



# Federalismo, Sussidiarietà ed Evasione fiscale

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

settembre 2011

## **UNIONCAMERE DEL VENETO**

Fondata nel 1965, l'Unione Regionale delle Camere di Commercio del Veneto (Unioncamere del Veneto) associa e rappresenta le sette Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura della regione, svolgendo funzioni di supporto, di promozione e di internazionalizzazione dell'economia regionale e coordinando i rapporti con la Regione Veneto ed altri enti e istituzioni.

Alla luce dei nuovi poteri politici, legislativi e amministrativi trasferiti alle Regioni, Unioncamere del Veneto riveste un ruolo sempre più importante nella promozione e nella tutela degli interessi dell'intero sistema economico veneto presso le sedi istituzionali regionali, nazionali, comunitarie ed internazionali.

Unioncamere del Veneto si articola in tre strutture:

- Dipartimento per le politiche di coordinamento e le relazioni istituzionali
- Dipartimento politiche comunitarie
- Delegazione di Bruxelles

## Prefazioni

*“Federalismo, sussidiarietà ed evasione fiscale” è il nuovo contributo di idee e proposte che Unioncamere del Veneto, in collaborazione con il Consiglio e la Giunta Regionale del Veneto, offre nel dibattito sul ruolo dei governi regionali nel processo di integrazione europea. Questo lavoro rappresenta la quinta tappa di un percorso di approfondimento in materia di federalismo fiscale e decentramento amministrativo iniziato quattro anni fa con un primo studio sui costi del “non federalismo” e proseguito con altri tre lavori dedicati rispettivamente al tema dell’efficienza della Pubblica Amministrazione, del federalismo come leva per la competitività e infine della responsabilità come principio cardine della legge delega n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione. Continua quindi il nostro monitoraggio delle tappe di attuazione del decentramento finanziario e amministrativo e sul ruolo delle Regioni e degli Enti locali nel processo decisionale europeo, al fine di gettare le basi per una gestione più sana della finanza pubblica al motto di “sussidiarietà, partecipazione e responsabilità”. Ridurre il carico fiscale, utilizzando gli introiti della lotta all’evasione, e semplificare le procedure amministrative permette di creare un ambiente favorevole allo sviluppo delle imprese, che è il primo obiettivo istituzionale delle Camere di Commercio. Per raggiungere questo obiettivo abbiamo bisogno di un “sistema Paese” che valorizzi la sussidiarietà, le autonomie regionali/locali e il decentramento, e soprattutto una Pubblica Amministrazione statale che funzioni.*

*Giuseppe Fedalto  
Presidente Unioncamere del Veneto*

*Con questo Quaderno prosegue il lavoro del nostro Osservatorio sul federalismo e la finanza pubblica, avviato nel 2007 in collaborazione con Unioncamere del Veneto, che attraverso il sito Internet [www.osservatoriofederalismo.eu](http://www.osservatoriofederalismo.eu) rende disponibili i risultati dell’attività di ricerca e fornisce informazioni sugli eventi di discussione ai quali il gruppo di lavoro partecipa, non solo a livello regionale, ma anche nazionale ed europeo, sui temi del federalismo, della fiscalità e del ruolo dei governi regionali nelle politiche europee. Il nuovo contesto normativo statale riconosce al legislatore regionale ampie possibilità di concorrere attivamente all’elaborazione della posizione legislativa italiana, mediante la valorizzazione del ruolo del parlamento regionale. Al fine di valorizzare il ruolo delle autorità regionali e locali è quindi necessario dare ascolto alle loro esigenze e priorità e garantire un partenariato pieno e paritario tra i vari livelli di governo (governance multilivello). In quest’ottica la nostra partecipazione alla CALRE (Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee) ci permette di discutere a livello comunitario sui notevoli squilibri nei sistemi di finanza pubblica nazionale/regionale di alcuni Paesi membri, che incidono negativamente sull’equa concorrenza fra imprese del mercato unico europeo, e sulla politica di rigore che l’Unione europea ha imposto agli Stati membri per il contenimento della spesa pubblica a seguito dello scoppio della crisi greca.*

*Clodovaldo Ruffato  
Presidente del Consiglio  
Regionale del Veneto*

*Assieme al contenimento della spesa pubblica, l’applicazione del federalismo fiscale costituisce un’occasione per rimediare ad uno dei principali problemi del nostro Paese: quello dell’evasione fiscale. Il permanere di una spesa pubblica rigida e di un livello di pressione fiscale già elevato sta infatti inevitabilmente contribuendo all’aumento dell’evasione e dell’elusione fiscale. Come possiamo quindi intervenire? Per la lotta all’evasione fiscale un elemento fondamentale è rappresentato dalla valorizzazione del ruolo delle Regioni e degli Enti locali, vista la loro conoscenza del territorio e della capacità fiscale che possono avere. Da questo punto di vista la nostra regione presenta tassi di evasione fiscale tra i più bassi del Paese e dell’Unione europea, che si spiega con la presenza di un diffuso capitale sociale nel territorio. I dati mostrano che esiste una forte correlazione tra sviluppo del capitale sociale e crescita economica: laddove mancano senso civico, rispetto delle regole, comportamenti collaborativi e attenzione alle persone anche lo sviluppo economico stenta a decollare. Stando a questa ipotesi, un sistema di governance funziona se esiste un tessuto di relazioni sociali dove il bene comune e l’interesse collettivo prevalgono sui comportamenti opportunistici e individualistici. Se l’obiettivo è quindi rilanciare lo sviluppo delle aree economicamente meno avanzate del nostro Paese occorre maggiore eticità nei comportamenti, regole più stringenti orientate a recuperare comportamenti moralmente più rigorosi, che significa ricostruire un sistema delle relazioni sociali che favorisca lo sviluppo di condizioni di concorrenza collaborativa.*

*Franco Manzato  
Assessore Regione del Veneto*

La ricerca è stata promossa e realizzata nell'ambito dell'Osservatorio regionale sul federalismo e la finanza pubblica, istituito dal Consiglio regionale del Veneto e Unioncamere del Veneto, e con il contributo dell'Assessorato all'Agricoltura della Regione del Veneto.

La progettazione della ricerca e la raccolta, la sistematizzazione e l'analisi dei dati e delle fonti normative sono state curate da un gruppo di lavoro coordinato da Gian Angelo Bellati, direttore di Unioncamere del Veneto, e composto da: Serafino Pitingaro, Giovanna Guzzo e Francesco Lovat del Centro Studi Unioncamere del Veneto; Corrado Marchetti, Silvia Bottaro, Ludovica Munari e Alberto Tebaldi del Dipartimento di Bruxelles di Unioncamere del Veneto; Alberto Cestari, Catia Ventura e Andrea Favaretto del Centro Studi Sintesi; Avvocati Giovanni Tarlindano e Gabriella Cerchier del Foro di Venezia; Cecilia Odone, Consulente giuridico Europeanlaw.it; Quirino Biscaro del Dipartimento di Economia dell'Università Ca' Foscari di Venezia.

La redazione del presente rapporto è stata curata dal Centro Studi di Unioncamere del Veneto, con contributi di tutti i componenti del gruppo di lavoro.

Un particolare ringraziamento va alla Conferenza regionale sulle dinamiche economiche e del lavoro (CREL) del Consiglio regionale del Veneto e a tutti coloro che, in qualità di politici o esperti, hanno partecipato alle riunioni dell'Osservatorio sul federalismo fiscale, per gli spunti, i consigli e i suggerimenti forniti durante le fasi di progettazione e stesura del presente rapporto.

L'opuscolo e il rapporto di ricerca completo sono disponibili su richiesta presso Unioncamere del Veneto e scaricabili gratuitamente dai seguenti siti internet:

**<http://www.unioncameredelveneto.it/publicazioni>**

**<http://osservatoriofederalismo.eu/publicazioni>**

Per ulteriori informazioni rivolgersi a:

Unioncamere del Veneto  
Centro studi e ricerche economiche e sociali  
Via delle Industrie, 19/d – 30175 Venezia (Italy)  
Tel. +39 041 0999301 – Fax. +39 041 0999303  
e-mail: [centrostudi@ven.camcom.it](mailto:centrostudi@ven.camcom.it)  
web site: [www.unioncameredelveneto.it](http://www.unioncameredelveneto.it)

Progetto ed elaborazione grafica: Laura Manente

Stampa: Tipografia SIT - Dosson di Casier (Treviso)

Tiratura: 10.000 copie

Si autorizza la riproduzione a fini non commerciali e con la citazione della fonte.

## SOMMARIO

|  |    |
|--|----|
| Introduzione.....  | 6  |
| La mappa del residuo fiscale in Italia.....                                    | 8  |
| Il rischio evasione e differenze territoriali.....                             | 14 |
| La discrepanza tra reddito e consumi:<br>un confronto col residuo fiscale..... | 17 |
| Conclusioni.....   | 21 |

## INTRODUZIONE

L'integrazione europea da una parte e la sussidiarietà e il federalismo dall'altra, che le istituzioni europee realizzano dando poteri e ruoli alle Regioni e agli Enti locali, sono un vantaggio per il Veneto e per tutta l'Europa? Per rispondere a questa domanda Unioncamere del Veneto ha realizzato un apposito Quaderno di Ricerca che è stato brevemente sintetizzato in questo Opuscolo.

Lo studio "Federalismo, Sussidiarietà ed Evasione Fiscale" dedica particolare attenzione al **percorso di partecipazione e di responsabilità dei governi regionali nel processo di integrazione europea**, nell'ottica che **l'autonomia non si dà, ma si conquista**, e si interroga se la strada che a livello europeo e regionale stiamo percorrendo sia quella giusta.

Questo Opuscolo si focalizza su alcuni dei temi trattati nel Quaderno. Nell'ambito delle misure di contenimento della spesa e del debito pubblico il primo argomento "La mappa del *residuo fiscale* in Italia", tratto dal **capitolo quattro**, analizza e aggiorna i dati sul residuo fiscale, definito come differenza fra quanto la Pubblica Amministrazione preleva da un determinato territorio e quanto spende nel medesimo. I due passaggi "Il rischio evasione e differenze territoriali" e "Discrepanza tra reddito e benessere: un confronto col residuo

fiscale", che riassumono il **capitolo sei**, intendono fornire una fotografia del nostro Paese in merito ad una delle tematiche che da sempre appare controversa: vale a dire la percezione esistente degli attuali divari tra i livelli di reddito espressi ed il grado di benessere riscontrato, differenze indicative della potenziale evasione fiscale di un territorio.

Per le altre tematiche si rinvia invece alla versione integrale dello studio, disponibile al sito [www.osservatoriofederalismo.eu](http://www.osservatoriofederalismo.eu) e [www.unioncameredelveneto.it](http://www.unioncameredelveneto.it). In particolare, il **primo capitolo** è dedicato alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona e alla nuova governance europea. Nel quadro del principio di sussidiarietà il Trattato riconosce per la prima volta l'importanza dell'autonomia regionale e locale, e viene attribuita alla dimensione territoriale un ruolo decisivo per la creazione di un'Europa più forte e decentrata. Nel **secondo capitolo** vengono trattate le competenze attribuite alle Regioni in tema di attuazione del diritto dell'Unione europea. Vengono quindi esaminati i temi della leale collaborazione, del principio di effettività, dell'interpretazione conforme, della disapplicazione e del risarcimento dei danni, temi fondamentali in un sistema federale degno di questo nome, in quanto l'autonomia comporta l'assunzione

di nuove responsabilità. Nel **terzo capitolo** viene analizzato il processo di decentramento delle competenze che ha riguardato il nostro ordinamento, e come questo, insieme all'ampliarsi delle competenze dell'Unione ed alla corrispondente cessione di sovranità da parte di ciascuno Stato, rappresenti un passo importante verso la costruzione

dell'*Europa delle Regioni*. Nel **capitolo cinque** si pone l'accento sulle opportunità concesse agli operatori privati riversando sul territorio il residuo fiscale. Se la Pubblica Amministrazione rilascia alle famiglie il residuo fiscale di loro pertinenza, si modifica il loro reddito disponibile e i quindi livelli di consumo e risparmio, grazie alla riduzione del prelievo fiscale.



## LA MAPPA DEL RESIDUO FISCALE IN ITALIA

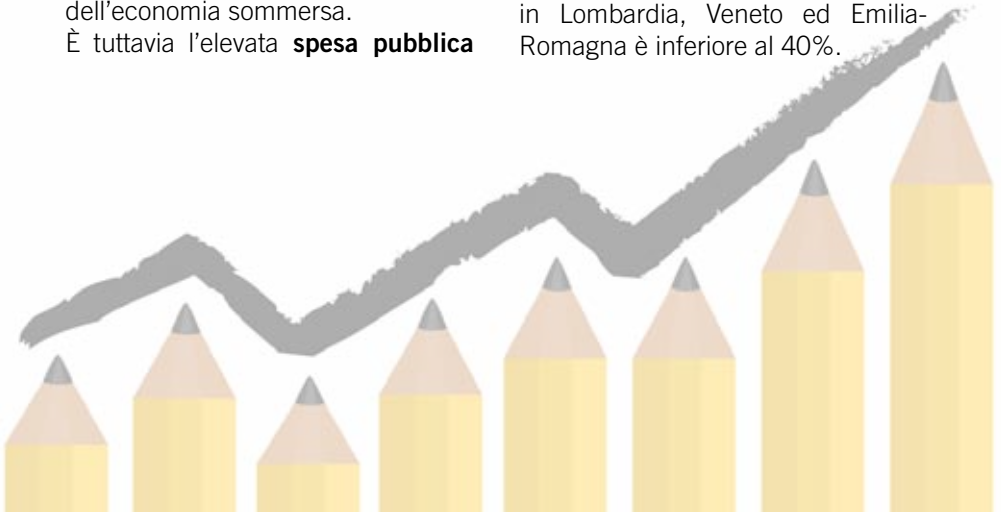
La finanza pubblica continua ad essere uno dei nodi più critici del sistema Italia, soprattutto a causa della **dimensione elevata del debito pubblico**. L'Italia è tra i Paesi dell'Unione europea caratterizzati da un rapporto debito/Pil molto elevato. Nel 2010 questo rapporto si è attestato al 119%, valore inferiore solamente a quello della Grecia (142,8%) e ancora distante dall'obiettivo di Maastricht (che prevede di contenere il rapporto debito/Pil al di sotto del 60%).

Per quanto riguarda l'incidenza dell'**indebitamento netto della Pubblica Amministrazione** sul Pil, nel 2010 è stata pari al -4,6%, valore inferiore a quello registrato l'anno precedente (-5,4%), ma ben oltre il limite del 3% previsto dal trattato di Maastricht. La **pressione fiscale** complessiva è risultata pari al 42,6% del Pil (leggermente inferiore rispetto al 43,1% del 2009), ma potrebbe toccare il 52% al netto dell'economia sommersa.

È tuttavia l'elevata **spesa pubblica**

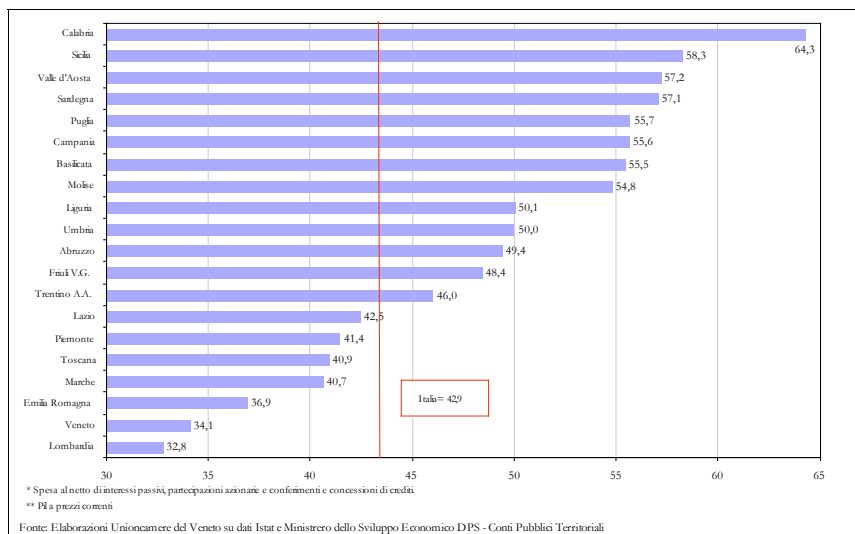
che continua a rappresentare il vero problema della finanza pubblica italiana, con effetti che possono ripercuotersi negativamente sull'economia reale e sul sistema produttivo. Infatti, la Pubblica Amministrazione italiana non gestisce con efficacia le proprie risorse. Nel 2010 **le spese totali sono risultate pari al 51,2% del Pil** (in lieve diminuzione rispetto al 52,5% nel 2009).

A livello regionale si evidenzia una distribuzione "non equilibrata" delle risorse (Graf. 1). La spesa pubblica nelle Regioni meridionali è più bassa, ma la sua incidenza sul Pil è molto più alta, in ragione dello scarso livello di sviluppo economico: la spesa del settore pubblico sul Pil delle regioni del Sud è di oltre 15 punti percentuali superiore a quella del Centro-Nord. In particolare, nella media 2007-2009 l'incidenza percentuale della spesa delle Amministrazioni pubbliche sul Pil in Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna è inferiore al 40%.





## Grafico 1 – Italia. Incidenza della Spesa\* della Pubblica Amministrazione sul Pil\*\* per regione. Media 2007-2009



Per dare sempre più aiuto alle imprese del territorio e incoraggiarle in questo cammino di ripresa è quindi sempre più importante **riordinare la finanza pubblica** agendo sia sul sistema perequativo che sui tagli alle spese e agli sprechi. L'Italia inoltre si configura come il Paese nel quale la Pubblica Amministrazione esercita la maggiore redistribuzione interna delle risorse per realizzare la coesione nazionale. Il totale infatti delle risorse che ogni anno in Italia vengono trasferite dalle Regioni più ricche a quelle più povere per il principio della perequazione nazionale (che definiamo **residuo fiscale**) **ammonta a circa 80 miliardi di euro**; a questi

si aggiungono i circa 10 miliardi di euro dell'UE (coesione comunitaria). Nonostante ciò le aree più deboli non hanno conseguito quella crescita economica che si è invece realizzata in altre aree economicamente più arretrate nell'Unione europea. In particolare, dal Veneto **lo Stato centrale preleva molto di più di quanto effettivamente restituisca in termini di spesa pubblica**. Inoltre, il Veneto, regione con residuo fiscale in attivo, non alimenta il debito pubblico: anzi, grazie al maggior prelievo statale (e alla minore spesa) contribuisce a ridurre l'indebitamento annuo e, conseguentemente, limita l'incremento dello stock del debito. Il quadro per le Amministrazioni

periferiche si caratterizza per la costante scarsità di risorse a disposizione rispetto agli oneri di spesa a loro carico: la mancata attuazione del federalismo e una perequazione dimensionalmente rilevante e ancora basata su criteri di tipo “storico” producono un quadro generale di incertezza di risorse che mette in difficoltà i governi locali. L'attuale assetto istituzionale appare estremamente penalizzante per la Regione. **Le risorse aggiuntive che vengono prelevate dallo Stato italiano in Veneto** e destinate verosimilmente alla perequazione

territoriale, **mediamente nel triennio 2007-2009 ammontano a oltre 16 miliardi di euro** (3.405 euro per abitante) (Tab. 1).

Alla luce di questi dati, è possibile individuare proprio nella cifra di **oltre 16 miliardi di euro il costo annuo per il Veneto della mancata attuazione del federalismo fiscale**. Il drenaggio di risorse da parte dello Stato italiano può essere misurato, infatti, come una **mancata opportunità di investire in Veneto** le imposte versate dai contribuenti locali.

**Tabella 1 – Veneto. Residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche. Media 2007-2009**

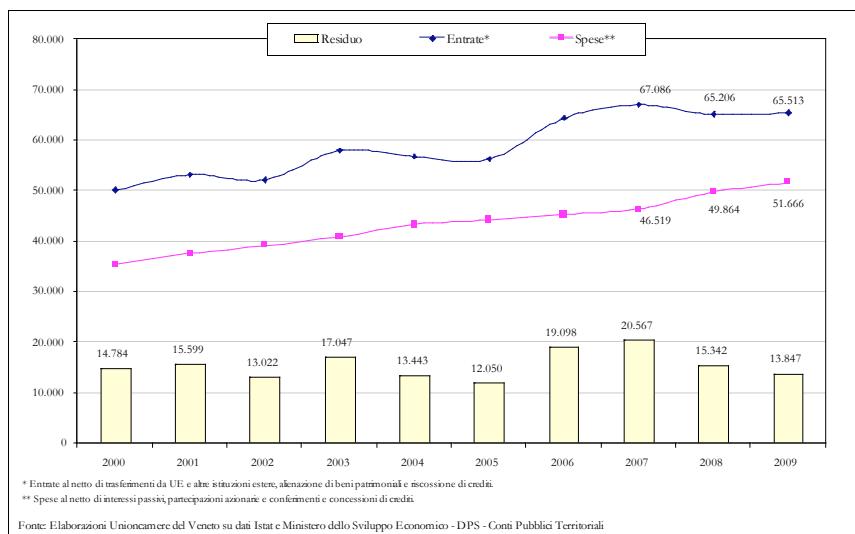
|                | Entrate | Spese  | Residuo fiscale |
|----------------|---------|--------|-----------------|
| mln di euro    | 65.935  | 49.350 | 16.585          |
| euro procapite | 13.522  | 10.117 | 3.405           |

Fonte: Elab. Unioncamere del Veneto su dati Ministero dello Sviluppo Economico - DPS - CPT e Istat

La situazione di avanzo fiscale registrata nelle principali regioni del Centro-Nord non rappresenta un fatto congiunturale o temporaneo ma trova conferme anche nel lungo periodo: **nell'ultimo decennio il residuo fiscale procapite di queste Regioni ha registrato non solo valori sempre positivi e costantemente più elevati**

**rispetto alla media nazionale ma anche costantemente crescenti**. Dal 2001, anno in cui l'Italia è diventata uno Stato federale anche se solo formalmente, al 2009 il Veneto ha contribuito alla solidarietà nazionale per oltre 140 miliardi di euro (in media 15.557 euro all'anno e 3.287 euro procapite all'anno) (Graf. 2).

**Grafico 2 – Veneto. Residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche. Distribuzione delle entrate e delle spese consolidate. Milioni di euro. Anni 2000-2009**



Per valore del residuo fiscale il Veneto si colloca al terzo posto della graduatoria delle Regioni italiane in avanzo finanziario, alle spalle della Lombardia (70.041 milioni) e dell'Emilia-Romagna (18.192 milioni) (Tab. 2). In termini procapite il Veneto ha registrato un residuo fiscale pari a 3.405 euro per abitante, oltre la metà di quello della Lombardia (7.198 euro) e di poco inferiore a quello dell'Emilia-Romagna (4.203 euro) (Graf. 3). Al gruppo delle Regioni che vantano un saldo fiscale positivo fanno parte anche Piemonte, Lazio e Toscana. Fatta eccezione per Marche, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Liguria, Umbria e Abruzzo, che registrano un residuo positivo molto contenuto, tutte le altre Regioni

evidenziano un saldo negativo. Vale la pena sottolineare che la somma delle entrate tributarie prelevate in Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna servono per bilanciare i disavanzi maturati da tutte le Regioni del Mezzogiorno.

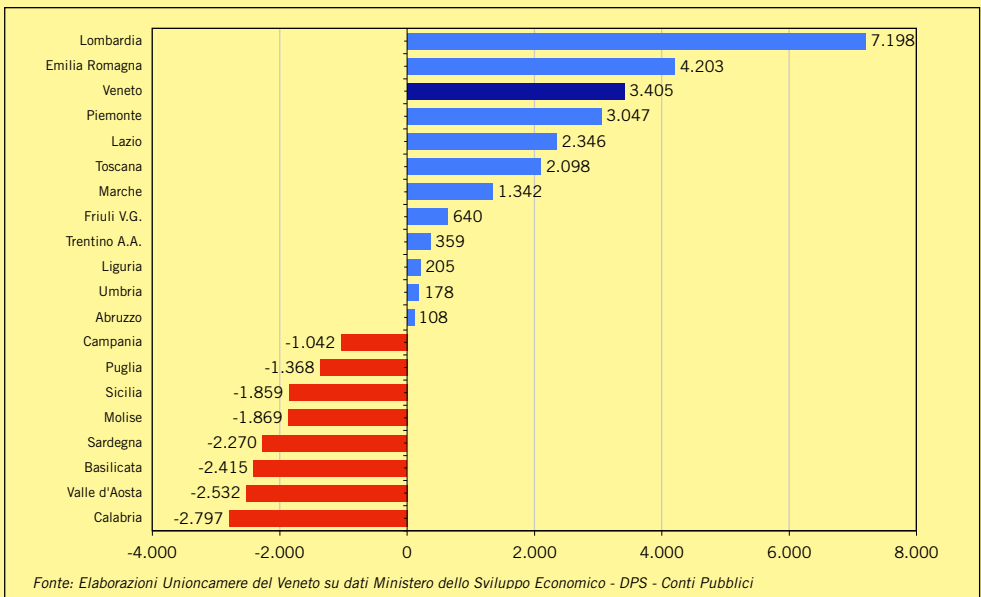
I dati aggiornano e confermano le tendenze già evidenziate nelle analisi degli anni precedenti: **sono sempre e solo le medesime Regioni a contribuire positivamente alla perequazione territoriale, che allo stato attuale non sembra aver sortito alcun effetto positivo per lo sviluppo economico delle Regioni del Mezzogiorno.** Infatti, quanto più il residuo fiscale aumenta, tanto più cresce la povertà nelle Regioni meridionali del Paese e tanto maggiore è il pericolo per le

Regioni settentrionali di non poter competere con le Regioni europee economicamente più avanzate.

Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto sono le Regioni che registrano il residuo fiscale positivo più elevato in termini percentuali sul Pil regionale, contribuendo in maniera rilevante al sostegno della perequazione nazionale. Come noto si tratta delle Regioni economicamente più avanzate del

Paese e che maggiormente risentono della situazione di stallo istituzionale che si è venuta a creare in Italia. In sostanza lo Stato centrale preleva da queste Regioni molto di più di quanto effettivamente restituisca in termini di spesa pubblica. E un dato su tutti appare significativo: le risorse prelevate da queste 3 Regioni finiscono per ripianare i disavanzi maturati da ben 8 Regioni.

**Grafico 3 – Italia. Residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche per regione. Euro procapite. Media 2007-2009**



**Tabella 2 – Italia. Residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche. Distribuzione delle entrate e delle spese consolidate per regione. Media 2007-2009**

| Regioni        | Milioni di euro |               |               | Euro per abitante*** |               |              |
|----------------|-----------------|---------------|---------------|----------------------|---------------|--------------|
|                | Entrate*        | Spese**       | Saldo         | Entrate              | Spese         | Saldo        |
| Lombardia      | 174.465         | 104.424       | 70.041        | 17.920               | 10.722        | 7.198        |
| Emilia Romagna | 68.370          | 50.178        | 18.192        | 15.787               | 11.584        | 4.203        |
| <b>Veneto</b>  | <b>65.935</b>   | <b>49.350</b> | <b>16.585</b> | <b>13.522</b>        | <b>10.117</b> | <b>3.405</b> |
| Piemonte       | 65.044          | 51.562        | 13.483        | 14.694               | 11.647        | 3.047        |
| Lazio          | 85.032          | 71.878        | 13.154        | 15.122               | 12.777        | 2.346        |
| Toscana        | 50.623          | 42.862        | 7.761         | 13.665               | 11.567        | 2.098        |
| Marche         | 18.757          | 16.660        | 2.097         | 11.974               | 10.632        | 1.342        |
| Friuli V.G.    | 17.961          | 17.176        | 785           | 14.613               | 13.973        | 640          |
| Trentino A.A.  | 15.628          | 15.264        | 364           | 15.348               | 14.989        | 359          |
| Liguria        | 22.130          | 21.801        | 329           | 13.714               | 13.510        | 205          |
| Umbria         | 10.915          | 10.756        | 159           | 12.220               | 12.042        | 178          |
| Abruzzo        | 14.158          | 14.015        | 143           | 10.625               | 10.517        | 108          |
| Campania       | 47.967          | 54.030        | -6.064        | 8.247                | 9.289         | -1.042       |
| Puglia         | 33.140          | 38.722        | -5.582        | 8.122                | 9.490         | -1.368       |
| Sicilia        | 41.047          | 50.406        | -9.359        | 8.149                | 10.008        | -1.859       |
| Molise         | 2.941           | 3.540         | -599          | 9.174                | 11.043        | -1.869       |
| Sardegna       | 15.564          | 19.354        | -3.790        | 9.321                | 11.591        | -2.270       |
| Basilicata     | 4.730           | 6.155         | -1.425        | 8.015                | 10.430        | -2.415       |
| Valle d'Aosta  | 2.102           | 2.424         | -322          | 16.557               | 19.089        | -2.532       |
| Calabria       | 16.208          | 21.827        | -5.618        | 8.069                | 10.867        | -2.797       |
| Centro Nord    | 596.962         | 454.334       | 142.628       | 15.250               | 11.603        | 3.647        |
| Sud            | 175.757         | 208.050       | -32.294       | 8.427                | 9.976         | -1.548       |
| Italia         | 772.719         | 662.384       | 110.335       | 12.878               | 11.038        | 1.841        |

\* Entrate al netto di trasferimenti da UE e altre istituzioni estere, alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti.  
concessioni di crediti.

\*\*\* Popolazione di riferimento al 31.12 (media 2007-2009) (Istat)

Fonte: Elaborazione Unioncamere del Veneto su dati Ministero dello Sviluppo Economico - DPS - Conti Pubblici Territoriali

## IL RISCHIO EVASIONE E DIFFERENZE TERRITORIALI

La **lotta all'evasione fiscale** è uno degli elementi che maggiormente hanno caratterizzato le recenti politiche di risanamento dei conti pubblici degli Stati europei, in particolare dell'Italia. La presenza di una spesa pubblica rigida e di un livello di pressione fiscale già elevato hanno contribuito inevitabilmente al potenziamento della lotta all'evasione e all'elusione fiscale. Secondo una ricerca di Dell'Anno e Schneider, nel 2002-03 l'economia sommersa in Italia era pari al 26,2% del Pil, a fronte del 12,3% della Gran Bretagna, del 14,8% della Francia e del 16,8% della Germania.

L'economia sommersa è data dall'insieme delle attività produttive legali (quindi sono escluse le attività illecite) svolte non rispettando norme fiscali o contributive. A tale proposito, si fa presente che la stima del PIL viene effettuata sulla totalità delle attività economiche di un Paese, sia che risultino da fonti ufficiali, sia che sfuggano all'osservazione diretta (in quanto effettuate "in nero", non rispettando le normative ed evadendo le imposte). L'**ISTAT** pubblica periodicamente le stime relative all'economia sommersa, fornendo due soglie che rappresentano un'ipotesi minima e una massima del sommerso. Nell'ultima nota diffusa nel luglio

del 2010, **il valore dell'economia sommersa veniva stimato tra i 255 e i 275 miliardi di euro, rispettivamente pari al 16,3% e al 17,5% del Pil.**

La lotta all'evasione si sta facendo più serrata. Secondo **Equitalia**, tra il 2005 e il 2010 gli incassi da ruolo sono più che raddoppiati, passando da 3,8 a 8,9 miliardi di euro (+129%). A livello territoriale, l'evasione fiscale (o quanto meno i frutti delle varie forme di contrasto) sembra essere minore in Trentino-Alto Adige (99 euro per abitante) e Veneto (118 euro), mentre i maggiori importi si registrano nel Lazio (218 euro procapite), Toscana (193 euro) e Lombardia (190 euro). Fatta eccezione per la Puglia, le altre Regioni del Mezzogiorno occupano la parte superiore della graduatoria (Tab. 3). In realtà questi dati vanno interpretati tenendo in considerazione anche l'elevata concentrazione di attività economiche (che contribuisce a innalzare il valore medio degli incassi), cosa che vale assolutamente per Lazio, Toscana e Lombardia, mentre trova meno giustificazioni in Basilicata, Sardegna e Calabria.

**Tabella 3 – Equitalia: incassi da ruolo per abitante. Anno 2010**

|                   | Incassi da ruolo (mln euro) | Popolazione (in milioni) | Incassi su popolazione (euro) |
|-------------------|-----------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| Lazio             | 1.246,7                     | 5,7                      | 218                           |
| Toscana           | 722,3                       | 3,7                      | 193                           |
| Lombardia         | 1.881,6                     | 9,9                      | 190                           |
| Basilicata        | 93,4                        | 0,6                      | 159                           |
| Liguria           | 256,4                       | 1,6                      | 159                           |
| Sardegna          | 250,2                       | 1,7                      | 149                           |
| Campania          | 868,9                       | 5,8                      | 149                           |
| Emilia Romagna    | 655,3                       | 4,4                      | 148                           |
| Molise            | 46,9                        | 0,3                      | 147                           |
| Umbria            | 132,9                       | 0,9                      | 147                           |
| Calabria          | 289,3                       | 2,0                      | 144                           |
| Abruzzo           | 190,1                       | 1,3                      | 142                           |
| Piemonte          | 628,9                       | 4,5                      | 141                           |
| Friuli-V.G.       | 173,4                       | 1,2                      | 140                           |
| Puglia            | 544,0                       | 4,1                      | 133                           |
| Valle d'Aosta     | 16,4                        | 0,1                      | 128                           |
| Marche            | 194,3                       | 1,6                      | 124                           |
| Veneto            | 582,4                       | 4,9                      | 118                           |
| Trentino-A.A.     | 102,7                       | 1,0                      | 99                            |
| Totale Equitalia* | 8.876,1                     | 55,6                     | 160                           |

(\*) *Equitalia non svolge attività in Sicilia*

*Fonte: Elaborazione su dati Equitalia*

Anche i dati dell'**Agenzia delle Entrate**<sup>1</sup> confermano che il fenomeno dell'evasione fiscale non si distribuisce in maniera omogenea sul territorio nazionale: la percentuale di imposte evase (se si escludono i redditi tassati alla fonte, ovvero stipendi, pensioni, interessi su Bot e conti correnti) arriva addirittura al 66% in alcune aree del Sud (Fig. 1). L'infedeltà fiscale è uno dei fattori responsabili che distruggono le prospettive di crescita e di sviluppo

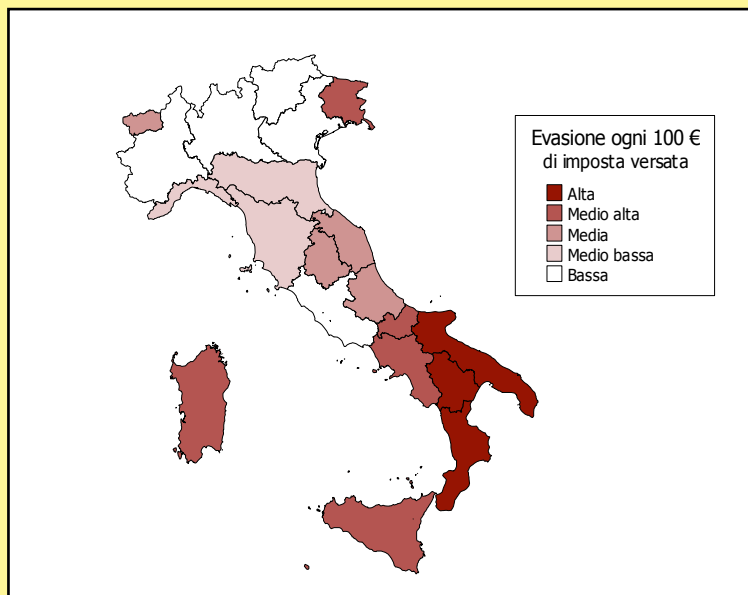
nel nostro Paese, pertanto si tratta di un aspetto di cui non si può non tenerne conto.

**Le politiche di contrasto all'evasione fiscale rappresentano, quindi, uno degli elementi più innovativi della riforma federale in corso di attuazione.**

I decreti delegati, attribuiscono infatti, **un ruolo di prima importanza a Regioni ed Enti locali nell'emersione del sommerso**, garantendo loro quote significative del maggior gettito fiscale.

<sup>1</sup> All'inizio di aprile 2011 la stampa nazionale ha diffuso alcune stime provinciali dell'Agenzia delle Entrate sull'intensità dell'evasione fiscale, provenienti dalla sua nuova banca dati Dbgeo, DataBaseGeomarket, messa a punto per orientare meglio i controlli antievasione. In queste stime, le province sono state classificate in nove categorie sulla base del valore assunto dal rapporto tra imposta evasa e imposta versata (si veda "La geografia delle imposte", Corriere della Sera, 3 aprile 2011).

**Figura 1 – Italia. Livello di evasione fiscale per regione. Euro evasi ogni 100 euro di imposta versata.**



| Regioni italiane      | Livello di evasione fiscale |
|-----------------------|-----------------------------|
| 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                       |



## LA DISCREPANZA TRA REDDITO E CONSUMI: UN CONFRONTO COL RESIDUO FISCALE

Il presente contributo intende fornire una fotografia del nostro Paese in merito ad una delle tematiche che da sempre appare controversa: vale a dire **la percezione esistente degli attuali divari tra i livelli di reddito espressi ed il grado di benessere economico riscontrato.**

Sotto il profilo metodologico, per ciascun territorio (regione e provincia) è stata eseguita una semplice analisi basata su alcuni indicatori significativi in modo da poter **confrontare tra loro il reddito disponibile da un lato e il tenore di vita (o comunque i consumi) dall'altro.**

Dal lato degli **indicatori di benessere economico** sono state inserite sette variabili-base: i consumi alimentari procapite, il consumo di energia elettrica per usi domestici procapite, il consumo procapite di benzina e gasolio sulla rete stradale ordinaria, la quota di autovetture di cilindrata superiore ai 2.000 cc, il numero di autovetture circolanti per 100 abitanti, la variazione media annua negli ultimi tre anni dei depositi bancari ed, infine, la presenza delle abitazioni di pregio (A1, A8 e A9).

L'indice che misura il tenore di vita (o comunque, il livello di benessere) è stato ottenuto attraverso la media dei valori assunti dalle variabili standardizzate, al fine di rendere possibile il confronto con la variabile reddito, anch'essa trasformata in variabile standardizzata.

Nella tabella 4 viene proposta la graduatoria delle cosiddette "discrepanze" (differenze statistiche) tra gli indicatori così determinati, ponendo in evidenza i comportamenti di consumo e gli stili di vita dei residenti nelle diverse aree territoriali. Le differenze sono indicative della potenziale evasione fiscale. **Scarti positivi segnalano realtà locali in cui il livello di benessere dei residenti è mediamente inferiore al reddito disponibile; diversamente, a valori negativi corrispondono situazioni regionali caratterizzate da propensione al consumo e tenore di vita tendenzialmente superiori al reddito medio.**

Il rank regionale, calcolato su questo indicatore e denominato per convenzione "indice fattoriale di scostamento tra reddito e benessere

**Tabella 4 - Indicatori di discrepanza tra reddito e consumi. Punteggio medio (Italia=100). Anno 2009**

| Pos. REGIONI            | Reddito disponibile (euro procapite) | Indicatori di benessere   |   |                                      |                                     |  |   |   | Indice fattoriale di scostamento tra reddito e benessere espresso | Punteggio  |
|-------------------------|--------------------------------------|---------------------------|---|--------------------------------------|-------------------------------------|--|---|---|---|------------|
|                         |                                      | Consumi alimentari (euro) | Consumo energia elettrica (kwh procapite) | Consumo carburanti (litri procapite) | % autovetture cilindrate > 2.000 cc | N° auto immatricolate per 1.000 abitanti | Var. % media ultimi tre anni dei depositi bancari | % Abitazioni di pregio su totale abitazioni |   |            |
| 1 EMILIA ROMAGNA        | 21.258                               | 2.620                     | 1.205                                     | 544                                  | 8,25                                | 61,64                                    | 9,40  | 0,23  | 0,8249  | <b>148</b> |
| 2 FRIULI-VENEZIA GIULIA | 20.431                               | 2.738                     | 1.131                                     | 507                                  | 7,55                                | 61,63                                    | 6,80  | 0,40  | 0,6873  | <b>140</b> |
| 3 TRENINO-ALTO ADIGE    | 20.584                               | 2.323                     | 1.195                                     | 568                                  | 11,30                               | 54,82                                    | 7,97  | 0,26  | 0,6315  | <b>137</b> |
| 4 PIEMONTE              | 19.892                               | 2.708                     | 1.123                                     | 496                                  | 6,79                                | 62,73                                    | 8,00  | 0,33  | 0,6261  | <b>136</b> |
| 5 MARCHE                | 18.393                               | 2.607                     | 1.041                                     | 537                                  | 6,90                                | 62,42                                    | 6,15  | 0,13  | 0,5050  | <b>129</b> |
| 6 VENETO                | 19.303                               | 2.493                     | 1.132                                     | 466                                  | 9,48                                | 59,62                                    | 10,18   | 0,22  | 0,3971  | <b>123</b> |
| 7 LOMBARDIA             | 20.350                               | 2.845                     | 1.201                                     | 492                                  | 9,12                                | 58,91                                    | 9,40  | 0,26  | 0,3925  | <b>123</b> |
| 8 LAZIO                 | 19.067                               | 2.587                     | 1.253                                     | 510                                  | 7,48                                | 67,67                                    | 9,00  | 0,14  | 0,2542  | <b>115</b> |
| 9 UMBRIA                | 17.923                               | 2.467                     | 1.085                                     | 527                                  | 7,69                                | 67,09                                    | 5,82  | 0,23  | 0,2236  | <b>113</b> |
| 10 TOSCANA              | 19.671                               | 2.731                     | 1.171                                     | 589                                  | 7,51                                | 63,46                                    | 5,66  | 0,53  | 0,1865  | <b>111</b> |
| 11 LIGURIA              | 20.163                               | 3.215                     | 1.180                                     | 452                                  | 6,55                                | 51,87                                    | 13,37   | 0,70  | -0,0852   | <b>95</b>  |
| 12 BASILICATA           | 14.275                               | 2.379                     | 887                                       | 460                                  | 6,84                                | 58,34                                    | 4,74  | 0,01  | -0,0900   | <b>95</b>  |
| 13 MOLISE               | 15.088                               | 2.692                     | 938                                       | 450                                  | 7,29                                | 61,03                                    | 1,30  | 0,13  | -0,1021   | <b>94</b>  |
| 14 VALLE D'AOSTA        | 21.030                               | 2.597                     | 1.267                                     | 764                                  | 7,76                                | 110,55                                   | 7,91  | 0,16  | -0,1128   | <b>93</b>  |
| 15 ABRUZZO              | 15.002                               | 2.397                     | 948                                       | 526                                  | 6,76                                | 61,99                                    | 5,78  | 0,08  | -0,2155   | <b>87</b>  |
| 16 PUGLIA               | 13.274                               | 2.456                     | 1.043                                     | 461                                  | 6,08                                | 54,84                                    | 6,38  | 0,12  | -0,7168   | <b>58</b>  |
| 17 CALABRIA             | 13.239                               | 2.655                     | 1.069                                     | 485                                  | 6,20                                | 58,46                                    | 3,91  | 0,07  | -0,8278   | <b>52</b>  |
| 18 SARDEGNA             | 14.542                               | 2.543                     | 1.369                                     | 576                                  | 5,22                                | 58,69                                    | 5,89  | 0,04  | -0,8418   | <b>51</b>  |
| 19 SICILIA              | 13.174                               | 2.653                     | 1.165                                     | 478                                  | 5,46                                | 60,97                                    | 2,89  | 0,06  | -0,8462   | <b>51</b>  |
| 20 CAMPANIA             | 12.543                               | 2.665                     | 1.001                                     | 372                                  | 5,34                                | 57,99                                    | 5,73  | 0,21  | -0,8907   | <b>48</b>  |

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su fonti varie

espresso” fornisce in qualche modo un quadro completo della situazione nel nostro Paese, con territori nei quali il reddito ed i livelli di benessere vanno di pari passo ed altri dove la capacità di consumare ed il tenore di vita sembrano decisamente lontani dal livello di reddito disponibile.

L'indice di discrepanza può fornire alcuni spunti interessanti se messo in relazione con un altro importante indicatore quale il **residuo fiscale**: trattasi del saldo tra quanto ciascun

territorio contribuisce alle necessità della Pubblica Amministrazione (attraverso tasse, imposte e contributi) e quanto ne beneficia in termini di servizi pubblici o di trasferimenti di risorse agli enti locali. Convenzionalmente, si assegna un segno positivo ai territori che in qualche modo possono definirsi “creditori”, mentre il segno negativo viene attribuito alle aree che in maniera sintetica definiamo “debitrici”.

Nella tabella 5 vengono messe a confronto le graduatorie di entrambi gli indicatori. Si nota, a prima vista, una certa corrispondenza tra le due variabili: in linea di massima, i

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

**Tabella 5 – Residuo fiscale e indice di discrepanza a confronto**

| Residuo fiscale (media 2007-2009)<br>valori in euro procapite |                       |        | Indice di discrepanza (2009)<br>valori standardizzati |                       |         |
|---|-----------------------|--------|---|-----------------------|---------|
| (migliore)  |                       |        | (migliore)  |                       |         |
| 1   | Lombardia             | 7.198  | 1   | Emilia Romagna        | 0,8249  |
| 2   | Emilia Romagna        | 4.203  | 2   | Friuli-Venezia Giulia | 0,6873  |
| 3   | Veneto                | 3.405  | 3   | Trentino-A.A.         | 0,6315  |
| 4   | Piemonte              | 3.047  | 4   | Piemonte              | 0,6261  |
| 5   | Lazio                 | 2.346  | 5   | Marche                | 0,5050  |
| 6   | Toscana               | 2.098  | 6   | Veneto                | 0,3971  |
| 7   | Marche                | 1.342  | 7   | Lombardia             | 0,3925  |
| 8   | Friuli-Venezia Giulia | 640    | 8   | Lazio                 | 0,2542  |
| 9   | Trentino-A.A.         | 359    | 9   | Umbria                | 0,2236  |
| 10  | Liguria               | 205    | 10  | Toscana               | 0,1865  |
| 11  | Umbria                | 178    | 11  | Liguria               | -0,0852 |
| 12  | Abruzzo               | 108    | 12  | Basilicata            | -0,0900 |
| 13  | Campania              | -1.042 | 13  | Molise                | -0,1021 |
| 14  | Puglia                | -1.368 | 14  | Valle d'Aosta         | -0,1128 |
| 15  | Sicilia               | -1.859 | 15  | Abruzzo               | -0,2155 |
| 16  | Molise                | -1.869 | 16  | Puglia                | -0,7168 |
| 17  | Sardegna              | -2.270 | 17  | Calabria              | -0,8278 |
| 18  | Basilicata            | -2.415 | 18  | Sardegna              | -0,8418 |
| 19  | Valle d'Aosta         | -2.532 | 19  | Sicilia               | -0,8462 |
| 20  | Calabria              | -2.797 | 20  | Campania              | -0,8907 |
| (peggiore)  |                       |        | (peggiore)  |                       |         |

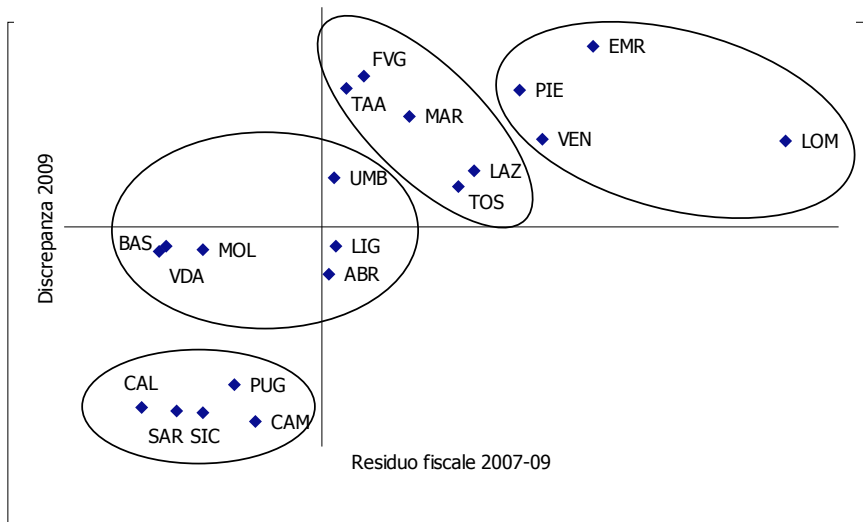
Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su fonti varie

Tale situazione può essere visualizzata in maniera più efficace dal grafico successivo. Si possono così evidenziare almeno quattro cluster di Regioni (Graf. 4):

1) nel primo, Lombardia (anche se tende a connotarsi come un outlier), Veneto, Piemonte ed Emilia Romagna: presentano un residuo fiscale ampiamente

- positivo e un livello dei consumi relativamente inferiore al reddito disponibile (discrepanza positiva);
- 2) nel secondo, Lazio, Toscana, Marche, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige: registrano un residuo fiscale mediamente positivo e un livello dei consumi tendenzialmente in linea col reddito disponibile;
  - 3) nel terzo, Umbria, Liguria, Abruzzo, Molise, Basilicata e Valle d'Aosta: presentano un residuo fiscale
  - negativo o appena sopra la soglia dello zero e un livello dei consumi tendenzialmente in linea col reddito disponibile (anche se all'interno potrebbero distinguersi due differenti sottogruppi);
  - 4) nel quarto, Puglia, Campania, Calabria, Sicilia e Sardegna: si connotano per un residuo fiscale largamente negativo e un livello dei consumi relativamente superiore al reddito disponibile (discrepanza negativa).

**Grafico 4 – Residuo fiscale e indice di discrepanza: una mappa regionale**



Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su fonti varie

Nella delicata fase di avvio della riforma federale non si potrà non tenere conto degli indici di evasione territoriale: in altre parole, **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.** Il rischio è che si perpetui la situazione degli ultimi cinquant'anni, nella quale chi maggiormente si "affida" all'evasione fiscale riceve dal sistema pubblico le risorse finanziarie più significative. La legge-delega e alcuni decreti

legislativi hanno delineato misure per evitare che ciò accada: il compito di tutti è vigilare che tali disposizioni siano rispettate completamente e che non vengano in qualche modo aggirate.

## CONCLUSIONI

A due anni di distanza dall'approvazione della legge n. 42/2009, l'attuazione del federalismo fiscale sembra essere a portata di mano ma nello stesso tempo appare lontana dall'essere completa e definitiva, soprattutto per quanto riguarda i contenuti dei decreti emanati. Ogni decreto infatti non chiarisce in modo esaustivo la materia trattata e prevede una serie di ulteriori atti da emanare in futuro. La fase politica che il Paese sta attraversando non favorisce certo il clima ideale per prendere decisioni delicate, che vengono così rinviate al futuro, conferendo all'intera riforma una veste indeterminata e incerta, che non giova al Paese.

Questo però non significa che dobbiamo rimanere inerti. Al contrario i governi regionali più virtuosi dovrebbero impegnarsi al fine di acquisire per altra strada maggiori ambiti di autonomia legislativa, amministrativa e fiscale.

La riforma del federalismo fiscale va inquadrata in un percorso più ampio, che comprende altri due importanti elementi:

- il "**Codice delle Autonomie**", ovvero l'insieme di norme che definiranno puntualmente funzioni e strutture degli enti locali evitando dannose ed inutili sovrapposizioni. Tale riforma dovrebbe fare chiarezza all'interno del sottobosco di enti e competenze proliferato negli ultimi vent'anni, talvolta per colpa di uno Stato centrale che, nonostante le leggi Bassanini e la modifica del titolo V, ha perseverato nel mantenere personale e strutture per gestire competenze che formalmente spettavano alle Amministrazioni locali;
- il "**federalismo differenziato**" (o "asimmetrico"), ovvero la facoltà espressamente riservata dalla Costituzione (art. 116) alle

Regioni di richiedere allo Stato ulteriori competenze legislative, sancendo di fatto la possibilità e la legittimità di un assetto istituzionale a geometria variabile. Si tratta di una innovazione estremamente importante che potrebbe aprire alle Regioni interessanti prospettive sul piano istituzionale e finanziario, senza dover intraprendere il lungo e complicato iter di riforma costituzionale.

Ma non solo. Come ampiamente dimostrato in questo studio, l'obiettivo del federalismo si raggiunge meglio con una **forte responsabilizzazione degli enti regionali a partire dal loro ruolo nella governance europea**. Questo ci porta a dire che l'Europa, grazie alle innovazioni sulla sussidiarietà introdotte dal tratto di Lisbona, è un alleato per raggiungere l'obiettivo. Ma, in vista della futura politica di coesione 2014-2020, appare sempre più necessario disporre di dati statistici sui flussi finanziari tra i diversi livelli di governo con **maggior dettaglio territoriale e affiancare altri indicatori al Pil procapite, che oggi non rappresenta più il metodo di misurazione corretto per stabilire come suddividere le risorse finanziarie** tra le Regioni europee.

Solo valorizzando il ruolo dei governi regionali e puntando su un **maggior coordinamento tra la politica comunitaria di coesione e le politiche**

**nazionali di redistribuzione delle risorse finanziarie** sarà possibile invertire la rotta e garantire stabilità e progresso al nostro Paese. A tal fine occorre al più presto intervenire per ridurre il residuo fiscale delle Regioni italiane più virtuose, tra cui il Veneto, ai livelli delle altre Regioni europee: i 16 miliardi di saldo fiscale maturati annualmente dal Veneto rappresentano una risorsa non sfruttata che potrebbe garantire performance in termini di competitività, di miglioramento della qualità dei trasporti, di sostegno alle imprese, di aumento del reddito disponibile delle famiglie e quindi di consumo superiori agli standard europei.

Una migliore e più sana finanza pubblica non avvantaggerebbe solo il Veneto, ma tutta l'Italia e l'Europa. Infatti, è importante **la verifica, anche a livello regionale, del rispetto dei parametri per un'efficace ed efficiente gestione delle risorse pubbliche**. Ciò sarebbe la più grande garanzia che situazioni come quella greca non si ripetano e non provochino pericolosi contagi. Occorre quindi sia una forte azione di responsabilità a livello regionale, ma anche nazionale ed europeo, sia un maggior coordinamento fra le politiche di coesione nazionali ed europee, sia un'attuazione convinta del principio di sussidiarietà per una reale *governance* europea che coinvolga tutti i livelli di governo.



**Unioncamere  
Veneto**

Via delle industrie 19/D  
Edificio Lybra  
I-30175 Venezia

Dipartimento per le politiche di coordinamento  
e le relazioni istituzionali  
Tel. +39 041 099 9411  
Fax +39 041 099 9401  
[www.unioncameredelveneto.it](http://www.unioncameredelveneto.it)  
[unione@ven.camcom.it](mailto:unione@ven.camcom.it)



È tempo alla portata della vostra impresa

**eurosportello  
del veneto**

Dipartimento Politiche Comunitarie Eurosportello del Veneto  
Tel. +39 041 099 9411  
Fax +39 041 099 9401  
[www.eurosportelloveneto.it](http://www.eurosportelloveneto.it)  
[europa@eurosportelloveneto.it](mailto:europa@eurosportelloveneto.it)



**Unioncamere  
Veneto**

**DELEGAZIONE DI BRUXELLES**

Delegazione di Bruxelles  
Av. De Tervuren, 67  
B-1040 Bruxelles  
Tel. +32 (0) 25510490  
Fax +32 (0) 25510499  
[www.eurosportelloveneto.it/bruxelles](http://www.eurosportelloveneto.it/bruxelles)  
[bxl@ven.camcom.it](mailto:bxl@ven.camcom.it)

[www.unioncameredelveneto.it](http://www.unioncameredelveneto.it)

**UNIONCAMERE DEL VENETO**

Via delle Industrie 19/D - 30175 Venezia (Italy)  
tel. 041 0999311 - fax 041 0999303

[www.unioncameredelveneto.it](http://www.unioncameredelveneto.it) - [centrostudi@ven.camcom.it](mailto:centrostudi@ven.camcom.it)