

Rapporto sulle entrate tributarie della Regione Calabria

Quaderni SVIMEZ – Numero Speciale (39)

Roma, febbraio 2014

SVIMEZ

Regione Calabria

Rapporto sulle entrate tributarie della Regione Calabria

Quaderni SVIMEZ – Numero Speciale (39)

Roma, febbraio 2014

I “Quaderni SVIMEZ” sono una Collana editoriale che ospita documenti monografici su argomenti di attualità, resoconti di dibattiti pubblici a seminari, e testi di Audizioni parlamentari. Nella veste di “numeri speciali”, i Quaderni sono destinati anche alla pubblicazione di volumi.

ISBN 978-88-906860-3-0

Copyright © 2014 by SVIMEZ
00187 Roma, via di Porta Pinciana 6
Internet: www.svimez.it

La proprietà letteraria e i diritti di riproduzione sono riservati

Nel presente Rapporto i tributi sono collocati all'interno del sistema di bilancio della Regione Calabria: essi costituiscono mezzi che concorrono a consentire alla Regione di finanziare integralmente le funzioni pubbliche ad essa attribuite, come è scritto nell'art. 119, comma 4, della Costituzione. Vi sono, pertanto, due riferimenti. Da un lato, l'analisi è condotta sui conti consuntivi della Regione; dall'altro lato, abbiamo avuto cura di confrontare i dati in essi raccolti con quanto risultava, in via generale, per le altre Regioni a statuto ordinario.

E' stato utile il supporto degli uffici regionali e, in particolare, della dottoressa Rosaria Guzzo, responsabile del bilancio della Regione.

Sono estensori del Rapporto, per le diverse parti, Federico Pica, Franca Moro, Salvatore Villani, Stefania Torre. Hanno collaborato al Rapporto Sandro Gattei e Alessandra Stanca che hanno curato l'impostazione e l'editing del volume.

Indice

Presentazione, di Giacomo Mancini	p. 7
PARTE I. INTRODUZIONE	
Cap. 1. I contenuti del Rapporto	11
1. Il sistema dei tributi della Regione Calabria	11
2. La nozione di sostenibilità finanziaria delle “funzioni attribuite” e la base documentale	12
3. La relazione tra i dati di cassa e quelli di competenza	13
4. La significatività del dato di competenza	14
5. Il comportamento dei tre titoli del bilancio	15
6. Rappresentazione grafica	17
Cap. 2. I tributi e la sostenibilità finanziaria dei servizi	23
1. Nozione di “tributo proprio regionale”	23
2. La sostenibilità finanziaria del “fabbisogno normale”	24
3. I livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e la sanità	27
4. Meccanismi di finanziamento della sanità e costi standard	29
5. Le spese extra LEP	30
Cap. 3. Il sistema delle entrate delle Regioni a statuto ordinario	31
1. Il grado di efficacia nell’attività di riscossione delle entrate correnti	31
2. Dinamica e composizione delle entrate tributarie	39
3. La struttura delle entrate correnti. Alcuni confronti	40
PARTE II. I TRIBUTI DELLA REGIONE CALABRIA	
Cap. 4. Il sistema delle entrate correnti della Regione	53
Cap. 5. I tributi della Regione Calabria	57
1. Premessa	57
2. L’IRAP	57
3. L’IRAP privata	60
4. L’incidenza sul PIL	63
5. La struttura dell’IRAP privata. Aliquote ordinarie e agevolazioni	65
6. I piani di rientro	68
7. L’addizionale IRPEF	69

8. Le basi imponibili dell'addizionale IRPEF	71
9. La compartecipazione all'IVA	74
Cap. 6. L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)	81
1. L'IRAP. La natura del cespite	81
2. L'oggetto imponibile dell'IRAP	82
3. L'incidenza dell'IRAP e la Calabria	83
4. La proposta della SVIMEZ	85
5. La proposta della SVIMEZ: il problema della fattibilità finanziaria	87

Presentazione di Giacomo Mancini¹

La Regione Calabria ha inteso promuovere la stesura e la pubblicazione di questo interessante *Rapporto sulle entrate tributarie* curato dalla SVIMEZ principalmente per due finalità: fotografare con precisione il sistema tributario regionale e la sua concreta attuazione per renderlo migliore e più accessibile ai cittadini, e concorrere ad una riflessione complessiva delle finanze, non solo tributarie, delle Regioni del Mezzogiorno per consentirne un riordino generale, avendo sempre come scopo l'interesse dei contribuenti.

Dalla lettura del Rapporto emergono certo molte difficoltà, dovute in primo luogo alla difficile situazione economica del Paese, che speriamo tutti di riuscire a metterci alle spalle già dal prossimo anno, ma viene smentito con nettezza il luogo comune che vuole la Calabria nella lista delle c.d. "Regioni canaglia": infatti il tasso di evasione risulta essere il linea con la media delle Regioni meridionali, la spesa pubblica è su livelli decisamente accettabili anche in considerazione dell'enorme disagio sociale che colpisce i nostri cittadini e le spese di personale risultano assolutamente coerenti con il quadro generale.

E' vero, invece, che l'intero sistema finanziario nazionale risulta penalizzante per le Regioni e quindi per le popolazioni del Mezzogiorno. Perciò è doveroso creare una sinergia tra le amministrazioni interessate sui temi della flessibilità fiscale e del riassetto tributario, a partire dalle incongruenze dell'IRAP, al fine di creare insieme un sistema che consenta non soltanto di sopravvivere, ma soprattutto di crescere e garantire un futuro dignitoso ai cittadini che ci guardano con speranza.

La Regione Calabria è protesa con tutte le sue energie al raggiungimento dello scopo prefisso e la pubblicazione di questo Rapporto, per cui ringrazio la SVIMEZ, è solamente il primo passo del nostro impegno che non verrà mai meno per il miglioramento delle condizioni di vita di tutti i calabresi.

¹ Assessore al Bilancio e alla Programmazione Nazionale e Comunitaria della Regione Calabria.

Parte I. Introduzione

Cap. 1. I contenuti del Rapporto

1. *Il sistema dei tributi della Regione Calabria*

Questo Rapporto ha ad oggetto il sistema dei tributi della Regione Calabria. La parola chiave, in questa indagine, è “sistema”. Intendiamo affermare che l’insieme dei tributi regionali va considerato come uno strumento per mezzo del quale sono perseguiti determinati obiettivi. La questione non è dunque quella della congruenza di ciascun tributo, considerato come cespite dal quale ci si attende un certo gettito. Invece, occorre partire dalle questioni e valutare, con riferimento ad esse, il ruolo che un tributo ha svolto, o potrebbe essere in grado di svolgere. Tutto ciò nell’attuale situazione di fatto, ma tenendo conto, altresì, di possibili sviluppi, al livello nazionale, concernenti le questioni del federalismo fiscale e quelle dei vincoli internazionali alle grandezze finanziarie d’Italia.

Abbiamo posto, anzitutto, nella Parte I (Introduzione) del Rapporto la questione della sostenibilità finanziaria delle funzioni pubbliche che sono attribuite alla Regione, sostenibilità che deve essere assicurata *anche* dal sistema tributario regionale. Abbiamo ritenuto di porci, a questo riguardo, in una prospettiva di periodo lungo, a partire dai dati che risultano dai rendiconti della Regione, per il periodo dal 2002 al 2011. Il 2011, evidentemente, è, al 31 dicembre 2012, l’ultimo anno il cui rendiconto è stato reso disponibile. Il 2002, invece, è il primo anno successivo alla riforma del Titolo V della Costituzione. Nel 2002, altresì, è avvertito in modo accentuato l’effetto delle norme concernenti il patto di stabilità interno. Abbiamo poi raffrontato, in Cap. 3, i dati concernenti la Calabria con quelli relativi alle altre Regioni a statuto ordinario, quali risultano sia dalla banca dati del Ministero dell’economia (dal 2009, SIOPE), sia dalla Relazione della Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale (COPAF) e, per il primo degli anni presi in esame (2002) dalla pubblicazione ISTAT.

La Parte II, che concerne lo specifico dei tributi, è riferita soprattutto ai temi della flessibilità fiscale. Ricordiamo, al riguardo, nell’art. 2, comma 2, della legge delega 42/2009, in materia di federalismo fiscale, alle lettere *bb)* e *cc)* si chiedeva al Governo, in sede di esercizio della delega, quanto segue:

“bb) garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi;

cc) previsione di una adeguata flessibilità fiscale articolata su più tributi con una base imponibile stabile e distribuita in modo tendenzialmente uniforme sul territorio nazionale, tale da consentire a tutte le regioni ed enti locali, comprese quelle a più basso potenziale fiscale, di finanziare, attivando le proprie potenzialità, il livello di spesa non riconducibile ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e alle funzioni fondamentali degli enti locali”.

Riteniamo che la “flessibilità”, nel modo in cui la norma la definisce, sia rilevante da due punti di vista:

– si tratta, da un lato, di assicurare un grado accettabile (un grado che non sia del tutto minimale) di autonomia finanziaria delle Regioni, consentendo ad esse di determinare il livello di servizi non corrispondenti ai LEP, ed anche il livello di servizi corrispondenti ai LEP nella misura in cui la Regione intenda porsi ad un livello diverso da quello essenziale, oppure sia costretta a riconoscere un livello dei costi superiore a quello standard;

– dall’altro lato, deve essere consentito alla Regione di ritrovare un suo proprio equilibrio, in cui siano presi in conto gli effetti dei tributi sulla situazione delle famiglie e su quella delle attività produttive; ricordiamo, a questo riguardo, che le materie del *coordinamento della finanza pubblica* e del *coordinamento del sistema tributario*, sono oggi attribuite dall’art. 117, comma 3, della Costituzione alla competenza unicamente delle Regioni; in tal modo, i tributi regionali, sono posti al centro di un sistema in cui sono compresi, altresì, i tributi dei Comuni e quelli delle Province.

Anche con riferimento alla flessibilità tributaria va posta la questione del significato ultimo di un meccanismo per mezzo del quale le famiglie e le attività produttive concorrono alla copertura dei costi delle attività regionali. Il problema concerne i singoli cespiti in cui il “sistema tributario proprio” della Regione consiste, e cioè, principalmente, l’IRAP e l’addizionale IRPEF. Una specifica questione si pone, come spiegheremo a suo luogo, per la compartecipazione IVA. Il ruolo di questi tre cespiti va valutato nel concreto, considerando, cioè, il peso che essi assumono nel sistema tributario calabrese e rispetto al problema della sostenibilità finanziaria delle spese della Regione.

Abbiamo preso in esame, infine, le questioni della gestione dei tributi in oggetto. Sono posti a raffronto due *set* di dati: quelli che risultano dai consuntivi regionali, concernenti i *momenti contabili* della previsione, dell’accertamento e della riscossione dei tributi; quelli pubblicati dal Ministero dell’economia, in cui sono rappresentati, con riferimento ai dati concernenti la cassa.

2. *La nozione di sostenibilità finanziaria delle “funzioni attribuite” e la base documentale*

Per quanto concerne la base documentale sulla quale questo Rapporto è costruito, si pongono due diversi problemi, che sono discussi nei punti A e B, che seguono.

A. Il sistema dei tributi della Regione Calabria, così come, in via generale, quelle delle Regioni d’Italia, si colloca nella parte corrente del bilancio. Va considerato, al riguardo, anzitutto che nell’art. 2 della L. 42/2009, già menzionata, che ripete e chiarisce il precetto di cui all’art. 119, comma 4, della Costituzione, è scritto, alla lettera *e*), che le “risorse derivanti dai tributi e dalle entrate propri di Regioni ed Enti locali, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal Fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite”. Questa norma rinvia alla nozione di *costo standard*: in esso è preso in conto (o dovrebbe esserlo) il coefficiente di capitale relativo alle funzione di produzione dei servizi pubblici regionali, così come, attraverso meccanismi finanziari di diversa natura, avviene per la sanità e per i

trasporti pubblici locali. Poiché, tuttavia, non intendiamo porre, in questo scritto, le questioni della adeguatezza delle risorse di capitale impiegate dalla Regione Calabria e dei meccanismi di finanziamento (e di riequilibrio) delle dotazioni medesime, il Rapporto è riferito soltanto, alla parte corrente dei *costi standard* (ammesso che questa espressione abbia senso). Per dire meglio, le valutazioni concernenti i tributi che andiamo a proporre concernono la capacità di essi di consentire la sostenibilità finanziaria delle spese regionali, quali esse siano comprese nella parte corrente dei bilanci. Per altro verso, nel periodo considerato (dieci anni, dal 2002 al 2011) la sostenibilità (della parte corrente) concerne anche situazioni riferite al conto capitale, quali esse risultano dagli interessi su mutui e Bor e dalle rate per il rimborso dei mutui.

B. La seconda questione concerne il riferimento alla cassa, che per il futuro costituirà scelta obbligata per quanto concerne il raffronto con la struttura dei bilanci delle altre Regioni a statuto ordinario. A questo fine, il dato è quello risultante dal SIOPE e, prima di esso, dalla banca dati del Ministero dell'economia costruita sulla base dei movimenti di cassa degli Enti, quali sono trasmessi dai loro tesoriери. Questa fonte è assai utile nel caso dei Comuni: trattandosi di oltre 8.000 Enti, la numerosità dei gruppi ha ovviato agli ostacoli derivanti da erraticità individuale dei comportamenti; inoltre, una attenzione portata alle variazioni delle spese e delle entrate comunali, quale è quella dimostrata dalla SVIMEZ a partire dal 1989, ha consentito di valutare l'andamento dei dati di cui si tratta su di un percorso di più anni, con risultati che sono risultati appropriati¹. Invece, per quanto concerne il presente lavoro, esso è riferito, in sede di raffronto, alle 15 Regioni a statuto ordinario e specificamente concerne una sola Regione, la Calabria. L'intervallo di tempo oggetto di esame è, inoltre, come abbiamo avvertito, limitato, almeno per quanto concerne analisi statistiche che ambiremo ad effettuare con una qualche accuratezza. Per questo motivo, le considerazioni che presenteremo in questo Rapporto e che siano riferite al raffronto tra Regione Calabria ed altre Regioni vanno considerate con ogni prudenza.

Valgono, inoltre, in via generale, le questioni concernenti il diverso valore informativo dei dati di cassa e di quelli di competenza, per quanto concerne l'analisi della situazione finanziaria degli Enti territoriali.

3. *La relazione tra i dati di cassa e quelli di competenza*

Nel testo del Rapporto sono stati utilizzati sia i dati dei Conti Pubblici Territoriali sia dati che direttamente derivano dalle rilevazioni SIOPE (relative in particolare agli anni dal 2008 al 2011). Sono dunque opportuni alcuni chiarimenti riferiti alla diversa natura dei dati da noi utilizzati, evidenziando in modo particolare le relazioni che sussistono tra dati di cassa e dati di competenza.

Il SIOPE (sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) rileva per via telematica gli incassi e i pagamenti effettuati dai tesoriери e dai cassieri delle pubbliche

¹ Citiamo qui, oltre ai capitoli dei *Rapporti SVIMEZ* annuali sull'economia del Mezzogiorno, il *Rapporto SVIMEZ 2011 sulla finanza dei Comuni*, in "Quaderni SVIMEZ" n. 30, dicembre 2011.

Amministrazioni. Tali dati raffigurano l'attività complessiva svolta dall'ente, considerando non solo i valori derivanti dalla spesa e dall'entrata diretta (scaturenti dall'autonomia tributaria), ma anche quelli relativi ai trasferimenti di risorse ad altri enti o provenienti da altri enti. I dati così raccolti sono da ritenere provvisori, in attesa che gli enti provvedano a stilare il bilancio consuntivo con i dati definitivi ed ufficiali. Si tratta di procedure messe a punto per migliorare la conoscenza dei conti pubblici nazionali e per rispondere tempestivamente alle esigenze di verifica delle regole comunitarie. Esse consentono di analizzare con un ritardo di poco più di un anno i risultati dei conti pubblici.

I dati CPT, costruiti sulla base dei bilanci ufficiali degli enti, e cioè sui valori definitivi dei pagamenti e delle riscossioni realizzati, presentano invece un ritardo temporale nella raccolta ed elaborazione di circa due anni. Tali dati sono rielaborati attraverso una procedura di riclassificazione, regionalizzazione e consolidamento che consente l'eliminazione dei trasferimenti tra enti.

Le due elaborazioni, pur differenziandosi per quanto sopra specificato, si riferiscono entrambe a dati di natura finanziaria riferiti alla cassa; per tale ragione, sebbene le stesse diano luogo ad analisi differenti, queste ultime ben possono integrarsi tra loro per realizzare una visione più ampia e più aggiornata della finanza pubblica.

Il dato di cassa, cui, come detto, entrambe le elaborazioni si riferiscono consente in astratto di verificare l'efficacia delle procedure di gestione del bilancio.

Le analisi costruite sulla cassa presentano, tuttavia, la difficoltà intrinseca di coniugare i risultati raggiunti con il principio della competenza finanziaria vigente nell'ordinamento degli enti locali; da qui la necessità di approfondire l'indagine sulle possibili relazioni tra cassa e competenza, partendo dall'intuizione che, almeno sul lato della spesa (ove è stato possibile verificare il modello), il dato di cassa sia un buon indicatore dell'andamento della competenza.

Le maggiori difficoltà si rilevano invece sul lato dell'entrata, ove l'erraticità del dato di cassa, dovuto alla presenza dei trasferimenti da altri livelli di governo, non consente la verifica dello stesso modello realizzato per la spesa.

Ragionando su prove effettuate in base ai dati osservati nell'arco di un decennio, è stato verificato² che nell'ambito del medesimo esercizio finanziario le relazioni tra competenza e cassa non si presentano significative; tale circostanza è chiaramente dovuta alla presenza dei pagamenti in conto residui, i quali dipendono dalla gestione di esercizi precedenti.

Si è pertanto ricercata una concordanza tra le due serie storiche nel medio periodo, introducendo un ritardo di un anno nel dato relativo agli impegni. Tale ipotesi ci ha permesso di considerare i dati di cassa nella loro interezza, realizzando un "modello" che si fonda su tre presupposti:

- la competenza dell'anno t è determinata dalla competenza dell'anno $t-13$;

² F. Pica, S. Torre, *Competenza e cassa nel sistema contabile degli Enti locali*, in "Rivista Economica del Mezzogiorno", trimestrale della SVIMEZ, n. 1, 2008, pp. 83-102.

³ È infatti chiaro che la gestione, per sua natura, si svolge in maniera continua nel tempo, sebbene sia suddivisa dal sistema contabile in unità temporali corrispondenti all'anno solare.

- i pagamenti in conto residui dell'anno t dipendono, in gran parte, dai residui derivanti dalla gestione dell'anno precedente, i quali sono collegati alla competenza dello stesso anno;

- i pagamenti in conto competenza dell'anno t, dipendendo dalla competenza dell'anno t, sono correlati, di conseguenza, anche alla competenza dell'anno t-1.

L'insieme di queste osservazioni ha indotto ad ipotizzare l'esistenza di una relazione di dipendenza tra la cassa al tempo t e gli impegni al tempo t-1.

Per verificare l'ipotesi prospettata è stata sottoposta a verifica una regressione in cui è considerata come variabile dipendente la cassa dell'anno t e come variabile esplicativa gli impegni dell'anno t-1. Per semplicità, si è ipotizzato che questa relazione si possa rappresentare con un modello in cui è rilevata una sola variabile esplicativa (gli impegni dell'anno t-1) e la relazione tra quest'ultima e la variabile dipendente (la cassa dell'anno t) è lineare.

La retta di regressione in tal modo ottenuta riassume la relazione tra le due variabili, mostrando come i valori della variabile dipendente si modifichino al variare di quelli della variabile esplicativa.

Tra le due variabili intercorre una relazione diretta: all'aumento dei valori degli impegni dell'anno t-1 corrisponde un aumento dei pagamenti dell'anno t. Ciò consente di affermare che l'andamento dei dati di cassa costituisce un buon indicatore dell'andamento di competenza dell'anno precedente, quantomeno in riferimento alla spesa degli enti locali.

Le analisi sui dati concernenti le entrate presentano, invece, alcune difficoltà dipendenti dalla natura delle riscossioni. In particolare, l'assoluta imprevedibilità dei trasferimenti da altri livelli di governo non consente di individuare, come avviene invece nel caso della spesa, le ipotesi di partenza, in quanto non sussistono prevedibili relazioni con la gestione precedente; di conseguenza, l'analisi sulle entrate, in ragione della struttura delle stesse, non rende possibile l'elaborazione di un efficace modello di riferimento.

4. *La significatività del dato di competenza*

Per lo specifico della Calabria è sembrata utile una prima valutazione concernente la rappresentatività del dato di competenza, la capacità di esso, cioè, di mostrare in concreto l'importo delle risorse di parte corrente di cui la Regione ha potuto disporre. Sugli anni 2002-2011 le entrate di parte corrente accertate dalla Regione ammontano complessivamente a 36,1 milioni di euro; le somme complessivamente riscosse, negli anni, ammontano a 34,8 miliardi di euro, di cui 544,1 milioni di euro potrebbero concernere residui attivi presenti nel bilancio 2002. Il rapporto tra accertamenti e riscossioni testimonia, pertanto, della sussistenza effettiva dei crediti che, attraverso gli anni, la Regione ha rilevato contabilmente. Sui tre titoli del bilancio regionale risultano le situazioni di cui alla Tab. 1.

Per quanto concerne le entrate tributarie, l'accostamento tra accertamenti e riscossioni delle somme accertate nell'anno è notevole: a partire dal 2005 esso supera siste-

Tab. 1. *Entrate correnti della Regione Calabria nel periodo 2002-2010: sommatoria delle entrate correnti distinte per titolo (valori correnti in migliaia di euro)*

	Accertamenti (a)	Riscossioni (b)	b/a (%)
Titolo I	36.091.862,9	34.805.493,1	96,4
Titolo II	4.471.478,9	3.574.334,7	79,9
Titolo III	545.201,5	461.746,2	84,7

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

maticamente il 90%. Rispetto ai dati che abbiamo mostrato, le polemiche concernenti la gestione della Calabria appaiono francamente pretestuose.

Per altro verso, i dati di Tab. 1, in buona sostanza, indicano che non si tratta effettivamente di tributi gestiti dalla Regione, ma per la gran parte di somme conferite dallo Stato, commisurare al gettito di tributi erariali prelevati nella Regione.

5. *Il comportamento dei tre titoli del bilancio*

In Tab. 2 è presentato il rapporto tra entrate tributarie riscosse sulle competenze in ciascun anno e somme accertate nel medesimo anno dalla Regione. L'andamento degli importi, a nostro avviso ha un evidente spiegazione: il decrescere del rapporto tra riscossioni in conto competenza ed accertamenti, che risulta a partire dal 2005, indica non altro che un maggiore ritardo dello Stato nella corresponsione delle somme di cui si tratta, e cioè le crescenti difficoltà del bilancio dello Stato.

Per le altre componenti delle entrate correnti (trasferimenti; entrate extra tributarie), la situazione è meno positiva rispetto a quella mostrata per le entrate tributarie (cfr. le Tabb. 3 e 4). La media dei rapporti tra riscossioni ed accertamenti si alloca, per le entrate da trasferimenti, intorno al 60% e, per le entrate del Titolo III, intorno al 70%. Vi è, inoltre,

Tab. 2. *Entrate tributarie della Regione Calabria (valori correnti in migliaia)*

Anni	Riscossioni in conto competenza (a)	Accertamenti (b)	a/b
2002	311.902,7	3.026.674,6	0,10
2003	2.369.097,5	3.222.683,6	0,74
2004	2.760.296,8	3.240.804,3	0,85
2005	3.137.853,8	3.387.686,7	0,93
2006	3.242.850,6	3.477.609,0	0,93
2007	3.506.229,5	3.753.706,7	0,93
2008	3.664.568,6	3.863.972,3	0,95
2009	3.767.204,1	4.012.483,2	0,94
2010	3.749.629,6	3.973.262,8	0,94
2011	3.711.764,3	4.132.979,7	0,90
Media	3.022.139,8	3.609.186,3	0,82

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tab. 3. Entrate da trasferimenti della Regione Calabria (valori correnti in migliaia di euro)

Anni	Riscossioni in conto competenza (a)	Accertamenti (b)	a/b
2002	398.596,4	684.673,5	0,58
2003	343.453,6	464.427,3	0,74
2004	345.359,9	427.648,1	0,81
2005	319.531,1	386.067,9	0,83
2006	206.805,0	305.987,3	0,68
2007	428.761,7	620.803,1	0,69
2008	225.735,2	417.138,2	0,54
2009	183.130,1	371.844,2	0,49
2010	200.857,9	390.614,5	0,51
2011	104.591,2	402.274,8	0,26
Media	275.682,2	447.147,9	0,60

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tab. 4. Entrate extratributarie della Regione Calabria (valori correnti in migliaia di euro)

Anni	Riscossioni in conto competenza (a)	Accertamenti (b)	a/b
2002	63.280,3	126.171,5	0,50
2003	37.190,2	102.310,8	0,36
2004	21.820,5	87.876,6	0,25
2005	20.131,2	22.422,2	0,90
2006	16.747,6	21.747,6	0,77
2007	38.675,5	40.418,3	0,96
2008	27.431,1	28.590,2	0,96
2009	29.435,9	30.709,8	0,96
2010	30.353,6	48.528,5	0,63
2011	34.089,1	36.426,0	0,94
Media	31.915,5	54.520,2	0,72

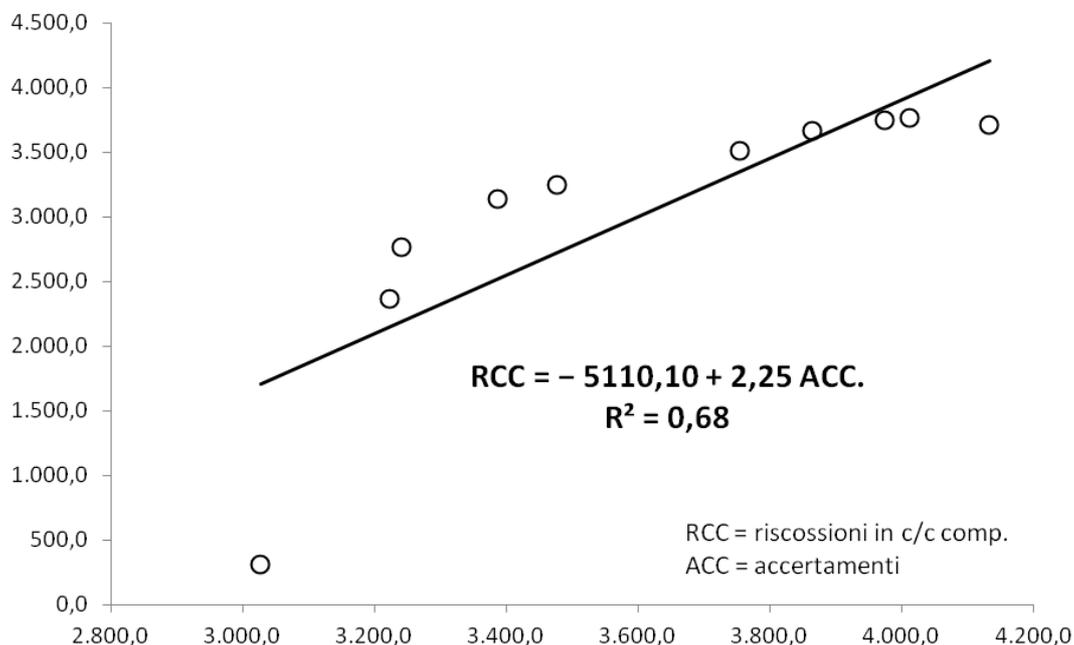
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

attraverso gli anni, una notevole erraticità del rapporto, presumibilmente dovuta a difficoltà di cassa del principale Ente erogatore (lo Stato). In buona sostanza, l'esercizio proposto mostra non tanto la qualità della gestione degli Uffici regionali della Calabria, quanto le difficoltà, attraverso gli anni, del bilancio dello Stato.

6. Rappresentazione grafica

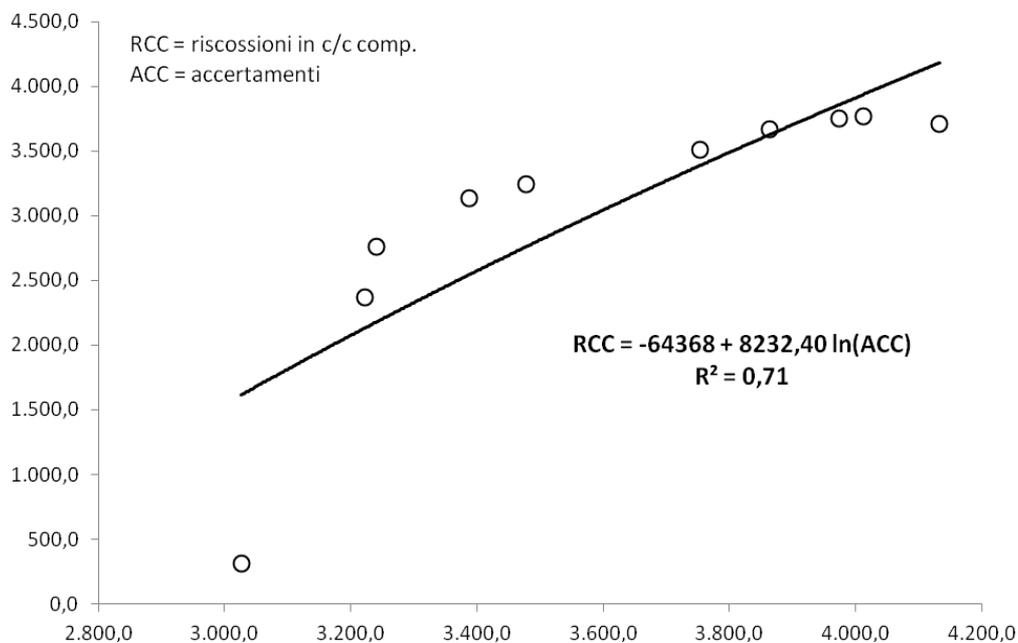
È sembrato utile mostrare visivamente le osservazioni proposte nei §§ 4 e 5 di questo capitolo, nelle figure che seguono. Le Figg. 1-3 concernono le entrate tributarie: le regressioni lineari mostrano R^2 elevati (in particolare per quanto concerne la scala semilogaritmica); il migliore accostamento, tuttavia, risulta per la Fig. 3, che mostra una funzione parabolica, corrispondente alla riduzione del rapporto, per gli ultimi anni, che abbiamo già rilevato.

Fig. 1. Entrate tributarie della Regione Calabria: relazione tra riscossioni in c/c competenza ed accertamenti (valori correnti in milioni di euro)



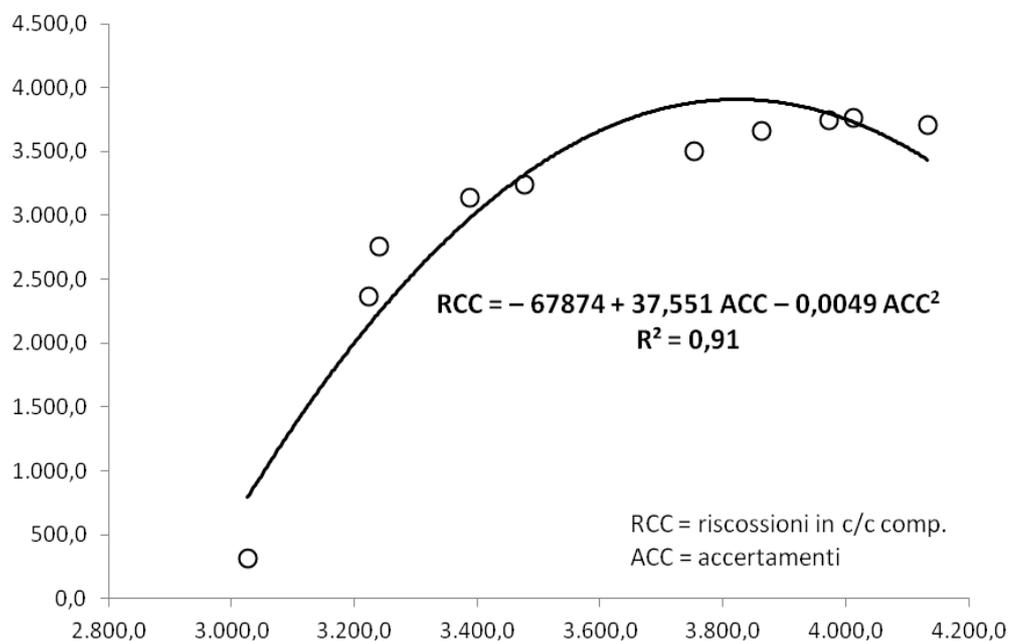
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Fig. 2. Entrate tributarie della Regione Calabria: relazione tra riscossioni in c/c competenza ed accertamenti (valori correnti in milioni di euro)



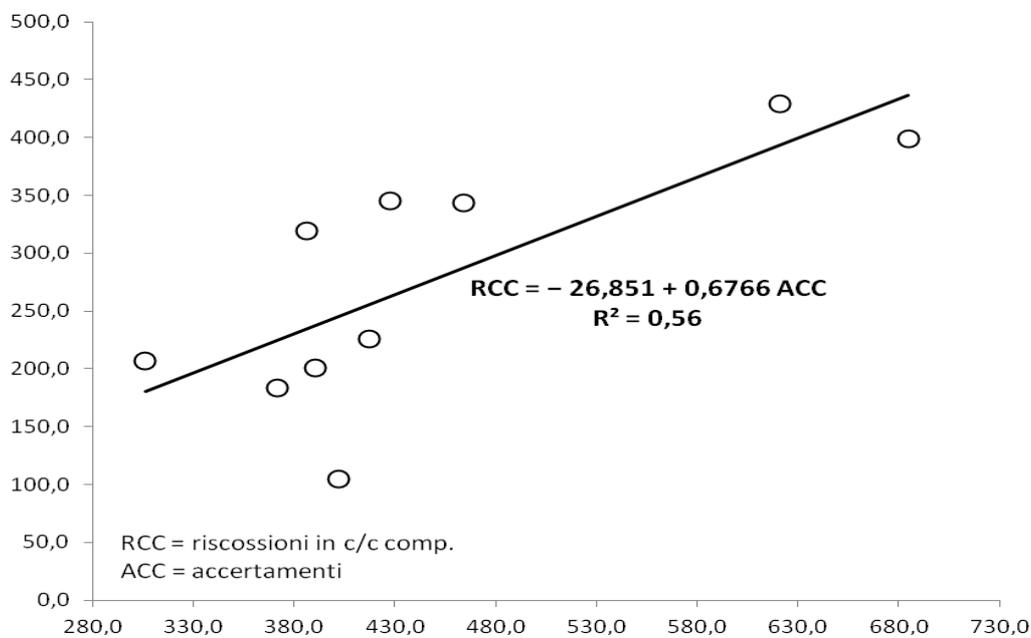
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Fig. 3. Entrate tributarie della Regione Calabria: relazione tra riscossioni in c/c competenza ed accertamenti (valori correnti in milioni di euro)



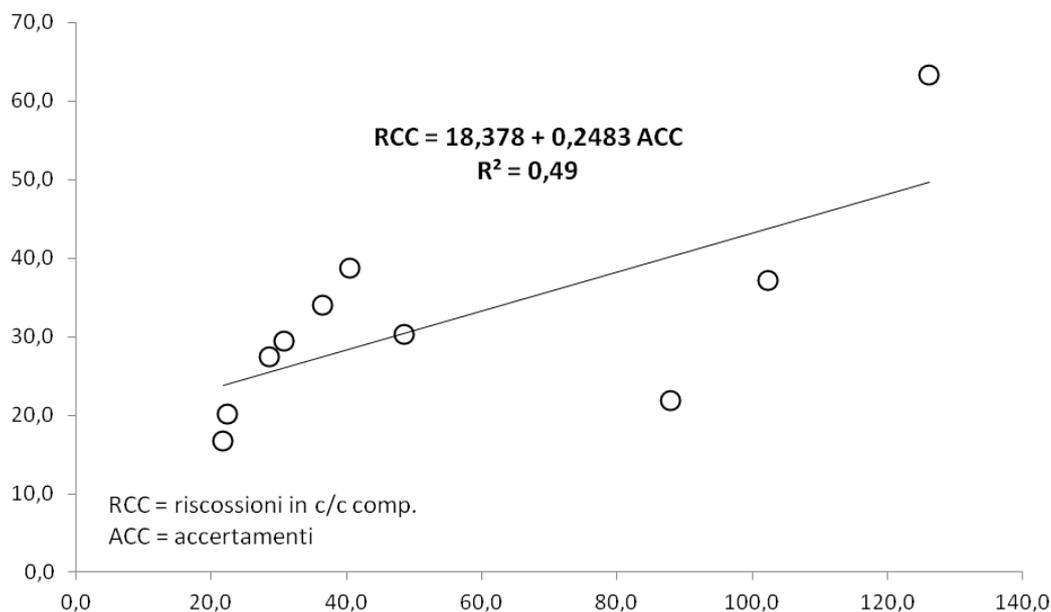
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Fig. 4. Entrate da trasferimenti della Regione Calabria: relazione tra riscossioni in c/c competenza ed accertamenti (valori correnti in milioni di euro)



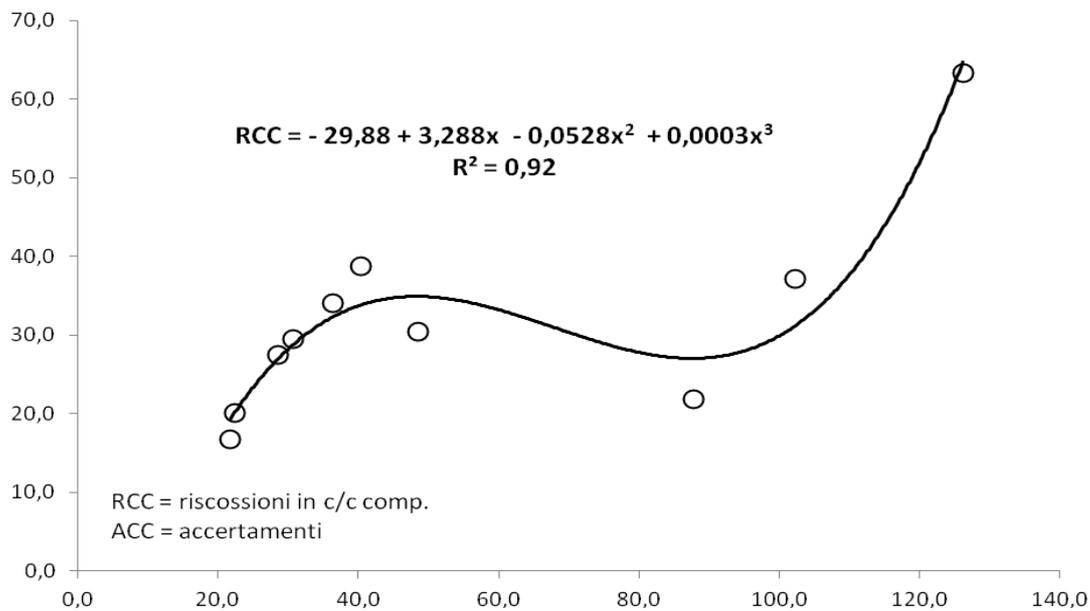
Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Fig. 5. Entrate extratributarie della Regione Calabria: relazione tra riscossioni in c/c competenza ed accertamenti (valori correnti in milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Fig. 6. Entrate extratributarie della Regione Calabria: relazione tra riscossioni in c/c competenza ed accertamenti (valori correnti in milioni di euro)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La situazione è più complessa per gli altri due titoli. I rapporti tra accertamenti e riscossioni in conto competenza variano ampiamente nel tempo; la scarsa numerosità dei dati non consente un grande affidamento, nemmeno per quanto concerne la funzione di terzo grado di cui alla Fig. 6, per la quale risulta un R^2 elevato. L'oscillazione dei rapporti da noi considerati è ben chiara già dalle Tabb. 3 e 4, unitamente ad un rapporto mediamente insoddisfacente tra riscossioni ed accertamenti. Tutto ciò è dovuto piuttosto a ritardi nei pagamenti dell'Ente erogatore dei trasferimenti (dello Stato) che a errori riferiti all'accertamento contabile delle somme (accertamenti in entrata di somme in realtà non dovute). Sono al riguardo utile indicazione di Tab. 1, cui abbiamo già fatto riferimento in § 4.

Cap. 2. I tributi e la sostenibilità finanziaria dei servizi

1. Nozione di “tributo proprio regionale”

Come già abbiamo riferito (cfr. il Cap. 1, § 2, sub A) i “tributi propri” regionali concorrono, unitamente agli altri cespiti ivi indicati, ad assicurare il finanziamento *integrale* del *normale esercizio* delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni. In questa espressione, che risulta nel modo più preciso dai commi 4 e 5 dell’art. 119 della Costituzione, rilevano due osservazioni, che indicheremo qui di seguito nei punti A e B.

A. Anzitutto la parola “normale”, contenuta nel comma 5 (ciò che va oltre le *normali* occorrenze può essere finanziato, se ne è il caso, dallo Stato con interventi “speciali”), comporta che l’impegno dello Stato, che è il destinatario della norma, è quello di assicurare quanto *normalmente* occorre per il finanziamento dei servizi normalmente gestiti dalle Regioni.

L’impegno, dunque, non va oltre ciò che normalmente occorra ed è riferito, nonostante la contraria, prevalente, opinione, a *tutti i servizi* normalmente esercitati. Se questa interpretazione è corretta, la pretesa di un diverso regime finanziario per le funzioni LEP e per quelle extra LEP, che oggi risulta dalla norma di delega di cui alla legge 42/2009 e dal decreto delegato 68/2011, non è fondata.

B. A fronte del fabbisogno normale sono posti, tra l’altro, i “tributi propri”. Questa espressione, che risulta da una ricercatezza lessicale recata nell’art. 119, comma 4, della Costituzione (tributi ed entrate “propri”), sottolinea il punto che si tratta di tributi attribuiti (dallo Stato alle Regioni) come propri, cioè come tributi propri derivati, secondo la corretta indicazione della Corte costituzionale¹. Questi tributi costituiscono entrata *standard* (posta a fronte della spesa *standard*, e cioè del fabbisogno normale): l’insieme dei cespiti indicati nel comma 4 (tributi ed entrate attribuiti come propri e partecipazioni a tributi erariali) costituisce misura “obiettiva” (e cioè sottratta alle scelte dell’Ente di cui si tratta) della capacità fiscale della Regione, sulla base della quale può determinarsi l’importo appropriato del “fondo perequativo”, come è stabilito nel comma 3 dell’art. 119 della Costituzione.

Le norme vigenti indicano due diverse componenti. Sono enumerate tra le spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) dall’art. 14 del D.Lgs. 68/2011 (redatto sulla base della delega di cui alla legge 42/2009): le spese concernenti la sanità; l’assistenza; l’istruzione; il trasporto pubblico locale, con riferimento alle spese in conto capitale; eventuali altre materie lo Stato possa individuare in applicazione della norma costituzionale (art. 117, comma 2, lett. *m*), della Costituzione). Le spese di cui si tratta sono finanziate (cfr. l’art. 15 del medesimo D.Lgs. 68/2011) con la compartecipazione IVA, con quote dell’addizionale IRPEF, con l’IRAP, con quote del fondo perequativo; con entrate proprie (*ticket*).

Le spese diverse da quelle necessarie al finanziamento del costo standard dei livelli essenziali di assistenza sono invece finanziate, oltre che dal fondo perequativo e dalle

¹ Cfr. Corte Cost., sent. n. 216/2009.

contribuzioni degli utenti, da tributi minori, indicati come “tributi propri derivati”² e da quote dell’addizionale IRPEF.

2. *La sostenibilità finanziaria del “fabbisogno normale”*

Vale certamente l’assunto che il fabbisogno “normale” di spesa concernente i LEP debba essere integralmente finanziato con entrate, che le norme delegate hanno, peraltro, individuato. Resta la difficoltà di comprendere quale sia il fabbisogno normale: la determinazione di questa grandezza comporta una valutazione tecnica, che parte dai comportamenti tenuti dalle Regioni e sia capace di desumere da essi regolarità pertinenti. Perciò, il punto di partenza non può che essere l’entità della spesa per abitante, nelle 15 Regioni a statuto ordinario, quale si è verificato in concreto³. La Tab. 1, costruita con riferimento alle tre zone geografiche Nord, Centro e Sud d’Italia, mostra gli importi della spesa sanitaria pro capite, per Regione, quali risultano dal SIOPE. Si tratta di una indicazione del tutto rudimentale: essa risulta significativa in quanto, evidentemente, la popolazione assistita costituisce *una* delle variabili da cui dipende la spesa sanitaria; scarti anche accentuati degli importi di cui si tratta possono, tuttavia, essere giustificati allorché si riconosca che il fabbisogno dipende non soltanto dalla popolazione, ma anche da numerose e significative *altre* variabili.

Il conto che, sulla base fin qui indicata, è proposto nella Tab. 5, costituisce non altro che la prospettazione di una questione, meritevole, a nostro avviso, di approfondimento adeguato. Le entrate dedicate “standard” alla sanità risultano lievemente superiori alla spesa sanitaria, con riferimento al 2010, per 191,6 milioni di euro. Dovrebbe proseguirsi l’indagine con riferimento a *tutte* le materie pertinenti rispetto ai LEP.

² Così enumerati nell’art. 8 dello stesso D.Lgs. 68/2011. Al comma 1 dell’articolo è stabilito che “Ferma la facoltà per le Regioni di sopprimerli, a decorrere dal 1° gennaio 2013 sono trasformati in tributi propri nali la tassaregio per l’abilitazione all’esercizio professionale, l’imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, l’imposta regionale sulle concessioni statali per l’occupazione e l’uso dei beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali, l’imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili, di cui all’art. 190 del Regio Decreto 31 agosto 1933, n. 1592, all’art. 121 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, agli artt. 1, 5 e 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, all’art. 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281, all’art. 5 della citata legge n. 281 del 1970, all’art. 3 della citata legge n. 281 del 1970, agli artt. da 90 a 95 della legge 21 novembre 2000, n. 342”. Ai commi 2 e 3 del medesimo art. 8 è scritto quanto segue: “Fermi restando i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale, le Regioni disciplinano la tassa automobilistica regionale. Alle Regioni a Statuto ordinario spettano gli altri tributi ad esse riconosciuti dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto. I predetti tributi costituiscono tributi propri derivati”.

³ La difficoltà di disporre dei dati riferiti alla spesa delle Regioni ha indotto a limitare l’analisi, almeno ai fini di questo Rapporto, ai soli anni 2009-2011.

Tab. 1. *Trasferimenti correnti pro capite delle Regioni a strutture sanitarie (valori a prezzi correnti in euro; anni 2009-2011)*

Regioni	2009	2010	2011
Piemonte	1.825,7	1.805,2	1.787,8
Lombardia	1.636,3	1.746,6	1.653,8
Liguria	1.923,1	1.882,9	1.934,2
Veneto	1.701,0	1.683,7	1.730,3
Emilia Romagna	1.868,0	1.849,1	1.810,1
Toscana	1.694,4	1.745,5	1.774,3
Umbria	1.760,9	1.702,1	1.747,2
Marche	1.699,8	1.716,1	1.680,0
Lazio	1.719,9	1.734,8	1.967,0
Abruzzo	1.662,7	1.625,7	1.677,9
Molise	1.828,5	1.815,7	1.809,4
Campania	1.591,0	1.353,4	1.767,2
Puglia	1.628,3	1.741,7	1.575,9
Basilicata	1.641,3	1.648,0	1.677,2
Calabria	1.554,8	1.484,2	1.532,6
Mezzogiorno	1.610,8	1.532,3	1.667,6
Centro-Nord	1.731,9	1.759,1	1.774,2
- Nord	1.741,2	1.771,3	1.737,3
- Centro	1.712,4	1.733,2	1.852,5

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): dati SIOPE.

Tab. 2. *Analisi della varianza ad un fattore dei trasferimenti correnti pro capite delle Regioni a strutture sanitarie (valori a prezzi correnti in euro; anno 2009)*

RIEPILOGO				
Gruppi	Conteggio	Somma	Media	Varianza
Mezzogiorno	6	9.906,527	1.651,088	9.022,741
Nord	5	8.954,217	1.790,843	14.150,983
Centro	4	6.875,024	1.718,756	911,057

ANALISI VARIANZA						
Origine della variazione	SQ	Gdl	MQ	F	Valore di significatività	F crit
Tra gruppi	53.318,367	2	26.659,184	3,063	0,084	3,885
In gruppi	104.450,808	12	8.704,234			
Totale	157.769,176	14				

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (I bilanci delle Regioni in sintesi, 2009) e SIOPE.

Tab. 3. *Analisi della varianza ad un fattore dei trasferimenti correnti pro capite delle Regioni a strutture sanitarie (valori a prezzi correnti in euro; anno 2010)*

RIEPILOGO						
Gruppi	Conteggio	Somma	Media	Varianza		
Mezzogiorno	6	9.668,799	1.611,466	28.602,309		
Nord	5	8.967,485	1.793,497	6.367,224		
Centro	4	6.898,478	1.724,620	372,822		

ANALISI VARIANZA						
Origine della variazione	SQ	Gdl	MQ	F	Valore di significatività	F crit
Tra gruppi	93.081,550	2	46.540,775	3,293	0,072	3,885
In gruppi	169.598,907	12	14.133,242			
Totale	262.680,457	14				

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (I bilanci delle Regioni in sintesi, 2009) e SIOPE.

Tab. 4. *Analisi della varianza ad un fattore dei trasferimenti correnti pro capite delle Regioni a strutture sanitarie (valori a prezzi correnti in euro; anno 2011)*

RIEPILOGO						
Gruppi	Conteggio	Somma	Media	Varianza		
Mezzogiorno	6	10.040,285	1.673,381	11.331,773		
Nord	5	8.916,208	1.783,242	10.769,265		
Centro	4	7.168,500	1.792,125	15.169,632		

ANALISI VARIANZA						
Origine della variazione	SQ	Gdl	MQ	F	Valore di significatività	F crit
Tra gruppi	46.804,296	2	23.402,148	1,933	0,187	3,885
In gruppi	145.244,820	12	12.103,735			
Totale	192.049,116	14				

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (I bilanci delle regioni in sintesi, 2009) e SIOPE.

Ferma restando l'avvertenza proposta, la sostenibilità è valutata ponendo a confronto le grandezze riferite alle entrate regionali cui fin qui abbiamo fatto riferimento con la spesa sanitaria. Le restanti "dedicate" sono costituite, come nella Tab. 5, dai trasferimenti erariali di parte corrente, dalla compartecipazione IVA e dai due "tributi propri" cui abbiamo fatto riferimento in § 1 (IRAP ed addizionale IRPEF). L'assunto proposto in § 1, sub A, ci ha indotto a riferire l'analisi al gettito valutato con riferimento alla aliquota base dei due tributi anzidetti: come abbiamo affermato, "la capacità fiscale" è misurata dall'importo standard del gettito.

Il punto, naturalmente, è quello che i cespiti di cui si tratta dovrebbero essere posti a fronte non soltanto dalla spesa sanitaria, ma altresì dalle spese concernenti le altre funzioni riferite ai LEP (assistenza, istruzione, trasporti pubblici locali). La differenza pro capite che

Tab. 5. Entrate e spese correnti della Regione Calabria per il settore sanitario (valori correnti in euro; anno 2010)

	Valori assoluti totali	Valori pro capite
Imposta regionale sulle attività produttive (a) A	119.277.339,2	59,3
Addizionale regionale all'IRPEF (a) B	125.229.000,0	62,3
Compartecipazione regionale all'IVA (b) C	2.862.069.468,1	1.422,9
FSN parte corrente D	107.673.561,0	53,5
Spese sanitarie correnti (c) E	3.022.602.322,3	1.502,7
A + B + C + D - E	191.647.046,0	95,3

(a) Quota del gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota base del tributo e destinata al finanziamento del SSN.

(b) Quota del gettito della compartecipazione destinata al finanziamento del SSN.

(c) Questa voce comprende sia le spese correnti sostenute per la parte del servizio gestita direttamente dalle Regioni sia i trasferimenti correnti alle strutture sanitarie.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati di bilancio della Regione Calabria e su dati MEF.

la Tab. 5 mostra, indica i divari non giustificati di trattamento tra cittadini appartenenti a Regioni (a circoscrizioni territoriali) diverse.

3. I livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e la sanità

Ragionevolezza, ed anche l'impegno che deriva dalle norme della legge delega 42/2009 (cfr. spec. l'art. 8, comma 1, lett. b) della legge) vorrebbero che vi sia un ben preciso conto delle risorse necessarie ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni e, per quanto fin qui rileva, il livello essenziale di assistenza sanitaria.

Ciò rinvia alla questione dei costi standard e, nello specifico, alla necessità di una valutazione tecnica da parte di un organo cui si riconosca competenza ed autorevolezza e che abbia, nella materia, poteri di *governance*⁴. Invece, in quella che sempre di più appare anche sul piano concettuale una mera frode, le norme applicative del c.d. "federalismo fiscale" costituiscono, al riguardo, un meccanismo del tutto stravagante. Si tratta del D.Lgs. 68/2011, che è la più evidente manifestazione di un orientamento concettuale esemplare, vincente e del tutto sbagliato.

Nel D.Lgs. 68/2011 si parte dalla definizione di fabbisogno sanitario, che è recata nell'art. 25 del provvedimento. Si intende per fabbisogno, "l'ammontare delle risorse necessario ad assicurare i livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza ed appropriatezza" (art. 25, comma 2). Questa definizione è perfetta. Si passa, tuttavia, per slittamenti successivi, alle proposizioni che seguono. Nell'art. 26, che è appunto rubricato "*Determinazione del fabbisogno sanitario nazionale standard*", si legge: "A decorrere dall'anno 2013 il fabbisogno sanitario nazionale standard è determinato, in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, *tramite intesa*, coerentemente con il

⁴ Cfr. Pica F., D'Alessio L. e Villani S., *La questione dei costi standard ed i problemi del Mezzogiorno*, in "Rivista economica del Mezzogiorno", trimestrale della SVIMEZ, anno XXII, n. 3-4, dicembre 2008, pp. 631-666.

fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEP) erogati in condizioni di efficienza ed appropriatezza”.

Ancora, all’art. 27, comma 1, è scritto:

“Il Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, d’intesa, ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, con la conferenza Stato-Regioni, sentita la struttura tecnica di supporto di cui all’articolo 3 del’intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009, determina annualmente, sulla base della procedura definita nel presente articolo, i costi e i *fabbisogni standard regionali*”.

In sostanza, l’impianto logico costituzionale comporterebbe che si determinino i livelli, si definiscano i costi standard e, sulla base degli uni e degli altri, si determini il fabbisogno. Invece – e ciò viene pretenziosamente denominato metodo del *top-down*, che costituisce la base dei meccanismi stabiliti nel D.Lgs. 68/2011 – si stabilisce anzitutto l’ammontare delle risorse disponibili e poi ci si mette d’accordo sul loro riparto: ciò che risulta dal “conto” (dall’intesa Stato-Regioni in materia sanitaria) è definito come “fabbisogno”. L’implicazione di ciò, che ogni giorno si ha modo di verificare in concreto, è che se le risorse si riducono, viene semplicemente tagliato “linearmente” il “fabbisogno”. In tal modo, le Regioni meno titolate, o semplicemente quelle che sul piano tecnico e politico sono più deboli, subiscono un maggiore onere, in termini di sacrificio che, nella situazione in atto e nelle sue prospettive, viene imposto ai loro cittadini.

Se è consentito un esempio (banale), in una situazione di crisi una famiglia ridetermina le sue spese e *tutti* subiscono un qualche congruo sacrificio: ad esempio rinunceranno, alla cena. Non accade, invece, o non dovrebbe accadere, che il più debole non mangi né a pranzo, né a cena. Perciò, nell’attuale situazione occorrerebbe *rideterminare* i livelli, rendendoli compatibili con le ristrettezze che sono in atto, rideterminare i costi, rideterminare il concorso, proporzionale alla ricchezza, delle risorse proprie delle Regioni e delle comunità regionali, e non semplicemente “tagliare”.

Sulla base delle norme da noi riportate sono stabilite le risorse attribuite alle singole Regioni: dice al riguardo, l’art. 27, comma 4 del D.Lgs. 68/2011 che “il fabbisogno sanitario standard delle singole Regioni a statuto ordinario, cumulativamente pari al livello del fabbisogno sanitario nazionale standard è determinato, in fase di prima applicazione a decorrere dall’anno 2013, *applicando a tutte le Regioni i valori di costo rilevati nelle Regioni di riferimento*”.

Si tratta del costo unitario dell’assistenza, che moltiplicato per la popolazione di riferimento (cioè, in ultima analisi, per la popolazione “pesata” in modo da tenere conto di non altro che dell’anzianità dei residenti, e considerando altresì la “mobilità” dei pazienti), produce i valori del fabbisogno (*standard*). Dunque, stimato il costo, moltiplicato per la quantità, risulta il fabbisogno di spesa di cui occorre garantire la sostenibilità. Il problema è quello della appropriata individuazione del costo. Si tratta, del valore medio riferito a “Regioni *benchmark*”, più o meno plausibilmente individuate.

Se il parametro di cui tenere conto nella misura del fabbisogno fosse soltanto l’età media della popolazione; se la scelta delle Regioni *benchmark* risultasse, sia pure per caso

fortuito, appropriata; se la struttura dell'offerta delle prestazioni sanitarie risultasse analoga nelle Regioni *benchmark* e nelle altre Regioni; in tali casi, la scelta di cui si tratta potrebbe avere senso.

Tutto ciò, tuttavia, implica che vi sia stata una scelta, cioè che sia stato definito, sia pure con riferimento ad una situazione limite, un meccanismo di finanziamento tale da assicurare la sostenibilità finanziaria delle funzioni attribuite alle Regioni concernenti le prestazioni sanitarie, cioè le prestazioni di cui lo Stato ha l'impegno di definire il *livello essenziale*. Se ciò fosse stato fatto, le attuali ristrettezze costringerebbero (come di fatto costringono) a ridefinire i livelli, a rideterminare i costi, a stabilire l'entità del concorso delle collettività e dei fruitori dei servizi al finanziamento della sanità, come peraltro ho avvertito.

4. *Meccanismi di finanziamento della sanità e costi standard*

Il punto è semplicemente quello che il sistema non funziona nel modo che abbiamo descritto. Non risulta affatto, dall'impianto della norma, che le risorse attribuite siano effettivamente determinate moltiplicando tra loro "costo *standard*" (in quale che sia pure in curioso modo determinato) e popolazione (calcolata e pesata in modo opinabile).

La chiave per comprendere quale sia il senso dell'impianto oggi vigente, così come l'art. 27 del D.Lgs. 68/2011 lo disegna, è nel comma 8 dello stesso articolo 27: "Il fabbisogno sanitario standard è dato dal *valore percentuale* come determinato in attuazione di quanto indicato al comma 6, rispetto al fabbisogno sanitario nazionale standard". La parola chiave è, appunto, *percentuale* che rinvia pari pari al D.Lgs. 56/2000, cui si aggiunge il c.d. metodo *top-down*. Il "fabbisogno" nazionale è uguale alle risorse, esogeneamente determinate, ed è uguale alla somma dei "fabbisogni" riferiti alle 15 Regioni a statuto ordinario. Determinato su "base storica" il "fabbisogno" della Regione *benchmark*: detto R l'ammontare delle risorse, che è dato e che è pari, per definizione, al "fabbisogno" ($R = \bar{R}$), per le altre 14 Regioni, sarà:

$$R = \bar{R} = \sum R_i \quad \text{per } i = 1, \dots, \dots, 14$$

Il criterio di riparto è stabilito per *proporzione*. Detto CS il costo standard (calcolato nella Regione *benchmark*) e p_i le popolazioni "pesate", dovrà perciò verificarsi per ciascuna Regione (non standard) i , che:

$$R_i; \bar{R} = CS p_i; (CS p_1 + CS p_2 + \dots \dots CS p_{14})$$

Il che vale a dire che

$$\frac{R_i}{\bar{R}} = \frac{CS p_i}{CS \sum p_i} = \frac{p_i}{\sum p_i}$$

Questa espressione evidentemente implica che

$$\frac{R_i}{p_i} = \frac{\bar{R}}{\sum p_i} = \text{Procapite dato} \equiv CS \Rightarrow R_i = CS p_i = \frac{\bar{R}}{\sum p_i} p_i$$

Lo Stato stabilisce un certo importo di risorse \bar{R} , che destina alla sanità. Ciò determina un procapite $\bar{R}/\sum p_i$ di “fabbisogno”, che è affermato (per definizione) come adeguato. Dato il pro capite (anche esso a questo punto esogeno) le risorse attribuite a ciascuna Regione sono pari al procapite medesimo, moltiplicato per la popolazione pesata:

$$R_i = \text{procapite} \times p_i$$

Tutto ciò vale indipendentemente dai costi standard, opportunamente semplificati per effetto di un mero artificio algebrico, e da qualsivoglia altra complicatezza: lo Stato ha certi denari e li ripartisce, semplicemente, per cranio.

5. *Le spese extra LEP*

Le spese extra LEP, come abbiamo avvertito nel par. 1, andranno finanziate con le “entrate proprie”, i tributi minori, il fondo perequativo e l’addizionale IRPEF. Facciamo qui riferimento, interpretando in modo a nostro avviso appropriato la norma della legge delega (cfr. l’art. 8, comma 1, lett. *a*), sub 2) non a funzioni extra LEP, ma a spese extra LEP: queste comprendono sia spese concernenti funzioni diverse da quelle pertinenti rispetto al disposto dell’art. 117, comma 2, lett. *m*), sia le stesse spese che siano, invece, pertinenti rispetto ad esso, ma che superino l’importo del costo *standard* o, comunque l’importo della “spesa ammessa” di cui è assicurata la copertura del fabbisogno. Il caso della Regione Calabria è, al riguardo, ben chiaro. Spese in eccedenza rispetto ai LEP risultano dai disavanzi pregressi delle aziende sanitarie locali, finanziati con maggiorazioni di aliquote IRAP ed IRPEF.

Benché ciò sia estraneo al contenuto specifico di questo Rapporto, ci sentiamo di dire che gli sfondamenti della spesa sanitaria, posti a carico della popolazione e del sistema produttivo, da cui sono compromesse, attraverso l’IRAP le condizioni di sviluppo possono semplicemente dipendere in tutto o in parte, da errori gravi nella determinazione del fabbisogno finanziario della sanità (in particolare riferiti alla questione della “mobilità dei pazienti”).

In ogni caso, al netto di quanto finanzia, secondo le norme vigenti, i livelli essenziali di assistenza e di quanto finanzia il maggiore fabbisogno di spesa riferito alla sanità, le risorse disponibili per le “altre spese” sono quelle che risultano dalla ultima riga di Tab. 5.

Abbiamo sottratto da essa l’importo degli interessi dovuti dalla Regione nonché un importo di spese di personale determinato in percentuale sulla base del rapporto tra spese correnti. Ne risulta l’importo pro capite di spese per le “altre funzioni”, in euro pro capite a valore costante che è mostrato in tabella.

La nostra valutazione è quella che sia per quanto concerne le spese riferite ai LEP, sia per quanto concerne le altre spese, l’insieme delle entrate disponibili non assicura il “finanziamento integrale del fabbisogno”, come invece è stabilito nell’art. 119, comma 4, della Costituzione.

Cap. 3. Il sistema delle entrate delle Regioni a statuto ordinario.

1. *Il grado di efficacia nell'attività di riscossione delle entrate correnti*

L'impostazione fin qui seguita si basa sull'assunto – a nostro avviso, dimostrato come vero nel Cap. 1 – che i dati di competenza, e cioè gli accertamenti di entrata e gli impegni di spesa, costituiscano, per la parte corrente del bilancio, una indicazione adeguata dei comportamenti finanziari della Regione Calabria. Questo assunto indebolisce fortemente l'utilità dei dati del SIOPE, come peraltro abbiamo avvertito: questi dati, infatti, concernono la cassa – riscossioni; pagamenti – e sono soggetti, pertanto, specie per quanto concerne le somme provenienti dal bilancio dello Stato, a variazioni erratiche degli importi.

Questa osservazione ci ha indotto a privilegiare, a fini di confronto con le altre Regioni d'Italia, i dati provenienti dalla COPAFF, che concernono cassa e competenza e sono riferiti agli anni dal 2008 al 2010. Il dato 2011, che è proposto in questo capitolo, è riferito invece alla cassa (SIOPE).

Andiamo qui dunque a ripercorrere le proposizioni recate nei Capp. 1 e 2, ponendo a confronto tra loro gli importi che risultano, per gli anni 2008-2010, per le Regioni a Statuto ordinario (RSO), classificate per circoscrizioni geografiche. Risulta, anzitutto, che nel periodo considerato non vi è stato nessun miglioramento del grado di efficienza nella riscossione delle entrate correnti da parte delle RSO, sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord. Le Tabb. 1 e 2, che riportiamo di seguito, mostrano infatti come i progressi fatti in alcune Regioni hanno perfettamente compensato il peggioramento registrato nelle altre.

Sulla base dei dati presentati nelle tabelle anzidette non è possibile, ovviamente, ottenere una misura precisa dell'effettiva capacità di riscossione delle Regioni, perché la COPAFF non fornisce una rappresentazione analitica del dato di cassa. Tuttavia, calcolando il rapporto tra il totale delle somme riscosse – cioè tra quanto è stato effettivamente riscosso in un anno, indipendentemente dal fatto che sia di competenza di quell'anno o meno – e quelle accertate (v. Tab. 1), è possibile ricavare una stima perlomeno approssimativa della capacità di riscossione delle entrate correnti da parte delle Regioni. Valori superiori alla media (101,1%) sono stati registrati in otto Regioni: Abruzzo, Lombardia, Puglia, Liguria, Umbria, Molise, Emilia Romagna e Veneto. Le Regioni che hanno fatto registrare una *performance* peggiore sono la Toscana e la Calabria, ove la percentuale di riscosso sull'accertato è stata comunque superiore all'80%. Il Piemonte, il Lazio, la Basilicata e la Calabria si collocano, invece, in una fascia intermedia, con rapporti che oscillano tra il 95 ed il 100%.

Possiamo altresì notare (v. Tab. 2) come, nel periodo considerato (2008-2010), in alcune Regioni (il Molise, la Campania e la Puglia per il Mezzogiorno e la Lombardia per il Centro-Nord) si è verificato un notevole decremento (superiore al 20%) del rapporto tra le entrate correnti riscosse e quelle accertate. Una variazione di segno

Tab. 1. Capacità di riscossione delle entrate correnti da parte delle Regioni. Anni 2008-2010 (valori a prezzi costanti in migliaia di euro)

Regioni	Accertamenti (A)			Incassi (B)			Incassi/accertamenti (C = B/A x 100)			Media nel triennio
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Piemonte	10.274.986,1	10.536.996,8	10.096.752,8	9.963.292,7	10.856.683,1	9.815.651,8	97,0	103,0	97,2	99,1
Lombardia	24.952.376,1	25.190.336,4	24.453.526,1	39.422.634,6	24.044.475,8	23.490.819,4	158,0	95,5	96,1	116,5
Liguria	4.193.975,5	4.219.249,4	3.809.826,7	4.801.074,5	4.019.735,1	4.583.123,6	114,5	95,3	120,3	110,0
Veneto	10.679.266,2	10.687.600,7	10.630.928,7	6.238.025,8	13.097.159,4	13.328.836,4	58,4	122,5	125,4	102,1
Emilia Romagna	10.543.405,8	10.599.797,7	10.248.485,5	6.378.497,6	12.821.089,3	13.158.616,5	60,5	121,0	128,4	103,3
Toscana	8.953.268,9	8.767.091,5	8.504.856,6	5.752.100,9	8.016.894,9	8.248.876,6	64,2	91,4	97,0	84,2
Umbria	2.144.355,0	2.199.362,9	2.011.422,4	1.749.146,5	1.990.155,0	2.887.414,6	81,6	90,5	143,6	105,2
Marche	3.533.477,7	3.620.633,5	3.386.574,9	2.378.462,9	3.239.921,8	3.214.105,9	67,3	89,5	94,9	83,9
Lazio	14.241.183,4	14.357.461,9	13.253.331,0	14.305.934,7	11.751.671,7	13.855.796,2	100,5	81,9	104,5	95,6
Abruzzo	3.060.253,8	3.108.397,4	2.877.186,7	2.789.686,8	4.867.170,9	3.433.641,4	91,2	156,6	119,3	122,4
Molise	927.547,9	890.543,2	776.793,2	1.118.655,4	851.344,9	734.246,1	120,6	95,6	94,5	103,6
Campania	12.968.749,8	11.621.957,8	11.346.297,8	10.730.769,8	11.395.647,3	7.427.176,7	82,7	98,1	65,5	82,1
Puglia	10.038.690,6	9.136.640,8	8.711.483,7	14.859.125,4	8.275.348,9	9.536.735,4	148,0	90,6	109,5	116,0
Basilicata	1.579.913,3	1.638.566,0	1.444.225,6	1.528.465,4	1.557.184,6	1.428.046,1	96,7	95,0	98,9	96,9
Calabria	4.592.295,5	4.704.539,0	4.412.405,8	4.384.479,4	4.649.788,6	4.132.221,0	95,5	98,8	93,7	96,0
Mezzogiorno	33.121.908,5	30.700.440,6	29.568.392,8	35.390.415,4	31.567.186,7	26.692.066,8	106,8	102,8	90,3	100,0
Centro-Nord	89.515.570,2	89.613.871,7	86.395.704,7	90.962.335,0	89.868.101,3	92.583.240,8	101,6	100,3	107,2	103,0
Italia	122.621.349,4	120.305.717,2	115.964.097,6	126.326.320,2	121.428.857,3	119.275.307,6	103,0	100,9	102,9	102,3

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (I bilanci delle Regioni in sintesi, 2008).

Tab. 2. *Variazione della capacità di riscossione delle entrate correnti da parte delle Regioni. Anni 2008-2010 (variazioni percentuali calcolate sui valori a prezzi costanti)*

Regioni	Incassi/accertamenti	Accertamenti	Incassi
Piemonte	0,3	-1,7	-1,5
Lombardia	-39,2	-2,0	-40,4
Liguria	5,1	-9,2	-4,5
Veneto	114,6	-0,5	113,7
Emilia Romagna	112,2	-2,8	106,3
Toscana	51,0	-5,0	43,4
Umbria	76,0	-6,2	65,1
Marche	41,0	-4,2	35,1
Lazio	4,1	-6,9	-3,1
Abruzzo	30,9	-6,0	23,1
Molise	-21,6	-16,3	-34,4
Campania	-20,9	-12,5	-30,8
Puglia	-26,0	-13,2	-35,8
Basilicata	2,2	-8,6	-6,6
Calabria	-1,9	-3,9	-5,8
Mezzogiorno	-15,5	-10,7	-24,6
Centro-Nord	5,5	-3,5	1,8
Italia	-0,2	-5,4	-5,6

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi*, 2008).

negativo è stata registrata, inoltre, in Calabria, ma è stata di entità molto contenuta: -2%. Le *performances* migliori sono state ottenute dal Veneto e dall'Emilia Romagna, con una percentuale di variazione del riscosso sull'accertato superiore al 110%. Ottime performance sono state ottenute anche dalla Toscana, dall'Umbria e dalle Marche, con una variazione che è risultata comunque superiore alla media (21,8%).

Una situazione non molto dissimile risulta dall'osservazione del rapporto tra le entrate tributarie riscosse e quelle accertate (v. Tab. 3). Valori superiori alla media del 102% sono stati registrati in sette Regioni: Puglia, Lombardia, Abruzzo, Liguria, Umbria, Emilia Romagna e Veneto, mentre le Regioni che hanno fatto registrare una performance peggiore sono, questa volta, la Toscana e le Marche. Piemonte, Basilicata, Calabria, Molise, Campania e Lazio si collocano, invece, in una posizione intermedia, con una percentuale di riscosso sull'accertato che oscilla tra il 92 ed il 101%.

Nel periodo considerato, tuttavia, soltanto in due Regioni (Lombardia e Puglia) si è verificato un notevole decremento (superiore alla variazione percentuale media del 32,7%) dell'indicatore anzidetto (v. Tab. 4). Le *performances* migliori sono state ottenute, ancora una volta, dal Veneto e dall'Emilia Romagna, con una percentuale di variazione del riscosso sull'accertato superiore al 130%. Buoni risultati sono stati ottenuti anche in Umbria, Toscana, Marche, Abruzzo e Liguria, ove si è registrato un incremento del rapporto anzidetto che è risultato nettamente superiore alla media (32,7%).

Le entrate derivanti da contributi e trasferimenti sono caratterizzate, com'era facile attendersi, da una notevole erraticità del rapporto tra le somme riscosse e quelle accertate (v. Tab. 5). Tale caratteristica può essere presumibilmente addebitata (come abbiamo spiegato nel Cap. I) alle pesanti difficoltà di cassa patite dallo Stato durante

Tab. 3. Capacità di riscossione delle entrate tributarie da parte delle Regioni. Anni 2008-2010 (valori a prezzi costanti in migliaia di euro)

Regioni	Accertamenti (A)			Incassi (B)			Incassi/accertamenti (C = B/A x 100)			Media nel triennio
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Piemonte	9.175.332,2	9.414.192,0	8.915.782,4	9.197.211,4	9.913.820,4	8.823.752,6	100,2	105,3	99,0	101,5
Lombardia	22.869.875,0	23.379.980,2	23.042.271,8	37.622.794,3	22.078.868,2	22.129.733,2	164,5	94,4	96,0	118,3
Liguria	3.261.106,8	3.361.595,4	3.032.871,1	3.180.192,7	3.230.895,1	3.944.214,4	97,5	96,1	130,0	107,9
Veneto	9.449.760,8	9.625.136,2	9.466.183,2	5.199.481,4	11.883.642,7	12.401.969,8	55,0	123,5	131,0	103,2
Emilia Romagna	9.212.721,7	9.452.451,1	9.123.402,4	5.061.988,6	11.657.789,6	12.185.827,2	54,9	123,3	133,6	103,9
Toscana	7.867.714,0	7.499.400,9	7.357.001,1	4.767.904,8	7.025.350,1	7.371.490,3	60,6	93,7	100,2	84,8
Umbria	1.838.433,8	1.903.338,2	1.791.273,2	1.468.478,4	1.703.323,7	2.681.251,4	79,9	89,5	149,7	106,4
Marche	3.153.918,6	3.238.703,7	3.122.210,5	2.089.095,2	2.951.634,6	2.951.681,6	66,2	91,1	94,5	84,0
Lazio	12.284.345,2	12.129.559,9	11.830.843,5	11.608.470,7	9.266.210,1	12.488.757,4	94,5	76,4	105,6	92,2
Abruzzo	2.163.983,4	2.752.362,1	2.634.287,9	1.832.961,6	3.905.794,4	3.166.755,6	84,7	141,9	120,2	115,6
Molise	451.822,6	415.706,7	389.997,3	422.025,0	394.145,0	399.223,6	93,4	94,8	102,4	96,9
Campania	7.756.737,1	7.376.575,6	7.333.734,8	6.739.725,8	7.599.241,7	6.444.644,1	86,9	103,0	87,9	92,6
Puglia	7.725.324,4	8.107.369,1	7.723.210,0	14.018.177,3	7.466.944,8	8.286.048,5	181,5	92,1	107,3	126,9
Basilicata	1.392.039,4	1.429.124,1	1.293.264,0	1.363.954,1	1.407.468,2	1.294.908,7	98,0	98,5	100,1	98,9
Calabria	4.117.339,8	4.275.588,8	3.973.262,8	4.019.917,6	4.188.365,9	3.778.798,9	97,6	98,0	95,1	96,9
Mezzogiorno	23.575.849,0	24.049.693,8	23.347.756,8	28.383.156,9	24.942.310,3	23.370.379,3	120,4	103,7	100,1	108,1
Centro-Nord	79.114.679,2	79.507.909,9	77.681.839,1	80.175.438,7	79.745.696,3	84.978.678,0	101,3	100,3	109,4	103,7
Italia	102.709.278,8	103.555.915,4	101.029.595,9	108.551.580,3	104.700.080,3	108.349.057,3	105,7	101,1	107,2	104,7

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (I bilanci delle Regioni in sintesi, 2008).

Tab. 4. *Variazione della capacità di riscossione delle entrate tributarie da parte delle Regioni. Anni 2008-2010 (variazioni percentuali calcolate sui valori a prezzi costanti)*

Regioni	Incassi/accertamenti	Accertamenti	Incassi
Piemonte	-1,3	-2,8	-4,1
Lombardia	-41,6	0,8	-41,2
Liguria	33,4	-7,0	24,0
Veneto	138,1	0,2	138,5
Emilia Romagna	143,1	-1,0	140,7
Toscana	65,3	-6,5	54,6
Umbria	87,4	-2,6	82,6
Marche	42,7	-1,0	41,3
Lazio	11,7	-3,7	7,6
Abruzzo	41,9	21,7	72,8
Molise	9,6	-13,7	-5,4
Campania	1,1	-5,5	-4,4
Puglia	-40,9	0,0	-40,9
Basilicata	2,2	-7,1	-5,1
Calabria	-2,6	-3,5	-6,0
Mezzogiorno	-16,9	-1,0	-17,7
Centro-Nord	7,9	-1,8	6,0
Italia	1,5	-1,6	-0,2

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2008*).

l'attuale periodo di crisi e, pertanto, non rispecchia una minore capacità di gestione delle risorse da parte delle Amministrazioni regionali. L'inasprirsi della crisi giustifica, altresì, verosimilmente, il notevole decremento del rapporto anzidetto, verificatosi in tutte le circoscrizioni nel corso del triennio esaminato (v. Tab. 6).

La media dei rapporti tra riscossioni ed accertamenti si alloca, per le entrate del Titolo III (entrate extratributarie), intorno al 93%. In tal caso, tuttavia, come ha chiarito anche la Corte dei Conti¹, la bassa capacità di realizzazione non dipende dallo Stato, ma dalla sottovalutazione dell'importanza quantitativa e dalla scarsa conoscenza di questa tipologia di entrata da parte delle Amministrazioni territoriali.

Queste ultime, inoltre, anche quando mostrano di averne conoscenza, appaiono spesso convinte di non averne responsabilità alcuna, bensì di condividerla con altre amministrazioni (in genere con la Ragioneria Generale dello Stato per le previsioni e con il Ministero delle finanze per la riscossione)². Ciò spiega la maggior divaricazione

¹ Cfr. Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Delibera n. 8/2010/G, Relazione concernente *Accertamento e riscossione delle entrate extratributarie derivanti dal controllo e dalla repressione delle irregolarità e degli illeciti: multe ammende, sanzioni*.

² Cfr. Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Delibera n. 3/2002/G, Relazione concernente le *Analisi su possibili disfunzioni gestionali sottostanti ad alcune tipologie delle entrate extratributarie emerse come critiche a seguito delle indagini precedentemente svolte*.

Tab. 5. Capacità di riscossione delle entrate da trasferimenti da parte delle Regioni. Anni 2008-2010 (valori a prezzi costanti in migliaia di euro)

Regioni	Accertamenti (A)			Incassi (B)			Incassi/accertamenti (C = B/A x 100)			Media nel triennio
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Piemonte	767.628,6	844.839,3	920.112,1	582.632,9	735.386,3	850.089,2	75,9	87,0	92,4	85,1
Lombardia	1.774.741,8	1.571.936,4	1.211.915,2	1.513.158,8	1.695.323,5	1.172.864,2	85,3	107,8	96,8	96,6
Liguria	824.298,7	775.929,3	692.264,7	1.535.750,4	704.056,9	564.627,4	186,3	90,7	81,6	119,5
Veneto	1.063.173,8	869.284,6	1.035.471,8	894.137,4	1.015.535,0	792.644,1	84,1	116,8	76,5	92,5
Emilia Romagna	1.178.718,2	1.030.594,5	1.024.449,0	1.164.433,3	1.059.057,8	872.159,5	98,8	102,8	85,1	95,6
Toscana	912.483,3	1.126.201,5	984.479,7	844.123,1	848.814,8	712.983,5	92,5	75,4	72,4	80,1
Umbria	272.171,2	251.419,9	179.824,5	244.602,2	252.883,6	155.841,9	89,9	100,6	86,7	92,4
Marche	321.409,0	221.701,7	236.510,9	248.936,7	245.040,7	215.211,4	77,5	110,5	91,0	93,0
Lazio	1.272.011,4	1.103.594,8	1.225.729,6	2.133.272,4	1.762.718,7	1.149.713,2	167,7	159,7	93,8	140,4
Abruzzo	862.566,6	321.133,7	178.137,2	919.569,8	927.496,5	202.976,1	106,6	288,8	113,9	169,8
Molise	453.771,5	454.705,2	367.944,9	671.265,0	441.814,4	321.470,3	147,9	97,2	87,4	110,8
Campania	5.168.492,6	4.169.033,3	3.976.898,7	3.966.546,6	3.693.302,5	934.087,7	76,7	88,6	23,5	62,9
Puglia	2.203.777,6	901.900,9	894.162,9	729.191,2	692.689,9	1.146.863,1	33,1	76,8	128,3	79,4
Basilicata	129.166,0	177.784,1	117.480,8	123.580,9	136.236,5	112.054,6	95,7	76,6	95,4	89,2
Calabria	444.490,7	396.226,7	390.614,5	318.897,0	412.743,8	318.162,9	71,7	104,2	81,5	85,8
Mezzogiorno	9.247.701,2	6.331.163,3	5.925.239,0	6.721.455,2	6.294.844,5	3.035.614,7	72,7	99,4	51,2	74,4
Centro-Nord	8.386.509,1	7.745.967,0	7.510.757,6	9.155.886,1	8.316.888,9	6.486.134,4	109,2	107,4	86,4	101,0
Italia	17.597.104,1	14.069.539,6	13.435.996,6	15.856.380,0	14.591.596,2	9.521.749,1	90,1	103,7	70,9	88,2

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (I bilanci delle Regioni in sintesi, 2008).

Tab. 6. *Variazione della capacità di riscossione delle entrate da trasferimenti da parte delle Regioni. Anni 2008-2010 (variazioni percentuali calcolate sui valori a prezzi costanti)*

Regioni	Incassi/accertamenti	Accertamenti	Incassi
Piemonte	21,7	19,9	45,9
Lombardia	13,5	-31,7	-22,5
Liguria	-56,2	-16,0	-63,2
Veneto	-9,0	-2,6	-11,4
Emilia Romagna	-13,8	-13,1	-25,1
Toscana	-21,7	7,9	-15,5
Umbria	-3,6	-33,9	-36,3
Marche	17,5	-26,4	-13,5
Lazio	-44,1	-3,6	-46,1
Abruzzo	6,9	-79,3	-77,9
Molise	-40,9	-18,9	-52,1
Campania	-69,4	-23,1	-76,5
Puglia	287,6	-59,4	57,3
Basilicata	-0,3	-9,0	-9,3
Calabria	13,5	-12,1	-0,2
Mezzogiorno	-29,5	-35,9	-54,8
Centro-Nord	-20,9	-10,4	-29,2
Italia	-21,4	-23,6	-40,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2008*).

fra i risultati della riscossione di somme effettivamente acquisite al bilancio regionale e le somme individuate nella precedente fase di accertamento (v. Tab. 7). Questa volta le Regioni che hanno fatto registrare valori superiori alla media sono nove: Calabria, Campania, Umbria, Abruzzo, Puglia, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana. La *performance* percentuale di variazione del riscosso sull'accertato si è notevolmente ridotta (-51,5%; cfr. Tab. 8). Tuttavia, riteniamo che tale fenomeno non possa essere interpretato come un calo dell'efficienza dell'attività di riscossione da parte della Regione, essendo più verosimilmente ascrivibile al contemporaneo incremento dell'accertato (59,3%; cfr. ancora Tab. 8).

Tab. 7. Capacità di riscossione delle entrate extratributarie da parte delle Regioni. Anni 2008-2010 (valori a prezzi costanti in migliaia di euro)

Regioni	Accertamenti			Incassi			Incassi/accertamenti			Media nel triennio
	(A)			(B)			(C = B/A x 100)			
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Piemonte	332.025,3	277.965,5	260.858,2	183.448,4	207.476,4	141.810,0	55,3	74,6	54,4	61,4
Lombardia	307.759,4	238.419,9	199.339,1	286.681,5	270.284,1	188.221,9	93,2	113,4	94,4	100,3
Liguria	108.570,0	81.724,7	84.690,8	85.131,3	84.783,0	74.281,7	78,4	103,7	87,7	90,0
Veneto	166.331,5	193.179,9	129.273,8	144.406,9	197.981,7	134.222,6	86,8	102,5	103,8	97,7
Emilia Romagna	151.965,9	116.752,2	100.634,1	152.075,7	104.241,8	100.629,7	100,1	89,3	100,0	96,5
Toscana	173.071,6	141.489,0	163.375,8	140.073,0	142.730,0	164.402,8	80,9	100,9	100,6	94,1
Umbria	33.750,0	44.604,8	40.324,7	36.065,9	33.947,7	50.321,3	106,9	76,1	124,8	102,6
Marche	58.150,0	160.228,1	27.853,5	40.431,0	43.246,5	47.212,8	69,5	27,0	169,5	88,7
Lazio	684.826,8	1.124.307,2	196.757,9	564.191,6	722.742,9	217.325,5	82,4	64,3	110,5	85,7
Abruzzo	33.703,7	34.901,5	64.761,6	37.155,5	33.880,1	63.909,8	110,2	97,1	98,7	102,0
Molise	21.953,8	20.131,3	18.851,1	25.365,4	15.385,5	13.552,2	115,5	76,4	71,9	88,0
Campania	43.520,1	76.348,8	35.664,3	24.497,4	103.103,0	48.444,9	56,3	135,0	135,8	109,1
Puglia	109.588,6	127.370,7	94.110,8	111.756,9	115.714,1	103.823,9	102,0	90,8	110,3	101,0
Basilicata	58.707,8	31.657,7	33.480,7	40.930,4	13.480,0	21.082,9	69,7	42,6	63,0	58,4
Calabria	30.464,9	32.723,5	48.528,5	45.664,8	48.678,9	35.259,2	149,9	148,8	72,7	123,8
Mezzogiorno	298.358,4	319.583,4	295.397,0	285.803,3	330.031,8	286.072,9	95,8	103,3	96,8	98,6
Centro-Nord	2.014.381,4	2.359.994,8	1.203.108,0	1.631.010,1	1.805.516,1	1.118.428,4	81,0	76,5	93,0	83,5
Italia	2.314.966,6	2.680.262,3	1.498.505,0	1.918.359,9	2.137.180,8	1.404.501,3	82,9	79,7	93,7	85,4

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (I bilanci delle Regioni in sintesi, 2008).

Tab. 8. *Variazione della capacità di riscossione delle entrate extratributarie da parte delle Regioni. Anni 2008-2010 (variazioni percentuali calcolate sui valori a prezzi costanti)*

Regioni	Incassi/accertamenti	Accertamenti	Incassi
Piemonte	-1,6	-21,4	-22,7
Lombardia	1,4	-35,2	-34,3
Liguria	11,9	-22,0	-12,7
Veneto	19,6	-22,3	-7,1
Emilia Romagna	-0,1	-33,8	-33,8
Toscana	24,3	-5,6	17,4
Umbria	16,8	19,5	39,5
Marche	143,8	-52,1	16,8
Lazio	34,1	-71,3	-61,5
Abruzzo	-10,5	92,1	72,0
Molise	-37,8	-14,1	-46,6
Campania	141,3	-18,1	97,8
Puglia	8,2	-14,1	-7,1
Basilicata	-9,7	-43,0	-48,5
Calabria	-51,5	59,3	-22,8
Mezzogiorno	1,1	-1,0	0,1
Centro-Nord	14,8	-40,3	-31,4
Italia	13,1	-35,3	-26,8

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2008*).

2. *Dinamica e composizione delle entrate tributarie*

Mostriamo, nella Tab. 9, a fini di comparazione con le altre Regioni, la struttura del sistema delle entrate della Regione Calabria dal 2008 al 2010. La consistenza delle entrate tributarie non varia di molto nel tempo: in ciascun anno preso in considerazione, esse rappresentano circa il 90% delle entrate correnti accertate. Le entrate del Titolo II subiscono invece una lieve flessione, attribuibile presumibilmente alla politica dei “tagli” ai trasferimenti praticata in questi ultimi anni. Le entrate extratributarie crescono in misura rilevante (+ 40,4%) nell’ultimo anno preso in esame, ma rappresentano soltanto l’1 % delle entrate correnti della Regione.

Le Tab. 10 e 11 mostrano la dinamica e la composizione delle entrate tributarie della Regione Calabria dal 2008 al 2010. I tributi propri, che appaiono in lieve calo a partire dal 2008, rappresentano solo un quarto (per la precisione, il 25,5%) delle entrate tributarie accertate della Regione. Il principale cespite sul quale quest’ultima ha possibilità di manovra è l’imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), che costituisce, con i suoi oltre 600 milioni di euro, la più rilevante fonte di gettito. Nell’ambito delle risorse derivate un ruolo molto importante è svolto dalla compartecipazione all’IVA: essa rappresenta, all’incirca, il 70% delle entrate tributarie della Regione.

Tab. 9. *Struttura del sistema delle entrate della Regione Calabria dal 2008 al 2010 (accertamenti; entrate correnti = 100)*

Anni	Entrate trib.	Entrate da trasf.	Entrate extratrib.	Tot. entrate corr.
2008	89,7	9,7	0,7	100,0
2009	90,9	8,4	0,7	100,0
2010	90,0	8,9	1,1	100,0
Dal 2008 al 2010	90,2	9,0	0,8	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

Tab. 10. *Struttura del sistema tributario della Regione Calabria dal 2008 al 2010 (accertamenti; entrate tributarie = 100)*

Anni	Tributi propri	Quota di tributi erariali		Tot. entrate trib.
		Totale	Di cui: compartec. IVA	
2008	27,2	72,8	69,7	100,0
2009	25,0	75,0	72,0	100,0
2010	24,4	75,6	72,0	100,0
Dal 2008 al 2010	25,5	74,5	71,2	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

Tab. 11. *Struttura del sistema tributario della Regione Calabria dal 2008 al 2010 (accertamenti; tributi propri = 100)*

Anni	IRAP	Addiz. IRPEF	Altri tributi propri	Tot. tributi propri
2008	60,6	22,3	17,1	100,0
2009	61,5	19,7	18,8	100,0
2010	63,7	20,3	16,0	100,0
Dal 2008 al 2010	61,9	20,8	17,3	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

3. *La struttura delle entrate correnti. Alcuni confronti*

Per approfondire le differenze esistenti tra la Regione Calabria e le altre RSO nelle modalità di reperimento delle risorse finanziarie, è utile osservare la composizione percentuale delle entrate correnti articolata per Regione e per circoscrizione. La Tab. 12 mostra la struttura del sistema delle entrate di parte corrente delle RSO per gli anni dal 2008 al 2010. Risulta evidente che questa parte del bilancio dipende per oltre l'80% dalle entrate del Titolo I. Il valore medio di periodo relativo al complesso delle RSO è pari, infatti, all'83,2%. Quello della Regione Calabria è pari, invece, al 90,2%. Questa fonte di entrata ha assunto, dunque, un peso ragguardevole nel sistema delle entrate correnti della predetta Regione, un peso notevolmente superiore a quello mediamente registrato, nel periodo osservato, in entrambe le circoscrizioni (76,3% nel Mezzogiorno; 87,7% nel Centro-Nord).

Un'analisi più approfondita della struttura delle entrate correnti (riportata nelle Tabb. 13, 14 e 15) ci consente, inoltre, di rilevare come, tra il 2008 ed il 2010, il grado di dipendenza finanziaria della Regione (inteso come rapporto tra le entrate del Titolo II

Tab. 12. *Struttura del sistema delle entrate delle Regioni a statuto ordinario. Medie valori 2008-2010 (accertamenti; entrate correnti = 100)*

Regioni	Entrate trib.	Entrate da trasf.	Entrate extratrib.	Tot. entrate corr.
Piemonte	89,0	8,2	2,8	100,0
Lombardia	92,9	6,1	1,0	100,0
Liguria	79,0	18,7	2,2	100,0
Veneto	89,2	9,3	1,5	100,0
Emilia Romagna	88,5	10,3	1,2	100,0
Toscana	86,6	11,5	1,8	100,0
Umbria	87,1	11,0	1,9	100,0
Marche	90,3	7,4	2,3	100,0
Lazio	86,7	8,6	4,7	100,0
Abruzzo	83,6	14,9	1,5	100,0
Molise	48,5	49,1	2,4	100,0
Campania	62,6	36,9	0,4	100,0
Puglia	84,8	14,0	1,2	100,0
Basilicata	88,3	9,1	2,7	100,0
Calabria	90,2	9,0	0,8	100,0
Mezzogiorno	76,3	22,2	1,5	100,0
Centro-Nord	87,7	10,1	2,2	100,0
Italia	83,2	14,9	1,9	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

Tab. 13. *Struttura del sistema delle entrate delle Regioni a statuto ordinario nel 2008 (accertamenti; entrate correnti = 100)*

Regioni	Entrate trib.	Entrate da trasf.	Entrate extratrib.	Tot. entrate corr.
Piemonte	89,3	7,5	3,2	100,0
Lombardia	91,7	7,1	1,2	100,0
Liguria	77,8	19,7	2,6	100,0
Veneto	88,5	10,0	1,6	100,0
Emilia Romagna	87,4	11,2	1,4	100,0
Toscana	87,9	10,2	1,9	100,0
Umbria	85,7	12,7	1,6	100,0
Marche	89,3	9,1	1,6	100,0
Lazio	86,3	8,9	4,8	100,0
Abruzzo	70,7	28,2	1,1	100,0
Molise	48,7	48,9	2,4	100,0
Campania	59,8	39,9	0,3	100,0
Puglia	77,0	22,0	1,1	100,0
Basilicata	88,1	8,2	3,7	100,0
Calabria	89,7	9,7	0,7	100,0
Mezzogiorno	71,2	27,9	0,9	100,0
Centro-Nord	88,4	9,4	2,3	100,0
Italia	83,8	14,4	1,9	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

Tab. 14. *Struttura del sistema delle entrate delle Regioni a statuto ordinario nel 2009 (accertamenti; entrate correnti = 100)*

Regioni	Entrate trib.	Entrate da trasf.	Entrate extratrib.	Tot. entrate corr.
Piemonte	89,3	8,0	2,6	100,0
Lombardia	92,8	6,2	0,9	100,0
Liguria	79,7	18,4	1,9	100,0
Veneto	90,1	8,1	1,8	100,0
Emilia Romagna	89,2	9,7	1,1	100,0
Toscana	85,5	12,8	1,6	100,0
Umbria	86,5	11,4	2,0	100,0
Marche	89,5	6,1	4,4	100,0
Lazio	84,5	7,7	7,8	100,0
Abruzzo	88,5	10,3	1,1	100,0
Molise	46,7	51,1	2,3	100,0
Campania	63,5	35,9	0,7	100,0
Puglia	88,7	9,9	1,4	100,0
Basilicata	87,2	10,8	1,9	100,0
Calabria	90,9	8,4	0,7	100,0
Mezzogiorno	78,3	20,6	1,0	100,0
Centro-Nord	88,7	8,6	2,6	100,0
Italia	86,1	11,7	2,2	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

Tab. 15. *Struttura del sistema delle entrate delle Regioni a statuto ordinario nel 2010 (accertamenti; entrate correnti = 100)*

Regioni	Entrate trib.	Entrate da trasf.	Entrate extratrib.	Tot. entrate corr.
Piemonte	88,3	9,1	2,6	100,0
Lombardia	94,2	5,0	0,8	100,0
Liguria	79,6	18,2	2,2	100,0
Veneto	89,0	9,7	1,2	100,0
Emilia Romagna	89,0	10,0	1,0	100,0
Toscana	86,5	11,6	1,9	100,0
Umbria	89,1	8,9	2,0	100,0
Marche	92,2	7,0	0,8	100,0
Lazio	89,3	9,2	1,5	100,0
Abruzzo	91,6	6,2	2,3	100,0
Molise	50,2	47,4	2,4	100,0
Campania	64,6	35,1	0,3	100,0
Puglia	88,7	10,3	1,1	100,0
Basilicata	89,5	8,1	2,3	100,0
Calabria	90,0	8,9	1,1	100,0
Mezzogiorno	79,0	20,0	1,0	100,0
Centro-Nord	89,9	8,7	1,4	100,0
Italia	87,1	11,6	1,3	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

e le entrate correnti), che era già piuttosto basso (9,7%), si è ulteriormente ridotto (dello 0,8%). La diminuzione del peso dei trasferimenti erogati dallo Stato e da altri Enti sovraordinati alla Regione è stata, tuttavia, meno pronunciata rispetto a quella che ha

interessato altre RSO della stessa circoscrizione (come l'Abruzzo, la Puglia, la Campania ed il Molise).

Alla luce dei dati commentati sin qui sembrerebbe, dunque, che le RSO possano esercitare un'effettiva autonomia impositiva. Le entrate tributarie rappresentano, infatti, com'è stato mostrato, una quota ragguardevole del sistema delle entrate correnti di tutte le Regioni, in ogni circoscrizione (cfr. Tabb. 12, 13, 14 e 15). Bisogna, tuttavia, osservare che, ai fini del calcolo del suddetto indicatore, le entrate tributarie delle Regioni vanno considerate al netto delle quote di tributi erariali assegnate loro dallo Stato. Se consideriamo questo aspetto, possiamo allora desumere che il grado di autonomia tributaria regionale non è poi così elevato. La parte corrente dei bilanci regionali dipende per una buona metà (il 47,6%) da questa fonte di finanziamento, che rappresenta, mediamente, il 57,2% delle entrate del Titolo I e addirittura il 64,2% delle entrate tributarie delle RSO del Mezzogiorno (v. Tab. 16).

Le tabelle che seguono mostrano le variazioni nella struttura delle entrate tributarie nel periodo preso in esame. Da esse risulta, allo stesso tempo, la maggiore dipendenza delle regioni meridionali dalle quote dei tributi erariali – ed in particolare dalla compartecipazione all'IVA (cfr. Tabb. da 16 a 19) – e la diversità delle politiche tributarie adottate nelle circoscrizioni esaminate (cfr. Tabb. da 20 a 23): in tutte le regioni d'Italia si ricorre in misura maggiore all'imposta regionale sulle attività produttive, ma nel Mezzogiorno, e soprattutto in Calabria, si privilegia quella tipologia di tributo il cui gettito, a parità di aliquota, cresce più che proporzionalmente rispetto al reddito delle collettività, e cioè l'addizionale all'IRPEF.

Dai dati di Tab. 24, espressi in valore pro capite e riferiti ai principali tributi, risulta in modo evidente lo scarto nell'entità del gettito tra la Calabria e le altre Regioni. Come si mostrerà nei Capp. 5 e 6, la Calabria applica aliquote più elevate dei tributi, ed in particolare dell'IRAP e dell'addizionale all'IRPEF, e ne ottiene un minor prelievo. A parità di reddito, un cittadino calabrese è colpito, perciò, da una imposta più elevata, a fronte della quale fruisce un minor livello dei servizi.

Tab. 16. *Struttura del sistema tributario delle Regioni a statuto ordinario. Medie valori 2008-2010 (accertamenti; entrate tributarie = 100)*

Regioni	Tributi propri	Quota di tributi erariali		Tot. entrate trib.
		Totale	Di cui: compartec. IVA	
Piemonte	47,6	52,4	48,4	100,0
Lombardia	52,3	47,7	45,9	100,0
Liguria	42,9	57,1	53,3	100,0
Veneto	50,8	49,2	45,8	100,0
Emilia Romagna	50,6	49,4	46,1	100,0
Toscana	43,0	57,0	53,4	100,0
Umbria	35,7	64,3	47,8	100,0
Marche	42,1	57,9	55,3	100,0
Lazio	62,7	37,3	34,8	100,0
Abruzzo	39,6	60,4	56,7	100,0
Molise	52,3	47,7	45,7	100,0
Campania	45,4	54,6	48,8	100,0
Puglia	28,6	71,4	69,6	100,0
Basilicata	23,2	76,8	65,8	100,0
Calabria	25,5	74,5	71,2	100,0
Mezzogiorno	35,8	64,2	59,6	100,0
Centro-Nord	47,5	52,5	47,9	100,0
Italia	42,8	57,2	52,6	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

Tab. 17. *Struttura del sistema tributario delle Regioni a statuto ordinario nel 2008 (accertamenti; entrate tributarie = 100)*

Regioni	Tributi propri	Quota di tributi erariali		Tot. entrate trib.
		Totale	Di cui: compartec. IVA	
Piemonte	49,3	50,7	46,0	100,0
Lombardia	54,1	45,9	44,4	100,0
Liguria	43,9	56,1	52,4	100,0
Veneto	52,4	47,6	44,1	100,0
Emilia Romagna	52,5	47,5	44,1	100,0
Toscana	46,7	53,3	49,7	100,0
Umbria	37,5	62,5	45,0	100,0
Marche	44,4	55,6	52,8	100,0
Lazio	64,7	35,3	33,5	100,0
Abruzzo	50,0	50,0	46,7	100,0
Molise	55,3	44,7	42,9	100,0
Campania	46,1	53,9	48,1	100,0
Puglia	30,4	69,6	67,7	100,0
Basilicata	23,0	77,0	65,3	100,0
Calabria	27,2	72,8	69,7	100,0
Mezzogiorno	36,8	63,2	59,1	100,0
Centro-Nord	52,9	47,1	44,0	100,0
Italia	49,2	50,8	47,5	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

Tab. 18. *Struttura del sistema tributario delle Regioni a statuto ordinario nel 2009 (accertamenti; entrate tributarie = 100)*

Regioni	Tributi propri	Quota di tributi erariali		Tot. entrate trib.
		Totale	Di cui: compartec. IVA	
Piemonte	60,9	39,1	35,0	100,0
Lombardia	54,4	45,6	44,2	100,0
Liguria	41,3	58,7	54,9	100,0
Veneto	53,5	46,5	43,1	100,0
Emilia Romagna	50,4	49,6	46,4	100,0
Toscana	40,7	59,3	55,6	100,0
Umbria	34,7	65,3	47,5	100,0
Marche	41,4	58,6	56,1	100,0
Lazio	67,8	32,2	29,8	100,0
Abruzzo	33,7	66,3	62,0	100,0
Molise	51,5	48,5	46,6	100,0
Campania	44,1	55,9	49,8	100,0
Puglia	28,2	71,8	70,1	100,0
Basilicata	22,1	77,9	65,6	100,0
Calabria	25,0	75,0	72,0	100,0
Mezzogiorno	33,1	66,9	62,7	100,0
Centro-Nord	53,8	46,2	43,2	100,0
Italia	49,0	51,0	47,7	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

Tab. 19. *Struttura del sistema tributario delle Regioni a statuto ordinario nel 2010 (accertamenti; entrate tributarie = 100)*

Regioni	Tributi propri	Quota di tributi erariali		Tot. entrate trib.
		Totale	Di cui: compartec. IVA	
Piemonte	32,6	67,4	64,3	100,0
Lombardia	48,3	51,7	49,0	100,0
Liguria	43,5	56,5	52,7	100,0
Veneto	46,5	53,5	50,3	100,0
Emilia Romagna	48,9	51,1	48,0	100,0
Toscana	41,6	58,4	54,9	100,0
Umbria	34,8	65,2	51,0	100,0
Marche	40,7	59,3	56,9	100,0
Lazio	55,6	44,4	41,0	100,0
Abruzzo	34,9	65,1	61,5	100,0
Molise	50,1	49,9	47,5	100,0
Campania	46,0	54,0	48,5	100,0
Puglia	27,2	72,8	71,0	100,0
Basilicata	24,5	75,5	66,5	100,0
Calabria	24,4	75,6	72,0	100,0
Mezzogiorno	33,7	66,3	62,4	100,0
Centro-Nord	46,0	54,0	50,6	100,0
Italia	43,2	56,8	53,3	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

Tab. 20. *Struttura del sistema tributario delle Regioni a statuto ordinario. Medie valori 2008-2010 (accertamenti; tributi propri = 100)*

Regioni	IRAP	Addiz. IRPEF	Altri tributi propri	Tot. tributi propri
Piemonte	65,0	20,5	14,4	100,0
Lombardia	73,3	15,0	11,7	100,0
Liguria	68,4	17,8	13,8	100,0
Veneto	70,7	13,4	15,8	100,0
Emilia Romagna	68,1	18,1	13,8	100,0
Toscana	65,6	13,2	21,2	100,0
Umbria	64,5	16,4	19,1	100,0
Marche	69,0	12,9	18,1	100,0
Lazio	75,0	14,8	10,2	100,0
Abruzzo	65,1	17,7	17,2	100,0
Molise	63,8	16,9	19,3	100,0
Campania	66,7	18,8	14,5	100,0
Puglia	69,0	13,0	17,9	100,0
Basilicata	68,6	13,2	18,1	100,0
Calabria	61,9	20,8	17,3	100,0
Mezzogiorno	65,9	16,8	17,4	100,0
Centro-Nord	68,9	15,8	15,3	100,0
Italia	67,7	16,2	16,2	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

Tab. 21. *Struttura del sistema tributario delle Regioni a statuto ordinario nel 2008 (accertamenti; tributi propri = 100)*

Regioni	IRAP	Addiz. IRPEF	Altri tributi propri	Tot. tributi propri
Piemonte	68,8	18,6	12,7	100,0
Lombardia	72,7	14,5	12,7	100,0
Liguria	69,6	17,3	13,1	100,0
Veneto	71,7	13,0	15,3	100,0
Emilia Romagna	69,5	17,5	13,0	100,0
Toscana	63,9	11,8	24,3	100,0
Umbria	67,2	14,6	18,2	100,0
Marche	71,8	11,2	17,0	100,0
Lazio	77,7	11,4	11,0	100,0
Abruzzo	67,6	16,8	15,6	100,0
Molise	64,0	20,2	15,8	100,0
Campania	68,1	16,6	15,3	100,0
Puglia	71,5	11,5	17,0	100,0
Basilicata	70,2	12,7	17,0	100,0
Calabria	60,6	22,3	17,1	100,0
Mezzogiorno	68,0	15,9	16,1	100,0
Centro-Nord	71,7	14,3	14,0	100,0
Italia	71,1	14,6	14,3	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

Tab. 22. *Struttura del sistema tributario delle Regioni a statuto ordinario nel 2009 (accertamenti; tributi propri = 100)*

Regioni	IRAP	Addiz. IRPEF	Altri tributi propri	Tot. tributi propri
Piemonte	74,1	14,7	11,2	100,0
Lombardia	73,7	14,3	12,1	100,0
Liguria	68,0	17,7	14,3	100,0
Veneto	71,2	14,4	14,4	100,0
Emilia Romagna	67,4	18,4	14,3	100,0
Toscana	66,2	14,2	19,5	100,0
Umbria	63,0	17,1	19,8	100,0
Marche	68,3	12,9	18,7	100,0
Lazio	76,2	14,0	9,8	100,0
Abruzzo	63,4	18,1	18,5	100,0
Molise	61,9	17,9	20,1	100,0
Campania	67,4	18,4	14,2	100,0
Puglia	67,4	13,7	18,9	100,0
Basilicata	67,6	13,7	18,7	100,0
Calabria	61,5	19,7	18,8	100,0
Mezzogiorno	66,0	17,0	17,0	100,0
Centro-Nord	72,2	14,9	13,0	100,0
Italia	71,2	15,2	13,6	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

Tab. 23. *Struttura del sistema tributario delle Regioni a statuto ordinario nel 2010 (accertamenti; tributi propri = 100)*

Regioni	IRAP	Addiz. IRPEF	Altri tributi propri	Tot. tributi propri
Piemonte	52,2	28,4	19,4	100,0
Lombardia	73,4	16,2	10,5	100,0
Liguria	67,6	18,5	13,9	100,0
Veneto	69,2	12,9	17,8	100,0
Emilia Romagna	67,4	18,5	14,1	100,0
Toscana	66,7	13,6	19,6	100,0
Umbria	63,2	17,6	19,2	100,0
Marche	66,9	14,7	18,4	100,0
Lazio	71,3	18,9	9,8	100,0
Abruzzo	64,3	18,3	17,4	100,0
Molise	65,4	12,7	22,0	100,0
Campania	64,4	21,5	14,1	100,0
Puglia	68,2	13,8	18,0	100,0
Basilicata	68,1	13,3	18,7	100,0
Calabria	63,7	20,3	16,0	100,0
Mezzogiorno	65,5	18,4	16,1	100,0
Centro-Nord	68,8	17,4	13,8	100,0
Italia	68,2	17,6	14,2	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

Tab. 24. *Struttura del sistema tributario delle Regioni a statuto ordinario. Medie valori 2008-2010 (accertamenti; valori pro capite in euro correnti)*

Regioni	IRAP	Addiz. IRPEF	Altri tributi propri	Tot. tributi propri
Piemonte	639,1	181,8	129,1	950,0
Lombardia	871,0	177,9	140,1	1.189,0
Liguria	564,5	147,0	113,6	825,1
Veneto	676,3	128,8	150,7	955,8
Emilia Romagna	705,5	187,6	142,6	1.035,7
Toscana	555,0	111,2	180,7	847,0
Umbria	454,9	115,6	134,2	704,7
Marche	569,8	106,3	149,0	825,1
Lazio	969,0	187,6	131,3	1.287,8
Abruzzo	460,4	124,9	120,7	706,0
Molise	423,9	114,2	126,8	664,9
Campania	373,8	105,6	81,6	561,0
Puglia	365,8	68,8	95,0	529,6
Basilicata	357,2	68,9	94,4	520,5
Calabria	310,0	104,2	86,7	500,8
Mezzogiorno	371,2	95,3	91,5	558,0
Centro-Nord	746,3	162,3	142,6	1.051,1
Italia	642,4	143,7	128,4	914,6

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

Tab. 25. *Struttura del sistema tributario delle Regioni a statuto ordinario nel 2008 (accertamenti; valori pro capite in euro correnti)*

Regioni	IRAP	Addiz. IRPEF	Altri tributi propri	Tot. tributi propri
Piemonte	668,3	180,5	123,2	971,9
Lombardia	881,0	176,2	154,1	1.211,4
Liguria	586,0	145,6	110,6	842,2
Veneto	696,9	126,2	148,4	971,5
Emilia Romagna	740,6	186,3	137,9	1.064,9
Toscana	603,2	111,3	229,3	943,7
Umbria	491,4	106,9	132,8	731,0
Marche	608,5	94,7	144,3	847,5
Lazio	1.041,4	152,4	146,9	1.340,6
Abruzzo	522,3	129,7	120,2	772,3
Molise	476,5	150,6	117,5	744,6
Campania	394,6	95,9	88,6	579,0
Puglia	390,0	62,8	92,6	545,3
Basilicata	360,9	65,4	87,4	513,8
Calabria	316,9	116,4	89,4	522,7
Mezzogiorno	394,7	92,4	93,4	580,6
Centro-Nord	776,9	154,6	151,3	1.082,9
Italia	670,8	137,3	135,3	943,4

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

Tab. 26. *Struttura del sistema tributario delle Regioni a statuto ordinario nel 2009 (accertamenti; valori pro capite in euro correnti)*

Regioni	IRAP	Addiz. IRPEF	Altri tributi propri	Tot. tributi propri
Piemonte	908,9	179,9	137,8	1.226,6
Lombardia	909,5	176,2	148,8	1.234,5
Liguria	556,2	144,4	117,0	817,7
Veneto	714,8	145,0	144,7	1.004,5
Emilia Romagna	697,7	190,1	147,7	1.035,4
Toscana	516,6	111,1	152,5	780,2
Umbria	437,8	119,0	137,7	694,5
Marche	558,1	105,4	153,1	816,6
Lazio	1.046,6	193,1	134,6	1.374,3
Abruzzo	418,5	119,6	122,5	660,6
Molise	396,2	114,8	128,7	639,8
Campania	354,4	96,6	74,7	525,7
Puglia	357,3	72,7	100,2	530,1
Basilicata	344,1	69,9	95,2	509,2
Calabria	306,4	98,4	93,8	498,6
Mezzogiorno	355,0	91,4	91,3	537,8
Centro-Nord	798,4	164,4	143,5	1.106,3
Italia	675,8	144,2	129,1	949,1

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

Tab. 27. *Struttura del sistema tributario delle Regioni a statuto ordinario nel 2010 (accertamenti; valori pro capite in euro correnti)*

Regioni	IRAP	Addiz. IRPEF	Altri tributi propri	Tot. tributi propri
Piemonte	340,2	185,1	126,3	651,6
Lombardia	822,4	181,4	117,2	1.121,0
Liguria	551,2	151,0	113,2	815,4
Veneto	617,2	115,1	158,9	891,3
Emilia Romagna	678,1	186,3	142,2	1.006,6
Toscana	545,3	111,3	160,4	817,0
Umbria	435,5	121,1	132,0	688,5
Marche	542,8	118,9	149,5	811,2
Lazio	819,0	217,2	112,4	1.148,6
Abruzzo	440,4	125,4	119,5	685,3
Molise	399,0	77,2	134,2	610,4
Campania	372,5	124,2	81,4	578,2
Puglia	350,1	70,9	92,2	513,3
Basilicata	366,6	71,4	100,5	538,5
Calabria	306,6	97,8	76,8	481,2
Mezzogiorno	364,0	102,1	89,6	555,7
Centro-Nord	663,6	167,8	132,8	964,2
Italia	580,7	149,6	120,9	851,3

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati COPAFF (*I bilanci delle Regioni in sintesi, 2010*).

Parte II. I tributi della Regione Calabria

Cap. 4. Il sistema delle entrate correnti della Regione

1. A prezzi correnti dal 2002 al 2011, per competenza, le entrate correnti della Regione Calabria crescono del 19,1%; nello stesso periodo, il PIL della Regione, cresce del 16,8% (cfr. la Tab. 1). In valore pro capite, ancora a prezzi correnti, l'incremento delle entrate correnti è lievemente minore (19,0%), per effetto dell'andamento della popolazione negli anni da noi considerati.

A prezzi costanti (cfr. Tab. 2), risulta invece un *decremento* dell'importo complessivo delle entrate correnti, negli anni considerati, pari al 6,2%. Questo effetto si verifica nonostante il maggiore impegno richiesto ai cittadini della Calabria dai piani di rientro del deficit sanitario.

Se ci limitiamo alla parte delle entrate correnti che è costituita dalle entrate tributarie, risultano gli importi di cui alle Tabb. 3 e 4.

Tab. 1. Relazione tra entrate correnti (accertamenti) e PIL della Regione Calabria nel periodo 2002-2011 (valori correnti in euro)

	2002	2003	2004	2005	2006
Entrate correnti (val. ass. tot.)	3.837.519.600	3.789.421.700	3.756.329.000	3.796.176.800	3.805.343.900
PIL regionale (val. ass. tot.)	28.574.700.000	29.685.400.000	31.120.800.000	31.676.400.000	32.975.800.000
Entrate correnti (valori pro capite)	1.911,7	1.884,0	1.869,5	1.893,9	1.904,5
PIL regionale (valori pro capite)	14.234,7	14.759,0	15.488,6	15.803,3	16.504,0
Entrate corr. sul PIL regionale (%)	13,4	12,8	12,1	12,0	11,5
	2007	2008	2009	2010	2011
Entrate correnti (val. ass. tot.)	4.414.928.100	4.309.700.700	4.415.037.200	4.412.405.800	4.571.680.500
PIL regionale (val. ass. tot.)	33.924.800.000	33.912.800.000	32.631.900.000	33.183.800.000	33.387.100.000
Entrate correnti (valori pro capite)	2.199,0	2.145,5	2.197,3	2.193,7	2.274,5
PIL regionale (valori pro capite)	16.897,3	16.882,9	16.240,2	16.497,9	16.610,5
Entrate corr. sul PIL regionale (%)	13,0	12,7	13,5	13,3	13,7

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati di bilancio della Regione Calabria e su dati ISTAT.

Tab. 2. Relazione tra entrate correnti (accertamenti) e PIL della Regione Calabria nel periodo 2002-2011 (valori a prezzi costanti in euro 2011)

	2002	2003	2004	2005	2006
Entrate correnti (val. ass. tot.)	4.874.808.521	4.668.486.837	4.484.468.991	4.414.374.972	4.323.642.950
PIL regionale (val. ass. tot.)	36.298.496.311	36.571.780.635	37.153.365.049	36.834.824.804	37.467.201.106
Entrate correnti (valori pro capite)	2.428,4	2.321,1	2.231,9	2.202,3	2.163,9
PIL regionale (valori pro capite)	18.082,4	18.182,8	18.491,0	18.376,8	18.751,9
Entrate correnti sul PIL regionale (%)	13,4	12,8	12,1	12,0	11,5
	2007	2008	2009	2010	2011
Entrate correnti (val. ass. tot.)	4.899.970.241	4.592.295.349	4.619.453.090	4.544.777.974	4.571.680.500
PIL regionale (val. ass. tot.)	37.651.917.915	36.136.521.897	34.142.754.511	34.179.314.000	33.387.100.000
Entrate correnti (valori pro capite)	2.440,6	2.286,2	2.299,0	2.259,5	2.274,5
PIL regionale (valori pro capite)	18.753,7	17.989,9	16.992,1	16.992,8	16.610,5
Entrate correnti sul PIL regionale (%)	13,0	12,7	13,5	13,3	13,7

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati di bilancio della Regione Calabria e su dati ISTAT.

Tab. 3. *Relazione tra entrate tributarie (accertamenti) e PIL della Regione Calabria nel periodo 2002-2011 (valori correnti in euro)*

	2002	2003	2004	2005	2006
Entrate tributarie (val. ass. tot.)	3.026.674.600	3.222.683.600	3.240.804.300	3.387.686.700	3.477.609.000
PIL regionale (val. ass. tot.)	28.574.700.000	29.685.400.000	31.120.800.000	31.676.400.000	32.975.800.000
Entrate tributarie (valori pro capite)	1.507,8	1.602,3	1.612,9	1.690,1	1.740,5
PIL regionale (valori pro capite)	14.234,7	14.759,0	15.488,6	15.803,3	16.504,0
Entrate tributarie sul PIL regionale (%)	10,6	10,9	10,4	10,7	10,5
	2007	2008	2009	2010	2011
Entrate tributarie (val. ass. tot.)	3.753.706.700	3.863.972.300	4.012.483.200	3.973.262.800	4.132.979.700
PIL regionale (val. ass. tot.)	33.924.800.000	33.912.800.000	32.631.900.000	33.183.800.000	33.387.100.000
Entrate tributarie (valori pro capite)	1.869,6	1.923,6	1.996,9	1.975,4	2.056,2
PIL regionale (valori pro capite)	16.897,3	16.882,9	16.240,2	16.497,9	16.610,5
Entrate tributarie sul PIL regionale (%)	11,1	11,4	12,3	12,0	12,4

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati di bilancio della Regione Calabria e su dati ISTAT.

Tab. 4. *Relazione tra entrate tributarie (accertamenti) e PIL della Regione Calabria nel periodo 2002-2011 (valori a prezzi costanti in euro)*

	2002	2003	2004	2005	2006
Entrate tributarie (val. ass. tot.)	3.844.790.560	3.970.277.567	3.869.013.175	3.939.363.251	3.951.269.591
PIL regionale (val. ass. tot.)	36.298.496.311	36.571.780.635	37.153.365.049	36.834.824.804	37.467.201.106
Entrate tributarie (valori pro capite)	1.915,3	1.973,9	1.925,6	1.965,3	1.977,6
PIL regionale (valori pro capite)	18.082,4	18.182,8	18.491,0	18.376,8	18.751,9
Entrate tributarie sul PIL regionale (%)	10,6	10,9	10,4	10,7	10,5
	2007	2008	2009	2010	2011
Entrate tributarie (val. ass. tot.)	4.166.104.341	4.117.339.755	4.198.260.870	4.092.460.684	4.132.979.700
PIL regionale (val. ass. tot.)	37.651.917.915	36.136.521.897	34.142.754.511	34.179.314.000	33.387.100.000
Entrate tributarie (valori pro capite)	2.075,1	2.049,7	2.089,4	2.034,6	2.056,2
PIL regionale (valori pro capite)	18.753,7	17.989,9	16.992,1	16.992,8	16.610,5
Entrate tributarie sul PIL regionale (%)	11,1	11,4	12,3	12,0	12,4

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati di bilancio della Regione Calabria e su dati ISTAT.

2. Per valutare l'evoluzione effettiva delle entrate correnti è opportuno tenere distintamente conto della spesa sanitaria. Abbiamo, anzitutto, posto a fronte, nella Tab. 5, le entrate dedicate, valutate ad importi standard della misura dei tributi, come la legge le indica (IRAP, addizionale IRPEF, compartecipazione IVA, fondo monetario nazionale), e spese sanitarie, escluso quanto è pagato a fronte dei piani di rientro. Per il 2010, ultimo anno per il quale si dispone del dato pertinente, che è quello prodotto dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale COPAFF, la spesa sanitaria standard rivelata superiore ai 3 miliardi (cfr. Tab. 5); le entrate dedicate sono pari a 3.106 milioni. Restano dunque circa 100 milioni, a fronte delle altre spese LEP, per le altre spese, cioè, anch'esse collegate ai livelli essenziali di assistenza (assistenza alle persone; istruzione; trasporti). Gli importi di cui si tratta appaiono chiaramente insufficienti. Confermano questa valutazione i dati della Tab. 6. In essa dall'importo delle entrate correnti sono sottratte le risorse assorbite dalla spesa sanitaria. Per tutte le altre spese regionali non restano, al 2011, che 724 euro pro capite.

Tab. 5. *Raffronto tra entrate correnti e spese sanitarie correnti della Regione Calabria (valori correnti in euro; anni 2010-2011)*

	2010	2011
Entrate correnti (val. ass. tot.) (A)	4.412.405.800	4.571.680.500
Spesa sanitaria corrente (a) (val. ass. tot.) (B)	3.022.602.322	3.115.635.401
C = A – B	1.389.803.478	1.456.045.099
Entrate correnti (val. pro capite) (D)	2.194	2.274
Spesa sanitaria corrente (a) (val. pro capite) (E)	1.503	1.550
F = D – E	691	724

(a) Questa voce comprende sia le spese correnti sostenute per la parte del servizio gestita direttamente dalla Regione sia i trasferimenti correnti alle strutture sanitarie.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati di bilancio della Regione Calabria e su dati MEF.

Tab. 6. *Raffronto tra entrate correnti e spese sanitarie correnti della Regione Calabria (valori a prezzi costanti in euro 2011; anni 2010-2011)*

	2010	2011
Entrate correnti (val. ass. tot.) (A)	4.544.777.974	4.571.680.500
Spesa sanitaria corrente (a) (val. ass. tot.) (B)	3.113.280.392	3.115.635.401
C = A – B	1.431.497.582	1.456.045.099
Entrate correnti (val. pro capite) (D)	2.260	2.274
Spesa sanitaria corrente (a) (val. pro capite) (E)	1.548	1.550
F = D – E	712	724

(a) Questa voce comprende sia le spese correnti sostenute per la parte del servizio gestita direttamente dalla Regione sia i trasferimenti correnti alle strutture sanitarie.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati di bilancio della Regione Calabria e su dati MEF.

3. Rilevano, per la valutazione dei dati fin qui proposti, due parametri.

La *prima questione* concerne l'equilibrio del bilancio. Vale, a nostro avviso — ove si lasci da parte la questione dei disavanzi sommersi, o emergenti, della sanità, che merita altra e più approfondita analisi — il principio in base al quale la tenuta del bilancio va valutata sulla parte corrente, in termini di competenza. Ciò per due motivi: anzitutto, nel caso della Regione Calabria la competenza è ben espressiva dei comportamenti finanziari; in secondo luogo, il dato di cassa risente di scelte del governo dell'Ente erogatore dei trasferimenti (lo Stato) concernenti il momento dell'erogazione delle somme dovute, scelte che, per gli Enti territoriali d'Italia, producono l'effetto di nascondere l'entità di disavanzi. Dalle entrate correnti — da noi rideterminate tenendo conto di alcune erronee classificazioni sulla parte corrente di entrate in conto capitale — vanno sottratte non soltanto le spese correnti, ma altresì quelle di rimborso dei mutui e BOR. Occorre, dunque, depurare dall'ammontare complessivo dei rimborsi del debito la parte che concerne il rimborso dei debiti a breve (come le anticipazioni di cassa), il che è in qualche misura possibile a partire dai dati di consuntivo della Regione. L'assunto è, dunque, quello che le entrate correnti — l'insieme delle somme disponibili nella

Tab. 7. Entrate e spese correnti della Regione Calabria per il settore sanitario (valori correnti in euro; anno 2010)

	Valori assoluti totali	Valori pro capite
Imposta regionale sulle attività produttive (a) (A)	119.277.339,2	59,3
Addizionale regionale all'IRPEF (a) (B)	125.229.000,0	62,3
Compartecipazione regionale all'IVA (b) (C)	2.862.069.468,1	1.422,9
FSN parte corrente (D)	107.673.561,0	53,5
Spese sanitarie correnti (c) (E)	3.022.602.322,3	1.502,7
A + B + C + D - E	191.647.046,0	95,3

(a) Quota del gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota base del tributo e destinata al finanziamento del SSN.

(b) Quota del gettito della compartecipazione destinata al finanziamento del SSN.

(c) Questa voce comprende sia le spese correnti sostenute per la parte del servizio gestita direttamente dalla Regione sia i trasferimenti correnti alle strutture sanitarie.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati di bilancio della Regione Calabria e su dati MEF.

competenza di ciascun anno alla comunità dei cittadini della Calabria, quali risultano dal bilancio delle Regioni — debbano risultare bastevoli non soltanto per il finanziamento delle spese correnti, ma altresì per quella parte del rimborso dei mutui pertinente rispetto all'esercizio finanziario di cui si tratta. Ove ciò non accada, l'Ente si troverà a coprire spese ricorrenti — le rate dei mutui — con entrate *una tantum*, come gli avanzi di amministrazione, o le vendite patrimoniali, oppure sarà costretta, con pratiche finanziarie di diversa natura (*swap?*), a finanziare con debito gli interessi sui debiti in una sorta di *Ponzi game* i cui effetti deleteri stanno divenendo sempre di più manifesti al livello nazionale. L'argomento di maggiore rilievo, a nostro avviso, è tuttavia quello che nel sistema pubblico d'Italia l'indebitamento è a fronte di investimento dell'Ente (cfr. l'art. 119, comma 6, della Costituzione). Gli effetti positivi della spesa sono fruiti nel tempo dai cittadini delle diverse generazioni (dai residenti di ciascun singolo anno); è dunque giusto che il costo del capitale venga posto a carico, similmente, di ciascuna generazione di utenti. Queste osservazioni conducono ai dati della Tab. 7: si è nell'intorno della linea di galleggiamento, con rischi che nel 2010 si sono pienamente manifestati.

La *seconda questione* concerne quello che nei *Rapporti SVIMEZ sull'economia del Mezzogiorno* nei diversi anni è denominato per il caso dei Comuni, "indice di programmabilità di bilancio". Deve tenersi conto del fatto che sulle entrate correnti gravano spese che il governo della Regione è tenuto ad erogare (spese predeterminate) in forza di leggi, o di contratti; dall'altro lato, le stesse entrate recano *vincoli di destinazione*, che ne impediscono la programmabilità.

Cap. 5. I tributi della Regione Calabria

1. *Premessa*

L'analisi specifica sui singoli tributi sarà condotta sulla base dei dati desunti dalle dichiarazioni dei redditi. L'importanza di questi dati risiede nel fatto che essi forniscono una quantificazione dell'imponibile e dell'imposta netta ad esso corrispondente, a prescindere dai tempi della sua riscossione, e consentono di valutare quanto le differenze di gettito tra le diverse Regioni siano dovute a differenze nella base imponibile e quanto al minor/maggior sforzo fiscale. Inoltre, nel confronto tra imponibile e altri indicatori statistici è possibile avanzare ipotesi in ordine all'evasione fiscale.

A quest'ultimo riguardo va ricordato che recenti provvedimenti hanno assegnato un ruolo alle Regioni nella lotta all'evasione fiscale. L'art. 9 del decreto legislativo 68/2011, recante disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario, prevede il riversamento diretto alle Regioni, in coerenza con la legge 42/2009, in relazione ai principi di territorialità definiti in tale legge, dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali, nonché di una quota del gettito riferibile al concorso della Regione nell'attività di recupero fiscale in materia di IVA. Per lo svolgimento delle attività di gestione e riscossione dei tributi regionali le Regioni possono stipulare apposita convenzione con l'Agenzia delle Entrate. E' quanto è avvenuto in data 5 settembre 2012 con la sottoscrizione di un accordo tra la Regione Calabria e l'Agenzia delle Entrate.

Ulteriori disposizioni sono contenute nel decreto legislativo 149/2011 "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni", predisposto in attuazione della legge 42/2009. L'art. 12 del decreto prevede un accordo tra Governo, Regioni, Province e Comuni per stabilire annualmente le modalità per la ricognizione delle capacità fiscali effettive e potenziali dei singoli territori, tenendo conto del rapporto tra i dati fiscali dichiarati e i dati elaborati dall'ISTAT. Con il medesimo accordo dovranno essere definiti: un programma pluriennale di attività di contrasto dell'evasione fiscale, gli obiettivi intermedi e le misure premiali o sanzionatorie in relazione al raggiungimento di tali obiettivi.

2. *L'IRAP*

1. Nelle dichiarazioni IRAP sono presentati dati riferiti sia alla sede legale dell'impresa che alla regione di produzione: sono questi ultimi quelli da noi utilizzati. Essi hanno rilievo sotto il profilo della individuazione della Regione alla quale riferirsi per stabilire l'aliquota di tassazione da applicare¹. Essi mostrano, per gli anni d'imposta 2008 e 2009, per la Calabria un imponibile IRAP di poco superiore ai 4 miliardi di euro cui corrisponde un'imposta netta pari a 591 milioni di euro nel primo anno e a 622 nel

¹ L'aliquota IRAP che viene applicata è quella della regione in cui è svolta l'attività produttiva e non quella nella quale l'impresa/contribuyente ha la propria sede legale.

secondo: l'incremento del gettito tra i due anni, a parità di base imponibile, deriva da un aumento dell'aliquota IRAP applicata sulle attività private: l'incidenza dell'imposta netta sulla base imponibile per queste attività è infatti passata dal 3,8% nel 2008 al 4,7% nel 2009.

In materia di IRAP è importante la distinzione tra *IRAP privata*, applicata alle attività private, e *IRAP pubblica*, applicata alle Amministrazioni Pubbliche nello svolgimento delle loro attività istituzionali. A parte le differenze nella determinazione dell'imponibile da sottoporre a tassazione, ciò che rileva è che:

- l'aliquota dell'*IRAP pubblica* è fissata dallo Stato e non può essere modificata dalle Regioni; essa è pari, a partire dall'anno 2000, all'8,5%;

- l'aliquota dell'*IRAP privata*, di fatto applicata in ciascuna Regione, è determinata in base ad un'aliquota base, uguale in tutto il territorio nazionale, che può essere ridotta o aumentata, entro certi margini, dalle Regioni: è questa la componente dell'IRAP sulla quale si esercita l'autonomia tributaria dell'ente; si registrano così aliquote diverse nelle diverse Regioni, con maggiorazioni significative negli ultimi anni nelle Regioni con piano di rientro dal deficit sanitario.

Gli aspetti evidenziati indicano la necessità di focalizzare l'analisi sull'IRAP privata, quella manovrabile dalla Regione e quella nella quale si concentra l'evasione fiscale, analisi possibile ricorrendo ai dati delle dichiarazioni IRAP che distinguono appunto queste due componenti.

Ha rilievo peraltro porre in evidenza il diverso peso delle Pubbliche Amministrazioni nella realtà produttiva delle singole Regioni, aspetto che ha particolare importanza in Calabria. Data la scarsa presenza di attività private nella regione, il peso dell'IRAP pubblica è notevolmente maggiore che nel resto del Paese. Dalle elaborazioni effettuate sui dati per regione di produzione delle dichiarazioni relative agli anni d'imposta 2008 e 2009 risulta che il peso dell'IRAP pubblica sull'IRAP totale in Calabria è pari ad oltre il 40% (41,5% nel 2008 e 41,7% nel 2009) in termini di imponibile e addirittura al 61% nel 2008 e al 56% nel 2009 in termini di imposta netta. Le percentuali relative al resto del Paese sono nettamente inferiori e pari al 32% nel Mezzogiorno e al 13-14% nel Centro-Nord, in termini di imponibile, e al 47% nella prima area e al 23-25% nella seconda, in termini di imposta netta. Di fatto, stante anche la maggior aliquota applicata alle P.A., nel 2009 in Calabria su 622 milioni di euro di IRAP (590 nel 2008) solo 271 milioni (229 nel 2008) provengono dalla tassazione di attività private, nonostante che queste siano soggette ad aliquote più elevate che nella maggior parte delle altre Regioni italiane (cfr. la Tab. 1).

Il maggior peso dell'IRAP pubblica in Calabria determina inoltre un innalzamento dell'aliquota media riferita al complesso delle attività; infatti il differenziale di tassazione, che per le attività private è pari al 2009 a 0,1 punti percentuali rispetto al Mezzogiorno e a 0,7 punti percentuali rispetto al Centro-Nord, sale rispettivamente a 0,5 punti percentuali e a 1,6 punti percentuali in riferimento al totale delle attività, per le quali l'aliquota media raggiunge il 6,3% in Calabria a fronte del 5,8% nel Mezzogiorno e del 4,7% nel Centro-Nord.

TAB. 1. IRAP privata e pubblica: base imponibile e imposta netta per regione di produzione negli anni d'imposta 2008 e 2009

Aree di produzione	2008					2009				
	Base imponibile		Imposta netta		Imposta netta in % dell'ammontare della base imponibile	Base imponibile		Imposta netta		Imposta netta in % dell'ammontare della base imponibile
	Ammontare (milioni di euro)	Per abitante (euro)	Ammontare (milioni di euro)	Per abitante (euro)		Ammontare (milioni di euro)	Per abitante (euro)	Ammontare (milioni di euro)	Per abitante (euro)	
Attività private										
Calabria	5.978,1	2.976,1	229,4	114,2	3,8	5.770,1	2.871,7	270,9	134,8	4,7
Mezzogiorno	89.614,5	4.296,8	3.989,2	191,3	4,5	84.682,0	4.055,4	3.873,7	185,5	4,6
Centro-Nord	496.286,7	12.664,0	20.052,9	511,7	4,0	457.560,4	11.595,9	18.529,7	469,6	4,0
Italia	585.901,1	9.757,7	24.042,0	400,4	4,1	542.242,4	8.986,4	22.403,4	371,3	4,1
Pubbliche Amministrazioni con attività istituzionale										
Calabria	4.248,3	2.114,9	361,1	179,8	8,5	4.134,5	2.057,7	351,2	174,8	8,5
Mezzogiorno	42.236,1	2.025,1	3.588,8	172,1	8,5	40.027,6	1.916,9	3.399,0	162,8	8,5
Centro-Nord	72.427,7	1.848,2	6.136,6	156,6	8,5	72.438,8	1.835,8	6.131,3	155,4	8,5
Italia	114.667,0	1.909,7	9.725,5	162,0	8,5	112.466,4	1.863,9	9.530,3	157,9	8,5
Totale										
Calabria	10.226,4	5.091,0	590,5	294,0	5,8	9.904,6	4.929,3	622,1	309,6	6,3
Mezzogiorno	131.850,6	6.321,9	7.578,0	363,3	5,7	124.709,6	5.972,3	7.272,6	348,3	5,8
Centro-Nord	568.714,4	14.512,2	26.189,5	668,3	4,6	529.999,2	13.431,7	24.661,1	625,0	4,7
Italia	700.568,1	11.667,4	33.767,5	562,4	4,8	654.708,8	10.850,3	1.933,7	529,2	4,9
% P.A. sul totale										
Calabria	41,5	41,5	61,2	61,2		41,7	41,7	56,5	56,5	
Mezzogiorno	32,0	32,0	47,4	47,4		32,1	32,1	46,7	46,7	
Centro-Nord	12,7	12,7	23,4	23,4		13,7	13,7	24,9	24,9	
Italia	16,4	16,4	28,8	28,8		17,2	17,2	29,8	29,8	

(a) Escluse P.A. con attività istituzionale.

Fonte: www.finanze.gov.it.

3. *L'IRAP privata*

Passando ad esaminare più specificatamente i dati riguardanti l'IRAP privata, ricostruiti per gli anni d'imposta dal 2005 al 2009, si osserva che la base imponibile dell'imposta ha subito una riduzione a partire dal 2006, di modesta entità in Calabria e più accentuata invece nel resto del Paese. In termini pro capite, il differenziale della Calabria resta elevato, con un livello pari a poco meno di un terzo di quello medio nazionale e ad appena il 25% di quello del Centro-Nord. Queste differenze sono il risultato di valori bassi sia dell'imponibile medio per contribuente che del numero di contribuenti in rapporto alla popolazione (cfr., al riguardo, la Tab. 2 e la Fig. 1).

Alla base di questa differenza vi è la modesta dimensione delle attività produttive svolte nella regione e la loro scarsa presenza, che si riflettono in un reddito pro capite particolarmente basso. Tali differenze si attenuano ma rimangono elevate anche se si confronta l'ammontare assoluto dell'imponibile IRAP delle attività private con il PIL, reso confrontabile in termini di sole attività private. L'incidenza dell'imponibile sul PIL è infatti in Calabria più bassa che nel resto del Paese: 24,9% al 2009, rispetto a 31,5% nel Mezzogiorno e 46,1% nel Centro-Nord. Va segnalato tuttavia che il divario rispetto, in particolare, al Centro-Nord si è ridotto nel periodo considerato, da 26,3 punti percentuali in meno nel 2005 a 21,2 punti percentuali nel 2009.

Nel valutare questi dati occorre tuttavia tener conto che il livello dell'imponibile IRAP è influenzato dall'operare di deduzioni a favore di attività di minore dimensione e di deduzioni per costo del lavoro, tra le quali hanno rilievo quelle che prevedono maggiorazioni per gli occupati nel Mezzogiorno e quelle che agevolano le attività con pochi dipendenti. Si tratta della deduzione forfetaria per ciascun dipendente assunto a tempo indeterminato, introdotta dalla legge finanziaria 2007, pari a 4.600 euro su base annua, importo aumentato a 9.200 euro per i lavoratori occupati nelle regioni meridionali² e della deduzione di 1.850 euro per ciascun dipendente fino ad un massimo di 5 dipendenti, agevolazione alternativa alla precedente.

Al riguardo, i dati pubblicati dal Dipartimento delle Finanze sulle deduzioni per costo del lavoro forniscono informazioni non adeguate a porre in evidenza l'incidenza di queste agevolazioni sull'imponibile IRAP della Calabria. Essi, infatti, sono elaborati in riferimento alla sede legale dei contribuenti e non al luogo in cui i lavoratori svolgono la loro attività; ciò significa che l'ammontare delle deduzioni di ciascuna regione riguarda solo i lavoratori dipendenti impiegati in imprese regionali e non quelli che lavorano in stabilimenti appartenenti ad imprese che hanno sede al di fuori della

² La maggiorazione della deduzione forfetaria per gli occupati nel Mezzogiorno è soggetta alle regole emanate dalla Commissione europea, con il regolamento (CE) n. 1998/2006, in materia di aiuti "de minimis". Va segnalato che il decreto legge 201/2011, cosiddetto "Salva Italia", convertito nella legge 214/2011, al comma 2 dell'art. 2 ha disposto, per tutti i soggetti IRAP diversi dalle Pubbliche Amministrazioni, a partire dal 2012, un aumento della deduzione vigente, da 4.600 euro a 10.600 euro su base annua al Nord e da 9.200 euro a 15.200 al Sud, per i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato al di sotto dei 35 anni e delle donne.

Tab. 2. IRAP privata: base imponibile e imposta netta per regione di produzione negli anni d'imposta 2005-2009

Anni	Base imponibile				Imposta netta			
	Valori assoluti (milioni di euro)	Valore pro capite		In % del PIL	Valori assoluti (milioni di euro)	Valore pro capite		In % della base imponibile
		Euro	Italia = 100			Euro	Italia = 100	
Calabria								
2005 (a)	6.401,3	3.193,6	31,2	29,9	264,4	131,9	30,2	4,13
2006 (a)	6.622,7	3.314,6	30,1	29,8	275,7	138,0	28,3	4,16
2007 (a)	6.217,4	3.096,8	29,6	26,5	259,0	129,0	27,8	4,17
2008 (b)	5.978,1	2.976,1	30,5	25,3	229,4	114,2	28,5	3,84
2009 (b)	5.770,1	2.871,7	32,0	24,9	270,9	134,8	36,3	4,69
Mezzogiorno								
2005 (a)	94.754,5	4.564,3	44,6	39,0	3.890,0	187,4	42,9	4,11
2006 (a)	100.679,5	4.850,7	44,0	40,0	4.679,4	225,5	46,3	4,65
2007 (a)	94.336,6	4.529,6	43,4	34,1	4.392,1	210,9	45,4	4,66
2008 (b)	89.614,5	4.296,8	44,0	32,1	3.989,2	191,3	47,8	4,45
2009 (b)	84.682,0	4.055,4	45,1	31,5	3.873,7	185,5	50,0	4,57
Centro-Nord								
2005 (a)	506.721,3	13.337,7	130,3	56,3	21.786,5	573,5	131,2	4,30
2006 (a)	551.154,4	14.362,1	130,3	59,1	24.129,3	628,8	129,1	4,38
2007 (a)	528.416,6	13.621,6	130,4	51,6	23.290,3	600,4	129,3	4,41
2008 (b)	496.286,7	12.664,0	129,8	48,0	20.052,9	511,7	127,8	4,04
2009 (b)	457.560,4	11.595,9	129,0	46,1	18.529,7	469,6	126,5	4,05
Italia								
2005 (a)	601.475,9	10.237,6	100,0	52,6	25.676,6	437,0	100,0	4,27
2006 (a)	651.833,9	11.023,5	100,0	55,0	28.808,7	487,2	100,0	4,42
2007 (a)	622.753,2	10.445,5	100,0	47,9	27.682,4	464,3	100,0	4,45
2008 (b)	585.901,1	9.757,7	100,0	44,6	24.042,0	400,4	100,0	4,10
2009 (b)	542.242,4	8.986,4	100,0	43,0	22.403,4	371,3	100,0	4,13

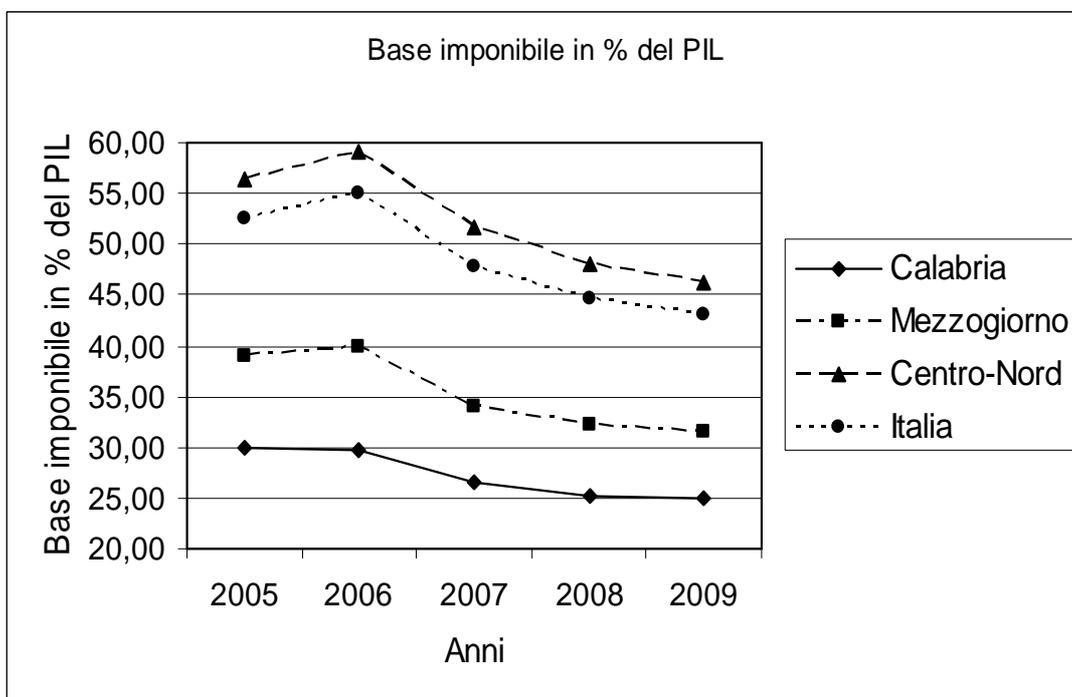
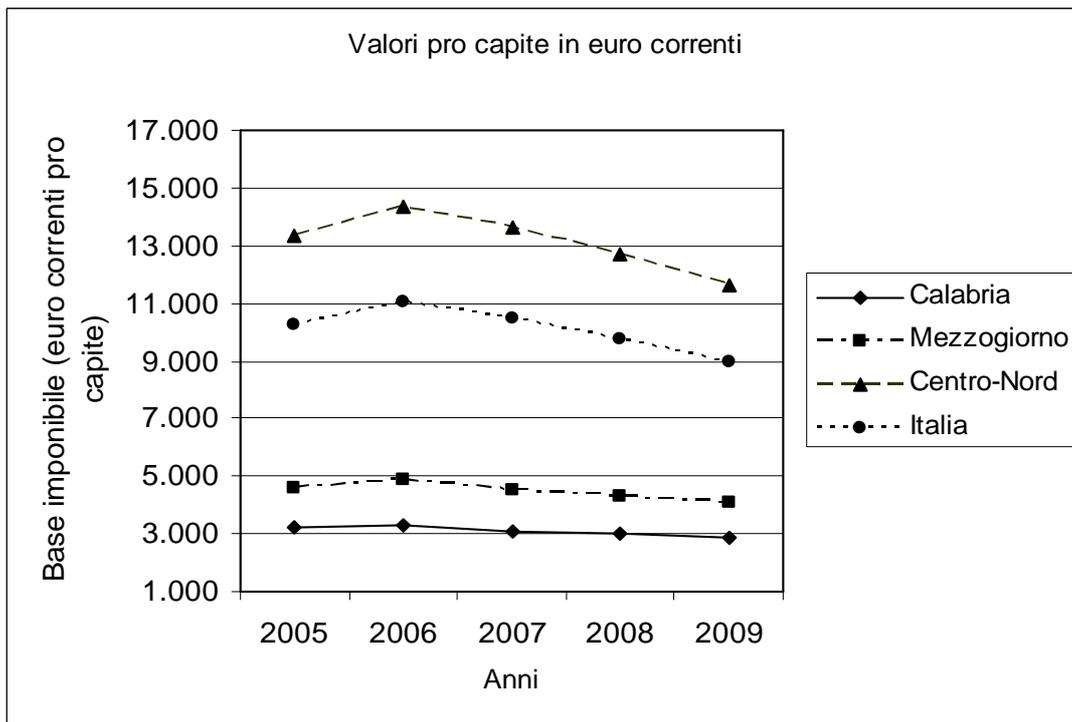
(a) Escluse Amministrazioni ed Enti pubblici, sia con attività istituzionale che non istituzionale.

(b) Escluse P.A con attività istituzionale.

Fonte: www.finanze.gov.it.

regione stessa, fattispecie che si verifica con frequenza nelle regioni meridionali. In Calabria il fenomeno è indicativamente espresso dalla differenza tra un imponibile IRAP riferito a contribuenti residenti nella regione, pari a 4,2 miliardi di euro, e un imponibile riferito a tutte le attività soggette ad IRAP svolte nella regione, pari a 5,8 miliardi di euro; in termini di imposta netta si hanno, rispettivamente, 195 milioni di euro

Fig. 1. IRAP: base imponibile delle attività private per regione di produzione negli anni d'imposta 2005-2009



Fonte: www.finanze.gov.it.

a fronte di 271 milioni in totale, con una differenza in più pari al 39%.

Anche se incompleti, i dati relativi all'anno di imposta 2009 mostrano una concentrazione nelle regioni meridionali della deduzione forfetaria, comprensiva della maggiorazione per gli occupati nel Mezzogiorno, con un ammontare di 11,6 miliardi di euro, pari al 27,2% del totale italiano (circa 43 miliardi di euro): tale quota si confronta con un peso sull'Italia della struttura produttiva del Mezzogiorno, escluse le Amministrazioni pubbliche, pari al 21,3%. Per la Calabria questa agevolazione ammonta a 844 milioni di euro e rappresenta il 53% dell'ammontare complessivo di deduzioni di cui hanno usufruito le imprese con sede legale nella regione.

Le deduzioni per le piccole imprese (1.850 euro per dipendente fino ad un massimo di 5 presentano una concentrazione anche maggiore nelle regioni meridionali ma costituiscono una quota modesta dell'ammontare complessivo delle deduzioni: 305 milioni di euro, di cui 8 in Calabria, nell'anno di imposta 2009.

4. *L'incidenza sul PIL*

I dati di incidenza sul PIL della base imponibile IRAP indicano per la Calabria una differenza importante che non sembra giustificabile, se non in parte, con l'esistenza di deduzioni che riducono in misura maggiore la base imponibile della Regione. Sembra quindi che vi sia per questo tributo un'ampia area di evasione fiscale.

Come rilevato dalla Corte dei Conti³ gli approfondimenti e le analisi sull'evasione sono stati per lungo tempo condotti in maniera episodica e anche i miglioramenti conseguiti negli ultimi anni hanno lasciato piuttosto indefinito l'aspetto territoriale dell'evasione, sotto il profilo soprattutto dell'individuazione delle determinanti dei diversi comportamenti. Così, per quel che riguarda l'IRAP bisogna risalire ad uno studio dell'Agenzia delle Entrate, pubblicato nel 2006⁴ e riferito al periodo 1998-2002, per una valutazione dell'evasione a livello regionale. Il procedimento adottato per la stima è quello della *contabilità nazionale* che confronta l'imponibile con i dati di contabilità nazionale resi omogenei tra loro: la differenza, una volta dedotta l'erosione, viene considerata base imponibile sottratta a tassazione. Essa rappresenta l'entità dell'evasione in valore assoluto mentre l'intensità dell'evasione è calcolata come incidenza della base imponibile evasa sulla base imponibile dichiarata.

Nella graduatoria regionale in base all'entità dell'evasione (cfr. la Tab. 3) le regioni che registrano gli ammontari più elevati sono la Lombardia, la Campania e la Sicilia, mentre la Calabria si pone in posizione centrale, occupando con 8,7 miliardi di euro

³ Corte dei Conti, Elementi conoscitivi in merito ai criteri e alle modalità attraverso cui è stata operata la stima dei costi che l'evasione fiscale comporta a carico dell'intera economia nazionale, Roma Palazzo Carpegna, 3 ottobre 2012.

⁴ S. Pisani e C. Polito, *Analisi dell'evasione fondata sui dati IRAP – Anni 1998-2002*, Agenzia delle entrate 31 marzo 2006.

Tab. 3. IRAP: Graduatorie regionali calcolate sui valori di entità, intensità e crescita dell'intensità dell'evasione - Media 1998-2002

Graduatoria dell'entità dell'evasione regionale (milioni di euro)			Graduatoria dell'intensità dell'evasione regionale (in % del dichiarato)			Graduatoria del tasso di crescita dell'intensità (var. % 2002-1998)		
Regioni	Entità media	Ordine	Regioni	Intensità media	Ordine	Regioni	Punti percentuali	Ordine
Valle d'Aosta	484	1	Lombardia	13,04	1	Sicilia	-25,42	1
Molise	1.287	2	Emilia Romagna	22,05	2	Umbria	-21,63	2
Basilicata	2.117	3	Veneto	22,26	3	Calabria	-21,40	3
Umbria	3.720	4	Lazio	26,05	4	Lazio	-18,10	4
Abruzzo	4.031	5	Friuli V. Giulia	28,22	5	Liguria	-16,52	5
Trentino A. Adige	4.323	6	Valle d'Aosta	28,97	6	Sardegna	-13,41	6
Friuli V. Giulia	4.470	7	Trentino A. Adige	30,17	7	Veneto	-11,82	7
Marche	5.613	8	Piemonte	30,53	8	Marche	-11,62	8
Sardegna	6.335	9	Abruzzo	33,11	9	Campania	-11,57	9
Liguria	8.508	10	Toscana	33,67	10	Trentino A. Adige	-11,03	10
Calabria	8.701	11	Marche	33,95	11	Toscana	-9,45	11
Emilia Romagna	14.001	12	Umbria	44,51	12	Lombardia	-8,88	12
Veneto	14.763	13	Basilicata	49,75	13	Emilia Romagna	-6,67	13
Puglia	14.780	14	Liguria	50,29	14	Basilicata	-6,36	14
Toscana	14.826	15	Molise	54,61	15	Friuli V. Giulia	-6,07	15
Lazio	16.456	16	Sardegna	54,71	16	Puglia	-5,99	16
Piemonte	18.082	17	Campania	60,55	17	Valle d'Aosta	-5,79	17
Sicilia	18.319	18	Puglia	60,65	18	Abruzzo	-4,25	18
Campania	20.353	19	Sicilia	65,89	19	Piemonte	-1,40	19
Lombardia	21.489	20	Calabria	93,89	20	Molise	9,87	20

Fonte: Agenzia delle Entrate.

l'undicesimo posto. Più significativo ai fini del confronto tra le varie regioni è il dato riferito all'intensità dell'evasione che tiene conto dell'ampiezza del sistema economico di riferimento. In questa graduatoria al livello più basso di evasione si pongono la Lombardia, l'Emilia Romagna e il Veneto, con valori rispettivamente pari al 13%, 22,1% e 22,3%, mentre al livello massimo troviamo proprio la Calabria, dove l'intensità dell'evasione raggiunge nella media del periodo 1998-2002 il 93,9%, cioè la base imponibile evasa è di poco inferiore a quella dichiarata. Un consistente miglioramento, tuttavia si sarebbe verificato tra l'inizio e la fine del periodo: in Calabria l'intensità dell'evasione si sarebbe ridotta del 21,4%, in misura cioè maggiore che nelle altre regioni italiane ad eccezione della Sicilia e dell'Umbria.

5. *La struttura dell'IRAP privata. Aliquote ordinarie e agevolazioni*

I dati relativi all'imposta netta IRAP a carico delle imprese private (si veda Tab. 2) mostrano in Calabria, dopo le riduzioni registrate nel 2007 e nel 2008, una ripresa nel 2009, anno in cui il gettito di competenza dell'imposta ha raggiunto i 271 milioni di euro, a seguito dell'applicazione di un'aliquota IRAP più elevata (cfr. la Fig. 2). In tale anno il livello pro capite è pari a 135 euro. Esso corrisponde al 36% del livello medio italiano e al 28,7% di quello del Centro-Nord: il differenziale rispetto al resto del Paese risulta minore di quello prima rilevato in termini di imponibile in ragione, appunto, dell'applicazione di un'aliquota IRAP più elevata. L'incidenza dell'imposta netta sulla base imponibile, inferiore a quella risultante per il Centro-Nord fino al 2008, risulta così superiore nel 2009 con il 4,69% in Calabria e il 4,05% nell'area centro-settentrionale.

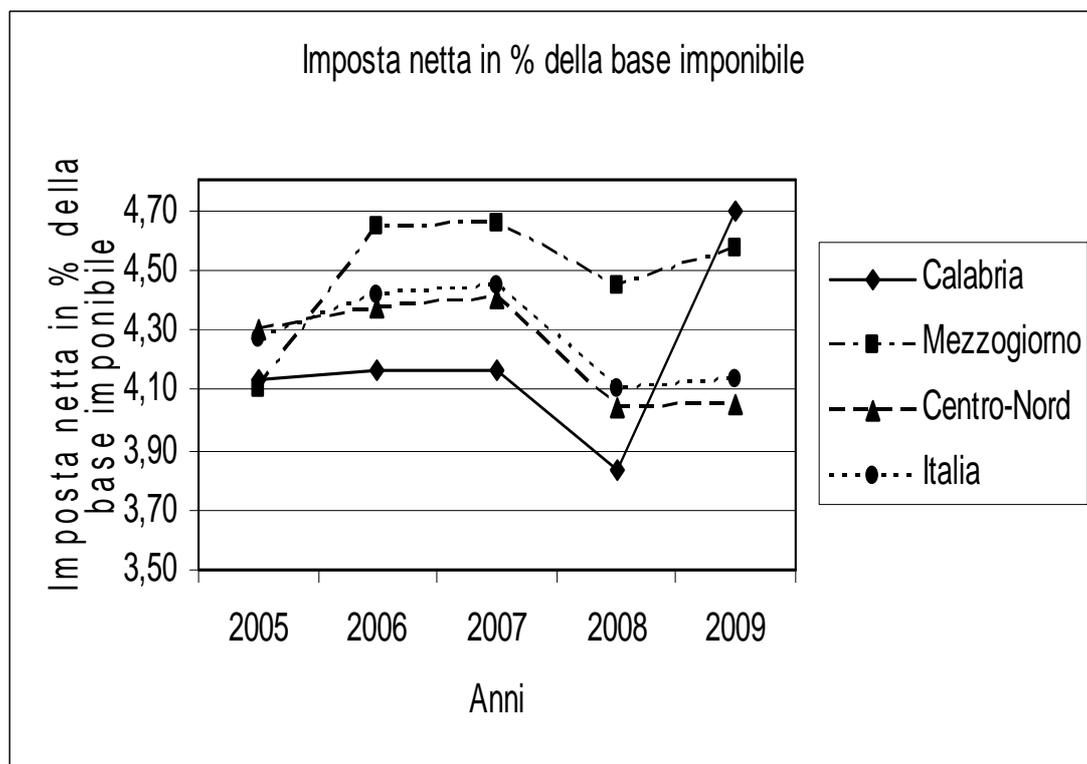
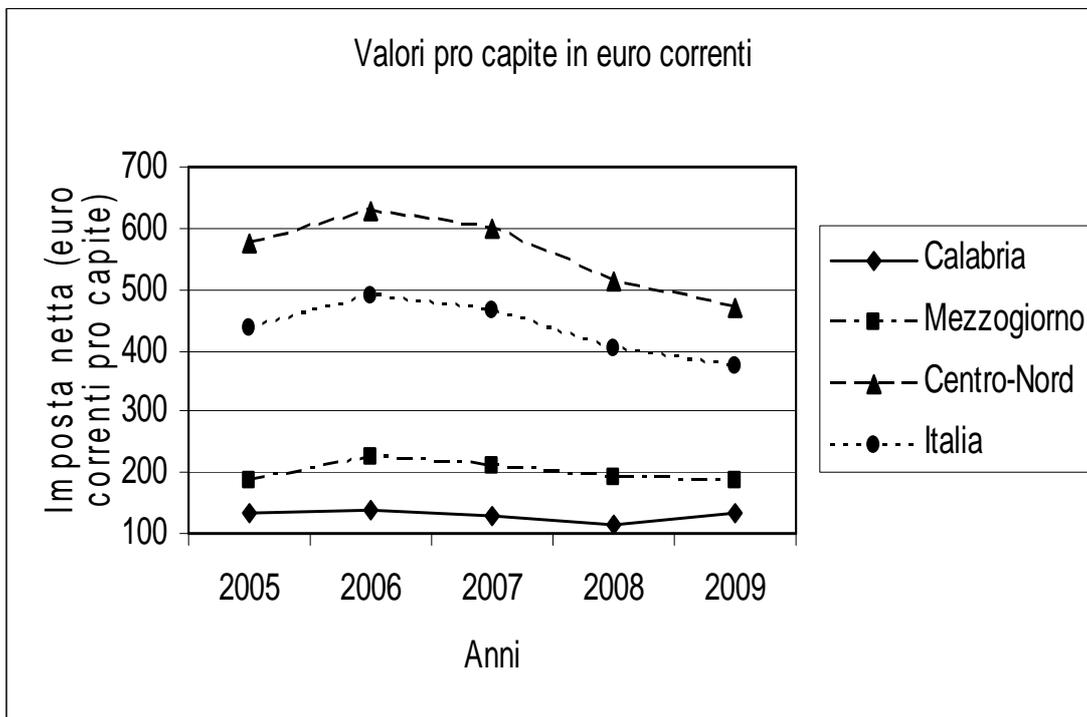
Riguardo alle aliquote IRAP va ricordato che a decorrere dal 2001 le Regioni hanno avuto la facoltà di variare l'aliquota base da applicare, differenziandola per settori e categoria di imprese (art. 16, comma 3, D.Lgs. 446/1997). Le aliquote ordinarie applicate possono pertanto risultare diverse da quelle base (cfr. la Tab. 4).

Aliquote più basse, estese a tutte le attività private eccetto l'agricoltura, la cui aliquota è fissata all'1,9%, sono applicate nelle Province Autonome di Bolzano e Trento (2,98% invece di 3,90%), mentre molte sono le Regioni che prevedono agevolazioni: una elaborazione effettuata sulle tabelle pubblicate dall'Agenzia delle Entrate nelle istruzioni alla compilazione della dichiarazione IRAP dell'anno 2011 (per l'anno d'imposta 2010) ha consentito di disegnare un quadro delle agevolazioni previste per tale anno nelle singole regioni per numero e tipologia⁵.

Si tratta in totale di 72 agevolazioni, tra le quali le più numerose, rispettivamente 29 e 28, sono quelle rivolte a contribuenti aventi particolare natura giuridica od economica e a contribuenti operanti in particolari settori; a queste vanno aggiunte quattro

⁵ Essendoci basati, data la difficoltà di reperire informazioni specifiche più dettagliate per ciascuna Regione, solo sull'elenco estremamente sintetico pubblicato dall'Agenzia delle Entrate, i risultati cui si è pervenuti rappresentano una indicazione di larga massima.

Fig. 2. IRAP: imposta netta delle attività private per regione di produzione negli anni d'imposta 2005-2009



Fonte: www.finanze.gov.it.

Tab. 4. Aliquote ordinarie IRAP per regione: anni d'imposta 2009, 2010 e 2011 (a)

Regioni e province Autonome	IRAP privata (b)					
	2009	2010	2011 (c)			
			BA	AS	IC	AL
Piemonte	3,90	3,90	4,65/5,57	5,90/6,82	4,20	3,90
Lombardia	3,90	3,90	5,57	6,82	4,20	3,90
Valle d'Aosta	3,90	3,90	3,73/4,65	4,98/5,90	4,20	3,90
Liguria	3,90	3,90	5,57	6,82	4,20/5,12	3,90
Bolzano (Prov. A.)	2,98	2,98	4,65	5,90	4,20	2,98
Trento (Prov. A.)	2,98	2,98	4,65	5,90	3,28/3,74	2,98
Veneto	3,90	3,90	5,57	6,82	3,20/4,20	3,90
Friuli Venezia Giulia	3,90	3,90	4,65	5,90	4,20	3,90
Emilia Romagna	3,90	3,90	5,57	6,82	4,20/5,12	3,90
Toscana	3,90	3,90	5,57	6,82	4,20/5,12	3,90
Umbria	3,90	3,90	4,65/5,57	6,82	4,20/5,12	3,90
Marche	4,73	4,73	5,48	6,73	5,03	4,73
Lazio	4,82	4,97	5,57	6,82	4,20/5,12	4,82
Abruzzo	4,82	4,82	5,57	6,82	4,20/5,12	4,82
Molise	4,82	4,97	4,80/5,72	6,05/6,97	4,35/5,27	4,97
Campania	4,82	4,97	5,72	6,97	5,27	4,97
Puglia	4,82	4,82	5,57	6,82	5,12	4,82
Basilicata	3,90	3,90	4,65	5,90	4,20	3,90
Calabria	4,82	4,97	5,72	6,97	5,27	4,97
Sicilia	4,82	4,82	3,73/5,57	4,98/6,82	3,28/5,12	4,82
Sardegna	3,90	3,90	4,65	4,98/5,90	4,20	3,90
Aliquota base	3,90	3,90	4,65	5,90	4,20	3,90

(a) Per il 2011 dati rilevati dalla tabella contenuta nelle istruzioni alla compilazione dei modelli di dichiarazione 2012 (redditi 2011). Essa, come indicato nelle avvertenze, assume valore puramente indicativo, essendo la materia suscettibile di aggiornamento da parte degli Enti interessati.

(b) Settori privati eccetto l'agricoltura.

(c) BA=Banche; AS=Assicurazioni; IC= Imprese concessionarie diverse da quelle di costruzione e gestione di autostrade e trafori; AL=Altri settori privati eccetto l'agricoltura.

Fonte: www.agenziaentrate.gov.it.

agevolazioni che tengono conto congiuntamente di questi due aspetti (cfr. Tab. 5).

La Regione con il maggior numero di agevolazioni (7) è la Toscana, seguita dal Friuli Venezia Giulia e dalle Marche. All'ultimo posto troviamo, con una sola agevolazione, la Provincia di Bolzano, la Regione Puglia e la Regione Calabria; per questa Regione l'agevolazione riguarda i soggetti che operano nel settore agricolo e della pesca, ai quali viene applicata un'aliquota del 2,05%, con una maggiorazione dello 0,15% rispetto all'aliquota base dell'1,9%, invece della maggiorazione dell'1,07% applicata alle attività extragricole, a copertura del deficit sanitario.

Tab. 5. Agevolazioni IRAP (n.) per tipologia e per regione: anno d'imposta 2010 (a)

Regioni	NI	G	S	SG	T	C	A	Totale
Piemonte	-	2	2	-	-	-	-	4
Lombardia	-	-	1	1	1	-	-	3
Valle d'Aosta	-	3	2	-	-	-	-	5
Liguria	-	1	1	1	-	-	-	3
Bolzano (Prov. A.)	-	-	1	-	-	-	-	1
Trento (Prov. A.)	1	-	1	-	-	-	-	2
Veneto	-	3	1	-	-	-	-	4
Friuli Venezia Giulia	-	3	1	-	1	1	-	6
Emilia Romagna	-	2	1	-	-	-	-	3
Toscana	-	4	1	1	1	-	-	7
Umbria	-	2	1	-	-	-	-	3
Marche	-	1	5	-	-	-	-	6
Lazio	-	2	1	-	-	1	-	4
Abruzzo	-	2	2	-	1	-	-	5
Molise	-	1	1	1	1	1	-	5
Campania	1	1	1	-	-	-	-	3
Puglia	-	-	1	-	-	-	-	1
Basilicata	-	1	1	-	-	-	-	2
Calabria	-	-	1	-	-	-	-	1
Sicilia	-	-	1	-	-	-	1	2
Sardegna	-	1	1	-	-	-	-	2
Totale	2	29	28	4	5	3	1	72
Centro-Nord	1	23	19	3	3	2	-	51
Mezzogiorno	1	6	9	1	2	1	1	21
Italia	2	29	28	4	5	3	1	72

(a) Tipologie: NI= Nuove iniziative; G= Natura giuridica od economica; S= Settore; SG= Settore e natura giuridica od economica; T= Territorio; C= Situazioni di crisi o calamità naturale; A= Altre tipologie.

Fonte: www.agenziaentrate.gov.it.

6. I piani di rientro

Aliquote IRAP più elevate sono applicate in molte Regioni, soprattutto del Mezzogiorno, e in misura anche superiore ad un punto percentuale, per la necessità di coprire i disavanzi sanitari. Le Regioni che hanno applicato alle attività extragricole private negli anni di imposta 2009-2010 aliquote ordinarie più elevate della misura base del 3,9% sono 8 di cui 6 nel Mezzogiorno. Si tratta delle Marche e del Lazio nell'Italia Centrale, mentre nel Mezzogiorno il fenomeno riguarda tutte le Regioni ad eccezione della Basilicata e della Sicilia; nel Nord nessuna Regione applica un'aliquota superiore al 3,9%.

Questa situazione risulta modificata per il 2011 a seguito del D.l. 98/2011, convertito nella legge 111/2011, che ha innalzato le aliquote base applicate a banche e società finanziarie, ai soggetti operanti nel settore assicurativo e alle società esercenti attività in concessione diverse da quelle di costruzione e gestione di autostrade e trafori: per le altre attività private, esclusa l'agricoltura, l'aliquota è rimasta invariata al 3,9%. A questo provvedimento le Regioni hanno reagito decidendo riduzioni o maggiorazioni

dell'aliquota base e spesso introducendo ulteriori distinzioni all'interno dei soggetti colpiti dalle nuove aliquote.

In Calabria l'aliquota IRAP per le attività private extragricole, pari al 4,82% per l'anno di imposta 2009, era stata elevata al 4,97% per il 2010, con una differenza rispetto alla misura base del 3,9% di 1,07 punti percentuali. A seguito degli aumenti decisi a livello nazionale, le aliquote relative alle attività interessate a tali aumenti sono state incrementate di 1,07 punti percentuali rispetto alla nuova aliquota base. La situazione si presenta così molto diversificata e la valutazione degli effetti che si produrranno sul gettito è resa difficile dalla mancanza di dati ufficiali per settore di attività a livello di regioni di produzione.

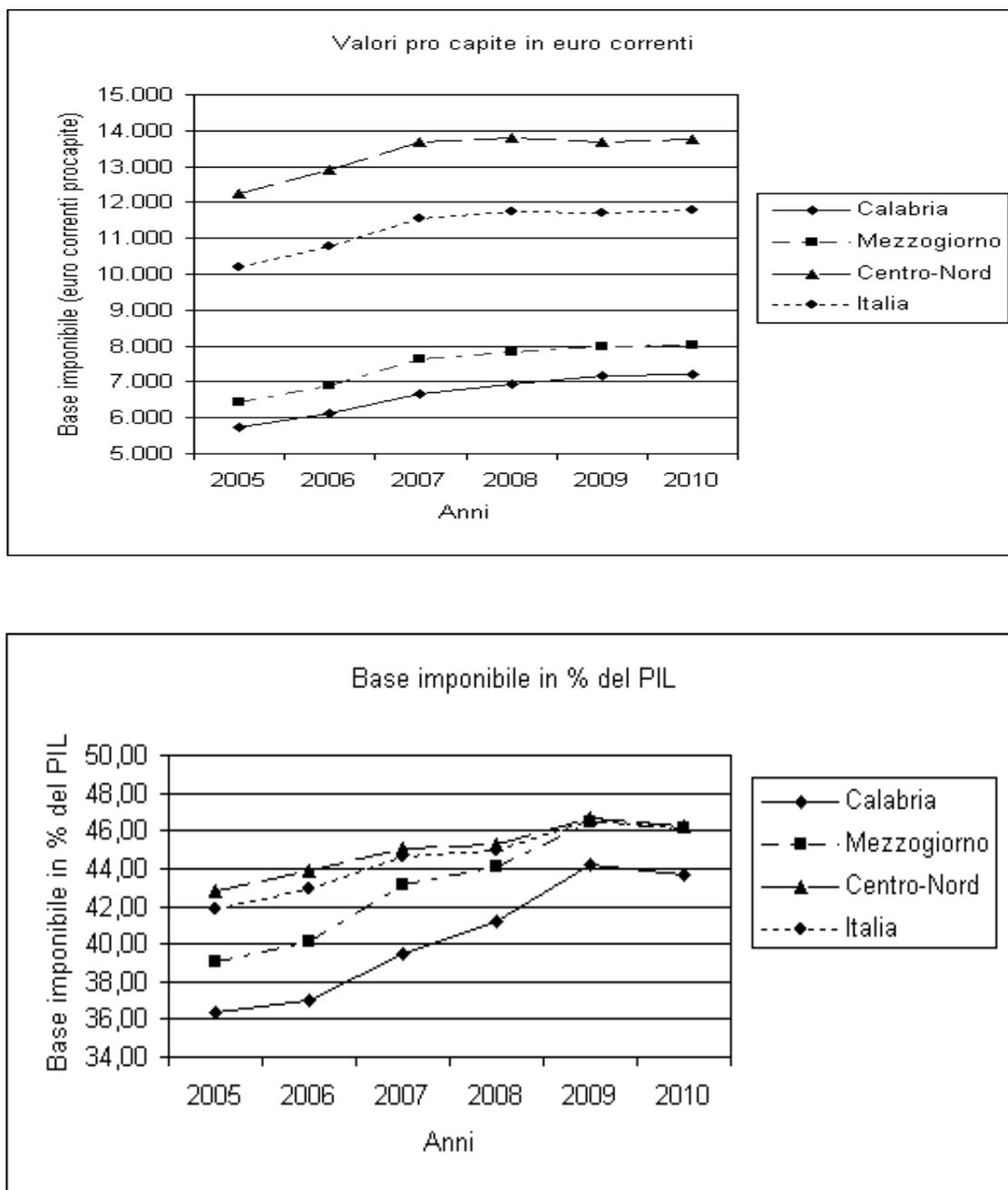
Le maggiori aliquote IRAP applicate per la copertura dei deficit sanitari in Calabria determinano una pesante penalizzazione per le attività produttive della regione in quanto rendono meno competitive le imprese con sede legale nella regione rispetto a quelle che risiedono in altre regioni e rendono meno conveniente la localizzazione o lo sviluppo in Calabria di stabilimenti facenti capo ad imprese con sede legale nel resto del Paese.

Sotto il profilo quantitativo una stima è difficile perché occorrerebbe distinguere l'imponibile relativo alle attività agricole, alle quali si applica un'aliquota IRAP più bassa del 2,05%, da quello delle attività extragricole, ma allo stato attuale tali informazioni non sono disponibili. Una valutazione, che non tiene conto di questa differenza, può essere ottenuta applicando all'imponibile complessivo delle attività private, risultante dalle dichiarazioni IRAP presentate nel 2010 (ultimi dati disponibili), la differenza tra l'aliquota maggiorata attualmente in vigore (4,97%) e quella base del 3,9% pari, come detto, all'1,07%. Si ottiene così un ammontare di 60 milioni di euro che rappresenta una indicazione di larga massima della quota di IRAP destinata al ripiano dei deficit sanitari, che dovrebbe trovare copertura in un aumento dell'addizionale IRPEF. Considerando anche in questo caso il dato relativo all'imponibile che risulta dalle dichiarazioni dei redditi del 2010 si rileva che i 60 milioni di euro potrebbero essere recuperati attraverso un aumento dell'aliquota dell'addizionale IRPEF di 0,42 punti percentuali, arrivando per il 2012 ad una aliquota complessiva (2,03 +0,42) del 2,45%.

7. *L'addizionale IRPEF*

I dati sull'addizionale IRPEF, desunti dalle dichiarazioni dei redditi, indicano per la Calabria (e per il Mezzogiorno) un andamento fortemente positivo dell'imponibile IRPEF, che è passato dagli 11,5 miliardi di euro del 2005 ai 14,5 del 2010, con un aumento del 26% che si confronta con una crescita del 17,6% nel Centro-Nord (cfr. Fig. 3). L'innalzamento così prodottosi nel livello pro capite di imponibile ha determinato una significativa riduzione del divario esistente rispetto a tale area: da un livello di 5,7 migliaia di euro in Calabria al 2005, pari al 53% di quello del Centro-Nord, si è passati, infatti, ad un livello di 7,2 migliaia di euro pro capite al 2010, corrispondente al 47,6% di quello dell'area di riferimento.

Fig. 3. Addizionale IRPEF: base imponibile negli anni d'imposta 2005-2010



In larga parte la differenza è dovuta al più basso livello iniziale del PIL pro capite. Rapportando infatti la base imponibile dell'addizionale IRPEF al PIL, si può notare come in Calabria l'incidenza sul PIL regionale, che era pari al 36% nel 2005 (42,8% nel Centro-Nord) abbia raggiunto il 43,7% nel 2010, riducendo il divario con il Centro-Nord a 2,5 punti percentuali: si segnala che per l'insieme delle regioni meridionali l'incidenza dell'imponibile sul PIL è risultata, nel 2010, uguale a quella delle regioni centro-settentrionali.

La differenza modesta risultante per la Calabria rispetto al Centro-Nord nel rapporto tra imponibile e PIL porta a ritenere che l'evasione dell'addizionale IRPEF nella regione non si presenti con intensità maggiore che nel resto del Paese. L'incidenza dell'imponibile sul PIL non può in realtà essere assunta come indicatore del livello di evasione fiscale; la sua funzione è piuttosto quella di far emergere, in una certa misura, le differenze esistenti a livello regionale, in mancanza di valutazioni ufficiali effettuate rendendo confrontabili gli aggregati che si pongono a confronto. In effetti, ciò di cui si dispone è uno studio sull'evasione dell'IRPEF⁶ nel quale la propensione all'evasione è stimata confrontando i dati dell'indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia con quelli riferiti all'universo delle dichiarazioni dei redditi relativi al 2004. Le stime in esso contenute sono riferite alle aree territoriali e non alle regioni e indicano per il Mezzogiorno un livello di evasione inferiore a quello del resto del Paese.

8. *Le basi imponibili dell'addizionale IRPEF*

L'andamento crescente rilevato per la base imponibile dell'addizionale IRPEF (cfr. la Tab. 6) risulta ancor più accentuato in termini di imposta netta, con un incremento del 52,3% tra il 2005 e il 2010: in valore assoluto si è passati da 159 a 242 milioni di euro. L'aumento si è concentrato nel 2010, anno in cui l'aliquota dell'addizionale regionale applicata in Calabria è aumentata rispetto all'anno precedente, passando dall'1,4% all'1,70%⁷.

In valori pro capite il livello dell'imposta netta in Calabria al 2010, pari a 120 euro, è superiore a quello medio delle Regioni meridionali (107 euro), ma rimane inferiore a quello delle Regioni del Centro-Nord (161 euro per abitante) nella misura del 25% (cfr. la Fig. 4).

La situazione delle aliquote di addizionale IRPEF applicate nelle diverse Regioni mostra una situazione notevolmente differenziata (cfr. la Tab. 7). Per gli anni di imposta 2008 e 2009 si distinguevano tre gruppi di Regioni:

- quelle che applicavano l'aliquota base nazionale pari allo 0,90%, in numero di 7 di cui 2 nel Mezzogiorno (Basilicata e Sardegna);
- quelle che applicavano l'aliquota maggiorata all'1,40%, in tutto 6 tra cui il Lazio e la maggior parte delle Regioni del Mezzogiorno tra cui la Calabria;
- quelle che applicavano aliquote variabili, generalmente tra lo 0,90% e l'1,40%, differenziate per scaglioni di reddito, 8 Regioni tutte al Centro-Nord con la sola eccezione della Puglia.

Con l'anno di imposta 2010 alle tipologie di comportamento fiscale sopra sintetiz-

⁶ M. R. Marino, R. Zizza, *L'evasione dell'IRPEF: una stima per tipologia di contribuente*, Banca d'Italia, 2010.

⁷ L'addizionale regionale è riscossa nell'anno di produzione del reddito, salvo per l'eventuale differenza (positiva o negativa) a saldo che viene versata o conteggiata a credito nell'anno successivo, in sede di dichiarazione dei redditi.

Tab. 6. Addizionale IRPEF: base imponibile e imposta netta negli anni d'imposta 2005-2010

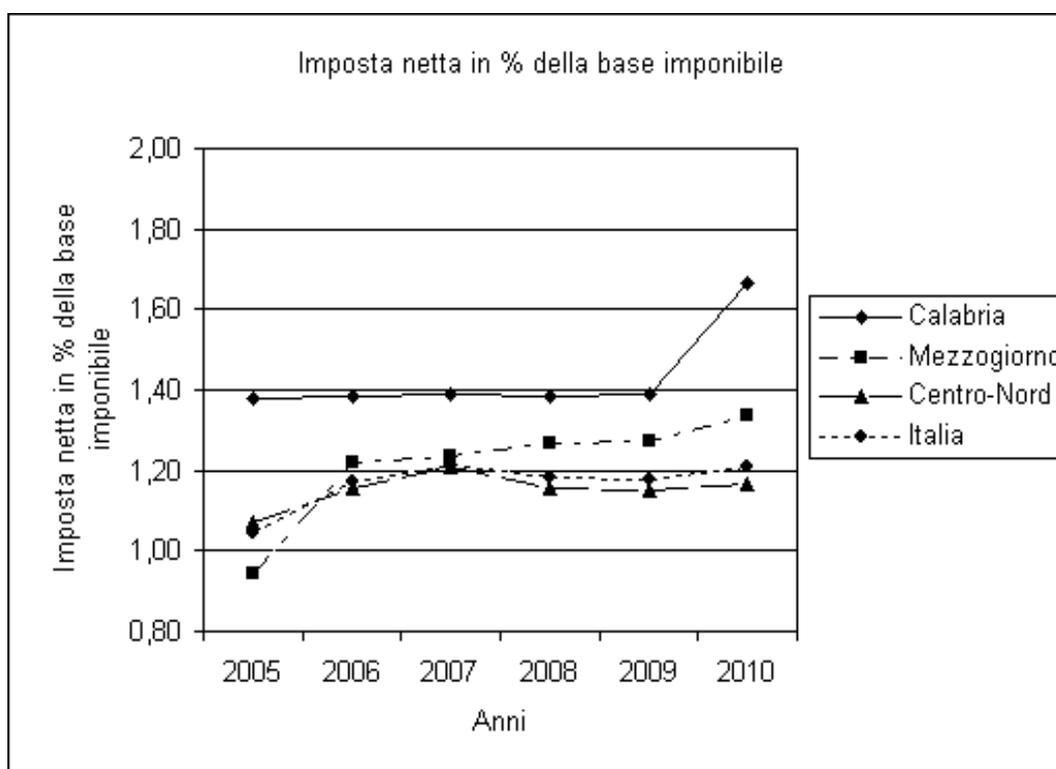
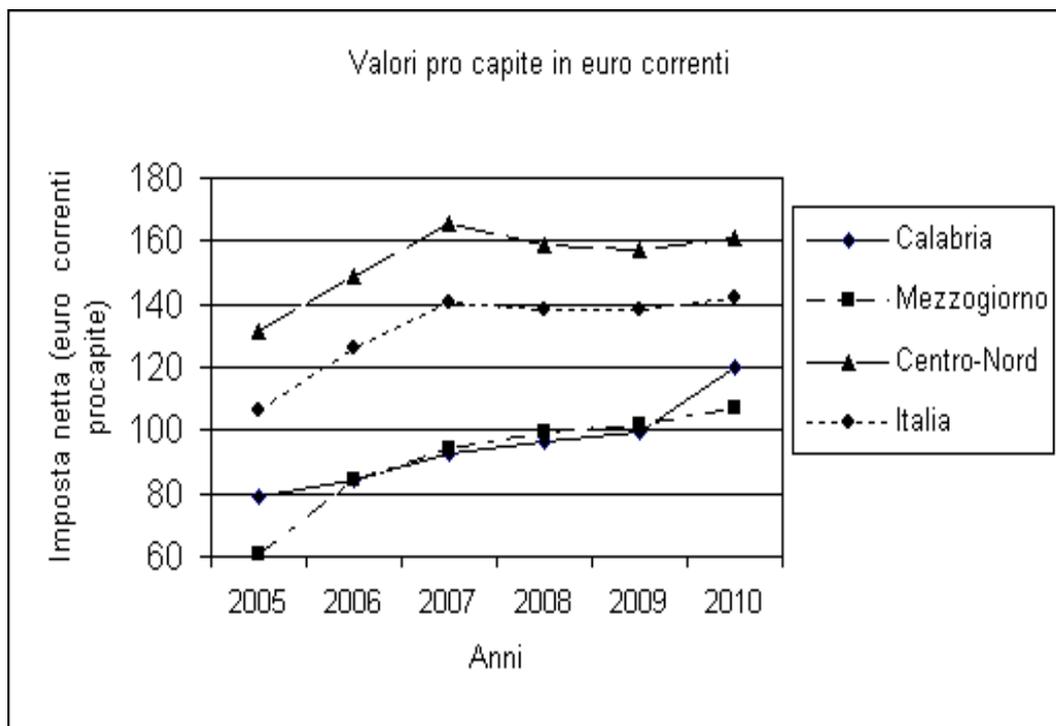
Anni	Base imponibile				Imposta netta			
	Valori assoluti (milioni di euro)	Valore pro capite		In % del PIL	Valori assoluti (milioni di euro)	Valore pro capite		In % della base imponibile
		Euro	Italia = 100			Euro	Italia = 100	
Calabria								
2005	11.514,0	5.744,3	56,4	36,3	158,6	79,1	74,4	1,38
2006	12.216,2	6.114,1	56,7	37,0	168,9	84,5	66,9	1,38
2007	13.403,5	6.676,0	57,7	39,5	186,2	92,8	65,9	1,39
2008	13.961,4	6.950,4	59,3	41,2	193,2	96,2	69,5	1,38
2009	14.411,4	7.172,3	61,3	44,2	200,1	99,6	72,2	1,39
2010	14.496,5	7.207,2	61,1	43,7	241,6	120,1	84,4	1,67
Mezzogiorno								
2005	133.767,4	6.443,5	63,2	39,1	1.262,2	60,8	57,2	0,94
2006	142.958,8	6.887,7	63,9	40,1	1.745,2	84,1	66,6	1,22
2007	158.798,2	7.624,7	65,9	43,2	1.959,4	94,1	66,9	1,23
2008	163.675,4	7.847,8	66,9	44,1	2.075,4	99,5	71,9	1,27
2009	166.636,4	7.980,1	68,2	46,4	2.117,2	101,4	73,5	1,27
2010	167.981,5	8.032,4	68,1	46,1	2.243,7	107,3	75,3	1,34
Centro-Nord								
2005	464.870,1	12.236,1	120,1	42,8	4.987,6	131,3	123,4	1,07
2006	494.577,7	12.887,8	119,5	43,9	5.721,7	149,1	118,1	1,16
2007	530.676,5	13.679,9	118,3	45,1	6.427,1	165,7	117,8	1,21
2008	540.596,8	13.794,7	117,6	45,2	6.233,9	159,1	115,0	1,15
2009	539.736,0	13.678,4	116,8	46,7	6.209,2	157,4	114,0	1,15
2010	546.633,9	13.764,4	116,8	46,2	6.389,5	160,9	113,0	1,17
Italia								
2005	598.637,5	10.189,3	100,0	41,9	6.249,8	106,4	100,0	1,04
2006	637.536,5	10.781,7	100,0	42,9	7.467,0	126,3	100,0	1,17
2007	689.474,7	11.564,6	100,0	44,6	8.386,5	140,7	100,0	1,22
2008	704.272,2	11.729,1	100,0	44,9	8.309,3	138,4	100,0	1,18
2009	706.372,4	11.706,5	100,0	46,6	8.326,4	138,0	100,0	1,18
2010	714.615,4	11.787,2	100,0	46,1	8.633,2	142,4	100,0	1,21

Fonte: www.finanze.gov.it.

zate si aggiunge il gruppo costituito dalle Regioni che applicano una ulteriore maggiorazione all'aliquota dell'addizionale IRPEF portandola dall'1,40% all'1,70% in relazione alla copertura del deficit sanitario: si tratta del Lazio, del Molise, della Campania e, appunto, della Calabria.

Un ulteriore innalzamento si è poi avuto per il 2011 a seguito dell'aumento dell'aliquota base nazionale deciso dal decreto legge 201/2011, convertito nella legge 214/2011, dallo 0,9% all'1,23%, a valere sui redditi 2011 con pagamento nel 2012: questo

Fig. 4. Addizionale IRPEF: imposta netta negli anni d'imposta 2005-2010



Fonte: www.finanze.gov.it.

Tab. 7. Aliquote dell'addizionale regionale IRPEF per regione: anni d'imposta 2008, 2009, 2010 e 2011

Regioni e Province Autonome	Addizionale regionale all'IRPEF			
	2008	2009	2010	2011 (a)
Piemonte	0,90/1,40	0,90/1,40	0,90/1,40	1,23/1,73
Lombardia	0,90/1,40	0,90/1,40	0,90/1,40	1,23/1,73
Valle d'Aosta	0,90	0,90	0,90	1,23
Liguria	0,90/1,40	0,90/1,40	0,90/1,40	1,23/1,73
Bolzano (Prov.)	0,90	0,90	0,00/0,90	0,00/1,23
Trento (Prov.)	0,90	0,90	0,90	1,23
Veneto	0,90/1,40	0,90/1,40	0,90	1,23
Friuli Venezia Giulia	0,90	0,90	0,90	1,23
Emilia Romagna	1,10/1,40	1,10/1,40	1,10/1,40	1,43/1,73
Toscana	0,90	0,90	0,90	1,23
Umbria	0,90/1,10	0,90/1,10	0,90/1,10	1,23/1,43
Marche	0,90/1,40	0,90/1,40	0,90/1,40	1,23/1,73
Lazio	1,40	1,40	1,70	1,73
Abruzzo	1,40	1,40	1,40	1,73
Molise	1,40	1,40	1,70	2,03
Campania	1,40	1,40	1,70	2,03
Puglia	0,90/1,40	0,90/1,40	0,90	1,53/1,73
Basilicata	0,90	0,90	0,90	1,23
Calabria	1,40	1,40	1,70	2,03
Sicilia	1,40	1,40	1,40	1,73
Sardegna	0,90	0,90	0,90	1,23
Aliquote base	0,90	0,90	0,90	1,23

(a) Per il 2011, dati rilevati dalla tabella contenuta nelle istruzioni alla compilazione dei modelli di dichiarazione 2012 (redditi 2011). L'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF è stata aumentata all'1,23% per il 2011 dall'art. 28, comma 1 del D.l. 201/2011, convertito nella legge 214/2011. Nello stesso articolo, al comma 5, è stabilita per le Regioni a statuto ordinario, ai fini del finanziamento della sanità, la riduzione della compartecipazione all'IVA.

Fonte: www.agenziaentrate.gov.it.

aumento si rifletterà sull'ammontare del gettito del 2012. Per la Calabria ciò ha comportato l'aumento dell'aliquota regionale dall'1,70% al 2,03%.

In riferimento al reddito imponibile ai fini dell'addizionale IRPEF dell'anno di imposta 2010, e relative aliquote, il maggior carico fiscale che grava sui cittadini della Calabria è pari, nel confronto tra l'aliquota applicata per tale anno nella Regione (1,70%) e quella base dello 0,9%, all'88,9% in percentuale e a circa 116 milioni di euro in valore assoluto; se il confronto invece viene effettuato con l'aliquota dell'1,40% applicata da Regioni che non hanno obblighi di rientro dal deficit sanitario, il maggior carico fiscale risulta pari al 21,4% in percentuale e a circa 43 milioni di euro in valore assoluto.

9. La compartecipazione all'IVA

Il contributo più rilevante alle entrate tributarie viene, sia al Nord che al Sud, dalla compartecipazione all'IVA che, tuttavia, non può propriamente definirsi tributo regionale

e che viene attribuita a ciascuna Regione, ad integrazione delle entrate proprie regionali, a copertura del fabbisogno finanziario del settore sanitario. Il suo ammontare è deciso in sede di Conferenza Stato-Regioni sulla base del meccanismo definito dal D.Lgs. 56/2000. Data la funzione perequativa da essa svolta, non sorprende che la compartecipazione all'IVA abbia un peso più elevato nel Mezzogiorno e, in particolare, in Calabria.

Per questo tributo i dati desumibili dalle dichiarazioni sono scarsamente significativi a livello territoriale, poiché fanno riferimento alla sede legale dell'impresa, dove l'imposta è versata, e non all'incidenza economica, cioè al luogo in cui è stato effettuato lo scambio. Tuttavia, dal 2006 è divenuta obbligatoria la ripartizione territoriale delle operazioni imponibili effettuate nei confronti dei consumatori finali (Quadro VT), con l'obiettivo di acquisire elementi per la lotta all'evasione ma, soprattutto, ai fini della determinazione della quota di compartecipazione regionale all'IVA sulla base dei consumi finali desunti dalle dichiarazioni fiscali, anziché sulla scorta di stime statistiche che includono, per definizione, l'evasione fiscale⁸. Al riguardo l'art. 4 del decreto legislativo 68/2011, recante disposizioni in materia di entrate delle Regioni a statuto ordinario, prevede che a partire dal 2013 le modalità di attribuzione della compartecipazione IVA alle Regioni a statuto ordinario siano modificate e stabilite in conformità con il principio di territorialità che tiene conto del luogo del consumo.

I dati delle operazioni imponibili IVA relativi agli anni d'imposta 2008-2010 riportati nelle Tabb. 8 e 9 danno conto delle differenze nella distribuzione regionale tra il totale delle operazioni imponibili e le operazioni verso consumatori finali.

Sulla base di questi e di altri indicatori opportunamente scelti, funzionari dell'Agenzia delle Entrate hanno prodotto stime a livello regionale per il periodo 2007-2009 sull'evasione IVA, quale differenza fra il gettito potenziale dell'imposta (quello conseguibile in assenza di evasione) e il gettito effettivo (quello effettivamente incassato dall'erario): la propensione regionale all'evasione è considerata pari all'incidenza del gettito evaso su quello dichiarato. Sotto questo profilo la Calabria si pone al primo posto, in negativo, tra le regioni italiane per propensione all'evasione dell'IVA, con una percentuale del 47,8% nella media del periodo considerato, rispetto al 40% medio stimato per il Mezzogiorno e a valori intorno al 25% nelle altre aree del Paese. In termini dinamici, cioè come variazione tra l'inizio e la fine del periodo considerato, si evidenzia invece un andamento positivo con una riduzione della propensione ad evadere l'IVA di 3,98 punti percentuali in Calabria, superiore alla riduzione verificata in media nell'intero Paese (2,97%).

Un approfondimento molto interessante ha poi individuato, con la tecnica *shift-share*, il peso delle varie componenti che influenzano il livello della propensione ad evadere e cioè la componente nazionale (la dimensione del fenomeno a livello nazionale), la componente strutturale (la composizione regionale secondo gli usi

⁸ R. Convenevoles, *Dal flusso dei dati sull'IVA regionale un'occasione per fare chiarezza*, in Il "Sole 24 Ore", 24 dicembre 2004.

Tab. 8. IVA: Operazioni imponibili, di cui verso consumatori finali, nel periodo 2008-2010 (milioni di euro)

Regioni	2008		2009		2010	
	Totale operazioni imponibili	Di cui verso consumatori finali	Totale operazioni imponibili	Di cui verso consumatori finali	Totale operazioni imponibili	Di cui verso consumatori finali
Piemonte	181.594,2	36.902,2	161.190,4	36.234,7	166.150,6	36.160,9
Valle d'Aosta	5.932,6	1.485,1	5.519,8	1.469,2	5.770,1	1.517,3
Lombardia	739.993,6	118.099,7	669.073,5	116.872,4	692.435,0	118.686,7
Liguria	46.740,2	12.518,8	43.714,9	12.297,2	44.601,7	12.796,7
Trentino A. Adige	50.941,1	13.416,2	48.811,5	13.480,9	51.664,1	14.542,4
Veneto	227.306,3	48.854,9	206.198,0	48.046,8	216.200,8	50.037,8
Friuli V. Giulia	37.127,8	9.168,2	32.969,7	9.140,6	34.249,4	9.248,0
Emilia Romagna	239.443,6	41.308,4	217.127,5	40.227,2	220.590,7	40.597,4
Toscana	126.944,4	31.240,6	118.056,2	30.817,4	121.185,5	31.485,8
Umbria	33.247,8	7.665,8	30.227,7	7.449,7	30.173,7	7.442,4
Marche	50.536,0	11.340,1	45.290,4	11.046,5	46.993,6	11.241,1
Lazio	461.001,0	72.542,0	415.274,1	72.630,1	422.826,9	73.553,1
Abruzzo	31.808,4	7.165,9	29.668,7	7.308,9	30.898,0	7.950,4
Molise	5.752,8	1.576,3	5.244,5	1.519,0	5.171,6	1.448,0
Campania	103.471,8	25.833,6	97.121,6	25.218,9	97.657,6	25.747,0
Puglia	69.491,2	19.683,6	64.691,7	19.567,4	65.706,0	20.128,0
Basilicata	12.050,8	2.696,0	11.626,8	2.681,3	9.640,6	2.781,0
Calabria	25.366,8	8.705,8	23.656,5	8.587,4	22.757,9	8.517,8
Sicilia	76.097,4	23.596,3	72.216,6	23.321,5	74.165,1	23.843,1
Sardegna	38.476,6	10.900,5	34.428,8	10.745,6	34.980,4	10.616,8
Nord-Occidentale	974.260,5	169.005,9	879.498,7	166.873,6	908.957,4	169.161,6
Nord-Orientale	554.818,8	112.747,6	505.106,7	110.895,5	522.705,0	114.425,5
Centrale	671.729,3	122.788,5	608.848,4	121.943,7	621.179,7	123.722,3
Meridionale	247.941,8	65.661,2	232.009,8	64.882,9	231.831,7	66.572,2
Insulare	114.574,0	34.496,8	106.645,4	34.067,0	109.145,4	34.460,0
Mezzogiorno	362.515,8	100.158,0	338.655,1	98.949,9	340.977,1	101.032,2
Centro-Nord	2.200.808,6	404.542,0	1.993.453,8	399.712,8	2.052.842,1	407.309,4
Italia	2.563.324,4	504.700,1	2.332.109,0	498.662,7	2.393.819,2	508.341,6

Fonte: www.finanze.gov.it.

rilevanti ai fini dell'IVA) e la componente locale (la propensione ad evadere specifica di ogni regione) (cfr. le Tabb. 10 e 11). In Calabria la maggiore propensione all'evasione, che la distingue dalle altre regioni italiane, deriva dal livello elevato della componente locale che raggiunge il 21,89%, mentre la componente strutturale ha un effetto positivo riducendo la propensione ad evadere.

I risultati delle stime effettuate sull'evasione IVA, che pongono in evidenza la situazione negativa della Calabria, richiamano la posizione altrettanto negativa che essa ricopre in termini di reddito pro capite: al più basso livello di sviluppo corrisponde la maggiore evasione.

Tab. 9. IVA: Operazioni imponibili di cui verso consumatori finali nel periodo 2008-2010 (Italia=100)

Regioni	2008		2009		2010	
	Totale operazioni imponibili	Di cui verso consumatori finali	Totale operazioni imponibili	Di cui verso consumatori finali	Totale operazioni imponibili	Di cui verso consumatori finali
Piemonte	7,1	7,3	6,9	7,3	6,9	7,1
Valle d'Aosta	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3
Lombardia	28,9	23,4	28,7	23,4	28,9	23,3
Liguria	1,8	2,5	1,9	2,5	1,9	2,5
Trentino A. Adige	2,0	2,7	2,1	2,7	2,2	2,9
Veneto	8,9	9,7	8,8	9,6	9,0	9,8
Friuli V. Giulia	1,4	1,8	1,4	1,8	1,4	1,8
Emilia Romagna	9,3	8,2	9,3	8,1	9,2	8,0
Toscana	5,0	6,2	5,1	6,2	5,1	6,2
Umbria	1,3	1,5	1,3	1,5	1,3	1,5
Marche	2,0	2,2	1,9	2,2	2,0	2,2
Lazio	18,0	14,4	17,8	14,6	17,7	14,5
Abruzzo	1,2	1,4	1,3	1,5	1,3	1,6
Molise	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3
Campania	4,0	5,1	4,2	5,1	4,1	5,1
Puglia	2,7	3,9	2,8	3,9	2,7	4,0
Basilicata	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5
Calabria	1,0	1,7	1,0	1,7	1,0	1,7
Sicilia	3,0	4,7	3,1	4,7	3,1	4,7
Sardegna	1,5	2,2	1,5	2,2	1,5	2,1
Nord-Occidentale	38,0	33,5	37,7	33,5	38,0	33,3
Nord-Orientale	21,6	22,3	21,7	22,2	21,8	22,5
Centrale	26,2	24,3	26,1	24,5	25,9	24,3
Meridionale	9,7	13,0	9,9	13,0	9,7	13,1
Insulare	4,5	6,8	4,6	6,8	4,6	6,8
Mezzogiorno	14,1	19,8	14,5	19,8	14,2	19,9
Centro-Nord	85,9	80,2	85,5	80,2	85,8	80,1
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: www.finanze.gov.it.

Gli autori delle stime individuano il legame tra queste due grandezze nel fatto che ad un grado di sviluppo maggiore corrisponde una diversa composizione degli usi rilevanti ai fini IVA (maggiore peso degli usi intermedi e degli investimenti rispetto ai consumi delle famiglie), fattore di abbattimento della propensione ad evadere. Questa considerazione non serve tuttavia a spiegare la posizione della Calabria rispetto alle altre regioni, dal momento che la componente strutturale dell'evasione dà un contributo negativo, cioè riduce il tasso di evasione risultante per effetto delle altre componenti. Per capire le cause del comportamento rilevato occorrerà indagare in modo più

Tab. 10. Scomposizione secondo le componenti strutturale e geografiche della propensione regionale all'evasione IVA - Media 2007-2009 (valori percentuali)

Regioni	Propensione osservata	Componenti		
		Nazionale	Strutturale	Locale
Piemonte	31,43	29,26	0,70	1,47
Valle d'Aosta	23,76	29,26	-0,79	-4,71
Lombardia	22,81	29,26	0,86	-7,31
Liguria	28,50	29,26	-0,06	-0,71
Trentino A. Adige	19,99	29,26	-0,01	-9,26
Veneto	26,14	29,26	0,86	-3,99
Friuli V. Giulia	27,72	29,26	-0,49	-1,05
Emilia Romagna	23,35	29,26	0,59	-6,50
Toscana	26,19	29,26	0,36	-3,43
Umbria	25,70	29,26	-0,32	-3,25
Marche	28,68	29,26	0,27	-0,85
Lazio	22,52	29,26	-0,63	-6,11
Abruzzo	25,51	29,26	-0,54	-3,22
Molise	39,49	29,26	-2,47	12,70
Campania	44,06	29,26	-1,55	16,34
Puglia	37,30	29,26	-1,08	9,12
Basilicata	40,80	29,26	-2,73	14,27
Calabria	47,83	29,26	-3,32	21,89
Sicilia	43,30	29,26	-2,46	16,50
Sardegna	27,80	29,26	-1,32	-0,14

Fonte: Agenzia delle Entrate.

Tab. 11. Scomposizione secondo le componenti strutturale e geografiche della variazione complessiva dell'IVA evasa - Periodo 2007-2009 (valori percentuali)

Regioni	Variazione complessiva	Componenti		
		Nazionale	Strutturale	Locale
Piemonte	-4,96	-2,97	1,25	-3,24
Valle d'Aosta	-9,71	-2,97	-0,46	-6,27
Lombardia	-3,42	-2,97	0,81	-1,26
Liguria	-9,58	-2,97	-0,58	-6,02
Trentino A. Adige	-8,99	-2,97	-3,77	-2,25
Veneto	3,04	-2,97	1,49	4,52
Friuli V. Giulia	-3,41	-2,97	1,31	-1,75
Emilia Romagna	1,06	-2,97	-1,28	5,31
Toscana	-0,60	-2,97	-2,09	4,46
Umbria	1,73	-2,97	-1,79	6,49
Marche	-9,80	-2,97	-0,92	-5,91
Lazio	-11,31	-2,97	-2,90	-5,44
Abruzzo	8,87	-2,97	-2,19	14,03
Molise	-0,35	-2,97	1,20	1,41
Campania	-1,37	-2,97	1,02	0,58
Puglia	-5,94	-2,97	0,06	-3,04
Basilicata	-5,20	-2,97	-0,80	-1,43
Calabria	-3,98	-2,97	1,18	-2,19
Sicilia	0,88	-2,97	1,50	2,35
Sardegna	-1,85	-2,97	-3,25	4,37

Fonte: Agenzia delle entrate.

approfondito la componente locale dell'evasione, che al momento appare piuttosto come una voce residuale, attraverso il riferimento ad altri indicatori che servano ad isolare le motivazioni di natura economica da quelle di natura sociale e comportamentale, nonché ad individuare le connessioni tra di esse.

Cap. 6. L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)

Avvertenza. Nel capitolo sono portate ampiamente le ragioni, sostenute dagli Autori, per l'abolizione dell'IRAP posta a carico delle imprese manifatturiere. La dimostrazione, che riteniamo necessaria, è recata nei parr. 1 e 2. Il lettore che non vi avesse interesse può andare immediatamente al par. 3.

1. L'IRAP. La natura del cespite

Il principale cespite tributario delle Regioni a statuto ordinario, per quanto concerne la questione specifica della flessibilità fiscale, è la c.d. imposta regionale sulle attività produttive. Diciamo qui, infatti, dovrebbe indicare l'oggetto imponibile del tributo (l'imposta sul reddito delle persone fisiche; l'imposta comunale sugli immobili; ecc). Per oggetto imponibile si intende la grandezza cui, in ultima analisi, il tributo è riferito e che ne costituisce la "ragione": il reddito; il valore (locativo) degli immobili. Vi sono casi particolari. Ad esempio l'oggetto imponibile dell'imposta sul valore aggiunto, attraverso il particolare regime degli interventi e delle esportazioni, consiste nell'importo dei consumi.

È ben chiaro (è del tutto evidente) che l'oggetto imponibile dell'IRAP non sono le "attività produttive", che, al limite, possono consentire di individuare il soggetto passivo del tributo (l'impresa). L'imposta si applica, infatti, come è stabilito nell'art. 5, comma 1 del D.Lgs. 446/1997, che al riguardo rinvia all'art. 2.425 del codice civile, sul valore della produzione, così come determinato a fini civilistici, da cui vanno detratti i soli costi riferiti a materie prime, sussidiarie, di commercio e di merci e gli altri costi della medesima natura indicati, nell'art. 2425, comma 1, sub B, punti 6, 7 e 8, già menzionato. Dal valore così determinato, che in economia si denomina "valore aggiunto", sono portati in detrazione i costi di ammortamento di immobilizzazioni materiali ed immateriali. L'IRAP, dunque, richiede la *determinazione diretta*, a partire dal conto economico delle imprese, della differenza che abbiamo indicato. Viene indicato come soggetto percosso il venditore della merce (o del servizio). Invece nel caso dell'IVA, la grandezza colpita (l'*acquisto* di beni e servizi destinati al consumo) è determinata per via indiretta, attraverso la detrazione di imposta da imposta; inoltre, l'IVA è pagata dal venditore, che accolla (che è tenuto ad accollare), tuttavia, l'importo di cui si tratta sul compratore (istituto della rivalsa).

Si noti che la rivalsa individua il soggetto percosso dal tributo: nel caso dell'IVA, per cui vi è rivalsa, il compratore, che paga nel prezzo *separatamente* il tributo; nel caso dell'IRAP, per cui non vi è rivalsa, il venditore. L'inciso dal tributo, il soggetto, cioè, che ne subisce effettivamente l'onere, dipende dalle condizioni del mercato (elasticità della domanda e dell'offerta). Un teorema antico di finanza pubblica (teorema di Dalton) stabilisce che l'incidenza del tributo è indipendente dalla percussione di esso: la rivalsa, perciò, certamente agevola la traslazione, a valle della

filiera di produzione e distribuzione delle merci, dal produttore al consumatore, ma non è condizione né necessaria né sufficiente perché la traslazione si verifichi.

In ogni caso, data la natura e la struttura dei due tributi, l'ipotesi di traslazione a valle, sull'oggetto imponibile, dei due tributi appare del tutto plausibile. Per questo motivo, dopo avere riconosciuto che l'oggetto dell'IVA consiste nell'importo dei consumi, lo stabilire in modo chiaro quale sia l'oggetto dell'IRAP, a prescindere dalla sua denominazione, appare necessario ed urgente.

2. *L'oggetto imponibile dell'IRAP*

Ovviamente, non sono l'oggetto imponibile dell'IRAP le attività produttive: colpire le "attività produttive" vuol dire colpire il prodotto che da esse si ottiene e questo prodotto, incredibilmente (e lo diciamo per ironia), in economia (ed in contabilità nazionale) si denomina "valore aggiunto". Perciò, abbiamo in Italia due imposte sul valore aggiunto in luogo di una.

Considerando l'intera filiera di produzione e distribuzione di ciascuna merce, assumendo come ipotesi la traslazione a valle del tributo, l'IRAP (e l'IVA) si configura come imposta applicata sul valore pieno di essa. I due tributi risultano equivalenti ad imposte *monofasi* sul valore pieno delle merci colpite, imposte per le quali, analogamente, potranno esservi problemi di parziale traslazione.

L'oggetto imponibile di IVA ed IRAP è tuttavia diverso, anche se, in ultima analisi, la base imponibile dei due tributi è la medesima (tassazione del valore aggiunto, determinato, nei due casi, per detrazione di imposta da imposta e per detrazione di base da base). L'oggetto imponibile dell'IVA, come già abbiamo indicato, consiste nell'importo delle somme erogate per l'acquisto di beni di consumo. L'insieme dei pagamenti "finali" alle imprese (in termini macroeconomici, la domanda aggregata: DA) consiste in acquisti di merci destinate al consumo, C, più l'acquisto di beni di investimento, I, più l'acquisto di beni esportati, corrisponde, cioè, a:

$$DA = C + I + E$$

La tecnica della detrazione di imposta da imposta e le norme specifiche che valgono, nella materia, consentono di definire la base imponibile IVA (B.IVA) nel modo che segue:

$$B.IVA = DA - I - E + MC$$

Ove MC indica l'importo delle importazioni di merci destinate al consumo.

Perciò, per equivalenza macroeconomica, si ottiene:

$$B.IVA = C + I + E - I - E + MC = C + MC$$

L'IVA ha, pertanto, per oggetto imponibile il valore, sul lato della domanda, delle merci prodotte all'interno del Paese e destinate al consumo (non ad investimenti

né ad esportazioni) cui si aggiunge il valore delle merci importate e destinate a consumo.

Per il caso della Calabria, pertanto, l'oggetto imponibile dell'IVA è pari al valore pieno dei consumi delle famiglie calabresi, che consistono in acquisti di merci prodotte all'interno della Calabria oppure importate da altre Regioni, o dall'estero.

Se ci limitiamo alla produzione del settore privato dell'economia (cfr. il par. 3, che segue), l'IRAP colpisce il valore del prodotto delle imprese (PIL) al netto degli ammortamenti (prodotto interno netto: PIN). Questo valore, sul lato dell'offerta, consiste in beni destinati al consumo (C), all'investimento (I) ed all'esportazione (E). Supponendo che sia in atto un sistema di prezzi capace di eguagliare i tre addendi che abbiamo indicato con le grandezze analoghe che risultano dal lato della domanda, sarà la base imponibile IRAP (B.IRAP), ancora per equivalenza macroeconomica e sulla base di una impostazione del tutto analoga a quella proposta per l'IVA pari a:

$$B.IRAP = PIN = C + I + E$$

Sicché

$$B.IRAP - B.IVA = (C + I + E) - C - MC = I + E - MC$$

L'IRAP rispetto all'IVA colpisce, dunque, una seconda volta i consumi e colpisce altresì, sul lato dell'offerta, investimenti ed esportazioni. Le merci importate e destinate al consumo vengono a trovarsi in una situazione di maggior vantaggio, rispetto a quelle prodotte all'interno del Paese.

3. *L'incidenza dell'IRAP e la Calabria*

L'ipotesi di traslazione in avanti dell'IRAP (come dell'IVA), che appare la più plausibile, comporta che le valutazioni concernenti il peso del tributo sul sistema economico della Calabria debbano essere considerate nel modo più attento. Anzitutto, dal *lato delle famiglie*, l'IRAP, come l'IVA, (e in base alle medesime ipotesi) è un'imposta che grava sui consumi, aumentando il prezzo delle merci acquistate dai consumatori. Si noti che, nei due casi, il peso del tributo giunge complessivamente fino all'ultima fase della filiera di produzione e distribuzione.

Ciò significa che il tributo deciso in Lombardia, o in Veneto, e applicato su produzioni avvenute nelle due Regioni, viene in ultima analisi scaricato sui consumatori della Calabria. Perciò, rileva non soltanto (non tanto) l'importo del prelievo sulle imprese calabresi (cfr. la Tab. 1), ma altresì, e soprattutto, il peso dell'IRAP importata da altre Regioni (cfr. la Tab. 2).

Per quanto concerne le imprese, l'IRAP impatta sul sistema dei loro costi. Si noti che, trattandosi di tributo sul valore aggiunto, il maggiore effetto deriva dalla esportazione dell'imposta da parte delle altre Regioni. Le materie prime e gli investimenti delle imprese calabresi recano nell'importo dei prezzi il carico IRAP.

Tab. 1. Regione Calabria: gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive; periodo 2001-2011 (valori correnti in migliaia di euro)

Anni	Riscossioni in conto competenza (a)	Accertamenti (b)	a/b
2002	121.461,4	534.532,9	0,23
2003	18.135,7	555.019,9	0,03
2004	446.218,8	574.950,0	0,78
2005	574.773,0	619.056,7	0,93
2006	631.012,8	635.864,4	0,99
2007	626.491,2	626.491,2	1,00
2008	629.958,8	629.958,8	1,00
2009	121.068,2	121.068,2	1,00
2010	18.140,1	119.277,3	0,15
2011	59.073,9	172.250,7	0,34
Media	324.633,39	458.847,01	0,65
Var.	77.409.037.756,51	50.487.012.668,41	0,16
St. dev.	278.224,80	224.693,15	0,41

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tab. 2. Importazioni nette di beni e servizi della Calabria dal 2000 al 2011 (valori a prezzi correnti)

Anni	Milioni di euro
2000	7.442
2001	7.822
2002	8.552
2003	8.176
2004	7.727
2005	9.454
2006	9.398
2007	10.256
2008	11.074
2009	11.381
2010	11.925
2011	12.191

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e SVIMEZ.

Per di più, il maggiore prelievo calabrese, che dipende da assurdi ed incivili variazioni di aliquote, a fronte dei disavanzi della sanità, costituisce ulteriore handicap. Le regole dell'IRAP costituiscono, a nostro avviso, caso esemplare su come si ammazza il sistema produttivo di una regione non sviluppata, gravando su investimenti ed esportazioni.

Tutto ciò, è stato perpetrato, a quanto pare, nel segno di un federalismo non competitivo e solidale.

La nostra opinione è quella che l'IRAP possa costituire una buona imposta nazionale, ma che essa costituisce, al livello regionale, uno strumento del tutto inaccettabile.

4. *La proposta della SVIMEZ*

Sulla base delle considerazioni fin qui recate, la SVIMEZ ha di recente formulato, con riferimento alla legge di stabilità 2012, una sua proposta. Abbiamo osservato, anzitutto, che occorre, infatti, avere chiara la molteplicità degli obiettivi e l'insieme intricato dei vincoli.

Per quanto riguarda i primi, sono in evidenza tre questioni:

a) vi è l'esigenza di salvaguardare la condizione dei più deboli, chiarendo, tra l'altro, chi siano coloro che debbono essere salvaguardati;

b) vi è l'esigenza di produrre un effetto per quanto possibile positivo sulla domanda aggregata;

e) vi è l'esigenza di abbattere *l'aliquota marginale* che complessivamente è posta a carico di lavoratori ed imprese.

Anche i vincoli appaiono sul piano concettuale chiari:

d) vi è un'esigenza di gettito, ai fini dei saldi di bilancio, ma anche per questioni concernenti le valutazioni internazionali che potranno essere espresse sulle decisioni che saranno assunte nel nostro Paese;

e) occorre tenere conto dell'impianto complessivo del nostro sistema finanziario, con riguardo specifico all'autonomia tributaria delle Regioni;

f) occorre che noi tutti ci capacitiamo del fatto che l'aumento dell'IVA, anche per il suo effetto di ridurre il valore reale del debito, ma soprattutto per le valutazioni che in ordine ad esso (o anche in ordine alla mancata attuazione delle scelte di cui si tratta) potranno manifestarsi al livello internazionale, *potrebbe essere di per sé un obiettivo*; l'analogia con la Grecia sembra a questo riguardo opportuna, così come l'osservazione che, in ultima analisi, l'IVA è un'imposta comunitaria.

La manovra che era stata inizialmente proposta dal Governo, con riferimento alla legge di stabilità 2013 di scambio IRPEF-IVA, appariva al riguardo singolarmente debole, e forse non adeguatamente meditata. Essa non era risolutiva rispetto alla questione sub a): varrebbe la pena di valutare invece l'ipotesi di una applicazione finalmente non fraudolenta dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, assicurando nella misura del possibile a quelli che sono *effettivamente* i più deboli i livelli essenziali delle prestazioni. Anche per quanto concerne gli altri punti la soluzione proposta appariva non risolutiva: l'effetto positivo della variazione IRPEF sulla domanda era, a parità di importi, inferiore a quello negativo della variazione IVA, dato che la prima ha effetto non soltanto sui consumi, ma anche sui risparmi la manovra proposta non toccava in alcun modo le aliquote marginali; l'aumento dell'IVA poteva (come ancora potrebbe) essere considerato dai mercati troppo timido.

Appare ugualmente non risolutiva la soluzione proposta dal Parlamento. Essa consiste in un aumento delle detrazioni per i lavoratori e nella rinuncia ad un incremento dell'aliquota intermedia IVA (10%), mentre permane l'aumento dell'aliquota base IVA, dal 21 al 22%, che costituisce il solo punto che appare ineludibile. Anche questa proposta, non modifica l'aliquota marginale e, quindi, nonostante ogni contraria valutazione, non abbate, al margine, il cuneo tra costo del lavoro e salario. Anche in questo caso il beneficio offerto in sede IRPEF si distribuisce su decine di milioni di

contribuenti, risultando, perciò, in misura assoluta modesto. Come per l'abbattimento delle aliquote IRPEF ricevono un qualche beneficio contribuenti non poveri, mentre soggetti che andrebbero effettivamente tutelati sono esposti a subire, senza alcuna compensazione, l'aggravio dell'IVA.

Ci è sembrato, in questa situazione, opportuno considerare una soluzione alternativa, che consiste in uno *scambio* IRAP-IVA. Nonostante ogni incertezza terminologica (francamente incredibile) *l'oggetto* dell'IRAP (la grandezza su cui si applica il tributo e che ne costituisce la "ragione"), come ampiamente abbiamo proposto, non è "l'attività produttiva" ma il valore che essa produce, che è calcolato detraendo dall'entrata lorda di ciascuna impresa i costi di materie prime e prodotti ausiliari da essa sostenuti (e pertinenti): nello stesso modo, *l'oggetto* dell'IVA è l'importo dei consumi (attraverso il particolare regime riferito alle esportazioni ed agli investimenti) e quello dell'IRPEF il reddito personale dei contribuenti. Per somma dei valori aggiunti riferiti a ciascuna merce nelle diverse fasi della produzione e distribuzione, l'IRAP tassa il valore complessivo delle merci. La somma di questi valori per le diverse merci è pari al prodotto nazionale; poiché sono detratti gli ammortamenti, l'importo effettivamente tassato è il prodotto netto, che è denominato in macroeconomia PIN. Il grado di incomunicabilità tra economisti e giuristi è stato fin qui tale da impedire, in taluni casi, di comprendere di che cosa si stesse effettivamente parlando, cioè quale sia la grandezza tassata.

L'IRAP è, in realtà, un tipo di imposta sul valore aggiunto che in scienza delle finanze è ben noto: è un'imposta sul valore aggiunto tipo prodotto, applicata con la tecnica delle deduzioni di base da base. Per effetto delle escogitazioni cui abbiamo fatto riferimento, ci siamo ritrovati, in Italia, con due imposte sul valore aggiunto invece di una, con l'aggravante che quella che si aggiungeva (l'IRAP) era peggiore dell'altra (l'IVA).

La soluzione proposta dalla SVIMEZ si pone all'interno di queste considerazioni. Essa consiste nell'introdurre una riduzione dell'IRAP in luogo della riduzione dell'IRPEF. L'ipotesi si configura, nell'immediato, come un intervento per favorire la ripresa dell'economia italiana, così come richiesto con insistenza da tutti i soggetti istituzionali. La risposta a questa richiesta è stata finora debole e frammentaria, legata ad azioni di scarso impatto e spesso di non immediata operatività, giustificate dalla necessità di tenere ancora sotto fermo controllo la finanza pubblica, mentre risultava sempre più urgente la necessità di produrre concreti effetti che conducano all'uscita dalla crisi.

5. *La proposta della SVIMEZ: il problema della fattibilità finanziaria*

Il problema dell'abolizione dell'IRAP è stato sollevato in varie occasioni, ma a questa proposta si è sempre risposto che l'operazione era troppo costosa. Anche in quest'ultima occasione la questione viene rinviata ai prossimi anni, nell'attesa di reperire risorse adeguate. L'ipotesi che era stata suggerita era quella di una abolizione totale dell'IRAP, che vale all'incirca 32 miliardi di euro, di cui 22 relativi all'IRAP privata

(vedi Tab. 3). Intendiamo qui proporre, invece, di elidere soltanto una parte dell'IRAP, e cioè quella che è posta a carico delle imprese manifatturiere, che è la più importante ai fini di una ripresa della crescita. Un'agevolazione estesa a tutte le attività private, come quella prevista nel decreto "Salva Italia", favorirebbe anche attività quali commercio, industria delle costruzioni, banche, assicurazioni e attività finanziarie.

La fattibilità finanziaria dell'ipotesi da noi proposta si misura a partire dal confronto tra perdita di gettito IRPEF di competenza annua, valutata incirca 5,8 miliardi di euro nella Relazione tecnica che accompagna il disegno di legge di stabilità, e l'imposta netta a carico delle imprese manifatturiere che, come risulta dai dati disponibili sulle dichiarazioni IRAP 2010 relative ai redditi 2009, è pari a 5,1 miliardi di euro. Questo dato andrebbe peraltro diminuito per tener conto degli effetti della disposizione del decreto "Salva Italia"⁹, con la quale l'imponibile IRAP è stato ridotto dal 2012, attraverso un aumento delle deduzioni già previste a favore dei lavoratori dipendenti¹⁰. Il taglio dell'IRAP andrebbe poi espresso in previsioni di cassa. Naturalmente, le ipotesi che sono oggi sul tappeto comportano, rispetto a quelle inizialmente presentate dal Governo, lo stesso effetto sui saldi di finanza pubblica, sicché ha ancora senso discutere degli importi che abbiamo indicato.

Con l'abolizione dell'IRAP sulle imprese manifatturiere l'agevolazione risulterebbe, invece, notevolmente concentrata riguardando non milioni di contribuenti (40 milioni, secondo le dichiarazioni del Governo), ma poco più di 340.000 imprese per le quali si ridurrebbe in modo significativo la forbice tra il costo del lavoro e l'effettiva retribuzione corrisposta al lavoratore (riduzione del cuneo fiscale). L'agevolazione, inoltre, avrebbe efficacia immediata senza attendere provvedimenti successivi del Governo e senza passaggi burocratici.

Questa proposta potrebbe comportare maggiori sacrifici per i cittadini. La prospettiva di una ripresa della domanda di lavoro da parte delle imprese, di una riduzione dei posti di lavoro a rischio e di quelli precari, di una crescita dell'economia potrebbe tuttavia renderli accettabili, tanto più se accompagnati da una particolare attenzione per le fasce più deboli della popolazione.

La proposta richiede, ovviamente, approfondimenti adeguati da parte degli uffici governativi, che dispongono dei dati più aggiornati e dettagliati. Particolare attenzione dovrà essere dedicata agli effetti del minor gettito IRAP che essa determina, in riferimento all'uso che di tale gettito viene fatto e ai rapporti finanziari con le Regioni: non va infatti trascurato il fatto che l'IRAP è un'imposta regionale attraverso la quale si

⁹ Il decreto legge 201/2011, cosiddetto "Salva Italia", convertito nella legge 214/2011, al comma 2 dell'art. 2 ha disposto, per tutti i soggetti IRAP diversi dalle Pubbliche Amministrazioni, un aumento della deduzione vigente, da 4.600 euro a 10-600 euro su base annua al Nord e da 9.200 euro a 15.200 al Sud, per i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato al di sotto dei 35 anni e delle donne. Nella Relazione tecnica al disegno di legge le minori entrate derivanti da questa agevolazione sono state valutate pari a 904 milioni di euro, importo che si riferisce, non solo alle industrie manifatturiere ma a tutte le attività produttive, ad eccezione della Pubblica Amministrazione, salvo l'esclusione anche di banche, assicurazioni ed enti finanziari per quel che riguarda la maggiorazione prevista per i lavoratori del Mezzogiorno.

¹⁰ Non producono invece effetti le maggiorazioni dell'aliquota base dell'IRAP introdotte dal decreto legge 98/2011, convertito nella legge 111/2011, che non riguardano le industrie manifatturiere per le quali è confermata l'aliquota del 3,9%.

esplica l'autonomia finanziaria delle Regioni, con la possibilità ad esse riconosciuta di variare l'aliquota (in più o meno) rispetto al livello base fissato per tutto il Paese.

Il gettito IRAP, calcolato all'aliquota base, serve a finanziare l'assistenza sanitaria, la sua riduzione però non determina una riduzione delle risorse a disposizione di ciascuna Regione per la spesa sanitaria, considerato che, nell'ambito del meccanismo previsto dal D.Lgs. 56/2000 per la copertura del fabbisogno sanitario, tale minor gettito è compensato da un equivalente aumento della quota di compartecipazione IVA attribuita alle Regioni. In questo caso tutto si risolve automaticamente in un maggior contributo dello Stato, con la copertura dei minori introiti regionali attraverso l'utilizzo di una maggiore quota di IVA: si attuerebbe così di fatto e per via automatica una sostituzione dell'IRAP con l'IVA, nella direzione che a noi appare appropriata.

Notizie sulla SVIMEZ, promotrice di questi «Quaderni»

- La SVIMEZ - Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno - è stata costituita a Roma il 2 dicembre 1946, ed ha lo scopo statutario di *«promuovere, nello spirito di una efficiente solidarietà nazionale e con visione unitaria, lo studio particolareggiato delle condizioni economiche del Mezzogiorno d'Italia, al fine di proporre concreti programmi di azione e di opere intesi a creare e a sviluppare nelle Regioni meridionali quelle attività industriali le quali meglio rispondano alle esigenze accertate»*.

- La SVIMEZ ha natura di associazione senza fini di lucro. Oltre al contributo annuo dei Soci, pur mantenendo la SVIMEZ natura di organismo privato, il suo bilancio riceve, in ragione di una riconosciuta "attività permeata di rilevanti riflessi pubblicistici", un contributo pubblico, iscritto nel Bilancio dello Stato.

- L'Associazione è oggi presieduta dal prof. Adriano Giannola; la prof. Maria Teresa Salvemini è Vice Presidente. L'attuale Direttore è il dott. Riccardo Padovani; il dott. Luca Bianchi è Vice Direttore.

- Consiglieri della SVIMEZ fino al 2015 sono stati eletti dagli Associati il dott. Ettore Artioli, l'ing. Paolo Baratta, il prof. Piero Barucci, il prof. Alessandro Bianchi, l'on. Gerardo Bianco, il prof. Manin Carabba, il sen. Luigi Compagna, il sen. Romualdo Coviello, il prof. Adriano Giannola, il prof. Antonio La Spina, il prof. Amedeo Lepore, il dott. Riccardo Padovani, il prof. Federico Pica, la prof.ssa Maria Teresa Salvemini, l'on. Giuseppe Soriero e il prof. Sergio Zoppi, mentre il prof. Antonio Del Pozzo, il prof. Giovanni Di Giandomenico, il dott. Mariano Giustino, il dott. Angelo Grasso, il prof. Mario Mustilli, il dott. Angelo Nardoza, il prof. Federico Pirro, il prof. Gianfranco Polillo, il dott. Gabriele Rossi, l'avv. Enrico Santoro e la dott.ssa Maria Cristina Stimolo, rappresentano nel Consiglio alcuni dei Soci *sostenitori* dell'Associazione. Revisori dei conti - nominati dall'Assemblea - sono il prof. Lucio Potito, il prof. Michele Pisani e il rag. Andrea Zivillica.

La SVIMEZ è stata presieduta da insigni studiosi e personalità, quali nel tempo il sen. Rodolfo Morandi (1947-50); il prof. Francesco Giordani (1950-59); il sen. Giuseppe Paratore (1959-60); l'ing. Giuseppe Cenzato (1960-69); il prof. Pasquale Saraceno (già Segretario generale dal 1947 al 1959 e Presidente dal 1970 al 1991); l'avv. Massimo Annesi, Vice Presidente dal 1978 al 1991 e Presidente dal 1991 al marzo 2005; il dott. Nino Novacco dal 2005 al giugno 2010.

- Della SVIMEZ sono stati in passato Direttori il prof. Alessandro Molinari (1947-58); il dott. Nino Novacco (f.f., come Segretario Generale 1959-63); il prof. Gian Giacomo dell'Angelo (1965-80); il dott. Salvatore Cafiero (1982-98). Ne sono stati invece Consiglieri, personalità quali il prof. Francesco Compagna (1964-75); il prof. Epicarmo Corbino (1960-65); il prof. Giuseppe Di Nardi (1983-89); il prof. Giovanni Marongiu (1968-77 e 1986-93); il dott. Donato Menichella (1947-80); il prof. Claudio Napoleoni (1967-71); il prof. Paul N. Rosenstein Rodan (1954-1982); il prof. Manlio Rossi-Doria (1948-49 e 1960-80); il prof. Paolo Sylos Labini (1986-2005); il prof. Gabriele Pescatore (1955-2007); il prof. Jan Timbergen (1954-1968) ed altri qualificati studiosi ed esponenti della cultura, dell'economia e del meridionalismo.

- L'attività della SVIMEZ si svolge su due linee fondamentali.

La prima linea è costituita dall'analisi sistematica e articolata sia della struttura e dell'evoluzione dell'economia del Mezzogiorno, sia dell'assetto giuridico e organizzativo delle politiche per lo sviluppo nell'area «debole» del Paese, con

particolare attenzione alla collocazione dell'Italia nell'Ue e alle ripercussioni che la progressiva integrazione internazionale dell'economia ha determinato sulle prospettive di sviluppo della macro-Regione meridionale.

La seconda linea di attività è costituita dallo svolgimento di iniziative di ricerca sui principali e più significativi aspetti della storica ma perdurante «questione meridionale», finalizzate sia ad esigenze conoscitive e analitiche sia alla definizione di elementi e criteri utili all'orientamento degli interventi di politica economica, a livello sia nazionale che regionale.

- Dal 1987, con l'Editore il Mulino, la SVIMEZ pubblica le trimestrali «Rivista economica del Mezzogiorno» e «Rivista giuridica del Mezzogiorno» oggi dirette, rispettivamente, dal dott. Riccardo Padovani e dal prof. Manin Carabba, e una collana di volumi, tra i quali il *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno* (iniziativa che risale al 1974), pubblicazione annuale generalmente accompagnata da considerazioni e proposte su politiche ed interventi.

Tra le pubblicazioni figurano appunto i «Quaderni Svimez», che ospitano documenti prevalentemente monografici, su temi di attualità in materia di politiche per lo «sviluppo» e per la «coesione» nazionale, nonché bibliografie dei suoi esponenti nel tempo, resoconti di dibattiti pubblici, testi di Audizioni di suoi dirigenti davanti a Commissioni Parlamentari della Camera e del Senato della Repubblica e riflessioni su tematiche economiche meridionaliste.

- La SVIMEZ ha sede in Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma, ed i suoi recapiti sono: Tel. 06.478501, Fax 06.47850850, e-mail: svimez@svimez.it. Il sito www.svimez.it offre informazioni e notizie sull'organizzazione, sul funzionamento e sulle attività e iniziative dell'Associazione.

Elenco dei «Quaderni SVIMEZ»*

1. **Strategie e politiche per la «coesione» dell'Italia.** Riflessioni sul Mezzogiorno di Nino NOVACCO, Collana Saraceno n. 8, giugno 2004, 40 p.
2. **Il Mezzogiorno nell'Europa, ed il mondo mediterraneo e balcanico.** Riflessioni di Nino NOVACCO, ottobre 2004, 24 p.
3. **Rapporto 2004 sull'economia del Mezzogiorno.** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2004, 98 p.
4. **Mezzogiorno, questione nazionale, oggi «opportunità per l'Italia».** I temi della «coesione nazionale» ed i giudizi del Presidente C. A. CIAMPI, in una riflessione della SVIMEZ, marzo 2005, 32 p.
5. **La coesione del Sud - macro-regione 'debole' del Paese - con le aree 'forti' dell'Italia e dell'Europa.** Una proposta SVIMEZ illustrata in Parlamento da Nino NOVACCO, aprile 2005, 70 p.
6. **Dibattito sul «Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2005, 105 p.
7. **Bibliografia degli scritti di Massimo Annesi.** Testo predisposto dalla SVIMEZ ad un anno dalla morte, marzo 2006, 32 p.
8. **Manifestazione in onore di Massimo Annesi, giurista meridionalista.** Interventi in occasione della presentazione del «Quaderno» n. 7, maggio 2006, 56 p.
Dibattito sul «Rapporto 2006 sull'economia del Mezzogiorno». Interventi in occasione della presentazione del volume, ottobre 2006, 96 p.
10. **I laureati del Mezzogiorno: una risorsa sottoutilizzata o dispersa,** di Mariano D'ANTONIO e Margherita SCARLATO, ottobre 2007, 127 p.
11. **Seminario giuridico su «Federalismo e Mezzogiorno» (22 febbraio 2007),** dicembre 2007, 180 p.
12. **Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno,** dicembre 2007, 224 p.
13. **Dibattito sul «Rapporto 2007 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2007, 64 p.
14. **Seminario giuridico su «Armonizzazione dei bilanci pubblici e Mezzogiorno» (22 marzo 2007),** gennaio 2008, 160 p.
15. **Seminario giuridico su «Un nuovo ciclo di concertazione? Mezzogiorno, politiche sociali e politica dei redditi» (18 luglio 2007),** aprile 2008, 82 p.
16. **Passato, presente e futuro del «dualismo» Nord/Sud.** Una sintesi di Nino NOVACCO, offerta all'Italia del 2008, come aiuto a capire, a riflettere, a decidere, luglio 2008, 25 p.
17. **Dibattito sul «Rapporto 2008 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2008, 76 p.
18. **Il Mezzogiorno tra federalismo fiscale e politica di sviluppo e coesione.** Interventi in occasione del Convegno tenutosi a Palermo il 7 novembre 2008 per iniziativa della SVIMEZ, aprile 2009, 96 p.
19. **Seminario giuridico su «La questione dei rifiuti in Campania» (10 giugno 2008),** aprile 2009, 87 p.
20. **Seminario giuridico su «Il federalismo preso sul serio: differenze, perequazione, premialità» (4 dicembre 2008),** maggio 2009, 89 p.
21. **Il federalismo fiscale - «Schede tecniche e Parole chiave»,** luglio 2009, 198 p.
22. **Dibattito sul «Rapporto 2009 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2009, 76 p.
23. **Bibliografia di scritti e di testi di Nino Novacco sul Mezzogiorno e lo sviluppo (1950-2009),** marzo 2010, 138 p.
24. **Dopo il rapporto SVIMEZ 2009: una riflessione sulle condizioni per rilanciare la politica di sviluppo per il Sud,** aprile 2010, 115 p.
25. **Seminario giuridico su «I Fondi strutturali e il Mezzogiorno dopo il Trattato di Lisbona» (12 aprile 2010),** 28 giugno 2010, 57 p.
26. **«Agenzia per lo sviluppo del territorio del Mezzogiorno». Gruppo di lavoro SVIMEZ, per la definizione di una proposta operativa,** luglio 2010, 27 p.
27. **Dibattito sul «Rapporto 2010 sull'economia del Mezzogiorno».** Interventi in occasione della presentazione del volume, gennaio 2011, 117 p.
28. **Il Mezzogiorno «Frontiera» di un nuovo sviluppo del Paese,** maggio 2011, 115 p.
29. **La Calabria nel confronto tra Nord e Sud a 150 anni dall'unità d'Italia,** ottobre 2011, 58 p.

30. **Rapporto SVIMEZ 2011 sulla finanza dei Comuni**, dicembre 2011, 293 p.
31. (*Numero speciale*), **Nord e Sud a 150 anni dall'Unità d'Italia**, marzo 2012, 829 p.
32. **Dibattito sul «Rapporto 2011 sull'economia del Mezzogiorno»**. Interventi in occasione della presentazione del volume, aprile 2012, 96 p.
33. **Piccolo codice del federalismo**, a cura di Manin Carabba e Agnese Claroni, ottobre 2012, 479 p.
34. (*Numero speciale*), **La Cassa per il Mezzogiorno e la Banca Mondiale: un modello per lo sviluppo economico italiano**, a cura di Amedeo Lepore, ottobre 2012, 256 p.
35. **Dibattito sul «Rapporto 2012 sull'economia del Mezzogiorno»**. Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2012, 107 p.
36. (*Numero speciale*), **Rapporto SVIMEZ su relazioni banca-impresa e ruolo dei Confidi nel Mezzogiorno. Mercato, regole e prospettive di sviluppo**, maggio 2013, 281 p.
37. (*Numero speciale*), **Rapporto sullo stato dell'economia della Basilicata e sulle prospettive di una ripresa sostenibile**, maggio 2013, 287 p.
38. (*Numero speciale*), **Manifestazione in onore di Nino Novacco, Eminente Meridionalista (30 ottobre 1927-7 novembre 2011), Roma, 30 novembre 2012**, novembre 2013, 113 p.
39. (*Numero speciale*), **Rapporto sulle entrate tributarie della Regione Calabria**, febbraio 2014, 88 p.

* I «Quaderni SVIMEZ» fanno seguito ai «Quaderni di "Informazioni SVIMEZ"», apparsi fino al n. 25, il cui elenco si trova sul sito www.svimez.it

Ultimato nel mese di febbraio 2014
AGP s.r.l. - Via Vaccareccia, 57 Pomezia (Rm)
per conto della SVIMEZ
“Associazione per lo sviluppo dell’industria nel Mezzogiorno”
Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma
Tel. 06.478501 - fax 06.47850850 - e-mail: svimez@svimez.it