



IV Seminario per il 50° Anniversario dell'IRPET

***Finanza pubblica e riforme
istituzionali***



25 febbraio 2019

ore 14.30

Auditorium Spadolini
Palazzo del Pegaso
Via Cavour 4, Firenze

***Verso assetti istituzionali differenziati:
regionalismo asimmetrico e città metropolitane***



Chiara Agnoletti | Irpet

✓ *Il tema nell'agenda politica nazionale:*

la questione di una adeguata organizzazione istituzionale è ancora oggi considerata uno dei principali punti dell'agenda politica nazionale;

✓ *Dal centralismo anticrisi alle autonomie locali:*

la crisi economico-finanziaria ha giustificato in molti Paesi misure improntate ad un **mercato centralismo**, dall'altro si sono fatte sempre più accese le **tensioni centrifughe** e le richieste da parte delle comunità territoriali per ottenere maggiori forme di autonomia e differenziazione;

✓ *Le ragioni economiche dei diversi assetti istituzionali:*

dall'efficienza produttiva a quella allocativa;

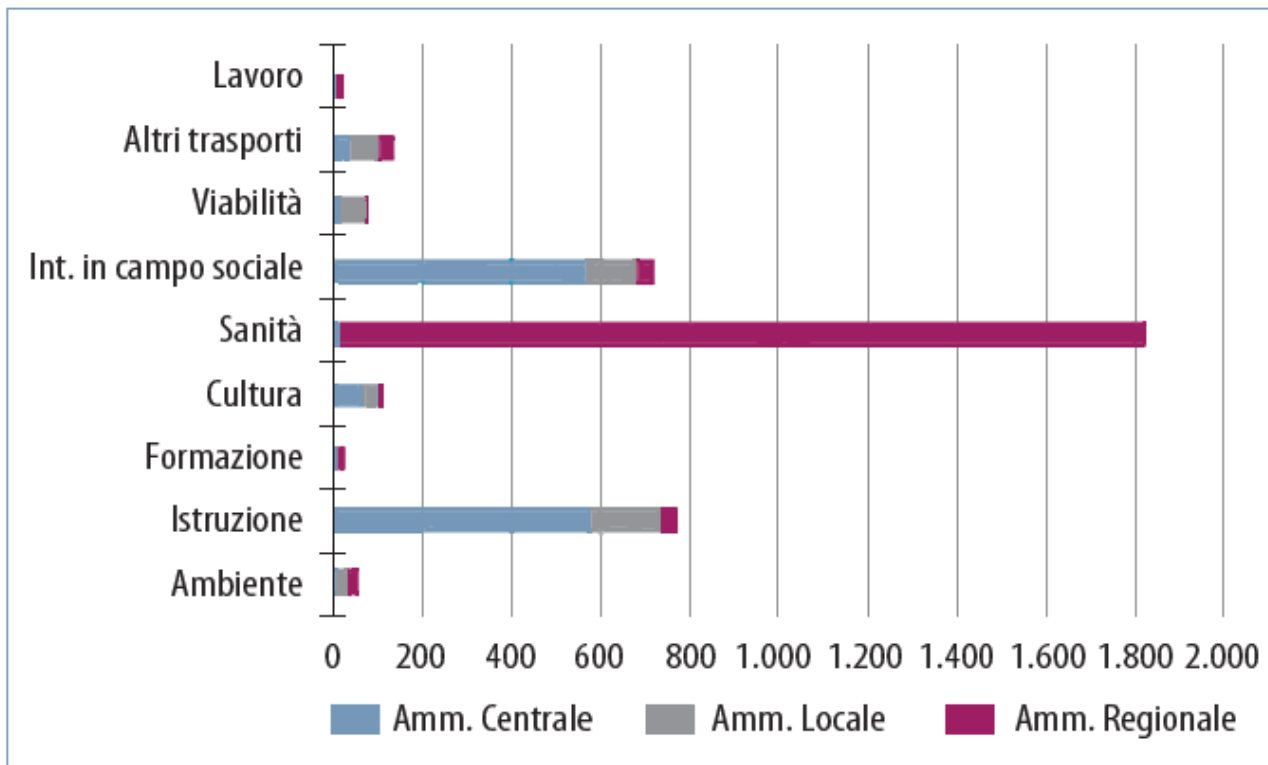
✓ *Dove eravamo rimasti e dove siamo oggi:*

sullo sfondo c'è il tentativo di riforma costituzionale e di abolizione delle Province oltre all'introduzione della *governance* metropolitana, in primo piano le richieste di revisione dei confini delle materie di competenza regionale.

Si tratta di funzioni a cui corrispondono dimensioni finanziarie diverse.

RIPARTIZIONE DELLA SPESA FINALE PER FUNZIONE E LIVELLO DI GOVERNO

Euro pro capite



Fonte: CPT, Conti Pubblici Territoriali

Nonostante la **diversa capacità amministrativa** delle regioni nel nostro Paese e nonostante le differenze territoriali, legate anche alle capacità fiscali, quasi tutte le regioni hanno comunque avviato almeno azioni preliminari.

Le Regioni che hanno avanzato la richiesta di maggiore autonomia

L'avvio del processo con 3 Regioni capofila:

- ottobre 2017 si è svolto il referendum consultivo (esito positivo) di Veneto e Lombardia;
- ottobre 2017 approvata dall'Assemblea regionale Emilia-Romagna;

Nel frattempo, altre Regioni hanno mostrato un interesse crescente per l'istituto.

Attualmente, su 15 Regioni a statuto ordinario:

- 3 hanno sottoscritto **accordi preliminari** con il Governo (Veneto, Lombardia, Emilia);
- 7 hanno **conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative** per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria);
- 3 Regioni hanno assunto **iniziative preliminari** con atti di indirizzo (Basilicata, Calabria, Puglia).
- 2 Regioni (Abruzzo e Molise), **non** risultano invece aver avviato iniziative formali




Le richieste non sono espressione di una visione unica e condivisa, si distinguono in funzione delle materie sia per l'impatto sulla redistribuzione delle risorse.


A **febbraio 2018** è stato stipulato l'accordo preliminare tra il Governo e le 3 regioni.

Gli accordi preliminari **uniformano** le materie, lasciando tuttavia aperta la possibilità che il negoziato si **estenda** ad altre funzioni.

<i>ART. 117 materie a legislazione concorrente stato e regioni</i>	Richieste Lombardia	Richieste Veneto	Richieste Emilia-Romagna
1 Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni	x	x	x
2 Commercio con l'estero	x	x	x
3 Tutela e sicurezza del lavoro	x	x	x
4 Istruzione tecnica e professionale	x	x	x
5 Professioni	x	x	
6 Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi	x	x	x
7 Tutela della salute	x	x	x
8 Alimentazione	x	x	
9 Ordinamento sportivo	x	x	
10 Protezione civile	x	x	x
11 Governo del territorio	x	x	x
12 Porti e aeroporti civili	x	x	
13 Grandi reti di trasporto e di navigazione	x	x	
14 Ordinamento della comunicazione	x	x	
15 Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia	x	x	
16 Previdenza complementare e integrativa	x	x	
17 Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	x	x	x
18 Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali	x	x	
19 Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale	x	x	
20 Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale, salvo principi fondamentali (Stato)		x	
<i>Materie a legislazione esclusiva dello Stato su cui l'Art V concede di chiedere autonomia</i>			
21 Organizzazione della giustizia di pace	x	x	
22 Norme generali sull'istruzione	x	x	
23 Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali	x	x	x

 Materie su cui si è firmata l'intesa preliminare

 Materie richieste da tutte le 3 Regioni

 Si tratta di materie importanti di natura regolativa e/o con importi economici rilevanti (es. sanità vs istruzione)

Con l'inizio della XVIII legislatura, le tre Regioni manifestano l'intenzione di **ampliare il** novero delle **materie** (giugno 2018).

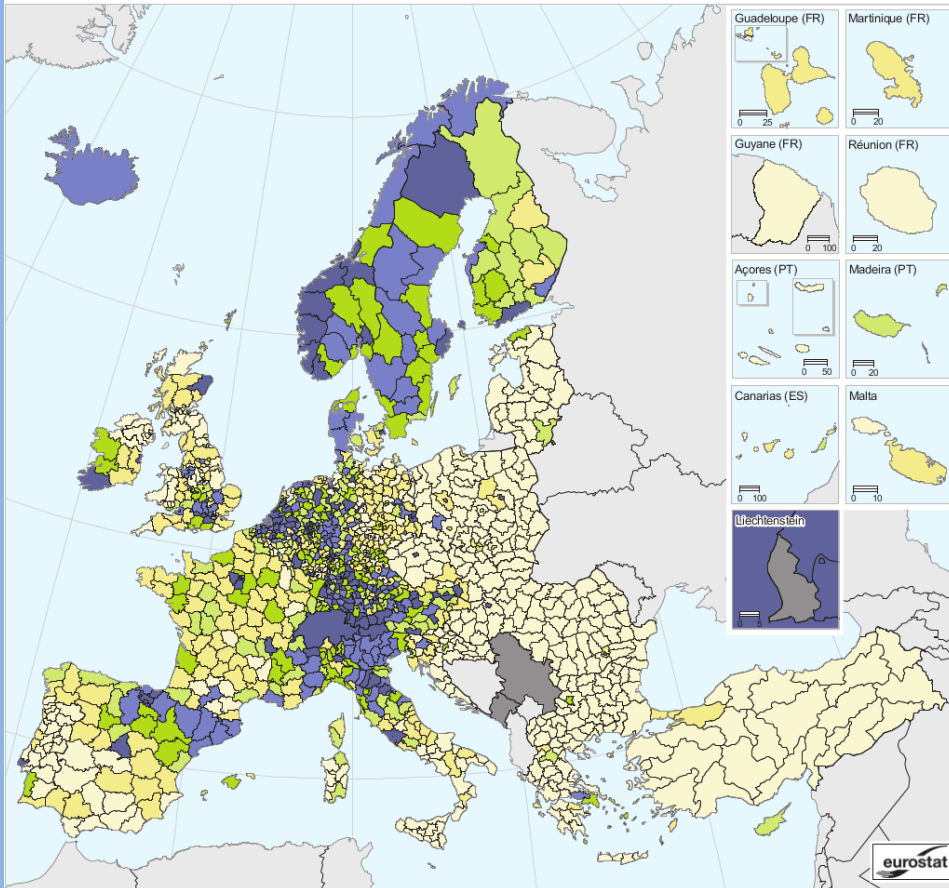
Le opportunità di vedere rafforzata l'autonomia regionale sono legate a una gestione più efficiente ma il rischio è quello di aumentare ulteriormente la polarizzazione del Paese se l'asimmetria è lasciata all'iniziativa delle singole regioni e non collocata all'interno di un comune orizzonte.

Altre Regioni come la Toscana colgono l'opportunità in modo diverso chiedendo maggiore autonomia in nome delle proprie specificità economiche e territoriali e di una consolidata capacità di governo: il governo del territorio e l'ambiente (per perseguire uno sviluppo sostenibile all'insegna del consumo di suolo zero, politica già perseguita grazie alla Legge regionale e al PPR), beni culturali, l'istruzione tecnica e la sanità.

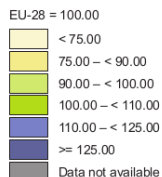
.....è un processo in corso e in continua evoluzione.

Il nuovo soggetto istituzionale: la Città metropolitana

Gross domestic product (GDP) per inhabitant, in purchasing power standard (PPS),
by NUTS 3 regions, 2011 (*)
(% of the EU-28 average, EU-28 = 100)



(% of the EU-28 average, EU-28 = 100)



Administrative boundaries: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat
Cartography: Eurostat — GISCO, 04/2014

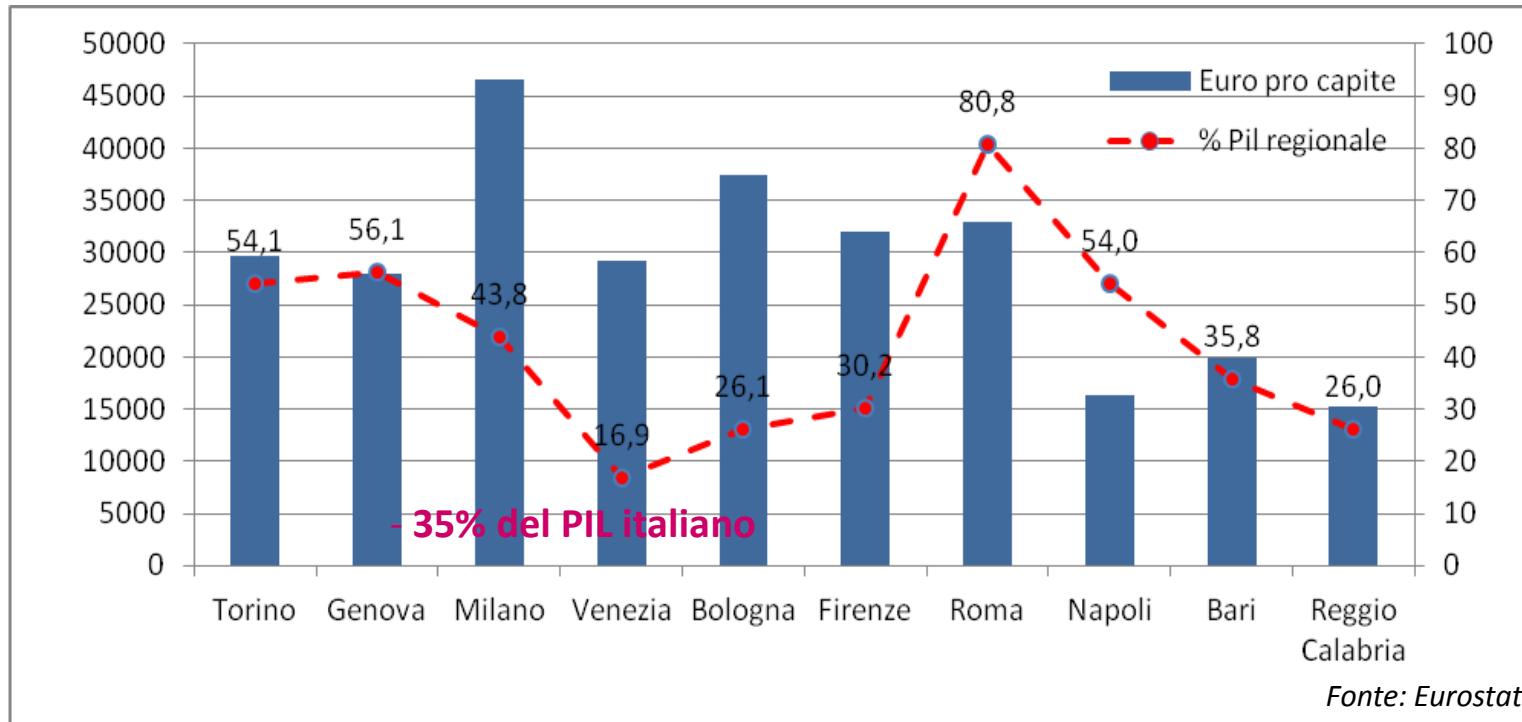
0 200 400 600 800 km

E' a uno stadio più avanzato la nascita della Cm: una **rivoluzione** del nostro ordinamento poiché attribuisce ai sistemi territoriali **modelli di governo differenziati** in base alle loro caratteristiche (sono 10 le Province che divengono CM).

La genesi delle Cm ha radici profonde: introdotta **nell'ordinamento nel 1990** e inserita nella **Costituzione** già con la riforma del Titolo V (2001), è solamente negli ultimi anni con la Legge "DelRio" (L. 56/2014) che acquista un volto concreto e operatività.

Anche l'Italia (con ritardo) si inserisce in quel processo che vede molti Paesi europei dotarsi di un ente di governo di livello metropolitano anche in conseguenza della crescente **importanza demografica** rivestita dal fenomeno urbano/metropolitano in termini attuali e in prospettiva. Una seconda ragione di interesse è legata al **peso che già oggi le grandi città** hanno in rapporto alle rispettive **economie nazionali**.

Gdp pro capite



La capacità di traino del sistema nazionale delle dieci città metropolitane è **significativa ma potenziabile** (35,3% del Pil del Paese).

La rilevanza territoriale delle Cm è potenzialmente significativa:

- coprono quasi 50 mila Km² del territorio nazionale (il 17%);
- comprendono 1.300 Comuni con una popolazione di circa 22 milioni di abitanti (37%).

Le ragioni della riforma: le aree metropolitane italiane costituiscono degli **asset rilevanti**, in esse si localizzano quote importanti di servizi e di funzioni urbane superiori. Al contempo in queste aree, si concentrano anche gli **squilibri territoriali** più evidenti.

Se da un lato rappresentano motori (reali/potenziali) dello sviluppo economico, dall'altro presentano le **maggiori criticità** relative al tema della sostenibilità e più in generale a quello della **qualità della vita**, aspetti indissolubilmente connessi: una bassa qualità della vita dell'area urbana retroagisce negativamente sulla competitività economica della stessa, indebolendone anche l'attrattività e dunque lo sviluppo economico.

A questo si aggiunga la **storica marginalità** di cui hanno sofferto le politiche urbane e l'occasione ai fini della cosiddetta "questione urbana", da molti individuata tra le cause principali di arretratezza del nostro Paese.

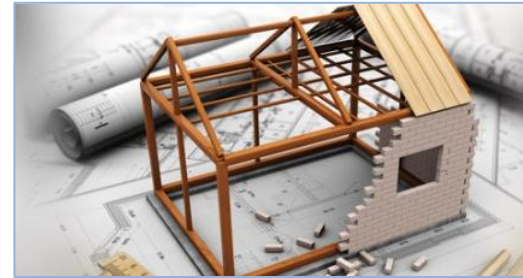
Da questa prospettiva, le CM venivano in sostanza candidate a svolgere quel ruolo di snodo delle politiche urbane nazionali di cui per lungo tempo è stata evidenziata la mancanza.

La necessità di rilanciare le politiche urbane/metropolitane pone al centro del dibattito tanto la **governance** quanto gli **strumenti di finanziamento**: la spesa pubblica pro-capite effettuata nelle aree metropolitane è generalmente superiore alla media dei rispettivi Paesi; le economie di scala non operano in alcuni settori di spesa (maggiori spese per le politiche abitative e sociali).

Fiscalità immobiliare



Fiscalità urbanistica



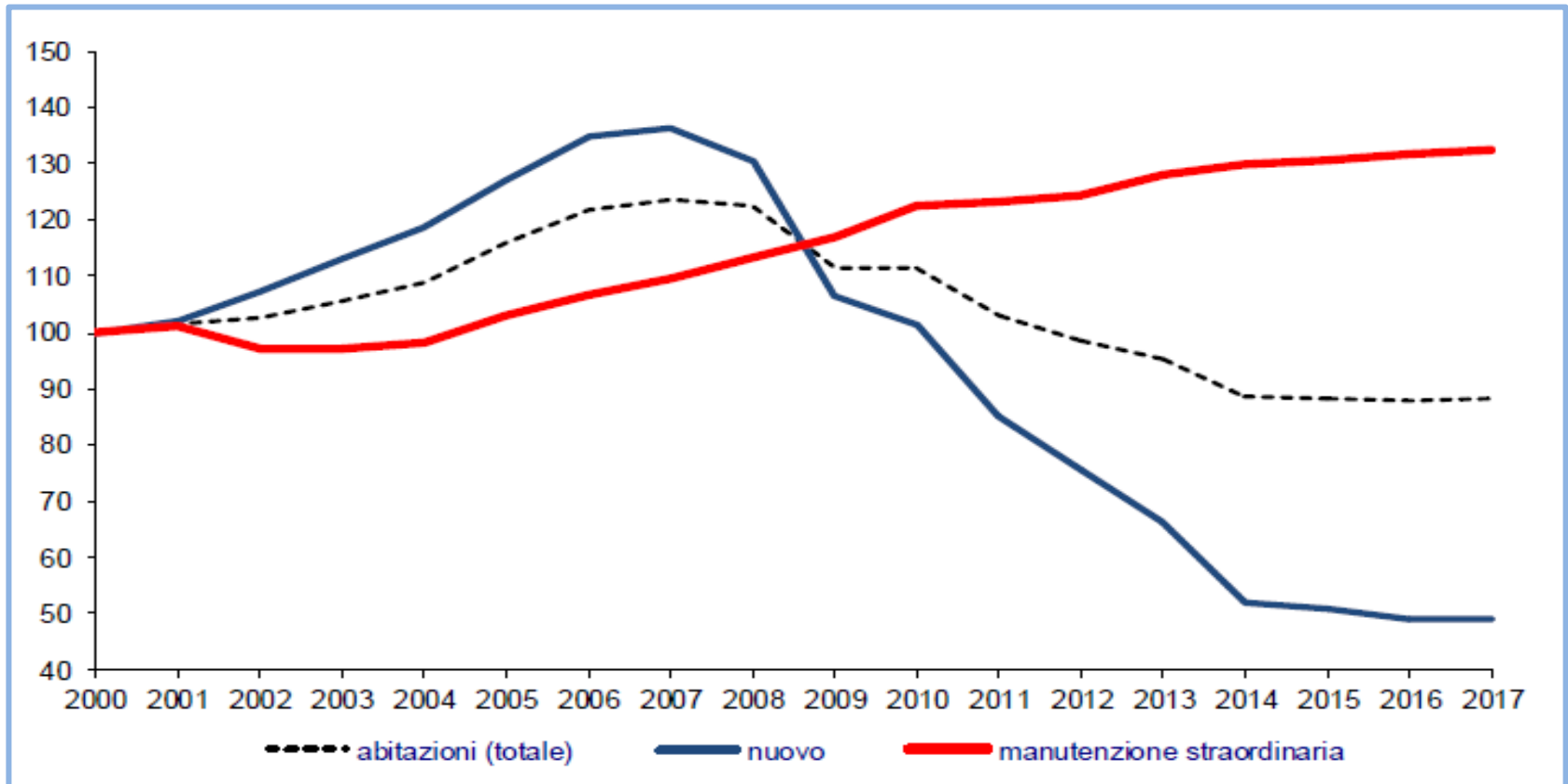
Il reperimento delle **risorse per la trasformazione urbana** è una *vexata quaestio* del dibattito urbanistico novecentesco: le basi imponibili derivano dalle diverse tipologie di **utilizzo del territorio** da un lato (la fiscalità immobiliare) e dalla **trasformazione urbana** e quindi all'acquisizione della rendita fondiaria dall'altro (fiscalità urbanistica): dai **contributi di miglioria**, all'Invim, alle risorse introdotte nel 1977 (natura di controprestazione) connesse alla realizzazione delle dotazioni territoriali, gli **oneri di urbanizzazione**.

E' nota la storica inadeguatezza degli oneri di urbanizzazione a coprire i costi della città pubblica (nel 2001 viene abolito il vincolo di destinazione d'uso) da cui consegue il recente tentativo (ex DL cd. Sblocca cantieri n. 133/2014) di introdurre il **contributo straordinario**, per la cattura dei *capital gain*.

La capacità di trasformare tale ricchezza in capacità fiscale e la capacità fiscale in gettito effettivo, dipende dagli specifici strumenti fiscali a disposizione e dal grado di decentramento fiscale.

Si tratta di ripensare agli strumenti fiscali più adatti alla fase attuale in cui si sono ridotti i margini di profitto delle imprese di costruzione sia alla cultura di governo del territorio dominante (consumo di suolo zero) che spinge verso il recupero dell'esistente e della rigenerazione urbana.

INVESTIMENTI IN ABITAZIONI
N. INDICE 2000 = 100



NATURA DELL'ENTE: E' un ente **esponenziale** dei comuni, di **secondo** livello (i suoi rappresentanti operano in una volontaristica);

FUNZIONI: funzioni fondamentali che svolgeva la Prov+altre definite nel processo di riordino delle province+altre fondamentali (ex comma 44, art. 1 della L. 56/2015) che riguardano la **programmazione socio-economica** e la **pianificazione territoriale**.

STRUMENTI: statuto + piano strategico (ha un riconoscimento giuridico) + piano territoriale generale;

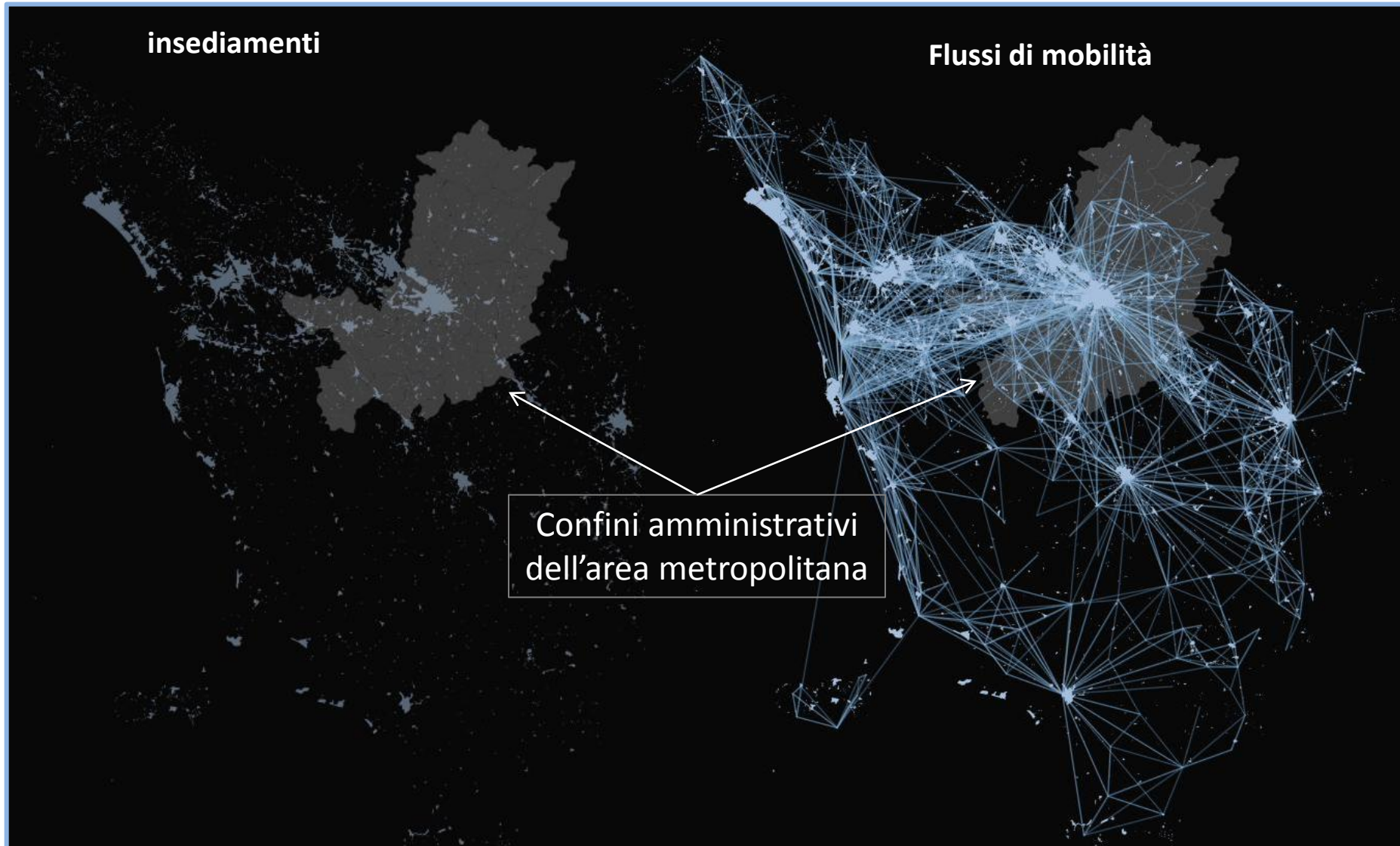
ASPETTI PROBLEMATICI

NUMEROSITA' DELLE CM: sono ben 11+4 (!) le città metropolitane ma giustificate dalla morfologia del nostro sistema insediativo.

I PERIMETRI: esito di un compromesso che ha privilegiato la concretezza: ci sono all'interno della dimensione metropolitana territori a velocità diverse, necessario il ricorso alla *governance* a geometria variabile.

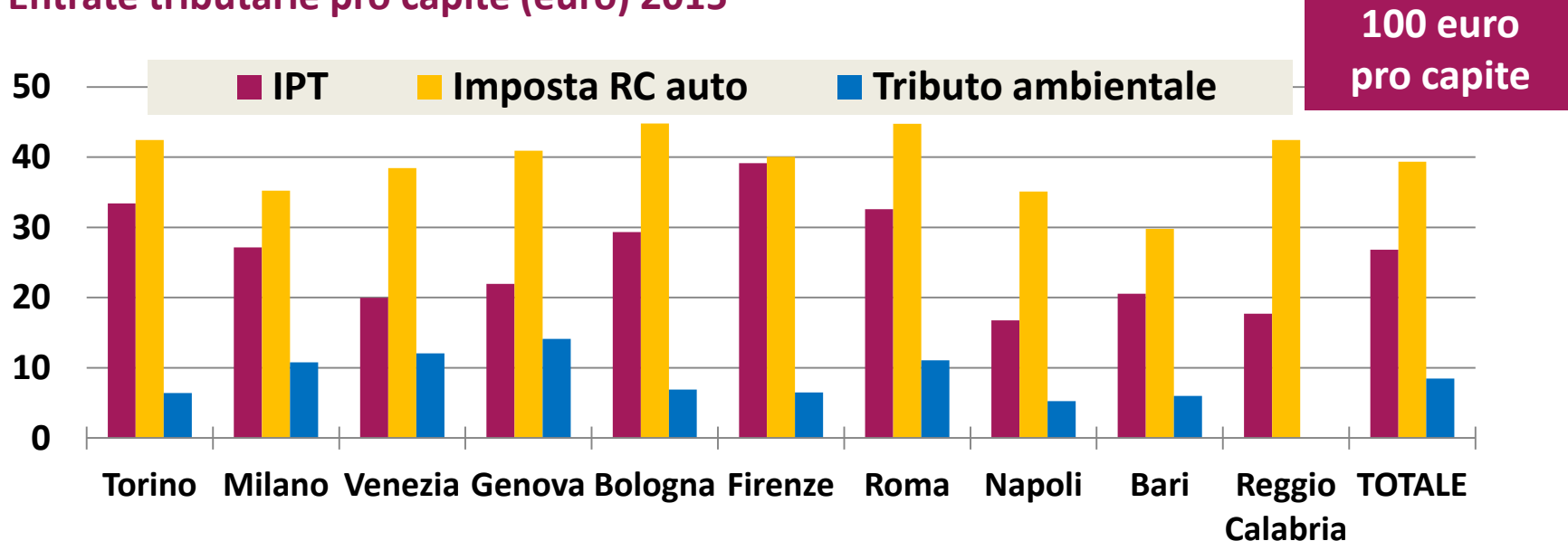
Il tema dei confini metropolitani è (anche) strettamente collegato a quello della pianificazione territoriale.

LE RISORSE: ?



La struttura funzionale dell'area non si adatta ai confini amministrativi

Entrate tributarie pro capite (euro) 2015

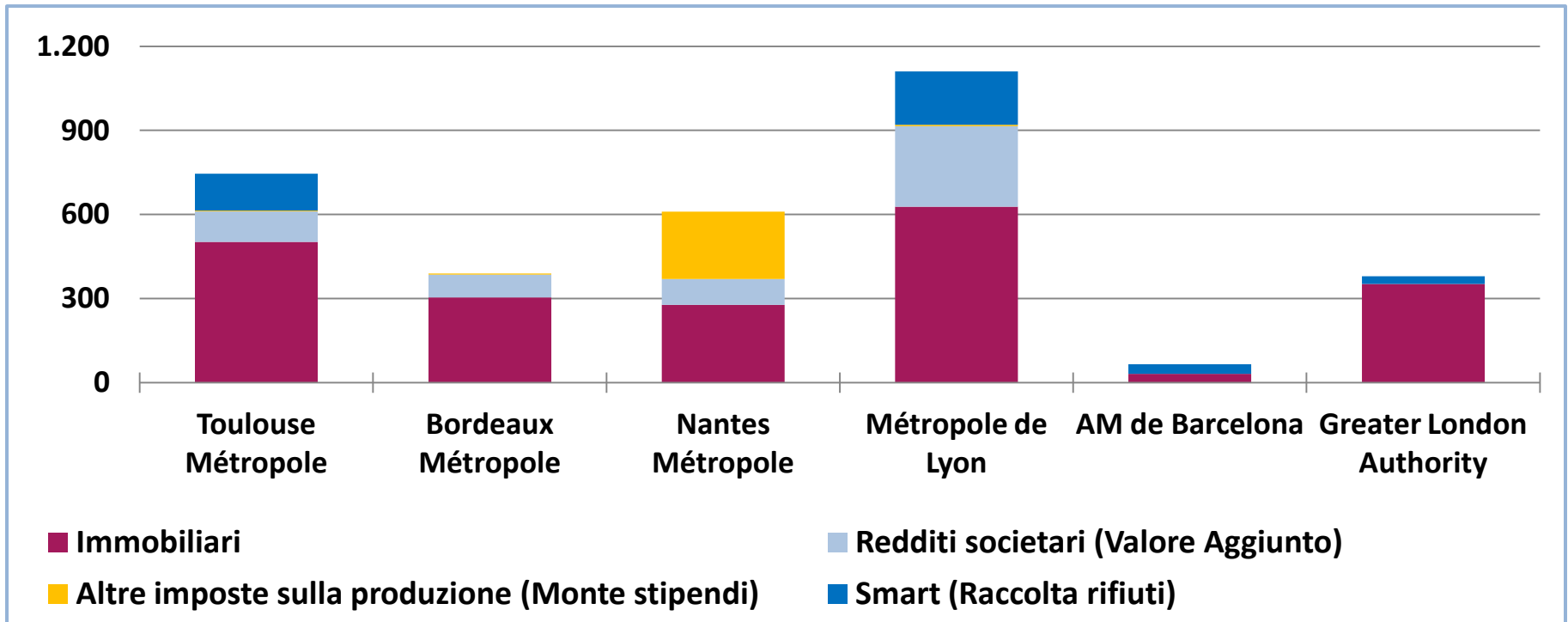


- Imposta sulla RCA, gettito 704 milioni di euro.
- Imposta provinciale di Trascrizione (IPT), 470 milioni di euro
- Tributo ambientale, su base imponibile Tarsu/Tia, gettito 480 milioni di euro.
- Abolite Compartecipazione all'IRPEF (280mln) e addizionale consumo energia elettrica (260 mln).

Spazi di manovra già esauriti per far fronte alle difficoltà di bilancio
Base imponibile legata alle funzioni provinciali in ambito di trasporto e quindi superata
Base imponibile sensibile alla crisi, quindi i gettiti si riducono

... il quadro europeo è ben diverso

Cm europee: entrate proprie procapite. Euro



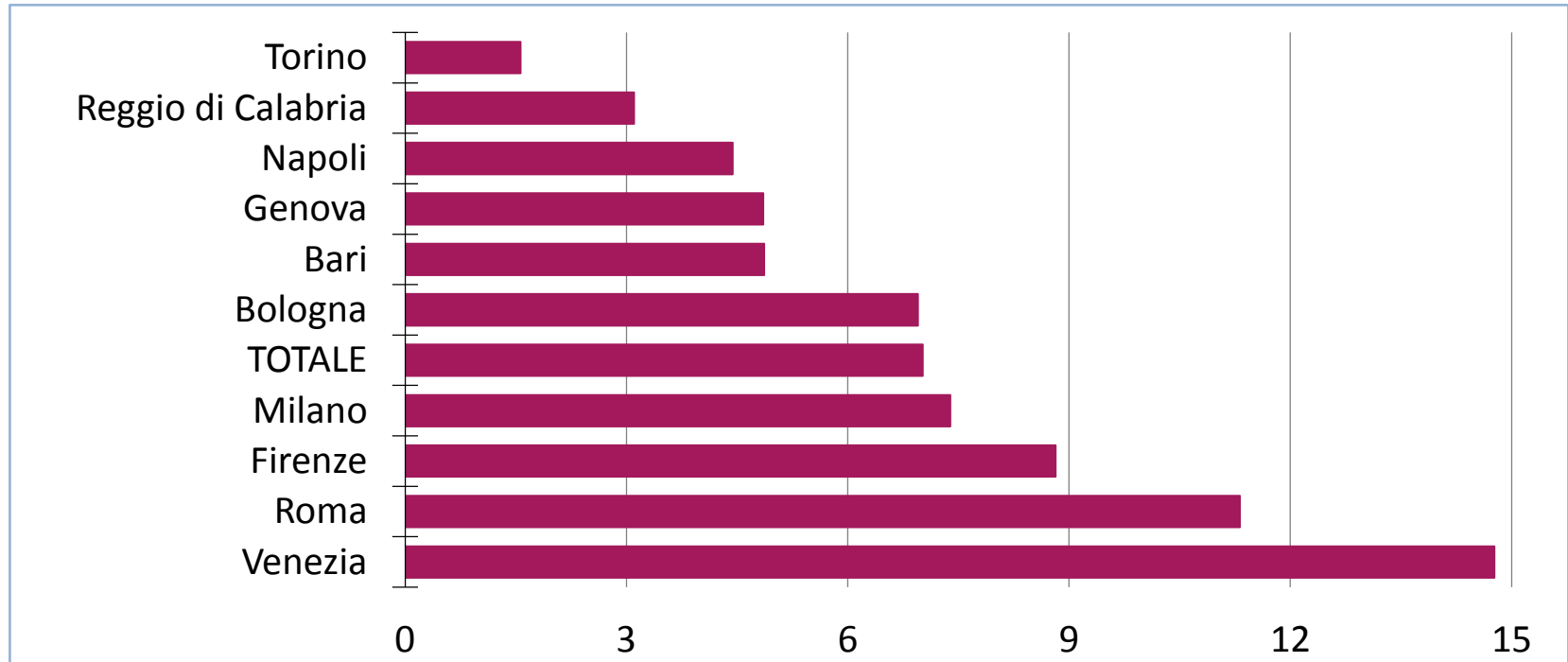
Modello francese: finanziamento con risorse proprie e diversificazione dei prelievi

Modello spagnolo: bassi prelievi propri

Modello inglese: CM Londra; costituzione di Authority per la gestione dei servizi di area vasta

Tributi	Natura del tributo	Compartecipazione/tariffa	Svantaggi	Vantaggi
Diritto di imbarco (aereo nave)	Prelievo ambientale	2 euro se Cm, 1 euro se non Cm	Da ripartire sulla base della reale destinazione dei flussi	Bassa percezione del carico fiscale
Insedimenti produttivi Imu D	Compartecipaz. Stato /Comuni	10%	Sottrae risorse allo Stato	Compartecipaz. ripartita tra Stato e Comuni
Attività terziarie Imu S	Compartecipaz. comuni	22%	Sottrae risorse ai Comuni	Base imponibile che rispecchia la dimensione metropolitana
Congestion charge (road pricing, park pricing, tariffe autostradali)	Prelievo ambientale	0,18 euro per i leggeri,	Grava sui pendolari	Contribuisce a ridurre i costi di congestione
		0,3 euro per i pesanti		

Gettito dai diritti di imbarco. Valori pro capite in euro



Fonte: stime su dati Enac, Istat e Eurostat

Tra le proposte fino ad oggi avanzate per finanziare le Cm, la più accreditata è quella relativa all'addizionale sui diritti di imbarco portuali e aeroportuali, la cui applicazione potrebbe consegnare ai nuovi enti circa 152 milioni complessivi, nell'ipotesi di applicare 2 euro a passeggero.

Il dibattito sul **regionalismo differenziato** è ancora aperto.

Si inserisce in un contesto che mostra già un profilo di competenze non omogeneo tra le regioni.

Le richieste di maggiore autonomia stanno profilando un sistema ulteriormente variegato e riguardano funzioni rilevanti (come istruzione e sanità) alle quali corrisponde una dimensione finanziaria importante, per cui occorre valutarne i vantaggi in termini di efficienza da un lato ma anche di unitarietà del sistema dall'altro.

La riforma delle Cm è ad uno stadio più avanzato ma **mancano** ancora di una **credibilità** istituzionale adeguata; fino ad oggi **non è stato** né **favorito** l'inserimento delle Cm nel tessuto delle **autonomie territoriali** né è stato risolto il **tema delle Province**. Il legislatore dovrà intervenire di nuovo: le province non sono state cancellate dal nostro ordinamento (risparmio inferiore ai 100 milioni annui). Siamo ancora in presenza da un lato di **città in cerca di risorse** per il loro funzionamento e per gli investimenti e dall'altro da **finanziamenti** del centro in cerca di **politiche urbane (metropolitane) da finanziare**.



IV Seminario per il 50° Anniversario dell'IRPET

***Finanza pubblica e riforme
istituzionali***



25 febbraio 2019

ore 14.30

Auditorium Spadolini
Palazzo del Pegaso
Via Cavour 4, Firenze

***Verso assetti istituzionali differenziati:
regionalismo asimmetrico e città metropolitane***



Chiara Agnoletti | Irpet