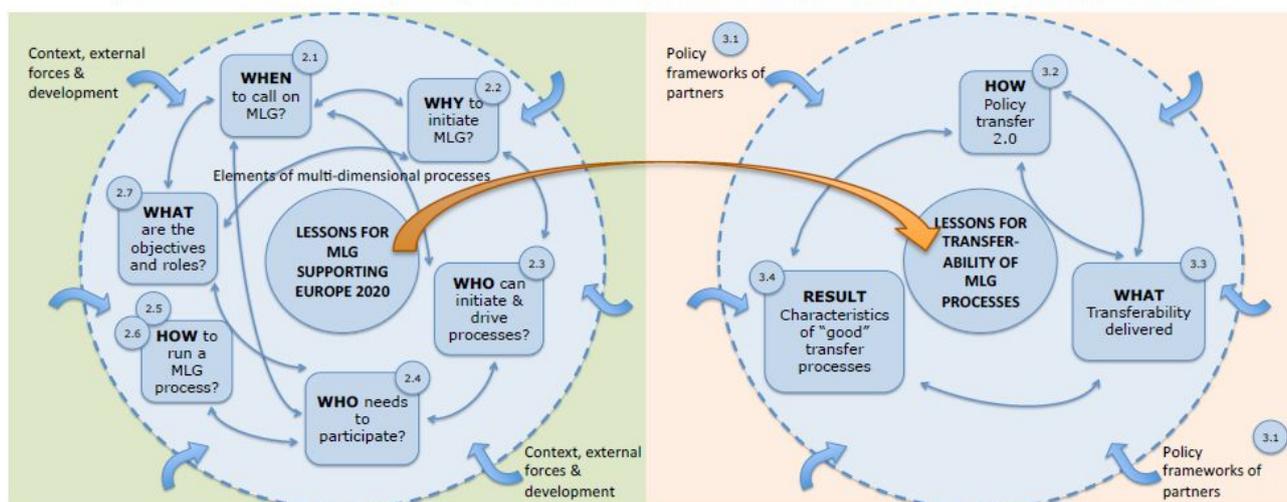


Figure 15 Linking lessons on multi-level governance (MLG) process and transferability



Source: Own elaboration

Regioni e “Forme di Autonomia Differenziata”

- 1 Autonomie territoriali e finanza locale nella XVII Legislatura.
- 2 Referendum in Lombardia e Veneto del 20 ottobre 2017. Preaccordo Regioni Governo del 28 febbraio 2018.
- 3 Regionalismo ed autonomie territoriali in Italia e in Europa: prospettiva “Governance Multilivello”?



1

Autonomie territoriali e finanza locale nella XVII Legislatura.

3		Camera dei Deputati <i>Temi dell'attività parlamentare nella XVII Legislatura (2013 – 2018): Autonomie territoriali e finanza locale – Dossier aggiornato al 5 marzo 2018.</i>
6		Eupolis Ipres Ires Piemonte Irpet Liguria Ricerche SRM <i>La finanza territoriale. Rapporto 2017.</i> presentato a Roma il 14 dicembre 2017. ► Disponibile gratuitamente on line (Rubbettino Editore). Testo di introduzione di Giampaolo Arachi.
8		Eupolis Ipres Ires Piemonte Irpet Liguria Ricerche SRM <i>La finanza territoriale. Rapporto 2017.</i> presentato a Roma il 14 dicembre 2017. Santino Piazza <i>La strada stretta dell'autonomia tributaria delle regioni a statuto ordinario. Una riflessione a partire dagli effetti delle manovre proprie sull'IRAP nel 2015.</i>
10		Infografiche 2016 e 2017: I conti delle Regioni (Il Sole 24 ore del 22 agosto 2016) ; “Residui fiscali – media 2013/2015 - Tabella rielaborata da ISSIRFA CNR e ripresa da Fabio Tuzi <i>Residui fiscali: cosa dicono i numeri</i>  www.lavoce.info 17 ottobre 2017.
11		Banca d'Italia <i>L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali.</i> Pubblicato a novembre 2017.
13		SVIMEZ <i>Rapporto 2017 sull'economia del Mezzogiorno. Slide di presentazione del vice direttore Giuseppe Provenzano,</i> Roma 7 novembre 2017.
14		Commissione Bicamerale Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale <i>Relazione semestrale ai sensi dell'articolo 3 comma 5 della Legge 5 maggio 2009 n.42,</i> approvata nella seduta del 18 gennaio 2018.

2

Referendum in Lombardia e Veneto del 20 ottobre 2017. Preaccordo Regioni Governo del 28 febbraio 2018.

15		Referendum consultivi nelle regioni Lombardia e Veneto del 22 ottobre 2018 ed iniziative della Giunta e del Consiglio Regionale dell'Emilia Romagna.
16		Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per gli Affari Regionali – Comunicato stampa del sottosegretario Gianclaudio Bressa a commento dei testi dei preaccordi siglati con i presidenti delle regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto – 28 febbraio 2018.
17		Commissione parlamentare per le questioni regionali <i>Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione, con particolare riferimento alle iniziative promosse dalle Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto.</i> Approvato nella seduta del 6 febbraio 2018.

3

Regionalismo ed autonomie territoriali in Italia e in Europa: prospettiva

“ Governance Multilivello”?

18		Governance multilivello: rassegna di letture. Testi di: Comitato delle Regioni ; Anna Gragnani ; Commissione Europea ; Elena di Carpegna Brivio ; Programma Operativo Nazionale <i>Governance e capacità istituzionale</i> ; Gian Liborio Mazzola ; Laura Cappuccio ; Maria Flavia Ambrosiano e Paolo Balduzzi ; Laura Letizia e Floriana Santagata ; Stefano Piperno ; Alessandro Simonato.
----	---	--

Autonomie territoriali e finanza locale – Scheda di sintesi attività 2013/2018.

“Il rapporto tra Stato ed **autonomie territoriali** è stato ridisegnato, rispetto all’assetto stabilito nel 1948, con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, approvata nel 2001. Con tale riforma, l’articolo 114 della Costituzione, che apre il nuovo Titolo V, individua, come enti costitutivi della Repubblica, i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e lo Stato.

Alle **regioni**, in particolare, è riconosciuta ampia autonomia statutaria, legislativa, organizzativa e finanziaria.

Le funzioni amministrative sono attribuite in prima istanza ai comuni, in ossequio al principio di sussidiarietà, e, solo ove necessario per assicurarne l’esercizio unitario, possono essere assegnate agli enti territoriali di livello superiore, fino allo Stato.

● La ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni è effettuata sulla base di un’elencazione di materie definita dall’articolo 117 della Costituzione, i cui “confini” sono stati oggetto di una ampia giurisprudenza costituzionale.

► Tale ripartizione ha posto in evidenza, infatti, fin dall’entrata in vigore della riforma, l’esigenza di una chiara individuazione del contenuto delle materie di competenza dei diversi livelli di governo. I testi di riforma costituzionale del 2005 e del 2016, giunti all’approvazione definitiva del Parlamento **ma non confermati dall’esito referendario**, includevano il Titolo V tra gli ambiti di intervento del legislatore.

L’istituzione delle **città metropolitane** e la ridefinizione del **sistema delle province** con organi ad elezione indiretta e l’attribuzione di funzioni determinate sono state al centro della riforma¹ approvata dal Parlamento nel 2014, unitamente ad una rinnovata disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni ed a singole modifiche della disciplina degli organi comunali.

A tale impianto normativo hanno fatto seguito accordi in sede di Conferenza Stato-regioni e modifiche alla legislazione regionale² volte alla ridefinizione delle competenze e delle risorse per lo svolgimento delle funzioni, redistribuite tra lo Stato, le regioni e le province stesse. (...)

● Elemento comune nella XVII legislatura è stato inoltre quello relativo all’adozione di interventi normativi finalizzati alla **semplificazione ed alla modifica della disciplina finanziaria degli enti locali**, anche con la valorizzazione delle forme di aggregazione tra comuni: interventi assunti sia nell’ambito delle leggi di bilancio annuali sia con l’adozione di specifici decreti - legge riguardanti disciplina ed interventi in materia di enti locali.

Sul tema della gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali si è focalizzata anche l’attività conoscitiva della I Commissione della Camera con lo svolgimento di una specifica indagine.

¹ Legge 7 aprile 2014 n.56. Va, però, rilevato che le funzioni delle province lì indicate postulavano l’approvazione della riforma costituzionale, in itinere nel 2014 ma respinta con referendum popolare del 4 dicembre 2016. Sull’argomento rinvio al recente n.111 di Tonioloricerche disponibile nella sezione “Verso Europa 2020” nel sito www.argomenti2000.it

² Sulla legislazione regionale che ridefinisce il ruolo delle province rinvio al testo di Stefano Civitarese Matteucci // *governo delle Province dopo il referendum*, disponibile in Istituzioni del Federalismo n.3.2016. La rivista è online nel sito istituzionale della Regione Emilia Romagna.

Dopo un dibattito parlamentare durato più legislature, è giunto a conclusione l'iter della legge n. 158 del 2017 volta ad introdurre specifiche misure per il sostegno e la valorizzazione dei **piccoli comuni**, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei relativi centri storici. (...)

Un ambito di rilievo nel settore delle autonomie è inoltre costituito dai **servizi pubblici locali (SPL)** di rilevanza economica, la cui disciplina è stata oggetto di interventi nel corso delle ultime legislature, non solo normativi, ma anche costituiti da esiti referendari e da pronunce della Corte costituzionale.

I principali interventi normativi adottati nella legislatura hanno riguardato il ruolo e le funzioni degli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali o omogenei dei SPL, rendendo in particolare necessaria la partecipazione degli enti locali agli enti di governo di tali ambiti. Ciò con la finalità di incentivare i processi di aggregazione tra soggetti operanti nei servizi pubblici locali di rilevanza economica e di rafforzare la gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. In attuazione della legge di riforma della pubblica amministrazione (n. 124 del 2015) è stato, al contempo, adottato il **Testo unico delle società partecipate**.

La finanza territoriale

Nel corso della XVII legislatura il comparto della finanza territoriale è stato caratterizzato da una serie di interventi normativi che hanno coinvolto tutti i principali profili dell'area, da quelli relativi alle modalità del **concorso** di regioni ed enti locali al conseguimento degli **obiettivi di finanza pubblica** a quelli concernenti il settore delle regole contabili e di redazione dei bilanci. Gli interventi hanno altresì interessato la **fiscalità comunale** e, anche in conseguenza degli esiti del referendum costituzionale, l'assetto finanziario delle **province**.

In questo quadro vanno segnalati principalmente due elementi: da un lato, l'entrata a regime della regola dell'equilibrio del bilancio che, unitamente alla nuova contabilità armonizzata, ha stabilizzato i criteri del concorso alla finanza pubblica di regioni ed enti locali; dall'altro lato, la definizione, per i comuni, dei criteri di alimentazione del Fondo di solidarietà comunale e, per le province, la previsione di diversi interventi volti a ridotarne le risorse per l'esercizio delle funzioni alle stesse assegnate.

Il **quadro normativo** che si presenta all'inizio della nuova legislatura appare pertanto in buona parte mutato rispetto ai precedenti assetti, in primo luogo con riguardo ai **rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali** in ordine al concorso degli stessi alla sostenibilità delle finanze pubbliche nonché ai fini del raggiungimento dei più generali obiettivi di finanza pubblica assunti dal nostro Paese in sede europea. Concorso che, va rammentato, fino al 2015 è stato effettuato mediante lo strumento del patto di stabilità interno, operante per le regioni sul contenimento delle spese finali, e, per gli enti locali sul controllo dei saldi finanziari.

● Con l'introduzione nella Carta costituzionale del principio del **pareggio di bilancio**, poi declinato nella legislazione ordinaria dalla legge n. 243 del 2012, in luogo del patto di stabilità interno, è stato introdotto, quale **nuova regola per i risultati di bilancio** degli enti territoriali, il **nuovo vincolo** del conseguimento dell'**equilibrio** del bilancio.

► La regola, che costituisce dal 2016 lo strumento mediante cui regioni, enti locali ed autonomie speciali (per alcune di queste ultime, dal 2018) concorrono al contenimento dei saldi di finanza pubblica, stabilisce che tali enti devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

Va segnalato come la messa a regime del vincolo in questione sia stata contestualmente accompagnata da **misure di flessibilità** in ambito sia regionale che nazionale, volte a favorire la **spesa per investimenti**, che era risultata fortemente compressa dai vincoli del patto di stabilità, consentendo in talune situazioni il ricorso all'indebitamento dovendosi mantenere, comunque, il rispetto del saldo.

Tali misure sono costituite dalle intese regionali e dai patti di solidarietà nazionali, entrambi previsti dall'articolo 10 della legge n. 243 del 2012 di attuazione del principio del pareggio di bilancio, nel quale si stabilisce che, come poi precisato nella disciplina applicativa, le **intese regionali** disciplinano le operazioni di investimento delle regioni e degli enti locali realizzate attraverso l'indebitamento o l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Si tratta di operazioni cui può procedersi sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di equilibrio di bilancio del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione. (...)

● Per quanto concerne l'assetto delle regole contabili, il processo di adozione della nuova disciplina della **armonizzazione dei sistemi contabili** e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, introdotta dal d.lgs.n.118 del 2011 e poi più volte modificata, è venuta a completarsi, dopo una necessaria fase di sperimentazione, solo nel 2016, con l'applicazione progressiva delle nuove regole nel corso del successivo biennio a tutti gli enti, ivi comprese le autonomie speciali.

▶ La nuova contabilità armonizzata è diretta – oltre che a superare la sostanziale incapacità del vigente sistema contabile di dare rappresentazione ai reali fatti economici – a rendere i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili e aggregabili al fine di consentire il controllo dei conti pubblici nazionali (anche a tutela della finanza pubblica nazionale), nonché di verificare la rispondenza dei conti pubblici alle regole e condizioni richieste dalla disciplina europea.

A tal fine la nuova disciplina reca importanti innovazioni, quali, tra le principali, l'adozione di regole contabili uniformi, un comune piano dei conti integrato, la definizione di un sistema di indicatori di risultato associati ai programmi di bilancio.

Uno degli assi portanti della riforma è costituito poi dalla definizione dei principi contabili generali e applicati, tra i quali va rammentato – oltre al principio dell'equilibrio di bilancio, corollario del principio costituzionale del pareggio di bilancio – il nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, vale a dire il criterio di imputazione delle obbligazioni giuridicamente perfezionate che danno luogo alle entrate ed alle spese agli esercizi finanziari in cui le obbligazioni medesime vengono a scadenza, quando cioè i crediti ed i pagamenti risultano esigibili. (...)

● Il **concorso finanziario** degli enti territoriali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica è stato nel tempo assicurato sia mediante strumenti miranti a contenere gli obiettivi di bilancio delle diverse amministrazioni (patto di stabilità interno, poi pareggio di bilancio) che attraverso la riduzione delle risorse attribuite alle amministrazioni locali (riduzione del Fondo di solidarietà comunale e del Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale o di risorse a qualunque titolo spettanti alle regioni), ovvero attraverso l'imposizione di misure di revisione della spesa, con correlati risparmi da versare in favore del bilancio dello Stato, introdotte principalmente con il decreto-legge n. 66 del 2014.

L'ultimo intervento in materia di concorso degli enti locali alla sostenibilità della spesa pubblica è riconducibile alla legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), la quale ha disposto, per i comuni, una riduzione della dotazione del Fondo di solidarietà comunale di 1,2 miliardi di euro annui a decorrere dall'anno 2015 e, per le province e città metropolitane, una riduzione della spesa corrente di 1 miliardo per l'anno 2015, di 2 miliardi per l'anno 2016 e di 3 miliardi di euro a decorrere dall'anno 2017, con corrispondente versamento al bilancio dello Stato.

● Con riguardo specifico alle **regioni**, per quelle a **statuto ordinario** le modalità del concorso delle stesse alla finanza pubblica (per il settore diverso da quello sanitario) hanno continuato, nel corso della legislatura, ad essere stabilite in sede di legge di bilancio, con rinvio poi alle regioni stesse, in sede di auto coordinamento, per la individuazione delle modalità di realizzazione e di ripartizione del contributo tra gli enti.

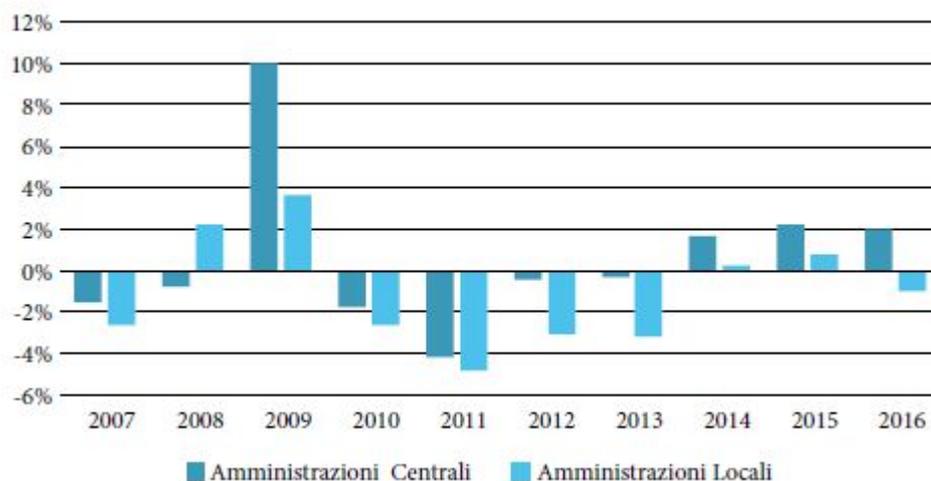
Sull'entità complessiva del concorso per il 2018 e anni successivi – definita da ultimo dal decreto-legge n. 66 del 2014 e dalla legge n. 208 del 2015 – è peraltro intervenuta la legge di bilancio per il 2018, con un ridimensionamento, in considerazione delle criticità che i bilanci regionali dovranno affrontare per la copertura del contributo medesimo anche nei prossimi anni.

Per le **autonomie speciali** il contributo delle stesse agli obiettivi di finanza pubblica ha continuato ad essere definito, nel corso della legislatura, mediante i due consolidati strumenti degli accantonamenti effettuati dallo Stato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali di spettanza delle autonomie medesime e dell'applicazione del patto di stabilità interno, poi dal 2016 affiancati e gradualmente sostituiti dalla nuova disciplina in materia di pareggio di bilancio.

Entrambi gli strumenti sono stati comunque ricondotti, unitamente alle eventuali modalità di concorso finanziario intervenute per le singole autonomie, nell'ambito degli accordi bilaterali, confermandosi in tal modo il carattere "pattizio" della finanza delle regioni e province a statuto speciale, quale strumento indefettibile delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali".

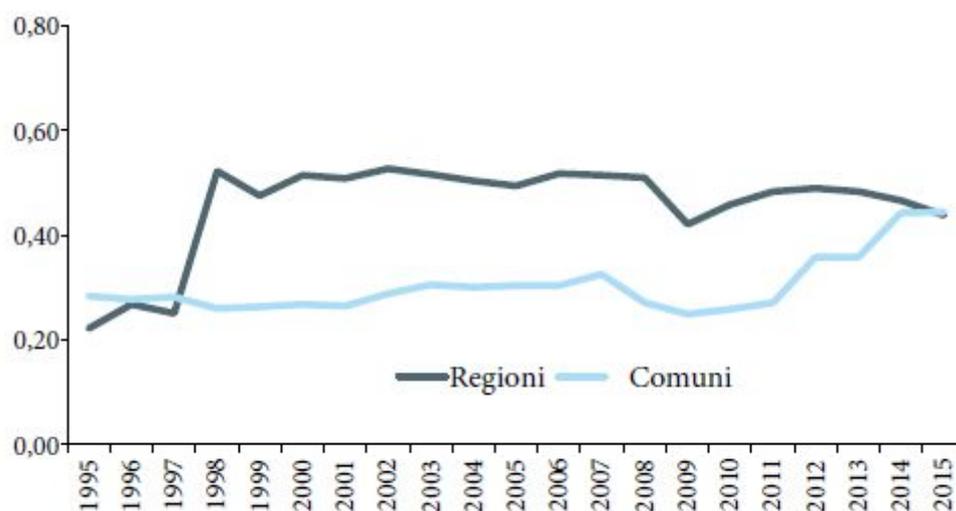
Il difficile equilibrio tra autonomia, disciplina fiscale e copertura dei fabbisogni³

Grafico 1. Spesa primaria per le Amministrazioni Centrali e Locali.
 Variazioni% su valori deflazionati (anni 2007-2016)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Ameco

Grafico 2. Grado di autonomia impositiva per Regioni e Comuni



Fonte: Di Caro e Monteduro (2017)

³ Tratto dal testo introduttivo di Giampaolo Arachi - Università del Salento - al Rapporto *Finanza Territoriale* 2017.

“La tensione fra le esigenze di riforma strutturale e quelle dettate dal consolidamento dei conti pubblici a seguito della crisi e tuttavia evidente anche sul lato delle entrate. Il grafico 2 illustra gli andamenti dell'indice di autonomia tributaria, calcolato come rapporto tra entrate tributarie e totale delle entrate di Regioni e Comuni dal 1995 al 2015.

► Per le regioni, l'indice di autonomia tributaria presenta negli anni più recenti un *trend* decrescente attestandosi nel 2015 a 43,8%, contro il un valore medio del 51% negli anni precedenti la crisi.

La progressiva riduzione nella quota delle entrate proprie è spiegata in primo luogo dalla forte riduzione del gettito derivante dalla componente privata dell'Irap a seguito della riduzione da parte del governo centrale dell'aliquota ordinaria e alla graduale erosione della base imponibile dell'imposta determinato in primo luogo dall'ampiamiento graduale della deducibilità del costo del lavoro.

● I margini di autonomia sono stati ulteriormente erosi dal blocco delle variazioni delle aliquote su tutti i tributi locali nella legge di stabilità 2016 e nella legge di bilancio 2017.

Il comparto dei Comuni⁴ mostra al contrario un *trend* crescente dell'indice di autonomia. L'andamento è influenzato principalmente dall'introduzione della Tasi ma maschera la significativa riduzione dei trasferimenti (9 miliardi in meno tra il 2012 e il 2015) per effetto dei tagli al comparto.

Come rilevato nel Rapporto l'autonomia fiscale dei Comuni ha in realtà costituito lo strumento per raccogliere una parte significativa del gettito destinato al risanamento dei conti pubblici.

► Nonostante i numerosi interventi che si sono succeduti negli ultimi anni il quadro della finanza di Comuni e Regioni resta tuttavia largamente incompleto.

Per i Comuni nel 2016 si è verificata una netta inversione di tendenza con una flessione significativa del grado di autonomia impositiva a seguito dell'abolizione della Tasi sulle abitazioni principali.

Altre misure hanno progressivamente eroso la base imponibile Imu, per effetto di esenzioni («imbullonati», terreni agricoli, cooperative edilizie per alloggi studenti), di abbattimenti di imponibile (immobili in comodato a figli e genitori) e di riduzioni di aliquote (immobili locati a canone concordato) (Di Caro e Monteduro, 2017). Nel DEF 2015 il governo aveva annunciato un riordino complessivo dei tributi locali con l'obiettivo di semplificare il sistema unificando tutti prelievi locali immobiliari in una *local tax*. L'annuncio è tuttavia rimasto inattuato insieme alla prevista revisione del catasto che avrebbe dovuto superare le sperequazioni del prelievo tra i diversi territori, tra piccoli e grandi centri urbani, tra comuni turistici e non turistici, e tra tipologie abitative.

Paradossalmente, questo arretramento nell'autonomia impositiva che allontana dalla meta di un assetto stabile della finanza comunale avveniva mentre si andava completando un tassello fondamentale del federalismo fiscale, quello relativo ai meccanismi di perequazione. Con il consolidamento delle procedure di standardizzazione di fabbisogni e capacità fiscali, dal 2015 è stato avviato il meccanismo di riparto delle risorse del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC). (...)

● Nel comparto delle Regioni la situazione è ancora più precaria. In questo caso non solo è stata ridotta l'autonomia tributaria attraverso la già ricordata erosione della base imponibile dell'Irap ma si è ben lontani dal realizzare il sistema di perequazione interregionale.

All'analisi dell'Irap sono dedicati i capitoli 4 e 5 del Rapporto. Anfigeno, Boracchia e Gandullia mostrano, con riferimento alla Liguria, come i dati delle dichiarazioni Irap forniscano una base informativa preziosa che, opportunamente integrata con altre variabili economiche, consente di descrivere nel dettaglio la struttura economica del tessuto produttivo regionale e le interconnessioni con le economie delle altre regioni.

Piazza invece utilizza dati di contabilità nazionale per simulare gli effetti delle manovre regionali sull'Irap. La variabilità delle scelte regionali sulle aliquote segnala come le amministrazioni regionali abbiano ampiamente utilizzato la leva fiscale con l'obiettivo di influenzare il sistema produttivo territoriale. Le simulazioni mostrano una capacità differenziata degli enti di conciliare le esigenze del vincolo di bilancio e con gli obiettivi allocativi e redistributivi di politiche industriali specifiche, così come una diseguale capacità di monitorare l'imponibile territoriale”.

⁴ Sul punto rinvio ai necessari approfondimenti realizzati da ANCI IFEL: www.fondazioneifel.it

La strada stretta dell'autonomia tributaria delle regioni a statuto ordinario

“Gli shock che hanno colpito gli imponibili Irap nelle regioni analizzate nel presente lavoro si possono sintetizzare, semplificando, in due tipologie.

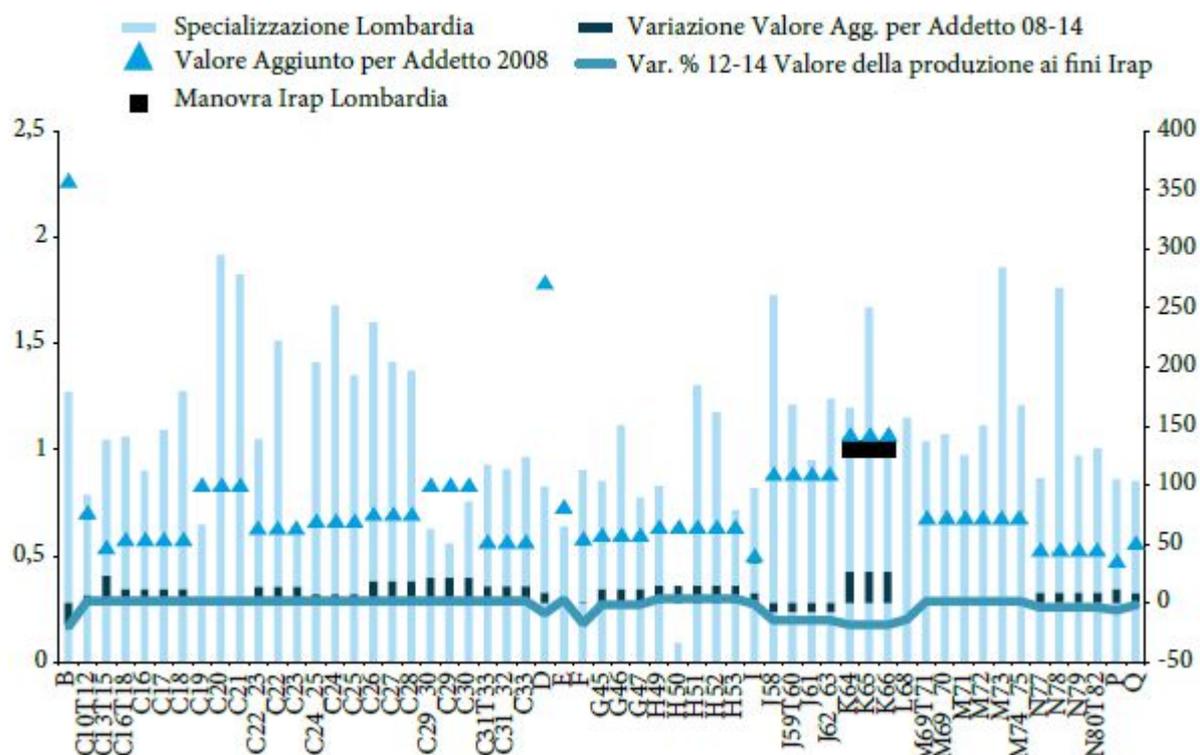
► A seguito di crisi produttive legate al ciclo economico o a specifici shock alle specializzazioni locali tradizionali, gli imponibili locali hanno subito rilevanti diminuzioni. Vi sono poi gli effetti asimmetrici dell'erosione dell'imponibile generati dalle decisioni del legislatore nazionale, come ad esempio l'abbattimento della quota di costo del lavoro o, nell'ultimo triennio, le specifiche norme introdotte in reazione alle crisi del settore finanziario (per non citare quelle che sono state introdotte negli anni a partire dalla seconda metà degli anni Duemila).

In particolare, per il settore bancario e assicurativo, il permesso di dedurre a partire dal 2013 una quota maggiore delle rettifiche di bilancio (conseguenti alla emersione dei cosiddetti crediti deteriorati) avrebbe colpito maggiormente le regioni che si sono affidate esclusivamente a maggiorazioni in questo settore, senza contare gli effetti delle crisi degli istituti bancari che riducono unità locali e addetti.

● Alcune regioni, ovvero quelle che hanno mantenuto la concentrazione delle manovre su pochi settori, sono state pesantemente colpite da entrambi (Liguria, Piemonte, Lombardia e Veneto) o solo dalle crisi (congiunturali o strutturali) determinate dal ciclo settoriale (piccole regioni come la Basilicata, ad esempio).

● La sperequazione negli imponibili settoriali rende però differenziata la capacità di queste di reagire adeguatamente alla caduta dei gettiti da manovra propria. In un lavoro non pubblicato, abbiamo stimato come maggiorazioni ai settori a elevata specializzazione, su cui la Lombardia mantiene sistemi produttivi con robusta concentrazione di imprese medie e grandi (si veda la figura 4), produrrebbero un gettito aggiuntivo molto elevato, anche nettizzando l'imponibile dal costo del lavoro.

Figura 4. Lombardia



Per le regioni intermedie del Nord, e in particolare quelle che hanno subito rilevanti shock produttivi e caratterizzate da specializzazioni settoriali su imponibili medi non particolarmente elevati, una simulazione simile effettuata applicando maggiorazioni solo a settori con specializzazioni produttive superiori alla media nazionale indica come il gettito alternativo non sarebbe altrettanto robusto, tenuto conto delle dimensioni delle economie coinvolte (in particolare per il Piemonte e la Liguria).

- In alcune regioni del Centro-Nord quindi la spinta al recupero di gettito da fonti alternative, sotto la pressione del fabbisogno, si scaricherebbe in maniera eccessiva sull'addizionale regionale Irpef, nel caso in cui si inaridissero ulteriormente i trasferimenti compensativi dal centro. (...)

- ▶ La ridefinizione dell'Irap lascia in eredità, dal punto di vista del meccanismo di riparto dell'imponibile, l'urgenza di ripensare la territorializzazione.

Si è scelto di scorporare la quota di lavoro a tempo indeterminato dalla definizione di imponibile, e l'attuale sistema di riparto dell'imponibile totale, ovvero tutto il reddito prodotto, nettizzato dal costo del lavoro, continua a essere basato sulla quota territoriale di personale (o meglio, il monte salari relativo) attribuibile alle unità locali delle imprese ivi localizzate.

Nel caso del settore bancario, le conseguenze delle manovre statali appaiono esiziali sui gettiti. Ma i costi informativi sarebbero lievitati in maniera rilevante. Si è mostrato come nel caso specifico dei gettiti Irap territorializzati generati dal settore bancario e assicurativo, l'analisi dell'erosione di imponibile da attribuire a una o all'altra delle due tipologie di shock sopra descritte e resa particolarmente difficile dall'assenza di logiche trasparenti nel riparto degli imponibili a livello territoriale e quindi nell'indisponibilità di informazioni adeguate.

- ▶ Le più recenti modifiche dell'imponibile pongono quindi rilevanti richieste informative in carico alle regioni, premiando quelle meglio attrezzate a verificare ex ante gli effetti delle manovre regionali e, tenendo conto del rilevante ritardo con cui si ottiene la disponibilità dei dati fiscali (in media, la pubblicazione ufficiale delle dichiarazioni Irap sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze - MEF avviene dopo 3 anni dall'anno di imposta effettivo), lasciano al margine i territori che volessero adeguarsi alle pratiche migliori anche senza accedere alle fonti di anagrafe fiscale dettagliata.

- Tali complicazioni informative non rendono agevole la stesura dei preventivi, come è ovvio pensare, specie nelle more dell'adozione del nuovo dettagliato sistema dei conti regionali (almeno nella parte dedicata alla gestione non sanitaria). Rende invero difficile anche il rapporto con l'amministrazione centrale, stante la difficoltà di ottenere tempestivi aggiornamenti sull'effettiva quantificazione delle decisioni legislative che hanno a oggetto un imponibile condiviso tra livelli di governo.

Le scelte settoriali delle regioni sull'aliquota propria non in tutti i casi hanno privilegiato settori con concentrazione rilevante e valore aggiunto medio più elevato (come nel caso della Toscana).

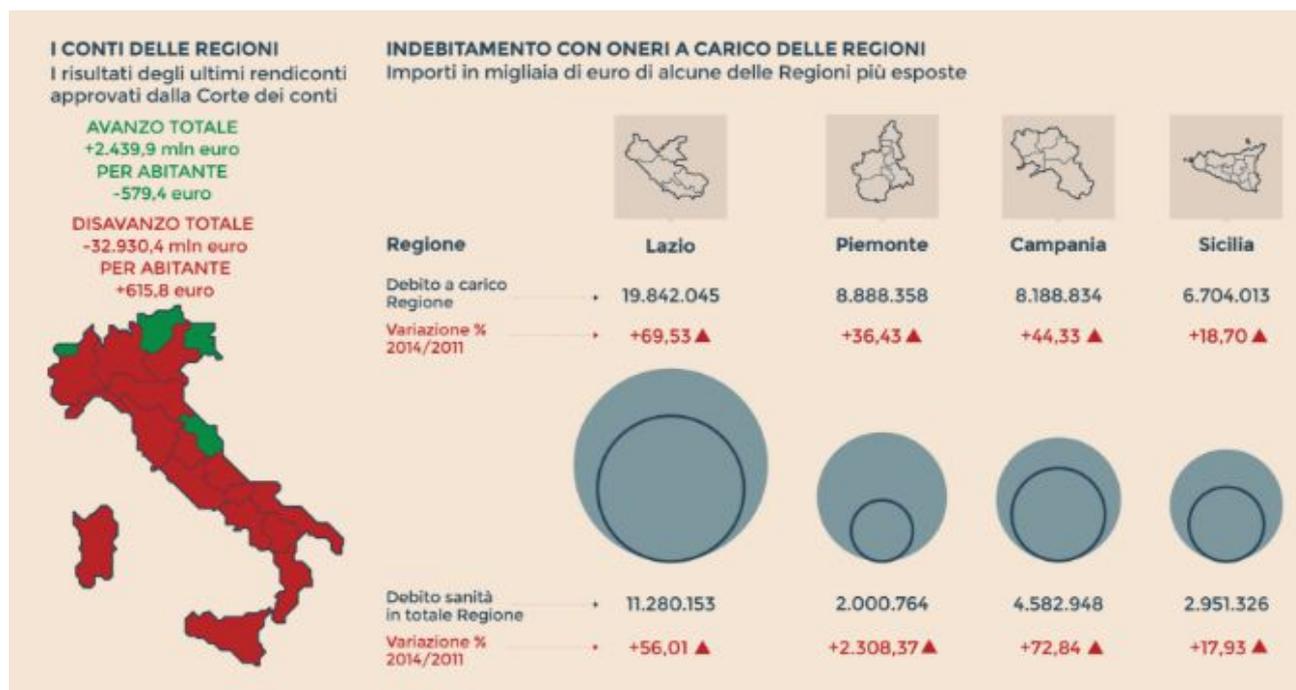
- ▶ In diversi territori (come nel caso emiliano e veneto), a differenza di quanto notato in altre analisi (Provvedi, 2014), si è notato come le amministrazioni hanno optato per non estendere a settori che presentano dimensioni di impresa relativamente elevate e valore aggiunto medio superiore alla media nazionale le maggiorazioni.

Le motivazioni dell'esclusione di alcuni settori, e in particolare quelli più concentrati e dotati di imponibile di pregio, dalle maggiorazioni, al netto dell'influenza del livello preesistente di stress fiscale, meritano un approfondimento ulteriore, tenuto conto che potrebbero valere considerazioni strategiche da parte delle amministrazioni regionali non attribuibili solo a decisioni di tipo allocativo o orientate alla possibilità di esportare imposta. (...)

- Le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna appaiono maggiormente attrezzate per scegliere le eventuali manovre in maggioranza a partire da un menu sufficientemente ampio di settori con buona dotazione di capitale per addetto.

- ▶ Una ulteriore asimmetria *de facto*, ma esacerbata dalle decisioni del legislatore nazionale. Altro discorso, non tema di queste note, è quello sull'efficacia della variabilità delle scelte fiscali nei diversi territori, variabilità che è cresciuta nel tempo".

Infografiche 2016 e 2017: i conti delle regioni e “residui fiscali” media 2013/2015.



(Infografica in “Il Sole 24 ore del 22 agosto 2016)

Tabella 1

Tab. 1	Media 2013-2015		
	valori pro-capite (euro)		
	entrate	spese	residuo fiscale
Lombardia	17.610	11.999	5.611
Lazio	16.235	12.563	3.672
Emilia Romagna	15.905	12.612	3.293
Veneto	13.750	11.672	2.078
Piemonte	13.643	12.481	1.162
Toscana	13.358	12.554	805
Provincia autonoma Bolzano	17.909	17.216	693
Marche	11.804	11.909	-105
Liguria	13.777	14.124	-347
Friuli Venezia Giulia	13.676	14.086	-410
Umbria	11.783	12.996	-1.213
Valle d'Aosta	17.330	18.803	-1.472
Campania	8.125	10.211	-2.086
Provincia autonoma Trento	15.259	17.547	-2.287
Abruzzo	10.301	12.664	-2.364
Puglia	8.180	10.681	-2.501
Sicilia	7.681	11.257	-3.576
Basilicata	8.380	12.328	-3.948
Molise	8.900	12.896	-3.996
Sardegna	8.789	13.157	-4.368
Calabria	7.394	12.923	-5.528
<i>Indicatori di variabilità</i>			
Valore medio	12.371	13.175	-804
Coefficiente di variazione	28,9	16,6	360,9

Fonte: elaborazioni Cnr-Issirfa su dati Istat e Cpt

Commento alla tabella: Fabrizio Tuzi *Residui fiscali, cosa dicono i numeri*, La voce info. 17.10.2017



I FLUSSI REDISTRIBUTIVI TRA CENTRO NORD E MEZZOGIORNO

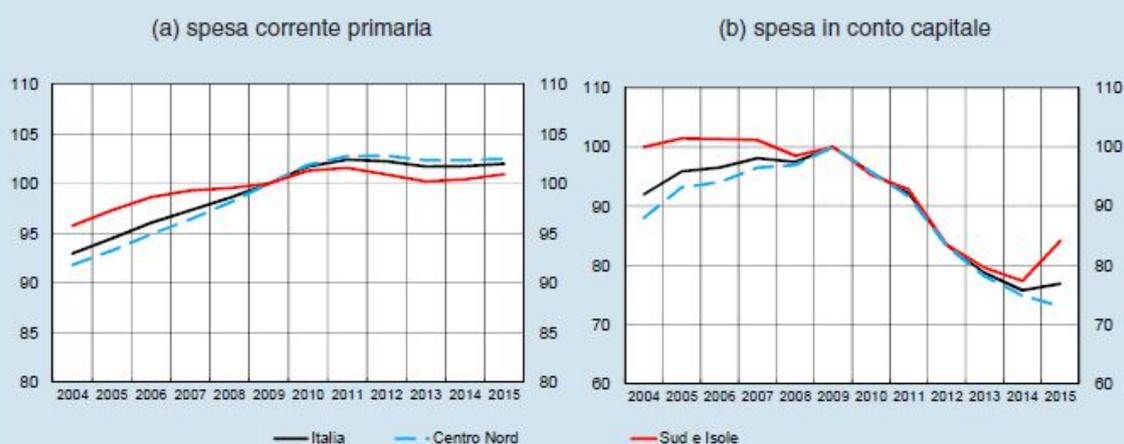
Esaminando il dettaglio territoriale del conto delle Amministrazioni pubbliche, è possibile fornire una valutazione circa le implicazioni geografiche dei flussi di entrate e di spese del bilancio pubblico (cfr. nella sezione: *Note metodologiche* la voce: *I residui fiscali regionali*). La differenza fra le spese primarie e le entrate riferibili a ciascun territorio consente di individuare in quale regione risiedono i beneficiari e i contributori netti della redistribuzione; tali flussi non hanno un'esplicita finalità di riequilibrio territoriale, ma discendono dalla normale attività dell'operatore pubblico – che fornisce servizi su base universale finanziandoli con imposte in gran parte prelevate secondo criteri di progressività.

Nel complesso, l'eccedenza delle entrate sulle spese del Centro Nord finanzia il saldo di segno opposto del Mezzogiorno. Tali flussi finanziari riflettono la più elevata capacità fiscale dei residenti nelle regioni del Centro Nord (che hanno generalmente redditi più elevati), a fronte di livelli di spesa pro capite relativamente più omogenei fra le diverse aree del Paese.

Flussi redistributivi netti verso il Mezzogiorno. – Nel triennio 2013-15, i flussi redistributivi di cui ha beneficiato il Mezzogiorno sono stati pari al 4,2 per cento del PIL nazionale (18,7 in rapporto al PIL del Mezzogiorno); dal 2013 sono aumentati, recuperando gran parte del calo osservato nel 2011-12, in connessione con il consolidamento delle finanze pubbliche a livello nazionale. Il saldo di segno opposto riconducibile al Centro Nord è stato pari al 6,7 per cento del PIL nazionale (8,6 in rapporto al PIL dell'area; tavv. a5.1 e a5.2).

La spesa primaria nei territori. – Nella media del periodo 2013-15, la spesa primaria riferibile al Mezzogiorno è stata pari a circa 11.000 euro pro capite, contro gli 11.800 nella media delle regioni del Centro Nord (tav. a5.4). Il divario a sfavore del Mezzogiorno è essenzialmente ascrivibile alle prestazioni sociali (4.440 euro pro capite al Sud, contro i 5.700 del Centro Nord) e in particolare alla spesa per pensioni, su cui incidono la diversa struttura per età della popolazione e il maggiore importo medio delle erogazioni nelle regioni in cui i redditi da lavoro sono più elevati; anche la spesa sanitaria è generalmente più contenuta nel Sud. Di segno opposto sono i divari relativi alla spesa per istruzione e a quella in conto capitale (rispettivamente pari a circa 1.000 e 1.070 euro pro capite al Sud, contro 850 e 900 al Centro Nord); quest'ultima riflette il maggiore ruolo degli interventi cofinanziati con risorse comunitarie nelle regioni meridionali.

Spesa (1) (numeri indice; 2009=100)



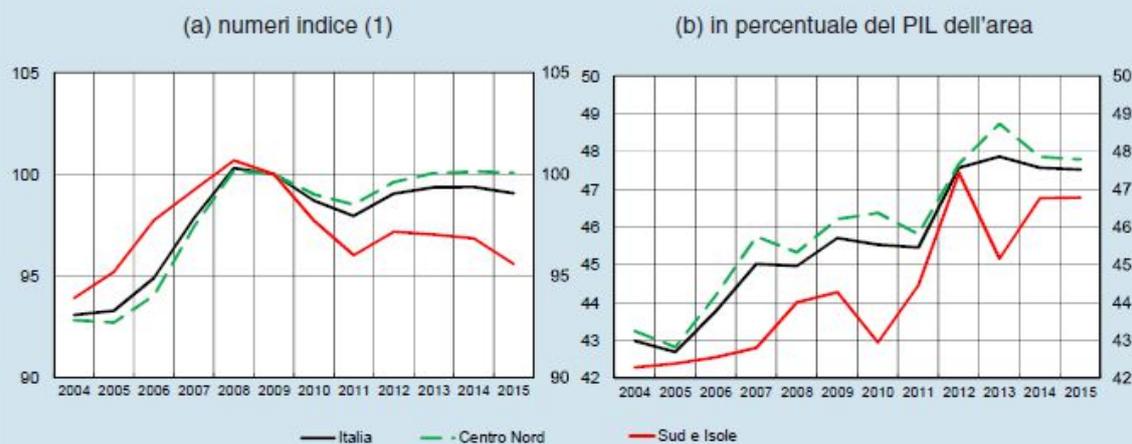
Fonte: elaborazioni su *Conti economici regionali* dell'Istat, *Conti pubblici territoriali (CPT)* del Ministero dello Sviluppo economico, dati del Ministero dell'Istruzione e del Ministero della Salute. Cfr. la sezione: *Note metodologiche*.

(1) Medie mobili triennali.

Nel periodo 2013-15 la spesa primaria corrente in termini reali si è sostanzialmente stabilizzata al Centro Nord ed è lievemente aumentata nel Mezzogiorno (tav. a5.3 e fig. Aa), dopo la riduzione registrata nel biennio precedente in entrambe le aree.

Le entrate nei territori. – Nel periodo 2013-15, le entrate pro capite in termini reali del complesso delle regioni meridionali sono state pari a 7.800 euro all'anno, inferiori di circa il 46 per cento rispetto alla media delle regioni del Centro Nord (14.400 euro pro capite, tav. a5.4). Tale divario è ascrivibile principalmente al diverso livello del reddito pro capite: l'incidenza delle entrate sul PIL di ciascuna area è stata rispettivamente del 48,1 per cento al Centro Nord e del 46,2 per cento nel Mezzogiorno (tav. a5.5; fig. Bb).

Entrate totali



Fonte: elaborazioni sui *Conti economici regionali* dell'Istat, *Conti pubblici territoriali (CPT)* del Ministero dello Sviluppo economico, dati del Ministero dell'Istruzione e del Ministero della Salute. Cfr. la sezione: *Note metodologiche*.

(1) Medie mobili triennali; 2009=100.

Slide di presentazione del Rapporto

PREVISIONI MIGLIORATIVE PER L'ITALIA
IL SUD CONTINUA A CRESCERE NEL 2017-2018
Ma torna ai livelli pre crisi, soltanto nel 2025...

Fig.4. Aggiornamento previsioni per alcune variabili macroeconomiche (variazioni %)

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
Luglio 2017			
PIL	1,1	1,4	1,3
Occupazione totale (a)	0,6	0,8	0,7
Consumi totali	1,2	1,1	1,1
Investimenti totali	2,0	2,2	2,2
Ottobre 2017			
PIL	1,3	1,6	1,5
Occupazione totale (a)	0,7	0,8	0,8
Consumi totali	1,4	1,4	1,4
Investimenti totali	2,7	2,9	2,8
2018			
PIL	1,2	1,4	1,4
Occupazione totale (a)	0,7	0,8	0,7
Consumi totali	1,2	1,1	1,1
Investimenti totali	3,1	2,3	2,5

I RESIDUI FISCALI SONO LO SPECCHIO DEI DIVARI SOCIALI

Ma decrescono e sono ineliminabili a meno di non ledere i principi costituzionali

Fig.11. Residui fiscali per macroarea (2000-2014, medie annue)

Ripartizioni	2000-2002	2003-2005	2006-2008	2009-2011	2012-2014
(a) Milioni di euro (prezzi costanti 2010)					
Nord-Ovest	35.316	30.425	44.807	36.080	32.467
Nord-Est	22.475	19.348	20.178	25.487	21.170
Centro	-2.268	2.074	-5.629	-4.433	-3.437
Sud	-34.259	-32.829	-37.016	-37.322	-31.193
Isole	-21.264	-19.018	-22.339	-19.812	-19.006
(b) Euro pro capite (prezzi costanti 2010)					
Nord-Ovest	2.367	2.016	2.908	2.303	2.039
Nord-Est	2.122	1.787	1.817	2.239	1.836
Centro	-208	187	-499	-385	-285
Sud	-2.458	-2.357	-2.655	-2.670	-2.224
Isole	-3.215	-2.883	-3.380	-2.984	-2.848
(c) in % del PIL					
Nord-Ovest	7,0	5,9	8,4	7,0	6,4
Nord-Est	6,5	5,5	5,4	7,2	6,0
Centro	-0,7	0,6	-1,5	-1,3	-1,0
Sud	-13,0	-12,5	-13,7	-14,8	-13,0
Isole	-17,2	-15,1	-17,3	-16,3	-16,7

Il finanziamento dell'autonomia differenziata

“Uno specifico profilo di interesse per la commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale è rivestito dalle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia che, in base all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, possono essere attribuite a Regioni a statuto ordinario, con legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge deve essere approvata a maggioranza assoluta delle Camere sulla base d'intesa tra lo Stato e la regione interessata.

► Si tratta di un ambito particolarmente complesso che, finora, non ha trovato alcun tipo di attuazione; eppure, negli ultimi mesi, ben tre regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, le prime due sulla spinta di referendum consultivi) hanno intrapreso, con modalità tra loro diverse, iniziative per procedere alla attuazione dell'articolo 116, terzo comma.

- Si tratta di una vera e propria sfida per tutti i soggetti istituzionali coinvolti. Il Governo ha aperto un confronto con le tre regioni e ha riferito alla commissione circa i primi sviluppi del processo in essere. Le materie interessate sono di particolare peso: tutte le materie concorrenti e tre materie di potestà legislativa esclusiva statale.

Sebbene l'introduzione dell'autonomia differenziata dell'articolo 116, terzo comma, risalga al 2001, tuttavia si tratta di un processo per certi versi ancora inesplorato, sia per quanto riguarda le implicazioni sul piano dell'autonomia finanziaria delle Regioni coinvolte sia per quanto riguarda il procedimento attuativo.

- Pare inoltre evidente che le difficoltà nell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, siano da ricondurre almeno in parte alla lentezza con cui sono stati a loro volta attuati i principi dell'autonomia finanziaria e in genere il “federalismo fiscale”.

La Commissione aveva avuto modo di affrontare il tema già nel corso del 2015. Durante le audizioni, quel tema fu associato addirittura alla “mitologia istituzionale”, tanto ancora si considerava lontana la prospettiva concreta dell'attuazione dell'autonomia differenziata.

Al tempo stesso, nelle medesime audizioni era emerso che il federalismo fiscale è l'unica prospettiva seria per affrontare il tema del regionalismo differenziato, con cui costituisce un binomio inscindibile.

- Anzi, “il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione è una sfida all'efficienza e all'efficacia dell'azione amministrativa e, quindi, politica delle singole regioni” (sottosegretario agli affari regionali Bressa, audizione del 23 novembre 2017).

E' in ogni caso da valutare con attenzione il rilievo da riconoscere al Parlamento fin dalle prime fasi, rilievo che - implicitamente - è stato riconosciuto in questo caso dallo stesso governo nel momento in cui ha ritenuto di confrontarsi con la Commissione parlamentare e di riferire in corso d'opera sullo stato dell'arte.

Appare infatti quanto mai utile che il Parlamento non sia posto nelle condizioni di esprimersi solamente a conclusione del processo, per ratificare o meno l'intesa raggiunta da Governo e Regione. Il Parlamento è – e deve essere – un “codecisore necessario” (prof. Cecchetti, audizione del 15 ottobre 2015).

- È evidente che l'elemento di maggiore sensibilità sotto il profilo finanziario riguarda il rapporto tra le maggiori funzioni di spesa riconosciute in virtù della differenziazione e le più ampie risorse garantite per il finanziamento di tali funzioni. Da parte dello Stato occorre valutare qual è il costo per singola regione per una determinata funzione; la procedura risulta complessa. Pertanto, si tratterà di individuare un punto di equilibrio tra le ragioni della differenziazione e la solidarietà tra le diverse aree territoriali. Più in generale si tratta di stabilire quali siano i principi dell'articolo 119 che costituiscono un supporto o un limite per l'attuazione del **regionalismo differenziato**”.



Domenica 22 ottobre 2017 nelle due regioni si è svolto un referendum consultivo finalizzato a promuovere consenso popolare relativamente al terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, qui riprodotto nella tabella di chiusura pagina.

Il quesito formulato proposto dalla Regione Lombardia era articolato, quello proposto dalla Regione Veneto essenziale.

In Lombardia NON era previsto il quorum per la validità della consultazione, e ad essa hanno partecipato complessivamente 3.017.707 elettori, ovvero il 38,21 % degli aventi diritto.

In Lombardia hanno votato sì **2.875.438** elettori.

In Veneto hanno partecipato alla consultazione 2.328.947 elettori, ovvero il 56,6% degli aventi diritto.

In Veneto hanno votato sì **2.273.985** elettori.

Contestualmente⁵ all'iniziativa promossa dai Consigli Regionali di Lombardia e Veneto si è avviato un procedimento simile, ma NON con referendum popolare, nel Consiglio Regionale dell'Emilia Romagna⁶.

Le tre regioni hanno quindi avviato il dialogo con il Governo concluso con gli accordi preliminari siglati il 28 febbraio 2018.

Articolo 116 della Costituzione

Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

► **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.**

La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

⁵ L'insieme della documentazione prodotta dalle tre regioni è disponibile nel Dossier curato dal Servizio Studi del Senato della Repubblica *Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto*, pubblicato a novembre 2017.

⁶ Documento di indirizzi della Giunta Regionale del 28 agosto 2017 e Risoluzione 3 ottobre 2017 n. 5321 del Consiglio Regionale.



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per gli Affari Regionali

Utile qui rileggere quanto indicato dal sottosegretario Gianclaudio Bressa a commento dei preaccordi⁷ con le tre regioni siglati il 28 febbraio 2018:

“Gli accordi hanno per oggetto i principi generali, la metodologia e le materie per l’attribuzione alle Regioni che ne hanno fatto richiesta tramite atto formale dei loro organi, di **maggiori forme di autonomia differenziata**, ai sensi dell’art 116, comma Terzo, della Costituzione.

Nel testo si precisa inoltre che, una volta raggiunta l’Intesa, compito della prossima legislatura, una commissione paritetica Stato-Regione avrà, poi, il compito di determinare le modalità di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie.

Inoltre, entro un anno dall’approvazione della futura Intesa, dovranno essere determinati i fabbisogni standard destinati a diventare, nei cinque anni successivi, il termine di riferimento in un’ottica di superamento della spesa storica, in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale.

Quanto alle materie, dall’istruzione alla salute, dalle politiche del lavoro alla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, fino ad un’appendice sui rapporti internazionali e con l’Unione europea, l’accordo preliminare, declinato secondo le richieste specifiche delle regioni coinvolte, elenca le priorità d’interesse indicate dalle stesse Regioni negli incontri tenuti a Bologna, il 17 novembre scorso, e a Milano, il 21 novembre 2017”.



Il testo dell’Accordo preliminare consta di 24 pagine complessive. Le prime 5 sono di premessa, quelle da pagina 6 a pagina 8 sono organizzate in 6 articoli che indicano oggetto e contenuto dell’Accordo. Gli allegati indicano le materie chieste dalla Regione come oggetto delle forme di autonomia: sono **Politiche del Lavoro, Istruzione, Salute, Tutela dell’Ambiente e dell’Ecosistema**. Completa il testo dell’Accordo un Addendum sui Rapporti Internazionali e con l’Unione Europea.



Il testo dell’Accordo preliminare consta di 22 pagine complessive. Le prime 5 sono di premessa, quelle da pagina 6 a pagina 8 sono organizzate in 6 articoli che indicano oggetto e contenuto dell’Accordo. Gli allegati indicano le materie chieste dalla Regione come oggetto delle forme di autonomia: **Politiche del Lavoro, Istruzione, Salute, Tutela dell’Ambiente e dell’Ecosistema**. Completa il testo dell’Accordo un Addendum sui Rapporti Internazionali e con l’Unione Europea.



Il testo dell’Accordo preliminare consta di 21 pagine complessive. Le prime 6 sono di premessa, quelle da pagina 7 a pagina 9 sono organizzate in 6 articoli che indicano oggetto e contenuto dell’Accordo. Gli allegati indicano le materie chieste dalla Regione come oggetto delle forme di autonomia: **Politiche del Lavoro, Istruzione, Salute, Tutela dell’Ambiente e dell’Ecosistema**. Completa il testo dell’Accordo un Addendum sui Rapporti Internazionali e con l’Unione Europea.

⁷ I testi completi dei preaccordi sono disponibili nel sito www.affariregionali.gov.it Per il Veneto si veda anche www.regione.veneto.it/web/autonomia-veneto

Commissione parlamentare per le questioni regionali – Conclusione Indagine Conoscitiva

“Il tema del riconoscimento di forme di «autonomia differenziata» ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione si è imposto al centro del dibattito sul rapporto tra Stato e Regioni dopo l’esito non confermativo del referendum sulla riforma costituzionale, a seguito delle iniziative intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

L’indagine conoscitiva ha evidenziato come l’attivazione di forme e condizioni particolari di autonomia presenti significative opportunità per il sistema istituzionale nel suo complesso, oltre che per la singola Regione interessata.

- Il percorso contemplato dalla disposizione costituzionale costituisce innanzitutto un’occasione per le Regioni virtuose di realizzare appieno le proprie potenzialità, massimizzando, in termini di efficienza, il proprio valore aggiunto e realizzando la propria specifica vocazione (D’Atena).

Si evidenziano vantaggi in termini di gestione efficiente delle risorse pubbliche, atteso che l’attribuzione di funzioni e competenze a beneficio di determinate Regioni avviene nel caso in cui queste siano in grado di esercitarle meglio di quanto ad oggi riesca allo Stato.

Inoltre, tenuto conto delle ampie differenze in termini sociali, economici e demografici che si riscontrano fra i territori, una più forte regionalizzazione delle competenze può favorire un’allocazione più efficiente delle risorse anche attraverso un’offerta di beni e servizi pubblici più conforme alle esigenze e alle preferenze del territorio.

- La valorizzazione delle identità, delle vocazioni e delle potenzialità regionali determinano l’inserimento di elementi di dinamismo nel sistema regionale e, in prospettiva, la possibilità di favorire una competizione virtuosa tra i territori.

La differenziazione e l’asimmetria rappresentano uno strumento per potenziare la capacità di programmazione e di sviluppo della singola Regione che ne beneficia e, contestualmente, spinge le altre Regioni ad assumere comportamenti più virtuosi e a seguire le migliori pratiche.

- L’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, non deve essere intesa come lesiva dell’unitarietà della Repubblica, del principio solidaristico che la contraddistingue e tanto meno come anticamera di una richiesta di secessione.

Piuttosto, la stessa solidarietà tra le Regioni più avanzate e quelle più arretrate potrebbe realizzarsi secondo schemi nuovi e più efficaci se attuata attraverso il coinvolgimento diretto delle Regioni e non, come oggi, solo attraverso il riparto operato al centro (Mangiameli).

- Il percorso autonomistico delineato dall’art.116, terzo comma, mira ad arricchire i contenuti e completare l’autonomia ordinaria, all’interno del disegno delineato dal Titolo V della Costituzione (come ridefinito nel 2001), che potrà dirsi compiutamente realizzato quando tutte le Regioni, e non solo alcune, avranno ottenuto la maggiore autonomia che l’articolo 116, terzo comma, consente.

Il raggiungimento di un siffatto alto grado di maturità per lo Stato regionale italiano potrà peraltro favorire il superamento del divario territoriale, e non una sua accentuazione (Mangiameli). (...)

- Una volta individuate le competenze e le funzioni che, in base alla specificità della singola Regione, costituiscono l’oggetto dell’attribuzione di maggiore autonomia, devono essere riconosciute alle Regioni le risorse occorrenti per lo svolgimento dei nuovi compiti, sulla base di parametri oggettivi quali i costi standard o, come evidenziato dal Sottosegretario Bressa, dei fabbisogni standard”.



“Governance multilivello”: rassegna di letture

1

Comitato delle Regioni *Carta della governance multilivello in Europa*, 3 aprile 2014.

“La *governance* multilivello rafforza l'apertura, la partecipazione, il **COORDINAMENTO** e l'**IMPEGNO CONGIUNTO** a fornire soluzioni mirate. Essa ci consente di trarre vantaggio dalla diversità dell'Europa quale fattore determinante per sfruttare pienamente le risorse dei nostri territori. Utilizzando al massimo le soluzioni digitali, ci impegniamo ad accrescere la **TRASPARENZA** e ad offrire servizi pubblici di qualità che siano facilmente accessibili ai cittadini da noi rappresentati.

La **GOVERNANCE MULTILIVELLO** ci aiuta ad imparare gli uni dagli altri, a sperimentare soluzioni politiche innovative, a **CONDIVIDERE LE BUONE PRATICHE** e a sviluppare ulteriormente la **DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA**, avvicinando l'Unione europea ai cittadini

Siamo convinti che l'adesione alla *governance* multilivello contribuisca a una più profonda integrazione dell'UE, rafforzando ulteriormente i legami tra i nostri territori e superando gli ostacoli amministrativi a livello normativo e di attuazione delle politiche, nonché le frontiere geografiche che ci separano”.

2

Anna Gragnani *Inclusione e solidarietà* in “Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia. Convegno annuale del “Gruppo di Pisa”, Bergamo – Dipartimento di Giurisprudenza 6 e 7 giugno 2014.

Il principio autonomistico custodisce e promuove un complesso di valori. Le autonomie sono concepite, in primo luogo, per realizzare il valore di una differenziazione che si ritiene meritevole di garanzia e per rispondere alle specifiche esclusive esigenze della comunità di riferimento.

In un sistema multilivello, invero, l'autonomia rappresenta il mezzo per salvaguardare la diversità di ciascuna unità, pur nella consapevolezza delle limitazioni imposte dalla scelta di partecipare a un sistema complesso per l'adeguato svolgimento di determinati obiettivi che ogni parte del sistema non riesce o non ha convenienza a perseguire da sola.

Conseguentemente, la misura dell'autonomia e, quindi, della competenza non deve essere e non è necessariamente decisa soltanto secondo il principio di sussidiarietà. La ripartizione delle competenze può essere stabilita secondo fini e interessi diversi dall'adeguatezza funzionale richiesta dalla sussidiarietà, ad esempio, secondo obiettivi di unità giuridica ed economica.

Nell'ordinamento costituzionale, preservare la diversità non è, tuttavia, l'unico scopo dell'autonomia, che racchiude anche un insieme di altri valori. L'autonomia ha, fra l'altro, un valore fondamentale per la realizzazione del principio democratico anche in una dimensione differente rispetto a quella già esaminata, correlata al nesso sussidiarietà-democrazia-dignità dell'uomo.

Ci si riferisce all'autonomia come ulteriore forma di ripartizione del potere, che affianca alla separazione orizzontale del potere anche una divisione verticale. L'esistenza di pluralità di centri di indirizzo politico è, infatti, una potenziale garanzia contro inclinazioni antidemocratiche dello Stato centrale.

Le autonomie politiche possono realizzare diffusamente a livello locale un equilibrio differente fra maggioranze e opposizioni per come esse si formano al livello centrale, assicurando con ciò un maggiore pluralismo”.

3

Commissione Europea *Local and Regional Partners Contributing to Europe 2020. Multilevel Governance in support of Europe 2020*, pubblicato⁸ ad aprile 2015.

Figure 1 Interplay between policy levels



Source: Own elaboration, based on the Swedish national strategy for growth and attractiveness 2013-2020

4

Elena di Carpegna Brivio *La strana applicazione della sostenibilità al sistema delle autonomie locali. Se la politica istituzionale va a detrimento dello Stato sociale*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali – Anno 2018 – Fascicolo I*.

“L’Europa ha continuato ad indicare, anche nel periodo della crisi economica, la via per un nuovo sviluppo del sistema autonomistico.

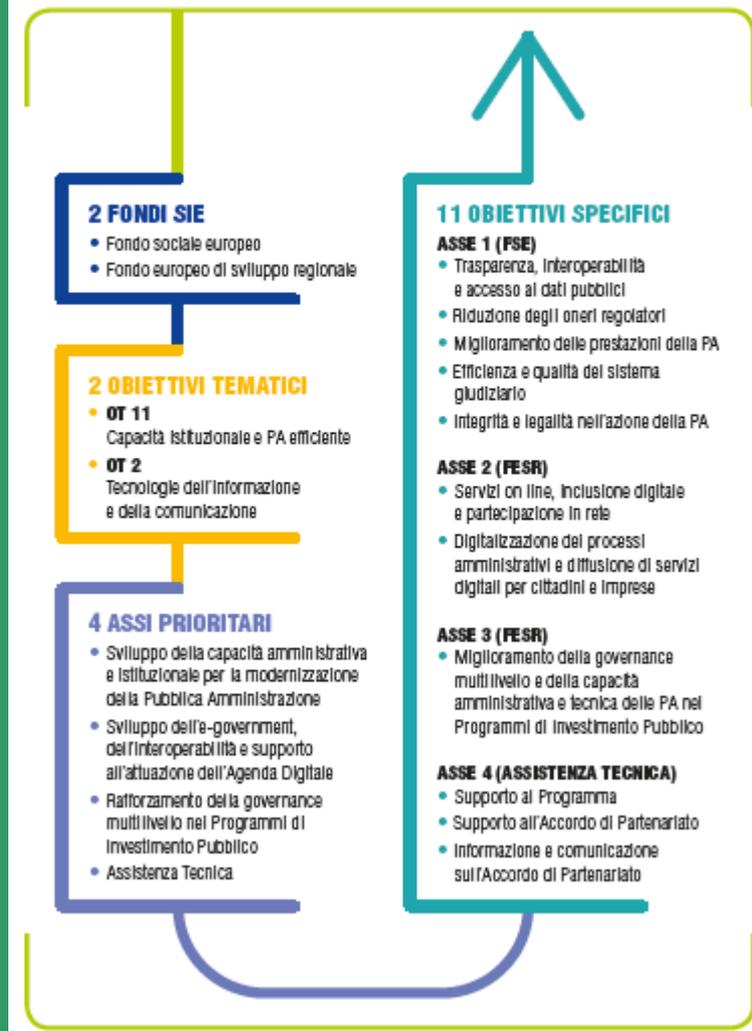
Già gli indirizzi espressi da Europa 2020, ponendo sostenibilità e inclusività tra le priorità da perseguire per superare la crisi economica, avevano considerato il dialogo permanente tra i vari livelli di governo come lo strumento che consente di portare le priorità dell’Unione più vicino ai cittadini e creare una nuova coesione economico-sociale

La Carta della *governance* multilivello in Europa (2014) ha poi ulteriormente declinato questi obiettivi indicando i principi di sussidiarietà, proporzionalità e partenariato come lo strumento per costruire una rete di Regioni e città in tutta Europa capace di condividere le buone pratiche, sviluppare la democrazia partecipativa e promuovere il confronto multiattoriale con le parti sociali, le università, le ONG e i gruppi espressivi della società civile.

Da queste indicazioni è possibile trarre una visione del governo locale che, complessivamente, non contempla una riduzione dell’autonomia degli enti territoriali, ma che anzi dovrebbe essere attuata attraverso il riconoscimento di risorse proprie sufficienti e proporzionate alle competenze rimesse dalla Costituzione e dalla legge.(...) L’autonomia, pensata dalla Costituzione per dare rappresentanza a un forte pluralismo economico-sociale, è stata spesso interpretata nell’ordinamento interno in termini di isolamento e di separazione delle competenze. Il contesto globale uscito dalla crisi economica richiede invece una profonda integrazione dei livelli di governo al fine di riuscire a magliare le esigenze di un tessuto sociale divenuto particolarmente fluido ed aperto alla relazione tra una molteplicità di attori istituzionali”.

⁸ In questa pubblicazione vi è anche la “mappa” sulla MLG utilizzata qui in copertina.

Strategia in cifre



Il Programma sostiene interventi per la modernizzazione del sistema amministrativo nazionale con riferimento agli aspetti gestionali, organizzativi, di semplificazione e digitalizzazione di processi e servizi verso cittadini e imprese (e-government), rafforzando la trasparenza e la partecipazione civica attraverso lo sviluppo e la diffusione dei dati pubblici (open government).

In questo quadro il PON prevede anche azioni mirate al miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni degli uffici giudiziari.

Accanto a questo primo "pilastro", la strategia di intervento si basa sullo sviluppo di un nuovo sistema di **governance multilivello delle politiche di investimento pubblico**, capace di superare l'attuale frammentazione e articolazione delle competenze amministrative e di consentire una maggiore efficienza ed efficacia nell'azione della PA e una migliore gestione dei Fondi Strutturali e di Investimento europei (SIE).

6

Gian Liborio Mazzola *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?* Pubblicato nel sito dell'Istituto di studi sui sistemi regionali e federali e sulle autonomie "massimo Severo Giannini" www.issirfa.cnr.it – marzo 2018.

“La prospettiva più praticabile per l'Italia appare pertanto quello di un “recupero” della normativa sul federalismo fiscale (legge 42/2009) e dei relativi Decreti Delegati in particolare di quelli concernenti i fabbisogni ed i costi standard; solo in questo modo si potrà tendere ad una uniformità delle esigenze finanziarie dei diversi territori e conseguentemente delle risorse pubbliche da destinare alle differenti aree del Paese.

Come prevede la legge sul federalismo fiscale con le relative norme di attuazione, la determinazione degli standard, partendo dalla situazione attuale e superando il criterio della spesa storica, dovrebbe indicare livelli comuni di costi e di fabbisogni finanziari per i medesimi servizi e per le analoghe funzioni da sviluppare nelle diverse Regioni del Paese. Ciò permetterebbe probabilmente di superare le attuali differenze fra Regioni ordinarie ed Autonomie Speciali (Regioni e Province Autonome) che “sottostanno” a molte richieste di autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116 terzo comma della Costituzione”.

7

Laura Cappuccio *Le Regioni italiane tra crisi del modello e tentativi di riforma. Quale futuro?* REAF n.26, ottobre 2017.

“Il regionalismo italiano potrebbe ripartire da qui, dall'ineludibile intreccio degli interessi e dalla leale collaborazione come due facce della stessa medaglia.

Naturalmente spetta agli attori politici regionali cogliere le potenzialità del risultato referendario del 4 dicembre 2016, dovendo essere innanzitutto le Regioni a fare un buon uso della loro autonomia e a difenderla attraverso i risultati ottenuti con l'esercizio delle proprie competenze. Una difesa delle proprie attribuzioni che, ad esempio, non è avvenuta in sede referendaria, non avendo le Regioni utilizzato la possibilità prevista dall'articolo 138 di richiedere il referendum. Ancora una volta, dunque, le Regioni hanno lasciato alle dinamiche della contrapposizione partitica nazionale le scelte che le riguardavano, come era, peraltro, già accaduto su altre scelte di minore impatto ma che comunque incidevano sulle autonomie.

Una rinnovata fiducia verso gli enti territoriali, quali strumenti del pluralismo politico e sociale della Repubblica, dunque, non può che provenire dagli stessi enti territoriali.

La rivendicazione di un intervento all'interno dei processi decisionali dovrebbe essere accompagnata dalla capacità regionale di esprimere e curare gli interessi delle proprie collettività, condividendo l'esercizio della sovranità. Come sostenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 106 del 2002, infatti, la sovranità del popolo italiano non si risolve nelle sedi della rappresentanza politica nazionale, ma attraverso l'intera struttura costituzionale, coinvolgendo anche le autonomie, che partecipano ai “percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare”.

Un'autonomia con un alto profilo, dunque, in grado di dare un senso alle richieste di differenziazione, e non affossata dalla ripetizione su piccola scala dei limiti della politica nazionale. Altrimenti verrebbe da chiedersi il senso della presenza delle Regioni nelle istituzioni statali, del loro coinvolgimento nelle scelte che le riguardano.

Le Regioni, invece, devono poter giocare un ruolo importante nell'elaborazione delle politiche pubbliche, anche in un'epoca caratterizzata dalla scarsità delle risorse disponibili. Le autonomie, in quanto enti esponenziali delle comunità di riferimento, infatti, possono proporre soluzioni adeguate alle necessità dei cittadini”.

8

Maria Flavia Ambrosanio e Paolo Balduzzi *Finanza pubblica italiana: bilancio della XVII legislatura*, in Aggiornamenti Sociali n.3/2018.

“Lungo la legislatura il rapporto tra spesa pubblica primaria e PIL si è ridotto, sia pure in misura non eclatante. E’ stato il risultato di una vera e propria *spending review* ? La risposta è NI. Qualcosa è stato fatto sul fronte della spesa corrente, attraverso il contenimento della spesa dei ministeri e degli acquisti di beni e servizi, il taglio delle risorse agli enti territoriali, le misure sul pubblico impiego. Le spese per investimenti sono state ancora una volta comprese. L’impressione è che, come per le entrate, sia mancata una visione di insieme, un progetto coerente, l’indicazione di forti priorità.

(...)

Per quanto riguarda le autonomie locali, la fine del patto di stabilità interno e la sua sostituzione con regole più elastiche e soprattutto certe ha permesso ai Comuni di tornare a programmare la propria attività almeno nel medio periodo.

Resta aperta la questione della ridefinizione della fiscalità locale, ancora oggi in cerca di una sua coerenza e soprattutto ancorata al blocco delle aliquote che riguarda quasi tutti i tributi locali.

Sembrano definitivamente dimenticati i progetti di riforma costituzionale, dopo il fallimento del referendum del 4 dicembre 2016; al contempo, ha ripreso vigore il processo di negoziazione di alcune Regioni per la concessione di maggiori spazi di autonomia, secondo le previsioni del comma 3 dell’articolo 116 della Costituzione”.

9

Laura Letizia e Floriana Santagata *L’ordinamento finanziario plurilivello tra vincoli interni ed esterni .Alla ricerca di contrappesi tra esigenze di autonomia e propositi di accentramento*, in Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali – Anno 2018 – Fascicolo I.

“La contribuzione alle spese pubbliche va letta simultaneamente al meccanismo della perequazione finanziaria e territoriale per rimuovere gli ostacoli che precludono l’obiettivo dell’eguaglianza sostanziale attraverso interventi per diminuire ogni differenza nei livelli di sviluppo economico orizzontale in termini di prestazioni e servizi incidenti sui diritti dei consociati.

Purtroppo, è storia nota come il tutto si sia realizzato manchevolmente nonostante il rinnovato sistema, introdotto a partire dal 2001, si proponesse (anche) di razionalizzare la ripartizione delle risorse finanziarie.

La dimensione politica, per far fronte alle esigenze di tenuta dei conti pubblici in ragione della limitatezza delle risorse, pare ignorare la reale *questione finanziaria* del nostro ordinamento, l’effettivo significato della funzione del *budgeting* quale strumento principale d’intervento per programmare un uso idoneo a soddisfare i bisogni dei singoli e della comunità sociale e, per tale via, in grado di superare una concezione del governo della finanza pubblica preordinato al solo mantenimento degli equilibri contabili avulso dai bisogni da soddisfare tenendo conto, altresì, degli effetti che tali scelte producono nel tempo.

Il rigore finanziario e il risanamento economico si *piegano* a favore del Centro e minano i residui focolai di resistenza degli enti istituzionali di governo per poter affermare la propria autonomia.

La «forza ascensionale» del coordinamento statale, condizionata da obblighi sovranazionali, se da tempo ritenuta «prevalente su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive» attraverso la centralizzazione della materia dell’armonizzazione dei bilanci amplia maggiormente gli argini per un più intenso intervento statale che avrebbe potuto, altrimenti, considerarsi dubbio ad esempio in tutti quei casi in cui, come con la l. n. 42/2009 o la l. n. 243/2012, il livello di dettaglio oltrepassi la mera previsione dei principi fondamentali.

Appare pertanto verosimile che, sia pur entro alcuni limiti, la materia dell’armonizzazione possa giustificare, in futuro, un’ulteriore estensione degli ambiti d’intervento dello Stato”.

“La richiesta da parte delle Regioni Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna di attuare le previsioni dell’art.116, terzo comma, della Costituzione, ovverosia la possibilità di richiedere competenze aggiuntive rispetto a quelle assunte dalla Regioni a Statuto ordinario, ha risvegliato un significativo interesse su questo modello istituzionale che in letteratura viene definito come “regionalismo asimmetrico (differenziato)” e che è già stato sperimentato con luci e (molte) ombre con le Regioni a Statuto speciale. (...)

In generale, non sono emerse critiche rilevanti rispetto a tali proposte, tanto è vero che spesso hanno assunto logiche *bipartisan*. Questa trasformazione istituzionale, che rispecchia una tendenza presente in molti ordinamenti, suggerisce una breve riflessione preliminare sulle opportunità che essa offre per il futuro del decentramento politico nel nostro Paese così come sui problemi che si possono incontrare per la sua implementazione.

Quali sono i vantaggi potenziali? Il primo è riconducibile alla possibilità di rispondere meglio alle preferenze locali per la fornitura di beni e servizi pubblici e per l’attività di regolazione tenendo conto delle profonde differenze dal punto di vista demografico, socio-economico e territoriale delle regioni (pensiamo a Lombardia e Molise) rispetto ad una offerta indifferenziata nazionale.

In secondo luogo, un processo di concorrenza verticale tra livelli di governo per l’attribuzione di funzioni in forma asimmetrica può anche garantire la verifica di chi tra il livello nazionale e regionale è più efficiente nel loro svolgimento in termini di rapporto costo/prestazioni, stimolando anche l’innovazione e la diffusione delle *best practices*.

Infine, si eviterebbe di costringere le Regioni più avanzate in termini di capacità istituzionale ed amministrativa ad essere ancorate a quelle più in ritardo nel percorso di decentramento, favorendo un positivo meccanismo di concorrenza orizzontale, oltre che verticale, tra livelli di governo. (...)

Una questione che però rimane aperta è legata alle risorse. L’asimmetria nella distribuzione delle competenze richiederà anche una asimmetria nelle modalità di finanziamento. Esse però devono risultare coerenti con le disposizioni dell’art.119 della Costituzione, ovverosia essere basate su un mix di tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio regionale e trasferimenti perequativi. Ciò significa che non sono ipotizzabili trasferimenti settoriali alle Regioni che hanno richiesto competenze aggiuntive, e che quindi il finanziamento debba essere prevalentemente riconducibile ai tributi propri e/o (soprattutto) alle compartecipazioni.

Purtroppo, a quasi un decennio dall’approvazione della L. 42/2009 siamo ancora lontani dall’avere raggiunto un assetto organico stabile della finanza regionale (e locale). Ciò pone delicati problemi di compatibilità con il meccanismo che dovrà essere definito per il finanziamento delle funzioni “ordinarie”, con il rischio di avviare il percorso della differenziazione in una modalità transitoria generando conflitti istituzionali e incertezza sulla dotazione di risorse. È soprattutto il sistema perequativo basato su fabbisogni standard e capacità fiscale che presenta i maggiori problemi applicativi qualora le funzioni aggiuntive siano relative ai diritti civili e sociali che richiedono livelli essenziali di prestazioni (pensiamo all’istruzione).

Di tutto questo non vi è molta traccia nella documentazione regionale, che rinvia per questi aspetti alle intese, se non nella proposta veneta in cui si richiedono i nove decimi delle tre principali imposte erariali (Irpef, Ires e Iva), senza nessuna evidenza del legame tra questo ammontare di risorse e i costi delle funzioni richieste né con l’assetto complessivo del sistema della finanza regionale. Difficile non pensare che dietro alle proposte di regionalismo asimmetrico in questo caso non vi sia anche l’obiettivo di una modifica della redistribuzione interregionale di risorse effettuata dallo Stato centrale, ovverosia di una riduzione dei “residui fiscali” – la differenza tra quanto viene raccolto e speso dalla Pubblica Amministrazione nel suo complesso in ciascuna regione – delle Regioni più ricche. Su questi aspetti bisognerà fare chiarezza e, soprattutto, i conti seriamente, all’interno di una “manutenzione intelligente” del sistema previsto dalla L. 42/2009”.



Sommario: 1. I profili rilevanti per il rapporto tra Regioni, Stato e UE nel dibattito sul futuro dell'UE e sulla programmazione politica e finanziaria 2021/2027. 2. Il ruolo delle politiche di coesione nel riconoscimento delle Regioni nel sistema istituzionale dell'UE. 3. Governance multilivello: genesi del principio e profili giuridici 4. Le criticità della *governance* multilivello nella politica di coesione 2014/2020 5. La necessità di chiarire o archiviare il concetto di *multilevel governance* inteso come principio giuridico

● **Ai fini della ricerca questo testo va riletto integralmente.**