

AUTONOMIA E COSTITUZIONE
federalismo vs regionalismo a
geometria variabile

Residui fiscali: illusioni e presunzioni

Prof. Adriano Giannola
Presidente Svimez

Percorso e adempimenti

- Artt.116-117-119-120 Cost
- Legge 42/2009 di attuazione dell' art.119

ART. 116 comma 3

- **Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie di cui al terzo comma dell' art.117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle letter l), limitatamente all' organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all' articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.**

“AUTONOMIA” e COSTITUZIONE

ART. 117.comma 2

- Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:
-
- e). **perequazione delle risorse finanziarie.....**
- m) **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.....**
- n) norme generali sull' istruzione.....
- s) tutela dell' ambiente, dell' ecosistema e dei beni culturali
- Sono materie di legislazione concorrente.....Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

.....

Artr. 117. comma 7

- **La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazioni di organi comuni**

ART.119

- **comma 1**
- ...le Regioni hanno **autonomia finanziaria** di entrata e di spesa.
- **comma 2**
-Dispongono di **compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.**
- **comma 3**
- ...La legge dello **Stato istituisce un fondo perequativo senza vincoli di destinazione, per i territori a minore capacità fiscale per abitante.**
-
- **comma 5**
- ...Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali per ' 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, Città Metropolitane e Regioni.....

-
-
-

Legge 5 maggio 2009, n. 42

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

- 1. **In sede di prima applicazione**, il Ministro...predispone una ricognizione degli interventi infrastrutturali... riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali... tenendo conto, in particolare, dei seguenti elementi:
 - a) estensione delle superfici territoriali;
 - **b) valutazione della rete viaria con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno;**
 - c) deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo;
 - d) densità della popolazione e densità delle unità produttive;
 - e) particolari requisiti delle zone di montagna;
 - f) carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio;
 - g) specificità insulare
- 2. Nella fase transitoria ... **al fine del recupero del deficit infrastrutturale...compreso... il trasporto pubblico locale, i collegamenti con le isole, sono individuati... interventi finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, 5° comma,... che tengano conto... della virtuosità degli enti nell'adeguamento al convergenza ai costi o al fabbisogno standard ...**

ART.120 comma 2

sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione

- Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni....nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.....



l' equivoco e l'a inconsistenza della “terroia del diritto alla restituzione”

- **Mera contabilità di flussi finanziari pubblici; di norma esclude l'imputazione degli interessi corrisposti sul debito pubblico (avanzo-disavanzo primario). Posta contabile utilizzata correntemente in chiave “rivendicativa” di un potenziale diritto alla restituzione di risorse da parte di aree territoriali caratterizzate da $RF > 0$**
- Il RF è il risultato della relazione tra contribuenti e sistema fiscale, relazione che si esplica sul territorio. Questa “visione” dà una definizione analitica di FEDERALISMO FISCALE basato sul principio di equità.
- J.M Buchanan esplicita il principio di *equità orizzontale*: **si trattano in modo uguale gli uguali. Esso** rappresenta il fondamento etico dei trasferimenti di risorse:
- **“un individuo dovrebbe avere la garanzia che dovunque egli desideri risiedere nella nazione, il trattamento fiscale complessivo che egli riceverà sarà approssimativamente lo stesso”**; i “residui fiscali” <<positivi>> di un territorio segnalano unicamente che in quel territorio vivono cittadini che percepiscono redditi mediamente più elevati che in altri territori.
- La giustificazione etica dei trasferimenti è il fatto che in territori diversi lo stesso individuo ha sempre lo stesso trattamento. Questa è la base di un patto sociale nel quale si riconosce una comunità, sia che si organizzi in modo FEDERALE che UNITARIO. Diverso se il patto si sancisce TRA comunità diverse: è il caso del sistema CONFEDERALE che –di fatto- è il modello di riferimento del sedicente “regionalismo a geometria variabile” che vuole realizzare il regime di “autonomia rafforzata”.

Residuo Fiscale (RF) illusioni e presunzioni , Saldo, Variazione Debito

- $T - G = \text{RF}$ avanzo-disavanzo primario (“residuo fiscale”)
- $\text{Int} =$ interessi, “servizio del debito”
- $\text{RF} + \text{Int} = S$ (avanzo, disavanzo di bilancio)
- $S =$ Variazione dell’ indebitamento $D_1 = D_0 + S$
- $T =$ Tasse; $G =$ Spesa della P.A.

Debito Interessi Tasse Redistribuzione

- $X_1 = X_0 (1+r) + (G_0 - T_0)$
- Per “stabilizzare” nel tempo **il debito: $X_1 = X_0 = 100$:**
- $100 = 100 + r100 + (G_0 - T_0)$

- $T_0 - G_0 = r100$: l’avanzo primario (T – G) pari agli interessi
- **$r100$ rappresenta il “servizio del debito”, pari gli interessi percepiti dai possessori di titoli.**
- In caso di $T_0 - G_0 < 0$ occorre indebitarsi per pagare la quota di interessi residua;
- Se $T_0 - G_0 > 0$ si riduce pro-quota il livello del debito

- In ogni caso **i detentori del debito, ricevono il “servizio del debito” e, con esso, un rimborso delle tasse** con le quali il governo recupera le risorse per pagar loro gli interessi; **per chi non detiene titoli, (“SUD”) le tasse non vengono compensate da nulla, sono un esborso netto (redistribuzione).**

**L'evoluzione dei residui fiscali primari, esclusi gli interessi passivi
(valori a prezzi 2016)**

Regione	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
03 - Lombardia	70.301,2	65.216,5	44.288,8	51.063,5	48.876,6	47.057,2	57.665,7	41.906,9	44.667,6
05 - Veneto	20.319,4	15.435,8	15.453,3	18.948,3	16.792,9	18.810,2	18.925,8	12.228,3	14.476,6
08 - Emilia Romagna	16.557,4	10.793,6	15.172,4	17.855,9	15.678,1	16.160,0	16.338,2	11.554,7	15.569,6
Mezzogiorno	-33.842,7	-33.584,4	-37.376,8	-37.575,2	-32.594,3	-21.807,1	-34.089,2	-18.369,7	-35.621,7
Centro-Nord	132.538,0	105.392,3	89.979,5	103.941,3	101.165,5	116.737,2	121.726,9	83.430,7	91.191,8
Italia	98.695,3	71.807,7	52.602,7	66.366,2	68.571,4	94.930,2	87.637,9	65.061,0	55.569,9
Mezzogiorno S.O	-21.878,6	-21.169,3	-26.783,5	-24.745,9	-20.705,8	-13.617,9	-24.313,4	-13.833,6	-23.915,8
Mezzogiorno S.S	-11.964,0	-12.415,1	-10.593,3	-12.829,3	-11.888,6	-8.189,2	-9.775,6	-4.536,1	-11.705,8
Centro-Nord S.O	124.285,5	97.222,0	78.021,9	95.643,4	91.845,6	107.573,0	112.723,6	75.502,0	81.847,6
Centro-Nord S.S	8.252,4	8.170,4	11.957,6	8.297,9	9.319,9	9.164,2	9.003,4	7.928,6	9.344,2
Italia S.O	102.406,9	76.052,7	51.238,4	70.897,5	71.139,8	93.955,1	88.410,1	61.668,4	57.931,9
Italia S.S	-3.711,6	-4.244,8	1.364,3	-4.531,4	-2.568,6	975,1	-772,2	3.392,5	-2.361,7

Interessi sul debito pubblico per il 2014, ripartizione per percettori e ripartizione territoriale (dati in milioni di euro, s.d.i.)

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
Valori assoluti			
Famiglie e imprese	5.482,0	17.359,0	22.841,0
Banche-fondi-assicurazioni	4.140,9	17.653,8	21.794,7
Eestero	*7.437,8	*22.313,2	29.751,0
TOTALE	17.060,7	57326,0	74.386,7
Quote %			
Famiglie e imprese	24%	76%	100%
Banche-fondi-assicurazioni	19%	81%	100%
Eestero	(25%)*	(75%)*	100%

*: interessi passivi sul debito pubblico percepiti dai non residenti da imputarsi come onere sia al Mezzogiorno sia al Centro-Nord, con criteri diversi (criterio in base alla quota di PIL della circoscrizione)

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

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
RFP	-18.369,7	83.430,7	65.061,0
RFT1	-23.851,7	66.071,7	42.220,0
RFT2	-,27.993,4	48.418,7	20.425,3
RFT3	-35.431,2	26.105,5	-9.325,7

RFP: *Residuo Fiscale Primario*

RFT1: *RFP e interessi famiglie e imprese*

RFT2: *RFT1 e interessi banche-fondi e assicurazioni*

RFT3: *RFT2 e interessi corrisposti a non residenti,*

RFT3 Italia rappresenta la variazione del debito cioè il deficit di bilancio e i RFF per Sud e NORD

Dal Residuo Fiscale “primario” al Residuo Fiscale e Finanziario (stima 2014)

	Lombardia	Veneto	Emilia Romagna
RFP	41.906	12.228	11.555
RFF	25.058	7.886	4.067

Incremento delle spese regionali nel caso di nuove funzioni (ex art.116,comma 3), missioni statali (costi propri regionalizzati, euro)

Missioni statali (costi propri)	Lombardia	Veneto	Emilia Romagna
Cooperazione	97.911.000	56.076.300	48.955.500
Politica agricola	13.056.340	7.477.722	6.528.170
Energia	2.392.720	1.370.376	1.196.360
Competitività	8.436.890	4.832.037	4.218.445
Trasporto	32.271.690	18.482.877	16.135.845
Infrastrutture pubbl.	16.426.960	9.408.168	8.213.480
Comunicazioni	6.373.180	3.650.094	3.186.590
Ricerca e innovazione	5.676.990	3.251.367	2.838.495
Tutela ambiente	72.947.270	41.778.891	36.473.635
Casa e territorio	397.210	227.493	198.605
Tutela della salute	24.968.790	14.300.307	12.484.395
Tutela dei beni culturali	95.434.460	54.657.918	47.717.230
Diritti e politiche sociali	3.025.990	1.733.067	1.512.995
Previdenza obbl. e compl.	739.200	423.360	369.600
Politiche lavoro	2.043.580	1.170.414	1.021.790
Istruzione scolastica	4.800.348.190	2.749.290.327	2.400.174.095
Incrementi dei bilanci regionali	5.182.450.460	2.968.130.718	2.591.225.230

Risorse per l'Autonomia "veneta"

Proposta di legge del 2 ottobre 2018

- Costo storico progressivamente sostituito in 5 anni dal Fabbisogno Standard che assume come criteri di riferimento:
 - popolazione;
 - caratteristiche territoriali;
 - il gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai ... valori nazionali.

Risorse per l' Autonomia "Veneta"

Bozza del 15.2.2019 (1)

- Dal criterio del costo storico) alla determinazione Fabbisogni standard, previa determinazione dei LEP
- I **fabbisogni standard** dovranno essere determinati **entro un anno...fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni** (art. 117 cost comm2, m !!!) decorsi tre anni...qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard, l' ammontare delle risorse assegnate alla Regione....**non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l' esercizio delle stesse <funzioni>**
- È da chiedersi se questo vale anche per i fabbisogni standard qualora determinati: in ogni caso un "immotivato esorbitante privilegio"

Risorse per l' Autonomia "Veneta"

Bozza del 15.2.2019 (2)

- L' eventuale variazione del gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi...rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o,...a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, anche nella fase transitoria, è di competenza della Regione.
- *(si insiste sul legare il fabbisogno alla capacità fiscale del territorio qui co automatismo – demografia ed economia- in “versione incrementale”: l’obiettivo è sempre lo stesso TRATTENERE QUOTE DEL RESIDUO FISCALE)*

Contraddizioni e vere intenzioni

- L'analisi dei RF per classi di percettori di reddito a livello regionale mostra una rilevante redistribuzione interna al territorio delle regioni del tutto analoga a quella tra regioni, un dato coerente al principio di "equità orizzontale" del federalismo.
- Il fatto che le Regioni che chiedono l'autonomia intendano applicare il principio di "restituzione" tra regioni ma non dentro le regioni, svela la chiara volontà di "farsi stato".
- Una evidente manifestazione di "sovrano...regionale".

A. Analisi dei residui fiscali per fasce di reddito (valori assoluti in. In.)

Fasce di reddito	Lombardia	Veneto	Emilia Romagna	Campania	Calabria
contrib. con vers. nulli o negat.	-3.018.895.159	-1.982.369.617	-1.414.327.972	-6.614.577.793	-3.922.978.357
fino a 7.500 euro	-781.557.689	-462.415.155	-326.769.010	-1.706.595.121	-848.655.479
da 7.500 a 15.000 euro	446.701.064	-5.483.429	131.538.589	-2.087.777.008	-1.638.304.664
da 15.000 a 29.000 euro	2.370.102.736	874.449.103	-100.143.678	-3.365.381.857	-1.833.666.589
da 29.000 a 55.000 euro	11.069.403.463	4.665.085.564	3.871.070.209	785.351.094	16.667.311
da 55.000 a 75.000 euro	6.090.152.659	2.301.498.196	2.212.201.921	690.106.160	188.842.331
oltre 75.000 euro	14.100.196.059	4.597.635.338	4.421.692.541	1.670.073.211	363.684.713
Totale	30.276.100.000	9.988.400.000	8.795.262.600	-10.628.802.576	-7.674.411.316
Residui fiscali dei ricchi (RFR >0)	34.076.555.981	12.433.184.772	10.536.359.582	-2.307.628.400	-2.902.776.898
Residui fiscali dei poveri (RFP < 0)	-3.800.452.848	-2.444.784.772	-1.741.096.982	-8.321.172.914	-4.771.633.836

B. Analisi dei residui fiscali per fasce di reddito (valori assoluti in. In.)

Fasce di reddito	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
contrib. con vers. nulli o negat.	-28.412.329.772	-26.243.693.839	-54.656.022.000
fino a 7.500 euro	-6.536.726.468	-6.968.953.365	-13.505.679.000
da 7.500 a 15.000 euro	-11.034.737.655	-8.570.664.905	-19.605.401.000
da 15.000 a 29.000 euro	-16.032.655.223	-16.406.736.580	-32.439.391.000
da 29.000 a 55.000 euro	2.102.961.799	28.265.591.990	30.368.552.000
da 55.000 a 75.000 euro	2.584.777.501	18.965.306.055	21.550.083.000
oltre 75.000 euro	5.531.523.509	41.017.150.645	46.548.673.000
Totale	-51.797.182.386	30.058.000.000	-21.721.230.000
Analisi della redistribuzione			
RF dei <i>ricchi</i> (RFP >0) (66%) al Nord	10.219.262.809	88.248.046.000	98.485.308.000
RF dei <i>poveri</i> (RFP < 0) (-620%) al Sud	-62.016.449.117	-58.190.046.000	-120.206.549.000

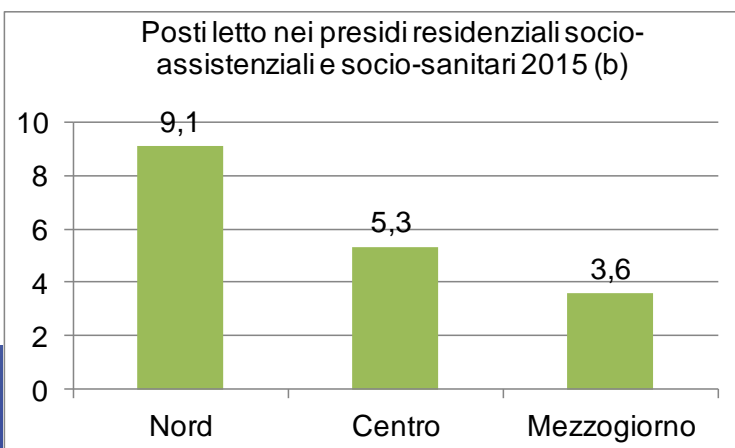
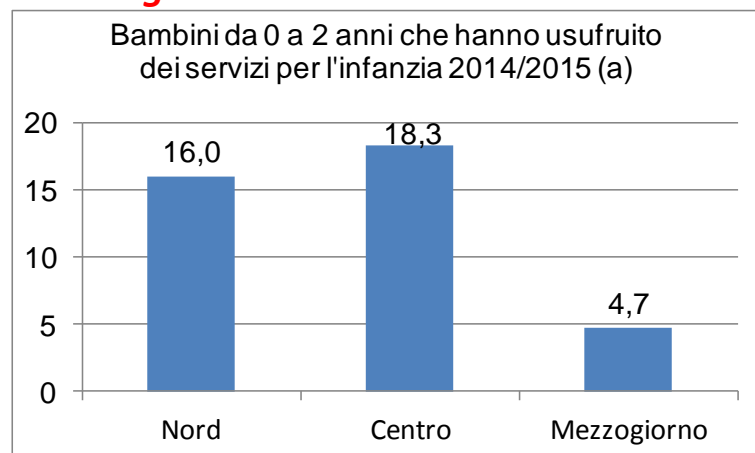
I residui fiscali nell'Amministrazione Centrale e nelle Amministrazioni decentrate (prima ipotesi Veneto del 90%). Dati al 2015

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

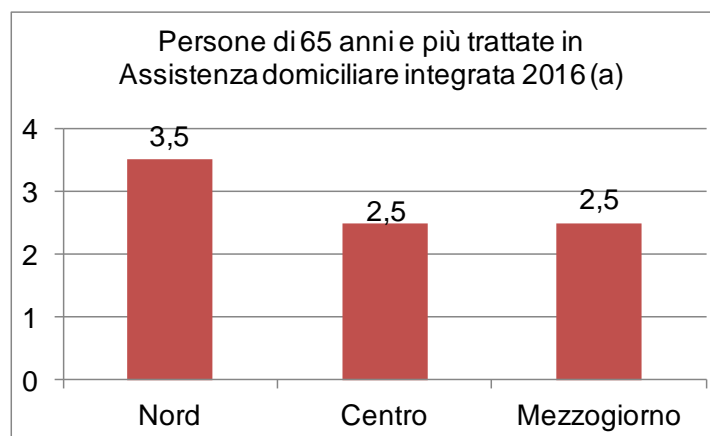
**A PROPOSITO DEI LEP:
“QUESTA” AUTONOMIA, CRISTALLIZZA I
DIVARI ATTUALI DEI DIRITTI DI
CITTADINANZA**

LA CITTADINANZA “LIMITATA”: IL DIVARIO NEI SERVIZI AL SUD

Il tasso di copertura di alcuni servizi socio-assistenziali nelle regioni italiane

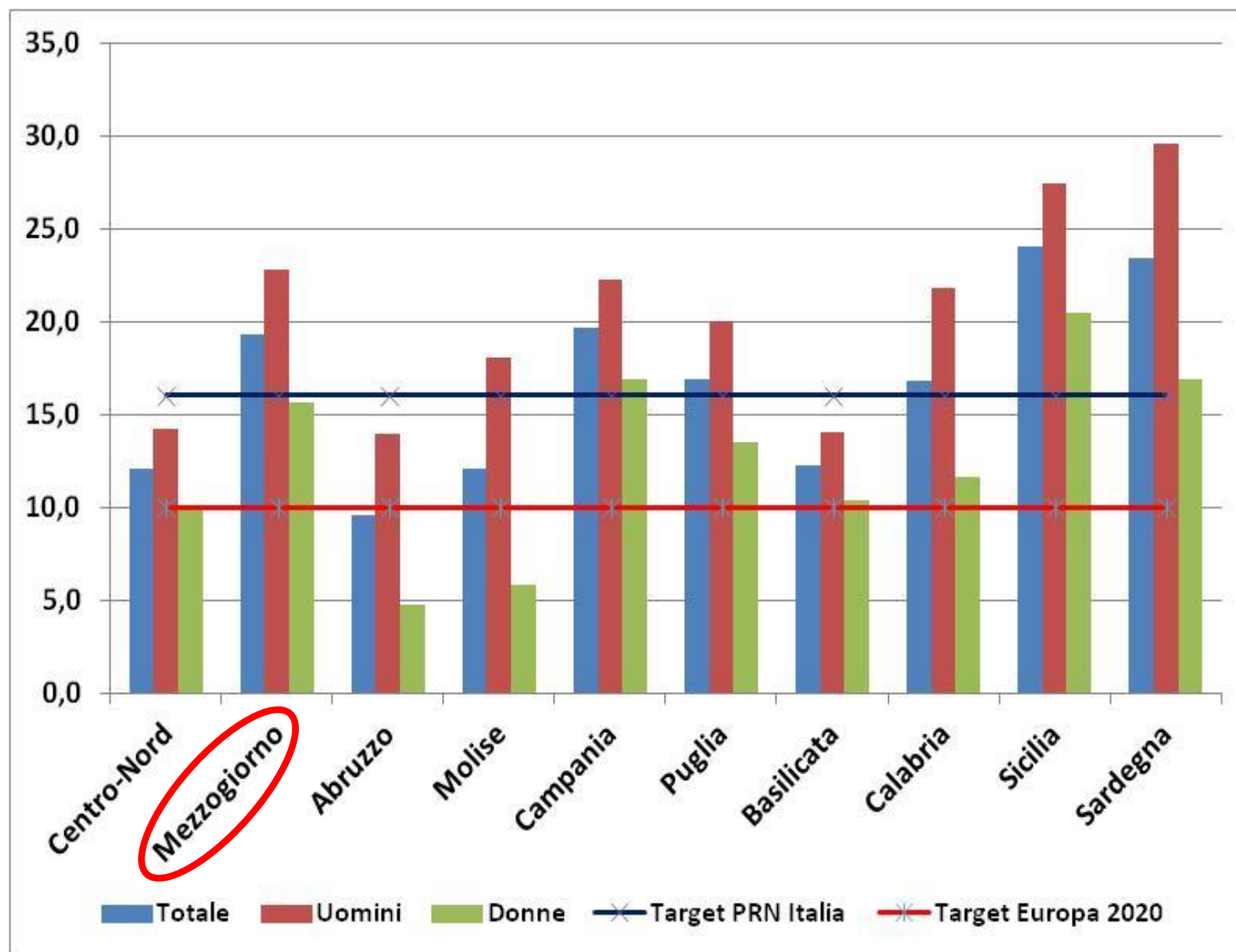


LA DEBOLEZZA DELLA RETE DEI SERVIZI SOCIALI AL SUD PER BAMBINI, ANZIANI E PER NON AUTOSUFFICIENTI



(a) Valori %
(b) Per 1.000 abitanti

Early school leavers in Southern Italy – Year 2014



Mobilità ospedaliera: saldo ricoveri provenienti da altre regioni per ricoveri acuti verso altre regioni, 2016

Regione	Emigrazione netta per ricoveri acuti
Abruzzo	-7.881
Molise	729
Campania	-32.098
Puglia	-11.071
Basilicata	-3.422
Calabria	-33.922
Sicilia	-21.650
Sardegna	-4.998

L'EMIGRAZIONE SANITARIA

Quadro Finanziario Unico. La spesa in conto capitale della P.A. dal 2000 al 2016 (mld euro 2010)

	2000	2009	2014	2015	2016
Mezzogiorno					
Spesa in cc al netto delle partite finanziarie	22,9	22,1	13,4	15,8	13,0
Spesa in cc in rapporto al PIL (%)	1,5	1,4	0,9	1,0	0,8
-Risorse ordinarie	11,3	11,7	5,2	4,4	7,5
-Risorse aggiuntive	11,6	10,4	8,2	11,4	5,5
-Fondi strutturali UE al netto formazione	3,0	3,8	3,9	6,3	2,3
-Cofinanziamento al netto formazione	2,5	2,4	2,9	3,8	1,6
-Risorse aree sottoutilizzate	6,1	4,2	1,4	1,3	1,6

	Italia				
Spesa in cc al netto delle partite finanziarie	57,4	62,1	35,9	37,7	35,2
Spesa in cc in rapporto al PIL (%)	3,7	3,9	2,3	2,4	2,2
-Risorse ordinarie	42,6	48,6	25,0	22,5	27,5
-Risorse aggiuntive	14,8	13,5	10,9	15,2	7,7

	Quota % Mezzogiorno su Italia				
Spesa in cc al netto delle partite finanziarie	39,9	35,6	37,3	41,9	36,9
-Risorse ordinarie	26,5	24,1	20,8	19,6	27,3
-Risorse aggiuntive	78,4	77,0	75,2	75,0	71,4

LA NECESSITÀ DI RILANCIARE GLI INVESTIMENTI PUBBLICI

La caduta della spesa in conto capitale nel 2016, dopo la (modesta) ripresa del 2015

Livello strutturalmente basso: perdita capacità realizzativa e progettuale



SVIMEZ
Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

Dipendenti della P.A. al Censimento 2015 e variazioni rispetto al Censimento 2011. I dipendenti comprendono anche i contratti precari

Istituzioni pubbliche per forma giuridica	Unità al 2015	Variazioni assolute 2011-2015	Variazioni % 2011-2015
Mezzogiorno			
Regione	39.044	120	0,3
Provincia	15.273	-7.416	-32,7
Comune	151.523	-15.137	-9,1
Comunità mont. o isol., unione di comuni, città metropolitana	3.425	849	33,0
Azienda o ente del servizio sanitario nazionale	214.363	-7.084	-3,2
Altra istituzione pubblica	90.224	17.547	24,1
Totale (escl. Amm. Stato)	513.852	-11.121	-2,1
Centro-Nord			
Totale (escl. Amm. Stato)	1.160.493	12.901	1,1
Italia			
Totale (escl. Amm. Stato)	1.674.345	1.780	0,1
Totale	2.987.665	17.677	0,6

**UN'AMMINISTRAZIONE
PUBBLICA RIDIMENSIONATA AL
SUD**

*Serve una nuova
generazione di dipendenti
pubblici, qualificati,
per la sfida di
un'amministrazione
orientata allo sviluppo*