

**CONVENZIONE PER LA REALIZZAZIONE DI ATTIVITÀ COMUNI TRA
IRPET E L'UNIVERSITÀ DI FIRENZE,
DIPARTIMENTO DI SCIENZE PER L'ECONOMIA E L'IMPRESA,
PER LO STUDIO DI INTERVENTI DI FINANZA PUBBLICA CON
PARTICOLARE ATTENZIONE AL DECENTRAMENTO ISTITUZIONALE**

L'anno 2018, il giorno ... del mese di

TRA

L'Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana (di seguito denominato "IRPET"), con sede in Firenze, via Pietro Dazzi n. 1, C.F. e P.I. 04355350481, rappresentato dalla Dott.ssa Patrizia Lattarulo, nata a il, dirigente responsabile dell'Area di ricerca "Economia pubblica e territorio", a ciò incaricata dal Direttore dell'IRPET con determinazione n. 2 del 11.01.2018, competente alla sottoscrizione del presente atto ai sensi dell'art. 16, comma 1 lett. a), del regolamento di organizzazione dell'IRPET, domiciliato per gli effetti del presente atto presso la sede dell'IRPET;

E

Il Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa dell'Università degli Studi di Firenze, (di seguito "Dipartimento"), con sede in Firenze, via delle Pandette, 32 C.F. e P.I. 01279680480 rappresentato per la firma del presente atto ai sensi dell'art. 36 comma 6 del Regolamento di Amministrazione, Finanza e Contabilità dell'Ateneo Fiorentino dal Direttore del Dipartimento Prof. Gaetano Aiello, nato a il, domiciliato per la carica presso il Dipartimento;

PREMESSO CHE

- IRPET è ente pubblico di consulenza, sia per la Giunta che per il Consiglio regionale della Toscana, ordinato da Regione Toscana con Legge regionale 29 luglio 1996, n. 59, e successive modifiche ed integrazioni, per lo svolgimento di compiti di studio e ricerca in materia di programmazione;
- l'art. 2 della sopra citata legge di ordinamento dell'IRPET, individua, al comma 1, tra i compiti istituzionali dell'Istituto, *"lo studio della struttura socio economica regionale e delle sue trasformazioni, degli andamenti congiunturali e dei relativi strumenti analitici"* (lett. a), nonché *"la circolazione e la diffusione delle conoscenze e dei risultati di cui alla lett. a)[...]"* (lett. e);
- relativamente a tali compiti, l'Istituto *"stabilisce relazioni con altri enti di ricerca, anche esteri, uffici studi, istituti specializzati, dipartimenti universitari"* (art. 2, comma 3, lett. a);
- nell'ambito del Programma di attività dell'IRPET per l'anno 2018 adottato dal Comitato di Indirizzo e controllo con deliberazione n. 3 del 20.11.2017, nelle risultanze di cui alle modifiche e integrazioni disposte da ultimo con delibera di Giunta regionale n. 362 del 9.04.2018, è tra l'altro previsto lo studio degli andamenti di finanza pubblica e degli effetti di possibili riforme sul sistema della pubblica amministrazione, sulle famiglie e sulle imprese;

- è dunque interesse dell'Istituto sviluppare l'analisi delle diverse proposte di regionalismo differenziato e delle possibili implicazioni in termini di costi di finanza pubblica, risorse e degli effetti sui livelli di servizi offerti nelle diverse aree del paese, anche attraverso il ricorso al sistema informativo dei conti pubblici territoriali;
- UNIFI riconosce l'importanza della ricerca di base e applicata, promuove la sperimentazione scientifica, sviluppa rapporti per il trasferimento e la valorizzazione dei risultati della ricerca;
- UNIFI promuove forme di collaborazione con centri di ricerca, università e altri soggetti pubblici o privati che siano utili e opportune per il migliore espletamento delle proprie finalità istituzionali;
- il Dipartimento di Scienze per l'economia e l'Impresa ha tra le sue linee di ricerca lo studio del federalismo fiscale, dell'evoluzione della finanza pubblica e l'analisi degli effetti delle riforme istituzionali su tali temi;
- tra i compiti istituzionali di IRPET e di UNIFI, Dipartimento di Scienze per l'economia e l'Impresa, vi è dunque l'attività di ricerca sugli scenari di finanza pubblica con particolare riferimento al decentramento istituzionale e fiscale;
- ai sensi di quanto stabilito dall'art. 15 della L.241/90, le Pubbliche Amministrazioni possono concludere accordi di collaborazione quando le attività oggetto di detta collaborazione siano adempimento delle attività istituzionali proprie degli enti stessi;
- al fine del perseguimento dei rispettivi compiti istituzionali, si configura pertanto un interesse comune di IRPET e UNIFI allo svolgimento di attività di ricerca ed analisi sulle prospettive della finanza pubblica e sui modelli di riforme istituzionali, con particolare attenzione alle nuove competenze attribuibili alle regioni nell'ambito del federalismo differenziato previsto dall'art. 116, terzo comma della Costituzione

SI STIPULA E CONVIENE QUANTO SEGUE

Art. 1

Oggetto della collaborazione

IRPET e il Dipartimento collaborano per lo studio di interventi di finanza pubblica Allegato 'A' alla presente convenzione e sua parte integrante.

Lo studio riguarderà, in particolare, la simulazione di ipotesi alternative di regionalismo differenziato e l'analisi dei possibili effetti sull'andamento della finanza pubblica e sulla prestazione di servizi nelle diverse aree del paese.

Nello specifico, la collaborazione congiunta sarà indirizzata ai seguenti ambiti di attività:

- inquadramento delle proposte di regionalismo differenziato nell'ambito della letteratura sul decentramento fiscale e l'esperienza internazionale
- analisi dell'articolazione della spesa per servizi e per livelli di governo
- analisi delle proposte delle regioni e definizione di possibili modelli di regionalismo differenziato con particolare riferimento all'efficacia e all'efficienza nell'offerta dei servizi pubblici e all'equità distributiva tra territori;
- simulazione di scenari di regionalismo asimmetrico: gli effetti sul bilancio pubblico, sull'offerta di servizi, sull'equità territoriale (risk sharing), sulla crescita; effetti diretti e effetti indotti; effetti locali e sovra-locali;
- limiti e potenzialità di lungo periodo attraverso l'analisi delle funzioni con

particolare attenzione ad alcune funzioni fondamentali quali la sanità, l'istruzione, il lavoro e la cultura, per le possibili implicazioni di un maggiore decentramento in termini di garanzia del diritto costituzionale all'uguaglianza nelle opportunità;

- Proposte di policy: le macroregioni.

Per lo svolgimento dello studio si farà ampio riferimento al sistema informativo dei conti pubblici territoriali.

Art. 2

Modalità della collaborazione

Le attività oggetto della collaborazione saranno pianificate, gestite e controllate da un gruppo di lavoro che avrà come responsabile scientifico:

- Per il Dipartimento: dalla prof.ssa Lisa Grazzini, in qualità di responsabile scientifico;
- Per IRPET: dalla dott.ssa Patrizia Lattarulo, in qualità di dirigente dell'area di ricerca "Economia pubblica e territorio".

Eventuali sostituzioni dei coordinatori dell'attività dovranno essere comunicate per iscritto ed espressamente approvate dalle Parti.

Le parti si impegnano a mantenere costanti rapporti di informazione e scambio sullo svolgimento della ricerca.

Le parti si impegnano, inoltre, nei limiti delle condizioni di riservatezza esistenti, a condividere le informazioni e i dati necessari in loro possesso utili per l'effettuazione del progetto di ricerca in oggetto.

Art. 3

Risultati

I dati e i risultati dell'attività di ricerca appartengono ad entrambi gli Enti e potranno essere diffusi nella forma di scritti, pubblicazioni, presentazioni a seminari o convegni, secondo le modalità concordate tra le parti.

Le Parti concordano di attivare e mantenere azioni comuni di valorizzazione e disseminazione dei risultati della collaborazione e di realizzare attività di comunicazione a sostegno dei contenuti della ricerca realizzati.

L'eventuale pubblicazione dei risultati delle ricerche oggetto della presente collaborazione è condizionata a quanto stabilito nell'art. 7.

Art. 4

Oneri ed impegni

Per lo svolgimento dell'attività di cui all'articolo 1, IRPET e il Dipartimento collaboreranno tra di loro, impegnandosi reciprocamente a mettere a disposizione le risorse umane interne, le banche dati, la strumentazione informatica e metodologica in possesso, ciascuno in conformità alle rispettive normative.

Gli oneri complessivi previsti per lo svolgimento delle attività di collaborazione di cui al precedente art. 1, sono quantificati in euro 30.000,00 per la durata della Convenzione, come individuati nel prospetto finanziario Allegato 'B' alla presente.

Ai predetti oneri partecipano:

- IRPET, con la messa a disposizione di risorse umane e con le strumentazioni in possesso, quantificate complessivamente in euro 5.000,00 e con un contributo finanziario di euro 10.000,00;
- il Dipartimento, con la messa a disposizione di risorse umane e con le

strumentazioni in possesso, quantificate complessivamente in euro 15.000,00.
Il dettaglio degli oneri è precisato nel prospetto allegato B alla convenzione e sua parte integrante.

Art. 5

Contributo finanziario

IRPET provvederà ad erogare il contributo di euro 10.000,00 in due soluzioni, come nel dettaglio che segue:

- la prima, pari al 50% alla firma del presente accordo;
- la seconda, per il restante 50%, al termine dell'attività oggetto della presente Convenzione entro 31.12.2018.

Il versamento del contributo sarà effettuato da IRPET a seguito di presentazione di nota di addebito da parte del Dipartimento contenente gli estremi per effettuare il versamento.

Il contributo erogato da IRPET al Dipartimento costituisce supporto alle attività istituzionali del Dipartimento, non confluisce nei proventi delle attività svolte da UNIFI sul mercato ed è erogato con la sola finalità di parziale ristoro per i costi di personale e struttura sostenuti dal Dipartimento.

Il contributo non costituisce imponibile ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, ai sensi del DPR 633/72, in quanto correlato ad attività rientrante nei compiti istituzionali di IRPET e del Dipartimento.

Art. 6

Durata

La presente Convenzione ha durata dalla data di sottoscrizione fino al 31.12.2018.

A cura dei coordinatori del gruppo di lavoro di cui al precedente art. 2, saranno effettuate verifiche periodiche dell'attività in corso, al fine di apportare al programma gli eventuali correttivi necessari.

Art. 7

Riservatezza

IRPET e il Dipartimento si impegnano a trattare con l'adeguata riservatezza le informazioni di qualsiasi natura comunque acquisite in forza dello svolgimento delle attività di cui alla presente Convenzione, in conformità alle misure e agli obblighi previsti dal Regolamento UE n. 679/2016 sul trattamento e protezione dei dati personali, alle altre disposizioni normative e regolamentazioni in materia di riservatezza ed ai provvedimenti dell'Autorità di Garanzia preposta in materia.

Art. 8

Controversie

IRPET e il Dipartimento si impegnano ad improntare i propri rapporti alla massima lealtà e correttezza, evitando qualsiasi comportamento od azione che possano risultare lesivi per ciascuna delle Parti, regolando, attraverso specifici accordi, ogni questione che dovesse insorgere fra le medesime.

Per eventuali controversie derivanti dalla presente Convenzione sarà esclusivamente competente il Foro di Firenze.

Art. 9

Spese di Convenzione

La presente Convenzione, redatta in un unico originale in formato digitale (ai sensi dell'art. 15 comma 2bis della L. 241/1990), assolve l'imposta di bollo sin dall'origine ed è soggetta a registrazione in caso d'uso, con oneri a carico della parte richiedente.

Letto, approvato e sottoscritto.

Per IRPET
Dott. Patrizia Lattarulo

Per il Dipartimento
Prof. Gaetano Aiello

Allegato A

PROGETTO TECNICO

A partire dalle richieste di autonomia espresse dai alcuni governi regionali, questo progetto ha l'obiettivo di formulare delle proposte di riordino istituzionale, rivolte a migliorare l'efficienza dell'offerta di servizi pubblici e a garantire una più efficace soddisfazione dei bisogni della collettività.

Negli ultimi anni la pubblica amministrazione è stata oggetto di profondi cambiamenti, nelle risorse e nei modelli organizzativi. Nell'ultimo periodo sono state avviate riforme spesso in assenza di un disegno coerente e che per lo più non sono giunte a compimento. Inoltre la crisi ha acuito il conflitto tra una popolazione più esposta agli andamenti del mercato e una amministrazione sempre più in difficoltà di fronte alla crescente domanda di tutele. Il nostro paese è caratterizzato da bassi livelli di efficienza del settore pubblico e da un forte squilibrio territoriale delle capacità fiscali. Il ruolo redistributivo dello stato passa dai trasferimenti monetari, *in kind*, previdenziali e sugli interessi del debito pubblico. Secondo alcuni l'intervento redistributivo è già oggi insufficiente (Svimez) e potrebbe venire ulteriormente accentuato dalle richieste di regionalismo avanzate dalle regioni del nord. La tesi contraria è che una maggiore autonomia nell'offerta dei servizi sul territorio consentirebbe di sfruttare meglio la maggiore efficienza delle regioni del centro nord e i più ampi margini di contribuzione da parte dei cittadini, ottenendo così prestazioni migliori per tutta la collettività.

Per affrontare tale tema, il progetto si articolerà sui punti seguenti.

1. Letteratura (Irpel-Unifi)

In questa parte del progetto si analizzeranno le proposte di regionalismo asimmetrico recentemente avanzate dalle regioni. Si guarderà alle implicazioni di tali proposte sulla finanza pubblica e agli effetti potenziali in termini di capacità di offerta di servizi, di equità territoriale e di risk sharing.

Alla luce delle principali teorie del decentramento, una prima parte dell'analisi riguarderà la ricostruzione dell'evoluzione storica delle amministrazioni regionali in Italia, con riferimento alle principali riforme e ai connessi andamenti della finanza pubblica (spesa per categoria economica, per ente, pressione fiscale, debito). L'analisi storica comprenderà gli insegnamenti che si possono desumere dall'esperienza della sanità e delle regioni a statuto speciale. Le specificità del nostro Paese verranno messe in luce attraverso il confronto internazionale (Oecd).

In questa prima parte del lavoro, quindi, si guarderà a come l'introduzione e l'evoluzione del regionalismo in Italia, nelle sue principali tappe, abbia inciso sul livello e sulla qualità dei servizi offerti, sui loro costi, nonché sull'accessibilità ai servizi pubblici nelle diverse realtà territoriali.

2. L'articolazione della spesa per servizi e per livelli di governo (Irpel)

Come è distribuita la spesa per i servizi sul territorio e per funzione? Quali realtà regionali beneficiano di più alti livelli di spesa? Come risponde l'assetto attuale ai fabbisogni standard del territorio?

Descrizione dell'attuale assetto della spesa pubblica finale:

- distribuzione della spesa per servizi pubblici per regione (fonti cpt, corr e cap, pa e spa), per funzione.

- distribuzione della spesa per servizi e per livelli di governo.
- settori economici attivati per regione (I/O)

La spesa per funzioni, regioni e livello di governo verrà descritta attraverso il sistema informativo dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) e i dati della Ragioneria Generale dello Stato (RGS). Le stesse fonti forniscono le entrate per cespiti e regione. La rappresentazione delle relazioni tra PA e settori economici (input/output), da un lato, e consumo e investimenti finali (famiglie e imprese) utilizzerà il modello della Social Accountability Matrix (SAM) multi regionale.

I conti pubblici territoriali (resi disponibili dall'agenzia di coesione) costituiscono la base informativa utile alla analisi della spesa e entrate pubbliche e dei residui fiscali. Questi forniscono per ogni regione la spesa finale consolidata (al netto dei trasferimenti), per livello di governo, articolata per funzione di spesa e per classificazione economica. I residui fiscali misurano la differenza tra quanto prelevato dai cittadini nelle diverse aree del paese attraverso fiscalità e contributi, e quanto distribuito loro attraverso l'offerta dei servizi, prestazioni sociali, interessi sul debito. Si ricostruisce, così, il ruolo redistributivo dello Stato nelle diverse modalità. L'articolazione per beneficiario (imprese e famiglie) completa la rappresentazione della Social Accountability Matrix (SAM). Un canale di redistribuzione della spesa localizzata sul territorio sono gli scambi intersettoriali del sistema produttivo (rappresentati dalle matrici I/O). Questo – assieme al *public procurement*- costituisce un ulteriore canale di redistribuzione degli impatti di spesa pubblica.

3. Le proposte delle regioni (Unifi)

Andranno individuati e definiti i contenuti delle proposte delle regioni, a partire dalle tre proposte originarie di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto (con l'indicazione delle voci di bilancio statale interessate dal decentramento), per analizzare anche quelle che si sono aggiunte successivamente fino agli accordi preliminari firmati il 28 febbraio 2018. Tra le funzioni interessate rientrano: le politiche del lavoro, la sanità, l'istruzione, l'ambiente e la cultura, i rapporti internazionali con l'Unione europea, la governance degli EELL.

Ognuna delle tre proposte iniziali si caratterizza per proprie specificità, rappresentando modelli diversi di assetti di regionalismo asimmetrico. Le diverse proposte regionali saranno confrontate rispetto a diversi aspetti, quali da esempio, l'eventuale messa in discussione del principio di solidarietà a livello nazionale con particolare riferimento ai residui fiscali (ad esempio, in un primo momento il Veneto ha chiesto di tenere sul territorio il 90% dei prelievi in regione) ponendo problemi di equità distributiva tra territori; l'eventuale raggiungimento di più elevati livelli di efficacia nell'offerta dei servizi pubblici e, in particolare, una maggiore corrispondenza di questi alla domanda delle imprese della regione (ad esempio, l'Emilia Romagna in tema di formazione professionale) con possibili effetti di spillover positivi sul resto del paese; eventuali performance più efficienti nell'offerta attuale di alcuni servizi pubblici (ad esempio, il caso della Lombardia per l'istruzione superiore, l'università e la sanità) come base di partenza per la richiesta di maggiore autonomia.

4. Simulazione di scenari di regionalismo asimmetrico: gli effetti sul bilancio pubblico, sull'offerta di servizi, sull'equità territoriale (risk sharing), sulla crescita; effetti diretti e effetti indotti; effetti locali e sovra locali (IRPET)

Al di là dell'analisi finanziaria delle proposte, si guarderà agli effetti del riordino istituzionale sulla capacità di offerta di servizi pubblici nel paese e ai cambiamenti

strutturali indotti nel sistema pubblico:

- si ricostruiranno gli importi finanziari relativi alle diverse ipotesi di regionalismo differenziato, per regione e per funzioni,
- si guarderà all'efficienza ed efficacia dei nuovi modelli organizzativi proposti dalle regioni,
- si analizzeranno gli effetti potenziali indotti sulle altre regioni in termini di prestazione di servizi e di equità territoriale.

Il semplice trasferimento di competenze e risorse a vantaggio di alcune regioni non sarebbe giustificato se non comportasse un miglioramento complessivo nell'efficienza/efficacia dei servizi e un risparmio di costi a vantaggio dell'intero paese, compreso le regioni non direttamente coinvolte.

Le simulazioni proporranno diversi scenari derivati dalle diverse proposte regionali.

Scenario 1 (Emilia). Il trasferimento di competenze (es. centri per l'impiego) potrebbe fare riferimento **alla spesa storica**, si tratterebbe in questo caso del trasferimento di risorse statali al bilancio regionale. Non verrebbe modificata tanto la funzione di costo, quanto quella di produzione, migliorando la **composizione dell'offerta di servizi**. Gli effetti attesi riguardano: l'efficacia dell'offerta di servizi, l'occupazione e la crescita regionale con effetti indiretti sulla crescita del paese. Nessun effetto indiretto negativo sulle altre regioni. Risorse finanziarie e margini di autonomia più indicate potrebbero provenire dalla fiscalità sulle imprese. Ne andrà verificata la capienza.

Scenario 2 (Lombardia). Si riducono i costi dell'offerta di servizi, cambia dunque la funzione di produzione e aumenta la capacità di offerta (es. Università, sanità), con effetti indotti **(I/O)** sul sistema produttivo locale e sovra locale. Dato l'attuale modello di ripartizione dei fondi questo può avere un effetto cumulativo che potrà rendere necessario, dunque, garantire il mantenimento dei **fabbisogni standard** nelle altre regioni. Una parte dell'analisi potrebbe riguardare la stima dei fabbisogni standard mutuando l'esempio della sanità. Il trasferimento potrebbe essere commisurato ai costi storici perché i costi standard comporterebbero un ulteriore vantaggio per la regione efficiente. Si individuerà la fonte di finanziamento più idonea a garantire margini di autonomia, verificandone, la capienza. Si presenteranno aspetti positivi e negativi dei **fondi di riequilibrio (FSC)**.

Scenario 3 (Veneto). La proposta comporta un maggiore richiesta di autonomia rispetto alle altre (es. istruzione inferiore), su imitazione del modello delle regioni a statuto speciale. Le connessioni interregionali nell'offerta di questo servizio sono maggiori (es provenienza del fattore lavoro), quindi le richieste di maggiore autonomia avranno una maggiore rilevanza sovra locale fino a rimettere in gioco i residui fiscali. Prendendo spunto dal modello delle regioni a statuto speciale si guarderà all'efficacia del servizio offerto e all'efficienza oltre che altre implicazione per le altre regioni.

Scenari 4 (Toscana). La proposta nasce dalla specializzazione produttiva della regione (cultura) ed è rivolta al consolidamento dell'offerta e di un sistema produttivo locale specializzato e avanzato.

5. Limiti e potenzialità di lungo periodo attraverso l'analisi delle funzioni (Unifi)

Una attenzione particolare meritano alcune funzioni fondamentali: quali la sanità, l'istruzione, il lavoro o la cultura, per le possibili implicazioni di un maggiore decentramento in termini di garanzia del diritto costituzionale all'uguaglianza nelle opportunità di accesso. Questo aspetto inevitabilmente chiama in causa il tema dei livelli essenziali di servizio, del loro finanziamento e della natura dei fondi di riequilibrio.

Si proporranno delle riflessioni sugli effetti del regionalismo differenziato sulle capacità di accesso ai servizi per territori e per reddito, attraverso un approccio di natura prevalentemente qualitativa, riflettendo sui rischi e sulle opportunità di questa riforma. Per la sanità, si analizzerà lo stato di attuazione della riforma discutendo di quanto realizzato e da realizzare.

Si guarderà, inoltre, da questo punto di vista all'istruzione, riflettendo sulle priorità di medio lungo periodo e su come la riforma si colloca rispetto a queste priorità. Lo stesso approccio si utilizzerà per le altre funzioni (ambiente territorio cultura, Governance della finanza pubblica, Rapporti con l'Europa).

Si presenteranno riflessioni sui rischi (duplicazione dei costi amministrativi) e sulle opportunità del processo di riforma.

6. Proposte di policy: le macroregioni (Irpel-Unifi)

Infine, si guarderà allo scenario delle macroregioni, tenendo conto del lento processo di riordino delle amministrazioni comunali e della fase di trasformazione delle amministrazioni provinciali.

Allegato B
PIANO DEI COSTI

Attività di collaborazione tra IRPET e il Dipartimento per lo studio di interventi di
finanza pubblica con particolare attenzione al decentramento istituzionale

A. Oneri a carico di IRPET

Costi del personale: dirigenti, ricercatori junior e senior	euro	4.000
Costi per l'uso di strumentazioni scientifiche e banche dati	euro	1.000
Contributo finanziario	euro	<u>10.000</u>
Totale oneri a carico di IRPET	euro	15.000

B. Oneri a carico del Dipartimento

Costi del personale	euro	14.000
Costi per l'uso di strumentazioni scientifiche e banche dati	euro	<u>1.000</u>
Totale oneri a carico del Dipartimento	euro	15.000

Totale oneri attività di collaborazione	euro	30.000
--	------	--------
