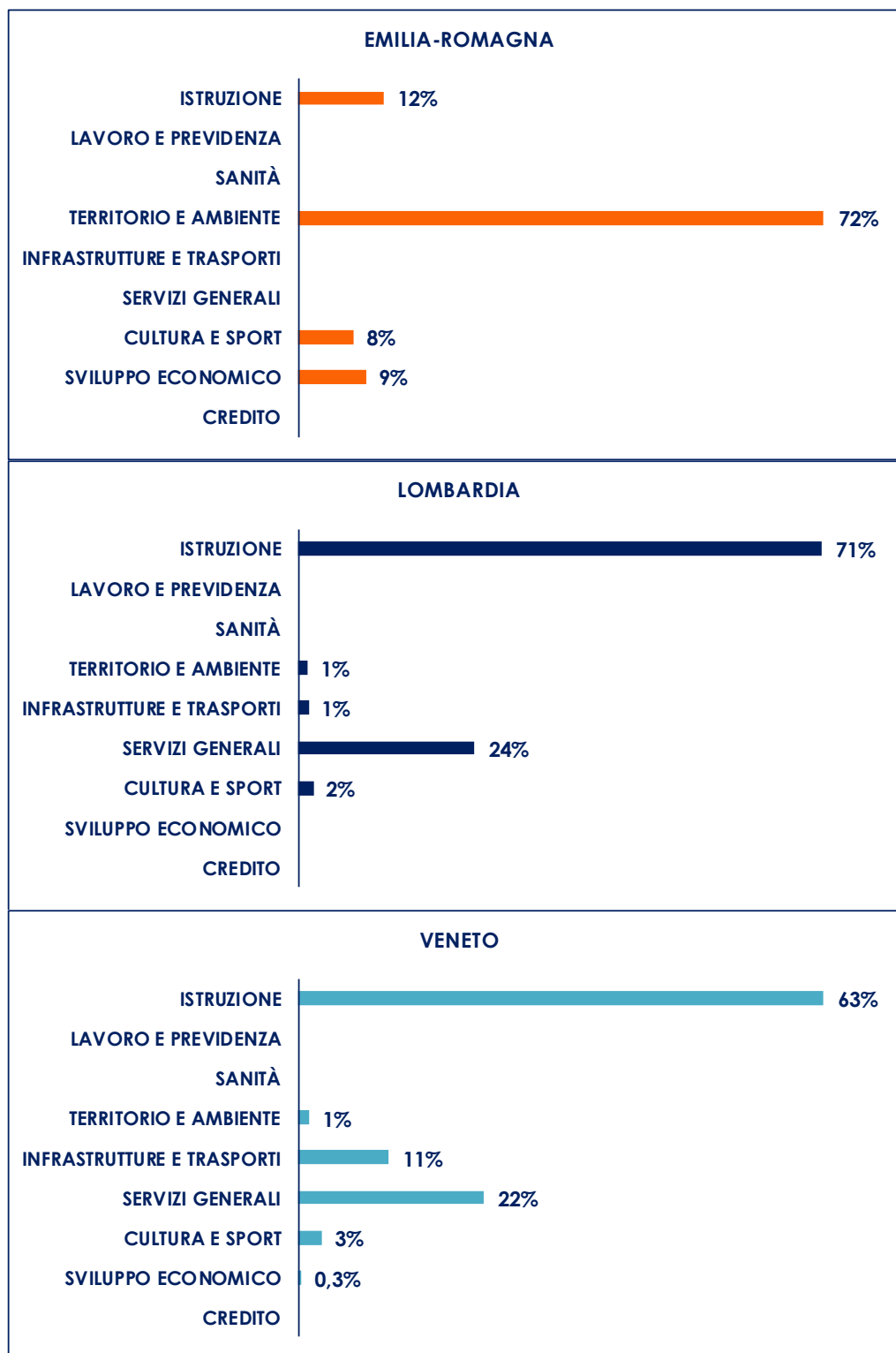
Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato e altre fonti istituzionali

Tabella 3.4 - Quantificazione finanziaria delle materie per macroarea (milioni di euro)

Macroarea	Emilia-Romagna	Lombardia	Veneto	TOTALE TRE REGIONI
ISTRUZIONE	67	4.641	2.371	7.078
LAVORO E PREVIDENZA	*	*	*	*
SANITÀ	*	*	*	*
TERRITORIO E AMBIENTE	414	83	51	547
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	-	89	408	497
SERVIZI GENERALI	*	1.565	838	2.403
CULTURA E SPORT	43	129	106	279
SVILUPPO ECONOMICO	53	1	10	64
CREDITO	-	*	*	*
TOTALE	577	6.508	3.783	10.868

Legenda: (-) materia non richiesta; (*) informazioni non sufficienti per effettuare delle stime
Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato e altre fonti istituzionali

Figura 3.3 - Quantificazione finanziaria delle materie per macroarea (composizione percentuale)



Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato e altre fonti istituzionali

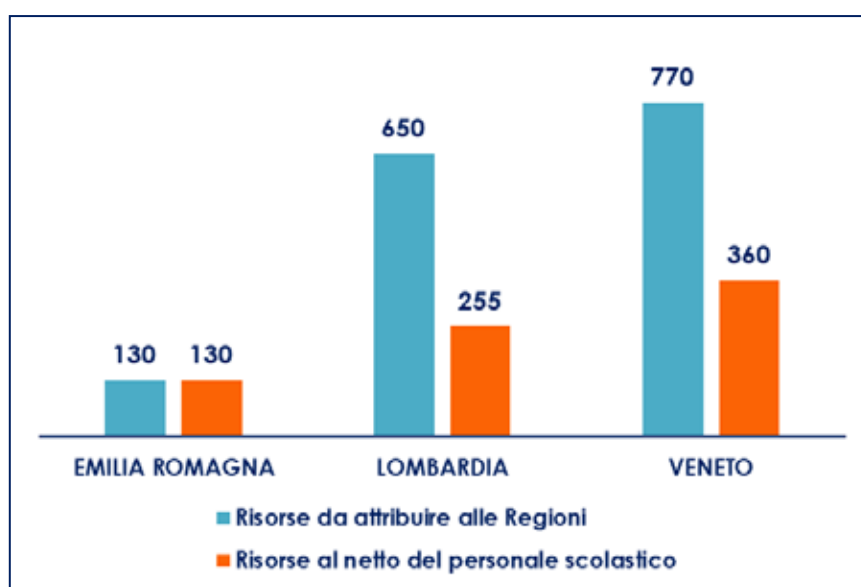
L'istruzione costituisce, dunque, la principale macroarea per Lombardia e Veneto in termini di risorse finanziarie necessarie. Tuttavia, l'85% della spesa per l'istruzione è rappresentato dai costi per il personale scolastico: in Lombardia la spesa per il personale dipendente nell'istruzione ammonta a 4 miliardi di euro, mentre in Veneto risulta essere pari a 2 miliardi. In altri termini, oltre la metà delle risorse assegnabili a Lombardia e Veneto per l'attuazione del regionalismo differenziato sarebbero "vincolate" alla regionalizzazione del personale scolastico (tabella 3.5). Se si esclude tale voce, il divario in termini di risorse con l'Emilia-Romagna (pari a 130 euro procapite) si ridurrebbe significativamente: l'ammontare di risorse da trasferire alla Regione Lombardia passerebbe da 650 a 255 euro per abitante, mentre in Veneto tale valore verrebbe ridimensionato da 770 a 360 euro procapite (figura 3.4).

Tabella 3.5 - Effetto della spesa per il personale scolastico sulle risorse da attribuire alle Regioni (milioni di euro)

Regioni	Risorse per regionalizzazione del personale scolastico	Risorse al netto personale scolastico	Totale risorse da attribuire alle Regioni
EMILIA-ROMAGNA	-	577	577
LOMBARDIA	3.957	2.550	6.508
VENETO	2.011	1.772	3.783
AGGREGATO TRE REGIONI	5.969	4.899	10.868

Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato e altre fonti istituzionali

Figura 3.4 - Effetto della spesa per il personale scolastico sulle risorse da attribuire alle Regioni (euro per abitante)



Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato e altre fonti istituzionali

L'analisi per natura di spesa delle risorse finanziarie connesse all'attuazione del regionalismo differenziato è fondamentale per determinare in maniera corretta gli impatti effettivi sui bilanci regionali. Sarebbe un errore, infatti, aggiungere alla dimensione attuale dei budget regionali le risorse individuate come "trasferimenti alla Regione" poiché già incluse tra le spese effettuate dalle Amministrazioni regionali: non rappresentano pertanto una spesa "aggiuntiva", anche se verranno con tutta probabilità "fiscalizzate", vale a dire trasformate in quote di tributi erariali (tabella 3.6).

Tabella 3.6 - Dall'individuazione delle risorse finanziarie agli effetti contabili sui bilanci regionali

INDIVIDUAZIONE DELLE RISORSE NEL BILANCIO DELLO STATO	AGGREGATO TRE REGIONI (MILIONI €)	EFFETTI CONTABILI CON L'AUTONOMIA
SPESA DIRETTA		
Costi sostenuti dallo Stato per i servizi svolti sul territorio	7.358	Effettiva dimensione del decentramento: comprendono risorse umane e strumentali
FONDI AGLI ENTI LOCALI		
Risorse trasferite direttamente dallo Stato agli enti locali	2.565	La Regione subentrerà allo Stato nell'erogazione di tali fondi agli enti locali
TRASFERIMENTI ALLA REGIONE		
Contribuzioni statali attualmente assegnate alle Regioni	945	Risorse già presenti nel bilancio regionale; verranno trasformate in compartecipazioni
VALORE FUNZIONI		
Totale complessivo della spesa storica sostenuta dallo Stato	10.868	Perimetro delle risorse finanziarie da assegnare alle Regioni (quote di tributi)

Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato e altre fonti istituzionali

Per quanto concerne le risorse classificate come "fondi agli enti locali", la Regione subentrerà allo Stato nell'erogazione di tali fondi a Province e Comuni: pertanto, queste risorse confluiranno nei bilanci regionali, anche se costituiscono una sorta di partita di giro poiché destinate ad essere erogate agli enti locali. Diversamente, le risorse catalogate come "spesa diretta" rappresentano l'effettiva dimensione del decentramento in quanto esprimono il peso finanziario delle funzioni esercitate direttamente dallo Stato e che, con l'attuazione dell'autonomia, dovranno essere svolte dalle singole Regioni.

Alla luce di queste considerazioni, l'applicazione del regionalismo differenziato comporterà un incremento dei bilanci delle tre Regioni di 9,9 miliardi di euro: tale aggregato è il

risultato della somma delle voci "spesa diretta" e "fondi agli enti locali". Le spese finali del complesso delle tre Regioni ammontano a 46,1 miliardi nel 2017: a seguito dell'attuazione dell'autonomia, il perimetro dei bilanci regionali aumenterebbe in media del 22%. Tuttavia, tali effetti contabili sarebbero apprezzabili soprattutto per Lombardia (+27%) e Veneto (+29%); in Emilia-Romagna, invece, non si avrebbe un significativo aumento del bilancio poiché gran parte delle richieste sono collegate alla regionalizzazione dei trasferimenti statali (tabella 3.7).

Tabella 3.7 - L'impatto dell'autonomia sui bilanci regionali (milioni di euro)

Regioni	Spese finali delle Regioni (a)	Risorse aggiuntive con l'autonomia (b)	Bilanci regionali con l'autonomia (a+b)	Crescita bilanci regionali con autonomia
EMILIA-ROMAGNA	10.678	136	10.814	+1%
LOMBARDIA	24.074	6.442	30.516	+27%
VENETO	11.349	3.346	14.695	+29%
AGGREGATO TRE REGIONI	46.102	9.923	56.025	+22%

Note: (a) spese correnti e spese in conto capitale 2017;
 (b) comprende le spese dirette e i fondi agli enti locali
 Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato e altre fonti istituzionali

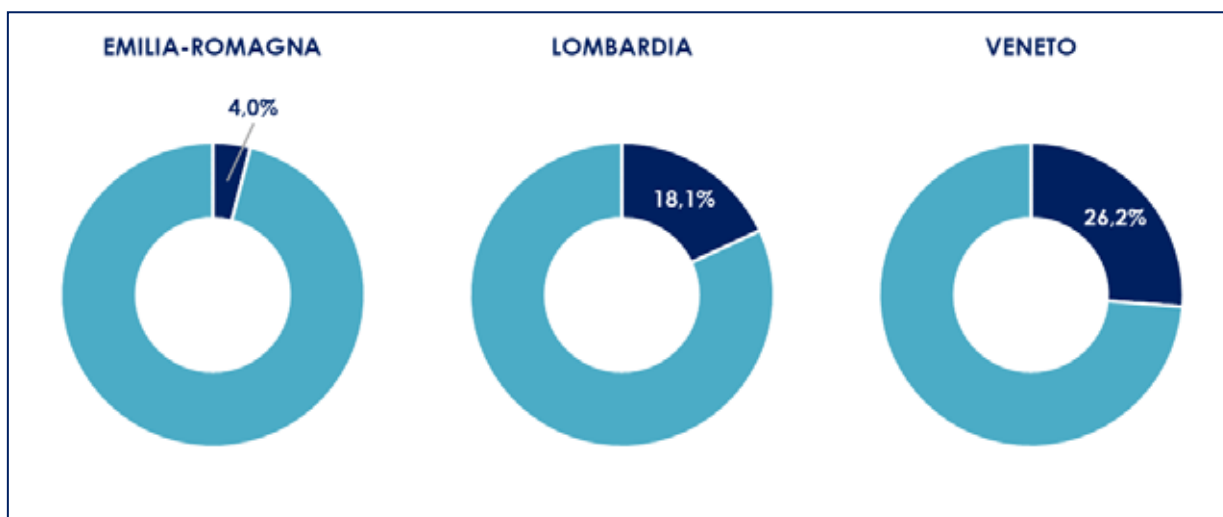
Gli accordi dello scorso 25 febbraio tra lo Stato e le singole Regioni prevedono che il finanziamento delle nuove competenze alle Regioni debba essere garantito mediante "compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali" e/o "aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale" (articolo 5, comma 3). La compartecipazione all'IRPEF, pertanto, appare come la modalità di finanziamento maggiormente percorribile. Le risorse relative alla spesa diretta, ai fondi agli enti locali e ai trasferimenti alle Regioni saranno dunque "fiscalizzati", ovvero trasformati in una quota prestabilita di gettito IRPEF riscosso in ciascun territorio. Per quanto concerne l'Emilia-Romagna sarebbe sufficiente l'assegnazione di una compartecipazione pari al 4% del gettito IRPEF, mentre per Lombardia e Veneto il finanziamento delle funzioni sarebbe garantito con quote di IRPEF rispettivamente pari al 18,1% e al 26,2% (figura 3.5).

Verosimilmente, per le tre Regioni il finanziamento mediante compartecipazione IRPEF potrebbe rivelarsi vantaggioso: infatti, negli accordi dello scorso 25 febbraio si è stabilito che "l'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati (...) è di competenza della Regione" (articolo 5, comma 4). Nello specifico, il possibile

vantaggio è legato alla dinamica dell'IRPEF versata in ciascun territorio: tra il 2010 e il 2017 il gettito IRPEF è aumentato di circa 8-10 punti percentuali, a fronte di una media nazionale del +5,8%. Se si considera che la spesa corrente per le funzioni statali, al di là di fisiologiche variazioni annuali, mantiene un trend di sostanziale stabilità, si potrebbe profilare un surplus (limitato) di risorse nel caso di una crescita significativa del gettito IRPEF sul territorio regionale.

Tuttavia, sono gli stessi accordi a depotenziare tale ipotetico beneficio: il comma 6 stabilisce infatti che “ogni due anni la commissione paritetica verifica la congruità delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni standard, sia in termini di gettito che di correlazione con le funzioni svolte”. Quest'ultima disposizione appare in contrasto con lo strumento della compartecipazione, solitamente impiegato per evitare frequenti “contrattazioni” in termini di risorse disponibili e favorire così la programmazione da parte delle Regioni.

Figura 3.5 - Ipotesi di finanziamento attraverso la compartecipazione al gettito dell'IRPEF (milioni di euro)



Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato, Dipartimento delle Finanze e altre fonti istituzionali

Il regionalismo differenziato non può tuttavia limitarsi ad un mero passaggio di risorse e competenze dal Centro alla Periferia, bensì presuppone una forte assunzione di responsabilità da parte delle Amministrazioni regionali finalizzata a dare migliori servizi a cittadini e imprese. Vi sono due ordini di ragioni che alimentano tale assunto:

- nelle materie in cui non si renda necessaria una governance unitaria a livello nazionale, le Regioni sono in grado di fornire servizi pubblici più efficaci ed efficienti rispetto all'Amministrazione centrale in quanto enti prossimi ai cittadini: in altri termini, è la conseguenza del principio di sussidiarietà, sancito dall'articolo 118 della Costituzione;
- i possibili benefici derivanti dall'applicazione del principio di sussidiarietà non riguarderebbero solo le economie generate per una gestione più efficiente delle risorse

pubbliche, ma si estenderebbero al sistema economico nel suo complesso: più semplicemente, la gestione decentrata della spesa pubblica stimolerebbe un effetto “volano” per tutto il contesto economico territoriale.

I risparmi di spesa derivanti da una migliore gestione delle risorse pubbliche rispetto allo Stato non sono stimabili. Diversamente, qualche indicazione sui benefici per l'economia locale può essere desunta da uno studio della Fondazione per la Sussidiarietà³⁷: tale ricerca, effettuata su 30 Paesi europei, ha dimostrato come un aumento del 10% del grado del decentramento della spesa pubblica stimoli una crescita del PIL procapite dello 0,64%. Di seguito si riporta un esercizio statistico nel quale le evidenze emerse nello studio della Fondazione per la Sussidiarietà vengono applicate ad Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto (tabella 3.8).

Tabella 3.8 - Stima dell'impatto economico del regionalismo differenziato

AGGREGATO TRE REGIONI	SOLO SPESA DIRETTA	COMPRESI FONDI E TRASFERIMENTI
PIL (2018)		720 miliardi €
PIL per abitante (2018)		37.100 euro
Quota di spesa decentrata		32,2%
Risorse da attribuire alle Regioni	7,4 miliardi €	10,9 miliardi €
Quota di spesa decentrata post-autonomia	35,7%	37,4%
Crescita PIL con l'autonomia	1,6 miliardi €	2,3 miliardi €
Crescita PIL assoluto	+0,2%	+0,3%

Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato, Prometeia e altre fonti istituzionali

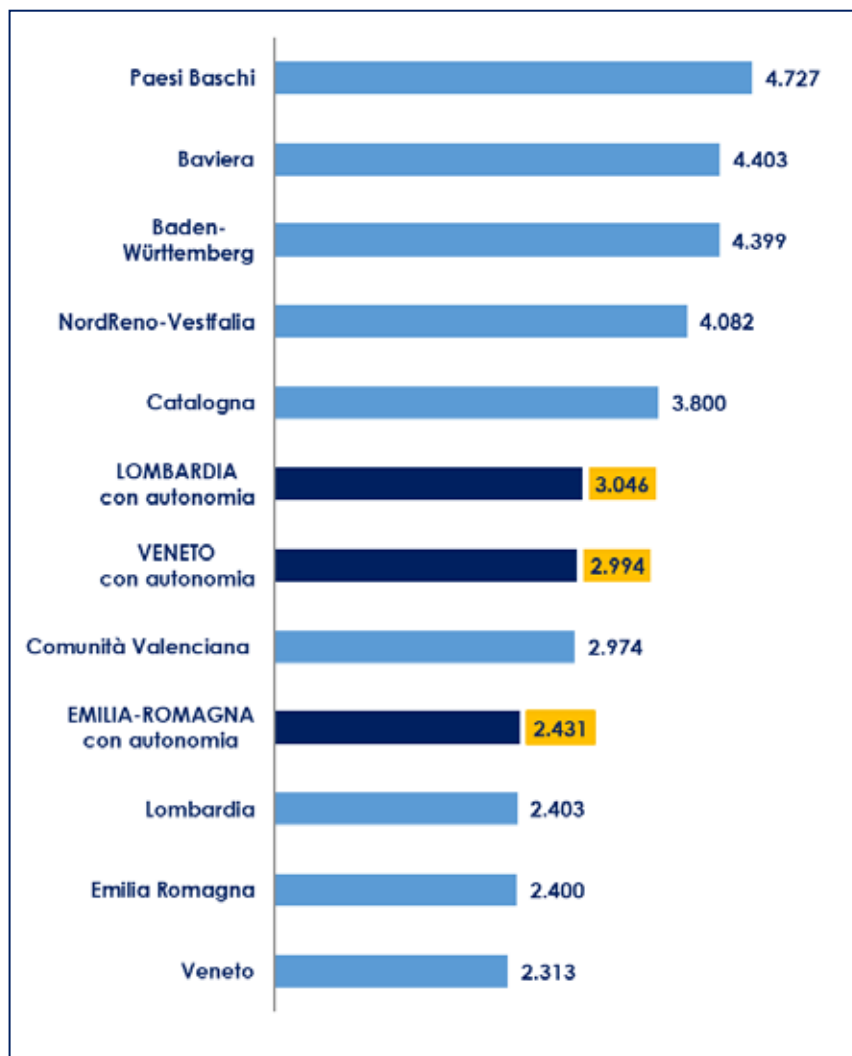
Complessivamente, questi tre territori generano un valore del PIL pari a 720 miliardi di euro (37.100 per abitante); il grado di decentramento della spesa pubblica è di poco superiore al 32%. La piena attuazione del regionalismo differenziato interesserebbe 10,9 miliardi di risorse pubbliche, di cui 7,4 a titolo di spesa direttamente gestita dallo Stato. Questi due valori costituiscono gli estremi, minimo e massimo, utilizzati ai fini della presente simulazione per

³⁷ Fondazione per la Sussidiarietà (2015).

misurare lo spostamento di risorse dal Centro alla Periferia. Sulla base di quanto illustrato in precedenza, il grado di decentramento nelle tre regioni aumenterebbe tra i 3,5 e i 5,2 punti percentuali, stimolando una crescita del PIL locale compresa tra 1,6 e 2,3 miliardi di euro. In altri termini, il PIL incrementerebbe dello 0,2-0,3% senza ricorrere a stimoli sostenuti con risorse pubbliche (sgravi fiscali, investimenti), ma solo con una diversa allocazione delle competenze.

È bene precisare che il decentramento delle risorse pubbliche connesso al regionalismo differenziato ridurrà solo parzialmente il gap con le principali regioni europee. La capacità di spesa di Lombardia e Veneto aumenterebbe di oltre 600 euro per abitante, ma consentirebbe loro di sorpassare solo la Comunità Valenciana. Paesi Baschi e Baviera manifestano invece livelli di spesa regionale ben più elevati (figura 3.6).

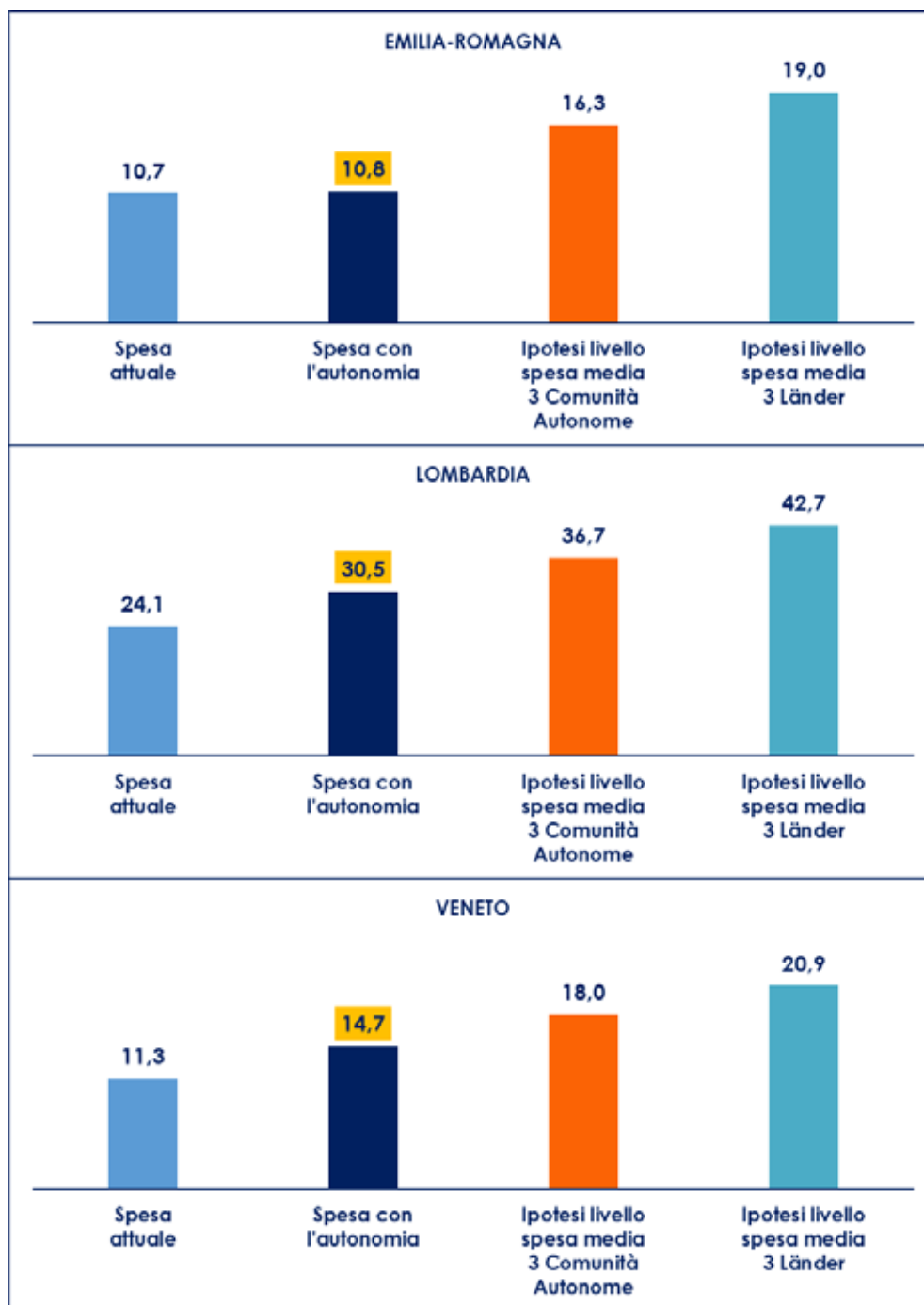
Figura 3.6 - Spesa regionale con l'autonomia: comparazione con Länder e Comunità Autonome (euro per abitante)



Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato, BDAP e Ministeri delle Finanze di Germania e Spagna

In ultima analisi, l'esercizio dell'autonomia prevista dall'articolo 116 della Costituzione potrà solo ridurre, e non colmare, il divario rispetto a Länder e Comunità Autonome: questo è dovuto anche all'elevata concentrazione di competenze a livello locale, elemento distintivo degli ordinamenti federali di Germania e Spagna (figura 3.7).

Figura 3.7 - Risorse teoricamente necessarie per equiparare la spesa delle Regioni al livello medio dei Länder e delle Comunità Autonome (miliardi di euro)



Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato, BDAP e Ministeri delle Finanze di Germania e Spagna

Applicando il valore della spesa media procapite dei tre Länder e delle tre Comunità Autonome ad Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, emerge chiaramente come la distanza tra le nostre tre Regioni nei confronti dei competitor tedeschi e spagnoli continuerebbe ad essere considerevole, anche con l'attuazione dell'autonomia. Infatti, per pareggiare il livello di spesa procapite delle tre Comunità Autonome sarebbero necessari ulteriori 5,5 miliardi di euro per l'Emilia-Romagna, 6,2 miliardi per la Lombardia e 3,3 miliardi per il Veneto; il fabbisogno teoricamente necessario per arrivare ai livelli tedeschi sarebbe ancor più consistente.

3.3. Considerazioni e proposte

Le tre CNA regionali hanno più volte ricordato come Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto rappresentino la parte economicamente più avanzata del Paese, contribuendo a generare circa il 40% del PIL italiano e rappresentando il 54% del totale delle esportazioni. Sono realtà regionali che, pur con qualche difficoltà, mantengono un buon livello di competitività in Europa. Tuttavia, la riduzione di risorse finanziarie degli ultimi anni hanno irrigidito i bilanci regionali, limitando l'apporto allo sviluppo economico. Ciò ha contribuito ad ampliare il divario verso le aree economicamente più solide del continente come, ad esempio, i grandi Länder tedeschi. Quali potrebbero essere le possibili soluzioni per invertire la rotta e accelerare sul versante della crescita?

Il regionalismo differenziato può costituire una leva inedita per stimolare la crescita economica e aumentare il livello di competitività delle imprese. In quest'ottica, l'autonomia diventa uno strumento al servizio delle Regioni per intervenire in maniera mirata e più incisiva sul gap infrastrutturale che penalizza le imprese, per incrementare l'attuale esigua dotazione di risorse per investimenti e sviluppo economico, per sostenere l'economia produttiva nei necessari percorsi di innovazione³⁸.

Con il presente rapporto si è voluto approfondire il tema del regionalismo differenziato, cercando di fornire basi analitiche all'idea che l'attribuzione di una maggiore autonomia legislativa e amministrativa rappresenti per le Regioni una preziosa occasione per intervenire in misura più incisiva e strategica sul futuro delle rispettive comunità di persone e di imprese. A seguito dell'analisi delle richieste avanzate dalle tre Regioni, si ritiene opportuno formulare tre considerazioni e un paio di proposte.

Le tre considerazioni

Lo studio sul regionalismo differenziato ha portato alla luce **due differenti approcci** con riguardo al perimetro delle materie da trasferire: da una parte l'Emilia-Romagna, dall'altra Lombardia e Veneto. Nello specifico, l'Emilia-Romagna si distingue dalle altre due Regioni per il numero relativamente limitato di materie (16), che a loro volta comportano una copertura finanziaria di modesta entità (circa 580 milioni di euro). Inoltre, l'Emilia-Romagna sembra privilegiare il consolidamento di fondi e trasferimenti che già lo Stato provvede ad erogare,

³⁸ CNA Emilia Romagna, CNA Lombardia e CNA Veneto (2018).

rivendicando la necessità della certezza di risorse quale presupposto per una più efficace programmazione. Diversamente, Lombardia e Veneto si caratterizzano non solo per il più ampio perimetro in termini di materie richieste e di risorse da trasferire, ma anche per gli **obiettivi che sottendono al progetto stesso di autonomia**. Infatti, Lombardia e Veneto punterebbero (legittimamente, in quanto consentito dall'articolo 116 della Costituzione) a farsi carico di una serie di competenze attualmente sottoposte alla sfera legislativa e amministrativa dello Stato.

La seconda considerazione riguarda il nostro sistema istituzionale. L'esercizio dell'autonomia prevista dalla Costituzione contribuirebbe a **ridurre l'attuale divario** in termini di capacità di spesa con i Länder e le Comunità Autonome, **ma difficilmente potrà azzerarlo**. Gli assetti istituzionali di Germania e Spagna, infatti, si distinguono per l'elevato grado di decentramento di poteri e risorse in capo alle Amministrazioni regionali: secondo una ricerca dell'OCSE³⁹, in Germania e Spagna quasi il 50% della spesa pubblica è allocato in Periferia, mentre in Italia tale quota non supera il 29%. Con questo non si vuole in alcun modo sminuire le opportunità del regionalismo differenziato: tuttavia, bisogna essere consapevoli che **il mero esercizio dell'autonomia non è sufficiente**. Come già accennato, l'autonomia non è un fine, bensì uno strumento attraverso il quale consolidare lo sviluppo economico territoriale.

Infine, è emerso che nella partita del regionalismo differenziato lo **sviluppo economico** dovrebbe avere un **ruolo marginale**, quanto meno sotto il profilo finanziario (poco più di 60 milioni di euro da "spostare" dal Centro alla Periferia). Ciò è imputabile alle disposizioni contenute nell'articolo 116 della Costituzione, che, in tema di sviluppo economico limitano l'esercizio dell'autonomia a poche materie⁴⁰. Inoltre, appare opportuno ricordare che, a seguito delle riforme istituzionali compiute tra la fine degli anni Novanta e i primi anni Duemila, le Regioni hanno rafforzato le rispettive competenze in materia di industria, artigianato, commercio, formazione professionale e agricoltura.

Le due proposte

Dalle considerazioni illustrate scaturiscono almeno due proposte. Se l'obiettivo finale è quello di dare una nuova e ulteriore spinta sul piano economico a questi territori, recuperando in parte il terreno perso nei confronti dei principali competitor europei, è necessario invertire la rotta rispetto agli ultimi anni, che hanno visto un'inaccettabile penalizzazione delle risorse

³⁹ OCSE (2018).

⁴⁰ Nel presente rapporto abbiamo annoverato tra lo sviluppo economico le seguenti materie: commercio con l'estero; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; professioni.

destinate agli investimenti e allo sviluppo economico. Le richieste di una maggiore autonomia avanzate da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto si basano sul presupposto di poter vantare di un **elevato livello di efficienza amministrativa**. I principali dati, infatti, confermano tale premessa di fondo. Se si guarda alla sanità, tradizionalmente il principale ambito di spesa regionale, le tre Regioni hanno dimostrato di sapere tenere i conti in ordine, garantendo contestualmente un'elevata qualità del servizio. Infatti, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto non sono mai state sottoposte alla disciplina dei Piani di rientro⁴¹ e hanno sempre superato agevolmente le verifiche relative all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza⁴². Nel presente rapporto si è altresì messo in luce come il passaggio di competenze dal Centro alla Periferia, sulla base del principio di sussidiarietà, possa generare effetti positivi sul PIL.

Pertanto, alla luce di quanto premesso, la **prima proposta** riguarda la richiesta alle Regioni di **impiegare le risorse che si dovrebbero liberare** grazie alla maggiore efficienza rispetto alla gestione statale, **a beneficio dello sviluppo economico e degli investimenti**. L'autonomia non può rimanere circoscritta al perimetro istituzionale, ma dovrà necessariamente contaminare anche il mondo produttivo, perché è soprattutto grazie al tessuto delle piccole e medie imprese se questi territori possono ancora vantarsi di essere il motore economico del Paese.

La **seconda proposta** è in realtà un auspicio. Lo sviluppo delle imprese si basa sulla programmazione: hanno bisogno di regole certe per investire e crescere. A nostro avviso, **anche le Regioni**, per compiere al meglio le rispettive missioni istituzionali, **hanno bisogno di certezze**, specialmente dopo un decennio costellato di interventi restrittivi (tagli ai trasferimenti) e "invasioni di campo" da parte dello Stato. L'auspicio è che, prima dell'avvio del regionalismo differenziato, si riesca ad elaborare un **meccanismo condiviso di attribuzione delle risorse** alle tre Regioni, in modo da chiudere definitivamente la stagione delle contrattazioni estenuanti e delle risorse decrescenti. Inoltre, anche una più netta ripartizione dei poteri tra lo Stato e le tre Regioni dovrebbe, a regime, generare effetti positivi: una maggiore assunzione responsabilità non può che costituire un vantaggio per tutti.

⁴¹ I programmi operativi di riorganizzazione, di riqualificazione, di potenziamento del Servizio sanitario regionale (Piani di rientro) si configurano come un vero e proprio programma di ristrutturazione industriale che incide sui fattori di spesa sfuggiti al controllo delle Regioni. La Legge Finanziaria 2005 e l'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 hanno previsto il ricorso a forme di affiancamento, da parte del Governo centrale, alle Regioni che hanno sottoscritto gli accordi contenenti i Piani di Rientro (fonte: www.salute.gov.it).

⁴² I Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria (LEA) sono le prestazioni e i servizi che il Servizio Sanitario Nazionale è tenuto a garantire a tutti i cittadini, gratuitamente o dietro pagamento di una quota di compartecipazione alla spesa sanitaria (ex Ticket). Le prestazioni incluse nei LEA sono individuate sulla base di principi di effettiva necessità assistenziale, di efficacia e di appropriatezza (fonte: www.salute.gov.it).

APPROFONDIMENTI

L'utilizzo dei Fondi UE da parte delle Regioni

Il presente approfondimento offre alcuni elementi generali relativamente alla capacità delle Regioni di utilizzare i fondi strutturali. I principali fondi di cui beneficiano le Regioni sono il FESR (Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale) e l'FSE (Fondo Sociale Europeo). Il FESR concentra gli investimenti su diverse aree prioritarie chiave, tra cui innovazione e ricerca, agenda digitale, sostegno alle piccole e medie imprese (PMI), economia a basse emissioni di carbonio. Il FSE è invece il principale strumento utilizzato dall'UE per sostenere l'occupazione, aiutare i cittadini a trovare posti di lavoro migliori e assicurare opportunità lavorative più eque per tutti. A questo fine, l'FSE investe nel capitale umano dell'Europa, vale a dire lavoratori, giovani e chi è alla ricerca di un'occupazione.

Il portale Open Coesione, l'iniziativa di open government sulle politiche di coesione in Italia coordinato dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, offre una panoramica sull'utilizzo di tali risorse. Secondo i dati aggiornati al 31/10/2018⁴³, nel periodo 2007-2013 le tre Regioni hanno gestito complessivamente oltre 9.000 progetti FESR. La Lombardia ha già concluso tutti i progetti (100%), mentre il Veneto ne ha ancora un 5% in corso e l'Emilia Romagna il 34%.

Nel periodo 2014-2020, su circa 6.000 progetti totali, solo una piccola parte è già stata completata. Il Veneto è la Regione con il più alto tasso di progetti conclusi (41%), mentre Lombardia ed Emilia-Romagna si fermano rispettivamente a 13% e 10%. Nonostante il 2020 sia ormai prossimo, va tenuto presente che per la gestione di tali fondi vige la regola "n+3", ovvero possono essere spesi entro il triennio successivo all'annualità di riferimento (nella precedente programmazione vigeva "n+2"). In altri termini, i fondi 2014-2020 potranno essere utilizzati fino alla fine del 2023.

⁴³ I dati pubblicati, aggiornati al 31/10/2018, sono in fase di assestamento per i Programmi UE del ciclo 2007-2013 e di progressivo popolamento per il ciclo 2014-2020.

Monitoraggio Progetti POR FESR (alla data del 31/10/2018)

Regioni	Costo pubblico monitorato (milioni €)	Pagamenti monitorati (milioni €)	Progetti monitorati	di cui, conclusi	di cui, liquidati	di cui, in corso	di cui, non avviati
POR FESR 2007-2013							
Emilia-Romagna	583,5	549,6	3.934	66%	0%	34%	0%
Lombardia	544,5	544,5	1.677	100%	0%	0%	0%
Veneto	541,5	513,5	3.582	95%	0%	5%	0%
POR FESR 2014-2020							
Emilia-Romagna	389,9	119,3	2.099	10%	8%	81%	1%
Lombardia	507,9	123,1	2.344	13%	0%	52%	34%
Veneto	364,6	81,3	2.059	41%	0%	48%	11%

Elaborazioni su dati Open Coesione

Per quanto riguarda il fondo FSE, Lombardia e Veneto hanno concluso il 100% dei progetti del periodo 2007-2013; l'Emilia-Romagna è invece a quota 83%. Con riferimento alla programmazione 2014-2020, lo stato di avanzamento è molto diverso: la Lombardia ha concluso il 28% dei progetti, il Veneto il 17%, mentre l'Emilia-Romagna segna ancora 0% tra i progetti conclusi. Tuttavia, come per il FESR, anche per il FSE vige la regola "n+3".

Monitoraggio Progetti POR FSE (alla data del 31/10/2018)

Regioni	Costo pubblico monitorato (milioni €)	Pagamenti monitorati (milioni €)	Progetti monitorati	di cui, conclusi	di cui, liquidati	di cui, in corso	di cui, non avviati
POR FSE 2007-2013							
Emilia-Romagna	955,1	875,5	13.091	83%	0%	17%	0%
Lombardia	823,1	823,1	400.628	100%	0%	0%	0%
Veneto	744,1	744,3	7.094	100%	0%	0%	0%
POR FSE 2014-2020							
Emilia-Romagna	560,0	257,5	3.264	0%	23%	77%	0%
Lombardia	369,9	257,5	124.418	28%	14%	58%	0%
Veneto	424,5	180,9	3.393	17%	0%	67%	16%

Elaborazioni su dati Open Coesione

Inoltre, uno studio realizzato dall'Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro⁴⁴ ha analizzato, all'interno dei fondi FESR, la componente destinata a "Ricerca e Innovazione e Sviluppo dell'ICT". Si tratta di 8,3 miliardi di euro all'interno dei 21,6 miliardi complessivi del FESR per l'Italia (incluso il co-finanziamento nazionale). In questo, caso, a livello nazionale il rapporto tra somme spese e somme impegnate è del 12% (sommando PON nazionale e POR regionali). Fra le tre regioni in esame l'Emilia-Romagna ha speso il 41% dei fondi. La Lombardia il 21% e il Veneto il 6%.

⁴⁴ Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro (2019).

Turismo e artigianato: sinergie e opportunità di sviluppo

Il turismo, come noto, è il settore cresciuto di più a livello globale negli ultimi decenni. Dal 1995 ad oggi, secondo i dati dell'UNWTO, gli arrivi di turisti internazionali in tutto il Mondo sono passati da poco più di 500 milioni a circa 1,4 miliardi⁴⁵: una crescita vertiginosa, che continua a superare anche le più ottimistiche previsioni. D'altro canto, sono sempre di più le destinazioni che hanno deciso di investire nel turismo, spinte dalle potenzialità di crescita di un settore che oggi è senza dubbio uno dei più dinamici. Sempre secondo i dati dell'UNWTO, è la Francia la prima destinazione al Mondo in termini di arrivi di turisti stranieri (circa 87 milioni nel 2017), seguita da Spagna, Stati Uniti, Cina e con l'Italia al quinto posto con oltre 58 milioni di arrivi dall'estero.

A queste statistiche va ovviamente aggiunto il consistente apporto del "turismo domestico", rappresentato dai flussi di viaggiatori all'interno dello stesso Paese. Secondo l'ISTAT, gli arrivi di turisti italiani nel nostro Paese sono quasi 63 milioni, con un totale nazionale di oltre 123 milioni e le presenze sopra quota 420 milioni⁴⁶. Il Veneto è la prima regione turistica del Paese, primeggiando sia per numero di arrivi che di presenze (69,2 milioni nel 2018). Quasi 60 milioni, invece, le presenze turistiche in Emilia Romagna nel 2018, mentre anche la Lombardia supera i 40 milioni.

In Italia le grandi masse di turisti continuano ad indirizzarsi verso le principali città d'arte (Roma, Venezia e Firenze in primis). Tuttavia, la concentrazione dei visitatori in alcune aree comporta conseguenze negative sulla qualità della vita dei residenti, con problemi di degrado ed ordine pubblico, oltre che ovvie ricadute negative in termini di immagine e di riduzione della qualità dell'esperienza turistica. Questi fenomeni, legati al cosiddetto "overtourism", riguardano in particolare le "destinazioni mature", quali sono appunto le nostre città d'arte. Soprattutto nel corso dell'ultimo decennio, però, il turismo è fortemente cambiato e la gamma di attività e offerte proposte ai viaggiatori è oggi ampia ed articolata, facendo leva su un insieme molto esteso di motivazioni legate a visite e viaggi. Infatti, non si va più in vacanza solamente per esigenze di svago e di relax: la domanda turistica si è diversificata e frammentata, creando molteplici nicchie di mercato in cui nuovi operatori e destinazioni turistiche emergenti continuano ad inserirsi.

Il comportamento dei viaggiatori è dunque profondamente in evoluzione: oggi comanda la ricerca di conoscenza, la soddisfazione di curiosità e desideri, la possibilità di vivere

⁴⁵ www2.unwto.org/press-release/2019-01-21/international-tourist-arrivals-reach-14-billion-two-years-ahead-forecasts

⁴⁶ <https://www.istat.it/it/archivio/224376>

esperienze diverse⁴⁷. Questo ha portato, negli ultimi anni, allo sviluppo di importanti trend turistici con nuove caratteristiche. In questa prospettiva, una delle tendenze più interessanti riguarda il turismo esperienziale, che include le visite ai luoghi della produzione, diventati di recente oggetto di grande attenzione per i turisti alla ricerca di esperienze autentiche di territorio e curiosi di vedere con i propri occhi e sperimentare in prima persona le storie delle aziende e quelle dei prodotti.

D'altro canto, è noto come l'immagine dell'Italia sia profondamente legata al concetto di cultura. Ma quest'ultima non va intesa solamente come patrimonio artistico-culturale, ma anche enogastronomico ed artigianale. L'agroalimentare, la moda ed il design, l'artigianato, ma sempre più anche le macchine e l'industria in generale, sono settori produttivi fortemente intrisi di quei valori richiamati nel concetto di cultura legato ai prodotti del Made in Italy. Valori che si riferiscono alla qualità, all'autenticità, ma anche alla storia ed alla tradizione di un prodotto artigianale. Il nostro Paese ha dunque l'opportunità di sviluppare percorsi di senso in grado di unire forme di intrattenimento con il racconto delle imprese, dei processi produttivi, dei prodotti e quindi dei territori, attivando nuovi circuiti di visita e scoperta di aree magari meno note e lontane dai flussi principali, integrandosi con percorsi turistici slow con una forte attenzione alla qualità ed al valore dell'esperienza.

In questa prospettiva, soprattutto l'industria del gusto e l'artigianato sono in grado di generare prodotti, servizi ed esperienze più legati agli elementi culturali di un luogo e all'esperienza sensoriale. Musei, eventi, corsi, esperienze varie possono coinvolgere direttamente il turista in momenti ed occasioni di partecipazione e conoscenza. Se da un lato oggi il turista, a differenza di un tempo, non rivive più il senso di scoperta, novità e stupore (perché gli strumenti tecnologici hanno almeno in parte neutralizzato questi aspetti, da Google Maps a TripAdvisor⁴⁸), dall'altro lato ricerca costantemente nuove esperienze. In questa prospettiva allora, i territori che intendono intraprendere un processo di sviluppo turistico, devono necessariamente implementare una strategia plurisettoriale, in grado di coinvolgere tutti i comparti economici nel predisporre un sistema di offerta accogliente ed integrato. Un percorso di questo tipo può infatti permettere di cogliere gli elementi positivi legati alla crescita del turismo, minimizzando le esternalità negative (che oggi caratterizzano le grandi destinazioni turistiche del Paese) e coinvolgendo tutte le attività economiche del territorio. L'artigianato può dunque rappresentare un'importante risorsa, all'interno di una strategia di sviluppo turistico, ma può al tempo stesso cogliere le opportunità di crescita che si presenteranno.

⁴⁷ Peres, A. – Friel, M. (2016).

⁴⁸ De Masi, D. (2018).

Appendice

Riclassificazione delle missioni di spesa dei Conti Pubblici Territoriali (CPT)

Missioni CPT	Missioni aggregate
Amministrazione Generale	AMMINISTRAZIONE GENERALE
Difesa	DIFESA
Sicurezza pubblica Giustizia	SICUREZZA E ORDINE PUBBLICO
Istruzione Formazione Ricerca e Sviluppo	ISTRUZIONE, FORMAZIONE E RICERCA
Cultura e servizi ricreativi	CULTURA
Sanità	SANITÀ
Interventi in campo sociale (assist. e benef.) Lavoro	SOCIALE
Previdenza e Integrazioni Salariali	PREVIDENZA
Altri trasporti Viabilità Telecomunicazioni	VIABILITÀ E TRASPORTI
Agricoltura Pesca marittima e Acquicoltura Turismo Commercio Industria e Artigianato Altre in campo economico	SVILUPPO ECONOMICO
Edilizia abitativa e urbanistica Servizio Idrico Integrato Ambiente Smaltimento dei Rifiuti Altri interventi igienico sanitari	TERRITORIO E AMBIENTE
Energia Altre opere pubbliche Oneri non ripartibili	ALTRE SPESE

Riclassificazione delle missioni di spesa delle Regioni (contabilità armonizzata)

Missioni	Aree (gruppi di missioni)
Servizi istituzionali, generali e di gestione Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali Relazioni internazionali	AREA ISTITUZIONALE
Turismo Sviluppo economico e competitività Politiche per il lavoro e la formazione professionale Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca Energia e diversificazione delle fonti energetiche	AREA ECONOMICA
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia Tutela della salute	AREA SOCIO-SANITARIA
Istruzione e diritto allo studio Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali Politiche giovanili, sport e tempo libero	AREA CULTURALE
Ordine pubblico e sicurezza Assetto del territorio ed edilizia abitativa Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente Trasporti e diritto alla mobilità Soccorso civile	AREA TERRITORIALE
Fondi e accantonamenti Debito pubblico Anticipazioni finanziarie	ONERI GENERALI

Riclassificazione dei bilanci di Comunità Autonome, Länder e Regioni per area omogenea (1 di 2)

SPAGNA	GERMANIA	ITALIA
	Servizi generali	
Giustizia	Direzione politica e amministrazione centrale	Servizi istituzionali, generali e di gestione
Difesa	Affari esteri	Giustizia
Sicurezza dei cittadini e istituzioni penitenziarie	Sicurezza e ordine pubblico	Ordine pubblico e sicurezza
Politica estera	Gestione legale	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali
Senior Management	Gestione finanziaria	Relazioni internazionali
Servizi generali	Tasse e allocazioni finanziarie	
Amministrazione finanziaria e fiscale	Aiuti e sovvenzioni	
Trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche		
	Sanità e sociale	
Pensioni	Amministrazione degli affari sociali	Politiche giovanili, sport e tempo libero
Altri benefici economici	Assicurazione sociale	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia
Servizi sociali e promozione sociale	Aiuti alle famiglie	Tutela della salute
Disoccupazione	Prestazioni sociali (guerra, eventi politici)	
Gestione e amministrazione della sicurezza sociale	Benessere dei bambini e dei giovani	
Salute	Assistenza per bambini	
	Legge sui vantaggi dei richiedenti asilo	
	Altri affari sociali	
	Servizio sanitario	
	Sport e ricreazione	
	Istruzione e cultura	
Istruzione	Scuole generali e professionali	Istruzione e diritto allo studio
Cultura	Università	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali
	Supporto a studenti e formazione continua	
	Altra educazione	
	Cultura e religione	

Riclassificazione dei bilanci di Comunità Autonome, Länder e Regioni per area omogenea (2 di 2)

SPAGNA	GERMANIA	ITALIA
	Area economica	
Promozione dell'occupazione	Scienza, ricerca e sviluppo al di fuori delle università	Turismo
Agricoltura, pesca e alimentazione	Politica del mercato del lavoro	Sviluppo economico e competitività
Industria ed energia	Amministrazione per il settore primario	Politiche per il lavoro e la formazione professionale
Commercio, turismo e PMI	Agricoltura e nutrizione	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca
Ricerca, sviluppo e innovazione	Silvicoltura e caccia, pesca	Energia e diversificazione delle fonti energetiche
Altre caratteristiche economiche	Gestione di energia e acqua, commercio e servizi	
	Estrazione, produzione e costruzione	
	Fornitura di energia e acqua, smaltimento rifiuti	
	Commercio e turismo	
	Altre attività e servizi	
	Misure di supporto regionale	
	Infrastrutture e trasporti	
Sovvenzioni per i trasporti	Amministrazione del traffico e delle comunicazioni	Trasporti e diritto alla mobilità
Infrastrutture	Strade	
	Canali e porti, promozione della navigazione	
	Ferrovie e trasporti pubblici	
	Aviazione	
	Trasporti vari	
	Territorio e ambiente	
Edilizia abitativa	Conservazione dell'ambiente e della natura	Assetto del territorio ed edilizia abitativa
	Sicurezza delle centrali nucleari	Sviluppo sostenibile, tutela del territorio e ambiente
	Alloggio	Soccorso civile
	Pianificazione territoriale e sviluppo urbano	
	Servizi comunali comunitari	
	Protezione civile, protezione costiera	

Quantificazione finanziaria delle materie da attribuire alla Regione Emilia-Romagna (milioni di euro)

Macroarea	Spesa diretta	Fondi agli enti locali	Trasferimenti alla Regione	VALORE FUNZIONI
ISTRUZIONE	22	0	45	67
LAVORO E PREVIDENZA	*	*	*	*
SANITÀ	*	*	*	*
TERRITORIO E AMBIENTE	39	8	367	414
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	*	*	*	*
SERVIZI GENERALI	*	*	*	*
CULTURA E SPORT	15	0	29	43
SVILUPPO ECONOMICO	26	27	0	53
CREDITO	-	-	-	-
TOTALE EMILIA-ROMAGNA	102	34	441	577

Legenda: (-) materia non richiesta; (*) informazioni non sufficienti per effettuare delle stime
Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato e altre fonti istituzionali

Quantificazione finanziaria delle materie da attribuire alla Regione Lombardia (milioni di euro)

Macroarea	Spesa diretta	Fondi agli enti locali	Trasferimenti alla Regione	VALORE FUNZIONI
ISTRUZIONE	4.616	7	17	4.641
LAVORO E PREVIDENZA	*	*	*	*
SANITÀ	*	*	*	*
TERRITORIO E AMBIENTE	61	12	10	83
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	51	0	38	89
SERVIZI GENERALI	0	1.565	0	1.565
CULTURA E SPORT	68	62	0	129
SVILUPPO ECONOMICO	1	0	0	1
CREDITO	-	-	-	-
TOTALE LOMBARDIA	4.797	1.645	66	6.508

Legenda: (-) materia non richiesta; (*) informazioni non sufficienti per effettuare delle stime
Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato e altre fonti istituzionali

Quantificazione finanziaria delle materie da attribuire alla Regione Veneto (milioni di euro)

Macroarea	Spesa diretta	Fondi agli enti locali	Trasferimenti alla Regione	VALORE FUNZIONI
ISTRUZIONE	2.362	3	6	2.371
LAVORO E PREVIDENZA	*	*	*	*
SANITÀ	*	*	*	*
TERRITORIO E AMBIENTE	22	4	24	51
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	0	0	408	408
SERVIZI GENERALI	0	838	0	838
CULTURA E SPORT	66	40	0	106
SVILUPPO ECONOMICO	10	0	0	10
CREDITO	*	*	*	*
TOTALE VENETO	2.460	886	437	3.783

Legenda: (-) materia non richiesta; (*) informazioni non sufficienti per effettuare delle stime
Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato e altre fonti istituzionali

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2007), *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT)*
- Banca d'Italia (2018), *Statistiche di finanza pubblica nei paesi dell'Unione europea*, Statistiche, 7 dicembre.
- Camera dei deputati (2014), *Aspetti del federalismo fiscale in Francia, Germania e Spagna*, 26 marzo.
- CNA Emilia Romagna, CNA Lombardia e CNA Veneto (2015), *La mappa dell'economia e le nuove direttrici dello sviluppo. Emilia Romagna, Lombardia e Veneto dentro le trasformazioni*, a cura del Centro Studi Sintesi, Franco Angeli, Milano.
- CNA Emilia Romagna, CNA Lombardia e CNA Veneto (2016), *Territori, Aree Vaste, Competitività. La nuova configurazione economica e strategica di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto*, a cura del Centro Studi Sintesi, Franco Angeli, Milano.
- CNA Emilia Romagna, CNA Lombardia e CNA Veneto (2017), *L'integrazione tra produzione e terziario in Emilia Romagna, Lombardia e Veneto*, a cura del Centro Studi Sintesi, Franco Angeli, Milano.
- CNA Emilia Romagna, CNA Lombardia e CNA Veneto (2018), *Dopo il diluvio. Trasformazioni e sfide*, a cura del Centro Studi Sintesi, Franco Angeli, Milano.
- Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2019), *Audizione di Stefano Bonaccini, Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e Presidente della Regione Emilia-Romagna*, 7 marzo.
- Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2019), *Audizione di Luca Zaia, Presidente della Regione Veneto*, 3 aprile
- Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2019), *Audizione di Attilio Fontana, Presidente della Regione Lombardia*, 27 marzo.
- Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2017), *Audizione di Roberto Maroni, Presidente della Regione Lombardia*, 9 novembre.
- Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2019), *Audizione di Erika Stefani, Ministro per gli Affari regionali*, 21 febbraio.
- Commissione parlamentare per le questioni regionali (2018), *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti*

- iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, documento conclusivo approvato, 6 febbraio.*
- De Masi, D. (2018), *L'età dell'erranza. Il turismo del prossimo decennio*, Marsilio, Venezia.
- Deutsche Bank (2015), *Better off on their own?*, 6 febbraio.
- Filippetti, A. – Tuzi, F. (2018), *I costi del federalismo asimmetrico: alcune ipotesi*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Rubettino.
- Fondazione per la Sussidiarietà (2015), *Sussidiarietà e... spesa pubblica. Rapporto sulla sussidiarietà 2014/2015.*
- OCSE (2018), *Subnational governments in OECD Countries: Key Data - 2018 edition.*
- Osservatorio Statistico dei Consulenti del Lavoro (2019), *Italia 4.0. Un'analisi dell'occupazione e degli investimenti per lo sviluppo tecnologico in Italia ed Europa*, gennaio.
- Peres, A. – Friel, M. (2016), *Futurismi. Nuova mappa per i viaggiatori di domani*, Hoepli, Milano.
- Prometeia (2018), *Scenari economie locali*, ottobre.
- Ragioneria Generale dello Stato (2011), *Spagna: il sistema di bilancio.*
- Ragioneria Generale dello Stato (2019), *La Spesa Statale Regionalizzata. Anno 2017 – Stima provvisoria*, gennaio.
- Regione del Veneto (2019), *L'acquisizione di autonomia differenziata per la Regione del Veneto*, Consulta del Veneto per l'autonomia, 5 marzo.
- Regione Emilia-Romagna (2018), *Iniziativa della Regione Emilia-Romagna per l'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma III, della Costituzione. Documentazione riferita alla riapertura del negoziato in seguito all'avvio della XVIII legislatura statale, comprensiva delle schede di dettaglio riferite alle materie oggetto dell'iniziativa*, 28 settembre.
- Regione Lombardia (2017), *Regionalismo differenziato e risorse finanziarie*, novembre.
- Servizio Studi del Senato (2017), *Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, dossier n. 565, novembre.
- Servizio Studi del Senato (2017), *Lombardia e Veneto: i primi referendum sul regionalismo differenziato*, nota breve n. 187, ottobre.
- Servizio Studi del Senato (2018), *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, dossier n. 16, maggio.
- Servizio Studi del Senato (2018), *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, dossier n. 45, luglio.
- Servizio Studi del Senato (2019), *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, dossier n. 104, febbraio.
- Servizio Studi del Senato (2019), *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, dossier n. 104/1, marzo.

Siti web consultati

http://datacomex.comercio.es/principal_comex_es.aspx

<http://dati.istat.it/>

<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

http://lekiosque.finances.gouv.fr/site_fr/regions/Region_index.asp

<http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/cpt/>

<http://www2.unwto.org/press-release/2019-01-21/international-tourist-arrivals-reach-14-billion-two-years-ahead-forecasts>

<https://opencoesione.gov.it/it/>

<https://serviciostelematicosext.minhap.gob.es/SGCAL/publicacionpresupuestos/asp/inicio.aspx>

<https://telemaco.infocamere.it/>

https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_lautonomia_differenziata_delle_regioni_a_statuto_ordinario

<https://www.istat.it/it/archivio/224376>

www.affariregionali.it

www.bdap.tesoro.it/sites/openbdap/cittadini/Pagine/default.aspx

www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Home/home.html

www.contoannuale.mef.gov.it/en/

www.destatis.de/DE/Home/inhalt.html

www.hacienda.gob.es/en-GB/Paginas/Home.aspx

www.regione.emilia-romagna.it/autonomiaer

www.regione.emilia-romagna.it/patto-per-il-lavoro

www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/istituzione/autonomia-della-lombardia

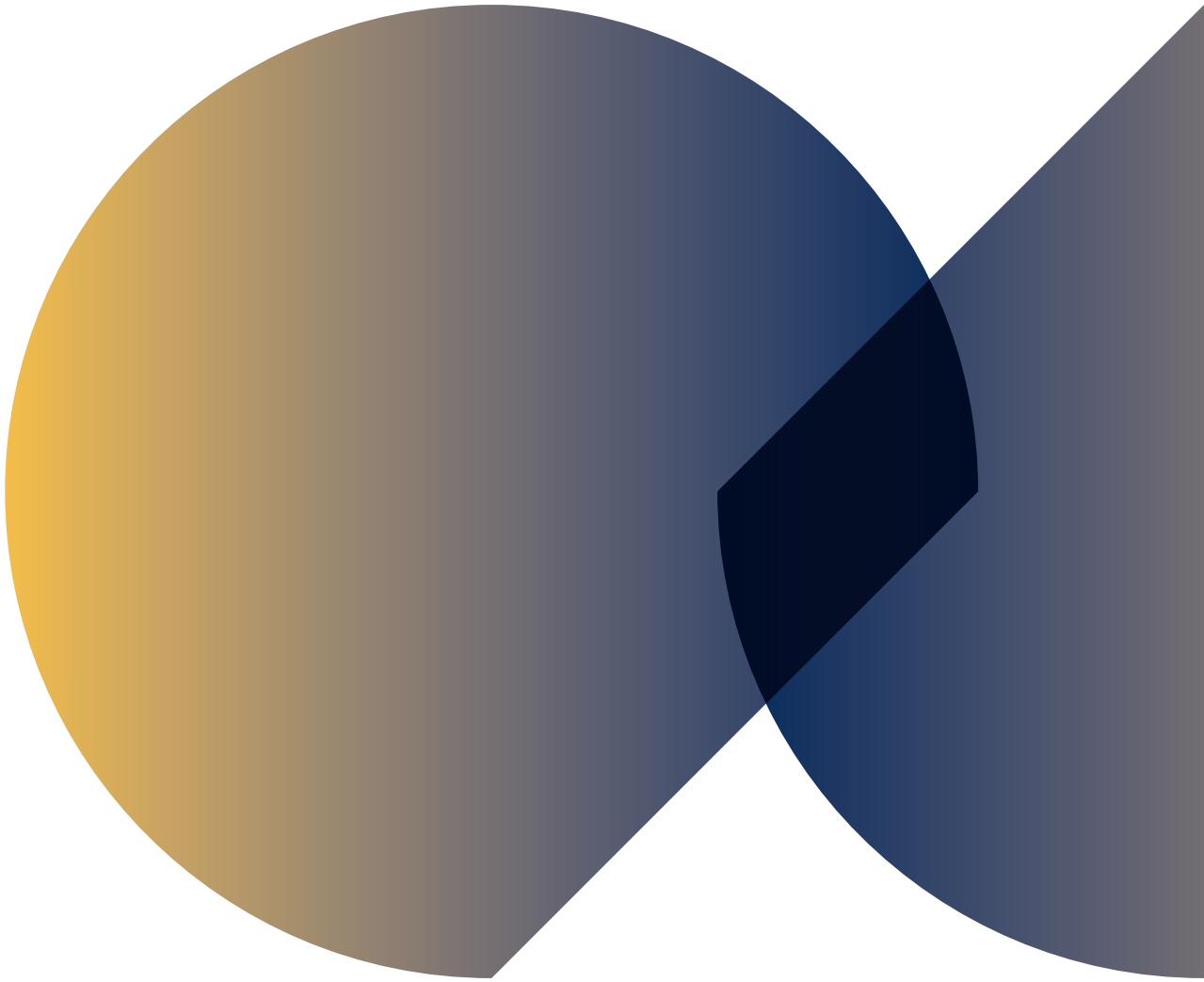
www.regione.veneto.it/web/autonomia-veneto

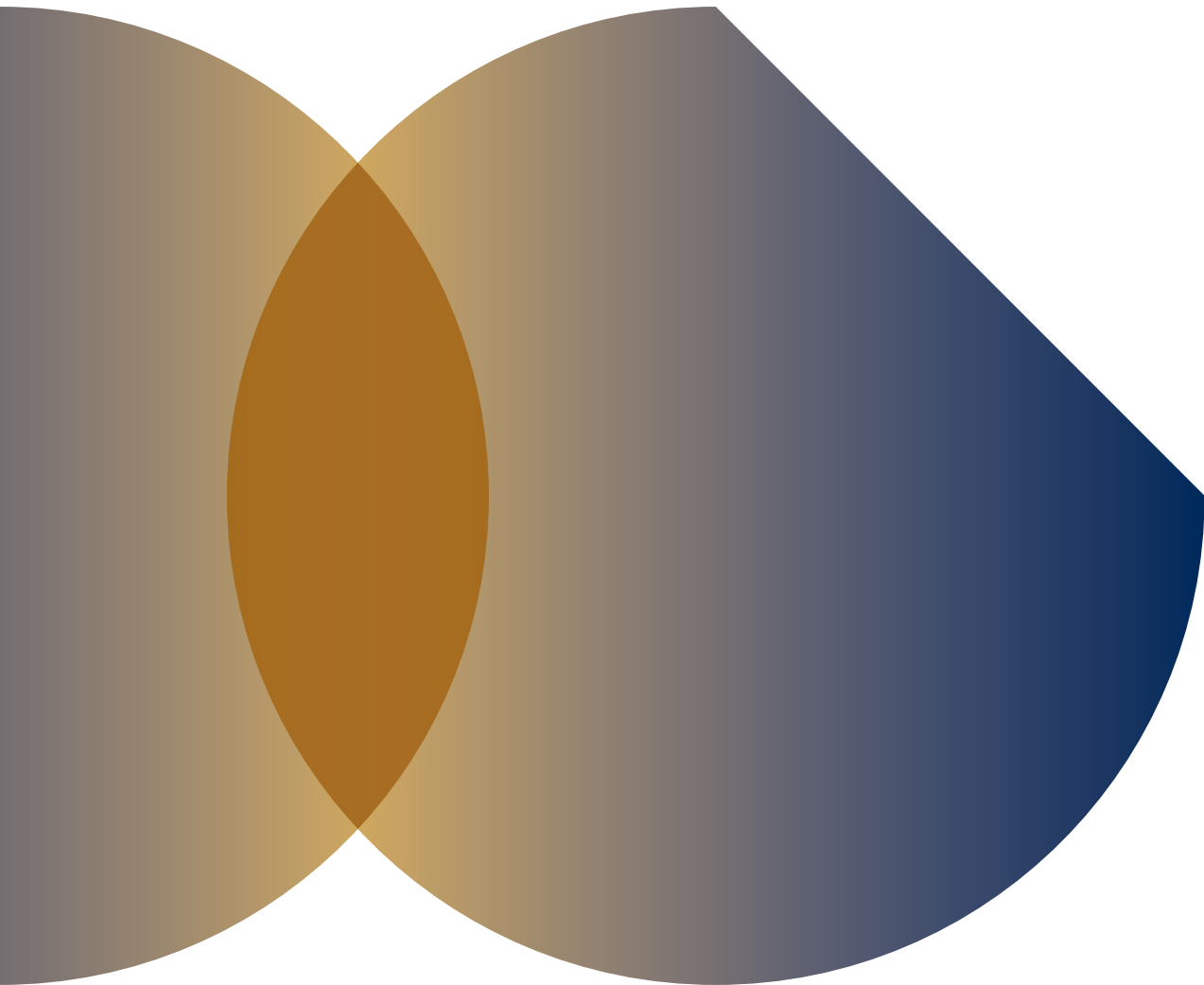
www.regioni.it/

www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/home.html

www.salute.gov.it

www.statistikportal.de/de/bruttoinlandsprodukt-vgr





Visual di copertina
Freskiz Comunicate

Stampa
Tipografia Esperia



Finito di stampare Aprile 2019
in 500 copie su carte Papyrus LuxoArt® Silk+
e Fedrigoni Arcoset White White



a cura del Centro Studi Sintesi

