

ALLA RICERCA DEL RESIDUO FISCALE: UNA PROPOSTA DI
CHIARIFICAZIONE METODOLOGICA

Giorgio Brosio, Università di Torino

Stefano Piperno, Centro Studi sul Federalismo, Torino

JEL Classification: H50, R12, H60

Keywords: politiche di bilancio, redistribuzione regionale, saldi regionali del bilancio statale

Alla ricerca del residuo fiscale: una proposta di chiarificazione metodologica

Giorgio Brosio · Stefano Piperno

Abstract

La stima del residuo fiscale è uno degli esercizi di statistica applicata alla finanza pubblica più popolari negli stati ove esistono tensioni, o conflitti, fra le unità politiche che li costituiscono, cioè stati federati, regioni, province e comuni.

Infatti, il residuo fiscale fornisce una stima, basata su una serie d'ipotesi d'incidenza spaziale delle spese e delle entrate, della differenza fra quanto denaro il governo centrale inietta in una regione, ed estrae da essa.

Il calcolo del residuo è un'operazione analiticamente complessa e dipendente da informazioni non sempre disponibili e dalla formulazione d'ipotesi precise d'incidenza spaziale delle spese e delle entrate di bilancio. La forte valenza politica del residuo fiscale spiega, non solo la ricchezza degli studi, ma anche la varietà delle impostazioni seguite e quindi delle ipotesi d'incidenza spaziale formulate. A sua volta, questo limita la confrontabilità dei risultati e anche la loro utilizzazione a fini di politiche pubbliche, che non siano regionalmente partigiane.

Il calcolo del residuo dovrebbe essere fatto sulla base di una metodologia standardizzata di contabilità nazionale, che ancora non esiste.

Questo scritto riconosce questa situazione di difficoltà e intende contribuire alla sua soluzione tramite la chiarificazione e la netta separazione metodologica delle due impostazioni prevalenti nella letteratura, rispettivamente quella del sostegno al reddito monetario e quella dell'impatto sul benessere delle persone.

Viene anche presentata una rassegna degli studi italiani, che evidenzia come la disparità delle metodologie conduca a differenze nei risultati e nelle implicazioni di politica che i loro autori ne fanno derivare.

Classificazione Jel: H50 R12 H60

Parole chiave: politiche di bilancio, redistribuzione regionale, saldi regionali del bilancio statale.

Introduzione

La stima del residuo fiscale è uno degli esercizi di statistica applicata alla finanza pubblica più popolari negli stati ove esistono tensioni, o conflitti, fra le unità politiche che li costituiscono, cioè stati federati, regioni, province e comuni. Il termine più appropriato nel caso italiano sarebbe in realtà bilancio fiscale del governo centrale per regione. Infatti, il residuo fiscale fornisce una stima, basata su una serie d'ipotesi d'incidenza spaziale delle spese e delle entrate, della differenza fra quanto denaro il governo centrale inietta in una regione, e estrae da essa.

L'uso del residuo è finalizzato all'analisi spaziale dell'impatto redistributivo del bilancio nazionale. In termini di contabilità nazionale, il residuo fiscale determina la differenza, a livello di regione, fra il prodotto interno lordo e il reddito disponibile 'aggiustato', qualora nel calcolo di quest'ultimo sia inclusa anche la spesa per beni e servizi pubblici puri.

Di per sé stesso, il calcolo del residuo fiscale non fornisce indicazioni dirette sull'impatto del bilancio nazionale sullo sviluppo del reddito. Questo impatto dipende, infatti, dalle fasi successive, nelle quali è effettuata (o viene a mancare) la spesa addizionale generata dal residuo fiscale. In altre parole, il residuo fiscale fornisce informazione utilizzabile, con le metodologie e le cautele adeguate, per stimare gli effetti moltiplicativi del bilancio sul reddito, ma non provvede informazione diretta sul processo di crescita del reddito.

L'Italia è, insieme al Canada (Government of Canada, 1940), uno dei paesi a sviluppo più rigoglioso degli studi sul residuo fiscale. Il fatto non stupisce perché le tensioni fra le diverse aree del nostro Paese originate da quanto ricevuto da, e pagato al, bilancio dello stato hanno caratterizzato la sua storia fin dagli anni iniziali.

Il calcolo del residuo è un'operazione analiticamente complessa e dipendente da informazioni non sempre disponibili, o utilizzabili, e dalla formulazione d'ipotesi precise d'incidenza spaziale delle spese e delle entrate di bilancio. La forte valenza politica del residuo fiscale spiega, non solo la ricchezza degli studi, ma anche la varietà delle impostazioni seguite e quindi delle ipotesi d'incidenza spaziale formulate. A sua volta, questo limita la confrontabilità dei risultati e anche la loro utilizzazione a fini di politiche pubbliche, che non siano regionalmente partigiane.

Per ovviare a questi limiti di confrontabilità, il calcolo del residuo dovrebbe essere fatto sulla base di una metodologia standardizzata di contabilità nazionale, che ancora non esiste. Il manuale ONU/OCDE (SNA, 2008) non include, infatti, nei conti della distribuzione del reddito i trasferimenti in natura corrispondenti a beni e servizi pubblici puri e collettivi. In queste condizioni, cioè in assenza di una metodologia corretta e condivisa, la fioritura di studi non produce aumenti di conoscenza sufficientemente condivisi. Serve piuttosto ad aumentare i contrasti.

Il presente lavoro riconosce questa situazione di difficoltà e intende contribuire alla sua soluzione tramite la chiarificazione e la netta separazione metodologica delle due impostazioni prevalenti nella letteratura, rispettivamente quella del sostegno al reddito monetario e quella dell'impatto sul benessere delle persone. Il testo è articolato in cinque sezioni. La prima contiene una rassegna della letteratura in argomento. La seconda presenta la proposta metodologica. La terza affronta alcuni problemi specifici nella determinazione del residuo. Nella quarta sezione presentiamo una verifica della coerenza rispetto alle impostazioni prevalenti delle più recenti analisi dell'Ufficio Parlamentare del Bilancio e della Banca d'Italia. Nell'ultima sezione, esponiamo brevi riflessioni sulle implicazioni che si possono trarre circa l'uso del residuo fiscale rispetto alle politiche regionali di sviluppo nel nostro Paese.

1. Una breve rassegna della letteratura

1.1. A cosa serve, o a cosa si vuole che serva, il residuo fiscale?

La letteratura fa riferimento a obiettivi differenti.

In generale, il residuo fiscale è uno strumento utilizzato per misurare l'impatto esercitato attraverso le operazioni di bilancio di un governo, o livello di governo - normalmente lo stato centrale - su un territorio, o meglio nei confronti degli operatori (unità istituzionali) residenti, o attivi in un territorio. L'impatto è misurato dal confronto fra quanto ricevuto in termini di spesa e quanto pagato in termini d'imposte, o altre risorse come tariffe e contributi sociali, ecc., conferite dal territorio al bilancio centrale. Se positivo, il territorio in questione ci guadagna, se negativo ci perde. I territori sono normalmente demarcati da confini politico-amministrativi, e sono collocati spazialmente a un livello differente, generalmente inferiore, da quello di cui si distribuisce il bilancio, come nel caso delle regioni/stati federati.

Qualora nel calcolo si considerino anche le amministrazioni sub-regionali, come i governi locali, consolidandoli con le regioni, il residuo non cambia, posto che i governi locali non facciano spese a favore di operatori di altre regioni. Per quanto concerne gli Enti della previdenza sociale, il loro consolidamento con il bilancio nazionale può cambiare il residuo per effetto dell'impatto esercitato da spese diverse dalle erogazioni previdenziali e assicurative, quali gli investimenti in immobili, o i consumi finali. Non varia invece, con il consolidamento, il saldo derivato dal confronto fra i contributi versati e le prestazioni erogate.

Quando il calcolo del residuo è esteso a tutti i territori dello stato, esso serve ed è utilizzato per stimare l'azione di redistribuzione nei confronti di tutte le unità istituzionali presenti in ognuno di essi, operata dal bilancio centrale. Si potrebbe, ad esempio, osservare in alcuni territori una redistribuzione a favore delle imprese e non delle famiglie. Parte di questa redistribuzione è "esplicita", nel senso che dipende da politiche decise in favore di determinati territori, come gli investimenti pubblici e i contributi agli investimenti privati o le agevolazioni fiscali a favore del Mezzogiorno in Italia. Gran parte della redistribuzione territoriale è invece "implicita", nel senso che dipende dalla distribuzione territoriale delle caratteristiche individuali delle unità istituzionali, siano esse famiglie o imprese, rilevanti per l'erogazione della spesa (reddito, condizioni di salute, situazione lavorativa, età per gli individui, o caratteristiche economico-strutturali per le imprese), o per la raccolta delle entrate (ricchezza, consumi, reddito). In altri termini, è la redistribuzione interpersonale, o inter-imprese, che si trasforma automaticamente, tramite la residenza, in redistribuzione interregionale.

Vi sono nella letteratura impostazioni diverse al calcolo del residuo. Come menzionato, due sono le prevalenti. La prima interpreta il residuo in termini di sostegno al reddito monetario. La seconda lo interpreta in termini d'impatto sul benessere delle persone. Si tratta di due ottiche molto diverse, che forniscono informazioni complementari. Purtroppo, gli studi del residuo adottano, nella maggior parte dei casi, ipotesi d'incidenza che mescolano le due impostazioni (anche in relazione alla disponibilità dell'informazione), pervenendo in tal modo a risultati analiticamente discutibili.

L'assenza di una metodologia comune spiega la variabilità dei risultati e, soprattutto delle interpretazioni che se ne danno; spiega anche l'assenza di serie storiche del residuo ed evidenzia la difficoltà delle comparazioni internazionali.

1.2. Gli studi internazionali

La letteratura è ormai molto vasta e riguarda un numero ampio di paesi, anche con studi ripetuti sullo stesso Paese e con metodologie diverse. Gli studi da menzionare includono Bieri (1982) e Grosclaude e Schwab (1991) per la Svizzera; Prud'homme (1986) e Davezies (1989), per la Francia; Van Rompuy (2010), per il Belgio; Short (1978), per la Gran Bretagna; Whalley and Trela (1986), Ruggeri and Yu (2000), Vaillancourt (2010) e Ruggeri (2010), per il Canada; Brosio (1994) e Brosio and Petchey (2003) hanno

stimato il residuo fiscale per l'Australia; Uriel and Ramón Barberán (2007) e Espasa and Bosch, (2010) hanno esplorato il caso spagnolo. Da segnalare che Barberán (2001, 2004, 2005) ha comparato gli studi spagnoli concentrandosi anche sulla Catalogna e Madrid. Infine, va ricordato uno studio comparato sulle politiche regionali in sette Paesi dell'Unione Europea¹ (Nicot et al., 1998) finalizzato anche a verificare la coerenza della redistribuzione spaziale operata attraverso i bilanci pubblici nazionali con gli obiettivi della politica regionale di coesione dell'Unione. I risultati mettevano in luce un'azione di redistribuzione molto significativa - anche se diversa fra Paese e Paese - indipendentemente dall'approccio seguito. Sinora non si sono colte le implicazioni rilevanti che ne deriverebbero per le politiche di coesione dell'Unione, dato che queste politiche si basano sulle differenze in termini di prodotto interno lordo tra regioni e non su quelle in termini di reddito disponibile inclusivo della distribuzione terziaria del reddito, che comprende i trasferimenti in natura operati con beni e servizi pubblici. In altre parole, le politiche di coesione non tengono conto dei risultati del calcolo del residuo.

Tra gli studi comparati vanno infine ricordati anche quelli più recenti di Bosch e Espasa (2017) e di Petraglia e Scalera (2019), dai quali si evince facilmente come la diversità degli approcci e delle metodologie seguite rendano ardua la confrontabilità dei risultati tra Paesi.

1.3. Gli studi sull'Italia

L'opera di Francesco Saverio Nitti (1900) rimane il riferimento empirico cruciale per i primi decenni del nostro Paese. Nitti ha stimato il primo bilancio territoriale per l'Italia per il periodo dal 1894 al 1898. I suoi calcoli mostrano un residuo fiscale negativo per il Sud, che riceve solo il 28,4% della spesa nazionale totale, pagando una quota del 31,8% di tasse.

Nitti ha basato le sue stime, in prevalenza, sugli esborsi e sugli incassi registrati dalle Direzioni provinciali del Tesoro, puntando sui benefici ricevuti dagli individui come proprietari di fattori produttivi. Facciamo un esempio. In Italia, a quel tempo, la maggior parte delle caserme, fortezze e basi navali erano costruite nel Nord vicino ai confini, dove si trovava il "probabile nemico". Quindi, molti pagamenti per la difesa furono erogati nelle regioni settentrionali, a svantaggio del Sud, secondo Nitti. Nitti riconosceva l'importanza dei benefici forniti dalla difesa come bene pubblico a tutti i cittadini italiani. Sottolineava, tuttavia, che il Sud non aveva ricevuto benefici in termini di occupazione e reddito da progetti, come la creazione di nuove Accademie dell'Esercito, o della Marina, che avrebbero potuto essere agevolmente localizzate nel Sud senza influire negativamente sulla difesa nazionale.

Corrado Gini (1914), invece di elaborare un approccio completo e coerente al problema, scelse semplicemente di ridurre il numero di categorie di spesa considerate. Più precisamente, prese in considerazione solo la spesa per opere pubbliche, una voce abbastanza ampia e significativa, e quella per la giustizia, una categoria simbolica in termini economici. Gini, con questi limiti, raggiunse una conclusione opposta a quella di Nitti: la quota di quelle categorie di spesa nel Sud era pari al 35,8% contro una quota del 32,0% delle entrate.

Il terzo autore, Maffeo Pantaleoni (1891) focalizzò la sua attenzione sulla necessità di adottare criteri adeguati per la regionalizzazione delle imposte. Tuttavia, la sua pratica non seguì i suoi principi, dal momento che Pantaleoni utilizzò, per osservare la distribuzione regionale delle imposte, i dati sulle riscossioni effettuate dagli uffici provinciali. Pantaleoni osservò che due aree, il Lazio (capitale Roma) e le province napoletane, pagavano molto di più del previsto dopo aver considerato il loro livello di ricchezza. Per il Lazio il motivo avrebbe potuto essere ovvio: conteneva la capitale del Paese, ospitava la sede centrale delle grandi aziende, delle banche, tutte obbligate a pagare ivi le imposte.

¹ Francia, Germania, Italia, Portogallo, Spagna, Svezia e Regno Unito. Lo studio si riallacciava a un precedente rapporto (Mac Dougall Report) della Comunità Economica Europea del 1977 (Commissione delle Comunità Europee, 1977).

Per gli anni tra le due guerre si può ricordare lo studio di Bernardino (1928) sulla distribuzione territoriale del carico tributario e della ricchezza privata prima e dopo la prima guerra mondiale. Lo studio sosteneva che l'Italia settentrionale e centrale davano un contributo in misura più che proporzionale alla propria ricchezza, confutando parzialmente, data la diversità degli anni, le tesi di Pantaleoni e Nitti.

Nel secondo dopoguerra e fino agli anni '70 le analisi principali sono quelle di De Meo sulla determinazione del carico tributario nelle regioni italiane (De Meo, 1955) e di Tarquinio (1969), che ha confrontato la distribuzione regionale dei prelievi e della spesa tra il 1951 e il 1965, segnalando un trasferimento netto di risorse a favore del Mezzogiorno.

Forte, Bevolo, Clerico e Rosso (1973) hanno ripreso la letteratura sul residuo fiscale in Italia sulla scia dei lavori svolti per il Rapporto McDougall nella Comunità Europea (Commissione delle Comunità Europee, 1977). Vi è stato un significativo risveglio negli anni '90. Maggi e Piperno hanno svolto ricerche per il Formez e la Fondazione Agnelli (1992, 1993, 1995, 1998). La SVIMEZ ha prodotto sue stime (1993), mentre De Meo (1990a, 1990b, 1993) ha affrontato soprattutto il tema della traslazione e dell'incidenza territoriale delle imposte, questione cruciale per la stima del residuo. Il revival del residuo ha ricevuto indubbiamente una spinta politica dall'emergere della tematica del federalismo sostenuta dalla Lega Nord, che la pose al centro dell'agenda politica del Paese contribuendo di fatto al profondo processo di decentralizzazione della seconda metà degli anni '90, culminato nella riforma costituzionale del 2001.

Il nuovo secolo ha visto un rinnovato flusso di lavori anche a fronte del miglioramento delle fonti statistiche con il progetto dei Conti pubblici territoriali (CPT) che, avviato negli anni '90² a supporto della politica di coesione (Barca et al. 2006), ha fornito nuova linfa per le analisi empiriche. Arachi, Ferrario e Zanardi (2006, 2010) rielaborando i dati CPT hanno approfondito il ruolo del settore pubblico nell'attuare politiche di redistribuzione e di *risk-sharing* fra le regioni, ovvero di assicurazione contro il rischio di crisi economiche asimmetriche.

Staderini e Vadalà (2009) hanno proposto, per la Banca d'Italia, una metodologia per la regionalizzazione del Conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche, utilizzata poi continuativamente nell'attività di analisi delle economie regionali (Banca d'Italia, 2020). Ambrosiano, Bordignon e Cerniglia, (2010) hanno confermato la presenza di una redistribuzione tra regioni del centro nord a favore di quelle meridionali, anche se con intensità significativamente diverse in base alle assunzioni utilizzate nelle stime.

Cerea (2013a, 2013b), con un approccio originale e dedicando particolare attenzione al regime delle Regioni a Statuto speciale, ha analizzato le entrate e uscite del solo settore statale, attingendo ai dati di spesa regionalizzata prodotti della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), corretti attraverso indicatori economici, finalizzati alla loro standardizzazione, e praticando una propria stima della distribuzione delle entrate tributarie. La ricostruzione genera una stima dei residui regionali non confrontabile pienamente con gli altri studi, anche se analiticamente abbastanza rigorosa.

A livello istituzionale, il Consiglio regionale della Lombardia ha promosso uno studio sul residuo fiscale (Regione Lombardia, 2014), che ha cercato di fare il punto sullo stato dell'arte utilizzando la metodologia della Banca d'Italia e arrivando a risultati simili.

Venendo a lavori più recenti, Giannola, Petraglia e Scalera (2016) hanno fornito un'interessante ricostruzione dei flussi fiscali tra il centro e le regioni durante il periodo 1951-2010. Emerge una modesta redistribuzione da Nord a Sud con un impatto limitato secondo gli autori, in particolare dopo aver

² Il progetto era finalizzato alla costruzione di una banca dati contenente una ripartizione delle entrate e delle uscite della Pubblica amministrazione in capo a ciascuna Regione e Provincia autonoma e inizialmente è stato sviluppato dal Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e di Coesione all'interno del Ministero dello Sviluppo Economico. La gestione del progetto è stata poi attribuita all'Agenzia per la coesione territoriale nel 2014; cfr. Ministero per lo sviluppo economico (2007).

"considerato la gravità delle differenze iniziali nelle condizioni economiche e sociali" (p. 1). Il lavoro si inserisce nel filone di studi realizzati dalla SVIMEZ (2019a) nei quali è sempre stata contestata la tesi di una eccessiva redistribuzione dal Nord a favore del Mezzogiorno, che penalizza le potenzialità di sviluppo delle regioni del Nord (UnionCamere Veneto, 2008, 2009).

Il recente dibattito sul regionalismo differenziato, previsto dall'art.116, comma 3, della Costituzione, ha (inevitabilmente) riavviato il dibattito sul residuo fiscale, data la necessità di individuare fonti di finanziamento per le nuove funzioni da attribuire alle Regioni. In base all'articolo 116, le Regioni a statuto ordinario possono sviluppare condizioni ulteriori di autonomia legislativa e amministrativa rispetto a tre funzioni residuali (esclusive) dello Stato,³ nonché per tutte le 20 funzioni concorrenti come definite dall'art.117 della Costituzione. Il meccanismo istituzionale prevede una richiesta delle Regioni al Governo e la definizione di un'intesa da approvare in Parlamento con maggioranza assoluta. Tra le Regioni che per prime, nel 2017, hanno avviato la richiesta di funzioni aggiuntive, Lombardia e Veneto, hanno inizialmente domandato la riappropriazione di buona parte del loro residuo fiscale negativo attraverso un aumento delle loro compartecipazioni ai tributi erariali. Lo Stato avrebbe perso risorse su questo fronte, ma riguadagnato, almeno una parte, dalla riduzione della spesa da esso effettuata per le funzioni trasferite nelle regioni domandanti. Effettivamente, è esistita la possibilità che le modalità previste nelle prime intese intervenute tra Regioni e Governo nel 2018 e 2019 per l'autonomia differenziata potessero generare perdita per il governo centrale e per questa via modificare la redistribuzione territoriale delle risorse a sfavore di tutte le regioni incluso il Mezzogiorno (UPB, 2019; Università degli studi di Milano, Centro Studi sul Federalismo, 2019). Giannola e Stornaiuolo (2018) e uno studio della SVIMEZ (2019b) hanno preso posizione contro l'asimmetria temendo che possa condurre a una riduzione delle risorse disponibili per le regioni più povere, e quindi del loro residuo fiscale positivo. Viesti (2019) ha addirittura denunciato, con riferimento alla ricerca di autonomia dal centro da parte delle regioni del Centro-Nord, la volontà di una "secessione dei ricchi" per ridurre la redistribuzione territoriale delle risorse. L'emergenza pandemica ha congelato questo dibattito, ma il tema resta politicamente scottante. Recentemente, Giovanardi e Stevanato (2020), con un'approfondita analisi che fa riferimento a molti degli studi citati in precedenza, hanno contestato le critiche fatte al modello asimmetrico, sostenendo che questo potrebbe invece promuovere maggiore sviluppo a favore di tutto il Paese, quindi anche delle regioni più arretrate.

Il residuo fiscale in Italia ha dunque una storia più che secolare, fatta d'interpretazioni e valutazioni diverse in relazione alle ipotesi di base degli studi. I risultati sono spesso stati usati per aspri scontri di natura politica legati alla distribuzione delle risorse pubbliche tra territori, e quindi, inevitabilmente, sui contenuti e sull'efficacia delle politiche meridionalistiche. La domanda, che ci dobbiamo porre, è se sia possibile raggiungere una base comune di consenso sul concetto di residuo fiscale e sulle modalità con cui dovrebbe essere calcolato.

1.4. Le impostazioni prevalenti della letteratura

Come accennato, vi sono due impostazioni prevalenti, o approcci come si dice oggi in italiano anglicizzato, al calcolo del residuo (Bosch, Espasa, Solé Ollé, 2010). Nella letteratura internazionale sono definite, rispettivamente, come *monetary income support approach* (MISA) e *welfare impact approach* (WIA). Nessuna delle due s'impone sull'altra in termini analitici ed entrambe mirano a determinare il quid-pro-quo in termini di redistribuzione spaziale della ricchezza, ma lo interpretano in maniera molto diversa.

³ Si tratta di: a) organizzazione della giustizia di pace, b) norme generali sull'istruzione e, c) tutela dell'ambiente dell'ecosistema e dei beni culturali. Va ricordato come la Costituzione (art. 118) preveda anche forme di coordinamento nelle materie statali esclusive: immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, e tutela dei beni culturali, da regolare con legislazione ordinaria.

Il MISA guarda all'impatto del bilancio centrale sulle remunerazioni dei fattori produttivi. Più precisamente, cerca di misurare quanto il bilancio dello stato aggiunge all'ammontare totale delle remunerazioni dei fattori produttivi pagate, cioè osservate, in un territorio senza l'operare del bilancio stesso, al netto delle entrate riconducibili al territorio. L'impostazione del WIA guarda invece all'impatto del bilancio sul benessere dei cittadini, leggendo le poste di entrata e di spesa in termini di diminuzione o di aumenti del benessere delle persone in dipendenza da dove le spese vengono effettuate e, per quello che concerne le entrate tributarie, tenendo conto di dove risiedono i contribuenti finali.

L'obiettivo della prima impostazione – calcolare la variazione delle remunerazioni totali ai fattori produttivi impiegati nei territori – è mirato all'azione del bilancio dello stato sul reddito disponibile aggiustato delle Regioni. Concettualmente semplice, questa impostazione richiede un fabbisogno informativo molto dettagliato la cui mancanza limita ovviamente, a seconda dei problemi informativi, la significatività dei risultati.

L'obiettivo della seconda impostazione è consono alla tradizione della scienza economica. Per gli economisti, infatti, ciò che conta è il benessere, o utilità, non le poste di bilancio di per sé stesse, ma la traduzione di queste ultime in termini di benessere. Più precisamente, questa seconda impostazione guarda al benessere generato dalla produzione di beni pubblici o collettivi. Identificare l'impatto delle poste di bilancio, tradotte in beni e servizi pubblici prodotti, sul benessere ha senso solo se riferito agli individui. Quindi, richiede, non solo di fare precise assunzioni circa l'impatto delle spese e delle entrate direttamente riferite agli individui/famiglie sul loro benessere, ma di formulare anche ipotesi precise sull'impatto, sempre sul benessere degli individui, delle spese e delle entrate riferite alle altre unità istituzionali della contabilità nazionale e, cioè, imprese, organizzazioni *no profit* ed enti di governo di livello inferiore. Inoltre, richiede di fare ipotesi precise circa la relazione esistente fra la spesa per questi beni e il benessere individuale. Se godiamo tutti, ad esempio, allo stesso modo del servizio di polizia, una ripartizione in somma fissa uguale per tutti della spesa totale sarà corretta. Oppure, si può pensare che il godimento e quindi il benessere sia correlato alla ricchezza e attribuire maggiori importi di spesa per abitante ai territori più ricchi. E ancora, il benessere aumenta in modo lineare, proporzionale alla ricchezza degli individui, o in altro modo, ad esempio in maniera progressiva?

Per finire, vi è una terza impostazione, detta dei *cash flows*, o flussi di cassa, che però non ha interesse per l'analisi economica. È basata sui pagamenti e sulle riscossioni operate dagli uffici e enti del governo centrale presenti sul territorio considerato. Ad esempio, le imposte pagate dai contribuenti all'Agenzia delle entrate del Lazio sono interamente assegnate al territorio del Lazio, indipendentemente dalla residenza dei contribuenti. Il residuo, che ne deriva, indica soprattutto il risultato di scelte amministrative, tributarie e contabili. Può essere utile in termini di analisi del *public financial management*, specificamente del sistema adottato per la gestione dei flussi finanziari pubblici.

1.5. Le conseguenze dell'assenza di una metodologia consolidata

In assenza di una metodologia consolidata non solo a livello internazionale, ma anche a quello nazionale, i singoli studi interpretano liberamente le due impostazioni. Il risultato, cioè il residuo fiscale che ne deriva, è in genere un mix fra le due impostazioni. Questo mina la coerenza delle stime ottenute. In ogni caso la diversità di criteri riduce la comparabilità dei risultati forniti dai diversi studi. Se i risultati non appaiono fondati, o semplicemente graditi, si stimola la produzione di altri lavori a confutazione di quelli precedenti. Difficilmente ciò facilita l'emersione di un accordo sui risultati. La conseguenza è che il residuo serve a fini politici, e non di politica.

Il problema non è nuovo ed era già emerso più di un secolo nel dibattito fra Nitti, Gini e Pantaleoni su chi fra il Nord e il Sud d'Italia guadagnasse, o perdesse, dall'appartenenza al nuovo stato. Nitti ragionava in un'ottica prevalente d'impulso allo sviluppo economico e quindi, anche senza far riferimento a uno schema

concettuale preciso, si avvicinava al moderno MISA. Gini, e soprattutto Pantaleoni, facevano riferimento ai vantaggi ottenuti a livello di società, concentrando l'attenzione soprattutto sui beni di tipo pubblico forniti dal nuovo stato, come il completamento del processo di unificazione, più ordine e giustizia, più ricchezza, e quindi avvicinandosi al WIA. Questa contrapposizione di vedute è riproposta anche oggi. Gli studi promossi nelle regioni del Sud sono più propensi a usare il MISA o, meglio, a considerare come appropriate per il calcolo del residuo le premesse metodologiche su cui questa impostazione si fonda. Negli altri casi, e anche nei lavori "istituzionali", prevale un richiamo all'impatto sul benessere, cioè ai benefici ricevuti dall'appartenenza a un'unica unità politica, anche se per coloro più attenti agli interessi del Nord, la frazione del costo di questi benefici addossata alle regioni del Nord è eccessiva. L'approccio MISA diventa dominante quando si sviluppa la competizione territoriale per la localizzazione di alcune attività come le Autorità indipendenti (es.: Antitrust, Comunicazioni, Trasporti) a livello nazionale o anche europeo, come è avvenuto per la nuova sede dell'Agenzia europea per i medicinali per la quale si erano proposte le città di Milano e Amsterdam (con la vittoria finale della seconda). L'approccio WIA renderebbe ininfluenza la scelta della localizzazione sul calcolo del residuo, nel senso che ogni cittadino e ogni territorio godrebbero nella stessa misura del bene pubblico prodotto da questi enti. Come si vede, la differenza fra i due approcci è assolutamente netta.

2. Una proposta di chiarificazione metodologica

È necessario a questo punto individuare le caratteristiche distintive dei due approcci - MISA e WIA - cercando di dare loro coerenza, cioè di separarli del tutto.

Partiamo dalla tradizionale tripartizione dell'azione dello stato attraverso il bilancio nelle funzioni di allocazione, distribuzione della ricchezza e stabilizzazione.

2.1. La funzione di allocazione e distribuzione delle risorse

L'attività di allocazione e distribuzione del governo centrale si sostanzia nella produzione diretta di beni e servizi individuali e collettivi, nella fornitura di beni e servizi individuali e collettivi e nell'erogazione di trasferimenti. Concettualmente, la distinzione fra allocazione e distribuzione è chiara, ma nella pratica non è agevole. Ad esempio, i sussidi all'impiego hanno un contenuto distributivo e uno allocativo. Lo stesso si applica per i trasferimenti per lo sviluppo regionale. In ogni caso, la distinzione non rileva dal punto di vista del residuo fiscale, che è basato su il saldo fra tutte le spese che affluiscono a un territorio e tutte le uscite, senza distinguere fra finalità allocative e distributive.

Il bilancio pubblico offre due possibilità, o meglio due profili, per osservare quest'attività.

Nel primo profilo il governo (centrale) raccoglie le entrate e con esse acquista e paga fattori della produzione e beni che servono a svolgere la propria attività. Chiamiamo, per semplicità, questo profilo *il conto dei costi della produzione*. Il punto di osservazione dei costi della produzione è il bilancio secondo la classificazione economica. I costi sono rappresentati dai pagamenti per l'acquisto di fattori produttivi primari, più gli acquisti di beni e servizi, oltre che dai trasferimenti.

Il secondo profilo è quello *dei risultati della produzione*. Il governo utilizzando i fattori produttivi (il cui acquisto ha pagato principalmente, anche se non solo, con le imposte), produce beni di varia natura che mette a disposizione dei cittadini. Il punto di osservazione dei risultati è il bilancio secondo la classificazione per funzioni della spesa. Anche in questa formulazione del bilancio è possibile individuare i trasferimenti, che devono essere trattati separatamente dalla produzione.

I due punti di osservazione, che corrispondono alle due impostazioni principali al residuo, sono completamente distinti. Il primo ripartisce la spesa secondo i pagamenti eseguiti direttamente a favore dei detentori dei fattori produttivi primari impiegati e, indirettamente, attraverso i pagamenti per acquisto di

beni e servizi di consumo e d'investimento e trasferimenti. Il secondo punto d'osservazione è riferito ai consumatori e ripartisce la spesa secondo i risultati della produzione, distinta per settore, per il cui raggiungimento essa è stata effettuata utilizzando due strumenti diversi, beni e servizi, da un lato, trasferimenti dall'altro. In sostanza, l'approccio del sostegno al reddito monetario identifica come beneficiari della spesa i proprietari dei fattori produttivi primari. L'approccio dell'impatto sul benessere identifica come beneficiari i consumatori dei beni prodotti tramite il bilancio.

2.2. Il profilo dei costi della produzione

Uno schema semplificato di bilancio con classificazione economica è presentato nella Tabella 1.

Nell'attivo/avere del bilancio centrale compaiono le entrate definitive e il saldo da finanziare. Al passivo/dare compaiono i pagamenti. Per vedere i riflessi, o meglio l'impatto redistributivo, sul territorio di una regione dobbiamo invertire l'attivo con il passivo.

**Tabella 1. Conto dare e avere dei costi della produzione:
Governo centrale**

| <i>Dare/esborsi</i> | <i>Avere/ricavi</i> |
|---|--|
| Salari e pensioni | Imposte |
| Interessi | Contributi sociali |
| Rendite | Prezzi e tariffe |
| Acquisti beni e servizi | Rendite |
| Acquisto beni capitali | Trasferimenti da governi, istituzioni pubbliche estere e organizzazioni internazionali |
| Trasferimenti a individui | Saldo da finanziare |
| Trasferimenti alle imprese | |
| Trasferimenti ai governi | |
| Trasferimenti a governi, istituzioni pubbliche estere e organizzazioni internazionali | |

Ciò che per il governo centrale è un avere, cioè un incasso o un pagamento in contropartita di quando eroga nel territorio, diventa nello schema d'individuazione del residuo fiscale un dare (Tabella 2).

Uguale scambio di posizione avviene per il dare del governo centrale, che diventa avere per il territorio. Il territorio riceve pagamenti per salari, pensioni, interessi e rendite come remunerazione dei fattori produttivi impiegati per la produzione diretta di beni e servizi da parte del governo centrale.

Il territorio riceve anche pagamenti effettuati entro i suoi confini per acquisti di beni e servizi utilizzati per la fornitura di beni e servizi pubblici. Una parte di questi pagamenti serve per remunerare fattori della produzione residenti nel territorio. Una parte per acquistare altri beni e servizi in territori diversi, compresi quelli esteri.

Rimangono i trasferimenti. Nella terminologia economica sono strumenti di redistribuzione. Ai fini della stima del residuo fiscale possono essere considerati come pagamenti aggiuntivi alle remunerazioni percepite dai fattori della produzione. Così è per le pensioni, per i sussidi alla disoccupazione, per il reddito di cittadinanza, o il sussidio basico universale e per gli assegni familiari con riferimento al fattore lavoro;

questo è anche il caso dei sussidi alle imprese con riferimento alla remunerazione del capitale. Si tratta, certo, di una semplificazione che serve a rendere più coerenti le varie tipologie di spesa all'interno di questo profilo d'analisi.

Tabella 2. Conto dare e avere dei costi della produzione:

| Territori | |
|--|-----------------------------------|
| <i>Avere/ricavi</i> | <i>Dare/costi</i> |
| Salari e pensioni | Imposte |
| Interessi | Contributi sociali |
| Rendite | Tariffe e prezzi |
| Acquisti beni e servizi | Trasferimenti al governo centrale |
| Acquisti beni capitali | Altro |
| Trasferimenti a individui Trasferimenti a imprese | |
| Saldo: residuo fiscale secondo il Monetary income support approach (MISA) | |

Per compilare il quadro della produzione sotto il profilo del territorio occorre procedere a un processo di allocazione spaziale della spesa statale. Normalmente, nel bilancio del governo centrale non vi sono sufficienti riferimenti territoriali, che permettano di attribuire la spesa e le entrate ai singoli territori. Anche qualora vi fosse l'informazione specifica, occorrerebbe comunque verificare se l'attribuzione fatta nel bilancio ai territori sia coerente, o meno, con la finalità del calcolo del residuo secondo l'impostazione seguita.

Il criterio informatore per l'attribuzione al territorio è la residenza dei proprietari dei fattori produttivi primari. Ciò vale per le spese per salari, pensioni, interessi e rendite. Vale anche per i trasferimenti agli individui. Per i trasferimenti alle imprese, l'attribuzione è più complicata. Se però teniamo conto del fatto che, al termine del processo di traslazione, i trasferimenti si aggiungono alla remunerazione dei fattori produttivi primari, il criterio di attribuzione rimane quello della residenza dei proprietari dei fattori. In sostanza, l'attribuzione dipende dalla finalità dei trasferimenti. Se, ad esempio, i trasferimenti sono intesi a compensare il costo del lavoro, allora vanno ripartiti secondo il numero di lavoratori residenti nel territorio, e così di seguito.

Anche per l'attribuzione territoriale della spesa per acquisto di beni e servizi si applica il criterio di residenza. I beni e servizi acquistati corrispondono a valore aggiunto e si risolvono dunque in remunerazioni dei fattori produttivi primari. Questo vale nel caso in cui la produzione di un bene acquistato presso un'impresa sia effettuata integralmente nel territorio, dove è residente l'organizzazione che produce il bene, cioè lo stabilimento di un'impresa. In questo caso, l'impresa non acquista da stabilimenti di imprese residenti in un territorio diverso e tutta la catena di creazione del valore aggiunto è situata sul territorio considerato. Supponiamo, per il momento, che questa situazione valga per tutti gli acquisti: facciamo l'ipotesi di territori chiusi. Il saldo a livello del territorio fra avere e dare è il residuo fiscale e misura l'ammontare di redistribuzione effettuato dei confronti dell'insieme dei proprietari dei fattori produttivi residenti nella regione.

2.3. Il profilo dei costi di produzione nel caso di pagamenti fatti a operatori residenti in territori diversi da quello considerato

Sinora abbiamo ragionato sulla base dell'ipotesi che i territori di riferimento siano chiusi, ipotesi che nei sistemi economici contemporanei non corrisponde alla realtà. Di norma, i territori sono aperti ponendo un problema informativo, e non concettuale, da risolvere. Se non tutti i pagamenti sono appropriati dai residenti, occorre dedurre dal totale della spesa, che appare nel bilancio statale e che deve essere attribuita ai singoli territori per il calcolo del residuo, la quota di pertinenza dei residenti fuori territorio.

Un primo problema è rappresentato dai trasferimenti da e a governi e istituzioni pubbliche estere e organizzazioni internazionali evidenziati nella Tabella 1. Se i pagamenti del bilancio centrale sono fatti a favore di residenti esteri, il loro ammontare comporta una riduzione del saldo globale di bilancio e quindi del residuo totale netto a livello nazionale. Un saldo negativo comporta una riduzione del residuo globale, corrispondendo a un'importazione. Un saldo positivo conduce a un aumento del saldo globale, cioè a un'esportazione. In ogni caso, la considerazione dei trasferimenti da e per l'estero non incide sulla redistribuzione inter-territori e, dunque, le posizioni relative rimangono inalterate.

La stessa considerazione vale per gli interessi sul debito pubblico e sugli acquisti all'estero di beni e servizi utilizzati dal governo nazionale per realizzare le proprie attività. Il pagamento degli interessi sul debito è una posta rilevante perché, secondo le statistiche, una parte (circa un terzo, al netto dei titoli detenuti dalla BCE) dei possessori di titoli di debito pubblico italiano sarebbero non residenti.⁴ La correzione è in linea di principio agevole, dato che esistono informazioni sui pagamenti a non residenti. La seconda correzione è rappresentata dalle importazioni di beni e servizi effettuate dal governo centrale. Per definizione, sono pagamenti verso l'estero che non si trasformano in remunerazioni dei fattori produttivi nel Paese di destinazione. Le importazioni conducono a una riduzione del saldo globale e hanno un impatto spaziale differenziato secondo i territori su cui impatta la decisione del governo centrale di acquistare dall'estero invece che in Italia. Le spese per armamenti possono avere un impatto rilevante, anche se i governi si sforzano di concentrare il massimo della produzione sul territorio nazionale, con accordi con i produttori esteri che hanno sviluppato i sistemi d'arma che si vuole acquisire. La correzione richiede di conoscere il contenuto d'importazione degli acquisti di beni e servizi e di dedurre la quota corrispondente dal totale degli acquisti. L'ammontare rimanente deve essere quindi ripartito fra i territori.

Incontriamo la difficoltà creata al calcolo del residuo dagli scambi interregionali quando dei pagamenti riferiti a un territorio sono in realtà percepiti da residenti in altri territori. La difficoltà è legata alla mancata indicazione per tutti i pagamenti di bilancio della residenza degli individui e dei vari operatori che possono svolgere l'attività in più territori⁵.

Non vi sono problemi particolari nel caso dei pagamenti per salari e pensioni. Cioè, è ragionevole assumere che i dipendenti pubblici attuali e in pensione destinatari della spesa per remunerazioni siano residenti nel territorio. Il criterio di allocazione da utilizzare è, ovviamente, la residenza. Se, per un caso improbabile, un territorio non avesse funzionari statali residenti e i servizi pubblici fossero forniti da funzionari residenti in altri territori, ma che si recano a lavorare nel territorio in questione, esso non riceverebbe alcuna spesa per remunerazioni, anche se i suoi abitanti ottengono il beneficio dei servizi. Questo beneficio è invece registrato nell'approccio del welfare (WIA).

⁴ E' possibile ovviamente che una parte di quelle che appaiono come residenti esteri siano di fatto residenti italiani.

⁵ In Italia, la Ragioneria dello Stato riesce a regionalizzare solo il 46,7% della spesa statale (Cfr. Ministero dell'economia e Finanze, 2020). Una migliore informazione sulla residenza dei beneficiari dei pagamenti di bilancio potrebbe forse essere ottenuta introducendo una ulteriore codificazione nei mandati informatici previsti nel sistema SIOPE della Ragioneria generale dello Stato.

Cfr.: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_publiche/siope/decreti/

L'applicazione del criterio della residenza è più complessa nel caso di pagamenti indiretti ai fattori. Questo è il caso, in primo luogo, dei trasferimenti alle imprese. Poiché occorre tener conto della possibilità che le imprese abbiano attività (stabilimenti) al di fuori del territorio considerato, la residenza (cioè l'ubicazione della sede centrale) non è utilizzabile, anche se disponibile. Occorre allocare i trasferimenti in proporzione delle attività svolte nei diversi territori, usando come criterio il valore aggiunto del settore di riferimento, in considerazione del semplice fatto che esso corrisponde alla somma dei pagamenti ai fattori produttivi e che, quindi, costituisce un buon indicatore per la ripartizione.

Il secondo caso, concettualmente analogo a quello precedente, riguarda la spesa fatta all'interno del territorio per acquisti di beni servizi. Nuovamente, non può essere risolto con il criterio della residenza dell'impresa. La soluzione richiede di allocare i pagamenti in proporzione delle attività produttive svolte nei diversi territori, usando sempre il valore aggiunto. Ad esempio, il criterio utilizzabile per allocare per territorio la spesa statale per l'acquisto di detersivi è la distribuzione per territori del valore aggiunto dell'industria dei detersivi. Se i detersivi sono prodotti per l'80 per cento in Lombardia e non vi sono importazioni, le imprese lombarde rappresenteranno, o meglio soddisferanno, in media, anche l'80 per cento degli acquisti pubblici di detersivi e quindi alla Lombardia andrà attribuito l'80 per cento di questa spesa. La distribuzione regionale non conta, cioè non è necessario che la quota della Lombardia sia l'80 per cento in ogni regione. Vi è un limite importante a questo criterio, che consiste nel fatto che esso non prende in considerazione il contenuto d'importazione (interregionale) della produzione. Assume cioè, per continuare con l'esempio, che tutte le materie prime utilizzate nel settore dei detersivi siano acquistate in Lombardia, cosa non plausibile. Per risolvere il problema, occorrerebbe avere una matrice regionale dei coefficienti di attivazione settoriale.

Più complesso e difficile da risolvere è il caso della spesa per costruzione di opere pubbliche. Una parte degli appalti di opere in una regione sono vinti da imprese residenti in altre regioni. Corrisponderebbero quindi ad acquisti fuori regione e dovrebbero essere trattati alla stregua. Vi è però da tener conto del fatto che le imprese non residenti, che vincono gli appalti, utilizzano anche manodopera locale e acquistano fattori produttivi in loco, impattando sulle remunerazioni totali dei fattori. L'informazione relativa è però molto difficile da raccogliere, imponendo il ricorso a un criterio presuntivo, rappresentato nuovamente dalla distribuzione regionale del valore aggiunto dell'industria delle costruzioni.

2.3. Il profilo dei risultati della produzione

Per illustrare il secondo profilo seguiamo lo schema semplificato di bilancio con classificazione per funzioni presentato nella Tabella 3. Sul lato avere ci sono sempre le stesse fonti di entrata, più il saldo da finanziare. Su quello del dare è registrata la spesa per singole funzioni, che nella contabilità del bilancio pubblico rappresenta il valore della produzione. Nuovamente, per osservare l'azione redistributiva del bilancio del governo centrale sul territorio di una regione, invertiamo, nella Tabella 4, l'attivo con il passivo.

Il territorio riceve: a) beni e servizi individuali; b) beni e servizi pubblici e collettivi; e, c) trasferimenti. La distinzione fra produzione e fornitura non rileva in questo caso, perché ciò cui si guarda è il risultato produttivo. Nuovamente, la differenza fra il valore monetario della spesa ricevuta e le imposte e altri pagamenti effettuati costituisce il residuo fiscale. Può essere interpretato in termini di benessere. Più precisamente, dato che le diverse categorie di spesa possono andare (e, di fatto, vanno) a beneficio delle varie unità istituzionali - famiglie, imprese, governi, NGO - occorre assumere che quanto ricevuto da

Tabella 3. Conto dare e avere dei risultati della produzione:**Governo centrale**

| <i>Dare/costi</i> | <i>Avere/ricavi</i> |
|-------------------|--|
| Difesa | Imposte |
| Giustizia | Contributi sociali |
| Salute | Prezzi e tariffe |
| Istruzione | Rendite |
| ... | Trasferimenti da governi, istituzioni pubbliche estere e organizzazioni internazionali |
| | Altro |
| | Saldo da finanziare |
| Altro | |

imprese, governi e NGO si trasferisca sui cittadini impattando sul loro benessere. Ovviamente, per compilare il conto dei risultati sotto il profilo del territorio occorre nuovamente allocare spazialmente spese e entrate. L'operazione è, sotto il profilo dei fabbisogni informativi, assai più semplice che nell'impostazione precedente.

Tabella 4. Conto dare e avere bilancio dei risultati della produzione:**Territori**

| <i>Avere/ricavi</i> | <i>Dare/costi</i> |
|--|--------------------|
| Difesa | Imposte |
| Giustizia | Contributi sociali |
| Salute | Prezzi e tariffe |
| Istruzione | Rendite |
| Altro | Altro |
| Saldo: residuo fiscale secondo il welfare impact approach (WIA) | |

Intanto, non vi sono problemi di territorio chiuso per tutti i beni pubblici puri. Vi sono invece esternalità territoriali per i beni pubblici misti, che hanno cioè una componente pubblica e una componente privata, tipiche le opere infrastrutturali e l'istruzione. In definitiva, per ogni singola funzione è necessario distinguere la natura dei beni e servizi prodotti.

Il problema concettuale più rilevante sollevato da questa impostazione è il rapporto fra spesa e benessere. Come afferma il manuale 2008 dell' ONU: *"the increase in welfare may not, however, be proportionate to the increase in expenditure"* (SNA, cit., p.12). Vi è un lunghissimo dibattito nella letteratura centrato sul fatto che il benessere arrecato da un bene pubblico sia, per ogni unità di moneta spesa, uguale per tutti e che quindi la popolazione sia l'indicatore di allocazione appropriato. In alternativa, ci si può chiedere se sia invece collegato alla capacità di trarre beneficio dal bene pubblico, che è in genere

determinata dalle condizioni economiche, e dunque dal reddito. Lo stesso problema esiste per le imposte, come affermava Guicciardini 6 secoli fa⁶. Se il benessere varia in misura direttamente proporzionale alla variazione del reddito, il prelievo fiscale va ripartito fra i territori in proporzione al reddito. Ma se si assume che vari in misura più che proporzionale, occorre effettuare la ripartizione secondo un criterio di più che proporzionalità, ma quale esattamente? Qui si vedono le difficoltà all'adozione di una metodologia comune, che rimane comunque ancor più necessaria.

C'è, infine, un altro problema concettuale sottile e difficile da risolvere in maniera convincente per tutti. Ci si può/deve chiedere se ogni unità di spesa, all'interno della stessa funzione beninteso, abbia la capacità di generare la stessa utilità in tutti i territori. Ci dobbiamo chiedere se un euro speso in Veneto per riparare gli impianti di risalita per gli sciatori abbia lo stesso valore in termini di benessere di un euro speso in Calabria, sempre per gli impianti di risalita. La risposta è probabilmente no, perché le stazioni sciistiche sono diverse. Suggerisce il no anche la diversità della stagione sciistica che probabilmente è molto più breve in Calabria. In definitiva, è pressoché certo che i risultati della spesa siano molto diversi in termini di benessere.

L'aggiunta del residuo fiscale, calcolato utilizzando l'impostazione del *welfare* (WIA), al prodotto interno lordo regionale conduce alla determinazione del reddito disponibile regionale *aggiustato* inclusa la distribuzione terziaria del reddito. Questa deve comprendere anche il valore dei servizi pubblici finali, chiamati trasferimenti in natura, forniti gratuitamente, o a prezzi fortemente sussidiati. Normalmente, però, non si dispone nella contabilità nazionale dei paesi della distribuzione terziaria. Per contro, la differenza tra PIL e reddito disponibile regionale nelle statistiche correnti di contabilità nazionale tiene conto solo dell'effetto della distribuzione secondaria del reddito, ovvero dal saldo fra la somma dei trasferimenti, sussidi vari e le prestazioni della sicurezza sociale, da un lato, e la somma delle imposte sulla produzione, con le imposte sul reddito e con i contributi alla sicurezza sociale, dall'altro.

Guardando al nostro Paese si vede che i differenziali fra Nord a Sud in termini di PIL pro capite si restringono (Tabella 5) quando si passa a misurarli in termini di reddito pro capite disponibile, fatto che evidenzia un processo di redistribuzione spaziale del reddito operato dal bilancio statale, che verrebbe ulteriormente modificato se tutti i trasferimenti in natura fossero conteggiati nel calcolo del residuo fiscale. La differenza tra PIL e reddito disponibile regionale nelle statistiche correnti tiene conto dell'effetto della distribuzione secondaria del reddito, ovvero dal saldo fra la somma dei trasferimenti, sussidi vari e le prestazioni della sicurezza sociale, da un lato, e la somma delle imposte correnti sul reddito e il patrimonio e i contributi alla sicurezza sociale, dall'altro. Come ripetutamente menzionato, una valutazione completa dell'azione redistributiva del bilancio del governo nazionale a livello spaziale richiede l'inclusione della distribuzione terziaria e quindi il calcolo del residuo fiscale.

2.4. Il trattamento delle entrate

Come distribuire territorialmente le entrate dello Stato centrale? Partiamo da una banale constatazione: allo stesso modo in cui le spese beneficiano alla fine gli individui, così le imposte le pagano gli individui alla fine del processo di traslazione, anche se come contribuenti abbiamo anche le imprese, le organizzazioni pubbliche e quelle senza fine di lucro. Come individui siamo tutti contribuenti, ma a diversi titoli, che sono presenti, non necessariamente tutti, nello stesso contribuente. Per chiarirci, ognuno di noi è contribuente, come consumatore, come proprietario di fattori produttivi primari, ecc. Non ha quindi senso considerare separatamente, volta per volta, le imposte sui proprietari di fattori produttivi primari, da quelle

⁶ *La Decima Scalata in Firenze nel 1497*, da *Manoscritti inediti di Messer Francesco De Guicciardini*, Firenze, Tipografia sopra le Logge del Grano, Firenze, 1849.

pagate dai consumatori come abbiamo fatto per le spese, perché in tal caso avremo dei totali parziali. Cioè, abbiamo una sola impostazione possibile nel caso delle entrate.

Tab.5. Prodotto interno lordo pro-capite e reddito disponibile pro-capite nelle grandi ripartizioni italiane nel 2018.

Numeri indice rispetto alla media italiana fatta uguale a 100

| Territorio | Prodotto interno lordo | Reddito disponibile |
|-----------------------------------|-------------------------------|----------------------------|
| Italia | 100,0 | 100,0 |
| Nord-ovest | 123,9 | 118,1 |
| Nord-est | 120,0 | 115,8 |
| Centro | 108,3 | 105,1 |
| Centro-nord | 118,1 | 113,5 |
| Mezzogiorno | 65,0 | 74,0 |
| <i>Coefficiente di variazione</i> | 0,26 | 0,18 |

Fonte: Istat, Conti economici regionali 2020

Abbiamo però anche nel caso delle imposte un problema d'attribuzione delle imposte al territorio. Più precisamente, abbiamo a disposizione due criteri principali, quello del territorio di residenza del contribuente finale – quello appunto che sopporta il carico fiscale al fine del processo di traslazione - e quello del territorio ove il contribuente svolge l'azione che dà luogo alla percezione dell'imposta (ciò che nella terminologia italiana è definito come il presupposto dell'imposta). I due criteri sono oggetto di dibattito in riferimento all'attribuzione del gettito fra regioni e fra stati in tutti in quei casi, sempre più numerosi, in cui non si ha completa corrispondenza fra la residenza dei contribuenti e il presupposto o base imponibile da esso generata.

Il criterio utilizzato in misura crescente, ma non completa, nella pratica internazionale della ripartizione delle imposte fra paesi è quello della residenza del contribuente finale. E' interessante notare che, se seguiamo la pratica internazionale, cioè utilizziamo i criteri seguiti per le singole imposte, otteniamo la ripartizione del gettito fra territori che risulterebbe nel caso una o più regioni si staccassero, fiscalmente, dallo stato. Il che fattualmente è un buon criterio, dato che il calcolo del residuo conduce a una stima del quanto, in termini di risorse fiscali osservate nell'immediato, un territorio ci guadagna, o ci perde, dall'appartenenza ad uno stato nazionale e quindi quanto perderebbe, o guadagnerebbe, dal calcolo anche del residuo fiscale distaccarsi da questo stato.

Facciamo, per chiarire la nostra argomentazione, quattro esempi. Il primo riguarda la destinazione dell'imposta fondiaria su un'immobile di proprietà di un non residente. Il secondo riguarda il lavoro transfrontaliero. Il terzo riguarda il consumo soggetto a IVA, o ad altre imposte sulle vendite a turisti non residenti. Il quarto riguarda i profitti realizzati all'estero dalle imprese (multinazionali). Nel caso dell'immobile, la pratica e il principio da essa derivato è che il gettito della tassa fondiaria rimane nel Paese dove l'immobile è localizzato. Ciò vale per tutti i patrimoni di tipo materiale quando sottoposti a tassazione. I patrimoni immateriali, quali gli *assets* finanziari, sono invece tassati secondo la residenza dei proprietari. Nel caso del lavoro transfrontaliero, soggetto all'imposta personale sul reddito, la pratica crescente è di riconoscere il territorio di effettiva residenza come destinatario dell'imposta. Questo perché appunto con l'imposta personale sul reddito la residenza è il criterio normalmente applicato nella pratica fiscale per l'assegnazione del gettito (si pensi ai casi delle addizionali municipali e regionali all'Irpef). Per l'Iva la pratica emergente, anche se non generalizzata, è di nuovo la residenza, se pensiamo alla diffusione dei rimborsi

dell'Iva sui beni acquistati dai turisti. Il principio su cui si basa è che il consumo effettuato da un non residente equivale a un'esportazione. Nel caso delle imprese il criterio applicato nella prassi fiscale è nuovamente la residenza; cioè se un'impresa ha uno stabilimento in un Paese, ovvero una sede stabile, i profitti imputabili a quello stabilimento sono tassati nel Paese dove risiede lo stabilimento. Per contro, se non esiste stabilimento l'imposta viene incassata dalla casa madre. Nei tre ultimi casi il principio di attribuzione può funzionare se il criterio della residenza è applicato correttamente, cioè se il transfrontaliero risiede effettivamente in un Paese vicino; se il turista ha una residenza effettiva altrove; se l'impresa multinazionale effettua la produzione in uno stabilimento nello stesso territorio dove viene venduta.

Per verificare la funzionalità al calcolo del residuo del ricorso dell'adeguamento alla pratica internazionale, vediamo che cosa succede se una regione fa secessione. Nulla cambierebbe con l'imposta immobiliare. Neppure ci dovrebbero essere cambiamenti nei confronti del trattamento dei transfrontalieri, perlomeno in termini di principio. Stessa conclusione vale per gli acquisti dei turisti e per il caso delle imprese. In quest'ultimo caso, la regione che secede avrebbe fortissimi incentivi a spingere le imprese estere a creare sedi stabili sul proprio territorio in modo da assicurarsi in maniera ineccepibile il diritto al gettito.

Un criterio di questo tipo ("secessione") consente cioè di individuare la capacità potenziale di spesa di un territorio a favore dei suoi residenti attraverso le risorse riferibili ad esso⁷.

Prima di terminare, dobbiamo fare una precisazione importante: abbiamo sempre fatto riferimento alla residenza del contribuente finale, o di fatto, cioè alla persona che sopporta effettivamente l'imposta. Ciò significa che, per fare correttamente il calcolo del residuo, occorre tenere conto del processo di traslazione dell'imposta prima di applicare il criterio di residenza. Ad esempio, nel caso dell'imposta sulle società dobbiamo decidere se l'imposta sia pagata interamente dai proprietari del capitale, oppure sia traslata su altre categorie di operatori, consumatori, lavoratori, o altro. Se assumiamo, per esempio, che l'imposta sia pagata dai consumatori, dovremo ripartire il gettito sulla base della residenza di questi ultimi. Allo stesso modo dobbiamo operare per tutte le imposte per le quali la letteratura indica l'esistenza di un processo di traslazione, cioè l'esistenza di una differenza fra il contribuente di diritto e il contribuente di fatto.

2.5. Breve cenno alla funzione di stabilizzazione

L'azione di stabilizzazione osservata a livello spaziale serve a contrastare l'impatto esercitato su una regione da uno shock asimmetrico, cioè da un evento che impatta in maniera negativa sulla sua economia, quale un disastro naturale. Non implica che il governo nazionale operi in disavanzo. L'azione stabilizzatrice è compatibile con un residuo fiscale positivo per una o più regioni e con un residuo fiscale negativo per una o più altre regioni. La letteratura, in realtà soprattutto quella italiana, quando tratta del residuo fiscale collegato alla stabilizzazione, parte dal presupposto keynesiano di politica fiscale che un residuo fiscale positivo (negativo) abbia un effetto espansivo (depressivo) sull'economia del territorio e che quindi la distribuzione del residuo fra i territori indichi la distribuzione dell'azione espansiva (depressiva) del bilancio dello stato. Ammesso che, in effetti, il residuo fiscale positivo abbia un'azione espansiva effettiva, cioè non temporanea, il residuo fiscale che rileva ai fini dell'azione di stabilizzazione/espansione è, per definizione, quello calcolato secondo l'impostazione del MISA.

⁷ E possibile che con l'aderenza stretta alla pratica internazionale non si formulino ipotesi corrette di traslazione delle imposte, in particolare dell'imposta sui profitti delle imprese e dei contributi sociali obbligatori. Cioè, è ben possibile che la prassi internazionale non tenga conto dei processi di traslazione dei tributi, come appare chiaro in tutte le discussioni sull'armonizzazione della fiscalità sulle imprese, dove l'ipotesi sottostante alle necessità di armonizzazione è che l'imposta incide interamente sui profitti e quindi sui proprietari del capitale.

3. Ulteriori problemi applicativi

Il quadro concettuale delineato in precedenza consente di affrontare in maniera coerente i problemi che s'incontrano nel calcolo del residuo fiscale. Quale che sia l'approccio seguito tra i due prima delineati restano aperte alcune scelte applicative che impattano in maniera significativa sui risultati. Richiamiamo le principali con riferimento in gran parte al nostro Paese.

Va precisato che nei numerosi studi effettuati in Italia negli ultimi trenta anni non si è mai scesi al di sotto della ripartizione regionale. Più si restringe il territorio di riferimento, più diventa difficile ripartire entrate e spese nonostante gli indubbi miglioramenti ottenuti anche con la messa a regime del sistema SIOPE della Ragioneria generale dello Stato⁸. L'articolazione territoriale prescelta, ovviamente, condiziona i risultati. Accorpendo alcune Regioni in Italia, soprattutto quelle di minore dimensione, i residui fiscali delle nuove entità si modificherebbero e in certi casi si potrebbero compensare valori positivi e negativi.

3.1. *Soggetti pubblici da considerare*

La redistribuzione territoriale operata dai bilanci pubblici è operata principalmente dalle entrate e dalle spese delle Amministrazioni centrali e da autorità sopranazionali, quali, soprattutto, l'Unione Europea.

Molte delle analisi richiamate per il nostro Paese hanno considerato tutte le Amministrazioni Pubbliche facendo riferimento agli enti inclusi nel Conto economico delle Amministrazioni Pubbliche dell'Istat o agli Enti della Pubblica Amministrazione considerati nei Conti pubblici territoriali (CPT), che però non coincidono perfettamente.⁹ Per quello che concerne i CPT nel calcolo del residuo viene a volte utilizzato l'intero settore pubblico allargato (SPA) al cui interno è incluso un insieme d'impresе pubbliche o a partecipazione pubblica nazionali e locali, spesso quotate in borsa, che sono al di fuori delle Amministrazioni Pubbliche tradizionali (Extra PA) e che pesano in misura rilevante negli aggregati consolidati. La scelta di usare il SPA dei CPT non consente però di fare confronti sufficientemente omogenei con le stime sul residuo fiscale basate sul Conto economico delle Amministrazioni Pubbliche del sistema di contabilità nazionale. Inoltre, si tratta di una scelta metodologicamente discutibile, poiché include società che operano nel mercato¹⁰ finanziandosi attraverso prezzi, normalmente al di fuori delle funzioni allocative e distributive (e di stabilizzazione) svolte dal settore delle Amministrazioni Pubbliche.

3.2. *Tipologia contabile dei dati utilizzati*

Il calcolo del residuo fiscale può basarsi su dati di tipo economico, desunti dagli schemi di contabilità nazionale che determinano i conti delle Amministrazioni Pubbliche sulla base del sistema europeo dei conti nazionali SEC2010 legato alla competenza economica, o su dati di tipo finanziario utilizzando dati di cassa tratti dai bilanci finanziari, che, in genere, presentano maggiore variabilità nel tempo.

In Italia le stime che sono state utilizzate per il calcolo dei residui hanno utilizzato ambedue i tipi di dati.

Nel primo caso (competenza economica), si parte dalla stima dell'Istat del Conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche e, con qualche aggiustamento, si ripartiscono le voci relative ai consumi pubblici delle Amministrazioni centrali ed Enti di previdenza seguendo, quasi completamente, i criteri per la stima

⁸ Cfr. http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/siope

⁹ L'elenco delle Amministrazioni pubbliche definito dall'Istat (Lista S13) è leggermente diverso da quello del sub-universo della PA nei CPT, ma i soggetti ai quali fanno capo la maggior parte delle entrate e delle spese considerate per calcolare il residuo sono presenti in ambedue le banche dati; cfr. Agenzia per la coesione territoriale (2018).

¹⁰ Basti pensare che ne fanno parte società come ENI, Enel, Cassa Depositi e Prestiti, Leonardo oltre alle imprese pubbliche locali quotate; cfr. anche Galli e Gottardo (2020).

dei consumi pubblici finali regionali. A differenza del valore aggiunto, la cui regionalizzazione avviene nell'ottica del luogo dove la produzione è realizzata, per la spesa per consumi finali l'attenzione è posta sul luogo ove il servizio è consumato, o fruito. Le altre voci (trasferimenti, investimenti, ecc.) sono ripartiti con criteri legati all'individuazione dei beneficiari. L'utilizzo di questa fonte si riconnette quindi al profilo dei risultati della produzione, come quello sotteso al WIA.

Nel secondo caso sono stati utilizzati i Conti pubblici territoriali (CPT) che ricostruiscono a livello regionale i conti consolidati dei diversi livelli di governo sulla base di dati di cassa forniti dalla Ragioneria generale dello Stato e da altri soggetti e utilizzando direttamente i bilanci consuntivi dei diversi enti. Si ottiene così una valutazione dell'intervento pubblico diretto in un territorio, con una logica più riconducibile al MISA.

Infine, è importante ricordare che a differenza di quello che accade per i Conti delle Amministrazioni Pubbliche, il saldo a livello nazionale del conto CPT basato su erogazioni e incassi non corrisponde a quello contemplato dalle regole di bilancio europee e correntemente utilizzato nelle analisi di finanza pubblica¹¹.

3.3. Stima degli effetti di attivazione del reddito

Come abbiamo accennato, il calcolo dei residui fiscali è stato utilizzato per stimare gli effetti differenziali di attivazione del reddito nelle diverse regioni prodotti dal bilancio nazionale, utilizzando una stima dei moltiplicatori di reddito basati su matrici regionali delle interdipendenze settoriali (Casini Benvenuti, Maltinti, Paniccià, 1992; Casini Benvenuti, Lorenzini, Maltinti, 1994). Si tratta di un profilo importante, empiricamente impegnativo, che è spesso richiamato da chi ritiene che nel nostro Paese lo sviluppo delle regioni del Nord sia stato facilitato dalla crescita di un mercato di sbocco nel Sud proprio dovuto alla presenza di residui positivi in tale area. L'approccio da seguire per effettuare tali stime, che richiedono la costruzione di matrici delle interdipendenze settoriali a livello regionale, è il MISA che fa riferimento ai pagamenti ai fattori produttivi.

3.4. Arco temporale utilizzato e trattamento delle spese in conto capitale

Le analisi diventano più attendibili calcolando medie pluriennali dei residui, preferibilmente a valori costanti. L'andamento degli impegni e, soprattutto, dei pagamenti di bilancio presenta, infatti, una certa erraticità, dovuta anche alle regole contabili mutevoli di questi ultimi anni, e particolarmente significativa per quelli in conto capitale. Le spese in conto capitale, infatti, hanno per loro natura un andamento oscillatorio, molto più discontinuo rispetto alla spesa corrente, che rende meno significativi i valori annuali. Un secondo problema, specifico al WIA, è legato alla natura della spesa in conto capitale che per sua natura produce benefici ripartiti su un orizzonte temporale pluriennale. Ugualmente, vi possono essere numerose spese in conto capitale i cui benefici, di non facile identificazione, travalicano i confini delle giurisdizioni di riferimento. Queste difficoltà metodologiche hanno spinto alcuni a non includere tale componente di spesa nel calcolo del residuo, con una scelta analiticamente discutibile.

3.5. Trattamento dei saldi di bilancio e delle entrate extra-tributarie.

Come abbiamo accennato, un deficit di bilancio delle amministrazioni centrali conduce ad un aumento del residuo fiscale totale e viceversa in caso di un surplus. Disavanzo e avanzo non impattano però

¹¹ Secondo Cerea (2013, p.36) i CPT costituiscono "una fonte che dovrebbe essere maneggiata con molta cautela, anche a causa di una serie di errori piuttosto grossolani e sistematici che la caratterizzano". In particolare, evidenzia come, utilizzando i CPT, tra il 1996 e il 2010 solo nel 1996 le spese della Pubblica Amministrazione hanno superato le entrate, mentre negli anni successivi si è registrato sempre un notevole avanzo nonostante il disavanzo della Pubblica amministrazione.

sul processo di redistribuzione tra le regioni. Nel caso di disavanzo, tutte le regioni potrebbero trovarsi con un residuo positivo e sarebbero tributarie verso le generazioni future, o verso gli effetti di un possibile piano di rientro del debito pubblico. Una soluzione ipotizzata, ma di fatto inutile, perché ciò che conta sono le posizioni relative, è la “neutralizzazione” dei saldi tramite aumenti (riduzioni) proporzionali di entrate e spese, con conseguenti modifiche dei residui¹².

Tutte le entrate di tipo non tributario (royalties, interessi attivi, dividendi d’imprese pubbliche, corrispettivi per la vendita di beni e servizi, ecc.) devono essere incluse nel calcolo. In sostanza sono strumenti simili alle entrate tributarie o, comunque le sostituiscono. Per gli altri tipi di entrata occorrono specifiche ipotesi.

4. Residuo o residui fiscali? La variabilità dei risultati nelle regioni italiane seguendo i due approcci.

4.1. È possibile svolgere un confronto tra i risultati di analisi che seguano i due approcci alternativi?

Per il nostro Paese non disponiamo di ricerche, né di pubblicazioni statistiche periodiche sul residuo che siano pienamente coerenti con i criteri che stanno alla base dei due principali profili concettuali.

La difficoltà di raggiungere criteri omogenei e condivisi per ripartire spazialmente i dati dei Conti nazionali della Pubblica Amministrazione a livello subnazionale ha impedito sinora di arrivare a una produzione continuativa da parte dell’Istat di Conti economici regionali ufficiali della redistribuzione complessiva del reddito comprensivi oltre che della distribuzione primaria e secondaria anche della c.d. redistribuzione in natura (*in kind*), che tiene conto del valore dei beni e servizi collettivi e che dovrebbe corrispondere alla differenza tra il valore aggiunto e il reddito ‘aggiustato’ disponibile.

Un tentativo dell’ISTAT di disaggregazione regionale del Conto consolidato delle Pubbliche Amministrazioni (Istat, 1996), che avrebbe consentito di calcolare dei saldi assimilabili ai residui fiscali, si è fermato alla ricostruzione della serie 1982-1992, per non essere più replicato. Il sistema dei CPT, che comunque fa parte del SISTAN, deliberatamente non produce statistiche sui residui fiscali, in quanto ritenuti privi di significato essendo basati sulla differenza tra un addendo e un sottraendo costruiti sulla base di principi diversi¹³.

I dati desunti dai CPT, con qualche importante correttivo, sono comunque stati alla base di numerosi tentativi di stima dei residui fiscali a livello regionale negli studi citati all’inizio. Attualmente, solo la Banca d’Italia produce dal 2017 una stima del residuo fiscale basata sui Conti delle Amministrazioni Pubbliche (Banca d’Italia, 2017) seguendo una metodologia elaborata nel 2009 (Staderini, Vadalà, cit.), che è riconducibile al WIA, ma che ha escluso gli interessi sul debito pubblico nella ripartizione regionale delle spese¹⁴. La scelta di includere o no gli interessi nel calcolo dei residui ha costituito un problema tipico in questo tipo di studi, come si vedrà meglio in un successivo paragrafo, anche perché di là dalle questioni analitiche comporta risultati politicamente sensibili modificando in misura sostanziale il valore dei residui.

Possiamo però avvicinarci a tale confronto a titolo illustrativo facendo riferimento a un’analisi, per così dire, “istituzionale”, svolta dall’Ufficio Parlamentare del Bilancio (UPB, 2017), che ha confrontato i

¹² Questo vale anche per i saldi di bilancio delle amministrazioni locali (Gandullia e Leporatti, 2018).

¹³ “Mentre, infatti, dal lato delle spese si è usato prevalentemente il criterio della localizzazione dell’intervento dell’operatore pubblico, dal lato delle entrate, invece si è deciso di seguire la logica della costruzione del bilancio di un operatore pubblico regionale virtuale in cui siano presenti le entrate di tutti i livelli di governo le cui azioni producono effetti diretti sul territorio”, Ministero dello sviluppo economico (2007, p.98)

¹⁴ “Il punto di partenza della ricostruzione di valori regionali è il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche elaborato dall’Istat, il cui saldo, come è noto, è quello rilevante ai fini delle regole di bilancio europee; se ne adotta, in particolare, una versione che esclude la spesa per interessi, per le difficoltà concettuali di determinare la distribuzione territoriale dei benefici connessi con questo tipo di spesa” (cfr. Staderini e Vadalà, 2009, p.598). Solo recentemente la Banca d’Italia (Banca d’Italia, 2020) ha effettuato un confronto dei residui con e senza l’attribuzione territoriale degli interessi verificando le significative differenze nei risultati.

residui fiscali desumibili dai Conti della Pubblica Amministrazione dell'Istat ripartiti regionalmente dalla Banca d'Italia (2017) con quelli tratti dai dati finanziari del sistema dei Conti pubblici territoriali (CPT), inclusivi degli interessi sul debito pubblico. Mentre la metodologia utilizzata dalla Banca d'Italia si basa su criteri riconducibili in gran parte, ma non solo, al WIA, quella dei CPT utilizza un approccio che si avvicina al MISA¹⁵. Ovviamente, ci stiamo riferendo ai criteri necessari per la distribuzione regionale delle spese delle Amministrazioni centrali e degli Enti di previdenza. Per quelle delle Amministrazioni locali non servono criteri convenzionali di ripartizione perché vengono utilizzati i bilanci degli enti decentrati che sono riferiti ad uno specifico territorio. Ciò rileva anche nel caso dei consumi pubblici, dato che per le spese decentrate si assume la coincidenza tra il luogo dell'erogazione e quello dei beneficiari, ipotesi non necessariamente sempre vera per le Amministrazioni locali sia seguendo il WIA che il MISA.

4.2. L'impostazione della Banca d'Italia.

Parte da un tentativo di distribuzione dei benefici per quello che concerne la spesa in termini di benessere delle diverse unità istituzionali seguendo prevalentemente l'approccio WIA. Ciò può richiedere, per la valutazione dell'effetto di benessere, l'utilizzo di criteri di ripartizione diversi rispetto alle varie tipologie di spesa delle Amministrazioni centrali, distinte tra consumi pubblici e altri interventi. Il criterio fondamentale è se si tratti di beni pubblici, misti o privati. Ad esempio, la funzione di difesa è un bene pubblico che va ripartito in base ad un parametro generale, quale la popolazione, o il prodotto lordo. L'ordine pubblico e sicurezza hanno caratteristiche di bene misto. Il vantaggio principale è sentito nel territorio in cui questi beni sono prodotti, ma anche le altre regioni godono in parte di quanto prodotto in ogni singola regione. Così occorre combinare la popolazione della regione dove la spesa è effettuata con quelle delle altre regioni. Questo è un tipico approccio WIA. Altre funzioni rilevanti come l'istruzione e la sanità sono invece ripartite dalla Banca d'Italia rispettivamente in base alla distribuzione territoriale del personale scolastico e della spesa delle strutture sanitarie regionali corretta con la mobilità sanitaria. Come si nota, in questi casi si fa riferimento ai fattori produttivi, come in un tipico approccio MISA.

Tutte le altre tipologie di spesa vengono, infine, ripartite in base alla distribuzione regionale dei pagamenti finali desunte dai CPT, secondo una corrispondenza con le voci del conto Istat.

La regionalizzazione delle entrate tributarie è stata condotta sulla base della distribuzione delle basi imponibili.

4.3. L'impostazione dei Conti pubblici territoriali.

Per quanto concerne invece i CPT, *"il criterio di base della ripartizione territoriale delle spese nei CPT è principalmente quello della localizzazione dell'intervento dell'operatore pubblico, in termini di flussi finanziari nei diversi territori regionali"* (CPT, 2007, p. 91) in maniera da ottenere una misura dell'intensità dell'intervento pubblico. Il criterio così esposto è tutt'altro che chiaro. Tra l'altro, in buona parte i CPT utilizzano le già ricordate stime della Ragioneria dello Stato (Ministero dell'Economia e Finanze, cit.) per la regionalizzazione della spesa centrale. Quindi dati di cassa e non di competenza e criteri in parte diversi.

Anche in questo caso l'attribuzione territoriale delle entrate tributarie ha seguito quella delle basi imponibili.

Posto che i soggetti pubblici compresi nelle due analisi sono in gran parte gli stessi è bene precisare meglio dove differiscono i criteri di attribuzione territoriale di entrate e spese di Amministrazioni centrali e Enti di previdenza e in che misura queste siano riconducibili ai due approcci descritti in precedenza.

¹⁵ *"L'obiettivo del Sistema CPT è quello di ricostruire l'effettivo sforzo finanziario sui singoli territori regionali da parte dell'operatore pubblico, più che stabilire quali siano i benefici dell'intervento pubblico oppure gli effetti indiretti o indotti dalla attività dello stesso, fornendo una statistica non presente all'interno del panorama delle informazioni statistiche pubbliche: i flussi effettivamente erogati e prelevati dall'operatore pubblico su ciascun territorio."*, Agenzia per la coesione territoriale (2020, p.83).

4.4. Sintesi

Nella Tavola 1 abbiamo riportato una sintesi dei criteri utilizzati nelle due analisi con riferimento ai due approcci, MISA e WIA. La distinzione fra i due approcci, come abbiamo ripetutamente chiarito, deriva principalmente dal fatto che rispetto alle spese il WIA fa riferimento ai consumatori dei servizi, mentre il MISA fa riferimento alla residenza dei proprietari dei fattori produttivi utilizzati.

Tavola 1. Confronto dei criteri utilizzati per determinare i residui fiscali nella tabella 6 in relazione al WIA e al MISA

| Voci Conto Amministrazioni Pubbliche Istat (valori di competenza economica)(*) | Criteri regionalizzazione Banca d'Italia: criterio prevalente WIA | Osservazioni sui criteri utilizzati: WIA o MISA | Criteri regionalizzazione dei CPT: criterio prevalente MISA | Osservazioni sui criteri utilizzati: WIA o MISA |
|--|---|---|---|--|
| Consumi pubblici (classificazione COFOGi) (**) | | | Consumi pubblici (classificazione COFOGi) | |
| * Servizi generali, Difesa, Ordine pubblico e sicurezza, Attività ricreative, culturali e di culto | Popolazione residente | WIA. Non si tiene però conto anche del legame possibile tra utilità del bene pubblico e reddito | I CPT, per i consumi finali, che non coincidono con quelli del Conti delle PA, distinguono le spese tra redditi di lavoro dipendente, consumi intermedi e imposte indirette a carico delle Amministrazioni Pubbliche e le ripartiscono sulla base dei pagamenti finali di bilancio nel luogo di lavoro dei dipendenti e di svolgimento delle attività, ovvero di localizzazione fisica per l'utilizzo di beni e servizi | MISA. L'approccio seguito è quello della localizzazione fisica dei fattori produttivi ovvero il luogo di lavoro del personale e di utilizzo dei beni e servizi acquistati e di localizzazione delle opere realizzate, tutti indicatori della presenza in una data regione dell'operatore pubblico come produttore di beni e servizi, o attuatore di investimenti. Restano le difficoltà di applicare il profilo dei costi di produzione nel caso di pagamenti fatti a operatori residenti in territori diversi da quello considerato (si veda il par. 2.3.) e quindi non si dispone dei dati necessari per poi stimare l'attivazione economica originata nelle altre regioni. L'approccio MISA rispetto al WIA comporta modifiche significative soprattutto per la regione Lazio data la presenza dell'apparato centrale dello Stato e degli Enti di previdenza |
| * Affari economici | Valore aggiunto delle imprese operanti nel mercato nelle diverse branche (affari generali ed economici, commerciali e del lavoro, agricoltura pesca e caccia, combustibili ed energia, attività manifatturiere ed edilizie, trasporti, comunicazioni, commercio e turismo) | WIA. Secondo l' Istat trattandosi di spese sostenute dalle amministrazioni centrali a sostegno della struttura produttiva complessiva del Paese e non, quindi, a beneficio di imprese dislocate in aree particolari, la regionalizzazione della spesa è effettuata sulla base del valore aggiunto delle imprese che operano nella branca corrispondente alla sottofunzione in esame | | |
| * Abitazioni assetto del territorio | Valore aggiunto della branca costruzioni e opere pubbliche | MISA. La spesa a carico delle amministrazioni centrali per questo servizio di tipo collettivo è molto limitata. La ripartizione per regione è stata effettuata sulla base del valore aggiunto della branca "costruzioni ed opere pubbliche", assumendo che tale parametro sia rappresentativo dell'impegno richiesto alle Amministrazioni centrali in termini di attività normativa, di controllo e di supporto tecnico amministrativo alle attività svolte in sede locale | | |
| * Protezione dell' ambiente | Spesa per l'ambiente nei CPT | MISA. Coincide con la ripartizione effettuata nei CPT, tenendo conto che per la maggior parte della spesa fa capo alle Amministrazioni locali. Per il WIA , a rigore, trattandosi di beni pubblici misti, in buona parte infrastrutture anche se a carattere locale, resta il problema della valutazione delle esternalità regionali. Inoltre, per una parte potrebbero esser considerati beni pubblici puri e quindi da ripartire in base alla popolazione o reddito | | |
| * Istruzione | Si utilizzano i consumi finali stimati dall' Istat sulla base del numero degli studenti correggendoli per tenere conto del personale complessivo (insegnante, ATA e dirigenti) delle scuole pubbliche | WIA. Si dovrebbe però utilizzare solo il numero di studenti o delle loro famiglie (come del resto fa l'Istat). Anche qui resta poi il problema di valutazione delle esternalità | | |
| *Protezione sociale (correnti) | La spesa centrale degli enti della Amministrazioni centrale per servizi prevalentemente di tipo amministrativo in questa funzione è ripartita sulla base della distribuzione regionale dei redditi dello Stato relativi a questa funzione. La spesa degli Enti di previdenza centrali (INPS-INAIL) è ripartita sulla base delle | WIA. Per gli Enti di previdenza centrali si assume una ripartizione anloga a quella dei benefici originati dalle prestazioni. Per gli enti delle amministrazioni centrali si potrebbe utilizzare anche la popolazione, | | |

| | | | | |
|---|--|---|--|--|
| | prestazioni sociali erogate evitando in questa maniera di attribuire tutto il valore al Lazio | | | |
| *Sanità | La spesa delle Amministrazioni centrali è distribuita in base alla popolazione. A questa viene poi aggiunta la spesa per le strutture sanitarie regionali che ha prerogative prevalentemente regionali corretta per la mobilità sanitaria per cogliere solo quella relativa ai propri residenti. | WIA/MISA Anche in questo caso resta il problema di valutazione delle esternalità | | |
| Prestazioni sociali in denaro e trasferimenti correnti diversi a famiglie e istituzioni sociali private | Luogo di erogazione delle prestazioni sociali | WIA/MISA. Si presume che i beneficiari siano residenti dove viene fatto l'esborso. Il criterio in questo caso può essere uguale per i due approcci | Luogo di erogazione delle prestazioni sociali | WIA/MISA. Si presume che i beneficiari siano residenti dove viene fatto l'esborso. Il criterio in questo caso può essere uguale per i due approcci |
| Imposte dirette, rendite dei terreni, premi di assicurazione e trasferimenti ad enti pubblici | Luogo di destinazione delle erogazioni | WIA/MISA. Il criterio in questo caso può essere uguale per i due approcci. Per il WIA bisogna però valutare se queste categorie di spesa sono finalizzate alla fornitura di beni pubblici nel qual caso occorre un altro criterio | Luogo di destinazione delle erogazioni | MISA/WIA. Il criterio in questo caso può essere uguale per i due approcci Per il MISA occorrerebbe però valutare se i destinatari dei pagamenti sono i residenti |
| Investimenti fissi lordi e acquisizioni nette di attività finanziarie non prodotte | Localizzazione delle opere pubbliche | WIA. Occorre però accertare la presenza di esternalità extra regionali nel caso di opere di interesse sovra-regionale (es. il Ponte di Messina) | Localizzazione delle opere pubbliche | WIA. Per applicare il MISA restano le difficoltà di applicare il profilo dei costi di produzione nel caso di pagamenti fatti a operatori residenti in territori diversi da quello considerato (si veda il par.2.3.) |
| Contributi agli investimenti a famiglie e altri trasferimenti in conto capitale a famiglie | Luogo di destinazione delle erogazioni | WIA/MISA Il criterio in questo caso può essere uguale per i due approcci. Per i contributi agli investimenti c'è una componente di spillovers che andrebbe considerata. | Luogo di destinazione delle erogazioni | MISA/WIA Il criterio in questo caso può essere uguale per i due approcci |
| Contributi agli investimenti a imprese e trasferimenti in conto capitale a imprese | Luogo di destinazione delle erogazioni | WIA/MISA Il criterio in questo caso può essere uguale per i due approcci. Nel caso del WIA occorre però controllare gli spillovers su altre regioni. In entrambi gli approcci occorre tener conto delle imprese con più stabilimenti. | Luogo di destinazione delle erogazioni | MISA/WIA Il criterio può essere uguale per i due approcci. Rispetto al MISA e al profilo dei costi di produzione resta il problema dei pagamenti fatti a operatori residenti in territori diversi da quello considerato (si veda il par.2.3.). |
| Interessi passivi e redditi di capitale | Non vengono inclusi nel calcolo del residuo. Per i possibili criteri da utilizzare cfr. il successivo par. 4.2 | La Banca d'Italia nell'ultimo rapporto sulle economie regionali (2020) ha utilizzato sia la distribuzione regionale della popolazione che quella della spesa primaria regionalizzata come proxy del beneficio ricevuto verificando le differenze nel calcolo dei residui. Di fatto ha applicato il WIA | Distribuzione sulla base dei possessori dei titoli come nell'annuario della RGS con degli aggiustamenti non specificati | MISA. L'approccio seguito deve essere quello della residenza dei detentori del debito, al netto degli operatori esteri, con dei problemi quanto concerne gli operatori domestici bancari. Cfr. par. 4.2. |
| Entrate | | | Entrate | |
| Irpef | Residenza del contribuente | MISA/WIA. Criteri assimilabili. Si utilizza la localizzazione della base imponibile. Cfr. par. 2.4 | Residenza del contribuente | MISA/WIA. Criteri assimilabili. Si utilizza la localizzazione della base imponibile. Cfr. par. 2.4. |
| Ires | Ripartizione territoriale dei profitti di impresa con ripartizione di questi per le imprese multipianti sulla base della distribuzione regionale della base imponibile utilizzata per la determinazione dell'IRAP | MISA/WIA. Criteri assimilabili Criterio della base imponibile. Cfr. par. 2.4. | Ripartizione territoriale dei profitti di impresa con ripartizione di questi per le imprese multipianti sulla base della distribuzione utilizzata per la determinazione dell' e regionale della base imponibile IRAP | MISA/WIA. Criteri assimilabili Criterio della base imponibile. Cfr. par. 2.4. |
| IVA | Ripartizione territoriale dei consumi finali effettuata dall'Istat | MISA/WIA. Criteri assimilabili. Si utilizza la localizzazione della base imponibile Cfr. par. 2.4 | Ripartizione territoriale dei consumi finali effettuata dall'Istat | MISA/WIA. Criteri assimilabili. Si utilizza la localizzazione della base imponibile. Cfr. par. 2.4 |
| Altre entrate tributarie | Sulla base dei presupposti di imposta/basi imponibili | MISA/WIA. Criteri assimilabili Si utilizza la localizzazione della base imponibile. Cfr. par. 2.4 | Sulla base dei presupposti di imposta/basi imponibili | MISA/WIA. Criteri assimilabili. Si utilizza la localizzazione della base imponibile Cfr. par. 2.4 |
| Entrate extra tributarie | Sulla base del luogo di percezione | MISA/WIA. Criteri assimilabili. Si utilizza la localizzazione dei gettiti calcolata dai CPT . | Sulla base del luogo di percezione | MISA/WIA. Criteri assimilabili. Si utilizza la localizzazione dei gettiti calcolata dai CPT . |
| Contributi sociali | Sulla base della ripartizione territoriale delle retribuzioni e dei redditi di lavoro autonomo tenendo conto delle imprese multipiantato | MISA/WIA Criteri assimilabili Si utilizza la distribuzione calcolata dai CPT | Sulla base della ripartizione territoriale delle retribuzioni e dei redditi di lavoro autonomo tenendo conto delle imprese multipiantato | MISA/WIA. Criteri assimilabili Si utilizza la distribuzione calcolata dai CPT. |

Basata su UPB, 2017, Ministero dello sviluppo economico, 2007. Sono sempre esclusi i trasferimenti da e per il settore estero. (*) La produzione di di servizi vendibili, di beni e servizi per uso proprio, e le vendite residuali sono state incluse tra le entrate e non con segno negativo tra le spese. Esclusi ammortamenti e risultato netto di gestione. (**) I criteri di regionalizzazione della spesa per

Per le entrate, invece, i criteri utilizzati sono i medesimi per i due approcci. Scorrendo la tavola emerge come nessuna delle due ricostruzioni soddisfi pienamente i requisiti richiesti singolarmente da ognuno dei due approcci, ponendo problemi per la coerenza complessiva dei risultati. Ad esempio, nel caso delle spese per l'istruzione, utilizzando il WIA, l'indicatore di ripartizione più appropriato dovrebbe essere il numero degli studenti, o delle loro famiglie, mentre il numero degli insegnanti sarebbe quello appropriato per il MISA. Vi sono inoltre limiti rilevanti: nel caso del WIA non sono valutate le esternalità di consumo dei beni pubblici misti, mentre nel caso del MISA non si tiene conto degli spillovers degli acquisti di fattori produttivi, ovvero dei pagamenti fatti a operatori residenti in territori diversi da quello dove vengono forniti i servizi. Va infine ricordata la mancata considerazione della possibile traslazione di alcune imposte e dei contributi sociali.

4.4. Confronto dei risultati

Passando al confronto sui risultati presentato dall'Ufficio parlamentare del bilancio (Tabella 6), i residui fiscali che emergono da ambedue le analisi confermano- con intensità diversa- ciò che era emerso nella maggior parte delle ricerche compiute negli ultimi trent'anni e cioè un trasferimento dal Centro-Nord al Sud- Isole. Più in specifico, a livello regionale, sono le regioni (i) con i livelli più bassi di reddito, (ii) quelle a Statuto speciale e (iii) quelle più piccole (es: Liguria e Umbria) a beneficiare di flussi redistributivi positivi. I residui regionali pro-capite negativi sono associati a livelli e dinamiche del reddito più elevate. I residui positivi sono associati negativamente con la popolazione: le regioni più piccole ricevono più spesa in termini pro capite per ragioni connesse all'indivisibilità nella produzione di alcuni servizi, alle diseconomie di scala e di scopo nella fornitura dei servizi. Questi risultati sono confermati anche dall'andamento della serie calcolata dalla Banca d'Italia sulle medie mobili di più anni (Tabella 7) e dalla loro media, che però, ricordiamo, non include la spesa per interessi sul debito pubblico.

Nello stesso tempo, però, vanno sottolineate le significative differenze originate dai diversi approcci seguiti per la stima dei residui fiscali regionali. La tendenza generale che emerge dalla Tabella 6 mostra andamenti molto diversi, mutando di intensità e a volte anche di segno, qualora si modifichi la metodologia di calcolo utilizzando la stima desunta dai dati dei CPT che, oltre ad essere basati su dati di cassa, ripartiscono le spese per la fornitura di beni pubblici puri sulla base della distribuzione dei fattori impiegati e includono gli interessi sul debito pubblico. Scorrendo la Tabella 6 si può notare come in termini aggregati si osservi una riduzione in termini assoluti dei residui negativi delle Regioni del Centro nord da -2589 euro pro capite a -1615 euro pro capite (ovvero un minore trasferimento di risorse dal Nord al Sud) a fronte di una diminuzione dei residui positivi delle Regioni del Sud. Complessivamente la spesa pubblica pro-capite aumenta del 16 per cento nel centro- nord (da 11819 euro a 14447 euro) a fronte di una diminuzione dello 0,4 per cento di quella del sud (da 10953 euro a 10912 euro). Ma anche le entrate hanno andamenti divergenti: crescita al Sud del 17 per cento e al Centro Nord del 6 per cento. Le differenze sono quindi notevoli e si ripercuotono a livello regionale dove emergono andamenti differenziati.

Colpisce l'enorme aumento del residuo del Lazio (da - 3359 euro a + 817 euro) dovuto all'attribuzione delle spese per il personale centrale concentrato nella capitale che contribuisce alla fornitura di servizi collettivi che, utilizzando il WPA, vengono correttamente ripartiti in base alla popolazione (la spesa cresce del 45 per cento). Il MISA mette in luce così il vantaggio che deriva al Lazio da questo flusso di redditi in termini di occupazione e consumi.

**Tabella 6. Differenze tra i residui fiscali utilizzando i dati
dei Conti delle Amministrazioni pubbliche rielaborati dalla Banca d'Italia e quelli dei CPT
nel triennio 2013-15**

| REGIONI E AREE GEOGRAFICHE | Spesa primaria (al netto interessi) | Entrate | Residuo fiscale | Spesa totale | Entrate | Residuo fiscale | Differenza | |
|-------------------------------|---|---------|--------------------|-----------------|---------|--------------------|------------|---------|
| | | | | | | | Spese | Entrate |
| | Banca d'Italia | | | CPT | | | | |
| Piemonte | 11837 | 12964 | -1127 | 13597 | 13818 | -221 | 14,87 | 6,59 |
| Valle d'Aosta | 18648 | 16590 | 2058 | 18265 | 18332 | -68 | -2,05 | 10,50 |
| Lombardia | 11218 | 16640 | -5422 | 13175 | 16869 | -3695 | 17,45 | 1,38 |
| Prov. aut. di Bolzano | 16377 | 16689 | -312 | 16149 | 16478 | -329 | n.d. | n.d. |
| Prov. aut. di Trento | 16903 | 14529 | 2374 | | | | n.d. | n.d. |
| Veneto | 10992 | 13028 | -2036 | 11359 | 13970 | -2611 | 3,34 | 7,23 |
| Friuli Venezia Giulia | 13680 | 13015 | 665 | 15975 | 14331 | 1644 | 16,78 | 10,11 |
| Liguria | 13282 | 12866 | 416 | 14119 | 14111 | 9 | 6,30 | 9,68 |
| Emilia-Romagna | 11634 | 15047 | -3412 | 12836 | 15864 | -3028 | 10,33 | 5,43 |
| Toscana | 11790 | 12675 | -885 | 12446 | 13911 | -1465 | 5,56 | 9,75 |
| Umbria | 12265 | 11118 | 1147 | 12517 | 12256 | 261 | 2,05 | 10,24 |
| Marche | 11310 | 11309 | 0 | 11675 | 12567 | -892 | 3,23 | 11,12 |
| Lazio | 12124 | 15483 | -3359 | 17530 | 16713 | 817 | 44,59 | 7,94 |
| Abruzzo | 12062 | 9823 | 2239 | 13094 | 11736 | 1358 | 8,56 | 19,47 |
| Molise | 12403 | 8629 | 3774 | 12391 | 9764 | 2627 | -0,10 | 13,15 |
| Campania | 9789 | 7703 | 2086 | 10081 | 8624 | 1456 | 2,98 | 11,96 |
| Puglia | 10424 | 7913 | 2511 | 19561 | 9370 | 1192 | 87,65 | 18,41 |
| Basilicata | 12812 | 8400 | 4412 | 11764 | 9777 | 1987 | -8,18 | 16,39 |
| Calabria | 12525 | 7005 | 5519 | 11548 | 8536 | 3012 | -7,80 | 21,86 |
| Sicilia | 10967 | 7352 | 3615 | 10676 | 8704 | 1972 | -2,65 | 18,39 |
| Sardegna | 13014 | 8465 | 4549 | 12352 | 9711 | 2641 | -5,09 | 14,72 |
| Italia | 11539 | 12163 | -625 | 12717 | 13168 | -451 | 10,21 | 8,26 |
| RSO | 11377 | 12653 | -1276 | 12155 | 13195 | -1040 | 6,84 | 4,28 |
| RSS | 12448 | 9392 | 3056 | 12427 | 10671 | 1756 | -0,17 | 13,62 |
| Centro Nord | 11819 | 14407 | -2589 | 13680 | 15295 | -1615 | 15,75 | 6,16 |
| Sud e Isole | 10953 | 7801 | 3152 | 10912 | 9115 | 1797 | -0,37 | 16,84 |

Fonte: UPB, 2017; valori medi in euro pro capite; prezzi costanti 2010. Per la Banca d'Italia, Banca d'Italia, 2017. Per i CPT elaborazioni UPB.

Tenendo per buoni questi dati, una proposta come quella della capitale reticolare (Fondazione Agnelli, 1993), che prevedeva la distribuzione di una parte dei Ministeri centrali tra le Regioni italiane non modificherebbe i residui fiscali secondo l'approccio WIA, mentre inciderebbe su quello del Lazio secondo l'approccio MISA riducendolo considerevolmente in termini assoluti. Stupisce anche l'aumento del residuo negativo in termini assoluti di Veneto e Toscana applicando l'approccio MISA. Per quest'ultima voce potrebbero però anche sussistere limiti informativi nell'attribuzione regionale degli interessi, come si vedrà meglio nel prossimo paragrafo.

4.2. Il trattamento degli interessi sul debito pubblico

La distribuzione regionale degli interessi sul debito pubblico è particolarmente dibattuta e controversa nel nostro Paese, tanto che in diversi studi si è preferito non includerli nel calcolo del residuo. Come si è appena visto, anche la Banca d'Italia, partendo dai Conti delle Amministrazioni Pubbliche dell'Istat e applicando in buona parte il WIA, li ha lasciati fuori dal computo, nonostante che entrambe le impostazioni che abbiamo considerato giustifichino, anzi richiedano di effettuare l'attribuzione territoriale.

Come si è visto, la loro esclusione comporta una significativa modifica dei risultati, riducendo i residui positivi delle regioni del Mezzogiorno (non tutte) a fronte di aumento di quelli negativi delle regioni più ricche.

Tabella 7. Medie triennali dei residui pro-capite sulla base della metodologia della Banca d'Italia

| | 2013-15 | 2014-16 | 2015-17 | Media |
|-----------------------------|---------|---------|---------|-------|
| Piemonte | -1127 | -1157 | -1279 | -1188 |
| Valle d'Aosta | 2058 | 2235 | 2236 | 2176 |
| Lombardia | -5422 | -5584 | -5426 | -5477 |
| Prov. aut. di Bolzano | -312 | -613 | -550 | -492 |
| Prov. aut. di Trento | 2374 | 2605 | 2836 | 2605 |
| Veneto | -2036 | -1812 | -2031 | -1960 |
| Friuli Venezia Giulia | 665 | 812 | 721 | 733 |
| Liguria | 416 | 719 | 682 | 606 |
| Emilia-Romagna | -3412 | -3205 | -3257 | -3291 |
| Toscana | -885 | -669 | -822 | -792 |
| Umbria | 1147 | 1215 | 1005 | 1122 |
| Marche | 0 | 165 | 63 | 76 |
| Lazio | -3359 | -3088 | -2714 | -3054 |
| Abruzzo | 2239 | 2145 | 2007 | 2130 |
| Molise | 3774 | 3838 | 3452 | 3688 |
| Campania | 2086 | 2110 | 2071 | 2089 |
| Puglia | 2511 | 2587 | 2581 | 2560 |
| Basilicata | 4412 | 3828 | 3872 | 4037 |
| Calabria | 5519 | 5391 | 5344 | 5418 |
| Sicilia | 3615 | 3305 | 3119 | 3346 |
| Italia | -625 | -609 | -614 | -616 |
| Regioni a statuto ordinario | -1276 | -1226 | -1211 | -1238 |
| Regioni a statuto speciale | 3056 | 2883 | 2759 | 2899 |
| Centro Nord | -2589 | -2511 | -2488 | -2529 |
| Sud e Isole | 3152 | 3058 | 2958 | 3056 |

Fonte: Banca d'Italia, 2017, 2018, 2019

L'esclusione degli interessi non è analiticamente accettabile, perché non esiste e comunque non è fornito un criterio non arbitrario che giustifichi di tracciare la linea, lasciando fuori dal calcolo una spesa rilevante, pari a circa il 7 per cento della spesa totale delle Amministrazioni Pubbliche nel 2019, anche se con un peso decrescente nel tempo (nel 1989 era pari al 20 per cento), che sotto il profilo dell'economia e della contabilità è perfettamente uguale ad altre spese.

Da un lato, gli interessi sono la remunerazione di un fattore della produzione, il capitale, allo stesso modo in cui lo sono i salari per il fattore lavoro, che sono invece inclusi nel computo. Non si può quindi accettare l'obiezione di chi sostiene gli interessi passivi sono corrispettivi di un rapporto privatistico con i detentori dei titoli di Stato che non possono essere assimilati alle caratteristiche erogative delle altre tipologie di spesa. Il fatto che essi siano collegati a disavanzi creati nel passato con poca connessione con i processi di produzione in atto (cosa peraltro non interamente vera, se il disavanzo è servito a finanziare

capitale fisico utilizzato nella produzione odierna) ha spinto a considerarli come trasferimenti nel sistema dei Conti delle Amministrazioni Pubbliche, senza cioè contribuire al valore aggiunto della Pubblica Amministrazione. Qualsiasi approccio si segua, questa componente di spesa va comunque distribuita territorialmente in coerenza con l'impostazione seguita.

Le difficoltà sono piuttosto informative e non analitiche e riguardano la scarsità d'informazione, nel caso italiano, circa la residenza dei titolari del debito. Nel caso del MISA, infatti, gli interessi vanno attribuiti sulla base della residenza dei titolari del debito, in quanto sono una spesa per la remunerazione del fattore produttivo capitale.¹⁶ Le difficoltà informative possono essere superate solo parzialmente. La categoria degli interessi rappresenta, infatti, un aggregato disomogeneo, sia per quanto concerne le tipologie del debito, che i suoi titolari. Quanto alle tipologie, si possono distinguere gli interessi passivi sui titoli a breve termine (di durata inferiore all'anno) che su quelli a medio lungo termine, ma vi sono anche interessi pagati a fronte dell'accensione di mutui o di disponibilità creditizie a breve. A questi si aggiungono gli interessi passivi per ritardati pagamenti. Quanto ai titolari, la distinzione principale è quella tra i soggetti residenti all'estero (investitori esteri e BCE) e soggetti domestici. Gli operatori domestici possono essere distinti tra famiglie, imprese, Banca d'Italia, banche e altre istituzioni finanziarie. I CPT per la regionalizzazione della spesa per interessi utilizzano le stime della Ragioneria dello Stato (Ministero dell'Economia e Finanze, 2020) che considera regionalizzabili solo il 65 per cento di tale aggregato¹⁷ con alcuni aggiustamenti, ma senza distinzioni né rispetto ai titolari, né rispetto alle tipologie di debito. Ciò rende difficile l'attribuzione a un territorio degli interessi riconducibili alle banche e alle altre istituzioni finanziarie sulla base delle loro sedi legali, anche se riconducibili a gestioni patrimoniali o in amministrazione di famiglie e imprese, che sono i destinatari finali di tali redditi e delle quali non è identificabile la residenza.

Per ovviare a questo limite Giannola, Petraglia e Scalerà (2017) hanno fatto riferimento ai dati desumibili da un archivio dati relativo a 24 Paesi¹⁸ che offre la distribuzione delle consistenze dei titoli pubblici tra operatori stranieri, domestici, bancari e non bancari. Gli interessi degli operatori domestici non bancari sono poi attribuiti attraverso un parametro indiretto come la distribuzione regionale della ricchezza finanziaria delle famiglie calcolata dalla Banca d'Italia (Cannari e D'Alessio, 2003). L'impatto resta comunque significativamente sottovalutato considerata la rilevanza degli operatori bancari nella detenzione dei titoli del debito pubblico.

Quando utilizziamo il WIA, bisogna considerare che le spese per interessi siano conseguenza di un debito acceso in passato per finanziare delle spese che hanno creato, e creano, benefici in termini di benessere sia nazionali, sia per specifici territori se l'impatto è geograficamente diverso. A sua volta, questo impatto può essere catturato con diversi indicatori (Istat, 1996). Si può utilizzare il criterio della spesa totale al netto degli interessi (primaria) a beneficio delle diverse aree del Paese, assumendo che questa sia una *proxy* dell'insieme dei fattori che sono stati all'origine della domanda di prestiti per il suo finanziamento. Oppure, si può fare ricorso al criterio della distribuzione regionale del debito pubblico che ha determinato l'esigenza di ricorso al mercato finanziario attribuendo proporzionalmente gli interessi passivi alle regioni che hanno generato il fabbisogno all'origine del debito. Quest'ultimo calcolo risulta molto complesso, e nel nostro Paese è stato effettuato solo nell'unico tentativo effettuato dall'Istat di calcolare i conti economici regionali delle Amministrazioni Pubbliche tra il 1983 e il 1992 (Istat, cit.). In tali conti, nei quali la

¹⁶ Da questo punto di vista anche gli interessi sul debito delle amministrazioni locali non potrebbero a rigore essere automaticamente attribuiti alle regioni di appartenenza.

¹⁷ Su 69182 milioni di spesa per interessi nel 2018 non vengono considerati regionalizzabili 26132 milioni. Di questi 15866 milioni sono interessi corrisposti a soggetti residenti all'estero, e i rimanenti sono interessi sui conti di tesoreria, su prestiti internazionali, per chiusura anticipata di operazioni derivate e su altre voci minori; cfr. Ministero dell'economia e Finanze, cit., pp.31-32.

¹⁸ Cfr. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/Data/wp12284.zip>

distribuzione regionale delle entrate e delle spese pubbliche è stata effettuata seguendo un approccio tipo WIA, per ogni regione è stato identificato un saldo iniziale, al netto della spesa per gli interessi, definito come necessità/capacità di finanziamento, assimilabile al residuo fiscale. In particolare, il saldo voleva rappresentare l'insieme delle risorse di cui ciascuna regione necessita (o che può mettere a disposizione) per finanziare la sua attività, fatta esclusione del pagamento degli interessi del debito pubblico da essa generato. Lo stock di debito pubblico attribuibile a ogni regione è stato poi stimato attraverso la sommatoria di questi saldi finali dei conti regionali delle Amministrazioni Pubbliche per un adeguato numero di anni e al netto di alcune correzioni¹⁹. In tale maniera, è stato calcolato il residuo fiscale al lordo degli interessi. È interessante notare che nell'ultimo anno del periodo considerato (1992) la distribuzione dei residui a livello di grandi ripartizioni includendo tra le spese gli interessi attribuiti secondo il criterio delle spese e dello stock di debito (Tabella 8), il Mezzogiorno generava una quota tra l'87 e l'88 per cento dei residui. Tale quota si riduceva invece al 64 per cento distribuendo gli interessi sulla base dei possessori dei titoli, data la loro concentrazione nelle regioni più ricche, seguendo l'approccio MISA.

Tabella 8. Distribuzione della necessità di finanziamento tra ripartizioni attribuendo la spesa per interessi sulla base di diversi criteri nel 1992

| Ripartizioni | Detentori titoli (WISA) | Spese (WIA) | Stock debito (WIA) |
|--------------|-------------------------|-------------|--------------------|
| Centro Nord | 35,7 | 11,6 | 13,4 |
| Mezzogiorno | 64,3 | 88,4 | 86,6 |
| Italia | 100 | 100 | 100 |

Fonte: Istat, 1996

Anche in questo caso, quindi, la scelta dell'impostazione spiega le differenze. Mentre la ripartizione degli interessi sulla base dei detentori dei titoli è riconducibile al MISA, negli altri due casi i criteri utilizzati sono riconducibili al WIA.

5. Conclusioni: residui fiscali, equità e politiche regionali di sviluppo

Gli approfondimenti svolti in precedenza fanno comprendere come sia difficile pervenire a risultati pienamente confrontabili utilizzando il residuo fiscale, se non si adottano approcci logicamente coerenti e rigorosi.

La prospettiva del regionalismo asimmetrico ha riaperto il dibattito nel nostro Paese, in certi casi con estrema disinvoltura nell'uso politico del residuo fiscale.²⁰ Una conseguenza della disparità di metodi e

¹⁹ La stima dei saldi è stata riportata sino al 1970 per renderla più attendibile nella stima dello stock di debito. Per una descrizione della complessa metodologia utilizzata rinviamo a Istat (1996) pp.65-72.

²⁰ Ad esempio, nell'ultima edizione del Documento di economia e finanza regionale del Piemonte, il principale documento di politica economica regionale da collegare al Documento di economia e finanza nazionale, si può leggere: "In questo contesto, e consapevoli di trasferire ogni anno a Roma 10 miliardi in più di quello che lo Stato spende per il Piemonte (residuo fiscale), si intende richiedere che la nostra Regione ottenga ciò che le spetta e che da troppo tempo ormai non riesce ad ottenere ai tavoli nazionali". (Documento di economia e finanza regionale 2021-23, 2020, p.27). Il dato veniva riferito senza spiegare come la cifra era stata calcolata e comunque non è riferibile alle analisi "istituzionali" riportate nel testo. Il residuo per il Piemonte desumibile dalla Tabella 7 per il periodo 2015-17 corrisponderebbe a 5,5 miliardi circa utilizzando la metodologia Banca d'Italia, che esclude gli interessi mentre sulla base dei dati CPT, che includono gli interessi, la media del triennio 2013-2015 risultava pari a circa 953 milioni (Tabella 6).

risultati e dell'uso politico del residuo sono state due sentenze della Corte Costituzionale²¹ che hanno denunciato l'opacità della misura, con il risultato che, nel quadro costituzionale vigente, è stata resa accademica la possibilità di utilizzare il residuo fiscale come preciso parametro per dimensionare il finanziamento delle amministrazioni subnazionali in applicazione dell'art.119 della Costituzione.

Tuttavia, due regioni settentrionali, tra le più ricche del Paese, Lombardia e Veneto, non hanno fatto mistero (almeno inizialmente) di aspirare alla "riappropriazione" almeno di una parte del loro residuo fiscale. Questa considerazione "antropomorfa" delle regioni dimentica che sono i contribuenti finali a generare i residui fiscali e a usufruire dei benefici della spesa pubblica e quindi il fatto che una regione presenti un residuo positivo non significa che tutti i cittadini che vi risiedono ne usufruiscano, ma solo che la somma algebrica dei residui fiscali individuali è positiva.

In un sistema fiscale basato sulla progressività le regioni che presentano una maggiore quota di popolazione con redditi superiori a quello medio nazionale e che ricevono prestazioni pubbliche tendenzialmente omogenee in tutto il territorio del Paese trasferiranno per forza risorse ad altre regioni più povere, ma a livello individuale saranno i soggetti con redditi più alti nelle diverse regioni (comprese quelle con un residuo aggregato positivo) a finanziare quelli con redditi più bassi in tutte le regioni.

Ciononostante, non si può sottovalutare che i Paesi sono articolati in aree politico-amministrative che corrispondono a specifiche realtà culturali, economiche e politiche, con la presenza di rappresentanze elettive con poteri tanto più rilevanti quanto più ci si avvicina a modelli federali. Ora, le rappresentanze dei territori più sviluppati spesso richiedono una quota maggiore di risorse tributarie legate a basi imponibili locali sotto forma di tributi autonomi o, soprattutto, di compartecipazioni ai tributi erariali a garanzia della loro autonomia, riappropriandosi di qualcosa che loro appartarrebbe indipendentemente dai vincoli di solidarietà nazionale spesso sanciti a livello costituzionale.

Un decentramento fiscale basato su livelli maggiori di compartecipazioni ai tributi erariali dei governi subnazionali, mantenendo invariati i saldi di finanza pubblica e a parità di pressione fiscale, potrebbe comportare una riduzione delle risorse a disposizione dell'azione perequativa dello Stato centrale attraverso i suoi trasferimenti. Diventa chiaro come il dibattito sui residui fiscali in Italia venga inevitabilmente a confluire in quello sulle politiche di sviluppo del Mezzogiorno.

I risultati delle numerose ricerche svolte con metodologie diverse per quantificare il valore dei residui sono così stati spesso utilizzati per offrire due interpretazioni alternative per quanto concerne la permanenza dei divari Nord e Sud nel nostro Paese e l'arresto di un processo di convergenza tra le due aree da almeno un quarantennio. Semplificando molto, la prima è legata all'assunto che il Nord subisce un drenaggio di risorse fiscali che sono poi erogate in maniera improduttiva, soprattutto a favore dei consumi, nelle regioni del Sud; corollari di questa tesi sono l'esistenza di una classe politica meridionale corrotta, alimentata da questo circuito parassitario, e la presenza di una cultura assistenzialistica diffusa, speculare rispetto all'assenza di spirito imprenditoriale. I residui sono troppo elevati e rappresentano una droga che non è servita ad avviare un meccanismo di sviluppo del Sud, indebolendo invece quello del Nord (la "Questione settentrionale").

I sostenitori della seconda tesi ritengono invece che il bilancio pubblico abbia svolto funzioni redistributive insufficienti a favore del Mezzogiorno (sin dall'Unificazione) non garantendo il rispetto della fornitura di un livello di servizi pubblici omogeneo nel Paese, come richiesto dalla Costituzione, e

²¹ Si tratta della sentenza della Corte Costituzionale 25 giugno 2015 n.118 sull'illegittimità costituzionale del quesito in cui la Regione Veneto chiedeva ai propri cittadini se fossero favorevoli al mantenimento e utilizzo nel territorio regionale del' 80 per cento dei tributi ivi riscossi (un meccanismo simile a quello delle Regioni a statuto speciale confinanti) e della sentenza 5 aprile 2016 n. 69 che esplicitamente afferma che il concetto di residuo fiscale a causa delle sue ambiguità metodologiche non può rappresentare un parametro per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

destinando un livello insufficiente di risorse per investimenti che non ha consentito di recuperare i crescenti divari di sviluppo rispetto alle regioni del Centro Nord.

Solo l'adozione di una metodologia condivisa e corretta è in grado di garantire la validità scientifica del concetto di residuo fiscale e di farne uno strumento valido anche a fini di politica e in relazione ad obiettivi specifici. Gli autori si augurano che il presente scritto dia un contributo effettivo in questa direzione.

Bibliografia

Agenzia per la coesione territoriale (2018). Confronto fra il sistema CPT e i Conti delle Amministrazioni Pubbliche Istat, CPTInforma, 3.

Agenzia per la coesione territoriale (2020). Relazione annuale CPT 2020. Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, CPT Temi, Roma

Ambrosanio M.F., Bordignon M. and Cerniglia F. (2010). Constitutional reforms, fiscal decentralization and regional fiscal flows in Italy, in Bosch N., Espasa M. and Solé Ollé A. (Eds.) *The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows. Measurement, Determinants, and Effects on Country Stability*, Cheltenham, Edward Elgar.

Arachi G., Ferrario C. e Zanardi A. (2006). Redistribuzione e ripartizione del rischio tra territori regionali in Italia: il ruolo dei diversi livelli di governo, in Barca F., Cappelletto F., Ravoni L. e Volpe M., cit..

Arachi G., Ferrario C. and Zanardi A. (2010). Regional Redistribution and Risk Sharing in Italy: The Role of Different Tiers of Government, *Regional Studies*, 44, (1), pp. 55-69.

Banca d'Italia (2017). L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali, n. 23, Novembre, disponibile in:

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2017/2017-0023/index.html>

Banca d'Italia (2018). L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali, n. 23, Novembre, disponibile in:

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2018/2018-0023/index.html>

Banca d'Italia (2019). L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali, n. 22, Novembre, disponibile in:

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2019/2019-0022/index.html>

Banca d'Italia (2020). L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali n.22, Novembre, disponibile in:

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2020/2020-0022/index.html>

Barberán, R. (2001). Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de balanzas fiscales regionales, Instituto de Estudios Fiscales (Estudios de Hacienda Pública), Madrid.

Barberán, R. (2004). Las balanzas fiscales regionales: inventario de divergencias, *Papeles de Economía Española*, 99, pp. 40-76.

Barberán, R. (2005). Las balanzas fiscales regionales, *Economistas*, Special Issue.

Barca, F., Capiello F., Ravoni L. e Volpe M. (2006). Federalismo, equità, sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti pubblici territoriali, Bologna, Il Mulino.

Bernardino, A. (1928). Pressione tributaria dell'Italia e delle sue regioni (prima e dopo la guerra), Torino, Bocca.

Bieri, S. (1982). Einnahmen und Ausgaben des Bundes nach Kantonen 1978, Haupt Bern & Stuttgart.

Bosh, N. and Espasa, M. (2017). Catalan grievances: do fiscal flows matter?, in *Politica economica*, n.3, pp.345-374.

Bosch N., Espasa M. and Solé Ollé A. (Eds.) (2010). The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows. Measurement, Determinants, and Effects on Country Stability, Cheltenham, Edward Elgar.

Brosio, G. (1994). The balance sheet of the Australian federation: Some tentative estimates, Discussion Paper no. 37, Federalism Research Center, Australian National University.

Brosio, G. and Petchey J. D. (2003). The Output Effects of Changes in a State's Fiscal Residuum, *Western Australian Quarterly Bulletin of Economic Trends*, Volume 2.03, p. 47.

Casini Benvenuti S., Maltinti, G., Panicià, R. (1992). La distribuzione regionale della spesa dello Stato sotto il profilo della capacità di attivazione del reddito, in Formez, *La distribuzione regionale della spesa dello Stato. Determinanti, effetti, equità ed efficienza*, Quaderni regionali, Napoli.

Casini Benvenuti S., Lorenzini S., Maltinti, G. (1994). Stima dell'impatto regionale dell'intervento pubblico in Italia, Rapporto finale, Torino, Fondazione Agnelli.

Catsambaras T. (1978). Regional Impacts of Federal Fiscal Policy, Lexington Books, Mass.

Cerea G. (2013a). Lo stato e i territori: spesa, spesa standard e residui fiscali nelle Regioni ordinarie e a Statuto speciale, *Politica economica*, XXIX, n.1, pp.5-56.

Cerea G. (2013b). Le autonomie speciali - L'altra versione del regionalismo, fra squilibri finanziari e possibile equità, Trentino School of Management/Studi e Ricerche. Franco Angeli.

Commissione delle Comunità Europee (1977). Relazione del gruppo di studio sul ruolo della finanza pubblica nell'integrazione europea, Vol. I, Relazione generale, Collana di studi, Serie economia e finanza n. A 13, Bruxelles, aprile.

De Meo G. (1955). Un tentativo di determinazione del carico tributario nelle regioni italiane, *Moneta e credito*, V.8, n.29-30, pp. 62-92.

De Meo G. (1989). Incidenza tributaria nel centro-nord e nel Mezzogiorno d'Italia, *Atti dell'Accademia nazionale dei Lincei*, serie VIII, Vol.XXXII.

De Meo G. (1990). Fruizione dei servizi pubblici nel nord e nel sud d'Italia, *Atti dell'Accademia nazionale dei Lincei*, serie IX, Vol.I.

De Meo G. (1992). Traslazione territoriale delle risorse in Italia, *Rivista economica del Mezzogiorno*, anno VI, n.2.

Davezies, L. (1989). La redistribution interdépartementale des revenus induite par le budget de l'Etat 1984, Institut d'Urbanisme, Paris.

Espasa M. and Bosch N. (2010), Inter-regional fiscal flows: methodologies, results and their determinant factors for Spain, in Bosch N., Espasa M. and Solé Ollé A. (cit.).

Nicot B. H., Wishlade F., Davezies L., Yuill D., Taylor S., Prud' Homme R. (1998). Economic and social cohesion in the European Union: the impact of Member State's own policies, *Regional Development Studies n°29*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Fondazione Agnelli (1993). La capitale reticolare: il decentramento delle funzioni nazionali: un'esperienza europea e una proposta per l'Italia, Torino, Quaderni della Fondazione.

Forte, F., Bevolo, M., Clerico, G., Rosso, L. (1978). La redistribuzione assistenziale. Costi e benefici della spesa pubblica nelle regioni italiane, Milano, Etas.

Galli G., Gottardo G. (2020). La distribuzione della spesa pubblica per macroregioni, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, disponibile in:

<https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-la-spesa-pubblica-e-troppo-bassa-al-sud>

Gamboa R. and Messmacher M. (2003). Desigualdad Regional y Gasto Publico en Mexico, Banco Interamericano de Desarrollo.

Gandullia, L, Leporati, L. (2018). Saldi di bilancio delle amministrazioni locali, redistribuzione e ripartizione del rischio tra territori regionali, in Ires, Irpet, Srm, Eupolis Lombardia, Ipres, Liguria Ricerche, *La finanza territoriale.Rapporto 2018*, pp. 227-247, Soveria Mannelli, Rubbettino disponibile in: <https://www.store.rubbettinoeditore.it/la-finanza-territoriale-rapporto-2018.html>

Giannola, A, Petraglia, C. and Scalera, D. (2016). Net fiscal flows and interregional redistribution in Italy: A long-run perspective (1951–2010), *Structural Change and Economic Dynamics*, Elsevier, vol. 39(C), pages 1-16.

Gini, C. (1914). L'ammontare e la composizione della ricchezza delle nazioni, Torino, Fratelli Bocca.

Giovanardi, A., Stevanato, D. (2020). *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Venezia, Marsilio.

Government of Canada (1940). *Report of Royal Commission on Dominion-Provincial Relations (the Rowell-Sirois Commission)*, Ottawa.

Grosclaude, P. and Schwab, N. (1991). *Repartition par canton des dépenses de la Confédération en 1989*, Neuchatel, EDES.

Istat (1996). *Conti economici regionali delle Amministrazioni pubbliche e delle famiglie. Anni 1983-1992*, Argomenti, n.5, (a cura di R. Malizia e A. Agostinelli), Istat, Roma.

Maggi, M., Piperno, S. (1992). *La distribuzione del beneficio netto regionale della spesa dello Stato*, in *Formez*, cit.

Maggi, M., Piperno, S. (1993). *Analisi della distribuzione del beneficio netto regionale della spesa pubblica: una stima per il 1989*, in *Fondazione Agnelli, Nuove regioni e riforma dello Stato*, Contributi di ricerca, Torino.

Maggi, M., Piperno, S. (1995). *Costi e benefici della finanza pubblica in Italia: implicazioni per la questione regionale*, in *Economia pubblica*, n.1, pp. 37-66.

Maggi M., Piperno S. (1998). *Dal risanamento all'Euro. Evoluzione del residuo fiscale nelle regioni italiane: confronto 1989-1995*, Fondazione Agnelli, Contributi di Ricerca, Torino.

Malizia R. (2006). *La ripartizione regionale delle entrate: revisione della metodologia*, in *Barca F., Capiello F., Ravoni L. e Volpe M.*, cit.

Ministero dello Sviluppo Economico (2007). *Guida ai Conti pubblici territoriali (CPT)*, Roma, disponibile in:

<https://www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/pubblicazioni-cpt/guida-ai-cpt/>

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2020), *La spesa statale regionalizzata. Stima provvisoria 2018*, Dipartimento della Ragioneria dello Stato, Gennaio.

Nitti, F. S. (1900). *Nord e Sud. Prime linee di un'inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese dello stato in Italia*. Torino, Roux e Viarengo.

Pantaleoni, M. (1891). *Delle regioni d'Italia in ordine alla loro ricchezza e al loro carico tributario*, in *Giornale degli Economisti*, gennaio, pp.48-88.

Petraglia, C., Scalera, D. (2019). *Interregional Net Fiscal Flows in years 2007-2015. Italy and Germany at the Mirror*, in *Politica economica*, n.2, pp.243-266.

Prud'homme, R. (1986). Does Paris Subsidize the Rest of France?, in F. Ewers (ed.), *The Future of the Metropolis*, Wakter de Gruyter & Co., Berlin.

Regione Lombardia (2014). *Analisi del residuo fiscale e studio comparativo Regione Lombardia, Nord, Centro, Sud Italia*, Eupolis, Policy paper ,Milano

Regione Piemonte (2019), Documento di economia e finanza regionale 2021-23, Deliberazione del Consiglio Regionale, 24 novembre 2020, n. 87-17992, disponibile in:

http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2020/49/attach/aa_aa_deliberazione%20del%20consiglio%20regionale_2020-11-27_74699.pdf

Ruggeri, C. and Yu W. (2000). Federal Fiscal Balances and Redistribution in Canada,1992-1997. in *Canadian Tax Journal*,48, n.3, pp. 626-655.

Ruggeri, C. (2010). Inter-regional fiscal flows: Canada, in Bosch N. Marta Espasa M. and Solé Ollé A. (cit.).

Ruggeri, C. (2010). Interregional fiscal flows: measurement tools. In Bosch N. Marta Espasa M. and Solé Ollé A. (cit.).

Short, J. (1978). The Regional Distribution of Public Expenditure in Great Britain, 1969/70 - 1973/74, *Regional Studies*, 12, pp. 499-510.

SNA (2008), *Sistem of National Accounts*, European Commission, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development OECD, United Nations, World Bank, disponibile in:

<https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/SNA2008.pdf>.

Staderini A. , Vadalà E. (2009). Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane, in Banca d'Italia, *Mezzogiorno e politiche regionali*, Seminari e convegni Workshops and Conferences, Roma, pp. 597-621, disponibile in:

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/collana-seminari-convegni/2009-0002/2_volume_mezzogiorno.pdf

SVIMEZ (1993). *Rapporto sulla distribuzione Nord-Sud della spesa pubblica*, Il Mulino, Bologna.

SVIMEZ (2019a). *Rapporto 2019. L'Economia e la società del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.

SVIMEZ (2019b). Audizione SVIMEZ presso la Commissione Finanze della Camera dei deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata, Roma, 10 dicembre, disponibile in:

https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/upload_file_doc_acquisiti/pdfs/000/002/960/Memoria_SVIMEZ.pdf

Tarquino, O. (1969). Significati delle entrate e delle spese per regioni (1951-1965), SVIMEZ, Giuffrè, Roma.

UPB (2017). Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare del bilancio Giuseppe Pisauro in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali, 22 novembre, testo disponibile in:

<http://www.upbilancio.it/distribuzione-territoriale-delle-risorse-pubbliche-per-aree-regionali>

UPB (2019). *Audizione dell'Ufficio Parlamentare del bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3 c., della Costituzione*, intervento del Consigliere Alberto Zanardi, 10 luglio, testo disponibile in:

http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/07/Audizione-10_7_2019-UPB.pdf

Università degli studi di Milano, Centro Studi sul Federalismo (2019). Regionalismo differenziato: un percorso difficile, Atti del convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità", Milano, 8 Ottobre, disponibile in:

<http://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/volumi/altre-pubblicazioni/1476-regionalismo-differenziato-un-percorso-difficile>

UNIONCAMERE Veneto (2008). Federalismo e competitività - Verso una riforma per lo sviluppo economico e sociale del Paese, Quaderni di Ricerca n° 10.

Unioncamere Veneto (2009). Responsabilità e Federalismo - Numeri, spunti e riflessioni per accelerare l'attuazione del federalismo fiscale in Italia, Quaderni di Ricerca n° 11.

Uriel, E. and Barberán, R. (2007), *Las balanzas fiscales regionales de la Administración Pública Central Española, 1997 y 2001*, XIV encuentro de economía publica, Santander, 1 y 2 de febrero de 2007 , disponibile in:

https://www.researchgate.net/publication/41661482_Las_Balanzas_Fiscales_de_la_Administracion_Publica_Central_Espanola_entre_1997_y_2001

Van Rompuy P. (2010). Measurement and practice of fiscal flows: the case of Belgium, in Bosch N. Marta Espasa M. and Solé Ollé A. (cit.), pp.108-124.

Vaillancourt F. Inter- regional fiscal flows: interpretation issues in Bosch N. Marta Espasa M. and Solé Ollé A. (cit.), pp. 39-58.

Viesti G. (2019). *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, 2019 testo disponibile in:

http://www.laterza.it/index.php?option=com_content&view=article&id=21792019).

Whalley, J. and Trela, L. (1986). *Regional Aspects of Confederation*, Toronto, University of Toronto Press.