



Unioncamere
Veneto



CONSIGLIO REGIONALE
DEL VENETO



REGIONE DEL VENETO

Federalismo, Sussidiarietà ed Evasione fiscale

Il ruolo dei governi regionali nel processo decisionale
europeo tra partecipazione e responsabilità

Venezia, 27 giugno 2011

www.osservatoriofederalismo.eu

Da quattro anni Unioncamere del Veneto sta lavorando sul tema del federalismo e del decentramento amministrativo

1. I costi del “non federalismo” (giugno 2007)

2. Spesa pubblica e federalismo (marzo 2008)

3. Federalismo e competitività (ottobre 2008)

4. Responsabilità e federalismo (settembre 2009)

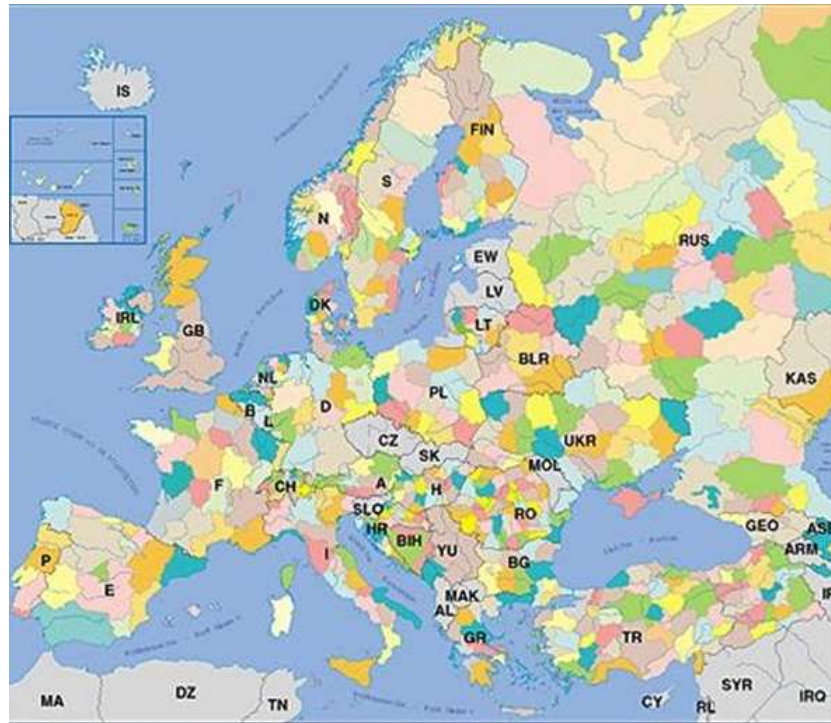
5. Federalismo, Sussidiarietà ed Evasione fiscale (giugno 2011)

Sommario

- I. Verso un'Europa delle Regioni
- II. Una “sana” finanza pubblica
- III. Residuo fiscale e consumi delle famiglie
- IV. Il rischio evasione e differenze territoriali nelle Regioni europee

Prima parte

Verso un'Europa delle Regioni



Il Trattato di Lisbona e la nuova *governance*

Il principio di sussidiarietà e l'importanza dell'autonomia regionale e locale:

Trattato sull'Unione europea - TUE

Articolo 3, par. 3 (coesione economica, sociale e **territoriale**)

Articolo 4, par. 2 (riferimento al **sistema delle autonomie locali e regionali**)

Articolo 5, par. 3 (**principio di sussidiarietà**)

Articolo 16, par. 2 (sulla composizione del Consiglio)

Trattato sul funzionamento dell'Unione - TFUE

Articoli da 3 a 6 (settori di competenza)

Articolo 300, 305 – 307 (il Comitato delle Regioni)

Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di Sussidiarietà e di Proporzionalità, Articoli 2, 5 e 6

Il Comitato delle Regioni (1)

Circa i tre quarti della legislazione UE sono applicati a livello locale o regionale.

Funzioni:

- dà voce agli enti regionali e locali nell'elaborazione delle politiche e della legislazione dell'UE;
- è consultato su proposte relative a settori con implicazioni a livello regionale o locale, anche in fase pre-legislativa ed anche in relazione alla protezione civile, ai cambiamenti climatici, alla politica energetica e ai servizi di interesse generale;

Il Comitato delle Regioni (2)

... *Funzioni:*

- può esprimere le proprie osservazioni sugli eventuali emendamenti apportati dai parlamentari europei alla normativa proposta;
- può interrogare la Commissione, il Parlamento e il Consiglio qualora essi non tengano conto del suo punto di vista;
- può adire la Corte di giustizia europea se ritiene di non essere stato consultato correttamente dalla Commissione, dal Parlamento o dal Consiglio o ritiene violato il principio di sussidiarietà.

Il recepimento della normativa europea in Italia

Leggi ordinarie: “norme di procedura”

Legge 131/2003 contenente disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”.

Legge 11/2005 (ora all'esame del Parlamento) recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'UE e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari.

Federalismo e diritto dell'UE

Le leggi **11/2005** e **131/2003** appaiono, nella parte che riguarda le competenze regionali, **non conformi ai principi del federalismo**.

Esse infatti:

- statuiscono per le Regioni limitazioni eccessive, ad es. alla facoltà di stipulare accordi e trattati transfrontalieri;
- impongono alle Regioni termini spesso troppo brevi per esprimere le proprie determinazioni sugli atti europei;
- impediscono alle Regioni di esprimere la loro volontà direttamente anziché attraverso la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano o la Conferenza dei Presidenti dell'Ass. dei Consigli regionali e delle Province autonome;
- limitano la partecipazione delle Regioni alle riunioni del Consiglio UE;
- infine, dal momento che il Trattato UE non attribuisce la facoltà di adire la Corte di giustizia UE direttamente alle Regioni, non prevedono che queste ultime possano, a loro discrezione, farla adire dal Governo.

Percorsi praticabili

- **Direttive “a misura regionale”**: alle Regioni non spetta soltanto il diritto di prendere parte al processo di formazione delle norme ma, spetta anche un ruolo attivo nel successivo processo di recepimento, individuando la soluzione normativa più adatta al territorio e con il migliore impatto sul proprio ordinamento per raggiungere il risultato voluto.
- **Maggiore partecipazione delle Regioni alla fase ascendente del diritto comunitario.**
- La partecipazione delle Regioni, per essere efficace e significativa, dovrà presto assumere carattere di **sistematicità**.
- Maggiore responsabilizzazione dei governi regionali a livello politico e burocratico: **l'autonomia non si dà, ma si conquista!**

Il caso tedesco



- La Germania è costituita da **16 Länder**.
- La partecipazione dei Länder alla politica europea della Germania prevede un loro coinvolgimento su tre livelli:
 1. Se vengano discusse questioni per le quali il Bundesrat (Senato) gode normalmente in Germania del diritto di partecipazione, i Länder **prendono parte ai dibattiti** volti a stabilire la posizione che la Germania deve assumere in sede europea.
 2. Se sono messi in gioco degli interessi fondamentali dei Länder, il Bundesrat può nominare dei loro rappresentanti, che, oltre al Ministro federale competente, **parteciperanno alle negoziazioni** presso il Consiglio dell'Unione.
 3. Se vengano discussi dei progetti europei che vanno a toccare aree di competenza esclusiva dei Länder, la Germania viene **rappresentata in sede di Consiglio solo da un rappresentante dei Länder, che è delegato a negoziare a nome dello Stato Federale tedesco**.

Il caso spagnolo



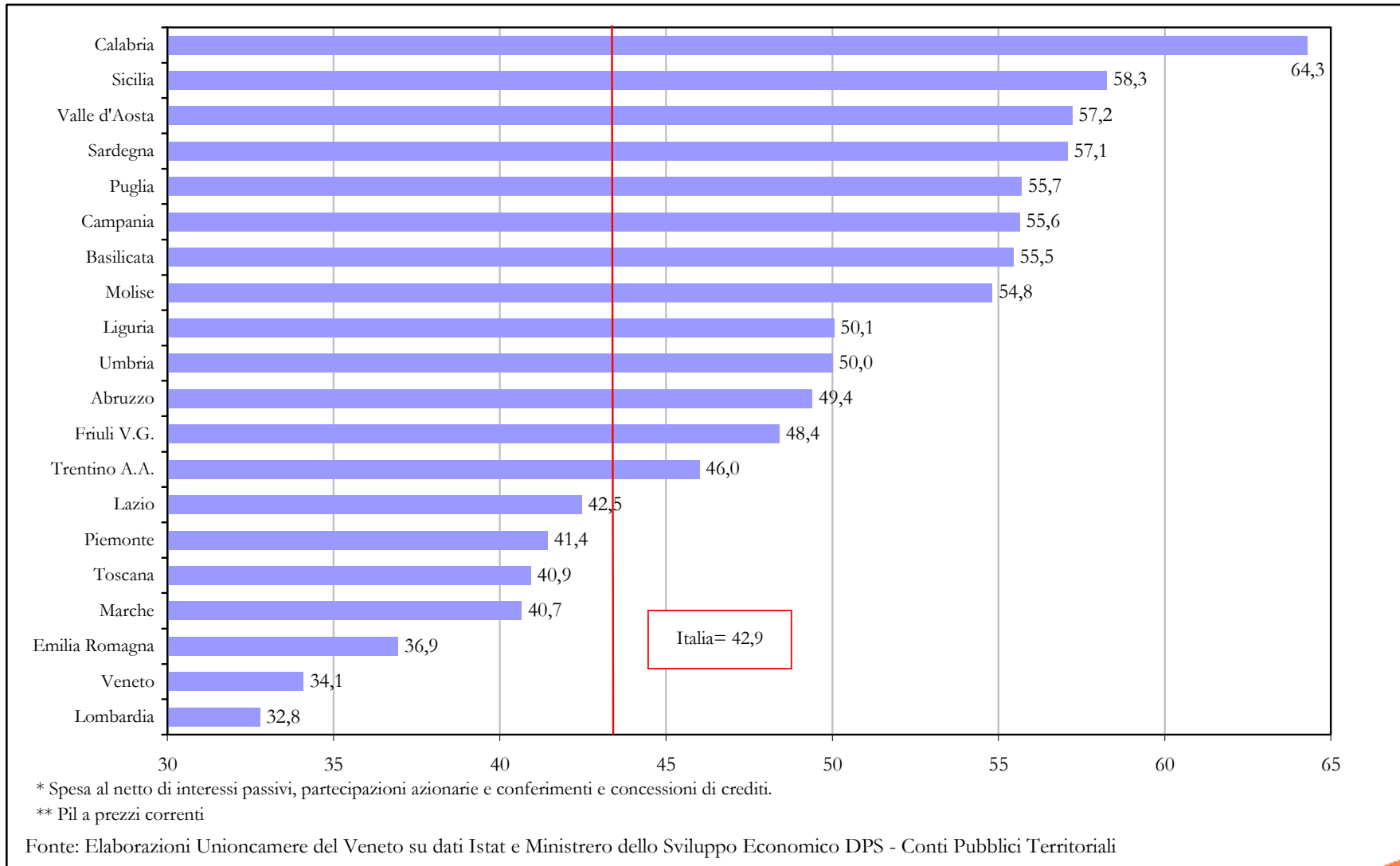
- La Spagna è costituita da 17 **Comunidad Autónoma**.
- **Sistema differenziato e asimmetrico:**
ogni Comunità che si sente pronta e capace di esercitare in modo autonomo determinate competenze può chiedere al governo di Madrid di spostare verso la periferia certe materie legislative.
- Ad interessarsi delle Direttive o dei Regolamenti di competenza autonoma sono le Comunità, mentre lo Stato centrale si occupa dell'applicazione delle Direttive che rientrano nei propri ambiti di competenza.
- In caso di mancata trasposizione delle Direttive, lo Stato non può sostituirsi alle Regioni al fine di svolgere questo compito.

Seconda parte

Una “sana” finanza pubblica

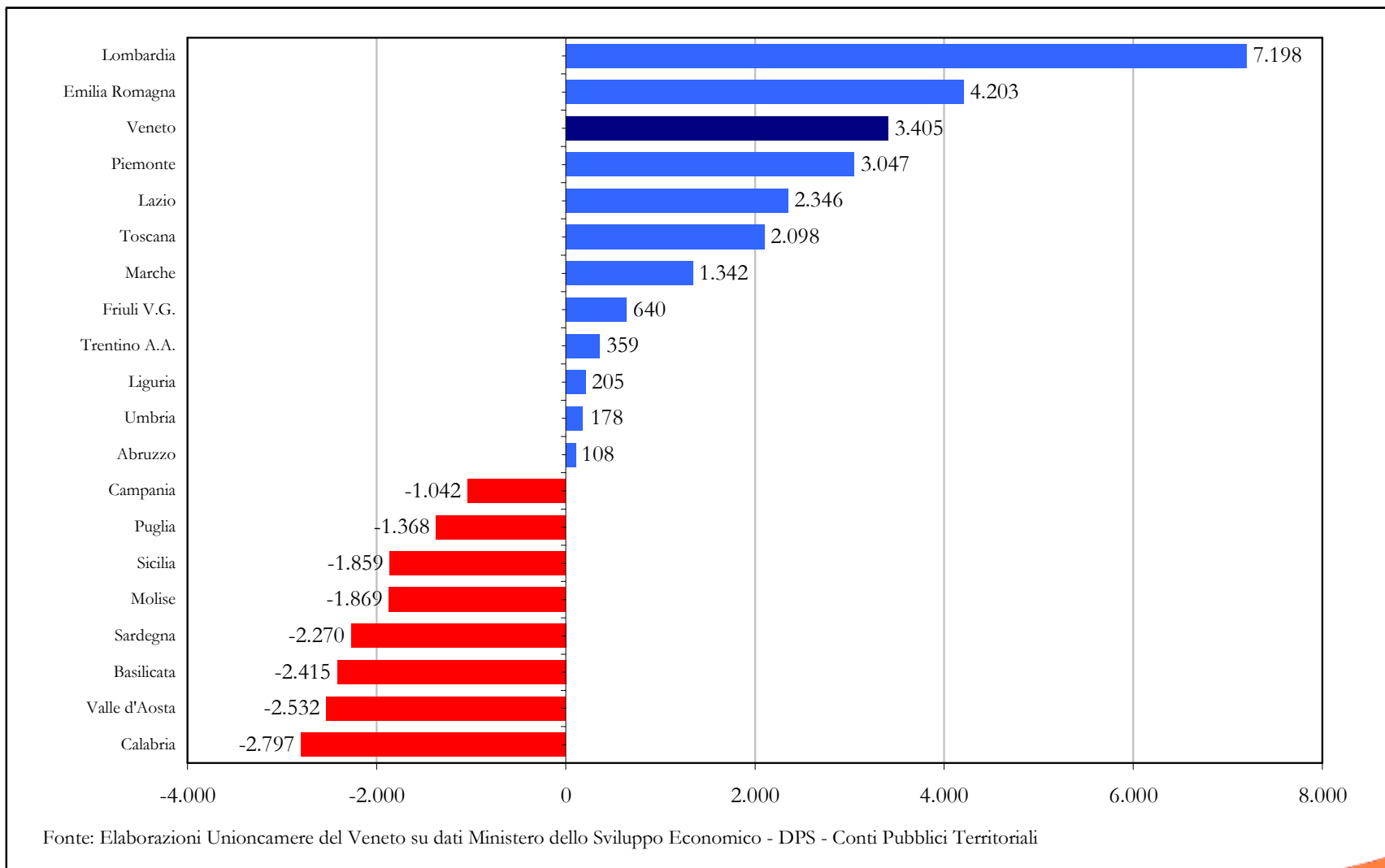
Il costo della P.A. a livello regionale

Spesa pubblica / Pil (%). Media anni 2007-2009



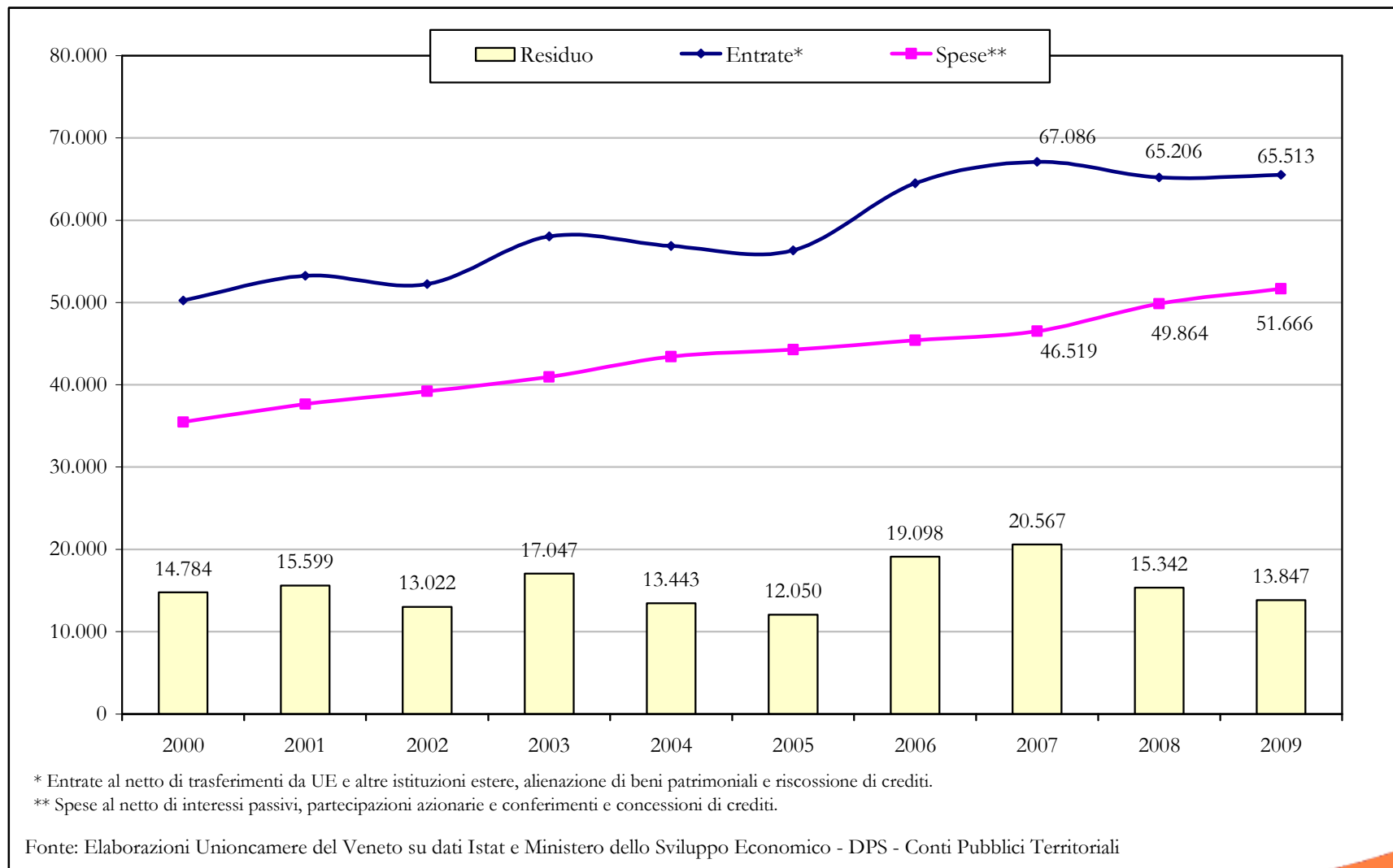
La geografia dei residui fiscali in Italia

Italia. Residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche per regione. Euro procapite.
Media anni 2007-2009

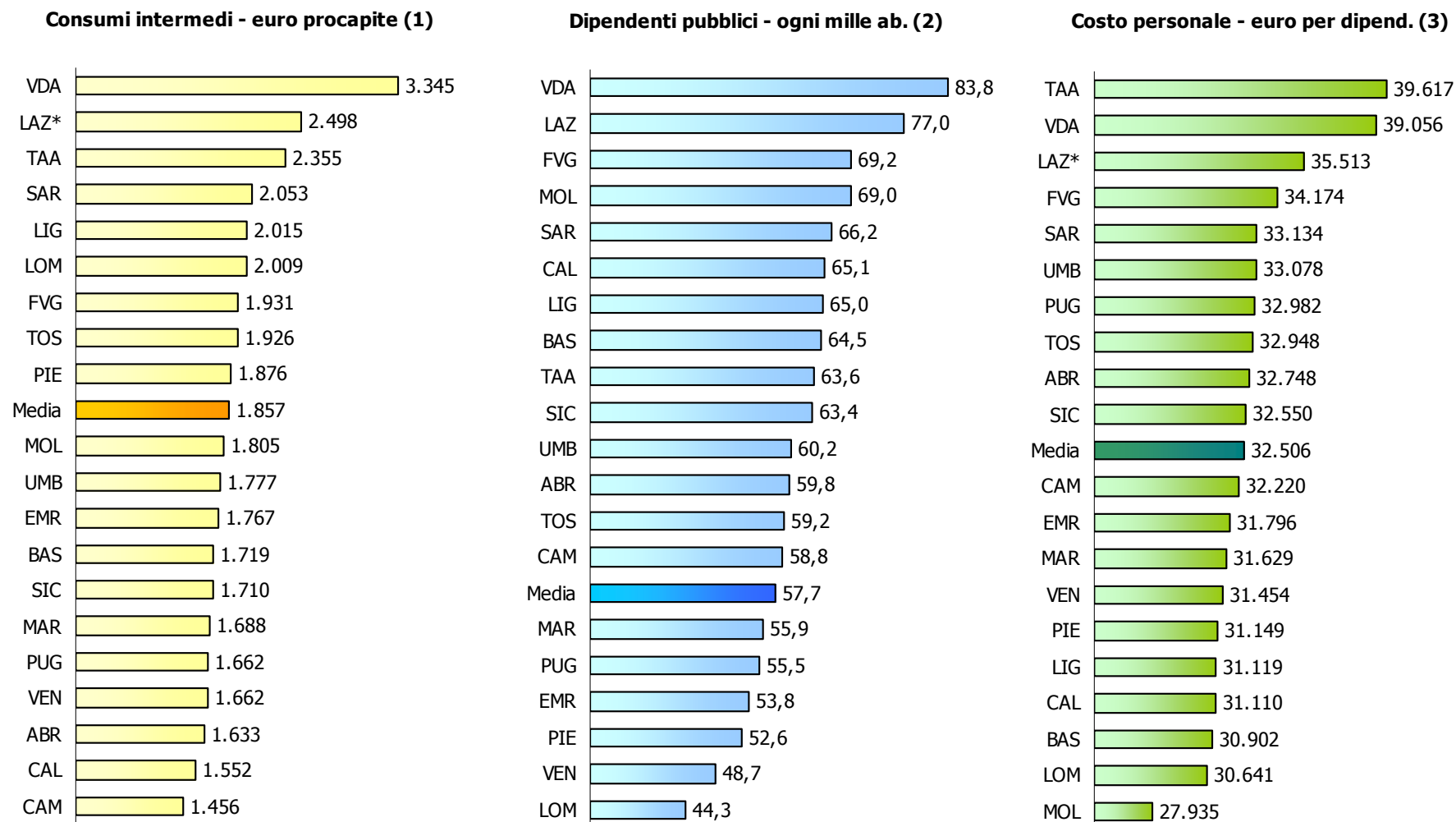


Il residuo fiscale in Veneto

Veneto. Residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche. Distribuzione delle entrate e delle spese consolidate. Milioni di euro. Anni 2000-2009



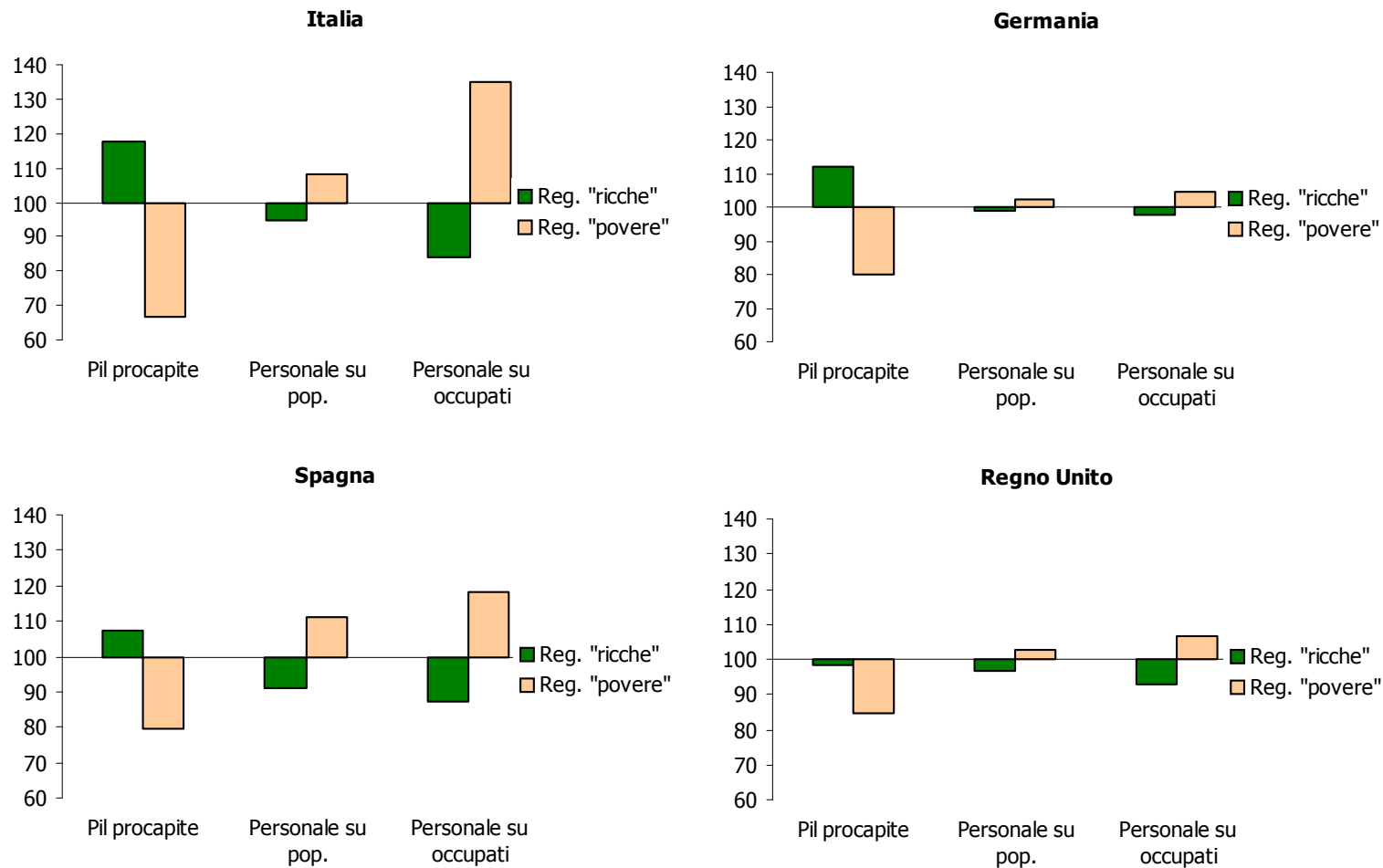
Divari regionali di spesa pubblica



Elaborazione su dati Conti Pubblici Territoriali e Ragioneria Generale dello Stato

Correlazione tra ricchezza economica e incidenza del pubblico impiego

Comparazione tra Italia, Germania, Spagna e Regno Unito.
Indice media nazionale = 100



Le statistiche ufficiali sui flussi finanziari regionali sono incomplete

In Italia, accanto al sistema di contabilità nazionale che aderisce agli standard comunitari, esiste un sistema di **Conti Pubblici Territoriali (CPT) curato dal Ministero dello Sviluppo economico**. Tale sistema consente di disaggregare le entrate e le spese della P.A. per regione e per livello di governo.

Nell'UE i Paesi che dispongono di sistemi che si possono avvicinare al livello di completezza statistica dei CPT sono il **Regno Unito**, i quattro Paesi federali (**Spagna, Austria, Belgio e Germania**) e la **Francia**.

Non esiste quindi a livello comunitario un sistema di conti pubblici territoriali, in quanto Eurostat non dispone di dati sui conti pubblici a livello NUTS1 (ripartizioni) e NUTS2 (regione).



C'è un problema di DISPONIBILITA' di informazioni e di CONFRONTABILITA' tra regioni europee

La necessità di disporre di dati a livello regionale

Un SEC (Sistema Europeo dei Conti) “regionalizzato”, permetterebbe di:

- effettuare **un'analisi globale e affidabile** delle politiche nazionali e, in particolare, dei modelli e delle tendenze della spesa pubblica e dell'investimento pubblico a livello regionale;
- migliorare i **processi di definizione delle strategie** e di selezione delle politiche da adottare e delle modalità di attuazione degli interventi;
- migliorare la **conoscenza** delle istituzioni europee relativa alle condizioni specifiche che caratterizzano ciascuna regione, fornendo così una solida base di dialogo tra Commissione europea e autorità regionali, rafforzando la **governance multilivello**.

La revisione del SEC95 (1)

La DG REGIO della Commissione europea ha già fatto notare in più occasioni alla DG ESTAT la carenza di dati e continua a fare loro pressioni affinché la revisione del **Sistema europeo dei conti nazionali e regionali del 1995 (Sec95)**, la cui versione definitiva sarà pubblicata nel 2014, permetta la **reperibilità dei dati anche a livello regionale per ciascun Stato membro dell'UE**

tuttavia

la **proposta di regolamento 2010/0374** (attualmente al vaglio del PE) formulata dalla Commissione per definire il nuovo SEC **non prevede l'obbligo** per gli Stati membri di trasmettere informazioni sulla spesa pubblica e sugli investimenti operati a livello regionale.

La revisione del SEC95 (2)

La necessità di procedere ad una revisione del SEC che preveda la raccolta e la trasmissione dei dati regionali è stata recentemente richiamata con un **parere** (relatore **Danuta Hubner**, ex-commissario UE alla Politica regionale) **espresso dalla Commissione Sviluppo regionale del PE**

Unioncamere del Veneto, attraverso la sua sede di Bruxelles, sta lavorando attivamente per raggiungere questo obiettivo, promuovendo apposite azioni di sostegno, coinvolgendo le diverse rappresentanze regionali europee, membri del Parlamento Europeo e del Comitato delle Regioni

Terza Parte

Residuo fiscale e consumi delle famiglie

Ipotesi di studio

Residuo fiscale = maggiore spesa pubblica locale

oppure

Residuo fiscale = minore (mancato) prelievo su
a) imprese
b) famiglie 

Se la PA rilascia alle famiglie il residuo fiscale di loro pertinenza, si modifica il loro **reddito disponibile** e i quindi livelli di **consumo e risparmio**

Il residuo fiscale attribuibile alle famiglie

Veneto. Residuo fiscale della P.A. attribuibile ai contribuenti Irpef. Milioni di euro, prezzi costanti (base anno 2000). Anni 1996-2008

	di pertinenza dei contribuenti Irpef			
	totale generale	quota sul totale	per residente	per residente > 15 anni
	(milioni di euro)	(milioni di euro)	(euro)	(euro)
1996	12.484	6.942	1.559	1.796
1997	16.477	8.981	2.010	2.315
1998	15.373	9.907	2.208	2.545
1999	16.804	11.208	2.484	2.865
2000	14.784	9.778	2.153	2.486
2001	15.599	10.024	2.213	2.559
2002	13.022	8.793	1.921	2.224
2003	17.047	11.151	2.402	2.782
2004	13.443	8.693	1.850	2.145
2005	12.050	8.379	1.768	2.054
2006	19.098	12.850	2.692	3.129
2007	20.567	13.674	2.830	3.291
2008	15.342	10.510	2.151	2.505

Per valutare la pressione individuale esercitata dal residuo fiscale, calcoliamo la quota procapite attribuibile alla popolazione con oltre 15 anni, che approssima l'aggregato dei contribuenti Irpef.

Tra il 1996 ed il 2008 la quota di residuo fiscale attribuibile ai contribuenti Irpef è aumentata dal 55,6% al 68,5%

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dello Sviluppo Economico - DPS - CPT e Regione del Veneto

L'impatto sui consumi

Veneto. Residuo fiscale della P.A. Impatto sui consumi. Milioni di euro, prezzi costanti (base anno 2000). Anni 1996-2008

	Consumi effettivi	Consumi addizionali*	Consumi Potenziali
1996	56.849	3.037	59.885
1997	58.403	3.966	62.369
1998	60.352	4.420	64.771
1999	62.193	5.043	67.236
2000	64.648	4.480	69.127
2001	65.323	4.643	69.966
2002	65.345	4.161	69.506
2003	65.763	5.244	71.007
2004	66.091	4.233	70.323
2005	66.608	4.148	70.756
2006	67.692	6.154	73.846
2007	69.935	6.591	76.526
2008	69.112	5.288	74.399
cum. 1996-2008	-	61.408	-
media (1996-2008)	64.486	4.724	69.209

* Resi possibili dal rilascio del residuo fiscale di competenza dei contribuenti Irpef.

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dello Sviluppo Economico - DPS - Conti Pubblici Territoriali e Istat - Conti economici regionali

Se la P.A. rilascia ai contribuenti Irpef il residuo fiscale di loro pertinenza, si modifica il loro reddito disponibile e conseguentemente anche i livelli di consumo-risparmio.

Tra il 1996 ed il 2008 l'esistenza del residuo fiscale ha impedito un ammontare di consumi reali pari a **61,4 miliardi di euro.**

L'impatto sulla generazione del Pil regionale

Veneto. Residuo fiscale della P.A. Impatto sulla generazione del PIL regionale.
Milioni di euro, prezzi costanti (base anno 2000). Anni 1996-2008

	Residuo Fiscale (quota contribuenti Iperf)	PIL effettivo	PIL potenziale	variazione del PIL
1996	6.942	100.443	107.992	7.549
1997	8.981	103.942	113.708	9.766
1998	9.907	104.575	115.348	10.773
1999	11.208	106.270	118.458	12.188
2000	9.778	111.712	122.345	10.633
2001	10.024	112.592	123.493	10.901
2002	8.793	111.500	121.062	9.562
2003	11.151	112.966	125.092	12.126
2004	8.693	116.002	125.455	9.453
2005	8.379	116.917	126.029	9.112
2006	12.850	119.741	133.715	13.973
2007	13.674	121.846	136.716	14.869
2008	10.510	120.875	132.303	11.429

Il rilascio sul territorio del residuo fiscale (limitato alla quota delle famiglie) **attiva un meccanismo virtuoso** che, partendo dai consumi, si estenda agli investimenti (ed anche alle attività import-export), a beneficio del Pil regionale)

Nel 2008 il Pil regionale potrebbe passare da 120,9 a 132,3 miliardi di euro (+9,5%).

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dello Sviluppo Economico - DPS - CPT e Istat

L'impatto sulla pressione fiscale regionale

	pressione effettiva	pressione stimata in assenza di residuo (solo Irpef)
1996	41,6%	34,7%
1997	43,7%	35,1%
1998	42,3%	32,8%
1999	42,4%	31,9%
2000	41,6%	32,8%
2001	41,3%	32,4%
2002	40,8%	32,9%
2003	41,4%	31,5%
2004	40,6%	33,1%
2005	40,4%	33,2%
2006	42,0%	31,3%
2007	43,1%	31,9%
2008	42,8%	34,1%

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero dello Sviluppo Economico - DPS - Conti Pubblici Territoriali e Istat - Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche (Anni 1980-2008)

La pressione di riferimento è quella nazionale, che assumiamo valida anche per il Veneto (in mancanza di dati ufficiali certi).

Quarta parte

Il rischio evasione e differenze territoriali nelle Regioni europee

Il rischio evasione

Secondo le ultime stime dell'Istat, in Italia il **valore dell'economia sommersa** vale tra i 255 e i 275 miliardi di euro, rispettivamente pari al 16,3% e al 17,5% del Pil.

Il fenomeno dell'evasione fiscale **non si distribuisce in maniera omogenea sul territorio nazionale.**

Le regioni dove è maggiore l'evasione fiscale ricevono dal sistema pubblico le risorse finanziarie più significative.

Le politiche di contrasto all'evasione fiscale rappresentano uno degli elementi più innovativi della riforma federale in corso di attuazione. I decreti delegati attribuiscono **un ruolo di prima importanza a Regioni ed Enti locali nell'emersione del sommerso**, garantendo loro quote significative del maggior gettito fiscale.

Il rischio evasione. Differenze territoriali

Indicatori di discrepanza tra reddito e benessere. Punteggio media Italia = 100. Anno 2009

Pos.	REGIONI	Indice fattoriale di scostamento tra reddito e benessere espresso	Punteggio
1	EMILIA ROMAGNA	0,8249	148
2	FRIULI-VENEZIA GIULIA	0,6873	140
3	TRENTINO-ALTO ADIGE	0,6315	137
4	PIEMONTE	0,6261	136
5	MARCHE	0,5050	129
6	VENETO	0,3971	123
7	LOMBARDIA	0,3925	123
8	LAZIO	0,2542	115
9	UMBRIA	0,2236	113
10	TOSCANA	0,1865	111
11	LIGURIA	-0,0852	95
12	BASILICATA	-0,0900	95
13	MOLISE	-0,1021	94
14	VALLE D'AOSTA	-0,1128	93
15	ABRUZZO	-0,2155	87
16	PUGLIA	-0,7168	58
17	CALABRIA	-0,8278	52
18	SARDEGNA	-0,8418	51
19	SICILIA	-0,8462	51
20	CAMPANIA	-0,8907	48

Elaborazione Centro Studi Sintesi su fonti varie

L'indice misura le differenze tra i **livelli di reddito** espressi e il **grado di benessere** riscontrato sulla base di sette voci indicative (consumi alimentari, consumo energia elettrica, consumo carburante, autovetture oltre 2.000 cc di cilindrata, autovetture circolanti per 100 abitanti, variazione % dei depositi bancari nel triennio, quota % di abitazioni di pregio).

Le differenze sono indicative della potenziale evasione fiscale.

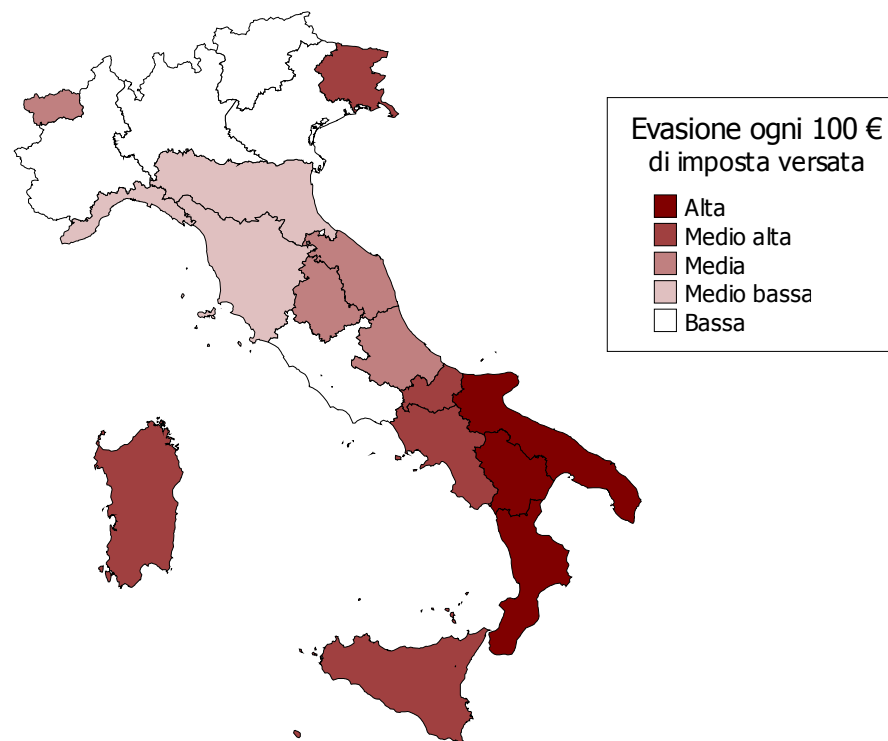
Un **indice positivo** segnala realtà locali in cui l'andamento dei consumi è mediamente inferiore o in linea con quello del reddito.

Un **indice negativo** individua invece situazioni caratterizzate da propensione al consumo e tenore di vita mediamente superiore al reddito medio.

Italia. Livello di evasione fiscale per regione

Euro evasi ogni 100 euro di imposta versata.

Calabria	65,37
Basilicata	64,47
Puglia	53,39
Campania	51,38
Sicilia	50,96
Sardegna	43,57
Molise	36,31
Friuli-Venezia Giulia	35,51
ABRUZZI	35,02
Marche	34,15
Umbria	34,15
Valle d'Aosta	34,15
Toscana	30,10
Emilia-Romagna	25,46
Liguria	24,48
Veneto	21,56
Trentino-Alto Adige	20,31
Piemonte	20,10
Lazio	18,25
Lombardia	18,13



Fonte: elab. Unioncamere del Veneto su dati Agenzia delle entrate

Indice di discrepanza e residuo fiscale (1)

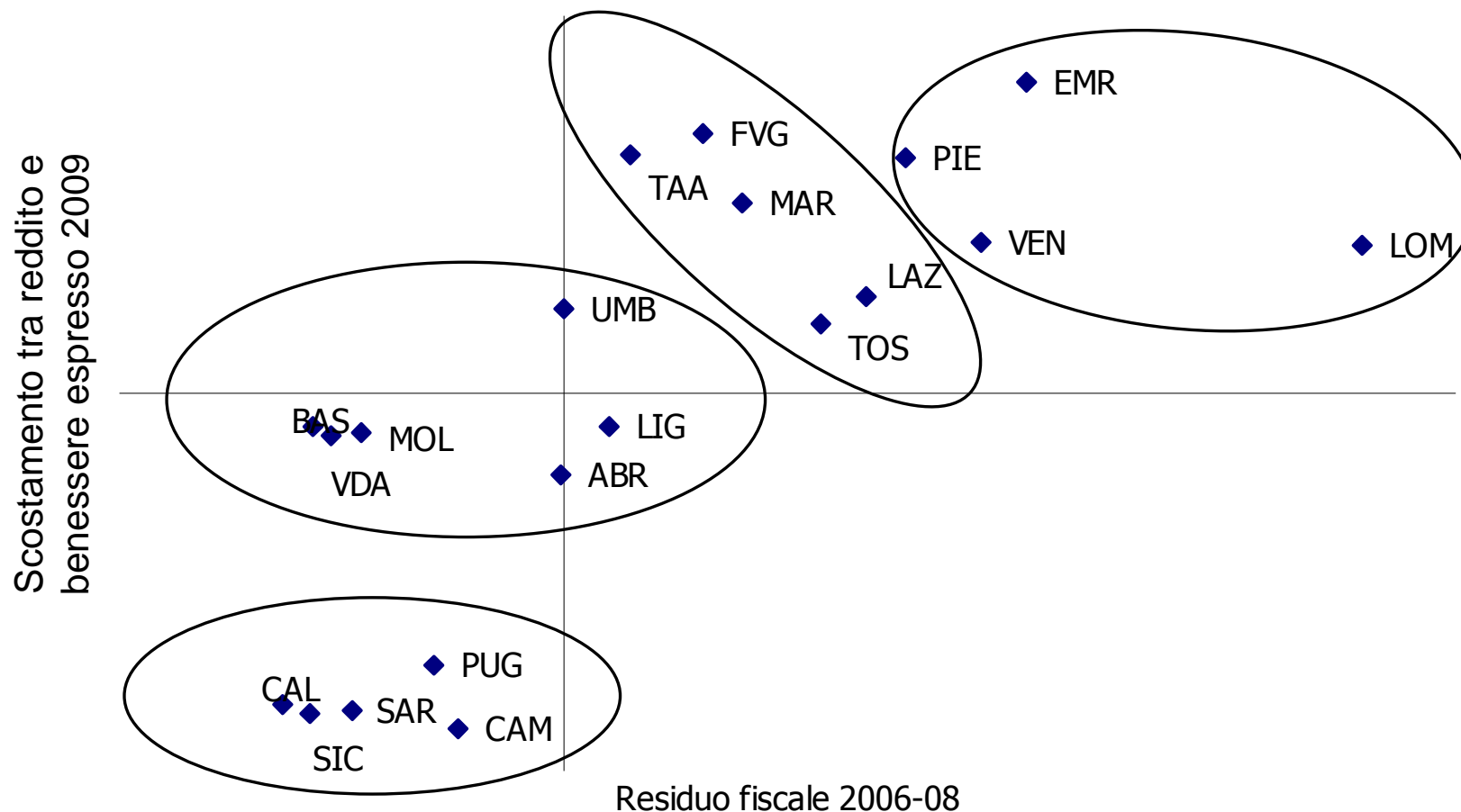
I territori che presentano un residuo fiscale negativo manifestano uno standard di consumi superiore al reddito disponibile (ovvero indice di discrepanza negativo)

Residuo fiscale e indice di discrepanza a confronto

Residuo fiscale (media 2006-2008)			Indice di discrepanza (2009)		
valori in euro procapite			valori standardizzati		
(migliore)			(migliore)		
1	Lombardia	7.156	1	Emilia Romagna	0,8249
2	Emilia Romagna	4.142	2	Friuli-Venezia Giulia	0,6873
3	Veneto	3.751	3	Trentino-A.A.	0,6315
4	Piemonte	3.057	4	Piemonte	0,6261
5	Lazio	2.715	5	Marche	0,5050
6	Toscana	2.311	6	Veneto	0,3971
7	Marche	1.580	7	Lombardia	0,3925
8	Friuli-Venezia Giulia	1.229	8	Lazio	0,2542
9	Trentino-A.A.	593	9	Umbria	0,2236
10	Liguria	398	10	Toscana	0,1865
11	Umbria	-16	11	Liguria	-0,0852
12	Abruzzo	-44	12	Basilicata	-0,0900
13	Campania	-955	13	Molise	-0,1021
14	Puglia	-1.190	14	Valle d'Aosta	-0,1128
15	Molise	-1.831	15	Abruzzo	-0,2155
16	Sardegna	-1.908	16	Puglia	-0,7168
17	Valle d'Aosta	-2.101	17	Calabria	-0,8278
18	Basilicata	-2.274	18	Sardegna	-0,8418
19	Sicilia	-2.281	19	Sicilia	-0,8462
20	Calabria	-2.528	20	Campania	-0,8907
(peggiore)			(peggiore)		

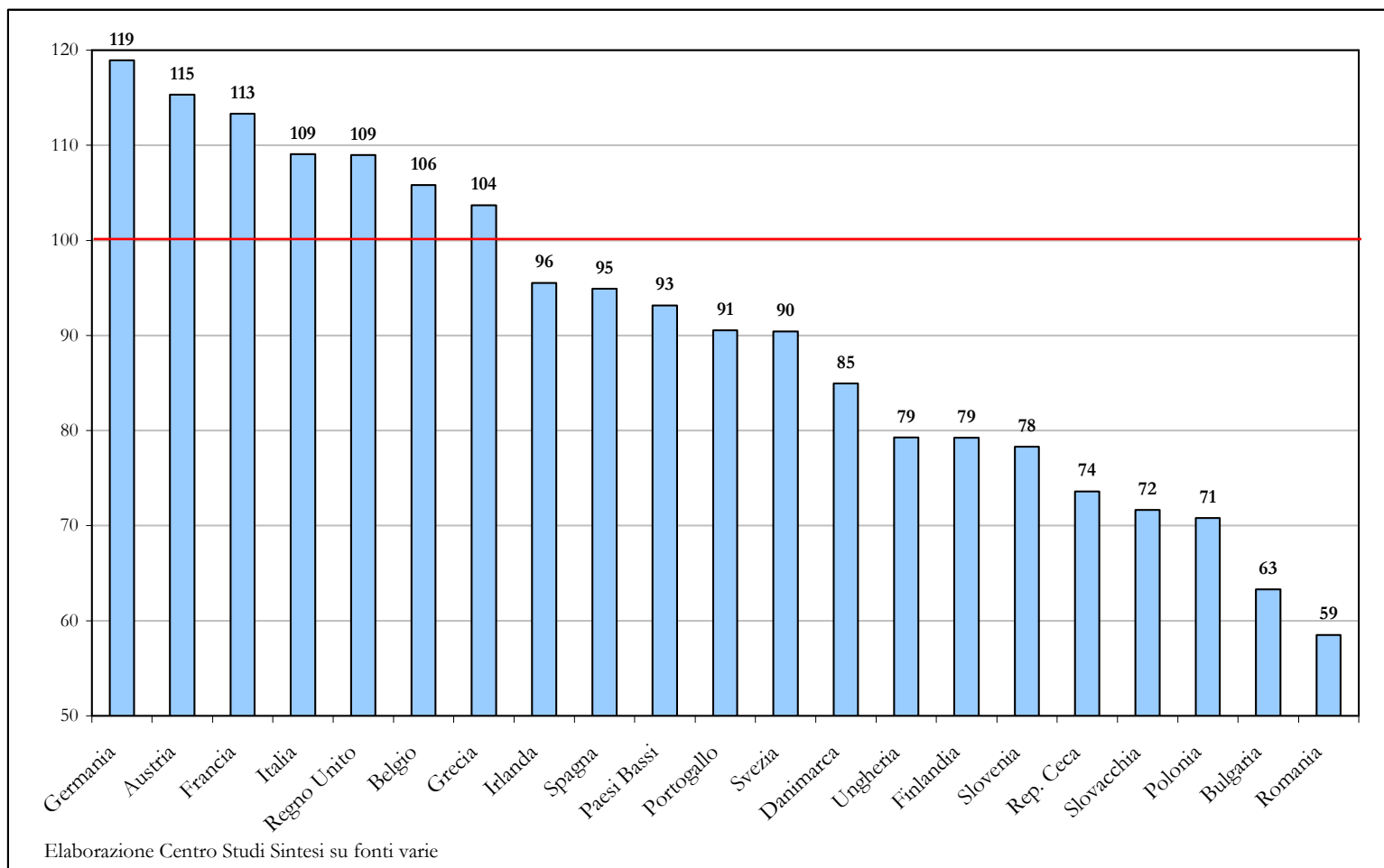
Elaborazione Centro Studi Sintesi su fonti varie

Indice di discrepanza e residuo fiscale (2)



L'assegnazione delle risorse finanziarie derivanti dai previsti Fondi perequativi dovrà essere calibrata sulle **effettive capacità contributive dei territori** (che comprendono anche l'economia sommersa) e non sui semplici dati fiscali.

Coefficiente di discrepanza per Paese europeo



La **Germania** appare il Paese in cui vi è il minore “rischio” di evasione fiscale, seguito da **Austria** e **Francia**. L'**Italia** si posiziona al 4° posto, grazie al fatto che le Regioni del Nord (al di sopra della media UE) compensano i risultati non eccezionali delle Regioni del Sud.

Politica di coesione europea: elementi di criticità e proposte di riforma (1)

Il **Pil procapite** è il principale criterio di riferimento per la politica di coesione europea nel periodo di programmazione 2007-2013

- sulla base del Pil procapite vengono classificate le regioni europee all'interno delle diverse categorie (obiettivi) della politica di coesione
- all'interno di ciascun obiettivo, la quota di fondi assegnata ad ogni regione dipende dal tasso di disoccupazione e, ancora una volta, dal Pil procapite

Politica di coesione europea: elementi di criticità e proposte di riforma (2)

Le problematiche legate al Pil procapite

Il Pil procapite non risulta nella realtà un indicatore veramente affidabile

perché

per produrre una valutazione corretta è necessario ricostruire la performance economica regionale considerando anche altri parametri a livello territoriale, come l'incidenza dell'economia sommersa e il tasso di evasione fiscale nella loro interezza

mentre

la maggioranza dei Paesi membri fornisce dati sul Pil che sottostimano il reale impatto dell'economia sommersa (correzione statistica inadeguata)

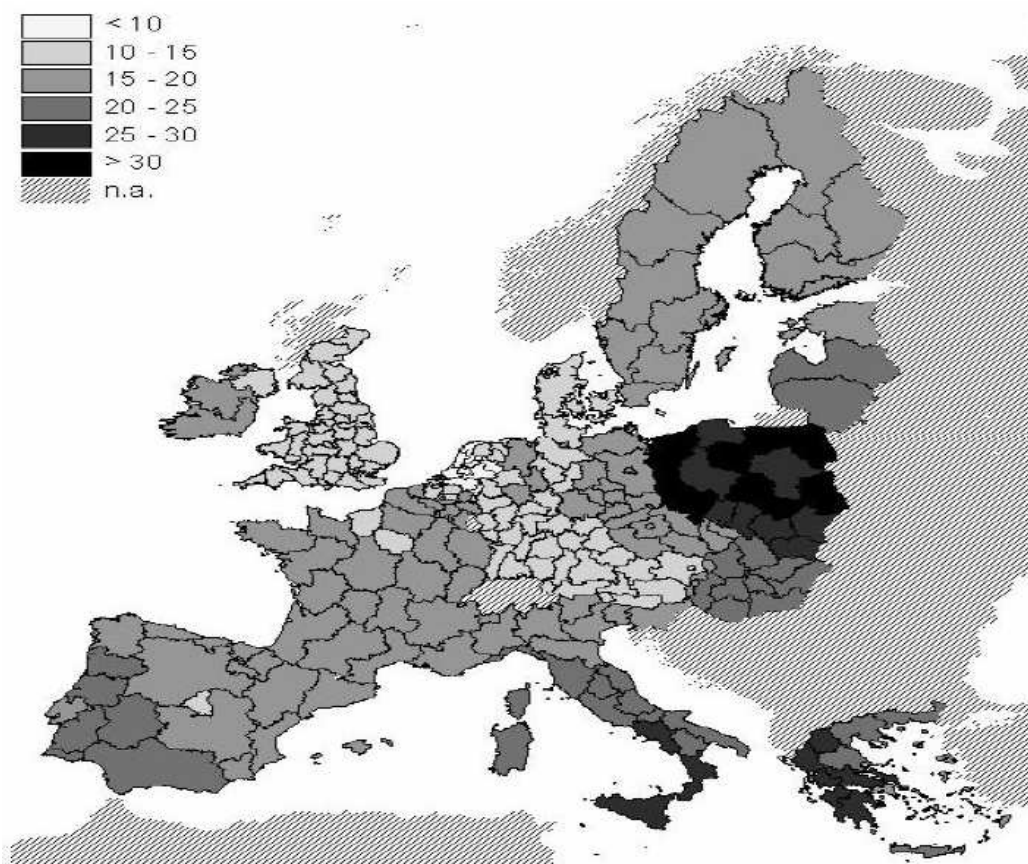
Politica di coesione europea: elementi di criticità e proposte di riforma (3)

Le problematiche legate al Pil procapite

Quindi:

L'attuale sistema di ripartizione dei fondi strutturali determina una distribuzione non equa delle risorse, che non rispecchia l'effettiva condizione economica delle regioni, svantaggiando le realtà territoriali che mostrano più rigore nell'osservanza delle norme e che contribuiscono in misura maggiore al finanziamento della spesa pubblica.

*Il livello di economia sommersa nelle regioni europee
(in % sul Pil regionale). Anno 2006*



Fonte: H. HERWARTZ, F. SCHNEIDER, E. TAFENAU (2010), One share fits all? Regional variations in the extent of shadow in Europe.

Conclusioni

- Attuazione convinta del **principio di sussidiarietà**
- Maggior **coordinamento delle politiche fiscali**
- **Una migliore e una “più sana” finanza pubblica**
- **Politiche differenziate su base regionale**
- Distinzione tra PA **efficienti** e quelle inefficienti
- Una **governance europea che coinvolga tutti i livelli di governo**
- Reale **coordinamento delle politiche di coesione**
- Maggiore **responsabilità** degli Enti regionali e locali
- **Riduzione del residuo fiscale**
 - Riduzione delle tasse sulle imprese
 - Riduzione delle tasse sulle famiglie
- Maggiore **conoscenza dei dati statistici delle singole Regioni europee**

Per approfondimenti:
www.osservatoriofederalismo.eu

Grazie per l'attenzione