

RESIDUI FISCALI REGIONALI E POLITICHE PEREQUATIVE

Elena CARNITI¹, Antonio DAL BIANCO²

SOMMARIO

Il presente studio costruisce una stima aggiornata (triennio 2011-2013) del residuo fiscale delle regioni italiane. Il confronto fra i residui fiscali regionali consente di evidenziare l'entità e la direzione dei trasferimenti che implicitamente intercorrono tra un territorio e l'altro e assume particolare rilevanza nell'ambito del dibattito sulla riforma del Titolo V della Costituzione, che resta ad oggi un cantiere aperto. Lo studio evidenzia le notevoli disparità regionali quanto a residui fiscali, risultato questo consolidato in letteratura, in gran parte dovute alle differenze di sviluppo. Esse costituiscono un dato strutturale nel nostro Paese, robusto al confronto intertemporale. L'analisi dei risultati consente di effettuare alcune considerazioni sulla natura dei trasferimenti perequativi tra Centro e periferia, in parte espliciti e rispondenti a criteri determinati, in parte impliciti nella progressività stessa del sistema tributario. Su questi potrebbe andare ad impattare la riforma costituzionale attualmente in discussione in Parlamento, che introduce i costi e i fabbisogni standard e modifica sensibilmente il riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

¹ Éupolis Lombardia, via Taramelli 12/F, 20124, Milano, e-mail: elena.carniti@eupolislombardia.it.

² Éupolis Lombardia, via Taramelli 12/F, 20124, Milano, e-mail: antonio.dal.bianco@eupolislombardia.it.

1. Introduzione

L'Italia è un Paese caratterizzato da profondi divari di sviluppo tra un territorio e l'altro. La presenza di un significativo flusso di trasferimenti, in particolare tra Nord e Sud, è dunque fisiologico e risponde all'esigenza di garantire a tutti i cittadini, indipendentemente dal territorio in cui risiedono, livelli di servizi il più possibile uniformi e svincolati dal reddito. Altri trasferimenti possono invece essere dettati dall'esigenza di intervenire in maniera mirata su uno specifico territorio in ritardo di sviluppo.

Un indicatore di squilibrio fiscale tra territori è rappresentato dal residuo fiscale, che indica indirettamente la consistenza dei flussi di natura redistributiva esistenti, siano essi generati automaticamente dal sistema fiscale o esito di scelte politiche discrezionali. Il calcolo dei residui fiscali regionali proposto in questo studio fa leva sulla metodologia sviluppata da Staderini e Vadalà che alla semplicità dell'approccio unisce la predilezione, per la costruzione dei criteri di riparto, di dati di fonte ufficiale (in prevalenza Istat), a garanzia di maggiore imparzialità.

In senso ampio, dunque, la cornice di riferimento che giustifica la presenza di un sistema di trasferimenti verticali - le risorse raccolte dai territori convergono su un operatore pubblico centralizzato che poi a cascata le ripartisce di nuovo sui territori - è la Costituzione. Nel tempo sono, tuttavia, intervenute importanti modifiche a livello costituzionale che hanno modificato il riparto delle competenze tra Stato e Regioni e la definizione stessa del concetto di perequazione, da cui necessariamente dipendono l'entità e la direzione dei flussi di trasferimenti. L'attuale assetto costruito in senso verticale, anche depurati gli effetti automatici, impedisce di apprezzare l'entità dei trasferimenti che intervengono in senso orizzontale tra i territori. Una rappresentazione attenta di come si snoda questo percorso costituisce invece un punto di partenza importante per valutazioni che vadano a beneficio dell'equità tra i cittadini e dei principi della buona amministrazione.

Il contributo è strutturato come segue: il paragrafo 2 definisce il concetto di residuo fiscale e contiene brevi riferimenti alla letteratura; il paragrafo 3 contiene la descrizione della metodologia e dei dati utilizzati per ripartire sulle diverse regioni le entrate e le spese consolidate in capo all'aggregato della Pubblica amministrazione; il paragrafo 4 descrive i risultati; i paragrafi 5 e 6 trattano di perequazione e approfondiscono la cornice normativa di riferimento. Seguono le conclusioni.

2. Il residuo fiscale delle regioni italiane: definizione e analisi della letteratura

Con il termine "residuo fiscale" si intende, generalmente, il saldo tra le entrate che da un territorio affluiscono all'operatore pubblico e le risorse che a quel territorio vengono restituite sotto forma di servizi. Il concetto viene fatto originariamente risalire ad un lavoro di Buchanan (1950). In sostanza, un sistema di trasferimenti è giudicato equo se riesce a garantire a tutti i cittadini aventi caratteristiche simili la possibilità di usufruire di livelli di servizio uniformi a parità di pressione fiscale complessiva, indipendentemente dalla loro localizzazione. Estendendo tale concetto anche ai territori, il residuo fiscale può essere utilizzato per quantificare l'entità dei trasferimenti che intercorrono tra essi e per mettere in luce in che modo i questi concorrano al risultato consolidato del bilancio pubblico.

Di residuo fiscale si parla negli studi legati alla teoria del federalismo fiscale, che mirano a valorizzare il riconoscimento delle autonomie territoriali. Ne sono un esempio le analisi condotte dall'Associazione Artigiani Piccole Imprese Mestre, meglio nota come CGIA Mestre, oppure gli studi che Unioncamere Veneto porta avanti nell'ambito dell'Osservatorio regionale sul federalismo e la finanza pubblica

(Unioncamere Veneto, 2008, 2009, 2011), avente come obiettivo il monitoraggio dello stato di avanzamento del processo di decentramento in Italia. La presenza di ampie disparità nei residui fiscali regionali evidenzerebbe, secondo tali studi, un continuo drenaggio di risorse dalle regioni del Nord verso quelle meridionali. Al contrario, altri studi rivendicano un sistema di trasferimenti più equo a favore di alcuni territori (Giannola e altri, 2011, 2014), interpretando la presenza di residui fiscali positivi anche ingenti in alcune regioni funzionale alla necessità di assicurare un livello di servizi pubblici omogeneo sul territorio nazionale, tale da rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano l'uguaglianza tra i cittadini. Alcuni studi (Pisauro, 2009; Ambrosanio e altri, 2008) mettono in luce come tali differenze nei saldi tra Nord e Sud non siano che la naturale conseguenza dei profondi squilibri territoriali, e della presenza di un meccanismo di redistribuzione implicito nella progressività del sistema tributario. Ferrario e Zanardi (2011) si servono della stima dei residui fiscali regionali per approfondire il tema delle politiche redistributive e di risk-sharing tra i territori (Arachi e altri, 2006). Lo studio di Ferrario e Zanardi (2011) si concentra sul sistema sanitario italiano e sulle possibili conseguenze di un maggior decentramento di competenze regionali in questo campo. Staderini e Vadalà (2009) ricostruiscono i flussi che implicitamente intercorrono tra le regioni italiane regionalizzando le voci del conto economico consolidato della Pubblica amministrazione (Istat), al netto della spesa per interessi passivi.

In Italia il tema è ben lungi dall'essere superato, visto che il grande cantiere di riforma del Titolo V della Costituzione continua ad essere aperto. Una stima accurata dei trasferimenti tra i territori potrebbe consentire un confronto più consapevole delle diverse proposte di redistribuzione territoriale di competenze, funzioni e risorse che sono attualmente sul tavolo. In particolare, questo studio si sofferma sul tema della perequazione, che coinvolge a diversi livelli individui e territori.

3. Calcolo del residuo fiscale

3.1 La scelta dei criteri di ripartizione

Prima di dare il via alla costruzione dei saldi di residuo fiscale, e di pensare di poter trarre qualche conclusione dalla loro analisi, è d'uopo fornire al lettore alcune precisazioni. In primo luogo, questo studio presenta delle stime, non dati reali: la mancanza di dati ufficiali sui flussi che intercorrono tra i diversi livelli di governo non consente, allo stadio attuale, di costruire residui fiscali reali. In secondo luogo, è importante sottolineare come la scelta dei criteri di regionalizzazione da utilizzare per effettuare la ripartizione delle entrate e delle spese poste in capo all'operatore pubblico non sia affatto univoca, e non possa pertanto prescindere dalla finalità che ci si propone di raggiungere attraverso la costruzione di questo saldo (vedere anche Bosh e altri (a cura di, 2010)).

In particolare, devono essere regionalizzate quelle voci di entrata o spesa che non sono riferibili direttamente ad un territorio, come le spese della Pubblica amministrazione 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. Nella letteratura sul residuo fiscale sono ravvisabili tendenzialmente due criteri per la ripartizione delle voci di spesa: il criterio del beneficio, anche detto criterio di controparte, e il criterio dell'erogazione (o criterio 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 secondo a rilevare è il luogo di destinazione della spesa. La differenza tra i due criteri non è di poco conto, e può essere facilmente compresa citando il semplice esempio di come debba avvenire la ripartizione di beni di natura collettiva, quali la difesa o l'ordine pubblico. Si pensi alle caserme, che sono dislocate sul territorio nazionale in maniera "strategica": la loro attività va a beneficio dell'intera popolazione, e non solo di quella residente nella regione in cui è localizzata la caserma. Mentre il criterio del beneficio andrebbe a ripartire questa spesa su tutto il territorio nazionale in base alla popolazione residente, il criterio dell'erogazione effettuerebbe l'intera attribuzione della spesa alla sola regione nella quale è localizzata la caserma. E' chiaro che l'utilizzo

di un criterio o dell'altro non è affatto indifferente ai fini della costruzione dei saldi³. Allo stesso modo, si possono individuare in letteratura due grandi criteri di ripartizione delle entrate: quello della residenza del contribuente (localizzazione del soggetto percorso dal tributo) e quello della localizzazione del presupposto dell'imposta (coerente con il principio del beneficio evidenziato per le spese).

Il presente studio si propone di utilizzare le stime di residuo fiscale per approcciarsi al tema della perequazione. Si è quindi optato per una ripartizione dei saldi conforme al principio del beneficio. Pertanto, nel ripartire le voci non univocamente attribuibili ad una regione o ad un'altra è stata utilizzata una modalità di ripartizione basata sulla localizzazione dei beneficiari di quella specifica spesa oppure sulla localizzazione del presupposto che dà luogo all'entrata (imposta). Per pervenire alla stima dei saldi di residuo fiscale si utilizza nel presente lavoro una metodologia già proposta da Staderini e Vadalà (2009), che privilegia per quanto possibile dati di fonte ufficiale. Nei casi in cui i dati Istat non risultano disponibili o esaustivi, si ricorre ai dati contenuti nella banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT). Il database, elaborato dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, fa parte dal 2004 del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN).

Il punto di partenza del lavoro di stima è il conto economico consolidato della Pubblica amministrazione (redatto secondo il regolamento UE n. 549/2013, pertanto conforme a SEC2010), di cui viene analizzato il triennio 2011-2013. La metodologia utilizzata, un po' laboriosa, limita la costruzione del residuo fiscale ad un periodo ristretto di anni; inoltre, la presenza di break in alcune serie storiche conseguenti all'adozione recente delle regole del SEC2010 sembra al momento escludere la possibilità di costruire una stima di residuo fiscale anteriore al 2011 che sia confrontabile con i dati successivi. Infine, allo scopo di diminuire le variazioni anomale da un anno all'altro, il residuo fiscale viene calcolato come media del triennio.

3.2 Il lato delle uscite

La voce "spesa per consumi finali", somma delle voci: "redditi da lavoro dipendente", "acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market", "consumi intermedi", e "altre imposte indirette sulla produzione", viene ripartita tra le 19 regioni e le due province autonome utilizzando i coefficienti di ripartizione regionali impliciti nei dati Istat sulla "spesa per consumi finali" regionale, disponibile per funzione COFOG (Classification Of Function Of Government⁴). In essa la spesa dell'operatore pubblico viene suddivisa in 10 funzioni di primo livello (divisioni), 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".

I criteri di ripartizione utilizzati da Istat cambiano a seconda della funzione. In particolare, i "servizi pubblici generali", la "difesa" e l'"ordine pubblico e sicurezza" sono servizi erogati a beneficio dell'intera collettività e come tali sono ripartiti da Istat sulla base della popolazione residente. La funzione "affari economici" riguarda spese effettuate per sostenere l'attività produttiva nazionale, che 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 (vedere anche Collesi e Marotta, 2007). 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

³ Inoltre, la stima dei saldi di residuo fiscale può portare a risultati diversi a seconda di cosa si intende includere nel cosiddetto "comparto pubblico": la sola Pubblica amministrazione (PA, costituita da Amministrazioni centrali, locali e Enti di previdenza sociale), o il Settore pubblico allargato (che oltre alla PA comprende anche le imprese pubbliche, nazionali e non, che operando sotto l'egida del controllo pubblico producono beni e servizi destinabili alla vendita). In questo studio il riferimento è al solo aggregato della Pubblica amministrazione.

⁴ Si tratta della classificazione funzionale delle spese delle Pubbliche amministrazioni adottata da Fondo Monetario Internazionale, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico e Eurostat.

dei redditi dello Stato relativi a tale funzione (Ragioneria generale dello Stato, La spesa statale regionalizzata).

Alla regionalizzazione effettuata da Istat il presente studio apporta tuttavia alcune correzioni per rendere il criterio di ripartizione di queste voci di spesa pienamente conforme al criterio del beneficio (come suggerito nel lavoro di Staderini e Vadalà). 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 effettuata da Istat 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). Per questo alla ripartizione della spesa sanitaria è stata apportata una correzione per tener conto di questo fenomeno.

Più complesso è stato correggere la regionalizzazione della spesa per l’istruzione, che da Istat viene ripartita in base al numero degli alunni. In questo caso, infatti, si è preferito optare per una ripartizione che tenesse conto della distribuzione del personale scolastico. A tal fine si è proceduto nel seguente modo: l’aggregato delle uscite “correnti” per l’istruzione delle Amministrazioni centrali è stato inizialmente 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)) è stato 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 1 riassume i criteri di ripartizione utilizzati in questo studio (implicitamente, utilizzando lo stesso sistema di pesi implicito nei dati Istat, oppure esplicitamente, correggendoli) per la regionalizzazione della voce “spesa per consumi finali” per ciascuna funzione COFOG.

Tabella 1 - Criteri utilizzati per la ripartizione delle singole componenti della “spesa per consumi finali” suddivisa per funzioni COFOG

<i>Divisioni COFOG</i>	<i>Indicatori per la regionalizzazione</i>
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 e saldo di mobilità sanitaria (Min. salute)
Attività ricreative, culturali e di culto	Popolazione residente
Istruzione	Consistenza del personale docente, direttivo e ATA (Min. istruzione)
Protezione sociale	La spesa statale regionalizzata (RGS)

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Istat, MEF, Ministero dell’istruzione

Analizzando le altre voci di spesa, i “contributi alla produzione” e i “trasferimenti correnti diversi ad imprese” (Tabella 2) 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, realizzata dal Ministero dello Sviluppo Economico. 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” 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:

- “imposte dirette”, “rendite dei terreni”, “premi di assicurazione” e “trasferimenti ad enti pubblici” sono regionalizzate utilizzando la voce “somme di parte corrente non attribuibile” (CPT, ripartita in base al luogo di destinazione delle erogazioni);
- “investimenti fissi lordi e variazione delle scorte” e “acquisizioni nette delle attività finanziarie non prodotte” sono regionalizzate utilizzando le voci “beni e opere immobiliari” e “beni mobili, macchinari, etc” (CPT, ripartite sulla base della localizzazione delle opere pubbliche);
- “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);
- “contributi agli investimenti a imprese” e “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” e “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 2 contiene un riassunto dei criteri di ripartizione utilizzati per ogni voce di uscita del conto economico consolidato della PA.

Tabella 2 - Voci di spesa del conto economico consolidato della Pubblica amministrazione e chiavi di riparto utilizzate per la regionalizzazione

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

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia. *Con alcune modifiche riguardo alle funzioni “sanità” e “istruzione”.

3.3 Il lato delle entrate

Le entrate di parte corrente e in conto capitale sono state ripartite tra le regioni sulla base delle corrispondenti voci dei CPT, come indicato nella Tabella 3. Unica eccezione le voci del conto consolidato Istat “contributi effettivi” e “contributi figurativi”, che sono invece state regionalizzate utilizzando i dati Istat sui contributi sociali (Istat, “I bilanci consuntivi degli Enti previdenziali”, anni vari).

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

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

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).

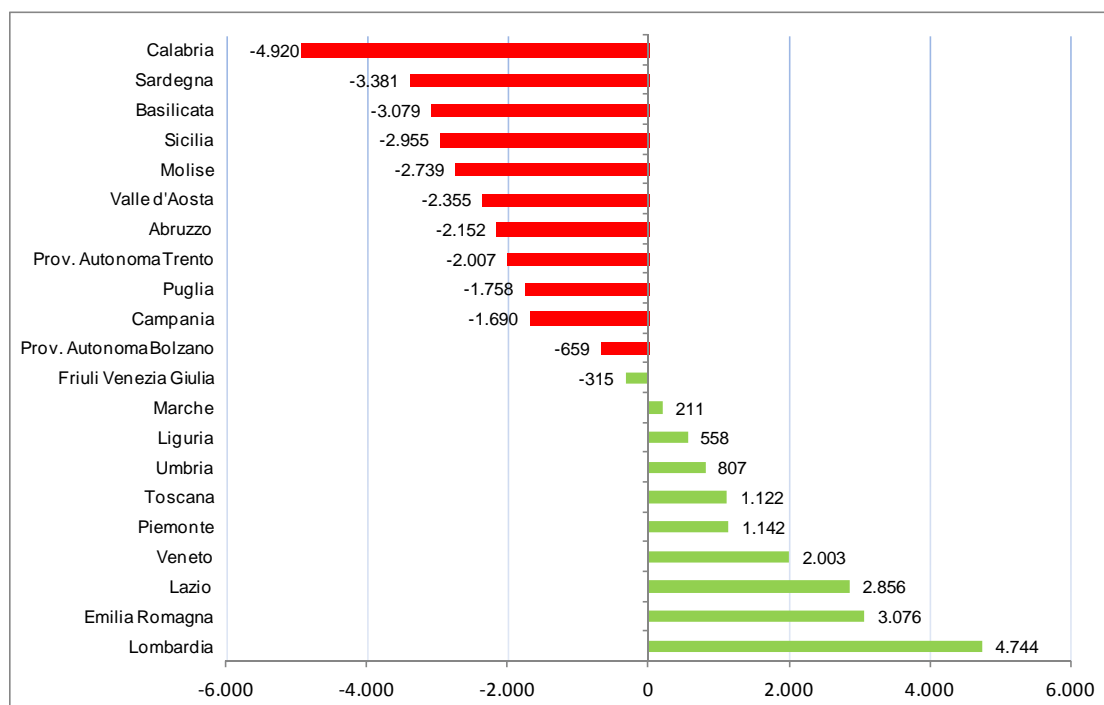
Da notare come nel computo dei saldi non siano state considerate quelle voci (di entrata e di spesa) per le quali non ha senso effettuare una regionalizzazione, in quanto non imputabili a nessuna regione in

particolare: “interessi passivi”, “contributi/trasferimenti da e per il resto del mondo”, “risorse proprie dell’UE”.

4. I risultati

Attraverso la regionalizzazione delle entrate e delle spese facenti capo all’intero aggregato delle Pubbliche amministrazioni è dunque possibile risalire alla stima di saldi di residuo fiscale regionali. La presenza di importanti differenze tra i saldi regionali evidenzia l’entità del flusso dei trasferimenti che implicitamente l’operatore pubblico attua tra un territorio e l’altro; questi sono in parte fisiologici in un Paese caratterizzato, come l’Italia, da profondi squilibri di sviluppo tra le diverse regioni (Grafico 1).

Grafico 1 – Residuo fiscale per Regione. Euro per abitante. Media 2011-2013



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

In base all’analisi condotta in questo studio, hanno residuo fiscale complessivamente positivo le regioni ordinarie del Nord e del Centro, con in testa la Lombardia (46,5 miliardi di residuo nella media del triennio 2011-2013), il Lazio (16,0 miliardi), l’Emilia Romagna (circa 13,5 miliardi) e il Veneto (circa 9,8 miliardi). Residui fiscali di segno negativo sono invece attribuibili alle regioni del Sud e alle regioni a Statuto speciale (Tabella 4).

Tabella 4 – Entrate e spese regionalizzate e loro saldo. Milioni di euro. Media anni 2011-2013.

	<i>Entrate totali</i>	<i>Spese totali</i>	<i>Residuo fiscale</i>
Piemonte	59.536	54.528	5.008
Valle d'Aosta	2.212	2.512	-300
Liguria	21.858	20.969	889
Lombardia	167.650	121.129	46.521
Prov. Autonoma Trento	8.300	9.365	-1.065
Prov. Autonoma Bolzano	8.328	8.668	-340
Veneto	66.150	56.363	9.787
Calabria	15.087	24.750	-9.663
Friuli Venezia Giulia	16.672	17.058	-386
Emilia Romagna	67.918	54.421	13.497
Toscana	49.205	45.039	4.165
Umbria	11.740	11.022	719
Marche	18.474	18.147	327
Lazio	88.255	72.195	16.060
Abruzzo	13.933	16.766	-2.833
Molise	2.997	3.856	-859
Puglia	33.778	40.912	-7.134
Basilicata	5.036	6.813	-1.777
Campania	47.405	57.191	-9.786
Sicilia	40.249	55.099	-14.850
Sardegna	15.175	20.740	-5.565
ITALIA	759.958	717.543	42.415
RSO Nord	383.112	307.410	75.703
RSO Centro	167.674	146.403	21.271
RSO Sud	118.236	150.289	-32.053
RSS Nord	35.512	37.602	-2.090
RSS Sud	55.423	75.839	-20.416

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia.

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)). 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).

La Tabella 5 contiene una scomposizione delle principali voci di entrata e di spesa in termini pro capite: tra le entrate si evidenziano, in particolare, le imposte (dirette, indirette e in conto capitale), mentre tra le spese si riportano quelle direttamente attribuibili a funzioni che potrebbero essere qualificate come “essenziali” secondo l’interpretazione vigente. Rientrano in questa definizione le spese per consumi finali per l’istruzione, la sanità e la protezione sociale, da ora in avanti denominate SCE (“spese per consumi essenziali”). Nella tabella vengono inoltre riportare le spese per prestazioni sociali (che comprende anche la voce “trasferimenti correnti diretti a famiglie e istituzioni sociali private”) che si preferisce indicare separatamente trattandosi per sua natura di una componente della spesa molto legata al reddito.

La somma della componente SCE e delle prestazioni sociali copre in media circa il 66% del totale della spesa (circa il 74% del totale della spesa corrente).

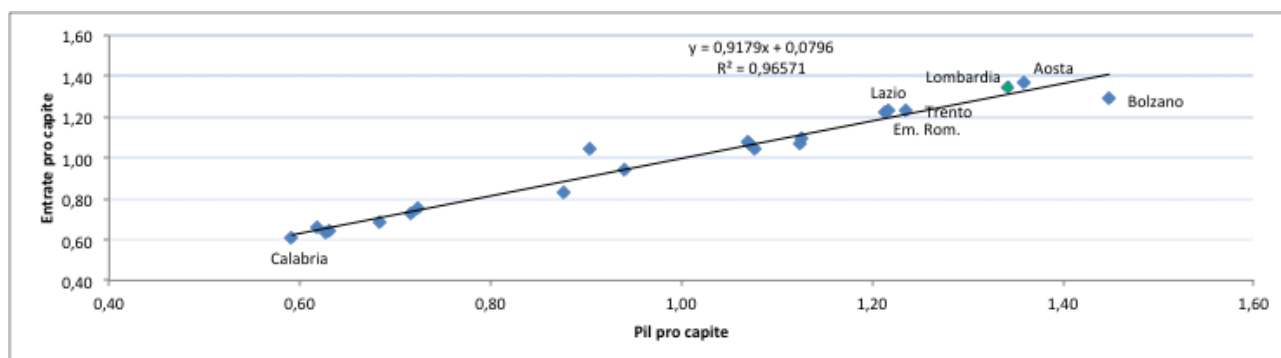
Tabella 5 – Entrate, spese, residui fiscali e PIL. Euro per abitante. Media 2011-2013

	Totale Entrate	da imposte (dirette, indirette, in c.capitale)	Totale Spese	di istruzione (a)	sanità (b)	per protezione sociale (c)	Spesa SCE (a+b+c)	Spesa per prestazioni sociali	Residuo fiscale	PIL
Piemonte	13.565	8.695	12.424	886	1.847	239	2.971	6.098	1.142	29.093
Valle d'Aosta	17.322	11.781	19.677	1.056	2.366	462	3.883	5.842	-2.355	36.937
Liguria	13.881	9.144	13.323	803	2.029	265	3.098	6.343	558	30.579
Lombardia	17.066	10.479	12.322	767	1.667	252	2.686	6.412	4.744	36.461
Prov. Trento	15.645	9.588	17.652	1.111	1.991	518	3.620	5.594	-2.007	33.567
Prov. Bolzano	16.328	9.735	16.987	1.458	2.206	500	4.164	5.270	-659	39.359
Veneto	13.534	8.562	11.530	774	1.642	312	2.728	5.418	2.003	30.551
Calabria	7.675	5.015	12.596	1.242	1.919	147	3.308	4.049	-4.920	16.069
Friuli V. G.	13.633	8.206	13.948	966	1.961	411	3.338	6.219	-315	29.049
Emilia R.	15.475	9.747	12.399	852	1.661	302	2.816	6.214	3.076	32.956
Toscana	13.285	8.583	12.163	952	1.778	244	2.974	5.766	1.122	29.246
Umbria	13.213	7.833	12.406	1.071	1.774	227	3.071	5.594	807	24.533
Marche	11.947	7.663	11.736	1.044	1.782	312	3.138	5.413	211	25.551
Lazio	15.644	9.536	12.788	940	1.906	296	3.142	6.026	2.856	33.042
Abruzzo	10.575	6.886	12.728	1.025	1.819	238	3.083	4.840	-2.152	23.808
Molise	9.553	6.219	12.292	1.131	1.870	187	3.188	4.452	-2.739	19.650
Puglia	8.312	5.468	10.071	1.033	1.826	158	3.016	4.131	-1.758	16.808
Basilicata	8.722	5.588	11.801	1.302	1.898	157	3.357	4.268	-3.079	18.560
Campania	8.172	5.361	9.861	1.038	1.763	142	2.944	3.715	-1.690	17.117
Sicilia	8.000	5.099	10.956	1.120	1.784	200	3.104	3.809	-2.955	17.049
Sardegna	9.213	5.745	12.594	1.067	2.046	313	3.426	4.637	-3.381	19.473
ITALIA	12.676	7.984	11.969	947	1.791	248	2.986	5.331	707	27.168
RSO Nord	15.285	9.581	12.262	806	1.715	271	2.793	6.125	3.023	33.035
RSO Centro	14.233	8.861	12.427	967	1.840	277	3.084	5.835	1.805	30.219
RSO Sud	8.422	5.515	10.708	1.077	1.816	158	3.051	4.027	-2.286	17.625
RSS Nord	14.851	9.030	15.724	1.108	2.042	456	3.606	5.858	-873	32.672
RSS Sud	8.299	5.258	11.360	1.107	1.849	228	3.183	4.013	-3.060	17.647
<i>Coeff. variazione</i>	<i>0,26</i>	<i>0,25</i>	<i>0,18</i>	<i>0,17</i>	<i>0,09</i>	<i>0,40</i>	<i>0,11</i>	<i>0,17</i>		<i>0,28</i>

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia. I coefficienti di variazione sono calcolati come rapporto tra la deviazione standard e il valore assoluto della media aritmetica.

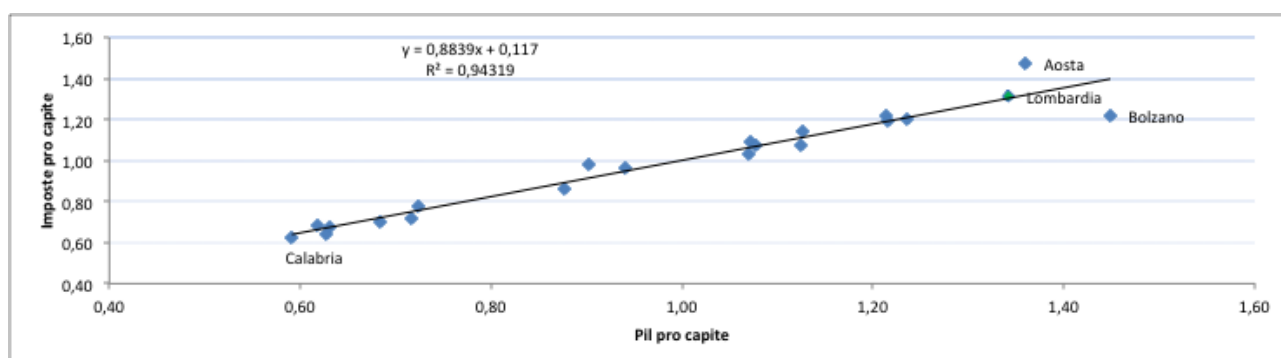
Limitando il confronto alle entrate e alle spese totali, è possibile evidenziare come le variazioni più ingenti tra le diverse regioni si abbiano soprattutto dal lato delle entrate (coefficiente di variazione pari a 0,26), mentre le spese appaiono più uniformemente distribuite sul territorio nazionale (coefficiente di variazione pari a 0,18). Le entrate sono, infatti, fortemente dipendenti dal grado di sviluppo del territorio (di cui il Pil pro capite è una proxy), oltre che dal grado di evasione fiscale. I grafici che seguono (Grafico 2 e 3) mettono in luce la forza di tale relazione, posto uguale a 1 il valore corrispondente al dato per l'Italia.

Grafico 2 – Entrate totali e Pil pro capite per regione (valore medio Italia=1). Media 2011-2013



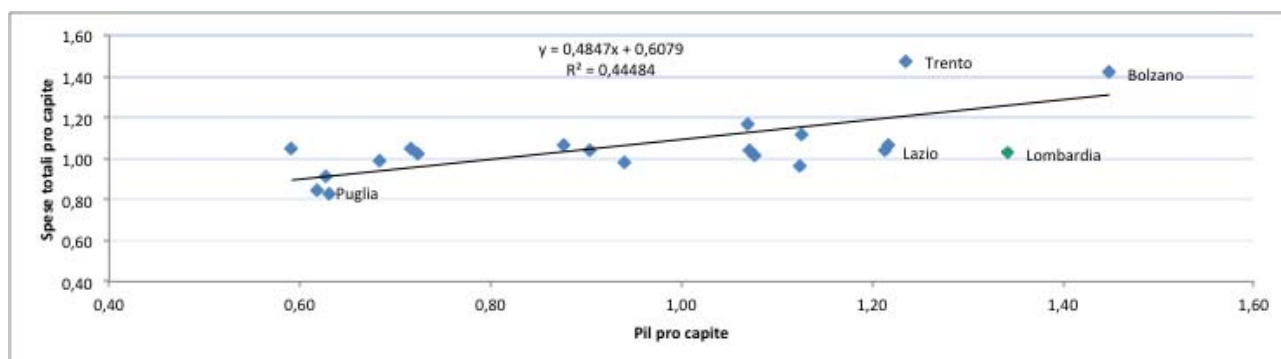
Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

Grafico 3 – Imposte e Pil pro capite per regione (valore medio Italia=1). Media 2011-2013



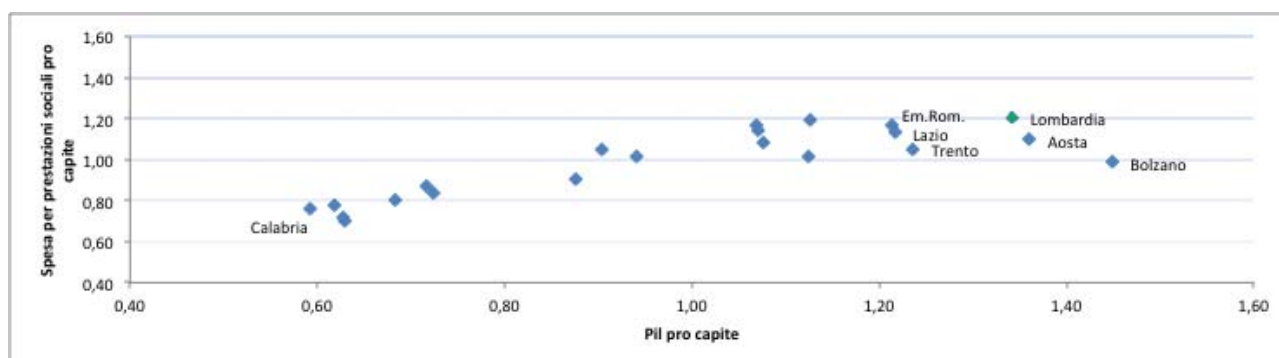
Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

Grafico 4 – Spese totali e Pil pro capite per regione (valore medio Italia=1). Media 2011-2013



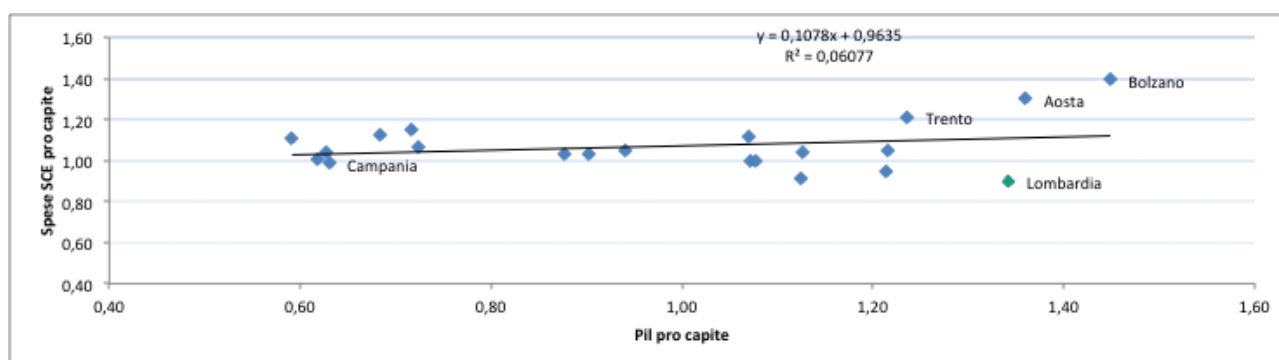
Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

Grafico 5 – Spese per prestazioni sociali e Pil pro capite per regione (valore medio Italia=1). Media 2011-2013



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

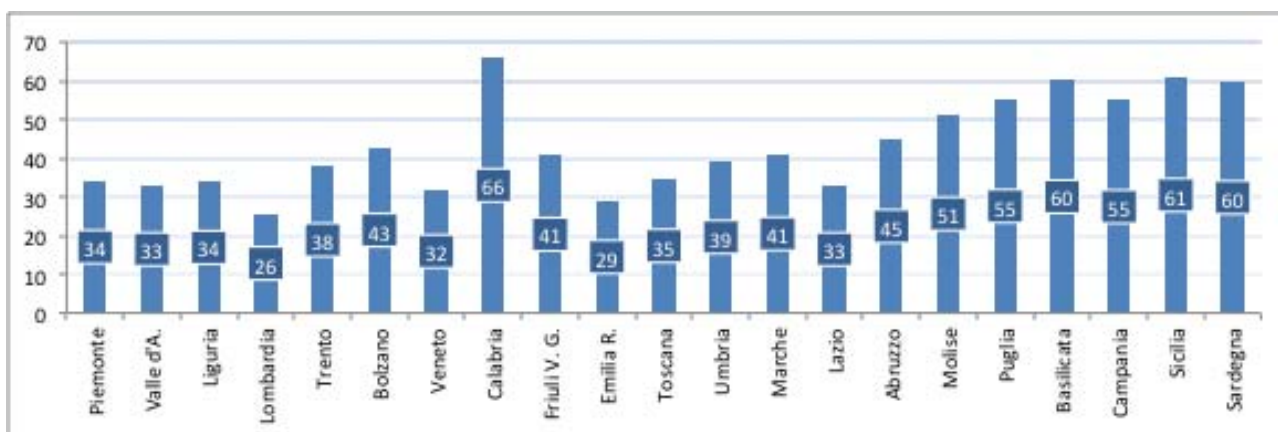
Grafico 6 – Spese SCE e Pil pro capite per regione (valore medio Italia=1). Media 2011-2013



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

La relazione con il grado di sviluppo diventa decisamente meno robusta passando ad analizzare il lato delle spese, segno che il sistema di perequazione implicitamente attuato dall'operatore pubblico consente ai diversi territori di raggiungere livelli di spesa molto più simili (seppur non del tutto allineati) e indipendenti dal livello di reddito delle regioni interessate. Ciò vale, in particolare, per le funzioni definite come "essenziali" (SCE), per l'erogazione delle quali le differenze di reddito sembrano impattare in misura decisamente marginale. La correlazione positiva tra spesa e Pil pro-capite peraltro evidenziabile appare in gran parte determinata dalla componente di spesa dovuta alle prestazioni sociali, in media più elevata nelle regioni del Nord. 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. Il grafico 7, infine, evidenzia il peso della sola componente di spesa legata alle SCE in rapporto alle imposte attribuibili a ciascuna regione. Si evidenzia, in particolare, come tale peso sia molto ingente per alcune regioni del Sud (in Calabria, Basilicata, Sicilia e Sardegna è pari o addirittura superiore al 60%), per le quali la percentuale di risorse classificabili come imposte legate al territorio che possono essere delegate all'espletamento di tutte le altre funzioni diverse dalle SCE rimane dunque contenuta.

Grafico 7 – Spese SCE in rapporto alle imposte. Valori pro capite. Media 2011-2013



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia

Passando all'analisi del saldo tra le entrate e le spese, il maggiore residuo fiscale, in termini pro capite, si registra in Lombardia (4.744 euro a residente nella media del triennio 2011-2013), seguita da Emilia Romagna (3.076 euro), Lazio (2.856 euro), e Veneto (2.003 euro). Sempre in termini pro-capite, le regioni con residuo fiscale negativo più rilevante sono, invece, la Calabria (-4.920 euro), la Sardegna (-3.381 euro), la Basilicata (-3.079) e la Sicilia (-2.955) (Tabella 5). La Lombardia ha un residuo fiscale significativamente superiore a quello delle altre regioni a statuto ordinario del Nord (RSO Nord), che nel triennio 2011-2013 conseguono in media un residuo fiscale prossimo ai 3.000 euro pro capite. Le regioni a statuto speciale del Nord, che avendo maggiore autonomia hanno un livello di spesa totale superiore alla media nazionale, sono caratterizzate da un residuo fiscale negativo, seppure contenuto (-873 euro). Le differenze nei residui sembrano dunque riflettere, oltre che divari di sviluppo e di capacità fiscale (soprattutto tra Nord e Sud del Paese), anche la presenza di spazi di autonomia differenziata (Regioni a statuto speciale versus Regioni a statuto ordinario).

Tabella 6 – Base imponibile IRPEF, imposta riscossa e aliquota media. Migliaia di euro, Dichiarazioni 2014, anno di imposta 2013

	<i>Imponibile IRPEF</i>	<i>Imposta netta</i>	<i>Aliquota media</i>
Piemonte	64.690.851	12.887.507	19,9
Valle d'Aosta	2.006.682	400.221	19,9
Lombardia	158.405.118	34.025.377	21,5
Liguria	24.083.552	4.879.792	20,3
Trentino Alto Adige (P.A. Trento)	8.070.141	1.536.727	19,0
Trentino Alto Adige (P.A. Bolzano)	8.679.689	1.826.315	21,0
Veneto	69.571.478	13.561.998	19,5
Friuli Venezia Giulia	18.500.000	3.597.388	19,4
Emilia Romagna	68.786.420	13.827.866	20,1
Toscana	52.681.340	10.380.228	19,7
Umbria	11.358.974	2.098.178	18,5
Marche	19.875.637	3.581.607	18,0
Lazio	80.837.428	17.562.871	21,7
Abruzzo	14.881.633	2.599.223	17,5
Molise	3.165.734	521.712	16,5
Campania	49.508.518	8.562.160	17,3
Puglia	38.178.424	6.312.299	16,5
Basilicata	5.558.535	884.952	15,9
Calabria	16.717.823	2.637.571	15,8
Sicilia	44.060.290	7.453.685	16,9
Sardegna	17.486.539	3.097.334	17,7
Non indicata	13.442	3.185	23,7
TOTALE	777.118.247	152.238.194	19,6

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia.

In generale, dunque, le differenze tra i residui fiscali sembrano rispecchiare soprattutto differenze dal lato delle entrate, mentre le uscite, grazie ai meccanismi di redistribuzione in atto nel sistema, appaiono molto più allineate fra le regioni. Significativi divari di sviluppo tra territori danno infatti origine alle differenze di imponibile rilevabili tra una regione e l'altra. La Tabella 6 riporta la distribuzione regionale degli imponibili IRPEF e le corrispondenti aliquote medie di riferimento: ciò che emerge è un sistema fortemente progressivo, con aliquote medie molto diversificate. Una parte di residuo fiscale appare, dunque, connessa al sistema di perequazione tra persone (e non tra territori) implicito nella progressività del sistema tributario, ed è dunque fisiologico e destinato a permanere nel tempo in un Paese come l'Italia nel quale i livelli di reddito più alti tendono a concentrarsi in alcuni territori.

La riforma del Titolo V attualmente in discussione costituzionalizza il ricorso a costi e fabbisogni standard nell'erogazione delle prestazioni pubbliche. Quando il sistema dei fabbisogni standard sarà a regime⁵, è dunque teoricamente possibile che dalla loro estensione ed applicazione a tutte le funzioni "essenziali" derivino cambiamenti non indifferenti nella distribuzione dei saldi di residuo fiscale.

Per comprendere meglio l'impatto che l'adozione di diversi criteri di ripartizione su una singola funzione di spesa può avere sull'intero saldo, si riporta la distribuzione di residuo fiscale che si otterrebbe se invece che utilizzare il criterio della popolazione residente per la ripartizione della spesa sanitaria tra le regioni

⁵ Rimane peraltro da capire in che misura esso sarà temperato dalla contestuale presenza, per la ripartizione di alcune spese (quelle non essenziali), del criterio della capacità fiscale, pur presente in Costituzione e esplicitamente richiamato dalla Legge Delega 42/2009.

avessimo invece utilizzato il sistema di pesi stabilito sulla base del fabbisogno per il sistema sanitario nazionale per il riparto tra Regioni del fondo sanitario nazionale, che tiene conto anche del fenomeno della mobilità sanitaria interregionale.

Le regioni che sembrano trarre maggior beneficio dal passaggio al criterio del fabbisogno sono Emilia Romagna (243 euro), Lombardia (178 euro) e Veneto (163 euro), seguite da Toscana e Umbria. Di contro, subiscono un peggioramento dei saldi in generale tutte le regioni a Statuto speciale (in testa Valle d'Aosta e Provincia di Bolzano) e quasi tutte le regioni del Sud, ad eccezione del Molise (60 euro). Il calo appare particolarmente rilevante in particolare in Calabria (-270 euro), Basilicata (-146) e Puglia (-112 circa), che sono proprio tra le regioni caratterizzate dai valori più bassi di Pil pro capite (tabella 7).

Tabella 7 – Distribuzione dei residui fiscali in base al diverso criterio di ripartizione della spesa sanitaria: fabbisogno versus popolazione residente. Anni 2011-2013, euro pro capite

	<i>Residuo fiscale (popolazione residente)</i>	<i>Residuo fiscale (fabbisogno)</i>	<i>Differenza in euro</i>
Piemonte	1.142	1.152	10,8
Valle d'Aosta	-2.355	-1.693	662,3
Liguria	558	701	142,8
Lombardia	4.744	4.565	-178,6
Prov. Autonoma Trento	-2.007	-1.749	257,6
Prov. Autonoma Bolzano	-659	-209	450,4
Veneto	2.003	1.841	-162,9
Calabria	-4.920	-4.651	269,8
Friuli Venezia Giulia	-315	-219	96,3
Emilia Romagna	3.076	2.833	-243,0
Toscana	1.122	1.021	-100,8
Umbria	807	735	-72,7
Marche	211	193	-18,0
Lazio	2.856	2.995	138,8
Abruzzo	-2.152	-2.086	66,1
Molise	-2.739	-2.799	-60,4
Puglia	-1.758	-1.647	111,6
Basilicata	-3.079	-2.933	146,1
Campania	-1.690	-1.602	88,0
Sicilia	-2.955	-2.891	64,4
Sardegna	-3.381	-3.085	296,2
ITALIA	707	707	0,0

Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia. Nell'utilizzare il criterio della popolazione residente si è tenuto conto dei saldi di mobilità sanitaria interregionali.

I risultati conseguiti in questo studio appaiono sostanzialmente in linea con quanto emerso dai principali studi sull'argomento presenti in letteratura (ricordiamo, in particolare, quello di Staderini e Vadalà (2009); Ambrosanio e altri (2008); Zanardi e altri (2006)), nonostante le differenze presenti nei criteri utilizzati per ripartire gli aggregati di entrata e di spesa, e nonostante si riferiscano a diversi orizzonti temporali (comunque compresi tra il 1995 e il 2013).

5. La perequazione tra persone e tra territori: principi generali nella normativa italiana

La Costituzione italiana, nella sua prima parte, sancisce la tutela di alcuni diritti fondamentali per tutti i cittadini. Così, l'Art. 32 cita, testualmente, che "la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo ... e garantisce cure gratuite agli indigenti"; l'Art. 34 ha ad oggetto il diritto all'istruzione, che si sostanzia nell'"effettivo diritto per tutti i capaci e i meritevoli di raggiungere i più alti gradi negli studi"; l'Art. 38, infine, sancisce il diritto del cittadino colpito da inabilità, infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia o disoccupazione involontaria a vedersi garantite forme di tutela.

E' pertanto da ritenersi che le funzioni svolte dalla Pubblica amministrazione, indipendentemente dal livello di governo, volte a tutelare i diritti civili e sociali di cui sopra siano da ricomprendersi tra le funzioni essenziali riferite ad un qualche requisito "minimo" di cittadinanza che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dal territorio di residenza. In ciò si sostanzia una "prima" esigenza di perequazione tra territori indirettamente (ma esplicitamente) richiamata dalla Costituzione. Indirettamente, perché nell'enunciazione dei diritti base di cittadinanza la localizzazione geografica tra Nord, Sud, Est o Ovest sul territorio nazionale non conta. La possibilità di attuare tale forma di perequazione "tra persone", non "tra territori", viene di fatto garantita dall'Art. 53, che enuncia un altro principio fondamentale, quello della progressività del sistema tributario: "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva". Dal lato delle spese, sono dunque qualificabili come trasferimenti "tra persone" quelli conferiti sulla base del fabbisogno, come richiamato dalla legge 42/2009 di attuazione dell'Art. 119 della Costituzione, per il finanziamento dei livelli essenziali di prestazione. E' del tutto evidente, tuttavia, che la presenza di forti squilibri economici tra le diverse Regioni italiane finisce di fatto con il trasformare una perequazione che potrebbe essere definita "inter-personas" in una perequazione "inter-territoria".

Un secondo tipo di perequazione è poi richiamata nel Titolo V, Seconda Parte della Costituzione, sul quale sono attualmente in corso di approvazione importanti modifiche da parte del Parlamento. In particolare, l'Art. 119 stabilisce la necessità per lo Stato di costituire un "fondo perequativo senza vincoli di destinazione" "per il finanziamento dei territori caratterizzati da minore capacità fiscale per abitante". Insieme ai tributi e alle risorse proprie e alle compartecipazioni ai tributi erariali direttamente riferibili ad ogni territorio, tale fondo deve essere tale da "consentire"⁶ a ciascun territorio l'integrale finanziamento delle funzioni ad esso attribuite. Tale forma di perequazione richiama dunque direttamente il concetto di territorio, si fonda esplicitamente sulle diverse capacità fiscali e riguarda, secondo l'interpretazione corrente (legge 42/2009), tutte le funzioni che non sono ricomprese tra quelle essenziali.

Ai sensi del testo costituzionale è, infine, ravvisabile un terzo tipo di perequazione, che potremmo definire "discrezionale". Essa può andare a beneficio di uno specifico territorio ed è ammessa quando lo Stato voglia perseguire finalità particolari valutate meritevoli di tutela (Art. 119, comma 5): "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, *Province*⁷, Città metropolitane e Regioni".

Allo stato attuale, il quadro costituzionale non consente di evidenziare da parte del legislatore un disegno chiaro e facilmente applicabile in tema di perequazione, mancando i provvedimenti attuativi di molti dei principi enunciati (Arachi e altri, 2014; Petretto, 2009; Zanette, 2009) ed essendo esso stesso tuttora in discussione.

⁶ Nella nuova formulazione del testo costituzionale attualmente all'esame del Parlamento si utilizza invece il termine "assicura" (vedere Tabella 1).

⁷ Nella nuova formulazione del testo costituzionale attualmente all'esame del Parlamento sparisce il riferimento alle Province (vedere Tabella 1).

6. Riflessione a margine: il disegno di riforma della Costituzione

Il disegno di legge di revisione costituzionale attualmente in corso d'esame in commissione in Senato (Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V) va a modificare significativamente il sistema dei rapporti tra lo Stato e le Regioni. In particolare, il futuro Art. 117 sopprime le competenze concorrenti, aumentando nel contempo le materie di competenza esclusiva dello Stato (rilevante è il passaggio alla competenza statale del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, finora competenza concorrente). Inoltre, pur riservando alle Regioni un elenco di specifiche competenze, al comma 5 l'Art. 117 richiama esplicitamente per lo Stato la possibilità di ricorrere alla cosiddetta "clausola di supremazia", quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica oppure l'interesse nazionale, per tutte le materie non di competenza esclusiva statale. La presenza di questa clausola potrebbe di fatto svuotare le competenze legislative pur riservate alle Regioni, in una serie di casi in apparenza molto ampia (stando alla lettura del testo) e poco circoscrivibile. L'Art. 116 mantiene la possibilità di attribuzione da parte dello Stato ad alcune Regioni di "ulteriori forme e condizioni particolari" di autonomia (Art. 116), tuttavia essendo state abolite le competenze concorrenti l'ambito nel quale questa facoltà di attribuzione potrà essere esercitata appare ristretto, ed in ogni caso subordinato, nel nuovo Art. 116, al fatto che la Regione in questione sia in condizione di equilibrio di bilancio. Ultimo punto, non per questo meno importante, la disegno di riforma prevede esplicitamente in Costituzione il riferimento ai costi e ai fabbisogni standard. Il comma 4 del nuovo Art. 119, oltre ad esplicitare che tributi, entrate proprie, partecipazioni e fondo perequativo "assicurano il finanziamento integrale per le funzioni pubbliche" attribuite agli Enti territoriali, specifica anche che una legge dello Stato conterrà la definizione di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno per promuovere condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni.

Nell'attesa che si completi l'iter di approvazione parlamentare, è possibile avanzare delle ipotesi sulle conseguenze che le prospettate modifiche costituzionali potranno avere sull'attuale impianto del sistema dei trasferimenti. La tendenza sembra essere quella di un maggior accentramento in capo allo Stato di molte funzioni, e potrebbe essere accompagnata in prospettiva da un ampliamento delle funzioni qualificate come essenziali. La presenza del nuovo Senato delle Autonomie farebbe ben sperare in una maggiore futura attenzione al tema dei trasferimenti implicitamente presenti tra Regioni, a tutto beneficio di equità ed efficienza. L'equità dovrebbe essere garantita dall'applicazione del principio della capacità fiscale ad alcuni trasferimenti; l'efficienza, dal principio del fabbisogno unito a quello dei costi standard. L'effetto finale sui saldi interregionali di questi due principi, che per alcuni versi tenderanno a compensarsi, resta al momento difficile da stabilire.

7. Conclusioni

La costruzione dei residui fiscali regionali alla quale si perviene in questo studio consente di ricostruire una stima dell'entità dei trasferimenti che il sistema implicitamente pone in essere tra le diverse regioni italiane. Lo studio rivela la presenza di un importante flusso di risorse tra territori, in parte giustificato dall'esigenza di garantire livelli minimi di prestazione uniformi riguardo ad alcune funzioni ritenute socialmente fondamentali, e in parte implicito nella progressività del sistema tributario. Le modifiche attualmente in corso nel contesto normativo⁸ ed il dibattito che le accompagna in tema di perequazione (tra equità ed efficienza) potrebbero comportare significative modifiche nei saldi.

⁸ Il riferimento è alla riforma costituzionale all'esame del Parlamento e in generale ai provvedimenti attuativi tuttora in via di definizione delle precedenti riforme.

8. Bibliografia

- Ambrosanio M. F., Bordignon M., Cerniglia, F. (2008) Constitutional Reforms, Fiscal Decentralization and Regional Fiscal Flows in Italy. Milano: Università Cattolica del Sacro Cuore. *Quaderni dell'Istituto di Economia e Finanza* n° 84.
- Arachi G., Zanardi A. (2014) La perequazione delle Regioni e degli Enti locali. Università del Salento, Università di Bologna e Econpubblica-Università Bocconi. <http://www.portalefederalismofiscale.gov.it>.
- 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.
- Bosh N., Espasa M., Solé Ollé A. (2010) (a cura di). The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows. Edward Elgar.
- Buchanan J. M. (1950) Federalism and Fiscal Equity. *The American Economic Review*, Vol. 40, n°4, pp.583-599.
- Collesi D., Marotta M. (2007) Il ruolo delle amministrazioni pubbliche nell'ambito del conto risorse-impieghi a livello regionale. Paper presentato alla *XXVIII Conferenza di Scienze Regionali*, held in Bolzano, Italy.
- Ferrario C., Zanardi A. (2011) What happens to interregional redistribution upon fiscal decentralization? Evidence from the Italian NHS, *Health Policy*, 100, pp. 71 – 80.
- Ferrario C., Zanardi A. (2011) From interpersonal to interregional redistribution: The case of social policies in Italy. In: *Policy, Performance and Management in Governance and Intergovernmental Relations*, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, pp. 323 – 340.
- Giannola A., Scalera D., Petraglia C. (2014) Net Fiscal Flows and Interregional Redistribution in Italy: a long run Perspective (1951-2010). Università di Napoli Federico II; Università degli Studi del Sannio; Università della Basilicata. *MPRA Paper* n. 62427.
- Giannola A., Petraglia C., Scalera D. (2011) Fiscal Residua and Federalist Reform in Italy. Will Regional and Redistributive Policies Survive?. Università di Napoli Federico II; Università degli Studi del Sannio. *MPRA Paper* n. 30895.
- Parlamento Italiano (2015) Ddl Cost. A.C. 2613-A e abb., *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione* – marzo 2015, Roma.
- Petretto A. (2009) *La matematica (ipotetica) della legge delega sul federalismo fiscale*. Astrid Rassegna 2009. <http://www.astrid-online.it/rassegna/2009/>.
- Pisauro G. (2009) Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale. Italianieuropei.
- Regione Lombardia (2014) Analisi del residuo fiscale. Policy Paper, Consiglio Regionale.
- Staderini A. e Vadalà E. (2009), Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane, in Banca d'Italia Mezzogiorno e politiche regionali, novembre 2009.
- 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.

Vivaldi E. (2013) I diritti sociali tra Stato e Regioni: Il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie. Gruppo di Pisa. In: Volume *Dal criterio della prevalenza alla leale collaborazione: quale autonomia legislativa regionale in materia di politiche sociali?*: atti del convegno dal medesimo titolo.

Zanardi, A. (2015) Tendenze dell'autonomia tributaria degli enti territoriali. Audizione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale, 22 gennaio.

Zanette M. (2009) Perequazione fiscale, conflitti tra enti locali e politiche ottimali. Università Cà Foscari di Venezia. Nota di lavoro n. 05/2009.

ABSTRACT

This paper offers an estimation of the Italian regional fiscal flows for the period 2011-2013 and it is an attempt to make explicit the size and the direction of the flows that implicitly exist between regions. The issue becomes relevant today because a constitutional amendment is currently questioned in Parliament, and in the near future significant changes could impact on the founding principles of the equalization policies.

Along with the main literature, we found that important differences exist between regions, mostly related to the deep development gaps. This represents a structural feature of our Country.

The analysis of the results allows us to investigate the nature of the equalization flows that intervene between territories, that could be modified by the constitutional reform. This could be especially true because of the introduction of the standard costs and because of the changes in responsibilities between different levels of government.