



*Nota sul processo di devoluzione
amministrativa verso le regioni
a statuto ordinario*

Il percorso federalista e di concessione di maggiore autonomia verso i livelli di governo sub-nazionali in Italia è stato discontinuo e non privo di difficoltà. La riforma Costituzionale del Titolo V avvenuta nel 2001 (Legge Costituzionale n.3/2001) ha introdotto con il terzo comma dell'articolo 116 la possibilità per le regioni a statuto ordinario di ottenere ulteriori forme di autonomia tra le materie contenute nell'art. 117 e nel rispetto dei principi dell'art. 119. Nel dettaglio il comma recita: "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."

In estrema sintesi, quindi, la disposizione costituzionale circoscrive le materie su cui sono attivabili le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia":

- tutte le materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma Cost.);
- 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.).

Otto anni più tardi con l'approvazione della Legge delega in materia di federalismo fiscale (L. 42/2009) il Legislatore voleva perseguire il risultato di dare attuazione non solo dell'articolo 119 della Costituzione, ma anche del suddetto terzo comma dell'articolo 116, sottolineando che le nuove forme di autonomia sarebbero andate di pari passo all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie. Tale impianto normativo non ha mai avuto una concreta attuazione, ma, al contrario, negli anni successivi si è assistito ad un progressivo riaccentramento di parte dell'autonomia che doveva essere devoluta ai livelli di governo più bassi.

Con la legge di stabilità per il 2014, il Parlamento ha approvato alcune disposizioni di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., relative alla fase iniziale del procedimento per il riconoscimento di forme di maggiore autonomia alle regioni a statuto ordinario. In particolare, la Legge ha previsto un termine di sessanta giorni entro il quale il Governo è tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa (art. 1, comma 571, L. n. 147/2013). Il termine decorre dalla data del ricevimento delle iniziative e l'obbligo di attivazione si traduce nel dare seguito all'impulso conseguente all'iniziativa regionale finalizzata all'intesa. Tali disposizioni si collocano quindi "a monte" del procedimento delineato dall'art. 116, terzo comma, Cost., ferma restando, a tal fine, la fonte ivi prevista, costituita da una legge rinforzata, il cui contenuto è determinato in base ad un'intesa tra regione e Stato e al parere degli enti locali interessati, approvata a maggioranza assoluta dalle Camere. Il tema del riconoscimento di forme di «autonomia differenziata» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione si è di nuovo imposto al centro del dibattito sul rapporto tra Stato e Regioni a seguito delle iniziative intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. A seguito del negoziato con il Governo, si è giunti alla sottoscrizione – il 28 febbraio 2018 – di tre distinti accordi "preliminari" per l'attribuzione di maggiori forme di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma terzo, sottoscritti dal rappresentante del Governo e dal Presidente della Regione interessata. Ciascun accordo intendeva dare rilievo al percorso intrapreso e alla condivisione raggiunta riguardo ai principi generali, alla metodologia e a un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa per l'attribuzione di autonomia differenziata. Successivamente, altre regioni¹, tra cui la Toscana hanno invece conferito, il mandato al proprio Presidente ad avviare il negoziato con il Governo per la concessione di maggiore autonomia attraverso i Consigli regionali. Le Regioni Basilicata, Calabria e Puglia stanno intraprendendo tale iter, mentre le Regioni Abruzzo e Molise non si sono mosse su questo fronte. Le Regioni Lombardia e Veneto hanno 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.

1. Nel dettaglio: Campania, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria.

Tabella 1**Situazione degli stati di avanzamento delle richieste regionali per maggiore autonomia**

Regione	Materie concorrenti richieste	Materie esclusive statali richieste	Data accordo preliminare con il Governo	Data mandato a negoziare con il Governo
Veneto	Politiche attive del lavoro; Salute	Istruzione; Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema	28/02/2018	
Lombardia	Politiche attive del lavoro; Salute	Istruzione; Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema	28/02/2018	
Emilia Romagna	Politiche attive del lavoro; Salute	Istruzione; Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema	28/02/2018	
Toscana	Governo del territorio; Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; Politiche attive del lavoro; Salute; Accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati**.	Istruzione; Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema; Autonomie locali*; Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; Porti;		13/09/2017
Campania	Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema; Salute			30/01/2018
Lazio	Governo del Territorio; Rapporti internazionali e con l'Unione europea; Politiche attive del lavoro; Salute	Istruzione; Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema		06/06/2018
Liguria	Governo del Territorio; Salute	Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; Commercio con l'estero; Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema; Protezione civile; Porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; Ordinamento della comunicazione; Previdenza complementare e integrativa; Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario		28/12/2017
Marche	Politiche del lavoro; Governo del territorio; Salute; Partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto dell'UE**	Internazionalizzazione delle imprese e commercio con l'estero; Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; Istruzione; Protezione civile; Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; Governance istituzionale*		29/05/2018
Piemonte	Politiche del lavoro; Governo del territorio; Salute; Rapporti con l'Unione Europea	Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; Istruzione; Politiche per la montagna*; Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; Governance istituzionale**; Previdenza complementare e integrativa; Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema; Commercio con l'estero		10/01/2018
Umbria	Salute	Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; Istruzione; Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; Protezione civile; Governance istituzionale**; Rigenerazione urbana e infrastrutture; Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema; Partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto dell'UE		19/06/2018

Analizzando nel dettaglio la richiesta della Regione Toscana dal punto di vista della materia del coordinamento della finanza pubblica, emerge come, alla luce dell'attuale DDL Bilancio 2019, quanto richiesto (autonomia nel disciplinare con leggi e regolamenti la gestione degli equilibri di bilancio propri e dei comuni, delle province e delle città metropolitane, fermo restando il rispetto del saldo dell'art. 9 della L. 243/2012 relativo al complesso degli enti locali e della Regione medesima) potrà essere suscettibile di modifiche alla luce di quello che sarà il nuovo assetto degli equilibri di finanza pubblica richiesti agli enti territoriali.

Le risorse

Per quanto attiene alle risorse attraverso le quali le nuove competenze dovranno essere finanziate, gli accordi stipulati dalle suddette tre regioni con il Governo rinviano ai lavori di una commissione paritetica che dovrà definire:

- la compartecipazione o riserva d'aliquota al gettito di un tributo erariale riferibile al territorio regionale;
- la spesa sostenuta dallo Stato nella regione riferita alle funzioni trasferite (costo storico);
- i fabbisogni standard per superare la spesa storica (entro 5 anni);

Le modalità di finanziamento previste per le materie aggiuntive dovranno essere coerenti con gli strumenti previsti dall'art. 119 (poi specificati nella L. 42/2009 e dal Dlgs. 68/2011). Gli assetti futuri non dovrebbero alterare la perequazione interregionale odierna e quindi dovrebbero essere neutri dal punto di vista perequativo e dei residui fiscali.

La determinazione del *quantum* dovrebbe riferirsi quindi in prima battuta alla mera sostituzione delle risorse storiche statali fornite dallo Stato alla regione sulla base dei costi attuali. Il passaggio successivo sarà quello di determinare tali costi in base ai costi/fabbisogni standard ad oggi allo studio.

Con la necessità di essere in coerenza con il quadro degli strumenti finanziari del Dlgs 68/2011, alcune ipotesi di finanziamento delle nuove materie devolute potrebbe riguardare, per le spese riconducibili a Livelli Essenziali di Prestazione (LEP) e per la regione interessata:

- aumento dell'aliquota della compartecipazione IVA
- aumento dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF
- aumento dell'aliquota base dell'IRAP
- aumento dei trasferimenti del fondo perequativo

per spese non riconducibili a LEP per la regione interessata:

- aumento dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF non assegnata al finanziamento dei LEP
- aumento dell'aliquota di altri tributi regionali
- trasferimenti dal fondo perequativo

In ogni caso la fissazione di aliquote di compartecipazione (o altra fonte) dovrebbe generare risorse finanziarie coerenti con la spesa storica statale da decentrare (in prospettiva con i fabbisogni standard).

Delle entrate proposte l'aumento della compartecipazione IVA e dei trasferimenti perequativi appaiono le situazioni maggiormente neutre dal punto di vista impositivo: la prima perché non si dovrebbe avere un effetto additivo sul totale delle risorse nazionali, sul carico fiscale dei contribuenti regionali e invarianza dei residui fiscali; la seconda perché essendo un fondo *closed end* come quello dei comuni dovrebbe operarsi solo una diversa ripartizione del fondo tenendo conto del maggior fabbisogno. Più difficile realizzare neutralità con l'addizionale regionale all'IRPEF e con l'IRAP.

I residui fiscali

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. La posizione fiscale dei singoli territori misurata mediante i residui fiscali non è rilevante per i criteri equitativi (in particolare quelli "orizzontali") alla base di gran parte dei programmi di spesa pubblica e di prelievo fiscale. Il bilancio pubblico, infatti, 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.) indipendentemente dal territorio di riferimento dei soggetti interessati. Tuttavia una loro quantificazione serve per dare una dimensione regionale all'impiego delle risorse.

La Tabella 2 mostra i calcoli operati da Banca d'Italia e dal progetto dei Conti Pubblici Territoriali (CPT). Le differenze tra le due modalità risiedono nella tipologia di enti da considerare, nel tipo di contabilità utilizzata, nei criteri di regionalizzazione delle entrate e delle spese e nell'esclusione di alcune voci dalla ripartizione.

Nel primo tipo di stima (Banca d'Italia) la Toscana avrebbe avuto un residuo fiscale pro capite negativo medio nel triennio 2013-2015 di 885 euro, nel secondo caso (CPT) un residuo fiscale sempre negativo ma pari a 1.465 euro pro capite.

Tabella 2

Spese, entrate e residui fiscali nelle regioni italiane e per macroaree nel triennio 2013-2015. Stime Banca d'Italia e CPT. Valori medi in euro pro capite; prezzi costanti 2010.

Regioni e aree geografiche	Spesa primaria	Entrate	Residuo fiscale	Spese	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	1644
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: UPB. 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.