



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

ANALISI DEL RESIDUO FISCALE E STUDIO COMPARATIVO REGIONE LOMBARDIA NORD, SUD E CENTRO ITALIA

Policy Paper

Piano delle ricerche 2013 - 2014



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

POLICY PAPER

**ANALISI DEL RESIDUO FISCALE
E STUDIO COMPARATIVO
REGIONE LOMBARDIA
NORD SUD E CENTRO ITALIA**

Ricerca promossa
dall'Ufficio di
Presidenza del
Consiglio regionale
nell'ambito del Piano
ricerche 2013-2014

Consiglio regionale
Servizio Assistenza
legislativa e legale
Ufficio Studi, ricerche
e Biblioteca

Éupolis Lombardia

Policy paper “Analisi del residuo fiscale e studio comparativo Regione Lombardia, Nord, Centro, Sud Italia” (Cod. Éupolis Lombardia IST 13014).

Gruppo di lavoro tecnico:
Dirigente responsabile: Luciana Fedrizzi
Antonella Agosti, Fabrizio Benaglia, Laura Gabetta, Manuela Venuti

Dirigente di riferimento: Alberto Brugnoli
Project Leader: Antonio Dal Bianco
Gruppo di ricerca:
Antonio Dal Bianco, Elena Carniti - Éupolis Lombardia

Pubblicazione non in vendita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Milano, giugno 2014

Indice

| | |
|--|----|
| ABSTRACT | 5 |
| KEY POLICY MESSAGES | 6 |
| EXECUTIVE SUMMARY | 7 |
| INTRODUZIONE | 9 |
| SCENARIO E DEFINIZIONE DEL TEMA | 11 |
| 1. LA REGIONALIZZAZIONE DELLE ENTRATE E DELLE SPESE | 13 |
| 2. L' ANALISI DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI | 15 |
| 2.1 L'UNIVERSO DI RIFERIMENTO E LA NATURA DEI DATI CONSIDERATI | 15 |
| 2.2 LA REGIONALIZZAZIONE DELLE ENTRATE E DELLE SPESE NEI CPT | 16 |
| 3. STUDI SUL RESIDUO FISCALE IN ITALIA | 19 |
| 4. LA QUANTIFICAZIONE DEL RESIDUO FISCALE | 21 |
| IN SINTESI | 37 |
| INDICAZIONI DI POLICY | 39 |
| ALLEGATO | 43 |
| GLOSSARIO | 49 |
| BIBLIOGRAFIA | 53 |
| SITOGRAFIA | 55 |

ABSTRACT

Lo studio presenta una stima del residuo fiscale delle regioni italiane costruita attraverso la regionalizzazione delle entrate e delle uscite facenti capo all'intero aggregato della Pubblica amministrazione.

La quantificazione della differenza tra quanto un territorio versa all'operatore pubblico sotto forma di imposte e quanto da esso riceve sotto forma di servizi è funzionale a comprendere in quale misura l'attuale assetto dei rapporti Stato-Regioni consenta di garantire un equo trattamento di tutti i cittadini, indipendentemente dal territorio di residenza.

L'analisi evidenzia la presenza di ingenti differenze tra le regioni italiane, con residui fiscali positivi al Nord, soprattutto nelle regioni a Statuto ordinario, Lombardia in testa, e negativi al Sud. Un altro aspetto evidenziato dal lavoro è la persistenza nel tempo della situazione di squilibrio tra territori con residui fiscali positivi e territori con residui fiscali negativi.

Un eventuale riallineamento dei saldi potrebbe essere conseguito attraverso tre strade: il superamento dei criteri di ripartizione delle risorse statali basato sulla spesa storica, la rimodulazione della struttura impositiva e dei meccanismi perequativi, l'individuazione di nuovi margini di autonomia regionale che consentano di trattenere una quantità maggiore di risorse.

KEY POLICY MESSAGES

- Il calcolo del residuo fiscale richiede di disporre di informazioni chiare e trasparenti sui flussi redistributivi interregionali. Questo obiettivo potrebbe in parte essere raggiunto privilegiando un modello di trasferimenti tra Regioni di tipo “orizzontale” al posto di quello “verticale” in capo allo Stato.
- Le differenze riscontrate nei residui fiscali sono principalmente determinate dalle diverse capacità fiscali dei singoli territori, vale a dire dalla quantità di gettito effettivamente riscosso in ciascuna regione.
- Le Regioni a statuto ordinario del Nord, con l’eccezione della Liguria, mostrano residui fiscali positivi. La Lombardia è la regione con il più elevato residuo fiscale pro capite. Le Regioni a statuto speciale e il Sud Italia fanno registrare invece residui fiscali negativi.
- La perequazione di risorse tra territori del Nord e del Sud e tra Regioni a statuto speciale e ordinario richiede l’attuazione di interventi in grado di modificare la distribuzione territoriale delle entrate erariali e della spesa pubblica di competenza dello Stato.
- Per consentire alla Lombardia di investire sul territorio regionale una maggiore quantità delle risorse raccolte tramite la fiscalità generale, la strada più percorribile sembra essere quella di un accordo con lo Stato, invocando maggiore autonomia ai sensi dell’Art. 116 della Costituzione. L’obiettivo potrebbe essere quello di ottenere, anche attraverso modifiche costituzionali, un diverso regime di compartecipazione ai tributi erariali, come già avviene per le Regioni a statuto speciale.
- Anche mantenendo invariato lo status quo, maggiori vantaggi in termini di efficienza e trasparenza potrebbero derivare dal decentramento delle competenze fiscali (magari delegate a Agenzie delle entrate regionali), consentendo alle Regioni di trattenere sul territorio i risultati della lotta all’evasione e all’elusione fiscale.
- È auspicabile anche la piena attuazione della riforma del federalismo fiscale, prevista dalla legge delega 42/2009, con il richiamo all’applicazione dei principi della legge delega in particolare sul superamento del criterio della spesa storica.

EXECUTIVE SUMMARY

L'analisi della distribuzione regionale delle risorse pubbliche e dei criteri su cui questa si basa rappresenta un buon punto di partenza per accostarsi alla discussione sulla futura evoluzione dell'attuale assetto dei rapporti Stato-Regioni e delle eventuali modifiche al Titolo V della Costituzione, fermo restando l'obiettivo dell'operatore pubblico di garantire il medesimo trattamento a tutti i cittadini, indipendentemente dal territorio di residenza.

Il residuo fiscale, definito come differenza tra quanto un territorio versa al sistema centrale e quanto da esso riceve sotto forma di servizi pubblici, viene utilizzato per quantificare l'entità dei trasferimenti di risorse da un territorio all'altro implicitamente effettuati dal sistema fiscale, e consente di evidenziare in che misura i diversi territori contribuiscano al risultato consolidato del bilancio pubblico.

L'analisi condotta nel presente studio, riferita al triennio 2009-2011, evidenzia la presenza di notevoli disparità tra i residui fiscali delle regioni italiane, frutto in larga parte delle differenze di base imponibile generate dagli ingenti squilibri territoriali che caratterizzano il Paese. Lo studio evidenzia, in particolare, la presenza di residui fiscali ingenti e positivi per le regioni del Nord, Lombardia in primo luogo, cui si contrappongono residui fiscali negativi facenti capo alle regioni del Sud. Questo risultato appare in linea con la principale letteratura sull'argomento e si mantiene robusto anche nel confronto intertemporale.

Il residuo fiscale delle regioni del Nord supera i 73 miliardi di euro. La Lombardia ha un residuo fiscale di 47 miliardi di euro. I residui fiscali negativi si concentrano soprattutto al Sud, in particolare in Sicilia e Campania.

La presenza di residui fiscali positivi e negativi è un dato fisiologico italiano. Essa mette in luce l'esistenza di un sistema di trasferimenti, in parte di natura perequativa, che hanno lo scopo di redistribuire la ricchezza tra contribuenti e di ridurre gli squilibri tra le regioni. Per i possibili scenari di evoluzione dei rapporti Stato-Regioni, diventa rilevante comprendere se l'entità dei residui osservati sia o meno compatibile con la richiesta di maggiore responsabilizzazione nella gestione delle risorse da parte dei governi regionali, secondo i principi previsti nella legge delega sul federalismo fiscale.

Il presente lavoro si propone di ricostruire il residuo fiscale delle regioni italiane utilizzando la metodologia proposta in un recente lavoro della Banca d'Italia "*Bilancio pubblico e flussi redistributivi regionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane*"¹ e,

¹ Staderini e Vadalà (2009).

tramite l'analisi di ipotesi alternative di redistribuzione delle entrate e delle spese a livello territoriale, di offrire al policy maker regionale una base di riflessione per definire possibili iniziative volte a trattenere sul territorio parte dell'ingente residuo fiscale generato in Lombardia.

Tali iniziative sono vincolate al rispetto di disposizioni costituzionali poste a garanzia dell'uguaglianza di trattamento dei cittadini, della funzione redistributiva riconosciuta al sistema tributario e delle norme che regolano la ripartizione dei tributi e delle spese tra Stato e Regioni. In tal senso le indicazioni di policy che emergono dal presente lavoro si possono riassumere nella necessità di rilanciare e completare il percorso di attuazione del federalismo fiscale delineato dalla legge 42/2009.

INTRODUZIONE

La riforma costituzionale del 2001 e la legge delega al Governo 42/2009 sul federalismo fiscale miravano, da un lato, ad incrementare le competenze e le funzioni in capo alle Regioni, dall'altro a vincolare i trasferimenti centrali ai costi standard.

Il processo avviato non si è, tuttavia, ancora concluso. La disciplina e la messa in atto dei principi enunciati nel dettato costituzionale si è infatti presto scontrata con la complessità del sistema italiano, caratterizzato da profondi squilibri territoriali, e con la necessità di gestire una crisi economica senza precedenti.

Negli ultimi anni la situazione sempre più preoccupante dei conti pubblici e le crescenti pressioni internazionali hanno posto in primo piano le esigenze di contenimento della spesa pubblica e di una sua razionalizzazione, causando una brusca inversione di marcia nel processo di attuazione del federalismo fiscale, determinando nei fatti un riaccentramento di competenze e funzioni.

Di contro, la stessa necessità di garantire controlli più severi sui bilanci pubblici degli enti territoriali richiede una maggiore responsabilizzazione da parte dei governi regionali e degli Enti locali, ora chiamati a concorrere direttamente (stando alle ultime modifiche costituzionali²) al raggiungimento di obiettivi di bilancio concordati in sede comunitaria.

Con la crisi economica, inoltre, sono affiorati alcuni problemi del sistema Paese, in primo luogo la perdita di competitività³, che per essere risolti necessiterebbero, oltre che di profonde riforme strutturali, anche di investimenti mirati a ridurre il divario con i principali Paesi concorrenti.

Alla luce di tutto questo è opinione ampiamente condivisa (Mangiameli, 2013) che l'attuale assetto dei rapporti Stato-Regioni, costruito sulle ceneri di una riforma costituzionale incompiuta, sia quanto meno poco adeguato. Cosa fare, a questo punto, è meno chiaro. Tra gli esperti non c'è accordo su quale sia la strada da seguire, ferma restando la necessità di mantenere in ordine i conti pubblici e rilanciare la crescita e la competitività.

L'analisi della distribuzione regionale delle risorse pubbliche e dei criteri su cui questa si basa rappresenta un buon punto di partenza per accostarsi al tema. Tale studio è, infatti, funzionale a comprendere in quale misura l'attuale assetto dei rapporti Stato-Regioni consenta di garantire un equo trattamento di tutti i cittadini, indipendentemente dal territorio di residenza. In questo contesto diventa rilevante la quantificazione del cosiddetto residuo fiscale, definito come la differenza tra le entrate (in prevalenza di natura fiscale) e la spesa complessiva per beni e servizi della Pubblica amministrazione di un determinato territorio. L'esistenza di residui fiscali positivi e negativi è un dato strutturale del nostro Paese. Esso riflette la presenza di

² Legge costituzionale 1/2012.

³Cfr. "The Global Competitiveness Report 2013-2014" del World Economic Forum e il Regional Competitiveness Index 2013 della Commissione europea.

politiche perequative che hanno lo scopo di redistribuire la ricchezza tra contribuenti e di ridurre i livelli di disparità tra territori.

E' lecito tuttavia chiedersi se e in che misura l'entità dei residui fiscali osservati nel nostro Paese sia compatibile con la richiesta di maggiore responsabilizzazione della gestione delle risorse da parte dei governi regionali, in base al principio del "vedo, pago, voto" implicito nella legge delega sul federalismo fiscale, e con politiche territoriali orientate a restituire slancio alla competitività del sistema Paese.

Il presente lavoro si propone di ricostruire il residuo fiscale delle regioni italiane utilizzando la metodologia proposta dalla Banca d'Italia e di offrire al policy maker regionale una base di riflessione per definire possibili iniziative volte a contenere il residuo fiscale generato sul territorio della Lombardia.

SCENARIO E DEFINIZIONE DEL TEMA

Con il termine “residuo fiscale” si intende, generalmente, la differenza tra quanto un territorio versa sotto forma di tasse all’operatore pubblico (inteso come complesso della Pubblica amministrazione) e quanto da esso riceve sotto forma di servizi.

L’origine del concetto di residuo fiscale viene fatta risalire al lavoro di Buchanan (1950). Secondo Buchanan, il trattamento riservato dall’operatore pubblico può ritenersi rispondente ad un principio di equità nel caso in cui sia possibile evidenziare residui fiscali simili in capo a individui che possiedono simili caratteristiche. È il cosiddetto principio *equal treatment for equals*, dove per uguale trattamento si intende la possibilità per un individuo di usufruire di un uguale livello di servizi a fronte di un uguale livello di pressione fiscale complessiva.

Tale principio può essere esteso anche ai territori. In questo caso il concetto di residuo fiscale viene utilizzato per quantificare l’entità dei trasferimenti di risorse da un territorio all’altro implicitamente effettuati dal sistema fiscale e per evidenziare quanto i diversi territori contribuiscono al risultato consolidato del bilancio pubblico.

L’analisi del residuo fiscale assume, quindi, un certo rilievo nella teoria del federalismo fiscale e viene applicata nei contesti dove gli assetti istituzionali sono improntati al riconoscimento delle autonomie territoriali.

Nel nostro Paese, dove è in atto ormai da anni un dibattito sulla riforma del Titolo V della Costituzione, la ricostruzione dei residui fiscali a livello regionale può diventare uno strumento conoscitivo indispensabile per confrontare diverse proposte di redistribuzione territoriale delle competenze, delle funzioni e quindi delle risorse.

In un’accezione più ampia, inoltre, parlare di residuo fiscale significa anche definire quali sono i livelli di servizi che la Pubblica amministrazione dovrebbe garantire a tutti i cittadini, indipendentemente dalla regione di residenza, in base al principio di uguale trattamento degli uguali. La definizione di residuo fiscale racchiude, infatti, un rimando importante al principio di equità tra individui e territori. A questo proposito è importante sottolineare come le analisi sul residuo fiscale considerino di rado gli effetti distributivi generati dalla progressività del sistema impositivo, che rappresenta un importante veicolo di distribuzione delle risorse tra territori ricchi e poveri. Anche nel presente studio l’analisi del residuo fiscale non tiene conto della perequazione operata dal sistema fiscale.

1. LA REGIONALIZZAZIONE DELLE ENTRATE E DELLE SPESE

La stima del residuo fiscale regionale dipende dalle modalità di ripartizione territoriale delle entrate e delle spese. Per “regionalizzazione” si intende, appunto, l’attribuzione ad un determinato territorio o livello di governo delle spese o delle entrate relative al comparto pubblico⁴, secondo criteri che si differenziano in relazione al fenomeno analizzato.

Ad essere regionalizzate sono le entrate e le uscite che non sono riferite direttamente ad un territorio, quali le spese delle Amministrazioni pubbliche per beni e servizi pubblici erogati su scala nazionale. In generale, per le altre voci di entrata e di uscita è sufficiente il criterio della localizzazione geografica.

Nelle analisi del residuo fiscale vengono utilizzati due diversi criteri di ripartizione territoriale delle spese:

- il criterio del beneficio (anche detto criterio di controparte);
- il criterio dell’erogazione della spesa (o di localizzazione dei fattori produttivi);

Nel primo caso l’attenzione è posta sulla localizzazione dei benefici che conseguono all’attività dell’operatore pubblico, mentre nel caso del criterio dell’erogazione a rilevare è il luogo di destinazione della spesa.

La scelta di quale criterio di regionalizzazione utilizzare per il riparto delle uscite ha conseguenze rilevanti nel caso dei beni o servizi di natura collettiva, quali la difesa o l’ordine pubblico.

Utilizzando il criterio del beneficio, queste spese vengono ripartite tra le regioni sulla base della popolazione residente. La dislocazione lungo i confini nazionali o nelle isole di un maggior numero di caserme è, infatti, funzionale alla protezione dell’intero territorio nazionale e va dunque a beneficio dell’intera popolazione, non solo di quella delle regioni che ospitano per motivi prettamente geografici gli apparati pubblici che generano la spesa.

Con l’applicazione del criterio dell’erogazione le spese vengono ripartite tra le regioni in cui sono localizzate le caserme.

Anche i criteri di ripartizione territoriale delle entrate sono di due tipi⁵:

- il criterio della residenza del contribuente (localizzazione del soggetto percorso dal tributo);
- il criterio della localizzazione del presupposto dell’imposta;

⁴ Il comparto pubblico può essere inteso come Pubblica amministrazione (PA), l’aggregato costituito dalle Amministrazioni centrali (Stato e Enti centrali), dalle Amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni, Altri enti locali) e dagli Enti di previdenza e assistenza sociale, o Settore pubblico allargato (che, oltre alla PA, comprende anche le imprese pubbliche nazionali e non, che operano sotto il controllo pubblico producendo beni e servizi destinabili alla vendita).

⁵ Cfr “La regionalizzazione delle entrate erariali”, Ministero dell’economia e delle Finanze, 2003; per i tributi regionali o locali il problema non si pone, in quanto essi vengono attribuiti agli enti titolari del presupposto impositivo.

Il primo dei due criteri può essere declinato secondo un'ottica economica, che mira ad individuare il soggetto effettivamente percosso dal tributo tenendo conto del fenomeno della traslazione delle imposte, o secondo un'ottica giuridica, che si limita ad individuare il soggetto passivo.

Il criterio della localizzazione del presupposto dell'imposta è invece coerente con il criterio di ripartizione delle voci di spesa secondo il principio del beneficio.

Nel caso di alcune imposte, ad esempio l'IRPEF (imposta sul reddito delle persone fisiche), l'adozione del criterio di ripartizione non è importante. Per l'IRPEF, infatti, il luogo di residenza del contribuente e il territorio su cui si forma il presupposto di imposta tendono a coincidere. Più controverso è il criterio di ripartizione territoriale da adottare nel caso delle imposte per le quali questa coincidenza viene meno. È il caso dell'IVA (imposta sul valore aggiunto) il cui gettito dipende dal luogo di acquisto, che non necessariamente coincide con la residenza di chi compra, o dell'IRES (imposta sul reddito delle società), i cui soggetti passivi, le società, possono avere domicilio fiscale in diverse regioni. I gettiti di IRES e IVA vengono ripartiti secondo il criterio della localizzazione del presupposto dell'imposta: la produzione nel primo caso e il consumo nel secondo⁶.

La scelta dei criteri di ripartizione delle spese e delle entrate può modificare l'entità dei residui fiscali dei singoli territori, per questo è certamente da preferire un criterio di ripartizione omogeneo tanto per le entrate quanto per le uscite.

⁶ Il problema della regionalizzazione del gettito non si pone, invece, per l'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive, che colpisce il valore della produzione netta), che le imprese sono tenute a versare alle Regioni in cui sono attive in proporzione al volume delle attività ivi localizzate (vedere Allegato IV "Regionalizzazione del reddito d'impresa" in "Relazione sull'attività svolta dall'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale", ACoFF, 2005). Allo stesso modo anche per l'IMU (Imposta municipale unica) o l'addizionale IRPEF l'attribuzione avviene, tipicamente, direttamente in capo all'Ente impositore.

2. L' ANALISI DEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

Le analisi sui rapporti finanziari che intercorrono tra Stato e Regioni necessitano di dati territoriali attendibili, senza i quali diviene pressoché impossibile ricostruire le entità dei flussi dei trasferimenti tra diversi livelli di Governo. Le fonti ufficiali a questo proposito mostrano ancora alcune lacune informative, nonostante non siano mancati lodevoli tentativi come la realizzazione dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), l'avvio della sperimentazione sull'armonizzazione dei bilanci⁷, la territorializzazione della spesa statale condotta dalla Ragioneria Generale dello Stato⁸.

Il metodo di ripartizione regionale delle entrate e delle spese della pubblica amministrazione maggiormente consolidato è rappresentato dalla banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), elaborata dal Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS) del Ministero dello Sviluppo Economico. Il database fa parte dal 2004 del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN).

La banca dati consente di effettuare valutazioni sugli effetti delle politiche territoriali implementate, e di monitorare *ex post* lo stato di attuazione degli obiettivi delle stesse.

I CPT costituiscono un punto di riferimento imprescindibile per gli studi sul residuo fiscale delle regioni italiane.

2.1 L'universo di riferimento e la natura dei dati considerati

La costruzione dei CPT si basa su di un approccio *bottom-up* che coinvolge una vasta rete di soggetti accreditati a fornire le informazioni di base: il Nucleo centrale, istituito presso l'UVAL (Unità di valutazione investimenti pubblici, DPS), e i 21 Nuclei regionali, uno per ogni Regione e Provincia Autonoma.

Il database consente di pervenire *ex post* alla ricostruzione delle spese e delle entrate facenti capo ad uno specifico territorio, e a conti consolidati di finanza pubblica in capo a ciascuna delle 19 Regioni italiane e alle Province Autonome di Trento e di Bolzano. Per ciascun territorio l'universo di riferimento può limitarsi al solo insieme degli Enti operanti sotto l'egida della "Pubblica amministrazione" (PA), oppure allargarsi all'intero "Settore pubblico allargato" (SPA)⁹.

⁷ Decreto legislativo n.118 del 23 giugno 2011, emanato in attuazione degli Artt. 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi".

⁸ La Ragioneria Generale dello Stato (RGS) regionalizza la spesa statale nel rapporto "La spesa statale regionalizzata".

⁹ Nel Settore pubblico allargato all'aggregato della Pubblica amministrazione vengono aggiunte anche le imprese extra PA che operano di fatto sotto il controllo pubblico (le imprese pubbliche). Nel caso dei CPT l'appartenenza o meno di un Ente all'universo del SPA viene valutata caso per caso sulla base della

La costruzione della banca dati si avvale dei bilanci consuntivi dei singoli Enti, i cui flussi di entrata e spesa vengono assegnati e quindi consolidati in capo a ciascuna Regione¹⁰. Si utilizza la medesima ripartizione per voce economica contenuta nei bilanci degli Enti pubblici, basata sul criterio della contabilità finanziaria, e la rilevanza è attribuita al momento in cui avviene la regolazione per cassa delle operazioni considerate.

Le imprese pubbliche appartenenti al settore pubblico allargato e alcuni Enti della PA redigono i bilanci sulla base del criterio della competenza economica, come previsto dalla normativa civilistica. In questo caso il focus viene posto sui costi e sui ricavi, e vengono registrate le operazioni contabili nel momento in cui avviene una variazione patrimoniale. Nella costruzione dei CPT le voci di bilancio civilistiche vengono convertite dal criterio di competenza economica a quello di competenza finanziaria attraverso apposite chiavi di conversione.

I CPT consentono di ricostruire l'effettivo sforzo finanziario che l'operatore pubblico (inteso come PA oppure come SPA) sostiene su un determinato territorio; tuttavia alcune scelte metodologiche rendono i CPT uno strumento non del tutto affidabile per la stima del residuo fiscale.

2.2 La regionalizzazione delle entrate e delle spese nei CPT

L'operazione di consolidamento delle spese e delle entrate degli Enti che erogano servizi e beni pubblici collettivi su scala nazionale ha richiesto l'adozione di criteri di regionalizzazione, tali da rendere la banca dati CPT il più idonea possibile agli scopi per i quali è costruita.

Per quanto riguarda le spese, i CPT mirano a ricostruire la quantificazione dell'intervento dell'operatore pubblico sul territorio regionale.

I flussi di spesa diretta, ad esempio le uscite legate alla produzione di beni e servizi (spese del personale, acquisto di beni e servizi e investimenti diretti in beni mobili e immobili) vengono regionalizzate sulla base dell'allocazione fisica dei fattori produttivi impiegati (luogo di lavoro per il personale, localizzazione fisica per l'utilizzo di beni e servizi), mentre per i flussi di diversa natura, come le spese di trasferimento o quelle di natura finanziaria (per esempio, concessione di crediti) la ripartizione viene effettuata in misura proporzionale alla localizzazione dell'attività del beneficiario (si adotta, cioè, il criterio della destinazione delle risorse erogate).

La ripartizione territoriale delle voci di spesa per beni pubblici collettivi (come la difesa, o l'ordine pubblico) utilizzata nei CPT fa dunque riferimento al criterio dell'erogazione, ritenuto

sussistenza di determinate condizioni. Si verifica, cioè, l'esistenza o meno di un rapporto di subordinazione tra l'effettiva operatività di un determinato Ente e il settore pubblico.

¹⁰ Come ha rilevato la Copaff, il ricorso ai bilanci regionali che non adottano criteri uniformi per classificare le spese e le entrate rende i dati CPT poco confrontabili a livello disaggregato. Tali difformità di classificazione riguardo alle spese e alle entrate di competenza dei governi locali rende difficile effettuare confronti tra anni diversi anche all'interno della stessa banca dati (Ambrosiano et al., 2008).

il più idoneo a quantificare il peso dell'intervento pubblico. La spesa per i trasporti e la difesa hanno, infatti, ricadute maggiori dove sono ubicate le opere pubbliche o dove vengono erogati i servizi (per quanto riguarda impiego di personale, o attivazione di servizi collegati, per esempio), di quante ne hanno nei territori limitrofi.

La ripartizione delle entrate effettuata dai CPT si basa, viceversa, sulla costruzione di una sorta di bilancio "fittizio" in capo ad un operatore pubblico virtuale, nel quale vengono raccolte le entrate di tutti i livelli di governo che producono effetti diretti sul territorio. Tale scelta è, quindi, più conforme al criterio del beneficio.

Nel caso delle entrate, i CPT individuano per ogni tipologia di tributo il principio che rappresenta il presupposto dell'imposizione: nel caso dell'IVA, il consumo effettuato nella regione da parte dei presenti (e non, ad esempio, dai residenti), mentre per l'IRES quello che conta sono i profitti generati dalle attività economiche localizzate nella regione (indipendentemente dalla sede legale delle imprese in esame); i contributi sociali vengono regionalizzati, infine, sulla base delle retribuzioni e dei redditi da lavoro autonomo dei soggetti che operano in ciascun territorio.

Le altre voci di entrata di natura non tributaria vengono regionalizzate applicando di volta in volta criteri conformi a quelli di regionalizzazione delle entrate tributarie e dei contributi sociali.

La difformità nei criteri adottati dai CPT per la regionalizzazione di entrate e uscite fa sì che l'elaborazione del residuo fiscale come semplice differenza tra le prime e le seconde sia priva di un robusto fondamento teorico¹¹ e perciò poco adeguata allo scopo del presente lavoro. Ciò nonostante, in virtù del livello di dettaglio e di aggiornamento delle informazioni presenti, la banca dati CPT costituisce il punto di partenza di numerosi studi sul residuo fiscale delle regioni italiane.

¹¹ Lo stesso manuale di accompagnamento alla banca dati dei CPT, prendendo atto dei limiti del database, fornisce indicazioni sulle trasformazioni da apportare ai dati per poter giungere ad una stima di residuo fiscale più coerente dal punto di vista teorico.

3. STUDI SUL RESIDUO FISCALE IN ITALIA

Con la riforma del Titolo V della Costituzione e l'avvio dell'attuazione del federalismo fiscale a seguito dell'approvazione della legge delega 42/2009, gli studi in tema di residuo fiscale si sono moltiplicati.

Il minimo comune denominatore di queste analisi, che si differenziano nei criteri di regionalizzazione delle entrate e delle uscite, è l'ingente residuo fiscale positivo (inteso come differenza tra entrate e spese a livello territoriale) di Lombardia, Veneto e Emilia Romagna, cui si contrappone il residuo fiscale negativo delle regioni del Sud Italia.

Tra le analisi sul residuo fiscale delle regioni italiane vale la pena citare gli studi di Unioncamere Veneto nell'ambito dell'Osservatorio regionale sul federalismo e la finanza pubblica, istituito nel 2007 per analizzare lo stato di avanzamento del processo di decentramento in Italia. La presenza di ampie disparità nei residui fiscali regionali evidenzerebbe, secondo tali studi, la presenza di un drenaggio di risorse dalle regioni del Nord (Lombardia e Veneto in testa) a quelle del Sud. Pisauro (2009) stima i residui fiscali regionali avvalendosi del CPT, pervenendo ad una diversa interpretazione dei risultati. Le differenze nei residui fiscali regionali sarebbero, secondo l'autore, la naturale conseguenza degli elevati squilibri territoriali che caratterizzano le regioni italiane, tali da generare profonde disparità nel gettito tributario tra territori. Il mantenimento di residui positivi rilevanti nelle regioni del Nord trova, dunque, una sua ragione d'essere nell'applicazione di un principio di equità orizzontale costituzionalmente garantito, che richiede ai cittadini più ricchi (ovunque questi risiedano) di contribuire alle spese di quelli più poveri. In Arachi, Ferrario e Zanardi (2006, 2010) la costruzione dei residui fiscali è funzionale a una più ampia analisi sul ruolo del settore pubblico nell'attuare politiche di redistribuzione e di *risk-sharing* fra le regioni. Il residuo fiscale è costruito apportando ai dati CPT modifiche marginali, tese a ripartire alcune voci di spesa secondo il criterio del beneficio al posto di quello dell'erogazione. Nello stesso modo viene costruito il residuo fiscale anche nel lavoro di Ferrario e Zanardi (2009), focalizzato sul sistema sanitario italiano e sulle eventuali conseguenze di un maggior decentramento di competenze regionali in questo campo.

Staderini e Vadalà (2009) costruiscono il residuo fiscale regionalizzando le voci del conto economico consolidato della Pubblica amministrazione (Istat), al netto della spesa per interessi passivi. In questo studio le singole voci di spesa o di entrata vengono ripartite utilizzando, ove possibile, fonti ufficiali (Istat, o Ministeriali), e ricorrendo ai CPT in mancanza di esse.

Giannola, Petraglia e Scalera (2011) stimano il residuo fiscale "teorico" che si avrebbe se il sistema tributario fosse improntato ai medesimi criteri di progressività impliciti nella struttura a scaglioni dell'Irpef 2005-2006 e se il 45% del totale della spesa pubblica in conto capitale fosse dedicata a politiche di riequilibrio territoriale in favore delle regioni del Sud¹². Gli autori

¹² L'altra componente della spesa pubblica, quella corrente (in termini pro capite, al netto delle prestazioni sociali) viene invece assunta uguale in tutte le regioni.

confrontano i residui fiscali “teorici” compatibili con gli obiettivi di policy ipotizzati con i residui fiscali “effettivi” contenuti nel lavoro di Staderini e Vadalà (2009). Secondo Giannola, Petraglia e Scalera soltanto due delle regioni che in Staderini e Vadalà presentano un residuo fiscale effettivo positivo (più precisamente, la Lombardia e il Piemonte) sarebbero penalizzate dalla distribuzione di risorse implicita nel residuo fiscale effettivo, mentre tutte le altre regioni del Nord contribuirebbero meno di quanto ipotizzato.

Secondo questi autori, la presenza di residui fiscali anche ingenti in alcune regioni è giustificata dalla necessità di assicurare uno stesso livello di servizi pubblici in tutto il territorio nazionale, di attuare una effettiva rimozione degli ostacoli economici e sociali¹³ e di veicolare politiche pubbliche tese a ridurre le disparità tra diverse aree del Paese.

Ambrosanio, Bordignon e Cerniglia (2008) evidenziano come le ampie disparità riscontrabili nei residui fiscali appaiano legate alle differenze di gettito tributario tra una regione e l'altra, nonostante l'impegno del settore pubblico nell'eguagliare la spesa pubblica pro capite tra le diverse regioni. In questo studio la spesa pubblica corrente consolidata viene ripartita per funzioni principali (difesa, ordine pubblico e sicurezza, servizi pubblici generali, salute, istruzione, protezione sociale, affari economici, etc), e poi regionalizzata utilizzando dove possibile dati ufficiali (Istat, Ministeri) o, come estrema ratio, i CPT. Le medesime fonti vengono utilizzate per la regionalizzazione delle entrate, suddivise in tributi erariali, locali, contributi sociali o entrate provenienti dalla vendita di servizi pubblici.

Cerea (2013) costruisce un residuo fiscale che fa riferimento alle entrate e uscite del settore statale, attingendo ai dati sulla spesa statale regionalizzata della Ragioneria Generale dello Stato (RGS). La metodologia utilizzata dalla RGS per la regionalizzazione delle spese, centrata sul criterio dell'erogazione, viene adattata per costruire dei residui fiscali a livello regionale compatibili con il criterio del beneficio. Le entrate attribuite alle regioni vengono stimate con metodi indiretti. Ad esempio, per stimare le entrate tributarie riferite al territorio viene applicato al Prodotto interno lordo (Pil) di ogni regione l'aliquota fiscale riferibile ai tributi erariali. Le altre entrate vengono attribuite alle regioni moltiplicando il gettito medio nazionale per il numero di residenti.

La differenza tra entrate e spese viene ulteriormente corretta per tenere conto di una serie di fattori (politiche distributive, condizioni demografiche, presenza della Pubblica amministrazione, presenza di economie/diseconomie di scala nell'erogazione dei servizi legate alla dimensione della popolazione regionale) che accentuano l'arbitrarietà delle stime dei residui fiscali delle singole regioni. In questo caso, inoltre, il concetto di residuo fiscale viene sviluppato solo in parte, in quanto per il computo delle spese e delle entrate riferite ai territori il riferimento non è l'intero aggregato della Pubblica amministrazione, ma un suo sottoinsieme (lo Stato).

¹³ Obiettivi, questi, in linea con quanto contenuto nell'art. 3 della Costituzione: “Tutti i cittadini...sono uguali di fronte alla legge...E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.”

4. LA QUANTIFICAZIONE DEL RESIDUO FISCALE

La quantificazione del residuo fiscale regionale richiede l'individuazione di criteri di ripartizione delle entrate e delle spese poste in capo all'intero aggregato delle Amministrazioni pubbliche¹⁴. Come visto in precedenza, la scelta dei criteri di regionalizzazione non è univoca, e non può pertanto prescindere dalla finalità che ci si propone di raggiungere attraverso la costruzione di questo saldo.

Per l'elaborazione del residuo fiscale delle regioni nel triennio 2009-2011 è stata adottata la metodologia proposta da Staderini e Vadalà, basata sul conto economico consolidato della Pubblica amministrazione. La scelta di limitare il periodo di analisi del residuo fiscale al triennio 2009-2011 è dettata dall'esigenza di disporre di informazioni tra loro confrontabili e coerenti¹⁵.

Le voci di spesa vengono ripartite sulla base del criterio del beneficio, mentre quelle di entrata seguono il principio della localizzazione del presupposto di imposta. I criteri di ripartizione utilizzati e la semplicità dell'approccio rendono tale metodologia particolarmente adatta a rappresentare il residuo fiscale regionale.

Le singole voci di entrata e di spesa vengono ripartite tra le regioni quanto più possibile sulla base di dati elaborati dalla statistica ufficiale, che offre maggiori garanzie di imparzialità rispetto a quelli dei CPT. Nei casi in cui i dati Istat non siano disponibili o esaustivi si ricorre ai dati elaborati nei CPT.

Di seguito viene riportata la metodologia di ripartizione utilizzata per ogni singola voce di spesa del conto economico consolidato della Pubblica amministrazione¹⁶.

Per quanto riguarda la "spesa per consumi finali" si fa riferimento alla definizione contenuta nel Regolamento UE 1500/2000¹⁷. La spesa per consumi finali della Pubblica amministrazione è ottenuta come somma di "redditi da lavoro dipendente", "acquisti di beni e servizi da produttori market", "consumi intermedi" e "imposte indirette".

Tale scelta risponde all'esigenza di costruire un saldo di residuo fiscale utilizzando una versione di conto economico consolidato più vicina alle regole proposte dal Regolamento UE e ai bilanci degli Enti del settore pubblico.

¹⁴ Il riferimento, in questa sede, è al solo comparto della Pubblica Amministrazione.

¹⁵ La metodologia utilizzata limita inevitabilmente la costruzione del residuo fiscale ad un periodo ristretto di anni. Inoltre, per diminuire le variazioni anomale da un anno all'altro, il residuo fiscale viene calcolato come media nel periodo considerato.

¹⁶ Per il conto economico consolidato dalla PA si veda la Tabella 9 in Allegato.

¹⁷ Ai sensi di tale Regolamento le spese vengono considerate al netto del risultato netto di gestione e degli ammortamenti e le entrate vengono considerate al netto del risultato lordo di gestione; inoltre, tre voci che nel conto economico tradizionale delle PA rientrano con il segno negativo tra le spese (la "produzione di servizi vendibili", la "produzione di beni e servizi per uso proprio" e le "vendite residuali"), vengono invece riportate tra le entrate.

Per ripartire tra le 19 regioni e le due province autonome, l'aggregato "spesa per consumi finali" viene suddiviso nelle funzioni COFOG (Classification Of Function Of Government)¹⁸, articolate in servizi pubblici generali, difesa, ordine pubblico e sicurezza, affari economici, protezione ambientale, abitazioni e assetto del territorio, sanità, attività ricreative, culturali e di culto, istruzione e protezione sociale, a cui poi vengono applicati i coefficienti di ripartizione regionali impliciti nei dati Istat¹⁹.

Nella Tabella 1 vengono riportati i criteri di regionalizzazione utilizzati da Istat per ripartire la spesa delle Amministrazioni centrali e degli Enti di previdenza secondo le funzioni COFOG.

Tabella 1 - Criteri utilizzati da Istat per la ripartizione delle singole componenti della "spesa per consumi finali" suddivisa per funzioni COFOG

| Divisioni COFOG | Indicatori per la regionalizzazione delle AC |
|---|--|
| Servizi pubblici generali | Popolazione residente |
| Difesa | Popolazione residente |
| Ordine pubblico e sicurezza | Popolazione residente |
| Affari economici | Valore aggiunto |
| Protezione ambientale | Spesa per l'ambiente (CPT) |
| Abitazioni e assetto del territorio | Valore aggiunto |
| Sanità | Popolazione residente |
| Attività ricreative, culturali e di culto | Popolazione residente |
| Istruzione | Popolazione studenti scuole "pubbliche" |
| Protezione sociale | La spesa statale regionalizzata (RGS) |

Fonte: Collesi, D., Marotta, M., "Il ruolo delle Amministrazioni pubbliche nell'ambito del conto risorse impieghi a livello regionale", 2007

La regionalizzazione effettuata dall'Istat segue, per lo più, il criterio del beneficio, che in molti casi coincide con quello della popolazione residente. Per alcune funzioni di spesa si è reso

¹⁸ COFOG (Classification Of Function Of Government), classificazione funzionale delle spese delle Pubbliche amministrazioni secondo FMI (Fondo Monetario Internazionale), OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) e Eurostat. La spesa dell'operatore pubblico viene suddivisa in 10 funzioni di primo livello (divisioni), a loro volta suddivise in funzioni di secondo livello (gruppi) e quindi in funzioni di terzo livello (classi).

¹⁹ I "servizi pubblici generali", la "difesa" e l'"ordine pubblico e sicurezza" sono servizi erogati a beneficio dell'intera collettività e come tali ripartiti sulla base della popolazione residente. La funzione "affari economici" riguarda spese effettuate per sostenere l'attività produttiva nazionale, e vengono quindi ripartite sulla base del valore aggiunto delle imprese market operanti in ambito corrispondente alla funzione in questione. La "protezione ambientale" segue la ripartizione effettuata dai CPT. La funzione "abitazioni e assetto del territorio" viene ripartita sulla base del valore aggiunto della branca "costruzioni ed opere pubbliche"; la funzione "sanità" viene ripartita sulla base della popolazione residente, così come le "attività ricreative, culturali e di culto". L'"istruzione" viene ripartita sulla base della popolazione studentesca delle scuole pubbliche, mentre la "protezione sociale" viene ripartita sulla base delle prestazioni sociali erogate dagli Enti di previdenza e sulla base della distribuzione regionale dei redditi dello Stato relativi a tale funzione (RGS, La spesa statale regionalizzata).

necessario, tuttavia, apportare delle correzioni per rendere il criterio di ripartizione pienamente conforme al criterio del beneficio, in quanto l'individuazione dei destinatari delle prestazioni e dei servizi erogati dall'intero comparto della Pubblica amministrazione non è sempre agevole²⁰.

Le correzioni apportate al criterio di ripartizione Istat riguardano le spese delle funzioni di "sanità" e "istruzione".

Nel caso della sanità, la territorializzazione delle spese non tiene conto del fatto che alcune persone si sottopongono a cure mediche in regioni diverse da quella di residenza (fenomeno della mobilità sanitaria interregionale). I valori della spesa sanitaria regionale vengono pertanto corretti tenendo conto del corrispondente valore di saldo di mobilità sanitaria interregionale²¹.

Più complesso è correggere la regionalizzazione effettuata da Istat per quanto riguarda la spesa per l'istruzione, ripartita in base al numero degli alunni. In questo caso, infatti, si è deciso di tenere conto anche della distribuzione del personale della scuola. A tal fine si procede nel seguente modo: in primo luogo, l'aggregato delle uscite "correnti" per l'istruzione delle Amministrazioni centrali viene ripartito fra le diverse regioni (escluse la Valle d'Aosta e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, che finanziano direttamente l'istruzione) sulla base di due diversi criteri: (a) la popolazione studentesca e (b) la consistenza del personale (docenti, personale ATA, dirigenti scolastici).

Il saldo ottenuto dalla differenza tra le due voci ((b)-(a)) viene quindi sommato alle voci della ripartizione regionale effettuata da Istat. Il risultato di questa operazione è la regionalizzazione della spesa per l'istruzione delle Amministrazioni pubbliche sulla base della consistenza del personale del comparto.

La Tabella 2 riassume i criteri di ripartizione utilizzati in questo studio per la regionalizzazione della voce "spesa per consumi finali" per ciascuna funzione COFOG.

²⁰ Ciò vale soprattutto per i servizi (e quindi le spese) erogati dalle Amministrazioni centrali e dagli enti di previdenza. Per le Amministrazioni locali, infatti, il luogo di consumo coincide con il luogo di produzione, per cui la ripartizione fra Regioni viene effettuata dall'Istat sulla base dell'aggregazione delle informazioni rilevate dalle singole unità elementari. Per le spese degli Amministrazioni centrali e degli Enti di previdenza, tuttavia, non sempre vi è coincidenza tra la localizzazione della produzione e quella del beneficiario e diventa perciò fondamentale individuare l'effettivo beneficiario della funzione erogata.

²¹ La somma dei saldi di mobilità sanitaria interregionale tra tutte le regioni è zero. I dati sui saldi di mobilità sanitaria interregionale sono contenuti nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese redatta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), anni vari.

Tabella 2 - Criteri utilizzati per la ripartizione delle singole componenti della “spesa per consumi finali” suddivisa per funzioni COFOG

| Divisioni COFOG | Indicatori per la regionalizzazione |
|---|---|
| Servizi pubblici generali | Popolazione residente |
| Difesa | Popolazione residente |
| Ordine pubblico e sicurezza | Popolazione residente |
| Affari economici | Valore aggiunto |
| Protezione ambientale | Spesa per l'ambiente (CPT) |
| Abitazioni e assetto del territorio | Valore aggiunto |
| Sanità* | Popolazione residente + Saldo di mobilità interregionale (Min. della Salute) |
| Attività ricreative, culturali e di culto | Popolazione residente |
| Istruzione* | Consistenza del personale docente, direttivo e A.T.A (Min. Pubblica Istruzione) |
| Protezione sociale | La spesa statale regionalizzata (RGS) |

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat, MEF, Ministero dell'Istruzione

I “contributi alla produzione” e i “trasferimenti correnti diversi ad imprese” (Tabella 3) vengono regionalizzati sulla base degli interventi agevolativi nazionali e regionali concessi, disponibili a livello di macroarea geografica nella Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2012, realizzata dal Ministero dello Sviluppo Economico²². In questo caso per suddividere tra le diverse regioni gli interventi di sostegno disponibili a livello di macroarea si è utilizzato il numero delle imprese attive per regione desunto da Istat.

Le “prestazioni sociali in denaro” e i “trasferimenti correnti diversi a famiglie e istituzioni sociali private” (Tabella 3) sono state regionalizzate sulla base del luogo di erogazione delle prestazioni sociali utilizzando le “spese per prestazioni sociali degli enti previdenziali”, contenuta nei bilanci consuntivi degli enti previdenziali.

Tutte le restanti voci di uscita sono state regionalizzate sulla base della ripartizione fra regioni effettuata dai CPT, dove la regionalizzazione viene effettuata sulla base del luogo di destinazione delle erogazioni (per i contributi agli investimenti) o della localizzazione degli interventi pubblici (per gli investimenti).

In particolare, i seguenti raggruppamenti del conto economico consolidato:

- le “imposte dirette”, le “rendite dei terreni”, i “premi di assicurazione” e i “trasferimenti ad enti pubblici” (Tabella 3) sono regionalizzate utilizzando la voce “somme di parte corrente non attribuibile” (CPT, ripartita in base al luogo di destinazione delle erogazioni);

²² Staderini e Vadalà regionalizzano invece questa voce utilizzando i dati Istat sulla distribuzione territoriale dei dipendenti delle imprese che hanno beneficiato di tali contributi.

- gli “investimenti fissi lordi e variazione delle scorte”, le “acquisizioni nette di oggetti di valore” e le “acquisizioni nette delle attività finanziarie non prodotte” (Tabella 3) sono regionalizzate utilizzando le voci “beni e opere immobiliari” e “beni mobili, macchinari, etc” (CPT, ripartite sulla base della localizzazione delle opere pubbliche);
- i “contributi agli investimenti a famiglie” e “altri trasferimenti in conto capitale a famiglie” vengono ripartiti utilizzando la voce “trasferimenti in conto capitale a famiglie e istituzioni sociali” (CPT, ripartiti sulla base del luogo di destinazione delle erogazioni);
- i “contributi agli investimenti a imprese” e i “trasferimenti in conto capitale a imprese” vengono ripartiti utilizzando la somma delle voci “trasferimenti in conto capitale a imprese private”, “trasferimenti in conto capitale a imprese pubbliche nazionali”, “trasferimenti in conto capitale a consorzi e forme associative”, “trasferimenti in conto capitale a aziende, istituzioni, società e fondazioni partecipate a livello locale” (CPT, ripartite in base al luogo di destinazione delle erogazioni).

La Tabella 3 contiene un riassunto dei criteri di ripartizione utilizzati per ogni voce di uscita del conto economico consolidato della PA.

Tabella 3 - *Voci di spesa del conto economico consolidato della Pubblica amministrazione e chiavi di riparto utilizzate per la regionalizzazione*

| Voci Conto Istat | Chiave di Riparto |
|--|---|
| <i>Spesa per consumi finali</i> | <i>Spesa per consumi finali della PA* (Istat)</i> |
| <i>Contributi alla produzione + Trasferimenti correnti diversi a imprese</i> | <i>Interventi agevolativi nazionali e regionali erogati (MISE); Numero di imprese attive (Istat)</i> |
| <i>Prestazioni sociali in denaro + Trasferimenti correnti diversi a famiglie e istituzioni sociali private</i> | <i>Spese per prestazioni sociali (Istat, I Bilanci Consuntivi degli Enti Previdenziali)</i> |
| <i>Imposte dirette + rendite di terreni + premi di assicurazione + trasferimenti ad enti pubblici</i> | <i>Somme di parte corrente non attribuibile (CPT)</i> |
| <i>Investimenti fissi lordi + acquisizioni nette attività finanziarie non prodotte</i> | <i>Beni e opere immobiliari + beni mobili, macchinari, etc (CPT)</i> |
| <i>Contributi agli investimenti a famiglie + altri trasferimenti in conto capitale a famiglie</i> | <i>Trasferimenti in c/capitale a famiglie e istituzioni sociali (CPT)</i> |
| <i>Contributi agli investimenti a imprese + trasferimenti in conto capitale a imprese</i> | <i>Trasf. in c/capitale a imprese private + trasf. in c/capitale a imprese pubbliche nazionali + trasferimenti in c/capitale a consorzi e forme associative + trasferimenti in c/capitale a aziende, istituzioni, società e fondazioni partecipate a livello locale (CPT)</i> |

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

Le entrate di parte corrente e in conto capitale²³ sono state ripartite tra le regioni sulla base delle corrispondenti voci dei CPT, come indicato nella Tabella 4. Unica eccezione le voci del

²³ Si veda la Tabella 10 riportata in Allegato

conto consolidato Istat “contributi effettivi” e “contributi figurativi”, che sono invece state regionalizzate utilizzando i dati Istat sui contributi sociali²⁴.

Tabella 4 - Voci di entrata del conto economico consolidato della Pubblica amministrazione e chiavi di riparto utilizzate per la regionalizzazione

| Voci Conto Istat | Chiave di Riparto |
|---|--|
| <i>Imposte dirette + Imposte in conto capitale</i> | <i>Imposte dirette (CPT)</i> |
| <i>Imposte indirette</i> | <i>Imposte indirette (CPT)</i> |
| <i>Interessi attivi+Dividendi+Redditi prelevati dai membri di quasi società + Utili reinvestiti di investimenti all'estero + Fitti di terreni e diritti sfruttamento giacimenti</i> | <i>Redditi da capitale (CPT)</i> |
| <i>Trasferimenti correnti diversi da famiglie</i> | <i>Trasferimenti in conto corrente da famiglie e istituzioni sociali (CPT)</i> |
| <i>Trasferimenti correnti diversi da imprese</i> | <i>Trasf. in conto corrente da imprese private + Trasf. in conto corrente da imprese pubbliche nazionali + Trasferimenti in conto corrente da imprese pubbliche locali (CPT)</i> |
| <i>Produzione di servizi vendibili + Produzione beni e servizi per uso proprio*</i> | <i>Vendita di beni e servizi (CPT)</i> |
| <i>Vendite residuali*</i> | <i>Poste correttive e compensative delle spese (CPT)</i> |
| <i>Indennizzi di assicurazione + Trasferimenti da enti pubblici</i> | <i>Altri incassi correnti (CPT)</i> |
| <i>Altri trasferimenti in conto capitale da famiglie</i> | <i>Trasf. in conto capitale da famiglie e istituzioni sociali (CPT)</i> |
| <i>Altri trasferimenti in conto capitale da imprese</i> | <i>Trasf. in conto capitale da imprese private + Trasf. in conto capitale da imprese pubbliche nazionali + Trasf. in conto capitale da imprese pubbliche locali (CPT)</i> |
| <i>Contributi sociali effettivi + Contributi sociali figurativi</i> | <i>Contributi sociali (Istat, I Bilanci consuntivi degli Enti previdenziali)</i> |

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

La ripartizione territoriale delle entrate e delle spese pubbliche consolidate in capo alla PA consente di ricostruire i flussi di entrata e di spesa delle regioni e quindi di quantificare il residuo fiscale regionale, inteso come differenza tra quanto un territorio versa all'operatore pubblico (entrate) e quanto da esso riceve sotto forma di servizi (spese).

L'analisi evidenzia la presenza di rilevanti differenze tra i residui fiscali delle regioni italiane, in particolar modo tra le regioni del Nord²⁵ e quelle del Sud²⁶ (Tabella 5).

²⁴ Istat, “I bilanci consuntivi degli Enti previdenziali”, anni vari.

²⁵ Le Regioni/Province autonome del nord comprendono: Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Piemonte, Liguria (Regioni del nord a Statuto ordinario (RSO Nord)); Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Trento, Provincia autonoma di Bolzano, Friuli Venezia Giulia (Regioni del nord a Statuto speciale (RSS Nord)).

Tali differenze sono in particolare causate dalle ampie disparità presenti dal lato delle entrate, conseguenza degli squilibri che caratterizzano il territorio italiano.

In termini assoluti, nel triennio 2009-2011, le regioni che evidenziano i maggiori residui fiscali sono la Lombardia (47.773 milioni di euro), l'Emilia Romagna (13.510 milioni), il Veneto (11.333 milioni) e il Lazio (10.328 milioni). Di contro, i residui fiscali negativi più ingenti si riscontrano invece in Sicilia (-17.911 milioni), Campania (-14.541), Calabria (-10.808) e Puglia (-10.604). Una lettura più chiara delle disparità di ricchezza presenti sul territorio è invece fornita dal peso delle spese sulle entrate. Questa grandezza si è mantenuta relativamente contenuta in Lombardia (0,70), Emilia Romagna (0,80), Veneto (0,82) e Lazio (0,87), mentre è particolarmente rilevante in Calabria (1,77), Molise e Basilicata (1,54) e Sicilia (1,47) (Tabella 5).

Tabella 5 - Entrate, spese e relativo saldo. Milioni di euro, media anni 2009-2011

| | <i>Entrate</i> | <i>Spese</i> | <i>Residuo Fiscale</i> | <i>Spese/Entrate</i> |
|-------------------------------|----------------|--------------|------------------------|----------------------|
| Piemonte | 57.831 | 55.564 | 2.267 | 0,96 |
| Valle d'Aosta | 1.988 | 2.564 | -576 | 1,29 |
| Liguria | 20.917 | 22.115 | -1.198 | 1,06 |
| Lombardia | 159.171 | 111.398 | 47.773 | 0,70 |
| Prov. Autonoma Trento | 7.749 | 8.723 | -974 | 1,13 |
| Prov. Autonoma Bolzano | 7.642 | 7.902 | -260 | 1,03 |
| Veneto | 64.485 | 53.152 | 11.333 | 0,82 |
| Friuli Venezia Giulia | 16.048 | 16.976 | -928 | 1,06 |
| Emilia Romagna | 65.908 | 52.398 | 13.510 | 0,80 |
| Toscana | 46.753 | 45.212 | 1.541 | 0,97 |
| Umbria | 10.573 | 11.418 | -845 | 1,08 |
| Marche | 17.444 | 17.992 | -548 | 1,03 |
| Lazio | 81.332 | 71.004 | 10.328 | 0,87 |
| Abruzzo | 13.269 | 16.087 | -2.818 | 1,21 |
| Molise | 2.635 | 4.060 | -1.425 | 1,54 |
| Puglia | 31.668 | 42.272 | -10.604 | 1,33 |
| Basilicata | 4.567 | 7.030 | -2.462 | 1,54 |
| Calabria | 14.049 | 24.857 | -10.808 | 1,77 |
| Campania | 44.312 | 58.853 | -14.541 | 1,33 |
| Sicilia | 38.374 | 56.285 | -17.911 | 1,47 |
| Sardegna | 14.691 | 21.131 | -6.440 | 1,44 |

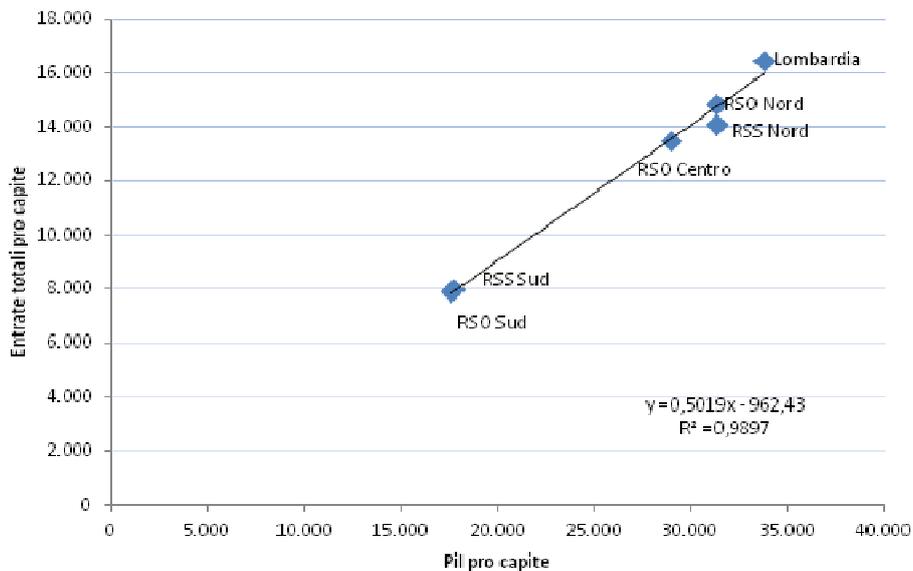
²⁶ Le Regioni del sud comprendono: Calabria, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Campania (Regioni del sud a Statuto ordinario (RSO Sud); Sicilia e Sardegna (Regioni del sud a Statuto speciale). Le Regioni del Centro, infine, comprendono: Toscana, Umbria, Marche e Lazio (RSO Centro).

| | | | | |
|-------------------|---------|---------|---------|------|
| ITALIA | 721.406 | 706.994 | 14.412 | 0,98 |
| RSO Nord | 368.313 | 294.628 | 73.685 | 0,80 |
| RSO Centro | 156.102 | 145.626 | 10.476 | 0,93 |
| RSO Sud | 110.500 | 153.159 | -42.659 | 1,39 |
| RSS Nord | 33.427 | 36.165 | -2.738 | 1,08 |
| RSS Sud | 53.065 | 77.417 | -24.352 | 1,46 |

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat, MEF

L'analisi dei dati pro capite rivela la presenza di una correlazione positiva tra le entrate totali da un lato e il Pil pro capite dall'altro, variabile a sua volta strettamente correlata al grado di sviluppo del territorio (Figura 1).

Figura 1- Entrate totali in funzione del Pil. Valori pro capite, media anni 2009-2011 (euro)



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

Tra le regioni del Nord si distingue in particolare la Lombardia che, nella media 2009-2011, registra in termini pro capite i valori più alti di entrate totali ed entità di imposte prelevate dal territorio rispetto alla media delle altre regioni del Nord (in questo caso, nel panorama italiano il dato lombardo appare inferiore soltanto a quello della Valle d'Aosta) (Tabella 6).

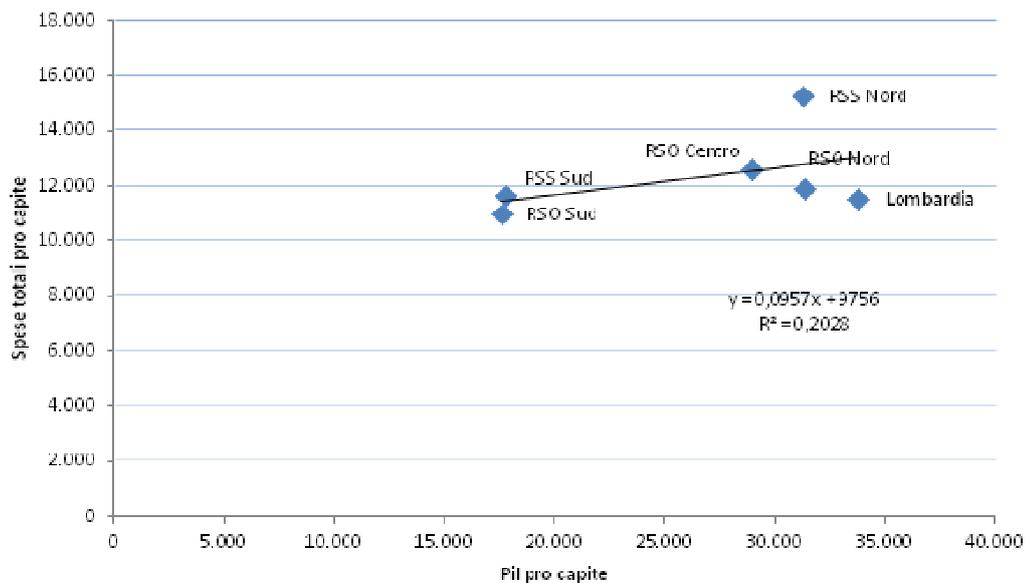
Tabella 6 - Entrate, spese e Pil. Valori pro capite, media anni 2009-2011 (euro)

| | Entrate pro capite | | Spese pro capite | | | | Residuo fiscale pro capite | PIL pro capite |
|-------------------------------|--------------------|--|------------------|---------------------|---|-------------------------|----------------------------|----------------|
| | Totali | Da imposte (dirette, indirette, in c.capitale) | Totali | Prestazioni sociali | Spesa corrente al netto delle prestazioni sociali | Spesa in conto capitale | | |
| Piemonte | 13.260 | 8.349 | 12.740 | 6.071 | 5.779 | 891 | 520 | 28.269 |
| Valle d'Aosta | 15.694 | 10.399 | 20.241 | 5.572 | 10.912 | 3.758 | -4.548 | 34.627 |
| Liguria | 13.301 | 8.537 | 14.062 | 6.813 | 6.153 | 1.096 | -760 | 27.857 |
| Lombardia | 16.484 | 10.165 | 11.538 | 5.686 | 5.147 | 704 | 4.947 | 33.757 |
| Prov. Autonoma Trento | 14.839 | 9.036 | 16.709 | 4.997 | 8.137 | 3.575 | -1.870 | 30.767 |
| Prov. Autonoma Bolzano | 15.230 | 9.228 | 15.752 | 4.531 | 8.608 | 2.614 | -523 | 36.351 |
| Veneto | 13.298 | 8.433 | 10.961 | 4.905 | 5.262 | 794 | 2.337 | 29.875 |
| Friuli Venezia Giulia | 13.153 | 7.867 | 13.914 | 6.144 | 6.395 | 1.374 | -761 | 29.080 |
| Emilia Romagna | 15.234 | 9.605 | 12.111 | 5.925 | 5.452 | 735 | 3.122 | 31.955 |
| Toscana | 12.758 | 7.893 | 12.337 | 5.743 | 5.809 | 785 | 420 | 28.471 |
| Umbria | 11.980 | 7.131 | 12.939 | 5.830 | 6.121 | 988 | -959 | 24.161 |
| Marche | 11.320 | 6.998 | 11.676 | 5.306 | 5.732 | 637 | -355 | 26.363 |
| Lazio | 14.854 | 8.947 | 12.970 | 5.719 | 6.099 | 1.152 | 1.884 | 30.771 |
| Abruzzo | 10.151 | 6.394 | 12.307 | 4.892 | 5.994 | 1.420 | -2.156 | 22.291 |
| Molise | 8.383 | 5.166 | 12.914 | 4.638 | 6.850 | 1.426 | -4.531 | 20.359 |
| Puglia | 7.818 | 4.961 | 10.436 | 4.468 | 5.330 | 639 | -2.618 | 17.330 |
| Basilicata | 7.884 | 4.740 | 12.133 | 4.513 | 6.431 | 1.189 | -4.250 | 18.127 |
| Calabria | 7.159 | 4.377 | 12.666 | 4.484 | 6.888 | 1.294 | -5.507 | 16.968 |
| Campania | 7.689 | 4.857 | 10.213 | 3.896 | 5.552 | 765 | -2.523 | 16.668 |
| Sicilia | 7.673 | 4.737 | 11.255 | 4.054 | 6.369 | 832 | -3.582 | 16.978 |
| Sardegna | 8.956 | 5.467 | 12.883 | 4.809 | 6.855 | 1.219 | -3.926 | 20.011 |
| | | | | | | | | |
| ITALIA | 12.162 | 7.548 | 11.919 | 5.197 | 5.804 | 919 | 243 | 26.142 |
| | | | | | | | | |
| RSO Nord | 14.872 | 9.305 | 11.897 | 5.714 | 5.398 | 785 | 2.975 | 31.341 |
| RSO Centro | 13.499 | 8.215 | 12.594 | 5.680 | 5.960 | 954 | 905 | 28.950 |
| RSO Sud | 7.906 | 4.965 | 10.958 | 4.279 | 5.782 | 897 | -3.052 | 17.571 |
| RSS Nord | 14.101 | 8.549 | 15.257 | 5.519 | 7.489 | 2.249 | -1.156 | 31.286 |
| RSS Sud | 7.990 | 4.917 | 11.657 | 4.240 | 6.489 | 928 | -3.667 | 17.727 |

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat, MEF

La correlazione con il Pil pro capite diminuisce quando si passa ad analizzare la spesa totale pro capite (al netto della spesa per gli interessi sul debito pubblico). Ciò è appunto dovuto all'entità dei trasferimenti perequativi, che consentono a regioni molto diverse in quanto a capacità di prelievo di disporre di livelli di risorse comparabili (Figura 2).

Figura 2 - Spese totali in funzione del Pil. Valori pro capite, media anni 2009-2011 (euro)



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

La correlazione positiva tra spesa pro capite e Pil pro-capite è in gran parte determinata dalla componente di spesa dovuta alle prestazioni sociali che è in media più elevata nelle regioni del Nord rispetto a quelle del Sud. La spesa per prestazioni sociali dipende dalla componente pensionistica, ereditata dallo sviluppo del sistema di tutele sociali per le persone che hanno lasciato il mercato del lavoro.

Passando al saldo tra entrate e spese, il maggiore residuo fiscale, in termini pro capite, si registra in Lombardia (4.947 euro a residente nella media del triennio 2009-2011), seguita da Emilia Romagna (3.122 euro), Veneto (2.337 euro) e Lazio (1.884 euro).

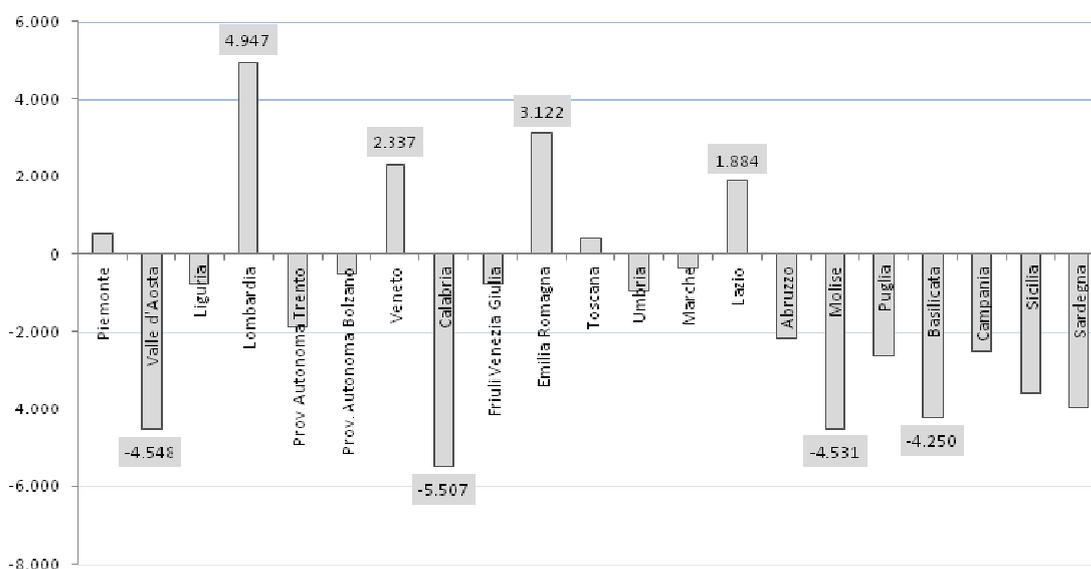
Sempre in termini pro capite, le regioni con residuo fiscale negativo più rilevante sono, invece, la Calabria (-5.507 euro), la Valle d'Aosta (-4.548 euro), il Molise (-4.531) e la Basilicata (-4.250) (Figura 3).

La Lombardia ha un residuo fiscale significativamente superiore a quello delle altre regioni a statuto ordinario del Nord (RSO Nord), che nel triennio 2009-2011 conseguono in media un residuo fiscale di poco superiore ai 2.900 euro pro capite.

Mostrano, invece, un residuo fiscale negativo le regioni a statuto speciale del Nord (-1.156 euro in media), a causa soprattutto dei livelli di spesa totali registrati in quelle aree, superiori alla media nazionale.

La presenza di una notevole variabilità nei residui fiscali tra territori riflette quindi l'esistenza di divari di sviluppo e di capacità fiscale (specie nel confronto tra Nord e Sud del Paese) e di spazi di autonomia differenziata (Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario).

Figura 3 - Residuo fiscale nelle regioni italiane. Valori pro capite, media anni 2009-2011 (euro)



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat, MEF

E' possibile confrontare il residuo fiscale elaborato sulla falsariga della metodologia proposta da Staderini e Vadalà (2009) con la corrispondente grandezza cui pervengono altri studi (Zanardi et al. (2006)) e con il residuo che si ottiene dalla semplice differenza tra le entrate e le uscite di fonte CPT.

Tale analisi risulta utile anche ai fini della valutazione, per quanto possibile, dell'andamento del residuo fiscale nel tempo. Il confronto evidenzia l'assenza di rilevanti cambiamenti nella ripartizione territoriale del residuo fiscale fra le diverse regioni: confrontando il residuo fiscale che emerge dalla semplice differenza tra le entrate e le uscite tratte dai CPT, la serie costruita intorno al valore medio 1996-2011 mostra un andamento molto simile a quello medio del triennio 2009-2011 (Tabella 7).

Tabella 7 - Il residuo fiscale nei diversi studi. Valore medio pro capite su anni diversi (euro)

| | Éupolis Lombardia | CPT | CPT | Staderini, Vadalà | Zanardi e altri |
|-------------------------------|--------------------------|------------------------|------------------------|--------------------------|------------------------|
| | media 2009-2011 | media 2009-2011 | media 1996-2011 | media 2004-2006 | media 1996-2002 |
| Piemonte | 520 | 1.763 | 2.298 | 1.370 | 2.083 |
| Valle d'Aosta | -4.548 | -2.648 | -1.798 | -3.595 | -3.301 |
| Liguria | -760 | 77 | 120 | -914 | -232 |
| Lombardia | 4.947 | 5.688 | 5.719 | 4.601 | 4.735 |
| Prov. Autonoma Trento | -1.870 | -263 | 409 | -1.296 | n.d.* |
| Prov. Autonoma Bolzano | -523 | 1.755 | 1.239 | -1.574 | n.d.* |
| Veneto | 2.337 | 3.956 | 3.548 | 2.179 | 2.731 |
| Friuli Venezia Giulia | -761 | 485 | 1.137 | 109 | 715 |
| Emilia Romagna | 3.122 | 4.420 | 3.891 | 2.516 | 3.064 |
| Toscana | 420 | 1.494 | 1.808 | 1.105 | 1.028 |
| Umbria | -959 | 264 | -20 | -1.517 | -772 |
| Marche | -355 | 981 | 1.291 | 363 | 518 |
| Lazio | 1.884 | 1.124 | 1.133 | 2.470 | 2.219 |
| Abruzzo | -2.156 | -1.056 | -302 | -1.173 | -763 |
| Molise | -4.531 | -2.983 | -1.841 | -3.657 | -2.492 |
| Puglia | -2.618 | -1.263 | -952 | -2.294 | -1.688 |
| Basilicata | -4.250 | -1.961 | -1.929 | -3.953 | -2.954 |
| Calabria | -5.507 | -3.159 | -2.659 | -4.079 | -3.487 |
| Campania | -2.523 | -893 | -931 | -2.376 | -1.911 |
| Sicilia | -3.582 | -1.767 | -1.739 | -3.013 | -2.841 |
| Sardegna | -3.926 | -2.206 | -1.781 | -2.936 | -2.615 |
| ITALIA | 243 | 1.405 | 1.444 | 460 | 811 |
| RSO Nord | 2.975 | 4.081 | 4.000 | 2.830 | n.d. |
| RSO Centro | 905 | 1.155 | 1.281 | 1.446 | n.d. |
| RSO Sud | -3.052 | -1.426 | -1.190 | -2.580 | n.d. |
| RSS Nord | -1.156 | 422 | 845 | -734 | n.d. |
| RSS Sud | -3.667 | -1.876 | -1.749 | -2.993 | n.d. |

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia, Ministero dello sviluppo economico, Staderini e Vadalà (2009), Zanardi e altri (2006). *Nello studio di Zanardi e altri è disponibile solamente il risultato a livello di Trentino Alto Adige (residuo fiscale: -614 euro)

In generale, l'analisi del residuo fiscale pro capite elaborato dai diversi studi evidenzia una sostanziale uniformità nei risultati, osservabile in primo luogo nel significativo residuo fiscale positivo per le regioni a statuto ordinario del Nord Italia, tra le quali spiccano in particolare Lombardia, Emilia Romagna e Veneto, che registrano i maggiori divari (positivi) tra le entrate e le spese. Il presente studio, inoltre, in linea con quello di Staderini e Vadalà (2009) e con quello di Zanardi (2006), evidenzia la presenza di una significativa differenza tra i residui fiscali medi pro capite delle regioni del Nord a statuto ordinario (valore medio elevato e positivo) e quelli delle regioni a statuto speciale (valore medio elevato e negativo). Nel Sud Italia il residuo fiscale pro capite è negativo per tutte le regioni ed è in media più elevato nelle regioni a statuto speciale (Sardegna e Sicilia). La presenza di residui fiscali regionali di entità e segno diverso all'interno di una realtà variegata quale è quella italiana, caratterizzata da ampie disparità di sviluppo territoriale, è un fenomeno in parte legato agli automatismi redistributivi impliciti nella progressività del sistema impositivo e in parte attribuibile alle politiche perequative effettuate dallo Stato mediante trasferimenti dai territori più ricchi a quelli più poveri che nel tempo non sembrano sostanzialmente mutati. In particolare questo aspetto sembra suggerire che l'invarianza nei saldi di residuo fiscale tra le Regioni a statuto ordinario sia principalmente dovuto al perpetuarsi di meccanismi distributivi delle risorse erariali fondati sul concetto della spesa storica, che nemmeno l'introduzione della legge delega sul federalismo fiscale sembra aver superato. Al fine di provare a quantificare l'entità dei trasferimenti di natura perequativa tra territori, viene calcolato un "residuo fiscale standardizzato" costruito come differenza tra le entrate regionalizzate e un livello di spesa standardizzata, vale a dire un livello di spesa pro capite identica per tutti i territori (corrispondente a 11.918 euro sulla media del triennio 2009-2011). Il confronto tra residuo fiscale effettivo (saldo tra entrate totali e spese totali facenti capo ad un determinato territorio, espresso in termini pro capite) e il "residuo fiscale standardizzato" permette di quantificare quali effetti a livello territoriale potrebbero derivare dall'applicazione di un criterio di spesa più vicino al concetto di fabbisogno standard (Tabella 8).

Le più penalizzate dal passaggio ad un livello di spesa pro capite standard sarebbero le Regioni a statuto speciale del nord (RSS nord), che vantano livelli di spesa effettiva significativamente superiori alla media nazionale, intorno ai 15.257 euro²⁷. Il residuo fiscale si amplierebbe, seppur in misura molto più contenuta, anche per le Regioni del centro, la cui spesa pro capite effettiva ammonta a 12.594 euro. Di contro, con l'utilizzo della spesa standard aumenterebbero i livelli di spesa pro capite delle regioni del Sud (RSO sud e RSS sud), che nella media del triennio 2009-2011 sono inferiori alla media nazionale.

Questo finirebbe con l'ampliare il residuo fiscale negativo di questi territori, evidenziando come l'entità dei trasferimenti di natura perequativa (atti a garantire l'uguaglianza della spesa pro capite su tutto il territorio nazionale) dovrebbe essere più ampia di quella implicita nel sistema attuale.

²⁷ Occorre, tuttavia, ricordare che queste regioni hanno competenze più ampie rispetto a quelle delle regioni a Statuto ordinario, alle quali può corrispondere l'esigenza di una maggiore spesa.

E questo a prescindere dalla qualità dei servizi offerti e dall'efficienza della gestione degli stessi.

Il ricorso alla spesa standard premierebbe infine il Veneto e la Lombardia, che hanno un livello di spesa inferiore alla media nazionale (anche in virtù delle economie di scala dovute alle dimensioni di queste regioni). Per questi territori il passaggio alla spesa standard consentirebbe di ridurre il residuo fiscale, che nel caso lombardo passerebbe dai 4.947 euro pro capite ai 4.565 euro pro capite, portando il rapporto tra la spesa totale e le entrate totali da 0,70 a 0,72 (Tabella 11 in Allegato).

Tabella 8 – Confronto residuo fiscale standardizzato e residuo fiscale effettivo. Valori pro capite, media anni 2009-2011

| | <i>Residuo fiscale</i> | <i>Residuo fiscale standardizzato</i> |
|-------------------------------|------------------------|---------------------------------------|
| <i>Piemonte</i> | 520 | 1.341 |
| <i>Valle d'Aosta</i> | -4.548 | 3.775 |
| <i>Liguria</i> | -760 | 1.382 |
| <i>Lombardia</i> | 4.947 | 4.565 |
| <i>Prov. Autonoma Trento</i> | -1.870 | 2.920 |
| <i>Prov. Autonoma Bolzano</i> | -523 | 3.311 |
| <i>Veneto</i> | 2.337 | 1.379 |
| <i>Calabria</i> | -5.507 | -4.761 |
| <i>Friuli Venezia Giulia</i> | -761 | 1.234 |
| <i>Emilia Romagna</i> | 3.122 | 3.315 |
| <i>Toscana</i> | 420 | 838 |
| <i>Umbria</i> | -959 | 61 |
| <i>Marche</i> | -355 | -599 |
| <i>Lazio</i> | 1.884 | 2.935 |
| <i>Abruzzo</i> | -2.156 | -1.768 |
| <i>Molise</i> | -4.531 | -3.537 |
| <i>Puglia</i> | -2.618 | -4.101 |
| <i>Basilicata</i> | -4.250 | -4.035 |
| <i>Campania</i> | -2.523 | -4.230 |
| <i>Sicilia</i> | -3.582 | -4.246 |
| <i>Sardegna</i> | -3.926 | -2.963 |
| | | |
| ITALIA | 243 | 243 |
| | | |
| RSO Nord | 2.975 | 2.953 |

| | | |
|-------------------|--------|--------|
| RSO Centro | 905 | 1.580 |
| RSO Sud | -3.052 | -4.013 |
| RSS Nord | -1.156 | 2.182 |
| RSS Sud | -3.667 | -3.929 |

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

In sintesi, il ricorso alla spesa standard consentirebbe di riallineare su un piano di equità alcune realtà che al momento appaiono disallineate rispetto alla media, o perché caratterizzate da un livello di spesa elevato (alcune regioni a Statuto speciale, come la Valle d'Aosta o le Province Autonome di Trento e di Bolzano) oppure perché, al contrario, caratterizzate da un livello di spesa pro capite inferiore alla media nazionale (alcune regioni del Sud). L'applicazione di questo criterio, qualificato nel presente studio come sostitutivo rispetto al criterio della spesa storica, va tuttavia a modificare quasi esclusivamente il rapporto tra territori aventi un diverso grado di autonomia (Regioni a Statuto speciale e Regioni a Statuto ordinario), mentre non impatta sugli squilibri territoriali dovuti a fattori di natura economica (come il livello di sviluppo). L'applicazione di un criterio di spesa standard serve, inoltre, a quantificare l'importanza dell'effetto redistributivo del sistema tributario.

IN SINTESI

Nel presente lavoro è contenuta una ricostruzione delle entrate e delle spese attribuibili all'intero aggregato delle PA facenti alle diverse Regioni e Province autonome e del relativo saldo, noto come residuo fiscale.

L'analisi dei risultati evidenzia la presenza di un residuo fiscale ingente in particolare per tre regioni del Nord Italia: Lombardia, Emilia Romagna e Veneto. Di contro, le regioni del Sud evidenziano la presenza di residui fiscali negativi.

Tali risultati appaiono sostanzialmente in linea con quanto emerso dai principali studi sull'argomento presenti in letteratura (ricordiamo, in particolare, quello di Staderini e Vadalà (2009), quello di Zanardi e altri (2006), nonostante questi si fondino su differenti metodologie di ripartizione degli aggregati di entrata e di spesa e nonostante prendano in esame periodi temporali anche molto diversi, tra il 1996 e il 2011.

Con riferimento, in particolare, a Lombardia e Veneto, lo studio evidenzia come il residuo fiscale pro capite di queste regioni sia maggiore di quello, pur ingente, che si avrebbe equiparando il livello di spesa pubblica pro capite di tutti i territori.

L'analisi delle singole componenti del residuo fiscale permette di evidenziare come le differenze territoriali siano in larga parte spiegate dalla capacità contributiva delle regioni (in primis, dall'estensione delle basi imponibili).

In generale, la riflessione sul tema del residuo fiscale evidenzia l'opportunità di disporre di informazioni più chiare e trasparenti sui flussi redistributivi tra i territori e tra livelli di governo.

La banca dati dei CPT, pur rappresentando un importante strumento per poter disporre di aggregati confrontabili e costruiti su criteri omogenei, non consente tuttavia ancora di pervenire ad una ricostruzione del residuo fiscale logicamente coerente.

INDICAZIONI DI POLICY

Alla luce delle stime sul residuo fiscale delle regioni italiane e in particolare del consistente saldo positivo della Lombardia è possibile formulare alcune indicazioni di policy. Una premessa è però doverosa. E' del tutto evidente come i residui fiscali siano strumentali rispetto alla richiesta di aumentare la capacità impositiva dei governi locali, e come qualsiasi valutazione sull'appropriatezza o meno della loro dimensione e distribuzione vada a coinvolgere il livello dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni, che sono in parte tracciati nel testo costituzionale e in parte nella legge delega 42/2009.

Di seguito vengono richiamati i vincoli costituzionali da cui qualsiasi considerazione sui residui fiscali non può prescindere. Essi fanno riferimento in particolare all'art. 3 della Costituzione sul principio di uguaglianza sostanziale - *È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*; all'art. 53 sulla progressività del sistema tributario - *Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività* e all'art. 117, in ordine alle competenze esclusive dello Stato e alle competenze concorrenti Stato e Regioni.

In linea teorica, un eventuale riallineamento dei residui fiscali giudicati eccessivi potrebbe avvenire o agendo dal lato delle entrate o da quello delle spese delle amministrazioni centrali, oppure da entrambi.

Dal lato delle spese, la riduzione del residuo fiscale della Lombardia potrebbe essere la conseguenza dell'applicazione di criteri di riparto della spesa pubblica statale diversi da quello basato sulla spesa storica. In questo senso va la legge 42/2009, che tra i principi e i criteri generali annovera appunto la sostituzione graduale del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali previsti all'art. 117 della Costituzione. A ben vedere, il riparto delle risorse basato sul criterio del fabbisogno standard potrebbe rappresentare la via più percorribile con la quale ridurre il residuo fiscale della Lombardia. Si tratta di un riparto della spesa della Pubblica amministrazione che tiene conto delle caratteristiche di un territorio e della popolazione residente, per certi versi quindi meglio rispondente alla definizione di residuo fiscale proposta originalmente da Buchanan.

Nella simulazione abbiamo evidenziato come, utilizzando il criterio della popolazione residente come proxy del fabbisogno standard, la Lombardia beneficerebbe di risorse aggiuntive, senza che sia necessaria alcuna modifica della struttura delle imposte erariali. In particolare il rapporto tra entrate regionalizzate e spese regionalizzate si attesterebbe al 72% dal 70% attuale. Agire sul lato della spesa potrebbe anche implicare una modifica dell'attuale assetto delle competenze e delle funzioni di competenza dei governi regionali. In tal senso la

richiesta di forme e condizioni speciali di autonomia, prevista dall'art. 116 della Costituzione, rappresenta un'altra opzione politica a disposizione della Regione.

Come evidenziato dalla Tabella 6, le differenze nei residui fiscali sono in gran parte determinate dalle capacità fiscali dei singoli territori. Le basi imponibili dei tributi erariali delle regioni più ricche, regioni del Nord e Lombardia in particolare, sono più ampie e scontano una minor diffusione di fenomeni di elusione ed evasione fiscale. Inoltre, proprio la presenza di un livello di reddito pro capite più elevato fa sì che per effetto della progressività delle aliquote sui redditi da lavoro il gettito erariale della Lombardia sia proporzionalmente più elevato di quello di altri territori.

Anche in questo caso occorre ricordare che la legge 42/2009 enuncia tra i principi e criteri generali la salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e il rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche. In altre parole, la riduzione della capacità contributiva dei territori non deve pregiudicare il principio di solidarietà e coesione sociale. In tal senso, per ridurre il gettito erariale raccolto in Lombardia sarebbe necessario concordare con lo Stato, cui spetta in modo esclusivo la competenza sul sistema tributario, azioni di riduzione del prelievo fiscale locale compatibili con tali principi, ad esempio tramite l'istituzione di Zone franche. La definizione stessa di residuo fiscale fa peraltro riferimento alla salvaguardia del principio di equità orizzontale tra individui e territori.

In alternativa si potrebbe proporre, come avviene per le Regioni a Statuto speciale, un diverso regime di compartecipazione ai tributi erariali, che preveda di trattenere sul territorio regionale una parte più consistente del gettito raccolto. Ciò potrebbe avvenire anche mediante il decentramento delle competenze fiscali e la creazione di Agenzie delle entrate regionali, autonomamente gestite dalle Regioni sotto l'egida dell'Agenzia delle entrate centralizzata. Questo meccanismo potrebbe premiare le amministrazioni regionali che meglio valorizzano la capacità contributiva dei territori, mediante un'azione efficace di contrasto all'evasione fiscale dei tributi erariali, consentendo loro di trattenere e impiegare in maniera discrezionale una parte delle risorse recuperate. Sarebbe, infatti, opportuno ponderare il residuo fiscale con il rischio di evasione di ciascun territorio. L'evasione fiscale riduce, infatti, il gettito effettivo generato dai territori e a parità di spesa amplia il residuo fiscale. In tal senso il contrasto all'evasione fiscale è anche un modo per correggere gli squilibri territoriali.

Regione Lombardia potrebbe verificare la percorribilità di queste ipotesi - applicazione del principio del fabbisogno standard, accordo sulla gestione territoriale dei tributi erariali, negoziazione di accordi per la riduzione del prelievo fiscale - nell'ambito della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, previsto dalla legge 42/2009, di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo.

Nell'attuale articolato costituzionale questa sembra l'unica via percorribile. Tali indicazioni si saldano con la richiesta - già avanzata da Regione Lombardia - di forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116 della Costituzione e con l'attuazione del

dispositivo della legge delega sul federalismo fiscale, nei fatti bloccato dalla legislazione di emergenza dettata dalla crisi finanziaria.

In questo senso il Consiglio regionale potrebbe farsi promotore di una risoluzione a favore della ripresa del percorso del federalismo fiscale, chiedendo alla Giunta regionale di rilanciare, anche approfittando della recente istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, l'interlocuzione con il Governo per la concessione di maggiori spazi di autonomia.

ALLEGATO

Tabella 9 - Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche, schema semplificato a due sezioni-Uscite (milioni di euro correnti)

| Voci economiche | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|----------------|----------------|----------------|
| Uscite | | | |
| Redditi da lavoro dipendente | 171.050 | 172.002 | 168.624 |
| - Retribuzioni lorde | 121.316 | 121.375 | 118.200 |
| - Contributi sociali a carico datore di lavoro | 49.734 | 50.627 | 50.424 |
| - Contributi sociali effettivi | 45.552 | 46.492 | 46.162 |
| - Contributi sociali figurativi | 4.182 | 4.135 | 4.262 |
| Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market | 44.716 | 45.549 | 44.657 |
| Consumi intermedi | 89.676 | 90.177 | 91.336 |
| Ammortamenti | 30.118 | 31.346 | 31.243 |
| Imposte indirette | 18.241 | 18.146 | 18.155 |
| Risultato netto di gestione | -1.383 | -1.525 | -1.895 |
| Produzione servizi vendibili (-) * | -19.096 | -19.827 | -20.739 |
| Produzione di beni e servizi per uso proprio (-) * | -490 | -477 | -467 |
| Vendite residuali (-) * | -8.148 | -8.388 | -8.861 |
| Spesa per consumi finali | 324.684 | 327.003 | 322.053 |
| Spesa per consumi finali MODIFICATA** | 323.683 | 325.874 | 322.772 |
| Contributi alla produzione | 16.743 | 17.412 | 16.461 |
| Interessi passivi | 70.863 | 71.153 | 78.365 |
| Rendite dei terreni | 42 | 43 | 42 |
| Imposte dirette | 694 | 725 | 701 |
| Prestazioni sociali in denaro | 291.495 | 298.418 | 304.255 |
| Premi di assicurazione | 952 | 986 | 1.020 |
| Trasferimenti ad enti pubblici | 0 | 0 | 0 |
| Aiuti internazionali*** | 1.597 | 1.615 | 1.825 |
| Trasferimenti correnti diversi | 24.432 | 23.746 | 22.841 |
| - a Ue quarta risorsa*** | 11.629 | 11.523 | 12.658 |
| - a istituzioni sociali private | 4.735 | 4.962 | 4.833 |
| - a famiglie | 6.533 | 5.792 | 3.737 |
| - a imprese | 1.535 | 1.469 | 1.613 |
| Totale uscite correnti | 731.502 | 741.101 | 747.563 |
| Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte | 38.338 | 32.380 | 32.023 |
| Acquisizioni nette di oggetti di valore | 0 | 0 | 0 |
| Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte | 158 | 139 | -3.631 |
| Contributi agli investimenti | 24.310 | 17.850 | 18.145 |

| | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|
| - a famiglie | 1.792 | 2.068 | 1.796 |
| - a imprese | 21.577 | 14.691 | 15.283 |
| - al resto del mondo*** | 941 | 1.091 | 1.066 |
| - ad enti pubblici | 0 | 0 | 0 |
| Altri trasferimenti in c/capitale | 4.128 | 1.414 | 2.221 |
| - a famiglie | 313 | 0 | 0 |
| - a imprese | 3.637 | 1.239 | 1.654 |
| - al resto del mondo*** | 178 | 175 | 567 |
| - ad enti pubblici | 0 | 0 | 0 |
| Totale uscite in conto capitale | 66.934 | 51.783 | 48.758 |
| Totale uscite | 798.436 | 792.884 | 796.321 |

Fonte: Istat, Conti e aggregati economici delle AAPP.

*Le seguenti voci: "produzione servizi vendibili", "produzione di beni e servizi per uso proprio", "vendite residuali" nel conto consolidato Istat vengono annoverate tra le spese con segno negativo, mentre nel presente lavoro vengono spostate con il segno positivo tra le entrate (vedere Staderini e Vadalà).

**La voce "spesa per consumi finali MODIFICATA" viene costruita nel presente studio come somma delle seguenti voci: "redditi da lavoro dipendente", "acquisti di beni e servizi da produttori market", "consumi intermedi" e "imposte indirette".

***Le voci "aiuti internazionali", "trasferimenti correnti diversi a UE quarta risorsa", "contributi agli investimenti al resto del mondo", "altri trasferimenti in conto capitale al resto del mondo" si riferiscono a flussi verso l'estero finanziati con la fiscalità generale. Dal momento che non vanno a beneficio del territorio nazionale, nel presente studio non vengono considerati.

Tabella 10 - Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche, schema semplificato a due sezioni-Entrate (milioni di euro correnti)

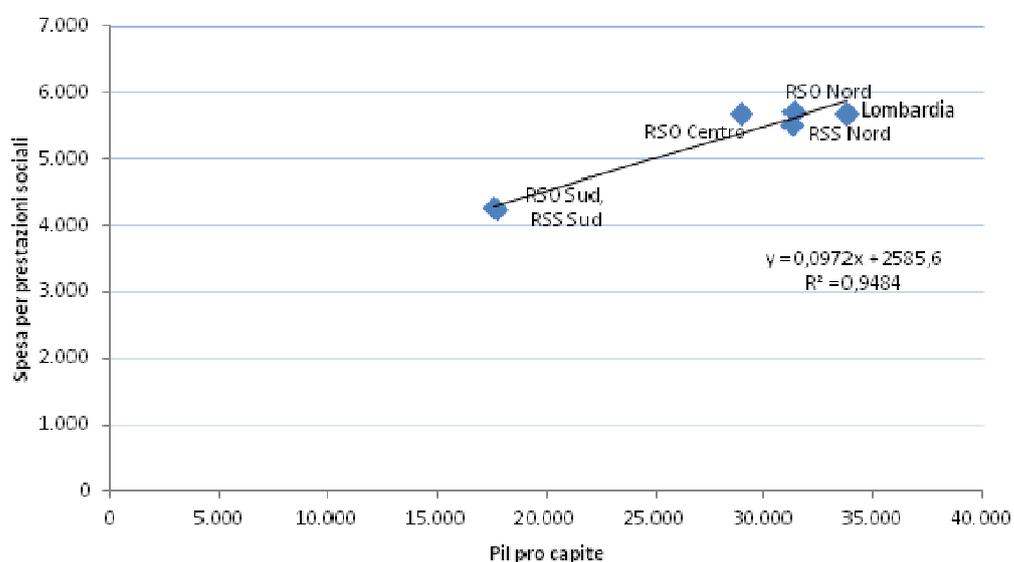
| Voci economiche | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Entrate | | | |
| Risultato lordo di gestione | 28.735 | 29.821 | 29.348 |
| Interessi attivi | 3.215 | 2.615 | 3.225 |
| Dividendi | 1.762 | 2.304 | 2.641 |
| Redditi prelevati dai membri delle quasi-società | 0 | 0 | 0 |
| Utili reinvestiti di investimenti diretti all'estero | 0 | 0 | 0 |
| Fitti di terreni e diritti sfruttamento giacimenti | 3.630 | 3.666 | 4.688 |
| Imposte indirette | 206.403 | 217.883 | 221.630 |
| Imposte dirette | 222.185 | 226.050 | 226.367 |
| Contributi sociali effettivi | 208.373 | 209.266 | 212.280 |
| Contributi sociali figurativi | 4.182 | 4.135 | 4.262 |
| Indennizzi di assicurazione | 127 | 98 | 77 |
| Trasferimenti da enti pubblici | 0 | 0 | 0 |
| Aiuti internazionali* | 1.690 | 744 | 1.411 |

| | | | |
|---|----------------|----------------|----------------|
| Trasferimenti correnti diversi | 19.087 | 19.874 | 18.578 |
| - da famiglie | 9.538 | 9.523 | 10.499 |
| - da imprese | 9.549 | 10.351 | 8.079 |
| Totale entrate correnti | 699.389 | 716.456 | 724.507 |
| Imposte in conto capitale | 12.256 | 3.497 | 6.981 |
| Contributi agli investimenti | 1.310 | 1.251 | 2.277 |
| - dal resto del mondo* | 1.310 | 1.251 | 2.277 |
| - da enti pubblici | 0 | 0 | 0 |
| Altri trasferimenti in c/capitale | 2.068 | 2.387 | 1.934 |
| - da famiglie | 513 | 387 | 526 |
| - da imprese | 1.555 | 2.000 | 1.408 |
| - dal resto del mondo* | 0 | 0 | 0 |
| - da enti pubblici | 0 | 0 | 0 |
| Totale entrate in conto capitale | 15.634 | 7.135 | 11.192 |
| Totale entrate complessive | 715.023 | 723.591 | 735.699 |

Fonte: Istat, Conti e aggregati economici delle AAPP.

*Le seguenti voci: "aiuti internazionali", "contributi agli investimenti dal resto del mondo", e "altri trasferimenti in conto capitale dal resto del mondo" si riferiscono a flussi dall'estero che nel presente studio si è deciso di non considerare dal momento che si tratta di risorse che non derivano dal territorio nazionale.

Figura 5 - Spesa per prestazioni sociali in funzione del Pil. Valori pro capite, media anni 2009-2011 (euro)



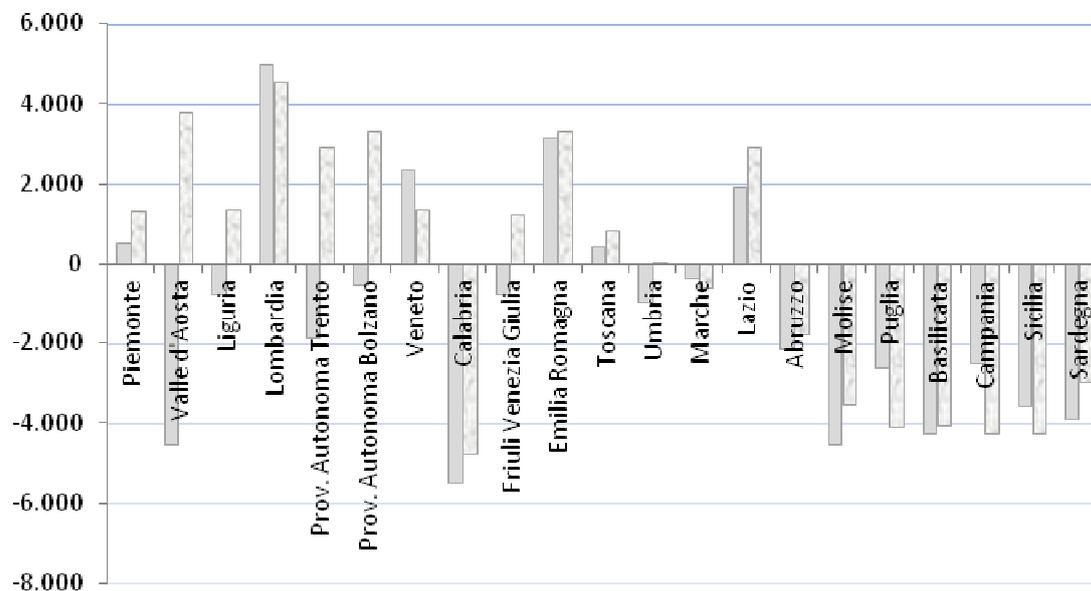
Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

Tabella 11 – Confronto entrate totali e spese totali/standardizzate. Milioni di euro, media valori 2009-2011

| | Entrate totali | Spese totali effettive | Spese totali standardizzate | Spese totali effettive/Entrate totali | Spesa totale standardizzata/Entrate totali |
|-------------------------------|-----------------------|-------------------------------|------------------------------------|--|---|
| Piemonte | 57.831,06 | 55.564,48 | 51.983,66 | 0,96 | 0,90 |
| Valle d'Aosta | 1.988,20 | 2.564,36 | 1.510,03 | 1,29 | 0,76 |
| Liguria | 20.917,31 | 22.114,89 | 18.744,84 | 1,06 | 0,90 |
| Lombardia | 159.171,27 | 111.398,22 | 115.078,93 | 0,70 | 0,72 |
| Prov. Autonoma Trento | 7.748,80 | 8.723,28 | 6.222,23 | 1,13 | 0,80 |
| Prov. Autonoma Bolzano | 7.642,02 | 7.901,63 | 5.978,59 | 1,03 | 0,78 |
| Veneto | 64.485,31 | 53.152,35 | 57.797,83 | 0,82 | 0,90 |
| Friuli Venezia Giulia | 16.047,53 | 16.975,77 | 14.542,30 | 1,06 | 0,91 |
| Emilia Romagna | 65.907,97 | 52.397,85 | 51.566,15 | 0,80 | 0,78 |
| Toscana | 46.753,04 | 45.211,94 | 43.679,67 | 0,97 | 0,93 |
| Umbria | 10.573,02 | 11.418,36 | 10.518,26 | 1,08 | 0,99 |
| Marche | 17.444,05 | 17.991,68 | 18.367,07 | 1,03 | 1,05 |
| Lazio | 81.331,67 | 71.004,03 | 65.253,70 | 0,87 | 0,80 |
| Abruzzo | 13.268,55 | 16.086,80 | 15.580,26 | 1,21 | 1,17 |
| Molise | 2.634,87 | 4.059,60 | 3.746,77 | 1,54 | 1,42 |
| Puglia | 31.668,20 | 42.272,50 | 48.279,49 | 1,33 | 1,52 |
| Basilicata | 4.567,42 | 7.029,78 | 6.905,54 | 1,54 | 1,51 |
| Calabria | 14.049,28 | 24.857,37 | 23.392,08 | 1,77 | 1,67 |
| Campania | 44.311,91 | 58.853,01 | 68.688,57 | 1,33 | 1,55 |
| Sicilia | 38.374,13 | 56.285,39 | 59.607,42 | 1,47 | 1,55 |
| Sardegna | 14.690,76 | 21.131,13 | 19.551,02 | 1,44 | 1,33 |
| ITALIA | 721.406,33 | 706.994,42 | 706.994,42 | 0,98 | 0,98 |
| RSO Nord | 368.312,91 | 294.627,78 | 295.171,41 | 0,80 | 0,80 |
| RSO Centro | 156.101,78 | 145.626,01 | 137.818,70 | 0,93 | 0,88 |
| RSO Sud | 110.500,22 | 153.159,07 | 166.592,71 | 1,39 | 1,51 |
| RSS Nord | 33.426,54 | 36.165,04 | 28.253,15 | 1,08 | 0,85 |
| RSS Sud | 53.064,88 | 77.416,52 | 79.158,44 | 1,46 | 1,49 |

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

Figura 6 – Confronto residuo fiscale effettivo e standardizzato. Valori pro capite, media anni 2009-2011 (euro)



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

GLOSSARIO

Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte: comprendono gli acquisti, al netto delle cessioni, di terreni e di beni immateriali non prodotti.

Alunni iscritti nelle scuole italiane per grado e per regione: dato pubblicato dal Ministero della Pubblica Istruzione, gli alunni sono divisi tra scuola dell'infanzia, primaria, di primo e secondo grado.

Bilancio consuntivo: rendiconto finanziario che comprende i risultati della gestione di bilancio, per le entrate (accertate, riscosse e residui attivi) e per le spese (impegnate, pagate e residui passivi), distintamente per titoli, categorie e capitoli.

COFOG (Classification Of Function of Government): classificazione funzionale delle spese delle Pubbliche amministrazioni secondo FMI, OCSE e Eurostat. La spesa dell'operatore pubblico viene suddivisa in 10 funzioni di primo livello (divisioni), a loro volta suddivise in funzioni di secondo livello (gruppi) e quindi in funzioni di terzo livello (classi). In particolare, le divisioni sono le seguenti: servizi pubblici generali, difesa, ordine pubblico e sicurezza, affari economici, protezione ambientale, abitazioni e assetto del territorio, sanità, attività ricreative, culturali e di culto, istruzione, protezione sociale.

Conti economici regionali (CER): quadri sintetici delle relazioni economiche che si hanno tra le differenti unità economiche di una data comunità in un determinato periodo. Essi riportano, in un certo ordine, le cifre relative alla situazione economica della regione in esame, le risorse disponibili e il loro uso, il reddito che si è formato e le sue componenti, il processo di accumulazione e il suo finanziamento, le relazioni con il Resto del mondo e altri fenomeni (Istat).

Conti Pubblici Territoriali (CPT): banca dati sviluppata dal Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS), Ministero dello Sviluppo Economico (MSE). Contiene una ripartizione delle entrate e delle uscite della Pubblica amministrazione in capo a ciascuna regione e provincia autonoma.

Conto economico consolidato della Pubblica amministrazione: pubblicato da Istat secondo il criterio della competenza economica mediante uno schema semplificato a due sezioni (entrate e uscite, con la distinzione tra voci di parte corrente e in conto capitale). Le classificazioni delle singole transazioni per categorie economiche e finanziarie sono effettuate in base alle definizioni del SEC95. Il saldo del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche (uscite – entrate) è l'indebitamento netto.

Il conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche può essere redatto, oltre che secondo il formato tradizionale sopra citato, anche secondo il Regolamento UE 1500/2000, sulla base del quale avvengono le comunicazioni cui il Ministero dell'Economia e delle Finanze è tenuto per gli aggiornamenti da fornire alla Unione europea nell'ambito del Programma di stabilità.

Tale formato di presentazione consente dunque, a livello annuale, di disporre del medesimo quadro di riferimento utilizzato per le elaborazioni presentate correntemente in ambito internazionale e utilizzato anche nelle stime trimestrali del conto economico delle Amministrazioni pubbliche. Le trasmissioni di dati effettuate all'Eurostat relativamente al conto delle Amministrazioni pubbliche nell'ambito del Programma di trasmissione legato al

questionario SEC95 avvengono, infatti, secondo il formato stabilito dal Regolamento 1500/2000. In base al citato Regolamento le spese vengono considerate al netto del risultato netto di gestione e degli ammortamenti, mentre le entrate vengono considerate al netto del risultato lordo di gestione; inoltre, tre voci che nel conto tradizionale vengono computate con il segno negativo tra le spese (i ricavi da “produzione di servizi vendibili”, le “vendite residuali” e la “produzione di beni e servizi per uso proprio”).

Contributi alla produzione: Trasferimenti unilaterali correnti dalle Amministrazioni pubbliche e dalla UE a favore delle imprese corrisposti con l'obiettivo di influenzarne i livelli di produzione o i prezzi, oppure di sovvenzionare in parte la remunerazione dei fattori della produzione.

Contributi sociali: versamenti che le persone assicurate o i loro datori di lavoro effettuano direttamente o tramite un organismo collettore agli organismi che erogano le prestazioni sociali al fine di acquistare e/o conservare il diritto alle prestazioni.

Imposte dirette: sono le imposte che colpiscono una manifestazione della capacità contributiva del soggetto passivo, come le imposte sul reddito e sul patrimonio (IRPEF, IRAP, IRES). In questo caso si riferiscono ai prelievi obbligatori sul reddito e al patrimonio delle unità istituzionali e ad alcune imposte periodiche che non sono basate né sul reddito né sul patrimonio.

Imposte indirette: sono le imposte che colpiscono la ricchezza nel momento in cui viene consumata o trasferita, come le imposte che operano sulla produzione e sulle importazioni di beni e servizi, sull'utilizzazione del lavoro, sulla proprietà e sull'utilizzo di terreni, fabbricati o altri beni impiegati nell'attività di produzione.

Interventi agevolativi alle imprese: la Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, pubblicata dal Ministero dello Sviluppo Economico (MSE), riporta gli interventi agevolativi nazionali e regionali concessi e/o erogati alle imprese da parte dello Stato, esclusi gli interventi a garanzia. Per agevolazione si intende l'utilizzo di uno strumento predisposto attraverso norme giuridiche o provvedimenti amministrativi, che si sostanzia in una forma di “aiuto” economico concesso e/o erogato da un soggetto pubblico con l'obiettivo di favorire il finanziamento, lo sviluppo e la nascita dell'attività di impresa.

Investimenti fissi lordi: spese per investimenti sostenute dalle Amministrazioni pubbliche e vendite di beni immobili (fabbricati, opere stradali, altre opere del genio civile) e mobili (macchine e attrezzature, macchine per l'ufficio e apparati per le comunicazioni, mobili, mezzi di trasporto, software).

Mobilità sanitaria interregionale: mobilità di cittadini residenti in una regione che usufruiscono di prestazioni di carattere sanitario in strutture ubicate in un'altra regione. Il saldo di mobilità sanitaria interregionale è contenuto nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese, Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF).

Numero di imprese attive: si definisce attiva un'impresa iscritta nel Registro delle Imprese che esercita l'attività e non risulta avere procedure concorsuali in atto. L'Istat considera attive solo le imprese che hanno svolto un'effettiva attività produttiva per almeno sei mesi nell'anno.

Pubblica amministrazione: i sottosettori in cui sono articolate le Amministrazioni pubbliche italiane sono: Amministrazioni centrali (Stato e Enti centrali), Amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni, Altri Enti locali), Enti di previdenza e assistenza sociale.

Prestazioni sociali: comprendono i trasferimenti correnti, in denaro o in natura, corrisposti alle famiglie al fine di coprire gli oneri alle stesse per il verificarsi di determinati eventi (malattia, vecchiaia, morte, disoccupazione, infortuni sul lavoro eccetera). Le prestazioni sociali comprendono i trasferimenti correnti e forfettari dai sistemi di sicurezza sociale, i trasferimenti dai sistemi privati di assicurazione sociale con o senza costituzione di riserve; i trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche e istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie non subordinati al pagamento di contributi (assistenza).

Rendite dei terreni: remunerazione dei proprietari delle attività dei beni materiali non prodotti per la loro messa a disposizione ad altri settori istituzionali.

Spesa per consumi finali della Pubblica amministrazione: Spesa sostenuta dal settore istituzionale delle Amministrazioni pubbliche per beni e servizi utilizzati per soddisfare bisogni individuali e collettivi. Tali beni e servizi possono essere prodotti direttamente dalle Amministrazioni pubbliche, come ad esempio i servizi dell'istruzione, e sono forniti gratuitamente o semi gratuitamente, oppure sono acquistati dai produttori market in rapporto di convenzione (le cosiddette prestazioni sociali in natura). L'Istat pubblica dati regionali sulla spesa per consumi finali della Pubblica amministrazione, suddivisi per funzione COFOG.

Trasferimenti: sono operazioni unilaterali con le quali un soggetto devolve a favore di un altro una somma di denaro o un insieme di beni e servizi, senza riceverne in cambio una contropartita. Si distinguono in trasferimenti correnti e trasferimenti in conto capitale.

BIBLIOGRAFIA

Bailey K.D. (1995). *Metodi della ricerca sociale*. 2^a edizione italiana (Edizione originale: *Methods of social research*, New York, The Free Press, 1982). Il Mulino, Bologna.

ACoFF (Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale) (2005), *Regionalizzazione del reddito d'impresa*. (Allegato IV in *Relazione sull'attività svolta dall'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale*). Working Paper n°461, SIEP.

Ambrosanio M. F., Bordignon M. e Cerniglia, F. (2008). *Constitutional reforms, fiscal decentralization and regional fiscal flows in Italy*. Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza n° 84. Università cattolica del Sacro Cuore, Milano.

Arachi G., Ferrario C. e Zanardi A. (2006). *Redistribuzione e ripartizione del rischio tra territori regionali in Italia: il ruolo dei diversi livelli di governo* (in Barca F., Cappelletto F., Ravoni L. e Volpe M. (a cura di), *Federalismo, equità e sviluppo*). Il Mulino, Bologna.

Buchanan J. M. (1950). *Federalism and Fiscal Equity*. The American Economic Review, Vol. 40, n°4, pp.583-599.

Centro Studi sul Federalismo (2014). *Italia 2014: Proposte per un federalismo possibile*

Cerea G. (2013). *Le autonomie speciali - L'altra versione del regionalismo, fra squilibri finanziari e possibile equità*. Trentino School of Management/Studi e Ricerche. Franco Angeli.

Collesi D. e Marotta M. (2007). *Il ruolo delle amministrazioni pubbliche nell'ambito del conto risorse-impieghi a livello regionale*. XXVIII Conferenza di Scienze Regionali. Bolzano.

Ferrario C. e Zanardi A. (2009). *What happens to interregional redistribution as decentralisation goes on? Evidence from the Italian NHS*. SIEP.

Giannola A., Petraglia C. e Scalera D. (2011). *Fiscal residua and federalist reform in Italy. Will regional and redistributive policies survive?*. MPRA Paper n° 30895.

Istat (2013). *Conti e aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche*, novembre.

Istat (anni vari). *I bilanci consuntivi degli Enti previdenziali*.

Istat (2013). *Assistenza e previdenza sociale in Annuario Statistico Italiano*, dicembre.

Mangiameli S. (2013). *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Giuffrè Editore, Milano.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2012). *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese*.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2003). *La regionalizzazione delle entrate erariali*.

Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2012). *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*.

Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica. *Guida alla costruzione dei Conti Pubblici Territoriali*.

Pisauro G. (2009). *Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale*. Italianieuropei.

Ragioneria Generale dello Stato (2012). *La spesa statale regionalizzata*.

Staderini A. e Vadalà E. (2009). *Bilancio pubblico e flussi redistributivi regionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane*. Banca d'Italia.

Unioncamere Veneto (2011). *Federalismo, Sussidiarietà ed Evasione Fiscale - Il ruolo dei Governi Regionali nel processo decisionale europeo tra partecipazione e responsabilità*. Quaderni di Ricerca n° 13.

Unioncamere Veneto (2009). *Responsabilità e Federalismo - Numeri, spunti e riflessioni per accelerare l'attuazione del federalismo fiscale in Italia*. Quaderni di Ricerca n° 11.

Unioncamere Veneto (2008). *Federalismo e competitività - Verso una riforma per lo sviluppo economico e sociale del Paese*. Quaderni di Ricerca n° 10.

SITOGRAFIA

www.istat.it

www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp

www.csfederalismo.it

