



Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi

Dossier di documentazione sul Regionalismo differenziato

DOCUMENTO N. 4 - 2019

XVII Legislatura

30 gennaio 2019



L'Ufficio redige Documenti su tutti i disegni di legge assegnati per l'esame alla Commissione Bilancio e su quelli ad essa trasmessi dalle Commissioni di merito per il parere sulla copertura finanziaria, sui documenti di finanza pubblica trasmessi all'Assemblea e sulle tematiche aventi rilievo finanziario, oggetto di discussione o di indagini conoscitive da parte degli organi dell'Assemblea.

Servizio Studi

Direttore dott.ssa Laura Salamone

Ufficio per l'attività legislativa in materia di attività produttive, di governo del territorio e di affari europei

Consigliere parlamentare dott.ssa Elisa Giudice

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4370- fax 091 705 4371 - mail serviziostudi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

Scheda sintetica sul regionalismo differenziato	pag. 3
Autonomia differenziata secondo la SVIMEZ	pag. 9
Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali Commissione V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)	pag. 17
Rivista economica del Mezzogiorno, n. 1-2 del 2018, Un'analisi delle proposte avanzate sul "Federalismo differenziato" di Adriano Giannola e Gaetano Stornaiuolo	pag. 43
Legge 5 maggio 2009, n. 42 Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, attuazione dell'articolo 119 della Costituzione	pag. 81
Corte Costituzionale sentenza n. 201 del 2010 – ricorso Regione Siciliana in materia di federalismo fiscale avverso la legge 42 del 2009	pag. 117
Accordo tra lo Stato e la Regione siciliana in materia di finanza pubblica del 20 giugno 2016	pag. 129
Accordo tra lo Stato e la Regione siciliana in materia di finanza pubblica del 12 luglio 2017 – IVA.	pag. 139
Accordo tra lo Stato e la Regione siciliana in materia di finanza pubblica del 22 dicembre 2018	pag. 147
Delibera Giunta regione siciliana 265/2018 per il riconoscimento della condizione di insularità ...	pag. 153
Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, 6 febbraio 2018 a conclusione dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna	pag. 209

Scheda sintetica sul regionalismo differenziato

SCHEDA SINTETICA SUL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

Con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 è stato previsto, **all'articolo 116, terzo comma, che la legge ordinaria possa attribuire alle regioni "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione interessata.**

Ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione infatti:

“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.**”

Alla fine della scorsa legislatura nazionale (XVII) Emilia Romagna, Lombardia e Veneto hanno avviato un negoziato con il Governo a seguito del quale sono stati sottoscritti, il 28 febbraio 2018, tre distinti accordi "preliminari": essi dovranno essere seguiti dalle intese di cui all'articolo 116 della Costituzione.

Non sussiste alcun obbligo di concludere l'intesa, naturalmente le parti sono tenute a procedere nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Gli accordi preliminari, sottoscritti da un rappresentante del Governo e dal Presidente della Regione interessata, contengono una condivisione sui principi generali, la metodologia e un primo elenco di materie in vista della definizione dell'intesa per l'attribuzione di autonomia differenziata.

Quanto all'organo competente a promuovere l'intesa, esso è stabilito dalla regione interessata nell'ambito della propria autonomia statutaria e della propria potestà legislativa.

In Emilia, Lombardia e Veneto la competenza spetta ai Consigli regionali.

Le materie su cui sono attivabili le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" sono:

- a) le seguenti materie di **potestà legislativa esclusiva statale**:
 - organizzazione della giustizia di pace (art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost.);
 - norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lett. *n*), Cost.);

- tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.).
- b) tutte le materie di potestà legislativa concorrente** (art. 117, terzo comma, Cost.), ossia:

- rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni;
- commercio con l'estero;
- tutela e sicurezza del lavoro;
- istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;
- professioni;
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- tutela della salute;
- alimentazione;
- ordinamento sportivo;
- protezione civile;
- governo del territorio;
- porti e aeroporti civili;
- grandi reti di trasporto e di navigazione;
- ordinamento della comunicazione;
- produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- previdenza complementare e integrativa;
- coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
- enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

GLI ACCORDI PRELIMINARI DELLE TRE REGIONI: EMILIA ROMAGNA, LOMBARDIA E VENETO

Le materie di prioritario interesse regionale oggetto del negoziato nella prima fase della trattativa sono le seguenti:

- Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema
- Tutela della salute Istruzione
- Tutela del lavoro
- Rapporti internazionali e con l'Unione europea.

Tutte e tre le regioni si sono riservate la possibilità di estendere il negoziato in un momento successivo ad altre materie.

L'Accordo con la Lombardia, a differenza di quelli con l'Emilia-Romagna e con il Veneto, fa espressa menzione - quale oggetto di un eventuale successivo accordo - delle seguenti materie: coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; governo del territorio.

LE RISORSE PER L'ESERCIZIO DELLE ULTERIORI FORME DI AUTONOMIA.

La legge n. 42 del 2009 di delega al Governo in materia di federalismo fiscale, all'art. 14, prevede che con la legge adottata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si provveda anche all'assegnazione delle **necessarie risorse finanziarie**, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della medesima legge n. 42.

Quindi innanzitutto vanno rispettati i principi di cui **all'articolo 119 della Costituzione**: equilibrio di bilancio, obbligo di concorrere all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (primo comma); principio della disponibilità di risorse autonome (secondo comma) o comunque non vincolate (terzo comma) e in ogni caso idonee all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite (quarto comma); impossibilità di ricorrere all'indebitamento se non per finanziare spese di investimento (sesto comma).

Una Commissione paritetica Stato-regione provvederà a determinare le risorse **finanziarie, umane e strumentali** da assegnare o trasferire alla regione.

La Commissione è tenuta a rispettare i seguenti principi:

- a) le risorse finanziarie saranno determinate in termini di **compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale**;
- b) le risorse dovranno essere quantificate in modo da consentire alla regione di **finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite** (ai sensi dell'art.119, quarto comma, Cost.);
- c) in una prima fase occorrerà prendere a **parametro la spesa storica sostenuta dallo Stato nella regione** riferita alle funzioni trasferite o assegnate; tale criterio dovrà tuttavia essere oggetto di **progressivo superamento (che dovrà essere completato entro il quinto anno) a beneficio dei fabbisogni standard**, da definire entro 1 anno dall'approvazione dell'Intesa.

I fabbisogni *standard* sono misurati in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, rimanendo inalterati gli attuali livelli di erogazione dei servizi.

Gli atti di determinazione delle risorse provvedono anche a definire la data di decorrenza dell'esercizio, da parte delle regioni, delle nuove competenze conferite. In tale data dovrà effettuarsi anche l'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

d) investimenti: Stato e regione determineranno congiuntamente modalità per assegnare risorse (anche nella forma di crediti di imposta) disponibili sui fondi destinati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.

L'ATTO DI APPROVAZIONE DELLE INTESE

Ai sensi dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione, l'autonomia differenziata è attribuita "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**": si discute al riguardo se tale legge rinforzata possa essere emendata dal Parlamento ovvero se esso debba limitarsi a **recepire o respingere in blocco le intese**, sul modello della procedura delineata per le intese con le confessioni religiose, intendendo quindi la previa intesa intergovernativa come un'intesa forte,

come tale inemendabile. **Va segnalato che le tre pre-intese hanno previsto l'adozione di quest'ultima procedura.**

Autonomia differenziata secondo la SVIMEZ

Autonomia differenziata secondo la SVIMEZ

Le "autonomie rafforzate" escono dalle cortine fumogene dietro le quali il governo le aveva accuratamente celate. Si vuole chiudere rapidamente un *dossier* che-stando al "contratto"- è assolutamente prioritario. Lo spasmodico interesse di qualcuno suscita, ma solo ora, tardive e urticanti ambasce in qualcun altro. Cosa prospettano le richieste di autonomia avanzate dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna (cui faranno seguito a ruota Piemonte e, forse, Liguria)? In estrema sintesi è possibile che, senza riforme costituzionali, inizi un percorso verso un sistema confederale nel quale alcune Regioni si fanno Stato, cristallizzando -ed è solo l' inizio- diritti di cittadinanza diversi in aree del Paese diverse... sempre che di Paese si possa continuare a parlare.

Il tema è posto con forza in un'analisi sul «federalismo differenziato», elaborata dal Presidente della SVIMEZ Adriano Giannola e dal Professor Gaetano Stornaiuolo della Federico II di Napoli sul numero 1-2 del 2018 della *Rivista economica del Mezzogiorno* edita dalla Associazione per lo sviluppo dell' industria nel Mezzogiorno.

L' autonomia è da promuovere, sostiene lo studio, se è adeguatamente motivata e se aumenta l'efficacia e l'efficienza nell'uso delle risorse, senza compromettere il requisito di solidarietà nazionale o, per dirla meglio, i diritti di "altri" cittadini.

Le tre Regioni del Nord, pur con differenziazioni, hanno stilato un lungo elenco di richieste su materie concorrenti, tra le quali la sanità e perfino alcune di legislazione esclusiva dello Stato, quali le norme generali sull'istruzione, con l' obiettivo di trasformare beni pubblici "nazionali" in beni pubblici "locali". Per tutte chiedono di assumere funzioni finora esercitate dallo Stato.

La SVIMEZ rileva che i preaccordi con il precedente Governo, sono stati siglati senza un benchè minimo richiamo alla necessità di garantire -dopo ben 10 anni- l' applicazione della legge 42/2019 che stabilisce norme cogenti sul finanziamento dei fondi di perequazione territoriale e di garanzia integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. A tale scopo la legge 42 (detta, ironia della sorte, "legge Calderoli") stabilisce che i diritti siano garantiti su tutto il territorio nazionale

previa determinazione di *fabbisogni standard* ed in regime di *costi standard*. Secondo la SVIMEZ, le richieste di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto di acquisire le competenze in ambiti cruciali quali sanità e istruzione non può che avvenire in conformità al regime di piena operatività della legge 42 di attuazione dell' articolo 119. In particolare, il trasferimento di competenze non può pregiudicare il potere legislativo esclusivo dello Stato di decidere in materia. In definitiva, prima di devolvere funzioni e competenze è oggi più che mai cogente e prioritaria l' applicazione delle norme di legge in materia dei livelli essenziali.

Un aspetto immediatamente collegato, inevitabile fonte di forti perplessità, concerne il trasferimento delle risorse necessarie a finanziare le eventuali competenze regionali aggiuntive.

È improponibile il ventilato ricorso all'espedito di prevedere un periodo di transizione regolato dal "fabbisogno storico" così da legittimare l' ulteriore dilazione di quanto prevede la 42 riguardo alla determinazione dei fabbisogni standard. Non si può accettare la procedura di mettere "il carro avanti ai buoi" e continuare a non curarsi di regole formalmente vigenti e, con esse, della Costituzione in materia di diritti fondamentali, una consuetudine di anni che ha determinato una crescente asimmetria a danno del Mezzogiorno .

Ammesso e non concesso - c'è da esserne certi- che la richiesta iniziale sia "finanziariamente neutrale" o "a saldi invariati" come si sente dire, non ha fondamento presumere che l' eventuale risparmio di risorse che potrà essere conseguito sia appannaggio delle regioni. Vale l' argomento precedente: la destinazione delle risorse per la perequazione spetta allo Stato il cui compito prioritario è il "finanziamento integrale" delle funzioni concernenti i diritti civili e sociali (sanità, istruzione, mobilità) per tutti i cittadini, in regime di costi standard. Fino quel punto la destinazione delle ulteriori risorse va (in quota o in toto) alla perequazione necessaria a garantire i diritti di cittadinanza.

Desta quindi molte perplessità la perdurante carenza di riferimenti alle modalità di finanziamento dell'autonomia differenziata. Siamo ancora alle provocatorie pretese di trattenere in Veneto il 90% delle entrate erariali o di parametrare alla "capacità fiscale dei territori". La pretesa di trattenere il gettito fiscale generato sui territori è una argomentazione inaccettabile del tutto infondata, inconsistente e pericolosa. Essa, come

detto, continua a far capolino in reiterate dichiarazioni dei presidenti di alcune regioni per i quali obiettivo dell' autonomia rafforzata è anche (se non solo) di ottenere la "restituzione ai territori" di risorse cospicue che sarebbero indebitamente loro sottratte. Questa pretesa si basa su una maldestra contabilizzazione del dare e dell' avere tra Stato e Regioni. Un gioco delle tre carte che porta a parametrare le pretese di ogni regione alla ormai mitica categoria del proprio "residuo fiscale" riveniente dal saldo tra il complesso delle entrate erariali e il totale delle spese che sarebbe -secondo i richiedenti- "espropriato" per essere erogato in altri territori. I Residui fiscali regionali che si chiede di ridurre altro non sono che l' avanzo primario regionalizzato che poco o nulla hanno a che fare con il territorio essendo il risultato in regime di imposta progressivo del processo perequativo -competenza esclusiva dello Stato Centrale- tra contribuenti ricchi e poveri, residenti e non nello stesso territorio.

Lo studio di Giannola e Stornaiuolo fornisce in proposito e per due distinti motivi una insolita e chiarificatrice lettura dei Residui Fiscali. In primo luogo si produce una inedita analisi dei residui fiscali a livello delle singole regioni per fasce di reddito. Si evidenzia che ciascuna Regione al suo interno ha una quota di popolazione che pur in misura diversa, «dona» e «riceve». In concreto, grazie all' azione perequativa dello Stato, i ricchi della Lombardia «garantiscono i diritti» dei cittadini delle fasce di reddito più basse della propria Regione così come di cittadini di altre Regioni (nel caso specifico oltre il 66% del residuo dei ricchi é destinato a quanto "scopo domestico").Allo stesso modo, ovviamente in misura diversa,i ricchi della Campania, «garantiscono» i poveri della propria o di altre Regioni. La conseguenza è evidente: non esiste nessuna Regione «donante» ma una redistribuzione tra cittadini grazie al fatto che lo Stato titolare del potere impositivo raccoglie le imposte erariali, il cui gettito è più consistente nel Centro-Nord per effetto dei divari di reddito e della progressività del sistema fiscale. Ciò consente di finanziare programmi e politiche di spesa in misura non drammaticamente differente in tutto il territorio nazionale, adempiendo (solo parzialmente) al suo fondamentale dovere istituzionale.

La SVIMEZ chiede da anni, di agire sulla componente della spesa dei Residui Fiscali, applicando i principi e i criteri generali previsti nella legge 42/2009, finora mai attuata, circa l'attribuzione delle risorse in regime di costi standard superando il criterio

della spesa storica per il finanziamento dei livelli essenziali.

Il secondo livello di analisi è un approfondimento teso a chiarire la illusoria rilevanza del "residuo fiscale". Come già detto, l' ansia sull' autonomia si estrinseca nel chiaro e costante richiamo alle risorse che si presume possano essere recuperate per questa via. Nel caso specifico il problema è il controllo del proprio Residuo Fiscale (RF) che in questa vicenda diviene il cavallo di battaglia dei proponenti delle autonomie rafforzate per conseguire il vagheggiato e ricco regionalismo a geometria variabile.

Questa pretesa sconta un macroscopico errore di omissione contabile dovuto al fatto che nel saldo tra entrate e spese pubbliche si omette di includere proprio quella componente di spesa che nel corso degli ultimi venti anni è progressivamente divenuta la più rilevante: quella dell' onere per gli interessi da corrispondere ai titolari del debito pubblico (famiglie e imprese; banche, intermediari, assicurazioni, residenti esteri). Questa posta contabile rappresenta una spesa per lo Stato ed un'entrata per i titolari. Ai fini contabili, dunque, il saldo da considerare, non è quello del semplice residuo fiscale ma il residuo fiscale "aumentato" per gli interessi: Residuo Fiscale-Finanziario.

In simboli $RF = T - G$ (tasse $-T-$ meno spesa pubblica $-G-$) misura l'Avanzo (disavanzo) Primario se positivo (negativo). Le due tabelle successive illustrano il ruolo della componente "omessa", sulla consistenza del presunto credito, oggetto del contendere e strumentale a sancire l' asimmetria strutturale più che la geometria variabile.

**SVIMEZ**Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno**TAB 1. Interessi sul debito pubblico per il 2014; ripartizione per percettori e per territori (dati in milioni di euro s.d.i.)**

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
Valori assoluti			
Famiglie e imprese	5.482,0	17.359,0	22.841,0
Banche-fondi-assicurazioni	6.535,2	15.259,5	21.794,7
Eestero	7437,8*	22313,3*	29.751,0
Quote %			
Famiglie e imprese	24%	76%	100%
Banche-fondi-assicurazioni	30%	70%	100%
Eestero	25%*	75%*	100%

TAB.2 Residuo fiscale primario (RFP) al 2014, e residuo fiscale-finanziario (RFF) per percettori e ripartizione territoriale (dati in milioni di euro, s.d.i.)

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
RFP	-18.369,7	83.430,7	65.061,0
RFF1	-23.851,7	66.071,7	42.220,0
RFF2	-30.386,9	50.811,5	20.424,6
RFF3	-37.824,7	28.498,3	-9.326,4

RFP: Residuo Fiscale Primario: T-G

RFF1: RFP e interessi famiglie e imprese: T-G-I₁RFF2: RFF1 e interessi banche-fondi e assicurazioni: T-G-I₁-I₂RFF3: RFF2 e interessi corrisposti a non residenti: T-G-I₁-I₂-I₃ RFF3 rappresenta la variazione del debito cioè -per il 2014- il deficit di bilancio.

Gli aggregati contabili riportati nelle tabelle sono di semplice lettura. La tabella 1 dà conto della dimensione della "omissione" e della sua ripartizione territoriale (un compito fino ad ora eluso dalle istituzioni che dovrebbero aver cura di certificarne dimensioni e struttura). La tabella 2 dà conto di come la corretta imputazione della spesa per interessi corrisposti sul debito ai titolari prosciughi il serbatoio del RF, fino ad ora brandito come arma per reclamare risorse e competenze. La misura del Residuo Fiscale-Finanziario

(RFF) rimette con i piedi per terra il confronto.

RFF = T-G-I (tasse meno spesa meno interessi -I-). Un **RFF** negativo (positivo) rappresenta contabilmente il disavanzo (avanzo) di bilancio **d** che sommato allo stock di debito **D₀** dà luogo al "nuovo" stock del debito pubblico **D₁ = D₀ + d**.

L' impatto dell' omissione di **Ie** il non tener conto della sua ripartizione non è cosa da poco come è evidente dalla schematica analisi sviluppata sulla base dei dati del 2014 nelle **tabella 1e** della conseguente ripartizione nella **tabella 2**. Il progredire degli **RFF** man mano che si imputano ai titolari le spese corrispondenti è eloquente.

In attesa che maturi la consapevolezza che è un dovere istituzionale fornire il quadro esauriente sul dare e l' avere (magari nella prospettiva di assegnare la "giusta" quota di debito pubblico al futuro sistema di confederazione regionale), sarà interessante sapere che una prudentiale stima del RFF 2014 per la Lombardia non raggiunge i 13 mld€, decisamente più contenuto rispetto al RF cui si fa riferimento computato in oltre 40mld€; quanto al Veneto ed all' Emilia Romagna rispetto a RF rispettivamente di oltre 12 mld€ e di oltre 11 mld€ il loro RFF si riduce per entrambe a poco più e poco meno di 2 mld€.

Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla
distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali
Commissione V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e
Programmazione)



**Audizione del Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**in merito alla distribuzione territoriale
delle risorse pubbliche per aree regionali**

**Commissione V della Camera dei deputati
(Bilancio, Tesoro e Programmazione)**

22 novembre 2017

1. Introduzione

La redistribuzione tra aree territoriali attuata dal bilancio pubblico in Italia è registrata da indicatori come i residui fiscali e in gran parte il risultato di politiche che non sono motivate da una finalità redistributiva su base geografica. Quest'ultima è presente soltanto per gli interventi di spesa e di entrata rivolti esplicitamente alla riduzione dei divari territoriali in termini di potenzialità di sviluppo. Interventi con tale esplicita finalità si possono ritrovare, dal lato della spesa, nell'ambito degli investimenti pubblici e dei contributi agli investimenti privati e, dal lato delle entrate, in quello delle agevolazioni tributarie o, più spesso, contributive a favore di imprese o lavoratori. In entrambi i casi l'obiettivo è quello di favorire la localizzazione delle attività produttive nei territori svantaggiati. Ciò può avvenire indirettamente, attraverso investimenti in opere pubbliche che dovrebbero produrre economie esterne (considerate una precondizione affinché una determinata area venga prescelta per la localizzazione) oppure direttamente, attraverso gli investimenti diretti di imprese pubbliche e incentivi agli investimenti privati che implicano una riduzione dei costi (del lavoro o del capitale) associati alla scelta di localizzazione. Si tratta di componenti assolutamente minoritarie del bilancio pubblico. Dal lato della spesa, ad esempio, nel 2016 la somma della spesa pubblica per investimenti fissi lordi e contributi agli investimenti – di cui comunque solo una parte ha finalità di riduzione degli squilibri territoriali – rappresenta circa il 7 per cento della spesa totale primaria. Riguardo alle agevolazioni fiscali, tra quelle con contenuto esplicitamente territoriale si possono ricordare le principali.

Gran parte della redistribuzione tra aree territoriali è semplicemente il risultato dell'interazione tra programmi di spesa di cui i beneficiari ultimi sono gli individui sulla base di caratteristiche che prescindono dall'area di residenza – quali l'età, lo stato di salute, il reddito – e delle modalità del finanziamento di tali programmi. Queste politiche hanno come risultato una qualche redistribuzione tra gli individui. È un risultato ovvio per i programmi di natura esplicitamente redistributiva che trasferiscono dai redditi più elevati a quelli più bassi. Ma vale anche per i programmi motivati prevalentemente da finalità allocative, come è il caso dell'offerta di beni pubblici puri come la difesa o di prestazioni di natura assicurativa come la previdenza o la sanità (che redistribuiscono a favore degli anziani e delle persone in cattiva salute). Ciascuna di queste politiche determina un residuo fiscale in capo agli individui. Ad esempio, il finanziamento dei beni pubblici (la difesa) attraverso un sistema tributario basato su un principio di capacità contributiva – realizzato anche semplicemente con un'imposta proporzionale sul reddito – comporta che, a fronte di benefici uniformi per tutti gli individui, quelli con redditi superiori al reddito medio paghino un contributo maggiore; dalla previdenza deriva un residuo fiscale negativo per i lavoratori attivi (che pagano contributi) e positivo per gli anziani (che ricevono pensioni).

I residui fiscali per una regione o per qualsiasi altro territorio sono semplicemente la somma dei residui fiscali degli individui che risiedono in quell'area. Se in una regione risiede un numero relativamente maggiore di anziani, la previdenza determinerà un

residuo fiscale positivo (la spesa per pensioni sarà maggiore delle entrate contributive). Analogamente, programmi esplicitamente redistributivi, di contrasto della povertà, daranno luogo a residui positivi per le regioni nella cui popolazione è presente una quota maggiore di poveri. Più in generale, le spese che determinano benefici individuali indipendenti dal reddito dei beneficiari, se vengono finanziate con imposte sul reddito, determinano un residuo negativo nelle regioni dove sono maggiormente presenti individui con redditi superiori al reddito medio nazionale.

Per riassumere, il bilancio pubblico determina una redistribuzione tra territori che, per la quasi totalità (l'eccezione sono i programmi esplicitamente indirizzati alla riduzione dei divari territoriali in termini di potenzialità di sviluppo), avviene senza che vi sia un obiettivo esplicito di redistribuzione territoriale ma semplicemente come conseguenza della eterogeneità della distribuzione nelle varie aree degli individui secondo le caratteristiche rilevanti per l'erogazione della spesa (età, stato di salute, condizione lavorativa, reddito, ecc.) e il suo finanziamento (il reddito, i consumi, la ricchezza, ecc.).

Tutto ciò chiarisce l'origine della redistribuzione territoriale e dei residui fiscali che essa determina per le varie regioni. Ci si può chiedere se tali residui siano in qualche modo indicativi di un problema di equità tra i diversi territori e se esiste un criterio per valutare l'equità della redistribuzione territoriale. La premessa è che non sono i territori in quanto tali a sopportare le imposte e a beneficiare della spesa pubblica, ma gli individui che vi risiedono. Il criterio fondamentale è quello dell'*equità orizzontale* (trattare individui uguali in modo uguale), che implica che il residuo fiscale (il saldo tra i benefici ricevuti dalla spesa pubblica e il contributo al finanziamento della spesa) sia lo stesso per individui che si trovano nella stessa posizione riguardo alle caratteristiche ritenute rilevanti (reddito, età, stato di salute, ecc.). La questione fondamentale è se il territorio di residenza sia una caratteristica rilevante per differenziare il trattamento di individui diversi solo per quel profilo. Con riferimento al caso italiano, oggi il bilancio pubblico è il riflesso di un sistema fondato in larga misura su imposte statali che eroga prestazioni tendenzialmente uniformi sulla base di diritti di cittadinanza nazionale. Nella misura in cui la redistribuzione territoriale è conseguenza dell'applicazione di questi principi generali, essa è coerente con la definizione di equità orizzontale che considera irrilevante la residenza degli individui: i ricchi (e i poveri) delle regioni povere pagano e ricevono dal bilancio pubblico esattamente quanto i ricchi (e i poveri) che vivono nelle regioni ricche. Il flusso redistributivo va dai ricchi di entrambe le regioni ai poveri di entrambe le regioni.

La riduzione dell'ammontare della redistribuzione territoriale richiederebbe un ridefinizione della ripartizione del prelievo tra livelli di governo e una corrispondente riduzione degli standard delle prestazioni garantite a livello nazionale, integrati da standard locali differenziati. Ciò comporterebbe una diversa nozione di equità orizzontale in cui la residenza risulterebbe una caratteristica rilevante per un trattamento differenziato degli individui.

2. Analisi delle entrate e delle spese territorializzate e dei residui fiscali: criteri di misura e risultati

La redistribuzione interregionale operata dal bilancio pubblico è generalmente misurata ricorrendo a un indicatore sintetico dell'impatto della finanza pubblica sul territorio qual è il residuo fiscale. Il residuo fiscale di una data area territoriale è calcolato come la differenza tra le spese erogate e le entrate raccolte (entrambe al netto dei trasferimenti tra diversi livelli di governo) da qualsiasi amministrazione pubblica in quell'area, così da misurare l'entità dei flussi finanziari che intercorrono tra i soggetti economici riferibili a quell'area e il settore pubblico nel suo insieme. Un residuo fiscale positivo (negativo) di una data area regionale indica pertanto che il bilancio pubblico produce un flusso redistributivo in entrata in (in uscita da) quell'area a partire dal (a favore del) resto del Paese.

Come già discusso nella prima sezione, la posizione fiscale dei singoli territori misurata mediante i residui fiscali non è rilevante per i criteri equitativi alla base di gran parte dei programmi di spesa pubblica e di prelievo fiscale. Lo Stato attribuisce su base universale servizi e trasferimenti monetari agli individui meritevoli finanziandoli con imposte prelevate secondo la capacità contributiva di ciascun cittadino, in entrambi i casi indipendentemente dal territorio di riferimento dei soggetti interessati.

Le valutazioni della redistribuzione interregionale attualmente disponibili per l'Italia¹ offrono un quadro di risultati piuttosto eterogeneo, con valori dei residui fiscali attribuiti alle singole aree regionali anche sensibilmente differenziati, che quindi richiedono cautela nel loro utilizzo. Per dar conto dei principali elementi di diversità sottostanti a queste valutazioni è opportuno confrontare le caratteristiche fondamentali delle due fonti di dati impiegate per il calcolo dei residui fiscali: da un lato, la ricostruzione delle distribuzioni tra regioni delle spese e delle entrate delle Amministrazioni pubbliche elaborate dalla Banca d'Italia² e, dall'altro, la banca dati dei Conti pubblici territoriali (CPT)³ sviluppata dall'Agenzia per la coesione territoriale. Entrambe le fonti riportano i valori delle voci di entrata e di spesa degli enti appartenenti alle Amministrazioni

¹ Cfr. ad esempio: Arachi, G., Ferrario e C., Zanardi, A. (2010), "Regional redistribution and risk sharing in Italy: the role of different tiers of government", in *Regional Studies*, n. 44, pagg. 55–69; Banca d'Italia (2017), "L'economia delle Regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali", in *Economie Regionali*, n. 23, pagg. 45-47 e 104-105, novembre; Giannola, A., Petraglia, C. e Scalera, D. (2016), "Net fiscal flows and interregional redistribution in Italy: a long run perspective (1951–2010)", in *Structural Change and Economic Dynamics*, n. 39, pagg. 1-16, dicembre; Giannola A., Petraglia C. e Scalera D. (2017) "Residui fiscali, bilancio pubblico e politiche regionali", in *Economia pubblica/The Italian Journal of Public Economics* (in corso di pubblicazione); Staderini A. e Vadalà E. (2009), "Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane" in Banca d'Italia (a cura di), in *Mezzogiorno e politiche regionali*, pagg. 597–621; Monteduro, M. T. e Di Caro, P. (2017), "La finanza locale in tempo di crisi: verso un modello di decentramento più equo e sostenibile?", in Arachi, G. e Baldini, G. (2017), "La finanza pubblica italiana. Rapporto 2017", pagg. 169-199.

² Si vedano: Staderini, A. e Vadalà, E. (2009), *op. cit.*; Banca d'Italia (2017), *op. cit.*

³ L'intero catalogo dei dati Open CPT può essere consultato al sito http://www.agenziacoesione.gov.it/it/cpt/02_dati/01catalogo_open_cpt/DatiCPT_CatalogoCPT.html.

pubbliche⁴ attribuiti ai territori regionali ma si differenziano per alcuni profili metodologici fondamentali.

In via preliminare va evidenziato che i problemi di costruzione di una banca dati regionalizzata di finanza pubblica si pongono sul piano metodologico e operativo, come è ovvio, soprattutto per le spese delle Amministrazioni centrali e degli Enti di previdenza – che al netto dei trasferimenti tra enti delle Amministrazioni pubbliche rappresentano attualmente⁵ circa il 70 per cento della spesa complessiva – mentre gli interventi degli enti regionali e infra-regionali sono generalmente assegnati senza particolari criticità metodologiche al territorio regionale di appartenenza. Per le spese erogate dai soggetti pubblici sovra-regionali l'operazione di regionalizzazione può seguire approcci metodologici diversi, a loro volta applicati a dati diversi e rispondenti a differenti obiettivi di interesse. Considerazioni analoghe valgono per le entrate pubbliche, che evidenziano un grado di centralizzazione ancora più elevato.

Le principali differenze tra i dati utilizzati dalla Banca d'Italia e quelli dei CPT sono di seguito sintetizzate.

1) *Il perimetro degli enti pubblici considerati*

Le elaborazioni della Banca d'Italia si propongono di individuare dei coefficienti regionali significativi per il riparto a livello regionale delle voci del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche elaborato dall'Istat, prendendo dunque come riferimento, quale perimetro, quello rilevante anche per il rispetto dei vincoli di finanza pubblica a livello europeo, aggiornato annualmente dall'Istat con la pubblicazione della lista S13⁶. Il Progetto CPT estende invece il dominio di analisi a tutto il Settore Pubblico Allargato (SPA), ovvero aggiunge agli enti delle Amministrazioni pubbliche ulteriori entità (sia a livello centrale che locale)⁷. I dati resi disponibili consentono, tuttavia, di restringere l'attenzione alle sole Amministrazioni pubbliche, per favorire un confronto più significativo con la metodologia della Banca d'Italia. Nonostante ciò, la definizione di Amministrazioni pubbliche dei CPT non si sovrappone perfettamente alla lista S13, comprendendo soggetti non inclusi in tale lista e viceversa.

⁴ Una versione estesa dei CPT fa riferimento al più ampio aggregato del Settore pubblico allargato.

⁵ Dati Eurostat relativi al 2015.

⁶ Tale definizione di Amministrazioni pubbliche comprende enti che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita, che si finanziano principalmente attraverso pagamenti obbligatori (tasse, imposte, contributi) da parte di soggetti ed enti appartenenti al settore privato e/o da enti che svolgono attività di tipo redistributivo.

⁷ La definizione del settore *extra-PA* fornita dal manuale metodologico CPT comprende le “[...] entità sotto il controllo pubblico (Imprese Pubbliche), impegnate nella produzione di servizi destinabili alla vendita a cui la Pubblica Amministrazione ha affidato la mission di fornire agli utenti alcuni servizi di natura pubblica, come le telecomunicazioni, l'energia, ecc.”.

2) *La natura contabile dei dati*

Per quanto attiene alla natura contabile dei dati utilizzati, quelli del conto delle Amministrazioni pubbliche (quindi nel calcolo dei residui fiscali effettuato dalla Banca d'Italia) sono di tipo economico (*accrual*): entrate e spese sono registrate in modo tale da offrire una rappresentazione il più fedele possibile degli effetti economici (costi e benefici) di tali flussi sul sistema di riferimento. L'orientamento utilizzato nella costruzione dei CPT, invece, tende a minimizzare gli interventi statistici sui dati di base: provenendo questi ultimi in larga parte (dal punto di vista della quantità di risorse) da bilanci finanziari (come il bilancio dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali), ne discende direttamente la rinuncia alla definizione di un quadro di competenza economica. In particolare, i CPT utilizzano dati di cassa, cercando di ricondurre a tale principio le grandezze contabili osservate dai bilanci di tipo civilistico.

3) *I criteri di regionalizzazione delle voci di entrata e di spesa*

La regionalizzazione della spesa è un processo estremamente complesso, in ragione delle molte tipologie di transazioni da considerare (talvolta caratterizzate da una struttura assai articolata) e dei diversi criteri contabili che le rappresentano nei dati di base. Essa può quindi essere effettuata seguendo diversi criteri, la preferenza per ciascuno dei quali è strettamente connessa alla finalità cui si ispira il lavoro. Concettualmente, almeno per quanto riguarda i flussi di spesa diretta delle Amministrazioni centrali (spese di personale, acquisti di beni e servizi e investimenti operati direttamente dal centro), le transazioni implicheranno la presenza di fornitori di fattori produttivi, che le Amministrazioni pubbliche acquistano e utilizzano per fornire beni e servizi alla collettività. Di essi potranno beneficiare individui specifici o, indistintamente, l'intera popolazione. La spesa pubblica in questione, allora, potrà essere attribuita alle regioni (i) in base alla localizzazione dei fornitori di fattori produttivi (destinatari del flusso finanziario che li acquista), (ii) in base alla regione in cui i fattori acquistati vengono fisicamente impiegati dalle Amministrazioni pubbliche per produrre beni e servizi per la popolazione o, ancora, (iii) in base a chi da ultimo beneficia del bene o servizio prodotto. Sebbene i tre criteri possano coincidere (qualora, ad esempio, le Amministrazioni pubbliche affidino a un'impresa laziale i lavori di costruzione di un'università a Roma), è facile immaginare situazioni in cui la localizzazione del fornitore è diversa dal luogo in cui i fattori acquistati verranno utilizzati (qualora sia un'impresa lombarda a ottenere l'appalto per la costruzione dell'università di Roma) e casi in cui quest'ultimo non corrisponde alla localizzazione del beneficio che da tali beni e servizi scaturisce (se l'università di Roma attira studenti da tutto il resto d'Italia). Quest'ultimo caso riguarda in particolar modo la spesa che finanzia servizi a domanda collettiva – quali la difesa, l'ordine pubblico o i servizi generali delle Amministrazioni pubbliche – che vengono prodotti grazie a una particolare allocazione fisica dei fattori sul territorio, ma di cui beneficia indistintamente l'intera popolazione. Il fatto che il consumo fisico

dei fattori impiegati per produrre tale *output* sia distribuito sul territorio in maniera potenzialmente molto diversa dalla platea dei beneficiari finali impone di scegliere un criterio di regionalizzazione di tali spese che privilegi uno dei due aspetti (si veda la tabella 2.1).

I CPT mirano a misurare l'intensità dell'impegno dell'operatore pubblico in una determinata area del territorio, piuttosto che a ripartire territorialmente il beneficio economico associato a ciascuna spesa. Pertanto, i flussi di spesa diretta (personale, acquisti di beni e servizi e investimenti) vengono redistribuiti in base all'allocazione fisica dei fattori impiegati (localizzazione del personale, dei beni e servizi acquistati o delle opere realizzate); i trasferimenti (di parte corrente e capitale) e altri flussi di natura finanziaria vengono ripartiti in base alla distribuzione territoriale dell'attività del beneficiario (ad esempio, i trasferimenti a un'impresa che abbia impianti in più regioni vengono proporzionalmente ripartiti alle varie regioni; le spese per la gestione del debito pubblico vengono ripartite in base alla localizzazione dei detentori). È il caso di notare che, nel loro complesso, i criteri utilizzati per l'attribuzione territoriale della spesa nella costruzione dei CPT richiamano quelli utilizzati dalla Ragioneria generale dello Stato (RGS) nell'esercizio annuale di regionalizzazione dei pagamenti erogati dallo Stato⁸.

L'approccio seguito dalla Banca d'Italia intende invece ripartire la spesa in base alla distribuzione del beneficio a essa associato, ispirandosi allo schema logico utilizzato dall'Istat per la costruzione dei Conti economici regionali. Pertanto, si presume che ciascun individuo benefici indistintamente della spesa per servizi a domanda collettiva, che di conseguenza viene regionalizzata in base alla popolazione residente, indipendentemente dall'allocazione fisica dei fattori impiegati. Avviene in questo modo la ripartizione dei consumi finali (redditi da lavoro, acquisti di beni e servizi sul mercato, consumi intermedi e imposte indirette) afferenti a quattro funzioni generali dell'operatore pubblico – intese come divisioni della classificazione COFOG: Servizi generali della PA, Difesa, Ordine pubblico e sicurezza, Attività ricreative culturali e di culto. I consumi finali per istruzione e sanità sono territorializzati, rispettivamente, in base alla localizzazione del personale scolastico complessivo e correggendo la spesa in base alla mobilità dei pazienti tra regioni (ovvero, attribuendo a ciascuna regione la spesa per i servizi rivolti ai propri residenti, indipendentemente da dove essi ne abbiano fruito).

⁸ Ragioneria generale dello Stato (2017), "La spesa statale regionalizzata – Anno 2015", Ispettorato generale del bilancio.

Tab. 2.1 – Confronto tra criteri di regionalizzazione delle voci del conto della PA

Voci del conto delle Amministrazioni pubbliche dell'Istat	Criteri di regionalizzazione della Banca d'Italia	Criteri di regionalizzazione dei CPT
<p>Consumi finali (Redditi da lavoro dipendente + Acquisti di beni e servizi da produttori market + Consumi intermedi + Imposte indirette), in base alla funzione di spesa cui sono riconducibili:</p> <p>a) Servizi generali PA, Difesa, Ordine pubblico e sicurezza, Attività ricreative culturali e di culto b) Affari economici c) Abitazioni e assetto del territorio d) Protezione dell'ambiente e) Istruzione f) Protezione sociale (solo per la parte corrente) g) Sanità</p>	<p>a) Popolazione residente b) Valore aggiunto regionale delle imprese market della branca di attività economica corrispondente c) Valore aggiunto regionale della branca "costruzioni ed opere pubbliche" d) Spesa per l'ambiente di fonte CPT e) Personale (docente, ATA e dirigenti) delle scuole pubbliche f) Distribuzione regionale dei redditi dello Stato relativa a tale funzione g) Spesa delle strutture sanitarie regionali corretta per la mobilità interregionale (spesa complessiva per la cura dei propri residenti)</p>	<p>Tenendo conto che le voci di base CPT e la loro classificazione funzionale non coincidono esattamente con quelle del conto Istat, i consumi finali complessivi vengono ripartiti come segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> - I redditi da lavoro dipendente vengono ripartiti in base al luogo di lavoro dei dipendenti; - I consumi intermedi vengono ripartiti in base a informazioni aggiuntive sulla dislocazione delle attività delle Amministrazioni (eventualmente utilizzando come <i>proxy</i> la ripartizione dei redditi da lavoro). Sono attribuite al Lazio alcune voci particolari per oltre 3 miliardi (aggi e compensi ai rivenditori di giochi e commissioni per il collocamento del debito pubblico) - Le imposte indirette pagate dalla PA sono costituite essenzialmente dall'Irap, la cui base imponibile è commisurata alla spesa per il personale: la ripartizione avviene pertanto seguendo l'allocazione di tale fattore
Interessi passivi e redditi da capitale	Non inclusi nel perimetro di spesa (spesa primaria)	Distribuzione territoriale dei detentori di titoli
Contributi alla produzione e Trasferimenti correnti diversi a imprese	Distribuzione territoriale dei dipendenti delle imprese beneficiarie	
Prestazioni sociali in denaro e Trasferimenti correnti diversi a famiglie e istituzioni sociali private	Luogo di erogazione delle prestazioni sociali	
Imposte dirette, Rendite dei terreni, Premi di assicurazione e Trasferimenti ad Enti pubblici	Luogo di destinazione delle erogazioni	
Investimenti fissi lordi e Acquisizioni nette attività finanziarie non prodotte	Localizzazione delle opere pubbliche	
Contributi agli investimenti a famiglie e Altri trasferimenti in conto capitale a famiglie	Luogo di destinazione delle erogazioni	
Contributi agli investimenti a imprese e Trasferimenti in conto capitale a imprese	Luogo di destinazione delle erogazioni	
<p>Entrate, di cui:</p> <p>a) Irpef b) Ires c) IVA d) Contributi sociali</p>	<p>a) Residenza del contribuente b) Ripartizione territoriale dei profitti d'impresa, con eventuale imputazione degli stessi ai diversi luoghi di produzione nel caso di imprese distribuite in più regioni (utilizzo della base imponibile Irap) c) Ripartizione territoriale dei consumi stimata dall'Istat d) Ripartizione territoriale delle retribuzioni e dei redditi da lavoro autonomo (con eventuale disarticolazione a livello regionale dei contributi versati da imprese multimpianto)</p>	

Fonte: per la Banca d'Italia, Staderini, A. e Vadalà, E. (2009), "Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane", in Atti del Convegno Mezzogiorno e politiche regionali; per i CTP, elaborazioni su AA.VV. (2007), "Guida ai Conti pubblici territoriali", Agenzia per la coesione territoriale; Ragioneria generale dello Stato (2017), "La spesa statale regionalizzata – Anno 2015", Ispettorato generale del bilancio.

Per le spese diverse dai consumi finali, il soggetto che riceve il flusso di spesa tende a coincidere con il beneficiario della spesa stessa: è il caso delle prestazioni sociali in denaro e degli altri trasferimenti correnti alle famiglie, che rappresentano un aggregato quantitativamente molto rilevante. Per tali voci, così come per la spesa in conto capitale e per i contributi alle imprese (sia alla produzione che agli investimenti), i criteri utilizzati nell'analisi della Banca d'Italia sono sostanzialmente equivalenti a quelli utilizzati nei CPT.

Anche per quanto riguarda la regionalizzazione delle entrate, la Banca d'Italia di fatto ripartisce le voci del conto delle Amministrazioni pubbliche in base alla distribuzione territoriale individuata dai CPT. In entrambi gli approcci, infatti, le entrate vengono attribuite alle regioni in base alla localizzazione del presupposto dell'imposta (la produzione del reddito, il verificarsi del consumo, la costruzione di un fabbricato, ecc.): ne deriva una ripartizione delle risorse che corrisponde idealmente a quella generata dalla base imponibile di ciascuna regione qualora tutte le imposte fossero gestite a livello decentrato. Tuttavia, per la regionalizzazione di alcune delle principali imposte erariali sono necessarie alcune semplificazioni operative. L'Irpef, ad esempio, viene regionalizzato per lo più in base alla residenza dei contribuenti⁹. Per la ripartizione dell'IVA viene utilizzata la stima dei consumi a livello regionale effettuata dall'Istat, mentre per l'Ires si guarda alla ripartizione territoriale dei profitti d'impresa, utilizzando – ove disponibile – anche la distribuzione per regione della base imponibile ai fini Irap. I contributi sociali vengono imputati guardando alla distribuzione di retribuzioni e redditi da lavoro autonomo, che ne rappresentano la base imponibile, anche in questo caso sfruttando le dichiarazioni delle imprese relative alla localizzazione del fattore lavoro¹⁰.

4) *L'esclusione di specifiche voci di spesa dalla regionalizzazione*

I dati utilizzati nelle analisi della Banca d'Italia non includono la spesa per interessi, applicando i coefficienti regionali alla sola spesa primaria. Questa scelta discende dalla difficoltà di imputare territorialmente la spesa per interessi per la parte dei titoli del debito pubblico non detenuti dalle famiglie. Nei CPT, invece, la spesa per interessi viene regionalizzata in base alla residenza dei detentori dei titoli, coerentemente con l'utilizzo dei dati di cassa per la territorializzazione dei flussi finanziari. Entrambe le basi dati inoltre escludono i trasferimenti da e verso il settore estero.

⁹ Seguendo la localizzazione della base imponibile, tale imposta dovrebbe essere regionalizzata scomponendo il reddito di ciascun contribuente nelle varie fonti (reddito da lavoro, da fabbricati, ecc.) e imputando il gettito a ciascuna regione in base alla localizzazione di ciascun presupposto dell'imposta.

¹⁰ Si utilizza, a tal fine, la regionalizzazione del bilancio dell'INPS, che prevede la contabilizzazione delle entrate contributive per luogo di lavoro e delle uscite per residenza del beneficiario (informazione su cui si basa la regionalizzazione dei trasferimenti previdenziali).

Queste esclusioni comportano che il conto delle Amministrazioni pubbliche regionalizzato dalla Banca d'Italia risulti nella media del periodo 2013-15 in avanzo di circa 37 miliardi di euro che corrisponde al saldo primario del conto Istat al netto del saldo dei trasferimenti con il settore estero. Al contrario, i dati CPT evidenziano in aggregato un avanzo nello stesso periodo di circa 27 miliardi di euro.

Le differenze metodologiche sopra illustrate producono valori dei residui fiscali sensibilmente diversi tra la base dati costruita dalla Banca d'Italia e quella dei CPT. La tabella 2.2 confronta nella media del periodo 2013-15 i livelli pro capite delle spese (per la Banca d'Italia, come detto, al netto degli interessi passivi), delle entrate e dei residui fiscali ricavati dalle due fonti per singole regioni e macro-aree. La tabella 2.3 mostra lo stesso confronto in rapporto al PIL di area territoriale allo scopo di offrire una misura relativa della portata della redistribuzione interregionale.

Va innanzitutto evidenziato che sia nelle elaborazioni della Banca d'Italia sia in quelle CPT una marcata riduzione del livello delle entrate pro capite passando dalle regioni del Nord a quelle del Sud (tab. 2.2). In termini di PIL regionale (tab. 2.3) le entrate risultano molto simili tra le diverse regioni e macro-aree (con l'eccezione del Lazio, in cui probabilmente si riflettono criticità dei criteri di territorializzazione): le entrate sono cioè positivamente correlate al PIL, ovvero incidono in misura pressoché proporzionale (secondo un'aliquota costante) sui PIL delle varie regioni. I livelli delle entrate dei CPT risultano sempre superiori rispetto a quelli della Banca d'Italia ma lo scarto è piuttosto contenuto (circa 8 per cento sul dato nazionale, 6 per cento per il Centro-Nord, 17 per cento per il Sud e Isole).

Ben diverso da quello delle entrate è il profilo delle spese: il livello della spesa pro capite complessiva (e anche di quella primaria, utilizzata dalla Banca d'Italia – tab. 2.2) è assai più omogeneo tra le varie regioni rispetto a quello delle entrate, principalmente quale riflesso dei programmi nazionali di spesa che attribuiscono benefici agli individui sulla base delle loro caratteristiche di bisogno e indipendentemente dalla loro residenza. Tuttavia, si evidenzia chiaramente una spesa nel Sud e nelle Isole in qualche misura inferiore a quella realizzata nel Centro Nord (-8 punti percentuali nei dati della Banca d'Italia, -20 punti nei dati CPT). Queste regolarità accomunano le due fonti anche se i livelli sono tra loro differenti anche perché, come detto, la Banca d'Italia considera la spesa primaria. Due eccezioni rispetto a questo profilo generale sono rappresentate dalle spese pro capite sensibilmente più elevate da un lato nelle Regioni a statuto speciale (RSS) del Nord (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e, in misura minore, Friuli Venezia Giulia) e, dall'altro, almeno nei dati CPT, nel territorio del Lazio (in quest'ultimo caso riflesso delle modalità di territorializzazione delle spese delle Amministrazioni centrali).

Infine, quando la spesa viene valutata in percentuale dei PIL regionali (tab. 2.3), la relativa uniformità dei livelli pro capite tra regioni si indebolisce fortemente date le disparità di PIL tra Nord e Sud: la spesa in termini di PIL aumenta sostanzialmente

passando dalle regioni ricche del Nord a quelle relativamente povere del Sud, raggiungendo in talune regioni incidenze assai ragguardevoli (81 per cento nel caso della Calabria secondo i dati riportati dalla Banca d'Italia).

Ulteriori elementi valutativi possono essere ricavati analizzando distintamente alcune delle più rilevanti funzioni di spesa riportate nei dati CPT (fig. 2.1). Guardando alle distribuzioni dei valori pro capite per macro-regioni, emerge con evidenza il dato anomalo delle RSS che per molte funzioni (amministrazione generale, interventi in campo sociale, istruzione, servizi economici, personale) mostrano livelli molto elevati, fondamentalmente riconducibili alle specificità istituzionali che consentono loro di trattenere una quota consistente di risorse erariali.

Tab. 2.2 – Spese, entrate e residui fiscali per regione e macro-aree nel triennio 2013-15 (valori medi in euro pro capite; prezzi costanti 2010)

Regioni e aree geografiche	Spesa primaria	Entrate	Residuo fiscale	Spesa	Entrate	Residuo fiscale
	Banca d'Italia			Conti pubblici territoriali		
Piemonte	11.837	12.964	-1.127	13.597	13.818	-221
Valle d'Aosta	18.648	16.590	2.058	18.265	18.332	-68
Lombardia	11.218	16.640	-5.422	13.175	16.869	-3.695
Provincia autonoma di Bolzano ⁽¹⁾	16.377	16.689	-312	16.149	16.478	-329
Provincia autonoma di Trento ⁽¹⁾	16.903	14.529	2.374			
Veneto	10.992	13.028	-2.036	11.359	13.970	-2.611
Friuli Venezia Giulia	13.680	13.015	665	15.975	14.331	1.644
Liguria	13.282	12.866	416	14.119	14.111	9
Emilia-Romagna	11.634	15.047	-3.412	12.836	15.864	-3.028
Toscana	11.790	12.675	-885	12.446	13.911	-1.465
Umbria	12.265	11.118	1.147	12.517	12.256	261
Marche	11.310	11.309	0	11.675	12.567	-892
Lazio	12.124	15.483	-3.359	17.530	16.713	817
Abruzzo	12.062	9.823	2.239	13.094	11.736	1.358
Molise	12.403	8.629	3.774	12.391	9.764	2.627
Campania	9.789	7.703	2.086	10.081	8.624	1.456
Puglia	10.424	7.913	2.511	10.561	9.370	1.192
Basilicata	12.812	8.400	4.412	11.764	9.777	1.987
Calabria	12.525	7.005	5.519	11.548	8.536	3.012
Sicilia	10.967	7.352	3.615	10.676	8.704	1.972
Sardegna	13.014	8.465	4.549	12.352	9.711	2.641
Italia	11.539	12.163	-625	12.717	13.168	-451
RSO	11.377	12.653	-1.276	12.155	13.195	-1.040
RSS	12.448	9.392	3.056	12.427	10.671	1.756
Centro Nord	11.819	14.407	-2.589	13.680	15.295	-1.615
Sud e Isole	10.953	7.801	3.152	10.912	9.115	1.797

Fonte: per la Banca d'Italia, Banca d'Italia (2017), "L'economia delle Regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali", in Economie Regionali, n. 23, novembre; per i CPT, elaborazioni su dati Open CPT.

(1) Nella colonna dei CPT è riportato il dato riferibile al Trentino Alto Adige.

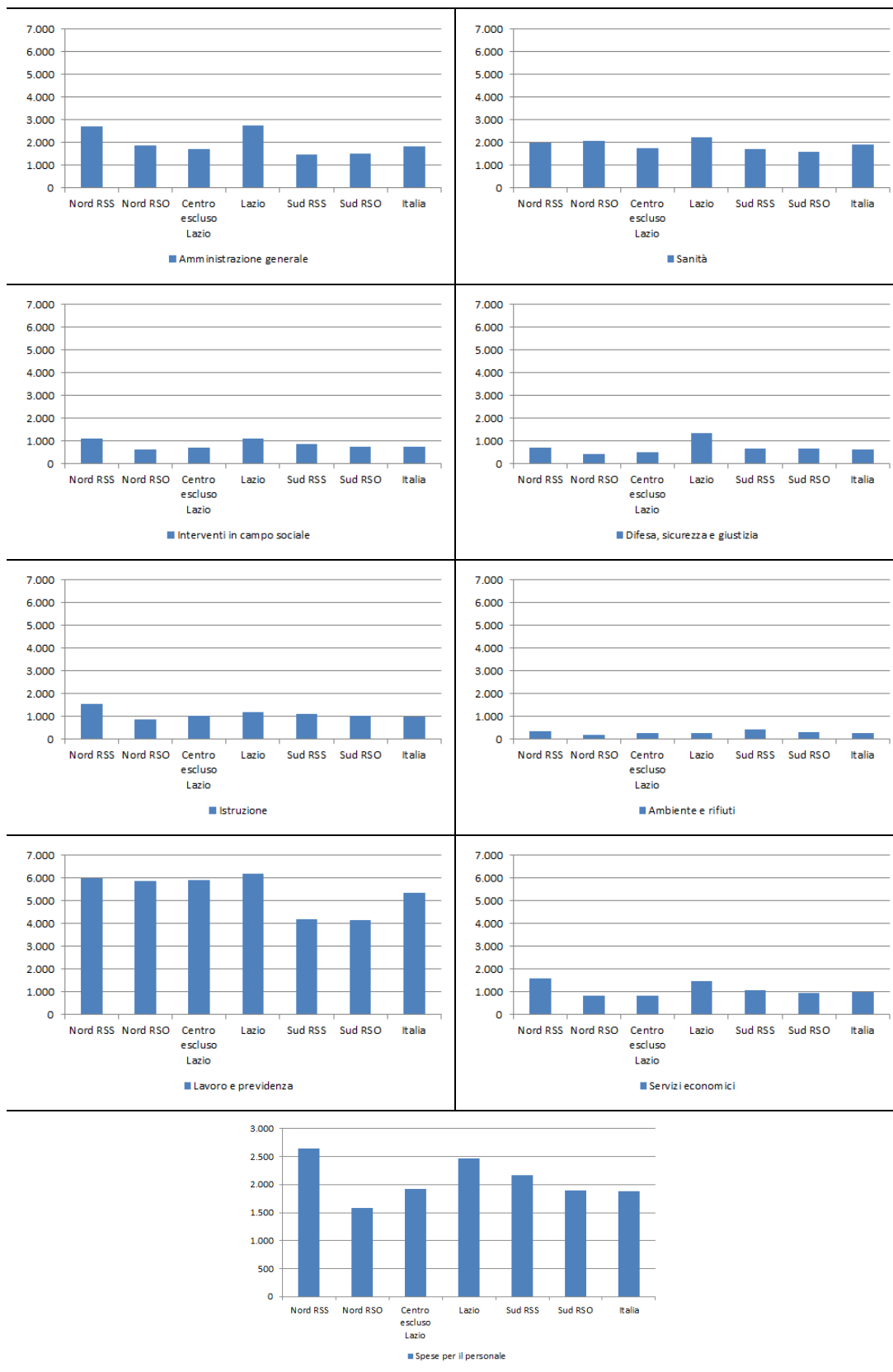
Tab. 2.3 – Spese, entrate e residui fiscali per regione e macro-aree nel triennio 2013-15
(in percentuale dei PIL regionali)

Regioni e aree geografiche	Spesa primaria	Entrate	Residuo fiscale	Spese	Entrate	Residuo fiscale
	Banca d'Italia			Conti pubblici territoriali		
Piemonte	43,5	47,7	-4,1	50,1	50,9	-0,8
Valle d'Aosta	57,6	51,3	6,4	56,5	56,7	-0,2
Lombardia	33,4	49,5	-16,1	39,5	50,6	-11,1
Provincia autonoma di Bolzano ⁽¹⁾	42,9	43,7	-0,8	45,6	46,5	-0,9
Provincia autonoma di Trento ⁽¹⁾	51,5	44,2	7,2			
Veneto	38,1	45,1	-7,1	39,5	48,5	-9,1
Friuli Venezia Giulia	49,8	47,3	2,4	58,2	52,2	6,0
Liguria	47,3	45,8	1,5	50,7	50,7	0,0
Emilia-Romagna	37,1	48,0	-10,9	41,1	50,7	-9,7
Toscana	42,7	45,9	-3,2	45,2	50,6	-5,3
Umbria	55,0	49,8	5,1	55,6	54,5	1,2
Marche	46,1	46,1	0,0	47,1	50,7	-3,6
Lazio	40,4	51,6	-11,2	59,0	56,2	2,8
Abruzzo	53,2	43,4	9,9	57,3	51,4	5,9
Molise	67,6	47,1	20,6	66,2	52,1	14,0
Campania	60,2	47,4	12,8	62,3	53,3	9,0
Puglia	63,6	48,3	15,3	62,8	55,8	7,1
Basilicata	66,8	43,8	23,0	60,2	50,1	10,1
Calabria	81,1	45,3	35,7	74,4	55,0	19,4
Sicilia	67,5	45,3	22,3	65,5	53,5	12,1
Sardegna	69,6	45,3	24,3	65,4	51,4	14,0
Italia	45,2	47,7	-2,4	47,7	49,4	-1,7
<i>RSO</i>	<i>43,2</i>	<i>48,0</i>	<i>-4,8</i>	<i>44,8</i>	<i>48,6</i>	<i>-3,8</i>
<i>RSS</i>	<i>60,3</i>	<i>45,5</i>	<i>14,8</i>	<i>57,7</i>	<i>49,5</i>	<i>8,1</i>
Centro Nord	39,5	48,1	-8,6	43,5	48,7	-5,1
Sud e Isole	64,9	46,2	18,7	62,0	51,8	10,2

Fonte: per la Banca d'Italia, Banca d'Italia (2017), "L'economia delle Regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali", in *Economie Regionali*, n. 23, novembre; per i CPT, elaborazioni su dati Open CPT.

(1) Nella colonna dei CPT è riportato il dato riferibile al Trentino Alto Adige.

Fig. 2.1 – Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzioni nel 2015
(euro pro capite)



Fonte: elaborazioni su dati CPT.

Valori spesso significativamente superiori alla media nazionale (nel caso dell'amministrazione generale, della difesa, sicurezza e giustizia, dei servizi economici e del personale) sono poi evidenziati nel caso del Lazio, riflesso delle modalità di territorializzazione dei CPT che assegnano agli uffici centrali dell'amministrazione statale beni che producono benefici sull'intero territorio nazionale. Confrontando infine i territori delle Regioni a statuto ordinario (RSO) del Nord con quelli del Sud i livelli delle spese pro capite mostrano differenziazioni relativamente contenute per interventi in campo sociale, istruzione, servizi economici e spese per il personale (con livelli di spesa maggiori al Sud) mentre più rilevanti sono le differenze territoriali per le spese per lavoro e previdenza, sanità e amministrazione generale (con livelli di spesa maggiori al Nord).

I residui fiscali (come detto calcolati come differenza tra spese e entrate) riflettono gli andamenti differenziati di spese ed entrate tra regioni (tab. 2.2): sia nei dati CPT sia in quelli della Banca d'Italia i segni dei residui fiscali risultano, come era da attendersi, negativi per gran parte delle regioni del Centro-Nord (a indicare flussi redistributivi in uscita da quei territori) mentre diventano positivi per tutte le regioni del Sud e Isole (flussi redistributivi in entrata). Eccezioni rilevanti sono ancora i territori delle RSS del Nord (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia nei dati della Banca d'Italia, solo Friuli Venezia Giulia nei dati CPT) e quello del Lazio (ma solo nei dati CPT, mentre in quelli della Banca d'Italia si evidenzia un residuo fortemente negativo).

Se dunque nel confronto tra i dati CPT e quelli delle analisi della Banca d'Italia emerge una significativa concordanza nel segno della redistribuzione da e verso le varie regioni, va rilevato tuttavia che la dimensione finanziaria di tali flussi regionali è valutata in misura assai differente dalle due fonti: per gran parte delle regioni i residui fiscali valutati a partire dai CPT sono, in valore assoluto, minori di quelli ricavati dalla Banca d'Italia. Ad esempio, la Lombardia (il territorio che in termini pro capite evidenzia maggiori flussi in uscita) passa da un residuo di -5.422 euro a -3.695 euro per residente mentre, dall'altro lato la Calabria (il territorio con maggiori flussi in entrata) vede ridurre i propri flussi da 5.519 a 3.012 euro pro capite. Questo scenario può essere ulteriormente qualificato in termini relativi considerando i valori dei residui fiscali aggregati in percentuale dei PIL regionali (tab. 2.3). Ciò che emerge con maggiore chiarezza è la forte incidenza per gran parte delle regioni del Sud dei flussi finanziari in entrata provenienti da altri territori (incidenza che diventa più contenuta quando si passa dai dati della Banca d'Italia a quelli CPT).

La portata complessiva dei flussi finanziari attivati dalla redistribuzione interregionale può essere misurata a partire dai residui fiscali totali (cioè non in termini pro capite). Se infatti si calcola per il 2015 la somma dei residui totali positivi (considerando quindi soltanto i territori che ricevono trasferimenti) si ricava una misura, pari a circa 54

miliardi di euro (nella valutazione CPT), che rappresenta il volume dei trasferimenti interregionali complessivamente attivati dal bilancio pubblico¹¹.

Un'immagine di sintesi della redistribuzione interregionale attuata dal bilancio pubblico si ricava dalla figura 2.2 in cui vengono rappresentati nella media del periodo 2013-15 i valori pro capite delle spese primarie (in blu), delle entrate (in rosso) e, per differenza verticale, dei residui fiscali delle regioni italiane ordinate per livelli crescenti del PIL pro capite regionale. I valori regionali delle entrate e delle spese pro capite sono sintetizzati tracciando le rispettive interpolanti lineari. Da un lato (fig. 2.2 pannello a)) emerge il forte allineamento delle entrate pro capite regionali lungo la corrispondente interpolante, a conferma del fatto che le entrate sono strettamente correlate al livello del PIL regionale. La pendenza della linea rappresenta l'incidenza delle entrate complessive (entrate fiscali e altre entrate) sul PIL nella media nazionale (pari al 44 per cento). Le regioni collocate al di sopra della linea presentano un'incidenza maggiore della media, quelle collocate al di sotto più bassa.

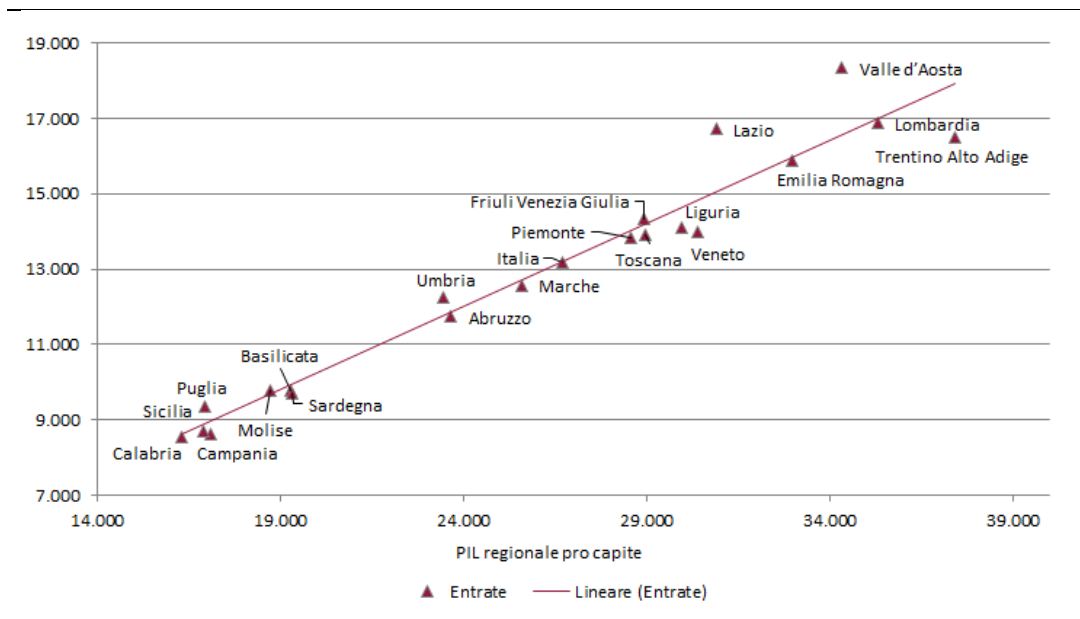
Dall'altro lato (fig. 2.2 pannello b)), le spese (al netto degli interessi) pro capite risultano assai più disperse, come ci si può aspettare data la molteplicità dei profili individuali rilevanti per i programmi di spesa, anche se si osserva una debole correlazione positiva con il reddito. Una visione di sintesi, forse più significativa, dei differenziali di spesa pro capite si può ricavare dalla tabella 2.4 che mostra i valori pro capite della spesa primaria per grandi aree. Posto uguale a 100 il valore nazionale, nel Nord tale valore è pari a 126 per le RSS e a 99 per le RSO. Un valore quest'ultimo analogo a quello del Centro se si esclude il Lazio (che presenta un valore pari a 134). Nel Sud l'indice della spesa primaria pro capite è pari a 88 per le RSO e a 91 per le RSS.

Passando a una visione complessiva (fig. 2.2 pannello c)), le regioni con PIL più elevato mostrano residui negativi (entrate maggiori delle spese) mentre le regioni con PIL più bassi evidenziano residui positivi (spese maggiori delle entrate). Il fatto che l'interpolante delle spese regionali sia meno inclinata di quelle delle entrate fornisce una immagine di sintesi della portata della redistribuzione realizzata dal bilancio pubblico dalle regioni più ricche a favore di quelle più povere.

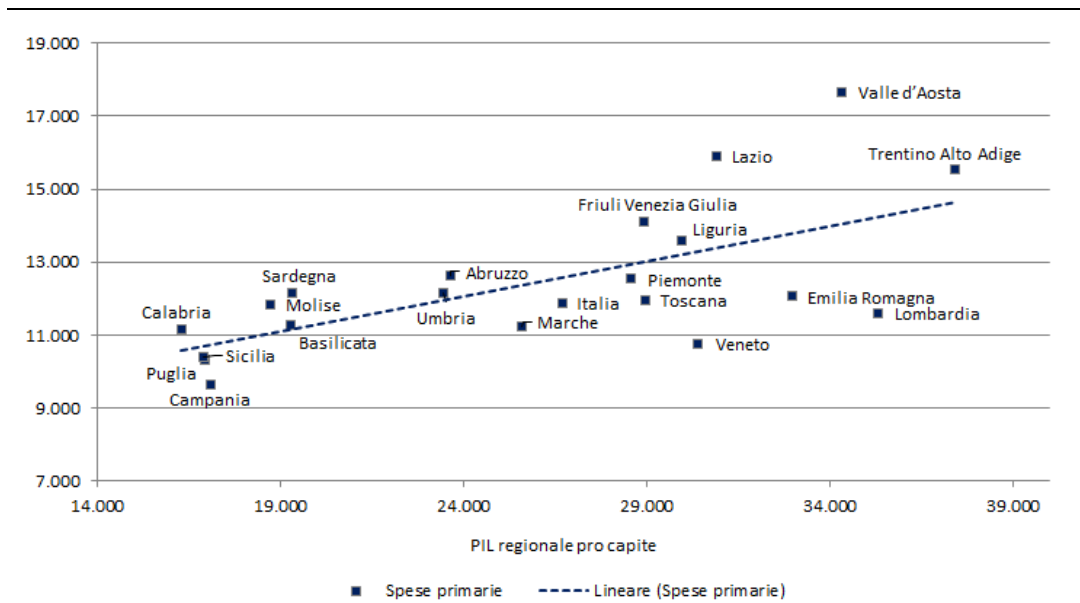
¹¹ Questo valore corrisponde anche alla differenza tra la somma dei residui totali negativi (73 miliardi) e l'avanzo complessivo esposto dai CTP (19 miliardi).

Fig. 2.2 – Entrate e spese primarie per regione nel triennio 2013-15
(valori medi in euro pro capite; prezzi costanti 2010)

a) Entrate



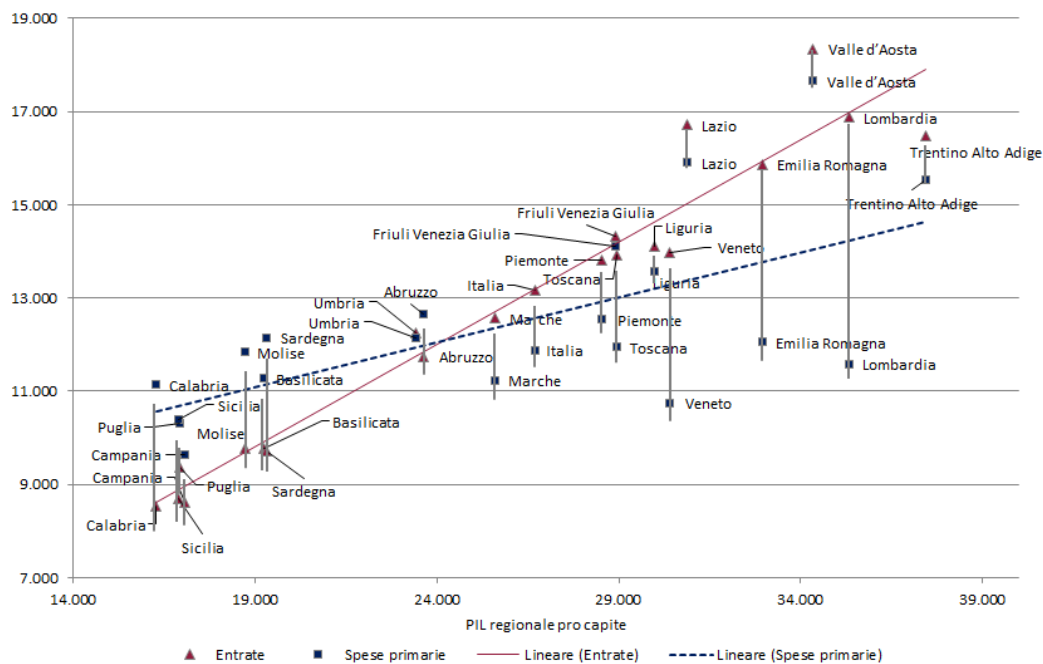
b) Spese primarie



Fonte: elaborazioni su dati CPT.

Fig. 2.2 – (segue) Entrate e spese primarie per regione nel triennio 2013-15
(valori medi in euro pro capite; prezzi costanti 2010)

c) Entrate, spese primarie e residui



Fonte: elaborazioni su dati CPT.

Tab. 2.4 – Spese primarie e entrate per macro-aree nel triennio 2013-15
(numeri indice Italia=100)

	Spesa primaria	Entrate
Nord	102	117
Nord RSS	126	118
Nord RSO	99	117
Centro	116	114
Centro escluso Lazio	99	101
Lazio	134	127
Sud	89	69
Sud RSS	91	68
Sud RSO	88	70
Italia	100	100

Fonte: elaborazioni su dati CTP.

Riquadro – L’effetto della differenza dei criteri di ripartizione sulle entrate e spese regionalizzate

La valutazione della redistribuzione territoriale basata sui dati della Banca d’Italia e su quelli CPT presenta differenze significative, più che nel segno della redistribuzione da e verso le varie regioni, nella dimensione finanziaria dei flussi regionali. Tali differenze sono ovviamente determinate dalle ipotesi metodologiche assunte a base della costruzione della finanza pubblica regionalizzata da parte rispettivamente di Banca d’Italia e dei CPT. Un esercizio per mostrare quanto le misure della redistribuzione interregionale siano sensibili a cambiamenti nelle ipotesi metodologiche adottate per la territorializzazione di entrate e spese centrali consiste nell’applicare ai dati CPT una serie di modificazioni per renderli maggiormente coerenti con l’approccio adottato dalla Banca d’Italia. In particolare, sono state applicate due correzioni: da un lato le spese per servizi indivisibili (amministrazione generale, difesa, sicurezza, cultura, pari complessivamente nel 2015 al 18,4 per cento della spesa complessiva registrata dai CPT) sono state, analogamente a quanto fatto dalla Banca d’Italia, attribuite tra i territori regionali sulla base della rispettiva popolazione residente (spesa pro capite uguale in tutte le aree); dall’altro lato, le spese per interessi passivi 50,4 miliardi di euro nel 2015 secondo la rilevazione CPT) sono state escluse dalla valutazione dei residui considerando quindi soltanto, come nella valutazione della Banca d’Italia, la spesa primaria.

I risultati di questi interventi (tab. 2.5, sezione “CPT modificati”) mostrano come per alcune regioni la distanza tra le stime delle spese e dei residui fiscali calcolati sulla base dei “CPT modificati” e quelle ricavate dalla Banca d’Italia si siano sensibilmente ridotte. In particolare, la ripartizione delle voci di spesa più immediatamente collegabili alla tipologia dei servizi indivisibili, particolarmente rilevanti per Roma capitale, ha invertito la posizione redistributiva del Lazio, passando da un valore positivo del residuo fiscale (+817 euro nei CPT) a un valore fortemente negativo (-2.434 euro nei CPT “modificati” più vicino alla valutazione di -3.359 di Banca d’Italia).

Tab. 2.5 – Spese, entrate e residui fiscali per macro-aree nel triennio 2013-15
(valori medi in euro pro capite; prezzi costanti 2010)

Aree geografiche	Spesa primaria	Entrate	Residuo fiscale	Spesa primaria	Entrate	Residuo fiscale	Spesa primaria	Entrate	Residuo fiscale
	Banca d’Italia			Conti pubblici territoriali			Conti pubblici territoriali modificati ⁽¹⁾		
Italia	11.539	12.163	-625	12.717	13.168	-451	11.887	13.168	-1.281
<i>RSO</i>	<i>11.377</i>	<i>12.653</i>	<i>-1.276</i>	<i>12.155</i>	<i>13.195</i>	<i>-1.040</i>	<i>11.574</i>	<i>13.195</i>	<i>-1.621</i>
<i>RSS</i>	<i>12.448</i>	<i>9.392</i>	<i>3.056</i>	<i>12.427</i>	<i>10.671</i>	<i>1.756</i>	<i>11.872</i>	<i>10.671</i>	<i>1.201</i>
Centro Nord	11.819	14.407	-2.589	13.680	15.295	-1.615	12.510	15.295	-2.785
Sud e Isole	10.953	7.801	3.152	10.912	9.115	1.797	10.824	9.115	1.709

(1) Ai dati dei CPT sono sottratte le spese per interessi e le spese relative alle funzioni Amministrazione generale, Difesa, Sicurezza pubblica e Cultura e servizi ricreativi sono regionalizzate in base alla popolazione.

3. Le politiche di coesione

Le politiche di coesione costituiscono, accanto ai programmi di prelievo e spesa personali, l'altra fonte, anche se minoritaria, della redistribuzione territoriale evidenziata dai residui fiscali. Queste politiche hanno un'esplicita finalità redistributiva su base geografica, essendo rivolte a ridurre i divari territoriali in termini di potenzialità di sviluppo.

La spesa in conto capitale complessiva può essere distinta in ordinaria e aggiuntiva, indicando con quest'ultimo termine la componente legata alle politiche di coesione. La spesa aggiuntiva è finanziata dalle risorse della UE (fondi strutturali), dai corrispondenti cofinanziamenti nazionali, nonché da ulteriori risorse nazionali relative ai Piani di azione e coesione (PAC) e ai fondi per le aree sottoutilizzate (attualmente Fondo di sviluppo e coesione, FSC, e precedentemente Fondo aree sottoutilizzate, FAS). La spesa aggiuntiva in media nel periodo 2000-2016 ha finanziato un quarto della spesa in conto capitale del Paese¹², indirizzandosi per la maggior parte nel Mezzogiorno (78 per cento), con il risultato che la spesa in conto capitale è finanziata da risorse aggiuntive per il 54 per cento nel Mezzogiorno e per il solo 9 per cento nel Centro-Nord.

Nel periodo considerato il riparto delle risorse aggiuntive tra macro-aree si è leggermente modificato a favore del Centro-Nord. La quota di risorse aggiuntive attribuita al Centro-Sud è infatti passata dall'80 per cento in media nel periodo 2000-09 al 73 per cento nel periodo 2010-16. Su tale flessione ha inciso la riduzione delle risorse a favore delle aree sottosviluppate (FSC) che ha risentito, al pari delle risorse ordinarie, delle misure di contenimento attuate nella seconda parte del periodo considerato.

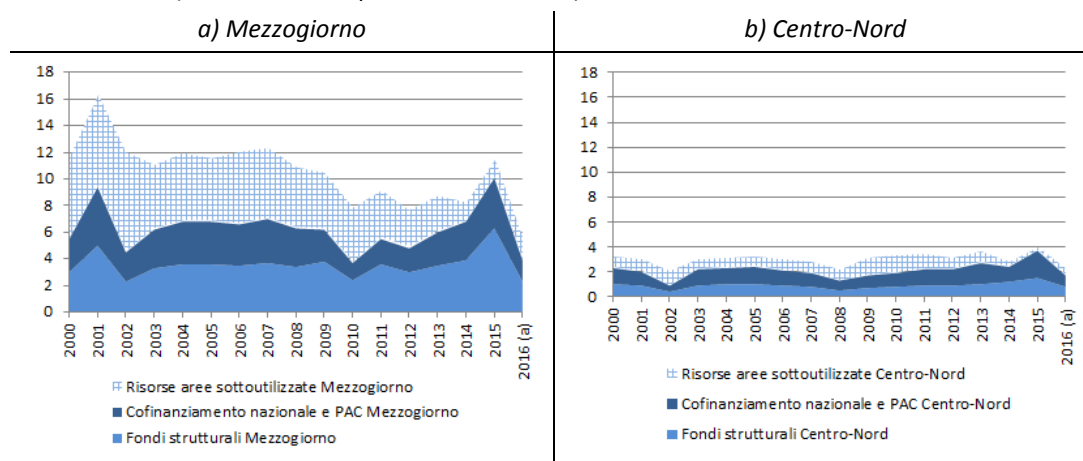
Guardando alla ripartizione delle risorse aggiuntive tra le varie fonti di finanziamento si rileva che la componente relativa alle risorse per le aree sottoutilizzate (FSC) è quella che si riduce maggiormente, specie nel Mezzogiorno, risentendo sia degli effetti dovuti alle manovre correttive di finanza pubblica, sia dell'utilizzo del FSC a copertura di altri interventi, tra cui, ad esempio, gli ammortizzatori sociali in deroga, la ricostruzione delle aree colpite da calamità naturali e il superamento della situazione debitoria regionale nei settori del trasporto pubblico locale e della sanità (la figura 3.1 mostra la dinamica della composizione per fonti di finanziamento delle risorse aggiuntive).

Le risorse aggiuntive, pur sostenendo in particolare la spesa in conto capitale nel Mezzogiorno, non hanno tuttavia impedito il declino sostanzialmente ininterrotto di tale spesa a decorrere dal 2001, con l'eccezione degli anni di chiusura delle erogazioni relative ai cicli di programmazione comunitari, in particolare il 2009 e il 2015. La riduzione della spesa ha peraltro riguardato anche il Centro-Nord, che registra a partire dal 2010 una flessione lievemente più marcata rispetto a quella del Mezzogiorno (si

¹² Più precisamente il 26 per cento della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie.

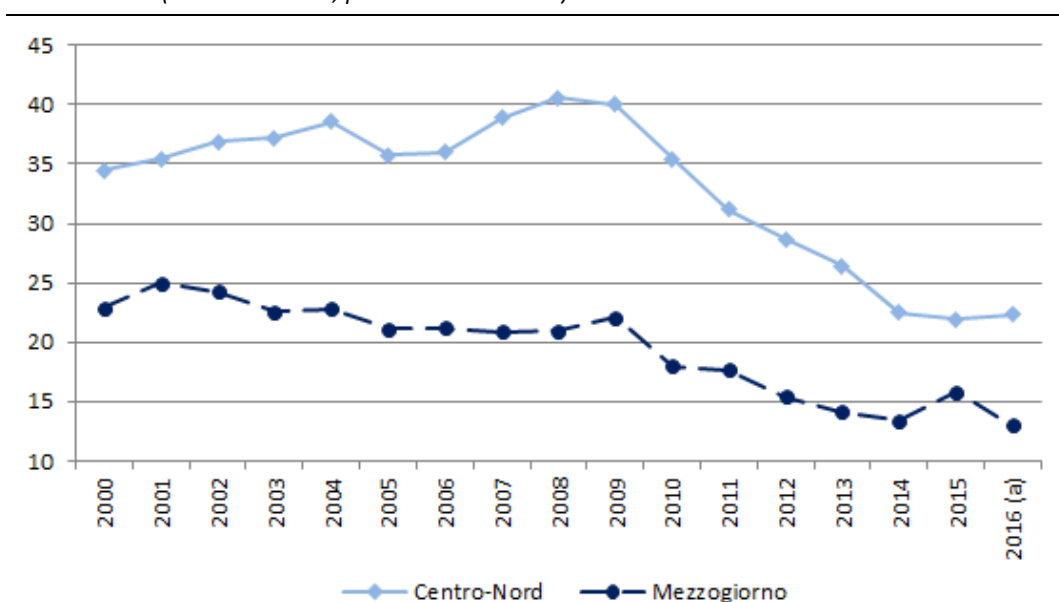
veda la figura 3.2, elaborata, come le successive, sulla base dei dati dei CPT¹³, che mostra l'andamento della spesa in conto capitale in termini reali).

Fig. 3.1 – Composizione delle risorse aggiuntive per fonti di finanziamento (miliardi di euro; prezzi costanti 2010)



Fonte: elaborazioni su dati CPT.

Fig. 3.2 – Andamento della spesa in conto capitale per macro-aree (miliardi di euro; prezzi costanti 2010)



Fonte: elaborazioni su dati CPT.

¹³ Agenzia per la coesione territoriale (2017), Temi CPT, Relazione annuale CPT 2017, Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, n. 4.

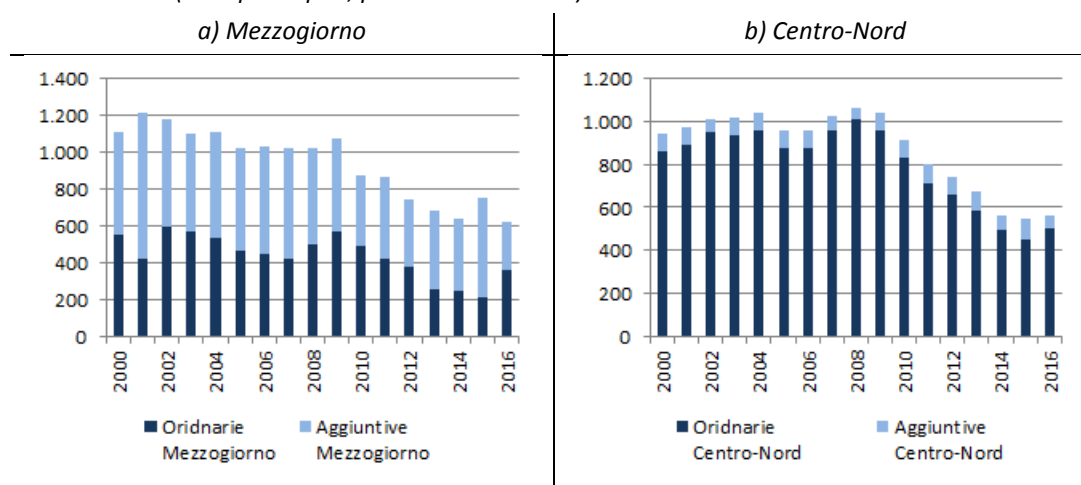
Al fine di valutare in quale misura le risorse aggiuntive nel loro complesso costituiscano un sostegno per lo sviluppo del Mezzogiorno effettivamente addizionale rispetto alle risorse ordinarie è opportuno guardare alla spesa in conto capitale complessiva pro capite per macro-aree (tab 3.1 e fig. 3.3). Quest'ultima nel Mezzogiorno risulta superiore a quella del Centro-Nord soprattutto in corrispondenza della chiusura dei programmi comunitari (2000-02 e 2015, ma non nel 2007-08). Tuttavia, per molti anni le risorse aggiuntive non garantiscono, di fatto, una spesa complessiva pro capite nel Mezzogiorno maggiore rispetto al Centro-Nord. Ad esempio nel periodo 2007-2013 in media le risorse pro capite totali in conto capitale risultano sostanzialmente coincidenti nelle due macro-aree (fig. 3.4).

Tab. 3.1 – Spesa in conto capitale ordinaria e aggiuntiva per macro-aree
(euro pro capite; prezzi costanti 2010)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Media
Ordinarie Centro-Nord	859	890	954	933	960	876	880	958	1.011	958	835	715	660	584	497	451	505	796
Ordinarie Mezzogiorno	549	419	595	566	531	467	448	424	495	568	495	422	374	257	248	210	360	437
Aggiuntive Centro-Nord	88	82	58	82	84	83	77	72	53	81	80	88	80	92	68	95	55	78
Aggiuntive Mezzogiorno	563	793	585	537	580	559	584	599	525	505	378	441	369	422	392	545	264	508
Totale Centro-Nord	947	972	1.011	1.015	1.044	959	957	1.029	1.064	1.039	915	803	740	676	565	546	560	873
Totale Mezzogiorno	1.112	1.212	1.180	1.103	1.111	1.026	1.032	1.023	1.020	1.073	873	863	742	679	640	756	624	945
Differenza Mezzogiorno - Centro-Nord	165	240	169	88	66	67	75	-6	-44	33	-42	60	2	3	76	209	64	72

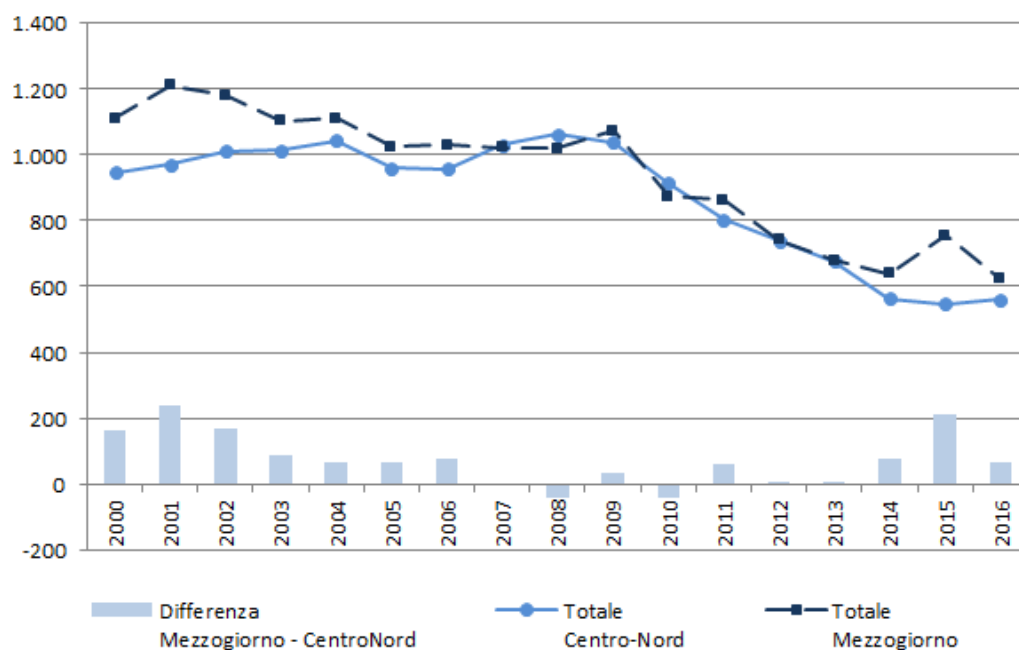
Fonte: elaborazioni su dati CPT per la spesa e Istat per la popolazione.

Fig. 3.3 – Spesa in conto capitale ordinaria e aggiuntiva per macro-aree
(euro pro capite; prezzi costanti 2010)



Fonte: elaborazioni su dati CPT per la spesa e Istat per la popolazione.

Fig. 3.4 – Totale spesa in conto capitale pro capite per macro-aree
(euro pro capite; prezzi costanti 2010)



Fonte: elaborazioni su dati CPT per la spesa e Istat per la popolazione.

Una larga parte delle risorse aggiuntive attribuite al Mezzogiorno nei fatti compensa le minori risorse ordinarie attribuite alla stessa macro-area.

La figura 3.5 mostra i risultati di un esercizio ipotetico che applica al passato la riserva, introdotta recentemente nella normativa vigente¹⁴, che prevede che al Mezzogiorno sia destinato un volume complessivo annuale di stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionale alla popolazione di riferimento.

Tale riserva, che dovrebbe trovare applicazione a decorrere dal 2018, si applica alla spesa ordinaria in conto capitale dello Stato e della Presidenza del Consiglio dei ministri, al netto degli stanziamenti il cui riparto territoriale è oggetto di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza Stato-città. Le disposizioni attuative¹⁵ prevedono che entro il 31 gennaio di ogni anno le singole Amministrazioni centrali diano conto della propria programmazione di spesa nel rispetto di tale vincolo distributivo, fornendo eventualmente elementi informativi in merito a specifiche criticità, sulla base dei fabbisogni rilevati.

Nell'esercizio le risorse ordinarie pro capite attribuite nel periodo 2000-2016 sono state redistribuite in modo da rendere omogenea la spesa in conto capitale pro capite ordinaria di competenza dello Stato¹⁶.

¹⁴ Articolo 7-bis del DL 243/2016.

¹⁵ DPCM 7 agosto 2017.

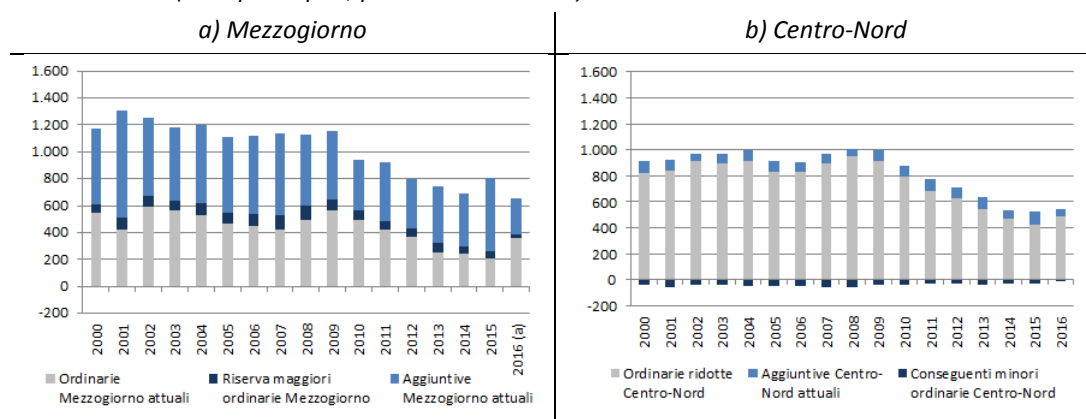
¹⁶ La stima è stata condotta sulla base dell'incidenza della spesa in conto capitale dello Stato, al netto dei trasferimenti agli enti pubblici e delle risorse aggiuntive per le politiche di coesione, sul totale di quella delle Amministrazioni pubbliche

Sulla base dei risultati dell'esercizio condotto, l'incremento complessivo di risorse di cui avrebbe beneficiato il Mezzogiorno, e il corrispondente decremento che avrebbe subito il Centro-Nord, mantenendo lo stesso livello complessivo della spesa ordinaria e la stessa distribuzione delle risorse aggiuntive, ammonterebbe in media a circa 1,5 miliardi annui.

In termini pro capite, il Mezzogiorno avrebbe percepito maggiori risorse ordinarie pari, in media annua sul periodo 2000-2016, a 74 euro pro capite, a fronte di minori risorse ordinarie per il Centro-Nord pari a 40 euro pro capite. Nella figura 3.5 tali importi sono rappresentati dagli istogrammi blu scuro.

L'efficacia delle risorse destinate allo sviluppo del Mezzogiorno dipende peraltro non solo dalla loro quantità ma anche dalla qualità degli interventi finanziati. A tale proposito, occorre sottolineare che solo una parte delle risorse in questione finanzia la realizzazione di investimenti pubblici diretti, mentre una parte di esse finanzia la concessione di incentivi e contributi alle imprese e a altri soggetti privati. Peraltro gli interventi finanziati risentono di un elevato grado di frammentazione della spesa, conseguenza della necessità di massimizzare l'utilizzo effettivo delle risorse comunitarie a ridosso della chiusura dei cicli di programmazione, in relazione anche alla difficoltà di progettazione ed esecuzione degli interventi di maggiore entità.

Fig. 3.5 – Esercizio: ipotesi di equidistribuzione delle risorse ordinarie pro capite in conto capitale per macro-aree
(euro pro capite; prezzi costanti 2010)



Fonte: elaborazioni su dati CPT per la spesa e Istat per la popolazione.

4. La redistribuzione interregionale e le richieste di maggiore autonomia di alcune regioni del Nord

Le richieste recentemente avanzate dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna di avviare consultazioni con il governo al fine del riconoscimento di forme e condizioni di autonomia rafforzata secondo quanto previsto dall'articolo 116, comma 3 della Costituzione ("federalismo differenziato") ha implicazioni sul piano fiscale e finanziario.

L'articolo 116, comma 3 della Costituzione stabilisce che le forme e le condizioni particolari di autonomia devono essere coerenti con l'articolo 119 che, come noto, fissa i principi generali delle modalità di finanziamento delle Autonomie territoriali. Il rimando che l'articolo 116 fa all'articolo 119 dovrebbe essere interpretato come un richiamo alle esigenze perequativo-solidaristiche dell'intero sistema di finanza pubblica multilivello, incluse anche le eventuali forme di federalismo differenziato: anche le Regioni che assumono competenze rafforzate devono partecipare al sistema di redistribuzione interregionale delle risorse attivato dal governo centrale. Ciò significa in specifico che le modalità di finanziamento di queste competenze rafforzate non possono costituire un *escamotage* per consentire alle regioni "ricche" di sfuggire dai doveri di solidarietà verso le aree economicamente più deboli del Paese. In altri termini, si tratta di una richiesta di "neutralità perequativa" delle modalità di finanziamento del federalismo differenziato.

Questo requisito di "neutralità perequativa" del finanziamento del federalismo differenziato sarebbe garantito se le risorse fiscali attribuite alle Regioni che ottenessero competenze di spesa rafforzate fossero fissate in modo tale da produrre gettiti esattamente pari alla spesa "storica" dello Stato nella Regione richiedente per le funzioni devolute, cioè al costo dell'attuale fornitura statale per tali funzioni. Nulla cambierebbe rispetto alla redistribuzione interregionale delle risorse intermedie dal settore pubblico, nulla cambierebbe rispetto ai residui fiscali delle singole regioni.

Se invece alla richiesta di nuove funzioni venisse collegata la rivendicazione di trattenere una quota rilevante delle imposte erariali raccolte nel proprio territorio non commisurata alla spesa storica statale di cui si chiede la devoluzione¹⁷, si finirebbe per avvicinare il federalismo differenziato al modello delle Regioni a statuto speciale e per determinare una riduzione dei flussi interregionali attualmente osservabili.

¹⁷ Un esempio recente è la delibera della giunta della Regione Veneto del marzo 2016 con cui si avvia la procedura per la negoziazione con il governo e il referendum consultivo del prossimo ottobre. Questa delibera prevede semplicemente l'attribuzione alla Regione Veneto dei 9/10 dei gettiti dei principali tributi erariali (Irpef, Ires, IVA) raccolti dai contribuenti regionali.

Rivista economica del Mezzogiorno, n. 1-2 del 2018, Un'analisi delle proposte avanzate sul "Federalismo differenziato" di Adriano Giannola e Gaetano Stornaiuolo

Un'analisi delle proposte avanzate sul "Federalismo differenziato"

di Adriano Giannola e Gaetano Stornaiuolo

Parole chiave: Residui Fiscali; Perequazione; Mezzogiorno

Il lavoro esamina le proposte di applicazione di una nuova ripartizione delle funzioni tra Stato e Regioni (federalismo istituzionale) che le tre Regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) intendono ottenere utilizzando il processo previsto dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Nella seconda parte della ricerca si valutano gli effetti delle proposte avanzate per il loro finanziamento (federalismo fiscale), una volta che le materie saranno devolute alle Regioni. L'esame di questo secondo tema utilizzerà lo strumento del "residuo fiscale", attraverso il quale si può valutare la ripartizione delle risorse tra le diverse aree territoriali del Paese e l'adeguatezza della funzione redistributiva attuata dallo Stato. La stima dei residui fiscali regionali in Italia mostra una riduzione nella funzione redistributiva dello Stato tra il 2000 e il 2015, soprattutto quando si riportano all'interno della spesa complessiva gli interessi di cui godono i cittadini in possesso di titoli di Stato.

Infine la ricerca mostra che se venisse accettata la proposta non motivata di assegnare alle Regioni che attueranno il federalismo differenziato risorse non corrispondenti al fabbisogno (come la Proposta del Veneto) si verificherebbero due impatti: il primo avrebbe effetti sulla dimensione orizzontale della perequazione poiché modificherebbe la ripartizione delle risorse pubbliche a favore delle Regioni che chiederanno maggiori funzioni; il secondo avrebbe effetti sulla dimensione verticale della perequazione poiché ridurrebbe l'entità delle risorse a disposizione dell'Ente centrale per attuare la politica redistributiva prevista dalla Costituzione e per finanziare le funzioni minime che gli rimarranno ancora affidate.

Le "autonomie rafforzate" escono dalle cortine fumogene dietro le quali il governo le aveva accuratamente celate. Si vuole chiudere rapidamente un dossier che -stando al "contratto"- è assolutamente prioritario. Lo spasmodico interesse di qualcuno suscita, ma solo ora, tardive e urticanti ambascie in qualcun altro. Cosa prospettano le richieste di autonomia avanzate dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna (cui faranno seguito a ruota Piemonte e, forse, Liguria)? In estrema sintesi è possibile che, senza riforme costituzionali, inizi un percorso verso un sistema confederale nel quale alcune Regioni si fanno Stato, cristallizzando -ed è solo l'inizio- diritti di cittadinanza diversi in aree del Paese diverse... sempre che di Paese si possa continuare a parlare. Il tema è posto con forza in un'analisi sul «federalismo differenziato», elaborata dal Presidente della SVIMEZ Adriano Giannola e dal Professor Gaetano Stornaiuolo della Federico II di Napoli sul numero 1-2 del 2018 della Rivista economica del Mezzogiorno edita dalla Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno.

1. Premessa

L'articolo 116, comma 3, della Costituzione prevede che possano essere attribuite alle Regioni «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata. Sebbene non siano mancate, sin dal 2003, iniziative da parte di Regioni per l'avvio di negoziati con il Governo, tale disposizione, introdotta nell'ambito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, non ha sino ad oggi trovato attuazione. Il presente lavoro vuole esaminare le proposte avanzate dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto in merito all'applicazione dell'art. 116, comma 3, e gli effetti che possono scaturire dall'applicazione di queste proposte regionali sulla ripartizione delle funzioni tra i vari livelli di

governo (federalismo istituzionale) e sulla ripartizione delle risorse tra le diverse aree territoriali del Paese (federalismo fiscale). Il modo in cui saranno risolti tali aspetti e le scelte che saranno preferite condizioneranno il modello di federalismo «positivo» che con molta fatica si sta attuando in Italia.

Si può dire, con qualche semplificazione, che ci sono due modelli «positivi» opposti di organizzazione delle relazioni istituzionali e fiscali tra i vari livelli di governo. Il primo trae principalmente ispirazione da obiettivi distributivi. Di conseguenza, la ripartizione delle entrate fiscali è usata come uno strumento per correggere condizioni di vita non omogenee. Quest'approccio è esemplificato dalla Germania, in cui la ripartizione delle funzioni non permette ai livelli più bassi di governo di esercitare un'ampia autonomia tributaria riguardo alla formazione di entrate. Dal lato della spesa, il sistema è caratterizzato da una complessa struttura di relazioni fiscali tra i livelli di governo: in molti casi, i poteri e le responsabilità sono condivisi da vari livelli di governo. Tale modello viene definito, in genere, «cooperativo».

Il secondo modello si basa su considerazioni di efficienza allocativa. Le «condizioni di vita uniformi» non devono essere raggiunte correggendo il risultato delle forze di mercato, ma lasciando che ogni Regione competa sulla base del suo vantaggio comparativo. Quest'approccio è governato dall'idea di federalismo «competitivo» piuttosto che «cooperativo». Il principio di sussidiarietà verticale inteso nella maniera più estesa possibile fornisce il background intellettuale per questo approccio. Soprattutto, lo scopo è di consentire a singole Regioni di assumersi più responsabilità per lo svolgimento dei propri compiti dando loro sufficiente accesso a fonti di entrate autonome. Si afferma che se le Regioni sono meno dipendenti da entrate provenienti dal centro, esse hanno un incentivo maggiore ad usare le proprie risorse in modo efficiente e a migliorare la propria base imponibile, perché ogni incremento delle entrate fiscali autonome non provocherà tagli nei trasferimenti ricevuti attraverso la ripartizione delle entrate. Questo approccio è stato adottato negli USA. Al contrario della situazione in Germania, negli USA ciascuno Stato può scegliere la propria politica fiscale. Non c'è tassazione coordinata come le «imposte comuni» (Gemeinschaftssteuern) della Germania.

Sul lato della ripartizione delle funzioni e dell'erogazione dei servizi, l'attuazione di un modello di federalismo «competitivo» comporterebbe un grado di soddisfacimento dei bisogni «essenziali» molto difforme. Le aspettative dei cittadini dipenderebbero dalla capacità produttiva delle Regioni di appartenenza. Il nuovo Patto sociale, così costruito, potrebbe avere, a nostro avviso, gravi conseguenze sul senso di appartenenza dei cittadini meno fortunati perché residenti nelle Regioni più povere e sulla loro stessa identità di essere cittadini dello Stato. Proposte di modifiche costituzionali che conducano ad offerte differenziate dei diritti civili e sociali e dei beni di merito, istituzionalizzerebbero le disuguaglianze interregionali: lo Stato, in tal caso, perderebbe la sua funzione di mediatore dei conflitti sociali, vanificando,

così, la sua funzione costituzionale di bilanciamento degli interessi che vale in uno Stato unitario e, tanto più, in uno Stato che si avvia ad essere federale.

La costruzione di un nuovo Patto sociale condiviso quindi dovrebbe spingere, a nostro parere, alla ricerca di una forma di federalismo di tipo «cooperativo», più idonea alla complessa realtà italiana, dove persistono divari interregionali ancora molto forti in termini di sviluppo economico e sociale.

Il lavoro è, solo idealmente, strutturato in due parti: nei paragrafi 2 e 3 saranno esaminate le proposte di applicazione di una nuova ripartizione delle funzioni tra Stato e Regioni (federalismo istituzionale) che le tre Regioni intendono ottenere utilizzando il processo previsto dall'art. 116, comma 3, della Costituzione, e gli Accordi preliminari che ci sono stati su questi temi tra Governo e le stesse Regioni. Nella seconda parte dello studio (parr. 4 e 5) si valuteranno gli effetti delle proposte avanzate per il loro finanziamento (federalismo fiscale), una volta che le materie saranno devolute alle Regioni. L'esame di questo secondo tema utilizzerà lo strumento del «residuo fiscale» (da ora RF), attraverso il quale si può valutare la ripartizione delle risorse tra le diverse aree territoriali del Paese e l'adeguatezza della funzione redistributiva attuata dallo Stato.

Allo scopo di stimare l'entità della funzione redistributiva operata dallo Stato attraverso il sistema fiscale, in questo lavoro nella costruzione dei RF sono state introdotte due modifiche rispetto ad altre ricerche. La prima riguarda l'introduzione del gettito dell'IRPEF «netta» al posto di quella «lorda», che meglio riflette i costi sopportati dai cittadini nel pagare le imposte, la seconda modifica consiste nel riportare all'interno della spesa complessiva i benefici di cui godono i cittadini in possesso di titoli di Stato dall'erogazione dell'ammontare degli interessi erogati dalla collettività. L'esclusione della spesa per interessi dal calcolo dei residui fiscali regionali viene solitamente giustificata con la difficoltà di realizzare stime attendibili della distribuzione territoriale dei titoli del debito pubblico e delle conseguenti spese legate al pagamento dei relativi interessi. Tuttavia, specialmente quando la distribuzione dei titoli del debito è sensibilmente sbilanciata in favore di certe aree, l'omissione può comportare una seria distorsione nella stima del RF, perché i territori più ricchi ricevono i flussi finanziari legati al pagamento degli interessi sul debito che non vengono di fatto computati.

2. Il «regionalismo differenziato» (art. 116, comma 3, della Costituzione)

Il nuovo art. 117 della Costituzione ha fissato le nuove attribuzioni di competenze sulle quali lo Stato ha legislazione esclusiva (comma 2), le materie sulle quali lo Stato e le Regioni hanno legislazione concorrente (comma 3), lasciando alla potestà legislativa regionale tutte le competenze residuali (comma 4). La ripartizione delle funzioni e dei compiti ha posto, di conseguenza, la necessità di determinare una nuova distribuzione delle risorse tra Governo centrale e Autonomie locali. L'art. 119 dello stesso Testo costituzionale, in tal senso, ha conferito forme di autonomia finanziaria agli Enti territoriali (comma 2), prevedendo che ad

essi siano concesse forme di autonomia tributaria «in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Lo stesso comma ha, inoltre, previsto l'erogazione alle Regioni di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio. Molto significativa è, infine, l'istituzione, con legge dello Stato, di «un fondo perequativo senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante» (comma 3). Il fondo perequativo costituisce lo strumento attraverso il quale lo Stato garantisce il raggiungimento, in ogni Regione, di forme di fissazione di standard o di livelli omogenei di prestazioni. Si ritiene cioè di non dover legittimare situazioni di inadeguatezza di servizi.

Il federalismo istituzionale costruito in base in particolare ai commi 2 e 3 dell'art. 117 può essere modificato, ai sensi dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, il quale stabilisce che alle Regioni a statuto ordinario possano essere attribuite «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», limitatamente però alle seguenti materie e seguendo uno specifico procedimento e nel rispetto dei principi di cui all'articolo 1194:

– tutte le materie di potestà legislativa concorrente, tra le quali la sanità (art. 117, comma 3, Cost.);

– le seguenti materie di potestà legislativa statale:

1) organizzazione della giustizia di pace (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.);

2) norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lett. n), Cost.);

3) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.).

2.1. Le proposte di modifica avanzate dalle tre Regioni

L'opzione di utilizzare l'art. 116, comma 3, della Costituzione per assumere «forme e condizioni particolari di autonomia» all'interno delle 20 competenze concorrenti tra Stato e Regioni (art. 117, comma 3), e delle tre competenze esclusive dello Stato (art. 117, secondo comma) è stata avviata dalle tre Regioni più forti del Paese (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto). Riportiamo qui di seguito l'elenco delle materie richieste dalle tre Regioni e le proposte avanzate per il loro finanziamento, una volta diventate di competenza regionale.

La proposta dell'Emilia-Romagna

Con la risoluzione n. 5321 (3 ottobre 2017)⁶ l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna ha autorizzato il Presidente della Regione ad avviare il negoziato con lo Stato con riferimento alle seguenti materie:

- tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale;
- internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione;
- territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture;
- tutela della salute;
- competenze complementari e accessorie riferite alla governance istituzionale e al coordinamento della finanza pubblica.

La proposta della Lombardia

In seguito all'esito positivo del referendum proposto dalla Regione, l'Assemblea legislativa regionale ha approvato la risoluzione (7 novembre 2017) con la quale ha autorizzato il Presidente della Regione ad avviare una trattativa con il Governo per assumere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in 6 aree che di fatto esauriscono tutti gli ambiti delle materie sia concorrenti tra Stato e Regioni che di esclusiva competenza dello Stato comprese nell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Per quanto riguarda le risorse, la trattativa con il Governo dovrà condurre «a ottenere l'assegnazione di idonee risorse per il finanziamento integrale delle funzioni che saranno attribuite alla Regione».

La proposta del Veneto

A seguito dell'esito positivo sul quesito referendario, il Consiglio regionale del Veneto ha trasmesso al Parlamento nazionale il progetto di legge n. 43 (approvato dall'Assemblea regionale il 15 novembre 2017), contenente misure per l'individuazione di «ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto, in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione». Così come le proposte della Regione Lombardia, anche il Veneto richiede forme di autonomia che corrispondono a tutte quelle di competenza legislativa concorrente fra Stato e Regioni (comma 3 dell'art. 117) e le materie di competenza esclusiva statale (comma 2 dell'art. 117).

Per quanto riguarda l'ammontare delle risorse necessarie per la copertura di queste funzioni, una volta che saranno diventate di competenza regionale, la Regione veneta è l'unica tra le tre Regioni che esprime in modo esplicito la richiesta di utilizzare il 90% del gettito riscosso nel proprio territorio delle imposte erariali (IRPEF, IRES e IVA), in aggiunta ai gettiti dei tributi propri regionali e ad altri fondi (progetto di legge statale n. 43, art. 2).

La giustificazione della richiesta di maggiore autonomia sul piano legislativo e finanziario che sembra emergere dalle proposte delle tre Regioni è la pretesa maggiore efficienza nell'erogazione delle prestazioni da parte della Regione richiedente rispetto allo Stato. Dalla

concessione di queste nuove competenze scaturirebbe una «competizione virtuosa, da cui tutti hanno da guadagnare e nessuno da perdere» (Formigoni, «Corriere della Sera», 24 novembre 2017). Ci si dimentica di affermare che, affinché la competizione sia uno strumento positivo di crescita per l'intero Paese, essa ha bisogno di competitori che siano nelle stesse condizioni per poter competere. Il Sud, talvolta anche per sue responsabilità, non ha mai avuto gli strumenti adatti per competere con le altre parti del Paese. Affermare che un federalismo a diversa velocità sia favorevole per le Regioni dell'Italia in ritardo di sviluppo perché promuoverebbe una competizione virtuosa appare, pertanto, poco verosimile.

2.2. Dalle proposte delle tre Regioni agli Accordi con il Governo: alcune osservazioni sulle materie della sanità e dell'istruzione

Le iniziative delle tre Regioni per la concessione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia hanno condotto a firmare un Accordo preliminare con il Governo su alcune materie di particolare interesse quali la tutela della salute, l'istruzione, la tutela del lavoro, i rapporti internazionali e con l'Unione europea.

Ci soffermeremo in questa parte del lavoro sull'ampiezza delle forme di autonomia riguardanti, in particolare, la sanità e l'istruzione, funzioni richieste dalle tre Regioni e concesse dal Governo attraverso gli Accordi, rinviando a successivi paragrafi l'analisi delle forme e delle modalità di finanziamento previste per finanziare tutte le funzioni affidate alle Regioni.

La tutela della salute e l'istruzione afferiscono ai «diritti di cittadinanza», per i quali il tema dell'attribuzione all'uno o all'altro livello di governo deve essere affrontato valutando la natura di questi beni (definiti beni di «merito»), le esternalità e le economie di scala che producono. A tal proposito, la prima domanda da porsi è se si possono ricavare norme all'interno delle «Modifiche al Titolo V della Costituzione», le quali, pur concedendo (alle Regioni che ne facciano richiesta) autonomia legislativa su alcune funzioni inserite nel secondo (quale le norme generali sull'istruzione) e terzo comma (quale la sanità) dell'art. 117, vincolino e condizionino la gestione affidata alla Regione allo scopo di tenere conto della natura di queste due funzioni.

La domanda ha una sua rilevanza perché nella stesura e nell'approvazione dell'art. 116, terzo comma, non è stata inserita nessuna norma che precisasse i limiti della sua applicabilità a seconda della natura delle funzioni, di cui si richiede il passaggio da funzioni esclusive o concorrenti a residue. Tuttavia, nonostante questa rilevante mancanza del legislatore, si ritrovano nella stessa normativa costituzionale dei paletti e dei vincoli per impedire che i servizi, quali la sanità e l'istruzione, che in base alle tesi dell'«egualitarismo specifico» devono garantire il godimento dei diritti di cittadinanza a tutta la collettività nazionale, si trasformino in servizi la cui quantità e qualità per i cittadini nelle stesse condizioni di bisogno dipendano dal territorio di residenza. È, infatti, nell'art. 117, comma 3 lett. m) (come, probabilmente, nell'art. 12011) che vi è il fondamento di un intervento dello Stato a fini di tutela delle esigenze

dell'unità dell'ordinamento in quelle materie che più sembrano rispecchiare l'esigenza di salvaguardia dell'unità, come quella della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

L'art. 117, comma 3, lett. m), garantisce, dunque, che per funzioni che danno luogo a prestazioni concernenti i diritti di cittadinanza, quali la sanità e l'istruzione, il federalismo asimmetrico permesso dall'art. 116, comma 3, non possa esplicarsi anche nella determinazione autonoma della fornitura di livelli essenziali dei servizi: la richiesta fatta dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto del passaggio, della sanità e dell'istruzione a materie esclusiva delle Regioni in base all'art. 116, comma 3, dovrebbe significare che ad esse potrà essere data ulteriore facoltà di riorganizzare ampiamente i nuovi settori affidati sperimentando nuove strutture, nuove tipologie e modalità di erogazione delle prestazioni; ma non può essere loro affidato anche il potere legislativo esclusivo sulla decisione dei livelli omogenei.

L'Accordo preliminare raggiunto tra il Governo e le tre Regioni non rappresenta che un primo momento dell'applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione. Il procedimento successivo prevede che l'Intesa raggiunta debba essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti. È auspicabile che il dibattito che avrà luogo in Parlamento faccia emergere con chiarezza: a) la natura dei beni di cui si parla (beni di «merito»); b) l'impossibilità di aggirare in qualche modo la norma costituzionale che in queste materie (siano esse di competenza concorrente, siano di competenza residuale) assegna allo Stato la potestà legislativa nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni [...] garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, comma 3 lett. m); c) gli effetti che deriverebbero dalla distruzione di un modello che tenta di «governare le differenze» (anche se non sempre c'è riuscito) e dalla costruzione di tanti modelli regionali di sanità e di istruzione; d) i rischi di annullare il Patto sociale che si instaura tra lo Stato e l'intera collettività, Patto che ha come fondamento la difesa dei diritti fondamentali e di cittadinanza.

In conclusione, nel campo dei beni quali la sanità e l'istruzione oggetti dell'Accordo, il principio dell'«egualitarismo specifico» impone che l'accesso alle cure mediche e ai servizi dell'istruzione prescindano dalla posizione reddituale o territoriale del beneficiario: il diritto alla salute come quello all'istruzione rientrano nei «diritti di cittadinanza» (c.d. diritti primari), che devono essere riconosciuti a tutti gli appartenenti a una collettività. Il garante che i livelli essenziali di tali servizi (che tengono conto della scarsità delle risorse complessive del Paese) siano garantiti in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale non può essere che lo Stato attraverso un'attività di redistribuzione delle risorse, funzione questa che secondo la teoria sui beni pubblici (Musgrave, 1956) non può essere svolta dalle singole entità territoriali. Un'interpretazione molto ampia delle possibili forme di autonomia che, oltre a concedere alle Regioni ulteriori compiti sul campo dell'amministrazione, della gestione e della

programmazione regionale, eliminasse in forma diretta (attraverso la distribuzione delle funzioni) o in forma indiretta (attraverso la ripartizione delle fonti di finanziamento) il ruolo dello Stato nella programmazione nazionale dei livelli essenziali dei servizi in oggetto, trasformerebbe tali beni di «merito» in beni pubblici locali (regionali), premessa per la giustificazione di offerte differenti tra le varie aree del Paese.

È bene precisare che la funzione dello Stato nella determinazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) non conduce ad un'uniformità di queste funzioni in tutto il Paese, poiché rimane alla singola Regione un'ampia autonomia nella gestione e produzione del servizio. L'autonomia tributaria propria (non quella derivante dai trasferimenti e dalle partecipazioni alle fonti erariali), inoltre, può permettere alle Regioni di superare con proprie risorse fiscali i livelli dei servizi stabiliti a livello nazionale.

3. L'assenza di Accordi tra le tre Regioni ed il Governo sulle modalità di finanziamento delle funzioni che diventeranno «residuali»

L'analisi delle forme e delle modalità di finanziamento delle funzioni affidate alle Regioni in base all'applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, presenta molte difficoltà poiché gli Accordi preliminari tra Governo e le tre Regioni – definiti «storici» dai Presidenti delle Regioni per la rilevanza delle funzioni e delle materie assegnate – non contengono nessun riferimento e quindi nessun accordo sulle modalità e sull'entità della loro copertura finanziaria e rinviando ad un'apposita Commissione paritetica Stato-Regione la determinazione delle «modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie [...]». In termini:

- a) di compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, tali da consentire la gestione delle competenze trasferite o assegnate, in coerenza con quanto disposto dall'art. 119, quarto comma della Costituzione;
- b) di spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate;
- c) di fabbisogni standard, che dovranno essere determinati entro un anno dall'approvazione dell'Intesa, e che progressivamente, entro cinque anni, dovranno diventare, in un'ottica di superamento della spesa storica, il termine di riferimento, in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi».

L'assenza negli Accordi di un possibile schema di finanziamento delle funzioni che si avviano a diventare residuali, una volta terminato il percorso previsto dall'art. 116, comma 3, fa sorgere perplessità sulla coerenza tra le norme che regoleranno il federalismo differenziato e i principi generali del finanziamento degli Enti territoriali fissati nell'art. 119 della Costituzione, i quali sanciscono che anche il federalismo differenziato debba partecipare al sistema di redistribuzione interregionale tutelato dal Governo centrale. È un richiamo alle esigenze solidaristiche del complesso delle relazioni finanziarie intergovernative che esclude che il

finanziamento del federalismo differenziato possa costituire un escamotage per talune Regioni per ritrarsi dai doveri di sostegno al sistema redistributivo nazionale. Ciò significa che le nuove competenze assegnate possono essere finanziate mediante compartecipazioni sul gettito dei tributi erariali, ma l'ammontare complessivo dei tributi deve essere commisurato ai fabbisogni di spesa della fornitura fino a quel momento eseguita dallo Stato. In tal modo, sarebbe preservata la «neutralità perequativa» del federalismo asimmetrico. Un indebolimento della redistribuzione si avrebbe invece se la Regione che chiede l'attribuzione di nuove funzioni pretendesse di trattenere una quota delle basi imponibili compartecipate corrispondente ai livelli di spesa scelti superiori ai LEA o commisurate a percentuali molto elevate dell'entrate raccolte nel territorio.

Sebbene nessuno dica di voler perseguire quest'obiettivo, ci sembra che la richiesta specifica della Regione Veneto di finanziare le funzioni aggiuntive con il 90% del gettito riscosso nel proprio territorio delle imposte erariali (Irpef, Ires e Iva, così come prevede la proposta di legge approvata dal Consiglio regionale veneto n. 43, art. 2) rifletta l'aspirazione di affidare, attraverso la funzione residuale, programmi di spesa che tengano conto del livello (e delle differenze) di reddito e, quindi, delle capacità fiscali delle varie Regioni.

Questa impostazione della Regione Veneto circa le modalità e le forme che potranno assumere le fonti di finanziamento delle funzioni affidate alle Regioni non è isolata all'interno delle Regioni italiane. Essa risente ed è stata condizionata da una premessa che ha accompagnato tutto il dibattito sul «residuo fiscale»: nella normativa previgente i meccanismi di ripartizione delle risorse fiscali tra i territori avrebbero determinato in Italia un conflitto distributivo Nord-Sud (a favore del Sud).

Un sistema dove la spesa è grosso modo proporzionale alla popolazione e il prelievo è grosso modo proporzionale al reddito ovviamente comporta che nelle aree più ricche il saldo tra prelievo e spesa (il RF) sia positivo e negativo, viceversa nelle aree più povere: da ciò deriva un guadagno – evidentemente giudicato indebito – per i territori a minore ricchezza: la c.d. teoria del «trasferimento implicito». Da questa assunzione circa un conflitto distributivo Nord-Sud deriva l'esplicita richiesta delle aree più ricche del Paese di trattenere una quota maggiore dei tributi erariali incassati nel loro territorio: in quanto le somme pagate dai cittadini per le imposte erariali apparterrebbero, secondo questa tesi, alle collettività territoriali, che avrebbero perciò titolo a vedersene, sia pure in parte, «restituite».

Le proposte della Regione Veneto (ma anche della Lombardia) che sono state avanzate sul finanziamento delle funzioni di cui si chiede l'affidamento, ci sembra risentano dell'intenzione di perseguire l'obiettivo della «restituzione» delle risorse «sottratte» alle Regioni più ricche del Paese. In particolare, vanno in tal senso il richiamo alla «riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale» (contenuto nel punto sub a) dell'Accordo stipulato tra le Regioni ed il Governo) e la richiesta di ottenere una copertura finanziaria delle nuove funzioni (diventate regionali) legata alle capacità fiscali del territorio e del tutto slegata

all'ammontare delle risorse necessarie per gestirle (il 90% del gettito riscosso nel proprio territorio delle imposte erariali, nella proposta del Veneto). Questa impostazione in merito al finanziamento delle funzioni affidate alle Regioni comporterebbe, ove trovasse applicazione, una modifica della ripartizione delle risorse pubbliche tra le Regioni rispetto a quella vigente (con una riduzione dei RF positivi delle Regioni più ricche ed un aumento di quelli presenti nelle Regioni più povere). Nei prossimi paragrafi saranno esaminati per l'appunto gli effetti redistributivi conseguenti alle modalità e all'entità del finanziamento delle funzioni, di cui si chiede l'applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione.

4. La «riserva di aliquota» presente negli Accordi e la regionalizzazione delle imposte erariali prevista dalla legge 42/2009

Va osservato che il tema della «riserva di aliquota» ritorna periodicamente nel dibattito come forma di finanziamento delle Regioni. In una stesura precedente del disegno di legge delega (disegno di legge n. 1117, recante «Attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: delega in materia di federalismo fiscale»), approvato dal Senato nel 2008, era previsto come forma di finanziamento delle Regioni una «riserva di aliquota» sulla quale «le Regioni, con propria legge, potevano modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale e potevano altresì disporre esenzioni, detrazioni, ecc. (art. 5, comma 1, lett. c)». Il dibattito nelle sedi parlamentari era poi riuscito ad eliminare la «riserva di aliquota», poiché era prevalsa la convinzione che attraverso questa forma di finanziamento si potesse perseguire l'obiettivo della rottura dell'unità dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, che è uno strumento essenziale per la progressività sostanziale del sistema tributario prevista dall'art. 53 della Costituzione.

Nella normativa approvata dal Parlamento (legge 42/2009) la riserva di aliquota non è presente in modo esplicito, ma, contrariamente a quanto alcuni hanno sostenuto, l'ispirazione di fondo del D.D.L. rimane quella della pretesa territorialità delle imposte erariali: l'art. 2, comma 2, lett. hh) della legge 42, infatti, indica la «territorialità dei tributi regionali e locali e dei gettiti delle compartecipazioni»; e l'art. 7, comma 1, lett. d) prevede che: «le modalità di attribuzione alle Regioni del gettito delle compartecipazioni ai tributi erariali sono definite in conformità al principio di territorialità».

Il richiamo alla «riserva di aliquota» negli Accordi tra le tre Regioni ed il Governo fa intuire che siamo di nuovo nella fase del ripristino di questo strumento quale forma di finanziamento delle Regioni. A tale riguardo, va osservato che mentre è indiscutibile la territorialità dei tributi regionali e locali, è ingiustificata l'attribuzione alle Regioni della titolarità dei gettiti delle compartecipazioni ai tributi erariali. Il punto sul quale la SVIMEZ ha più volte richiamato l'attenzione è che «in tal modo viene attuato uno scostamento rispetto all'angolo visuale che ispira la disciplina costituzionale della materia. La legge 42/2009 e le eventuali decisioni in tal senso che si dovessero prendere nelle forme di finanziamento del “federalismo differenziato” in tal modo non pongono al centro della propria prospettiva il rapporto Repubblica-cittadini,

caratterizzato dai reciproci doveri (garanzia universale di diritti di cittadinanza in corrispettivo del concorso al finanziamento in funzione della rispettiva capacità contributiva), bensì è tutta pervasa, quasi ossessivamente, dal concetto di capacità fiscale del territorio (non del contribuente) e dall'intento di regolare i rapporti finanziari tra gli enti e non quelli giuridici ed economici tra Stato e consociati» (Stornaiuolo, 2014).

5. L'entità e l'evoluzione nel tempo dei residui fiscali

In questo paragrafo viene stimata l'entità e l'evoluzione nel tempo del RF, sia quello «primario» (differenza tra entrate e spese primarie delle Amministrazioni pubbliche per ciascuna area territoriale al netto degli interessi passivi sul debito pubblico) sia quello «totale», che rispetto al RF «primario» considera anche la spesa per interessi sul debito pubblico. Questo esame permetterà di valutare la dimensione orizzontale effettiva fino ad oggi operata dallo Stato nella distribuzione delle risorse tra i diversi territori regionali e di stimare gli effetti delle proposte di finanziamento delle nuove funzioni, di cui si chiede l'affidamento alle Regioni.

5.1. I residui fiscali «primari» delle Regioni italiane negli anni 2006-2015

In una situazione di crisi recessiva in un Paese, in assenza di interventi stabilizzatori discrezionali, ci si dovrebbe attendere una diminuzione delle entrate fiscali ed un aumento della spesa pubblica che provocherebbero a loro volta una riduzione dei RF regionali. I valori riportati nella Tab. 1, oltre a mostrare, come era da attendersi, RF positivi per le Regioni settentrionali e negativi per le Regioni meridionali, evidenziano, infatti, negli anni di crisi una riduzione dei valori dei RF. Essa, però, risulta molto differente tra le Regioni del Centro-Nord e le Regioni del Mezzogiorno, circostanza questa che, come vedremo, ha ridotto l'effetto redistributivo delle risorse a favore delle Regioni con reddito medio più basso.

TAB. 1. *L'evoluzione dei residui fiscali primari (a) (valori in milioni di euro 2016) (b)*

Regione	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Lombardia	70.301,2	65.216,5	44.288,8	51.063,5	48.876,6	47.057,2	57.665,7	41.906,9
Veneto	20.319,4	15.435,8	15.453,3	18.948,3	16.792,9	18.810,2	18.925,8	12.228,3
Emilia-Romagna	16.557,4	10.793,6	15.172,4	17.855,9	15.678,1	16.160,0	16.338,2	11.554,7
Mezzogiorno	-33.842,7	-33.584,4	-37.376,8	-37.575,2	-32.594,3	-21.807,1	-34.089,2	-18.369,7
Centro-Nord	132.538,0	105.392,3	89.979,5	103.941,3	101.165,5	116.737,2	121.726,9	83.430,7
Italia	98.695,3	71.807,7	52.602,7	66.366,2	68.571,4	94.930,2	87.637,9	65.061,0

(a) Differenza tra entrate e spese primarie delle Amministrazioni pubbliche. Le entrate della PA contengono l'IRPEF valutata al «loro valore nominale», mentre le uscite escludono gli interessi passivi sul debito pubblico.

(b) La conversione in valori costanti, in questa e nelle tabelle successive, è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), *Conti Pubblici*, 2017.

Per le Regioni, ad esempio, che chiedono l'applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, la riduzione del RF è rilevante: in Lombardia la differenza tra entrate ed uscite, che nell'anno 2007 (ultimo anno precedente alla recessione) superava i 70 miliardi di euro, diventa pari a 44 miliardi nel 2015, riducendosi di quasi il 37%; il RF del Veneto si riduce del

29%, da 20 a 14 miliardi; quello della Regione Emilia-Romagna si riduce di quasi il 7% da più di 16 a 15 miliardi. Ciascuna delle tre Regioni, quindi, vede ridimensionato il proprio apporto alla perequazione interregionale rispetto a quello esistente negli anni precedenti alla crisi economica. In generale, per l'insieme delle Regioni del Centro-Nord la riduzione del RF è superiore al 30%. Le Regioni del Mezzogiorno, a loro volta, godono di un minore intervento redistributivo operato dallo Stato a loro favore: il valore negativo del RF della macro-Regione Mezzogiorno fino al 2014 si riduce rispetto ai valori del 2007, tranne che per la Campania che peggiora il valore assoluto del RF da quasi -5 miliardi del 2007 a -6 miliardi nel 2015. In generale, il miglioramento nelle Regioni del Centro-Nord in termini di minore apporto alla perequazione tra le Regioni operata dallo Stato (il RF diminuisce di circa 41 miliardi di euro, da 132 a poco più di 91 miliardi) è superiore al peggioramento subito dalle Regioni meridionali del loro RF (di circa 2 miliardi, da quasi -34 a -35 miliardi in valore corrente): l'impatto della recessione ha provocato conseguenze, oltre che sul PIL, sull'occupazione e sui consumi, anche sulla diminuzione dell'apporto alla perequazione dato dai cittadini delle Regioni più ricche verso quelli con più basso reddito.

L'andamento della spesa pubblica

Le cause del diverso impatto della recessione sulla riduzione dei RF regionali vanno ricercate nelle manovre sulla spesa e sulle entrate effettuate in questi anni. Sul lato della spesa pubblica (Tab. 2), le Regioni del Centro-Nord incrementano il volume complessivo di un valore pari a 13 miliardi (da 546 miliardi nel 2007 a 559 miliardi nel 2015). In termini reali sono le Regioni Lombardia e Veneto che usufruiscono del maggiore incremento della spesa in questi anni (11 miliardi la Lombardia, quasi 3 miliardi il Veneto), grazie all'intervento pubblico dello Stato, specie nel campo previdenziale, necessario per fronteggiare gli aumenti della disoccupazione e della Cassa integrazione subiti in queste Regioni più industrializzate. Le Regioni meridionali hanno subito, invece, una forte riduzione della spesa pubblica specie negli anni 2010-2014, nei quali maggiore è stato il peso della crisi.

TAB. 2. *L'evoluzione della spesa totale della PA (a) (valori in milioni di euro 2016)*

Regione	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Lombardia	120.441,7	122.273,0	124.493,5	125.426,6	125.798,1	124.612,5	124.792,7	121.246,4
Veneto	56.258,2	56.989,9	59.993,6	57.172,4	56.712,1	55.492,6	57.277,8	56.611,1
Emilia-Romagna	58.542,8	59.992,7	59.952,0	58.514,5	58.050,2	57.153,3	59.613,0	57.610,5
Mezzogiorno	248.378,8	250.575,3	248.896,5	239.285,1	239.692,8	236.316,5	241.909,1	233.954,6
Centro-Nord	546.064,9	553.660,5	558.910,1	552.289,6	549.941,3	529.688,2	549.401,2	538.086,1
Italia	794.443,7	804.235,8	807.806,7	791.574,7	789.634,1	766.004,7	791.310,2	772.040,7

(a) Le spese escludono gli interessi passivi sul debito pubblico.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), *Conti Pubblici* 2017.

L'andamento delle entrate fiscali

Sul lato dell'entrate fiscali, si assiste tra gli anni considerati 2007-2015 a due fenomeni che incidono sulla riduzione del gettito fiscale complessivo in Italia (-4,9%) (Tab. 3): il primo è connesso alla fase economica di quegli anni che ha ridotto i consumi e l'occupazione e, di conseguenza, ha diminuito il gettito delle imposte indirette per un valore pari a 11 miliardi e ha accresciuto i contributi sociali di circa 20 miliardi; la seconda motivazione che ha influenzato la composizione delle entrate deriva, secondo alcuni Autori, da un complesso di normative emanate in quegli anni che hanno avuto effetti differenziati sulla pressione fiscale dell'imposta personale delle persone fisiche nelle due macroregioni che stiamo analizzando.

TAB. 3. *Le entrate pubbliche regionali consolidate della PA (a) (valori in milioni di euro 2016)*

Regione	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Lombardia	190.742,9	187.489,5	168.782,3	176.490,1	174.674,7	171.669,7	182.458,4	163.153,3
Veneto	76.577,6	72.425,7	75.446,9	76.120,7	73.505,0	74.302,8	76.203,6	68.839,4
Emilia-Romagna	75.100,2	70.786,3	75.124,4	76.370,4	73.728,3	73.313,3	75.951,2	69.165,2
Mezzogiorno	214.536,1	216.990,9	211.519,7	201.709,9	207.098,5	214.509,4	207.819,9	215.584,9
Centro-Nord	678.602,9	659.052,8	648.889,6	656.230,9	651.106,8	646.425,4	671.128,1	621.516,8
Italia	893.139,0	876.043,5	860.409,4	857.940,9	858.205,5	860.934,9	878.948,1	837.101,7

(a) Le entrate della PA contengono l'IRPEF valutata al «lordo».

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), *Conti Pubblici* 2017.

L'andamento del gettito IRPEF registra dal 2007, anno che precede l'insorgere della crisi, fino al 2015 una variabilità tra le Regioni molto forte sia nei valori assoluti che in quelli pro capite, con un aumento percentuale medio minore nelle Regioni Lombardia (+1,7) e Veneto (+2,4) ed in generale in tutto il Centro- Nord (2,3), rispetto a quello medio delle Regioni del Mezzogiorno (+3,0). Le maggiori variazioni incrementali di queste entrate nelle Regioni a più basso reddito pro capite mostrano un maggiore sforzo fiscale sopportato dalle Regioni meridionali in questi anni di pre crisi e di crisi economica, nonostante che la diminuzione della base imponibile (PIL) sia stata molto più forte in queste ultime Regioni. Ciò ha avuto l'effetto di ridurre i RF nelle Regioni più ricche e con esso l'apporto che i cittadini di queste Regioni danno alla perequazione interregionale.

5.2. I residui fiscali «totali» al lordo degli interessi passivi delle Regioni italiane: una nota

È prassi consolidata l'esclusione della spesa per interessi dal calcolo dei RF regionali. Essa viene solitamente giustificata sulla base di due motivi: uno più squisitamente pratico ed uno teorico. Dal primo punto di vista si adduce solitamente la difficoltà di realizzare stime attendibili della distribuzione territoriale dei titoli del debito pubblico e quindi delle conseguenti difficoltà di attribuzione delle spese legate al pagamento dei relativi interessi. Si può obiettare che specialmente quando la distribuzione territoriale dei titoli del debito è – con certezza – sensibilmente sbilanciata, è proprio l'omissione ben più dell'inclusione di una stima della ripartizione degli interessi che può comportare una ben più seria distorsione nella stima del RF, perché i territori più ricchi godono di ingenti flussi finanziari, appunto legati al pagamento degli interessi sul debito, che non vengono computati.

Nel quadro complessivo in cui gli effetti redistributivi dominano la scena, questa assenza ha un rilievo tutt'altro che marginale. Si aggiunga poi che nel caso italiano la consistenza della voce interessi è particolarmente rilevante e tale da influire decisamente su una attendibile valutazione degli effetti redistributivi; essa lo sarà ancor di più in futuro semmai si passerà a ridurre lo stock di debito procedendo anche al graduale rimborso del capitale. Nascondersi dietro l'argomento contabile equivale – per quel che riguarda dimensione ed effetti del «residuo fiscale» – a confinare in un limbo una delle voci – addirittura la più significativa – per far luce sul problema redistributivo.

Nella componente «interessi e ammortamento del debito» si annida infatti ormai da anni tutta la criticità di una gestione che non riesce a invertire la rotta nonostante venti anni di avanzi primari. La deludente crescita del PIL, sostanzialmente fermo dal 1998, e l'evoluzione del costo del debito fanno lievitare il rapporto debito/PIL; la tregua concessa dal quantitative easing non ha modificato il quadro che anzi, in vista di una prossima «normalizzazione» della politica monetaria, e in mancanza di adeguati tassi di crescita del prodotto torna a farsi a dir poco problematico. Gli effetti di tutto ciò vanno rapportati al fatto incontestabile e perfettamente noto che, nel caso italiano, esiste un grave squilibrio nella titolarità dei titoli pubblici fra residenti del Nord e del Sud, che riflette l'ineguale distribuzione della ricchezza tra le due macroaree. Senza pretese di esaustività, e con la consapevolezza dei limiti dell'esercizio, Giannola, Petraglia e Scalera (2017) propongono una integrazione dei RF che tiene conto di questo aspetto, con l'obiettivo di dare una, sia pure parziale, quantificazione di massima della sua rilevanza. Le stime vanno lette con cautela, in considerazione delle semplificazioni sulle quali basano i loro calcoli, in assenza di dati ufficiali sulla distribuzione regionale dei titoli del debito pubblico.

Evidenziato doverosamente quale è il problema effettivo che limita l'attendibilità dei dati per effetto della perdurante latitanza istituzionale di una adeguata informazione, sembra invece del tutto infondata e risibile l'obiezione «teorica» secondo la quale non è corretto contabilizzare gli interessi per il fatto che sono incerti o ignoti i «veri beneficiari» delle spese per finanziare le quali si è generato il debito che produce «quegli interessi». Una paludata argomentazione opinabile in generale ma, appunto, risibile nel caso specifico in cui sono gli interessi alla radice dell'espansione di un debito che – stanti gli avanzi primari – lievita da decenni per il solo motivo di dovere finanziare con debito il pagamento degli interessi.

Si aggiunga poi che a generare quegli avanzi primari è sostanzialmente una compressione delle spese asimmetrica e decisamente a sfavore del Mezzogiorno. Un motivo in più per non attardarsi a interrogarsi su quali siano i benefici del debito detenuto dai residenti del Nord che andrebbero ai contribuenti meridionali.

Visto che non ha senso relegare questa posta contabile al ruolo di un fantasma, si pone il non semplice problema di definirne la ripartizione territoriale. Un aspetto qui affrontato con cautela e realismo al fine di chiarire in vari stadi l'impatto (molto prudenzialmente calcolato) sui residui

fiscali «primari» e così meglio illuminare gli effetti redistributivi della finanza pubblica attraverso la gestione del debito.

Guardando quindi con questo approccio alla letteratura, Magnani (1997) è tra i primi a presentare una stima per gli anni 1970-1992 del beneficio associato al pagamento degli interessi sul debito pubblico, valutandolo, per le famiglie meridionali, tra il 15% e il 28% del corrispondente beneficio per le famiglie residenti nelle Regioni centro-settentrionali. Dalla stima della distribuzione regionale della ricchezza finanziaria delle famiglie italiane per un periodo più recente (1995-2000), svolta da Cannari e D'Alessio (2003), risulta un ordinamento delle Regioni in termini di ricchezza familiare media in linea con quello basato sul reddito, «confermando e in molti casi rendendo più evidente il consistente divario tra le Regioni meridionali e quelle centrali e settentrionali» (Cannari e D'Alessio, 2003, p. 29). E le differenze regionali si inaspriscono quando si considerano i valori pro capite della ricchezza, a causa della maggiore ampiezza media delle famiglie meridionali. Le stime di Cannari e D'Alessio (2003) indicano che l'incidenza della ricchezza finanziaria complessiva delle famiglie meridionali si aggira intorno al 24% del totale nazionale. Questo dato appare del tutto coerente con le stime fornite da Magnani (1997) sulla distribuzione regionale della spesa per interessi sul debito pubblico. In sintesi, l'evidenza disponibile fornisce indicazioni univoche in merito ad un sostanziale allineamento tra le distribuzioni regionali della spesa pubblica per interessi sul debito pubblico e della ricchezza delle famiglie.

Sulla base di questo riscontro, Giannola, Petraglia e Scalera (2017) procedono a stimare la distribuzione regionale dei pagamenti per interessi sul debito pubblico destinati alle famiglie italiane. In particolare, partendo dai dati nazionali di fonte AMECO sulla spesa complessiva per interessi²⁰, il valore dei pagamenti erogati alle sole famiglie residenti come interessi sui titoli del debito pubblico, per ciascuno degli anni considerati (2000-2014), viene desunto utilizzando il database di Arslan^{al} e Tsuda (2012)²¹, che stimano la distribuzione delle complessive consistenze di titoli pubblici fra diversi operatori (domestici, stranieri, bancari e non bancari) in 24 paesi avanzati. Una volta esclusi gli operatori stranieri e gli operatori bancari nazionali, l'aggregato ottenuto viene ripartito a livello regionale, assumendo che la distribuzione regionale della spesa per interessi sui titoli del debito pubblico sia in linea con la distribuzione regionale della ricchezza finanziaria complessiva delle famiglie. Sotto questa ipotesi, in mancanza di dati annuali puntuali, vengono impiegate le quote regionali (invarianti nel tempo) desumibili dallo studio di Cannari e D'Alessio (2003).

È importante sottolineare che le stime fornite da Giannola, Petraglia e Scalera (2017) certamente sottovalutano il reale effetto redistributivo della componente interessi. Ciò a causa della scelta estremamente prudentiale di limitare la correzione dei RF per il flusso degli interessi percepiti dalle sole famiglie, ignorando la distribuzione territoriale degli intermediari finanziari e delle aziende di credito. Poiché (grazie al peculiare consolidamento bancario «cross border») l'asimmetria dello stock di ricchezza detenuta e degli interessi sul debito

pubblico percepiti da banche, fondi e assicurazioni è decisamente ancor più rilevante che per le famiglie, non è difficile comprendere che gli effetti redistributivi, oltre che incidere sulla delicata elaborazione delle decisioni di investimento, si propagano ad altre sfere e in particolare a quella della disponibilità e poi dell'accesso al credito per la clientela nelle aree di insediamento; un aspetto che trova eloquenti riscontri territoriali (Giannola, 2005; Alessandrini, Croci e Presbitero, 2005). Se infine si prende atto del dato che tra il 30% e il 40% del debito è detenuto da non residenti, sembra doveroso – oltre che opportuno – evidenziare che la gestione del debito comporta un non indifferente processo di trasferimento di risorse al resto del mondo. Tutto ciò è un semplice ma eloquente esempio di come andrebbe rivisitata la rozza contabilità sul residuo fiscale attualmente brandita nel «confronto» Nord-Sud.

In definitiva, queste considerazioni hanno un fondamentale carattere «istruttorio» perché segnalano l'urgenza di iniziare a riferirsi a concetti come il RF con intenti operativi a livello territoriale, evitando di scambiare (del tutto consapevolmente) lucciole per lanterne. Per evitare cioè che su simili basi si accampino pretese per confutare le quali occorre improvvisarsi Ghostbusters. È opportuno sviluppare in senso dinamico, su più fronti, il tema redistributivo connesso alla gestione del debito pubblico. Tanto più nella prospettiva tutt'altro che remota di dover porsi l'obiettivo di rientro dal debito verso quota 60% del PIL, un impegno che potrà scattare non appena le emergenze di questi anni critici fossero meno pressanti.

5.3. I residui fiscali «totali» al lordo degli interessi passivi delle Regioni italiane negli anni 2006-2015: l'entità

Sulla base di quanto detto nella nota oggetto del paragrafo precedente, per il calcolo degli interessi passivi qui vengono adottate le ipotesi cautelative di Giannola, Petraglia, Scalerà (2017), che inseriscono nel calcolo del RF «totale» solo la spesa per interessi sul debito pubblico destinato a famiglie residenti (Tab. 4). Questa spesa complessiva annuale viene ripartita tra le Regioni in base alle percentuali di ricchezza pro capite posseduta dalle famiglie nelle Regioni italiane.

L'inserimento nel calcolo dei RF «totali» solo degli interessi passivi di cui godono le famiglie italiane in possesso di titoli di Stato non permette la valutazione completa degli effetti redistributivi tra le famiglie appartenenti a Regioni diverse, che viene operata dalla distribuzione completa degli interessi passivi. Nonostante questa sottovalutazione degli effetti redistributivi tra i territori, i valori dei RF «totali» (Tab. 5) che derivano da queste stime mostrano che diventa ancora più ridotto, rispetto all'analisi precedente dei RF «primari», il contributo positivo dato dai cittadini dell'insieme delle Regioni del Centro-Nord alla redistribuzione del reddito nei territori: i RF «totali» delle Regioni del Centro-Nord si riducono del 18% (di circa 16 miliardi di euro) rispetto a quelli «primari», in Lombardia del 10% (di circa 4 miliardi) e in Emilia-Romagna del 19% (di circa 3 miliardi). In conclusione, la stima dei RF, sia quelli «primari» che quelli «totali», e l'analisi della loro evoluzione tra gli anni 2007-2015 segnalano che i flussi redistributivi in favore dei cittadini delle Regioni con reddito pro capite

più basso si sono molto ridimensionati, anche se i residenti delle Regioni del Centro-Nord con reddito pro capite elevato continuano a fornire un contributo positivo alla redistribuzione del reddito operata dallo Stato a favore dei territori meridionali.

TAB. 4. Spesa per interessi sul debito pubblico destinato a famiglie residenti (valori in milioni di euro 2016)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Piemonte	1.957,5	1.998,1	1.630,4	1.445,1	1.677,5	1.938,9	1.749,6	1.798,6
Valle d'Aosta	56,4	57,6	47,0	41,6	48,3	55,8	50,4	51,8
Lombardia	5.053,2	5.158,1	4.209,0	3.730,5	4.330,4	5.005,1	4.516,6	4.643,0
Liguria	962,2	982,2	801,5	710,3	824,6	953,1	860,0	884,1
Trentino A.A.	630,8	643,9	525,4	465,7	540,5	624,8	563,8	579,6
Veneto	264,5	270,0	220,3	195,3	226,7	262,0	236,4	243,0
FVG	769,8	785,7	641,2	568,3	659,7	762,4	688,0	707,3
Emilia-Romagna	3.537,2	3.610,5	2.946,2	2.611,3	3.031,2	3.503,5	3.161,6	3.250,0
Toscana	2.263,1	2.310,0	1.885,0	1.670,7	1.939,3	2.241,5	2.022,7	2.079,4
Umbria	437,7	446,7	364,5	323,1	375,1	433,5	391,2	402,1
Marche	733,6	748,8	611,0	541,5	628,6	726,6	655,7	674,0
Lazio	2.303,2	2.351,0	1.918,4	1.700,3	1.973,7	2.281,3	2.058,6	2.116,2
Abruzzo	545,2	556,5	454,1	402,5	467,2	540,0	487,3	500,9
Molise	134,3	137,1	111,9	99,1	115,1	133,0	120,0	123,4
Campania	1.320,1	1.347,5	1.099,6	974,6	1.131,3	1.307,6	1.180,0	1.213,0
Puglia	1.225,2	1.250,6	1.020,5	904,4	1.049,9	1.213,5	1.095,0	1.125,7
Basilicata	145,8	148,9	121,5	107,7	125,0	144,4	130,3	134,0
Calabria	492,2	502,5	410,0	363,4	421,8	487,6	440,0	452,3
Sicilia	1.421,3	1.450,8	1.183,8	1.049,2	1.218,0	1.407,8	1.270,4	1.305,9
Sardegna	609,7	622,4	507,9	450,1	522,5	603,9	545,0	560,2
Mezzogiorno	5.893,8	6.016,3	4.909,3	4.351,0	5.050,8	5.837,8	5.268,0	5.415,4
Centro-Nord	18.969,2	19.362,6	15.799,9	14.003,7	16.255,6	18.788,5	16.954,6	17.429,1
Italia	24.873,8	25.389,7	20.718,0	18.362,7	21.315,6	24.636,9	22.232,4	22.854,7

Fonte: Giannola, Petraglia e Scalera (2017).

TAB. 7. *Analisi dei residui fiscali (a) per fasce di reddito e per regione. Dati al 2015 (in milioni di euro 2016)*

Fasce di reddito	Totale entrate fiscali e C.s. Valore assoluto	Popolaz. equiv. Valore %	Spese erogate Valore assoluto	RF per fascia di redd. Valore assoluto	
Campania					
Contrib. con vers. nulli o negat.	13.452.680.310	31,66	19.714.048.800	-6.261.368.490	
Fino a 7.500 euro	3.692.176.999	8,52	5.305.233.600	-1.613.056.601	
Da 7.500 a 15.000 euro	8.664.891.259	16,96	10.560.652.800	-1.895.761.541	
Da 15.000 a 29.000 euro	14.280.948.471	27,84	17.335.411.200	-3.054.462.729	
Da 29.000 a 55.000 euro	8.485.224.769	12,15	7.565.562.000	919.662.769	
Da 55.000 a 75.000 euro	1.590.839.842	1,42	884.205.600	706.634.242	
Oltre 75.000 euro	2.591.832.269	1,45	902.886.000	1.688.946.269	
Totale	52.758.597.424	100,00	62.268.000.000	-9.509.402.576	Redist. da altre regioni Redist. interna
Calabria					
Contrib. con vers. nulli o negat.	4.792.413.158	35,73	8.549.295.750	-3.756.882.592	
Fino a 7.500 euro	1.085.068.550	7,93	1.897.450.750	-812.382.200	
Da 7.500 a 15.000 euro	3.107.492.965	19,46	4.656.291.500	-1.548.798.535	
Da 15.000 a 29.000 euro	4.359.256.182	25,39	6.075.192.250	-1.715.936.068	
Da 29.000 a 55.000 euro	2.334.886.219	9,50	2.273.112.500	61.773.719	
Da 55.000 a 75.000 euro	442.941.840	1,04	248.846.000	194.095.840	
Oltre 75.000 euro	593.131.217	0,94	224.918.500	368.212.717	
Totale	16.715.188.684	100,00	23.927.500.000	-7.212.311.316	Redist. da altre regioni Redist. interna

6. Dalla perequazione tra i territori alla redistribuzione dello Stato tra gli individui

Residui fiscali, definiti come differenza tra l'ammontare di risorse (sotto forma di imposte pagate dai cittadini) che lo Stato centrale riceve dai territori e l'entità della spesa pubblica che lo stesso eroga (sotto forma di servizi) a favore dei cittadini degli stessi territori, vengono utilizzati come indicatori dell'entità della «perequazione orizzontale» che si realizzerebbe attraverso il trasferimento di risorse dalle Regioni «donanti» alle Regioni «riceventi». Tali trasferimenti di risorse tra territori, attuati in forma implicita dal sistema fiscale, sono considerati oggi indebiti da gran parte delle Regioni «donanti». In questa ottica, la richiesta di ottenere ulteriori forme di autonomia attraverso l'applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione e, soprattutto, la richiesta di finanziare le funzioni assegnate attraverso una quota del RF del tutto slegata dal costo necessario a finanziarle, possono diventare strumenti utili alla «restituzione» al Nord delle risorse che si ritengono essere sottratte indebitamente.

La SVIMEZ ha più volte contestato l'approccio che è alla base della tesi della «restituzione» delle imposte erariali raccolte nei propri territori sottolineando due aspetti legati ad una diversa interpretazione del concetto di «equità orizzontale» (trattare in modo uguale gli uguali). Il primo aspetto riguarda una critica al RF così come viene interpretato oggi: i calcoli di dare/ avere in termini di imposte e spesa pubblica hanno senso solo se riferiti a singoli individui (Buchanan, 1950); i territori non pagano imposte. L'«equità orizzontale» richiede che un contribuente con un reddito di 50.000 euro paghi le stesse imposte e riceva gli stessi benefici dalla spesa

pubblica a prescindere dal suo luogo di residenza. Così, un cittadino ricco della Lombardia deve essere trattato nello stesso modo di un cittadino ricco della Calabria. L'impostazione alternativa, implicita nei calcoli territoriali del dare/avere, secondo cui due individui possono essere trattati in modo diverso solo perché è diversa la loro residenza, enfatizza invece l'appartenenza a una comunità territoriale ed è obiettivamente contraddittoria con il mantenimento di uno Stato unitario.

La seconda affermazione critica della SVIMEZ riguarda le modalità attraverso le quali verrebbe raggiunto l'obiettivo dell'«equità orizzontale»: la perequazione che viene attuata attraverso il trasferimento di parte o di tutto il RF non è di tipo «orizzontale» tra le Regioni, come sostengono i difensori della tesi della «restituzione», ma di tipo «verticale» tra i cittadini, poiché è lo Stato che raccoglie parte delle imposte erariali pagate dai cittadini con livelli di reddito più elevati presenti in ciascuna Regione del Paese e le redistribuisce per finanziare programmi e politiche di spesa a favore dei cittadini con redditi bassi presenti sia nella stessa Regione «donante» sia in tutto il territorio nazionale.

Le Tabb. 6 e 7 possono servire a dimostrare che la redistribuzione è attuata in modo implicito dal sistema fiscale basato sulla progressività: non vi è nessuna Regione che «dona» ad altre Regioni risorse proprie. Rispetto all'analisi sui RF, fatta nei paragrafi precedenti, fondata sul valore medio dell'entrate e delle spese di un cittadino che rappresenta tutta la Regione, in questa simulazione le entrate e le spese dei cittadini ed i relativi saldi tra i dare/avere vengono ripartiti secondo le fasce di reddito a cui essi appartengono. Da questa simulazione si possono ricavare indicazioni che permettono di individuare sia l'attività redistributiva «interna» che viene attuata dallo Stato centrale tra i cittadini che appartengono a fasce di reddito diverse ma di una stessa Regione, sia l'attività redistributiva «esterna» (sempre attuata dal sistema fiscale) tra cittadini ricchi e poveri residenti in diverse Regioni.

TAB. 6. *Analisi dei residui fiscali (a) per fasce di reddito e per regione. Dati al 2015 (in milioni di euro 2016)*

Fasce di reddito	Totale entrate fiscali e C.s. Valore assoluto	Popolaz. equiv. Valore %	Spese erogate Valore assoluto	RF per fascia di reddito Valore assoluto	
Lombardia					
Contrib. con vers. nulli o negat.	20.797.337.751	17,49	23.071.093.980	-2.273.756.229	
Fino a 7.500 euro	6.292.352.075	5,19	6.846.139.380	-553.787.305	
Da 7.500 a 15.000 euro	20.045.343.254	14,39	18.981.877.780	1.063.465.474	
Da 15.000 a 29.000 euro	54.966.296.541	38,62	50.943.719.240	4.022.577.301	
Da 29.000 a 55.000 euro	35.937.533.064	18,26	24.086.802.520	11.850.730.544	
Da 55.000 a 75.000 euro	9.952.290.402	2,84	3.746.249.680	6.206.040.722	
Oltre 75.000 euro	18.479.236.453	3,22	4.247.508.440	14.231.728.013	
Totale	166.470.400.000	100,00	131.910.200.000	34.560.200.000	Redist. interr. 3 Redist. interna
Veneto					
Contrib. con vers. nulli o negat.	9.641.564.382	19,56	11.578.131.240	-1.936.566.858	
Fino a 7.500 euro	2.566.714.466	5,10	3.018.837.900	-452.123.434	
Da 7.500 a 15.000 euro	9.640.476.969	16,23	9.607.007.670	33.469.299	
Da 15.000 a 29.000 euro	24.319.037.759	39,46	23.357.518.340	961.519.419	
Da 29.000 a 55.000 euro	13.764.975.715	15,32	9.068.352.280	4.696.623.435	
Da 55.000 a 75.000 euro	3.534.151.727	2,07	1.225.293.030	2.308.858.697	
Oltre 75.000 euro	5.939.078.983	2,26	1.337.759.540	4.601.319.443	
Totale	69.406.000.000	100,00	59.192.900.000	10.213.100.000	Redist. interr. 1 Redist. interna

TAB. 6. (segue)

Fasce di reddito	Totale entrate fiscali e C.s. Valore assoluto	Popolaz. equiv. Valore %	Spese erogate Valore assoluto	RF per fascia di reddito Valore assoluto	
Emilia-Romagna					
Contrib. con vers. nulli o negat.	9.811.409.638	18,21	10.681.785.690	-870.376.052	
Fino a 7.500 euro	2.644.617.960	4,82	2.827.358.980	-182.741.021	
Da 7.500 a 15.000 euro	9.843.951.295	15,75	9.238.776.750	605.174.545	
Da 15.000 a 29.000 euro	24.144.203.440	39,32	23.064.679.480	1.079.523.960	
Da 29.000 a 55.000 euro	14.334.491.435	16,97	9.954.415.330	4.380.076.105	
Da 55.000 a 75.000 euro	3.709.002.085	2,43	1.425.411.270	2.283.590.815	
Oltre 75.000 euro	5.964.986.748	2,50	1.466.472.500	4.498.514.248	
Totale	70.452.662.600	100,00	58.658.900.000	11.793.762.600	Redist. interr. 1 Redist. interna
Centro-Nord					
Contrib. con vers. nulli o negat.	85.276.042.736	19,39	108.401.016.570	-23.124.973.834	
Fino a 7.500 euro	24.655.516.672	5,50	30.748.096.500	-6.092.579.828	
Da 7.500 a 15.000 euro	81.408.061.053	15,64	87.436.405.320	-6.028.344.267	
Da 15.000 a 29.000 euro	199.600.528.291	37,56	209.981.546.280	-10.381.017.989	
Da 29.000 a 55.000 euro	125.155.567.191	16,85	94.200.986.550	30.954.580.641	
Da 55.000 a 75.000 euro	32.944.467.745	2,43	13.585.068.090	19.359.399.655	
Oltre 75.000 euro	56.155.516.313	2,63	14.703.180.690	41.452.335.623	
Totale	605.195.700.000	100,00	559.056.300.000	46.139.400.000	Redist. interr. 4 Redist. interna 4

(a) Le entrate fiscali contengono l'IRPEF «netta»; le spese escludono gli interessi passivi sul debito pubblico.

Fonte: Per l'IRPEF: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze – Direzione Studi e Ricerche, *Distribuzione per classi di reddito complessivo dell'imposta netta IRPEF (anno d'imposta 2015)*; per l'IVA: ISTAT (2016), *Distribuzione della spesa del consumo per ripartizione geografica e per quintili di spesa equivalenti*.

TAB. 7. *Analisi dei residui fiscali (a) per fasce di reddito e per regione. Dati al 2015 (in milioni di euro 2016)*

Fasce di reddito	Totale entrate fiscali e C.s. Valore assoluto	Popolaz. equiv. Valore %	Spese erogate Valore assoluto	RF per fascia di redd. Valore assoluto	
Campania					
Contrib. con vers. nulli o negat.	13.452.680.310	31,66	19.714.048.800	-6.261.368.490	
Fino a 7.500 euro	3.692.176.999	8,52	5.305.233.600	-1.613.056.601	
Da 7.500 a 15.000 euro	8.664.891.259	16,96	10.560.652.800	-1.895.761.541	
Da 15.000 a 29.000 euro	14.280.948.471	27,84	17.335.411.200	-3.054.462.729	
Da 29.000 a 55.000 euro	8.485.224.769	12,15	7.565.562.000	919.662.769	
Da 55.000 a 75.000 euro	1.590.839.842	1,42	884.205.600	706.634.242	
Oltre 75.000 euro	2.591.832.269	1,45	902.886.000	1.688.946.269	
Totale	52.758.597.424	100,00	62.268.000.000	-9.509.402.576	Redist. da altre regioni Redist. interna
Calabria					
Contrib. con vers. nulli o negat.	4.792.413.158	35,73	8.549.295.750	-3.756.882.592	
Fino a 7.500 euro	1.085.068.550	7,93	1.897.450.750	-812.382.200	
Da 7.500 a 15.000 euro	3.107.492.965	19,46	4.656.291.500	-1.548.798.535	
Da 15.000 a 29.000 euro	4.359.256.182	25,39	6.075.192.250	-1.715.936.068	
Da 29.000 a 55.000 euro	2.334.886.219	9,50	2.273.112.500	61.773.719	
Da 55.000 a 75.000 euro	442.941.840	1,04	248.846.000	194.095.840	
Oltre 75.000 euro	593.131.217	0,94	224.918.500	368.212.717	
Totale	16.715.188.684	100,00	23.927.500.000	-7.212.311.316	Redist. da altre regioni Redist. interna

TAB. 7. (segue)

Fasce di reddito	Totale entrate fiscali e C.s. Valore assoluto	Popolaz. equiv. Valore %	Spese erogate Valore assoluto	RF per fascia di redd. Valore assoluto	
Mezzogiorno					
Contrib. con vers. nulli o negat.	51.362.077.837	32,31	78.153.237.360	26.791.159.523	
Fino a 7.500 euro	12.496.723.704	7,71	18.649.379.760	-6.152.656.056	
Da 7.500 a 15.000 euro	33.531.941.756	18,05	43.660.350.800	-10.128.409.044	
Da 15.000 a 29.000 euro	52.966.324.782	27,95	67.607.025.200	-14.640.700.418	
Da 29.000 a 55.000 euro	30.210.794.569	11,39	27.550.769.840	2.660.024.729	
Da 55.000 a 75.000 euro	5.857.886.125	1,33	3.217.078.480	2.640.807.645	
Oltre 75.000 euro	8.660.069.649	1,27	3.071.947.120	5.588.122.529	
Totale	195.085.817.614	100,00	241.885.600.000	-46.799.782.386	Redist. da altre regioni Redist. interna
Italia					
Contrib. con vers. nulli o negat.	145.140.054.240	23,29	186.539.368.510	-41.399.314.270	
Fino a 7.500 euro	39.193.533.610	6,17	49.418.115.230	-10.224.581.620	
Da 7.500 a 15.000 euro	118.297.429.291	16,37	131.114.189.030	-12.816.759.739	
Da 15.000 a 29.000 euro	249.230.400.841	34,66	277.606.462.540	-28.376.061.699	
Da 29.000 a 55.000 euro	151.225.905.530	15,20	121.743.168.800	29.482.736.730	
Da 55.000 a 75.000 euro	35.785.138.656	2,10	16.819.779.900	18.965.358.756	
Oltre 75.000 euro	61.411.826.312	2,22	17.780.910.180	43.630.916.132	
Totale	800.284.292.222	100,00	800.941.900.000	-657.607.778	RF totale Redist. tra regioni

(a) Le entrate fiscali contengono l'IRPEF «netta»; le spese escludono gli interessi passivi sul debito pubblico.

Fonte: Per l'IRPEF: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze - Direzione Studi e Ricerche, *Distribuzione per classi di reddito complessivo dell'imposta netta IRPEF (anno d'imposta 2015)*; per l'IVA: ISTAT (2016), *Distribuzione della spesa del ripartizione geografica e per quintili di spesa equivalenti*.

Dai valori riportati nella tabelle emergono le seguenti indicazioni: – in ciascuna Regione (anche in quelle con reddito medio più elevato) i cittadini appartenenti alle prime due fasce di reddito possono essere definiti per semplicità «poveri» esistenti in quelle Regioni, intendendo per poveri quei cittadini che si caratterizzano per RF negativi per effetto del gettito fiscale inferiore al volume di spesa che viene erogato dall'Ente centrale; in particolare nelle tre Regioni del Nord considerate, l'eccesso delle entrate rispetto alle spese nella fasce di reddito più elevate viene utilizzato per fini redistributivi sia a favore delle prime due fasce di reddito più basse (circa 2,8 miliardi in Lombardia, 2,3 miliardi nel Veneto, 1 miliardi nella Regione Emilia Romagna) sia a favore di tutte le altre Regioni (Tab. 6);

– nelle Regioni del Sud considerate (Campania e Calabria) ed in tutte le altre Regioni del Mezzogiorno sono le prime 4 fasce di reddito più basse a presentare RF negativi. L'attività redistributiva per incrementare l'ammontare largamente insufficiente delle risorse fiscali ricavate in queste prime 4 fasce di reddito è svolta dallo Stato che utilizza i RF positivi delle altre Regioni (per un valore pari a 9,5 miliardi a favore della Campania e a 7,2 miliardi a favore della Calabria) ma utilizza anche i RF positivi delle fasce di reddito più elevate presenti nelle stesse Regioni (i ricchi della Regione Campania partecipano per un valore pari a 3,3 miliardi, quelli della Regione Calabria per un valore di 624 milioni di euro) (Tab. 7);

– nella macroarea Centro-Nord le Regioni che presentano entrate minori delle spese arrivano fino alla fascia di reddito da 7.500 a 15.000 euro; il sistema fiscale preleva 45,6 miliardi dalle ultime tre fasce di reddito più elevate per compensare l'insufficienza delle entrate delle fasce di reddito più basse esistenti nelle stesse Regioni del Centro-Nord e 46,1 miliardi a favore dei poveri presenti nelle Regioni del Mezzogiorno (Tab. 6);

– nella macroarea Mezzogiorno le risorse fiscali complessive che mancano per compensare le spese (46,7 miliardi) vengono coperte con trasferimenti provenienti dalle fasce di reddito più elevate presenti nello stesso raggruppamento di Regioni (10,8 miliardi) e dai cittadini ricchi presenti nelle Regioni del Centro-Nord (46,8 miliardi) (Tab. 7).

In conclusione, l'analisi operata nella prima parte del lavoro sui RF regionali permetteva di classificare una Regione o come «donante» o come Regione «ricevente», mentre l'analisi dei RF per territori e per fasce di reddito precisa che ciascuna Regione è allo stesso tempo, anche se in misura diversa, «donante» e «ricevente»: i ricchi della Lombardia «mantengono» i poveri presenti nella propria Regione e quelli presenti in altre Regioni; esattamente come i ricchi della Lombardia, anche i ricchi della Campania «mantengono» i poveri delle due Regioni.

Gli effetti delle proposte avanzate dalle tre Regioni sulla distribuzione orizzontale delle risorse tra i diversi territori regionali e sulla distribuzione verticale tra Stato e Regioni

Le proposte delle tre Regioni e gli Accordi già stipulati con il Governo in merito all'assegnazione di molte materie concorrenti e di alcune materie di competenza dello Stato centrale avrebbero un impatto sulla dimensione e sulle modalità dell'intervento pubblico in tutto il territorio nazionale.

In particolare, se venisse accettata la proposta non motivata di assegnare alle Regioni che attueranno il federalismo differenziato risorse non corrispondenti al fabbisogno necessario per il loro finanziamento (il 90% del gettito complessivo delle imposte erariali raccolte nei propri territori, secondo la proposta del Veneto; il 75% o l'80% delle stesse risorse fiscali, secondo proposte precedenti), si verificherebbero due impatti: il primo avrà effetti sulla dimensione «orizzontale» della perequazione, poiché modificherebbe la ripartizione delle risorse pubbliche tra le Regioni; il secondo avrà effetti sulla dimensione «verticale» della perequazione, poiché ridurrebbe l'entità delle risorse a disposizione dell'Ente centrale per attuare la politica redistributiva prevista dalla Costituzione e per finanziare le funzioni minime che gli rimarranno ancora affidate (tra cui il pagamento degli interessi sul debito pubblico e il finanziamento delle funzioni collettive).

Gli effetti sulla dimensione orizzontale della perequazione: il ridimensionamento della funzione allocativa

Per stimare gli effetti sulla ripartizione delle risorse tra le Regioni che chiederanno l'affidamento di nuove funzioni e le altre è stato necessario riclassificare le entrate e le spese complessive della P.A. tra quelle percepite (le entrate) ed erogate (le spese pubbliche) dalle due istituzioni che la compongono: l'Amministrazione centrale e le Amministrazioni regionali. Si sono confrontati, poi, i valori dei saldi tra entrate ed uscite (impropriamente chiamati qui RF della P.A. e delle Amministrazioni decentrate) che si verificherebbero in queste Amministrazioni in assenza di affidamento delle funzioni alle Regioni (situazione ex ante) con i valori dei saldi che si otterrebbero se la ripartizione della spesa e delle entrate fosse quella proposta dalla Regione Veneto (situazione ex post). Pur avendo queste simulazioni, riportate nelle Tabb. 8a e 8b, un valore solo indicativo (e vanno ripetute quando saranno rese esplicite le intenzioni non espresse negli Accordi circa il finanziamento delle funzioni devolute), i risultati che emergono meritano molta attenzione.

TAB. 8a. Entrate per livelli di governo nell'ipotesi di applicazione della proposta della Regione Veneto. Dati al 2015 (in milioni di euro 2016)

	Situazione vigente			Situazione <i>ex post</i> proposta della Regione Veneto (b)			Δ Entrate cent. (4 - 1)	Δ
	Amm. cent. (Imposte + contributi sociali) 1	Amm. decentrate 2	Totale PA 3	Amm. cent. (Imposte + contributi sociali) 4	Amm. decentrate 5	Totale PA 6		
Lombardia	166.301,0	10.276,8	176.577,8	59.972,8	116.605,0	176.577,8	-106.328,2	
Veneto	67.299,2	6.370,3	73.669,5	26.123,1	47.546,4	73.669,5	-41.176,1	
Emilia-Romagna	69.364,0	4.864,5	74.228,5	26.329,6	47.898,9	74.228,5	-43.034,4	
Campania	46.175,2	9.608,3	55.783,5	46.175,2	9.608,3	55.783,5	-	
Calabria	14.486,2	3.225,5	17.711,7	14.486,2	3.225,5	17.711,7	-	
Mezzogiorno	168.837,6	37.426,3	206.263,9	168.837,6	37.426,3	206.263,9	-	
Centro-Nord	583.109,8	67.138,3	650.248,1	392.571,2	257.676,9	650.248,1	-190.538,6	
Italia	751.947,3	104.564,5	856.511,8	561.408,8	295.103,0	856.511,8	-190.538,5	

(a) La ripartizione tra l'Amministrazione centrale e le Amministrazioni decentrate delle entrate fiscali riportata dai CPT tiene conto IRPEF lorde.

(b) Nella situazione *ex post*, la ripartizione delle entrate tra Amministrazione centrale e Amministrazioni decentrate nelle macro aree Italia tiene conto delle modifiche che interverrebbero nel caso di approvazione della proposta della Regione Veneto.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), *Conti Pubblici* 2017.

TAB. 8b. Spese per livelli di governo nell'ipotesi di applicazione della proposta della Regione Veneto. Dati al 2015 (in milioni di euro 2016)

	Situazione vigente			Incremento spese per nuove funzioni (b)	Situazione <i>ex post</i> proposta della Regione Veneto	
	Amministrazioni centrali	Amministrazioni decentrate	Totale PA		Amministrazioni centrali	Amministrazioni decentrate
Lombardia	95.616,7	36.293,5	131.910,2	5.182,4	90.434,3	41.475,9
Veneto	44.633,5	14.559,4	59.192,9	2.968,1	41.665,4	17.527,5
Emilia-Romagna	44.466,6	14.192,3	58.658,9	2.591,2	41.875,4	16.783,5
Campania	45.193,0	17.075,0	62.268,0	-	45.193,0	17.075,0
Calabria	17.539,8	6.387,7	23.927,5	-	17.539,8	6.387,7
Mezzogiorno	173.250,0	68.635,6	241.885,6		173.250,0	68.635,6
Centro-Nord	416.625,5	142.430,8	559.056,3	10.741,7	405.883,8	153.172,5
Italia	589.875,5	211.066,4	800.941,9	10.741,7	579.133,8	221.808,1

(a) La ripartizione tra le Amministrazioni centrali e decentrate delle spese riportata dai CPT esclude gli interessi passivi.

(b) L'incremento delle spese per funzioni trasferite riprende i valori delle elaborazioni CNR-ISSIRFA su dati *Il bilancio dello Stato* Osservatorio Finanziario Regionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), *Conti Pubblici* 2017 e elaborazioni CNR-ISSIRFA.

Sul lato delle entrate, la Tab. 8a riporta nella situazione *ex ante* i valori delle entrate erariali e dei contributi sociali calcolati dai CPT per il 2015, mentre i valori delle entrate nella situazione *ex post* riportano le modifiche intervenute per effetto dell'applicazione del 90% delle risorse erariali raccolte nelle tre Regioni. Se il finanziamento di queste funzioni fosse rispettoso dell'obiettivo della neutralità perequativa (finanziamento pari al valore del costo previgente di queste funzioni, magari sostituendo il costo storico con il fabbisogno) non ci sarebbe nessuna modifica sull'entità delle risorse per finanziare queste funzioni, ma solo un passaggio di funzioni dall'Amministrazione centrale alle Amministrazioni regionali. Poiché si richiede che queste funzioni vengano finanziate con un ammontare di entrate erariali del tutto slegato dal

costo per il finanziamento delle funzioni (così come prevede la proposta del Veneto), le Regioni che attueranno il federalismo differenziato vedranno incrementata nella situazione ex post la quota delle risorse erogata e gestita dalle loro Amministrazioni rispetto alle situazioni ex ante (+106 miliardi per la Lombardia, +41 miliardi per il Veneto e +43 miliardi per l'Emilia-Romagna), mentre si assisterà ad una diminuzione di pari importo delle risorse gestite direttamente dall'Amministrazione centrale. Nella situazione vigente i cittadini delle Regioni più ricche del Centro-Nord ricevono risorse e servizi per un ammontare molto inferiore alle entrate erariali «raccolte nel proprio territorio», che in gran parte vengono utilizzate dalla Amministrazione centrale per costruire il fondo perequativo da erogare a favore delle Regioni più povere; nella situazione ex post le regole del 90%, 80% o 75% per il finanziamento del federalismo differenziato rendono possibile l'obiettivo della «restituzione» delle risorse a favore delle Regioni che chiederanno l'attribuzione di nuove funzioni. Nell'ipotesi cautelativa che in questa simulazione è stata fatta, che l'eccesso di risorse affidato alle tre Regioni sia finanziato con risorse dello Stato, la copertura dei 190 miliardi (che derivano dalla proposta del Veneto) sarà finanziata (Tab. 9) da una riduzione del RF dell'Amministrazione centrale pari a 162 miliardi disponibile nella situazione ex ante e un finanziamento in deficit pari a 17 miliardi sempre dell'Amministrazione centrale. Se, come appare più probabile il finanziamento in deficit non sarà possibile, le richieste di finanziamento delle Regioni che applicano il federalismo differenziato provocheranno una riduzione delle risorse a disposizione nelle altre Regioni per finanziare le funzioni allocative loro affidate.

TAB. 9. I residui fiscali nell'Amministrazione centrale e nelle Amministrazioni decentrate (Ipotesi Veneto). Dati al 2015 (in milioni di euro 2017)

Entrate-Spese	Situazione vigente			Proposta Regione Veneto		Totale (C)
	Totale delle Amm. cen. (ex ante)	Totale delle Amm. decen. (ex ante)	Totale della P.A. Amm. (ex ante)	Totale delle Amm. cen. (ex post)	Totale delle Amm. decen. (ex post)	
Lombardia	70.684,3	-26.016,7	44.667,6	-30.461,5	75.129,1	
Veneto	22.665,7	-8.189,1	14.476,6	-15.542,3	30.018,9	
Emilia-Romagna	24.897,4	-9.327,8	15.569,6	-15.545,8	31.115,4	
Campania	982,2	-7.466,7	-6.484,5	982,2	-7.466,7	
Calabria	-3.053,6	-3.162,2	-6.215,8	-3.053,6	-3.162,2	
Mezzogiorno	-4.412,4	-31.209,3	-35.621,7	-4.412,4	-31.209,3	
Centro-Nord	166.484,3	-75.292,5	91.191,8	-13.312,6	104.504,4	
Italia	162.071,8	-106.501,9	55.569,9	-17.725,0	73.294,9	

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), Conti Pubblici 2017.

Gli effetti sulla dimensione verticale della perequazione: il ridimensionamento della funzione redistributiva dello Stato I valori riportati nelle Tabb. 8a, 8b e 9 evidenziano oltre che la riduzione delle risorse per finanziare le funzioni che rimarranno ancora affidate allo Stato centrale, anche la compressione della funzione redistributiva interpersonale svolta nella situazione ex ante dal sistema fiscale e, in seguito al decentramento delle funzioni, affidato alle Regioni.

L'aumento contemporaneo delle risorse dello stesso ammontare a favore delle Amministrazioni regionali potrebbe essere utilizzato infatti per:

- a) approntare i servizi e le prestazioni a favore dei cittadini della propria Regione che si caratterizzano per RF negativi (i cittadini delle prime due fasce di reddito riportate nelle Tabb. 6 e 7: il 22,7% della popolazione residente nella Regione Lombardia, il 24,7% della popolazione nel Veneto ed il 23% di quella dell'Emilia- Romagna);
- b) soddisfare livelli di prestazioni per la popolazione appartenente a qualsiasi fascia di reddito presente nel proprio territorio (ad es. nella sanità e nell'istruzione) superiori a quelli determinati in base ai Livelli essenziali di prestazioni (LEP);
- c) da parte della Regione richiedente l'affidamento delle funzioni, per abbassare l'aliquota delle imposte locali e attuare, anche attraverso questa via, politiche redistributive più generose a favore dei propri residenti.

Il verificarsi di ciascuno di questi casi elencati provocherebbe sistematiche diversità di trattamento finanziario di soggetti in condizioni uguali ma appartenenti a Regioni diverse.

Il tema della non «equità orizzontale» che si verificherebbe tutte le volte che nella trattativa con il Governo centrale per attuare il «federalismo differenziato» si richiedesse e si ottenesse una copertura della spesa per finanziare le funzioni decentrate non commisurata ai fabbisogni (ma superiore) viene affrontato, specie nel dibattito italiano, proponendo il meccanismo della «perequazione orizzontale», che si basa sulla perequazione diretta tra le istituzioni di pari livello di governo: nel nostro caso di studio le Regioni che godranno del «federalismo differenziato» si impegnano a trasferire a favore delle Regioni povere parte delle risorse fiscali residue dopo avere soddisfatto gli obiettivi sub a), sub b), e sub c).

A ben guardare, l'efficacia dei trasferimenti orizzontali ai fini dell'obiettivo della solidarietà è condizionata da ipotesi molto restrittive. Elenchiamo qui alcuni di questi vincoli restrittivi, che mettono in crisi la pretesa neutralità degli strumenti (trasferimenti orizzontali o verticali) ai fini dell'«equità orizzontale».

Innanzitutto l'ammontare delle risorse che la Regione ricca trasferisce alle Regioni povere dovrebbe dipendere da un parametro della solidarietà, la cui entità verrebbe accettata da tutte le Regioni. Per l'accettazione di quest'ipotesi si deve assumere necessariamente che l'entità di questo parametro dovrebbe essere determinata da una norma costituzionale (come la norma 72 della Legge Fondamentale tedesca) e non da una legge ordinaria, poiché la sua determinazione periodica (annuale o triennale, ecc.) potrebbe favorire comportamenti da free rider tra le Regioni «donanti».

Inoltre la Regione ricca potrebbe condizionare l'erogazione dei trasferimenti, oltre che al colore politico della Regione «ricevente», anche al modo come verrebbero utilizzati i trasferimenti ricevuti. In tal caso, sono ipotizzabili vincoli molto rigidi che le Regioni «donanti» porranno sia sull'autonomia di entrata sia sull'autonomia di spesa delle Regioni «riceventi» per condizionarle nelle scelte a favore non solo delle erogazioni di beni pubblici ma anche, all'interno di questi beni, a favore di quei servizi che vengono ritenuti più idonei da parte delle Regioni più ricche (ad esempio, turismo invece che industria; edilizia invece che istruzione primaria, ecc.). In questi casi potrebbero derivarne tra le Regioni dispute di durata e di esito incerto.

Infine, una tesi legata a motivi di equità, che viene ampiamente accettata nella maggioranza degli studiosi del federalismo fiscale, afferma che la perequazione è uno strumento della funzione redistributiva, la quale nella sua interezza può essere considerata un bene pubblico puro che deve essere affidato al Governo centrale. L'accettazione di questa tesi si basa sul fatto che ciascuno di noi incrementa il proprio livello di benessere se avverte che il benessere dei «poveri» aumenta (tesi dell'«interdipendenza delle utilità»). Questa tesi è avvalorata in Italia anche dal punto di vista giuridico dal fatto che la perequazione delle risorse finanziarie è materia individuata come di competenza esclusiva dello Stato nell'art. 117 (comma 2, lett. e)). Questo vincolo costituzionale costituisce un punto rilevante del Patto sociale che unisce gli italiani.

In contrasto con queste motivazioni che spingerebbero ad attuare una perequazione «verticale» per eliminare la non «equità orizzontale», le modalità con le quali la Regione Veneto (ma non solo) ritiene di finanziare le funzioni di cui si chiede l'affidamento, avrebbero come esito finale, oltre quello di ridimensionare l'entità delle risorse rimaste a disposizione dell'Ente centrale per espletare la funzione allocativa nelle materie ancora di sua competenza, anche un rilevante ridimensionamento della perequazione verticale e con essa della funzione redistributiva fino ad oggi affidata allo Stato centrale.

In tal caso varrebbe solo in parte la tesi dell'«interdipendenza delle funzioni di utilità» che giustifica l'affidamento della funzione redistributiva all'Ente centrale, poiché, diversamente da quanto detto in precedenza, il benessere di un individuo appartenente ad una data Regione cresce se vede il miglioramento di benessere dei poveri della propria giurisdizione, mentre lo stesso individuo rimane indifferente rispetto alle politiche redistributive affidate allo Stato: la modalità di finanziamento delle funzioni, così come richiesto dalle Regioni richiedenti, trasformerebbe la funzione redistributiva da bene pubblico puro a bene pubblico locale.

7. Alcune riflessioni di sintesi

A conclusione dell'analisi svolta in questo lavoro è utile operare alcune riflessioni. La prima riguarda il tema della nuova ripartizione delle funzioni tra Stato e Regioni che scaturirebbe una volta che siano accettate le proposte delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna di

ottenere, attraverso lo strumento dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, nuove forme e condizioni particolari di autonomia per un lungo elenco di materie concorrenti di cui al comma 3 dell'art. 117 (tra le quali la sanità), nonché alcune materie di legislazione esclusiva dello Stato (tra le quali le norme generali sull'istruzione). Le perplessità nascono dalla constatazione che nel dibattito che si è sviluppato tra il Governo e le Regioni, che ha condotto ad un primo Accordo istituzionale sia mancata una discussione adeguata sulla natura di alcuni beni presenti nelle funzioni richieste e di conseguenza manchi su alcune materie rilevanti, quali appunto la sanità e l'istruzione, la determinazione dell'ambito in cui si dovranno esplicare i poteri legislativi tra i diversi livelli di governo.

Nel lungo elenco di funzioni e di materie richieste dalle tre Regioni vi sono infatti beni e funzioni (quali la tutela della sanità e l'istruzione), che più sembrano rispecchiare l'esigenza di salvaguardia dell'unità, come quella della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Sono le materie per le quali l'art. 117, comma 3, lett. m) pone come imprescindibile l'intervento dello Stato ai fini di tutelare le esigenze dell'unità dell'ordinamento. Pertanto il federalismo asimmetrico permesso dall'art. 116, comma 3, della Costituzione non può esplicarsi anche nella determinazione autonoma della fornitura di livelli essenziali dei servizi. La richiesta fatta dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto del passaggio della sanità e dell'istruzione a materie esclusive delle Regioni in base all'art. 116, comma 3, anche se verrà concessa, dovrebbe significare che ad esse potrà essere data ulteriore facoltà di riorganizzare ampiamente i nuovi settori affidati sperimentando nuove strutture, nuove tipologie e modalità di erogazione delle prestazioni, ma non potrà essere loro affidato anche il potere legislativo esclusivo sulla decisione dei livelli essenziali: il federalismo asimmetrico, in generale, cioè per materie che non tocchino i diritti di cittadinanza, impone molta cautela, ma per materie quali la sanità e l'istruzione deve essere inteso come possibilità di ottenere maggiori ambiti di autonomia nella gestione e nell'organizzazione regionale dei servizi, lasciando allo Stato la scelta di determinare insieme alle Regioni i livelli essenziali di bisogni da soddisfare. In tal modo, si evita di costruire un federalismo differenziato che sia asimmetrico rispetto alla Costituzione (Prima parte, art. 32) e ai cittadini appartenenti a Regioni diverse.

Un secondo aspetto che suscita molte perplessità riguarda la definizione di un possibile schema di finanziamento delle funzioni, una volta terminato il percorso previsto dall'art. 116, comma 3. Nonostante l'assenza di Accordi su questo tema tra le tre Regioni e il Governo, numerose affermazioni presenti nel dibattito politico e alcune decisioni dei Consigli regionali del Veneto e della Lombardia sfociate in disegni di legge o leggi regionali fanno sorgere perplessità sulla coerenza tra le norme che dovranno regolare le forme e le condizioni particolari di autonomia previste nell'art. 116 e le norme sancite nell'art. 119 (in particolare i primi quattro commi), che costituiscono i principi generali delle modalità di finanziamento del federalismo fiscale. La coerenza tra queste norme deve assicurare che anche il federalismo

differenziato debba partecipare al sistema di redistribuzione interregionale tutelato dal Governo centrale. È questo un richiamo costituzionale alle esigenze solidaristiche del complesso delle relazioni finanziarie intergovernative che esclude che il finanziamento del federalismo differenziato possa costituire un escamotage per talune Regioni per ritrarsi dai doveri di sostegno al sistema redistributivo nazionale. Ciò significa che le nuove competenze assegnate possono essere finanziate mediante compartecipazioni sul gettito dei tributi erariali, ma l'ammontare complessivo dei tributi deve essere commisurato ai fabbisogni di spesa della fornitura fino a quel momento eseguita dallo Stato. In tal modo sarebbe preservata la «neutralità perequativa» del federalismo asimmetrico.

Sebbene nessuno dica di non voler perseguire quest'obiettivo, ci sembra che la richiesta specifica della Regione Veneto di finanziare le funzioni aggiuntive con il 90% del gettito riscosso nel proprio territorio delle imposte erariali (Irpef, Ires e IVA) vada in tutto un altro senso e rifletta l'aspirazione di affidare, attraverso la funzione residuale, programmi di spesa che mirino alla permanenza nei propri territori di parte delle entrate erariali che nella situazione vigente sono utilizzate dallo Stato per finalità perequative.

Questa impostazione della Regione Veneto circa le modalità e le forme che dovranno assumere le fonti di finanziamento delle funzioni affidate alle Regioni non è isolata all'interno delle Regioni italiane. Essa risente ed è stata condizionata da una premessa che ha accompagnato tutto il dibattito sul «residuo fiscale» così declinato: nella normativa previgente i meccanismi di ripartizione delle risorse fiscali tra i territori avrebbero determinato in Italia un conflitto distributivo Nord-Sud (a favore del Sud). Le proposte della Regione Veneto (ma anche della Lombardia) che sono state avanzate sul finanziamento delle funzioni di cui si chiede l'affidamento, ci sembra risentano dell'obiettivo della «restituzione » delle risorse «sottratte» alle Regioni più ricche del Paese.

Allo scopo di contestare tale approccio, è stato necessario ricostruire in questo lavoro le entrate e le spese attribuibili all'intero aggregato della P.A. (i RF) con due modifiche rispetto ad altre analisi presenti in letteratura: la prima modifica consiste nell'inserimento anche degli interessi passivi sul debito nel volume delle spese che vengono erogati dallo Stato a favore dei cittadini possessori dei titoli sul debito pubblico presenti nelle varie Regioni. L'inserimento degli interessi passivi è servito ad una valutazione più corretta dei RF (in particolare a ridimensionare i RF delle tre Regioni più ricche del Paese); la seconda modifica operata nella nostra ricerca è consistita nel considerare i saldi tra spese ed entrate, oltre che per l'intera popolazione esistente nelle Regioni considerate, anche per le singole fasce di reddito in cui è stata ripartita la popolazione di ciascuno dei territori considerati. Il calcolo dei saldi tra entrate e spese per fasce di reddito evidenzia che ciascuna Regione è allo stesso tempo, anche se in misura diversa, «donante» e «ricevente»: i ricchi della Lombardia «mantengono » i poveri presenti nelle fasce di reddito più povere esistenti nella propria Regione e quelli presenti in

altre Regioni; esattamente come i ricchi della Lombardia anche i ricchi della Campania «mantengono» i poveri delle due Regioni.

Questi risultati – oltre che contribuire a ridimensionare il valore del RF positivo che andrebbe dai cittadini con livelli di reddito più elevati a favore dei cittadini più poveri di altre Regioni – confermano le critiche che la SVIMEZ ha più volte mosso nei riguardi dell'approccio alla base della tesi della «restituzione»: la perequazione che viene attuata attraverso i RF non è di tipo «orizzontale». Non esiste nessuna Regione «donante» ma è lo Stato che raccoglie le imposte erariali, più elevate nelle Regioni del Centro-Nord per effetto dei divari di reddito e della progressività, caratteristica del sistema fiscale italiano, la quale permette di finanziare programmi e politiche di spesa in misura non drammaticamente differente in tutto il territorio nazionale.

L'ultima riflessione che si può fare, anche alla luce della simulazione operata nell'ultima parte del lavoro, conferma che se venisse accettata la proposta non motivata di assegnare alle Regioni che attueranno il federalismo differenziato risorse non corrispondenti al fabbisogno di spesa necessario per il loro finanziamento (il 90% del gettito complessivo delle imposte erariali raccolte nei propri territori, secondo la proposta del Veneto; il 75% o l'80% delle stesse risorse fiscali, secondo proposte precedenti), si verificherebbero due impatti: il primo sulla dimensione orizzontale della perequazione poiché si modificherebbe la ripartizione delle risorse pubbliche tra le Regioni; il secondo sulla dimensione verticale della perequazione poiché si ridurrebbe l'entità delle risorse a disposizione dell'Ente centrale per attuare la politica redistributiva e per finanziare le funzioni rimaste. Si può concludere affermando che l'obiettivo principale della proposta del Veneto sembra essere quello di ridurre il RF della propria Regione operando sul lato delle entrate. In tal modo, però, verrebbe modificato il livello dei rapporti finanziari previsti sia nella Costituzione che nella legge delega 42/2009. Sul lato dei principi costituzionali il contrasto sarebbe con l'art. 3, il quale affida allo Stato il compito di rimuovere tutti gli ostacoli ai fini del raggiungimento della uguaglianza sostanziale di tutti i cittadini e con l'art. 53, nel quale si afferma che tutti gli individui sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. L'obiettivo di ridurre i RF delle Regioni più ricche attraverso un utilizzo di maggiori risorse erariali raccolte nel proprio territorio rivela così l'intenzione di utilizzare l'art. 116, comma 3, della Costituzione come strumento per attuare la «restituzione» alle Regioni di risorse sottratte dallo Stato in modo indebito.

La SVIMEZ propone una strada alternativa: invece di strumentalizzare l'art. 116, comma 3, della Costituzione per ottenere una quota delle risorse erariali raccolte nei propri territori del tutto slegata dalla copertura dei costi necessari al finanziamento delle funzioni loro attribuite, occorrerebbe operare sull'altra componente del RF, cioè sul lato della spesa. Sarebbe necessario applicare i principi e i criteri generali previsti nella legge 42/2009, in merito alle attribuzione delle risorse e ai costi standard. Su questi punti già si è registrata una larga convergenza delle forze politiche e nel dibattito tra gli studiosi. Ci si riferisce in particolare ai

seguenti principi richiamati nella normativa: la salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario; il superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore: del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) e delle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, comma 2, lett. p) della Costituzione e della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni.

La SVIMEZ – al di là di alcune critiche che permangono, relative al meccanismo di finanziamento delle funzioni che non appartengono alla lett. m) (le funzioni autonome), per le quali la legge 42/2009 non prevede che ci sia la necessità di ordine politico e sociale di garantire un'omogeneità nella distribuzione territoriale delle prestazioni – ha giudicato e considera positivamente l'obiettivo previsto nella stessa legge di introdurre il criterio dei costi standard rispetto a quello della spesa storica nella determinazione dei fabbisogni degli Enti territoriali, in grado, cioè, di consentire una misurazione in termini omogenei del costo delle funzioni nell'erogazione delle prestazioni, eliminando le eventuali spese aggiuntive delle inefficienze che si sono manifestate nei differenti contesti geografici del Paese.

Riferimenti bibliografici

Arslanalp S., Tsuda T. (2012), Tracking Global Demand for Advanced Economy Sovereign Debt, IMF Working Paper, n. 12/284.

Baldini M., Bosi P. (2002), La riforma dell'imposta sul reddito: aspetti di equità e di efficienza, in «Politica Economica», numero speciale, n. 3, pp. 303-340.

Cannari L., D'Alessio G. (2003), La distribuzione del reddito e della ricchezza nelle regioni italiane, Temi di discussione del servizio studi della Banca d'Italia, n. 482.

Formigoni R., in «Corriere della Sera», 24 novembre 2017.

Giannola A., Scalera D. (1995), L'autonomia finanziaria delle regioni e gli effetti delle politiche di riequilibrio della finanza pubblica, in «Studi Economici», vol. 55, pp. 153-171.

Giannola A., Scalera D., Petraglia C. (2017), Residui fiscali, bilancio pubblico e politiche regionali, in «Economia Pubblica» – The Italian Journal of Public Economics, n. 2, pp. 33-57.

Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale (2007), Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno, in «Quaderno SVIMEZ», n. 12, Roma.

Hochman H.M., Rodgers J.D. (1969), Pareto Optimal Redistribution, in «American Economic Review», vol. 59, pp. 542-557.

Magnani M. (1997), La ricchezza finanziaria delle famiglie e la bilancia dei pagamenti di parte corrente Nord-Sud (1970-92), in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 1, pp. 29-68.

Musgrave R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York, Mc-Graw-Hill.

Pauly M.V. (1973), Income Redistribution as a Local Public Good, in «Journal of Public Economics», vol. 2, n. 1, pp. 35-58.

Pica F., Villani S. (2010), Le scelte tributarie del federalismo fiscale. Implicazioni per le Regioni del Mezzogiorno, in «Rivista economica del Mezzogiorno» n. 4, pp. 839-861.

Reforme (2004), *Federalismo 2004. Aspetti quantitativi e confronto con le esperienze europee*, febbraio, disponibile su www.reforme.it.

Ruggeri G.C., Yu W. (2000), Federal Fiscal Balances and Redistribution in Canada, 1992-1997, in «Canadian Tax Journal», vol. 48, n. 3, pp. 626-655.

Servizio Studi del Senato della Repubblica (2017), *Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Dossier n. 565, novembre.

Stornaiuolo G. (2014), Profili distributivi dell'imposizione anche alla luce dei processi di decentramento, in Salvini L., Melis G. (a cura di), *L'evoluzione del sistema fiscale ed il principio di capacità contributiva*, Padova, Cedam.

SVIMEZ (2010), *Rapporto 2010 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino.

SVIMEZ (2011), *Audizione sullo schema del decreto legislativo recante attuazione dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42*, Roma, marzo.

Tiebout C.M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, in «Journal of Political Economy», n. 5, pp. 416-424.

Wellisch D. (2000), *Theory of Public Finance in a Federal State*, Cambridge University Press, New York, pp. 2-22.

di Adriano Giannola e Gaetano Stornaiuolo

TAB. 1. *L'evoluzione dei residui fiscali primari (a) (valori in milioni di euro 2016) (b)*

Regione	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Lombardia	70.301,2	65.216,5	44.288,8	51.063,5	48.876,6	47.057,2	57.665,7	41.906,9	44.667,6
Veneto	20.319,4	15.435,8	15.453,3	18.948,3	16.792,9	18.810,2	18.925,8	12.228,3	14.476,6
Emilia-Romagna	16.557,4	10.793,6	15.172,4	17.855,9	15.678,1	16.160,0	16.338,2	11.554,7	15.569,6
Mezzogiorno	-33.842,7	-33.584,4	-37.376,8	-37.575,2	-32.594,3	-21.807,1	-34.089,2	-18.369,7	-35.621,7
Centro-Nord	132.538,0	105.392,3	89.979,5	103.941,3	101.165,5	116.737,2	121.726,9	83.430,7	91.191,8
Italia	98.695,3	71.807,7	52.602,7	66.366,2	68.571,4	94.930,2	87.637,9	65.061,0	55.569,9

(a) Differenza tra entrate e spese primarie delle Amministrazioni pubbliche. Le entrate della PA contengono l'IRPEF valutata al «lordo»; le spese escludono gli interessi passivi sul debito pubblico.

(b) La conversione in valori costanti, in questa e nelle tabelle successive, è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), *Conti Pubblici Territoriali*, 2017.

TAB. 2. *L'evoluzione della spesa totale della PA (a) (valori in milioni di euro 2016)*

Regione	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Lombardia	120.441,7	122.273,0	124.493,5	125.426,6	125.798,1	124.612,5	124.792,7	121.246,4	131.910,2
Veneto	56.258,2	56.989,9	59.993,6	57.172,4	56.712,1	55.492,6	57.277,8	56.611,1	59.192,9
Emilia-Romagna	58.542,8	59.992,7	59.952,0	58.514,5	58.050,2	57.153,3	59.613,0	57.610,5	58.658,9
Mezzogiorno	248.378,8	250.575,3	248.896,5	239.285,1	239.692,8	236.316,5	241.909,1	233.954,6	241.885,6
Centro-Nord	546.064,9	553.660,5	558.910,1	552.289,6	549.941,3	529.688,2	549.401,2	538.086,1	559.056,3
Italia	794.443,7	804.235,8	807.806,7	791.574,7	789.634,1	766.004,7	791.310,2	772.040,7	800.941,9

(a) Le spese escludono gli interessi passivi sul debito pubblico.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), *Conti Pubblici Territoriali*, 2017.

TAB. 3. *Le entrate pubbliche regionali consolidate della PA (a) (valori in milioni di euro 2016)*

Regione	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Lombardia	190.742,9	187.489,5	168.782,3	176.490,1	174.674,7	171.669,7	182.458,4	163.153,3	176.577,8
Veneto	76.577,6	72.425,7	75.446,9	76.120,7	73.505,0	74.302,8	76.203,6	68.839,4	73.669,5
Emilia-Romagna	75.100,2	70.786,3	75.124,4	76.370,4	73.728,3	73.313,3	75.951,2	69.165,2	74.228,5
Mezzogiorno	214.536,1	216.990,9	211.519,7	201.709,9	207.098,5	214.509,4	207.819,9	215.584,9	206.263,9
Centro-Nord	678.602,9	659.052,8	648.889,6	656.230,9	651.106,8	646.425,4	671.128,1	621.516,8	650.248,1
Italia	893.139,0	876.043,5	860.409,4	857.940,9	858.205,5	860.934,9	878.948,1	837.101,7	856.511,8

(a) Le entrate della PA contengono l'IRPEF valutata al «lordo».

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), *Conti Pubblici Territoriali*, 2017.

TAB. 6. *Analisi dei residui fiscali (a) per fasce di reddito e per regione. Dati al 2015 (in milioni di euro 2016)*

Fasce di reddito	Totale entrate fiscali e C.s.		Popolaz. equiv. Valore %	Spese erogate Valore assoluto	RF per fascia di reddito	
	Valore assoluto				Valore assoluto	
Lombardia						
Contrib. con vers. nulli o negat.	20.797.337.751		17,49	23.071.093.980	-2.273.756.229	
Fino a 7.500 euro	6.292.352.075		5,19	6.846.139.380	-553.787.305	
Da 7.500 a 15.000 euro	20.045.343.254		14,39	18.981.877.780	1.063.465.474	
Da 15.000 a 29.000 euro	54.966.296.541		38,62	50.943.719.240	4.022.577.301	
Da 29.000 a 55.000 euro	35.937.533.064		18,26	24.086.802.520	11.850.730.544	
Da 55.000 a 75.000 euro	9.952.290.402		2,84	3.746.249.680	6.206.040.722	
Oltre 75.000 euro	18.479.236.453		3,22	4.247.508.440	14.231.728.013	
Totale	166.470.400.000		100,00	131.910.200.000	34.560.200.000	Redist. interr. 34.560.200.000
						Redist. interna 2.814.342.055
Veneto						
Contrib. con vers. nulli o negat.	9.641.564.382		19,56	11.578.131.240	-1.936.566.858	
Fino a 7.500 euro	2.566.714.466		5,10	3.018.837.900	-452.123.434	
Da 7.500 a 15.000 euro	9.640.476.969		16,23	9.607.007.670	33.469.299	
Da 15.000 a 29.000 euro	24.319.037.759		39,46	23.357.518.340	961.519.419	
Da 29.000 a 55.000 euro	13.764.975.715		15,32	9.068.352.280	4.696.623.435	
Da 55.000 a 75.000 euro	3.534.151.727		2,07	1.225.293.030	2.308.858.697	
Oltre 75.000 euro	5.939.078.983		2,26	1.337.759.540	4.601.319.443	
Totale	69.406.000.000		100,00	59.192.900.000	10.213.100.000	Redist. interr. 10.213.100.000
						Redist. interna 2.388.690.293

TAB. 6. (segue)

Fasce di reddito	Totale entrate fiscali e C.s. Valore assoluto	Popolaz. equiv. Valore %	Spese erogate Valore assoluto	RF per fascia di reddito Valore assoluto	
Emilia-Romagna					
Contrib. con vers. nulli o negat.	9.811.409.638	18,21	10.681.785.690	-870.376.052	
Fino a 7.500 euro	2.644.617.960	4,82	2.827.358.980	-182.741.021	
Da 7.500 a 15.000 euro	9.843.951.295	15,75	9.238.776.750	605.174.545	
Da 15.000 a 29.000 euro	24.144.203.440	39,32	23.064.679.480	1.079.523.960	
Da 29.000 a 55.000 euro	14.334.491.435	16,97	9.954.415.330	4.380.076.105	
Da 55.000 a 75.000 euro	3.709.002.085	2,43	1.425.411.270	2.283.590.815	
Oltre 75.000 euro	5.964.986.748	2,50	1.466.472.500	4.498.514.248	
Totale	70.452.662.600	100,00	58.658.900.000	11.793.762.600	Redist. interr. 11.793.762.600 Redist. interna 1.053.117.073
Centro-Nord					
Contrib. con vers. nulli o negat.	85.276.042.736	19,39	108.401.016.570	-23.124.973.834	
Fino a 7.500 euro	24.655.516.672	5,50	30.748.096.500	-6.092.579.828	
Da 7.500 a 15.000 euro	81.408.061.053	15,64	87.436.405.320	-6.028.344.267	
Da 15.000 a 29.000 euro	199.600.528.291	37,56	209.981.546.280	-10.381.017.989	
Da 29.000 a 55.000 euro	125.155.567.191	16,85	94.200.986.550	30.954.580.641	
Da 55.000 a 75.000 euro	32.944.467.745	2,43	13.585.068.090	19.359.399.655	
Oltre 75.000 euro	56.155.516.313	2,63	14.703.180.690	41.452.335.623	
Totale	605.195.700.000	100,00	559.056.300.000	46.139.400.000	Redist. interr. 46.139.400.000 Redist. interna 45.626.915.919

(a) Le entrate fiscali contengono l'IRPEF «netta»; le spese escludono gli interessi passivi sul debito pubblico.

Fonte: Per l'IRPEF: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze – Direzione Studi e Ricerche, *Distribuzione regionale per classi di reddito complessivo dell'imposta netta IRPEF (anno d'imposta 2015)*; per l'IVA: ISTAT (2016), *Distribuzione della spesa delle famiglie per ripartizione geografica e per quintili di spesa equivalenti*.

TAB. 7. Analisi dei residui fiscali (a) per fasce di reddito e per regione. Dati al 2015 (in milioni di euro 2016)

Fasce di reddito	Totale entrate fiscali e C.s. Valore assoluto	Popolaz. equiv. Valore %	Spese erogate Valore assoluto	RF per fascia di redd. Valore assoluto	
Campania					
Contrib. con vers. nulli o negat.	13.452.680.310	31,66	19.714.048.800	-6.261.368.490	
Fino a 7.500 euro	3.692.176.999	8,52	5.305.233.600	-1.613.056.601	
Da 7.500 a 15.000 euro	8.664.891.259	16,96	10.560.652.800	-1.895.761.541	
Da 15.000 a 29.000 euro	14.280.948.471	27,84	17.335.411.200	-3.054.462.729	
Da 29.000 a 55.000 euro	8.485.224.769	12,15	7.565.562.000	919.662.769	
Da 55.000 a 75.000 euro	1.590.839.842	1,42	884.205.600	706.634.242	
Oltre 75.000 euro	2.591.832.269	1,45	902.886.000	1.688.946.269	
Totale	52.758.597.424	100,00	62.268.000.000	-9.509.402.576	Redist. da altre regioni -9.509.402.576 Redist. interna 3.315.243.280
Calabria					
Contrib. con vers. nulli o negat.	4.792.413.158	35,73	8.549.295.750	-3.756.882.592	
Fino a 7.500 euro	1.085.068.550	7,93	1.897.450.750	-812.382.200	
Da 7.500 a 15.000 euro	3.107.492.965	19,46	4.656.291.500	-1.548.798.535	
Da 15.000 a 29.000 euro	4.359.256.182	25,39	6.075.192.250	-1.715.936.068	
Da 29.000 a 55.000 euro	2.334.886.219	9,50	2.273.112.500	61.773.719	
Da 55.000 a 75.000 euro	442.941.840	1,04	248.846.000	194.095.840	
Oltre 75.000 euro	593.131.217	0,94	224.918.500	368.212.717	
Totale	16.715.188.684	100,00	23.927.500.000	-7.212.311.316	Redist. da altre regioni -7.212.311.316 Redist. interna 624.082.276

TAB. 4. Spesa per interessi sul debito pubblico destinato a famiglie residenti (valori in milioni di euro 2016)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Piemonte	1.957,5	1.998,1	1.630,4	1.445,1	1.677,5	1.938,9	1.749,6	1.798,6	1.647,0
Valle d'Aosta	56,4	57,6	47,0	41,6	48,3	55,8	50,4	51,8	47,0
Lombardia	5.053,2	5.158,1	4.209,0	3.730,5	4.330,4	5.005,1	4.516,6	4.643,0	4.252,0
Liguria	962,2	982,2	801,5	710,3	824,6	953,1	860,0	884,1	810,0
Trentino A.A.	630,8	643,9	525,4	465,7	540,5	624,8	563,8	579,6	531,0
Veneto	264,5	270,0	220,3	195,3	226,7	262,0	236,4	243,0	223,0
FVG	769,8	785,7	641,2	568,3	659,7	762,4	688,0	707,3	648,0
Emilia-Romagna	3.537,2	3.610,5	2.946,2	2.611,3	3.031,2	3.503,5	3.161,6	3.250,0	2.976,0
Toscana	2.263,1	2.310,0	1.885,0	1.670,7	1.939,3	2.241,5	2.022,7	2.079,4	1.904,0
Umbria	437,7	446,7	364,5	323,1	375,1	433,5	391,2	402,1	368,0
Marche	733,6	748,8	611,0	541,5	628,6	726,6	655,7	674,0	617,0
Lazio	2.303,2	2.351,0	1.918,4	1.700,3	1.973,7	2.281,3	2.058,6	2.116,2	1.938,0
Abruzzo	545,2	556,5	454,1	402,5	467,2	540,0	487,3	500,9	459,0
Molise	134,3	137,1	111,9	99,1	115,1	133,0	120,0	123,4	113,0
Campania	1.320,1	1.347,5	1.099,6	974,6	1.131,3	1.307,6	1.180,0	1.213,0	1.111,0
Puglia	1.225,2	1.250,6	1.020,5	904,4	1.049,9	1.213,5	1.095,0	1.125,7	1.031,0
Basilicata	145,8	148,9	121,5	107,7	125,0	144,4	130,3	134,0	123,0
Calabria	492,2	502,5	410,0	363,4	421,8	487,6	440,0	452,3	414,0
Sicilia	1.421,3	1.450,8	1.183,8	1.049,2	1.218,0	1.407,8	1.270,4	1.305,9	1.196,0
Sardegna	609,7	622,4	507,9	450,1	522,5	603,9	545,0	560,2	513,0
Mezzogiorno	5.893,8	6.016,3	4.909,3	4.351,0	5.050,8	5.837,8	5.268,0	5.415,4	4.960,0
Centro-Nord	18.969,2	19.362,6	15.799,9	14.003,7	16.255,6	18.788,5	16.954,6	17.429,1	15.961,0
Italia	24.873,8	25.389,7	20.718,0	18.362,7	21.315,6	24.636,9	22.232,4	22.854,7	20.928,0

Fonte: Giannola, Petraglia e Scalera (2017).

TAB. 5. L'evoluzione dei residui fiscali regionali «totali» (a) (valori in milioni di euro 2016)

Regione	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Lombardia	64.654,0	59.591,7	39.787,0	47.086,3	44.326,6	41.869,9	53.040,7	37.197,6	40.383,5
Veneto	20.023,9	15.141,4	15.217,7	18.740,0	16.554,7	18.538,6	18.683,8	11.981,9	14.252,0
Emilia-Romagna	12.604,4	6.856,4	12.021,3	15.071,9	12.493,2	12.528,9	13.100,8	8.258,3	12.571,2
Mezzogiorno	-40.429,3	-40.145,1	-42.627,6	-42.214,0	-37.901,3	-27.857,4	-39.483,5	-23.862,4	-40.619,0
Centro-Nord	111.339,0	84.277,6	73.080,7	89.011,4	84.085,6	97.264,9	104.365,6	65.752,8	75.110,4
Italia	70.897,6	44.120,7	30.443,7	46.788,9	46.174,7	69.396,4	64.872,1	41.880,1	34.484,3

(a) Le entrate della P.A. contengono l'IRPEF valutata al «dordo»; le spese includono gli interessi passivi sul debito pubblico.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), Conti Pubblici Territoriali, 2017.

TAB. 7. (segue)

Fasce di reddito	Totale entrate fiscali e C.s. Valore assoluto	Popolaz. equiv. Valore %	Spese erogate Valore assoluto	RF per fascia di redd. Valore assoluto	
Mezzogiorno					
Contrib. con vers. nulli o negat.	51.362.077.837	32,31	78.153.237.360	26.791.159.523	
Fino a 7.500 euro	12.496.723.704	7,71	18.649.379.760	-6.152.656.056	
Da 7.500 a 15.000 euro	33.531.941.756	18,05	43.660.350.800	-10.128.409.044	
Da 15.000 a 29.000 euro	52.966.324.782	27,95	67.607.025.200	-14.640.700.418	
Da 29.000 a 55.000 euro	30.210.794.569	11,39	27.550.769.840	2.660.024.729	
Da 55.000 a 75.000 euro	5.857.886.125	1,33	3.217.078.480	2.640.807.645	
Oltre 75.000 euro	8.660.069.649	1,27	3.071.947.120	5.588.122.529	
Totale	195.085.817.614	100,00	241.885.600.000	-46.799.782.386	Redist. da altre regioni -46.799.782.386
					Redist. interna 10.888.954.903
Italia					
Contrib. con vers. nulli o negat.	145.140.054.240	23,29	186.539.368.510	-41.399.314.270	
Fino a 7.500 euro	39.193.533.610	6,17	49.418.115.230	-10.224.581.620	
Da 7.500 a 15.000 euro	118.297.429.291	16,37	131.114.189.030	-12.816.759.739	
Da 15.000 a 29.000 euro	249.230.400.841	34,66	277.606.462.540	-28.376.061.699	
Da 29.000 a 55.000 euro	151.225.905.530	15,20	121.743.168.800	29.482.736.730	
Da 55.000 a 75.000 euro	35.785.138.656	2,10	16.819.779.900	18.965.358.756	
Oltre 75.000 euro	61.411.826.312	2,22	17.780.910.180	43.630.916.132	
Totale	800.284.292.222	100,00	800.941.900.000	-657.607.778	RF totale -657.607.778
					Redist. tra regioni 92.079.011.618

(a) Le entrate fiscali contengono l'IRPEF «netta»; le spese escludono gli interessi passivi sul debito pubblico.

Fonte: Per l'IRPEF: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze - Direzione Studi e Ricerche, *Distribuzione regionale per classi di reddito complessivo dell'imposta netta IRPEF (anno d'imposta 2015)*; per l'IVA: ISTAT (2016), *Distribuzione della spesa delle famiglie per ripartizione geografica e per quintili di spesa equivalenti*.

TAB. 8a. Entrate per livelli di governo nell'ipotesi di applicazione della proposta della Regione Veneto. Dati al 2015 (in milioni di euro 2016) (a)

	Situazione vigente			Situazione <i>ex post</i> proposta della Regione Veneto (b)			Δ Entrate	
	Amm. cent. (Imposte + contributi sociali) 1	Amm. decentrate 2	Totale PA 3	Amm. cent. (Imposte + contributi sociali) 4	Amm. decentrate 5	Totale PA 6	Δ Entrate amm. cent. (4 - 1)	Δ Entrate amm. decentr. (5 - 2)
Lombardia	166.301,0	10.276,8	176.577,8	59.972,8	116.605,0	176.577,8	-106.328,2	106.328,2
Veneto	67.299,2	6.370,3	73.669,5	26.123,1	47.546,4	73.669,5	-41.176,1	41.176,1
Emilia-Romagna	69.364,0	4.864,5	74.228,5	26.329,6	47.898,9	74.228,5	-43.034,4	43.034,4
Campania	46.175,2	9.608,3	55.783,5	46.175,2	9.608,3	55.783,5	-	-
Calabria	14.486,2	3.225,5	17.711,7	14.486,2	3.225,5	17.711,7	-	-
Mezzogiorno	168.837,6	37.426,3	206.263,9	168.837,6	37.426,3	206.263,9	-	-
Centro-Nord	583.109,8	67.138,3	650.248,1	392.571,2	257.676,9	650.248,1	-190.538,6	190.538,6
Italia	751.947,3	104.564,5	856.511,8	561.408,8	295.103,0	856.511,8	-190.538,5	190.538,6

(a) La ripartizione tra l'Amministrazione centrale e le Amministrazioni decentrate delle entrate fiscali riportata dai CPT tiene conto delle imposte IRPEF lorde.

(b) Nella situazione *ex post*, la ripartizione delle entrate tra Amministrazione centrale e Amministrazioni decentrate nelle macro aree Centro-Nord e Italia tiene conto delle modifiche che interverrebbero nel caso di approvazione della proposta della Regione Veneto.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), *Conti Pubblici Territoriali*, 2017.

TAB. 8b. Spese per livelli di governo nell'ipotesi di applicazione della proposta della Regione Veneto. Dati al 2015 (in milioni di euro 2016) (a)

	Situazione vigente			Situazione <i>ex post</i> proposta della Regione Veneto			
	Amministrazioni centrali	Amministrazioni decentrate	Totale PA	Incremento spese per nuove funzioni (b)	Amministrazioni centrali	Amministrazioni decentrate	Totale PA
Lombardia	95.616,7	36.293,5	131.910,2	5.182,4	90.434,3	41.475,9	131.910,2
Veneto	44.633,5	14.559,4	59.192,9	2.968,1	41.665,4	17.527,5	59.192,9
Emilia-Romagna	44.466,6	14.192,3	58.658,9	2.591,2	41.875,4	16.783,5	58.658,9
Campania	45.193,0	17.075,0	62.268,0	-	45.193,0	17.075,0	62.268,0
Calabria	17.539,8	6.387,7	23.927,5	-	17.539,8	6.387,7	23.927,5
Mezzogiorno	173.250,0	68.635,6	241.885,6	-	173.250,0	68.635,6	241.885,6
Centro-Nord	416.625,5	142.430,8	559.056,3	10.741,7	405.883,8	153.172,5	559.056,3
Italia	589.875,5	211.066,4	800.941,9	10.741,7	579.133,8	221.808,1	800.941,9

(a) La ripartizione tra le Amministrazioni centrali e decentrate delle spese riportata dai CPT esclude gli interessi passivi.

(b) L'incremento delle spese per funzioni trasferite riprende i valori delle elaborazioni CNR-ISSIRFA su dati *Il bilancio dello Stato 2017-2019*, Osservatorio Finanziario Regionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), *Conti Pubblici Territoriali*, 2017 e elaborazioni CNR-ISSIRFA.

TAB. 9. I residui fiscali nell'Amministrazione centrale e nelle Amministrazioni decentrate (Ipotesi Veneto). Dati al 2015 (in milioni di euro 2016)

Entrate-Spese	Situazione vigente			Proposta Regione Veneto		
	Totale delle Amm. cen. (<i>ex ante</i>)	Totale delle Amm. decen. (<i>ex ante</i>)	Totale della P.A. Amm. (<i>ex ante</i>)	Totale delle Amm. cen. (<i>ex post</i>)	Totale delle Amm. decen. (<i>ex post</i>)	Totale della P.A. (<i>ex post</i>)
Lombardia	70.684,3	-26.016,7	44.667,6	-30.461,5	75.129,1	44.667,6
Veneto	22.665,7	-8.189,1	14.476,6	-15.542,3	30.018,9	14.476,6
Emilia-Romagna	24.897,4	-9.327,8	15.569,6	-15.545,8	31.115,4	15.569,6
Campania	982,2	-7.466,7	-6.484,5	982,2	-7.466,7	-6.484,5
Calabria	-3.053,6	-3.162,2	-6.215,8	-3.053,6	-3.162,2	-6.215,8
Mezzogiorno	-4.412,4	-31.209,3	-35.621,7	-4.412,4	-31.209,3	-35.621,7
Centro-Nord	166.484,3	-75.292,5	91.191,8	-13.312,6	104.504,4	91.191,8
Italia	162.071,8	-106.501,9	55.569,9	-17.725,0	73.294,9	55.569,9

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), *Conti Pubblici Territoriali*, 2017.

Legge 5 maggio 2009, n. 42 Delega al Governo in materia di federalismo
fiscale, attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

L. 5-5-2009 n. 42

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Pubblicata nella Gazz. Uff. 6 maggio 2009, n. 103.

L. 5 maggio 2009, n. 42 ⁽¹⁾.

Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

(1) Pubblicata nella Gazz. Uff. 6 maggio 2009, n. 103.

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Promulga

la seguente legge:

Capo I

CONTENUTI E REGOLE DI COORDINAMENTO FINANZIARIO

Art. 1. (Ambito di intervento)

1. La presente legge costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese. Disciplina altresì i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni e detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

2. Alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli [articoli 15, 22 e 27](#).

Art. 2. *(Oggetto e finalità)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro trenta mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica. ⁽³⁾ ⁽⁹⁾

2. Fermi restando gli specifici principi e criteri direttivi stabiliti dalle disposizioni di cui agli [articoli 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28 e 29](#), i decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo sono informati ai seguenti principi e criteri direttivi generali:

a) autonomia di entrata e di spesa e maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo;

b) lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo e concorso di tutte le amministrazioni pubbliche al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale in coerenza con i vincoli posti dall'Unione europea e dai trattati internazionali;

c) razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso; semplificazione del sistema tributario, riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti, trasparenza del prelievo, efficienza nell'amministrazione dei tributi; rispetto dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente di cui alla [legge 27 luglio 2000, n. 212](#);

d) coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale;

e) attribuzione di risorse autonome ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni, in relazione alle rispettive competenze, secondo il principio di territorialità e nel rispetto del principio di solidarietà e dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione; le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di regioni ed enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite ⁽¹⁰⁾;

f) determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica; definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione ⁽⁸⁾;

g) adozione per le proprie politiche di bilancio da parte di regioni, città metropolitane, province e comuni di regole coerenti con quelle derivanti

dall'applicazione del patto di stabilità e crescita;

h) adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite; adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema comune; affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale ispirati a comuni criteri di contabilizzazione; raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi; definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche di cui alla presente legge tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi; definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni ai diversi enti territoriali; al fine di dare attuazione agli [articoli 9 e 13](#), individuazione del termine entro il quale regioni ed enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci preventivi e consuntivi, come approvati, e previsione di sanzioni ai sensi dell'[articolo 17](#), comma 1, lettera e), in caso di mancato rispetto di tale termine;

(4)

i) previsione dell'obbligo di pubblicazione in siti internet dei bilanci delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni, tali da riportare in modo semplificato le entrate e le spese pro capite secondo modelli uniformi concordati in sede di Conferenza unificata;

l) salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche;

m) superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore:

1) del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;

2) della perequazione della capacità fiscale per le altre funzioni;

n) rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;

o) esclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale;

p) tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; contenenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri;

q) previsione che la legge regionale possa, con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato:

1) istituire tributi regionali e locali;

2) determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia con riferimento ai tributi locali di cui al numero 1) ⁽¹¹⁾ ;

r) previsione che la legge regionale possa, nel rispetto della normativa comunitaria e nei limiti stabiliti dalla legge statale, valutare la modulazione delle accise sulla benzina, sul gasolio e sul gas di petrolio liquefatto, utilizzati dai cittadini residenti e dalle imprese con sede legale e operativa nelle regioni interessate dalle concessioni di coltivazione di cui all' [articolo 19 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625](#), e successive modificazioni;

s) facoltà delle regioni di istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali;

t) esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo; ove i predetti interventi siano effettuati dallo Stato sulle basi imponibili e sulle aliquote riguardanti i tributi degli enti locali e quelli di cui all' [articolo 7](#), comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), essi sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi e previa quantificazione finanziaria delle predette misure nella Conferenza di cui all' [articolo 5](#); se i predetti interventi sono accompagnati da una riduzione di funzioni amministrative dei livelli di governo i cui tributi sono oggetto degli interventi medesimi, la compensazione è effettuata in misura corrispondente alla riduzione delle funzioni;

u) previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità efficienti di accreditamento diretto o di riversamento automatico del riscosso agli enti titolari del tributo; previsione che i tributi erariali compartecipati abbiano integrale evidenza contabile nel bilancio dello Stato;

v) definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria, assicurando il rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali;

z) premialità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella gestione finanziaria ed economica e previsione di meccanismi sanzionatori per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione; previsione delle specifiche modalità attraverso le quali il Governo, nel caso in cui la regione o l'ente locale non assicuri i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, o qualora gli scostamenti dal patto di convergenza di cui all' [articolo 18](#) della presente legge abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche, adotta misure sanzionatorie ai sensi dell' [articolo 17](#), comma 1, lettera e), che sono commisurate all'entità di tali scostamenti e possono comportare l'applicazione di misure automatiche per l'incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie, e può esercitare nei casi più gravi il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, secondo quanto disposto dall' [articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131](#), e secondo il principio di responsabilità amministrativa e finanziaria; ⁽¹²⁾

aa) previsione che le sanzioni di cui alla lettera z) a carico degli enti inadempienti si applichino anche nel caso di mancato rispetto dei criteri uniformi di redazione dei bilanci, predefiniti ai sensi della lettera h), o nel caso di mancata o tardiva comunicazione dei dati ai fini del coordinamento della finanza pubblica;

bb) garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi;

cc) previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, tale da consentire a tutte le regioni ed enti locali, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali;

dd) trasparenza ed efficienza delle decisioni di entrata e di spesa, rivolte a garantire l'effettiva attuazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità di cui all' [articolo 5](#), comma 1, lettera b);

ee) riduzione della imposizione fiscale statale in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali calcolata ad aliquota standard e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali; eliminazione dal bilancio dello Stato delle previsioni di spesa relative al finanziamento delle funzioni attribuite a regioni, province, comuni e città metropolitane, con esclusione dei fondi perequativi e delle risorse per gli interventi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione;

ff) definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale;

gg) individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti;

hh) territorialità dei tributi regionali e locali e riferibilità al territorio delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in conformità a quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione;

ii) tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico; previsione di strumenti che consentano autonomia ai diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva;

ll) certezza delle risorse e stabilità tendenziale del quadro di finanziamento, in misura corrispondente alle funzioni attribuite;

mm) individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottoutilizzate.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa, del Ministro per i rapporti con le regioni e del Ministro per le politiche europee, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con gli altri Ministri volta a volta competenti nelle materie oggetto di tali decreti. Gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell' [articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), sono trasmessi alle Camere, ciascuno corredato di relazione tecnica che evidenzia gli effetti delle disposizioni recate dal medesimo schema di decreto sul saldo netto da finanziare, sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno del settore pubblico, perché su di essi sia espresso il parere della Commissione di cui all' [articolo 3](#) e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, entro novanta giorni dalla trasmissione. In mancanza di intesa nel termine di cui all' [articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281](#), il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere. Nella relazione sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta. ⁽⁵⁾

4. Decorso il termine per l'espressione dei pareri di cui al comma 3, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. Il Governo, qualora, anche a seguito dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza

unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa.

5. Il Governo assicura, nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1, piena collaborazione con le regioni e gli enti locali.

6. Almeno uno dei decreti legislativi di cui al comma 1 è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Un decreto legislativo, da adottare entro il termine previsto al comma 1 del presente articolo, disciplina la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 2 dell'[articolo 20](#). Il Governo trasmette alle Camere, entro il 30 giugno 2010, una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse. Tale relazione è comunque trasmessa alle Camere prima degli schemi di decreto legislativo concernenti i tributi, le compartecipazioni e la perequazione degli enti territoriali. ⁽²⁾

7. Entro tre anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono essere adottati decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e con la procedura di cui ai commi 3 e 4 ⁽⁷⁾ . ⁽⁶⁾

(2) Comma modificato dall'[art. 19-bis, comma 3, D.L. 25 settembre 2009, n. 135](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 20 novembre 2009, n. 166](#) e, successivamente, così sostituito dall'[art. 2, comma 6, lett. c\), L. 31 dicembre 2009, n. 196](#), a decorrere dal 1° gennaio 2010, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 52, comma 6 della medesima L. 196/2009](#).

(3) Comma così modificato dall'[art. 2, comma 6, lett. a\), L. 31 dicembre 2009, n. 196](#), a decorrere dal 1° gennaio 2010, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 52, comma 6 della medesima L. 196/2009](#) e, successivamente, dall'[art. 1, comma 1, lett. a\), L. 8 giugno 2011, n. 85](#), a decorrere dal 18 giugno 2011, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 1, comma 3 della medesima L. 85/2011](#).

(4) Lettera così sostituita dall'[art. 2, comma 6, lett. b\), L. 31 dicembre 2009, n. 196](#), a decorrere dal 1° gennaio 2010, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 52, comma 6 della medesima L. 196/2009](#).

(5) Comma così modificato dall'[art. 1, comma 1, lett. b\), L. 8 giugno 2011, n. 85](#), a decorrere dal 18 giugno 2011, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 1, comma 3 della medesima L. 85/2011](#); vedi, anche, l'[art. 1, comma 2 della stessa L. 85/2011](#).

(6) Comma così modificato dall'[art. 1, comma 1, lett. c\), L. 8 giugno 2011, n. 85](#), a decorrere dal 18 giugno 2011, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 1, comma 3 della medesima L. 85/2011](#).

(7) Vedi, anche, il [D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85](#).

(8) In attuazione di quanto disposto dalla presente lettera vedi il [D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216](#).

(9) In attuazione della delega prevista dal presente comma vedi il [D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23](#) e il [D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118](#).

(10) In attuazione di quanto disposto dalla presente lettera vedi il [D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68](#).

(11) Vedi, anche, l'[art. 38, D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68](#).

(12) In attuazione di quanto disposto dalla presente lettera vedi il [D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149](#).

Art. 3. *(Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale)*

1. E' istituita la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da quindici senatori e da quindici deputati, nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispecchiarne la proporzione. Il presidente della Commissione è nominato tra i componenti della stessa dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati d'intesa tra loro. La Commissione si riunisce per la sua prima seduta entro venti giorni dalla nomina del presidente, per l'elezione di due vicepresidenti e di due segretari che, insieme con il presidente, compongono l'ufficio di presidenza.

2. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei propri lavori.

3. Gli oneri derivanti dall'istituzione e dal funzionamento della Commissione e del Comitato di cui al comma 4 sono posti per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati. Gli oneri connessi alla partecipazione alle riunioni del Comitato di cui al comma 4 sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati, i quali provvedono a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Ai componenti del Comitato di cui al comma 4 non spetta alcun compenso.

4. Al fine di assicurare il raccordo della Commissione con le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni, è istituito un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato dalla componente rappresentativa delle regioni e degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata. Il Comitato, che si riunisce, previo assenso dei rispettivi Presidenti, presso le sedi del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, è composto da dodici membri, dei quali sei in rappresentanza delle regioni, due in rappresentanza delle province e quattro in rappresentanza dei comuni. La Commissione, ogniqualvolta lo ritenga necessario, procede allo svolgimento di audizioni del Comitato e ne acquisisce il parere.

5. La Commissione:

- a) esprime i pareri sugli schemi dei decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#);
- b) verifica lo stato di attuazione di quanto previsto dalla presente legge e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere fino alla conclusione della fase transitoria di cui

agli [articoli 20](#) e [21](#). A tal fine può ottenere tutte le informazioni necessarie dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all' [articolo 4](#) o dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all' [articolo 5](#);

c) sulla base dell'attività conoscitiva svolta, formula osservazioni e fornisce al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#).

6. Qualora il termine per l'espressione del parere scada nei trenta giorni che precedono il termine finale per l'esercizio della delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato di centocinquanta giorni. ⁽¹³⁾

7. La Commissione è sciolta al termine della fase transitoria di cui agli [articoli 20](#) e [21](#).

(13) Comma modificato dall'[art. 2, comma 6, lett. d\), L. 31 dicembre 2009, n. 196](#), a decorrere dal 1° gennaio 2010, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 52, comma 6 della medesima L. 196/2009](#) e, successivamente, così sostituito dall'[art. 1, comma 1, lett. d\), L. 8 giugno 2011, n. 85](#), a decorrere dal 18 giugno 2011, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 1, comma 3 della medesima L. 85/2011](#); vedi, anche, l'[art. 1, comma 2 della stessa L. 85/2011](#).

Art. 4. *(Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)*
⁽¹⁶⁾

1. Al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, di seguito denominata «Commissione», formata da trentadue componenti, due dei quali rappresentanti dell'ISTAT, e, per i restanti trenta componenti, composta per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici degli enti di cui all'articolo 114, secondo comma, della Costituzione. Partecipano alle riunioni della Commissione un rappresentante tecnico della Camera dei deputati e uno del Senato della Repubblica, designati dai rispettivi Presidenti, nonché un rappresentante tecnico delle Assemblee legislative regionali e delle province autonome, designato d'intesa tra di loro nell'ambito della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome di cui agli [articoli 5, 8 e 15 della legge 4 febbraio 2005, n. 11](#). ⁽¹⁴⁾

2. La Commissione è sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie, promuove la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi e svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative. A tale fine, le amministrazioni statali, regionali e locali forniscono i necessari elementi informativi sui dati finanziari, economici e tributari.

3. La Commissione adotta, nella sua prima seduta, da convocare entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, la tempistica e la disciplina procedurale dei propri lavori.

4. La Commissione opera nell'ambito della Conferenza unificata e svolge le funzioni di segreteria tecnica della Conferenza di cui all' [articolo 5](#) a decorrere dall'istituzione di quest'ultima. Trasmette informazioni e dati alle Camere, su richiesta di ciascuna di esse, e ai Consigli regionali e delle province autonome, su richiesta di ciascuno di essi ⁽¹⁵⁾.

(14) Comma così modificato dall'[art. 2, comma 6, lett. e\), L. 31 dicembre 2009, n. 196](#), a decorrere dal 1° gennaio 2010, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 52, comma 6 della medesima L. 196/2009](#).

(15) La Commissione prevista dal presente articolo è stata istituita con [D.P.C.M. 3 luglio 2009](#).

(16) Per la soppressione della Commissione tecnica, di cui al presente articolo, e il trasferimento delle relative funzioni, a decorrere dal 1° gennaio 2016, vedi l' [art. 1, comma 34, L. 28 dicembre 2015, n. 208](#).

Art. 5. *(Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica)* ⁽¹⁷⁾

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) prevedono l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, di seguito denominata «Conferenza», di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, e ne disciplinano il funzionamento e la composizione, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) la Conferenza concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, in particolare per ciò che concerne la procedura del Patto di convergenza di cui all' [articolo 18](#); verifica la loro attuazione ed efficacia; avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento;

b) la Conferenza propone criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione;

c) la Conferenza verifica l'utilizzo dei fondi per gli interventi di cui all' [articolo 16](#);

d) la Conferenza assicura la verifica periodica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni, ivi compresa la congruità di cui all' [articolo 10, comma 1, lettera d\)](#); assicura altresì la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo e l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema;

e) la Conferenza verifica la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali;

f) la Conferenza mette a disposizione del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei Consigli regionali e di quelli delle province autonome tutti gli elementi informativi raccolti;

g) la Conferenza si avvale della Commissione di cui all' [articolo 4](#) quale segreteria tecnica per lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto necessarie; a tali fini, è istituita una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio;

h) la Conferenza verifica periodicamente la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio e promuove la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale, oggetto di confronto e di valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata.

2. Le determinazioni della Conferenza sono trasmesse alle Camere.

(17) Vedi, anche, gli [articoli da 33 a 37, D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68](#).

Art. 6. *(Compiti della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria)*

1. All' [articolo 2, primo comma, della legge 27 marzo 1976, n. 60](#), sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, nonché il compito di effettuare indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali, vigilando altresì sui sistemi informativi ad essi riferibili».

Capo II

RAPPORTI FINANZIARI STATO-REGIONI

Art. 7. *(Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle partecipazioni al gettito dei tributi erariali)* ⁽¹⁸⁾

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) disciplinano i tributi delle regioni, in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) le regioni dispongono di tributi e di partecipazioni al gettito dei tributi erariali, in via prioritaria a quello dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza esclusiva e concorrente nonché le spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative;

b) per tributi delle regioni si intendono:

1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;

2) le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali;

3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale;

c) per i tributi di cui alla lettera b), numero 1), le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei

limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria; per i tributi di cui alla lettera b), numero 2), le regioni, con propria legge, possono introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali e possono disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale;

d) le modalità di attribuzione alle regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato e delle compartecipazioni ai tributi erariali sono definite in conformità al principio di territorialità di cui all'articolo 119 della Costituzione. A tal fine, le suddette modalità devono tenere conto:

1) del luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi; per i servizi, il luogo di consumo può essere identificato nel domicilio del soggetto fruitore finale;

2) della localizzazione dei cespiti, per i tributi basati sul patrimonio;

3) del luogo di prestazione del lavoro, per i tributi basati sulla produzione;

4) della residenza del percettore, per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche;

e) il gettito dei tributi regionali derivati e le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono senza vincolo di destinazione.

(18) Vedi, anche, il [D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149](#).

Art. 8. *(Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento)*

1. Al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) classificazione delle spese connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione nonché delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono:

1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione;

2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1);

3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all' [articolo 16](#);

b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale;

c) definizione delle modalità per cui per la spesa per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard;

d) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 1), sono finanziate con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi propri derivati, di cui all' [articolo 7](#), comma 1, lettera b), numero 1), dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e della

compartecipazione regionale all'IVA nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale in ciascuna regione; in via transitoria, le spese di cui al primo periodo sono finanziate anche con il gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fino alla data della sua sostituzione con altri tributi;

e) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2), sono finanziate con il gettito dei tributi di cui all' [articolo 7](#), comma 1, lettera b), e con quote del fondo perequativo di cui all' [articolo 9](#);

f) soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1) e 2), ad eccezione dei contributi erariali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle regioni ⁽¹⁹⁾;

g) definizione delle modalità per cui le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), sono determinate al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, valutati secondo quanto previsto dalla lettera b), in una sola regione; definizione, altresì, delle modalità per cui al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle regioni ove il gettito tributario è insufficiente concorrono le quote del fondo perequativo di cui all' [articolo 9](#);

h) definizione delle modalità per cui l'importo complessivo dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 2), fatta eccezione per quelli già destinati al fondo perequativo di cui all' [articolo 3, commi 2 e 3, della legge 28 dicembre 1995, n. 549](#), e attualmente corrisposti a valere sul gettito dell'IRAP, è sostituito dal gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche. Il nuovo valore dell'aliquota deve essere stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi;

i) definizione delle modalità per cui agli oneri delle funzioni amministrative eventualmente trasferite dallo Stato alle regioni, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, si provvede con adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge e secondo le modalità di cui all' [articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131](#), e successive modificazioni.

2. Nelle forme in cui le singole regioni daranno seguito all'intesa Stato-regioni sull'istruzione, al relativo finanziamento si provvede secondo quanto previsto dal presente articolo per le spese riconducibili al comma 1, lettera a), numero 1).

3. Nelle spese di cui al comma 1, lettera a), numero 1), sono comprese quelle per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti.

(19) La [Corte costituzionale, con sentenza 7 - 10 giugno 2010, n. 201](#) (Gazz. Uff. 16 giugno 2010, n. 24, 1^a Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, lettera f), 10, comma 1, lettere a) e b), 11, comma 1, lettere b) e f), 12, comma 1, lettere b) e c), e 19, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; agli artt. 32, 33, 36, 37 dello statuto della Regione Siciliana; all'[art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074](#) ed al D.P.R. 1^o dicembre 1961, n. 1825.

Art. 9. *(Principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni)*

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), in relazione alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo statale di carattere verticale a favore delle regioni, in attuazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e), e 119, terzo comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione del fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante, alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA assegnata per le spese di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera a), numero 1), nonché da una quota del gettito del tributo regionale di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera h), per le spese di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera a), numero 2); le quote del fondo sono assegnate senza vincolo di destinazione;

b) applicazione del principio di perequazione delle differenze delle capacità fiscali in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale;

c) definizione delle modalità per cui le risorse del fondo devono finanziare:

1) la differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera a), numero 1), calcolate con le modalità di cui alla lettera b) del medesimo comma 1 dell' [articolo 8](#) e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, determinato con l'esclusione delle variazioni di gettito prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria nonché dall'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese corrispondenti al fabbisogno standard per i livelli essenziali delle prestazioni;

2) le esigenze finanziarie derivanti dalla lettera g) del presente articolo;

d) definizione delle modalità per cui la determinazione delle spettanze di ciascuna regione sul fondo perequativo tiene conto delle capacità fiscali da perequare e dei vincoli risultanti dalla legislazione intervenuta in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in modo da assicurare l'integrale copertura delle spese al fabbisogno standard;

e) è garantita la copertura del differenziale certificato positivo tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi, escluso il gettito derivante dalla lotta contro l'evasione e l'elusione fiscale, alla regione con riferimento alla quale è stato determinato il livello minimo sufficiente delle aliquote dei tributi ai sensi dell' [articolo 8](#), comma 1, lettere d) e g), tali da assicurare l'integrale finanziamento delle spese per i livelli essenziali delle prestazioni; nel caso in cui l'effettivo gettito dei tributi sia superiore ai dati previsionali, il differenziale certificato è acquisito al bilancio dello Stato;

f) definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo per le spese di parte corrente per il trasporto pubblico locale sono assegnate in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante e, per le spese in conto capitale, tenendo conto del fabbisogno standard di cui è assicurata l'integrale copertura;

g) definizione delle modalità in base alle quali per le spese di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera a), numero 2), le quote del fondo perequativo sono assegnate in base ai seguenti criteri:

1) le regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera h), supera il gettito medio nazionale per abitante, non ricevono risorse dal fondo;

2) le regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera h), è inferiore

al gettito medio nazionale per abitante, partecipano alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato da una quota del gettito prodotto nelle altre regioni, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante;

3) la ripartizione del fondo perequativo tiene conto, per le regioni con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa;

h) definizione delle modalità per cui le quote del fondo perequativo risultanti dalla applicazione della lettera d) sono distintamente indicate nelle assegnazioni annuali. L'indicazione non comporta vincoli di destinazione.

Art. 10. *(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni)*

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), con riferimento al finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni, nelle materie di loro competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato ⁽²⁰⁾;

b) riduzione delle aliquote dei tributi erariali e corrispondente aumento:

1) per le spese di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera a), numero 1), dei tributi di cui all' [articolo 7](#), comma 1, lettera b), numeri 1) e 2);

2) per le spese di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera a), numero 2), del tributo regionale di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera h), fatto salvo quanto previsto dall' [articolo 27](#), comma 4 ⁽²¹⁾;

c) aumento dell'aliquota della compartecipazione regionale al gettito dell'IVA destinata ad alimentare il fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale per abitante ovvero della compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche;

d) definizione delle modalità secondo le quali si effettua la verifica periodica della congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno standard di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera g), sia in termini di gettito sia in termini di correlazione con le funzioni svolte.

[\(20\)](#) La [Corte costituzionale](#), con sentenza 7 - 10 giugno 2010, n. 201 (Gazz. Uff. 16 giugno 2010, n. 24, 1^a Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, lettera f), 10, comma 1, lettere a) e b), 11, comma 1, lettere b) e f), 12, comma 1, lettere b) e c), e 19, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; agli artt. 32, 33, 36, 37 dello statuto della Regione Siciliana; all'[art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074](#) ed al D.P.R. 1^o dicembre 1961, n. 1825.

[\(21\)](#) La [Corte costituzionale](#), con sentenza 7 - 10 giugno 2010, n. 201 (Gazz. Uff. 16 giugno 2010, n. 24, 1^a Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, lettera f), 10, comma 1, lettere a) e b), 11, comma 1, lettere b) e f), 12, comma 1, lettere b) e

c), e 19, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; agli artt. 32, 33, 36, 37 dello statuto della Regione Siciliana; all'*art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074* ed al D.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825.

Capo III

FINANZA DEGLI ENTI LOCALI

Art. 11. *(Principi e criteri direttivi concernenti il finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane)*

1. I decreti legislativi di cui all' *articolo 2*, con riguardo al finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) classificazione delle spese relative alle funzioni di comuni, province e città metropolitane, in:

1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, come individuate dalla legislazione statale;

2) spese relative alle altre funzioni;

3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all' *articolo 16*;

b) definizione delle modalità per cui il finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numero 1), e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard ed è assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce, e dal fondo perequativo ⁽²²⁾ ⁽²⁴⁾ ;

c) definizione delle modalità per cui le spese di cui alla lettera a), numero 2), sono finanziate con il gettito dei tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante;

d) definizione delle modalità per tenere conto del trasferimento di ulteriori funzioni ai comuni, alle province e alle città metropolitane ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione e secondo le modalità di cui all' *articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131*, al fine di assicurare, per il complesso degli enti, l'integrale finanziamento di tali funzioni, ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento ed al trasferimento;

e) soppressione dei trasferimenti statali e regionali diretti al finanziamento delle spese di cui alla lettera a), numeri 1) e 2), ad eccezione degli stanziamenti destinati ai fondi perequativi ai sensi dell' *articolo 13* e dei contributi erariali e regionali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dagli enti locali;

f) il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali e regionali è senza vincolo di destinazione ⁽²³⁾;

g) valutazione dell'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali per l'ottimale svolgimento delle rispettive funzioni e salvaguardia delle peculiarità territoriali, con particolare riferimento alla specificità dei piccoli comuni, ove, associandosi, raggiungano una popolazione complessiva non inferiore a una soglia determinata con i decreti legislativi di cui all' *articolo 2*, dei territori montani e delle isole minori.

(22) La *Corte costituzionale, con sentenza 7 - 10 giugno 2010, n. 201* (Gazz. Uff. 16 giugno 2010, n. 24, 1^a Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, lettera f), 10, comma 1, lettere a) e b), 11, comma 1, lettere b) e f), 12, comma 1, lettere b) e c), e 19, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; agli artt. 32, 33, 36, 37 dello statuto della Regione Siciliana; all'*art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074* ed al D.P.R. 1^o dicembre 1961, n. 1825.

(23) La *Corte costituzionale, con sentenza 7 - 10 giugno 2010, n. 201* (Gazz. Uff. 16 giugno 2010, n. 24, 1^a Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, lettera f), 10, comma 1, lettere a) e b), 11, comma 1, lettere b) e f), 12, comma 1, lettere b) e c), e 19, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; agli artt. 32, 33, 36, 37 dello statuto della Regione Siciliana; all'*art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074* ed al D.P.R. 1^o dicembre 1961, n. 1825.

(24) Vedi, anche, il *D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216*.

Art. 12. *(Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali)*

1. I decreti legislativi di cui all' *articolo 2*, con riferimento al coordinamento ed all'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) la legge statale individua i tributi propri dei comuni e delle province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parti di tributi già erariali; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale;

b) definizione delle modalità secondo cui le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali di cui all' *articolo 11*, comma 1, lettera a), numero 1), sono prioritariamente finanziate da una o più delle seguenti fonti: dal gettito derivante da una compartecipazione all'IVA, dal gettito derivante da una compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo secondo quanto previsto dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge in materia di imposta comunale sugli immobili, ai sensi dell' *articolo 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93*, convertito, con modificazioni, dalla *legge 24 luglio 2008, n. 126* ⁽²⁵⁾;

c) definizione delle modalità secondo cui le spese delle province relative alle funzioni fondamentali di cui all' *articolo 11*, comma 1, lettera a), numero 1), sono prioritariamente finanziate dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo erariale ⁽²⁶⁾;

d) disciplina di uno o più tributi propri comunali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a

particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana;

e) disciplina di uno o più tributi propri provinciali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi istituzionali;

f) previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali;

g) previsione che le regioni, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, possano istituire nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali;

h) previsione che gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possano disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni;

i) previsione che gli enti locali, nel rispetto delle normative di settore e delle delibere delle autorità di vigilanza, dispongano di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini;

l) previsione che la legge statale, nell'ambito della premialità ai comuni e alle province virtuosi, in sede di individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica riconducibili al rispetto del patto di stabilità e crescita, non possa imporre vincoli alle politiche di bilancio degli enti locali per ciò che concerne la spesa in conto capitale limitatamente agli importi resi disponibili dalla regione di appartenenza dell'ente locale o da altri enti locali della medesima regione.

(25) La *Corte costituzionale, con sentenza 7 - 10 giugno 2010, n. 201* (Gazz. Uff. 16 giugno 2010, n. 24, 1^a Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, lettera f), 10, comma 1, lettere a) e b), 11, comma 1, lettere b) e f), 12, comma 1, lettere b) e c), e 19, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; agli artt. 32, 33, 36, 37 dello statuto della Regione Siciliana; all'*art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074* ed al D.P.R. 1^o dicembre 1961, n. 1825.

(26) La *Corte costituzionale, con sentenza 7 - 10 giugno 2010, n. 201* (Gazz. Uff. 16 giugno 2010, n. 24, 1^a Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, lettera f), 10, comma 1, lettere a) e b), 11, comma 1, lettere b) e f), 12, comma 1, lettere b) e c), e 19, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; agli artt. 32, 33, 36, 37 dello statuto della Regione Siciliana; all'*art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074* ed al D.P.R. 1^o dicembre 1961, n. 1825.

Art. 13. *(Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali)*

1. I decreti legislativi di cui all' *articolo 2*, con riferimento all'entità e al riparto dei fondi perequativi per gli enti locali, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province e delle città metropolitane, alimentati da un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità generale con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte; la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province ai sensi dell' [articolo 12](#), con esclusione dei tributi di cui al comma 1, lettere d) ed e), del medesimo articolo e dei contributi di cui all'articolo 16, tenendo conto dei principi previsti dall' [articolo 2](#), comma 2, lettera m), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica;

b) definizione delle modalità con cui viene periodicamente aggiornata l'entità dei fondi di cui alla lettera a) e sono ridefinite le relative fonti di finanziamento;

c) la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti, per la parte afferente alle funzioni fondamentali di cui all' [articolo 11](#), comma 1, lettera a), numero 1), avviene in base a:

1) un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale;

2) indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale; tali indicatori tengono conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità cui questi sono soggetti ⁽²⁷⁾ ;

d) definizione delle modalità per cui la spesa corrente standardizzata è computata ai fini di cui alla lettera c) sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti, tenendo conto anche della spesa relativa a servizi esternalizzati o svolti in forma associata ⁽²⁸⁾ ;

e) definizione delle modalità per cui le entrate considerate ai fini della standardizzazione per la ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti sono rappresentate dai tributi propri valutati ad aliquota standard;

f) definizione delle modalità in base alle quali, per le spese relative all'esercizio delle funzioni diverse da quelle fondamentali, il fondo perequativo per i comuni e quello per le province e le città metropolitane sono diretti a ridurre le differenze tra le capacità fiscali, tenendo conto, per gli enti con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa e della loro partecipazione a forme associative;

g) definizione delle modalità per cui le regioni, sulla base di criteri stabiliti con accordi sanciti in sede di Conferenza unificata, e previa intesa con gli enti locali, possono, avendo come riferimento il complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai comuni, alle province e alle città metropolitane inclusi nel territorio regionale, procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, sulla base dei criteri di cui alla lettera d), e delle entrate standardizzate, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture; in tal caso il riparto delle predette risorse è effettuato sulla base dei parametri definiti con le modalità di cui alla presente lettera;

h) i fondi ricevuti dalle regioni a titolo di fondo perequativo per i comuni e per le province e le città metropolitane del territorio sono trasferiti dalla regione agli enti di competenza entro venti giorni dal loro ricevimento. Le regioni, qualora non provvedano entro tale termine alla ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate, e di conseguenza delle quote del fondo perequativo di competenza dei singoli enti locali secondo le modalità previste dalla lettera g), applicano comunque i criteri di riparto del fondo stabiliti dai decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) della presente legge. La eventuale ridefinizione della spesa standardizzata e delle entrate standardizzate non può comportare ritardi nell'assegnazione delle risorse perequative agli enti locali. Nel caso in cui la regione non ottemperi alle disposizioni di cui alla presente lettera, lo Stato esercita il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, in base alle disposizioni di cui all' [articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131](#).

(27) Vedi, anche, il [D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216](#).

(28) Vedi, anche, il [D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216](#).

Art. 14. *(Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione)*

1. Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge.

Capo IV

FINANZIAMENTO DELLE CITTÀ METROPOLITANE

Art. 15. *(Finanziamento delle città metropolitane)* ⁽²⁹⁾

1. Con specifico decreto legislativo, adottato in base all' [articolo 2](#) e in coerenza con i principi di cui agli [articoli 11, 12 e 13](#), è assicurato il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane mediante l'attribuzione ad esse dell'autonomia impositiva corrispondente alle funzioni esercitate dagli altri enti territoriali e il contestuale definanziamento nei confronti degli enti locali le cui funzioni sono trasferite, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni. Il medesimo decreto legislativo assegna alle città metropolitane tributi ed entrate propri, anche diversi da quelli assegnati ai comuni, nonché disciplina la facoltà delle città metropolitane di applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni fondamentali, fermo restando quanto previsto dall' [articolo 12](#), comma 1, lettera d).

(29) In attuazione di quanto disposto dal presente articolo vedi l'[art. 24, D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68](#).

Capo V

INTERVENTI SPECIALI

Art. 16. *(Interventi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione)* ⁽³¹⁾

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), con riferimento all'attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) definizione delle modalità in base alle quali gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali, secondo il metodo della programmazione pluriennale. I finanziamenti dell'Unione europea non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato;

b) confluenza dei contributi speciali dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi a destinazione vincolata attribuiti ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni;

c) considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale;

d) individuazione di interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione;

e) definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziato dallo Stato ai sensi del presente articolo sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria. L'entità delle risorse è determinata dai medesimi provvedimenti.

1-bis. Gli interventi di cui al comma 1 sono riferiti a tutti gli enti territoriali per i quali ricorrano i requisiti di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione. ⁽³⁰⁾

(30) Comma aggiunto dall'[art. 1, comma 1, lett. e\), L. 8 giugno 2011, n. 85](#), a decorrere dal 18 giugno 2011, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 1, comma 3 della medesima L. 85/2011](#).

(31) In attuazione di quanto disposto dal presente articolo vedi il [D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 88](#).

Capo VI

COORDINAMENTO DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

Art. 17. *(Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo)*

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), con riguardo al coordinamento e alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale;

b) rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di competenza sia di cassa, per il concorso all'osservanza del patto di stabilità e crescita per ciascuna regione e ciascun ente locale; determinazione dei parametri fondamentali sulla base dei quali è valutata la virtuosità dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, anche in relazione ai meccanismi premiali o sanzionatori dell'autonomia finanziaria;

c) assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle regioni che possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse regioni ⁽³²⁾;

d) individuazione di indicatori di efficienza e di adeguatezza atti a garantire adeguati livelli qualitativi dei servizi resi da parte di regioni ed enti locali;

e) introduzione di un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti, ovvero degli enti che garantiscono il rispetto di quanto previsto dalla presente legge e partecipano a progetti strategici mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività nazionale, ivi compresi quelli di carattere ambientale, ovvero degli enti che incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile; introduzione nei confronti degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un sistema sanzionatorio che, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente nonché l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi, determini il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie; previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all' [articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Tra i casi di grave violazione di legge di cui all'articolo 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali.

(32) In attuazione di quanto disposto dalla presente lettera vedi il comma 155 dell'art. 1, L. 13 dicembre 2010, n. 220.

Art. 18. (Patto di convergenza)

1. Nell'ambito del disegno di legge finanziaria ovvero con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi appositamente individuati da parte del Documento di programmazione economico-finanziaria, il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata, propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione. Nel caso in cui il monitoraggio, effettuato in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, rilevi che uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi loro assegnati, lo Stato attiva, previa intesa in sede di Conferenza unificata, e limitatamente agli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante, un procedimento, denominato «Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza», volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile, il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello. ⁽³³⁾

(33) Comma così modificato dall'art. 51, comma 3, lett. a) e b), L. 31 dicembre 2009, n. 196, a decorrere dal 1° gennaio 2010, ai sensi di quanto disposto dall'art. 52, comma 6 della medesima L. 196/2009.

Capo VII**PATRIMONIO DI REGIONI ED ENTI LOCALI****Art. 19. (Patrimonio di comuni, province, città metropolitane e regioni)**

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabiliscono i principi generali per l'attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) attribuzione a titolo non oneroso ad ogni livello di governo di distinte tipologie di beni, commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali, fatta salva la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire;

b) attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità;

c) ricorso alla concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell'attribuzione dei beni a comuni, province, città metropolitane e regioni;

d) individuazione delle tipologie di beni di rilevanza nazionale che non possono essere trasferiti, ivi compresi i beni appartenenti al patrimonio culturale nazionale ⁽³⁴⁾ ⁽³⁵⁾.

(34) In attuazione di quanto disposto dal presente articolo vedi il *D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85*.

(35) La *Corte costituzionale, con sentenza 7 - 10 giugno 2010, n. 201* (Gazz. Uff. 16 giugno 2010, n. 24, 1^a Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, lettera f), 10, comma 1, lettere a) e b), 11, comma 1, lettere b) e f), 12, comma 1, lettere b) e c), e 19, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; agli artt. 32, 33, 36, 37 dello statuto della Regione Siciliana; all'*art. 2 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074* ed al D.P.R. 1^o dicembre 1961, n. 1825.

Capo VIII

NORME TRANSITORIE E FINALI

Art. 20. *(Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le regioni)*

1. I decreti legislativi di cui all' *articolo 2* recano una disciplina transitoria per le regioni, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) i criteri di computo delle quote del fondo perequativo di cui all' *articolo 9* si applicano a regime dopo l'esaurimento di una fase di transizione diretta a garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti rilevati nelle singole regioni come media nel triennio 2006-2008, al netto delle risorse erogate in via straordinaria, ai valori determinati con i criteri dello stesso *articolo 9*;

b) l'utilizzo dei criteri definiti dall' *articolo 9* avviene a partire dall'effettiva determinazione del contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni, mediante un processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard in un periodo di cinque anni;

c) per le materie diverse da quelle di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, il sistema di finanziamento deve divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore delle capacità fiscali per abitante in cinque anni. Nel caso in cui, in sede di attuazione dei decreti legislativi, emergano situazioni oggettive di significativa e giustificata insostenibilità per alcune regioni, lo Stato può attivare, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, meccanismi correttivi di natura compensativa di durata pari al periodo transitorio di cui alla presente lettera;

d) i meccanismi compensativi di cui alla lettera c) vengono attivati in presenza di un organico piano di riorganizzazione dell'ente, coordinato con il Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza di cui all' *articolo 18*;

e) specificazione del termine da cui decorre il periodo di cinque anni di cui alle lettere b) e c);

f) garanzia per le regioni, durante la fase transitoria, della copertura del differenziale certificato, ove positivo, tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi di cui all' *articolo 8*, comma 1, lettera g);

g) acquisizione al bilancio dello Stato, durante la fase transitoria, del differenziale certificato, ove negativo, tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi di cui all' [articolo 8](#), comma 1, lettera g);

h) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate regionali di cui all' [articolo 10](#), comma 1, lettere b) e c), sia, per il complesso delle regioni di cui al medesimo articolo, non inferiore al valore degli stanziamenti di cui al comma 1, lettera a), del medesimo [articolo 10](#) e che si effettui una verifica, concordata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dell'adeguatezza e della congruità delle risorse finanziarie delle funzioni già trasferite.

2. La legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale.

Art. 21. *(Norme transitorie per gli enti locali)*

1. In sede di prima applicazione, i decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) recano norme transitorie per gli enti locali, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) nel processo di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, al finanziamento delle ulteriori funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle regioni, nonché agli oneri derivanti dall'eventuale ridefinizione dei contenuti delle funzioni svolte dagli stessi alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi, provvedono lo Stato o le regioni, determinando contestualmente adeguate forme di copertura finanziaria coerenti con i principi della presente legge;

b) garanzia che la somma del gettito delle nuove entrate di comuni e province in base alla presente legge sia, per il complesso dei comuni ed il complesso delle province, corrispondente al valore dei trasferimenti di cui all' [articolo 11](#), comma 1, lettera e), e che si effettui una verifica di congruità in sede di Conferenza unificata;

c) considerazione, nel processo di determinazione del fabbisogno standard, dell'esigenza di riequilibrio delle risorse in favore degli enti locali sottodotati in termini di trasferimenti erariali ai sensi della normativa vigente rispetto a quelli sovradotati;

d) determinazione dei fondi perequativi di comuni e province in misura uguale, per ciascun livello di governo, alla differenza fra i trasferimenti statali soppressi ai sensi dell' [articolo 11](#), comma 1, lettera e), destinati al finanziamento delle spese di comuni e province, esclusi i contributi di cui all' [articolo 16](#), e le maggiori entrate spettanti in luogo di tali trasferimenti ai comuni ed alle province, ai sensi dell' [articolo 12](#), tenendo conto dei principi previsti dall' [articolo 2](#), comma 2, lettera m), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica;

e) sono definite regole, tempi e modalità della fase transitoria in modo da garantire il superamento del criterio della spesa storica in un periodo di cinque anni, per le spese riconducibili all'esercizio delle funzioni fondamentali e per le altre spese. Fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni concernenti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali:

1) il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando l'80 per cento delle spese come fondamentali ed il 20 per cento di esse come non fondamentali, ai sensi del comma 2;

2) per comuni e province l'80 per cento delle spese di cui al numero 1) è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi erariali, e dal fondo perequativo; il 20 per cento delle spese di cui al numero 1) è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, ivi comprese le compartecipazioni a tributi regionali, e dal fondo perequativo;

3) ai fini del numero 2) si prende a riferimento l'ultimo bilancio certificato a rendiconto, alla data di predisposizione degli schemi di decreto legislativo di cui all' [articolo 2](#);

f) specificazione del termine da cui decorre il periodo di cinque anni di cui alla lettera e).

2. Ai soli fini dell'attuazione della presente legge, e in particolare della determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale di cui agli [articoli 11](#) e [13](#), in sede di prima applicazione, nei decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) sono provvisoriamente considerate ai sensi del presente articolo, ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard, le funzioni individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa, sulla base dell'articolazione in funzioni e relativi servizi prevista dal regolamento di cui al [decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194](#).

3. Per i comuni, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:

a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;

b) funzioni di polizia locale;

c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;

d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;

e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;

f) funzioni del settore sociale.

4. Per le province, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:

a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;

b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;

c) funzioni nel campo dei trasporti;

d) funzioni riguardanti la gestione del territorio;

e) funzioni nel campo della tutela ambientale;

f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro ⁽³⁶⁾.

5. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) disciplinano la possibilità che l'elenco delle funzioni di cui ai commi 3 e 4 sia adeguato attraverso accordi tra Stato, regioni, province e comuni, da concludere in sede di Conferenza unificata ⁽³⁷⁾.

(36) Vedi, anche, i commi da 26 a 31 dell'art. 14, *D.L. 31 maggio 2010, n. 78*, convertito, con modificazioni dalla *L. 30 luglio 2010, n. 122*.

(37) Vedi, anche, il *D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216*.

Art. 22. (Perequazione infrastrutturale)

1. In sede di prima applicazione, il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per i rapporti con le regioni e gli altri Ministri competenti per materia, predispone una ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali. La ricognizione è effettuata tenendo conto, in particolare, dei seguenti elementi:

- a) estensione delle superfici territoriali;
- b) valutazione della rete viaria con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno;
- c) deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo;
- d) densità della popolazione e densità delle unità produttive;
- e) particolari requisiti delle zone di montagna;
- f) carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio;
- g) specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità, anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

2. Nella fase transitoria di cui agli *articoli 20 e 21*, al fine del recupero del deficit infrastrutturale, ivi compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale e i collegamenti con le isole, sono individuati, sulla base della ricognizione di cui al comma 1 del presente articolo, interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che tengano conto anche della virtuosità degli enti nell'adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno standard. Gli interventi di cui al presente comma da effettuare nelle aree sottoutilizzate sono individuati nel programma da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria ai sensi dell' *articolo 1, commi 1 e 1-bis, della legge 21 dicembre 2001, n. 443* ⁽³⁸⁾.

(38) Vedi, anche, il *D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216* e il *D.M. 26 novembre 2010*.

Art. 23. (Norme transitorie per le città metropolitane) ⁽⁴⁰⁾

[1. Il presente articolo reca in via transitoria, fino alla data di entrata in vigore della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle città metropolitane che sarà determinata con apposita legge, la disciplina per la prima istituzione delle stesse.

2. Le città metropolitane possono essere istituite, nell'ambito di una regione, nelle aree metropolitane in cui sono compresi i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria. La proposta di istituzione spetta:

- a) al comune capoluogo congiuntamente alla provincia;
- b) al comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia interessata che rappresentino, unitamente al comune capoluogo, almeno il 60 per cento della popolazione;
- c) alla provincia, congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia medesima che rappresentino almeno il 60 per cento della popolazione.

3. La proposta di istituzione di cui al comma 2 contiene:

- a) la perimetrazione della città metropolitana, che, secondo il principio della continuità territoriale, comprende almeno tutti i comuni proponenti. Il territorio metropolitano coincide con il territorio di una provincia o di una sua parte e comprende il comune capoluogo;
- b) l'articolazione del territorio della città metropolitana al suo interno in comuni;
- c) una proposta di statuto provvisorio della città metropolitana, che definisce le forme di coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano e disciplina le modalità per l'elezione o l'individuazione del presidente del consiglio provvisorio di cui al comma 6, lettera b).

4. Sulla proposta di cui al comma 2, previa acquisizione del parere della regione da esprimere entro novanta giorni, è indetto un referendum tra tutti i cittadini della provincia. Il referendum è senza quorum di validità se il parere della regione è favorevole o in mancanza di parere. In caso di parere regionale negativo il quorum di validità è del 30 per cento degli aventi diritto.

5. Con regolamento da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell' [articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400](#), su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa e per i rapporti con le regioni, è disciplinato il procedimento di indizione e di svolgimento del referendum di cui al comma 4, osservando le disposizioni della [legge 25 maggio 1970, n. 352](#), in quanto compatibili.

6. Al fine dell'istituzione di ciascuna città metropolitana, il Governo è delegato ad adottare, entro quarantotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa e del Ministro per i rapporti con le regioni, di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione, dell'economia e delle finanze e per i rapporti con il Parlamento, uno o più decreti legislativi, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: ⁽³⁹⁾

- a) istituzione della città metropolitana in conformità con la proposta approvata nel referendum di cui al comma 4;
- b) istituzione, in ciascuna città metropolitana, fino alla data di insediamento dei rispettivi organi così come disciplinati dalla legge di cui al comma 1, di un'assemblea rappresentativa, denominata «consiglio provvisorio della città metropolitana», composta dai sindaci dei comuni che fanno parte della città metropolitana e dal presidente della provincia;
- c) esclusione della corresponsione di emolumenti, gettoni di presenza o altre forme di retribuzione ai componenti del consiglio provvisorio della città

metropolitana in ragione di tale incarico;

d) previsione che, fino alla data di insediamento dei rispettivi organi così come disciplinati dalla legge di cui al comma 1, il finanziamento degli enti che compongono la città metropolitana assicura loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle funzioni da esercitare in forma associata o congiunta, nel limite degli stanziamenti previsti a legislazione vigente;

e) previsione che, ai soli fini delle disposizioni concernenti le spese e l'attribuzione delle risorse finanziarie alle città metropolitane, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano, le funzioni fondamentali della provincia sono considerate, in via provvisoria, funzioni fondamentali della città metropolitana, con efficacia dalla data di insediamento dei suoi organi definitivi;

f) previsione che, per le finalità di cui alla lettera e), siano altresì considerate funzioni fondamentali della città metropolitana, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano:

- 1) la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
- 2) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici;
- 3) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

7. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 6, corredati delle deliberazioni e dei pareri prescritti, sono trasmessi al Consiglio di Stato e alla Conferenza unificata, che rendono il parere nel termine di trenta giorni. Successivamente sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime.

8. La provincia di riferimento cessa di esistere e sono soppressi tutti i relativi organi a decorrere dalla data di insediamento degli organi della città metropolitana, individuati dalla legge di cui al comma 1, che provvede altresì a disciplinare il trasferimento delle funzioni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite e a dare attuazione alle nuove perimetrazioni stabilite ai sensi del presente articolo. Lo statuto definitivo della città metropolitana è adottato dai competenti organi entro sei mesi dalla data del loro insediamento in base alla legge di cui al comma 1.

9. La legge di cui al comma 1 stabilisce la disciplina per l'esercizio dell'iniziativa da parte dei comuni della provincia non inclusi nella perimetrazione dell'area metropolitana, in modo da assicurare la scelta da parte di ciascuno di tali comuni circa l'inclusione nel territorio della città metropolitana ovvero in altra provincia già esistente, nel rispetto della continuità territoriale.]

(39) Alinea così modificato dall'[art. 1, comma 1, lett. f\), L. 8 giugno 2011, n. 85](#), a decorrere dal 18 giugno 2011, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 1, comma 3 della medesima L. 85/2011](#).

(40) Articolo abrogato dall' [art. 18, comma 1, D.L. 6 luglio 2012, n. 95](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 7 agosto 2012, n. 135](#).

Art. 24. *(Ordinamento transitorio di Roma capitale ai sensi dell'articolo 114, terzo comma, della Costituzione)* ⁽⁴⁵⁾

1. In sede di prima applicazione, fino all'attuazione della disciplina delle città metropolitane, il presente articolo detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

2. Roma capitale è un ente territoriale, i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma, e dispone di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione. L'ordinamento di Roma capitale è diretto a garantire il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri, ivi presenti presso la Repubblica italiana, presso lo Stato della Città del Vaticano e presso le istituzioni internazionali.

3. Oltre a quelle attualmente spettanti al comune di Roma, sono attribuite a Roma capitale le seguenti funzioni amministrative:

- a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali;
- b) sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico;
- c) sviluppo urbano e pianificazione territoriale;
- d) edilizia pubblica e privata;
- e) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità;
- f) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio;
- g) ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione. ⁽⁴⁶⁾

4. L'esercizio delle funzioni di cui al comma 3 è disciplinato con regolamenti adottati dal consiglio comunale, che assume la denominazione di Assemblea capitolina, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli comunitari ed internazionali, della legislazione statale e di quella regionale nel rispetto dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione nonché in conformità al principio di funzionalità rispetto alle speciali attribuzioni di Roma capitale. L'Assemblea capitolina, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 5, approva, ai sensi dell' [articolo 6](#), commi 2, 3 e 4, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al [decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), con particolare riguardo al decentramento municipale, lo statuto di Roma capitale che entra in vigore il giorno successivo alla data della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. ⁽⁴⁷⁾

5. Con uno o più decreti legislativi, adottati ai sensi dell' [articolo 2](#), sentiti la regione Lazio, la provincia di Roma e il comune di Roma, è disciplinato l'ordinamento transitorio, anche finanziario, di Roma capitale, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- a) specificazione delle funzioni di cui al comma 3 e definizione delle modalità per il trasferimento a Roma capitale delle relative risorse umane e dei mezzi;
- b) fermo quanto stabilito dalle disposizioni di legge per il finanziamento dei comuni, assegnazione di ulteriori risorse a Roma capitale, tenendo conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dal ruolo di capitale della Repubblica, previa la loro determinazione specifica, e delle funzioni di cui al comma 3 ⁽⁴⁴⁾. ⁽⁴¹⁾

6. Il decreto legislativo di cui al comma 5 assicura i raccordi istituzionali, il coordinamento e la collaborazione di Roma capitale con lo Stato, la regione Lazio

e la provincia di Roma, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 3. Con il medesimo decreto è disciplinato lo status dei membri dell'Assemblea capitolina.

7. Il decreto legislativo di cui al comma 5, con riguardo all'attuazione dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, stabilisce i principi generali per l'attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) attribuzione a Roma capitale di un patrimonio commisurato alle funzioni e competenze ad essa attribuite;

b) trasferimento, a titolo gratuito, a Roma capitale dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato non più funzionali alle esigenze dell'Amministrazione centrale, in conformità a quanto previsto dall' [articolo 19](#), comma 1, lettera d).

8. Le disposizioni di cui al presente articolo e quelle contenute nel decreto legislativo adottato ai sensi del comma 5 possono essere modificate, derogate o abrogate solo espressamente. Per quanto non disposto dal presente articolo, continua ad applicarsi a Roma capitale quanto previsto con riferimento ai comuni dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al [decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#).

[9. A seguito dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane e a decorrere dall'istituzione della città metropolitana di Roma capitale, le disposizioni di cui al presente articolo si intendono riferite alla città metropolitana di Roma capitale. ⁽⁴²⁾]

[10. Per la città metropolitana di Roma capitale si applica l' [articolo 23](#) ad eccezione del comma 2, lettere b) e c), e del comma 6, lettera d). La città metropolitana di Roma capitale, oltre alle funzioni della città metropolitana, continua a svolgere le funzioni di cui al presente articolo ⁽⁴³⁾ ⁽⁴²⁾.]

(41) Comma così modificato dall'[art. 1, comma 21, D.L. 30 dicembre 2009, n. 194](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 26 febbraio 2010, n. 25](#).

(42) Comma abrogato dall' [art. 18, comma 1, D.L. 6 luglio 2012, n. 95](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 7 agosto 2012, n. 135](#).

(43) Vedi, anche, i commi da 14 a 17 dell'[art. 14, D.L. 31 maggio 2010, n. 78](#), convertito, con modificazioni dalla [L. 30 luglio 2010, n. 122](#).

(44) In attuazione di quanto disposto dal presente comma vedi il [D.Lgs. 17 settembre 2010, n. 156](#) e il [D.Lgs. 18 aprile 2012, n. 61](#).

(45) Vedi, anche, il comma 112 dell'[art. 1, L. 13 dicembre 2010, n. 220](#).

(46) Vedi, anche, il [D.Lgs. 18 aprile 2012, n. 61](#).

(47) In attuazione di quanto disposto dal presente comma vedi lo [Statuto 7 marzo 2013](#).

Art. 25. *(Principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle partecipazioni)*

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni, nel rispetto della autonomia organizzativa di regioni ed enti locali nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione di adeguate forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agazia delle entrate, al fine di utilizzare le direzioni regionali delle entrate per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali;

b) definizione, con apposita e specifica convenzione fra il Ministero dell'economia e delle finanze, le singole regioni e gli enti locali, delle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.

Art. 26. *(Contrasto dell'evasione fiscale)* ⁽⁴⁸⁾

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#), con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni, nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle regioni e degli enti locali nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione di adeguate forme di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono le regioni, gli enti locali e lo Stato per le attività di contrasto dell'evasione dei tributi erariali, regionali e degli enti locali, nonché di diretta collaborazione volta a fornire dati ed elementi utili ai fini dell'accertamento dei predetti tributi;

b) previsione di adeguate forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale.

(48) Vedi, anche, il [D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149](#).

Capo IX

OBIETTIVI DI PEREQUAZIONE E DI SOLIDARIETA' PER LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E PER LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO

Art. 27. *(Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome)* ⁽⁵²⁾

1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di

attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all' [articolo 2](#), comma 2, lettera m). ⁽⁴⁹⁾

2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale, ferma restando la copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, conformemente a quanto previsto dall' [articolo 8](#), comma 1, lettera b), della presente legge.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 sono attuate, nella misura stabilita dalle norme di attuazione degli statuti speciali e alle condizioni stabilite dalle stesse norme in applicazione dei criteri di cui al comma 2, anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale e province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato, nonché con altre modalità stabilite dalle norme di attuazione degli statuti speciali. Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza:

a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma;

b) definiscono i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali;

c) individuano forme di fiscalità di sviluppo, ai sensi dell' [articolo 2](#), comma 2, lettera mm), e alle condizioni di cui all' [articolo 16](#), comma 1, lettera d).

4. A fronte dell'assegnazione di ulteriori nuove funzioni alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, così come alle regioni a statuto ordinario, nei casi diversi dal concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ai sensi del comma 2, rispettivamente le norme di attuazione e i decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) definiranno le corrispondenti modalità di finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise, fatto salvo quanto previsto dalle leggi costituzionali in vigore.

5. Alle riunioni del Consiglio dei ministri per l'esame degli schemi concernenti le norme di attuazione di cui al presente articolo sono invitati a partecipare, in conformità ai rispettivi statuti, i Presidenti delle regioni e delle province autonome interessate.

6. La Commissione di cui all' [articolo 4](#) svolge anche attività meramente ricognitiva delle disposizioni vigenti concernenti l'ordinamento finanziario delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e della relativa applicazione. Nell'esercizio di tale funzione la Commissione è integrata da un rappresentante tecnico della singola regione o provincia interessata.

7. Al fine di assicurare il rispetto delle norme fondamentali della presente legge e dei principi che da essa derivano, nel rispetto delle peculiarità di ciascuna regione a statuto speciale e di ciascuna provincia autonoma, è istituito presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma, costituito dai Ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee nonché dai Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Il tavolo individua linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi di cui alla presente legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è assicurata l'organizzazione del tavolo. ⁽⁵⁰⁾ ⁽⁵¹⁾

(49) Comma così modificato dall'[art. 1, comma 1, lett. g\), L. 8 giugno 2011, n. 85](#), a decorrere dal 18 giugno 2011, ai sensi di quanto disposto dall'[art. 1, comma 3 della medesima L. 85/2011](#) e, successivamente, dall'[art. 28, comma 4, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 22 dicembre 2011, n. 214](#).

(50) La [Corte costituzionale, con sentenza 7 - 10 giugno 2010, n. 201](#) (Gazz. Uff. 16 giugno 2010, n. 24, 1^a Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'[art. 27, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42](#), promossa dalla Regione Siciliana, in riferimento all'art. 43 dello statuto della Regione Siciliana.

(51) In attuazione di quanto disposto dal presente comma vedi il [D.P.C.M. 6 agosto 2009](#).

(52) Vedi, anche, gli [artt. 13, comma 17, 14, comma 13-bis, e 28, comma 3, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 22 dicembre 2011, n. 214](#).

Capo X

SALVAGUARDIA FINANZIARIA ED ABROGAZIONI

Art. 28. *(Salvaguardia finanziaria)*

1. L'attuazione della presente legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita.

2. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) individuano meccanismi idonei ad assicurare che:

a) vi sia la coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni;

b) sia garantita la determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale nonché del suo riparto tra i diversi livelli di governo e sia salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria.

3. All'istituzione e al funzionamento della Commissione e della Conferenza di cui agli [articoli 4](#) e [5](#) si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. Gli oneri connessi alla partecipazione alle riunioni della Commissione e della Conferenza di cui al primo periodo sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati, i quali provvedono a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Ai componenti della Commissione e della Conferenza non spetta alcun compenso.

4. Dalla presente legge e da ciascuno dei decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) e all' [articolo 23](#) non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 29. *(Abrogazioni)*

1. I decreti legislativi di cui all' [articolo 2](#) individuano le disposizioni incompatibili con la presente legge, prevedendone l'abrogazione.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Corte Costituzionale sentenza n. 201 del 2010 – ricorso Regione Siciliana in materia di federalismo fiscale avverso la legge 42 del 2009

CONSULTA ONLINE

SENTENZA N. 201

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	“
-	Alfio	FINOCCHIARO	“
-	Alfonso	QUARANTA	“
-	Franco	GALLO	“
-	Luigi	MAZZELLA	“
-	Gaetano	SILVESTRI	“
-	Sabino	CASSESE	“
-	Maria Rita	SAULLE	“
-	Giuseppe	TESAURO	“
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	“
-	Giuseppe	FRIGO	“
-	Alessandro	CRISCUOLO	“
-	Paolo	GROSSI	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, lettera *f*), 10, comma 1, lettere *a*) e *b*), 11, comma 1, lettere *b*) e *f*), 12, comma 1, lettere *b*) e *c*), 19 e 27, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), promosso dalla Regione Siciliana con ricorso notificato il 6 luglio 2009, depositato in cancelleria il 10 luglio 2009 ed iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 maggio 2010 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi l'avvocato Michele Arcadipane per la Regione Siciliana nonché l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 6 luglio e depositato il 10 luglio 2009, la Regione Siciliana ha promosso questioni di legittimità costituzionale dei seguenti articoli della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione): 8, comma 1, lettera *f*); 10, comma 1, lettere *a*) e *b*); 11, comma 1, lettere *b*) e *f*); 12, comma 1, lettere *b*) e *c*); 19; 27, comma 7. Quali parametri dell'impugnativa costituzionale, vengono evocati: a) gli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; b) gli artt. 32, 33, 36, 37, 43 dello statuto della Regione Siciliana (Regio decreto legislativo 15 maggio 1946 n. 455, recante «Approvazione dello Statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2); c) l'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965,

n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria); d) l'intero d.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di demanio e patrimonio).

La Regione ricorrente premette che la citata legge n. 42 del 2009 – nel fissare i principi ed i criteri direttivi cui il Governo deve ispirarsi nell'adottare uno o più decreti legislativi attuativi dell'art. 119 Cost. – stabilisce che «alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli artt. 15, 22 e 27» (art. 1, comma 2) e che, dunque, tra le disposizioni oggetto di impugnativa, è solo l'art. 27, comma 7, a spiegare efficacia nei confronti di essa ricorrente. Tuttavia, nonostante tale statuizione, secondo la ricorrente tutte le disposizioni denunciate «appaiono direttamente applicabili anche alla Regione siciliana» o comunque incidono sulle sue potestà regionali, «in violazione delle prerogative statutarie alla Regione assegnate».

1.1. – Un primo gruppo di censure ha per oggetto gli artt. 8, comma 1, lettera *f*), e 10, comma 1, lettere *a*) e *b*), numero 1) e numero 2), della legge n. 42 del 2009.

L'art. 8, comma 1, lettera *f*), prevede – quale principio e criterio direttivo della delega, «al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione» – la «soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese» delle funzioni esercitate dalle Regioni, «ad eccezione dei contributi erariali in essere sulle rate di ammortamento dei mutui contratti dalle regioni».

L'art. 10, comma 1, lettera *a*), prevede, quale ulteriore criterio di delega, la cancellazione degli «stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato», sempre con riferimento al finanziamento delle funzioni trasferite alle regioni, nelle materie di loro competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, Cost.

Il medesimo art. 10, comma 1, lettera *b*), n. 1) e n. 2), prevede, inoltre, che gli emanandi decreti legislativi siano ispirati al principio della riduzione delle aliquote dei tributi erariali e – per il finanziamento delle spese connesse alle materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, Cost. nonché delle spese relative alle materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le Regioni esercitano competenze amministrative – al principio del corrispondente aumento: a) dei tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni; b) delle addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali; c) del gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi.

La ricorrente assume che tali previsioni, anche se non direttamente applicabili ad essa Regione, «interferiscono sull'impianto dell'art. 36 dello Statuto e sulle risorse sinora attribuite alla Sicilia», poiché incidono «sul complesso sistema di definizione dei rapporti tributari finalizzato all'attribuzione di gettito finanziario al sistema del federalismo fiscale regionale». Si osserva infatti nel ricorso che le impugnate disposizioni – in ragione della cessazione dei trasferimenti statali e della riduzione delle aliquote di imposizione fiscale – determinano, «tendenzialmente», una notevole contrazione dei mezzi finanziari regionali, che non è possibile compensare «con un gettito partecipativo dell'IVA e dell'IRPEF, che la Sicilia ha già come risorse proprie». Ad avviso della Regione ricorrente, tale circostanza – unitamente al rilievo che, attualmente, la finanza della Regione siciliana «è direttamente ancorata all'imposizione fiscale statale» – «potrebbe determinare un notevole squilibrio» delle risorse finanziarie disponibili, pregiudicando

la stessa possibilità per la Regione di esercitare le proprie funzioni per carenza delle risorse finanziarie, «in violazione, quindi, anche dei principi derivanti dagli artt. 81 e 119, quarto comma, della Costituzione».

1.2. – Un secondo gruppo di censure ha per oggetto l'art. 11, comma 1, lettere *b*) ed *f*), e l'art. 12, comma 1, lettere *b*) e *c*), della legge di delegazione n. 42 del 2009, per la pretesa violazione: a) degli artt. 36 e 37 dello statuto speciale della Regione Siciliana; b) delle relative norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965; c) degli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost.

L'art. 11, comma 1, prevede – quali principi e criteri direttivi dei futuri decreti legislativi in materia di finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane – che si garantisca il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard e che esso sia «assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi» (lettera *b*) ed inoltre che «il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali e regionali» sia «senza vincolo di destinazione» (lettera *f*).

L'art. 12, comma 1, prevede, quale principio di delega, che le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali siano «prioritariamente finanziate»: a) dal gettito derivante da una compartecipazione all'IVA; b) dal gettito derivante da una compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche; c) dalla imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo (lettera *b*). La stessa disposizione prevede altresì che le medesime spese delle province siano prioritariamente finanziate «dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo dello Stato» (lettera *c*).

La ricorrente evidenzia che, anche per tali previsioni, la compartecipazione è relativa al gettito dei tributi riferibili al territorio, «trattandosi di attuazione dell'art. 119 della Costituzione» e che tale sistema di finanziamento determina una sottrazione di parte del gettito tributario spettante alla Regione in base all'art. 36 dello statuto ed al d.P.R. n. 1074 del 1965. Infatti – argomenta la ricorrente – la Regione Siciliana è titolare «di tutto il gettito dei cespiti tributari secondo il sistema delineato dalle disposizioni richiamate», parte del quale dovrebbe alimentare anche il finanziamento degli enti locali. La ricorrente afferma, in proposito, che la normativa impugnata, per finanziare le spese degli enti locali, prevede il ricorso a risorse non dello Stato, ma della Regione, la quale subisce, pertanto, una riduzione del gettito tributario a causa delle predette compartecipazioni, senza che siano previsti «meccanismi compensativi della forte contrazione delle entrate regionali». Inoltre – si evidenzia ancora nel ricorso – l'onere finanziario di tale compartecipazione ai tributi erariali in favore degli enti locali a carico della Regione risulta indeterminato, con la conseguenza che il meccanismo in questione – già in sé lesivo degli artt. 36 e 37 dello statuto speciale e delle relative norme attuative – «pregiudicherebbe la possibilità per la Regione di esercitare le proprie funzioni per carenza di risorse finanziarie», così violando anche gli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost.

1.3. – Con un terzo gruppo di censure viene impugnato l'intero art. 19 della legge n. 42 del 2009, per contrasto con gli artt. 32 e 33 dello statuto di autonomia e con le «relative norme di attuazione approvate con D.P.R. 1 dicembre 1961, n. 1825».

L'art. 19 fissa i principi ed i criteri direttivi di delega per l'attribuzione alle Regioni ed agli enti locali di un proprio patrimonio, in attuazione dell'art. 119, comma sesto, Cost. La norma – nel prevedere l'attribuzione a titolo non oneroso, ad ogni livello di governo, di distinte tipologie di beni commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse Regioni ed enti locali – fa salva «la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire» (art. 19, comma 1, lettera *a*). Inoltre, la successiva lettera *b*) del comma 1 del medesimo art. 19 prevede, quale criterio di delega con

riguardo alla formazione del patrimonio degli enti locali situati in Sicilia, l'«attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità».

Secondo la ricorrente, tali disposizioni violano gli artt. 32 e 33 dello statuto siciliano, i quali attribuiscono alla Regione tutti i beni, demaniali e patrimoniali, dello Stato, con l'eccezione dei beni riguardanti la difesa o i servizi di carattere nazionale. Le citate disposizioni statutarie infatti, per un verso, vietano allo Stato di sottrarre alla Regione beni ad essa già trasferiti, come invece avverrebbe applicando i criteri di delega censurati; per altro verso, individuano nella Regione medesima la titolare esclusiva dei beni non ancora trasferiti o non più utili alla difesa o ai servizi nazionali.

1.4 – Il quarto ed ultimo gruppo di censure è rivolto all'art. 27, comma 7, della medesima legge di delega, in relazione al quale si denuncia la violazione dell'art. 43 dello statuto regionale.

L'art. 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009 istituisce presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, «un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma». Esso è costituito dai Ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee nonché dai Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Il tavolo individua linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi contenuti nella legge di delega n. 42 del 2009 e con i nuovi assetti della finanza pubblica. L'ultimo inciso del comma impugnato prevede poi che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della suddetta legge, è assicurata l'organizzazione del tavolo.

A parere della Regione ricorrente, i compiti e le funzioni attribuiti a tale «tavolo di confronto», «potrebbero rivelarsi» o una duplicazione della Commissione paritetica prevista dall'art. 43 dello statuto ovvero condizionarne comunque i lavori, «determinando linee guida ed indirizzi al fine della determinazione di nuove forme attuative dello Statuto». In ogni caso – conclude la Regione Siciliana – ne discenderebbe la violazione dell'art. 43 dello statuto regionale, che attribuisce alla Commissione paritetica ivi prevista anche l'attuazione dei rapporti finanziari correlati all'attuazione dello statuto.

2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che tutte le questioni siano dichiarate inammissibili, ad eccezione dell'ultima, avente ad oggetto l'art. 27, comma 7, da dichiararsi non fondata

2.1. – Con riferimento ai profili di inammissibilità, la difesa dello Stato evidenzia che il non impugnato art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009 dispone che «alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27» della medesima legge. In conseguenza – eccepisce ancora l'Avvocatura –, tutte le censure prospettate dalla ricorrente, ad eccezione di quella avente ad oggetto l'art. 27, comma 7, hanno ad oggetto norme la cui applicazione per la Regione Siciliana è espressamente esclusa dalla stessa legge censurata. In ogni caso, secondo la difesa dello Stato, quand'anche le norme denunciate dovessero ritenersi applicabili anche alla Regione ricorrente, da ciò non discenderebbe l'effetto del «notevole squilibrio» delle risorse finanziarie regionali denunciato in ricorso, trattandosi comunque di principi di delega il cui effetto eventualmente lesivo «potrebbe essere prodotto solo dalle norme delegate».

2.2. – La difesa dello Stato evidenzia, dunque, che è ammissibile solo la censura riguardante il comma 7 dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009, cioè l'unica disposizione, tra quelle censurate, applicabile alle Regioni a statuto speciale. Nondimeno, tale censura, a parere dell'Avvocatura, non è fondata. In proposito, la difesa statale muove dal rilievo che la ricorrente ha prospettato solo come "possibile" l'effetto da cui discende la denuncia di incostituzionalità, e cioè che il «tavolo di confronto» tra il Governo e le Regioni a statuto speciale e le Province di Trento e Bolzano, previsto dalla norma impugnata, costituisca una duplicazione della Commissione paritetica istituita dall'art. 43 dello statuto oppure uno «strumento che ne condizioni i lavori». Per la medesima Avvocatura, la previsione normativa di tale «procedimento operativo» non concreta la creazione di un ulteriore organo e si colloca ad un «livello politico», diverso dal «livello prevalentemente amministrativo» proprio della Commissione paritetica statutaria. La particolare vastità ed incisività della riforma del federalismo fiscale – conclude la difesa dello Stato – ha richiesto la creazione, da parte del legislatore, di un procedimento nel quale la paritetica partecipazione del Governo e di ciascuna Regione a statuto speciale e Provincia autonoma garantisca l'individuazione consensuale delle linee guida, le quali, peraltro, non «avranno nessun effetto vincolante, che la norma non attribuisce».

2.3. – Con successiva memoria, depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito le proprie conclusioni, con ulteriori argomentazioni.

Considerato in diritto

1. – La Regione Siciliana ha promosso questioni di legittimità degli articoli 8, comma 1, lettera *f*); 10, comma 1, lettere *a*) e *b*); 11, comma 1, lettere *b*) e *f*); 12, comma 1, lettere *b*) e *c*); 19; 27, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), in riferimento agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; agli artt. 32, 33, 36, 37, 43 dello statuto della Regione Siciliana (Regio decreto legislativo 15 maggio 1946 n. 455, recante «Approvazione dello Statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2); all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria); all'intero d.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di demanio e patrimonio).

1.1. – Con un primo gruppo di censure, la ricorrente impugna gli artt. 8, comma 1, lettera *f*), e 10, comma 1, lettere *a*) e *b*), numero 1) e numero 2), della legge di delegazione n. 42 del 2009, denunciando la violazione dell'art. 36 dello statuto speciale regionale e degli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost.

Queste norme prevedono, quali principi e criteri direttivi della delega: *a*) la «soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese» delle funzioni esercitate dalle Regioni (art. 8, comma 1, lettera *f*); *b*) la «cancellazione degli [...] stanziamenti di spesa, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento, nel bilancio dello Stato», sempre con riferimento al finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni, nelle materie di loro competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, Cost. (art. 10, comma 1, lettera *a*); *c*) il «corrispondente aumento» sia dei tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni, sia delle addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali, sia, infine, del gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tale da pareggiare esattamente l'importo complessivo dei trasferimenti soppressi (art. 10, comma 1, lettera *b*, numeri 1 e 2).

La ricorrente impugna tali norme sul presupposto che esse, interferendo «sull'impianto dell'art. 36 dello Statuto e sulle risorse sinora attribuite alla Sicilia», incidono «sul complesso sistema di definizione dei rapporti tributari finalizzato all'attribuzione di gettito finanziario al sistema del federalismo fiscale

regionale», perché le soppressioni dei trasferimenti statali di spesa non risultano compensate «con un gettito compartecipativo dell'IVA e dell'IRPEF, che la Sicilia ha già come risorse proprie». Ciò determinerebbe, «tendenzialmente», una notevole contrazione dei mezzi finanziari regionali ed un «notevole squilibrio» delle risorse finanziarie disponibili, pregiudicando la stessa possibilità per la Regione di esercitare le proprie funzioni per carenza delle risorse finanziarie, in violazione anche dei principi derivanti dagli artt. 81 e 119, quarto comma, della Costituzione.

1.2. – Con un secondo gruppo di censure, la Regione Siciliana assume che gli artt. 11, comma 1, lettere *b*) ed *f*), e 12, comma 1, lettere *b*) e *c*), della legge di delegazione n. 42 del 2009, violino gli artt. 36 e 37 dello statuto speciale della Regione Siciliana e le relative norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965, nonché gli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost.

Le norme impugnate, fissando ulteriori principi di delega, stabiliscono che: a) in materia di finanziamento delle funzioni di comuni, province e città metropolitane, si debba garantire il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard e che esso sia «assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi» (art. 11, lettera *b* del comma 1); b) «il gettito delle compartecipazioni a tributi erariali e regionali» sia «senza vincolo di destinazione» (art. 11, lettera *f* del comma 1); c) le spese dei comuni relative alle funzioni fondamentali siano «prioritariamente finanziate» dal gettito derivante da una compartecipazione all'IVA, dal gettito derivante da una compartecipazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalla imposizione immobiliare (art. 12, lettera *b* del comma 1); d) le spese delle province siano prioritariamente finanziate «dal gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo dello Stato» (art. 12, lettera *c* del comma 1).

La ricorrente denuncia che tali norme determinano l'effetto di una sottrazione di parte del gettito tributario spettante alla Regione in base all'art. 36 dello statuto ed al d.P.R. n. 1074 del 1965. Infatti, essendo la Regione Siciliana già titolare «di tutto il gettito dei cespiti tributari secondo il sistema delineato dalle disposizioni richiamate», parte di esso, secondo gli impugnati principi di delega, dovrebbe alimentare anche il finanziamento degli enti locali. Tale finanziamento è posto non a carico dello Stato, ma della Regione stessa, la quale subisce, pertanto, una riduzione del gettito tributario, senza alcun meccanismo compensativo. Inoltre, tale compartecipazione ai tributi erariali in favore degli enti locali a carico della Regione risulta indeterminata e, pertanto, il meccanismo in questione – già in sé lesivo degli artt. 36 e 37 dello statuto speciale e delle relative norme attuative – «pregiudicherebbe la possibilità per la Regione di esercitare le proprie funzioni per carenza di risorse finanziarie», con violazione anche degli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost.

1.3. – Un terzo gruppo di censure ha ad oggetto l'intero art. 19 della legge n. 42 del 2009, di cui viene denunciato il contrasto con gli artt. 32 e 33 dello statuto di autonomia e con le «relative» norme di attuazione approvate con il d.P.R. n. 1825 del 1961.

L'art. 19 – nel fissare i principi ed i criteri direttivi di delega per l'attribuzione alle Regioni ed agli enti locali di un proprio patrimonio, in attuazione dell'art. 119, comma sesto, Cost. – prevede l'attribuzione a titolo non oneroso, ad ogni livello di governo, di distinte tipologie di beni commisurate alle dimensioni territoriali, alle capacità finanziarie ed alle competenze e funzioni effettivamente svolte o esercitate dalle diverse regioni ed enti locali e fa salva «la determinazione da parte dello Stato di apposite liste che individuino nell'ambito delle citate tipologie i singoli beni da attribuire» (art. 19, comma 1, lettera *a*). Inoltre, la norma impugnata prevede l'«attribuzione dei beni immobili sulla base del criterio di territorialità», quale

ulteriore criterio di delega con riferimento alla formazione del patrimonio degli enti locali (art. 19, comma 1, lettera b).

La ricorrente denuncia, in proposito, la violazione degli artt. 32 e 33 dello statuto siciliano, i quali – attribuendo alla Regione tutti i beni, demaniali e patrimoniali, dello Stato, con l’eccezione dei beni riguardanti la difesa o i servizi di carattere nazionale – vietano allo Stato di sottrarre alla Regione beni ad essa già trasferiti ed individuano nella Regione medesima la titolare esclusiva dei beni non ancora trasferiti o non più utili alla difesa o ai servizi nazionali.

1.4. – Con un quarto ed ultimo gruppo di censure, la ricorrente deduce, in riferimento all’art. 43 dello statuto speciale, l’illegittimità costituzionale dell’art. 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009.

La norma denunciata istituisce – in seno alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano – «un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma», i cui compiti e funzioni – secondo la ricorrente – «potrebbero» rivelarsi una duplicazione di quelli della Commissione paritetica prevista dall’evocato art. 43 dello statuto speciale o, comunque, indebitamente condizionare i lavori di detta Commissione.

2. – Occorre innanzitutto esaminare l’eccezione preliminare dell’Avvocatura dello Stato, secondo cui tutte le censure avanzate nel ricorso – salvo quella avente ad oggetto l’art. 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009 – sono inammissibili, perché le norme impugnate non sono applicabili alla Regione Siciliana, per il disposto del non impugnato art. 1, comma 2, della medesima legge, il quale stabilisce che «alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27».

L’eccezione di inammissibilità è fondata.

Infatti, la “clausola di esclusione” contenuta nel citato art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009 stabilisce univocamente che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27. Di conseguenza, non sono applicabili alla Regione Siciliana gli indicati principi e criteri di delega contenuti nelle disposizioni censurate. Né può sostenersi in contrario quanto addotto dalla ricorrente, secondo cui le disposizioni impugnate, ancorché ad essa non applicabili, «interferiscono sull’impianto dell’art. 36 dello Statuto e sulle risorse sinora attribuite alla Sicilia», poiché incidono «sul complesso sistema di definizione dei rapporti tributari finalizzato all’attribuzione di gettito finanziario al sistema del federalismo fiscale regionale». Trattasi, all’evidenza, di un’affermazione che, per la sua genericità ed indeterminatezza, non è idonea a modificare la conclusione testè enunciata, che è fondata su una sicura esegesi del dato normativo, priva di plausibili alternative.

3. – È invece ammissibile la questione avente ad oggetto l’art. 27, comma 7, della legge n. 42 del 2010, trattandosi di norma applicabile anche alle Regioni a statuto speciale (e alle Province autonome), e perciò alla ricorrente. La norma impugnata, in attuazione del principio di leale collaborazione: a) prevede l’istituzione, presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di «un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma», costituito dai Ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell’economia e delle finanze e per le politiche europee nonché dai Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome; b) attribuisce a detto «tavolo di confronto» la competenza ad individuare «linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente

all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i principi» contenuti nella legge di delega n. 42 del 2009 «e con i nuovi assetti della finanza pubblica».

La Regione ricorrente assume che i compiti e le funzioni attribuiti al «tavolo di confronto» potrebbero: a) rivelarsi una duplicazione di quelli della Commissione paritetica prevista dall'art. 43 dello statuto speciale e deputata a determinare le norme di attuazione dello statuto stesso; b) condizionare indebitamente i lavori di detta Commissione. Ne risulterebbe violato – sempre secondo la Regione – il citato art. 43, «che attribuisce alla Commissione paritetica ivi specificata anche l'attuazione dei rapporti finanziari correlati all'attuazione dello Statuto regionale».

La questione non è fondata.

Infatti, il «tavolo di confronto» istituito dalla norma censurata e la «Commissione paritetica» prevista dall'art. 43 dello statuto della Regione Siciliana non solo risultano del tutto diversi quanto alla composizione, ma hanno anche ambiti operativi e funzioni diversi.

L'organo statutario – composto da quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato – è titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo, in quanto, secondo la formulazione del citato art. 43, esso «determinerà le norme» relative sia al passaggio alla Regione degli uffici e del personale dello Stato sia all'attuazione dello statuto stesso. Detta Commissione rappresenta, dunque, un essenziale raccordo tra la Regione e il legislatore statale, funzionale al raggiungimento di tali specifici obiettivi.

Il «tavolo di confronto» – cui intervengono gli indicati membri del Governo e i Presidenti delle Regioni a statuto speciale – non ha, invece, alcuna funzione di partecipazione al procedimento di produzione normativa, perché la disposizione censurata si limita ad attribuirgli compiti e funzioni politico-amministrativi non vincolanti per il legislatore, di carattere esclusivamente informativo, consultivo e di studio («linee guida, indirizzi e strumenti»), nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il «tavolo» rappresenta, dunque, il luogo in cui si realizza, attraverso una permanente interlocuzione, il confronto tra lo Stato e le autonomie speciali per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale delineati dalla citata legge di delegazione, secondo il principio di leale collaborazione espressamente richiamato dalla stessa disposizione censurata.

Dall'evidenziata diversità di funzioni discende che – contrariamente all'assunto della ricorrente – il tavolo tecnico non costituisce una «duplicazione» della Commissione paritetica prevista dall'art. 43 dello statuto speciale. La disposizione denunciata non può avere, pertanto, alcuna attitudine lesiva delle prerogative statutarie della Regione.

Conferma tale conclusione il fatto che – come sopra visto – l'art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009 subordina l'applicazione dell'art. 27 alle Regioni a statuto speciale – e quindi anche l'istituzione e il funzionamento del «tavolo di confronto» – alla condizione che tale applicazione avvenga «in conformità con gli statuti» regionali. Ciò significa che la disposizione deve essere interpretata nel senso che le «linee guida, indirizzi e strumenti», adottati in sede di «tavolo di confronto», non possono interferire con la determinazione delle norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana, che rimane riservata alla Commissione paritetica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 1, lettera *f*), 10, comma 1, lettere *a*) e *b*), 11, comma 1, lettere *b*) e *f*), 12, comma 1, lettere *b*) e *c*), e 19 della legge 5 maggio 2009 n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della

Costituzione), promosse dalla Regione Siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli articoli 81 e 119, quarto comma, della Costituzione; agli artt. 32, 33, 36, 37 dello statuto della Regione Siciliana (Regio decreto legislativo 15 maggio 1946 n. 455, recante «Approvazione dello Statuto della Regione siciliana», convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2); all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) ed al d.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1825 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di demanio e patrimonio);

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 7, della medesima legge 5 maggio 2009, n. 42, promossa dalla Regione Siciliana, con il medesimo ricorso, in riferimento all'art. 43 dello statuto della Regione Siciliana.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 giugno 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2010.

Accordo tra lo Stato e la Regione siciliana in materia di finanza pubblica del
20 giugno 2016



Presidenza del Consiglio dei Ministri



Regione Siciliana

Regione Siciliana

ACCORDO TRA LO STATO E LA REGIONE SICILIANA IN MATERIA DI FINANZA PUBBLICA

VISTO il Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante “Approvazione dello statuto della Regione Siciliana”, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, ed, in particolare, l’articolo 43;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, recante “Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria”;

VISTO l’articolo 1, comma 685, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, ove si prevede che “Nelle more dell’adeguamento delle norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana alle modifiche intervenute nella legislazione tributaria, al fine di omogeneizzare il comparto delle autonomie speciali, in modo da addivenire, tra l’altro, a un chiarimento sulla compartecipazione regionale e sulla revisione della percentuale di compartecipazione al gettito tributario, alla ridefinizione delle competenze secondo il principio della leale collaborazione istituzionale, nonché alla luce dell’adempimento, nel 2015, da parte della Regione, degli impegni in materia di contenimento delle spese e a condizione di un aggiornamento dell’intesa tra lo Stato e la Regione Siciliana in materia di obiettivi di contenimento della spesa per l’anno 2016, sono assegnati alla Regione Siciliana 900 milioni di euro per il medesimo anno 2016.”;

CONSIDERATO che la ratio dell’articolo 1, comma 685, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, risiede nell’adeguamento delle norme di attuazione dello statuto della medesima Regione alle modifiche intervenute nella legislazione tributaria, al fine di omogeneizzare il comparto delle autonomie speciali, in modo da addivenire, tra l’altro, a un chiarimento sulla compartecipazione regionale e sulla revisione della percentuale di compartecipazione al gettito tributario;

VISTO l’articolo 1, comma 830, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, ove si prevede che “Al fine di addivenire al completo trasferimento della spesa sanitaria a carico del

bilancio della Regione Siciliana, la misura del concorso della Regione a tale spesa è pari al 44,85 per cento per l'anno 2007, al 47,05 per cento per l'anno 2008 e al 49,11 per cento per l'anno 2009.”;

CONSIDERATO che la riduzione della compartecipazione al gettito tributario della Regione conseguente alle modifiche intervenute nella legislazione tributaria ha reso di difficile sostenibilità l'incremento della misura del concorso della Regione alla spesa sanitaria prevista dall'articolo 1, comma 830, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296;

VISTO l'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243;

VISTE le sentenze della Corte Costituzionale n. 155 del 2015, n. 241 del 2012 e, in particolare, n. 66 del 2001, ove si afferma che *“molte delle difficoltà e dei contrasti che insorgono in ordine al regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione Siciliana, e di riscossione delle entrate nella Regione Siciliana, sono da addebitarsi alla mancanza di una normativa di attuazione dello statuto che tenga conto delle profonde trasformazioni intervenute nel sistema tributario e nei rapporti finanziari fra Stato e Regione dall'epoca delle norme dettate con il decreto del Presidente della Repubblica. n. 1074 del 1965 (cfr. sentenze n. 111 e n. 138 del 1999). È pertanto da rinnovare l'auspicio (già espresso nella sentenza n. 138 del 1999) che Stato e Regione, attraverso la specifica forma di collaborazione prevista dall'art. 43 dello statuto ai fini della adozione delle norme di attuazione, si attivino per adeguare alle nuove esigenze e realtà l'attuale assetto normativo in questa materia”*;

VISTO l'articolo 1 comma 723 della legge 28 dicembre 2015, n. 208;

VISTA la legge 7 agosto 2015, n. 124, concernente “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”;

VISTA la nota n. 28499 del 13 giugno 2016, con la quale la Regione Siciliana ha trasmesso i prospetti di verifica del patto di stabilità e dell'equilibrio tra entrate finali e spese finali;

PRESO ATTO della situazione di grave sofferenza finanziaria del bilancio della Regione;

CONSIDERATO che lo statuto di autonomia della Regione Siciliana, non prevede che le norme in materia finanziaria possano essere modificate attraverso una legge ordinaria statale e, quindi, che per la regione Siciliana occorre procedere con norma di attuazione;

CONSIDERATA l'urgenza di provvedere

si conviene e si stipula quanto segue

1. La Regione Siciliana si impegna a garantire, per l'anno 2016, un saldo positivo, secondo le modalità di cui all'articolo 1, comma 710, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, pari ad euro 227.879.000. La Regione Siciliana si impegna a garantire, per l'anno 2017, un saldo positivo pari ad euro 577.512.000 e, a decorrere dall'anno 2018, il pareggio di bilancio, come definiti dall'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243. In caso di inadempienza, si applicano le sanzioni di cui al comma 723 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Alla Regione Siciliana non si applicano le disposizioni in materia di patto di stabilità interno in contrasto con il presente punto.
2. Al fine di riqualificare la spesa regionale e favorire il progressivo incremento della spesa destinata agli investimenti, la Regione Siciliana si impegna, per gli anni dal 2017 al 2020, a realizzare riduzioni strutturali della spesa corrente, in misura non inferiore al 3 per cento per ciascun anno rispetto all'anno precedente. Qualora in un anno la riduzione sia maggiore del 3 per cento, la parte eccedente può essere portata a diminuzione della riduzione dell'anno successivo (la quale tuttavia non può in nessun caso essere inferiore al 2 per cento annuo). Tale riduzione avviene mediante una compressione degli impegni di parte corrente risultanti dal consuntivo dell'anno precedente, a parità di funzioni attribuite alla Regione, e al netto delle seguenti esclusioni:
 - a) spesa per la sanità;
 - b) spese correttive e compensative delle entrate relative alle regolazioni contabili, riferite esclusivamente alle partecipazioni statutarie;
 - c) concorso alla finanza pubblica previsto dalla legislazione vigente al 31 dicembre di ciascun anno;
 - d) gli oneri per i rinnovi contrattuali, nei soli limiti finanziari e secondo le modalità previste dalla legge di stabilità in materia di rinnovo dei contratti collettivi nazionali per il pubblico impiego.
3. La riduzione della spesa di cui al punto 2 è realizzata, attraverso provvedimenti legislativi e/o amministrativi, mediante tra l'altro:
 - a) il recepimento delle disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo, recante testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale, in attuazione della delega al Governo di cui agli articoli 16 e 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124 e del decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124;

- b) la riduzione dei costi del pubblico impiego regionale;
- c) la riorganizzazione della struttura amministrativa della Regione, recependo i principi recati dall'articolo 8 della legge 7 agosto 2015, n. 124, al fine di ottenere una riduzione degli uffici e del personale destinati ad attività strumentali; il rafforzamento della gestione unitaria dei servizi strumentali, attraverso la costituzione di uffici comuni; il riordino degli uffici e organismi al fine di eliminare duplicazioni o sovrapposizioni di strutture o funzioni. La riorganizzazione della struttura amministrativa della regione di cui alla presente lettera tiene conto anche dell'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 49, comma 1, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, e dell'articolo 13 della legge regionale 17 maggio 2016, n. 3;
- d) la razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi occupati dagli uffici pubblici, al fine di conseguire una riduzione di spesa per locazioni passive;
- e) la riduzione dei centri di costo, attraverso l'applicazione delle misure in materia di aggregazioni e centralizzazione delle committenze di cui agli articoli 37 e seguenti del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50;
- f) il recepimento dei principi in materia di dirigenza pubblica recati dall'articolo 11 della legge 7 agosto 2015, n. 124, al fine di semplificare ed efficientare le modalità di attribuzione degli incarichi, eliminare le distinzioni tra la prima e la seconda fascia dei dirigenti di ruolo e rendere rilevanti gli esiti della valutazione ai fini del percorso di carriera e della corresponsione del trattamento economico, con espresso divieto di inquadramenti automatici o per mezzo di concorsi riservati per l'accesso alla dirigenza;
- g) la piena attuazione delle norme in materia di semplificazione ed efficientamento del procedimento disciplinare, per quanto attiene, in particolare alla disciplina dei licenziamenti disciplinari in caso di falsa attestazione della presenza in servizio; l'attuazione di specifiche misure volte a conseguire una riduzione dell'assenteismo dei pubblici dipendenti;
- h) il recepimento e l'attuazione delle norme in materia di semplificazione delle procedure amministrative di competenza regionale e comunale, con particolare riferimento alla conferenza dei servizi, alla standardizzazione delle procedure amministrative e alla disciplina del silenzio assenso, coerentemente con le previsioni recate dagli articoli 2, 3 e 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e dai relativi decreti attuativi;



134



- i) il completo recepimento della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni con particolare riferimento:
- 1) alle previsioni in materia di riduzione dei costi della politica;
 - 2) alla riorganizzazione delle funzioni degli enti locali, anche attraverso l'attribuzione ai liberi consorzi di Comuni di cui alla legge della Regione Siciliana 4 agosto 2015, n. 15, di compiti di sostegno ed affiancamento ai Comuni per l'esercizio delle funzioni di carattere strumentale;
 - 3) alla definizione di un piano strategico per la valorizzazione delle Città metropolitane;
 - 4) alla incentivazione delle unioni di comuni e delle fusioni di comuni.

Annualmente, previa certificazione regionale, il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato verifica il rispetto dei punti 1 e 2; con la stessa cadenza la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della funzione pubblica verifica il rispetto del punto 3.

4. In caso di sfioramento dell'obiettivo annuale di riduzione degli impegni di parte corrente di cui al punto 2, il Ministero dell'economia e delle finanze, anche per il tramite dell'Agenzia delle entrate – Ufficio struttura di gestione, è autorizzato a trattenere il corrispettivo importo dello sfioramento a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla Regione.
5. La Regione Siciliana, ai sensi dell'articolo 31, comma 3, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, nelle more dell'applicazione delle modalità attraverso le quali lo Stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale ai sensi dell'articolo 27, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42, si impegna a porre in essere le azioni necessarie affinché gli enti locali del territorio regionale si sottopongano, anche ai sensi dell'articolo 9 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, alle rilevazioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard poste in essere dalla SOSE S.p.A. - Soluzioni per il Sistema Economico, nelle modalità previste dalle norme richiamate a partire dalla prossima rilevazione.
6. Ai fini dell'adeguamento delle norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana alle modifiche intervenute nella legislazione tributaria, lo Stato e la Regione Siciliana convengono che il gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) di spettanza della Regione sia calcolato in applicazione del criterio del "maturato", in luogo del "riscosso", in modo da attribuire alla Regione entrate pari a 5,61 decimi per l'anno 2016, a 6,74 decimi per l'anno 2017 e a 7,10 decimi a decorrere dall'anno 2018. Le parti si impegnano, nel

rispetto del principio di leale collaborazione ed attraverso la specifica forma di collaborazione prevista dall'articolo 43 dello statuto, ai fini dell'adozione delle norme di armonizzazione, a considerare la possibilità di una revisione del presente accordo entro il 31 dicembre 2018, al fine di consentire la piena attuazione delle prerogative statutarie in materia finanziaria, nel rispetto dei vincoli generali di finanza pubblica.

7. Ai sensi dell'articolo 43 dello statuto della Regione Siciliana, la Commissione paritetica determina le modifiche del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, necessarie per l'attuazione del punto 6.
8. Il Governo si impegna a dare attuazione alle modifiche di cui al punto 6 a partire dall'esercizio economico-finanziario 2016 tramite appositi provvedimenti normativi, nelle more dell'adeguamento delle norme di attuazione dello statuto alle modifiche intervenute nella legislazione tributaria; le assegnazioni risultanti da tale adempimento sono accreditate sul sottoconto infruttifero della contabilità speciale di tesoreria unica intestata alla Regione medesima – gestione ordinaria – e aperta presso la tesoreria statale. Nel corso del 2016 la Regione non può utilizzare le predette risorse, che restano depositate sulla contabilità speciale, se non, in carenza di altra liquidità disponibile, per esigenze indifferibili legate al pagamento delle competenze fisse al personale dipendente e al pagamento delle rate di ammortamento di mutui che scadono nel medesimo esercizio, con obbligo di reintegro con il gettito rinveniente dalle entrate devolute.
9. A decorrere dall'anno 2018, nel caso in cui il regime di cui al comma 629, lettera b), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, venga prorogato, la Regione Siciliana si impegna a versare, entro il 30 ottobre di ciascun anno e fino alla scadenza della proroga, al capo 10, capitolo n. 3465, articolo 1, dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato, l'importo di 285 milioni di euro annui. In mancanza del predetto versamento nei termini previsti dal presente articolo, il Ministero dell'economia e delle finanze, anche per il tramite dell'Agenzia delle entrate – Ufficio struttura di gestione, è autorizzato a trattenere il corrispettivo importo a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla Regione.
10. L'adozione dei provvedimenti legislativi con i quali si provvede alla copertura finanziaria degli effetti sui saldi di finanza pubblica della modifica dell'ordinamento finanziario di cui al presente Accordo, a decorrere dall'anno 2017, nel rispetto del principio di leale collaborazione, è subordinata alla dimostrazione da parte della Regione, entro il 30 settembre 2016: a) dell'avvenuto ritiro di tutti i ricorsi, in materia di finanza pubblica promossi prima del 31 dicembre 2015, nei confronti lo Stato innanzi alle diverse giurisdizioni e relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali; b)



dell'avvio delle iniziative normative e amministrative necessarie al conseguimento degli obiettivi di cui al punto 3; c) dell'adozione di ogni utile iniziativa volta a favorire l'intervento dello Stato in esecuzione della sentenza di condanna della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 2 dicembre 2014, relativa alla procedura di infrazione comunitaria n. 2003/2007, nonché il recupero delle somme anticipate dallo Stato in esecuzione della stessa sentenza.

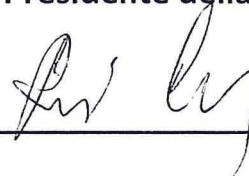
11. Le somme riconosciute alla Regione ai sensi del presente accordo, nonché ai sensi dell'articolo 1, comma 685, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, sono comprensive degli effetti finanziari delle sentenze in materia di finanza pubblica decise dalle diverse giurisdizioni anche nel periodo intercorrente fra la stipula del precedente Accordo fra lo Stato e la Regione Siciliana, firmato il 9 giugno 2014, e la data di stipula del presente Accordo, anche relativi ad annualità antecedenti l'Accordo del 9 giugno 2014, e specificatamente degli effetti della sentenza n. 65 del 2015 della Corte Costituzionale, e determinano, da parte della Regione, la rinuncia agli effetti delle sentenze.
12. Il Governo si impegna a provvedere alla copertura sui saldi di finanza pubblica degli effetti derivanti dal presente accordo a decorrere dall'anno 2017, mediante apposite disposizioni da approvarsi con legge di stabilità.
13. L'efficacia del presente Accordo è subordinata all'entrata in vigore di disposizioni legislative che provvedono alla relativa copertura finanziaria sui saldi di finanza pubblica per ciascun anno.
14. I contenuti del presente Accordo sono recepiti in specifiche disposizioni legislative per le parti in cui ciò sia necessario.

Roma, 20 giugno 2016

P. Il Presidente del Consiglio dei Ministri



Il Presidente della Regione Siciliana



Accordo tra lo Stato e la Regione siciliana in materia di finanza pubblica del
12 luglio 2017 – IVA



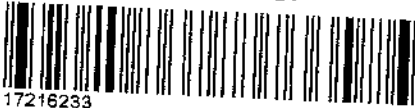
Presidenza del Consiglio dei Ministri

Segretariato Generale

Presidenza del Consiglio dei Ministri

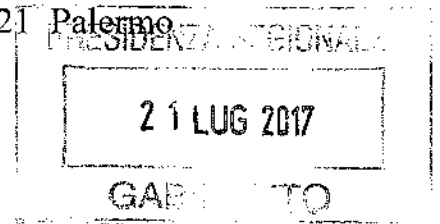
USG 0004676 P-4.2.1.SG

del 14/07/2017



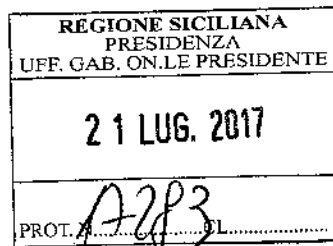
17216233

Regione Siciliana
Capo di Gabinetto
Dott. Gaetano Chiaro
Piazza Indipendenza, 21
90121 Palermo



OGGETTO: Accordo tra lo Stato e la Regione Siciliana in materia di Finanza
Pubblica.

Si trasmette, per l'eventuale seguito di competenza, l'originale dell'Accordo
indicato in oggetto.



IL SEGRETARIO GENERALE

P. e. A. L. i.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

ACCORDO TRA LO STATO E LA REGIONE SICILIANA IN MATERIA DI

FINANZA PUBBLICA

VISTO il Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante "Approvazione dello statuto della Regione Siciliana", convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, ed, in particolare, l'articolo 43;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, recante "Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria" e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'articolo 1, comma 685, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, ove si prevede che "Nelle more dell'adeguamento delle norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana alle modifiche intervenute nella legislazione tributaria, al fine di omogeneizzare il comparto delle autonomie speciali, in modo da addivenire, tra l'altro, a un chiarimento sulla compartecipazione regionale e sulla revisione della percentuale di compartecipazione al gettito tributario, alla ridefinizione delle competenze secondo il principio della leale collaborazione istituzionale, nonché alla luce dell'adempimento, nel 2015, da parte della Regione, degli impegni in materia di contenimento delle spese e a condizione di un aggiornamento dell'intesa tra lo Stato e la Regione Siciliana in materia di obiettivi di contenimento della spesa per l'anno 2016, sono assegnati alla Regione Siciliana 900 milioni di euro per il medesimo anno 2016.";

CONSIDERATO che in data 23 febbraio 2017 è stata sancita dalla Conferenza Unificata l'Intesa in ordine allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, attuativo dell'articolo 1, comma 439, della legge 11 dicembre 2016 n. 232;

VISTO il DPCM 10 marzo 2017, il quale richiama l'impegno assunto dalla Regione Siciliana a riconoscere ai Liberi Consorzi di Comuni del proprio territorio un contributo annuo aggiuntivo di 70 milioni di euro rispetto a quelli riconosciuti nell'anno 2016;



Presidenza del Consiglio dei Ministri

PRESO ATTO della situazione di grave sofferenza finanziaria dei bilanci delle ex Province;

PRESO ATTO, altresì delle necessità di sostenere adeguatamente l'assistenza fornita ai disabili non autosufficienti della Regione Siciliana e della conseguente esigenza di garantire agli stessi appropriati standard assistenziali.

CONSIDERATO che le norme di attuazione in materia finanziaria dello Statuto della Regione Siciliana possano essere modificate previa procedura di cui all'art.43 del medesimo Statuto;

CONSIDERATA l'urgenza di provvedere;

si conviene e si stipula quanto segue

1. Ai fini dell'adeguamento delle norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana alle modifiche intervenute nella legislazione tributaria, lo Stato e la Regione Siciliana convengono che il gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) di spettanza della Regione sia calcolato in applicazione del criterio del "maturato", in luogo del "riscosso", e vengano attribuiti i 3,64 decimi a decorrere dall'anno 2017 del gettito IVA afferente all'ambito regionale, determinata applicando annualmente al gettito nazionale IVA complessivo affluito al bilancio dello Stato, esclusa l'IVA all'importazione, al netto dei rimborsi, delle compensazioni e della quota riservata all'Unione Europea a titolo di risorse proprie IVA, l'incidenza della spesa per consumi finali delle famiglie in Sicilia rispetto a quella nazionale, così come risultante dai dati rilevati dall'ISTAT nell'ultimo anno disponibile.

2. Al fine di definire il contenzioso finanziario pendente tra lo Stato e la Regione al 31 dicembre 2016 e sistemare le poste contabili relative alle anomalie verificatesi nella ripartizione ed imputazione delle entrate da parte della Struttura di gestione dell'Agenzia



Presidenza del Consiglio dei Ministri

delle entrate e delle Ragionerie territoriali dello Stato nonché le poste contabili relative agli oneri finanziari per le anticipazioni di fondi di bilancio dello Stato e agli oneri finanziari per l'erogazione dei rimborsi in conto fiscale in Sicilia, al netto dei rimborsi fiscali non automatizzati operati dai funzionari delegati pagati a valere su risorse del bilancio regionale, il Governo e la Regione convengono di istituire apposito tavolo tecnico congiunto per definire entro il 30 giugno 2018 le partite contabili reciprocamente accese a tutto il 31 dicembre 2016.

3. A decorrere dal 1 gennaio 2017 la Struttura di Gestione dell'Agenzia delle Entrate provvede alla corretta ripartizione delle entrate da modello F24 tra Stato/Regione e alla conseguente integrale attribuzione alla Regione Siciliana delle entrate erariali di spettanza regionale, al netto delle compensazioni di crediti effettuate tramite modello F24 e delle eventuali anticipazioni di fondi di bilancio occorrenti per la regolazione contabile delle compensazioni medesime, nonché dei rimborsi in conto fiscale imputabili alla Regione siciliana afferenti a tributi diversi dall'IVA e dall'IRPEF.
4. La Regione Siciliana si impegna a destinare ai liberi consorzi del proprio territorio un contributo di 70 milioni a partire dall'anno 2017 (aggiuntivi rispetto al consuntivo 2016). Si concorda che il contributo in esame è escluso dal computo della riduzione della spesa corrente del 3% annuo, di cui al punto 2 dell'Accordo del 20 giugno 2016. Si concorda che sono, altresì, escluse dal predetto computo le spese sostenute dalla Regione per l'assistenza ai disabili gravi e gravissimi e in generale non autosufficienti, ad integrazione delle risorse erogate per tale finalità dallo Stato.
5. La Regione si impegna ad approvare l'ipotesi di norma allegata al fine di raccogliere i dati necessari per il calcolo dei fabbisogni standard degli Enti locali siciliani.
6. L'efficacia del presente accordo è subordinata all'entrata in vigore della norma di cui al punto precedente.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

7. Ai sensi dell'articolo 43 dello statuto della Regione Siciliana, la Commissione paritetica determina le modifiche del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, necessarie per l'attuazione del punto 1.

8. I contenuti del presente Accordo sono recepiti con specifiche disposizioni legislative per le parti in cui ciò sia necessario.

Roma, 12 LUG. 2017

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

Il Presidente della Regione Siciliana

p. Il Presidente del Consiglio dei Ministri

Accordo tra lo Stato e la Regione siciliana in materia di finanza pubblica del
22 dicembre 2018

**ACCORDO TRA
IL GOVERNO E LA REGIONE SICILIANA
IN MATERIA DI FINANZA PUBBLICA**

1. Il Ministro dell'Economia e delle Finanze concorda con il Presidente della Regione Siciliana quanto segue.
2. Il contributo della Regione Siciliana alla finanza pubblica è concordato quale concorso al pagamento degli oneri del debito pubblico nell'ammontare complessivo di 1.304,945 milioni di euro per l'anno 2018 e si riduce a 1.001 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019.
3. Con i predetti contributi si intendono concordemente attuate le sentenze della Corte costituzionale n. 77 del 2015, n.154 del 2017 e n. 103 del 2018.
4. La Regione Siciliana si impegna a ritirare entro 20 giorni dalla data del presente accordo il ricorso contro lo Stato pendente dinnanzi alla Corte Costituzionale relativo alla legge di Bilancio per il 2018 nonché, ove pendenti, quelli di fronte alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica, promossi prima del presente accordo, e, comunque, a rinunciare anche successivamente agli effetti finanziari positivi derivanti da pronunce di accoglimento di ricorsi pendenti presentati anche da altre regioni con riferimento alle stesse disposizioni.
5. Lo Stato e la Regione Siciliana concordano di aggiornare ed approvare le norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia finanziaria entro il 30 settembre 2019, con effetti a partire dall'anno 2020, previa individuazione della copertura finanziaria ove necessaria. Entro la medesima data del 30 settembre 2019, il Governo si impegna a trovare adeguate soluzioni per il sostegno ai liberi consorzi e città metropolitane della regione Siciliana, al fine di garantire parità di trattamento rispetto alle Province e città metropolitane del restante territorio nazionale e di favorire l'equilibrio dei relativi bilanci, nonché a considerare le misure di coesione e di perequazione infrastrutturale ai sensi degli articoli 22 e



27 della legge n. 42 del 2009, previa individuazione di copertura finanziaria ove necessaria.

6. Lo Stato e la Regione si impegnano ad individuare modalità di attribuzione del gettito dell'imposta di bollo che garantiscano la neutralità finanziaria nel passaggio dal versamento mediante F24 al versamento mediante F23, tenendo conto dell'andamento del gettito, previa individuazione della copertura finanziaria ove necessaria.

7. Al fine di favorire l'insediamento di imprese e cittadini europei ed extraeuropei nel territorio della Regione Siciliana, Stato e Regione si impegnano a verificare la possibilità di individuare forme di fiscalità di sviluppo, previa individuazione della copertura finanziaria ove necessaria, con le modalità indicate nei tavoli appositamente istituiti in materia di autonomia finanziaria regionale, fiscalità locale e condizione di insularità.

8. Lo Stato e la Regione Siciliana si impegnano a definire entro il 31 gennaio 2019 i contenuti del Decreto del ministero dell'economia e delle finanze per l'individuazione delle modalità di attribuzione dell'IVA alla Regione Siciliana.

9. Lo Stato riconosce alla Regione un trasferimento di 540 milioni di euro da destinare ai liberi consorzi e città metropolitane per le spese di manutenzione straordinaria di strade e scuole, da erogare in quote di euro 20 milioni annui per ciascuno degli anni 2019 e 2020 e di euro 100 milioni annui per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025.

10. È fatta salva la facoltà da parte dello Stato di incrementare per un periodo di tempo definito i contributi di cui al punto 2 posti a carico della Regione per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica nella misura massima del 10 per cento dei contributi stessi. Contributi di importi superiori sono concordati con la Regione.

11. Nel caso in cui siano necessarie manovre straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico, il contributo di cui al punto 10, primo periodo, può

essere incrementato per un periodo di tempo limitato di una ulteriore percentuale non superiore al 10 per cento.

12. Il Governo si impegna ad approvare nella legge di bilancio 2019 le seguenti disposizioni legislative:

"Trasparenza bilanci regionali"

1. Al fine di sostenere la trasparenza e le spese di investimento, entro l'esercizio finanziario 2020 le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possono ripianare in 30 esercizi, a quote costanti, l'eventuale disavanzo derivante dalla cancellazione, effettuata nel 2017 in sede di riaccertamento ordinario per carenza dei presupposti giuridici dei crediti e dei debiti relativi alla Programmazione 2007/2013, derivanti da assegnazioni dello Stato e dell'Unione Europea e dei crediti tributari contabilizzati come "accertati e riscossi" entro l'esercizio 2002 a seguito di comunicazione dei competenti uffici dello Stato, non effettivamente versati.

"Riqualificazione della spesa"

1. La Regione Siciliana provvede a riqualificare la propria spesa dal 2019 al 2025 attraverso il progressivo aumento della spesa per investimenti incrementando i relativi impegni verso l'economia in misura non inferiore al 2 per cento per ciascun anno rispetto all'anno precedente.

2. Sono abrogati i commi 510, 511 e 512 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 e il comma 829 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205. Il primo periodo del comma 830 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 trova applicazione solo per il 2018. Resta fermo l'obbligo a carico della Regione siciliana di destinare ai liberi consorzi del proprio territorio 70 milioni di euro annui aggiuntivi rispetto al consuntivo 2016, di cui al punto 4 dell'accordo tra il Governo e la Regione siciliana sottoscritto in data 12 luglio 2017.

3. La Regione Siciliana può applicare i commi da 779 a 781 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, a condizione che

nel 2018 abbia incrementato gli impegni delle spese per investimento dell'esercizio 2018 in misura non inferiore al 2 per cento rispetto al corrispondente valore del 2017. Nelle more dell'approvazione del rendiconto 2018, la condizione è verificata provvisoriamente rispetto ai dati risultanti dal rendiconto per l'esercizio 2018 approvato dalla Giunta regionale per la preventiva approvazione per consentirne la parifica e riconfermata con i dati del rendiconto parificato.

13. Entro il 30 giugno 2020 il contenuto del presente accordo è aggiornato al fine di ridefinire il contributo complessivo della Regione alla finanza pubblica per le annualità successive al 2021 e i complessivi rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione, previa individuazione della copertura finanziaria ove necessaria.

I contenuti del presente Accordo sono recepiti in specifiche disposizioni legislative per le parti in cui ciò sia necessario.

Roma,

Il Ministro dell'Economia e delle finanze Il Presidente della Regione Siciliana



Delibera Giunta regione siciliana 265/2018 per il riconoscimento della
condizione di insularità

ORIGINALE



REGIONE SICILIANA

GIUNTA REGIONALE

Deliberazione n. 265 del 18 luglio 2018.

“Legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, articolo 70 – Interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario”.

La Giunta Regionale

VISTO lo Statuto della Regione;

VISTE le leggi regionali 29 dicembre 1962, n.28 e 10 aprile 1978, n.2;

VISTA la legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19 e successive modifiche ed integrazioni;

VISTO il D.P.Reg. 18 gennaio 2013, n. 6;

VISTO il D.P.Reg. 14 giugno 2016, n. 12 concernente: “Regolamento di attuazione del Titolo II della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19.

Rimodulazione degli assetti organizzativi dei Dipartimenti regionali di cui all'articolo 49, comma 1, della legge regionale 7 maggio 2015, n.9. Modifica del decreto del Presidente della Regione 18 gennaio 2013, n. 6, e successive modifiche e integrazioni”, come modificato dal D.P.Reg. 3 agosto 2017, n.18;

VISTO il proprio Regolamento interno;

VISTO il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) ed, in particolare, l'art.174;

VISTA la Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità (2015/2014 RSP);

VISTO l'articolo 70 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, concernente:

'Interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario';

VISTA la nota prot. n.3526/A.01 del 18 luglio 2018 e atti acclusi (Allegato





REGIONE SICILIANA

GIUNTA REGIONALE

“A”), con la quale l'Assessore regionale per l'economia, in sostituzione della precedente nota prot.n. 3252 A.01 del 4 luglio 2018, trasmette la relazione, opportunamente integrata, inerente a : 'L.R. 8 maggio 2018, n. 8 – articolo 70 – Interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario' i cui contenuti si intendono integralmente richiamati;

CONSIDERATO che nella citata relazione, di cui alla nota prot. n.3526/2018, l'Assessore regionale per l'Economia indica le richieste da sottoporre al Governo nazionale, al fine di ottenere per il territorio regionale l'implementazione dei regimi speciali, in analogia a quanto già previsto nell'ordinamento comunitario per le Regioni ultraperiferiche degli altri Stati membri, ai sensi dell'articolo 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) precisando, in particolare, che l'attivazione delle superiori richieste nei confronti del Governo nazionale, effettuata d'intesa con la Regione Siciliana la puntuale individuazione dei costi dell'insularità, è volta a sostenere le istanze della Sicilia quale regione insulare presso le istituzioni dell'Unione Europea, affinché sia data piena ed integrale applicazione alla coesione territoriale attraverso la definizione di politiche organiche rivolte alle realtà insulari;

RITENUTO di attivare, ai sensi dell'articolo 70, comma 2, della citata legge regionale n. 8/2018, l'iniziativa nei confronti del Governo nazionale, volta alla definizione delle necessarie modifiche ed integrazioni al Trattato di adesione dell'Italia all'Unione Europea, al fine di ottenere per il territorio regionale l'implementazione dei regimi speciali, in analogia con quanto già previsto nell'Ordinamento comunitario per le Regioni ultraperiferiche degli





REGIONE SICILIANA

GIUNTA REGIONALE

altri Stati membri, ai sensi dell'articolo 174 del TFUE;

SU proposta dell'Assessore regionale per l'economia,

DELIBERA

per quanto esposto in preambolo, di attivare, ai sensi dell'articolo 70, comma 2, della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, l'iniziativa nei confronti del Governo nazionale, volta alla definizione delle necessarie modifiche ed integrazioni al Trattato di adesione dell'Italia all'Unione Europea, al fine di ottenere per il territorio regionale l'implementazione dei regimi speciali, in analogia con quanto già previsto nell'Ordinamento comunitario per le Regioni ultraperiferiche degli altri Stati membri, ai sensi dell'articolo 174 del TFUE, in conformità alla proposta di cui alla nota dell'Assessore regionale per l'economia prot. n. 3526/A.01 del 18 luglio 2018 e relativi atti acclusi, allegato "A" alla presente deliberazione.

Il Segretario

BUONISI



Il Presidente

MUSUMECI

AM/ER

ORIGINALE

ATTI DELLA GIUNTA REGIONALE

REPUBBLICA ITALIANA



DOCUMENTO
PERVENUTO
CON P.E.C.

DELIBERAZIONE N. 265 DEL 18/07/18 ALLEGATO A PAG. 1 di 50

Regione Siciliana

Assessore per l'Economia

Palermo, 18.7.2018
N° prot. 3526/A.01

Oggetto: L.R. 8 maggio 2018, n. 8 – articolo 70 – Interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario – Proposta per la Giunta regionale di Governo – Sostituzione relazione

PRESIDENZA REGIONE SICILIANA
Segreteria della Giunta Regionale
18 LUG. 2018
PROT. N. 2521

Alla Segreteria della Giunta regionale di
Governo
Palazzo d'Orleans
Palermo

e p. c. Alla Ragioneria Generale della Regione

Al Dipartimento Regionale delle Finanze e
del Credito
SEDE

Si allega la proposta di delibera, corredata di allegati, che sostituisce la relazione trasmessa con nota n. 3252 A. 01 del 04/07/2018 di quest'Ufficio, opportunamente integrata.



IL SEGRETARIO

St. 3
18/7/2018



Regione Siciliana
Assessorato per l'Economia

PROPOSTA DI DELIBERA EX ART. 70 L.R. N.8 DEL 2018 PER LA DEFINIZIONE DELLE NECESSARIE MODIFICHE ED INTEGRAZIONI AL TRATTATO DI ADESIONE DELL'ITALIA ALL'UNIONE EUROPEA, AL FINE DI OTTENERE PER IL TERRITORIO REGIONALE L'IMPLEMENTAZIONE DEI REGIMI SPECIALI, IN ANALOGIA A QUANTO PREVISTO NELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO PER LE REGIONI ULTRA-PERIFERICHE AI SENSI DELL'ARTICOLO 174 DEL TFUE.

1. Il tema dell'insularità appartiene alla tradizione giuridica del nostro Paese e si connette, per imprescindibili motivi di ordine geografico, con l'irrisolta questione meridionale e le sue molteplici e spesso contraddittorie sfaccettature.

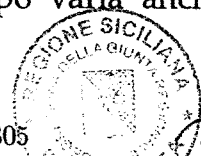
Come si avrà modo di osservare nel prosieguo di queste considerazioni, mentre la materia assume progressivamente rilievo nel diritto internazionale prima e nel diritto europeo dopo, ha perduto progressivamente specifico rilievo nel diritto pubblico domestico.

Se sul piano dei principi si può osservare che la tutela dell'insularità, pur perdendo rilievo costituzionale, riceve una tutela ancor più rilevante nel diritto primario europeo e nei trattati internazionali, la progressiva perdita d'interesse dell'ordinamento interno evidenzia, più in generale, l'obliterazione delle politiche di coesione territoriale e della questione meridionale, che ha aggravato i suoi contorni.

Gli abitanti delle isole continuano ad avere uno svantaggio infrastrutturale e strutturale che impedisce di avere pari opportunità con il resto dei connazionali e dei cittadini europei.

Ciò accade in considerazione della disciplina della concorrenza, elemento essenziale dell'integrazione europea, articolata su due aspetti principali: il controllo sul comportamento delle imprese in materia d'intese e concentrazioni; la limitazione degli aiuti di Stato ai produttori nazionali. Dunque, per l'Europa, la disciplina degli aiuti di Stato è prevalente rispetto a qualsiasi altro diritto.

Lo sviluppo economico e sociale di tali regioni è evidentemente ostacolato da problemi geografici di natura oggettiva, anche se tale sviluppo varia anche in maniera sostanziale da isola ad isola.





Regione Siciliana
Assessorato per l'Economia

Tutte le isole dell'Unione Europea, a prescindere dal loro sviluppo economico, dettato il più delle volte da condizionamenti esterni o da fattori fragili o stagionali, accusano grosse limitazioni sia in termini di sviluppo endogeno che di comunicazione con il continente nonché una fragilità di base della loro struttura economica che è, il più delle volte, monosettoriale.

L'insularità determina per i territori una condizione di specialità. Non vi è infatti in Europa una grande isola o arcipelago che non sia uno Stato o una regione connotata da autogoverno e differenziazione. In altre parole vi è una corrispondenza biunivoca - peraltro declinata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE - tra autogoverno ed insularità che costituiscono elementi consustanziali.

2. In tale contesto si colloca la Sicilia che, al pari delle altre regioni insulari europee, ha dovuto affrontare difficoltà strutturali e permanenti specifiche di tali territori, che comportano per le loro imprese costi supplementari, che gravano sulle loro prospettive di sviluppo. Situata alla frontiera esterna dell'UE, è particolarmente vulnerabile rispetto ai problemi che l'Europa si trova attualmente ad affrontare, come la globalizzazione, l'evoluzione demografica, il cambiamento climatico, l'approvvigionamento energetico e, soprattutto l'esposizione ai crescenti flussi migratori¹.

La maggior parte di tali regioni insulari non ha subito alcun processo di convergenza economica negli anni 2000, e la loro situazione si è persino deteriorata da allora, in particolare a causa della crisi finanziaria e della mancanza di innovazione.

3. Le tabelle sui conti pubblici territoriali ed il divario allegate e l'ultimo studio sulla perequazione infrastrutturale, che fanno parte integrale della presente relazione, esprimono molteplici indicatori sul grave e progressivo divario tra la Sicilia, il centro-nord italiano e l'Europa.



IL SEGRETARIO

¹ Il Parlamento Europeo nella risoluzione del 4 febbraio 2016 "ricorda che molte isole del Mediterraneo registrano l'arrivo di un numero elevatissimo di migranti e devono gestire tale situazione; sottolinea la necessità di un approccio globale da parte dell'UE, che comprenda un sostegno dell'Unione e uno sforzo comune di tutti gli Stati membri.



Regione Siciliana
Assessorato per l'Economia

Tuttavia risulta imprescindibile la stesura di uno studio che pervenga, anche in collaborazione con organi statali, alla puntuale individuazione del costo dell'insularità a carico della Sicilia.

Analoghe iniziative sono state assunte, infatti dalla Corsica (Goodwill) e dalla Sardegna (Università di Cagliari), alla stregua delle quali (computando i costi per il trasporto navale di passeggeri e merci e per il trasporto aereo, oltre al *gap* determinato dai bassi indici di infrastrutturazione su reti energetiche, stradali, ferroviarie, infrastrutture portuali, infrastrutture economico-sociali), seppur i termini presuntivi, può giungersi ad un costo di oltre 5 miliardi annui.

Molte di queste condizioni oggettive sono state altresì perlustrate dallo *European Spatial Planning Observatory Network*, l'osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo che venne lanciato nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Interreg III ed è proseguito nell'ambito della nuova politica regionale (ESPON 2020).

L'obiettivo del programma è di generare dati comparabili su scala europea (UE) in modo da sfruttare le potenzialità delle diverse regioni e creare una base di conoscenze sulle problematiche relative allo sviluppo territoriale.

Facendo riferimento alla pubblicazione ESPON denominata *Atlas of the Islands (The ESPON 2013 Programme - The Development of the Islands - European Islands and Cohesion Policy - EUROISLANDS - Targeted Analysis 2013/2/2)*, è possibile individuare alcuni parametri che rendono il livello di "attrattività" dell'economia di un set di "isole" all'interno della UE. Il campo di osservazione dello studio comprende, oltre alla Sicilia, altri 30 territori di vari paesi ad un livello "NUTS-2".

Di questi territori sono stati elaborati alcuni dati che rendono lo stato di salute delle rispettive economie con riferimento: al PIL procapite, alla quota di popolazione attiva, alla percentuale di popolazione con più di 65 anni, al tasso di disoccupazione ed alla percentuale di territorio "artificiale" sul totale, dedotta dalle rilevazioni CORINE - *landcover*.

Rapportando i valori di ciascun indicatore alla media UE=100 e



IL SEGRETARIO



Regione Siciliana

Assessorato per l'Economia

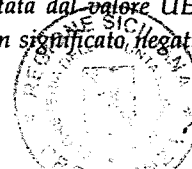
classificando i risultati ottenuti in 9 gruppi, ESPON ha ottenuto lo "State Index", identificabile come valore medio di appartenenza di ciascuna isola alle 9 classi identificate (Tab. 2.1).

Tab. 2.1 Indicatori, classi e base di calcolo dello "State Index" per la misura dell'insularità

Codice	Denominazione	GDP per capita (EU=100) 2006	economically active % of population 2006 (EU27=100)	Population >65% 2007 (EU=100)	Unemployment total % 2008 (EU=100)	Artificial land % of total land 2000 (EU=100)	State index*
CY	Cyprus	90,3	101,9	70,7	52,9	178,7	5,4
DK	Denmark	122,9	112,9	97,9	47,1	172,9	5,6
DK014	Bornholm	89,4	103,7	117,7	95,7	144,9	3,6
EE	Estonia	65,3	107,5	101,5	78,6	50,4	5,8
ES	Spain	104,1	102,9	99,0	161,4	39,4	5,0
ES63	Illes Balears	114,4	111,5	81,5	100,0	129,8	5,2
ES631	Eivissa y Formentera	123,8	118,5	66,6	114,3	119,9	6,0
ES632	Mallorca	111,5	110,2	84,0	97,1	131,0	5,2
ES633	Menorca	124,2	114,0	79,7	104,3	132,7	5,2
FI	Finland	114,9	105,7	97,9	91,4	33,2	6,4
FI20	Åland	146,7	113,8	100,8	31,4	43,8	7,6
FR	France	109,5	93,8	96,6	111,4	116,1	4,4
FR83	Corse	85,8	67,8	118,2	117,1	42,4	4,2
GR	Greece	94,1	92,2	110,4	110,0	52,1	5,0
GR22	Ionia Nisia	73,9	90,7	125,6	121,4	50,4	3,8
GR221	Zakynthos	92,3	115,6	105,6	124,3	55,5	5,4
GR222	Kerkyra	67,1	96,8	122,0	150,0	85,3	3,0
GR223	Kefallinia	82,0	40,9	143,5	24,3	27,4	4,6
GR224	Lefkada	64,9	96,2	150,2	81,4	33,1	4,6
GR41	Voreio Aigaio	67,4	81,2	130,4	64,3	23,1	5,0
GR411	Lesvos	64,1	95,9	131,7	62,9	31,1	5,2
GR412	Samos	65,4	67,8	134,5	37,1	23,1	4,8
GR413	Chios	75,9	62,2	124,5	85,7	12,3	4,4
GR42	Notio Aigaio	96,2	87,3	90,8	115,7	43,5	5,4
GR421	Dodekanisos	91,7	84,5	78,1	144,3	43,6	4,8
GR422	Kyklades	104,0	92,4	112,8	55,7	43,4	6,2
GR43	Kriti	82,8	96,6	103,0	90,0	36,7	5,6
IT	Italy	103,5	88,0	118,6	95,7	113,5	4,4
ITG1	Sicilia	66,9	72,8	107,9	197,1	116,0	2,4
ITG2	Sardegna	79,5	86,4	106,8	174,3	66,1	4,0
MT	Malta	76,9	84,7	82,3	85,7	702,5	4,0
MT001	Malta	78,4	85,7	81,9	87,1	728,0	4,2
MT002	Gozo and Comino	59,2	73,6	86,6	78,6	602,4	3,4
SE	Sweden	121,5	110,4	103,2	88,6	32,3	6,6
SE214	Gottlands län	98,1	113,2	112,3	82,9	42,3	6,2
UK	United Kingdom	120,4	106,1	95,4	80,0	177,9	5,2
UKJ34	Isle of Wight	81,1	91,5	135,5	74,3	262,6	3,4
UKM64	Eilean Siar (Western Isles)	77,7	117,7	124,2	89,9	6,9	5,6
UKM65	Orkney Islands	94,0	119,1	111,9	37,5	20,0	6,6
UKM66	Shetland Islands	110,9	134,8	96,4	32,8	15,9	7,4
European Union (27 countries)		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	5,0

Fonte: Elaborazione del Servizio Statistica su dati ESPON

(*) Per ogni indicatore sono state create 9 classi di cui la 5^a è rappresentata dal valore UE=100. Nelle classi superiori e inferiori sono distribuiti gli altri valori. Per inserire i valori con significato negativo nelle classi (es. disoccupazione) è stato calcolato l'inverso.



IL SEGRETARIO


 Regione Siciliana
 Assessorato per l'Economia

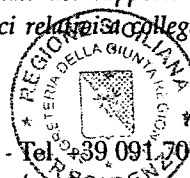
Come può evincersi dalla tabella i parametri scelti collocano la Sicilia al livello più basso dello *state index*, mentre quasi tutte le altre isole mostrano valori inferiori degli indicatori prescelti rispetto a quelli degli stati di appartenenza.

Secondo lo studio ESPON è tuttavia da tenere presente l'attrattività dell'economia delle isole, ovvero la consistenza dei mercati e la raggiungibilità dei territori con riguardo ai collegamenti. A questo fine, è stato elaborato un "indice di attrattività diretta" che è a sua volta sintesi della presenza in sede locale delle aree urbane e del grado di accessibilità in funzione dei mezzi di trasporto, dato da una misura multimodale della facilità di collegamento. Dalla Tab. 2.2 è possibile ricavare il valore dell'indicatore per la Sicilia, pari a 2,5, che rende la piena appartenenza della regione all'aggregato di territori considerati.

Tab. 2.2 Indicatori, classi e base di calcolo dello "Attractiveness direct Index" per la misura dell'insularità.

ID	Geo name	Agglomerationn Economies (FUA)*	FUA ave classes	Multimodal Accessibility **	Access multimodal classes	Attractiveness Direct Index
CY	Cyprus	1,75	4	51	2	3,0
DK014	Bornholm	1,00	2	94	4	3,0
ES63	Illes Balears	.	.	99	5	2,5
ES632	Mallorca	2,90	6	**	5	5,5
ES633	Menorca	1,70	4	**	5	4,5
FI20	Åland	1,40	3	76	3	3,0
FR83	Corse	1,35	3	76	3	3,0
GR221	Zakynthos	No FUA	0	70	3	1,5
GR222	Kerkyra	1,10	3	80	4	3,5
GR223	Kefallinia	No FUA	0	48	2	1,0
GR224	Lefkada	No FUA	0	58	2	1,0
GR411	Lesvos	1,10	3	72	3	3,0
GR412	Samos	No FUA	0	68	3	1,5
GR413	Chios	0,90	2	65	3	2,5
GR421	Dodekanisos	2,00	4	79	3	3,5
GR422	Kyklades	1,10	3	67	3	3,0
GR43	Kriti	1,60	3	61	3	3,0
ITG1	Sicilia	0,90	2	65	3	2,5
ITG2	Sardegna	1,00	2	65	3	2,5
MT001	Malta	2,90	6	83	4	5,0
MT002	Gozo and Comino	No FUA	0	71	3	1,5
SE214	Gotlands län	1,40	3	70	3	3,0
UKJ34	Isle of Wight	No FUA	0	96	4	2,0
UKM64	Western Isles	No FUA	0	24	1	0,5
UKM65	Orkney Islands	No FUA	0	29	1	0,5
UKM66	Shetland Islands	No FUA	0	24	1	0,5

Fonte: Elaborazione del Servizio Statistica su dati ESPON; il metodo di composizione delle classi è uguale a quello della Tab. 2.1 (*) Misura di intensità di presenza delle "Functional Urban Areas" ovvero delle 1.595 città dell'UE con più di 20.000 abitanti, identificate come centri gravitazionali dei rapporti di lavoro (**) Multimodal Accessibility Index sviluppato da ESPON come sintesi degli indici relativi ai collegamenti ferroviari, stradali e aerei. Valore Medio dell'UE=100



IL SEGRETARIO



DELIBERAZIONE N. 265 DEL 10/04/18 ALLEGATO A PAC 7

Regione Siciliana
Assessorato per l'Economia

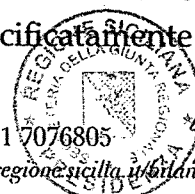
L'aggravarsi dei divari territoriali anche all'interno delle regioni più sviluppate dell'UE, dove pure emergono i temi legati alla povertà, all'inclusione e alla disoccupazione, alla difficile integrazione delle migrazioni impone di porre particolare attenzione alle aree insulari, valorizzandone le potenzialità di sviluppo e incrementando l'approccio integrato e ancorato al territorio.

4. Nel diritto internazionale l'insularità ha assunto un rilievo sempre più pregnante sin dal 1982. Le norme che vengono in rilievo sono relative alle isole genericamente intese, e nell'ambito di queste ultime, agli stati insulari. Vanno richiamate, tra le altre, le norme contenute nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 10 dicembre 1982 ed in particolare le disposizioni della Parte IV (art. 46- 54) e quelle della parte VIII (art. 121) che delineano "il regime giuridico delle isole".

In Italia, già la Costituzione del 1948 - dopo un articolato dibattito in Assemblea costituente - contemplava all'art. 119, terzo comma, un chiaro e puntuale riferimento alle Isole ed al Mezzogiorno, considerate realtà svantaggiate dal punto di vista geografico, economico e sociale da valorizzare ed alle quali destinare misure ed incentivi straordinari. In particolare, l'ordinamento domestico ha ritenuto di non offrire più una specifica considerazione all'insularità ed alle condizioni di ulteriore disequilibrio, che sono determinate dalla collocazione geografica (l'essere circondate interamente dalle acque, infatti, incide sugli scambi, sul commercio e sul trasporto), con differenze in alcuni casi marcate rispetto al restante contesto continentale.

Il legislatore costituzionale del 2001 ha così espunto dall'art. 119 Cost. ogni riferimento a tali aree geografiche, senza peraltro ridisciplinare, alla luce dei mutamenti sociali e politici avvenuti nel corso degli anni, la particolare condizione giuridica delle zone insulari, che conservano uno spiccato orgoglio identitario che risiede nella consapevolezza di costituire un popolo, con un proprio statuto ontologico e una propria connotazione storico-culturale.

Allo scemare della rilevanza dell'insularità nell'ordinamento interno è corrisposta, invece, una progressiva crescita di rilievo nell'ordinamento europeo e senza che le due tendenze possano essere correlate. Più specificatamente è agli artt.



IL SEGRETARIO



Regione Siciliana

Assessorato per l'Economia

174 e 175 TFUE che occorre riferirsi ed alla prospettiva della fiscalità di sviluppo o compensativa, che diviene una leva essenziale per sostenere la crescita nelle aree a sviluppo ritardato di fronte agli effetti depressivi della crisi economica che ha determinato una drastica riduzione degli investimenti pubblici per le aree svantaggiate.

Merita di esser ricordato, ai fini del riscontro sulla disciplina della fiscalità di sviluppo nell'ordinamento interno che l'art. 2, co. 2, lett. *mm*), l. delega n. 42/2009, sul cd. federalismo fiscale, contempla tra i propri principi direttivi «l'individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo», sia con riferimento alle regioni a statuto "ordinario" che a quelle a statuto "speciale", a prescindere dal loro grado di sviluppo economico e sociale, mentre gli artt. 22 e 27 prevedono misure compensative di perequazione **infrastrutturale** e forme specifiche per le regioni speciali di fiscalità di sviluppo.

Sin dal Trattato istitutivo della CEE del 1957 a livello comunitario è stata riconosciuta rilevanza alla specificità dei territori insulari ma unicamente con riguardo alle regioni ultraperiferiche.

Sul punto va ricordato che tra le misure compensative e di sviluppo dei territori svantaggiati – anche dal punto di vista geografico – che presentano maggiori limiti/difficoltà nella loro introduzione vi sono quelle fiscali che tuttavia, in assenza di regimi speciali e delle deroghe che ne conseguono, impingono sul divieto generale di aiuti di Stato sancito dall'art. 107 del TFUE e questo a prescindere dal livello di governo che le adotti.

5. Nel contesto del regime derogatorio, consentito solo in presenza di misure di natura congiunturale, la Commissione é l'organo competente a valutare la compatibilità con il mercato europeo di una disciplina incentivante di matrice regionale, in quanto la delimitazione territoriale della misura è ritenuta a livello comunitario alla stregua di un indice di selettività.

Diversamente, la definizione di misura regionale generale, non connotata da selettività materiale e non costituente aiuto di Stato ai sensi dell'art. 107 del TFUE, risulta delineata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia nelle pronunce concernenti le Azzorre, Gibilterra e Paesi Baschi.



IL SEGRETARIO



Regione Siciliana

Assessorato per l'Economia

Il portato che scaturisce dai richiamati orientamenti giurisprudenziali può sintetizzarsi nell'assunto secondo il quale non sia sostenibile in via di principio (come invece storicamente ritenuto dalla Commissione) che una misura il cui beneficio sia riservato alle imprese ubicate in talune regioni sia, per ciò solo, selettiva; il contesto rilevante per accertare se un provvedimento adottato dall'entità infrastatale favorisca alcune imprese rispetto ad altre, a determinate condizioni, è il territorio nel quale essa esercita la sua competenza e non già il territorio nazionale nella sua totalità.

Il divieto di aiuti di Stato previsto dall'art. 107 TFUE, più specificamente, inibisce le misure ritenute selettive, cioè quelle non accessibili a tutti i soggetti che siano in una situazione fattuale e giuridica analoga, sicché la selettività gioca un ruolo decisivo nel determinare la legittimità degli aiuti della misura in quanto per la natura stessa di questo tipo di aiuti, l'origine statale e/o regionale, il vantaggio e il pregiudizio alla concorrenza sono presunti.

Quanto scaturisce dalla più recente giurisprudenza della Corte di giustizia e dalle decisioni della Commissione Ue in materia di aiuti di tipo fiscale sul c.d. *tax rulings*, con la chiara tendenza all'ampliamento della nozione di aiuto di Stato e la conseguente compressione della sovranità fiscale statale. In particolare tra gli orientamenti seguiti dalla Commissione, volti a scongiurare regimi fiscali agevolative fuori da puntuali regimi speciali, va ricordato il caso *Apple* in Irlanda (Decisione C(2016) 5605 final del 30 agosto 2016 della Commissione sull'aiuto di Stato SA.38373 (2014/C) (Ex 2014/Nn) (Ex 2014/Cp) ma si vedano anche la decisione C(2014) 3626 final del 21 ottobre 2015 della Commissione relativa all'aiuto di Stato SA.38374 (2014/C Ex 2014/nr) *Starbucks*; decisione C(2014) 3627 final del 21 ottobre 2015 della Commissione relativa all'aiuto di Stato SA.38375 (2014/C Ex 2014/nr) *Fiat*; decisione C(2015) 9837 final del 11 gennaio 2016 della Commissione relativo all'aiuto di Stato SA.37667 (2015/C) (ex 2015/NN), che ha condotto alla censura di misure fiscali *ad hoc* consistenti in accordi volti a definire preventivamente i prezzi di trasferimento infragruppo per un determinato periodo di tempo concordati fra le autorità nazionali e grandi gruppi multinazionali (*advanced pricing agreements*).

La Corte di giustizia UE nelle cause Commissione c. *World Duty Free Group SA et al.* e *Hansestadt Lübeck* del 21 dicembre 2016 ha confermato l'orientamento sull'estensione della nozione di selettività ed il conseguente ampliamento dell'ambito di applicazione della disciplina UE in materia di aiuti di Stato. Alla stregua di quanto statuito da tali pronunce si è avuto modo di precisare che non





Regione Siciliana
Assessorato per l'Economia

tutte le misure che pur determinano effetti vantaggiosi per specifiche imprese non determinano automaticamente la sussistenza del connotato della selettività, poiché al riguardo è necessario verificare concretamente la sussistenza di un regime di favore per alcune imprese rispetto ad altre che operano in una situazione di fatto e di diritto analoga in considerazione dell'obiettivo perseguito.

Ai fini che qui rilevano, ed i termini derogatori rispetto alla delineata tendenza espansiva della disciplina degli aiuti di Stato, risulta dirimente il richiamato orientamento avviato dalla Corte di Giustizia in materia di selettività materiale delle misure sin dalla sentenza Azzorre, che si incentra sulla *selettività geografica o regionale*, che si concreta in misure che garantiscono alle imprese di una specifica parte del territorio nazionale un trattamento di favore rispetto alle altre.

Ne discende che emerge come risolutivo, al fine di valutare il carattere selettivo o meno dell'intervento dell'Ente regionale, verificare se quest'ultimo ricopra un ruolo determinante nella definizione del contesto istituzionale ed economico nel quale operano le imprese. In questa direzione si delinea la possibilità di considerare la Regione e non lo Stato l'entità di riferimento, con la conseguenza che interventi di differenziazione. Effettuata tale verifica, per la Corte, il contesto giuridico rilevante per valutare la misura potrebbe limitarsi all'area geografica di riferimento dell'intervento e non già all'intero territorio nazionale.

Come precisato al riguardo dalla Commissione UE nella Comunicazione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE va sottolineato che nella valutazione della selettività regionale occorre distinguere tre diversi scenari:

1) nel primo scenario, che implica la selettività regionale della misura, il governo centrale di uno Stato membro decide unilateralmente di applicare un livello di tassazione inferiore all'interno di un'area geografica delimitata;

2) il secondo scenario corrisponde a un decentramento simmetrico dei poteri in materia tributaria, in cui tutti gli enti infrastatali di un particolare livello (regioni, comuni o altri) godono in uguale misura di autonomia impositiva di diritto per la determinazione dell'aliquota d'imposta applicabile nel territorio di loro competenza, indipendentemente dall'amministrazione centrale. In questo caso, le misure decise dalle autorità infrastatali non sono selettive in quanto è impossibile



IL SEGRETARIO



DELIBERAZIONE N. 265 DEL 10/07/18 ALLEGATO A PAG. 11

Regione Siciliana
Assessorato per l'Economia

determinare un'aliquota d'imposta normale in grado di costituire il quadro di riferimento;

3) nel terzo scenario, quello del decentramento asimmetrico dei poteri in materia tributaria, solo determinate autorità locali o regionali possono adottare misure fiscali applicabili all'interno del loro territorio. In tale caso, la valutazione del carattere selettivo della misura in questione dipende dal fatto che l'autorità in questione sia sufficientemente autonoma dal governo centrale dello Stato membro.

Ciò avviene quando sono soddisfatti tre criteri cumulativi di autonomia: **autonomia istituzionale, procedurale, economica e finanziaria.**

Se tutti questi criteri di autonomia sono soddisfatti, allorché un'autorità regionale o locale decide di adottare una misura tributaria applicabile esclusivamente nel suo territorio, è la regione in questione, non lo Stato membro, a costituire l'ambito geografico di riferimento territoriale, di natura fiscale, che in precedenza sono stati ritenuti aiuti, siano sussumibili tra le misure generali della Regione.

In altre parole, il contesto giuridico pertinente per valutare la selettività di una misura fiscale può limitarsi all'area geografica interessata dal provvedimento soltanto laddove l'ente infrastatale, segnatamente in virtù del suo statuto e dei suoi poteri, ricopra un ruolo determinante nella definizione del contesto politico ed economico in cui operano le imprese presenti nel territorio di sua competenza; occorre, conseguentemente, verificare se la misura di cui si tratta sia stata adottata da un'entità infrastatale che sia dotata di autonomia istituzionale, procedurale e finanziaria.

6. Più in generale va ricordato che la questione dell'insularità è stata affrontata più volte nel Parlamento europeo che nel 1997 adottò una risoluzione per avviare «una politica integrata adeguata alla specificità delle regioni insulari dell'Unione europea» e successivamente nel 1998, con il Trattato di Amsterdam, con il quale l'Europa riconobbe il principio che è necessario ridurre il divario esistente tra i livelli di sviluppo dei vari territori e colmare il ritardo delle regioni meno favorite, come le isole.



IL SEGRETARIO



Regione Siciliana
Assessorato per l'Economia

In occasione della revisione del Trattato di Maastricht la Grecia, in accordo con la Spagna e con altri Paesi, tra i quali l'Italia, hanno proposto l'aggiunta nell'art. 130 A del Trattato (nuovo 158) di un riferimento specifico ai problemi delle regioni insulari. Tale riferimento alle regioni insulari nel primo articolo del Capitolo del Trattato dedicato alla politica di coesione è subito risultato di estrema importanza in quanto ha evidenziato, accanto alle zone rurali (e quelle ultra periferiche), l'interesse dell'UE per altre zone caratterizzate da una specificità territoriale.

Con il fallimento del Trattato Costituzionale, la tematica si ripropone immutata nell'articolato del Trattato di Lisbona (Art. 174). Il nuovo Titolo XVIII verte sulla Coesione economica sociale "e territoriale". L'aggiunta a riferimento "territoriale" come principio d'intervento dell'Unione rappresenta un passo in avanti per quanti sostengono che l'Unione debba intervenire per riequilibrare eventuali squilibri.

La "coesione territoriale" può essere interpretata come un principio per il quale ogni territorio ha diritto ad un trattamento particolare, secondo le proprie specificità. L'Unione dovrebbe pertanto intervenire, non solo laddove esistono squilibri economici e sociali, ma anche territoriali.

L'articolato del Trattato di Lisbona quindi può essere considerato un primo risultato per le isole perché chiarisce finalmente il "dilemma" dell'art 158, anche se in tema di aiuti di stato si poteva sperare in qualcosa di più. Non può tuttavia sottacersi che tale inserzione non era mai stata contemplata prima della Convenzione da nessun documento ufficiale.

Come ricordato il principio della tutela della condizione di insularità trova fondamento nel contesto della coesione economica, sociale e territoriale, disciplinata dal diritto primario europeo.

Una prima vera apertura è stata manifestata dal Parlamento Europeo che ha approvato, con ampia maggioranza, la risoluzione del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità.

Tale risoluzione, dopo aver ricostruito l'articolato quadro normativo di riferimento, esprime il proprio indirizzo alla Commissione in particolare:



IL SEGRETARIO



DELIBERAZIONE N. 265 DEL 10/07/10 ALLEGATO A PAG. 13

Regione Siciliana
Assessorato per l'Economia

- incoraggia la Commissione a fornire una definizione chiara del tipo di svantaggi geografici, naturali e demografici permanenti che le regioni insulari possono presentare con riferimento all'articolo 174 TFUE;
- invita la Commissione a illustrare come intende dare attuazione al disposto dell'articolo 174 TFUE relativamente agli svantaggi permanenti delle regioni insulari che ostacolano il loro sviluppo e impediscono loro di conseguire la coesione economica, sociale e territoriale;
- invita la Commissione ad istituire uno «sportello isole» collegato alla Direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) della Commissione e costituito da funzionari incaricati di coordinare ed analizzare le tematiche connesse alle regioni insulari;
- invita la Commissione a presentare un'apposita comunicazione contenente una «Agenda per le regioni insulari dell'UE» e, successivamente, un «Libro bianco» che monitori lo sviluppo delle regioni insulari, sulla base delle migliori prassi e con la partecipazione delle autorità locali, regionali e nazionali e di altri attori pertinenti, ivi inclusi le parti economiche e sociali e i rappresentanti della società civile;
- riconosce l'importanza di predisporre misure di sostegno per contrastare il significativo trend di spopolamento delle regioni insulari; ricorda che le difficoltà nel far fronte a determinati svantaggi sono maggiori per le isole in proporzione alle loro dimensioni e alla distanza dalle coste del continente europeo;
- chiede che la Commissione avvii uno studio/un'analisi approfondita sui costi supplementari che la condizione di insularità determina a livello dei sistemi di trasporto di persone e merci e dell'approvvigionamento energetico nonché in termini di accesso al mercato, in particolare per le PMI;
- ritiene che per le isole dovrebbe esistere una definizione/categorizzazione adeguata che tenga conto non solo delle loro differenze e peculiarità, ma anche della loro situazione specifica; invita la Commissione a istituire una categoria omogenea, composta da tutti i territori insulari, basandosi sull'articolo 174 TFUE, che riconosce la condizione di insularità; invita altresì la Commissione a tener conto di altri indicatori statistici, oltre al PIL, in grado di riflettere la vulnerabilità economica e sociale conseguente agli svantaggi naturali permanenti;
- ricorda che, conformemente alla direttiva 2006/112/CE del Consiglio, a talune isole europee sono stati accordati regimi fiscali speciali per controbilanciare i loro svantaggi naturali e demografici permanenti; sottolinea l'importanza che tali regimi fiscali speciali rivestono per le comunità e le economie locali e chiede che vengano



IL SEGRETARIO



Regione Siciliana

Assessorato per l'Economia

mantenuti, in particolare negli Stati membri interessati da programmi di aggiustamento economico;

- *richiama l'attenzione sul fatto che, sebbene soggette a svantaggi, le isole dispongono anche di un potenziale territoriale che dovrebbe essere utilizzato quale opportunità di sviluppo, crescita e occupazione; sottolinea l'importanza di politiche in materia di bassa tassazione e riduzione della burocrazia come incentivi chiave per attrarre investimenti;*
- *invita la Commissione a istituire un "Quadro strategico dell'Unione per le isole", al fine di collegare gli strumenti suscettibili di produrre un impatto significativo sul territorio;*
- *invita la Commissione a tenere presente la situazione specifica delle regioni insulari in sede di preparazione della proposta relativa al prossimo quadro finanziario pluriennale;*

Il risultato che si intende raggiungere mediante il riconoscimento per le regioni insulari dei regimi speciali, in analogia con quanto già previsto nell'ordinamento comunitario per le regioni ultraperiferiche degli altri Stati membri ai sensi dell'articolo 174 del TFUE., non riguarda solo eventuali regimi di vantaggio che compensino il grave e permanente svantaggio rappresentato dalla condizione di insularità, ma anche il superamento dei limiti rigorosi imposti dall'Unione europea, soprattutto nel regime degli aiuti di Stato, che ha sinora inciso pesantemente anche nella individuazione di un modello di continuità territoriale adeguato alle esigenze degli abitanti delle Isole.

Siffatto riconoscimento è ampiamente giustificato dal fatto che proprio lo stesso è già stato accordato ad altre regioni ultra periferiche di altri Stati membri della UE, e che il diritto comunitario fa saldo il principio in base al quale situazioni analoghe non possono essere trattate in modo diverso, e viceversa.

La modifica del Trattato UE può consentire anche deroghe al regime degli aiuti di Stato, quindi favorire misure che possano efficacemente agire per il rilancio dell'economia delle Isole italiane. Gli svantaggi strutturali delle Isole sono evidenti, basti pensare alla dipendenza dai trasporti marittimi e aerei con i sovraccosti del tempo perso anche durante i processi produttivi. L'economia insulare risente sempre della ristrettezza del mercato locale e di una scarsa diversificazione economica, che rendono queste regioni vulnerabili alle fluttuazioni dei mercati.



IL SEGRETARIO



Regione Siciliana
Assessorato per l'Economia

L'obiettivo è quello di favorire il riequilibrio economico e sociale attraverso risorse e interventi anche fiscali.

7. Avuto riguardo allo specifico tema della c.d. **continuità territoriale** - che come noto costituisce un fenomeno che, per quanto particolarmente avvertito dalla popolazione quale particolarmente oneroso, non costituisce il nodo esclusivo della condizione di insularità - la legge nazionale di bilancio statale per il 2018 che, all'Art.1 c. 837, in premessa riconosce che *"la condizione di insularità della Sardegna ne penalizza lo sviluppo economico e sociale"* e istituisce, con riferimento alla predetta legge regionale, *"un comitato paritetico Stato-Regione per definire l'istruttoria per l'attuazione della procedura in sede europea del riconoscimento della predetta condizione finalizzata alla definizione dei sistemi di aiuto già previsti per le regioni ultra periferiche di altri Stati membri dell'Unione Europea"*.

Per la Sicilia va ricordato che la legge di stabilità per il 2016 (n. 208 del 28 dicembre 2015) contempla all'articolo 1, comma 486 una previsione normativa giusta la quale, al fine di ridurre i disagi derivanti dalla condizione di insularità dell'Isola, ha stanziato di 20 milioni di euro, che tuttavia non sono stati mai utilizzati, nonostante fossero destinati agli aeroporti di Comiso e Trapani.

Giova sottolineare che in atto soltanto la gestione dei servizi aerei di linea Pantelleria-Trapani e vv, Pantelleria-Palermo e vv, Pantelleria-Catania e vv, Lampedusa-Palermo e vv, Lampedusa-Catania e vv, gode di un limitato regime di continuità territoriale ai sensi del Regolamento (CE) n. 1008/20.

Parimenti é opportuno ricordare che l'art. 133 della Legge n.388 del 2000 - Legge Finanziaria 2001 - ha previsto che le piccole e medie imprese agricole, estrattive e di trasformazione (previste dal decreto del Ministero dell'Industria del 18-9-97) operative e con sede legale sul territorio siciliano, possono beneficiare di un contributo mediante credito d'imposta per le spese di trasporto ferroviario, marittimo, aereo e combinato, con esclusione delle aziende che distillano petroli. Il contributo doveva essere concesso, nei limiti previsti dalla stessa Finanziaria, sulle spese di trasporto sostenute dalle Imprese collocate sul territorio siciliano per il trasferimento dei prodotti destinati al mercato dell'Unione Europea. La stessa legge ha poi previsto che, per l'anno 2001, il 20% dello stanziamento complessivo era





Regione Siciliana

Assessorato per l'Economia

riservato al contributo per le spese di trasporto su gomma, mentre dal 2002 questa percentuale é stata ridotta del 5% ogni anno.

8. La conferenza delle Regioni e delle province autonome, in occasione della riunione del 20 aprile 2017, nel documento "IL FUTURO DELLA POLITICA REGIONALE DI COESIONE" 17/46/CR06/C3 ha evidenziato che *La politica di coesione è la principale politica di investimento europea che realizza gli obiettivi europei a tutti i livelli di governo e che tiene conto delle specificità territoriali dell'UE. Una politica di coesione dotata di risorse finanziarie adeguate è indispensabile per sostenere e rilanciare gli investimenti e lo sviluppo nelle Regioni italiane e in quanto tale rappresenta una priorità fondamentale per le Regioni stesse. Il rafforzamento della dimensione territoriale nella programmazione europea può validamente contribuire a ridurre la distanza (crescente) tra l'Unione e i cittadini. A sua volta una forte dimensione territoriale richiede modalità di intervento integrate tra i diversi tematismi e decisamente place-based.*

Alla luce di queste considerazioni, le Regioni italiane:

- hanno ribadito che la politica di coesione post 2020 deve mantenere il suo sostegno a tutte le Regioni europee, continuando ad avere come obiettivo prioritario *"la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e del ritardo delle regioni meno favorite"* (art. 174 TFUE);
- ricordano che la politica di coesione post 2020, debba attribuire più attenzione allo sviluppo e alla qualità della vita delle aree meno densamente popolate e delle regioni periferiche insulari che presentano gravi svantaggi naturali.

Analoga posizione è stata manifestata nella sede del Parlamento europeo, in occasione della riunione del 24 aprile 2018 'Le Isole dell'Unione europea di fronte alla sfida della politica di coesione post 2020', organizzata dall'Intergruppo parlamentare Isole.

La posizione delle realtà insulari è che lo scenario normativo e programmatico post-2020 non lasci indietro le isole ma, al contrario, possa contare sull'attivazione di necessari specifici dispositivi normativi, calibrati sulle sfide dei territori insulari che tengano conto di fattori quali il bacino demografico, l'estensione territoriale, la distanza chilometrica e temporale dal Continente.



IL SEGRETARIO



Regione Siciliana
Assessorato per l'Economia

Una posizione che non mira a ottenere uno status privilegiato, ma al contrario la necessaria compensazione che permetta alle isole oggettivamente periferiche, ai cittadini e alle imprese di questi territori di essere sullo stesso piano competitivo delle altre regioni, e di godere di quei diritti di eguaglianza sostanziale.

9. Il Comitato europeo delle regioni della UE ha già da tempo assunto una chiara posizione sul tema dell'insularità.

Dapprima nel parere del 28 marzo 2012 «*Problemi specifici delle isole*», richiamato nella sopra menzionata Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016, il Comitato economico e sociale europeo considera assolutamente necessario migliorare l'accessibilità delle isole e i collegamenti tra esse. Poiché l'accessibilità è essenziale per l'attrattiva delle aree insulari, bisognerebbe ridurre i costi di trasporto di merci e persone, facendo valere il principio della continuità territoriale.

Sottolinea come agricoltura, allevamento e pesca, che costituiscono una parte importante dell'economia locale e sono la fonte di approvvigionamento della maggior parte dell'industria agroalimentare, sono fragili, a causa delle distanze, delle piccole dimensioni delle aziende e del basso grado di diversificazione delle produzioni, nonché delle condizioni climatiche. Ciò fa sì che l'industria agroalimentare insulare sia debole e poco competitiva nei confronti dei prodotti provenienti dal continente o da paesi terzi, cosa che si riflette in una maggiore debolezza del settore primario, e, raccomanda di considerare le isole, nel quadro della PAC, come zone svantaggiate, al pari delle aree montane, tenendo conto in particolare dell'insularità ai fini del finanziamento.

Il medesimo organo ha più di recente adottato il parere del 12 maggio 2017 sul tema: «*L'imprenditorialità nelle isole: il contributo alla coesione territoriale*» (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 306/51 del 15.9.2017), volto a individuare le possibili soluzioni per promuovere l'imprenditorialità e favorire lo sviluppo economico, sociale e territoriale delle isole. Al di là dei diversi costi aggiuntivi legati all'insularità, le isole presentano in effetti un tessuto economico poco diversificato, un'elevata percentuale di micro, piccole e medie imprese e un gran numero di imprenditori poliattivi.



IL SEGRETARIO



DELIBERAZIONE N. 265 DEL 18/07/18 ALLEGATO A PAC 18

Regione Siciliana
Assessorato per l'Economia

Il CDR sottolinea che la politica di coesione dell'UE rappresenta la politica più appropriata per far fronte alle disparità di sviluppo tra le isole e le altre regioni europee. Tuttavia, le regioni insulari non godono di uno status specifico nell'ambito della politica di coesione, così come concepita attualmente.

Il medesimo CDR segnala che nell'UE esistono 362 isole di oltre 50 abitanti, con una popolazione complessiva di 17,7 milioni di abitanti (3,7 milioni dei quali vivono nelle regioni ultraperiferiche) e un PIL pro capite pari a circa il 79,2 % della media UE (dati 2010), e che una parte significativa di esse rientra ancora nella categoria delle regioni meno sviluppate e che nella stragrande maggioranza di tali regioni non vi è stato alcun processo di convergenza economica nel corso degli anni 2000, secondo lo studio EUROISLANDS (programma ESPON 2013), dove la situazione è persino peggiorata in molti casi, a causa della crisi, finanziaria e migratoria, delle fluttuazioni dei flussi turistici o della mancanza di innovazione.

Sottolinea che queste regioni insulari hanno caratteristiche geografiche, economiche, demografiche e sociali sia specifiche, che le contraddistinguono dalle regioni continentali, sia comuni alle varie isole, che le pongono di fronte a sfide uniche nell'ambito dell'applicazione delle politiche europee che le riguardano:

- dimensioni ridotte (in termini di superficie, popolazione, economia);
- lontananza e/o carattere periferico (distanza chilometrica e distanza temporale rispetto ai mercati, in particolare quello interno, ai grandi centri demografici, industriali, finanziari o politici);
- vulnerabilità (alle minacce d'ordine economico, ambientale e sociale).

Il CdR, pertanto, propone la creazione di un sistema di aiuti al funzionamento delle imprese insulari, al fine di compensare i maggiori costi dovuti all'insularità. Tali aiuti dovrebbero essere autorizzati ed esentati come per le regioni ultraperiferiche e le zone scarsamente popolate. Nella stessa ottica, il Comitato propone di rendere meno rigido il regolamento *de minimis* (che esonera lo Stato dal notificare alla Commissione europea gli aiuti erogati alle imprese il cui importo non superi una determinata soglia) nei confronti delle isole.

Su quest'alveo si colloca poi la richiesta effettuata ai Governi Italiano e Francese dalla Consulta interistituzionale fra le assemblee rappresentative della Sardegna e della Corsica "Consulta corso sarda" con la deliberazione del 4 luglio



IL SEGRETARIO



Regione Siciliana
Assessorato per l'Economia

2017 "Sul riconoscimento della condizione di insularità in attuazione dell'articolo 174 TFUE".

Sempre il Comitato Europeo delle Regioni, nel parere dell'11 maggio 2017 sul tema "Il futuro della politica di coesione dopo il 2020. Per una politica europea di coesione forte ed efficace dopo il 2020", ritiene che la futura politica di coesione dovrà, altresì, costituire il principale strumento per assicurare lo sviluppo sostenibile delle aree che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le **regioni insulari**, frontaliere e montane, prevedendo specifici interventi, in una logica di approccio territoriale integrato, per compensare i differenziali dei costi legati alle debolezze delle condizioni per l'insediamento delle popolazioni e delle imprese. anche al fine di contrastare la tendenza allo spopolamento garantendo la disponibilità di servizi essenziali e di infrastrutture di qualità.

Particolare attenzione dovrà essere posta al rafforzamento dell'agricoltura, attività che riveste un ruolo centrale per la sostenibilità delle altre attività economiche montane e per la salvaguardia dei territori da rischi di natura idrogeologica, anche in favore delle aree di pianura. Parimenti si afferma d parte dell'organo europeo rappresentativo delle autonomie territoriali che la politica di coesione deve disporre di una **dotazione finanziaria adeguata**, il che significa che **la percentuale del bilancio destinata alla politica di coesione nel prossimo QFP dovrebbe rimanere immutata**. Come pure ritiene indispensabile garantire il funzionamento della governance multilivello e dell'approccio dal basso verso l'alto attraverso la gestione concorrente e nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, assolutamente indispensabile una revisione globale dei requisiti fissati per i sistemi di gestione e di controllo dei fondi SIE.

Fondi per i quali, occorre precisare e ribadire in questa sede, é inammissibile lo sviamento dalla **funzione addizionale** rispetto agli investimenti ordinari che pertengono allo Stato, anche per recuperare il divario di spesa pubblica aggregata che vede i siciliani subire una sottrazione del 16% annuo rispetto alla media dei cittadini italiani (Fonte, *Commissione parlamentare sul federalismo fiscale*, 18.1.18)



IL SEGRETARIO



Regione Siciliana
Assessorato per l'Economia

10. Sulla revisione delle politiche di coesione post 2020 il Governo italiano ha assunto una posizione formale nel gennaio 2018, espressa proprio in seno al Comitato delle Regioni, *la posizione italiana*. In tal senso va sottolineata la **posizione espressa dall'Italia** - anche se sul punto non si hanno segnali univoci dal Governo da poco insediatosi - per la quale la Politica di coesione deve essere confermata e rilanciata come una priorità dell'Unione, quale pilastro fondamentale di integrazione e solidarietà e di riequilibrio delle opportunità di sviluppo sociale e di crescita economica dei suoi territori (Posizione espressa dall'ex Ministro De Vincenti al Comitato delle Regioni lo scorso gennaio).

Ad essa vanno assicurate risorse adeguate anche nel post-2020: una dotazione finanziaria congrua e distinta dalle risorse che dovranno essere destinate a fronteggiare le nuove sfide (migrazioni, sicurezza), è infatti condizione essenziale per garantire e rafforzare il perseguimento dell'obiettivo cardine previsto dai Trattati di riduzione dei divari di sviluppo delle varie regioni, e per rispondere quindi con efficacia ai mutamenti del contesto sociale, economico e ambientale e agli obiettivi europei al 2030. Risorse finanziarie adeguate devono essere assicurate a tutti i Fondi strutturali e di investimento europei (FESR, FSE, FEASR e FEAMP), per consentire di dare appropriate risposte alla sopra richiamata finalità del Trattato, tenendo conto dei rispettivi ambiti strategici di intervento che, in continuità con l'attuale ciclo di programmazione, potranno riguardare:

- l'attuazione delle strategie per l'innovazione, la ricerca e la competitività delle imprese;
- il potenziamento delle infrastrutture digitali, energetiche e di trasporto, in particolare nelle Regioni insulari;
- il perseguimento di un'efficace azione di contrasto e mitigazione dei cambiamenti climatici, di prevenzione delle fragilità territoriali, di tutela e valorizzazione delle risorse culturali e naturali, in un'ottica di gestione sostenibile, anche quale elemento fondamentale per la sicurezza e la vitalità delle economie rurali e urbane, in collegamento con l'agenda urbana;
- il contrasto alla disoccupazione, con particolare riferimento ai giovani e alle fasce più vulnerabili della popolazione, potenziando le politiche attive del lavoro;
- la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, rafforzando le connessioni tra politiche attive del lavoro e politiche di inclusione e i servizi di inclusione attiva;
- l'accrescimento dell'efficacia dei sistemi di istruzione e formazione;
- il miglioramento del contesto istituzionale.



IL SEGRETARIO

Via Notarbartolo, n. 17 - 90141 Palermo - Tel. +39 091 7076805

pec: assessorato.economia@certmail.regione.sicilia.it 177 web: <http://www.regione.sicilia.it/bilancio>



DELIBERAZIONE N. 265 DEL 12/03/18 ALLEGATO ... R ... PAG. 21

Regione Siciliana
Assessorato per l'Economia

Le strategie di **specializzazione intelligente** devono quindi poter rappresentare, anche nel futuro, la cornice di riferimento per gli investimenti sostenuti dalla politica di coesione, al fine di rendere i territori sempre più **resilienti** ai cambiamenti. Attraverso la riduzione delle diseguaglianze economiche e sociali e delle discontinuità territoriali, la politica di coesione rappresenta una condizione essenziale non solo per assicurare il riequilibrio territoriale e la solidarietà, ma anche per dare piena attuazione al mercato unico.

La politica di coesione in tal guisa fa proprie le priorità che l'UE identificherà da qui al 2030, tenendo conto dei ritardi e dei bisogni delle diverse regioni, aiutando quelle con maggiori svantaggi a compiere gli sforzi necessari per essere parte a pieno titolo della strategia di sviluppo dell'UE. L'allocazione delle risorse deve prevedere la concentrazione dell'intervento nelle aree in ritardo di sviluppo e, soprattutto in quelle insulari, nel quadro di una politica rivolta a tutte le regioni, tenendo in considerazione le specificità territoriali, in coerenza con il principio di sussidiarietà.

Secondo la posizione italiana, poi, l'aggravarsi dei divari territoriali anche all'interno delle regioni più sviluppate dell'UE, dove pure emergono i temi legati alla povertà, all'inclusione e alla disoccupazione, rende necessario dedicare particolare attenzione alle aree urbane, rurali, interne, **insulari** e di montagna, valorizzandone le potenzialità di sviluppo e capitalizzando le migliori esperienze in corso in questi ambiti, con uno sforzo finanziario specifico da parte di tutti i Fondi SIE, rafforzando l'approccio integrato e ancorato al territorio.

Un punto merita di essere particolarmente sottolineato: è indispensabile dare reale e concreta attuazione al principio di "**aggiuntività**" della coesione rispetto alle politiche di investimento settoriali, europee e nazionali, tenuto conto della effettiva dimensione finanziaria complessiva di tale politica (attualmente circa un terzo del bilancio UE. ma soltanto lo 0,3 per cento per anno in rapporto al PIL dell'UE-28).

11. Sul tema della condizione di **INSULARITÀ** va ricordato che occorre rafforzare la **cooperazione territoriale** nelle sue tre dimensioni (*transfrontaliera, transnazionale*



IL SEGRETARIO


 DELIBERAZIONE N. 265 DEL 18/07/18 ALLEGATO A PAC 22

Regione Siciliana
Assessorato per l'Economia

ed interregionale) parte integrante della politica di coesione per il suo evidente valore aggiunto anche in termini di integrazione tra territori e popoli.

Al fine di favorire i processi di cooperazione tra le regioni insulari, in particolari situazioni potrà essere rivisto il criterio di distanza massima di 150 chilometri per la definizione dei territori eleggibili alla partecipazione agli spazi di cooperazione transfrontaliera.

Particolare attenzione va posta all'area e alle regioni del Mediterraneo, che è di fondamentale importanza per il posizionamento politico dell'Europa relativamente alle sfide globali, in particolare quelle poste dai flussi migratori e per le future opportunità di sviluppo economico di questa area nel quadro del commercio globale.

Le Strategie macroregionali, vigenti e future, devono basarsi su un quadro normativo che preveda in maniera esplicita il raccordo con i programmi della coesione (programmi operativi e CTE), identificando le modalità attraverso le quali dovrà concretizzarsi il contributo dei programmi alle priorità delle strategie, compreso quello di natura finanziaria.

Anche se va ricordato che sia la Conferenza delle Regioni, che molte regioni, tra le quali quella siciliana, hanno poi aderito a #COHESIONALLIANCE (Alleanza per la politica di coesione) per il rafforzamento di una politica che promuova la coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione europea anche dopo il 2020 che modelli la politica di coesione sui seguenti principi:

1. funziona come politica di investimento a lungo termine per tutte le regioni europee, con l'obiettivo di sostenere la crescita e l'occupazione a livello locale e regionale promuovendo soluzioni innovative per sfide quali i cambiamenti climatici e la transizione energetica, per l'inclusione social e per la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale;
2. è più che mai necessaria in quanto espressione della solidarietà europea per superare le disparità economiche, sociali e territoriali, dato che essa offre a tutti i cittadini, ovunque essi vivano in Europa, la possibilità concreta di sperimentare i vantaggi dell'Unione europea;
3. deve essere presentata meglio, nelle azioni di comunicazione, come la politica dell'UE attuata al livello più vicino ai cittadini e con un impatto diretto sulla loro vita quotidiana;
4. deve continuare ad essere una politica efficace e dotata di risorse sufficienti, pari ad almeno un terzo del futuro bilancio dell'UE, da erogare tramite sovvenzioni e, laddove opportuno, attraverso strumenti finanziari;
5. deve essere basata sui Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE) esistenti, con una serie di disposizioni comuni;
6. richiede il rafforzamento del principio di partenariato e dell'approccio basato sul territorio,

IL SEGRETARIO




 DELIBERAZIONE N. 265 DEL 18/07/18 ALLEGATO A PAC 23

Regione Siciliana
Assessorato per l'Economia

consolidando il ruolo fondamentale degli enti locali e regionali nell'attuare la politica di coesione mediante un coinvolgimento attivo delle comunità urbane e rurali e la promozione di strumenti per incentivare e sostenere lo sviluppo locale tramite strategie integrate;

7. deve essere **coordinata meglio e messa in condizioni di parità con le altre politiche dell'UE**, tenendo conto delle caratteristiche specifiche dei comuni, delle città e delle regioni dell'Unione europea;

8. **non deve essere soggetta a condizionalità** stabilite a livello europeo, il cui rispetto non dipende in alcun modo dagli enti locali e regionali né da altri beneficiari;

9. deve essere **semplificata e migliorata**, sulla base di una maggiore fiducia reciproca tra i diversi livelli di governo responsabili dell'attuazione dei fondi e di un approccio più flessibile e differenziato.

Va infine sottolineato che l'attuale programmazione Europea e quella nuova, nel programma di coesione post-2020 non tengono adeguatamente conto, nonostante i richiamati deliberato del Parlamento UE e del Comitato delle Regioni, della vulnerabilità economica e sociale delle regioni insulari che, per effetto dei vincoli strutturali inerenti alla loro insularità, subiscono gli effetti negativi di un più difficile accesso al mercato libero europeo e dei maggiori costi economici rispetto alle regioni continentali

12. Pertanto, alla luce delle su esposte considerazioni si

CHIEDE:

al Governo Italiano, effettuata d'intesa con la Regione siciliana la puntuale individuazione dei costi dell'insularità, di sostenere le istanze della Sicilia quale Regione insulare si sensi dell'art. 174 TFUE presso le istituzioni dell'Unione Europea, affinché sia data piena ed integrale applicazione alla coesione territoriale attraverso la definizione di politiche organiche rivolte alle realtà insulari per costituire un vero e proprio "statuto dell'insularità" inteso non come una serie di deroghe al diritto dell'Unione Europea di applicazione generale, ma come insieme di "politiche dedicate" alle realtà insulari e graduate in base alla consistenza del "fattore insularità". In particolare:

- avuto riguardo ai diritti di continuità territoriale dei siciliani che sia assentito un regime di riduzione del costo dei trasporti aerei e marittimi, anche mediante la predisposizione delle necessarie risorse finanziarie e con specifica tutela per la doppia insularità (isole minori siciliane);
- con riferimento agli aiuti di Stato, bisogna prevedere misure specifiche volte a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati in materia di aiuti alle realtà insulari, alla stessa stregua di quanto previsto dall'articolo 349 del TFUE con riguardo a talune isole ultraperiferiche; **fin d'ora, comunque,**





DELIBERAZIONE N. 265 DEL 18/02/18 ALLEGATO A PAG. 24

Regione Siciliana

Assessorato per l'Economia

l'insularità deve essere considerata come uno svantaggio competitivo strutturale di carattere permanente tale da integrare i requisiti richiesti dal TFUE all'articolo 107, paragrafo 3 lettera a)² affinché gli aiuti possano considerarsi compatibili con il mercato interno anche alla luce di quanto sostiene la Corte di Giustizia, secondo la quale la deroga riguarda le regioni nelle quali la situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto a quella dell'Unione nel suo complesso, a partire da alla fiscalità di sviluppo;

- in relazione alla politica di coesione, è necessario istituire ulteriori linee di finanziamento dedicate alla Sicilia in quanto area caratterizzata da un deficit strutturale di sviluppo, fondate su una base di indicatori mirati e calibrati sull'insularità che non tengano conto soltanto del PIL ai fini dell'eleggibilità al sostegno dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE) nel rispetto dei principi di eguaglianza sostanziale e di piena perequazione infrastrutturale;
- mantenere gli impegni assunti con la Dichiarazione sulle Regioni insulari n. 30 allegata al Trattato di Amsterdam³ e confermati nelle conclusioni formulate dalla Presidenza Francese del Consiglio Europeo a Nizza nel 2000 e, di conseguenza, di esercitare il proprio ruolo d'impulso e di definizione degli orientamenti e delle priorità politiche generali necessarie allo sviluppo dell'UE (articolo 15 TUE) e di garanzia del rispetto dei principi fondamentali cui sono tenuti gli Stati membri tra cui quello della solidarietà tra i medesimi (articolo 7 TUE);
- la Commissione e le istituzioni europee debbono assicurare, e sin dalla prossima programmazione, il pieno rispetto della richiamata risoluzione del Parlamento europeo del 2016 e del parere resto dal Comitato delle Regioni del 2018 e degli impegni ivi sanciti al fine di garantire l'effettività della coesione.

Ustica, 18 luglio 2018

L'Assessore Regionale
 Gaetano Armino

² Articolo 107, paragrafo 3 lettera a): "Possono considerarsi compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale".

³ "Il Consiglio Europeo, sulla base della dichiarazione n. 30 allegata al Trattato di Amsterdam, ribadisce la necessità di azioni specifiche a favore delle regioni insulari conformemente all'articolo 158 del Trattato istitutivo della Comunità europea, a motivo dei loro svantaggi strutturali che ne ostacolano lo sviluppo economico e sociale nei limiti delle disponibilità di bilancio".



DELIBERAZIONE N. *265* DEL *18/11/18* ALLEGATO *A*... PAC *ES*...



Regione Siciliana

Basi per la determinazione del costo dell'insularità della Sicilia



IL SEGRETARIO

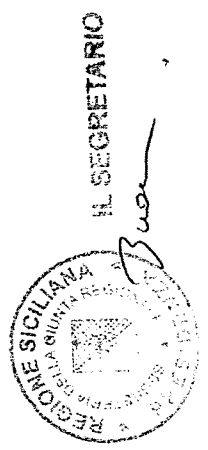
Allegato

I conti pubblici territoriali

Il Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), composto da una Unità Tecnica Centrale (UTC) * e una Rete di 21 strutture (Nuclei regionali), si occupa di misurare e analizzare, a livello regionale, i flussi finanziari di entrata e di spesa delle amministrazioni pubbliche e di tutti gli enti appartenenti alla componente allargata del settore pubblico, per i quali cioè è previsto un controllo da parte di soggetti pubblici.

L'obiettivo principale è quello di ricostruire, all'interno di una Banca dati dedicata, conti consolidati delle spese e delle entrate, correnti e in conto capitale, del Settore Pubblico Allargato (SPA).

* Presidenza del Consiglio dei Ministri - Agenzia per la Coesione Territoriale (L. 30 ottobre 2013, n. 125, art. 10)

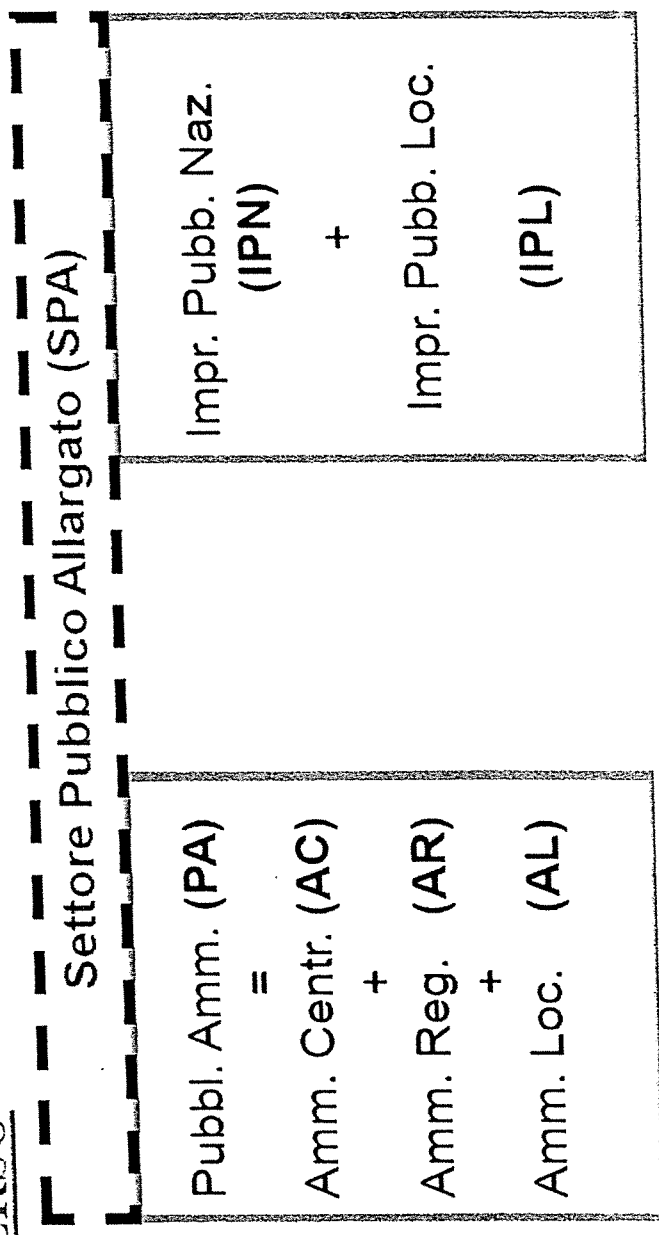


Definizioni: P.A. + Extra P.A. = Settore Pubblico Allargato (SPA)

METODO

- rilevazione di dati finanziari e non economici
- flussi di cassa piuttosto che flussi di competenza
- omogeneizzazione dei criteri e dei sistemi di classificazione adottati nei bilanci
- consolidamento attraverso l'eliminazione dei flussi intercorrenti tra gli enti appartenenti al medesimo livello di governo

UNIVERSO



IL SEGRETARIO

[Handwritten signature]

Analisi dei dati: Popolazione, PIL e spesa del SPA per Italia = 100

	Popolazione		PIL		Spesa SPA totale netta*	
	2000	2008	2000	2008	2000	2008
Italia	63,9	65,0	75,8	76,4	69,35	71,0
Centro-Nord	36,1	35,0	24,1	23,5	30,6	29,0
Mezzogiorno	8,8	8,5	8,4	5,6	7,6	7,1
Sicilia						

Fonte: Istat; Banca dati CPT

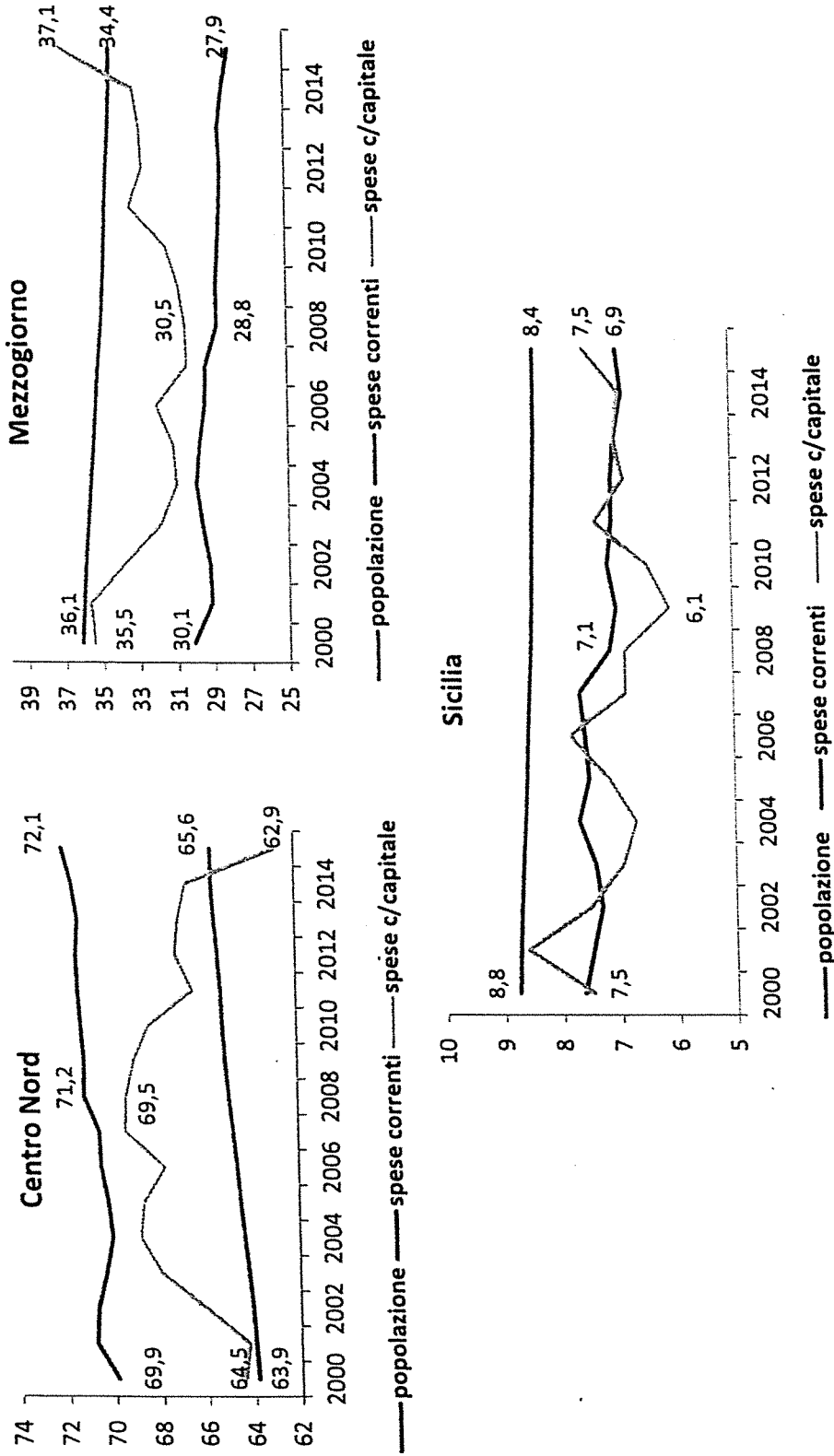
* Al netto di interessi passivi, partecipazioni az., concessioni di credito, ecc. (come da Conti nazionali Istat, dove le operazioni di natura economica sono separate da quelle di natura finanziaria)

Il riparto nazionale della spesa del Settore pubblico allargato non rispetta il criterio demografico. La quota delle risorse destinate a Mezzogiorno e Sicilia non è proporzionata alla popolazione. Essa non segue inoltre alcun criterio anticiclico poiché si riduce anche dopo il 2008 a fronte del ridimensionamento del PIL meridionale a causa della crisi.

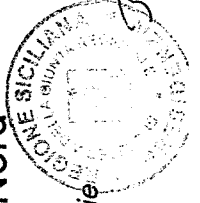


Analisi dei dati: la distribuzione % della spesa nei territori

Fig. 1 - Sicilia, Mezzogiorno e Centro - Nord: spesa del SPA * e popolazione in % su Italia - Anni 2000 - 2015

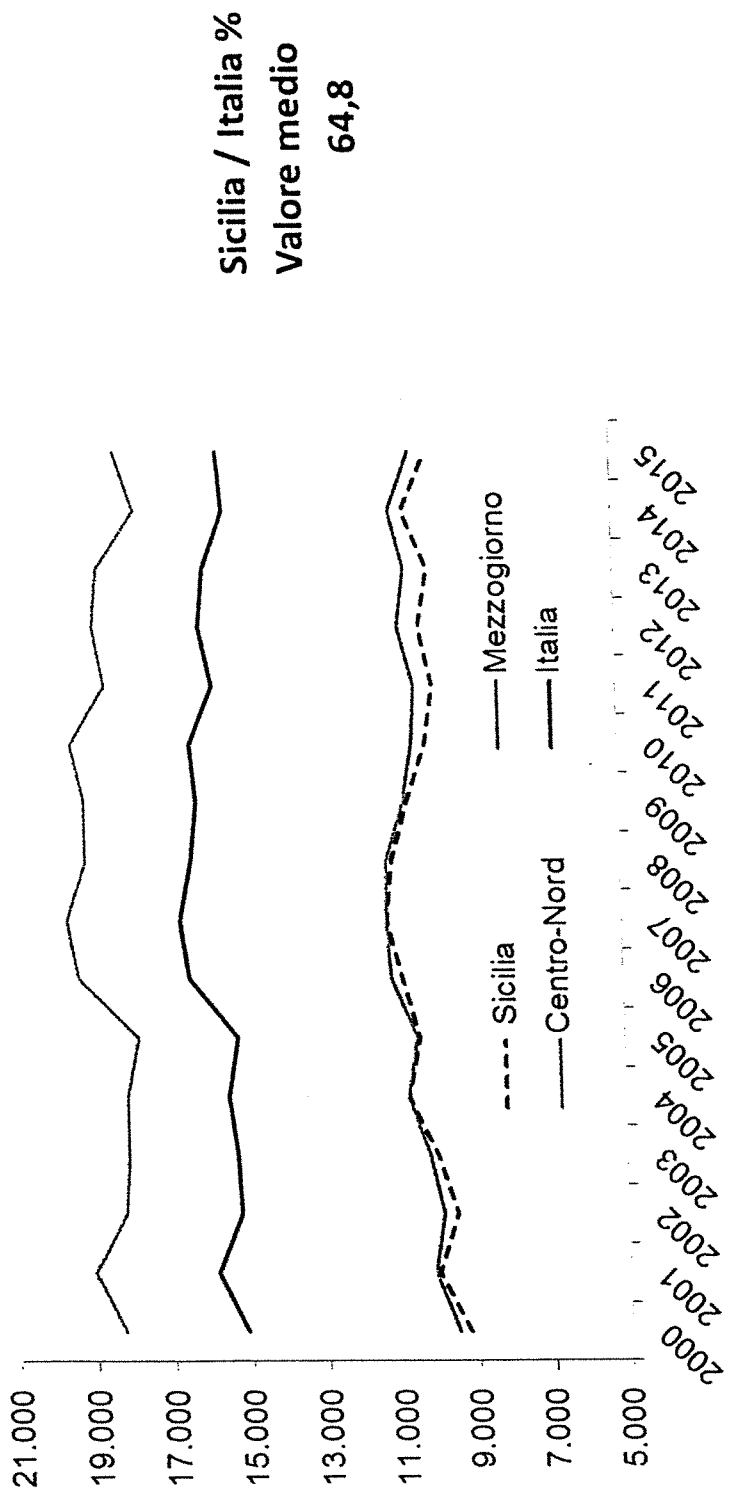


Per la Sicilia e il Mezzogiorno la quota di spesa sul totale nazionale è quasi sempre inferiore alla rispettiva quota di popolazione. Il contrario avviene per il Centro - Nord



Fonte: Banca dati CPT: *Spesa corrente e i c/capitale del settore pubblico allargato al netto delle partite finanziarie IL SEGRETARIO

Dati: le entrate totali consolidate del SPA* (€ procapite a prezzi 2010)

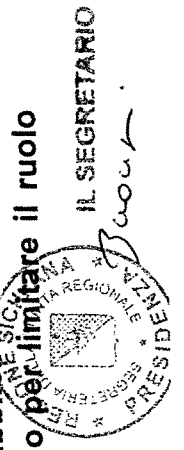


* Al netto delle partite finanziarie (redditi da capitale, riscossione di crediti, altri incassi da capitale)

Entrate totali consolidate € pro capite a prezzi costanti	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sicilia	9.210	10.002	9.477	9.966	10.713	10.345	10.793	11.164	11.013	10.573	10.051	9.825	10.150	9.900	10.519	9.857
Mezzogiorno	9.526	10.111	9.867	10.191	10.729	10.449	11.117	11.201	11.175	10.703	10.414	10.336	10.734	10.519	10.904	10.341
Centro-Nord	18.263	19.062	18.212	18.109	18.112	17.808	19.331	19.598	19.091	19.095	19.436	18.522	18.761	18.647	17.620	18.140
Italia	15.116	15.894	15.218	15.278	15.482	15.300	16.433	16.646	16.319	16.170	16.297	15.680	15.982	15.894	15.309	15.463
Sicilia / Italia %	60,9	63,1	62,3	65,2	69,2	68,1	65,7	67,1	67,5	65,4	61,7	62,7	63,5	62,5	68,7	63,7

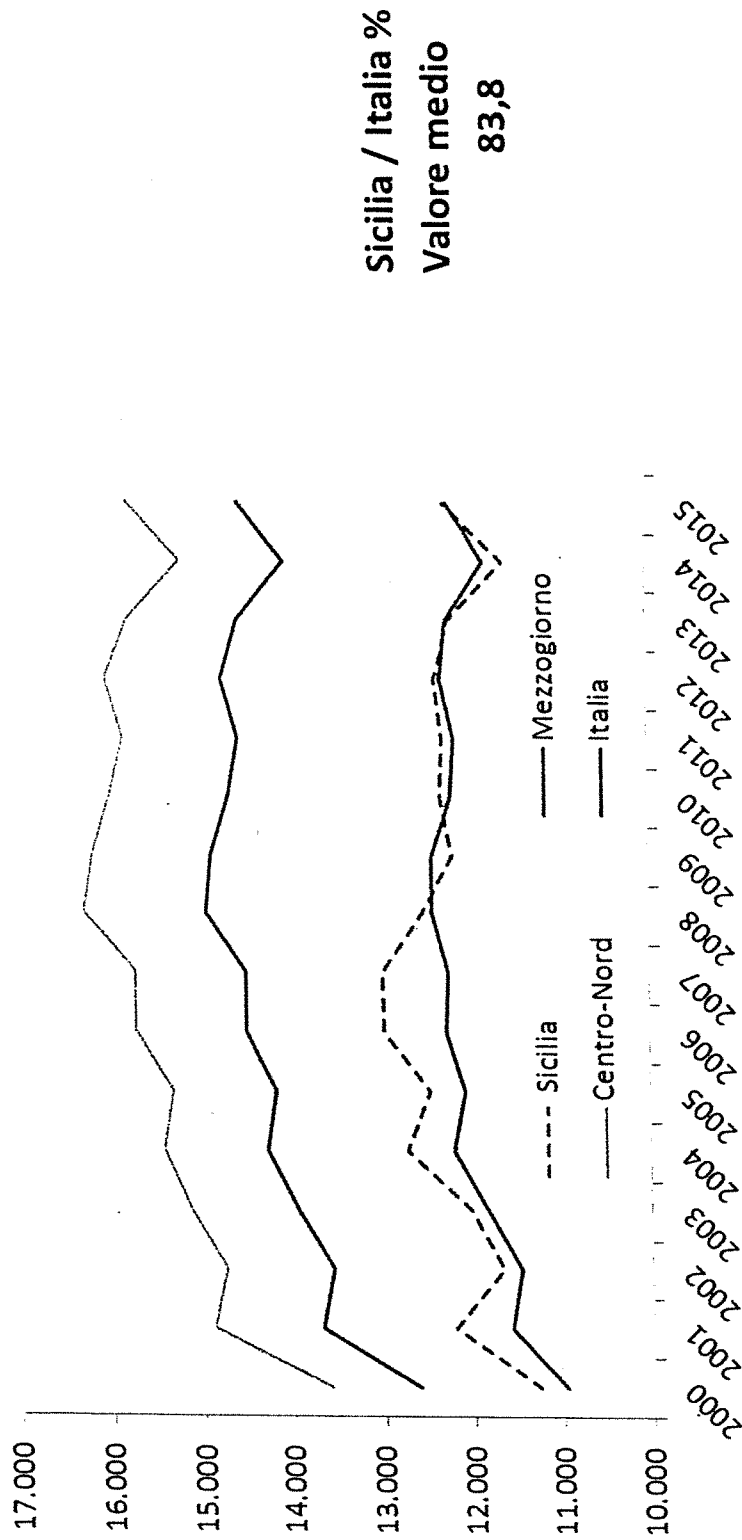
La «capacità di entrate» delle amministrazioni. e dei soggetti pubblici è fondamentale nel condizionamento delle rispettive capacità di spesa, finendo per limitare il ruolo redistributivo dello Stato.

Fonte: Banca dati CPT



IL SEGRETARIO

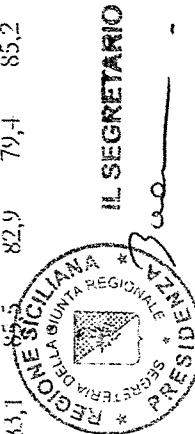
Dati: la spesa totale consolidata del SPA* (€ procapite a prezzi 2010)



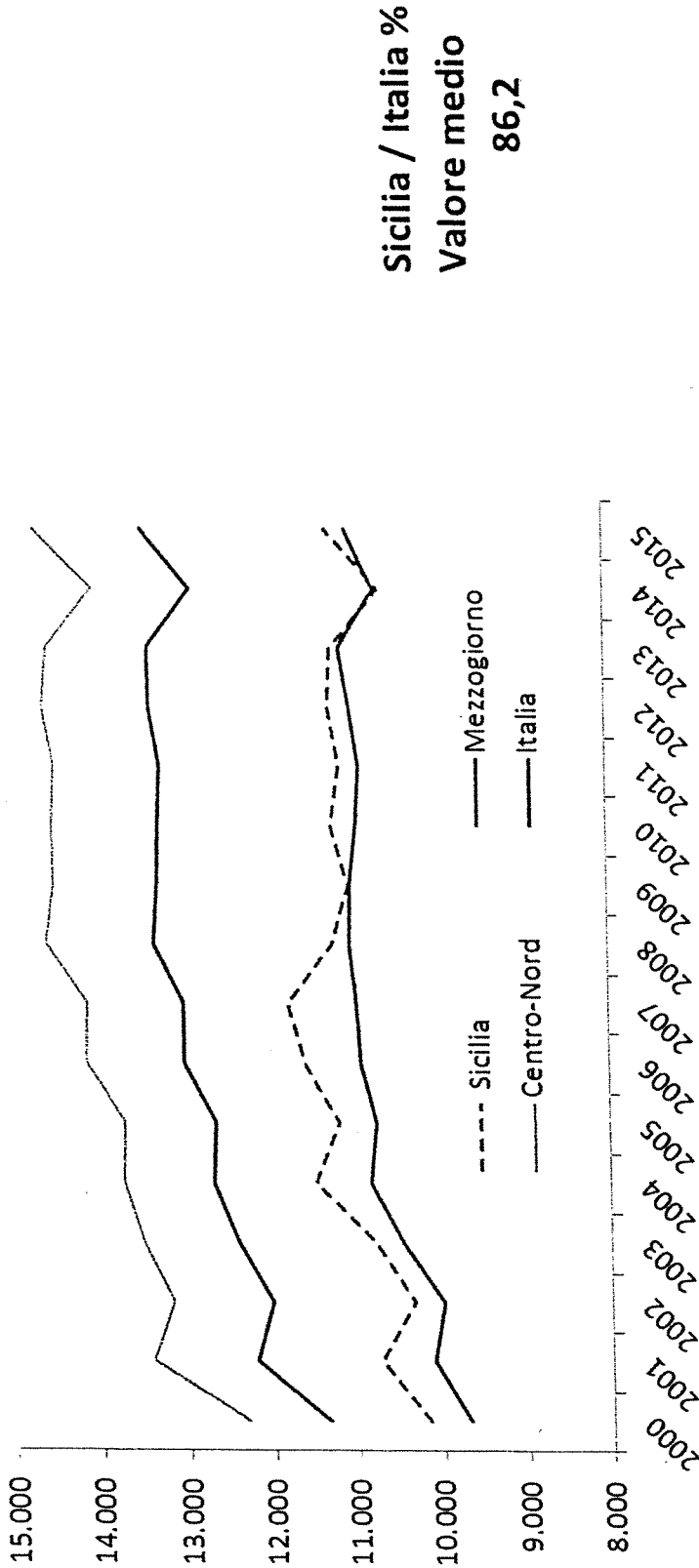
* Al netto delle partite finanziarie (interessi passivi, partecipazioni az., concessioni di credito, ecc.)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Spesa totale consolidata € pro capite a prezzi costanti																
Sicilia	11.276	12.210	11.672	12.031	12.726	12.467	12.973	12.992	12.542	12.202	12.333	12.299	12.381	12.231	11.609	12.265
Mezzogiorno	10.963	11.589	11.466	11.836	12.219	12.085	12.289	12.259	12.435	12.430	12.221	12.176	12.312	12.264	11.829	12.226
Centro-Nord	13.598	14.898	14.765	15.144	15.433	15.394	15.733	15.731	16.306	16.208	16.016	15.862	16.061	15.803	15.217	15.802
Italia	12.620	13.684	13.558	13.943	14.272	14.170	14.511	14.502	14.944	14.888	14.696	14.582	14.764	14.579	14.044	14.567
Sicilia / Italia %	84,3	84,3	81,9	82,1	87,8	84,3	86,2	86,9	83,8	79,2	83,1	85,5	82,9	79,4	85,2	83,6

Fonte: Banca dati CPT



Dati: la spesa corrente consolidata del SPA* (€ procapite a prezzi 2010)

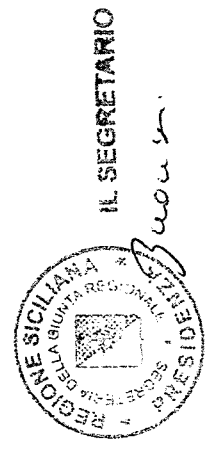


Sicilia / Italia %
Valore medio
86,2

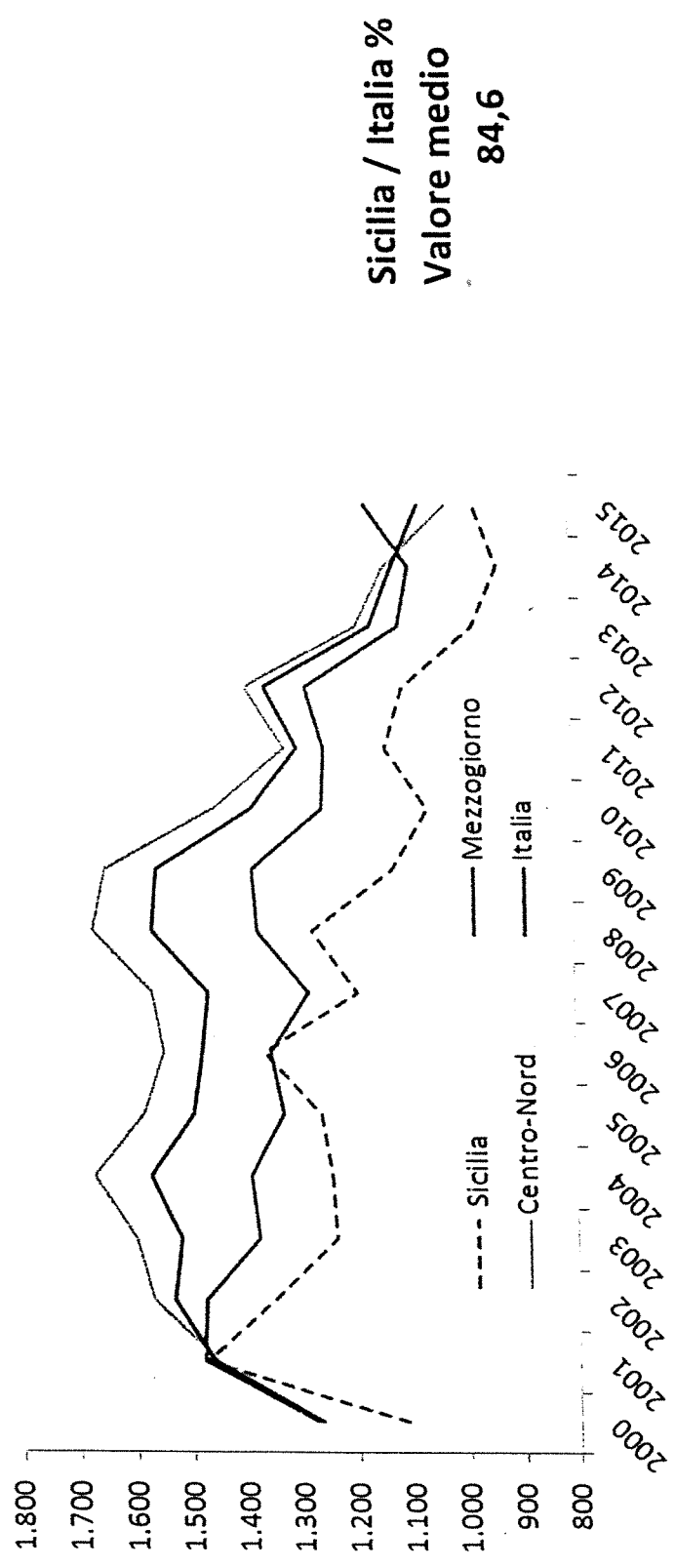
* Al netto degli interessi passivi

Spesa corrente consolidata € pro capite a prezzi costanti	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sicilia	10.161	10.734	10.321	10.794	11.482	11.204	11.608	11.797	11.267	11.072	11.269	11.160	11.273	11.252	10.673	11.289
Mezzogiorno	9.687	10.109	9.990	10.457	10.828	10.754	10.936	10.977	11.060	11.016	10.965	10.924	11.029	11.150	10.736	11.054
Centro-Nord	12.329	13.440	13.194	13.543	13.758	13.748	14.181	14.161	14.633	14.556	14.560	14.538	14.664	14.610	14.077	14.773
Italia	11.353	12.223	12.026	12.424	12.701	12.677	13.032	13.035	13.376	13.330	13.309	13.283	13.406	13.414	12.921	13.490
Sicilia / Italia %	89,5	87,8	85,8	86,9	90,4	88,1	89,1	90,5	84,2	83,1	84,7	84,0	84,1	83,9	82,6	83,7

Fonte: Banca dati CPT



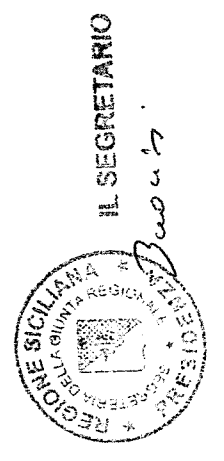
Dati: la spesa in c/capitale consolidata del SPA* (€ procapite a prezzi 2010)



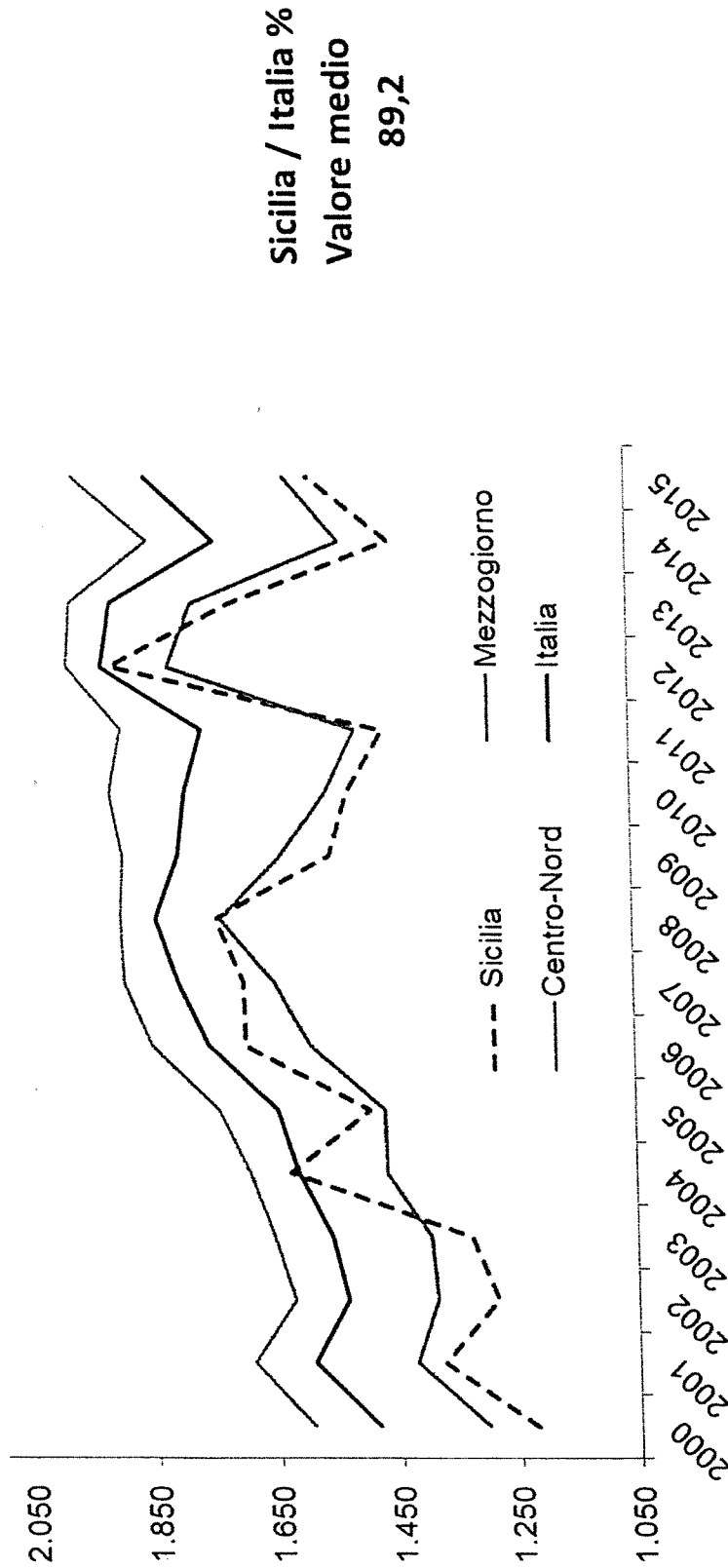
* Al netto delle partite finanziarie

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Spesa c/capitale consolidata € pro capite a prezzi costanti	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sicilia	1.115	1.477	1.351	1.237	1.244	1.263	1.365	1.194	1.275	1.130	1.064	1.139	1.108	980	936	976
Mezzogiorno	1.276	1.480	1.475	1.378	1.391	1.331	1.354	1.282	1.375	1.384	1.256	1.252	1.284	1.113	1.093	1.172
Centro-Nord	1.269	1.459	1.571	1.600	1.674	1.586	1.548	1.569	1.673	1.652	1.456	1.324	1.397	1.193	1.140	1.029
Italia	1.267	1.462	1.533	1.518	1.572	1.494	1.478	1.467	1.508	1.558	1.386	1.299	1.358	1.165	1.123	1.077
Sicilia / Italia %	88,0	101,0	88,2	81,4	79,2	84,6	92,3	81,4	81,3	72,5	76,8	87,7	81,6	84,1	83,3	90,6

Fonte: Banca dati CPT



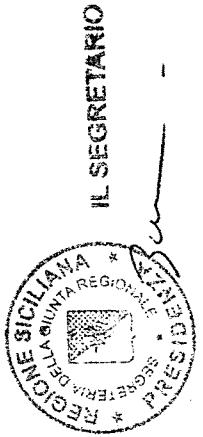
La spesa per settori: Sanità* (€ procapite a prezzi 2010)



* Spesa corrente + spesa in c/capitale

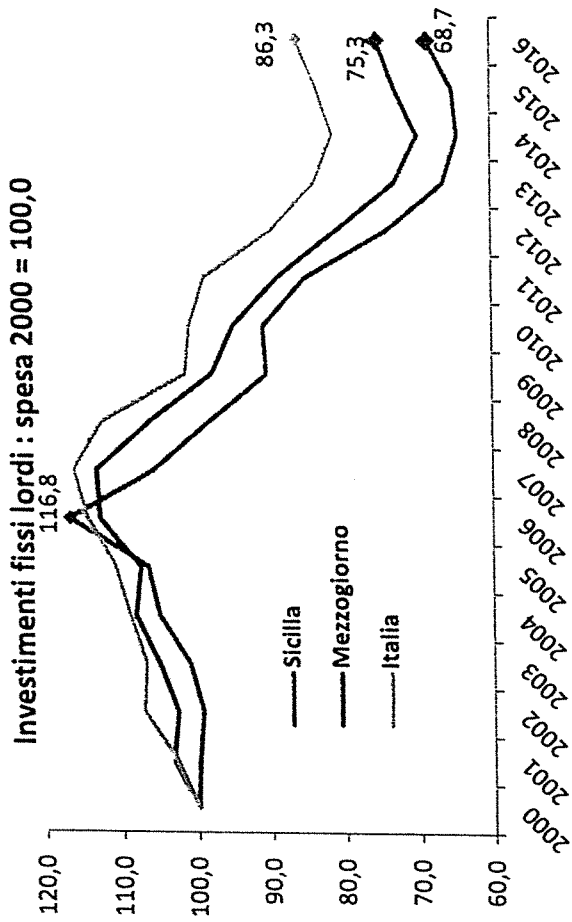
Spesa nel settore Sanità consolidata pro capite a prezzi costanti	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sicilia	1.224	1.376	1.285	1.329	1.627	1.495	1.697	1.700	1.745	1.555	1.524	1.464	1.912	1.716	1.450	1.580
Mezzogiorno	1.306	1.424	1.389	1.397	1.469	1.471	1.592	1.649	1.738	1.636	1.561	1.511	1.816	1.777	1.532	1.620
Centro-Nord	1.597	1.693	1.624	1.657	1.695	1.746	1.852	1.895	1.900	1.896	1.916	1.896	1.986	1.980	1.847	1.972
Italia	1.488	1.593	1.536	1.562	1.612	1.647	1.759	1.807	1.842	1.805	1.792	1.763	1.927	1.909	1.738	1.850
Sicilia / Italia %	82,2	86,4	83,6	85,1	100,9	90,8	96,5	94,1	94,8	86,2	85,0	83,0	99,2	89,9	83,5	85,4

Fonte: Banca dati CPT

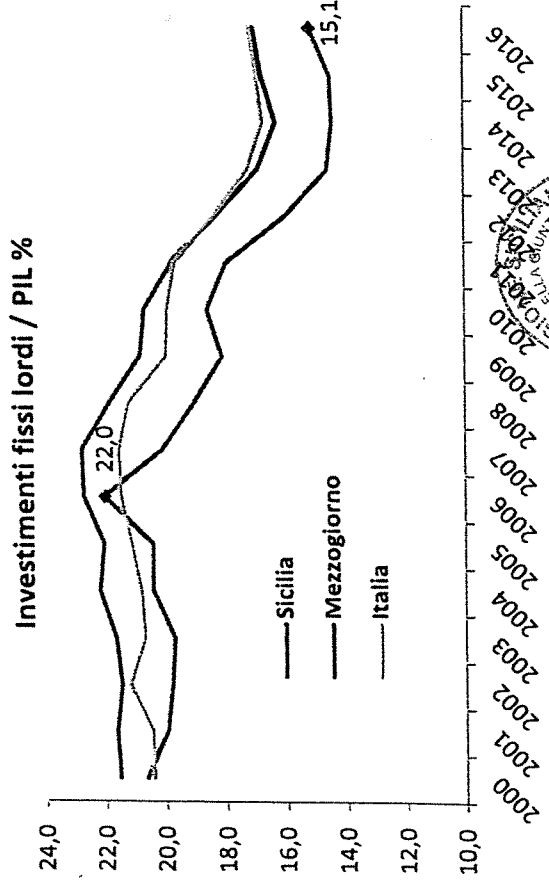


IL SEGRETARIO

Gli investimenti nei conti nazionali: i dati più recenti



2007 -2016
Italia = -25,9%
Mezzogiorno = -33,5%
Sicilia = -35,1%



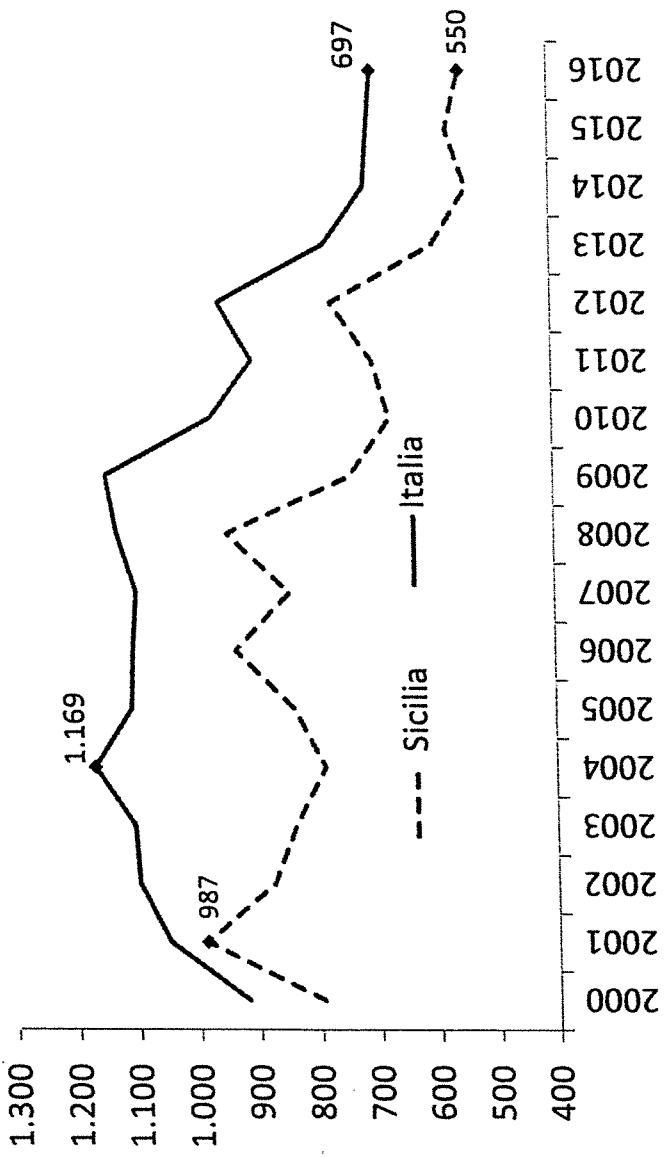
Rispetto al PIL, la quota è caduta in Sicilia dal 22 % del 2007 al 15,1 per cento del 2016.

REGIONE SICILIA
 REGIONALE
 IL SEGRETARIO

Il ruolo del settore pubblico: il ciclo 2000-2016

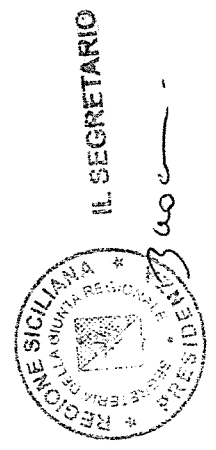
Secondo i dati ministeriali (Conti pubblici territoriali, disponibili per il periodo 2000-2016), la spesa pro capite per Investimenti del Settore Pubblico Allargato è stata in Sicilia sempre inferiore a quella media dell'Italia, oscillando fra i 987 euro del 2001 e i 550 del 2016.

Spesa pro capite per investimenti (in € 2010)



Per recuperare il divario di spesa che si è creato in questi anni, occorrerebbe un valore cumulato di **18,5 miliardi**

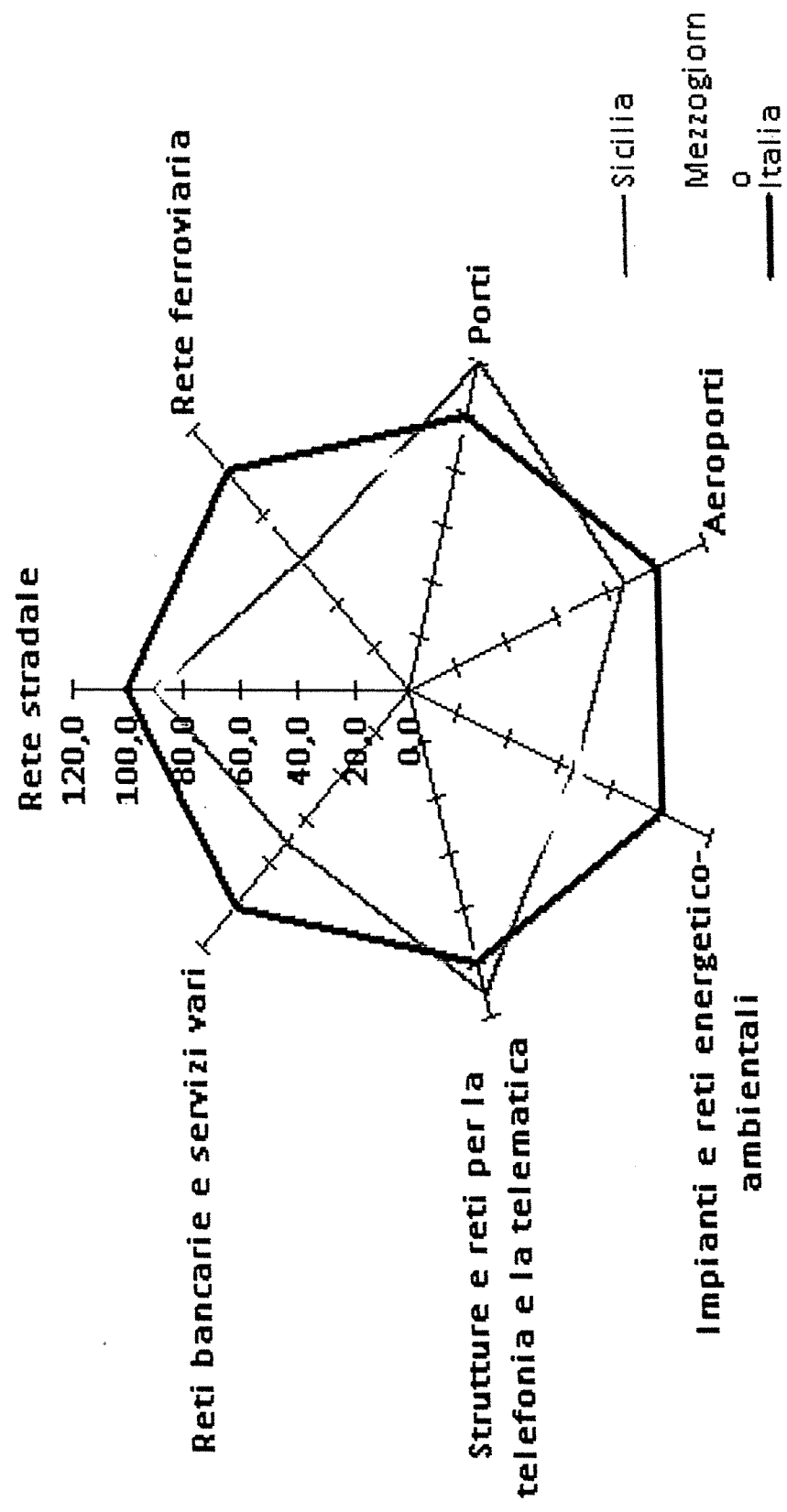
Fonte: Banca dati CPT - Agenzia per la coesione territoriale



Gli effetti sulle infrastrutture

INDICE DI DOTAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE ECONOMICHE (2012)

ITALIA=100



Gli effetti sulle infrastrutture: confronto 2001 - 2012

7 - Competitività del territorio	Anni	Sicilia
Indice di dotazione della rete stradale (Italia=100)	2012	90,13
Indice di dotazione della rete stradale (Italia=100)	2001	87,39
Indice di dotazione della rete ferroviaria (Italia=100)	2012	59,42
Indice di dotazione della rete ferroviaria (Italia=100)	2001	64,66
Indice di dotazione dei porti (e bacini di utenza) (Italia=100)	2012	118,52
Indice di dotazione dei porti (e bacini di utenza) (Italia=100)	2001	174,09
Indice di dotazione dei aeroporti (e bacini di utenza) (Italia=100)	2012	86,50
Indice di dotazione dei aeroporti (e bacini di utenza) (Italia=100)	2001	88,13
Indice di dotazione di impianti e reti energetico-ambientali (Italia=100)	2012	65,50
Indice di dotazione di impianti e reti energetico-ambientali (Italia=100)	2001	65,92
Indice di dotazione delle strutture e reti per la telefonia e la telematica (Italia=100)	2012	110,72
Indice di dotazione delle reti bancarie e servizi vari (Italia=100)	2012	70,16
Indice di dotazione delle reti bancarie e servizi vari (Italia=100)	2001	63,24
Indice generale infrastrutture economiche (Italia=100)	2012	85,85
Indice generale infrastrutture economiche (Italia=100)	2001	91,92
Indice generale infrastrutture (economiche e sociali) (Italia=100)	2012	84,87
Indice generale infrastrutture (economiche e sociali) (Italia=100)	2001	87,80

Fonte: Istituto Tagliacarne (in giallo gli indici con valori peggiorati)



La condivisione e l'accessibilità dei servizi: le Aree Interne

Secondo il progetto DPS sulle "Aree Interne", il carattere di "centro di offerta di servizi" è riservato solo ed esclusivamente a quei comuni, o aggregati di comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente:

- tutta l'offerta scolastica secondaria;
- ospedali sedi di DEA ("dipartimento emergenza e accettazione") di I livello (aggregazione funzionale di unità operative che, oltre alle prestazioni fornite dal Pronto Soccorso, garantisce le funzioni di osservazione, breve degenza e di rianimazione e realizza interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, terapia intensiva di cardiologia. Inoltre assicura le prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini, e trasfusionali.);
- stazioni ferroviarie "Platinum", "Gold" o "Silver".
RFI classifica le stazioni in: PLATINUM (13 grandi impianti): frequentazione superiore ai 6.000 viaggiatori medi/giorno ed un alto numero di treni medi/giorno con elevata incidenza di treni di qualità; GOLD (103 impianti medio - grandi): frequentazione abbastanza alta, con una offerta trasportistica significativa sia locale che di qualità; SILVER (impianti medio - piccoli), con una frequentazione media per servizi metropolitani - regionali e di lunga percorrenza inferiore a quella delle GOLD; BRONZE (impianti piccoli con bassa frequentazione solo regionale)

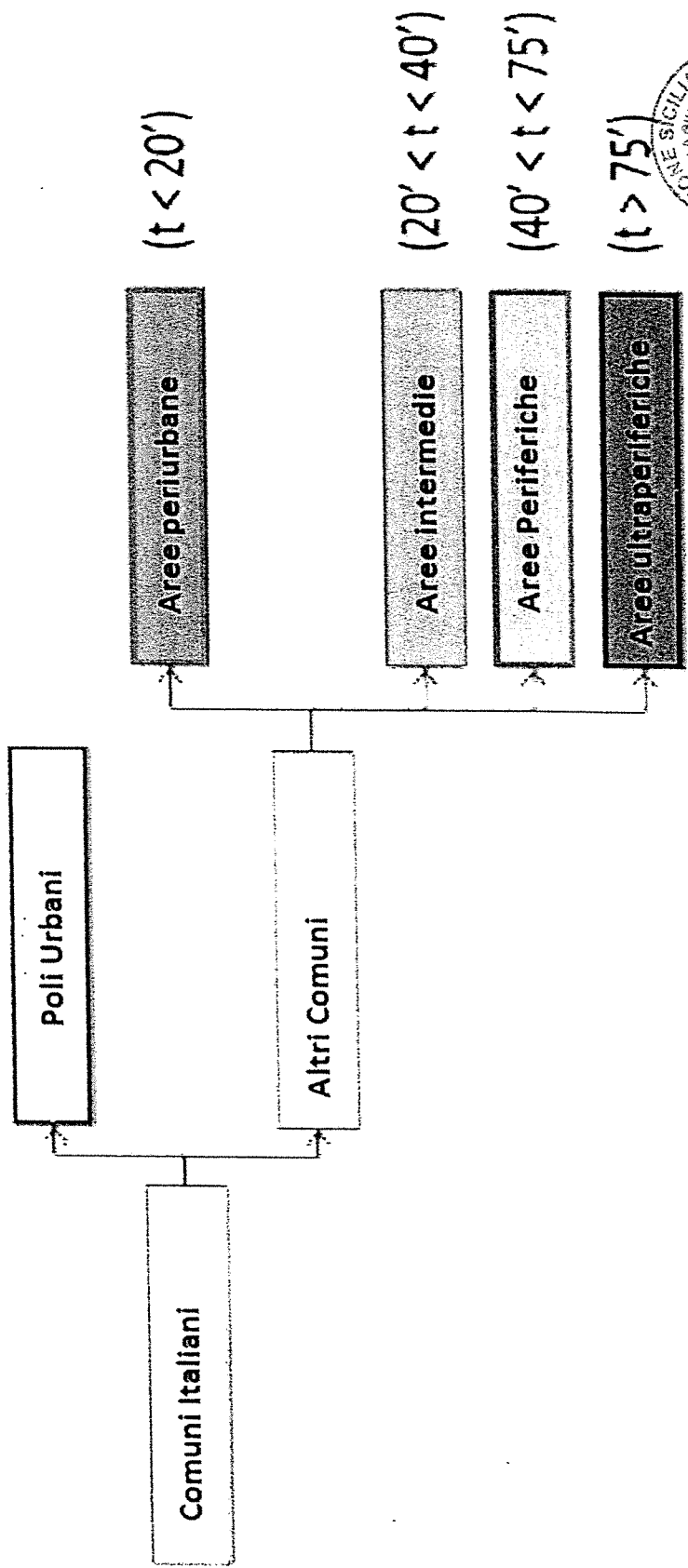


IL SEGRETARIO

I centri di offerta di servizi (poli) secondo il progetto Aree Interne - DPS

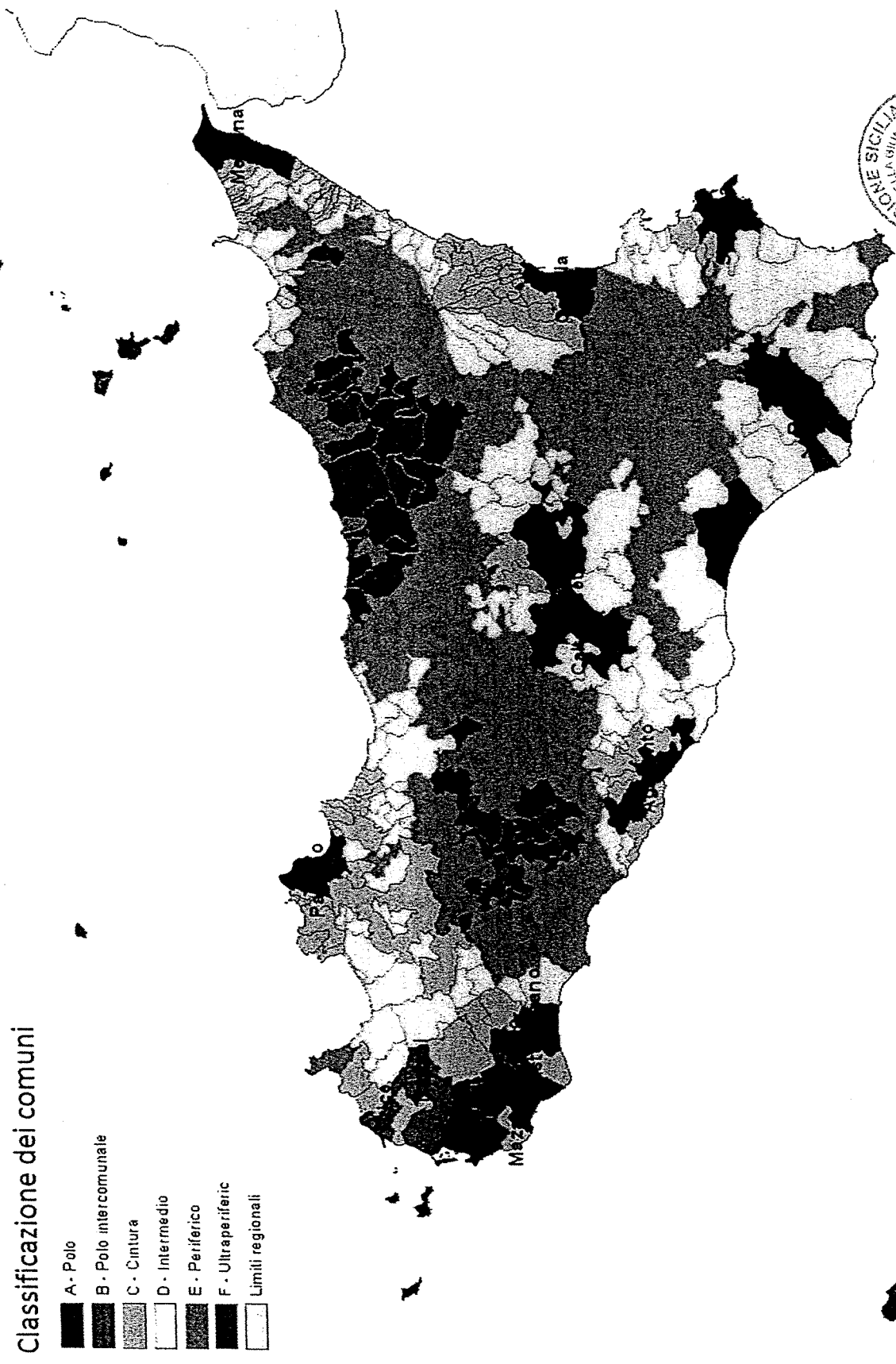
La metodologia proposta si sostanzia in due fasi principali:

1. Individuazione dei poli, secondo un criterio di capacità di offerta di alcuni servizi essenziali;
2. Classificazione dei restanti comuni in 4 fasce: aree peri-urbane; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche, in base alle distanze dai poli misurate in tempi di percorrenza



REGIONE SICILIANA
 GIUNTA REGIONALE
 * SEGRETARIA REGIONALE *
 IL SEGRETARIO

La condivisione e l'accessibilità dei servizi : l'estensione delle aree periferiche



Classificazione dei comuni

- A - Polo
- B - Polo intercomunale
- C - Cintura
- D - Intermedio
- E - Periferico
- F - Ultraperiferico
- Limiti regionali

Fonte: Elaborazione UVAL - UVER - Istat - Min. della Salute - Min. dell'Istruzione



IL SEGRETARIO

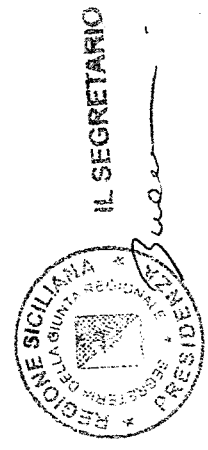
La condivisione e l'accessibilità dei servizi : l'estensione delle aree periferiche

L'estensione delle aree interne pone grandi e costosi problemi di accessibilità ai servizi per una quota di popolazione molto elevata

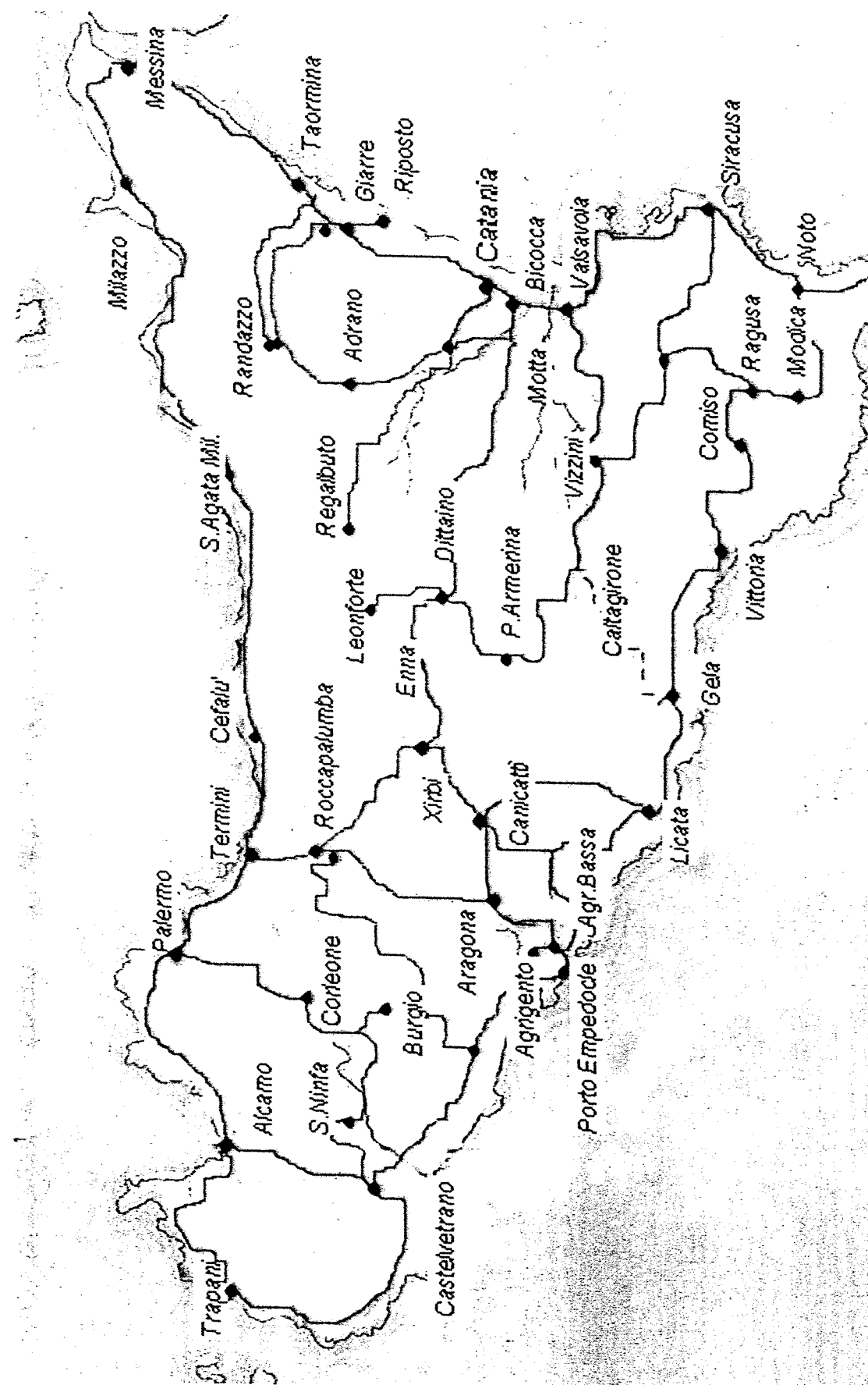
Quale modello di mobilità e di sviluppo bisogna perseguire ?

	N. Comuni	Popolazione	Superficie Km ²
A - Polo	10	2,6 1.656.831	33,1 2.546 9,9
B - Polo intercomunale	4	1,0 193.827	3,9 834 3,2
C - Cintura	85	21,8 1.084.201	21,7 3.503 13,6
D - Intermedio	121	31,0 1.189.121	23,8 6.956 26,9
Totale centri	220	56,4 4.123.980	82,4 13.839 53,6
E - Periferico	136	34,9 777.653	15,5 9.622 37,2
F - Ultraperiferico	34	8,7 101.271	2,0 2.371 9,2
Totale aree interne	170	43,6 878.924	17,6 11.994 46,4
Totale	390	100,0 5.002.904	100,0 25.832 100,0

Fonte: DPS - Progetto Aree Interne, elaborazione su dati Istat



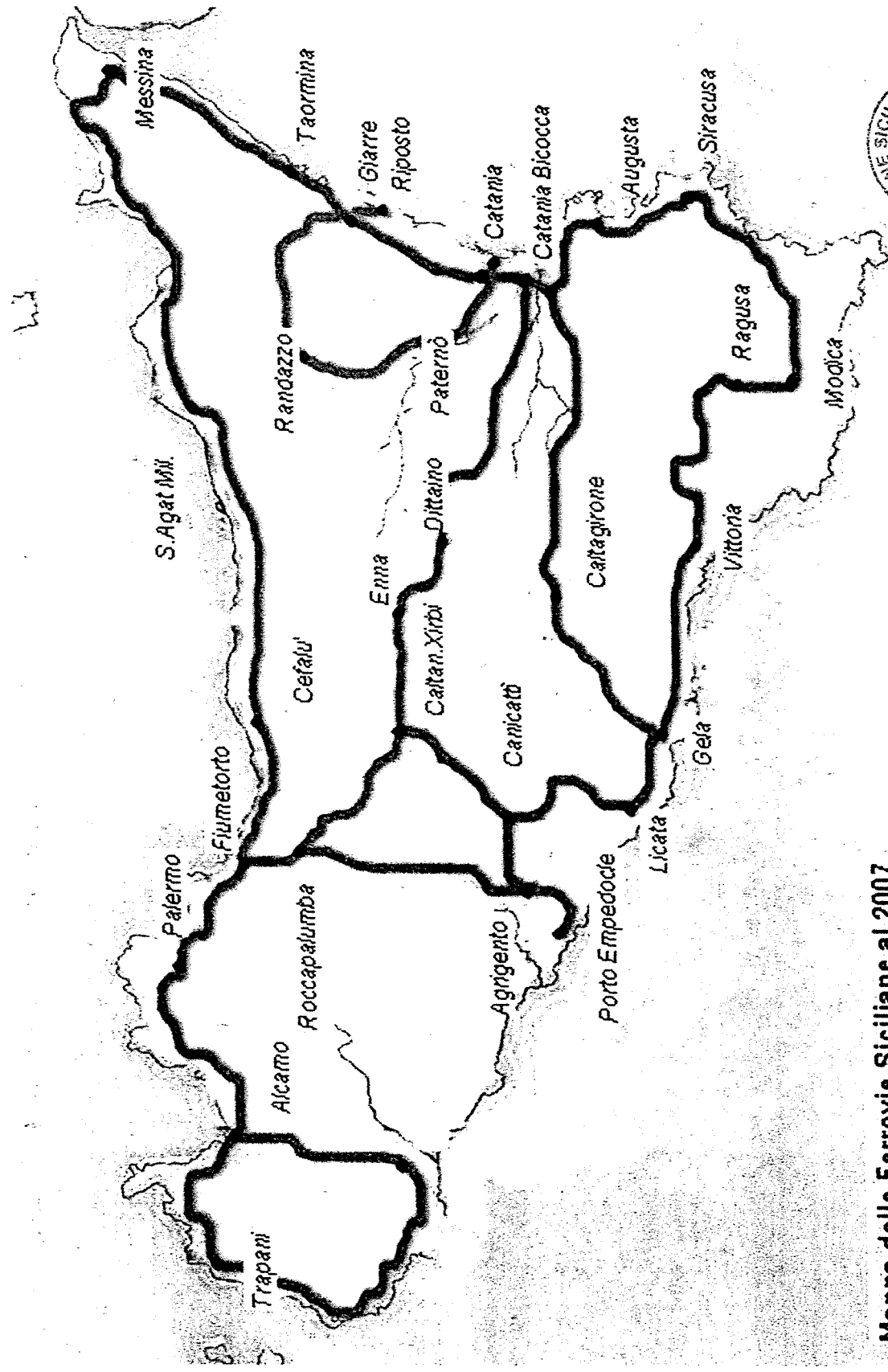
Ferrovie in Sicilia anno 1950: Km 2.111



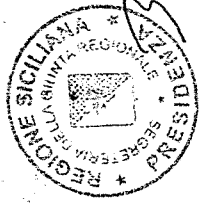
Mapa delle Ferrovie Siciliane al 1950



Ferrovie in Sicilia anno 2012: Km 1.488



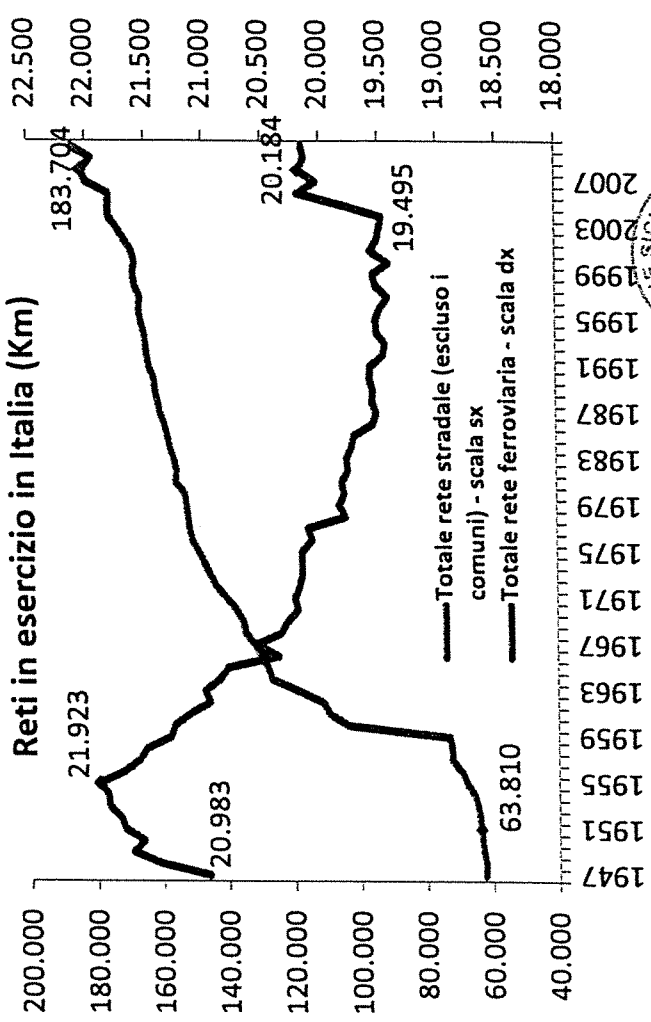
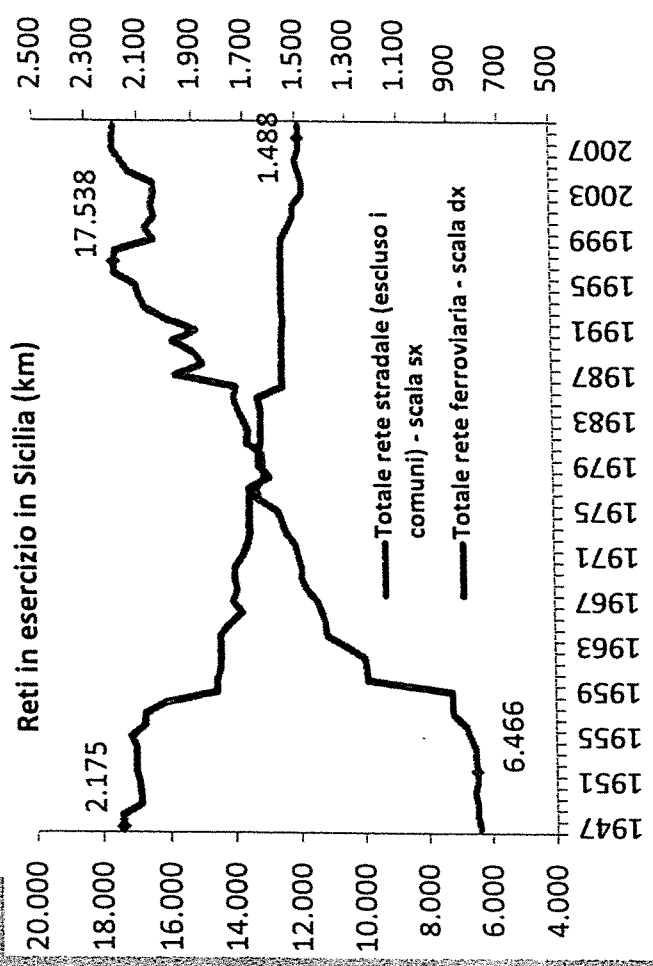
Mapa delle Ferrovie Siciliane al 2007



IL SEGRETARIO

[Handwritten signature]

Le scelte strutturali della mobilità In Sicilia



... e in Italia



IL SEGRETARIO

Dati strutturali e di contesto

I minori flussi di spesa pubblica penalizzano una realtà con fabbisogno di servizi in crescita. Con l'invecchiamento della popolazione, si alzano infatti i parametri di "Dipendenza strutturale" (IDS) degli inattivi sul resto dei residenti:

Indice di dipendenza strutturale* - Anni 2002 - 2017 (ultimi dati Istat)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
NORD	48,5	49,4	50,0	51,0	52,1	53,0	53,5	54,0	54,6	54,8	55,6	56,4	56,9	57,4	57,9	58,2
CENTRO	49,8	50,6	51,1	51,8	52,7	53,4	53,4	53,7	54,0	54,1	54,8	55,7	55,7	56,2	56,6	56,9
MEZZ.	49,5	49,6	49,5	49,8	50,0	50,0	49,7	49,7	49,6	49,7	50,1	50,7	51,0	51,5	51,9	52,3
Sicilia	51,6	51,6	51,5	51,8	51,9	51,8	51,3	51,1	50,9	50,9	51,1	51,7	52,0	52,3	52,6	53,0

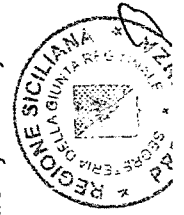
*rapporto tra popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 anni e più) e popolazione in età attiva (15-64 anni) moltiplicato per 100.

Ma i valori sono più elevati se al denominatore del rapporto va il numero degli occupati, creando così un "Indice di dipendenza strutturale economica" ...

Indice di dipendenza strutturale economica* - Anni 2002 - 2017 (elaborazioni su dati Istat)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
NORD	74,1	75,3	76,4	77,5	77,9	78,8	79,1	81,4	82,9	83,1	84,5	86,4	86,8	86,8	86,0	85,2
CENTRO	82,5	83,0	82,9	83,9	83,9	84,7	84,1	85,6	86,7	87,5	88,7	91,0	89,8	89,6	89,5	88,7
MEZZ.	104,2	105,6	105,9	107,3	105,9	106,0	106,3	109,5	111,0	110,8	111,8	118,4	120,6	119,3	117,3	116,2
Sicilia	115,8	118,1	117,6	116,0	113,7	114,6	114,4	115,4	117,0	117,4	120,4	128,9	131,8	129,1	129,2	128,4

*rapporto tra popolazione in età non attiva (0-14 anni e 65 anni e più) e occupati moltiplicato per 100.



IL SEGRETARIO

Dati strutturali e di contesto

L'IDSE ci dice che nel 2017 è stimato un onere di 128,4 persone in età non lavorativa per ogni 100 occupati in Sicilia, mentre lo stesso valore è di 116,2 per il Mezzogiorno, 88,7 per il Centro e 85,2 per il Nord, con ovvie ricadute sulla sostenibilità della spesa sociale e previdenziale e conseguente bisogno di redistribuire le risorse pubbliche*.

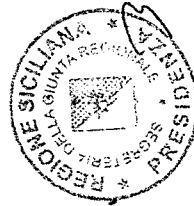
Previsioni della popolazione Istat

Indice di dipendenza strutturale (valori percentuali) - al 1° gennaio

	2017	2028	Differenza
Italia	56,0	59,0	3,0
Nord	58,0	61,0	3,0
Centro	57,0	59,0	2,0
Mezzogiorno	52,0	58,0	6,0
Sicilia	53,0	59,0	6,0

Le previsioni demografiche in questo senso non aiutano: nel 2028 la Sicilia avrà raggiunto, con un balzo di 6 punti, il valore nazionale dell'IDS: 59 inattivi per ogni 100 in età di lavoro (più o meno occupati)

* Vedi: Giannola A., *Relazione al convegno di presentazione del Rapporto SVIMEZ 2017*, Quaderno SVIMEZ n. 57, Roma, aprile 2018, p. 52-53



IL SEGRETARIO

Dati strutturali e di contesto

E' quindi da mettere inoltre in conto una riduzione della popolazione che avrà senz'altro effetti sul volume dell'attività economica regionale .

Sicilia - Previsioni Istat - Anni 2017-2038

	2017	2028	2038
Popolazione al 1° gennaio	5.056.641	4.827.625	4.536.502

La tendenza costituisce, infatti, un'ulteriore spinta alla riduzione dei consumi regionali, rispetto al totale nazionale, che già si rileva da diversi anni.

Consumi delle famiglie: quota % della Sicilia sul valore dell'Italia

	1995	2000	2005	2010	2015	2020*	2020*
	7,00	6,85	6,76	6,66	6,44	6,34	6,34

Fonte: Istat * previsioni elaborate su dati Prometeia

Il parametro ha rilevanza nei meccanismi identificati nell'Accordo Stato-Regione per quantificare il gettito IVA da devolvere alla Sicilia, in base al decreto 28 settembre 2017 del Ministero dell'Economia e delle Finanze . A minore incidenza % corrisponderà minore gettito per la Regione.



IL SEGRETARIO

[Handwritten signature]

Aspetti qualitativi di emergenza

Risiede in Sicilia il 16,9% delle famiglie in povertà relativa e il 12,3% di quelle in povertà assoluta, in una regione in cui vive il 7,8% delle famiglie italiane.

	Famiglie in povertà relativa (000)	Famiglie in povertà assoluta (000)
Sicilia	462	199
Mezzogiorno	1.618	699
Italia	2.734	1.619
Sic / Ita %	16,9	12,3

Fonte: elaborazioni del Servizio Statistica su dati Istat



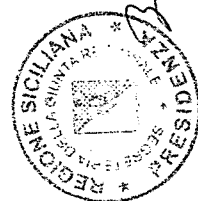
IL SEGRETARIO

Aspetti qualitativi

Alcuni indicatori di benessere equo e sostenibile

	Salute	Istruzione	Lavoro	Benessere economico	Paesaggio	Servizi	Ambiente
	Speranza di vita alla nascita (n. di anni)	Giovani fra 15 e 29 anni che non lavorano e non studiano (%)	Incidenza di occupati non regolari sul totale degli occupati (%)	Indice di disegualianza	Indice di abisivismo edilizio	Perdite idriche totali dalle reti di distribuzione dell'acqua	Rifiuti urbani conferiti in discarica per regione
Anno di riferimento	2016	2016	2015	2015	2016	2016	2016
Regioni							
Sicilia	81,8	38,1	20,6	9,2	41,8	57,7	79,9
Nord	83,1	16,9	10,3	4,9	12,4	6,4	11,9
Centro	83,0	20,4	13,5	5,8	16,8	19,2	26,9
Mezzog.	82,1	34,2	19,3	7,5	33,8	48,2	42,4
Italia	82,8	24,3	13,5	6,3	20,6	19,6	24,7

Fonte: ISTAT, indicatori BES 2017



IL SEGRETARIO

Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali il 6 febbraio 2018 a conclusione dell'Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna

DOCUMENTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

nella seduta del 6 febbraio 2018

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

deliberata nella seduta del 21 novembre 2017

SULL'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE RECENTI INIZIATIVE DELLE REGIONI LOMBARDIA, VENETO ED EMILIA-ROMAGNA

(Articolo 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati)

Trasmesso alle Presidenze l'8 febbraio 2018

Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO

I N D I C E

1. L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE	6
1.1. Quali sono i motivi alla base della mancata attuazione fino a questo momento dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione ?	6
1.2. Quali sono le opportunità che offre attualmente l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma ?	8
1.3. Quali invece gli eventuali rischi ?	9
1.4. Quali conseguenze comporterebbe l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, in caso di attribuzione alla Regione di competenze legislative ? E in caso di attribuzione di competenze amministrative ?	10
1.5. Cosa implica il richiamo al rispetto dei principi del federalismo fiscale ?	13
1.6. Da un punto di vista procedurale, come deve articolarsi il procedimento previsto dall'articolo 116, terzo comma ?	14
1.6.1. Quali forme deve assumere l'iniziativa della Regione ? E l'intesa con il Governo ? Come e in quale fase deve avvenire la consultazione degli enti locali ?	15
1.6.2. Quali elementi potrà disciplinare la legge statale dopo l'intesa fra lo Stato e la Regione ?	16
1.6.3. Occorrerebbe in proposito approvare una legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma ?	17
1.6.4. Come dovrebbe procedersi nel caso in cui si ritenga necessario retrocedere rispetto all'attribuzione di maggiore autonomia ?	17

2. LE INIZIATIVE DELLE REGIONI LOMBARDIA, VENETO ED EMILIA-ROMAGNA	19
2.1. Quali motivi hanno indotto la Regione ad avviare il procedimento per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione ?	19
2.2. Qual è stato l'iter seguito in ambito regionale per definire la proposta della Regione ? Qual è stato il ruolo del Consiglio regionale ?	20
2.3. In quali forme è assicurato il coinvolgimento degli enti locali richiesto dalla norma costituzionale ? È previsto il coinvolgimento di altri soggetti ?	20
2.4. Come sono state individuate le materie in relazione alle quali richiedere forme e condizioni particolari di autonomia ? Sono stati condotti studi o simulazioni in ordine alla capacità dell'ente regionale di assolvere al meglio le funzioni che oggi competono allo Stato ?	27
2.5. Il riconoscimento di una più ampia autonomia richiede l'attribuzione di risorse aggiuntive alla Regione ?	31
2.5.1. In caso affermativo, quale criterio dovrebbe essere utilizzato per stimare le risorse necessarie per le nuove funzioni ? Come dovrebbero essere reperite ? E come impedire che ciò determini uno squilibrio con le altre Regioni ?	31
2.5.2. In caso contrario, come può essere garantita l'invarianza finanziaria ?	31
2.6. Come procede il negoziato con il Governo ? Qual è il possibile esito ? E in quali tempi ? Ritiene che l'imminente conclusione della XVII legislatura possa pregiudicare la conclusione del percorso <i>in itinere</i> ovvero possa offrire l'occasione per una forte accelerazione dei negoziati con il Governo ?	35
2.7. Ritiene utile che la trattativa con il Governo sia condotta in modo unitario assieme alle altre Regioni o ritiene preferibile un percorso autonomo ?	37
2.8. Riterrebbe utile un'attribuzione di forme e condizioni di autonomia di carattere «temporaneo», al fine di consentire allo Stato e alla Regione, dopo un congruo periodo di sperimentazione pluriennale, una valutazione <i>ex post</i> sulla base della quale definire un'attribuzione in via permanente ?	38
2.9. La Regione ha intrapreso in precedenza tentativi per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ?	39
2.9.1. In caso affermativo, per quali ragioni non sono andati a buon fine ?	39
2.10. Riterrebbe utile un intervento del legislatore statale volto a disciplinare in modo dettagliato il procedimento da seguire per l'attivazione dell'articolo 116, terzo comma ? Per quali ragioni ?	40
2.10.1. In caso affermativo, quali dovrebbero essere i contenuti minimi dell'intervento normativo ?	40
3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	40

La Commissione parlamentare per le questioni regionali ha deliberato, nella seduta del 21 novembre 2017, lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

La Commissione ha infatti inteso completare il lavoro svolto nella legislatura con una riflessione su un tema di particolare attualità quale quello del riconoscimento di forme di maggiore autonomia alle Regioni a statuto ordinario, tema che sarà al centro del dibattito sul regionalismo dei prossimi anni.

L'imminente scadenza della legislatura ha indotto la Commissione a concentrare i lavori in quattro sedute, che si sono svolte tra il 29 novembre 2017 ed il 21 dicembre 2017.

Sono stati, in primo luogo, approfonditi gli aspetti procedurali relativi all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relativo alla cd. «autonomia differenziata», con l'audizione di due professori universitari esperti della materia, il professor Antonio D'Atena ed il professor Stelio Mangiameli.

L'indagine si è poi soffermata sui contenuti ed i possibili sviluppi delle iniziative intraprese in proposito dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nel 2017. Le prime due Regioni hanno infatti svolto il 22 ottobre 2017, con esito positivo, due *referendum* consultivi sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. La Regione Emilia-Romagna si è invece attivata, su impulso del Presidente della Regione, con l'approvazione da parte dell'Assemblea regionale, il 3 ottobre 2017, di una risoluzione per l'avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'intesa con il Governo richiesta dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Sono state a questo riguardo svolte le audizioni del Presidente della Regione Emilia-Romagna, Stefano Bonaccini, del Presidente della Regione Lombardia, Roberto Maroni, del professor Mario Bertolissi, in rappresentanza della Presidenza della Regione Veneto, del Presidente del Consiglio regionale del Veneto, Roberto Ciambetti, e del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio in materia di affari regionali, Gianclaudio Bressa. Il Presidente del Consiglio regionale della Lombardia, Raffaele Cattaneo, e la Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, Simonetta Saliera, impossibilitati a partecipare alle audizioni, hanno trasmesso le loro memorie.

Gli auditi hanno risposto ad una serie di quesiti predisposti dalla Commissione. Il presente documento, partendo da tali quesiti, illustra il lavoro svolto.

1. L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE

1.1. Quali sono i motivi alla base della mancata attuazione fino a questo momento dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione ?

Secondo il professor **Mangiameli**, per la mancata attuazione dell'articolo 116, terzo comma, occorre considerare, per un verso, il modo in cui questa disposizione è stata scritta dal Parlamento, nel contesto della legge costituzionale n. 3 del 2001, e, per l'altro, le vicende istituzionali susseguenti all'entrata in vigore della riforma costituzionale.

La disposizione richiamata era stata elaborata come una forma di apertura speciale alle forze che reclamavano maggiore federalismo per le Regioni del Nord. Infatti, con un emendamento concordato in Commissione, senza una spiegazione delle ragioni per cui erano state scelte quelle materie di competenza esclusiva dello Stato, prende corpo la clausola di asimmetria. Se si ricostruisce l'*iter* del dibattito, ci si avvede che la clausola di asimmetria nasceva dall'intento di non espandere il novero delle Regioni speciali, come avrebbe voluto la Lega per il Veneto e per la Lombardia. Così, si affermò l'intento di consentire a tutte le Regioni ordinarie di ottenere «forme e condizioni particolari di autonomia», nelle tre materie di competenza esclusiva statale cui il terzo comma fa rinvio e nelle materie di competenza concorrente.

Sostanzialmente mancò una riflessione di carattere sistemico su quello che avrebbe potuto comportare la previsione di forme di asimmetria nell'ambito del regionalismo ordinario e la disposizione serviva, almeno nella previsione di chi la propose, ad allargare il consenso politico e in vista di future alleanze di governo.

È giocoforza che una volta approvata la riforma e cambiate le alleanze di governo anche la clausola di asimmetria risentisse del cambiamento istituzionale tra la XIII e la XIV legislatura. Infatti, l'attuazione della riforma costituzionale si compie sotto l'egida di una maggioranza diversa da quella che l'aveva approvata e con un diminuito interesse federale da parte della Lega per via delle ben più impegnative responsabilità nazionali che quella forza politica assumeva.

Bisogna aggiungere, poi, che una volta soddisfatte le ragioni della moneta unica, da cui nascevano le spinte concrete verso una riforma in senso federalista, già anticipate dal federalismo a Costituzione invariata, con le leggi Bassanini e i relativi decreti legislativi, la riforma costituzionale apparve non solo ai commentatori politici, ma anche ad una parte della dottrina, come «eccessiva» e oltre ogni soglia accettabile, soprattutto per la legislazione.

La Corte costituzionale con la sua giurisprudenza pensò bene di mettere in campo, da subito, interpretazioni restrittive delle competenze concorrenti e di quelle residuali, legittimando altresì meccanismi derogatori delle competenze che avrebbero consentito al Parlamento e al Governo di intervenire nell'ambito delle competenze regionali, con l'onere dell'intesa tra Stato e Regioni nello svolgimento delle funzioni amministrative.

In un clima siffatto, nel quale le istituzioni centrali operavano per riprendere il controllo pieno della legislazione nelle competenze concorrenti e residuali delle Regioni, non era nemmeno immaginabile pensare di chiedere «forme e condizioni particolari di autonomie».

Le prime iniziative regionali, sulla base dell'articolo 116, terzo comma, si hanno, per opera delle Regioni Veneto e Lombardia, solo quando si realizza un nuovo cambiamento di maggioranza, nel 2006, nel corso della XV legislatura, ma sono essenzialmente degli atti di rivalsa politica; tant'è che vengono prontamente abbandonate non appena, con lo scioglimento anticipato del 2008, nella XVI legislatura si cambia ancora una volta la maggioranza di governo e la compagine politica nazionale si allinea a quella regionale. In questa fase, peraltro, il dibattito si concentra di più sulla vicenda del federalismo fiscale che porta all'approvazione della legge n. 42 del 2009 e alla redazione dei numerosi decreti legislativi di attuazione, che, per effetto della crisi, sono rimasti sostanzialmente inefficaci o profondamente modificati dalla legislazione dell'emergenza.

Quando infatti nell'estate del 2011 si rende manifesta la crisi economico-finanziaria, si farà strada nelle Regioni e nelle autonomie locali l'idea di dovere difendere nuovamente competenze e risorse, per cui diventava inimmaginabile potere aprire una trattativa con lo Stato su maggiori competenze di autonomia.

Anche il professor **D'Atena** ha sottolineato la natura politica della mancata attuazione dell'articolo 116, terzo comma, ricordando che le Regioni che, in passato, si erano rese maggiormente attive con queste richieste, se si prescinde da un'iniziativa lontana della Toscana, sono la Lombardia, il Veneto e il Piemonte. Queste tre Regioni si erano attivate durante il secondo Governo Prodi (2006-2008) e hanno abbandonato l'iniziativa, con il passaggio al quarto Governo Berlusconi (2008-2011), la cui maggioranza non sembrava favorevole all'attuazione della disposizione costituzionale. Nella legge di riforma costituzionale da essa approvata nella XIV legislatura e respinta dal *referendum*, era infatti prevista *sic et simpliciter* l'abrogazione del terzo comma dell'articolo 116.

Il sottosegretario **Bressa** ritiene che la mancata attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sia ascrivibile ad «una sostanziale inerzia [...] da parte delle Regioni»: la riforma del Titolo V (e l'introduzione della disposizione in esame) risale al 2001, per cui sono passati sedici anni prima che ci fosse «un tentativo serio e autentico di sperimentazione e di attuazione (...) [della] previsione costituzionale».

L'impostazione del terzo comma sottende un ripensamento del sistema del regionalismo, che va peraltro in una direzione differente rispetto alle finalità della riforma costituzionale bocciata dal *referendum* del 2016. Quest'ultima prefigurava un modello di regionalismo basato sulla riduzione di alcune competenze delle Regioni con contestuale creazione della Camera delle Regioni. Con quel modello, lo Stato regionale si sarebbe caratterizzato per la partecipazione delle Regioni al processo legislativo con particolare riferimento all'esame dei disegni di legge di interesse.

Il modello istituzionale del terzo comma è quello di un regionalismo che punta sugli esecutivi per definire l'autonomia delle Regioni, ovvero il grado di differenziazione tra le stesse.

1.2. Quali sono le opportunità che offre attualmente l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma ?

Il professor **D'Atena** ha sottolineato che l'attuazione della norma costituzionale può rappresentare un utile strumento per attenuare la tensione esistente tra le Regioni ad autonomia ordinaria a più alto reddito e le Regioni ad autonomia speciale, richiamando il caso emblematico della Regione Veneto, che confina in larga parte con due Regioni speciali. I cittadini della Regione Veneto finanziano con i loro redditi una condizione di benessere alla quale non partecipano. Da ciò dipende, tra l'altro, il fenomeno della migrazione dei Comuni verso i territori regionali speciali, che ha trovato recentemente espressione nell'iniziativa, coronata da successo, del Comune di Sappada.

La seconda opportunità è rappresentata dal fatto che il riconoscimento di maggiore autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, può costituire un meccanismo premiale per le Regioni ordinarie più efficienti ed in equilibrio di bilancio (la riforma costituzionale Renzi-Boschi, respinta dal *referendum*, subordinava a questa condizione l'attivazione del meccanismo di cui all'articolo 116, terzo comma). Il percorso contemplato dalla disposizione costituzionale consente alle Regioni virtuose di realizzare appieno le proprie potenzialità, massimizzando, in termini di efficienza, il proprio valore aggiunto e realizzando la propria specifica vocazione.

Il professor **Mangiameli** ha espresso un giudizio positivo sulla disposizione dell'articolo 116, terzo comma, in quanto la richiesta di forme e condizioni particolari di autonomia inserisce elementi di dinamismo nel sistema regionale, completa il disegno regionalista avviato nel lontano 1970 e, successivamente, riconsiderato con le riforme amministrative e costituzionali degli anni 1997-2001. A certe condizioni può rafforzare l'intero sistema Paese attraverso una competizione virtuosa tra i territori regionali. 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.

L'articolo 116, terzo comma, si muove all'interno del sistema di autonomia ordinaria disegnato dal Titolo V, secondo la revisione costituzionale del 2001. Anzi, si dovrebbe affermare che le eventuali richieste di maggiore autonomia, per i campi materiali indicati, rientrano in un percorso o progetto di più compiuta concretizzazione dell'autonomia ordinaria che – nonostante sia tutt'affatto diverso dalle autonomie speciali, le quali, pur nella diversità che le contraddistingue tra loro, costituiscono, invece, una deroga all'autonomia ordinaria – autorizza a ritenere che il disegno di questa potrà dirsi realizzato realmente quando tutte le Regioni, e non solo alcune, abbiano ottenuto la maggiore autonomia che la clausola di asimmetria consente. Ciò comporterebbe anche per lo Stato regionale italiano il raggiungimento un alto grado di maturità e, soprattutto, di omogeneità e, con molta probabilità, il superamento del divario territoriale.

A tal proposito, non va dimenticato che l'articolo 116, terzo comma, introduce, grazie all'asimmetria, elementi di forte identità regionale e competizione territoriale, per la differenziazione che consente. Da questo punto di vista, questa disposizione costituzionale rappresenta un modo per spingere le altre Regioni ad assumere comportamenti più virtuosi e a seguire le migliori pratiche. Si consideri che il regionalismo italiano è tutt'altro che omogeneo, conoscendo Regioni che operano bene ed erogano buoni servizi e Regioni che hanno difficoltà a gestire funzioni e politiche pubbliche in modo soddisfacente. Di conseguenza, l'asimmetria non è un modo con cui il divario si accentua, ma semmai un modo nel quale può essere superato, consentendo anche di dare contenuti precisi alle politiche perequative dello Stato, valutando le gestioni in base ai risultati ottenuti con le risorse trasferite.

Nel suo insieme, perciò, l'asimmetria dovrebbe realizzare una maggiore efficienza finanziaria, non solo a vantaggio del territorio regionale interessato, ma dell'intero sistema.

Anche il sottosegretario **Bressa** ha evidenziato le potenzialità derivanti dal modello di regionalismo sotteso all'articolo 116, terzo comma, che punta sull'autonomia, e sulla conseguente differenziazione fra le Regioni. Una differenziazione che si spiega in ragione del fatto che non tutti i territori sono uguali e le caratteristiche di un territorio devono avere la possibilità di essere esaltate nel migliore dei modi possibili. Si tratta di un modello di regionalismo che si coniuga con una maggiore efficienza del sistema istituzionale nel suo complesso, atteso che forme e condizioni di autonomia sono attribuite nel caso in cui la singola Regione sia in grado di esercitare al meglio le funzioni e le attività precedentemente svolte dallo Stato, a parità di risorse.

1.3. Quali invece gli eventuali rischi ?

I rischi evidenziati dal professor **D'Atena** sono legati all'ampiezza delle materie su cui le Regioni ad autonomia ordinaria possono ottenere forme e condizioni particolari di autonomia. Vi sono alcune voci di competenza legislativa esclusiva dello Stato particolarmente rilevanti, quali le «norme generali sull'istruzione», che, in combinato disposto con l'acquisizione da parte della Regione dell'intera materia, di competenza legislativa concorrente, «istruzione», potrebbero privare lo Stato, in un ambito così strategico, di qualsiasi competenza. Inoltre, l'elenco delle materie di competenza concorrente comprende anche ambiti di indiscutibile rilievo nazionale.

Secondo il professor **Mangiameli**, piuttosto che di rischio di asimmetria, bisognerebbe parlare dei limiti e delle condizioni da rispettare. Soprattutto nel momento in cui il processo si avvia, l'asimmetria trova dei limiti nelle disuguaglianze create: c'è un momento iniziale in cui, di fatto, si crea uno squilibrio tra la posizione delle Regioni. Il parametro costituzionale di riferimento deve essere allora l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, che richiede che sia mantenuta «la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

Inoltre, le forme e le condizioni particolari di autonomia non esonerano la Regione che le ha ottenute dall'obbligo di dare il suo contributo solidale alle altre Regioni e alla Repubblica. Le Regioni con maggiore capacità fiscale devono dare alla perequazione territoriale una parte del loro gettito, anche se appare ormai maturo il tempo di sperimentare procedure più innovative, con un maggior ruolo attivo delle Regioni.

Il professor Mangiameli ha sottolineato inoltre che il nodo del regionalismo asimmetrico resta quello dell'equilibrio territoriale grazie alla collaborazione fra centro e territori e che nell'asimmetria trova applicazione il principio unitario della Repubblica una e indivisibile.

Tuttavia, non può essere disgiunto da qualche perplessità il fatto che solo le tre grandi Regioni contermini del Nord abbiano chiesto l'autonomia differenziata. Queste tre Regioni cumulano, secondo i dati del 2016, poco meno di un terzo della popolazione nazionale, ma più del 40 per cento del PIL nazionale e il 54,3 per cento delle esportazioni.

Da ciò deriva la preoccupazione che tali richieste possano discendere dalla volontà di formare un blocco territoriale del Nord, rispetto al quale lo Stato centrale può rispondere non certamente negando ogni validità alla pretesa di maggiore autonomia regionale, bensì governando questo processo.

A tal fine, lo Stato dovrebbe assicurare un contesto unitario, migliorando e intensificando gli interventi di perequazione territoriale, ma, al contempo, dovrebbe stimolare la crescita autonomistica delle altre Regioni italiane.

1.4. Quali conseguenze comporterebbe l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, in caso di attribuzione alla Regione di competenze legislative ? E in caso di attribuzione di competenze amministrative ?

Il professor **D'Atena** ha rilevato come l'articolo 116, terzo comma, non faccia riferimento esclusivo alle competenze legislative. La Regione ordinaria, quindi, sulle materie ad essa attribuite per questa via, diviene titolare, oltre che delle competenze legislative, delle competenze amministrative, secondo il modello del parallelismo delle funzioni, che trova applicazione negli Statuti regionali speciali.

Si determinerebbe dunque una situazione simile a quella che sussiste attualmente per le Regioni ad

autonomia speciale, sia pure con una prospettiva rovesciata. Oggi, la Regione ad autonomia speciale è anche una Regione ad autonomia ordinaria, per effetto delle ulteriori competenze acquisite in virtù della clausola di equiparazione o di maggior favore di cui all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Nel caso dell'articolo 116, terzo comma, la Regione ordinaria resta tale, ma acquisisce una forma di specialità, per effetto delle nuove competenze derogatorie rispetto allo *ius commune* di cui al Titolo V ad essa conferite.

Il professor **Mangiameli** ha sottolineato che l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, richiede un forte approccio nazionale e, per ciò stesso, unitario, dal momento che un'autonomia consolidata può rivelarsi efficace e produrre risultati solo in un contesto in cui siano rafforzati anche i compiti riconosciuti al centro, soprattutto verso l'esterno, nei confronti dell'Europa e delle sedi di negoziazione internazionali, ma anche verso l'interno, per cui la simmetria non deve essere vissuta come una spoliatura dei poteri del centro. Nel contesto attuale, il fondamento del regionalismo è molto più prossimo a essere spiegato in relazione al sistema di internazionalizzazione dell'economia e al processo di integrazione europea, che rimane centrale, nonostante le recenti vicende dell'Unione europea.

Inoltre, il ruolo dell'istituzione statale centrale è quello di raccordare le istituzioni stesse con i diversi livelli di governo. Su questo terreno manca ancora oggi una serie di strumenti di collegamento dei livelli di governo e delle diverse istituzioni (Governo e Parlamento, in modo particolare).

Con riguardo alle materie oggetto delle forme e condizioni particolari di autonomia, la norma farebbe pensare a un potenziamento della potestà legislativa concorrente delle Regioni perché questo è l'oggetto che, in via di principio, la disposizione costituzionale pone al centro dello spostamento in termini di maggiore competenza. In tal senso, l'acquisizione della disciplina avverrebbe, nel caso delle competenze esclusive, non integralmente, ma sottoposta a principi desumibili dalla legislazione statale, il che è particolarmente rilevante, soprattutto per quello che riguarda le «norme generali sull'istruzione».

Tra le materie concorrenti, alcune non possono essere integralmente trasferite alle Regioni, come il «coordinamento della finanza pubblica», per espressa disposizione dell'articolo 119 della Costituzione, richiamato nell'articolo 116, terzo comma, e i «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni», per i quali le clausole del quinto e del nono comma dell'articolo 117 non rendono eludibile il rapporto con la legge statale, cioè la legge di principio che determina le possibilità per le Regioni di agire in questi campi. Per tutti i legislatori vale poi naturalmente il vincolo costituzionale del rispetto degli obblighi internazionali ed europei.

Le competenze legislative si portano dietro tutte le funzioni amministrative di riferimento, in base all'articolo 118, secondo comma, che prevede l'attribuzione a Comuni, Province e Città metropolitane di funzioni amministrative proprie conferite dallo Stato o dalla Regione, secondo le rispettive competenze. Non vi dovrebbe essere, da un punto di vista teorico, nessuno spostamento amministrativo in più da questo punto di vista perché formalmente le materie del terzo comma confermerebbero integralmente le funzioni amministrative alle Regioni. Tuttavia, il professor Mangiameli fa presente che ciò non sempre si verifica per taluni aspetti.

In via di principio, inoltre, nella richiesta di asimmetria non sarebbe ammissibile una frammentazione delle materie della legislazione né una scelta delle funzioni amministrative perché le materie dovrebbero transitare in via diretta, secondo il canone della competenza esclusiva o il canone della competenza concorrente, nel caso delle materie del secondo comma. In realtà, una frammentazione della materia o un riferimento a funzioni amministrative, pretesi in modo espresso, anche nelle proposte avanzate dalle tre Regioni, deve ritenersi ammissibile non solo per quelle materie che sistematicamente non risultino acquisibili in via esclusiva, come quelle di competenza statale, ma anche per le competenze concorrenti, per il modo in cui si è evoluto il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni. Com'è noto, anche dopo l'entrata in vigore della revisione del 2001, lo Stato ha continuato a legiferare nelle materie di competenza concorrente, non limitandosi a disciplinarne semplicemente i principi fondamentali. Ciò è stato consentito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha elaborato il canone della «chiamata in sussidiarietà»,

i concetti di «materie trasversali» e di «materie-funzioni», il principio di prevalenza della legge dello Stato o ancora l'«intreccio delle competenze».

Uno degli effetti dell'articolo 116, terzo comma, dovrebbe essere quello di impedire, per le materie attribuite in via asimmetrica, che le clausole di attrazione della competenza regionale, anche se compensate nella logica della giurisprudenza della Corte costituzionale con procedure collaborative, possano non avere effetti nei confronti della Regione interessata.

Per quanto riguarda le materie di competenza residuale dell'articolo 117, quarto comma, esse resterebbero formalmente fuori da questo contesto perché di esse non vi è menzione. Non risulta peraltro sufficiente fermarsi a questo dato formale perché anche in questo ambito la Corte costituzionale ha ammesso che, comunque, lo Stato possa entrare nel merito.

Le Regioni potrebbero dunque, sul piano astratto, potenziare con l'asimmetria la loro autonomia nelle materie di competenza concorrente, ma non nelle materie di competenza residuale, perché l'interpretazione del quarto comma non è stata nei termini dell'espressione della disposizione costituzionale, secondo cui la competenza spetta integralmente alle Regioni. Appare dunque ammissibile che le Regioni chiedano, come del resto accade in alcuni punti del disegno di legge del Veneto, non solo il rafforzamento di materie del terzo comma, ma anche quello di materie che formalmente sarebbero incluse nel quarto comma.

In tutti i casi, vi è sempre l'esigenza di un coordinamento legislativo, anche tra le competenze asimmetriche e le competenze residue dello Stato. In tal caso, lo schema collaborativo dovrebbe essere diverso da quello sin qui elaborato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale e molto più simile a una negoziazione delle norme statali limitative, anche in via esclusivamente bilaterale; ciò vuol dire che le Regioni, in quanto titolari di funzioni asimmetriche, dovrebbero sedersi, ogni volta che lo Stato manifesti esigenze di coordinamento, e avere un coordinamento cui prestare un assenso preventivo.

1.5. Cosa implica il richiamo al rispetto dei principi del federalismo fiscale ?

Il professor **D'Atena** ha ricordato la genesi della disposizione costituzionale di cui all'articolo 116, terzo comma. Nella cd. «bozza Amato» – ossia nell'atto di iniziativa legislativa costituzionale del Governo D'Alema da cui è stato successivamente riavviato il processo di riforma costituzionale – si prevedeva che forme e condizioni particolari di autonomia fossero riconosciute alle Regioni ordinarie, nel rispetto degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione. Si trattava peraltro di una formulazione eccessivamente limitativa per le Regioni, per cui si è intervenuti riconducendo il richiamo al rispetto dei principi dell'articolo 119. Si tratta in definitiva di una formula felice, anche se connotata da un certo grado di genericità, che porta a prospettare delle conclusioni problematiche.

Alcune scelte-cardine dell'articolo 119 non possono essere modificate dalla legge. Ciò con riferimento, innanzitutto, al principio della responsabilizzazione delle Regioni nei confronti delle collettività sottostanti. Restano poi sempre fermi il principio dell'equilibrio dei bilanci ed il principio dell'osservanza dei vincoli europei, per i quali del resto valgono anche altre norme costituzionali.

In merito all'equiparazione, nei limiti del possibile, degli enti locali alle Regioni, che costituisce un altro dei principi dell'articolo 119, precisato che l'equiparazione incontra un limite nella circostanza che gli enti locali non hanno lo strumento della legge, è da ritenere che gli enti locali ubicati nelle Regioni che fruiscono del trattamento differenziato di cui all'articolo 116, terzo comma, non possano essere trattati, dal punto di vista delle loro prerogative in materia finanziaria, in maniera peggiore degli enti locali delle altre Regioni.

Per il professor **Mangiameli**, oltre al problema dell'armonia con la Costituzione e i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, dall'articolo 119 discendono alcune regole che devono essere rispettate: l'equilibrio di bilancio; la sostenibilità del debito pubblico; l'adeguatezza della capacità fiscale; un sistema tributario che non abbia esercitato tutta la pressione fiscale; una finanza degli enti locali equilibrata; l'assenza di piani di rientro o di forme di commissariamento statale.

Inoltre, a fronte di tutte queste condizioni, sul terreno dell'articolo 119 si apre un'incognita su come

debba avvenire il trasferimento delle ulteriori risorse, ossia se queste debbano essere fiscalizzate oppure se ci debbano essere dei veri e propri trasferimenti.

Il professore ha rilevato la diversità delle proposte avanzate dalle tre Regioni, sottolineando come la maggiore differenza che sussiste tra le stesse riguarda proprio i profili di cui all'articolo 119, che mancano nelle risoluzioni o sono accennate con riferimento più ad aspetti istituzionali che economico-finanziari, a differenza della proposta di legge del Veneto.

Nella proposta di legge del Veneto, all'articolo 2, si avanza infatti la pretesa per cui il gettito dei nove decimi delle principali imposte erariali sia trasferito alla Regione, cui si accompagnano altre specifiche disposizioni su particolari imposte, come, per esempio, l'imposta di bollo, e altre riferite alle risorse di fondi rotativi nazionali, che verrebbero segmentati regionalmente e separati dal resto del fondo, in modo che i contributi versati nel fondo da parte delle imprese regionali non possano essere utilizzati da parte di imprese di altre parti del territorio.

La richiesta del Veneto risulta comprensibile in ragione della concorrenza realizzata da parte delle contermini Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Friuli Venezia Giulia, come testimoniato anche dalla recente vicenda del passaggio del Comune di Sappada dal Veneto al Friuli Venezia Giulia. Si tratta di un Comune di 1.300 abitanti, quindi di dimensioni molto limitate, ma tre giorni dopo l'approvazione della legge sul trasferimento di Sappada, sugli organi di stampa regionali è apparso un elenco di Comuni del Veneto, al cui trasferimento le Province autonome di Trento e Bolzano darebbero il proprio assenso. Esiste dunque una forte concorrenza a livello regionale.

Nonostante ciò, esiste una profonda differenza fra la finanza speciale delle Regioni a statuto speciale e la finanza ordinaria, cui anche la procedura di asimmetria è sottoposta. Le Regioni speciali e le Province autonome hanno, non senza aspre critiche che ormai durano nel tempo, una finanza in deroga, che prescinde dal contesto normativo e funzionale, mentre le Regioni ordinarie, anche nel caso delle forme e condizioni particolari di autonomia, sono subordinate in modo espresso ai principi dell'articolo 119 Cost.

1.6. Da un punto di vista procedurale, come deve articolarsi il procedimento previsto dall'articolo 116, terzo comma ?

Il procedimento prevede delineato dall'articolo 116, terzo comma, Cost. prevede: 1) una iniziativa della Regione; 2) una consultazione con gli enti locali; 3) il rispetto dei principi dell'articolo 119 Cost.; 4) l'intesa tra la Regione interessata e lo Stato; 5) l'approvazione della legge da parte delle Camere a maggioranza assoluta.

Come sottolineato dal professor **Mangiameli**, ognuno di questi cinque momenti presenta dei problemi, dal momento che il nostro ordinamento manca di esperienza in questo ambito e le disposizioni costituzionali, entro limiti molto stretti, possono dare vita a soluzioni differenti.

Il professore ha altresì rilevato l'opportunità che l'attività governativa, svolta nell'ambito dell'articolo 116, terzo comma, sia preceduta da una risoluzione delle Camere, sulla base di una relazione predisposta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, possibilmente di concerto con la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, in modo da indicare alcune coordinate della negoziazione, tra cui quella di mettere in linea le competenze comuni richieste dalle diverse Regioni, rendendo così omogenei gli spazi normativi da trasferire e le relative funzioni pretese, nonché applicando i medesimi parametri di calcolo delle risorse.

L'iniziativa, di conseguenza, riguarderebbe in un primo momento solo questa parte del trasferimento di competenze, di modo che anche la riduzione di costi e funzioni dello Stato sia percepibile.

1.6.1. Quali forme deve assumere l'iniziativa della Regione ? E l'intesa con il Governo ? Come e in quale fase deve avvenire la consultazione degli enti locali ?

Per quanto riguarda il quesito relativo al procedimento previsto dall'articolo 116, terzo comma, e, in particolare, le forme dell'iniziativa regionale, il professor **D'Atena** ha evidenziato che la risposta non è

semplice, in quanto la norma non chiarisce in che senso fa uso dell'espressione «su iniziativa della Regione interessata». Possono dunque formularsi due possibili interpretazioni in merito.

La prima ipotesi è che la locuzione faccia riferimento ad un'iniziativa legislativa in senso tecnico. Le Regioni, com'è noto, possono avanzare proposte di legge al Parlamento attraverso i loro Consigli regionali, in virtù dell'articolo 121, secondo comma, della Costituzione. Si tratterebbe dunque di un caso di iniziativa legislativa riservata.

La seconda ipotesi è che la disposizione non contempli l'iniziativa legislativa in senso tecnico, ma intenda riferirsi ad un atto d'impulso della Regione, concretantesi in una richiesta di intesa al Governo nazionale. In questa linea si muoveva la riforma Renzi-Boschi. Si tratta, del resto, della soluzione accolta in materia di rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, che potrebbero costituire un modello, in quanto si tratta dell'altro caso di legge previa intesa forte previsto dalla Costituzione.

La prima lettura pone peraltro il problema di individuare le modalità con cui realizzare la previa intesa, una volta che il procedimento legislativo sia incardinato su iniziativa della Regione. Un'ipotesi potrebbe essere quella che la Commissione in sede referente sospenda i lavori in attesa dell'intesa. L'altra ipotesi, più farraginoso, potrebbe essere modellata sulla soluzione che la riforma costituzionale adottata dal governo Berlusconi ha previsto per la modifica degli Statuti delle Regioni speciali. Tale riforma prevedeva un'intesa da realizzare, mediante la sottoposizione del testo approvato in prima lettura dalle due Camere alla Regione interessata, la quale avrebbe avuto un termine per esprimere il proprio eventuale diniego a maggioranza qualificata; in difetto di tale diniego, l'intesa si sarebbe considerata raggiunta, secondo la logica del silenzio assenso. In questa ipotesi, l'intesa si sarebbe realizzata a livello di assemblee rappresentative, tra il Parlamento nazionale e il Consiglio regionale.

Se si accedesse alla seconda lettura, che intende l'espressione «iniziativa» in senso generico, come equivalente ad atto d'impulso, potrebbe attingersi all'esperienza maturata in materia di rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica.

Più specificamente, potrebbe ritenersi che la richiesta di intesa vada rivolta al Governo, munita del parere espresso dagli enti locali attraverso il Consiglio delle autonomie locali (CAL) insediato in ogni Regione ad autonomia ordinaria. Su questa base, si aprirebbero delle trattative e si elaborerebbe un testo concordato, il quale dovrebbe confluire in un disegno di legge governativo.

Anche per il professor **Mangiameli**, l'iniziativa può essere intesa in due accezioni: come iniziativa della Giunta rivolta al Governo oppure come iniziativa legislativa del Consiglio regionale, presentata direttamente alle Camere, sulla base del disposto dell'articolo 121, secondo comma.

Ogni volta che la Costituzione richiama l'iniziativa, ad eccezione del caso dell'iniziativa economica privata di cui all'articolo 41, la intende in senso tecnico, nel senso di iniziativa legislativa, quindi, in via di principio, si deve presumere che anche in questo caso si faccia riferimento a questo tipo di iniziativa.

Per contro, se si pone l'accento sull'intesa, nel linguaggio dell'ordinamento, dovrebbe farsi riferimento ad una negoziazione e ad un accordo tra il Governo e l'esecutivo regionale. Vi è dunque la necessità di combinare le due ipotesi.

Il professor Mangiameli ha altresì richiamato la posizione di parte della dottrina che ritiene che l'intera procedura e l'intera negoziazione possano essere di ambito parlamentare, come accadeva prima della modifica del 2001 per il procedimento di approvazione degli Statuti ordinari, che erano sottoposti ad approvazione da parte delle Camere, una volta deliberati dal Consiglio regionale. Si tratta di una procedura ispirata dal sistema spagnolo, in cui gli Statuti delle Comunità autonome costituiscono la norma sulla competenza concreta della Regione, in quanto le competenze offerte dalla Costituzione devono essere validate dall'assunzione concreta all'interno dello statuto stesso. Da questo punto di vista, la procedura potrebbe, quindi, essere integralmente parlamentare.

Come già rilevato dal professor D'Atena, la consultazione degli enti locali dovrebbe avvenire attraverso il Consiglio delle autonomie locali, che la Costituzione definisce «organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali». Il problema è peraltro capire in quale fase procedurale debba collocarsi la consultazione.

Formalmente, la disposizione costituzionale prevede che l'iniziativa sia preceduta dalla consultazione. Ragionando sistematicamente, tuttavia, non meno significativa dovrebbe essere la consultazione alla fine della negoziazione sull'intesa raggiunta.

1.6.2. Quali elementi potrà disciplinare la legge statale dopo l'intesa fra lo Stato e la Regione ?

Il professor **D'Atena** ha rilevato che il testo dell'intesa con il Governo ed il testo della legge dovrebbero essere fondamentalmente coincidenti, presentando soltanto minime differenze, dovute alla loro rispettiva natura e, soprattutto, al carattere pattizio dell'intesa.

Ha ricordato come nelle intese tra lo Stato e le confessioni religiose sia presente una clausola che impegna il Governo a trasfondere il testo dell'intesa in un disegno di legge, clausola che evidentemente ha senso nell'intesa, ma non nella legge adottata sulla sua base. Per contro, la legge contiene disposizioni sulla copertura finanziaria, che non debbono necessariamente essere presenti nel testo dell'intesa.

In questo procedimento, al Parlamento spetterebbe l'adozione di una legge di approvazione in senso tecnico, senza possibilità emendativa, come del resto già accade nei rapporti con le confessioni religiose.

Anche per il professor **Mangiameli**, l'approvazione della legge da parte delle Camere a maggioranza assoluta serve a rivestire di forma legislativa l'intesa raggiunta su iniziativa regionale. Le Camere non avrebbero dunque la possibilità di emendare l'intesa e la legge di approvazione sembrerebbe da considerare una legge meramente formale, nel senso che le Camere possono approvare a maggioranza assoluta, o non approvare (o non raggiungere la maggioranza assoluta sull'accordo). La medesima fonte può anche essere considerata atipica e rafforzata: atipica, perché avrebbe ad oggetto di deliberazione l'intesa raggiunta; rafforzata, in quanto il procedimento prevede l'approvazione delle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Di analogo avviso è il sottosegretario **Bressa**, secondo il quale la procedura si focalizza sulla sottoscrizione di un'intesa tra il Governo nazionale e il Governo regionale che ha proposto l'iniziativa di maggiore autonomia. Tale intesa può successivamente essere sottoposta al Parlamento, che a suo giudizio svolge un compito di mera ratifica, sul modello dell'approvazione delle intese religiose. Camera e Senato votano un testo e lo possono approvare o respingere, senza la possibilità di un'attività emendativa, perché la sostanza dell'intesa è il frutto dell'accordo tra il Governo centrale e il Governo regionale.

1.6.3. Occorrerebbe in proposito approvare una legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma ?

Per il professor **D'Atena** risulta auspicabile l'approvazione di una legge di attuazione, per la quale potrebbe essere preso a modello lo schema di disegno di legge approvato dal Governo Prodi il 21 dicembre 2007.

Si può peraltro procedere senza la previa disciplina legislativa della procedura, come del resto già accade per i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica, che sono regolati, ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, Cost., per legge sulla base di intese con le rispettive rappresentanze.

Secondo il professor **Mangiameli**, invece, l'articolo 116, terzo comma, Cost. disciplina una fonte legislativa atipica e rinforzata, per cui sarebbe un fuor di luogo una legge ordinaria di attuazione di una legge di questo tipo. Non va dimenticato, infatti, che il sistema delle fonti primarie si deve considerare chiuso a livello costituzionale, per cui non residua alcuno spazio di disciplina per dette fonti da parte di fonti pari o sotto ordinate. Ciò non vuol dire comunque che le Camere non possano assumere iniziative con riferimento a quest'oggetto.

1.6.4. Come dovrebbe procedersi nel caso in cui si ritenga necessario retrocedere rispetto all'attribuzione di maggiore autonomia ?

In merito al possibile ritorno alla legislazione statale delle materie che hanno formato parte dell'attribuzione di maggiore autonomia, il professor **Mangiameli** ha ritenuto percorribili due vie: una via consensuale e una via unilaterale.

Sulla via consensuale potrebbero non esserci dubbi, in quanto la stessa Regione potrebbe riavviare il

procedimento dell'articolo 116, terzo comma, Cost., per chiedere allo Stato di riprendere, in tutto o in parte, la legislazione delle materie concorrenti e/o delle tre materie di competenza esclusiva statale. Tuttavia, a prescindere dal fatto che ciò costituirebbe un fallimento per la Regione, questa ipotesi non dovrebbe essere ammissibile, atteso che l'esercizio delle funzioni attribuite non può essere giuridicamente revocato in dubbio se non in via di fatto e che lo Stato così come le Regioni non possono esimersi costituzionalmente dall'ottemperare all'esercizio dei poteri e delle funzioni proprie.

Si può aggiungere, però, a parziale limitazione di quanto desumibile dal sistema costituzionale, che in Spagna durante la crisi economica si discusse a lungo sulla restituzione di competenze allo Stato centrale da parte delle Comunità autonome, con riferimento, peraltro, a competenze molto impegnative quali la «scuola» e la «sanità»; concretamente comunque non si addivenne ad alcuna modifica degli statuti in tal senso.

Più complessa appare l'ipotesi di un intervento unilaterale statale sulle materie che hanno formato oggetto di un'intesa per l'attribuzione della competenza asimmetrica. Infatti, dal punto di vista del sistema delle fonti non è possibile un intervento unilaterale, con un atto di legislazione ordinaria, che riassume le competenze trasferite, atteso che a fondamento di queste vi è un accordo tra Stato e Regioni.

Dal punto di vista sostanziale, se la legislazione regionale non determina un superamento dei limiti e delle condizioni dell'asimmetria medesima, non sussiste ragione perché lo Stato intervenga con la sua legislazione.

L'unica ipotesi nella quale si potrebbe ammettere un intervento statale unilaterale è quella in cui si diano casi concreti in cui i limiti e le condizioni dell'asimmetria non siano stati rispettati, anche per un comportamento omissivo. Troverebbe in questa fattispecie, infatti, fondamento, sia pure con una procedura ispirata a principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, Cost. In tale ultima evenienza, che consente la verifica dell'uso delle competenze acquisite asimmetricamente, si porrebbe il problema se questi interventi non debbano implicare anche una valutazione del comportamento degli organi regionali alla luce del disposto dell'articolo 126 Cost., che disciplina lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente.

Il professor **D'Atena** ha rilevato che trova applicazione la regola del parallelismo delle forme: una nuova legge ordinaria, adottata a maggioranza assoluta e previa intesa, consentirebbe pertanto di tornare indietro rispetto all'attribuzione di maggiore autonomia. L'applicazione di questa regola renderebbe peraltro la disciplina estremamente rigida, essendo ragionevole supporre che la Regione che abbia acquisito certe competenze sia poco disponibile a concedere il suo assenso alla riduzione delle stesse.

La possibile alternativa potrebbe essere rappresentata o da una disciplina a termine (dieci o quindici anni), la cui permanenza dopo la scadenza del termine sia subordinata a una nuova legge previa intesa, oppure dalla previsione che, entro un certo termine, vi sarà una revisione della precedente disciplina. Questa doppia soluzione è prevista da uno schema di disegno di legge governativo approvato il 21 dicembre 2007 dal Governo Prodi, il quale disciplinava il procedimento di cui all'articolo 116, terzo comma, e, in maniera condivisibile, prevedeva appunto una doppia possibilità: o una disciplina a termine subordinata a una conferma, scaduto il termine, oppure la possibilità che le parti dopo dieci anni sottoponessero a nuovo esame il contenuto dell'intesa.

Tra l'altro, la seconda formula si trova normalmente nelle intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Entrambe le soluzioni tendono a conferire carattere sperimentale alla disciplina dettata dalla legge previa intesa, scongiurando così il rischio che la stessa si irrigidisca, dando vita ad un regime ancora più forte di quello di cui godono le Regioni ad autonomia speciale.

2. LE INIZIATIVE DELLE REGIONI LOMBARDIA, VENETO ED EMILIA-ROMAGNA

2.1. Quali motivi hanno indotto la Regione ad avviare il procedimento per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione ?

Il Presidente della Regione Emilia-Romagna **Bonaccini** ha rilevato che la mancata approvazione della revisione costituzionale, a seguito della consultazione referendaria del 4 dicembre 2016, è stata l'occasione per riaprire una discussione sull'assetto del rapporto tra Stato, Regioni e autonomie.

Contrariamente a quanto da alcuni sostenuto, la riforma costituzionale non toccava minimamente l'articolo 116, terzo comma, introdotto nel 2001, anzi, paradossalmente, lo rafforzava: pur centralizzando alcune materie, che non rientrano tra quelle per le quali la Regione richiede maggiore autonomia, la riforma manteneva la possibilità prevista dall'articolo 116, terzo comma, per le Regioni virtuose, in equilibrio di bilancio e caratterizzate da elevati *standard* di qualità dei servizi erogati, di chiedere la cosiddetta «autonomia differenziata».

Il Presidente Bonaccini ha richiamato come esempio il precedente tentativo di attuazione promosso dalla Regione Lombardia presieduta dal Presidente Formigoni sotto il Governo Prodi, peraltro arrestatosi dopo l'insediamento del Governo Berlusconi.

Il tema dell'assetto del governo multilivello richiede di riproporre al centro della riflessione politica la questione del rapporto tra lo Stato e le Regioni, con l'obiettivo di fondo di acquisire una più estesa autonomia in ambiti cruciali per lo sviluppo dei territori e la valorizzazione delle vocazioni e delle differenze territoriali.

L'Emilia-Romagna è stata negli ultimi tre anni la Regione italiana con la maggiore crescita (1,9 per cento nell'anno 2016) ed è la prima Regione per tasso di attività e per quota di *export pro capite*. I risultati sono stati ottenuti senza l'autonomia differenziata. Quest'ultima potrebbe peraltro garantire nuove opportunità e costituire un volano per uno sviluppo ancora più rapido.

Il Presidente del Consiglio regionale della Lombardia **Cattaneo**, nella memoria trasmessa alla Commissione, nel richiamare le finalità che hanno indotto la Regione ad attivare il procedimento ex articolo 116, terzo comma, ha sottolineato: la volontà dell'ente di assumere le proprie responsabilità, in ragione delle sue peculiari caratteristiche che ne fanno una realtà matura per sperimentare l'articolo 116, terzo comma, anche a beneficio dell'interesse della collettività nazionale; l'intento di valorizzare le autonomie territoriali e locali e di rafforzare le sinergie fra queste ultime e la Regione nell'ottica di un federalismo dell'efficienza diretto ad aumentare la capacità di risposta dell'azione pubblica alle esigenze dei cittadini, imprese ed altre realtà sociali; l'esigenza di poter calibrare le politiche sulle specificità delle situazioni locali.

La Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna **Saliera**, nella memoria trasmessa alla Commissione, afferma che la finalità della richiesta di maggiore autonomia in ambiti cruciali per il territorio è quella di avviare una riforma multilivello in cui autonomie regionali e Stato possano convergere su obiettivi condivisi sotto i profili finanziario, amministrativo e di sistema delle fonti. Un riordino che punti, fra l'altro, al superamento dell'attuale frammentazione delle competenze tra i vari livelli amministrativi e legislativi, che costituisce la prima causa della complessità del sistema burocratico-amministrativo.

Il Presidente del Consiglio regionale veneto **Ciambetti** ha sottolineato come il Veneto sia una Regione che si trova fra due realtà a Statuto speciale, il Trentino-Alto Adige e il Friuli Venezia Giulia. La richiesta di maggiore autonomia potrebbe consentire anche al Veneto, attraverso una gestione efficace ed efficiente delle competenze trasferite, di poter offrire ai propri cittadini servizi di qualità, a condizione che si prevedano idonee risorse e se ne assicuri la stabilità nel tempo.

2.2. Qual è stato l'iter seguito in ambito regionale per definire la proposta della Regione ? Qual è stato il ruolo del Consiglio regionale ?

2.3. In quali forme è assicurato il coinvolgimento degli enti locali richiesto dalla norma costituzionale ? È previsto il coinvolgimento di altri soggetti ?

Le Regioni Lombardia e Veneto hanno fatto precedere la richiesta di avvio di un negoziato con il Governo per il conferimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia da un *referendum* consultivo al fine di acquisire l'avviso dei propri cittadini al riguardo.

Il Presidente della Regione Lombardia **Maroni** ha ricordato che la Regione, con una deliberazione del 17 febbraio 2015 del Consiglio regionale, ha previsto l'indizione di un *referendum* consultivo, ai sensi dello Statuto, per chiedere ai cittadini lombardi: «Volete voi che la regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?».

L'inciso «in considerazione della sua specialità» indica che la Regione Lombardia è in grado di gestire tutte le 23 materie previste dall'articolo 116, terzo comma.

Altrettanto rilevante risulta l'inciso «nel quadro dell'unità nazionale», che sottolinea come l'iniziativa della Regione risulti pienamente in linea con il sistema istituzionale e costituzionale e non intende in alcun modo mettere in discussione l'unitarietà dello Stato. Tale inciso ha reso immediatamente evidente la diversità tra il *referendum* consultivo della Regione Lombardia e quello svoltosi poche settimane prima, il 1° ottobre, in Catalogna, su cui risultava acceso un ampio dibattito.

Come è noto, il *referendum* si è svolto il 22 ottobre, in contemporanea con quello della Regione Veneto.

Lo Statuto della regione Lombardia prevede un voto qualificato per l'indizione del *referendum*, cioè i due terzi dei componenti il Consiglio regionale. Tale maggioranza è stata raggiunta grazie al voto favorevole del Movimento 5 Stelle, a condizione che il quesito referendario fosse svolto con la modalità elettronica. La risoluzione approvata prevedeva che il *referendum* potesse essere svolto sotto forma di *test* sperimentale in un numero limitato di sezioni elettorali, ma il Presidente ha deciso di adottare questa modalità di voto in tutte le oltre 9.000 sezioni elettorali (1).

Per quanto concerne l'esito del *referendum*, ha votato circa il 38 per cento degli elettori lombardi e il 95 per cento dei votanti (3,2 milioni) si è espresso per il «sì».

La scelta di ricorrere allo strumento referendario, che non risulta obbligatorio, è stata dettata da due motivi. In primo luogo, si è ritenuto che il peso della volontà popolare, espresso attraverso il voto di oltre 3 milioni di cittadini lombardi, possa aumentare il potere contrattuale e negoziale della Regione con lo Stato centrale. In secondo luogo, il precedente tentativo di attuazione, iniziato dalla Regione dieci anni prima, senza essere preceduto dal *referendum*, non aveva portato un risultato positivo.

Dopo l'esito positivo del *referendum*, il 7 novembre il Consiglio regionale ha approvato la risoluzione n.97 in cui specifica le 23 materie, con alcuni sottocapitoli. Su questa base si è aperto il confronto con il Governo, in particolare con il Sottosegretario Bressa, incaricato da Palazzo Chigi di gestire la trattativa.

Anche la regione Veneto ha indetto un *referendum* consultivo, chiedendo ai cittadini quanto segue: «Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?».

Il Presidente del Consiglio regionale **Ciambetti** ha ricordato che il percorso che ha portato il Veneto alla richiesta di forme e condizioni ulteriori di autonomia può essere fatto risalire sino al 1971, dato che nello Statuto della Regione, all'articolo 2, già si parla di autonomia e autogoverno del popolo veneto. Ha poi richiamato i precedenti tentativi (risalenti al 1992 e al 1998 (2)) di ricorso a *referendum*, censurati dalla Corte costituzionale, e le iniziative legislative degli anni Duemila, in cui la medesima richiesta di *referendum* è stata reiterata negli anni sotto varie forme.

Nel 2012 la Giunta regionale aveva avviato l'esame di alcuni progetti di legge statali di iniziativa regionale, che non vennero approvati dal Consiglio regionale per i veti contrapposti da parte di alcune componenti del consiglio.

Nel 2014 è stato approvato il disegno di legge con la richiesta di indizione del *referendum*, di cui la Corte costituzionale – adita dal Governo – ha riconosciuto la legittimità.

A seguito dell'esito del *referendum* del 22 ottobre, la Giunta ha presentato un disegno di legge, poi approvato dal Consiglio in sole tre settimane, che entra nello specifico delle 23 competenze previste dalla Costituzione come base di partenza per la trattativa del Governo.

L'iniziativa della Regione è al momento esclusivamente orientata all'attuazione dell'articolo 116, terzo

comma, mentre l'ipotesi di attivare l'*iter* di approvazione di una modifica della Costituzione per prevedere uno Statuto speciale per la Regione veneto non risulta attuale. Al riguardo è stato presentato un disegno di legge regionale di proposta di legge statale da trasmettere al Parlamento con il quale si chiede il riconoscimento del Veneto come Regione a Statuto speciale, il cui esame è fermo in prima commissione. Un'iniziativa che potrebbe mettersi in moto solo «se non ci fosse una trattativa soddisfacente e chiara rispetto a quello che si sta chiedendo in questo momento».

Quanto al coinvolgimento degli enti locali e di altri soggetti, il Presidente Ciambetti si è soffermato sul tavolo denominato «Consulta dell'autonomia», che vede presenti categorie economiche, sindacati, associazioni dei Comuni e delle Province. Tutti gli *stakeholder* partecipano a questo tavolo di confronto, che viene aggiornato in base all'andamento della trattativa nel tavolo con il Governo. Di conseguenza, i portatori di interesse sono informati in maniera costante e danno a loro volta un loro contributo sull'andamento della trattativa.

Il professor **Bertolissi**, in rappresentanza della Presidenza della Regione Veneto, ha ricordato che all'inizio dell'ultima legislatura la Regione ha svolto un'indagine e ha individuato una serie di funzioni riferibili alle attribuzioni contemplate dal terzo comma dell'articolo 116. È stato conseguentemente predisposto uno studio, poi utilizzato per l'elaborazione del testo, approvato di recente dal Consiglio regionale, che rappresenta la base, quantomeno dal punto di vista della Regione, dell'avvio del negoziato.

In Emilia-Romagna il processo è stato invece avviato attraverso un atto di indirizzo dell'Assemblea legislativa.

La Presidente dell'Assemblea legislativa **Saliera**, nella documentazione trasmessa, ha sottolineato come il primo atto del processo possa essere fatto risalire alla decisione assunta dalla Conferenza dei capigruppo nel luglio 2017, che ha ritenuto necessario per l'avvio della procedura ex articolo 116, terzo comma, l'approvazione di un'apposita risoluzione dell'Assemblea legislativa che conferisse il mandato alla Presidenza della Giunta regionale ad avviare il negoziato con il Governo rispetto a determinati ambiti di competenze individuati dalla stessa risoluzione, sulla base di un documento di indirizzi della Giunta. In quell'occasione la Conferenza ha altresì sottolineato l'esigenza di un più ampio coinvolgimento dei consiglieri regionali e degli organi assembleari, nel rispetto del ruolo del Presidente della Giunta.

Sull'importanza di tale coinvolgimento si è espresso anche il Presidente della Regione Emilia-Romagna **Bonaccini**. Tenuto conto dell'impatto che il riconoscimento di maggiori spazi di autonomia determinerebbe sull'intero sistema regionale (politico, amministrativo, economico e sociale), il Presidente ritiene evidente che il raggiungimento dell'intesa con il Governo debba avvenire previo coinvolgimento e determinazione del Consiglio regionale, organo politico rappresentativo della popolazione regionale. Il ruolo delle Assemblee legislative regionali, d'altronde, è assolutamente rilevante sol che si consideri che l'attribuzione alla Regione di competenze differenziate concerne anche l'estensione dei poteri legislativi. Proprio questo ha indotto parte della dottrina ad affermare che la stessa iniziativa cui fa riferimento l'articolo 116, terzo comma, dovrebbe promanare dalle stesse Assemblee legislative.

L'iniziativa assunta dalla Regione Emilia-Romagna, tenendo conto di questo delicato equilibrio tra organo esecutivo e organo legislativo e di indirizzo politico, ha proprio preso le mosse da un atto di indirizzo dell'Assemblea legislativa, assunto sulla base di un primo documento di indirizzi proposto dalla Giunta regionale e dalla medesima adottato il 28 agosto 2017. Alla trasmissione da parte del Presidente della Giunta di tale documento ha fatto seguito l'avvio di un procedimento di valutazione da parte della Commissione I Bilancio, Affari generali e istituzionali in sede referente e da parte delle commissioni di merito in sede consultiva.

L'*iter* in esame si è concluso con una prima risoluzione approvata il 3 ottobre 2017. Si tratta, precisamente, della «Risoluzione proposta dal Presidente Pompignoli, su mandato della I Commissione, recante: Avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'Intesa con il Governo per il conseguimento di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell'articolo 116, comma

terzo, della Costituzione» – n. 5321. Come ha ricordato il Presidente Bonaccini, la risoluzione è stata approvata dalla maggioranza che governa la Regione (PD, MDP e Sinistra Italiana), con l'astensione di Forza Italia e della lista di sinistra «L'Altra Emilia-Romagna» ed il voto contrario di Lega Nord e Fratelli d'Italia; il Movimento 5 Stelle non ha partecipato al voto, in quanto ha ritenuto non corretto attivare un percorso di questo tipo senza una previa consultazione referendaria.

Con la citata risoluzione l'Assemblea ha dato formale mandato al Presidente della Giunta di avviare il confronto con il Governo ai fini dell'intesa prescritta dalla norma costituzionale.

Come primo passaggio politico, il 18 ottobre è intervenuta la sottoscrizione da parte del Presidente della Regione e del Presidente del Consiglio dei ministri di una dichiarazione di intenti attraverso la quale lo Stato e la Regione si sono impegnati reciprocamente a dar corso all'iniziativa presentata. La stessa risoluzione ha impegnato il Presidente e la Giunta regionale a riferire puntualmente all'Assemblea circa *l'iter* e lo sviluppo del negoziato.

Contestualmente all'apertura del negoziato con il Governo e a fronte della risoluzione così adottata, nella seduta del 14 novembre 2017, il Presidente della Giunta ha riferito circa gli sviluppi del percorso, annunciando la trasmissione all'Assemblea di un ulteriore documento di indirizzi aggiornato della Giunta regionale, documento che per parte contiene la descrizione più analitica delle materie oggetto della proposta e per altra parte individua ulteriori materie suscettibili di eventuale ulteriore ampliamento. Nella stessa data l'Assemblea, acquisita la relazione del Presidente, ha approvato, con il consenso di tutte le forze politiche di maggioranza e di minoranza, una seconda Risoluzione («Sugli sviluppi del negoziato con il Governo circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia da parte della Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione» – n. 5600) con cui ha sancito l'impegno del Presidente a proseguire nel percorso intrapreso e ad ampliare il novero delle competenze oggetto della richiesta di autonomia, tenendo sempre aggiornato l'organo elettivo sugli sviluppi del negoziato.

Il documento di indirizzi della Giunta è stato formalmente trasmesso all'Assemblea il 22 novembre, per il successivo esame da parte delle Commissioni di merito e referente. Una proposta di risoluzione, volta ad estendere le materie oggetto del negoziato, è stata infine presentata da un gruppo consiliare di minoranza (M5S), ma respinta dalla Commissione I nella seduta del 4 dicembre.

Quanto al ruolo degli enti locali nel procedimento, l'articolo 116, terzo comma, prevede l'acquisizione di un parere. Al riguardo va tenuto conto, innanzitutto, che, con la citata prima risoluzione del 3 ottobre, l'Assemblea legislativa ha impegnato la Giunta anche ad acquisire il parere del Consiglio delle autonomie locali (CAL) all'esito della fase negoziale e comunque prima della formale sottoscrizione dell'intesa con il Governo. La scelta di prevedere l'acquisizione del parere dell'organo di consultazione e di rappresentanza degli enti locali è coerente con quanto previsto nell'ordinamento regionale dall'articolo 23 dello Statuto e dall'articolo 56 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa, che tale ruolo attribuiscono appunto al CAL.

Al fine peraltro di rafforzare già nelle fasi preliminari il coinvolgimento degli enti locali del territorio, nella richiamata Risoluzione dell'Assemblea del 14 novembre 2017 è stata prevista la partecipazione di rappresentanti di Comuni e Province (individuati da ANCI-ER e da UPI), oltre che della Presidente dell'Assemblea legislativa o di un consigliere suo delegato, alla delegazione emiliano-romagnola trattante.

Un ruolo cruciale nella *governance* istituzionale e territoriale è attribuito inoltre alla Conferenza interistituzionale per l'integrazione territoriale. Tale organo deve la sua istituzione alla scelta compiuta dalla legge che in Emilia-Romagna ha attuato la legge statale n. 56/2014 (c.d. legge Delrio) sul riordino del governo territoriale (legge regionale n. 13 del 30 luglio 2015). La Conferenza interistituzionale è lo strumento condiviso da Regione ed enti locali per il sostegno della *governance* multilivello e per assicurare il concorso delle aree vaste metropolitana e provinciali alla definizione delle strategie del sistema di governo territoriale. Di conseguenza, la Conferenza è stata la sede di valutazioni da parte dei suoi membri (ossia il Presidente della Regione, l'Assessore regionale competente in materia di riordino istituzionale, il Sindaco metropolitano, i Presidenti delle province e il Presidente di ANCI regionale) sugli indirizzi politici da esprimere con l'attivazione dell'articolo 116 in relazione al territorio dell'Emilia-Romagna.

Nel quadro delle iniziative assunte per il confronto e la partecipazione interistituzionale un ruolo essenziale hanno svolto anche le Assemblee dei Sindaci delle province dell'Emilia-Romagna (a Reggio Emilia il 16 settembre 2017, a Modena il 9 ottobre 2017, a Ravenna, per tutte le Province della Romagna, il 30 novembre 2017). Quanto alla Città Metropolitana di Bologna, la seduta del Consiglio metropolitano si è tenuta il 25 settembre 2017, subito dopo la seduta dell'Assemblea regionale dell'ANCI tenutasi il 19 settembre a Bologna con la partecipazione di Sindaci, Presidenti di Provincia e di Unione dell'intera Regione.

Tra le forme strutturate di partecipazione e condivisione degli indirizzi politici dell'esecutivo regionale spicca, infine, il ruolo assunto dal Tavolo dei firmatari del «Patto per il lavoro», riunitosi in più sedute (18 luglio, 3 agosto, 28 agosto e 16 novembre). Si tratta del tavolo che riunisce le rappresentanze di tutta la società civile regionale, firmatarie del Patto, siglato in data 20 luglio 2015 (3). In questa sede sono stati valutati e discussi in contraddittorio il documento di indirizzi della Giunta e le singole proposte ivi formulate e sono state presentate proposte emendative, acquisite formalmente agli atti e poi confluite nella prima risoluzione dell'Assemblea legislativa del 3 ottobre.

Circa il coinvolgimento dell'Assemblea legislativa regionale e degli enti locali nell'ambito del negoziato con il Governo, l'Assemblea legislativa è informata, continuamente e costantemente, sull'andamento dei lavori. Alla delegazione incaricata della trattativa si sono inoltre aggiunti: il presidente o un rappresentante dell'ANCI (per i Comuni); il presidente o un rappresentante dell'UPI (per le Province); la Presidente dell'Assemblea legislativa o un suo delegato.

Il Presidente della Regione Emilia-Romagna Bonaccini ha inoltre sottolineato che la Regione ha deciso di non procedere ad un *referendum* consultivo, come invece hanno legittimamente fatto altre Regioni, perché non è stato ritenuto opportuno impiegare rilevanti risorse, pari a circa 20 milioni di euro, per porre ai cittadini un quesito del tutto generico, sulla volontà di avere una maggiore autonomia a livello regionale, il cui esito sarebbe stato del tutto scontato. In ogni caso, sarebbe eventualmente più corretto svolgere il *referendum* solo dopo il raggiungimento dell'intesa con il Governo, una volta che risulti definito il percorso intrapreso. Quindi, senza negare la rilevanza del *referendum* svolto in altre Regioni, che ha costituito un momento importante di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, si è ritenuto più opportuno evitare un dispendio di risorse pubbliche.

Il sottosegretario **Bressa** ha fatto presente che la prima Regione che ha avanzato al Governo in carica una richiesta di maggiore autonomia è stata l'Emilia-Romagna, con la citata risoluzione dell'Assemblea legislativa del 3 ottobre, con cui ha individuato gli ambiti di differenziazione di competenze legislative e amministrative, che sono poi state dettagliate in maniera più puntuale con un aggiornamento a tale documento il 16 novembre 2017.

I contatti con la Regione Lombardia si sono avviati a seguito dell'approvazione della citata risoluzione n. 101645 del 7 novembre, che conteneva, al pari della Regione Emilia-Romagna, l'indicazione di sei aree di intervento, in questo caso riguardanti tutte le 23 materie suscettibili di differenziazione.

La Regione Veneto ha seguito un percorso diverso, in quanto dopo lo svolgimento del *referendum* ha approvato come Consiglio regionale il progetto di legge statale n. 43, che rappresenta la base del confronto con il Governo e che riguarda tutte e 23 le materie.

2.4. Come sono state individuate le materie in relazione alle quali richiedere forme e condizioni particolari di autonomia? Sono stati condotti studi o simulazioni in ordine alla capacità dell'ente regionale di assolvere al meglio le funzioni che oggi competono allo Stato?

Per il Presidente della Regione Emilia-Romagna **Bonaccini**, uno dei tratti qualificanti della proposta dell'Emilia-Romagna è il criterio adottato per la selezione delle materie rispetto alle quali viene richiesto il riconoscimento di uno spazio ulteriore di autonomia. Innanzitutto, tale criterio si connette alla volontà di intraprendere un percorso il cui esito sia la valorizzazione delle vocazioni territoriali e della capacità di

governo che la Regione e il sistema delle autonomie possono ulteriormente esprimere, senza con questo minare i capisaldi dell'ordinamento costituzionale, *in primis* il principio perequativo – che regola i meccanismi di finanziamento delle funzioni pubbliche territoriali – e i valori solidaristici e cooperativi su cui è fondato. L'altro caposaldo della proposta è il mantenimento dei valori dell'unità giuridica, economica e finanziaria della Nazione.

A tale proposito non è stata avanzata alcuna richiesta di uno Statuto speciale. I tempi sembrano anzi maturi per aprire una riflessione sul significato delle specialità nel 2018, anche in considerazione delle ragioni storiche e politiche che ne hanno determinato l'istituzione. Il Presidente Bonaccini ha richiamato in proposito l'inversione di marcia della Regione Veneto, che, dopo avere annunciato la richiesta di Statuto speciale nei giorni immediatamente successivi al *referendum*, ha deciso di metterla da parte e di sedersi al tavolo con il Governo.

La proposta non è inoltre volta alla creazione di un *tertium genus* tra Regioni ordinarie e Regioni speciali.

In questa logica, si è scelto di individuare aree strategiche corrispondenti sia alle priorità assegnate dalla Giunta all'interno del suo Programma di mandato sia alle linee di azione indicate nel Patto per il lavoro sottoscritto a inizio legislatura tra tutte le componenti della società regionale con l'obiettivo prioritario della piena e buona occupazione. Priorità e linee di azione, considerati volani dello sviluppo, che possono essere riassunti nei seguenti ambiti di intervento: rafforzamento del sistema di educazione, formazione e lavoro; capacità di innovazione e di stimolo agli investimenti; semplificazione normativa ed efficientamento amministrativo; sicurezza e manutenzione del territorio. Queste scelte di fondo sono alla base degli indirizzi politico-istituzionali fatti propri dalla Giunta e trasfusi nel documento di indirizzi approvato dalla medesima il 28 agosto 2017, che ha dato l'avvio dell'*iter* tuttora in corso, e nel successivo documento di aggiornamento del 16 novembre.

Tra tutte le materie passibili di differenziazione ai sensi del combinato disposto dell'articolo 116, terzo comma, e dell'articolo 117, sono state individuate prioritariamente le materie che orientate a tali obiettivi sono maggiormente in grado di proiettare l'azione politico-istituzionale della Regione verso i più elevati *standard* di efficienza, permettendo così alla medesima di competere con i territori più sviluppati in ambito europeo e internazionale. Tali competenze sono state dunque ricondotte alle seguenti quattro aree strategiche: tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale; internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione; territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture; tutela della salute.

Frutto del confronto in seno all'Assemblea legislativa è in particolare l'inserimento, tra le materie suscettibili di negoziato, della protezione civile e dell'organizzazione della giustizia di pace.

Infine, con riguardo alle materie suscettibili di differenziazione, con la risoluzione del 14 novembre, e quindi a seguito dell'avvio del tavolo di negoziato con il Governo, l'Assemblea legislativa ha poi impegnato il Presidente della Regione a proseguire il percorso intrapreso, anche alla luce del comune lavoro avviato con la Regione Lombardia, nonché a definire eventuali ulteriori competenze oggetto della richiesta di autonomia differenziata attraverso un confronto da realizzarsi nelle Commissioni assembleari.

La Giunta il 16 novembre ha quindi aggiornato il Documento di indirizzi, ampliando il novero delle materie inizialmente individuate, con l'aggiunta delle seguenti: agricoltura; protezione della fauna e all'esercizio dell'attività venatoria; acquacoltura; cultura e spettacolo; sport.

Il Presidente della Regione Lombardia **Maroni** ha richiamato le due tappe in cui dovrebbe articolarsi il percorso sul riconoscimento della maggiore autonomia: la prima riguarda le competenze e la seconda le risorse.

Per quanto riguarda le competenze, il punto di partenza sono le 23 materie, alle quali si riferiva il quesito referendario della regione Lombardia.

In realtà, le materie da prendere in considerazione sono 21, in quanto le competenze su due materie – «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale» e «enti di credito fondiario e

agrario a carattere regionale» – di fatto non risultano esercitabili a livello regionale.

Altre materie, quali «alimentazione», «ordinamento della comunicazione» e «organizzazione della giustizia di pace» non risultano di interesse della Regione.

Le materie di maggior rilievo sono quelle previste nel tavolo di Milano: «norme generali sull'istruzione» e «istruzione»; «rapporti internazionali»; «grandi reti di trasporto e di navigazione»; «previdenza complementare e integrativa» e «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

L'ultima materia citata risulta ad avviso del Presidente di grande interesse perché il «coordinamento della finanza pubblica» comprende anche il rapporto con gli enti locali e il «coordinamento del sistema tributario» non risulta limitato al sistema tributario regionale, per cui comprende anche la compartecipazione al gettito erariale complessivo e, quindi, il tema delle risorse aggiuntive.

Nell'ambito del tavolo di Bologna sono previste le seguenti materie: «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» e «promozione e organizzazione di attività culturali»; «commercio con l'estero»; «tutela e sicurezza del lavoro»; «ricerca scientifica e tecnologica» e «sostegno all'innovazione per i settori produttivi»; «tutela della salute».

Per ciascuna materia, sono indicati dei sotto-capitoli, che definiscono con maggiore precisione l'ambito di riferimento.

Il Consiglio regionale il 7 novembre ha approvato una risoluzione che in ognuna delle 23 materie individua dei sotto-capitoli, sulle quali è in corso una discussione tra il Sottosegretario Bressa e le strutture ministeriali. La trattativa tra il Sottosegretario e i singoli ministeri appare, ad avviso del Presidente Maroni, più complessa rispetto al negoziato con le Regioni.

In conclusione, la Regione mira ad ampliare le competenze su almeno 14 delle 23 materie, cui possono aggiungersene altre due. Solo successivamente, sarà affrontata la questione delle risorse, che costituisce il capitolo più rilevante.

Il professor **Bertolissi**, in rappresentanza della Presidenza della Regione Veneto, ha evidenziato che l'individuazione delle materie non può avvenire unilateralmente, ma deve essere il frutto di una trattativa, che deve portare ad una soluzione concretamente positiva per entrambe le parti.

Circa la capacità dell'ente regionale di svolgere efficientemente le funzioni assegnate, in campo sanitario, la Regione, pur non disponendo di risorse comparabili a quelle di cui dispongono alcune Regioni confinanti, riesce comunque ad avere un sistema sanitario di livello. Inoltre, le università di Padova e di Verona risultano, sulla base delle classifiche, migliori di quelle di Trento e di Bolzano. Quindi, con minori risorse rispetto ad altri la Regione consegue risultati migliori.

Il Presidente del Consiglio regionale veneto **Ciambetti** ha illustrato lo stato della trattativa in corso con il Governo, informando che si è deciso di procedere per gradi assegnando una priorità ad alcuni ambiti quali ambiente, lavoro, sanità, istruzione e politiche europee, in riferimento ai quali sono stati attivati tavoli tecnici.

Si tratta di tematiche strategiche, in riferimento alle quali la Regione può assumere iniziative più affini al sistema economico-produttivo della Regione. Ad esempio, nel caso delle politiche europee, un coinvolgimento della Regione sarebbe utile nella stesura dei regolamenti relativi ai fondi per la coesione, per una semplificazione degli adempimenti procedurali nell'interesse dei cittadini e delle imprese.

Il sottosegretario **Bressa** ha fatto presente che, in esito ad un confronto avvenuto inizialmente solo con l'Emilia-Romagna e la Lombardia, si è definito di circoscrivere a cinque le materie fondamentali, sebbene l'articolo 116, terzo comma, consenta di trattare fino a 23 materie.

La norma costituzionale parte dalla definizione di un nuovo modello di regionalismo, basato sulla Regione ad autonomia differenziata, la quale evidentemente è tale in ragione di una capacità di programmazione di se stessa e del proprio futuro e in ragione delle materie che vengono considerate decisive e fondamentali per garantire una maggiore autonomia, quindi una maggiore efficienza e un maggiore sviluppo.

Risulta astratto, anche se perfettamente legittimo, immaginare che tutte e 23 le materie possano essere oggetto di devoluzione di maggiore autonomia.

Ci sono infatti «materie che, pur avendo un aggancio costituzionalmente definito, non danno [...] autenticità alla differenziazione di un territorio rispetto all'altro». Al riguardo ha richiamato materie di legislazione concorrente, come l'«alimentazione» e l'«ordinamento sportivo», che solo astrattamente possono essere oggetto di una maggiore autonomia.

È poi necessario considerare l'estrema complessità del confronto ed in particolare la definizione dei contorni dell'autonomia e di tutto quello che consegue, fino ad arrivare anche alla definizione della dimensione finanziaria.

In una prima fase, in particolare durante l'incontro che è avvenuto a Bologna il 17 novembre 2017 alla presenza della Lombardia e dell'Emilia-Romagna, sono state definite come prioritarie le seguenti materie: «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (la Lombardia chiedeva anche la «tutela dei beni culturali»); «tutela e sicurezza del lavoro»; «ricerca scientifica e tecnologica» e «sostegno all'innovazione per i settori produttivi»; «commercio con l'estero»; «tutela della salute».

In occasione di un successivo incontro, che è avvenuto a Milano il 21 novembre, è stato chiarito che in aggiunta a queste prime cinque materie vi erano altre tre materie di interesse comune alle due Regioni, ossia i «rapporti internazionali con l'Unione europea delle Regioni», il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» e le «norme generali sull'istruzione», e altre due materie che interessavano in particolare la Regione Lombardia, ossia la «previdenza complementare e integrativa» e le «grandi reti di trasporto e di navigazione», per un totale di 10 materie di interesse.

Il Veneto, che solo in un secondo momento ha chiesto l'attivazione della trattativa con il Governo (avendo prima atteso l'approvazione del progetto di legge statale), in occasione del primo incontro bilaterale, avvenuto il 1° dicembre, ha deciso di unirsi al percorso già intrapreso da Emilia Romagna e Lombardia riguardante la trattazione delle richiamate aree, chiedendo con particolare interesse la trattazione della materia «tutela della salute».

In seguito a una serie di incontri tecnici bilaterali e plurilaterali, si è arrivati alla definizione del primo pacchetto di materie sulle quali insistere con l'obiettivo di raggiungere una sorta di pre-intesa, cioè di un accordo politico tra il Governo e le tre Regioni.

In conclusione, il Sottosegretario ha sottolineato che l'obiettivo è quello di pervenire, entro la fine della legislatura, ad una pre-intesa con le Regioni sulle seguenti materie: «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»; «tutela della salute»; «tutela e sicurezza del lavoro»; «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni» e «norme generali sull'istruzione» e «istruzione». Riguardo all'ultima materia citata, una particolare attenzione è dedicata al percorso della «formazione professionale», nel senso di ricomprendere la formazione professionale, che è già materia di competenza regionale, e l'istruzione tecnica professionale, richiedendo una nuova dimensione, che è quella delle lauree professionalizzanti; in tal modo si può concepire un percorso riguardo al rapporto scuola-lavoro-impresa omogeneo, coerente e capace di investire e accompagnare l'intero ciclo di studio.

2.5. Il riconoscimento di una più ampia autonomia richiede l'attribuzione di risorse aggiuntive alla Regione ?

2.5.1. In caso affermativo, quale criterio dovrebbe essere utilizzato per stimare le risorse necessarie per le nuove funzioni ? Come dovrebbero essere reperite ? E come impedire che ciò determini uno squilibrio con le altre Regioni ?

2.5.2. In caso contrario, come può essere garantita l'invarianza finanziaria ?

Per il Presidente della Regione Emilia-Romagna **Bonaccini**, l'attribuzione alle Regioni ordinarie di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia è condizionata, per espressa previsione dell'articolo 116, terzo comma, al rispetto dei principi di cui all'articolo 119. Quest'ultimo articolo, in particolare, garantisce la necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse, imponendo al contempo la salvaguardia dei principi perequativo e solidaristico. L'integrale copertura finanziaria delle risorse necessarie allo

svolgimento delle ulteriori funzioni attribuite ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, in conformità all'articolo 119, è inoltre espressamente sancita dall'articolo 14 della legge n. 42 del 2009, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione».

Sotto il profilo squisitamente tecnico, l'articolo 119 Cost. prevede tre modalità di finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali, ossia: tributi ed entrate propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio ed eventualmente trasferimenti di natura perequativa. In concreto, la soluzione più immediatamente percorribile è quella di prevedere compartecipazioni sul gettito di tributi erariali riferibili al territorio regionale, da definire in sede di negoziato con il Governo.

Scelta politica fondamentale della Regione Emilia-Romagna, preliminare all'individuazione delle concrete modalità di finanziamento delle competenze differenziate, è in ogni caso quella di non ragionare in termini di richiesta dell'intero residuo fiscale regionale, quanto piuttosto quella di ancorare l'ammontare delle risorse necessarie alle reali necessità derivanti dall'esercizio delle singole competenze e delle funzioni da assumere; tale quantità di risorse, comunque, non dovrà generare alcun aumento della pressione fiscale a carico di cittadini e imprese.

L'esigenza che l'attribuzione di nuove competenze e delle correlate risorse non determini squilibri a discapito di altre Regioni è alla base della scelta della Regione Emilia-Romagna in ordine all'estensione delle materie rispetto alle quali chiedere maggiori spazi di autonomia. Oggetto della proposta avanzata dalla Regione, infatti, non sono tutte le 23 materie astrattamente suscettibili di differenziazione, ma solo le materie in grado di proiettare l'azione politico-istituzionale della Regione verso i più alti *standard* di efficienza, nonché di valorizzare le vocazioni territoriali e la capacità di governo che la Regione e il sistema delle autonomie possono ulteriormente esprimere. Frutto della medesima logica, e con lo stesso obiettivo di salvaguardare l'unità giuridica ed economica della Nazione, è altresì la scelta chiedere il trasferimento alla Regione della competenza non su interi complessi di materie, bensì solo in relazione alle specifiche funzioni ed agli specifici compiti ritenuti strategici e peculiari del sistema regionale.

A titolo esemplificativo, le imprese del territorio emiliano-romagnolo non riescono a trovare alcune figure di tipo tecnico-professionale specializzato o altamente specializzato, per cui, attraverso l'autonomia su una parte di materie della «formazione professionale», potrebbe essere rafforzata la rete di politecnici della Regione e potrebbero essere attivati una serie di investimenti su questo settore. O ancora, sulle politiche per la salute non è mai stato possibile rideterminare i *ticket* e rimodularli in base alla volontà territoriale, per cui questo compito potrebbe essere affidato alla Regione; altrimenti, occorrerebbe avere la certezza dei finanziamenti per le strutture ospedaliere, che oggi dipendono dalle leggi di bilancio approvate, senza che sia consentita una programmazione pluriennale degli investimenti.

Il punto più complesso è quello della determinazione dei costi, perché mancano allo stato costi *standard* riconosciuti.

Ciò premesso, le ulteriori risorse finanziarie, che saranno eventualmente attribuite alla Regione Emilia-Romagna, comporteranno peraltro ricadute positive nelle dinamiche, aumentando la competitività dell'intero sistema Paese e produrranno una crescita significativa del PIL nei prossimi anni, con effetti positivi sull'intera Nazione grazie all'aumento di opportunità di lavoro e delle maggiori entrate fiscali.

Il Presidente della Regione Lombardia **Maroni** ha ricordato che la campagna elettorale referendaria è stata segnata dal tema del residuo fiscale, ossia la differenza tra quanto i cittadini lombardi pagano di tasse e quanto ricevono complessivamente dallo Stato. Si tratta di un residuo fiscale molto rilevante, ossia 54 miliardi di euro l'anno, e si è pensato di conseguire almeno la metà di questo residuo fiscale, ovvero 27 miliardi, per finanziare le nuove competenze e le nuove materie.

A questo ragionamento è stato obiettato che, trattandosi di trasferire competenze che oggi sono esercitate dallo Stato, non occorre aumentare le risorse, ma solo trasferirle dal bilancio statale al bilancio regionale.

Tuttavia, questa obiezione può essere contestata, perché le risorse potrebbero essere destinate a progetti attualmente non previsti, ad esempio per la realizzazione di grandi infrastrutture, quali il traforo

dello Stelvio.

Il percorso intrapreso con il Governo potrebbe chiudersi non con la puntuale definizione delle risorse aggiuntive ma con la determinazione dei criteri con cui individuarle. Occorrerebbe fare riferimento ad una compartecipazione al gettito, che costituirebbe anche uno stimolo per la Regione a investire sulla crescita. All'aumento del PIL corrisponderebbe infatti l'aumento del gettito, e, quindi, della compartecipazione.

L'altro capitolo è quello dei costi *standard* e dei fabbisogni *standard*, che si applicano in alcune materie, quali la sanità e il lavoro. Ciò comporta un criterio diverso per distribuire i fondi che adesso vengono assegnati alle Regioni; non vuol dire spendere meno, vuol dire spendere meglio. Nella sanità in particolare ci sono diversi studi utilizzabili in materia. Esiste già una letteratura che rileva che, se fossero utilizzati i *costi standard*, il Fondo sanitario nazionale, che oggi viene distribuito alle Regioni sulla base del costo storico, vedrebbe una distribuzione molto diversa delle risorse, a vantaggio delle Regioni più virtuose, quelle che spendono meglio.

I costi *standard* dovrebbero essere un criterio da tenere presente, anche se è evidente che si tratta di un criterio applicabile solo dopo un periodo di attuazione, che duri almeno cinque anni, al fine di consentire alle Regioni che riceverebbero meno risorse di adeguarsi.

Il professor **Bertolissi**, in rappresentanza della Presidenza della Regione Veneto, ha osservato che la questione delle risorse riguarda l'esigenza di una distribuzione territoriale delle medesime che non sia sperequata, ovvero che non sia segnata dai tratti distintivi che da sempre caratterizzano l'allocatione delle risorse presso le varie unità territoriali. Si tratta di un discorso che interessa tutti gli enti territoriali, non solo le Regioni; riguarda i rapporti tra Regioni ordinarie, i rapporti tra Regioni speciali, i rapporti tra Regioni ordinarie e Regioni speciali, nonché le amministrazioni comunali, nell'ambito della Repubblica e all'interno di ciascuna Regione. È un dato secondo il professore incontestabile che esiste da sempre; se ne trova traccia già nella relazione della Sottocommissione finanza della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente nel 1946.

Il problema delle risorse è una questione che, per il Veneto, è connesso strettamente alla sua collocazione tra il Friuli Venezia Giulia e il Trentino-Alto Adige, entrambe Regioni a statuto speciale, e alle criticità che ne derivano. La recente previsione nella manovra di finanza pubblica di un fondo di 19 milioni di euro per i comuni confinanti con il Friuli Venezia Giulia e, per altro verso, le varie iniziative del cd. «Fondo Letta», che consentono di stabilire un minimo di riequilibrio, testimoniano le difficoltà. Del resto, spostando il confine, come recentemente avvenuto con il passaggio del Comune di Sappada dal Veneto al Friuli, ci si limita a spostare il problema, perché i Comuni che si trovano sul nuovo confine vivono le medesime condizioni e i medesimi problemi dei precedenti.

Il professore Bertolissi, sottolineando il carattere personale di questa considerazione, ha rilevato che le richieste del Veneto, ed in particolare la richiesta dei nove decimi, sono intese ad estendere un sistema già esistente in alcune parti del territorio. A tali richieste non si può obiettare semplicemente l'insostenibilità per la Repubblica, atteso che il tema vero è quello di «correggere gli squilibri più evidenti, ossia quelli che determinano evidenti disparità di trattamento fra popolazione e popolazione». Il problema delle risorse evoca il dovere di solidarietà e il principio costituzionale di eguaglianza dei cittadini.

Quello delle risorse aggiuntive è il discorso più delicato, che implica un ragionamento che non può essere affrontato nella relazione biunivoca Stato-Regione Veneto. È una questione di compatibilità generale, che deve tenere conto delle diverse esigenze.

Il professor Bertolissi ha inoltre richiamato un'osservazione del Governatore della Banca d'Italia *pro tempore* che, nelle *Considerazioni finali* del 2008, richiama l'imponente afflusso netto di risorse intermedie dall'operatore pubblico verso il Sud, che costituisce il segno di una dipendenza economica ininterrotta di quest'ultimo.

Per il reperimento delle risorse la chiave di volta è quella di una fiscalità autonoma, senza la quale non c'è responsabilità. Una responsabilità che potrebbe implicare anche su un'attribuzione di forme e

condizioni di autonomie per un periodo determinato, al fine di consentire una verifica al termine della sperimentazione.

Il Presidente del Consiglio regionale del Veneto **Ciambetti** ha richiamato l'attenzione sull'esigenza di correlare il trasferimento di funzioni al trasferimento di idonee risorse, e di assicurare la stabilità di queste ultime nel tempo. Ha citato in proposito i limiti dell'esperienza del trasferimento di deleghe e competenze connesse ai cosiddetti decreti Bassanini e al nuovo Titolo V della Costituzione. In particolare, il taglio di risorse dal 2010-2011 in poi ha fatto sì che Regioni, Province e Comuni abbiano mantenuto determinate responsabilità e competenze, senza poter più contare sulle risorse a suo tempo pattuite per poterle gestire.

Il sottosegretario **Bressa** ha sottolineato come l'attribuzione di forme e condizioni ulteriori di autonomia sia finalizzata ad una maggiore efficienza del sistema complessivo, derivante in particolare della capacità delle Regioni di esercitare meglio dello Stato le competenze assegnate. In una prima fase non entrano in gioco risorse aggiuntive, oltre quelle che attualmente lo Stato destina alle medesime finalità.

Il riferimento che verrà adottato quando si passerà alla seconda fase, cioè alla definizione della dimensione finanziaria, è ai fabbisogni *standard*. Ai fabbisogni, non ai costi, cioè alla definizione di qual è il valore definito di una prestazione perché quest'ultima possa considerarsi resa nel rispetto del principio di eguaglianza e di efficacia su tutto il territorio nazionale.

Il parametro di riferimento per la quantificazione delle risorse non può invece essere il cosiddetto residuo fiscale. La teoria del residuo fiscale nasce all'inizio degli anni Cinquanta ed è elaborata dall'economista premio nobel Buchanan. Si parte da un dato estremamente semplice e lineare: uno Stato federale è composto di realtà territoriali diverse una dall'altra: esistono realtà più ricche ed altre meno ricche. Trattandosi comunque di uno Stato federale ma unitario, il problema che deve porsi è l'individuazione dei meccanismi che consentano alle Regioni più ricche di contribuire all'andamento economico-finanziario delle Regioni meno ricche, per garantire l'uniformità e l'eguaglianza della prestazione dei diritti, soprattutto per quanto riguarda i diritti fondamentali e i bisogni fondamentali del Paese. Il residuo fiscale nasce in una logica esattamente opposta a quella a cui si è fatto spesso riferimento nel dibattito italiano sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, trattandosi di un contributo che il sistema delle Regioni conferisce allo Stato nazionale per garantire una base di partenza eguale a tutti i territori.

In una prima fase, corrispondente a quella in essere, il confronto riguarda il livello della definizione delle materie oggetto dell'attribuzione di maggiore autonomia. Seguirà una seconda fase, in cui si definirà anche la dimensione delle risorse finanziarie.

Nella prima fase fra gli obiettivi vi è anche quello di definire con chiarezza il tema dello strumento da utilizzare per finanziare la maggiore autonomia: occorre evitare che, una volta quantificato il valore di una determinata competenza regionale in uno specifico ambito materiale, alla Regione venga assicurato un trasferimento finanziario di pari entità, che potrebbe essere in futuro ridotto con l'applicazione ad esempio di tagli lineari da parte del Governo statale. Occorre invece definire una compartecipazione alla quota dei tributi sui redditi che vengono prodotti su quel territorio. Una volta che questa strada è stata intrapresa, è solo nell'ambito del rapporto bilaterale tra la Regione e lo Stato che questa misura può essere messa in discussione. Ciò mette al riparo la forza e l'importanza di un disegno di questo genere rispetto ad esigenze contingenti di finanza pubblica.

Stabilito che le risorse per il momento sono quelle date, attraverso tale strumento la Regione è libera di scegliere eventualmente anche di ampliare o ridurre gli interventi che attualmente lo Stato pone in essere, a seconda della propria capacità di programmazione.

2.6. Come procede il negoziato con il Governo ? Qual è il possibile esito ? E in quali tempi ? Ritiene che l'imminente conclusione della XVII legislatura possa pregiudicare la conclusione del percorso in itinere ovvero possa offrire l'occasione per una forte accelerazione dei negoziati con il Governo ?

Il Presidente della Regione Emilia-Romagna **Bonaccini** ha ricordato di avere sottoscritto in data 18 ottobre 2017 il con il Presidente del Consiglio Gentiloni una «Dichiarazione di intenti», che ha formalizzato l'avvio del percorso verso la maggiore autonomia dell'Emilia-Romagna (4).

Successivamente il percorso si è arricchito della presenza della Regione Lombardia, che ha scelto, tramite *referendum* consultivo, di attivare la procedura di cui al terzo comma dell'articolo 116 per chiedere al Governo il riconoscimento di autonomia in molte materie, formulando dunque una proposta che sotto vari profili risulta diversa da quella emiliano-romagnola. Tuttavia le due Regioni hanno deciso di condurre insieme il negoziato con il Governo, allo scopo di condividere le linee generali del percorso istituzionale da seguire, oltre che per rafforzare le reciproche proposte. Sono state così condivise modalità da proporre al Governo per lo svolgimento del negoziato, relativo a determinate aree tematiche strategiche all'interno delle quali si trovano le competenze su cui le due Regioni chiedono maggiore autonomia, pur nella consapevolezza che queste aree potranno essere diverse a seconda delle specificità territoriali.

Il primo incontro «trilaterale» si è tenuto a Roma il 9 novembre, nella sede del Dipartimento per gli Affari regionali, su convocazione del Sottosegretario per gli Affari regionali Bressa, referente politico del Governo per il negoziato con Emilia-Romagna e Lombardia. In questa occasione si è formalmente insediato il tavolo paritetico di confronto che vede insieme il Governo e le due Regioni, per approfondire gli ambiti e le materie per i quali i Consigli regionali hanno dato mandato ai rispettivi presidenti di avviare la trattativa. Il tavolo paritetico si è poi riunito a Bologna, il 17 novembre, quindi a Milano il 21.

Successivamente i funzionari dei ministeri interessati hanno incontrato separatamente rappresentanti politici e tecnici delle due Regioni per avviare un confronto di merito sulle richieste, così da dettagliarle al più presto, in termini di funzioni normative e amministrative e di corrispondenti risorse finanziarie.

L'imminente conclusione della XVII legislatura induce a auspicare la compiuta definizione dei contenuti dell'intesa, rinviando al futuro Parlamento l'approvazione della legge per ogni singola Regione. In caso contrario la Regione presenterà nuovamente la propria proposta al nuovo Governo ed al nuovo Parlamento.

Il Presidente della Regione Lombardia **Maroni** ha dato conto dell'avvio del confronto con il Governo, che la Regione ha voluto che fosse svolto congiuntamente con la Regione Emilia-Romagna, disponibile in tal senso.

Il confronto si è concretizzato con l'insediamento del tavolo di Bologna il 17 novembre, in cui sono trattate cinque materie (5); di quello di Milano il 21 novembre, con ulteriori cinque materie (6); successivamente con l'insediamento di un terzo tavolo un tavolo a Roma per le rimanenti materie.

Rispetto all'andamento della trattativa, ha espresso fiducia sulla possibilità di giungere ad un accordo con il Governo entro la fine del mese di gennaio, o comunque entro la fine della legislatura, fermo restando che spetterà poi al Parlamento nella prossima legislatura approvare l'accordo (o non approvarlo) con una legge, che richiede una maggioranza qualificata.

Il professor **Bertolissi**, in rappresentanza della Presidenza della Regione Veneto, ha sottolineato come il negoziato con il Governo si sia avviato in modo proficuo e in linea con il principio di leale collaborazione. L'imminente conclusione della legislatura non inciderà sul processo, trattandosi di una questione che riguarda le istituzioni coinvolte, più che le parti politiche, con i rispettivi orientamenti, che partecipano alla trattativa. Comunque si concluda il negoziato, con o senza un accordo di carattere generale, in ogni caso è importante essere partiti con il piede giusto, senza sterili contrapposizioni e in una dinamica animata dal proficuo contraddittorio.

Il presidente del Consiglio regionale del Veneto **Ciambetti** ha espresso l'auspicio che si giunga ad un accordo con il Governo entro la fine della legislatura e che in ogni caso il lavoro che si sta compiendo risulti propedeutico per il futuro Parlamento.

Il sottosegretario **Bressa** ha affermato l'impegno delle parti a sottoscrivere un'intesa tra i Governi regionali e il Governo nazionale, affinché il frutto del negoziato in corso non sia disperso. Ciò sebbene il

prossimo Parlamento e il prossimo Governo godranno della massima autonomia politica, parlamentare e legislativa, per cui potrebbero non dare seguito ad un atto che proviene dalla legislatura precedente.

Poiché l'accordo è frutto dell'attuazione del principio costituzionalmente garantito della leale collaborazione, l'impegno delle parti è quello «che la veste e la forma di queste intese e di questi accordi sia tale da mettere il prossimo Governo e il prossimo Parlamento, nel caso non volessero dare corso e concludere il processo di intesa, nella condizione di doverlo motivare». In tal modo, la questione non sarà rubricabile esclusivamente a valutazioni di tipo politico, poiché occorrerà «tenere conto di una procedura che ha visto dei soggetti costituzionalmente garantiti e costituzionalmente titolati di questo protagonismo raggiungere una sorta di preaccordo».

2.7. Ritiene utile che la trattativa con il Governo sia condotta in modo unitario assieme alle altre Regioni o ritiene preferibile un percorso autonomo ?

Il Presidente della Regione Emilia-Romagna **Bonaccini** ha ricordato che, dopo l'approvazione della dichiarazione di intenti, la Regione Lombardia ha chiesto di essere aspettata al fine di condurre congiuntamente la trattativa con il Governo.

Anche se nel merito le proposte delle due Regioni risultano, sotto vari profili, diverse, le due Regioni hanno deciso di condurre insieme il negoziato con il Governo, allo scopo di condividere le linee generali del percorso istituzionale da seguire, oltre che per rafforzare le reciproche proposte. Il percorso comune è risultato ottimale, prescindendo da ogni logica di appartenenza politica.

Successivamente anche la Regione Veneto, dopo una risoluzione approvata in Consiglio regionale, ha deciso di unirsi alla trattativa e questo costituisce un fatto da salutare positivamente.

Il professor **Bertolissi**, in rappresentanza della Presidenza della Regione Veneto, ha evidenziato come la scelta di condurre o meno congiuntamente il negoziato rappresenta una questione di carattere empirico-pratico, che va misurata in ragione della capacità del tavolo di tenere conto (o meno) degli intendimenti dei partecipanti.

2.8. Riterrebbe utile un'attribuzione di forme e condizioni di autonomia di carattere «temporaneo», al fine di consentire allo Stato e alla Regione, dopo un congruo periodo di sperimentazione pluriennale, una valutazione ex post sulla base della quale definire un'attribuzione in via permanente ?

Secondo il Presidente della Regione Emilia-Romagna **Bonaccini**, potrebbe risultare opportuno un meccanismo di monitoraggio sull'esercizio delle nuove funzioni e prerogative regionali riconosciute in forza dell'articolo 116, terzo comma, sebbene questa norma non lo preveda espressamente. Tantomeno la norma prevede l'ipotesi di un riconoscimento temporaneo, sebbene non lo vieti nemmeno.

Occorre però distinguere il monitoraggio della nuova fase autonomistica regionale dalla temporaneità del relativo riconoscimento.

È ormai un metodo consolidato della scienza amministrativa quello per cui ogni riforma istituzionale, soprattutto se sperimentale o comunque connotata da un alto tasso di novità, deve essere accompagnata da una verifica, puntuale ed effettiva, del suo impatto sulle istituzioni e sulla società. Peraltro si tratta di un principio metodologico applicato anche nel settore della regolamentazione (si pensi all'analisi e valutazione d'impatto e alla *smart regulation* di derivazione europea). Nel caso di specie, data la natura «consensuale» o comunque collaborativa che caratterizza l'intervento, i criteri di monitoraggio dovrebbero essere oggetto dell'intesa tra Stato e Regione che prelude all'emanazione della legge con cui il Parlamento sancirà il riconoscimento di nuove prerogative e funzioni all'Emilia-Romagna.

Si auspica che il monitoraggio in questione abbia esito positivo, tanto da spingere le parti a concordare il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia. Purtroppo l'esito potrebbe anche risultare negativo, ma non ne deriverebbe automaticamente la riattribuzione in capo allo Stato delle funzioni decentrate: semmai andrebbero indagate le cause di questo esito e di conseguenza ripensati alcuni aspetti o modalità del riconoscimento e del nuovo assetto autonomistico, così da adeguarli agli obiettivi prefissati (ad esempio,

rendendo più organici i plessi di funzioni trasferite o erogando maggiori risorse).

Per questi motivi non sembra necessario né opportuno condizionare temporalmente l'attribuzione di autonomia in oggetto, anche perché una simile strategia potrebbe generare negli operatori del settore e nella collettività una sensazione di precarietà che potrebbe pregiudicare la concreta attuazione della riforma.

Il professor **Bertolissi**, intervenuto ai lavori della Commissione su delega del Presidente della Regione Veneto, ha espresso – a titolo personale – favore verso un'eventuale attribuzione a termine di forme e condizioni ulteriori di autonomia, al fine di consentire una verifica al termine della sperimentazione, nell'ottica del rispetto del principio di responsabilità che dovrebbe informare l'attività delle istituzioni.

Il sottosegretario **Bressa** ha segnalato che nelle intenzioni del Governo l'accordo dovrà prevedere che le ulteriori forme e condizioni di autonomia siano attribuite alle Regioni per un tempo determinato – che non può essere inferiore a dieci anni – entro il quale la nuova fase costituzionalmente definita possa essere monitorata e verificata. Ciò comporta la necessità di identificare nell'ambito del negoziato in corso anche le modalità con cui retrocedere da questa attribuzione, che avrà determinato nel frattempo il trasferimento di risorse umane, finanziarie e patrimoniali), nel caso in cui si dimostri che l'attività di maggiore autonomia concessa a una Regione non ha prodotto gli effetti che si immaginava potesse produrre.

2.9. La Regione ha intrapreso in precedenza tentativi per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ?

2.9.1. In caso affermativo, per quali ragioni non sono andati a buon fine ?

Il Presidente del Consiglio regionale della Lombardia **Cattaneo**, nella memoria trasmessa alla Commissione, ha ricordato che, a cavallo tra il 2006 e il 2007, la Regione aveva formulato un'articolata proposta di iniziativa regionale per la richiesta di attivazione dell'articolo 116, terzo comma. Il Consiglio regionale, nella seduta del 3 aprile 2007, aveva infatti approvato la deliberazione n. VIII/367 concernente l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia su dodici materie. La finalità esplicitata in tale documento era quella di «rafforzare il ruolo nevralgico in ambito socio-economico, anche a beneficio dell'interesse delle collettività nazionali e a conferma di quell'assunzione di ruolo di responsabilità sempre assicurati dalla [...] Regione».

Il percorso, poi interrotto, aveva condotto solo ad un atto di intesa procedurale sottoscritto dal Governo e dalla Regione il 30 ottobre 2007 per definire le modalità di avvio del percorso e di conduzione della fase negoziale.

Il professor **Bertolissi**, in rappresentanza della Presidenza della Regione Veneto, ha ricordato che la prima iniziativa della Regione per una maggiore autonomia – intesa sulla base del quadro costituzionale dell'epoca come autonomia speciale – risale all'inizio degli anni Novanta, iniziativa bloccata nel 1992 dalla Corte costituzionale. Successivamente la richiesta di autonomia speciale è stata reiterata e nuovamente frenata dalla Corte.

Con l'apertura della stagione del federalismo fiscale, erano attese soluzioni innovative alla questione, soluzioni che poi non sono arrivate.

Il professore ha infine richiamato il precedente tentativo di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, condotto tra la fine del 2007 e gli inizi del 2008, oggetto della delibera del Consiglio regionale n. 98 del 18 dicembre 2007. Rispetto alla richiesta trasmessa al Governo centrale non si è avuto alcun seguito, come del resto è accaduto con riferimento ad analoghe iniziative adottate da altre Regioni, probabilmente perché i tempi non erano maturi.

2.10. Riterrebbe utile un intervento del legislatore statale volto a disciplinare in modo dettagliato il procedimento da seguire per l'attivazione dell'articolo 116, terzo comma ? Per quali ragioni ?

2.10.1. In caso affermativo, quali dovrebbero essere i contenuti minimi dell'intervento normativo ?

Il Presidente della Regione Emilia-Romagna **Bonaccini**, nella documentazione depositata nel corso dell'audizione, ha fatto presente che l'assenza di una disciplina analitica del procedimento di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost. «ha il pregio di non ingessare un *iter* che deve essere ispirato alla massima celerità e fluidità». Oltre al testo costituzionale, l'unica fonte del procedimento è l'articolo 1, comma 571, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), a mente del quale «anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento».

La norma non contempla una disciplina dettagliata del procedimento, limitandosi a dettare disposizioni relative alla fase iniziale di quel dialogo Stato-Regione che caratterizza il procedimento di cui all'articolo 116, attribuendo un ruolo centrale al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali, cui spetterà di gestire i rapporti con la Regione al fine di pervenire rapidamente all'intesa, creando una sorta di corsia preferenziale.

Un intervento del legislatore statale, volto a disciplinare in modo dettagliato il procedimento da seguire per l'attivazione dell'articolo 116, terzo comma, non sembra dunque indispensabile e, anzi, potrebbe avere il difetto d'irrigidire e standardizzare un percorso istituzionale che ha forti connotazioni politiche e quindi potrebbe, di volta in volta, imporre tempi e modalità diversi, cioè condizionati dalle materie oggetto della richiesta e del territorio regionale interessato.

I fatti, peraltro, sembrano confermare queste conclusioni, posto che l'attuale percorso avviato dall'Emilia-Romagna si sta svolgendo con rapidità e profitto pur in assenza di una procedura di legge.

3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

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.

In Lombardia e Veneto l'iniziativa delle Regioni è stata preceduta da un *referendum* consultivo. In Emilia-Romagna, la procedura si è avviata con una risoluzione dell'Assemblea legislativa, su impulso dell'esecutivo.

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'allocatione 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.

Fra le potenzialità del sistema, si è altresì fatto riferimento nel corso dell'indagine alla capacità di offrire una risposta idonea rispetto a forme di disagio [\(7\)](#) avvertite in alcune Regioni a statuto ordinario confinanti con Regioni a statuto speciale, tenuto conto che a queste ultime sono assicurate speciali forme e condizioni di autonomia e una più consistente autonomia finanziaria, anche con riferimento alla modalità con cui sono chiamate a contribuire alla finanza pubblica.

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'articolo 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).

Uno dei punti più delicati del dibattito riguarda il tema delle risorse finanziarie che devono accompagnare il processo di rafforzamento dell'autonomia regionale. Al riguardo, nell'ambito dell'indagine conoscitiva è emersa come centrale l'esigenza del rispetto del principio, elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, della necessaria correlazione tra funzioni e risorse.

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*.

Sempre in tema di risorse, nell'ambito dell'indagine è stato sottolineato come occorra individuare una soluzione che sia idonea a garantire la stabilità delle stesse, al fine di poter mettere al riparto il processo in atto da eventuali esigenze contingenti legate a manovre economiche restrittive. Al riguardo l'indicazione che è emersa è quella di puntare a forme di compartecipazione al gettito dei tributi sui redditi prodotti nel territorio come strumento principale per l'attribuzione delle risorse necessarie.

L'indagine si è altresì soffermata sugli aspetti procedurali relativi all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma. In proposito, l'assenza di una disciplina legislativa di completamento delle disposizioni costituzionali non è stata avvertita come un possibile ostacolo all'attuazione della disposizione costituzionale, né da parte del Governo, né da parte delle Regioni intervenute. Del resto, a fronte di taluni elementi di incertezza, il maggior grado di flessibilità della disciplina offre aspetti di utilità pratica, ampliando gli ambiti rimessi all'accordo fra le parti.

Altri aspetti di rilievo emersi, strettamente collegati all'assenza di una rigorosa disciplina, sono: i) l'ampio margine di autonomia delle Regioni circa la modalità per l'attivazione della procedura, che può vedere come protagonista la Giunta nel sollecitare l'avvio del negoziato con il Governo, ovvero il Consiglio regionale, che può approvare una proposta di legge statale; ii) il coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali, al fine di adempiere alla previsione costituzionale secondo cui occorre acquisire l'orientamento degli enti locali della Regione interessata.

Quanto alla legge di attribuzione della maggiore autonomia, si tratta di una legge non solo rinforzata (per via della necessità della maggioranza qualificata di entrambe le Camere), ma anche atipica. Essa ha infatti come oggetto il recepimento dell'intesa, di cui non può modificare i contenuti, in analogia a quanto avviene con le leggi che recepiscono le intese volte a disciplinare i rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica. Si tratta pertanto di una legge in senso formale, vincolata all'intesa precedentemente raggiunta tra Governo e Regione.

Tenuto conto dell'immodificabilità del testo dell'intesa, anche per assicurare che il percorso verso una maggiore autonomia si svolga in un'ottica condivisa, appare opportuno che il Governo, una volta definito uno schema di accordo e prima di procedere alla firma, sottoponga gli esiti della trattativa, nella forma di un preaccordo, al Parlamento, il quale potrebbe, con un atto di indirizzo, esprimere il proprio avviso, eventualmente segnalando criticità del testo esaminato, di cui le parti potrebbero tener conto in sede di definizione del testo definitivo dell'intesa. Ciò avrebbe il vantaggio di assicurare una particolare speditezza all'*iter* di approvazione del disegno di legge volto a recepire un accordo su cui è già stata registrata la condivisione delle Camere.

Ulteriore spunto di interesse emerso dall'indagine conoscitiva è l'ipotesi di un'eventuale retrocessione allo Stato delle attribuzioni di maggiore autonomia concesse alle Regioni. Fatta salva la possibilità in ogni momento di una nuova legge nel rispetto delle forme previste dall'articolo 116, terzo comma, eventuali retrocessioni possono essere attivate solo se contemplate nell'intesa. Ciò potrebbe avvenire ad esempio disponendo che le forme e condizioni di autonomia siano attribuite in via sperimentale per un congruo periodo di tempo (almeno dieci anni), e che la conferma, la retrocessione o una rimodulazione delle stesse siano collegate agli esiti di una valutazione della modalità con cui la Regione ha operato. Una siffatta clausola avrebbe il pregio di evitare un irrigidimento del sistema delle competenze (dal quale ci si potrebbe altrimenti muovere solo in presenza del contestuale consenso della Regione interessata, del Governo e del Parlamento), che per molti aspetti sarebbe persino superiore rispetto a quello riconosciuto alle Regioni a statuto speciale. Va peraltro segnalato che una completa retrocessione appare difficilmente realizzabile in prospettiva, tenuto conto che essa rappresenterebbe una sfida di pari complessità rispetto al riconoscimento dell'autonomia, una volta che si sia proceduto al trasferimento di risorse umane e patrimoniali, oltre che delle provviste finanziarie.

Anche nella fase di monitoraggio dell'eventuale fase sperimentale parrebbe opportuno riservare al Parlamento un ruolo centrale.

In conclusione, dall'indagine è emerso che le trattative in corso sembrano destinate ad andare a buon fine e a condurre, a distanza di circa 17 anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma. La naturale scadenza della legislatura in corso, che inevitabilmente rallenterà il processo, non pare infatti costituire un ostacolo insormontabile al percorso avviato. Rispetto ad analoghe iniziative assunte da alcune Regioni nel biennio 2007-2008, di cui si perse traccia con il cambio di legislatura del 2008, quelle in corso presentano infatti elementi di notevole differenziazione: innanzitutto le richieste avanzate da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna non hanno un connotato di prevalente contrapposizione polemica rispetto al Governo centrale, ma si caratterizzano per un elevato livello di concretezza; si registra una sostanziale condivisione fra la maggioranza delle forze di governo e di opposizione a livello sia nazionale che territoriale sull'utilità dello strumento; lo stato delle trattative fra Governo e Regioni è particolarmente avanzato, come non lo era stato nel biennio richiamato.

NOTE:

(1) Il Presidente Maroni ha ricordato in proposito che si è svolta una regolare gara, sulla base quale sono state acquistate 24.000 *voting machine*, una sorta di *tablet*, che hanno consentito di effettuare il voto elettronico in tutti i seggi, attraverso una procedura molto semplice, con l'utilizzo del *touch screen*. La votazione si è svolta in maniera assolutamente regolare durante tutto l'arco della giornata. Alcuni problemi si sono verificati al momento della chiusura dei seggi, non per un malfunzionamento del sistema, ma a causa del fattore umano. Alcuni presidenti di seggio non hanno rispettato la procedura e hanno inizializzato le tre *voting machine* di ciascun seggio con lo stesso codice; conseguentemente il *computer* non ha letto i codici, scartando i risultati delle *voting machine* successive alla prima. In secondo luogo, alcuni Comuni hanno allestito una sala insufficiente per la ricezione dei verbali e delle chiavette elettroniche, per trasmettere i risultati immediatamente al livello centrale della Regione, per cui si sono formate lunghe code

di coloro che portavano le chiavette dai seggi.

Il Presidente ha inoltre fatto presente che la sperimentazione ha avuto nel complesso un esito soddisfacente e che il *know how* acquisito è a disposizione del Ministro dell'interno per un eventuale utilizzo in altre elezioni. Il Ministero dell'interno è stato infatti coinvolto, per il contemporaneo svolgimento in 17 Comuni del *referendum* per le fusioni ed ha quindi verificato le procedure ed il sistema di voto. Successivamente le *voting machine* sono state ricondizionate e messe a disposizione gratuitamente del sistema scolastico regionale, anche ai fini del collegamento con le LIM (lavagne interattive multimediali)

(2) Quindi persino antecedenti alla riforma del Titolo V del 2001 che ha, fra l'altro, introdotto in Costituzione il terzo comma dell'articolo 116

(3) Firmatari patto per il lavoro: *Cgil, Cisl, Uil, Ugl, Anci, Upi, Legautonomie, Uncem, Agci, Confcooperative, Legacoop-ER, Cna, Confartigianato, Confcommercio, Confesercenti, Cia, Coldiretti, Confagricoltura, Confindustria, Confapindustria, Confservizi, Unioncamere, Abi, Forum Terzo Settore, Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna, Università di Bologna, Università di Ferrara, Università di Modena e Reggio Emilia, Università di Parma, Confimi, Comune di Bologna, Comune di Ferrara, Comune di Forlì, Comune di Modena, Comune di Parma, Comune di Piacenza, Comune di Ravenna, Comune di Reggio Emilia, Comune di Rimini, Città Metropolitana di Bologna, Provincia di Ferrara, Provincia di Forlì-Cesena, Provincia di Modena, Provincia di Parma, Provincia di Piacenza, Provincia di Ravenna, Provincia di Reggio Emilia, Provincia di Rimini, Regione Emilia-Romagna.*

(4) Il contenuto della «Dichiarazione di intenti» è il seguente: «A seguito della risoluzione adottata il 3 ottobre dal Consiglio Regionale dell'Emilia Romagna, al fine di ottenere forme e condizioni particolari di autonomia, il Governo e la Giunta regionale intendono dare corso a tale proposito. Quanto al Governo, anzitutto mediante i necessari approfondimenti con tutti i Ministeri interessati, tenendo conto delle possibilità e dei limiti stabiliti dalla Costituzione. Come è noto, l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, prevede al riguardo un procedimento complesso: il primo passo è già stato compiuto, perché si è manifestata una volontà univoca, da parte della Regione, nella sua assemblea elettiva, diretta a tale scopo. Le materie interessate saranno oggetto di ogni necessaria valutazione, da compiere anche in forma bilaterale, in modo da perseguire un esito positivo sia per la Regione sia per l'ordinamento repubblicano sia, soprattutto, nell'interesse del Paese»

(5) Il Presidente ha affermato che si tratta in realtà di sei materie, perché una è una materia esclusiva dello Stato che comprende anche una materia concorrente, cioè «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», materia esclusiva, mentre fra le concorrenti vi sono anche i «beni culturali»

(6) Anche in questo caso il Presidente ha fatto presente che in realtà le materie sono sei, perché c'è l'«istruzione», che è una delle tre materie esclusive, ma è anche una delle materie concorrenti

(7) Forme di malessere che hanno determinato la richiesta di alcuni Comuni di essere distaccati da una Regione a statuto ordinario per essere aggregati ad una Regione a statuto speciale limitrofa, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione.