



**Emilia Romagna  
Lombardia  
Veneto**

**PER TORNARE A CRESCERE METTIAMO  
AL CENTRO LA PICCOLA IMPRESA  
DEI TERRITORI MOTORE ECONOMICO  
DEL PAESE**

**OSSERVATORIO FEDERALISMO E IMPRESA  
RAPPORTO 2012**

**MILANO 31 GENNAIO 2013**

**A cura di**



## INDICE

*Piattaforma comune*

<b>PRESENTAZIONE</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUZIONE</b>	<b>5</b>
<b>1. FISCO, FINANZA PUBBLICA E FEDERALISMO</b>	
<i>Scenario macro</i>	
1.1. Dinamica e tendenze della pressione fiscale in Italia	9
1.2. Il confronto con i Paesi europei	11
1.3. Gli effetti delle manovre finanziarie del 2011 e del 2012	15
1.4. La pressione tributaria per livello di governo	17
1.5. Analisi per tipologia d'imposta	21
<i>Analisi territoriale</i>	
1.6. Geografia della tassazione locale	24
1.7. I tributi locali tra federalismo, manovre e Spending review	32
1.8. L'IRAP come pilastro del finanziamento della sanità	37
1.9. Il debutto dell'IMU	40
<b>2. INVESTIMENTI E SVILUPPO</b>	
<i>Scenario macro</i>	
2.1. Dinamica e tendenze della spesa in conto capitale in Italia	43
2.2. La spesa per investimenti in Europa	46
2.3. Gli investimenti per livello di governo	47
2.4. Le risorse per lo sviluppo economico	51
<i>Analisi territoriale</i>	
2.5. La spesa per investimenti a livello territoriale	53
2.6. La spesa in conto capitale di Regioni, Province e Comuni	56
2.7. Gli effetti del Patto di stabilità sugli investimenti locali	59
2.8. Il Patto di stabilità per le Regioni ordinarie	65
<b>SINTESI, CONSIDERAZIONI, PROPOSTE</b>	<b>68</b>
<b>NOTA BIBLIOGRAFICA</b>	<b>71</b>

## PRESENTAZIONE

Il processo di attuazione del federalismo fiscale ha coinciso con una fase di grave crisi economica per l'Italia e l'Europa. Le Amministrazioni locali si trovano ad affrontare un delicato periodo di transizione istituzionale che dovrebbe sfociare nel nuovo sistema delineato dalla legge-delega n. 42/2009, maggiormente improntato a criteri di autonomia e di responsabilità. Tuttavia, tale quadro di incertezza è stato ulteriormente aggravato dai rilevanti tagli a Regioni ed enti locali disposti dalle manovre finanziarie degli ultimi anni, al fine di correggere l'andamento negativo dei conti pubblici nazionali dovuto alla crisi economica internazionale. Le Amministrazioni locali, penalizzate dai tagli ai trasferimenti, pressate dai vincoli del Patto di stabilità interno e disorientate da un assetto federale per certi versi ancora tutto da delineare, dovranno verosimilmente ricorrere a soluzioni drastiche come l'incremento della pressione tributaria e la riduzione dei servizi pubblici. Le imprese (e il sistema economico-produttivo nel suo complesso) rischiano così di dover sopportare ulteriori misure restrittive, mettendone a dura prova l'attuale grado di competitività, già deteriorato da tre anni di crisi economica internazionale.

Alla luce di tali elementi, **CNA Emilia Romagna**, **CNA Lombardia** e **CNA Veneto** hanno deciso di realizzare congiuntamente un apposito osservatorio destinato al monitoraggio degli aspetti che riguardano maggiormente la vita delle imprese nel rapporto con la finanza pubblica territoriale. La disponibilità da parte delle Associazioni di categoria di informazioni accurate ed aggiornate su elementi quali la tassazione locale sulle imprese, le politiche di sviluppo economico, la spesa pubblica per gli investimenti, i ritardi dei pagamenti da parte delle Amministrazioni pubbliche, appare un fattore ormai irrinunciabile al fine di sviluppare interventi tempestivi e strumenti adeguati, specialmente nel rapporto con le istituzioni locali e nazionali.

Nasce così l'**Osservatorio Federalismo e Impresa**, che si configura come un importante strumento a supporto delle attività conoscitive e divulgative delle CNA regionali di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto.

L'Osservatorio presenta una **piattaforma comune** per Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, composta dai livelli "Scenario macro" e "Analisi territoriale". Il primo livello analizza i contenuti dell'Osservatorio con riferimento al quadro nazionale/internazionale; il secondo livello, invece, fornisce approfondimenti con informazioni dettagliate anche attraverso un benchmark tra le varie regioni. L'Osservatorio si arricchisce poi di una serie di **focus di approfondimento** per ciascuna delle tre regioni, che analizzano specifici temi di interesse locale.

Il presente rapporto è stato redatto sulla base delle informazioni statistiche disponibili alla data del 23 gennaio 2013.

## INTRODUZIONE

Le ragioni di fondo che stanno alla base del presente rapporto non possono essere comprese pienamente se non si considerano alcuni dati fondamentali. Quanto “contano” Lombardia, Emilia Romagna e Veneto? In queste tre regioni vivono 19,4 milioni di persone, pari al 32% della popolazione italiana, e operano 1,7 milioni di imprese (32% del totale). Il Pil complessivamente generato in quest’area (622 miliardi di euro nel 2011) equivale al 39% del Prodotto interno lordo italiano. A livello procapite, il Pil medio si collocherebbe poco sotto a quello della Baviera e su livelli superiori a regioni come Baden-Württemberg, NordReno-Vestfalia e Rhône-Alpes. Il gettito fiscale versato dai contribuenti di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto (289 miliardi di euro) vale il 41% delle entrate fiscali nazionali.

Nonostante tale rilevante contributo, queste tre regioni risultano penalizzate da alcune disparità a livello territoriale relative ai trasferimenti di risorse dal Centro alla Periferia. L’impegno finanziario dello Stato centrale appare maggiore nei confronti di alcune regioni del Mezzogiorno, mentre si manifesta meno rilevante verso le aree del Centro-Nord. Secondo un recente rapporto della Ragioneria Generale dello Stato<sup>1</sup>, la spesa dello Stato centrale<sup>2</sup> effettuata in Lombardia nel 2011 è pari a 2.700 euro per abitante, valore che colloca la regione all’ultimo posto per fondi ricevuti. La penultima posizione è occupata dal Veneto, con 2.995 euro procapite, mentre al terz’ultimo posto si trova l’Emilia Romagna (3.045 euro per abitante). Tale situazione è dovuta anche a decenni di finanza pubblica locale fondata essenzialmente sul criterio della spesa storica, criterio che ha contribuito a penalizzare in maniera rilevante territori come Emilia Romagna, Lombardia e Veneto. Per questa ragione, nel Nord le aspettative in merito all’attuazione del federalismo fiscale sono state molto forti. Tuttavia, il federalismo non deve negare la giusta solidarietà verso le aree del Paese con minore capacità fiscale (sancita anche dalla Costituzione): deve essere inteso,

---

<sup>1</sup> RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO: “La spesa statale regionalizzata – Stima provvisoria. Anno 2011” (gennaio 2013).

<sup>2</sup> Al netto degli interessi passivi.

invece, come una riorganizzazione “trasparente” dei rapporti tra Centro e Periferia, sulla base di criteri maggiormente improntati di efficienza pubblica.

Oltre ad essere penalizzate dal criterio della spesa storica, Lombardia, Emilia Romagna e Veneto risultano essere i territori che contribuiscono in maniera più rilevante alle esigenze finanziarie del Paese. Secondo un recente rapporto di Unioncamere del Veneto<sup>3</sup>, il residuo fiscale, ovvero il saldo tra le tasse pagate e i servizi pubblici ricevuti<sup>4</sup>, è più elevato proprio in queste tre regioni: Emilia Romagna, Veneto e Lombardia, in pratica, danno più di quanto ricevono. Contestualmente, fanno anche parte del gruppo delle regioni più “fedeli” dal punto di vista fiscale (Quadro 1). A tale proposito, si precisa che la “fedeltà fiscale” viene misurata indirettamente dall’indice di discrepanza: si tratta di un indicatore che mette in correlazione, per ciascun territorio, il livello di benessere “ufficiale” (reddito disponibile) e il livello di benessere “effettivo”, calcolato sulla base di elementi come il consumo di energia elettrica per usi domestici, il consumo procapite di benzina e gasolio, la presenza di abitazioni di pregio<sup>5</sup>. Mettendo a confronto i due indicatori è possibile notare una chiara relazione: i territori che presentano un residuo fiscale negativo, infatti, manifestano anche un minore propensione alla “fedeltà fiscale” (misurata dall’indice di discrepanza). Alla luce di questi elementi, si auspica che l’assegnazione delle risorse finanziarie ai territori nel futuro assetto della finanza pubblica tenga conto anche delle effettive capacità contributive dei territori (calcolate considerando il livello di evasione fiscale). Come già evidenziato precedentemente, la solidarietà verso i territori in ogni caso non potrà e non dovrà venir meno; tuttavia, è quanto mai necessario che i criteri della responsabilità e dell’efficienza diventino un vero e proprio “patrimonio” presso tutti i livelli di governo e in tutte le aree del Paese. La scarsità di risorse, aggravata recentemente dai pesanti sacrifici richiesti alle Amministrazioni locali dalle manovre dell’ultimo triennio, impone a tutti una gestione della spesa pubblica più efficiente e trasparente.

Come conciliare autonomia, responsabilità e solidarietà? Una possibile risposta viene fornita dall’articolo 116 della Costituzione, che concede alle Regioni ordinarie la facoltà di richiedere la competenza legislativa esclusiva su una serie di materie conferite completamente o in via concorrente allo Stato. Si tratta della via costituzionale per

<sup>3</sup> Unioncamere del Veneto: “Federalismo, Sussidiarietà ed Evasione fiscale”, Quaderno di ricerca n. 13 (giugno 2011).

<sup>4</sup> Più precisamente, il residuo fiscale è il saldo tra quanto ciascun territorio contribuisce alle necessità della Pubblica amministrazione (attraverso tasse, imposte e contributi) e quanto ne beneficia in termini di servizi pubblici o di trasferimenti di risorse agli enti locali.

<sup>5</sup> Valori dell’indice superiori alla media nazionale (posta pari a 100) sono attribuiti alle realtà territoriali in cui il livello di benessere “effettivo” dei residenti (quanto consumano) è compatibile con il reddito “ufficiale” (quanto guadagnano); diversamente, valori inferiori a 100 corrispondono a situazioni caratterizzate da un tenore di vita tendenzialmente superiore al reddito medio, ovvero nelle quali i consumi effettuati non sono in linea con le risorse disponibili.

procedere alla realizzazione di quel “federalismo a geometria variabile” (o “federalismo differenziato”) più volte sollecitato da alcune aree del Nord.

**Quadro 1 - Residuo fiscale e indice di discrepanza a confronto**

<b>Residuo fiscale (media 2008-2010)</b> valori in euro procapite			<b>Indice di discrepanza (2010)</b> punteggio media Italia = 100		
(migliore)			(migliore)		
<b>1</b>	<b>Lombardia</b>	<b>6.234</b>	<b>1</b>	<b>Emilia Romagna</b>	<b>147</b>
<b>2</b>	<b>Emilia Romagna</b>	<b>4.166</b>	<b>2</b>	Friuli Venezia Giulia	140
<b>3</b>	<b>Veneto</b>	<b>3.820</b>	<b>3</b>	Piemonte	132
<b>4</b>	Piemonte	2.258	<b>4</b>	Marche	132
<b>5</b>	Toscana	1.789	<b>5</b>	Trentino Alto Adige	129
<b>6</b>	Lazio	1.728	<b>6</b>	<b>Veneto</b>	<b>123</b>
<b>7</b>	Marche	1.012	<b>7</b>	<b>Lombardia</b>	<b>123</b>
<b>8</b>	Friuli Venezia Giulia	672	<b>8</b>	Liguria	117
<b>9</b>	Umbria	194	<b>9</b>	Lazio	110
<b>10</b>	Liguria	142	<b>10</b>	Umbria	110
<b>11</b>	Trentino Alto Adige	-350	<b>11</b>	Molise	105
<b>12</b>	Abruzzo	-724	<b>12</b>	Toscana	101
<b>13</b>	Campania	-1.336	<b>13</b>	Valle d'Aosta	100
<b>14</b>	Puglia	-1.379	<b>14</b>	Basilicata	91
<b>15</b>	Sicilia	-1.979	<b>15</b>	Abruzzo	82
<b>16</b>	Basilicata	-2.310	<b>16</b>	Puglia	58
<b>17</b>	Molise	-2.487	<b>17</b>	Campania	54
<b>18</b>	Sardegna	-2.496	<b>18</b>	Calabria	50
<b>19</b>	Valle d'Aosta	-2.785	<b>19</b>	Sardegna	49
<b>20</b>	Calabria	-2.881	<b>20</b>	Sicilia	47
(peggiore)			(peggiore)		

Elaborazione Centro Studi Sintesi

La Costituzione stabilisce che l’assegnazione delle nuove materie alle Regioni dovrà essere accompagnata dall’attribuzione di risorse proprie sufficienti al loro finanziamento (attraverso compartecipazioni a tributi erariali)<sup>6</sup>. Il valore di tali materie è rilevante: in Lombardia lo Stato dovrebbe cedere competenze valutabili in circa 6,2 miliardi di euro, in Veneto 3,3 miliardi e in Emilia Romagna circa 3 miliardi (Quadro 2). La capacità di spesa locale aumenterebbe del 37% per la Regione Emilia Romagna, del 35,6% per la Regione Lombardia e del 35,9% per la Regione Veneto. A seguito di una ipotetica attuazione integrale dell’articolo 116 in Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, si registrerebbe una diminuzione degli attuali divari della capacità di spesa con le Regioni a statuto speciale. L’Emilia Romagna guadagnerebbe ben nove posizioni, salendo dal diciassettesimo all’ottavo posto; il Veneto avrebbe un beneficio ancora più consistente, poiché risalirebbe dalla ventesima alla decima posizione; infine, la Lombardia abbandonerebbe l’ultima posizione lasciandola alle Marche, raggiungendo così il dodicesimo posto (Quadro 3).

<sup>6</sup> UNIONCAMERE DEL VENETO: “Verso il federalismo differenziato: gli effetti finanziari sui bilanci di quattro Regioni”, VenetoCongiunturaPA – numero 2 (dicembre 2010).

**Quadro 2 - Stima delle risorse da decentrare a seguito del "federalismo differenziato". Anno 2009 (valori in milioni di euro)**

	Emilia Romagna	Lombardia	Veneto
Istruzione	1.972	4.729	2.436
Tutela della salute	21	166	23
Tutela dei beni culturali	53	93	64
Ricerca scientifica e innovazione	44	112	37
Tutela dell'ambiente	17	50	101
Ordinamento della comunicazione	8	30	16
Infrastrutture	736	763	303
Governo del territorio	2	1	88
Lavori pubblici	13	30	64
Energia	0	0	0
Previdenza complementare ed integrativa	14	39	11
Potere estero	1	3	2
Giustizia di pace	9	19	10
Protezione civile	145	163	100
<b>TOTALE</b>	<b>3.036</b>	<b>6.199</b>	<b>3.256</b>

Elaborazione Unioncamere Veneto

**Quadro 3 - Stima delle risorse da decentrare a seguito del "federalismo differenziato": un confronto regionale**

Spesa attuale (2009)			Spesa "post art. 116 Cost."		
Pos.	Regione	Euro procapite	Pos.	Regione	Euro procapite
1	VALLE D'AOSTA	12.992	1	VALLE D'AOSTA	12.992
2	BOLZANO	9.729	2	BOLZANO	9.729
3	TRENTO	8.367	3	TRENTO	8.367
4	FRIULI-VENEZIA GIULIA	5.050	4	FRIULI-VENEZIA GIULIA	5.050
5	MOLISE	4.052	5	MOLISE	4.052
6	SARDEGNA	3.884	6	SARDEGNA	3.884
7	BASILICATA	3.449	7	BASILICATA	3.449
8	SICILIA	3.393	<b>8</b>	<b>EMILIA ROMAGNA</b>	<b>3.408</b>
9	LAZIO	3.057	9	SICILIA	3.393
10	LIGURIA	2.734	<b>10</b>	<b>VENETO</b>	<b>3.144</b>
11	PIEMONTE	2.680	11	LAZIO	3.057
12	PUGLIA	2.666	<b>12</b>	<b>LOMBARDIA</b>	<b>2.946</b>
13	CALABRIA	2.666	13	LIGURIA	2.734
14	UMBRIA	2.573	14	PIEMONTE	2.680
15	CAMPANIA	2.496	15	PUGLIA	2.666
16	ABRUZZO	2.495	16	CALABRIA	2.666
<b>17</b>	<b>EMILIA ROMAGNA</b>	<b>2.488</b>	17	UMBRIA	2.573
18	TOSCANA	2.412	18	CAMPANIA	2.496
19	MARCHE	2.398	19	ABRUZZO	2.495
<b>20</b>	<b>VENETO</b>	<b>2.313</b>	20	TOSCANA	2.412
<b>21</b>	<b>LOMBARDIA</b>	<b>2.172</b>	21	MARCHE	2.398

Elaborazione Unioncamere Veneto



# 1

## FISCO, FINANZA PUBBLICA E FEDERALISMO

### *Scenario macro*

#### **1.1. Dinamica e tendenze della pressione fiscale in Italia**

Le recenti misure correttive dei conti pubblici adottate dal Governo hanno contribuito alla crescita della pressione fiscale che, nel 2013, raggiungerà il livello record del 45,3% del Pil, in crescita ulteriore rispetto al 44,7% del 2012. I valori di questo biennio superano ampiamente il precedente record del 43,6% del Pil datato 1997, l'anno della cosiddetta "Euro tassa". Stando alle previsioni contenute nella Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (DEF) del settembre 2012, la pressione fiscale inizierà a flettere nel 2014 e nel 2015, rispettivamente pari al 44,8% e al 44,6% del Pil (TAB 1.1). Si precisa che la pressione fiscale è un indicatore dato dal rapporto tra le entrate fiscali (imposte dirette, indirette, in conto capitale e contributi sociali) in rapporto al Pil.

La dinamica della pressione fiscale è dovuta alla componente tributaria (che non considera i contributi sociali): la pressione tributaria nel 2013 salirà al 31,3% del Pil, a fronte del 28,9% registrato nel 2011 e al 30,8% nel 2012. Le entrate da contributi sociali cresceranno anche nel 2013 per poi stabilizzarsi nei prossimi anni, attestandosi al 13,9% del Prodotto.

Il livello della pressione fiscale nel periodo 2000-2015 è stato (ed è previsto) costantemente al di sopra del 40% del Pil. Il punto di minimo nel periodo considerato è stato raggiunto nel 2005, con "appena" il 40,1% del Pil (GRAF 1.1). La pressione tributaria (GRAF 1.2), invece, ha avuto uno sviluppo meno continuo, con fasi di crescita (tra il 2005 e il 2007 e dal 2011 in poi) e con fasi di flessione (tra il 2003 e il 2005 e tra il 2007 e il 2011).

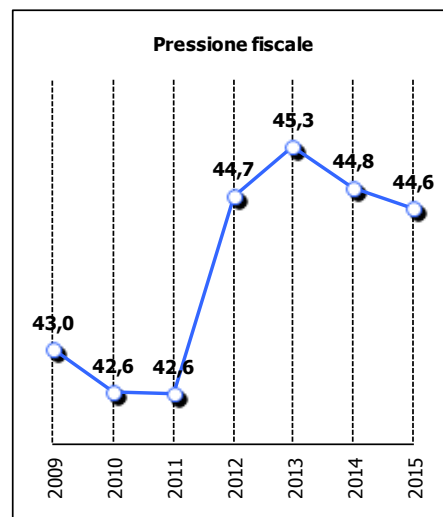
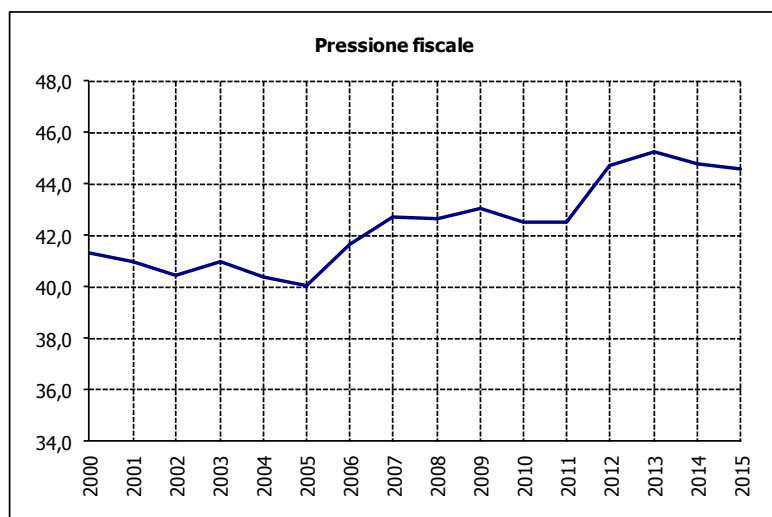
Come anticipato, le prospettive non sono positive: il carico fiscale dovrebbe iniziare a scendere leggermente nel 2014, così come l'indicatore della pressione tributaria; tuttavia, la percezione di un alleggerimento significativo non si avrà prima del 2015.

**TAB 1.1 - Dinamica e tendenze della pressione fiscale e della pressione tributaria in Italia**

	in milioni di euro			in % sul Pil		
	Entrate tributarie	Contributi sociali	<b>Entrate fiscali</b>	Pressione tributaria	Pressione contributiva	<b>Pressione fiscale</b>
2000	348.002	147.294	<b>495.296</b>	29,0	12,3	<b>41,3</b>
2001	362.030	152.492	<b>514.522</b>	28,8	12,1	<b>41,0</b>
2002	367.729	158.943	<b>526.672</b>	28,2	12,2	<b>40,5</b>
2003	383.462	167.101	<b>550.563</b>	28,6	12,5	<b>41,0</b>
2004	389.207	175.534	<b>564.741</b>	27,8	12,6	<b>40,4</b>
2005	394.422	181.225	<b>575.647</b>	27,5	12,6	<b>40,1</b>
2006	434.405	188.144	<b>622.549</b>	29,1	12,6	<b>41,7</b>
2007	460.569	203.678	<b>664.247</b>	29,6	13,1	<b>42,7</b>
2008	455.974	215.809	<b>671.783</b>	28,9	13,7	<b>42,6</b>
2009	441.505	212.555	<b>654.060</b>	29,1	14,0	<b>43,0</b>
2010	447.596	213.400	<b>660.996</b>	28,8	13,7	<b>42,6</b>
2011	455.829	216.343	<b>672.172</b>	28,9	13,7	<b>42,6</b>
2012	481.367	218.217	<b>699.584</b>	30,8	13,9	<b>44,7</b>
2013	494.955	221.298	<b>716.253</b>	31,3	14,0	<b>45,3</b>
2014	503.323	226.666	<b>729.989</b>	30,9	13,9	<b>44,8</b>
2015	515.616	233.506	<b>749.122</b>	30,7	13,9	<b>44,6</b>

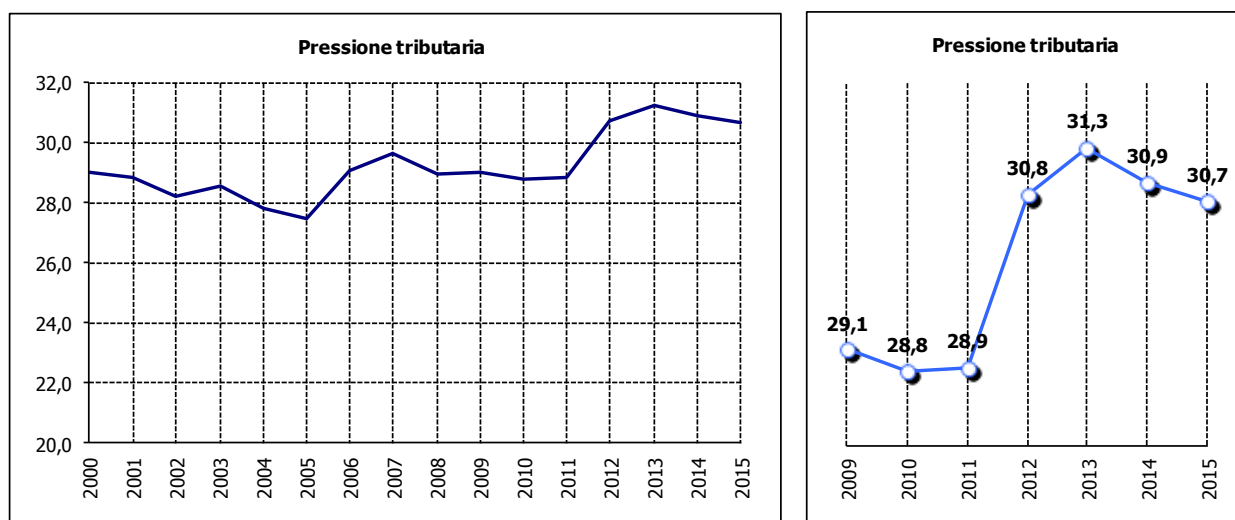
2000-2011: ISTAT, Conti ed aggregati economici delle AP (21 dicembre 2012)  
2012-2015: MEF, Nota aggiornamento DEF 2012 (20 settembre 2012)

**GRAF 1.1 - Dinamica e tendenze della pressione fiscale in Italia**



Elaborazioni su dati ISTAT e MEF

**GRAF 1.2 - Dinamica e tendenze della pressione tributaria in Italia**



Elaborazioni su dati ISTAT e MEF

## 1.2. Il confronto con i Paesi europei

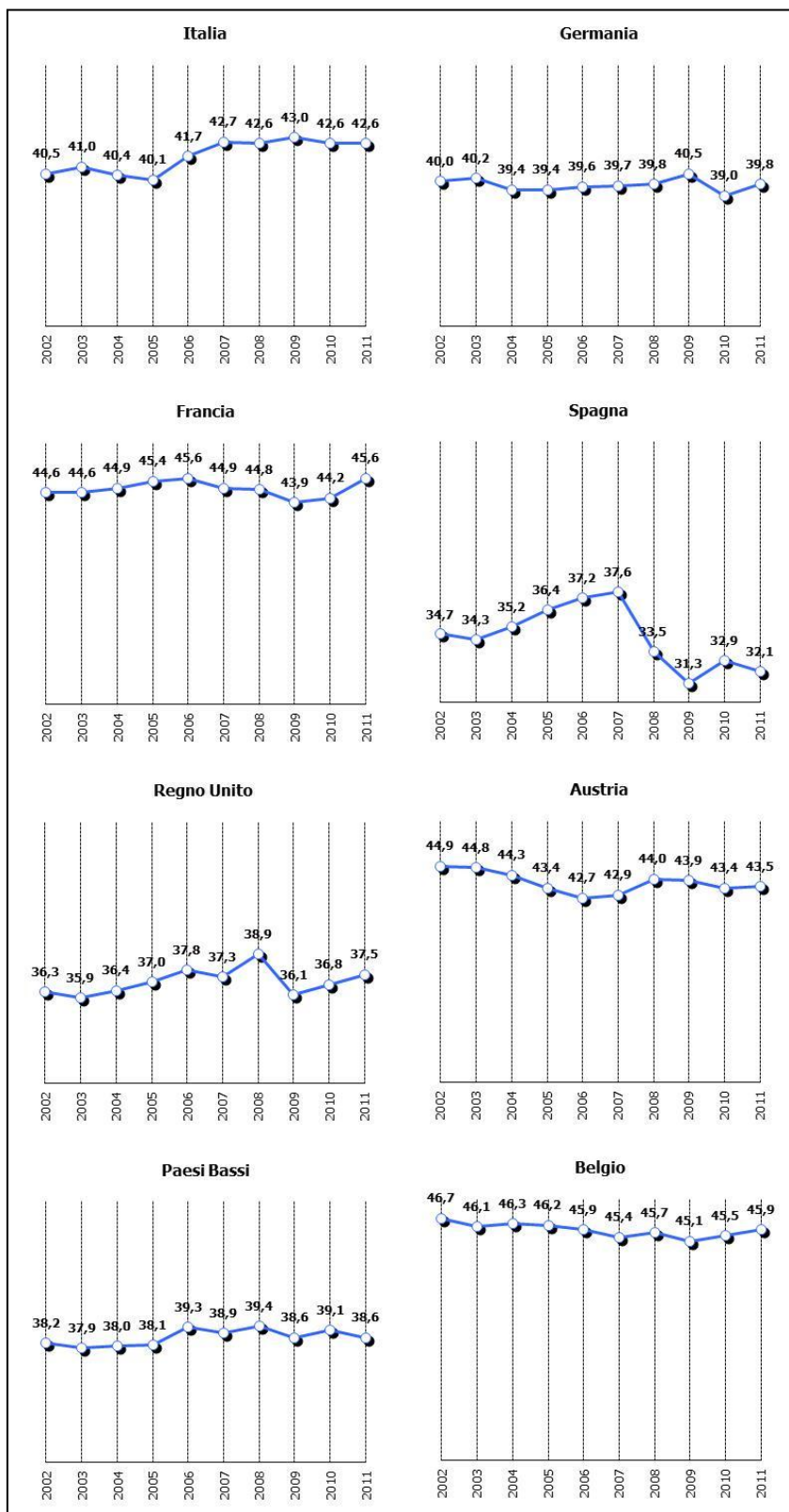
Negli ultimi dieci anni la pressione fiscale ha seguito lo stato di salute dei conti pubblici dei vari Paesi europei. Tuttavia, tra il 2002 e il 2011 il carico fiscale in Italia è cresciuto in misura maggiore che nei principali Paesi europei. Da quando esiste l'Euro, la pressione fiscale in Italia è aumentata di 2,1 punti di Pil; è cresciuta altresì anche nel Regno Unito (+1,2%), in Francia (+1%) e nei Paesi Bassi (+0,4%), mentre in Germania sostanzialmente stabile (TAB 1.2). Diversamente, il carico fiscale si è ridotto in Spagna (-2,6%), Austria (-1,4%) e Belgio (-0,8%). Ovviamente, tali dati sono il risultato di una comparazione diretta tra il 2002 e il 2011, ovvero non prendendo in considerazione le dinamiche interne al periodo (GRAF 1.3).

**TAB 1.2 - Dieci anni di pressione fiscale in alcuni Paesi dell'Unione Europea (in % sul Pil)**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Variazione '02/'11
<b>Italia</b>	<b>40,5</b>	<b>41,0</b>	<b>40,4</b>	<b>40,1</b>	<b>41,7</b>	<b>42,7</b>	<b>42,6</b>	<b>43,0</b>	<b>42,6</b>	<b>42,6</b>	<b>+2,1</b>
Regno Unito	36,3	35,9	36,4	37,0	37,8	37,3	38,9	36,1	36,8	37,5	+1,2
Francia	44,6	44,6	44,9	45,4	45,6	44,9	44,8	43,9	44,2	45,6	+1,0
Paesi Bassi	38,2	37,9	38,0	38,1	39,3	38,9	39,4	38,6	39,1	38,6	+0,4
Germania	40,0	40,2	39,4	39,4	39,6	39,7	39,8	40,5	39,0	39,8	-0,2
Belgio	46,7	46,1	46,3	46,2	45,9	45,4	45,7	45,1	45,5	45,9	-0,8
Austria	44,9	44,8	44,3	43,4	42,7	42,9	44,0	43,9	43,4	43,5	-1,4
Spagna	34,7	34,3	35,2	36,4	37,2	37,6	33,5	31,3	32,9	32,1	-2,6

Elaborazioni su dati Eurostat

**GRAF 1.3 – Dieci anni di pressione fiscale in alcuni Paesi dell'Unione Europea (in % sul Pil)**



Elaborazioni su dati Eurostat

Considerando i dati definitivi del 2011, l'Italia occupa il settimo posto nella graduatoria della pressione fiscale nei ventisette Paesi dell'Unione Europea. Il nostro Paese è superato dai Paesi scandinavi (Danimarca, Svezia, Finlandia) e da Francia, Belgio e Austria (TAB 1.3). I Paesi che ci superano in questa graduatoria sono accomunati da sistemi di welfare ampi e sviluppati: in altre parole, i cittadini sopportano un elevato livello di tasse ma sono ripagati in termini di qualità e quantità di servizi.

**TAB 1.3 - Graduatoria della pressione fiscale nell'Unione Europea (2011)**

<i>Rank</i>	Paese	in % sul Pil
1	Danimarca	48,4
2	Belgio	45,9
3	Francia	45,6
4	Svezia	44,7
5	Austria	43,5
6	Finlandia	43,3
<b>7</b>	<b>Italia</b>	<b>42,6</b>
	<b>Area Euro</b>	<b>40,5</b>
	<b>Unione Europea</b>	<b>39,8</b>
8	Germania	39,8
9	Paesi Bassi	38,6
10	Lussemburgo	38,0
11	Regno Unito	37,5
12	Slovenia	37,2
13	Ungheria	36,8
14	Portogallo	35,9
15	Cipro	35,0
16	Grecia	34,7
17	Malta	34,7
18	Rep. Ceca	34,2
19	Estonia	32,7
20	Polonia	32,2
21	Spagna	32,1
22	Irlanda	30,1
23	Slovacchia	28,5
24	Lettonia	27,5
25	Romania	27,1
26	Bulgaria	27,0
27	Lituania	26,1

Fonte: Eurostat

L'elevata pressione fiscale nel nostro Paese è necessaria per sostenere i 5 punti di Pil che paghiamo a titolo di interessi passivi (il debito pubblico ha ormai superato i 2.000 miliardi di euro) e per garantire l'equilibrio del settore previdenziale (i contributi sociali non sono sufficienti a coprire la spesa per prestazioni pensionistiche). L'Italia sale addirittura al sesto posto se si considera la pressione tributaria, che nel 2011 è pari al 28,9% del Pil: si tratta di un valore superiore alla media UE di 2,9 punti percentuali e addirittura di quasi 4 punti rispetto alla media dell'Area Euro (TAB 1.4).

**TAB 1.4 - Graduatoria della pressione tributaria nell'Unione Europea (2011)**

<i>Rank</i>	Paese	in % sul Pil
1	Danimarca	46,7
2	Svezia	37,1
3	Finlandia	30,7
4	Belgio	29,3
5	Regno Unito	29,1
<b>6</b>	<b>Italia</b>	<b>28,9</b>
7	Austria	27,3
8	Malta	27,2
9	Francia	27,1
10	Cipro	26,3
	<b>Unione Europea</b>	<b>26,0</b>
11	Lussemburgo	26,0
	<b>Area Euro</b>	<b>25,0</b>
12	Irlanda	23,7
13	Ungheria	23,6
14	Portogallo	23,6
15	Paesi Bassi	23,2
16	Germania	22,9
17	Slovenia	22,0
18	Grecia	21,5
19	Polonia	20,9
20	Estonia	20,4
21	Spagna	19,8
22	Bulgaria	19,7
23	Lettonia	18,8
24	Rep. Ceca	18,7
25	Romania	18,3
26	Slovacchia	16,0
27	Lituania	16,0

Fonte: Eurostat

### 1.3. Gli effetti delle manovre finanziarie del 2011 e del 2012

L'aggravarsi del quadro nazionale di finanza pubblica nel corso dell'estate e dell'autunno del 2011 ha costretto il Governo a correre ai ripari mediante quattro manovre correttive. L'obiettivo primario era di garantire la stabilità dei conti pubblici e rispettare il pareggio strutturale di bilancio nel 2014 così come concordato con le istituzioni dell'Unione Europea. Le quattro manovre hanno prodotto una correzione cumulata dell'indebitamento netto (deficit) di 48,9 miliardi nel 2012, che sale a 75,7 nel 2013 e 81,3 nel 2014. Tuttavia, tale correzione è stata ottenuta soprattutto mediante la leva delle entrate e in misura minore attraverso una contrazione della spesa pubblica. L'obiettivo di bilancio prefissato per il 2012 si compone per l'82,3% di maggiori entrate, mentre la componente di riduzione della spesa è marginale, precisamente pari al 17,7% (TAB 1.5).

**TAB 1.5 - Le manovre di correzione dei conti pubblici approvate nel 2011 (in milioni di euro)**

	2011	2012	2013	2014
Manovra di luglio (DI 98/2011)	2.108	5.578	24.406	47.973
Manovra di ferragosto (DI 138/2011)	732	22.700	29.861	11.824
Legge di stabilità 2012 (L. 183/2011)	-	391	162	102
Decreto Salva Italia (DI 201/2011)	-	20.246	21.321	21.431
<b>Totale manovre</b>	<b>2.840</b>	<b>48.914</b>	<b>75.749</b>	<b>81.329</b>
<b>Aumento delle entrate</b>	<b>2.603</b>	<b>40.249</b>	<b>52.141</b>	<b>53.660</b>
<i>(in %)</i>	<i>91,7%</i>	<i>82,3%</i>	<i>68,8%</i>	<i>66,0%</i>
<b>Riduzione delle spese</b>	<b>237</b>	<b>8.663</b>	<b>23.607</b>	<b>27.667</b>
<i>(in %)</i>	<i>8,3%</i>	<i>17,7%</i>	<i>31,2%</i>	<i>34,0%</i>

Elaborazioni su dati Ragioneria generale dello Stato

Le manovre approvate nel 2012 hanno sostanzialmente consolidato quanto fatto con gli interventi correttivi dell'anno precedente. Gli effetti sull'indebitamento netto (deficit di bilancio) sono praticamente nulli: anzi si registra un lieve peggioramento del deficit di 2,3 miliardi nel 2013, al quale corrisponde un allentamento di pari importo dei vincoli di bilancio complessivi (TAB 1.6). I principali provvedimenti del 2012 sono il decreto sulla "Spending review" di luglio e la Legge di stabilità per l'anno 2013. Con la "Spending review" si dispongono riduzioni di spesa di 5,2 miliardi a Regioni ed enti locali, di 1,8 miliardi alla sanità e 1,5 miliardi ai Ministeri. Le risorse risparmiate sono state destinate prevalentemente a posticipare l'incremento delle aliquote IVA previsto a partire da ottobre 2012. La Legge di stabilità è stata ampiamente modificata nel corso dell'esame parlamentare: anche in questo caso i nuovi tagli alle Amministrazioni locali e alla sanità

contribuiscono a sterilizzare parzialmente l'aumento dell'IVA che la "Spending review" aveva posticipato a luglio 2013.

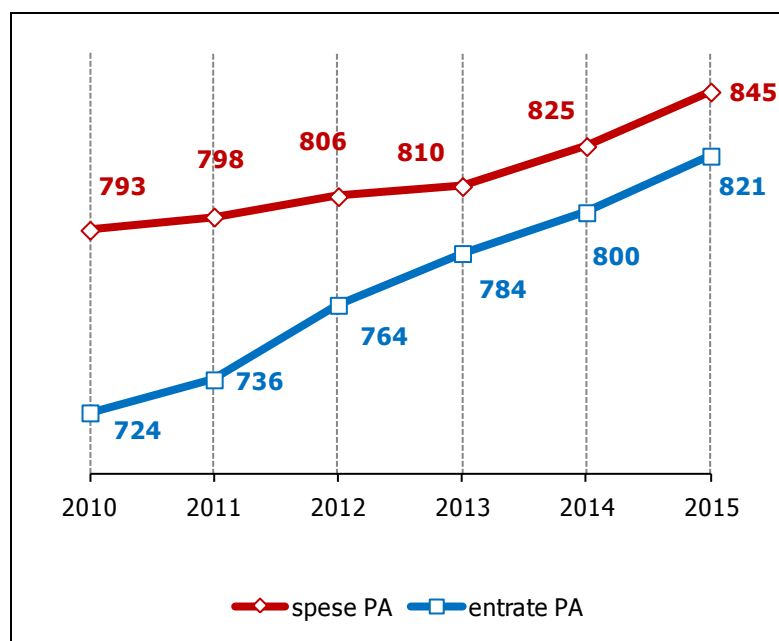
**TAB 1.6 - Le principali manovre approvate nel 2012 (in milioni di euro)**

	2012	2013	2014	2015
Spending review (DI 95/2012)	602	16	27	627
Legge di stabilità 2013 (L. 228/2012)	-	-2.335	140	3
<b>Totale manovre</b>	<b>602</b>	<b>-2.319</b>	<b>167</b>	<b>630</b>
<b>Riduzione delle entrate</b>	<b>-3.392</b>	<b>-8.697</b>	<b>-11.172</b>	<b>-10.303</b>
<b>Riduzione delle spese</b>	<b>-3.994</b>	<b>-6.378</b>	<b>-11.339</b>	<b>-10.935</b>

Elaborazioni su dati MEF e documenti parlamentari

La scelta di agire soprattutto sulle entrate (specialmente per quanto concerne le manovre del 2011) è stata dettata, verosimilmente, dalla necessità e dell'urgenza di tranquillizzare i mercati finanziari nel pieno della tempesta degli spread. Il risultato, tuttavia, è che il pareggio strutturale di bilancio sarà raggiunto grazie alla rincorsa delle entrate sulle spese. A livello nominale, la spesa pubblica continuerà a crescere, passando da 798 miliardi di euro nel 2011 a 845 miliardi nel 2015. Le entrate aumenteranno ad una velocità più sostenuta: da 736 miliardi nel 2011 agli 821 nel 2015 (GRAF 1.4).

**GRAF 1.4 - La rincorsa delle entrate sulla spesa pubblica (miliardi di euro)**



Elaborazioni su dati ISTAT e MEF



Nel corso del 2011 il quadro macroeconomico e di finanza pubblica dell'Italia si è degradato in maniera preoccupante. Nell'aprile 2011, il DEF stimava per il 2012 un Pil in crescita dell'1,3%; già a settembre le previsioni di crescita economica risultavano dimezzate, fino ad arrivare al -0,4% alla vigilia del decreto "Salva Italia", al -2,4% delineato dalla Nota di aggiornamento al DEF dello scorso settembre: nell'arco di 18 mesi la minore crescita economica è stata del 3,7% (TAB 1.7).

La necessità di garantire l'equilibrio dei conti pubblici nonostante la grave situazione economica e la crisi dello spread si è tradotta in un aumento del livello della pressione fiscale. Per il 2012, il DEF dell'aprile 2011 stimava una pressione fiscale pari al 42,7% del Pil: tuttavia, le quattro manovre approvate nel corso del 2011 hanno progressivamente innalzato l'asticella fino ad arrivare al 45,1% previsto dall'ultimo DEF, leggermente rivisto al ribasso (grazie anche al rinvio degli incrementi dell'IVA) nella Nota di aggiornamento del settembre scorso.

**TAB 1.7 - Le previsioni governative dei principali aggregati di finanza pubblica per il 2012**

	DEF 2011 (apr. 2011)	Nota agg. DEF 2011 (sett. 2011)	Relazione al Parlamento (dic. 2011)	DEF 2012 (apr. 2012)	Nota agg. DEF 2012 (sett. 2012)
PIL	+1,3	+0,7	-0,4	-1,2	-2,4
Entrate finali PA	46,8	47,9	47,9	49,2	48,9
Spese finali PA	49,5	49,7	50,6	50,9	51,5
<i>di cui, per interessi</i>	<i>5,1</i>	<i>5,3</i>	<i>5,8</i>	<i>5,3</i>	<i>5,5</i>
Indebitamento netto	-2,7	-1,6	-2,5	-1,7	-2,6
<b>Pressione fiscale</b>	<b>42,7</b>	<b>43,8</b>	<b>43,8</b>	<b>45,1</b>	<b>44,7</b>
Pressione tributaria	29,0	30,1	30,0	31,2	30,8

Elaborazioni su documenti governativi

#### 1.4. La pressione tributaria per livello di governo

Nel 2012 le Amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni) sono titolari di entrate tributarie per un ammontare complessivo di 107,7 miliardi di euro, in crescita di circa 7 miliardi rispetto al 2011. Secondo le previsioni governative, la pressione tributaria locale è passata dal 6,4% del 2011 al 6,9 % in rapporto al Pil (+0,4%) del 2012; nello stesso periodo, la pressione tributaria centrale ha raggiunto il 23,9% del Pil, con un incremento di 1,4 punti di Pil rispetto al 2011 (TAB 1.8). Infatti, le maggiori entrate tributarie disposte dalle varie manovre sono attribuibili allo Stato centrale: a titolo esemplificativo citiamo il

rincaro dell'IVA, delle accise sui carburanti e dell'IMU che, nonostante sia nata come imposta municipale, è costituita da una quota rilevante (9 miliardi di euro) che nel 2012 sarà versata allo Stato. Inoltre, a seguito dei tagli ai trasferimenti e dell'inasprimento del Patto di stabilità interno, le Regioni e gli enti locali sono ricorse ampiamente alle leve tributarie a loro disposizione, incrementando ulteriormente il carico fiscale complessivo.

**TAB 1.8 - Dinamica e tendenze delle entrate tributarie per livello di governo**

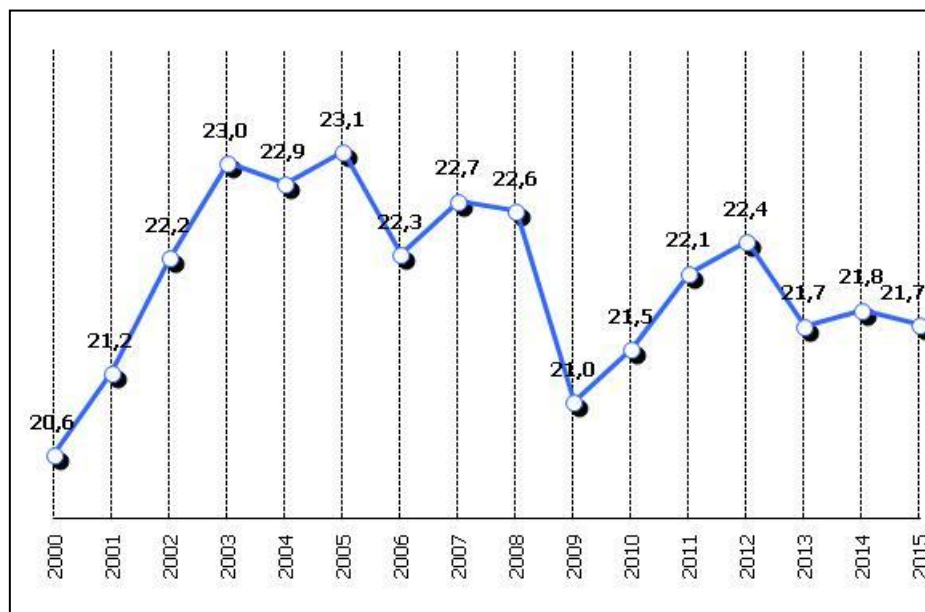
	in milioni di euro			in % sul Pil		
	Totale PA	Amm. Centrali	Amm. Locali	Totale PA	Amm. Centrali	Amm. Locali
2000	348.002	276.476	71.526	29,0	23,1	6,0
2001	362.030	285.111	76.919	28,8	22,7	6,1
2002	367.729	285.950	81.779	28,2	22,0	6,3
2003	383.462	295.114	88.348	28,6	22,0	6,6
2004	389.207	300.214	88.993	27,8	21,5	6,4
2005	394.422	303.150	91.272	27,5	21,1	6,4
2006	434.405	337.704	96.701	29,1	22,6	6,5
2007	460.569	355.925	104.644	29,6	22,9	6,7
2008	455.974	352.749	103.225	28,9	22,4	6,6
2009	441.505	348.805	92.700	29,1	23,0	6,1
2010	447.596	351.580	96.016	28,8	22,6	6,2
2011	455.829	355.069	100.760	28,9	22,5	6,4
2012	481.367	373.698	107.669	30,8	23,9	6,9
2013	494.955	387.783	107.172	31,3	24,5	6,8
2014	503.323	393.646	109.677	30,9	24,2	6,7
2015	515.616	403.966	111.650	30,7	24,0	6,6

2000-2011: ISTAT, Conti ed aggregati economici delle AP (21 dicembre 2012)

2012-2015: MEF, Nota aggiornamento DEF 2012 (20 settembre 2012)

La tendenza che emerge dai dati di finanza pubblica è quella di una progressiva flessione, nonostante l'approvazione della legge-delega di riforma federale e dei relativi decreti attuativi, della quota dei tributi locali sull'ammontare complessivo. Nel 2001, anno della riforma del titolo V della Costituzione, le entrate tributarie locali rappresentavano il 21,2% del totale; tale quota è aumentata fino a raggiungere il 23,1% nel 2005. Successivamente, anche a causa del blocco delle aliquote locali e dell'abolizione dell'ICI sulla prima casa, il peso dei tributi locali è sceso fino al 21% (2009), per poi risalire nel triennio successivo (22,4% nel 2012). Le previsioni, tuttavia, delineano una nuova riduzione del peso del fisco locale negli anni successivi, fino a raggiungere il 21,7% nel 2015 (GRAF 1.5).

**GRAF 1.5 - Indice di decentramento tributario in Italia (valori %)**



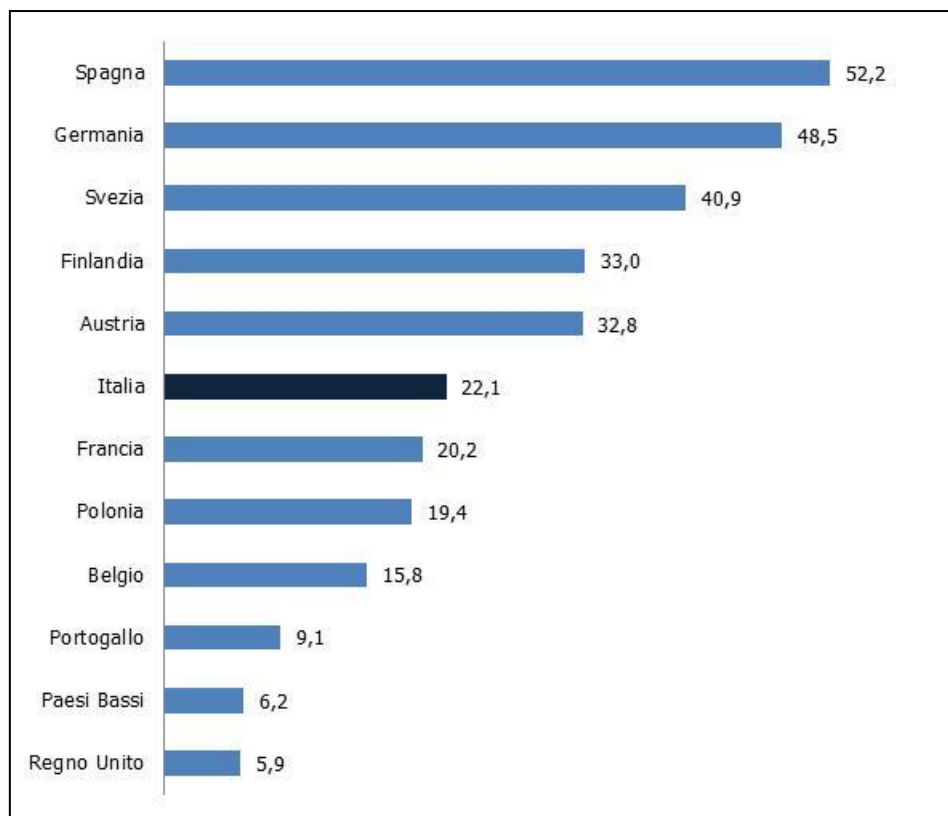
Elaborazioni su dati ISTAT e MEF

Il grado di decentramento tributario in Italia (22,1% nel 2011) è analogo a quello della Francia (20,2%). L'Italia, nonostante presenti sulla carta un assetto federale, appare molto lontana da Paesi effettivamente federali come Spagna e Germania, che presentano un grado di decentramento tributario elevatissimo (rispettivamente del 52,2% e del 48,5%). In realtà, l'Italia appare lontana anche da Paesi le cui amministrazioni locali non godono di una particolare autonomia tributaria, come Svezia e Finlandia, ma che possono beneficiare di quote rivelanti di tributi centrali devoluti dallo Stato (GRAF 1.6).

Nell'ultimo decennio le entrate tributarie delle Amministrazioni locali sono aumentate, in termini nominali, del 40,9%, passando da 71,5 miliardi nel 2000 a 100,8 miliardi nel 2011 (TAB 1.9). L'ammontare di risorse tributarie è cresciuto soprattutto per le Province (+50%) e per le Regioni (+42,6%), mentre il trend per i Comuni appare meno accentuato (+32,2%). L'IRAP è il principale tributo locale con un gettito di quasi 33 miliardi di euro; seguono a distanza l'ICI (senza la componente della prima casa) con poco meno di 10 miliardi, l'addizionale regionale IRPEF (8,5 miliardi) e la tassa automobilistica (6,4 miliardi). Si segnala la sostanziale invarianza del gettito ICI (prima del passaggio all'IMU, con introito ad aliquota base stimato dal Governo di 21,4 miliardi di euro) e l'esplosione delle addizionali locali all'IRPEF. In particolare, la dinamica dell'addizionale comunale all'IRPEF (+370,4%) è dovuta al crescente numero di Comuni che l'hanno progressivamente applicata (circa il 75%) e dell'innalzamento dell'aliquota massima consentita (dallo 0,5% allo 0,8%). L'evoluzione dell'addizionale regionale IRPEF (+237,3%) si spiega anche con le

misure fiscali adottate dalle Regioni in disavanzo sanitario (aliquote IRPEF e IRAP ai livelli massimi e, nel caso di mancata copertura, anche oltre i livelli ordinari).

**GRAF 1.6 - Indice di decentramento tributario in alcuni Paesi dell'Unione Europea (2011)**



Elaborazioni su dati Eurostat

**TAB 1.9 - Dinamica delle entrate tributarie delle Amministrazioni locali (milioni di euro)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Var. % '00/'11
<b>Regioni</b>	<b>53.943</b>	<b>58.285</b>	<b>61.163</b>	<b>66.272</b>	<b>65.282</b>	<b>67.464</b>	<b>72.457</b>	<b>78.512</b>	<b>79.727</b>	<b>70.251</b>	<b>73.517</b>	<b>76.917</b>	<b>+42,6</b>
di cui, IRAP	27.315	29.935	31.132	32.097	31.693	34.690	37.524	39.399	36.141	31.652	31.939	32.952	+20,6
di cui, add. reg. IRPEF	2.515	4.627	4.975	6.166	6.548	6.091	6.623	7.352	8.184	8.080	8.167	8.483	+237,3
di cui, tassa automob.	4.045	4.339	4.459	4.511	4.509	4.711	4.990	5.461	5.506	5.391	5.544	6.369	+57,5
<b>Province</b>	<b>3.129</b>	<b>3.320</b>	<b>3.719</b>	<b>3.922</b>	<b>4.143</b>	<b>4.194</b>	<b>4.334</b>	<b>4.479</b>	<b>4.458</b>	<b>4.242</b>	<b>4.221</b>	<b>4.692</b>	<b>+50,0</b>
di cui, Imposta RC auto	1.370	1.522	1.827	1.952	1.992	2.110	2.130	2.150	2.071	1.972	2.005	2.355	+71,9
<b>Comuni</b>	<b>13.563</b>	<b>14.351</b>	<b>15.915</b>	<b>17.160</b>	<b>18.511</b>	<b>18.508</b>	<b>18.760</b>	<b>20.443</b>	<b>17.627</b>	<b>16.764</b>	<b>16.830</b>	<b>17.924</b>	<b>+32,2</b>
di cui, ICI	9.354	9.697	10.625	11.035	11.552	11.704	12.090	12.743	9.685	9.462	9.657	9.648	+3,1
di cui, add. com. IRPEF	582	864	1.099	1.576	1.630	1.528	1.563	2.467	2.922	2.812	2.871	2.738	+370,4
<b>Altri enti locali</b>	<b>891</b>	<b>963</b>	<b>982</b>	<b>994</b>	<b>1.057</b>	<b>1.106</b>	<b>1.150</b>	<b>1.210</b>	<b>1.413</b>	<b>1.443</b>	<b>1.448</b>	<b>1.227</b>	<b>+37,7</b>
<b>Amministrazioni locali</b>	<b>71.526</b>	<b>76.919</b>	<b>81.779</b>	<b>88.348</b>	<b>88.993</b>	<b>91.272</b>	<b>96.701</b>	<b>104.644</b>	<b>103.225</b>	<b>92.700</b>	<b>96.016</b>	<b>100.760</b>	<b>+40,9</b>

Elaborazioni su dati ISTAT

Nel complesso, le Regioni rappresentano il 76,3% dei tributi locali, i Comuni il 17,8% mentre le Province appena il 4,7%. Si segnala il calo della quota comunale: nel 2007, l'anno precedente all'abolizione dell'ICI sulla prima casa, le entrate tributarie comunali rappresentavano quasi il 20% del fisco locale (TAB 1.10).

**TAB 1.10 - La composizione delle entrate tributarie delle Amministrazioni locali (%)**

	2000	2007	2011
Regioni	75,4	75,0	76,3
Province	4,4	4,3	4,7
Comuni	19,0	19,5	17,8
Altri enti locali	1,2	1,2	1,2
<b>Amministrazioni locali</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Elaborazioni su dati ISTAT

### **1.5. Analisi per tipologia d'imposta**

In Italia la pressione fiscale sul lavoro si configura come particolarmente elevata: infatti, tributi e contributi sul lavoro dipendente e non dipendente forniscono un gettito pari al 21,8% del Pil, rappresentando oltre il 50% delle entrate fiscali complessive (TAB 1.11). Si tratta di uno dei valori più elevati in Europa. All'interno della tassazione sul lavoro, è prevalente la componente sul lavoro dipendente (19,3% del Pil), distinta ulteriormente nella parte a carico dei datori di lavoro (10,7% del Pil) e nella parte a carico dei dipendenti (8,6% del Pil).

La tassazione sul capitale, secondo le elaborazioni della Commissione Europea, fornisce un gettito pari al 10,2% del Pil. All'interno, prevalgono le componenti legate al reddito da lavoro autonomo (3,5% del Pil) e del reddito d'impresa (3% del Pil). Vi è poi il terzo pilastro del fisco italiano, quello relativo ai consumi: i dati fotografano la situazione al 2010, ovvero prima degli aumenti delle accise sui carburanti e dell'IVA. I consumi contribuiscono alle esigenze della finanza pubblica italiana con un gettito pari al 10,2% del Pil, circa il 24% del gettito fiscale complessivo; si tratta di una quota tra le più contenute in Europa (si pensi che in Danimarca i consumi forniscono un gettito fiscale pari al 15% del Pil).

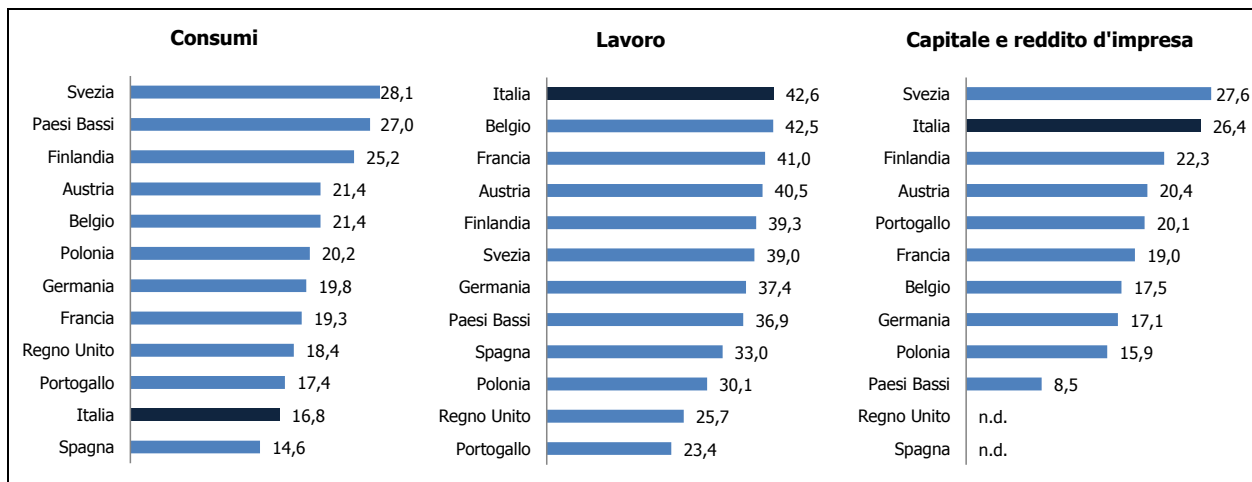
**TAB 1.11 - La ripartizione della pressione fiscale per tipologia. Anno 2010 (in % sul Pil)**

	<b>Consumi</b>	<b>Lavoro</b>	di cui, da lavoro dipendente	<i>a carico dei datori di lavoro</i>	<i>a carico dei dipendenti</i>	<b>Capitale</b>	di cui, sul reddito delle imprese	di cui, sul reddito da lavoro autonomo	di cui, sul patrimonio	<b>TOTALE</b>
Austria	<b>11,8</b>	<b>23,8</b>	21,3	9,6	11,8	<b>6,4</b>	2,0	2,5	1,0	<b>42,0</b>
Belgio	<b>10,9</b>	<b>23,8</b>	21,9	8,6	13,3	<b>9,1</b>	2,7	2,3	3,7	<b>43,9</b>
Bulgaria	<b>14,5</b>	<b>9,0</b>	8,9	4,5	4,4	<b>3,9</b>	2,1	0,7	0,8	<b>27,4</b>
Cipro	<b>13,5</b>	<b>12,7</b>	12,6	7,1	5,5	<b>9,5</b>	6,2	0,6	1,9	<b>35,7</b>
Danimarca	<b>15,0</b>	<b>24,6</b>	19,5	0,6	18,9	<b>8,1</b>	2,7	0,8	2,8	<b>47,6</b>
Estonia	<b>13,6</b>	<b>18,4</b>	17,8	12,2	5,6	<b>2,2</b>	1,4	0,1	0,6	<b>34,2</b>
Finlandia	<b>13,1</b>	<b>22,5</b>	20,1	8,9	11,3	<b>6,5</b>	2,5	2,0	1,4	<b>42,1</b>
Francia	<b>10,9</b>	<b>23,1</b>	22,4	12,8	9,7	<b>8,8</b>	1,9	1,6	4,3	<b>42,5</b>
Germania	<b>10,8</b>	<b>21,4</b>	19,1	6,8	12,3	<b>5,9</b>	2,2	2,1	1,0	<b>38,1</b>
Grecia	<b>12,1</b>	<b>12,4</b>	11,3	5,0	6,3	<b>6,5</b>	2,4	2,4	1,2	<b>31,0</b>
Irlanda	<b>10,0</b>	<b>11,7</b>	11,6	3,2	8,4	<b>6,5</b>	2,6	1,0	2,2	<b>28,2</b>
<b>Italia</b>	<b>10,2</b>	<b>21,8</b>	<b>19,3</b>	<b>10,7</b>	<b>8,6</b>	<b>10,2</b>	<b>3,0</b>	<b>3,5</b>	<b>2,5</b>	<b>42,3</b>
Lettonia	<b>10,8</b>	<b>14,4</b>	13,9	6,1	7,8	<b>2,2</b>	1,0	0,1	1,0	<b>27,3</b>
Lituania	<b>11,5</b>	<b>13,4</b>	13,1	7,7	5,5	<b>2,3</b>	1,0	0,5	0,7	<b>27,1</b>
Lussemburgo	<b>9,9</b>	<b>16,1</b>	14,7	4,7	10,1	<b>11,1</b>	5,7	1,3	2,7	<b>37,1</b>
Malta	<b>13,2</b>	<b>10,7</b>	9,7	2,7	7,0	<b>9,4</b>	6,5	1,0	1,6	<b>33,3</b>
Paesi Bassi	<b>12,0</b>	<b>21,3</b>	18,9	5,0	13,8	<b>5,4</b>	2,3	2,3	1,8	<b>38,8</b>
Polonia	<b>12,3</b>	<b>11,5</b>	11,3	5,0	6,3	<b>8,1</b>	2,0	3,5	1,8	<b>31,8</b>
Portogallo	<b>11,7</b>	<b>12,9</b>	12,0	5,2	6,8	<b>6,9</b>	2,8	0,7	2,4	<b>31,5</b>
Regno Unito	<b>11,2</b>	<b>14,3</b>	14,1	4,1	10,0	<b>10,1</b>	3,1	1,5	4,3	<b>35,6</b>
Rep. Ceca	<b>10,9</b>	<b>17,7</b>	16,3	9,7	6,5	<b>5,2</b>	3,4	1,1	0,7	<b>33,8</b>
Romania	<b>11,5</b>	<b>11,3</b>	11,1	5,6	5,5	<b>4,4</b>	2,3	0,3	1,1	<b>27,2</b>
Slovacchia	<b>10,1</b>	<b>12,2</b>	12,2	6,9	5,3	<b>5,8</b>	2,7	2,4	0,6	<b>28,1</b>
Slovenia	<b>14,2</b>	<b>19,7</b>	18,8	5,8	12,9	<b>4,2</b>	1,9	1,0	0,9	<b>38,0</b>
Spagna	<b>8,7</b>	<b>16,7</b>	15,9	8,6	7,3	<b>7,4</b>	1,8	2,1	2,5	<b>31,9</b>
Svezia	<b>13,3</b>	<b>25,9</b>	22,4	11,8	10,6	<b>6,7</b>	3,4	0,6	1,4	<b>45,8</b>
Ungheria	<b>14,8</b>	<b>18,2</b>	17,4	8,2	9,2	<b>4,7</b>	1,3	0,5	2,5	<b>37,7</b>

Fonte: Eurostat

Le considerazioni appena esposte trovano conferma dall'analisi delle aliquote implicite: si tratta di un indicatore che intende esprimere il livello medio di tassazione per ciascuna tipologia, ponendo al numeratore il gettito fiscale e al denominatore la relativa base imponibile (stimata). L'Italia presenta una bassa aliquota implicita sui consumi (16,8%), una delle più contenute tra i maggiori Paesi europei (GRAF 1.8). Diversamente, la tassazione media è su livelli elevatissimi per quanto riguarda il lavoro e il reddito d'impresa. L'aliquota implicita sul lavoro sfiora il 43%, un valore che pone l'Italia al primo posto in Europa, dietro Belgio e Francia. Analogamente, il livello di tassazione risulta particolarmente elevato sul reddito d'impresa, con un'aliquota implicita del 26,4% tale da collocare l'Italia al secondo posto in Europa dietro solo alla Svezia.

**GRAF 1.8 - Aliquote implicite per tipologia d'imposta in alcuni Paesi europei (2010)**



Fonte: Eurostat

## ***Analisi territoriale***

### **1.6. Geografia della tassazione locale**

La riforma del federalismo fiscale, approvata dalla legge-delega n. 42/2009 e definita più precisamente nelle modalità applicative da successivi otto decreti attuativi, ha subito un'evidente battuta di arresto a seguito delle manovre correttive di finanza pubblica approvate nell'ultimo biennio. Inoltre, alcuni aspetti importanti della riforma stessa sono stati ampiamente modificati: le principali interventi rispetto all'impianto originale riguardano l'IMU (diventata un'imposta "ibrida" tra Stato e Comuni) e la progressiva riduzione dei Fondi perequativi comunali e provinciali.

L'attuale quadro della finanza pubblica regionale e locale si caratterizza per un'estrema incertezza, sia sotto il profilo normativo, sia sul piano economico-finanziario: si pensi, ad esempio, che il termine per l'approvazione del bilancio di previsione 2012 dei Comuni è stato progressivamente posticipato fino all'improbabile data del 31 ottobre 2012. La prima "vittima" di questa situazione è l'autonomia fiscale delle Regioni e degli enti locali, principale obiettivo della riforma federale messa in stand-by dalla crisi finanziaria. Alla luce di queste considerazioni, appare interessante disporre delle informazioni principali sui tributi propri degli Enti territoriali che, insieme alle compartecipazioni ai tributi erariali e ai trasferimenti, concorrono alla copertura della spesa locale. I tributi propri rappresentano il punto più avanzato dell'attuale assetto delle Amministrazioni locali in quanto, a differenza di compartecipazioni e trasferimenti, forniscono degli autonomi margini di manovra (in primis, sulle aliquote) in termini di gettito. In altre parole, è sui tributi propri che Regioni ed enti locali possono sviluppare le proprie autonome politiche fiscali.

L'analisi dell'autonomia fiscale non può tuttavia prescindere dal fattore territoriale: l'autonomia, infatti, implica necessariamente "differenziazione", in primis territoriale. Le entrate tributarie delle Regioni evidenziano bene proprio questa "differenziazione" sul piano territoriale. Il Lazio, con 1.149 euro procapite, ha una pressione tributaria regionale che vale oltre il doppio della Calabria, ultima tra le Regioni italiane con 481 euro per abitante (TAB 1.12). Lombardia (1.121 euro) ed Emilia Romagna (1.007 euro) occupano rispettivamente il secondo e il terzo posto in graduatoria, mentre il Veneto figura al quinto (con 891 euro).



I differenziali tra Regioni esprimono il risultato finale dell'eterogeneità delle basi imponibili e delle aliquote applicate soprattutto all'IRAP e all'addizionale IRPEF. Questi elementi spiegano il primato del Lazio: base imponibile IRAP ampia, grazie all'elevato numero di imprese ed enti pubblici, aliquote portate al massimo, come sanzione per la situazione deficitaria della sanità. Si segnala, inoltre, il gap tra Regioni a statuto ordinario (RSO) e Regioni a statuto speciale (RSS): nelle prime, la pressione tributaria è mediamente pari a 847 euro procapite, mentre nei territori speciali non va oltre i 601 euro. Ci sono dunque 246 euro per abitante, che si spiegano come la presenza degli Statuti di autonomia che consente alle RSS di trattenere quote elevate del gettito dei tributi statali riferibili al loro territorio. Tale situazione consente alle RSS di limitare al minimo le manovre sulle aliquote locali.

**TAB 1.12 - La pressione tributaria regionale (anno 2010)**

	valori in milioni di euro				valori in euro procapite			
	Irap	Addizionale regionale Irpef	Bollo auto	Entrate tributarie	Irap	Addizionale regionale Irpef	Bollo auto	Entrate tributarie
Lazio	4.692	1.244	554	<b>6.580</b>	819	217	97	<b>1.149</b>
Lombardia	8.156	1.799	1.004	<b>11.118</b>	822	181	101	<b>1.121</b>
Emilia Romagna	3.006	826	496	<b>4.462</b>	678	186	112	<b>1.007</b>
Trentino-Alto Adige	657	133	130	<b>974</b>	633	128	125	<b>939</b>
Veneto	3.048	569	681	<b>4.401</b>	617	115	138	<b>891</b>
Valle d'Aosta	75	17	0	<b>114</b>	584	131	0	<b>889</b>
Toscana	2.045	417	438	<b>3.064</b>	545	111	117	<b>817</b>
Liguria	891	244	133	<b>1.318</b>	551	151	82	<b>815</b>
Marche	850	186	178	<b>1.270</b>	543	119	114	<b>811</b>
Friuli-Venezia Giulia	691	152	0	<b>873</b>	559	123	0	<b>707</b>
Umbria	395	110	100	<b>624</b>	435	121	111	<b>689</b>
Abruzzo	591	168	136	<b>920</b>	440	125	101	<b>685</b>
Piemonte	1.516	825	450	<b>2.904</b>	340	185	101	<b>652</b>
Molise	128	25	34	<b>195</b>	399	77	106	<b>610</b>
Campania	2.173	725	407	<b>3.373</b>	373	124	70	<b>578</b>
Basilicata	215	42	50	<b>316</b>	367	71	85	<b>538</b>
Sardegna	664	138	79	<b>892</b>	396	82	47	<b>533</b>
Sicilia	1.753	524	331	<b>2.631</b>	347	104	66	<b>521</b>
Puglia	1.432	290	322	<b>2.100</b>	350	71	79	<b>513</b>
Calabria	617	197	130	<b>968</b>	307	98	64	<b>481</b>
<b>ITALIA</b>	<b>33.594</b>	<b>8.630</b>	<b>5.653</b>	<b>49.098</b>	<b>554</b>	<b>142</b>	<b>93</b>	<b>810</b>
<b>Media RSO</b>	<b>29.754</b>	<b>7.667</b>	<b>5.113</b>	<b>43.614</b>	<b>578</b>	<b>149</b>	<b>99</b>	<b>847</b>
di cui, Nord	16.617	4.262	2.763	<b>24.203</b>	655	168	109	<b>954</b>
di cui, Centro	7.981	1.958	1.270	<b>11.538</b>	668	164	106	<b>965</b>
di cui, Sud	5.156	1.447	1.079	<b>7.872</b>	363	102	76	<b>555</b>
<b>Media RSS</b>	<b>3.840</b>	<b>963</b>	<b>540</b>	<b>5.484</b>	<b>421</b>	<b>106</b>	<b>59</b>	<b>601</b>

Elaborazioni su dati COPAFF

La fiscalità provinciale presenta una dimensione limitata (appena 4,5 miliardi), specialmente se confrontata con quella delle Regioni (oltre 49 miliardi). Il livello massimo di imposizione nel 2010 è stato raggiunto dalla Campania (98 euro procapite), in ragione dell'addizionale provinciale per lo smaltimento e il trasporto dei rifiuti indifferenziati (TAB 1.13). Le Province emiliano-romagnole si collocano al sesto posto (81 euro), su livelli leggermente superiori a quelli fatti registrare in Lombardia (76 euro) e Veneto (73 euro).

**TAB 1.13 - La pressione tributaria provinciale (anno 2010)**

	valori in milioni di euro				valori in euro procapite			
	RC auto	Imposta prov. di trascrizione	Addizionale energia elettrica	<b>Entrate tributarie</b>	RC auto	Imposta prov. di trascrizione	Addizionale energia elettrica	<b>Entrate tributarie</b>
Campania	187	90	54	<b>574</b>	32	15	9	<b>98</b>
Lazio	228	134	110	<b>507</b>	40	23	19	<b>89</b>
Toscana	158	76	57	<b>312</b>	42	20	15	<b>83</b>
Marche	60	28	24	<b>128</b>	38	18	15	<b>82</b>
Umbria	33	17	13	<b>74</b>	36	19	14	<b>82</b>
Emilia Romagna	162	88	78	<b>360</b>	37	20	18	<b>81</b>
Piemonte	147	105	58	<b>347</b>	33	24	13	<b>78</b>
Lombardia	345	202	158	<b>755</b>	35	20	16	<b>76</b>
Liguria	59	28	21	<b>122</b>	36	17	13	<b>75</b>
Veneto	166	89	78	<b>359</b>	34	18	16	<b>73</b>
Puglia	125	84	38	<b>265</b>	31	20	9	<b>65</b>
Sardegna	50	26	21	<b>109</b>	30	16	12	<b>65</b>
Abruzzo	44	24	15	<b>87</b>	33	18	11	<b>65</b>
Calabria	60	30	21	<b>118</b>	30	15	11	<b>59</b>
Molise	9	5	3	<b>19</b>	29	17	10	<b>59</b>
Sicilia	138	77	52	<b>290</b>	27	15	10	<b>57</b>
Basilicata	15	9	6	<b>32</b>	26	15	10	<b>54</b>
Friuli-Venezia Giulia	0	22	18	<b>49</b>	0	18	15	<b>40</b>
Trentino-Alto Adige	-	-	-	-	-	-	-	-
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>ITALIA</b>	<b>1.986</b>	<b>1.133</b>	<b>828</b>	<b>4.506</b>	<b>33</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>76</b>
<b>Media RSO</b>	<b>1.797</b>	<b>1.008</b>	<b>736</b>	<b>4.059</b>	<b>35</b>	<b>20</b>	<b>14</b>	<b>79</b>
di cui, Nord	879	512	395	<b>1.942</b>	35	20	16	<b>77</b>
di cui, Centro	478	255	204	<b>1.021</b>	40	21	17	<b>85</b>
di cui, Sud	440	241	138	<b>1.095</b>	31	17	10	<b>77</b>
<b>Media RSS</b>	<b>189</b>	<b>124</b>	<b>91</b>	<b>448</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>56</b>

Elaborazioni su dati ISTAT

Diversamente dalle Province, i Comuni raccolgono un gettito tributario considerevole, che nel 2010 ha sfiorato i 21 miliardi di euro. Le entrate tributarie comunali si basano per quasi il 50% sul gettito dell'ICI, che nel 2010 arrivava a 9,7 miliardi; a seguito del decreto "Salva Italia" del dicembre 2011, gli incassi dell'IMU dovrebbero attestarsi sui 21 miliardi di euro (al netto delle variazioni di aliquota deliberate dai Comuni), di cui 9 miliardi circa

relativi alla quota statale dell'imposta. Completano il quadro, l'imposizione sull'asporto dei rifiuti (destinata nel 2013 a diventare TARES) e l'addizionale comunale IRPEF, tornata nel 2011 ad essere una leva tributaria completamente autonoma a tre anni di distanza del blocco agli aumenti di aliquota imposto dal Governo. La pressione tributaria comunale più elevata si registra nelle Amministrazioni municipali della Liguria (551 euro procapite), della Valle d'Aosta (440 euro) e del Piemonte (369 euro). I Comuni dell'Emilia Romagna si posizionano al quarto posto con 367 euro per abitante, mentre in Lombardia e in Veneto la pressione tributaria comunale si stabilizza su livelli più contenuti, rispettivamente pari a 356 e 336 euro procapite (TAB 1.14). Chiudono la graduatoria i municipi del Trentino-Alto Adige, in ragione di un carico fiscale inferiore di 133 euro rispetto alla media nazionale.

**TAB 1.14 - La pressione tributaria comunale (anno 2010)**

	valori in milioni di euro				valori in euro procapite			
	Ici	Asporto rifiuti	Addizionale comunale Irpef	Entrate tributarie	Ici	Asporto rifiuti	Addizionale comunale Irpef	Entrate tributarie
Liguria	400	166	109	<b>892</b>	248	103	68	<b>551</b>
Valle d'Aosta	35	14	2	<b>56</b>	274	106	13	<b>440</b>
Piemonte	734	509	261	<b>1.643</b>	165	114	58	<b>369</b>
Emilia Romagna	955	229	288	<b>1.627</b>	216	52	65	<b>367</b>
Abruzzo	211	172	55	<b>485</b>	157	128	41	<b>362</b>
Marche	232	164	110	<b>563</b>	149	105	70	<b>360</b>
Molise	42	28	12	<b>115</b>	133	87	37	<b>359</b>
Umbria	139	100	51	<b>325</b>	153	111	56	<b>358</b>
Toscana	719	294	209	<b>1.343</b>	192	79	56	<b>358</b>
Lombardia	1.781	1.003	401	<b>3.526</b>	180	101	40	<b>356</b>
Lazio	1.080	347	379	<b>1.964</b>	188	61	66	<b>343</b>
Friuli-Venezia Giulia	188	141	56	<b>423</b>	152	114	45	<b>343</b>
Veneto	837	213	261	<b>1.661</b>	170	43	53	<b>336</b>
Puglia	518	554	169	<b>1.361</b>	127	135	41	<b>333</b>
Campania	616	938	196	<b>1.920</b>	106	161	34	<b>329</b>
Sardegna	186	228	55	<b>524</b>	111	136	33	<b>312</b>
Sicilia	567	598	167	<b>1.524</b>	112	118	33	<b>302</b>
Calabria	192	206	61	<b>534</b>	95	102	30	<b>266</b>
Basilicata	50	59	23	<b>149</b>	85	100	40	<b>254</b>
Trentino-Alto Adige	173	1	8	<b>219</b>	167	1	7	<b>211</b>
<b>ITALIA</b>	<b>9.659</b>	<b>5.964</b>	<b>2.871</b>	<b>20.854</b>	<b>159</b>	<b>98</b>	<b>47</b>	<b>344</b>
<b>Media RSO</b>	<b>8.509</b>	<b>4.983</b>	<b>2.584</b>	<b>18.107</b>	<b>165</b>	<b>97</b>	<b>50</b>	<b>352</b>
di cui, Nord	4.708	2.121	1.320	<b>9.348</b>	186	84	52	<b>369</b>
di cui, Centro	2.171	906	749	<b>4.195</b>	182	76	63	<b>351</b>
di cui, Sud	1.630	1.956	515	<b>4.565</b>	115	138	36	<b>322</b>
<b>Media RSS</b>	<b>1.150</b>	<b>981</b>	<b>287</b>	<b>2.746</b>	<b>126</b>	<b>107</b>	<b>31</b>	<b>301</b>

Elaborazioni su dati ISTAT

Nel complesso, effettuando la sommatoria dei tre livelli di governo considerati, il Lazio si distingue per il livello di pressione tributaria locale più elevato, pari a 1.580 euro per abitante. A poca distanza si colloca la Lombardia con 1.553 euro, mentre l'Emilia Romagna occupa la terza posizione con 1.455 euro procapite; leggermente più distanziato il Veneto (1.300 euro), anche se comunque al di sopra della media nazionale (1.230 euro per abitante). Il Mezzogiorno, nonostante alcune Regioni abbiano portato al massimo le proprie aliquote a seguito dei deficit sanitari, presenta un livello di tassazione locale inferiore a quello del Nord di oltre 300 euro per abitante. Le ultime posizioni della classifica, infatti, sono occupate da Calabria, Basilicata e Sicilia (TAB 1.15).

**TAB 1.15 - La pressione tributaria locale (anno 2010)**

	valori in milioni di euro				valori in euro procapite			
	Regione	Province	Comuni	Totale	Regione	Province	Comuni	Totale
Lazio	6.580	507	1.964	<b>9.051</b>	1.149	89	343	<b>1.580</b>
Lombardia	11.118	755	3.526	<b>15.399</b>	1.121	76	356	<b>1.553</b>
Emilia Romagna	4.462	360	1.627	<b>6.448</b>	1.007	81	367	<b>1.455</b>
Liguria	1.318	122	892	<b>2.332</b>	815	75	551	<b>1.442</b>
Valle d'Aosta	114	-	56	<b>170</b>	889	-	440	<b>1.329</b>
Veneto	4.401	359	1.661	<b>6.421</b>	891	73	336	<b>1.300</b>
Toscana	3.064	312	1.343	<b>4.719</b>	817	83	358	<b>1.258</b>
Marche	1.270	128	563	<b>1.961</b>	811	82	360	<b>1.253</b>
Trentino-Alto Adige	974	-	219	<b>1.193</b>	939	-	211	<b>1.150</b>
Umbria	624	74	325	<b>1.023</b>	689	82	358	<b>1.128</b>
Abruzzo	920	87	485	<b>1.492</b>	685	65	362	<b>1.112</b>
Piemonte	2.904	347	1.643	<b>4.894</b>	652	78	369	<b>1.098</b>
Friuli-Venezia Giulia	873	49	423	<b>1.346</b>	707	40	343	<b>1.089</b>
Molise	195	19	115	<b>329</b>	610	59	359	<b>1.028</b>
Campania	3.373	574	1.920	<b>5.867</b>	578	98	329	<b>1.006</b>
Puglia	2.100	265	1.361	<b>3.726</b>	513	65	333	<b>911</b>
Sardegna	892	109	524	<b>1.525</b>	533	65	312	<b>910</b>
Sicilia	2.631	290	1.524	<b>4.445</b>	521	57	302	<b>880</b>
Basilicata	316	32	149	<b>498</b>	538	54	254	<b>847</b>
Calabria	968	118	534	<b>1.621</b>	481	59	266	<b>806</b>
<b>ITALIA</b>	<b>49.098</b>	<b>4.506</b>	<b>20.854</b>	<b>74.458</b>	<b>810</b>	<b>76</b>	<b>344</b>	<b>1.230</b>
<b>Media RSO</b>	<b>43.614</b>	<b>4.059</b>	<b>18.107</b>	<b>65.780</b>	<b>847</b>	<b>79</b>	<b>352</b>	<b>1.277</b>
di cui, Nord	24.203	1.942	9.348	<b>35.494</b>	954	77	369	<b>1.399</b>
di cui, Centro	11.538	1.021	4.195	<b>16.754</b>	965	85	351	<b>1.402</b>
di cui, Sud	7.872	1.095	4.565	<b>13.532</b>	555	77	322	<b>954</b>
<b>Media RSS</b>	<b>5.484</b>	<b>448</b>	<b>2.746</b>	<b>8.678</b>	<b>601</b>	<b>56</b>	<b>301</b>	<b>958</b>

Elaborazioni su dati ISTAT e COPAFF

Come accennato in precedenza, la pressione tributaria rappresenta solo una parte delle entrate locali: i dati delle tasse locali vanno infatti interpretati considerando anche le

risorse finanziarie provenienti dallo Stato. Considerando sia i trasferimenti direttamente erogati, sia le compartecipazione ai tributi erariali, il perimetro della “finanza derivata” comprende poco meno di 120 miliardi di euro, a fronte di 75 miliardi di tributi propri. Questo dato evidenzia il limitato grado di autonomia tributaria degli Enti territoriali, ancora prevalentemente dipendenti da risorse provenienti dallo Stato. In realtà, il disequilibrio tributi-trasferimenti è meno accentuato nelle Regioni ordinarie del Centro e del Nord, mentre nelle Regioni meridionali e nei territori a statuto speciale emerge una forte dipendenza da risorse finanziarie trasferite (TAB 1.16). Le prime posizioni della classifica dei trasferimenti correnti erogati dallo Stato sono occupate stabilmente dalle regioni a statuto speciale, seguite dalle regioni ordinarie del Sud. Il Veneto, con appena 1.460 euro per abitante, è il territorio che riceve meno risorse dallo Stato, preceduto di poco da Lazio, Emilia Romagna e Lombardia.

**TAB 1.16 - I trasferimenti correnti dallo Stato (anno 2010)**

	valori in milioni di euro				valori in euro procapite			
	Trasf. alla Regione	Trasf. alle Province	Trasf. ai Comuni	Totale	Trasf. alla Regione	Trasf. alle Province	Trasf. ai Comuni	Totale
Valle d'Aosta	1.301	-	2	<b>1.303</b>	10.142	-	19	<b>10.161</b>
Trentino-Alto Adige	8.207	-	17	<b>8.224</b>	7.913	-	17	<b>7.930</b>
Sardegna	6.020	39	429	<b>6.488</b>	3.593	23	256	<b>3.872</b>
Friuli-Venezia Giulia	4.607	3	27	<b>4.637</b>	3.728	3	22	<b>3.752</b>
Sicilia	11.272	196	1.639	<b>13.107</b>	2.232	39	325	<b>2.595</b>
Basilicata	1.089	51	197	<b>1.337</b>	1.853	87	335	<b>2.275</b>
Molise	563	29	93	<b>686</b>	1.760	92	292	<b>2.144</b>
Calabria	3.333	152	641	<b>4.126</b>	1.657	76	319	<b>2.051</b>
Abruzzo	1.873	67	661	<b>2.601</b>	1.395	50	492	<b>1.937</b>
Puglia	6.517	88	1.089	<b>7.693</b>	1.593	22	266	<b>1.880</b>
Piemonte	6.861	71	1.192	<b>8.125</b>	1.539	16	267	<b>1.823</b>
Liguria	2.382	35	508	<b>2.926</b>	1.474	22	314	<b>1.810</b>
Umbria	1.339	21	247	<b>1.608</b>	1.477	23	273	<b>1.774</b>
Campania	7.938	204	2.045	<b>10.187</b>	1.361	35	351	<b>1.746</b>
Toscana	5.176	62	1.000	<b>6.237</b>	1.380	16	267	<b>1.663</b>
Marche	2.052	43	372	<b>2.467</b>	1.311	27	238	<b>1.576</b>
Lombardia	13.038	51	2.331	<b>15.420</b>	1.315	5	235	<b>1.555</b>
Emilia Romagna	5.563	28	1.096	<b>6.687</b>	1.255	6	247	<b>1.509</b>
Lazio	6.339	57	2.093	<b>8.489</b>	1.107	10	365	<b>1.482</b>
Veneto	6.021	53	1.137	<b>7.211</b>	1.219	11	230	<b>1.460</b>
<b>ITALIA</b>	<b>101.490</b>	<b>1.251</b>	<b>16.817</b>	<b>119.557</b>	<b>1.674</b>	<b>21</b>	<b>277</b>	<b>1.972</b>
<b>Media RSO</b>	<b>70.084</b>	<b>1.012</b>	<b>14.702</b>	<b>85.798</b>	<b>1.361</b>	<b>20</b>	<b>285</b>	<b>1.666</b>
di cui, Nord	33.866	238	6.264	<b>40.368</b>	1.335	9	247	<b>1.592</b>
di cui, Centro	14.907	182	3.712	<b>18.801</b>	1.247	15	311	<b>1.573</b>
di cui, Sud	21.311	592	4.726	<b>26.629</b>	1.502	42	333	<b>1.877</b>
<b>Media RSS</b>	<b>31.406</b>	<b>239</b>	<b>2.115</b>	<b>33.760</b>	<b>3.441</b>	<b>26</b>	<b>232</b>	<b>3.699</b>

Elaborazioni su dati ISTAT e COPAFF

Si tratta del risultato finale di anni di trasferimenti erogati col criterio della spesa storica che, in buona sostanza, premiava gli enti che spendevano di più indipendentemente da una valutazione sull'effettivo fabbisogno di risorse. Il federalismo fiscale intende superare questo approccio, dannoso ai fini della responsabilizzazione dei vari livelli di governo, attraverso l'applicazione del criterio dei costi standard, mediante il quale le risorse vengono distribuite sulla base di parametri più vicini agli effettivi fabbisogni di spesa. In altre parole si punta a finanziare i servizi e non gli sprechi.

Tra pressione tributaria locale e trasferimenti statali emerge una relazione inversa (TAB 1.17): Lombardia, Emilia Romagna e Veneto occupano le prime posizioni nella graduatoria del fisco locale, mentre fanno registrare bassi importi sul versante delle risorse trasferite. Analogamente, i territori del Sud evidenziano una pressione tributaria contenuta associata ad un elevato concorso finanziario dello Stato.

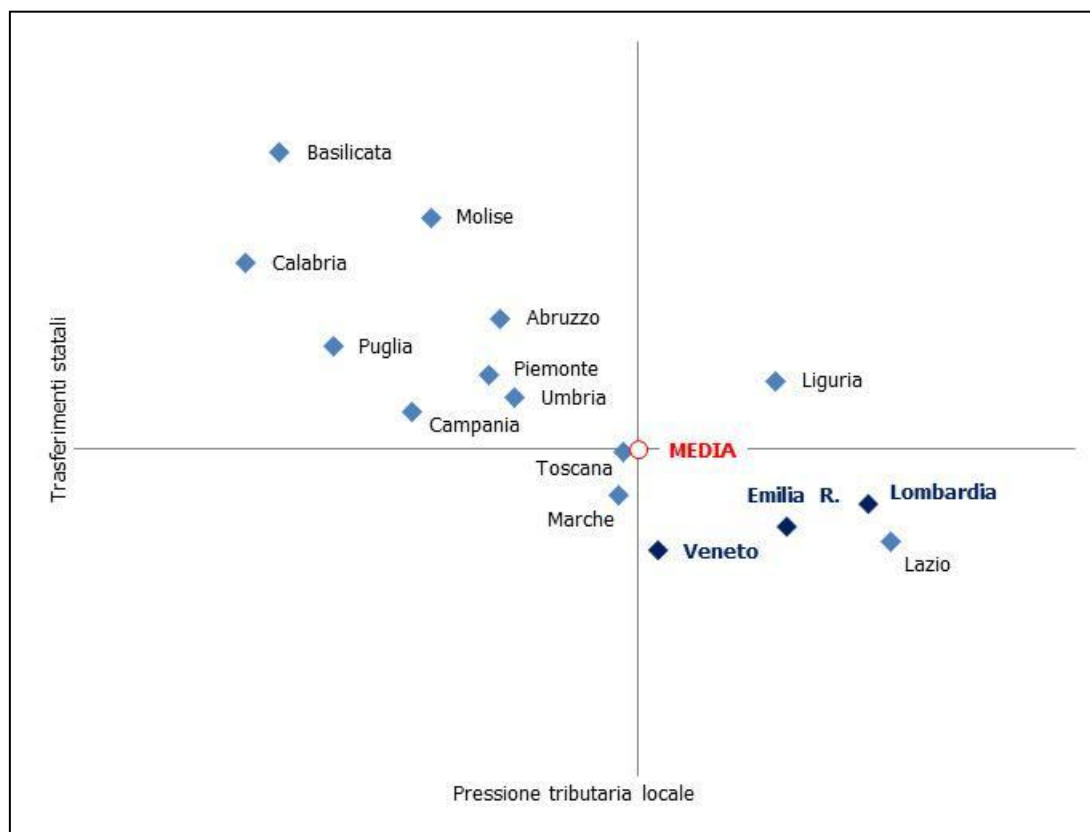
**TAB 1.17 - Un confronto tra pressione tributaria locale e trasferimenti statali (anno 2010)**

	Pressione tributaria locale		Trasferimenti statali
Lazio	1.580	Basilicata	2.275
<b>Lombardia</b>	<b>1.553</b>	Molise	2.144
<b>Emilia Romagna</b>	<b>1.455</b>	Calabria	2.051
Liguria	1.442	Abruzzo	1.937
<b>Veneto</b>	<b>1.300</b>	Puglia	1.880
Toscana	1.258	Piemonte	1.823
Marche	1.253	Liguria	1.810
Umbria	1.128	Umbria	1.774
Abruzzo	1.112	Campania	1.746
Piemonte	1.098	Toscana	1.663
Molise	1.028	Marche	1.576
Campania	1.006	<b>Lombardia</b>	<b>1.555</b>
Puglia	911	<b>Emilia Romagna</b>	<b>1.509</b>
Basilicata	847	Lazio	1.482
Calabria	806	<b>Veneto</b>	<b>1.460</b>
<b>Media RSO</b>	<b>1.277</b>	<b>Media RSO</b>	<b>1.666</b>
di cui, Nord	1.399	di cui, Nord	1.592
di cui, Centro	1.402	di cui, Centro	1.573
di cui, Sud	954	di cui, Sud	1.877

Elaborazioni su dati ISTAT e COPAFF

La relazione inversa tra pressione tributaria e trasferimenti statali emerge in maniera ancora più chiara utilizzando un diagramma cartesiano (GRAF 1.9). Ponendo al centro il dato medio delle RSO, è possibile notare come tutte le Regioni si dispongano lungo una retta immaginaria, con l'unica eccezione della Liguria. Veneto, Emilia Romagna e Lombardia, insieme al Lazio, si posizionano nel quadrante in basso a destra, che esprime un'elevata pressione tributaria e bassi trasferimenti statali.

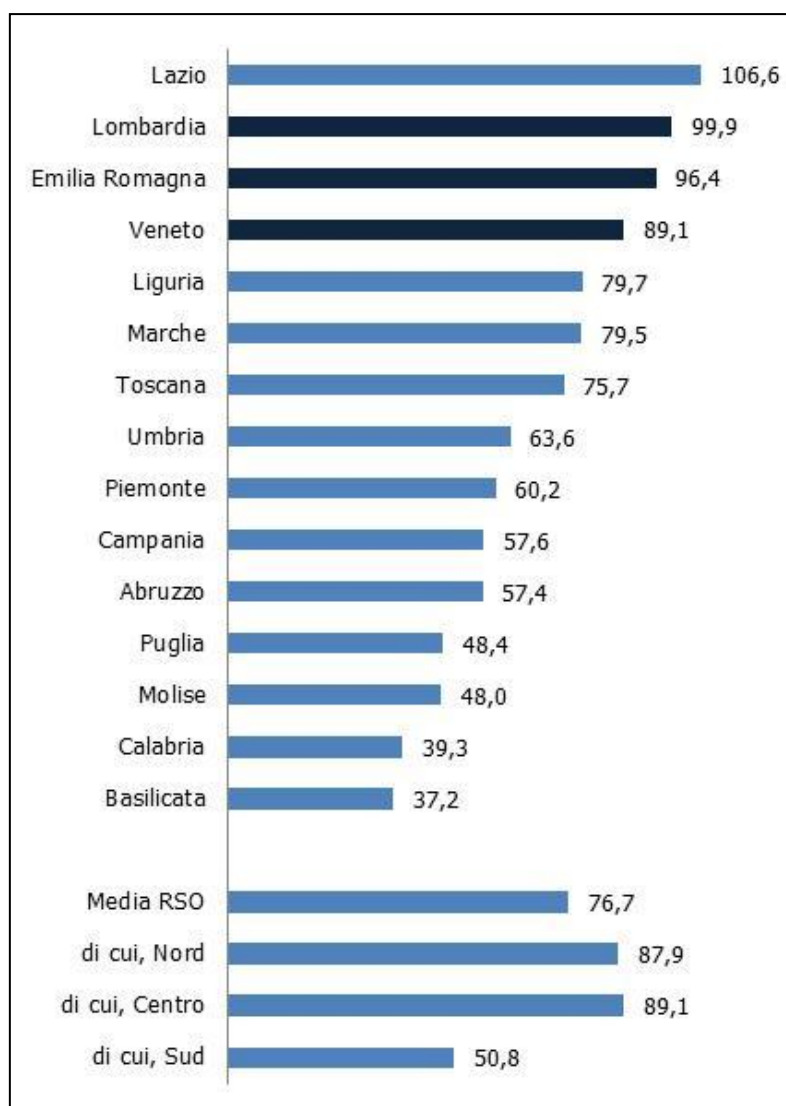
**GRAF 1.9 - La relazione tra pressione tributaria locale e trasferimenti statali (anno 2010)**



Elaborazioni su dati ISTAT e COPAFF

Il quadro della finanza regionale e locale in Italia appare dunque chiaro per quanto concerne i divari territoriali, mentre vi è una maggiore incertezza in merito alle prospettive per i prossimi anni. In ogni caso, anche quando si disporrà di un quadro più definito e consolidato, ci si dovrà ancora confrontare con la dualità Nord-Sud. Infatti, nel Lazio, per ogni 100 euro di trasferimenti vengono incassati 106,6 euro di tributi propri; la Lombardia è vicina al 100%, l'Emilia Romagna supera il 96% e il Veneto sfiora il 90%; diversamente, Basilicata e Calabria non arrivano al 40% (GRAF 1.10).

**GRAF 1.10 - Tributi locali ogni 100 euro di trasferimenti statali. Anno 2010**



Elaborazioni su dati ISTAT e COPAFF

### 1.7. I tributi locali tra federalismo, manovre e Spending review

Nel corso degli ultimi tre anni (2010, 2011, 2012), le misure restrittive contenute nelle varie manovre finanziarie governative hanno inciso profondamente sia sull'impianto del federalismo fiscale, sia sul complesso delle risorse disponibili per Regioni ed enti locali. Infatti, escludendo le disposizioni relative al Patto di stabilità interno, i tagli effettivi e diretti alle Amministrazioni regionali e locali risultano essere vicini ai 15 miliardi nel 2012 e prossimi ai 23 miliardi nel 2013.



La manovra d'estate del 2010 (DI 78/2010) e il provvedimento sulla Spending review dello scorso luglio (DI 95/2012) hanno ridotto i trasferimenti alle Regioni ordinarie di 5,2 miliardi per il 2012 e di ulteriori 300 milioni per il 2013 (arrivando così a 5,5 miliardi). I tagli alle Regioni hanno di fatto azzerato il volume dei trasferimenti statali, rendendo praticamente vana una misura contenuta nel decreto attuativo sul federalismo regionale (Dlgs 68/2011) che prevede, a partire dal 2013, la sostituzione dei trasferimenti statali di parte corrente erogati dallo Stato alle Regioni: secondo il decreto, le minori risorse devono essere compensate con la rideterminazione dell'aliquota base dell'addizionale regionale IRPEF e la contemporanea riduzione delle aliquote dell'IRPEF nazionale, in modo da mantenere inalterato il livello complessivo di pressione fiscale sul contribuente. Secondo le stime della Corte dei Conti, la "fiscalizzazione" dei trasferimenti statali avrebbe portato un beneficio pari a 28 euro procapite per la Lombardia, a 15 euro per il Veneto e a 19 euro per ciascun cittadino all'Emilia Romagna.

Per quanto concerne le Regioni a statuto speciale, il taglio complessivo alle risorse operato con il DI 78/2010 e con il DI 95/2012 è quantificabile in 1,6 miliardi e in 2,2 miliardi, rispettivamente a valere per il 2012 e per il 2013. Vi sarebbe poi una misura aggiuntiva stabilita nel decreto "Salva Italia" che dispone l'accantonamento di 920 milioni di euro dalle somme dovute alle Regioni a titolo di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali. Data la difficile classificazione di tale misura (taglio di risorse o concorso ai fini del Patto di stabilità interno), si è preferito non considerarla ai fini delle presenti valutazioni.

Sul comparto delle Regioni pesano altresì le riduzioni al finanziamento del SSN: oltre ai tagli già previsti dalle manovre d'estate 2010-2011, la Spending review e la Legge di stabilità 2013 hanno ulteriormente diminuito il concorso statale alla copertura del fabbisogno sanitario di 900 milioni nel 2012 e di 2,4 miliardi nel 2013. Nel complesso, le riduzioni dirette operate dallo Stato sulle risorse afferenti al comparto regionale e sanitario ammontano per l'anno in corso a 9,4 miliardi di euro e a 14,3 miliardi per il 2013 (TAB 1.18).

Analogamente, le misure restrittive hanno colpito le Province e i Comuni. Le Province, oggetto anche di un disegno di generale depotenziamento istituzionale e amministrativo, nell'ultimo triennio hanno subito una riduzione complessiva ai trasferimenti statali pari a 1.415 milioni di euro nel 2012 e a 2.115 milioni nel 2013. Le manovre degli ultimi anni hanno chiesto ai Comuni un contributo crescente ai fini del risanamento dei conti pubblici nazionali. Considerando i tagli "effettivi" di risorse, i Comuni avranno quasi 4 miliardi in meno nel 2012, che diventeranno quasi 6,2 nel 2013. Per il complesso degli enti

locali, pertanto, le minori risorse sfiorano i 5,4 miliardi nel 2012 e superano gli 8,3 miliardi nel 2013 (TAB 1.19).

**TAB 1.18 - Il taglio dei trasferimenti al comparto delle Regioni nelle manovre finanziarie dell'ultimo triennio (valori in milioni di euro)**

	2011	2012	2013	2014
<b>REGIONI ORDINARIE</b>				
Manovra d'estate 2010	4.000	4.500	4.500	4.500
Spending review		700	1.000	1.000
<b>Totale riduzione trasferimenti</b>	<b>4.000</b>	<b>5.200</b>	<b>5.500</b>	<b>5.500</b>
<b>REGIONI SPECIALI</b>				
Manovra d'estate 2010	500	1.000	1.000	1.000
Spending review		600	1.200	1.500
<b>Totale tagli risorse</b>	<b>500</b>	<b>1.600</b>	<b>2.200</b>	<b>2.500</b>
<b>SANITA'</b>				
Manovra d'estate 2010	1.018	1.732	1.732	1.732
Manovra di luglio 2011			2.500	5.450
Spending review		900	1.800	2.000
Legge di stabilità 2013			600	1.000
<b>Totale riduzione finanziamento</b>	<b>1.018</b>	<b>2.632</b>	<b>6.632</b>	<b>10.182</b>
<b>TOTALE TAGLI ALLE REGIONI</b>	<b>5.518</b>	<b>9.432</b>	<b>14.332</b>	<b>18.182</b>

Elaborazione su fonti varie

**TAB 1.19 - Il taglio dei trasferimenti al comparto degli enti locali nelle manovre finanziarie dell'ultimo triennio (valori in milioni di euro)**

	2011	2012	2013	2014
<b>PROVINCE</b>				
Manovra d'estate 2010	300	500	500	500
Decreto "Salva Italia"		415	415	415
Spending review		500	1.000	1.000
Legge di stabilità 2013			200	200
<b>Totale tagli di risorse</b>	<b>300</b>	<b>1.415</b>	<b>2.115</b>	<b>2.115</b>
<b>COMUNI</b>				
Manovra d'estate 2010	1.500	2.500	2.500	2.500
Decreto "Salva Italia"		1.450	1.450	1.450
Spending review			2.000	2.000
Legge di stabilità 2013			250	500
<b>Totale tagli di risorse</b>	<b>1.500</b>	<b>3.950</b>	<b>6.200</b>	<b>6.450</b>
<b>TOTALE TAGLI AGLI ENTI LOCALI</b>	<b>1.800</b>	<b>5.365</b>	<b>8.315</b>	<b>8.565</b>

Elaborazione su fonti varie

I sacrifici richiesti nel 2013 ai Comuni e alle Province sono stati leggermente ammorbiditi da alcune misure contenute nella Legge di stabilità 2013 (L 228/2012). La più importante riguarda la conferma del cosiddetto "Patto regionale incentivato": le Regioni ricevono dallo Stato un contributo di 800 milioni di euro destinato all'estinzione del debito, condizionato agli spazi finanziari che le Regioni stesse metteranno a disposizione dei Comuni e delle Province del proprio territorio ai fini dell'alleggerimento del Patto di stabilità interno. Inoltre, dal 2013 i Comuni con popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti, dovranno sottostare ai vincoli del Patto di stabilità interno. La Legge di stabilità assegna ai piccoli Comuni, per il solo anno 2013, un obiettivo meno pesante rispetto a quello stabilito per le Amministrazioni municipali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti: tale "sconto" è stato quantificato in 180 milioni di euro.

Nello specifico, il decreto sulla Spending review e la Legge di stabilità 2013 hanno previsto un ulteriore taglio alle risorse spettanti ai Comuni per l'anno 2013 pari a 2.250 milioni di euro. Tale decurtazione, in caso di mancato accordo tra i Comuni, dovrebbe distribuirsi in misura proporzionale alla spesa per consumi intermedi fatta registrare dagli enti stessi. Più precisamente, tale aggregato si riferisce ai pagamenti relativi alle spese per l'acquisto di beni e servizi utilizzati per il funzionamento dell'ente. Tuttavia, tale metodologia presenta delle criticità legate sia alla natura di cassa del dato, sia alla scarsa uniformità della classificazione di bilancio. Con questo approccio, i Comuni lombardi sarebbero particolarmente penalizzati, in ragione di un taglio pari a 46 euro procapite; diversamente, lo sforzo risulterebbe meno pesante per i municipi emiliano-romagnoli e veneti (TAB 1.20).

Tali decurtazioni sono a valere sul Fondo di solidarietà comunale. Tale strumento, introdotto dalla Legge di stabilità 2013, sostituisce il "vecchio" Fondo sperimentale di riequilibrio (FSR), istituito appena due anni fa dal decreto attuativo sul federalismo municipale (Dlgs 23/2011) al fine di aiutare i Comuni con minori dotazioni finanziarie. Si ricorda che il FSR è stato più volte decurtato mediante tagli diretti e riduzioni "compensative" (per il maggior gettito affluente ai Comuni a seguito dell'anticipo dell'IMU). La dotazione finanziaria complessiva del Fondo ha progressivamente perso consistenza: nel 2011, primo anno di vita del Fondo, lo stanziamento iniziale ammontava a 8.376 milioni di euro, al quale si dovevano aggiungere 2.889 milioni di compartecipazione IVA; per il 2012, il DM 4 maggio ha stabilito l'importo del Fondo in 6.825 milioni di euro, valore che ingloba anche il gettito della compartecipazione IVA; per l'anno 2013, al nuovo Fondo di solidarietà comunale viene infine assegnata una dotazione di 4.718 milioni.

**TAB 1.20 - La riduzione delle risorse ai Comuni disposte dalla Spending review e dalla Legge di Stabilità**

	milioni di euro	euro procapite
Piemonte	152	34
<b>Lombardia</b>	<b>458</b>	<b>46</b>
Liguria	84	52
<b>Veneto</b>	<b>153</b>	<b>31</b>
<b>Emilia Romagna</b>	<b>150</b>	<b>34</b>
Toscana	139	37
Umbria	38	42
Marche	61	39
Lazio	304	53
Abruzzo	66	49
Molise	12	37
Campania	183	31
Puglia	134	33
Basilicata	19	32
Calabria	52	26
Sicilia	160	32
Sardegna	85	50
<b>TOTALE COMUNI</b>	<b>2.250</b>	<b>39</b>

Elaborazioni su dati Corte dei Conti

Le decurtazioni ai trasferimenti degli Enti territoriali costituiscono sotto il profilo contabile una minore spesa per lo Stato, destinata tuttavia a trasformarsi ben presto in un incremento della tassazione per famiglie e imprese. Infatti, nell'ultimo anno è venuto meno il divieto che impediva aumenti delle aliquote dei tributi locali. Già dal 2011, i Comuni avevano la possibilità di aumentare l'addizionale comunale IRPEF fino al tetto massimo dello 0,8%; inoltre, il decreto "Salva Italia" ha fissato allo 0,6% e all'1,06% le aliquote massime per l'IMU sull'abitazione principale e sugli altri immobili, partendo da un livello base rispettivamente pari allo 0,4% e allo 0,76%. Per quanto concerne le Regioni, si ricorda che la manovra di ferragosto (DL 138/2011) ha anticipato al 2012 lo "sblocco" delle aliquote originariamente previsto per il 2013: rispetto all'aliquota base le maggiorazioni possibili sono pari allo 0,5% nel 2012-2013, all'1,1% nel 2014 e al 2,1% a partire dal 2015. Il decreto sul federalismo regionale (Dlgs 68/2011) concede alle Regioni la facoltà, a decorrere dal 2013, di ridurre le aliquote dell'IRAP, in linea teorica fino ad azzerarle: appare chiaro che nell'attuale quadro finanziario questa possibilità rimarrà sulla carta.

In sintesi, la maggiore autonomia fiscale concessa a Regioni ed enti locali rischia di essere vuota: infatti, gli incrementi della tassazione locale non andranno a finanziare migliori servizi o nuovi investimenti, bensì unicamente a coprire i mancati introiti derivanti

dai tagli ai trasferimenti. Lo scenario peggiore per i contribuenti corrisponde nella situazione in cui gli amministratori locali decidano di far fronte ai tagli esclusivamente attraverso il ricorso alla leva fiscale: nel 2012 la tassazione locale aumenterebbe così di 7,5 miliardi rispetto al 2011 e di ulteriori 7,8 miliardi nel 2013. Nell’arco di un biennio, l’incremento della tassazione locale potrebbe supererebbe così i 15,3 miliardi di euro, senza alcun ritorno in termini di maggiori servizi (TAB 1.21).

**TAB 1.21 - Il rischio di incremento dei tributi locali a seguito dei tagli ai trasferimenti (milioni di euro)**

	Possibile incremento nel 2012 rispetto al 2011	Possibile incremento nel 2013 rispetto al 2012	Possibile incremento nel 2013 rispetto al 2011
Tributi regionali	+3.914	+4.900	+8.814
Tributi provinciali	+1.115	+700	+1.815
Tributi comunali	+2.450	+2.250	+4.700
<b>Totale tributi locali</b>	<b>+7.479</b>	<b>+7.850</b>	<b>+15.329</b>

Elaborazioni su fonti varie

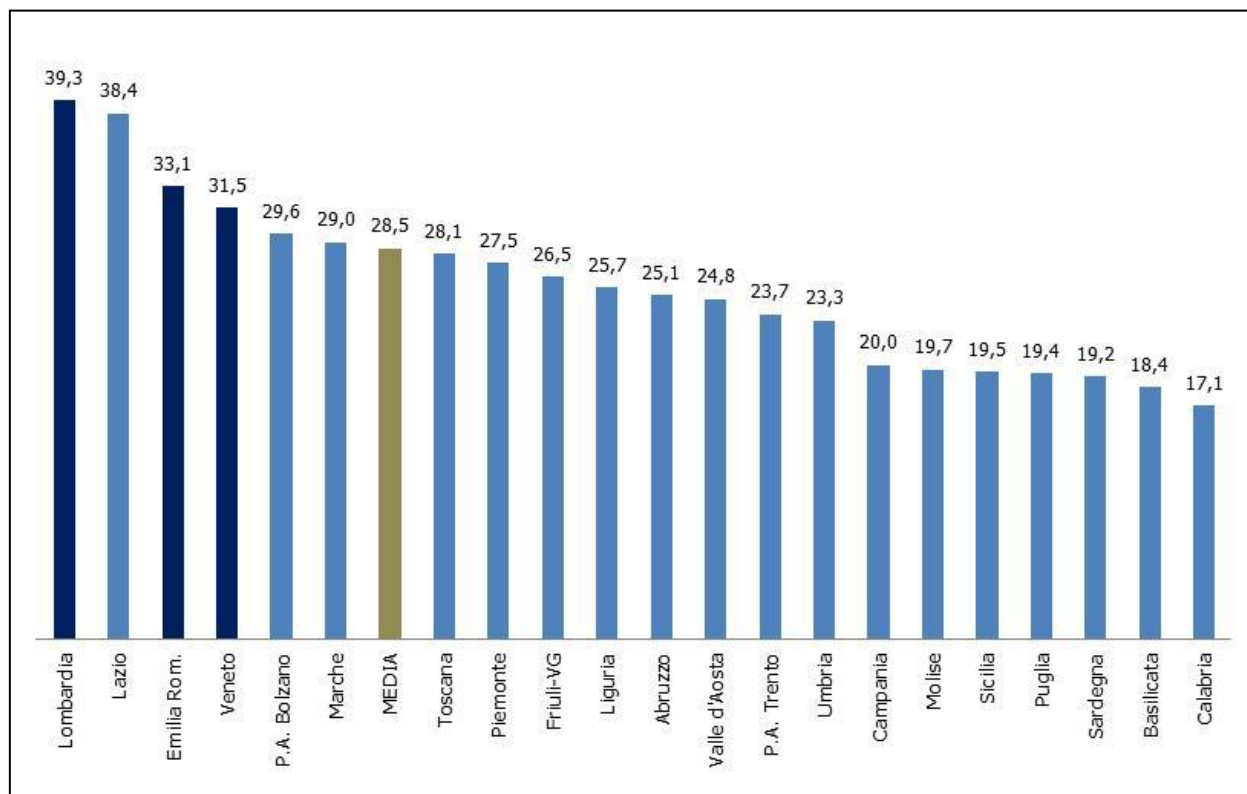
### 1.8. L’IRAP come pilastro del finanziamento della sanità

L’IRAP è il principale tributo proprio delle Regioni: il gettito supera ampiamente i 30 miliardi di euro e costituisce, insieme alla compartecipazione IVA, un pilastro del finanziamento della spesa sanitaria. Complessivamente, il gettito IRAP copre il 28,5% della spesa sanitaria riferita all’anno 2011. Tuttavia, emergono notevoli differenze territoriali: il livello massimo di copertura si raggiunge in Lombardia (39,3%) e nel Lazio (38,4%), anche in ragione dell’elevata concentrazione di attività produttive ed economiche. Seguono Emilia Romagna e Veneto, rispettivamente con il 33,1% e con il 31,5%. Agli ultimi posti, con un grado di copertura inferiore al 20%, vi sono Calabria, Basilicata, Sardegna, Puglia, Sicilia e Molise (GRAF 1.11).

Secondo gli ultimi dati del Dipartimento delle Finanze, il gettito IRAP ammonta a 32,5 miliardi di euro: di questo, il 71% è a carico delle imprese private (23 miliardi circa), mentre il rimanente 29% (9,5 miliardi) si riferisce alle attività della Pubblica amministrazione. L’aliquota media, calcolata come rapporto tra imposta netta e base imponibile, è pari al 4,87% (la componente privata risulta essere del 4,14%, per la

componente pubblica dell'8,48%). Il gettito IRAP raccolto in Emilia Romagna, Lombardia e Veneto ammonta complessivamente a 12,5 miliardi di euro, importo che rappresenta oltre il 39% del gettito IRAP a livello nazionale (TAB 1.22).

**GRAF 1.11 – IRAP: grado di copertura della spesa sanitaria (%)**



Elaborazioni su dati Dipartimento delle Finanze e Ministero della Salute

La valutazione delle aliquote medie non può prescindere dal funzionamento dei meccanismi sottostanti al finanziamento della spesa sanitaria. A seguito del Patto della salute 2010-2012, le Regioni con elevati disavanzi sanitari (vale a dire con uno squilibrio superiore al 5% del finanziamento sanitario) sono tenute a presentare un apposito Piano di rientro. Si tratta di una procedura già prevista dalla Legge finanziaria 2005 e che nel corso del tempo è stata progressivamente affinata e potenziata. I Piani di rientro sono finalizzati sia alla copertura della disavanzo sanitario, sia alla rimozione delle cause "strutturali" all'origine di tali performance negative (organizzazione ospedaliera inefficiente, eccessive spese per acquisti, surplus di posti letto). Un apposito tavolo del Ministero della Salute effettua un monitoraggio periodico al fine di valutare i progressi della Regione.

L'adozione dei Piani di rientro comporta l'incremento delle aliquote fiscali (IRAP e addizionale regionale IRPEF) fino al livello massimo stabilito dalla legislazione vigente; tuttavia, in caso di mancato rispetto degli obiettivi di riduzione del disavanzo, scatta

l'incremento automatico delle aliquote IRAP (+0,15%) e dell'addizionale regionale all'IRPEF (+0,30%) oltre i livelli massimi previsti dalla legislazione vigente e fino all'integrale copertura dei mancati obiettivi. Sulla base delle informazioni disponibili sul sito del Ministero della Salute, le Regioni sottoposte ai Piani di rientro risultano essere: Piemonte, Lazio, Abruzzo, Puglia, Sicilia, Molise, Campania e Calabria (le ultime tre Regioni hanno dovuto applicare le aliquote oltre il livello massimo). A tale proposito, si noti come nelle Regioni sottoposte ai Piani di rientro l'aliquota media (5,54%) risulti essere ampiamente superiore rispetto alla media nazionale. Lo scarto con la media di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto è invece di 1,15 punti percentuali.

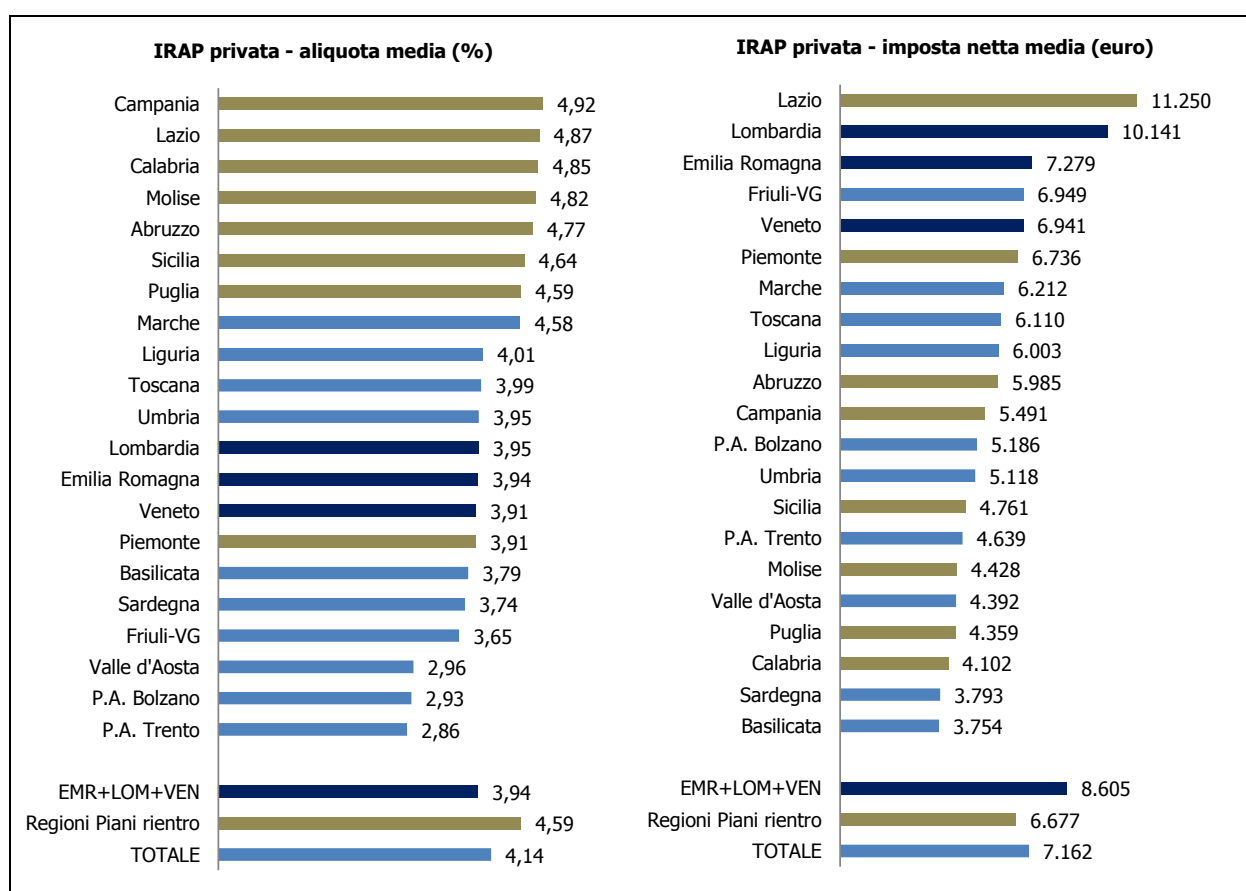
**TAB 1.22 - Il gettito IRAP nelle Regioni (dichiarazioni 2011, anno d'imposta 2010)**

	Imposta netta (milioni di euro)			Aliquota media (%)		
	Privati	P.A.	Totale	Privati	P.A.	Totale
Piemonte	1.727	636	2.363	3,91	8,47	4,57
Valle d'Aosta	39	36	75	2,96	8,43	4,28
<b>Lombardia</b>	<b>6.041</b>	<b>1.153</b>	<b>7.194</b>	<b>3,95</b>	<b>8,44</b>	<b>4,32</b>
Liguria	578	297	875	4,01	8,50	4,89
P.A. Trento	176	107	283	2,86	7,89	3,77
P.A. Bolzano	214	126	339	2,93	8,36	3,86
<b>Veneto</b>	<b>2.203</b>	<b>638</b>	<b>2.841</b>	<b>3,91</b>	<b>8,50</b>	<b>4,45</b>
Friuli-Venezia Giulia	461	220	682	3,65	8,45	4,47
<b>Emilia Romagna</b>	<b>2.121</b>	<b>639</b>	<b>2.761</b>	<b>3,94</b>	<b>8,50</b>	<b>4,50</b>
Toscana	1.463	584	2.047	3,99	8,50	4,70
Umbria	255	136	391	3,95	8,50	4,86
Marche	592	241	833	4,58	8,50	5,28
Lazio	3.098	1.298	4.396	4,87	8,50	5,57
Abruzzo	414	209	623	4,77	8,50	5,59
Molise	66	61	127	4,82	8,50	6,09
Campania	1.177	895	2.072	4,92	8,50	6,02
Puglia	784	636	1.420	4,59	8,50	5,78
Basilicata	94	109	203	3,79	8,46	5,38
Calabria	280	347	627	4,85	8,50	6,37
Sicilia	859	903	1.763	4,64	8,50	6,05
Sardegna	304	327	631	3,74	8,50	5,27
<b>TOTALE</b>	<b>22.948</b>	<b>9.598</b>	<b>32.546</b>	<b>4,14</b>	<b>8,48</b>	<b>4,87</b>
<b>di cui, EMR+LOM+VEN</b>	<b>10.366</b>	<b>2.430</b>	<b>12.796</b>	<b>3,94</b>	<b>8,47</b>	<b>4,39</b>
<b>di cui, Regioni con Piani di rientro</b>	<b>8.405</b>	<b>4.985</b>	<b>13.391</b>	<b>4,59</b>	<b>8,50</b>	<b>5,54</b>

Elaborazioni su dati Dipartimento delle Finanze

La quasi totalità delle Regioni in deficit sanitario occupano le prime posizioni nella graduatoria dell'aliquota media dell'IRAP privata: nello specifico, per le imprese campane l'aliquota media è del 4,92%, per le aziende del Lazio il 4,87%, mentre per le ditte calabresi è del 4,85%. Diversamente, Lombardia, Emilia Romagna e Veneto si collocano al di sotto della media nazionale (GRAF 1.12). Il gettito medio per impresa, invece, raggiunge i livelli più elevati nelle Regioni del Centro-Nord: dietro a Lazio e Lombardia, vi sono Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Veneto. Tale risultato deve essere interpretato alla luce dell'ampiezza delle base imponibile IRAP in ciascun territorio, tendenzialmente maggiore nelle Regioni con un'elevata concentrazione di imprese.

**GRAF 1.12 - Il gettito IRAP nelle Regioni (dichiarazioni 2011, anno d'imposta 2010)**



Elaborazioni su dati Dipartimento delle Finanze

## 1.9. Il debutto dell'IMU

Il DI 201/2011 (Salva Italia) ha modificato sensibilmente l'impianto dell'IMU, così come istituito dal decreto attuativo sul federalismo municipale (Dlgs 23/2011). In sintesi:



- viene anticipata al 2012 l'applicazione dell'IMU (aliquota base confermata allo 0,76%)<sup>7</sup>;
- viene reintrodotta l'imposizione sul possesso dell'abitazione principale (ex ICI prima casa), con un'aliquota dello 0,4% ed una detrazione di 200 euro, alla quale si aggiunge uno "sconto" di 50 euro per ogni figlio residente di età non superiore ai 26 anni;
- viene disposta la revisione dei moltiplicatori da applicare alla rendita catastale per il calcolo della base imponibile ai fini IMU.

Un'altra novità di rilievo consiste nell'attribuzione allo Stato della metà del gettito IMU relativo ad immobili diversi dall'abitazione principale e dai fabbricati rurali. La Relazione tecnica al Salva Italia stimava in 9 miliardi di euro la quota di IMU di competenza statale. Per assicurare la neutralità nei confronti dei conti pubblici, è stato disposto un taglio al Fondo sperimentale di riequilibrio e ai trasferimenti statali in misura pari al maggior gettito derivante dal passaggio dalla vecchia ICI alla nuova IMU (per complessivi 3.227 milioni di euro).

Successivamente, nuove stime del Ministero dell'Economia hanno fissato in 20.996 milioni il gettito IMU (ad aliquota base)<sup>8</sup>, di cui 12.372 milioni relativi alla quota comunale e 8.623 di competenza statale. Al netto del maggior gettito derivante dalle modifiche delle aliquote deliberate autonomamente dai Comuni ed in attesa dei dati definiti relativi ai versamenti per l'anno 2012, è possibile stimare in 10,2 miliardi l'incremento di gettito assicurato dall'IMU rispetto alla vecchia ICI. Di questi, circa 3,8 miliardi sono imputabili ai contribuenti di Lombardia, Emilia Romagna e Veneto (TAB 1.23). Gran parte di questo gettito aggiuntivo è a carico delle attività produttive: infatti, le risorse derivanti dall'abitazione principale non superano, a livello nazionale, i 3,4 miliardi di euro; inoltre, i Comuni hanno in qualche modo "salvaguardato" la prima casa, direzionando l'imposizione fiscale sull'IMU "ordinaria" (quindi, attività produttive, negozi, seconde case).

Il quadro è in continua evoluzione. La Legge di stabilità 2013 ha disposto, da quest'anno, l'attribuzione ai Comuni dell'intero gettito IMU ad esclusione della quota relativa agli immobili di categoria D (capannoni), che rimane di competenza statale: secondo alcune stime, il gettito dell'IMU sui capannoni vale circa 4,5 miliardi di euro. Contestualmente viene

---

<sup>7</sup> I Comuni potranno utilizzare i margini di manovra sulle aliquote stabiliti dal decreto: per l'IMU sulla prima casa, in aumento o in diminuzione dello 0,2% (quindi l'aliquota potrà oscillare dallo 0,2 allo 0,6%); per l'IMU sugli altri immobili, in aumento o in diminuzione dello 0,3% (quindi l'aliquota potrà oscillare dallo 0,46 all'1,06%).

<sup>8</sup> Secondo alcune stime il gettito dell'IMU comprensivo delle modifiche alle aliquote decise dai Comuni dovrebbe essere circa 23-24 miliardi di euro.

soppresso il Fondo sperimentale di riequilibrio e sostituito dal Fondo di solidarietà comunale, alimentato da una quota del gettito IMU. Tale operazione avrà effetti neutrali ai fini dei conti pubblici nazionali.

**TAB 1.23 - Un quadro provvisorio del gettito IMU per regione - Stime e proiezioni (milioni di euro)**

	Gettito IMU 2012*			Maggiore IMU rispetto all'ICI*
	IMU comunale	IMU statale	<b>Totale IMU</b>	
PIEMONTE	1.013	706	<b>1.719</b>	+908
VALLE D'AOSTA	51	43	<b>94</b>	+49
<b>LOMBARDIA</b>	<b>2.217</b>	<b>1.619</b>	<b>3.836</b>	<b>+1.943</b>
TRENTINO ALTO ADIGE	257	203	<b>460</b>	+246
<b>VENETO</b>	<b>1.090</b>	<b>758</b>	<b>1.848</b>	<b>+908</b>
FRIULI VENEZIA GIULIA	261	180	<b>441</b>	+236
LIGURIA	500	365	<b>865</b>	+384
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	<b>1.207</b>	<b>762</b>	<b>1.969</b>	<b>+916</b>
TOSCANA	908	612	<b>1.520</b>	+715
UMBRIA	160	114	<b>274</b>	+119
MARCHE	260	197	<b>457</b>	+195
LAZIO	1.576	983	<b>2.559</b>	+1.351
ABRUZZO	240	178	<b>418</b>	+181
MOLISE	53	37	<b>90</b>	+43
CAMPANIA	753	535	<b>1.288</b>	+605
PUGLIA	680	462	<b>1.142</b>	+553
BASILICATA	62	47	<b>109</b>	+52
CALABRIA	201	158	<b>359</b>	+153
SICILIA	612	467	<b>1.079</b>	+443
SARDEGNA	273	194	<b>467</b>	+225
<b>ITALIA</b>	<b>12.372</b>	<b>8.623</b>	<b>20.996</b>	<b>+10.226</b>

(\*) al netto variazioni di aliquota deliberate dai Comuni  
Elaborazioni su fonti varie

## 2

### INVESTIMENTI E SVILUPPO

#### *Scenario macro*

##### **2.1. Dinamica e tendenze della spesa in conto capitale in Italia**

La spesa in conto capitale, negli ultimi quindici anni, ha avuto un ruolo del tutto marginale. Nel 2012 le spese della PA relative alla parte in conto capitale del bilancio non arrivano a 48 miliardi di euro, pari ad appena il 5,8% della spesa pubblica complessiva: tutto il resto è spesa corrente e uscite per interessi passivi. La situazione in Italia è questa: spendiamo 48 miliardi per gli investimenti e lo sviluppo e 86 miliardi per pagare gli interessi sul debito pubblico.

In termini di incidenza sul Prodotto, la spesa in conto capitale arriva nel 2012 al 3% e per i prossimi anni è prevista una leggera riduzione. All'interno della spesa in conto capitale si possono individuare due componenti principali: la spesa per investimenti fissi lordi, ovvero le risorse direttamente spese dalla PA, e i contributi agli investimenti, vale a dire i trasferimenti pubblici "girati" a imprese e famiglie. La prima tipologia di spesa assorbe l'1,9% del Pil, mentre la seconda l'1% del Prodotto (TAB 2.1).

Gli investimenti fissi lordi sono previsti in diminuzione nei prossimi anni, fino ad arrivare all'1,7% del Pil nel 2015 (GRAF 2.1). Tale dinamica si inserisce all'interno di una preoccupante evoluzione della spesa pubblica per investimenti, che dal 2009 appare in costante flessione. Analogamente, le risorse pubbliche destinate ai contributi agli investimenti proseguiranno in una lenta ma inesorabile decrescita, fino ad arrivare allo 0,9% del Pil nel 2014 (GRAF 2.2). Tuttavia, la crescita del Paese passa inevitabilmente attraverso gli investimenti in opere materiali e immateriali: la destinazione di maggiori risorse a tale scopo è fondamentale al fine di colmare il deficit infrastrutturale che separa l'Italia dagli altri Paesi europei.

**TAB 2.1 - Dinamica e tendenze della spesa in conto capitale in Italia**

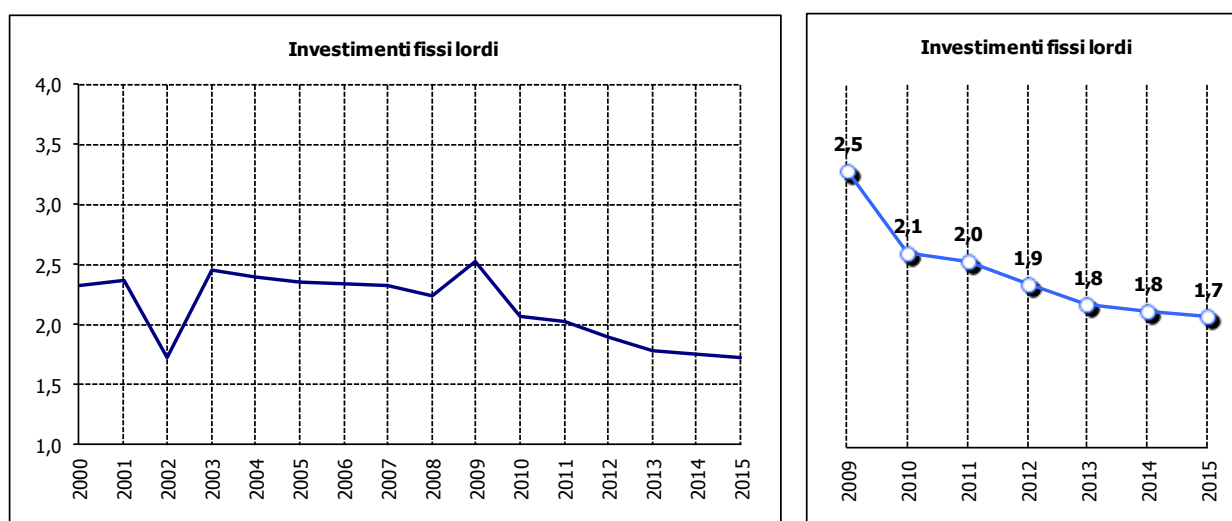
	in milioni di euro			in % sul Pil		
	Investimenti fissi lordi	Contributi agli investimenti	<b>Spesa in conto capitale*</b>	Investimenti fissi lordi	Contributi agli investimenti	<b>Spesa in conto capitale*</b>
2000	27.850	15.979	<b>30.945</b>	2,3	1,3	<b>2,6</b>
2001	29.759	20.614	<b>52.206</b>	2,4	1,6	<b>4,2</b>
2002	22.581	22.518	<b>47.045</b>	1,7	1,7	<b>3,6</b>
2003	32.933	23.397	<b>57.966</b>	2,5	1,7	<b>4,3</b>
2004	33.569	20.071	<b>55.122</b>	2,4	1,4	<b>3,9</b>
2005	33.877	22.277	<b>58.832</b>	2,4	1,6	<b>4,1</b>
2006	34.996	22.471	<b>74.718</b>	2,3	1,5	<b>5,0</b>
2007	36.125	24.840	<b>62.552</b>	2,3	1,6	<b>4,0</b>
2008	35.225	22.338	<b>59.209</b>	2,2	1,4	<b>3,8</b>
2009	38.338	24.310	<b>66.934</b>	2,5	1,6	<b>4,4</b>
2010	32.218	20.027	<b>53.818</b>	2,1	1,3	<b>3,5</b>
2011	32.030	17.815	<b>47.917</b>	2,0	1,1	<b>3,0</b>
2012	29.953	16.631	<b>47.970</b>	1,9	1,0	<b>3,0</b>
2013	29.491	16.618	<b>47.999</b>	1,8	1,0	<b>3,0</b>
2014	29.813	15.564	<b>47.341</b>	1,8	0,9	<b>2,8</b>
2015	30.172	15.622	<b>47.554</b>	1,7	0,9	<b>2,8</b>

(\*) in alcuni anni il totale della spesa in conto capitale può essere inferiore alla somma delle due tipologie di spesa in ragione di alcune componenti negative delle uscite

2000-2011: ISTAT, Conti ed aggregati economici delle AP (21 dicembre 2012)

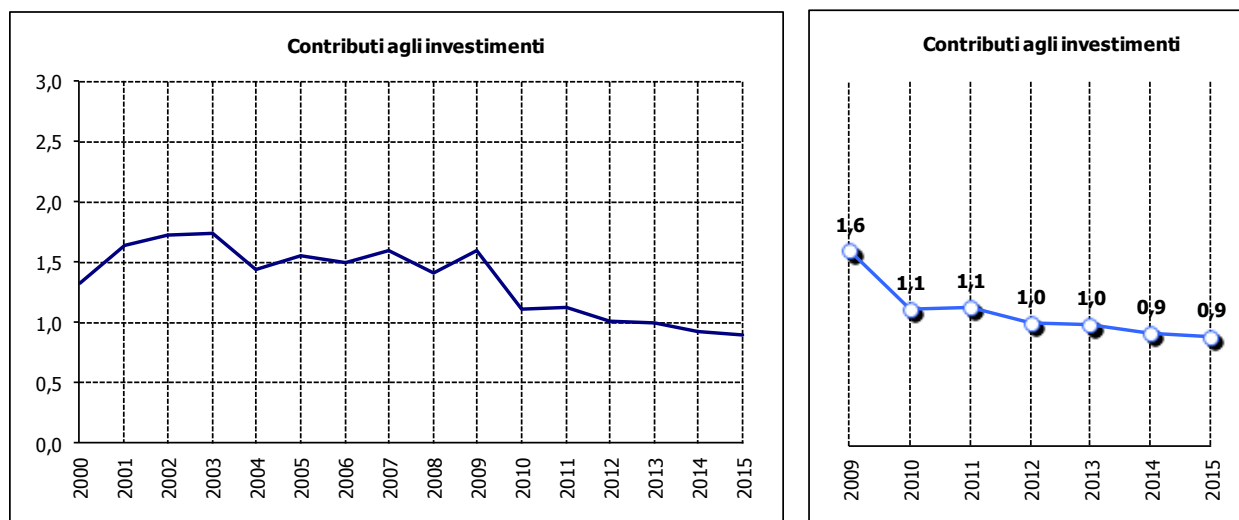
2012-2015: MEF, Nota aggiornamento DEF 2012 (20 settembre 2012)

**GRAF 2.1 - Dinamica e tendenze della spesa pubblica per investimenti in Italia**



Elaborazioni su dati ISTAT e MEF

**GRAF 2.2 - Dinamica e tendenze della spesa per contributi agli investimenti in Italia**



Elaborazioni su dati ISTAT e MEF

L'evoluzione della situazione dei conti pubblici nazionali ha prodotto effetti anche sulla spesa pubblica per investimenti. Nell'aprile 2011 il DEF aveva stimato per quest'anno una crescita degli investimenti relativi all'intera economia del 2,5%: dodici mesi dopo le previsioni sono diventate negative con un -3,5%; a settembre la Nota al DEF delinea un quadro ancor più negativo, con investimenti in calo dell'8,3% (TAB 2.2). In 18 mesi la perdita è del 10,5%. La spesa pubblica in conto capitale, così come le due componenti principali, ha subito variazioni continue nei documenti programmatici che sono stati approvati nel corso del 2011 e del 2012, fino ad attestarsi al 3% del Pil stimato dal DEF dell'aprile 2012 e confermato dalla Nota di aggiornamento di settembre.

**TAB 2.2 - Le previsioni governative relativamente agli investimenti per il 2012**

	DEF 2011 (apr. 2011)	Nota agg. DEF 2011 (sett. 2011)	Relazione al Parlamento (dic. 2011)	DEF 2012 (apr. 2012)	Nota agg. DEF 2012 (sett. 2012)
Investimenti fissi lordi (totale economia)	+2,5	+1,1	-1,5	-3,5	-8,3
Spesa in conto capitale	2,8	2,5	2,5	3,0	3,0
<i>di cui, investimenti fissi lordi</i>	1,6	1,5	1,6	1,9	1,9
<i>di cui, contributi agli investimenti</i>	1,0	0,8	0,8	1,0	1,0

Elaborazioni su documenti governativi

## 2.2. La spesa per investimenti in Europa

Dall'inizio della crisi finanziaria ed economica, la spesa per investimenti in Italia si è ridotta di 0,5 punti di Pil: all'interno del gruppo dei principali Paesi europei solo in Spagna si evidenzia una flessione di entità superiore (-2,2%), anche se il Paese iberico mantiene comunque un livello di spesa maggiore rispetto a quello italiano (2,8% del Pil). Nonostante la crisi (o forse proprio in ragione della crisi), la spesa pubblica per investimenti fissi lordi non è diminuita in Germania, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito, mentre è addirittura aumentata in Belgio (TAB 2.3). Gli investimenti rappresentano spesso i primi destinatari dei tagli alla spesa pubblica, ritenendo prioritarie altre tipologie di spesa.

**TAB 2.3 - La dinamica della spesa pubblica per investimenti dall'inizio della crisi (in % sul Pil)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012*	Variazione '07/'12
Belgio	1,6	1,6	1,7	1,6	1,7	1,9	<b>+0,3</b>
Germania	1,5	1,6	1,7	1,7	1,6	1,5	<b>+0,0</b>
Paesi Bassi	3,3	3,5	3,8	3,6	3,4	3,3	<b>+0,0</b>
Regno Unito	1,9	2,3	2,7	2,5	2,2	1,9	<b>+0,0</b>
Austria	1,1	1,1	1,2	1,1	1,0	1,0	<b>-0,1</b>
Francia	3,3	3,2	3,4	3,1	3,1	3,1	<b>-0,2</b>
<b>Italia</b>	<b>2,3</b>	<b>2,2</b>	<b>2,5</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>1,8</b>	<b>-0,5</b>
Spagna	4,0	4,0	4,5	4,0	2,9	1,8	<b>-2,2</b>

(\*) previsioni Commissione Europea (nov. 2012)  
 Elaborazioni su dati Eurostat

L'Italia occupa nel 2011 il ventitreesimo posto della graduatoria europea della spesa pubblica per investimenti fissi lordi, al di sotto della media continentale di mezzo punto di Pil. Le maggiori quote di spesa per investimenti sul Prodotto si manifestano nei Paesi dell'Europa orientale: Polonia (5,7%), Romania (5,2%) e le tre Repubbliche baltiche (TAB 2.4). L'elevato livello di spesa per investimenti può essere messo in relazione con i finanziamenti connessi alla Programmazione comunitaria. Per quanto concerne i principali Paesi, si segnala la Francia (3,1% del Pil), la Spagna (2,9%), il Regno Unito (2,2%) e, un po' a sorpresa, la Germania, con appena l'1,6% del Prodotto. Le ultime stime della Commissione Europea per il 2012 fanno regredire l'Italia di due posizioni in questa particolare classifica: la spesa per investimenti dovrebbe scendere all'1,8% del Pil, posizionando il nostro Paese al terz'ultimo posto in Europa.

**TAB 2.4 - Graduatoria della spesa per investimenti nell'Unione Europea**

Anno 2011			Anno 2012*		
Rank	Paese	in % sul Pil	Rank	Paese	in % sul Pil
1	Polonia	5,7	1	Estonia	5,5
2	Romania	5,2	2	Polonia	5,2
3	Lituania	4,4	3	Romania	5,0
4	Estonia	4,2	4	Lituania	4,7
5	Lettonia	4,2	5	Lettonia	4,1
6	Lussemburgo	3,8	6	Lussemburgo	4,1
7	Rep. Ceca	3,6	7	Ungheria	3,9
8	Slovenia	3,6	8	Bulgaria	3,8
9	Cipro	3,5	9	Svezia	3,5
10	Bulgaria	3,4	10	Rep. Ceca	3,5
11	Paesi Bassi	3,4	11	Paesi Bassi	3,3
12	Svezia	3,4	12	Slovenia	3,1
13	Francia	3,1	13	Francia	3,1
14	Ungheria	3,0	14	Cipro	2,8
15	Spagna	2,9	15	Malta	2,6
16	Portogallo	2,6	16	Finlandia	2,5
	<b>Unione Europea</b>	<b>2,5</b>	17	Slovacchia	2,4
17	Irlanda	2,5		<b>Unione Europea</b>	<b>2,3</b>
18	Malta	2,5	18	Danimarca	2,3
19	Finlandia	2,5		<b>Area Euro</b>	<b>2,1</b>
	<b>Area Euro</b>	<b>2,3</b>	19	Portogallo	2,0
20	Slovacchia	2,3	20	Irlanda	2,0
21	Danimarca	2,2	21	Regno Unito	1,9
22	Regno Unito	2,2	22	Belgio	1,9
<b>23</b>	<b>Italia</b>	<b>2,0</b>	23	Grecia	1,9
24	Belgio	1,7	24	Spagna	1,8
25	Germania	1,6	<b>25</b>	<b>Italia</b>	<b>1,8</b>
26	Grecia	1,6	26	Germania	1,5
27	Austria	1,0	27	Austria	1,0

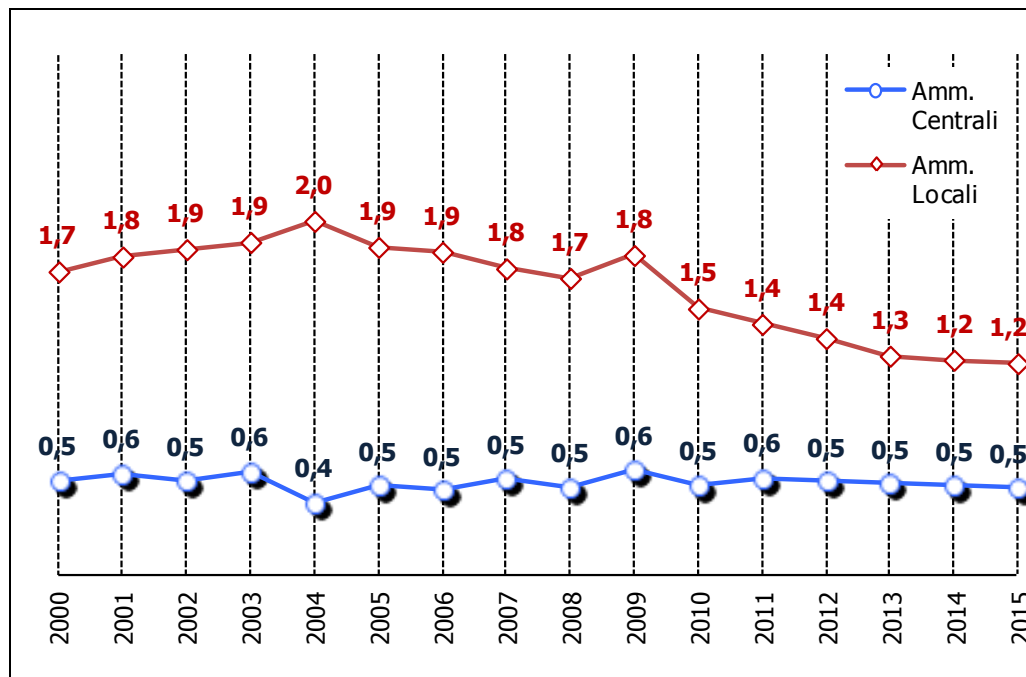
(\*) previsioni Commissione Europea (nov. 2012)  
Elaborazioni su dati Eurostat e Commissione Europea

### 2.3. Gli investimenti per livello di governo

La prevista flessione della spesa pubblica per investimenti riguarderà quasi completamente le Amministrazioni locali: infatti, mentre le spese per le Amministrazioni centrali rimarranno invariate (circa lo 0,5% del Pil), gli investimenti locali passeranno

dall'1,8% del Pil nel 2009 all'1,2% nel 2014 (GRAF 2.4). Tale dinamica può essere messa in relazione ai vincoli e alla struttura del Patto di stabilità interno che tende a penalizzare i pagamenti in conto capitale: questo elemento appare particolarmente in considerazione del fatto che il livello locale costituisce ben il 72% della spesa pubblica per investimenti.

**GRAF 2.3 - Dinamica della spesa per investimenti nelle Amministrazioni locali (in % sul Pil)**



Elaborazioni su dati ISTAT e MEF

I Comuni, con oltre 12 miliardi di euro, rappresentano oltre il 50% della spesa locale per investimenti. Dall'inizio della crisi al 2011 (ultimo anno per il quale è disponibile la disaggregazione per Regione, Province, Comuni, Enti sanitari) la flessione in termini nominali (comprensivi dell'inflazione) della spesa per investimenti nei Comuni è stata di quasi il 23%, analogamente a quanto fatto registrare dalle Province (-25,5%) e, in misura minore, dalle Regioni (-16,8%). Solo per gli enti sanitari locali si riscontra una crescita delle spese per investimenti negli anni della crisi (TAB 2.5), di poco superiore al 14%.

Nel complesso la spesa per investimenti delle Amministrazioni locali si è ridotta in termini nominali tra il 2007 e il 2011 del 16,8%, erodendo quasi completamente la crescita della spesa pubblica per investimenti (+31%) fatta riscontrare tra il 2000 e il 2007. La riduzione secca degli investimenti fissi lordi a livello locale è di quasi 5 miliardi di euro.



**TAB 2.5 - Dinamica della spesa per investimenti nelle Amministrazioni locali (milioni di euro)**

	<b>Amm. Locali</b>	di cui, Regioni	di cui, Province	di cui, Comuni	di cui, Enti sanitari locali
2000	<b>20.959</b>	3.289	1.547	12.209	2.080
2001	<b>23.037</b>	3.990	1.814	13.383	1.800
2002	<b>24.439</b>	4.681	2.012	13.984	1.663
2003	<b>25.745</b>	4.381	2.438	14.995	1.797
2004	<b>28.521</b>	4.814	2.846	16.669	1.933
2005	<b>27.153</b>	4.749	2.678	15.290	1.992
2006	<b>27.802</b>	4.992	2.791	15.176	2.147
2007	<b>27.449</b>	4.223	2.757	15.679	2.324
2008	<b>26.948</b>	4.537	2.533	14.742	2.657
2009	<b>28.014</b>	4.787	2.579	15.049	3.172
2010	<b>23.833</b>	3.925	2.213	12.689	2.784
2011	<b>22.832</b>	3.688	2.054	12.090	2.656
<b>Var.% '00-'07</b>	<b>+31,0</b>	<b>+28,4</b>	<b>+78,2</b>	<b>+28,4</b>	<b>+11,7</b>
<b>Var.% '07-'11</b>	<b>-16,8</b>	<b>-12,7</b>	<b>-25,5</b>	<b>-22,9</b>	<b>+14,3</b>

Elaborazioni su dati ISTAT

La Corte dei Conti, nell'ultimo Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, affronta la questione degli investimenti delle Amministrazioni locali, in particolar modo per quanto riguarda le uscite di cassa. I dati considerano le spese per l'acquisto di beni durevoli da parte di Regioni, Province e Comuni, che, secondo la Corte, rappresentano oltre il 50% degli investimenti del settore delle Amministrazioni pubbliche e il 70% degli investimenti degli enti locali.

I pagamenti per investimenti effettuati dalle Amministrazioni locali sono crollati del 20,9% tra il 2008 e il 2011: la flessione ha interessato in particolare le spese per mezzi di trasporto (-30,2%), per mobili, macchinari e attrezzature (-27,7%) e per costruzioni (-20,7%). Il calo dei pagamenti si riscontra in tutti i livelli di governo, in particolare per le Regioni (-26,7%); nello stesso periodo i pagamenti delle Province e dei Comuni flettono rispettivamente del 22,4% e del 19%. L'unica nota positiva giunge dalle spese per beni immateriali effettuate dai Comuni (ad esempio, software): nell'arco temporale considerato, infatti, risulta essere l'unica voce i cui pagamenti appaiono in crescita (TAB 2.6 e GRAF 2.4).

Le dinamiche descritte appaiono strettamente legate ai vincoli di finanza pubblica imposti dal Patto di stabilità interno che spesso si sono tradotti in un blocco dei pagamenti per spese in conto capitale, generando stock crescenti di residui passivi e allungando i tempi

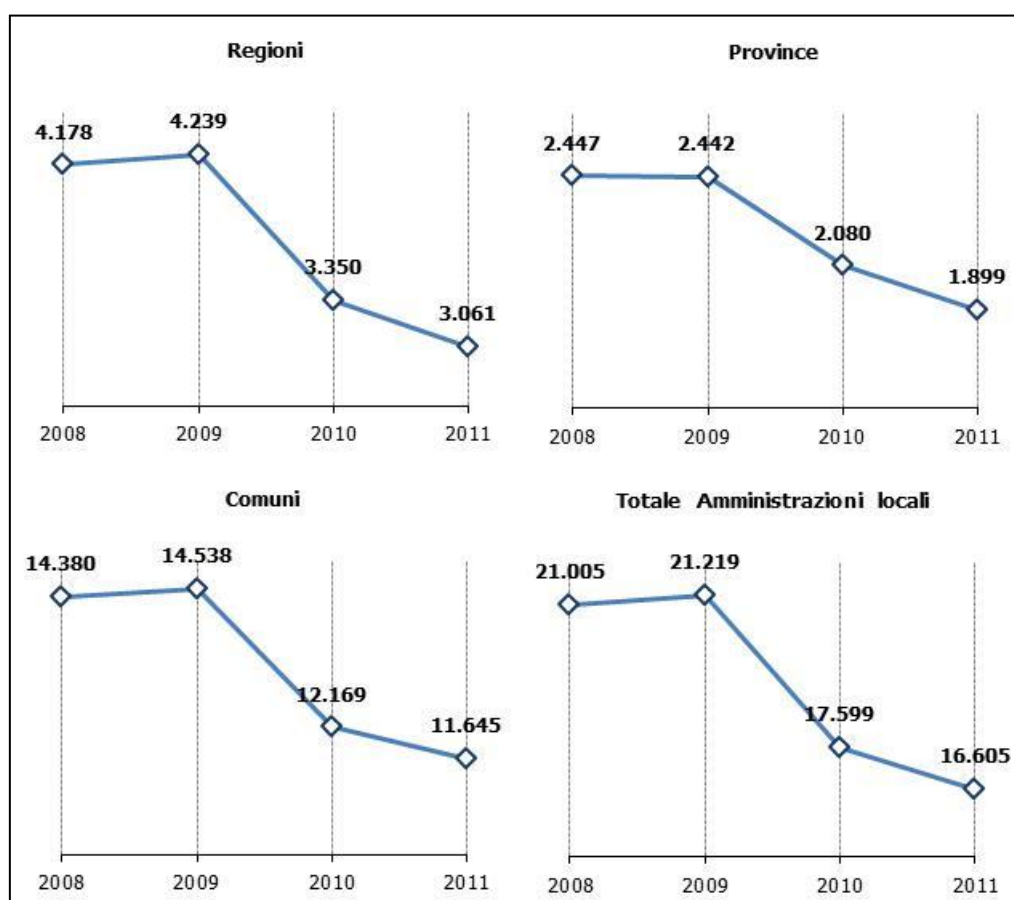
di pagamento ai fornitori. La Corte dei Conti, sempre nell'ultima edizione del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, ha denunciato questa problematica, particolarmente pesante per i Comuni: *"la progressiva riduzione delle risorse che gli enti locali hanno destinato ad investimenti è attribuibile, oltre che alla riduzione dei trasferimenti statali, anche alla rigida disciplina del Patto di stabilità. Il rispetto della regola della competenza mista non consente, contestualmente, di assolvere agli obblighi finanziari derivanti dalle gestioni precedenti, di attivare politiche di crescita e sviluppo e di fronteggiare emergenze non preventivabili: i limiti derivanti dal Patto e dal taglio dei trasferimenti costringe le amministrazioni a operare politiche dei pagamenti fortemente selettive"*.

**TAB 2.6 - I pagamenti per investimenti nelle Amministrazioni locali (milioni di euro)**

	2008	2009	2010	2011	Var.% '10/'11	Var.% '08/'11
<b>REGIONI</b>						
Costruzioni	3.475	3.371	2.785	2.520	-9,5	-27,5
Mobili, macchinari e attrezzature	253	221	171	184	+7,6	-27,3
Beni immateriali	285	298	265	241	-9,1	-15,4
Mezzi di trasporto	165	349	130	115	-11,5	-30,3
<b>Totale Regioni</b>	<b>4.178</b>	<b>4.239</b>	<b>3.350</b>	<b>3.061</b>	<b>-8,6</b>	<b>-26,7</b>
<b>PROVINCE</b>						
Costruzioni	2.313	2.323	1.997	1.833	-8,2	-20,8
Mobili, macchinari e attrezzature	94	86	62	49	-21,0	-47,9
Beni immateriali	27	17	13	11	-15,4	-59,3
Mezzi di trasporto	13	15	8	5	-37,5	-61,5
<b>Totale Province</b>	<b>2.447</b>	<b>2.442</b>	<b>2.080</b>	<b>1.899</b>	<b>-8,7</b>	<b>-22,4</b>
<b>COMUNI</b>						
Costruzioni	13.581	13.749	11.539	11.014	-4,5	-18,9
Mobili, macchinari e attrezzature	559	549	454	422	-7,0	-24,5
Beni immateriali	103	93	70	110	+57,1	+6,8
Mezzi di trasporto	137	147	106	100	-5,7	-27,0
<b>Totale Comuni</b>	<b>14.380</b>	<b>14.538</b>	<b>12.169</b>	<b>11.645</b>	<b>-4,3</b>	<b>-19,0</b>
<b>AMMINISTRAZIONI LOCALI</b>						
Costruzioni	19.369	19.443	16.321	15.367	-5,8	-20,7
Mobili, macchinari e attrezzature	906	856	687	655	-4,7	-27,7
Beni immateriali	415	408	348	362	+4,0	-12,8
Mezzi di trasporto	315	511	244	220	-9,8	-30,2
<b>Totale Amm. Locali</b>	<b>21.005</b>	<b>21.219</b>	<b>17.599</b>	<b>16.605</b>	<b>-5,6</b>	<b>-20,9</b>

Fonte: Corte dei Conti

**GRAF 2.4 - I pagamenti per investimenti nelle Amministrazioni locali (milioni di euro)**



Fonte: Corte dei Conti

## 2.4. Le risorse per lo sviluppo economico

Si propone di seguito una possibile interpretazione delle risorse pubbliche destinate allo sviluppo economico. Tale esercizio considera i dati delle spese per funzione sulla base della classificazione internazionale COFOG ed individua due funzioni "affari economici" e "abitazioni e assetto del territorio" in grado di approssimare in maniera soddisfacente la dimensione dell'intervento pubblico ai fini dello sviluppo economico. Nel 2011 la spesa per lo sviluppo economico così individuata ammonta a 77,2 miliardi di euro, pari al 9,7% del totale della spesa pubblica complessiva (TAB 2.7).

In termini dinamici, tale aggregato di spesa risulta in calo rispetto al 2009 (anno della punta massima registrata nel recente periodo) di 1,1 punti di Pil, confermando la dinamica negativa iniziata nel 2010. Emerge soprattutto l'evidente erosione di risorse nell'ultimo biennio, verosimilmente in relazione con le manovre di consolidamento dei conti

pubblici. Tra il 2009 e il 2011 la spesa pubblica destinata allo sviluppo economico è diminuita di quasi 14 miliardi di euro. In termini di impatto sul Pil, la spesa per lo sviluppo economico in Italia equivale nel 2011 al 4,9% del Prodotto: mai negli ultimi sette anni tale valore era sceso sotto al soglia del 5%.

**TAB 2.7 - Una possibile interpretazione della spesa pubblica per lo sviluppo economico (milioni di euro)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Affari economici</b>	<b>62.490</b>	<b>79.814</b>	<b>71.042</b>	<b>69.695</b>	<b>77.296</b>	<b>67.279</b>	<b>65.055</b>
Affari generali economici, commerciali e del lavoro	2.911	2.756	2.673	3.363	3.087	2.800	2.584
Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia	6.844	8.530	7.110	6.690	6.764	6.887	6.738
Combustibili ed energia	231	295	315	289	365	280	258
Attività estrattive, manifatturiere ed edilizie	8.994	8.083	9.149	9.352	13.826	8.364	6.761
Trasporti	34.484	51.010	41.745	40.359	43.318	38.942	39.900
Comunicazioni	851	1.293	1.853	984	984	1.445	1.202
Altri settori	3.725	3.787	4.009	3.820	3.981	3.451	3.287
R&S per gli affari economici	4.322	3.895	4.034	4.642	4.818	4.837	4.046
Affari economici n.a.c.	128	165	154	196	153	273	279
<b>Abitazioni e assetto del territorio</b>	<b>10.976</b>	<b>12.053</b>	<b>12.193</b>	<b>12.664</b>	<b>13.629</b>	<b>12.497</b>	<b>12.152</b>
Sviluppo delle abitazioni	1.103	1.290	1.731	1.758	2.862	2.325	2.167
Assetto territoriale	6.244	6.609	6.269	6.559	6.583	6.103	5.954
Approvvigionamento idrico	1.536	1.975	1.838	1.926	1.694	1.537	1.453
Illuminazione stradale	2.062	2.124	2.300	2.369	2.435	2.363	2.409
R&S per abitazioni e assetto territoriale	0	2	2	1	1	1	1
Abitazioni e assetto territoriale n.a.c.	31	53	53	51	54	168	168
<b>Spesa per "sviluppo economico"</b>	<b>73.466</b>	<b>91.867</b>	<b>83.235</b>	<b>82.359</b>	<b>90.925</b>	<b>79.776</b>	<b>77.207</b>
<i>in % sulla spesa pubblica complessiva</i>	<i>10,6</i>	<i>12,6</i>	<i>11,1</i>	<i>10,6</i>	<i>11,4</i>	<i>10,1</i>	<i>9,7</i>
<i>in % sul Pil</i>	<i>5,1</i>	<i>6,2</i>	<i>5,4</i>	<i>5,2</i>	<i>6,0</i>	<i>5,1</i>	<i>4,9</i>

Elaborazione su dati ISTAT

## Analisi territoriale

### 2.5. La spesa per investimenti a livello territoriale

Nelle regioni del Nord l'85% della spesa pubblica per investimenti viene erogata dalle Amministrazioni locali, mentre solo il rimanente 15% risulta essere a carico dello Stato centrale (TAB 2.8). In altre parole, le regole del Patto di stabilità finiscono per penalizzare soprattutto le regioni settentrionali, in quanto gli investimenti sono sostenuti quasi esclusivamente da Regioni ed enti locali.

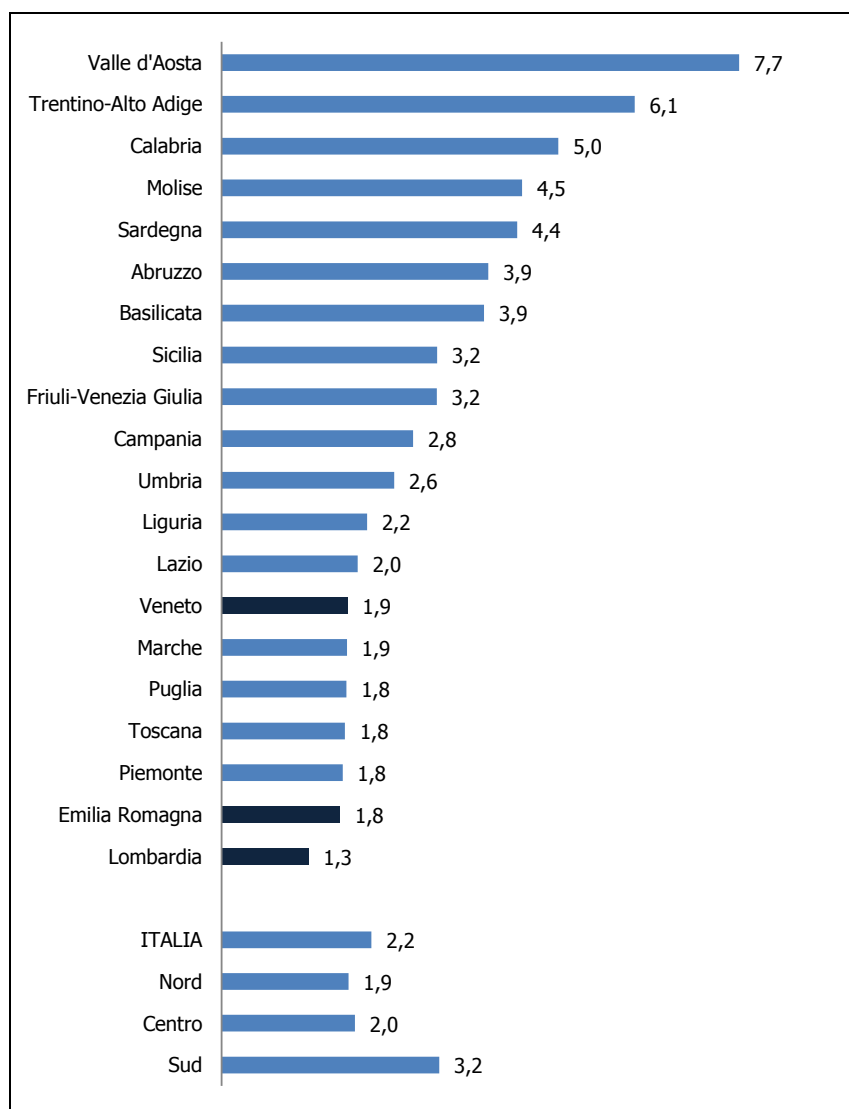
**TAB 2.8 - La spesa pubblica per investimenti nel 2010: un'analisi territoriale e per livello di governo**

	valori in milioni di euro			composizione %		
	Amm. Centrali	Amm. Locali	Amm. Pubbliche	Amm. Centrali	Amm. Locali	Amm. Pubbliche
Piemonte	262	1.476	1.739	15,1	84,9	100,0
Valle d'Aosta	20	293	313	6,5	93,5	100,0
<b>Lombardia</b>	<b>715</b>	<b>3.069</b>	<b>3.784</b>	<b>18,9</b>	<b>81,1</b>	<b>100,0</b>
Trentino-Alto Adige	31	1.845	1.876	1,7	98,3	100,0
<b>Veneto</b>	<b>316</b>	<b>1.965</b>	<b>2.281</b>	<b>13,9</b>	<b>86,1</b>	<b>100,0</b>
Friuli-Venezia Giulia	129	758	887	14,5	85,5	100,0
Liguria	184	682	866	21,3	78,7	100,0
<b>Emilia Romagna</b>	<b>407</b>	<b>1.563</b>	<b>1.970</b>	<b>20,6</b>	<b>79,4</b>	<b>100,0</b>
Toscana	350	1.691	2.041	17,1	82,9	100,0
Umbria	140	312	452	31,0	69,0	100,0
Marche	76	496	572	13,3	86,7	100,0
Lazio	1.316	1.995	3.311	39,8	60,2	100,0
Abruzzo	1.544	502	2.046	75,5	24,5	100,0
Molise	109	194	303	35,9	64,1	100,0
Campania	384	1.721	2.106	18,3	81,7	100,0
Puglia	158	963	1.121	14,1	85,9	100,0
Basilicata	42	304	346	12,1	87,9	100,0
Calabria	1.077	773	1.849	58,2	41,8	100,0
Sicilia	328	1.877	2.205	14,9	85,1	100,0
Sardegna	281	1.021	1.303	21,6	78,4	100,0
<b>ITALIA</b>	<b>7.869</b>	<b>23.502</b>	<b>31.371</b>	<b>25,1</b>	<b>74,9</b>	<b>100,0</b>
<b>Nord</b>	<b>2.064</b>	<b>11.653</b>	<b>13.716</b>	<b>15,0</b>	<b>85,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Centro</b>	<b>1.882</b>	<b>4.494</b>	<b>6.376</b>	<b>29,5</b>	<b>70,5</b>	<b>100,0</b>
<b>Sud</b>	<b>3.923</b>	<b>7.355</b>	<b>11.278</b>	<b>34,8</b>	<b>65,2</b>	<b>100,0</b>

Elaborazioni su dati Ministero dello Sviluppo Economico - Conti Pubblici Territoriali

Le percentuali si abbassano progressivamente scendendo di latitudine: al Centro, la quota di investimenti effettuati dalla Periferia è di circa il 70%, mentre al Sud supera di poco il 65%. Con riguardo alle tre principali regioni del Nord, le Amministrazioni locali coprono l'86,1% degli investimenti pubblici in Veneto, l'81,1% in Lombardia e il 79,4% in Emilia Romagna. Se si escludono Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, la spesa pubblica per investimenti in rapporto al Pil è più elevata nelle regioni meridionali: la motivazione va ricercata nell'ingente intervento pubblico dello Stato, soprattutto in Calabria, Abruzzo e Molise. La Lombardia è il territorio dove si spende meno per investimenti pubblici (1,3% del Pil); su livelli leggermente superiori si collocano invece Emilia Romagna e Veneto, rispettivamente con l'1,8% e l'1,9% del Pil (GRAF 2.5).

**GRAF 2.5 - La spesa pubblica per investimenti a livello territoriale. Media 2006-2010 (in % sul Pil)**



Elaborazioni su dati Ministero dello Sviluppo Economico - Conti Pubblici Territoriali

L'analisi dell'evoluzione negli ultimi anni manifesta un lieve incremento della spesa per investimenti da parte dello Stato, imputabile prevalentemente agli interventi nelle aree delle Regioni ordinarie meridionali (Sud-Rso). Per loro natura, gli investimenti tendono a seguire una dinamica alternata, prova ne sia il fatto che nel 2007 e nel 2009 la spesa risulta in crescita. Tuttavia, aprendo il confronto anche alle Amministrazioni locali è possibile notare come la spesa per investimenti in rapporto al Pil sia passata dall'1,9% nel 2006 all'1,5% nel 2010. Con riguardo alle tre principali regioni del Nord, al flessione degli investimenti locali è stata di 0,3 punti di Pil in Lombardia, di 0,2 punti in Veneto e di 0,4 punti in Emilia Romagna (TAB 2.9). In realtà, il calo degli investimenti ha colpito in misura ancor più significativa i territori amministrati dalle Regioni speciali, anche se è opportuno ricordare che partivano da livelli iniziali più elevati.

**TAB 2.9 - Dinamica della spesa pubblica per investimenti per macroaree e livelli di governo (in % del Pil)**

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>AMM. CENTRALI</b>					
Lombardia	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Veneto	0,2	0,3	0,3	0,7	0,2
Emilia Romagna	0,2	0,3	0,2	0,4	0,3
Altro Centro-Nord (Rso)*	0,5	0,5	0,5	0,7	0,5
Sud (Rso)**	0,7	0,8	0,8	1,1	1,4
Regioni speciali***	0,6	0,5	0,4	0,5	0,4
<b>Italia</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>
<b>AMM. LOCALI</b>					
Lombardia	1,2	1,2	1,1	1,1	0,9
Veneto	1,6	1,6	1,5	1,5	1,4
Emilia Romagna	1,7	1,5	1,5	1,4	1,2
Altro Centro-Nord (Rso)*	1,6	1,5	1,3	1,5	1,3
Sud (Rso)**	2,0	2,2	2,2	2,3	1,8
Regioni speciali***	3,8	3,6	3,6	3,5	3,0
<b>Italia</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>	<b>1,5</b>
<b>TOTALE AMM. PUBBLICHE</b>					
Lombardia	1,3	1,3	1,3	1,4	1,2
Veneto	1,8	1,9	1,8	2,2	1,6
Emilia Romagna	1,9	1,8	1,8	1,8	1,5
Altro Centro-Nord (Rso)*	2,1	2,0	1,7	2,1	1,8
Sud (Rso)**	2,7	3,0	3,1	3,4	3,2
Regioni speciali***	4,4	4,1	4,0	4,0	3,4
<b>Italia</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,2</b>	<b>2,4</b>	<b>2,0</b>

(\*) Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Lazio

(\*\*) Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria

(\*\*\*) Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna

Elaborazioni su dati Ministero dello Sviluppo Economico - Conti Pubblici Territoriali

## 2.6. La spesa in conto capitale di Regioni, Province e Comuni

Il presente paragrafo fornisce un'ulteriore disamina delle spese in conto capitale di Regioni, Province e Comuni. A differenza di quanto esposto precedentemente, i dati non si riferiscono alla contabilità nazionale o alla banca dati del Ministero dello Sviluppo economico, bensì ai bilanci consuntivi degli stessi enti, acquisiti e pubblicati dalla Corte dei Conti. I dati oggetto di analisi considerano la spesa in conto capitale, aggregato di bilancio all'interno del quale vengono imputate le spese di investimento.

In media, la spesa in conto capitale nel 2011 assorbe il 12,2% del totale delle uscite regionali (TAB 2.10); tuttavia, emerge un peso maggiore nelle Regioni a statuto speciale (21,3%) rispetto alle quindici Regioni ordinarie (9,1%). Tale distanza si riscontra anche a livello procapite: a fronte di una media complessiva di 351 euro, le Regioni a statuto ordinario (con 230 euro per abitante) spendono circa un quinto di quanto impegnato dalle Regioni speciali (1.034 euro procapite). In coerenza con quanto trattato precedentemente, nelle Regioni ordinarie del Sud la spesa in conto capitale risulta essere maggiore rispetto alle Regioni del Nord (circa il doppio).

Gli elevati livelli di spesa in conto capitale di Valle d'Aosta, Trento e Bolzano trovano correlazione con le maggiori competenze attribuiti dai rispettivi Statuti, soprattutto per quanto concerne infrastrutture e mobilità. Il Veneto è la Regione con la minore spesa in conto capitale a livello procapite (115 euro); Emilia Romagna e Lombardia evidenziano quantità di spesa leggermente superiore, rispettivamente pari a 142 e 189 euro per abitante.

La spesa in conto capitale occupa ben il 26,4% del bilancio delle Province, senza particolari differenze né tra territori a statuto speciale e a statuto ordinario, né tra Nord e Sud. Complessivamente, sulla base degli ultimi dati ufficiali disponibili, il totale della spesa in conto capitale impegnata dalle Amministrazioni provinciali supera di poco i 3,5 miliardi di euro; ne consegue che l'impatto procapite è assai modesto, in media pari a 61 euro (TAB 2.11). Nonostante a livello di grandi aggregazioni territoriali la spesa in conto capitale sia pressoché uniforme, emergono ugualmente dei territori in cui le Province dedicano una maggiore quantità di risorse: a tale proposito si segnalano i 241 e i 106 euro procapite impegnati dalle Amministrazioni provinciali di Abruzzo e Calabria.



Limitatamente alle Province del Nord, Lombardia ed Emilia Romagna si collocano su livelli superiori alla media nazionale (rispettivamente con 75 e 69 euro procapite), mentre i sette enti di area vasta del Veneto fanno registrare una spesa che non va oltre i 38 euro per abitante.

**TAB 2.10 - La spesa in conto capitale delle Regioni. Anno 2011**

	Impegni in milioni di euro	in % sul totale della spesa regionale	Impegni in euro procapite
VALLE D'AOSTA	425	27,4	3.314
PROV. AUT. TRENTO	1.750	37,9	3.306
PROV. AUT. BOLZANO	1.256	26,3	2.475
BASILICATA	479	25,0	814
FRIULI VENEZIA GIULIA	963	15,9	779
MOLISE	240	20,1	750
SICILIA	3.780	19,3	748
SARDEGNA	1.117	15,0	667
CALABRIA	743	14,5	369
LAZIO	1.697	10,2	296
ABRUZZO	376	11,0	280
TOSCANA	1.049	11,0	280
CAMPANIA	1.608	8,7	276
PUGLIA	1.064	11,1	260
UMBRIA	223	9,8	246
MARCHE	309	8,6	197
<b>LOMBARDIA</b>	<b>1.872</b>	<b>8,4</b>	<b>189</b>
PIEMONTE	748	6,8	168
LIGURIA	246	6,0	152
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	<b>631</b>	<b>5,9</b>	<b>142</b>
TRENTINO-ALTO ADIGE	145	38,9	140
<b>VENETO</b>	<b>566</b>	<b>5,4</b>	<b>115</b>
<b>MEDIA RSO</b>	<b>11.851</b>	<b>9,1</b>	<b>230</b>
<i>di cui, NORD</i>	<i>4.063</i>	<i>6,9</i>	<i>160</i>
<i>di cui, CENTRO</i>	<i>3.278</i>	<i>10,2</i>	<i>274</i>
<i>di cui, SUD</i>	<i>4.509</i>	<i>11,3</i>	<i>318</i>
<b>MEDIA RSS</b>	<b>9.437</b>	<b>21,3</b>	<b>1.034</b>
<b>MEDIA REGIONI</b>	<b>21.287</b>	<b>12,2</b>	<b>351</b>

Elaborazioni su dati Corte dei Conti

L'aggregato degli oltre otto mila Comuni italiani evidenzia nel 2010 una spesa in conto capitale di 18 miliardi di euro: si tratta di un valore di poco superiore a quello delle Regioni. L'impatto sul bilancio comunale è rilevante (23,1%), specialmente nei Comuni di Valle d'Aosta (48%) e Trentino-Alto Adige (39%). Ai medesimi risultati si perviene analizzando la spesa in conto capitale in rapporto alla popolazione, che colloca ai vertici

della graduatoria i municipi di Valle d’Aosta e Trentino-Alto Adige, rispettivamente con 1.535 e 908 euro per abitante (TAB 2.12).

**TAB 2.11 - La spesa in conto capitale delle Province. Anno 2010**

	Impegni in milioni di euro	in % sul totale della spesa provinciale	Impegni in euro procapite
ABRUZZO	323	61,5	241
CALABRIA	213	33,1	106
FRIULI VENEZIA GIULIA	120	28,2	97
BASILICATA	56	25,0	96
MOLISE	30	36,2	93
MARCHE	129	26,1	83
TOSCANA	289	25,4	78
<b>LOMBARDIA</b>	<b>741</b>	<b>35,7</b>	<b>75</b>
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	<b>304</b>	<b>31,7</b>	<b>69</b>
SARDEGNA	104	26,7	62
LIGURIA	78	17,0	48
CAMPANIA	246	19,5	42
LAZIO	217	20,5	38
<b>VENETO</b>	<b>185</b>	<b>21,1</b>	<b>38</b>
PUGLIA	143	22,2	35
SICILIA	177	23,4	35
UMBRIA	31	14,2	34
PIEMONTE	133	12,0	30
<b>MEDIA PROVINCE RSO</b>	<b>3.118</b>	<b>26,5</b>	<b>61</b>
<i>di cui, NORD</i>	<i>1.441</i>	<i>26,3</i>	<i>57</i>
<i>di cui, CENTRO</i>	<i>666</i>	<i>22,9</i>	<i>56</i>
<i>di cui, SUD</i>	<i>1.011</i>	<i>29,9</i>	<i>71</i>
<b>MEDIA PROVINCE RSS</b>	<b>401</b>	<b>25,5</b>	<b>50</b>
<b>MEDIA PROVINCE</b>	<b>3.518</b>	<b>26,4</b>	<b>59</b>

Elaborazioni su dati ISTAT

La spesa in conto capitale appare particolarmente elevata in Lombardia: infatti, se si considera la media dei Comuni appartenenti alle RSO (295 euro per abitante), i municipi lombardi fanno registrare impegni pari a 370 euro procapite. Diversamente, i Comuni situati in Emilia Romagna e Veneto si contraddistinguono per una limitata quantità di risorse impegnate negli investimenti, rispettivamente pari a 244 e 214 euro per abitante. In particolare, nel Veneto la quota di bilancio destinata alle uscite in conto capitale appare particolarmente limitata, pari ad appena il 18,2%.

**TAB 2.12 - La spesa in conto capitale dei Comuni. Anno 2010**

	Impegni in milioni di euro	in % sul totale della spesa comunale	Impegni in euro procapite
VALLE D'AOSTA	196	48,0	1.535
TRENTINO-ALTO ADIGE	934	39,0	908
BASILICATA	253	30,2	429
FRIULI VENEZIA GIULIA	493	24,7	399
LIGURIA	622	23,9	385
SARDEGNA	624	25,1	373
<b>LOMBARDIA</b>	<b>3.639</b>	<b>27,8</b>	<b>370</b>
CALABRIA	705	26,6	351
CAMPANIA	1.980	25,8	340
UMBRIA	282	22,4	313
MOLISE	97	23,7	303
TOSCANA	1.128	22,8	302
ABRUZZO	387	21,5	289
LAZIO	1.469	19,1	259
PIEMONTE	1.095	20,4	246
<b>VENETO</b>	<b>1.200</b>	<b>23,0</b>	<b>244</b>
PUGLIA	990	23,2	242
MARCHE	335	18,2	215
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	<b>942</b>	<b>18,2</b>	<b>214</b>
SICILIA	804	12,1	159
<b>MEDIA COMUNI RSO</b>	<b>15.123</b>	<b>23,3</b>	<b>295</b>
<i>di cui, NORD</i>	<i>7.497</i>	<i>23,8</i>	<i>298</i>
<i>di cui, CENTRO</i>	<i>3.214</i>	<i>20,4</i>	<i>271</i>
<i>di cui, SUD</i>	<i>4.412</i>	<i>25,0</i>	<i>311</i>
<b>MEDIA COMUNI RSS</b>	<b>3.051</b>	<b>21,9</b>	<b>335</b>
<b>MEDIA COMUNI</b>	<b>18.174</b>	<b>23,1</b>	<b>301</b>

Elaborazioni su dati ISTAT

## 2.7. Gli effetti del Patto di stabilità sugli investimenti locali

I vincoli del Patto di stabilità interno e la crescente rigidità dei bilanci si sono progressivamente scaricati sulla componente legata agli investimenti. I pagamenti per la spesa in conto capitale (dati SIOPE) delle Regioni a statuto ordinario sono diminuiti tra il 2008 e il 2011 di oltre il 20% (TAB 2.13). Tale fenomeno è avvenuto con particolare forza in Emilia Romagna (-26,5%) e in Lombardia (-17%), mentre in Veneto la contrazione è stata minore (-6,5%). In realtà bisognerebbe osservare le dinamiche anno per anno. In Veneto, infatti, si è avuta una sostanziale stabilità dei pagamenti nel biennio 2009-2010, per poi flettere decisamente nel 2011 (-17,3% nell'ultimo anno).

**TAB 2.13 - Regioni ordinarie: andamento della spesa in conto capitale (dati SIOPE, milioni di euro)**

	2008	2009	2010	2011	Var. % 2011- 2008	Var. % 2011- 2009	Var. % 2011- 2010
Piemonte	1.161	1.438	1.108	899	-22,6	-37,5	-18,9
<b>Lombardia</b>	<b>1.792</b>	<b>1.765</b>	<b>1.793</b>	<b>1.488</b>	<b>-17,0</b>	<b>-15,7</b>	<b>-17,0</b>
<b>Veneto</b>	<b>890</b>	<b>1.066</b>	<b>1.006</b>	<b>832</b>	<b>-6,5</b>	<b>-21,9</b>	<b>-17,3</b>
Liguria	457	447	425	258	-43,6	-42,3	-39,3
<b>Emilia Romagna</b>	<b>769</b>	<b>597</b>	<b>571</b>	<b>566</b>	<b>-26,5</b>	<b>-5,2</b>	<b>-0,9</b>
Toscana	667	917	990	784	+17,4	-14,6	-20,8
Umbria	268	282	213	141	-47,5	-50,2	-33,9
Marche	451	359	308	251	-44,3	-30,2	-18,5
Lazio	992	1.105	1.316	833	-16,0	-24,6	-36,7
Abruzzo	496	467	442	397	-20,1	-15,0	-10,3
Molise	269	330	227	188	-30,3	-43,2	-17,3
Campania	1.926	2.771	1.201	1.689	-12,3	-39,1	+40,6
Puglia	1.179	1.338	807	911	-22,7	-31,9	+13,0
Basilicata	569	618	520	426	-25,2	-31,1	-18,1
Calabria	1.015	995	795	631	-37,9	-36,6	-20,7
<b>Totale RSO</b>	<b>12.903</b>	<b>14.497</b>	<b>11.722</b>	<b>10.292</b>	<b>-20,2</b>	<b>-29,0</b>	<b>-12,2</b>

Elaborazioni su dati Corte dei Conti

Anche le spese per investimenti fissi in beni mobili e immobili flettono sensibilmente nell'ultimo periodo. Tra il 2008 e il 2011 la diminuzione complessiva nelle Regioni ordinarie è del 26,9%, con un decrescita del 22,7% ascrivibile all'ultimo anno (TAB 2.14). Rispetto ai pagamenti della spesa in conto capitale, questo aggregato assume un andamento più altalenante. In ogni caso, se si guarda all'ultima annualità, emergono flessioni del 25,5% in Lombardia e dell'11,5% in Veneto; solo l'Emilia Romagna fa segnare una crescita (+9%), ma assolutamente insufficiente per recuperare quanto perso nel biennio precedente (-41,4%).

Ad un'ulteriore conferma della drammatica flessione delle spese in conto capitale negli ultimi anni si perviene mediante una disamina dei rendiconti regionali pubblicati dalla Corte dei Conti. Considerando gli impegni di spesa delle quindici Regioni a statuto ordinario, emerge una flessione del 28,8% della spesa in conto capitale tra il 2007 e il 2011: tuttavia, gran parte della decurtazione è imputabile all'ultimo anno in ragione di un calo degli investimenti del 21,4% (TAB 2.15). Se si osserva l'intero periodo, si può notare come la drastica caduta della spesa in conto capitale si contrapponga ad una lieve crescita della parte corrente del bilancio (+2,9%) e al raddoppio delle uscite per il rimborso di prestiti (+90,4%).

**TAB 2.14 - Regioni ordinarie: andamento della spesa per investimenti fissi in beni mobili e immobili (dati SIOPE, milioni di euro)**

	2008	2009	2010	2011	Var. % 2011- 2008	Var. % 2011- 2009	Var. % 2011- 2010
Piemonte	144	164	121	62	-56,8	-61,9	-48,5
<b>Lombardia</b>	<b>427</b>	<b>535</b>	<b>379</b>	<b>283</b>	<b>-33,9</b>	<b>-47,2</b>	<b>-25,5</b>
<b>Veneto</b>	<b>185</b>	<b>193</b>	<b>297</b>	<b>262</b>	<b>+42,2</b>	<b>+36,1</b>	<b>-11,5</b>
Liguria	19	31	19	19	+2,4	-39,3	-2,4
<b>Emilia Romagna</b>	<b>108</b>	<b>116</b>	<b>63</b>	<b>68</b>	<b>-37,0</b>	<b>-41,4</b>	<b>+9,0</b>
Toscana	49	31	102	89	+82,2	+187,5	-12,5
Umbria	13	22	12	12	-7,4	-44,9	+3,9
Marche	20	32	24	22	+11,2	-31,2	-7,9
Lazio	46	85	71	25	-45,2	-70,7	-65,1
Abruzzo	24	15	53	35	+48,2	+128,0	-33,3
Molise	15	26	8	6	-61,8	-78,8	-29,2
Campania	270	323	81	78	-71,0	-75,8	-3,4
Puglia	15	12	8	10	-33,4	-15,6	+29,7
Basilicata	5	5	6	16	+245,7	+225,6	+171,6
Calabria	57	105	75	31	-45,5	-70,5	-58,8
<b>Totale RSO</b>	<b>1.396</b>	<b>1.697</b>	<b>1.319</b>	<b>1.020</b>	<b>-26,9</b>	<b>-39,9</b>	<b>-22,7</b>

Elaborazioni su dati Corte dei Conti

Con riferimento alle tre Regioni del Nord, si manifestano dinamiche molto simili anche se con differenti peculiarità. Le spese della Lombardia passano da 21,2 a 22,2 miliardi di euro (+4,9%): tuttavia, questo è il risultato di una diminuzione delle spese in conto capitale dell'1,2% e di una crescita robusta della spesa corrente (+5,4%) e dei rimborsi di prestiti (+13,1%). È opportuno segnalare che nell'ultimo anno la contrazione della spesa in conto capitale è stata di ben 9 punti percentuali.

In Veneto, invece, la caduta del titolo II del bilancio si è sviluppata con dimensioni maggiori. Tra il 2007 e il 2011 si registra una flessione degli impegni di spesa in conto capitale del 54,6%; anche in questo caso gran parte della perdita è attribuibile all'ultimo anno, al quale è ascrivibile addirittura un -49,5%. Contestualmente si riscontra una crescita della spesa corrente (+6,1%) e della spesa per rimborso di prestiti, anche se quest'ultima voce rimane su valori assoluti molto contenuti. Tuttavia, merita una particolare segnalazione la sensibile riduzione della spesa corrente a consuntivo registrata nell'ultimo anno (-5,8%), che contribuisce ad una decrescita degli impegni di spesa complessivi di quasi il 10%.

Anche in Emilia Romagna, così come nelle altre Regioni, la flessione delle spese in conto capitale è attribuibile prevalentemente all'ultima annualità, in ragione di un ridimensionamento degli impegni che passano velocemente da 864 a 631 milioni di euro (-26,9%). Se si considera invece l'arco temporale 2007-2011 la flessione è limitata al -4,7%. Contestualmente, nello stesso periodo, la spesa di parte corrente ha fatto registrare un incremento di quasi 8 punti percentuali, leggermente limati nell'ultimo anno a seguito di un -1,8%.

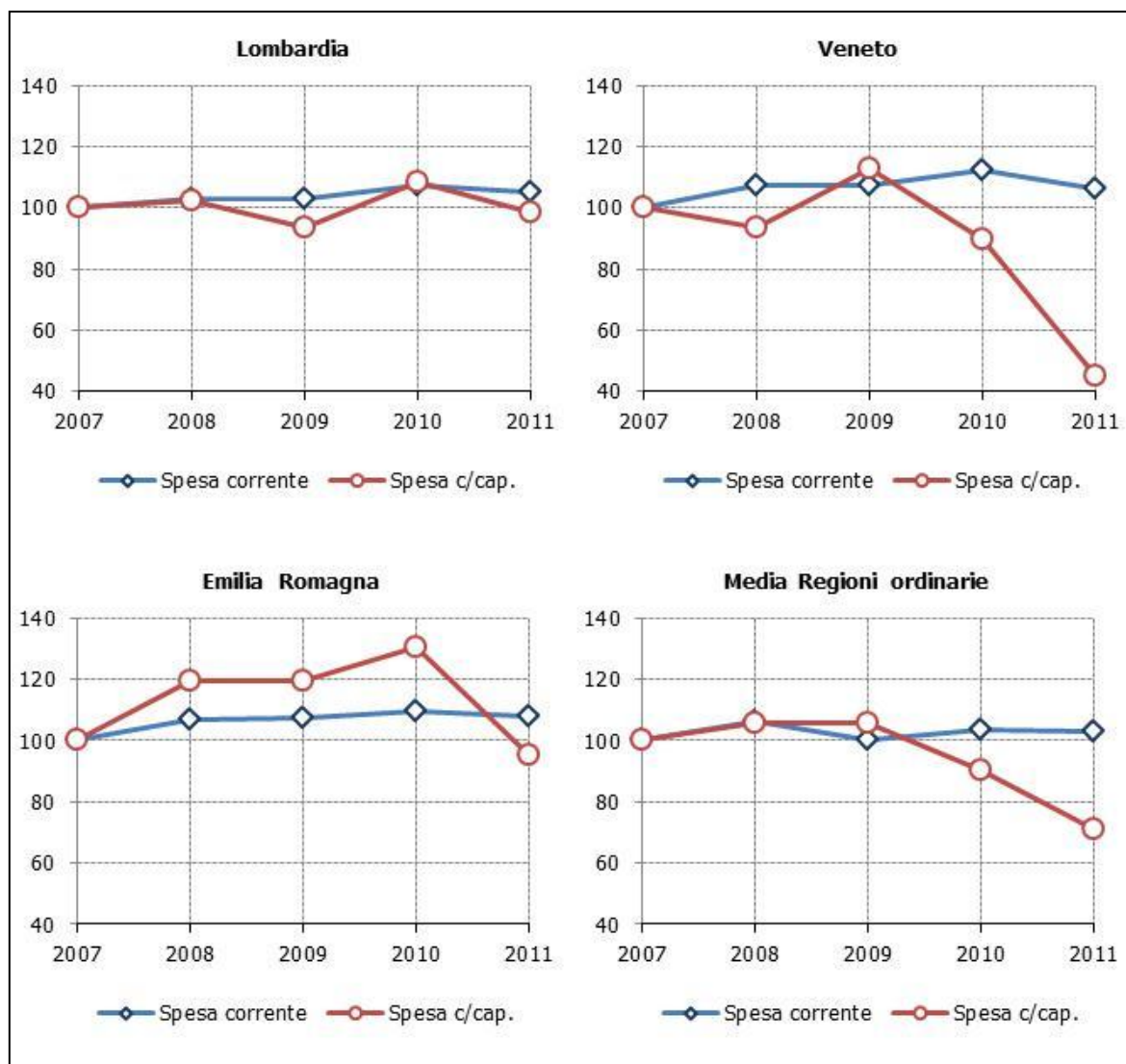
**TAB 2.15 - Regioni ordinarie: dinamica delle spese per titolo (impegni, milioni di euro)**

	2007	2008	2009	2010	2011	Var.% '11/'10	Var.% '11/'07
<b>LOMBARDIA</b>							
Spesa corrente	19.100	19.655	19.635	20.499	20.139	-1,8	+5,4
Spesa in conto capitale	1.894	1.946	1.778	2.057	1.872	-9,0	-1,2
Rimborso prestiti	185	193	202	200	209	+4,6	+13,1
<b>Totale spese</b>	<b>21.179</b>	<b>21.794</b>	<b>21.616</b>	<b>22.755</b>	<b>22.220</b>	<b>-2,4</b>	<b>+4,9</b>
<b>VENETO</b>							
Spesa corrente	9.210	9.898	9.891	10.372	9.770	-5,8	+6,1
Spesa in conto capitale	1.247	1.168	1.411	1.122	566	-49,5	-54,6
Rimborso prestiti	67	71	66	55	78	+40,5	+16,2
<b>Totale spese</b>	<b>10.524</b>	<b>11.136</b>	<b>11.368</b>	<b>11.549</b>	<b>10.414</b>	<b>-9,8</b>	<b>-1,0</b>
<b>EMILIA ROMAGNA</b>							
Spesa corrente	9.196	9.823	9.858	10.095	9.916	-1,8	+7,8
Spesa in conto capitale	662	791	791	864	631	-26,9	-4,7
Rimborso prestiti	182	199	98	101	105	+3,8	-42,1
<b>Totale spese</b>	<b>10.041</b>	<b>10.812</b>	<b>10.746</b>	<b>11.060</b>	<b>10.653</b>	<b>-3,7</b>	<b>+6,1</b>
<b>MEDIA RSO</b>							
Spesa corrente	110.649	117.693	110.889	114.324	113.903	-0,4	+2,9
Spesa in conto capitale	16.641	17.620	17.621	15.080	11.851	-21,4	-28,8
Rimborso prestiti	2.352	3.286	2.883	3.031	4.479	+47,8	+90,4
<b>Totale spese</b>	<b>129.643</b>	<b>138.599</b>	<b>131.393</b>	<b>132.435</b>	<b>130.233</b>	<b>-1,7</b>	<b>+0,5</b>

Elaborazione su dati Corte dei Conti

L'andamento dei numeri indice delle principali variabili di bilancio delle Regioni ordinarie contribuisce a rendere maggiormente visibile e apprezzabile le "contromisure" adottate dagli amministratori regionali per fronteggiare l'emergenza finanziaria (GRAF 2.6). Come già esplicitato più volte nel corso del presente rapporto, è possibile notare la moderata crescita delle spese correnti in tutte le Regioni e la flessione, più o meno accentuata, delle spese in conto capitale. Tale dinamica risulta essere più accentuata nel Veneto che nelle altre Regioni; inoltre, il 2011 sembra essere stato l'anno più critico per quanto concerne la scelta di tagliare le spese per investimenti.

**GRAF 2.6 - Regioni ordinarie: dinamica delle spese per titolo (numeri indice 2007=100)**



Elaborazione su dati Corte dei Conti

Le Amministrazioni municipali manifestano una tendenza di riduzione delle spese per investimenti per certi versi ancora più accentuata di quanto fatto registrare dalle Regioni. È necessario sottolineare che la serie si limita al 2010, ultimo anno per il quale sono disponibili i bilanci consuntivi in maniera completa e articolati per aggregazione regionale. Tra il 2007 e il 2010 la spesa in conto capitale dei Comuni si è ridotta del 47%, tuttavia, nello stesso periodo, le spese correnti risultano essere in crescita di 8,9 punti percentuali (TAB 2.16). Si precisa, inoltre, che i dati della tabella sono stati costruiti in modo da avvicinarsi alla struttura delle spese soggette al Patto di stabilità interno. Per gli enti locali, infatti, vige il sistema della competenza mista: le spese valide ai fini del rispetto del Patto di stabilità, infatti, riguardano gli impegni della spesa corrente e i pagamenti della spesa in conto capitale.

I medesimi comportamenti si possono riscontrare anche in Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, anche se con differente intensità. Nei Comuni lombardi la spesa in conto capitale è addirittura diminuita di 2/3, in parte compensata da una crescita della spesa corrente (+13,8%). Nelle amministrazioni municipali del Veneto le spese in conto capitale sono regredite di quasi 1/3 nell'arco di quattro anno, mentre le spese correnti fanno segnare un incremento del 7,3%. Nell'Emilia Romagna, invece, la spesa in conto capitale si è ridotta di oltre il 45%, in controtendenza con quanto fatto registrare dalla spesa corrente (+4%).

**TAB 2.16 - Comuni: dinamica delle spese per titolo (milioni di euro)**

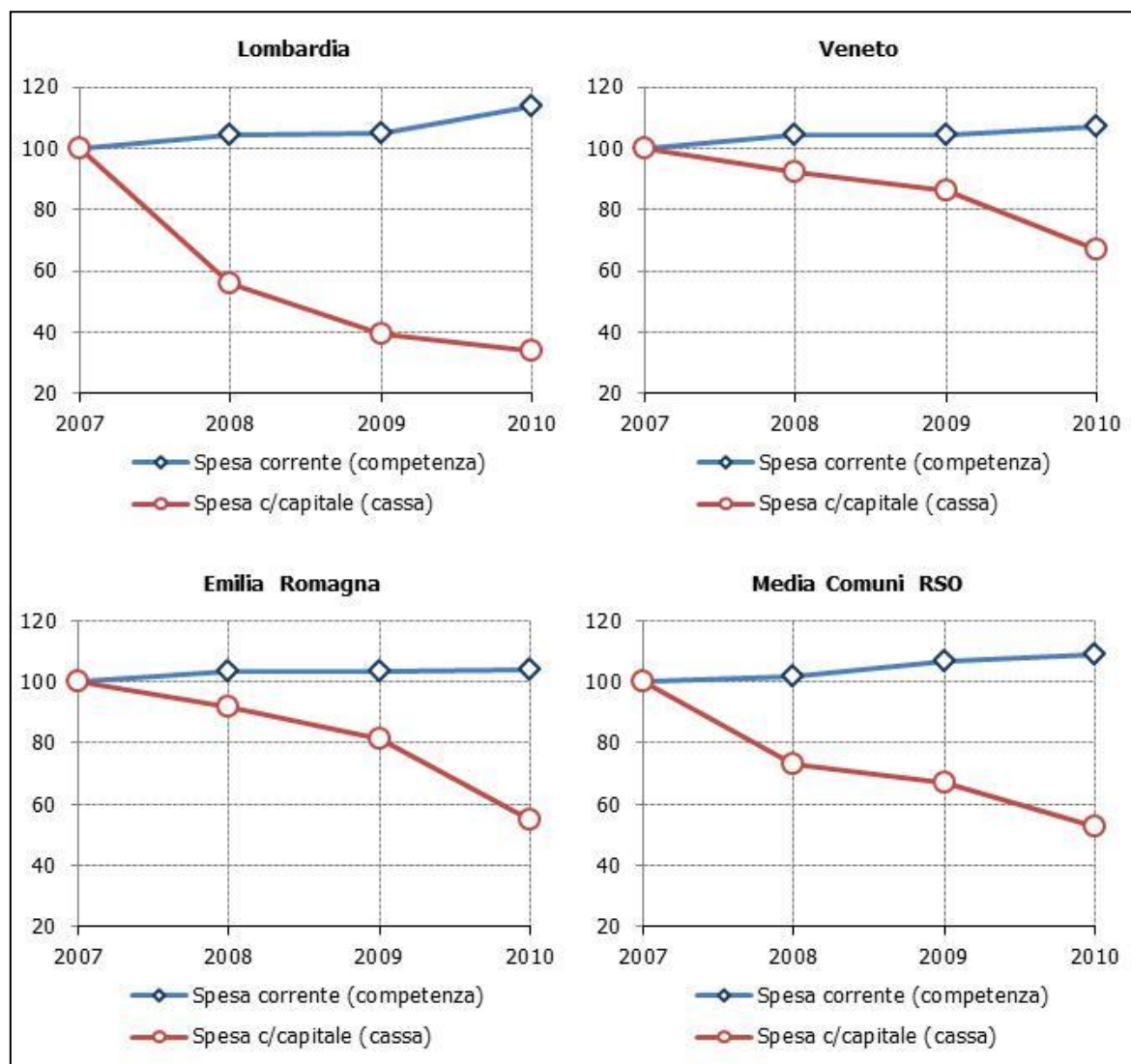
	2007	2008	2009	2010	Var.% '10/'07
<b>LOMBARDIA</b>					
Spesa corrente (competenza)	7.743	8.105	8.145	8.807	+13,8
Spesa c/capitale (cassa)	8.961	5.001	3.559	3.030	-66,2
Rimborso prestiti (competenza)	622	612	877	639	+2,7
<b>Totale voci di spesa</b>	<b>17.325</b>	<b>13.719</b>	<b>12.581</b>	<b>12.476</b>	<b>-28,0</b>
<b>VENETO</b>					
Spesa corrente (competenza)	3.388	3.536	3.538	3.634	+7,3
Spesa c/capitale (cassa)	1.498	1.386	1.291	1.007	-32,8
Rimborso prestiti (competenza)	324	413	428	380	+17,3
<b>Totale voci di spesa</b>	<b>5.210</b>	<b>5.335</b>	<b>5.257</b>	<b>5.021</b>	<b>-3,6</b>
<b>EMILIA ROMAGNA</b>					
Spesa corrente (competenza)	3.712	3.841	3.830	3.860	+4,0
Spesa c/capitale (cassa)	1.664	1.530	1.350	914	-45,1
Rimborso prestiti (competenza)	408	341	372	377	-7,5
<b>Totale voci di spesa</b>	<b>5.784</b>	<b>5.712</b>	<b>5.552</b>	<b>5.151</b>	<b>-10,9</b>
<b>MEDIA COMUNI RSO</b>					
Spesa corrente (competenza)	40.857	41.493	43.590	44.502	+8,9
Spesa c/capitale (cassa)	24.119	17.627	16.128	12.775	-47,0
Rimborso prestiti (competenza)	4.412	5.164	5.417	5.200	+17,9
<b>Totale voci di spesa</b>	<b>69.388</b>	<b>64.284</b>	<b>65.135</b>	<b>62.478</b>	<b>-10,0</b>

Elaborazioni su dati ISTAT

Così come evidenziato in precedenza per le Regioni, il grafico 2.7 contribuisce ad una lettura più agevole dei fenomeni sopra descritti. È possibile notare come, ponendo pari a 100 le spese correnti e le spese in conto capitale dei Comuni in ciascuna regione, le uscite correnti siano state in qualche modo salvaguardate a svantaggio delle spese per investimenti.



**GRAF 2.7 - Comuni: dinamica delle spese per titolo (numeri indice 2007=100)**



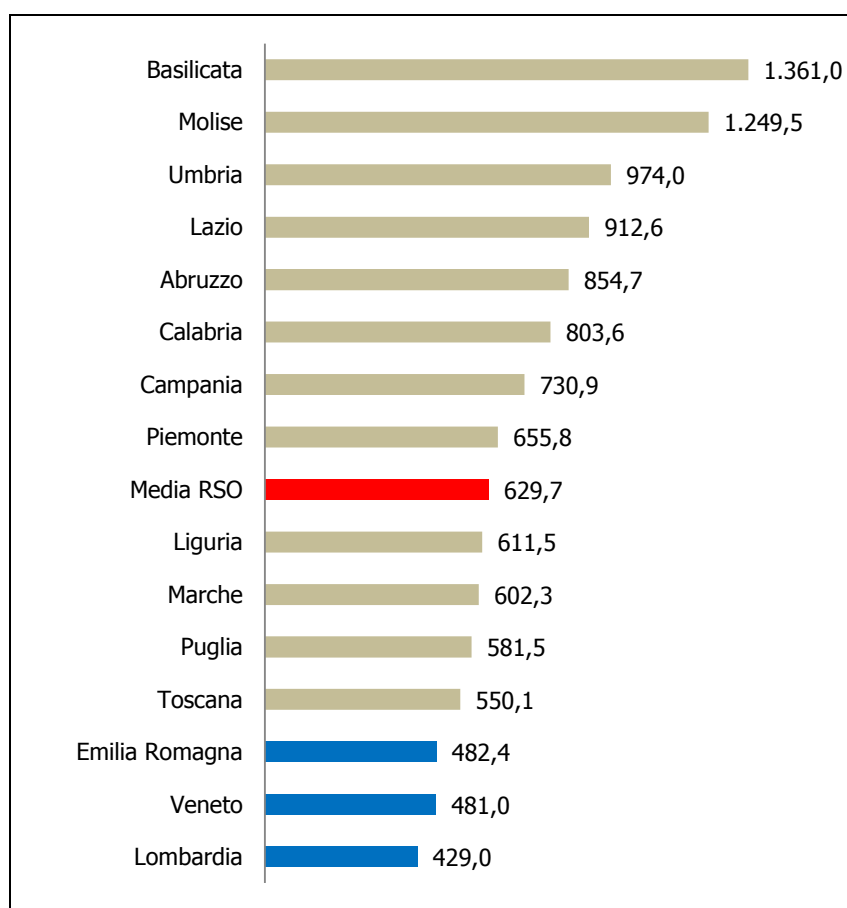
Elaborazioni su dati ISTAT

## 2.8. Il Patto di stabilità per le Regioni ordinarie

Nel corso del presente rapporto si è più volte fatto riferimento agli effetti restrittivi del Patto di stabilità interno per Regioni ed enti locali, tendenti a deprimere le spese per investimenti e per lo sviluppo. Agli effetti restrittivi si devono tuttavia aggiungere anche alcuni effetti distorsivi, in questo caso all'interno delle Regioni. Negli ultimi anni, ai fini del Patto di stabilità interno, le Regioni ordinarie erano tenute a rispettare un tetto di spesa sia in termini di competenza sia in termini di cassa. Tale limite di spesa veniva solitamente determinato applicando una percentuale alla spesa finale delle Regioni (al netto della sanità,

delle spese per concessioni di crediti e di altre voci minori) registrata nell'ultimo anno. Nei fatti, l'obiettivo ai fini del Patto di stabilità interno veniva determinato in maniera proporzionale alla spesa delle Regioni. Tale assetto ha premiato le Regioni che spendevano di più: per loro, infatti, il tetto massimo di spesa era fissato ad un livello ampiamente superiore rispetto alle Regioni che si caratterizzavano per minori spese procapite. Il limite massimo di spesa, considerata la media negli anni compresi tra il 2007 e il 2012, è di 1.361 euro procapite per la Basilicata, di 1.250 euro procapite per il Molise e di 974 euro procapite per l'Umbria (GRAF 2.8). Queste Regioni potevano spendere, rispettando egualmente il Patto di stabilità, circa tre volte il livello di spesa consentito ad Emilia Romagna (482 euro per abitante), Veneto (481 euro) e Lombardia (429 euro).

**GRAF 2.8 - Regioni: tetti di spesa ai fini del Patto di stabilità. Media 2007-2012 (euro procapite)**



Fonte: Regione del Veneto

Ad integrazione di quanto sopra esposto, si precisa che la Legge di stabilità 2013 ha innovato lato disciplina del Patto di stabilità interno per le Regioni introducendo una particolare modalità di calcolo, definita "competenza eurocompatibile": tale approccio si avvicina maggiormente al sistema adottato dall'Eurostat per la determinazione dei saldi di

bilancio dei vari Paesi. In maniera semplificata, la “competenza eurocompatibile” risulta essere così determinata:

- dagli impegni di parte corrente al netto dei trasferimenti;
- dai pagamenti per trasferimenti correnti;
- dai pagamenti in conto capitale escluse le spese per concessione di crediti, per l’acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e per conferimenti.

## SINTESI, CONSIDERAZIONI, PROPOSTE

Il Nord è il motore economico del Paese: qui è concentrata la maggioranza delle imprese e qui si giocano i destini competitivi dell'Italia rispetto all'Europa e ai mercati globali. In Lombardia, Emilia Romagna e Veneto vivono 19,4 milioni di persone, pari al 32% della popolazione italiana, e operano 1,7 milioni di imprese (32% del totale). Il Pil complessivamente generato in quest'area (622 miliardi di euro nel 2011) equivale al 39% del Prodotto interno lordo italiano. A livello procapite, il Pil medio si collocherebbe poco sotto a quello della Baviera e su livelli superiori a regioni come Baden-Württemberg, Nord Reno-Vestfalia e Rhône-Alpes. Il gettito fiscale versato dai contribuenti di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto (289 miliardi di euro) vale il 41% delle entrate fiscali nazionali.

Nonostante tale rilevante contributo, queste tre regioni risultano penalizzate da un assetto della finanza pubblica territoriale poco trasparente e troppo ancorato a criteri di riparto di tipo "storico". La Lombardia, con 1.553 euro procapite, occupa il secondo posto nella graduatoria della pressione tributaria locale, intesa come sommatoria dei tributi regionali, provinciali e comunali; l'Emilia Romagna è terza con 1.455 euro, mentre il Veneto (1.300 euro per abitante) si colloca in sesta posizione. Le tre regioni occupano invece gli ultimi posti nella graduatoria dei trasferimenti statali: il Veneto è ultimo (1.460 euro procapite), l'Emilia Romagna diciottesima (1.509) e la Lombardia diciassettesima (1.555 euro).

Nel corso degli ultimi tre anni, le misure restrittive contenute nelle recenti manovre finanziarie governative hanno inciso profondamente sia sull'impianto del federalismo fiscale, sia sul complesso delle risorse disponibili per Regioni ed enti locali. Escludendo le disposizioni relative al Patto di stabilità interno, i tagli effettivi e diretti alle Amministrazioni regionali e locali risultano superiori ai 15 miliardi nel 2012 e prossimi ai 23 miliardi nel 2013. La maggiore autonomia fiscale concessa recentemente a Regioni ed enti locali (si pensi ad IMU, addizionali IRPEF, TARES) rischia di essere vuota: infatti, i probabili

incrementi della tassazione locali non andranno a finanziare migliori servizi o nuovi investimenti, bensì unicamente a coprire i mancati introiti derivanti dai tagli ai trasferimenti.

A seguito della struttura e dei vincoli del Patto di stabilità interno, le spese per investimenti delle Regioni, tra il 2008 e il 2011, sono crollate dei quasi il 27%. Nello stesso periodo, gli investimenti delle Province si sono ridotti del 22%, mentre quelli dei Comuni del 19%. L'impatto delle regole di finanza pubblica appare particolarmente rilevante nelle Regioni del Nord, dove l'85% degli investimenti pubblici viene effettuato dalle Amministrazioni locali.

Sulla base dei dati e delle dinamiche che emergono dall'Osservatorio, è possibile avanzare alcune proposte per migliorare l'assetto della finanza pubblica locale e rilanciare lo sviluppo di queste Regioni e del Paese.

1. È necessaria una riforma del Patto di stabilità interno che attui la "golden rule" europea. In pratica, le Amministrazioni locali dovrebbero garantire l'equilibrio della parte corrente del bilancio, lasciando sostanzialmente libera la spesa per investimenti. Tale proposta appare in linea con la recente riforma costituzionale relativa al "pareggio di bilancio".
2. Attualmente il concorso finanziario richiesto alle Amministrazioni locali viene sostanzialmente determinato per singoli comparti (Regioni, Province, Comuni); sarebbe opportuno, invece, superare questa impostazione definendo gli importi delle manovre per territorio, eventualmente sulla base di opportuni indicatori, e delegare alle singole realtà locali la ripartizione per livello di governo. È un approccio che potrebbe tenere conto delle recenti innovazioni in materia di "Patto regionale verticale" e di "Patto regionale orizzontale".
3. Una risposta concreta alle richieste di maggiore autonomia da parte dei territori viene fornita dalla Costituzione. L'articolo 116, infatti, concede alle Regioni ordinarie la possibilità di richiedere la competenza legislativa esclusiva su una serie di materie conferite completamente o in via concorrente allo Stato. Si tratta della via costituzionale per procedere alla realizzazione di quel "federalismo a geometria variabile" più volte sollecitato da alcune aree del Nord. La capacità di spesa locale aumenterebbe del 37% per la Regione Emilia Romagna, del 35,6% per la Regione Lombardia e del 35,9% per la Regione Veneto.

4. La riforma del federalismo fiscale varata nel 2009 aveva un importante merito, che riguardava la rilevazione dei costi e dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali di Regioni ed enti locali. Questo strumento consente la determinazione del “giusto” livello di spesa per ciascuna funzione e in ciascun territorio, mettendo in evidenza i costi dovuti a sprechi ed inefficienze. Attualmente risultano disponibili solo i dati relativi alle funzioni di polizia locale (Comuni), mercato del lavoro (Province) e servizi generali (Comuni e Province). Si tratta, pertanto, di portare a compimento la rilevazione anche alle altre materie e di applicare quanto prima tali parametri in sede di ripartizione delle risorse tra territori, in modo da stimolare veramente la responsabilità e l’efficienza.

## NOTA BIBLIOGRAFICA

- BANCA D'ITALIA: "Relazione Annuale 2011" (31 maggio 2012)
- COMMISSIONE EUROPEA: "Economic forecast – autumn 2012" (novembre 2012)
- COPAFF: "I bilanci delle Regioni in sintesi – anno 2010" (19 settembre 2011)
- CORTE DEI CONTI: "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica" (5 giugno 2012)
- CORTE DEI CONTI: "Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni negli esercizi 2010-2011" (2 agosto 2012)
- CORTE DEI CONTI: "Audizione al DDL Stabilità 2013" (23 ottobre 2012)
- DIPARTIMENTO DELLE FINANZE: "Dati e statistiche fiscali" (2013)
- EUROSTAT: "Government finance statistics"- 2012 edition
- EUROSTAT: "Taxation trends" – 2012 edition
- IFEL: "I dati finanziari dei comuni - sintesi" (1° ottobre 2012)
- ISTAT: "I bilanci delle Amministrazioni comunali 2010" (8 giugno 2012)
- ISTAT: "Bilanci delle Amministrazioni provinciali 2010" (11 giugno 2012)
- ISTAT: "Conti ed aggregati economici delle AP" (21 dicembre 2012)
- ISTAT: "Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione" (17 gennaio 2013)
- MINISTERO DELLA SALUTE: "Rapporto annuale redatto per la Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese" (2012)
- MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO: "Conti pubblici territoriali – banca dati" (2012)
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE: "Documento di Economia e Finanza 2012" (18 aprile 2012)
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE: "Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2012" (20 settembre 2012)
- RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO: "Le manovre di finanza pubblica del 2011" (gennaio 2012)

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO: "La spesa statale regionalizzata – Stima provvisoria. Anno 2011" (gennaio 2013)

REGIONE DEL VENETO: "Relazione al PDL n. 328 – Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e pluriennale 2013-2015" (20 dicembre 2012)

SERVIZIO STUDI – CAMERA DEI DEPUTATI: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - (legge di stabilità 2013) - A.S. 3584-A - Schede di lettura sull'emendamento del Governo 1.700" (20 dicembre 2012)

UNIONCAMERE DEL VENETO: "Verso il federalismo differenziato: gli effetti finanziari sui bilanci di quattro Regioni", VenetoCongiunturaPA – numero 2 (dicembre 2010)

UNIONCAMERE DEL VENETO: "Federalismo, Sussidiarietà ed Evasione fiscale", Quaderno di ricerca n. 13 (giugno 2011).