

Nucleo Regionale dei Conti Pubblici Territoriali della Regione Sardegna

Silvano Castangia, Valentina Tagliagambe



L'Italia secondo i

Conti Pubblici Territoriali (CPT)

L'analisi dei flussi di entrata del territorio regionale



Sommario

Premessa	3
1. I flussi di entrata nel bilancio della regione	5
2. I flussi della regione Sardegna nel contesto nazionale	12
3. Flussi nel territorio regionale	17
3.1 Le entrate degli enti locali	17
3.2 La spesa delle amministrazioni centrali	20
3.3 La spesa delle imprese pubbliche nazionali	21
4. La spesa consolidata nel territorio regionale	22

Premessa

Obiettivo della presente trattazione è un focus sulle entrate territoriali nel periodo 2004-2014, al fine di evidenziarne l'andamento e comprenderne le principali dinamiche.

La fonte della serie 2004-2013 è della banca dati dei Conti Pubblici Territoriali, mentre il dato 2014 è ottenuto dall'elaborazione provvisoria del nucleo della Regione Sardegna. I dati sono espressi in valori procapite, deflatore ISTAT base 2005, deflatore Svimez per il 2014.

La prima fase della rilevazione si concentra sul bilancio regionale, riclassificato secondo le voci economiche dei conti pubblici territoriali, per evidenziare l'andamento dei flussi di entrata e individuare le cause e le principali componenti che lo determinano.

Successivamente l'analisi si focalizza sulle entrate di origine statale (devoluzioni e trasferimenti) e viene contestualizzata, comparando i flussi del bilancio della Sardegna con quelli registrati nel resto del contesto nazionale. Lo scopo è quello di verificare se nel corso degli anni, anche a seguito della modifica del regime finanziario regionale, le entrate erogate dallo Stato tendano o meno ad avvicinarsi a quelle delle altre regioni e quali siano le voci economiche che hanno maggior rilievo nel determinare l'andamento dei flussi.

La prospettiva di rilevazione si sposta poi su un'ottica territoriale: l'obiettivo non è più solo quello di misurare l'andamento delle entrate a favore del bilancio della "Sardegna", intesa come ente pubblico, ma quello di valutare il beneficio in termini di entrate per la "Sardegna" intesa come insieme di soggetti operanti nel territorio regionale (famiglie, imprese, etc..). In questo senso la ricchezza (in termini monetari) della regione deve essere valutata considerando tutti i flussi che ricadono sul territorio.

Senza pretese di esaustività questa trattazione si concentra in particolare sui seguenti:

- le entrate dell'ente Regione,
- le entrate degli altri enti territoriali,
- la spesa diretta dello Stato nel territorio, a favore di soggetti diversi da quelli di cui ai punti precedenti,
- la spesa consolidata effettuata dalle imprese pubbliche nazionali nel territorio regionale.

Analizzate le entrate del bilancio regionale nella prima parte della trattazione (paragrafi 1 e 2), ci si pone pertanto l'obiettivo di verificare se gli effetti sul territorio, derivanti dalle variazioni dei flussi di entrata erogati dallo Stato a favore del bilancio della regione, tendano a essere compensati da variazioni di segno opposto nei flussi di entrata registrati dagli altri enti territoriali (paragrafo 3.1). Si analizzano pertanto i flussi relativi a comuni e province, concentrandosi unicamente sulle voci di entrata di origine statale, per epurare la rilevazione da fattori endogeni.

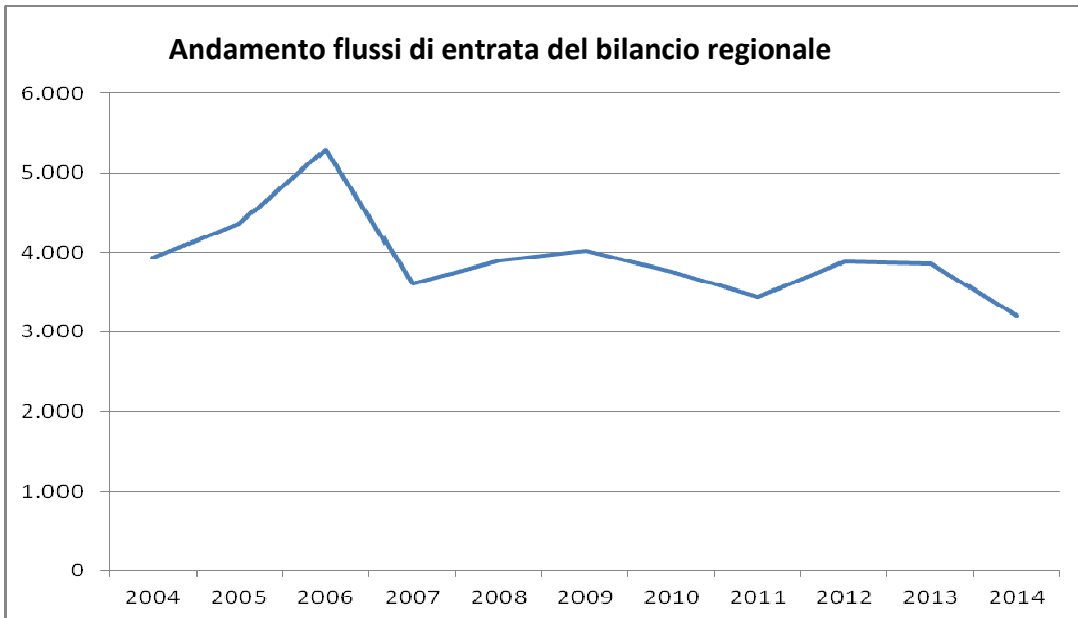
Per completare l'analisi dei flussi con ricadute sul territorio, la trattazione prosegue con una verifica dell'andamento della spesa effettuata direttamente sul territorio dallo Stato (a favore di famiglie,

imprese...) e di quella posta in essere in Sardegna dalle imprese pubbliche nazionali (IPN), in quanto una contrazione della stessa ha evidentemente ricadute negative in termini di flussi monetari a favore di cittadini e imprese (paragrafo 3.2 e 3.3).

Un'informazione più completa dovrebbe considerare anche i flussi delle imprese pubbliche locali, ma l'elaborazione risulterebbe appesantita da un numero elevato di variabili da considerare, a fronte di valori di peso non rilevante rispetto a quelli complessivi.

La rilevazione si conclude infine con una breve panoramica dell'andamento del flusso consolidato della spesa di tutti i livelli di governo (amministrazioni centrali, amministrazione regionale, amministrazioni locali, imprese pubbliche nazionali e imprese pubbliche locali) sul territorio regionale, che può rappresentare la sintesi degli effetti complessivi delle diverse dinamiche oggetto della precedente trattazione.

1. I flussi di entrata nel bilancio della regione



Entrate procapite del bilancio regionale

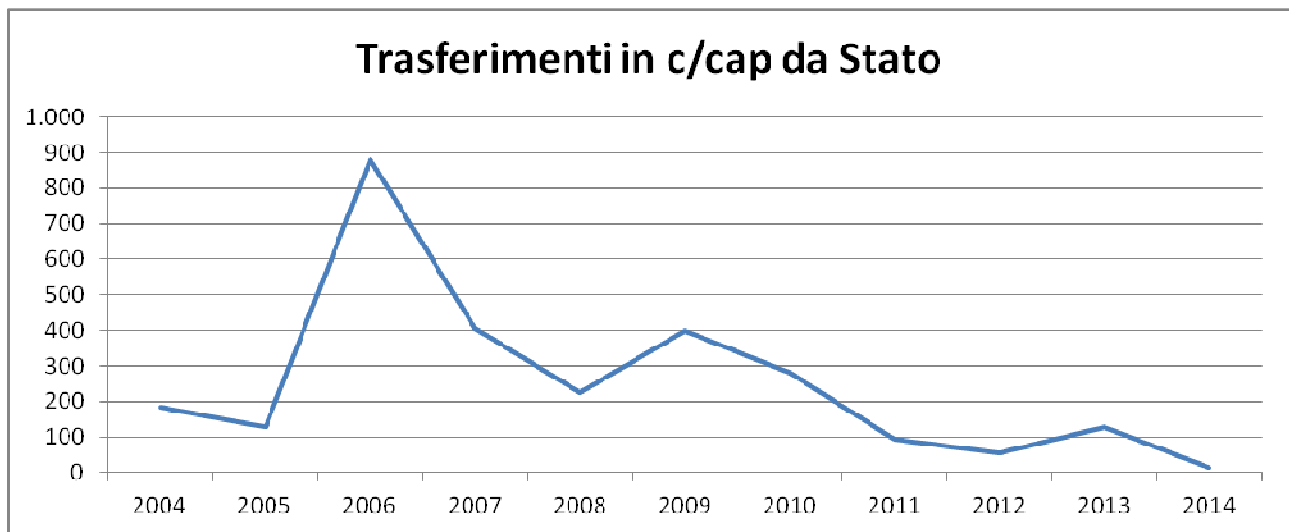
Esercizio	Totale
2004	3.935
2005	4.357
2006	5.294
2007	3.606
2008	3.902
2009	4.016
2010	3.763
2011	3.447
2012	3.888
2013	3.856
2014	3.210

Come evidenziato dal grafico e dalla tabella, dopo il picco registrato nel 2006, le entrate del bilancio regionale descrivono un andamento tendenzialmente decrescente. Per comprendere meglio le cause di questo trend negativo è utile scomporre i flussi di entrata nelle diverse voci economiche (secondo la classificazione CPT), per ognuna delle quali è di seguito evidenziato, in ordine crescente, il peso medio nel periodo considerato:

L'analisi dei flussi di entrata nel territorio regionale

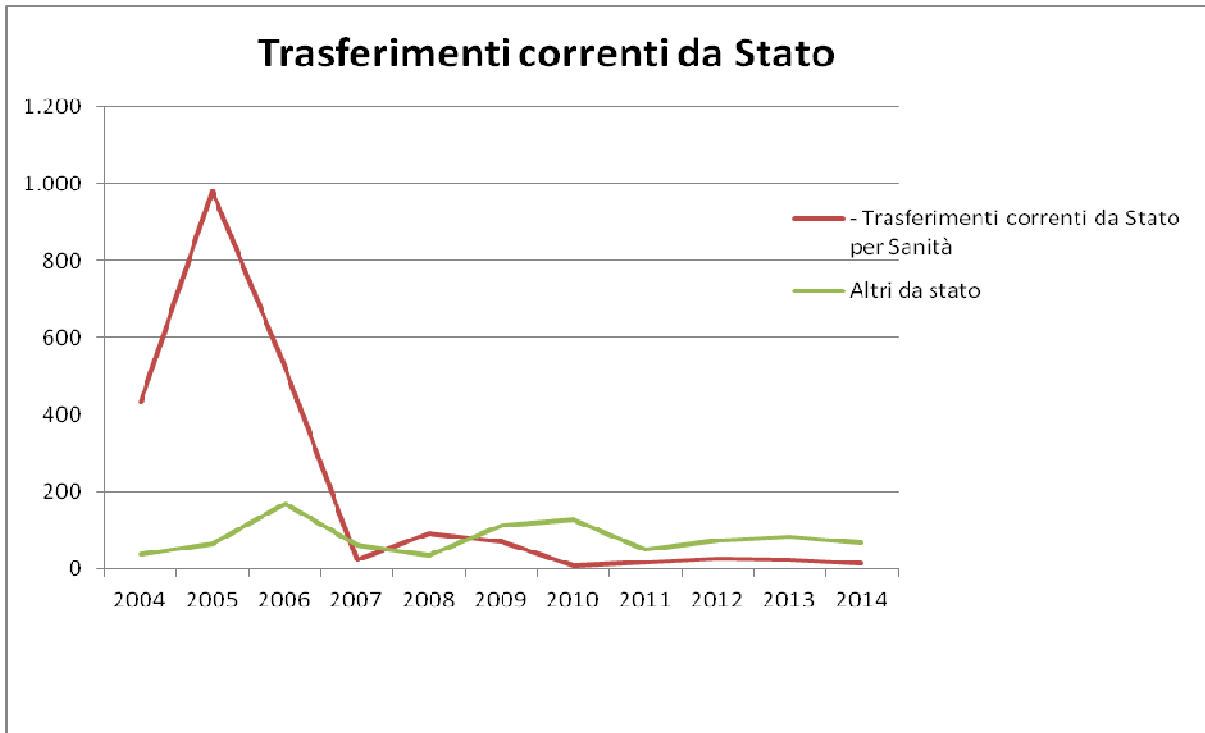
Accensione prestiti	3,35%
Trasferimenti in conto capitale da Stato	6,06%
Trasferimenti in conto corrente da Stato	6,63%
Altre entrate varie	6,88%
Imposte dirette, indirette e altri tributi propri	11,69%
Tributi devoluti da altre Amministrazioni pubbliche	65,39%

La voce accensione prestiti è alimentata esclusivamente da due mutui contratti nel 2004 e nel 2005.



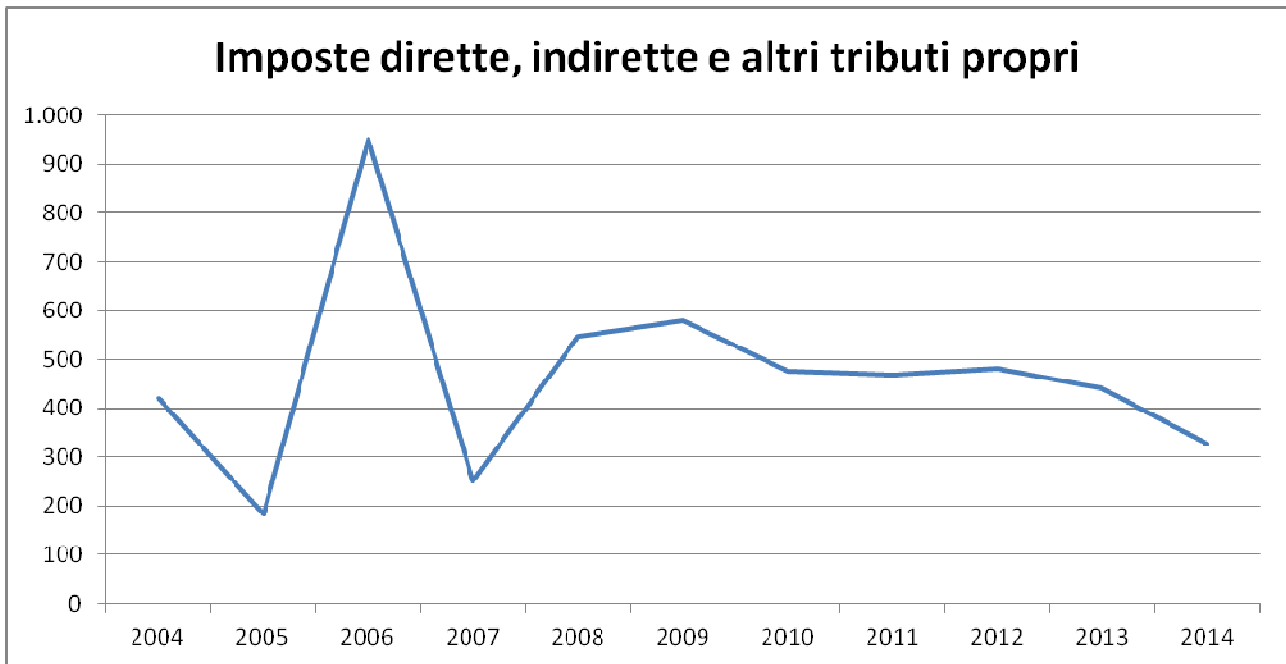
I trasferimenti in conto capitale da Stato presentano un andamento discontinuo, giustificato dalla natura stessa dei flussi correlati a programmi di investimento, in particolare il picco del 2006 è dovuto a trasferimenti per la realizzazione di programmi comunitari.

È tuttavia evidente una decisa tendenza alla riduzione della consistenza dei relativi flussi nel periodo 2006-2014, che costituisce uno degli elementi che determinano l'andamento generale delle entrate.



I Trasferimenti in conto corrente da Stato sono determinati, nel periodo considerato, dalle erogazioni per quota parte del fondo sanitario nazionale, che in seguito all'approvazione della Legge finanziaria statale 2007 che ha definito il nuovo regime delle entrate, sono stati sostituiti da quote di compartecipazione ai tributi erariali e si sono pertanto stabilizzati su valori prossimi allo zero.

Gli altri trasferimenti correnti hanno una composizione variegata e riguardano, a titolo di esempio, interventi per politiche sociali, eventi calamitosi, spese POR in c/corrente. Presentano nel complesso un andamento di lungo periodo costante.



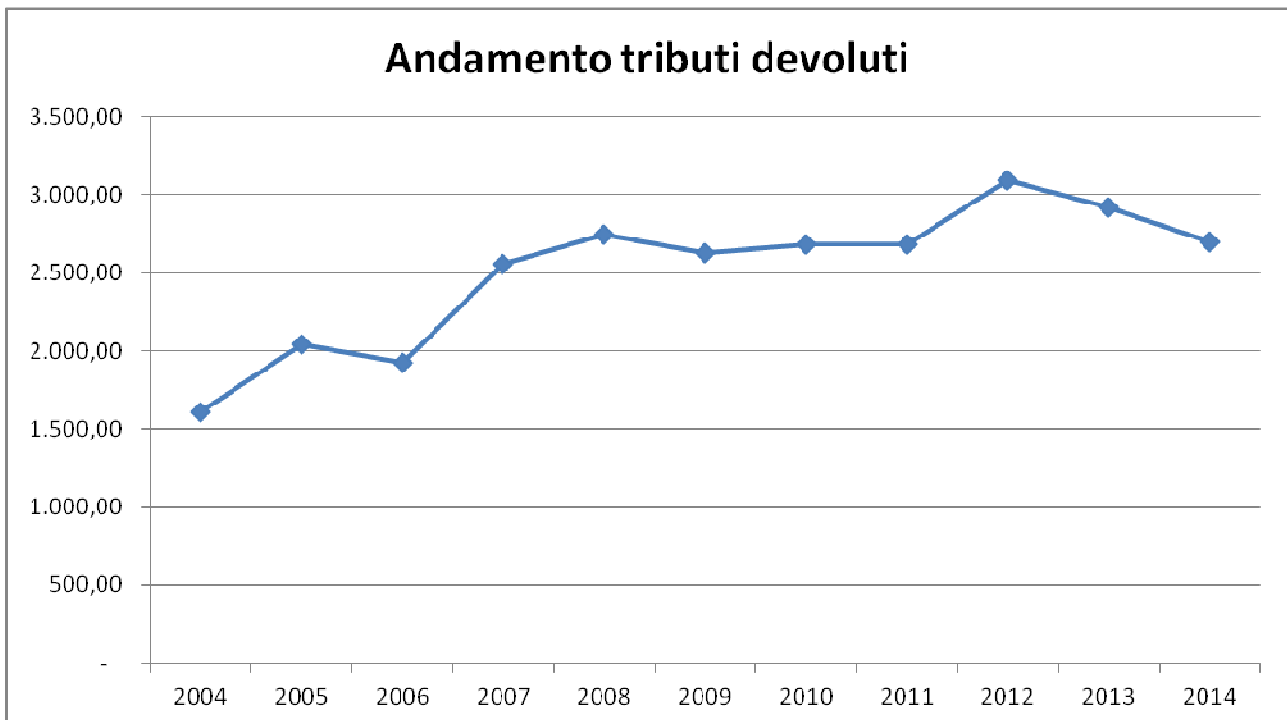
Il tributo principale che determina l'andamento di questa voce economica è l'IRAP, che contribuisce per circa il 74% nel periodo considerato. Il trend del primo periodo è discontinuo in ragione di versamenti in tesoreria regionale da parte delle amministrazioni statali per acconti e saldi: in particolare il picco registrato nel 2006 è determinato dall'erogazione di importi di competenza di anni precedenti.

Dal 2008, una volta regolarizzati i versamenti, l'andamento è determinato dal ciclo economico e dalla riduzione dell'aliquota ordinaria statale IRAP, alla quale si aggiunge nell'ultimo biennio l'effetto della politica fiscale regionale che si è tradotta nella forte riduzione delle aliquote per gli anni 2013-14, a favore di privati ed enti pubblici.

Meno rilevante è il peso dell'addizionale regionale IRPEF (circa 16%), mentre è quasi del tutto ininfluenza l'incidenza procapite dei tributi minori (tra cui tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, tasse per concessioni e le cosiddette tasse sul lusso).

La voce "tributi devoluti da altre Amministrazioni pubbliche" comprende, secondo la classificazione dei conti pubblici territoriali, i tributi o quote di tributi che per statuto spettano alla regione e che, a prescindere dalla modalità di riscossione, sono contabilizzati nel bilancio dello Stato e di conseguenza soggetti a elisione in fase di consolidamento dei bilanci.

I tributi non contabilizzati nel bilancio dello Stato sono classificati nei conti pubblici territoriali fra i tributi propri, analizzati nel grafico precedente.

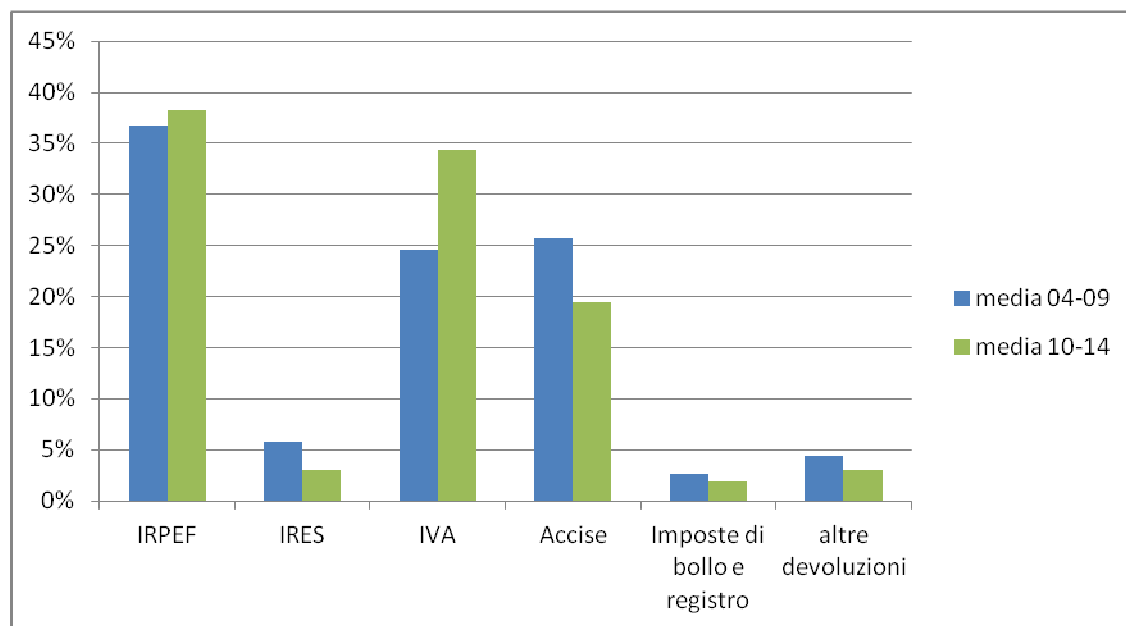


Come si può evincere dal grafico, l'andamento di lungo periodo presenta un trend crescente, soprattutto dopo il 2006, anno nel quale è stato approvato il nuovo regime finanziario regionale, che ha comportato la fiscalizzazione dei trasferimenti statali per la sanità e, parzialmente, per i trasporti.

L'accordo si è tradotto in un differente calcolo della quota IVA di spettanza e nel diritto alla compartecipazione sul gettito di tutti i tributi di competenza, anche con riferimento alla quota riscossa fuori dal territorio regionale. Ciò ha determinato nel complesso la crescita delle entrate da devoluzioni: in particolare, nel periodo considerato si è registrato un incremento del gettito IVA e IRPEF, mentre con riferimento all'IREES, solo a decorrere dal 2015 alla regione è stata riconosciuta la quota di spettanza sul maturato riscosso fuori dal territorio.

Nel 2012 si è registrato un picco nelle riscossioni, dovuto all'erogazione da parte dello Stato di somme di competenza degli anni precedenti, per un importo complessivo di circa un miliardo, reso disponibile con la legge di assestamento al bilancio statale.

Peso medio dei tributi devoluti nel periodo 2004-09 e 2010-14.



Se si confronta il peso medio dei singoli tributi devoluti, all'inizio e alla fine del periodo considerato, si rileva come la modifica del regime finanziario abbia influito sul peso dell'IVA e, parzialmente, dell'IRPEF.

Il peso del gettito IRES si è ridotto soprattutto per effetto dell'abbattimento delle aliquote, che a decorrere dal 2008 sono passate dal 33% al 27,5%.

Andamento flussi procapite dei singoli tributi devoluti

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
IRPEF	642	764	652	790	1.036	1.075	1.059	1.147	1.056	1.239	884
IRES	82	80	168	199	160	95	101	97	107	69	54
IVA	237	351	245	909	766	815	851	806	1.266	916	988
Accise	580	703	571	566	547	512	518	489	527	543	658
Imposte di bollo e registro	35	36	99	32	84	75	58	59	56	45	55
altre devoluzioni	31	111	188	58	157	56	96	88	82	104	57
Totale complessivo	1.607	2.045	1.923	2.553	2.750	2.628	2.683	2.685	3.094	2.918	2.697

L'andamento del flusso procapite dei singoli tributi è influenzato, oltre che dai fattori sopra evidenziati, anche dalla crisi economico-finanziaria che si è manifestata soprattutto a partire dal quarto trimestre del 2008, facendo registrare un calo del PIL reale dell'1%, con inevitabili riflessi sul gettito fiscale. Questo effetto viene scontato in ritardo sui flussi regionali, in quanto i versamenti si basano su stime a partire dall'andamento storico e su successivi conguagli positivi o negativi a saldo.

Tale andamento è evidente soprattutto con riferimento alle imposte dirette sul reddito che hanno subito una notevole contrazione nell'ultimo periodo considerato (IRPEF 2014, IRES 2013/14).

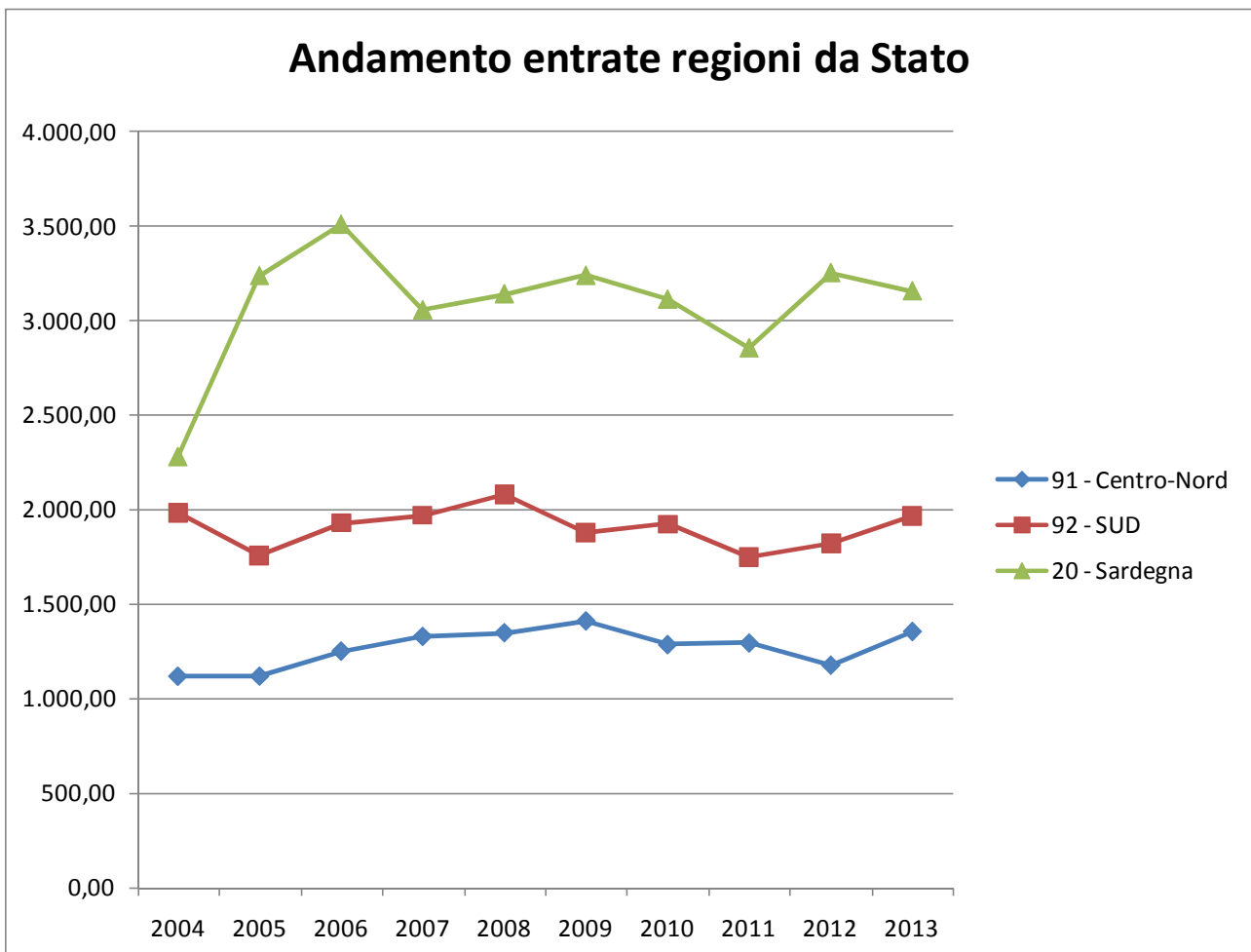
L'analisi dei flussi di entrata nel territorio regionale

Va infine precisato che negli ultimi due anni i flussi regionali hanno scontato l'aggravarsi degli accantonamenti imposti dalle manovre finanziarie statali, che sono passati da circa 260 milioni nel 2012 a circa 431 e 580 milioni, rispettivamente nel 2013 e nel 2014.

2. I flussi della regione Sardegna nel contesto nazionale

Conclusa l'analisi dell'andamento dei flussi di entrata della Sardegna, si confrontano i trend individuati per categoria economica nella regione con quelli del restante contesto nazionale. Come specificato in premessa l'obiettivo è confrontare i flussi di entrata derivanti alle regioni dallo Stato, pertanto nel presente paragrafo si analizzano le entrate relative a tributi devoluti e a trasferimenti da Stato, correnti e in conto capitale. Le "altre entrate" (mutui, alienazioni di beni patrimoniali, redditi da capitale, etc) non sono prese in considerazione, in quanto non rilevanti ai fini dell'analisi.

I flussi procapite delle altre regioni sono stati raggruppati in due macroaree territoriali: centro-nord e sud Italia. I dati analizzati in questo caso non ricomprendono l'annualità 2014, attualmente in corso di elaborazione.

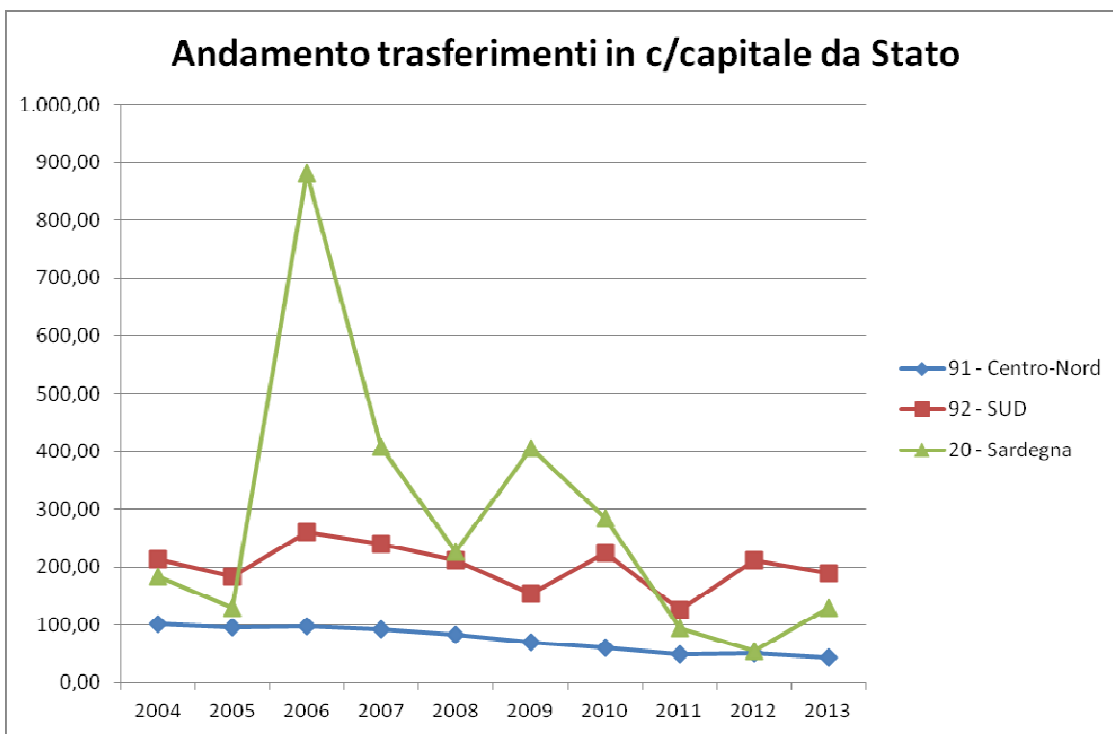


Come si evince dal grafico, rispetto agli altri flussi regionali, aggregati per macroaree territoriali, quello relativo alla Sardegna, seppur caratterizzato da sensibili oscillazioni per i motivi analizzati nelle pagine precedenti, è costantemente posizionato su valori procapite più elevati. Questo scenario va interpretato

L'analisi dei flussi di entrata nel territorio regionale

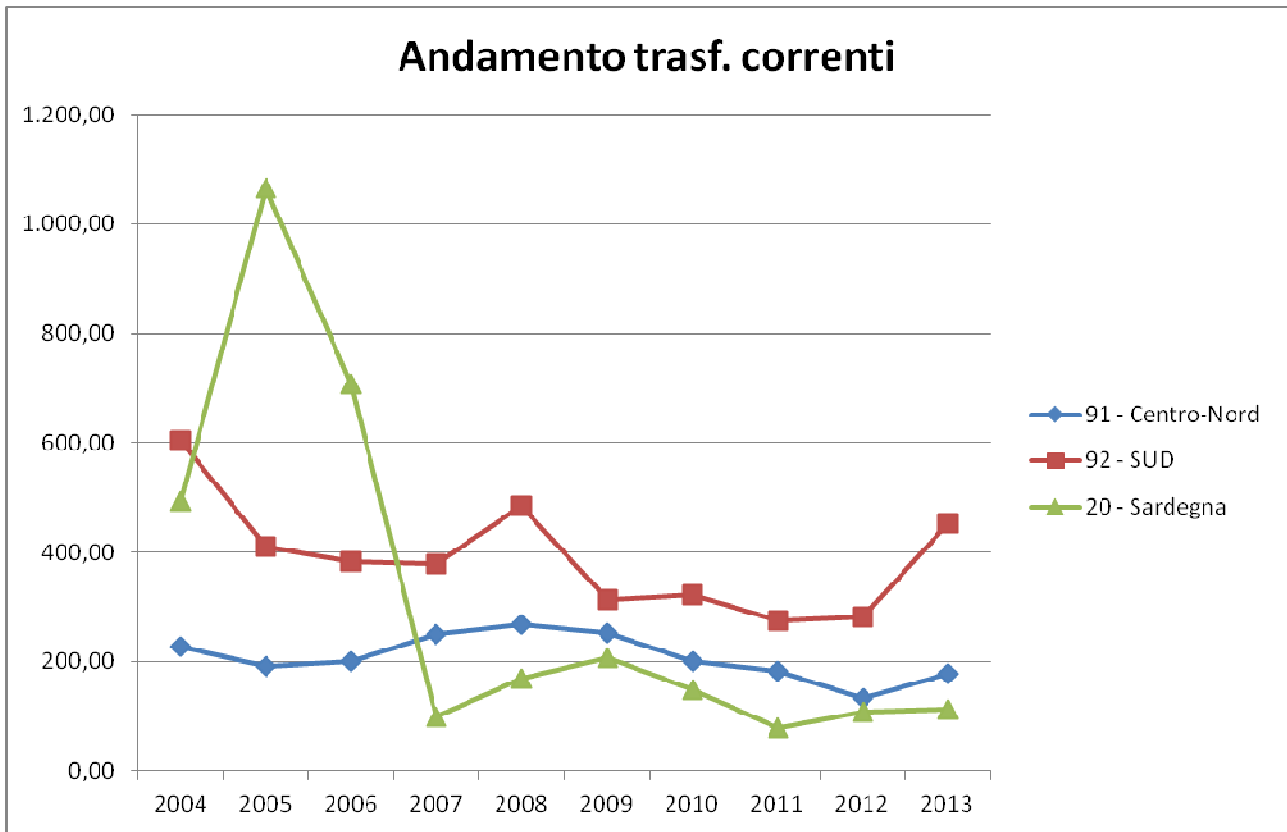
alla luce della modifica del regime finanziario regionale e del trasferimento in capo alla RAS di spese precedentemente sostenute dallo Stato, a fronte di un incremento delle entrate spettanti come compartecipazioni a tributi erariali.

Di seguito si analizza l'andamento delle singole voci economiche per individuare quali influiscono maggiormente nel determinare il divario evidenziato.

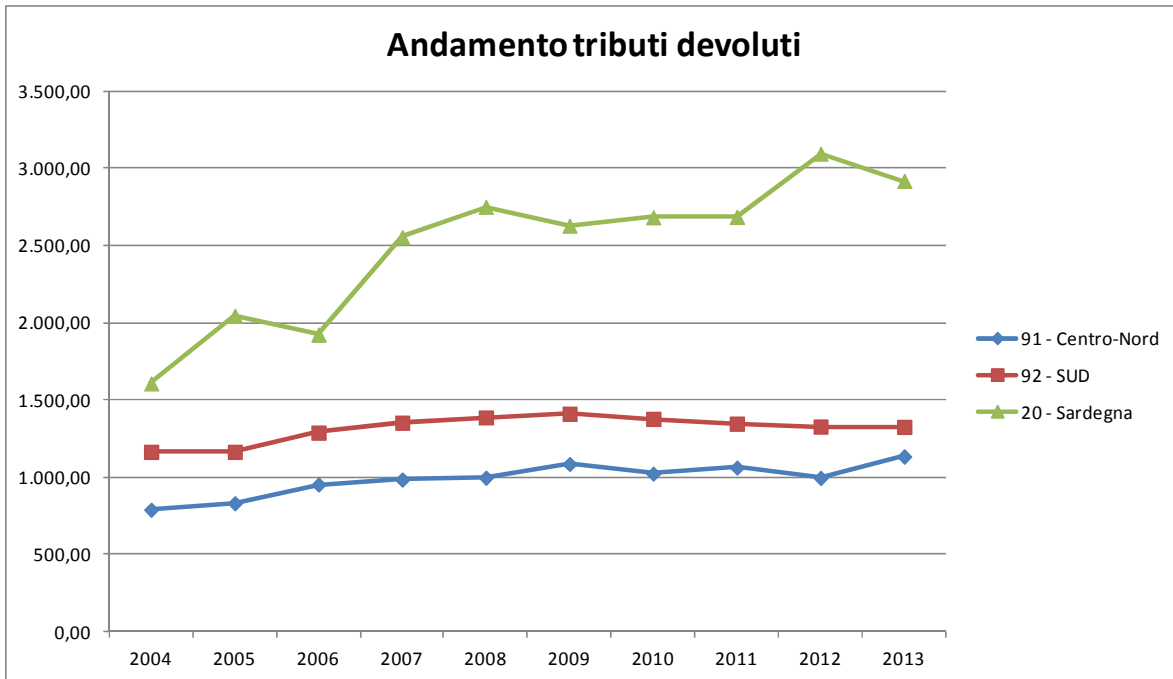


Con riferimento ai trasferimenti in conto capitale, il flusso della Sardegna presenta un andamento oscillante, ma decrescente fino a raggiungere livelli in linea con quelli delle macroaree territoriali analizzate.

Dopo i picchi registrati nel 2006 e nel 2009, i valori hanno raggiunto livelli che si stabilizzano nell'ultimo triennio al di sotto della macroarea sud. L'andamento dei flussi del centro-nord è invece tendenzialmente lineare e si assesta a livelli inferiori agli altri.



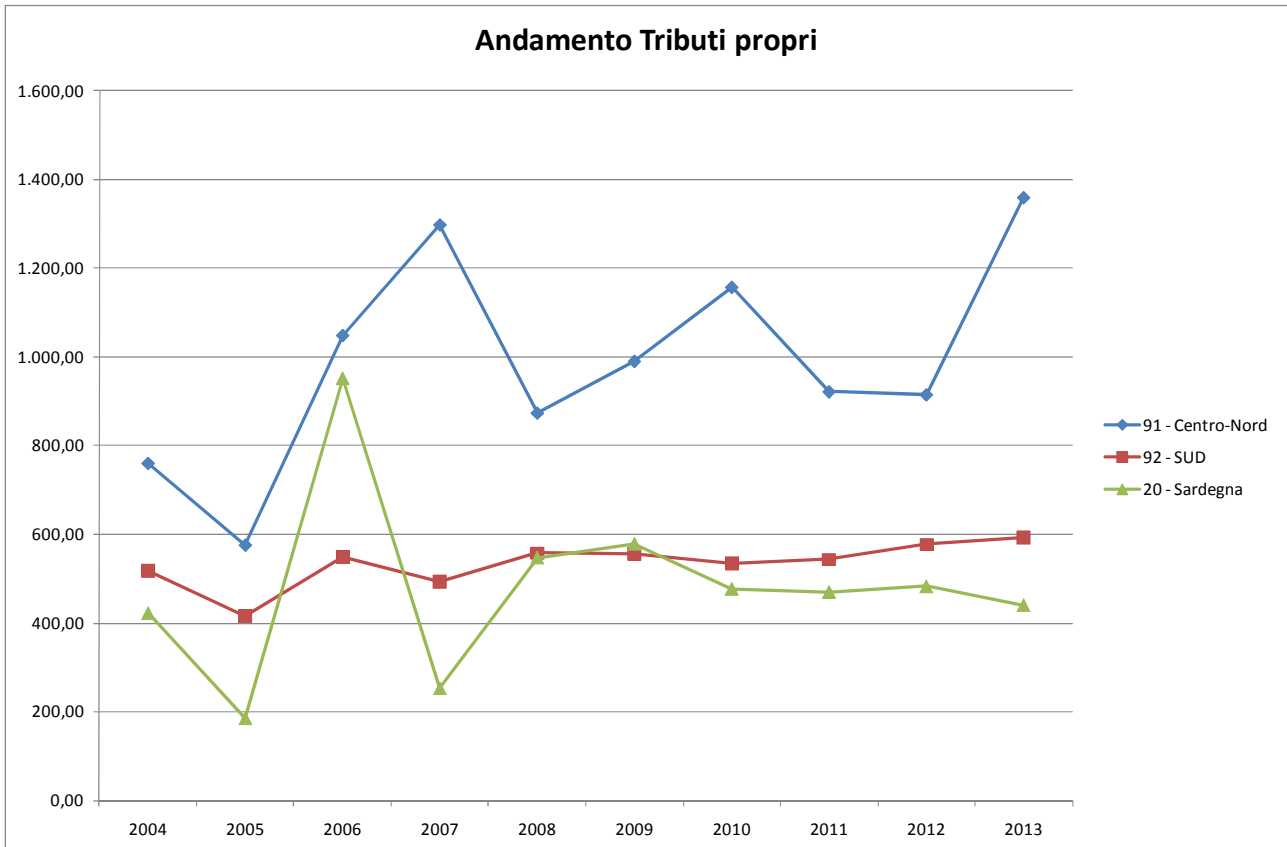
I trasferimenti correnti, a differenza degli altri flussi, dopo la fiscalizzazione delle entrate si stabilizzano su livelli inferiori a quelli di entrambe le macroaree. Come per le altre voci economiche fin qui analizzate, il centro-nord presenta un andamento tendenzialmente lineare, mentre per il sud si evidenziano due picchi nel 2008 e nel 2013, riconducibili ai flussi della regione Puglia.



Il flusso procapite dei tributi devoluti per la Sardegna si assesta molto al di sopra delle altre linee territoriali: come era presumibile è pertanto principalmente a tale voce economica che si può ricondurre l'andamento dei flussi di entrata totali delle tre aree considerate, rappresentato nel primo grafico del presente paragrafo.

Da quanto finora osservato, si può concludere che, a seguito della modifica del regime finanziario, nel bilancio della Sardegna, si è verificato un effetto sostitutivo fra devoluzioni e trasferimenti, che ha comunque comportato nel complesso un beneficio, in quanto la forbice rispetto alle altre aree territoriali è aumentata a favore della regione.

Vediamo infine come le regioni hanno modificato nel tempo il livello della pressione tributaria procapite.



La Sardegna, a fronte di entrate erariali che, come abbiamo visto in precedenza, sono complessivamente più alte di quelle del resto del territorio, ha registrato quasi costantemente entrate da tributi propri al di sotto dei livelli delle altre aree.

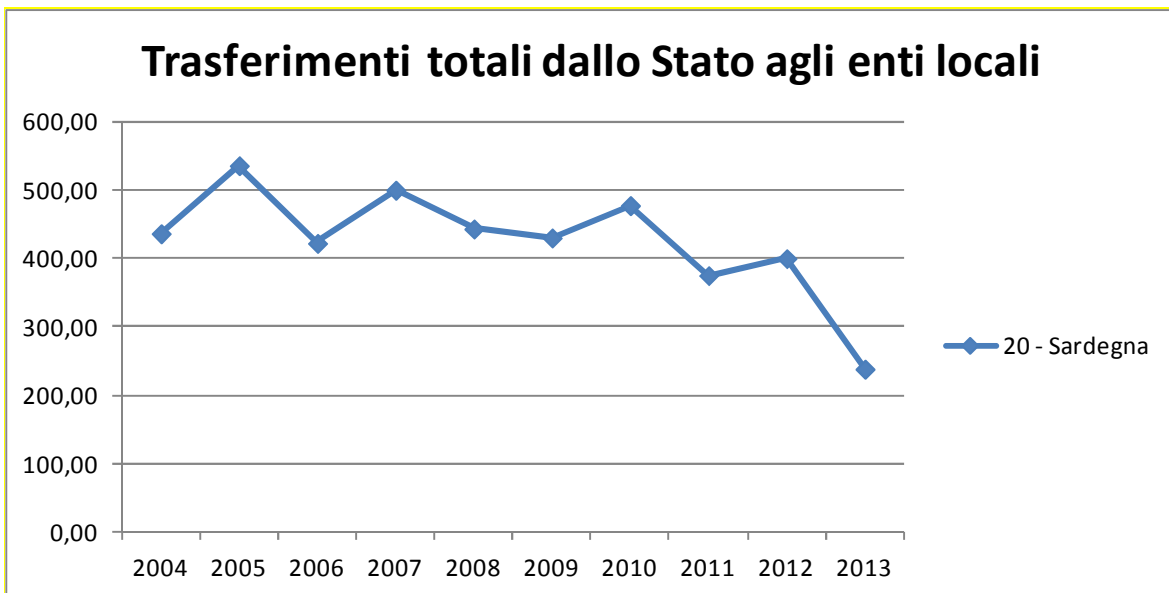
Non è oggetto della presente analisi l'indagine circa le cause di questo fenomeno che si potrebbero ricercare nei livelli delle aliquote regionali o anche nell'incidenza dell'evasione fiscale nel territorio.

3. Flussi nel territorio regionale

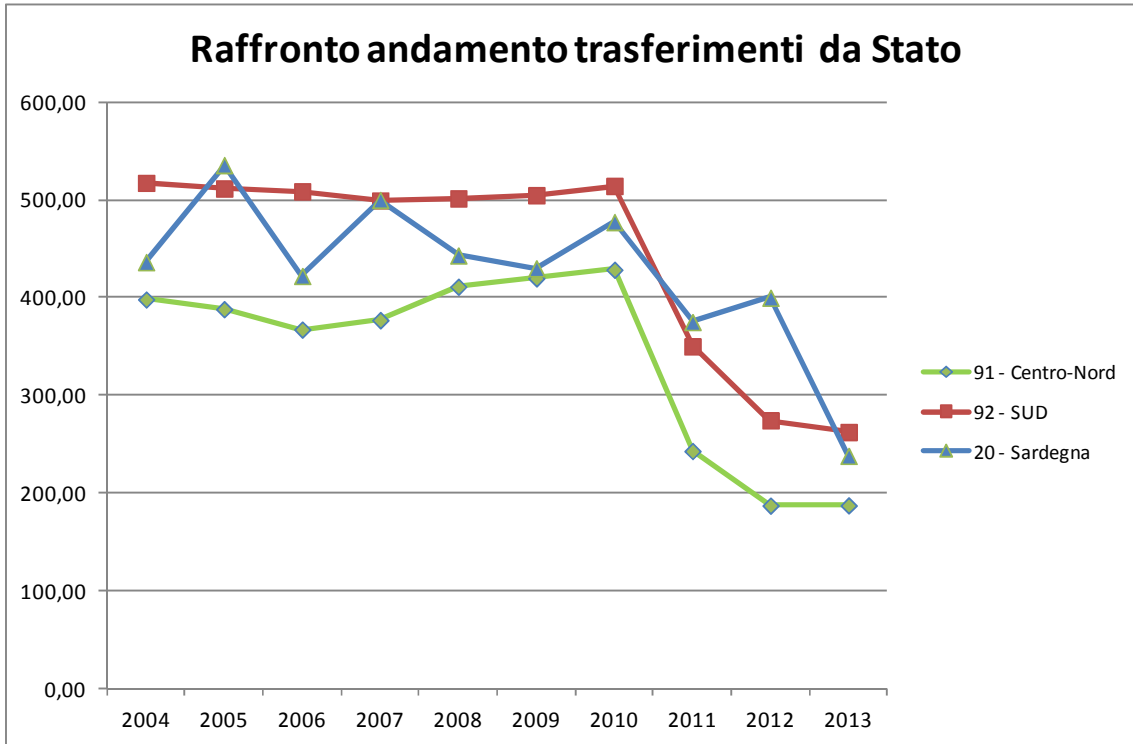
3.1 Le entrate degli enti locali

Come evidenziato in premessa, è importante verificare se i benefici contabili registrati nel bilancio regionale, non siano fuggati da una contrazione dei flussi di entrata nel complesso del territorio.

A tal fine vengono analizzate in primo luogo le entrate degli enti locali, concentrandosi sui flussi derivanti dallo Stato, per verificare se, a fronte dell'incremento delle devoluzioni a favore della regione, lo Stato abbia tagliato i trasferimenti destinati a comuni e province. La presente rilevazione si concentra solo sui flussi extraregionali, per evitare la duplicazione delle devoluzioni di tributi erariali, che si traducono anche in entrate per gli enti locali, quando la regione eroga i trasferimenti agli stessi.

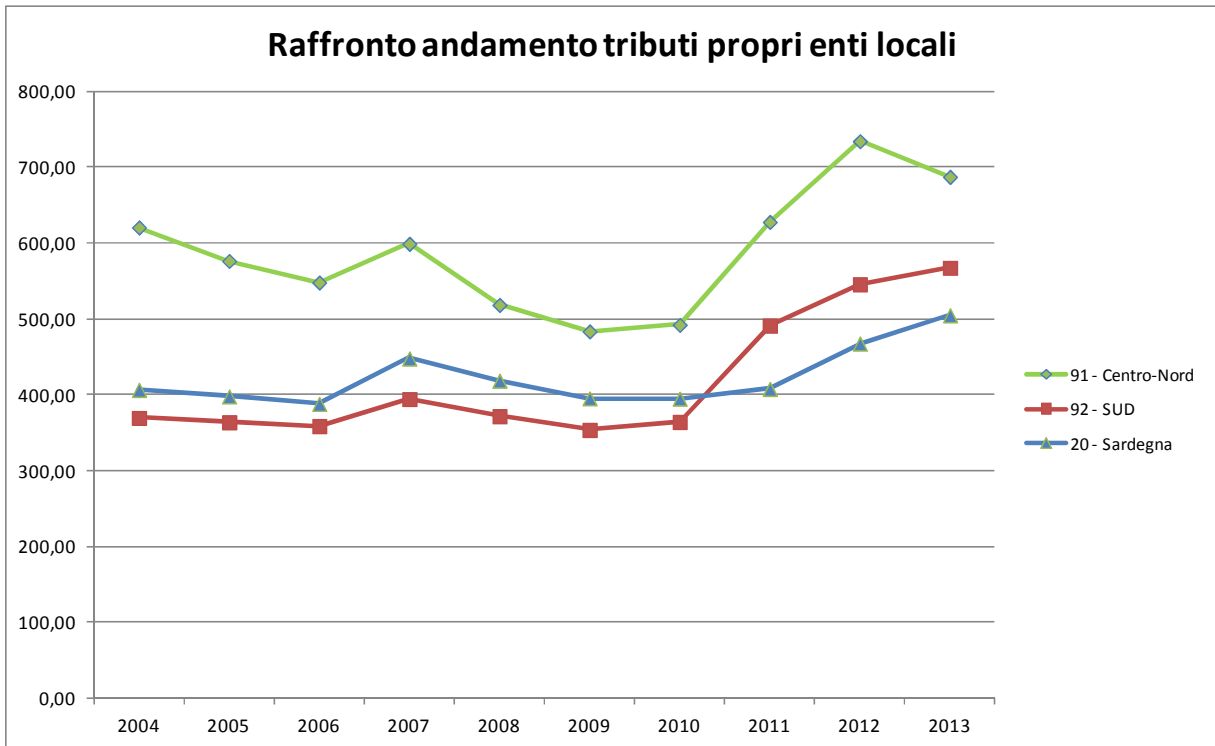


L'andamento evidentemente decrescente, soprattutto negli anni successivi al 2010, fa ipotizzare un effetto sostitutivo tra devoluzioni erogate dallo Stato alla regione e trasferimenti agli enti locali del territorio. Tuttavia tale analisi acquisisce una diversa valenza se confrontata con l'andamento dei trasferimenti per gli altri enti locali del territorio nazionale.



Il grafico evidenzia una drastica riduzione delle grandezze in tutta Italia. Si può dedurre, pertanto che l'andamento dei flussi registrati dagli enti locali in Sardegna non sia riconducibile alla modifica del regime finanziario regionale.

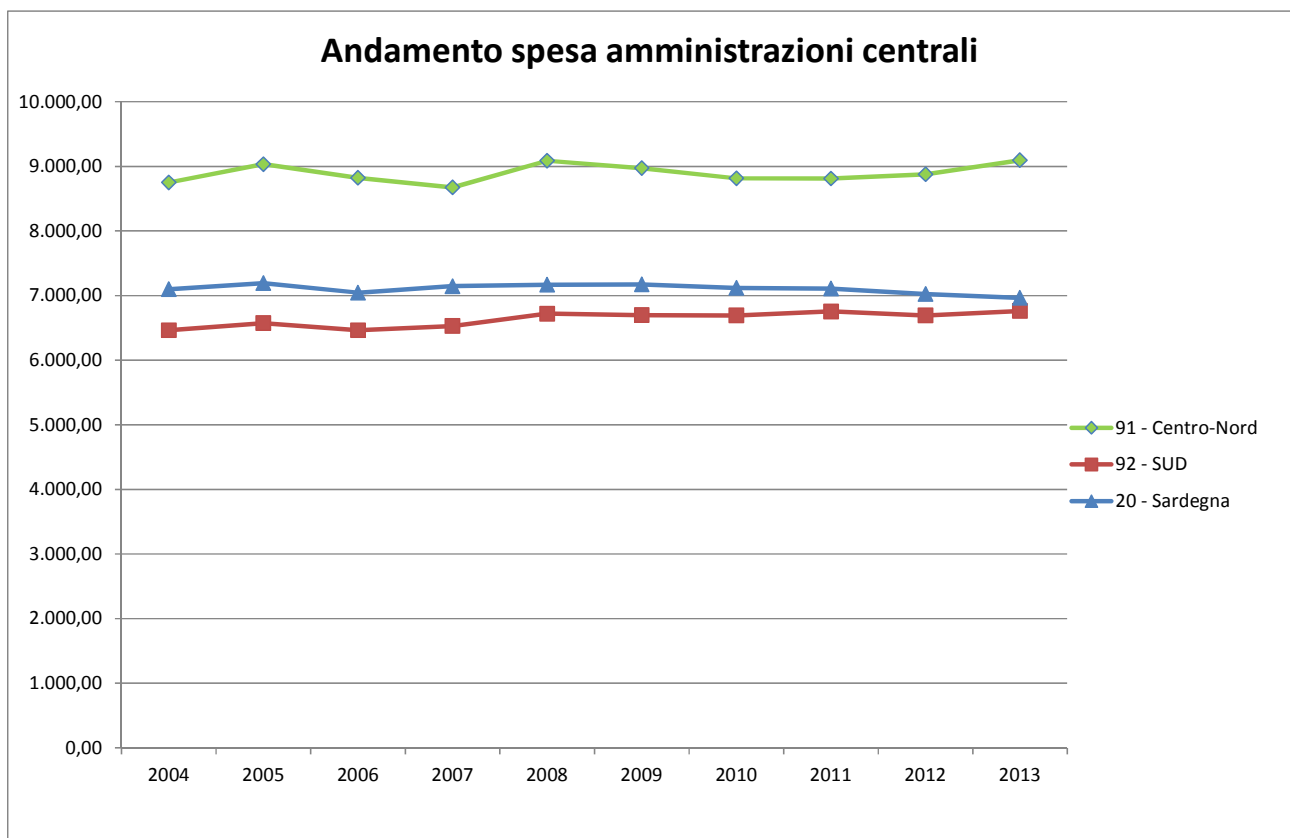
Il grafico che segue mira a evidenziare se gli enti locali abbiano compensato la riduzione di entrate connesse ai trasferimenti erariali, con l'aumento dei tributi propri.



Come evidente, la tendenza generalizzata degli enti locali è quella di compensare i minori trasferimenti statali con l'incremento della pressione tributaria. Tuttavia il grafico evidenzia che la Sardegna negli ultimi anni presenta livelli di tassazione più contenuti rispetto alle altre regioni.

3.2 La spesa delle amministrazioni centrali

Come specificato in premessa, il beneficio complessivo in termini monetari per cittadini e imprese della regione deve essere valutato considerando tutti i flussi che ricadono sul territorio, che sono determinati, come abbiamo visto, dalle entrate degli enti territoriali, regione ed enti locali, ma anche da altre componenti, quali la spesa consolidata dello Stato (epurata da quella che passa per il bilancio di regione ed enti locali) e la spesa delle imprese pubbliche nazionali nel territorio, che si traduce in maggiore occupazione e servizi.



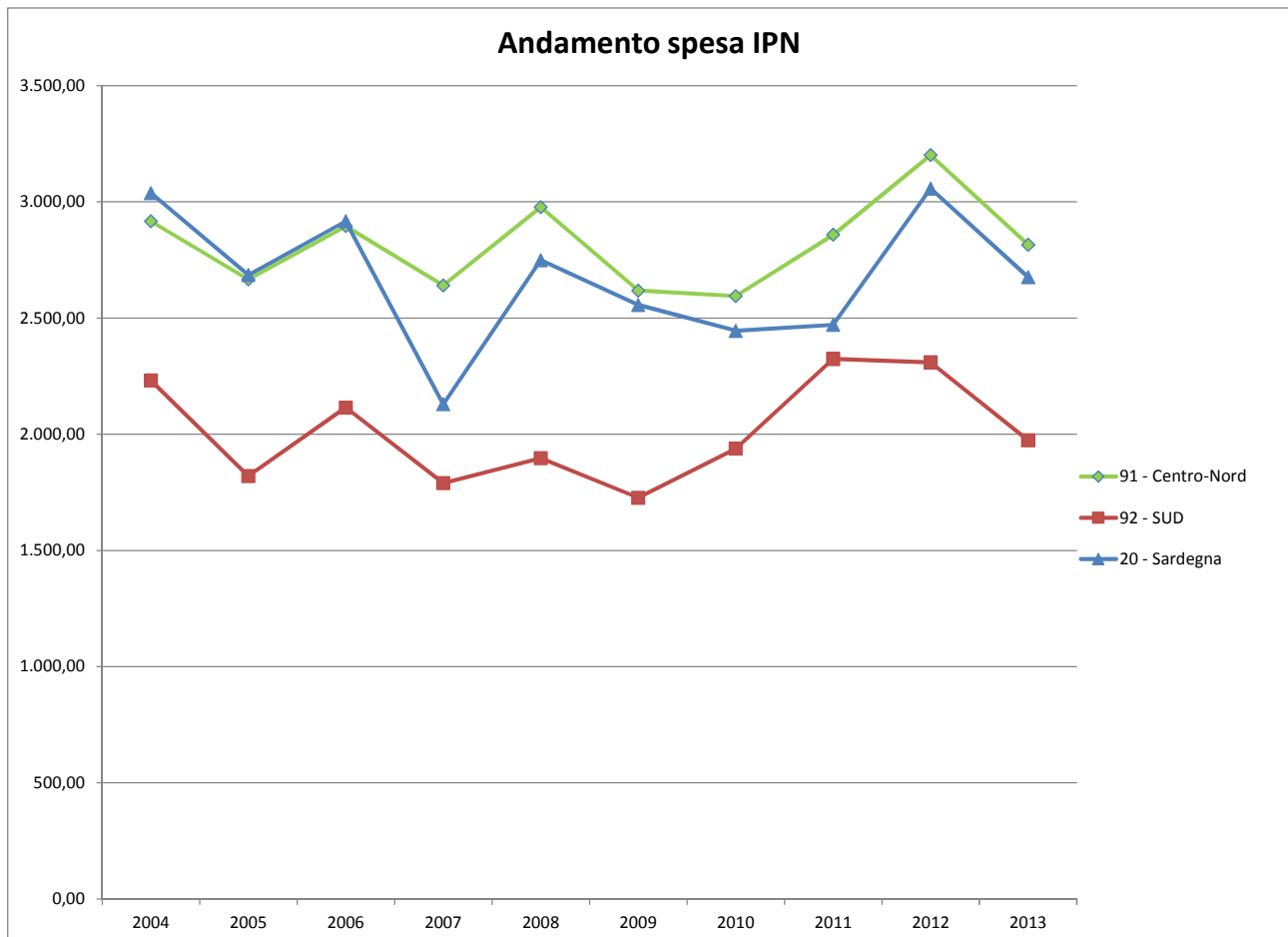
Il grafico evidenzia l'andamento della spesa che lo Stato sostiene direttamente nel territorio, epurata di quella che passa per i bilanci degli enti territoriali e di quella effettuata tramite le imprese pubbliche nazionali. In questo caso l'andamento per la regione si avvicina a quello del Sud, e si assesta su livelli tendenzialmente stabili nell'intero decennio.

Il divario tra il centro nord e il resto del territorio è principalmente dovuto alla voce economica "trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali", presumibilmente riconducibile a più elevati livelli di pensioni e altre forme di previdenza sociale.

3.3 La spesa delle imprese pubbliche nazionali

Occorre premettere che la regionalizzazione della spesa delle IPN segue una metodologia incentrata su indicatori territoriali che tengono in considerazione l'allocazione dei fattori produttivi impiegati e dell'attività economica svolta (localizzazione delle opere realizzate). Per i trasferimenti rileva la distribuzione territoriale, quindi il peso percentuale dell'attività svolta dal beneficiario nelle singole regioni.

Per le partite finanziarie si fa riferimento alla localizzazione del detentore dello strumento di debito.



La spesa delle imprese pubbliche nazionali, seppur non uniformemente distribuita nel territorio, assume un andamento simile nella Sardegna e nel resto d'Italia. La regione si avvicina agli importi registrati per il centro-nord, tuttavia va notato che fino al 2006 i flussi della Sardegna erano leggermente superiori, mentre dopo questa data si sono stabilizzati al di sotto dei valori delle regioni settentrionali.

Si può affermare pertanto che l'effetto positivo dell'aumento delle entrate devolute è stato parzialmente compensato da una flessione della spesa delle IPN a favore del territorio, che ha un peso non irrilevante sulla spesa totale (mediamente 15/20%).

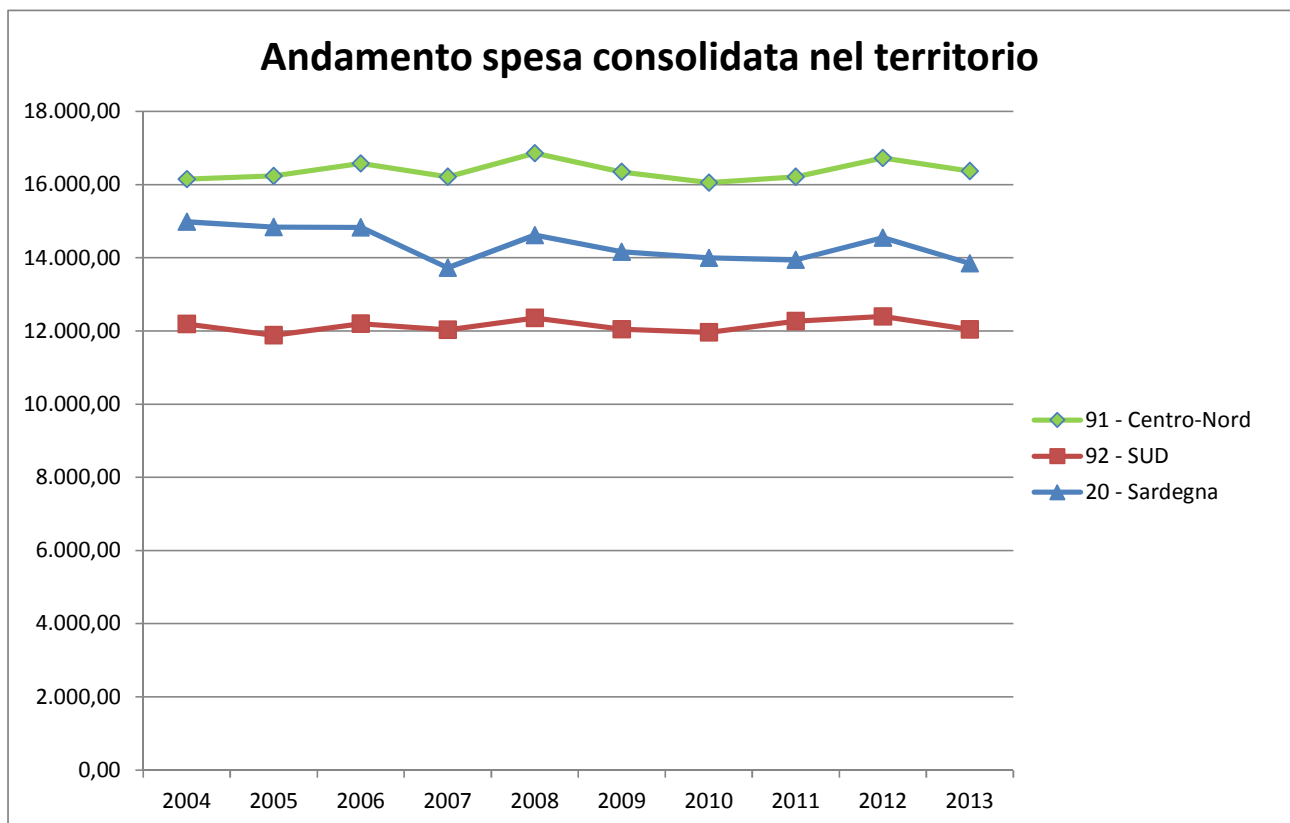
4. La spesa consolidata nel territorio regionale

Le entrate registrate nel bilancio regionale e le entrate a favore degli enti locali si traducono in spesa a beneficio del territorio.

Tale spesa, consolidata con quella posta in essere dalle IPN, con quella realizzata direttamente dallo Stato, nonché con altre componenti di entrata minori (quali i flussi di entrata realizzati dalle imprese partecipate locali) può dare una buona sintesi dei flussi registrati a favore del territorio regionale.

Va evidenziato che i livelli di spesa non sono un'immediata conseguenza dei flussi analizzati nella presente trattazione, in quanto da un lato sono determinati anche da altre componenti di entrata non rilevati ai fini dell'analisi, dall'altro i trend di spesa sono influenzati da altri fattori, soprattutto di carattere normativo, che limitano i pagamenti degli enti territoriali pur in presenza di disponibilità monetarie.

E' comunque interessante, alla luce di quanto rilevato fin'ora sulle entrate, completare l'analisi con la rilevazione dei trend di spesa sul territorio.



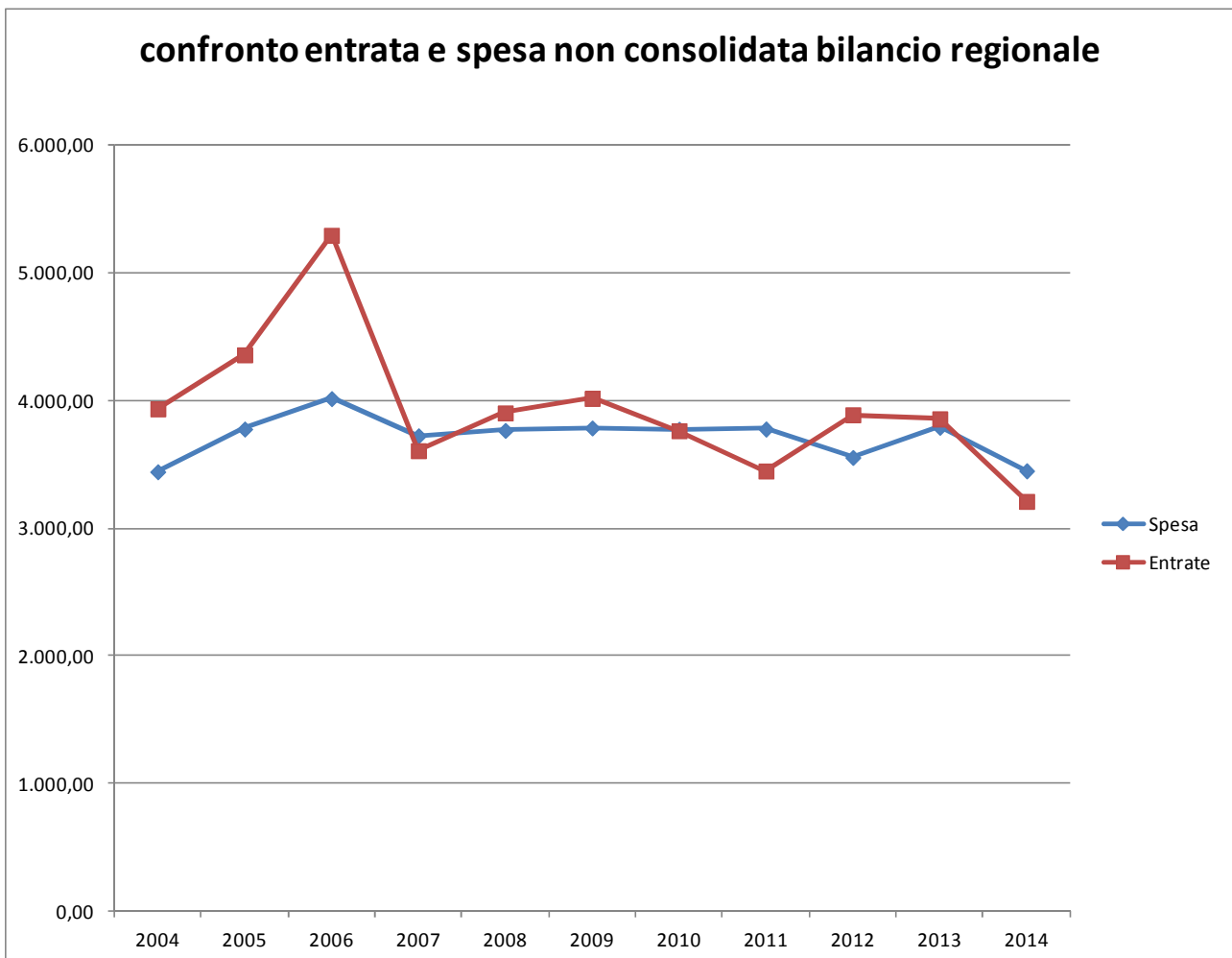
Come si evince dal grafico, la spesa consolidata dei vari livelli di governo nella Sardegna ha un andamento tendenzialmente lineare nel tempo, simile a quello delle altre regioni e si attesta su livelli intermedi tra la spesa delle macroaree del centro-nord e del sud Italia. Tuttavia si può notare una tendenza all'aumento del

L'analisi dei flussi di entrata nel territorio regionale

divario tra la linea del centro nord e quelle della Sardegna, mentre la spesa della regione si avvicina ai livelli del centro sud.

L'andamento tendenzialmente piatto, non influenzato dalle oscillazioni rilevate sul fronte delle entrate può essere spiegato dai limiti alla spesa imposti dalla normativa statale e comunitaria e in particolare dai vincoli del patto di stabilità che limitano la capacità di spesa degli enti territoriali.

Tale effetto è particolarmente visibile se si focalizza nuovamente l'attenzione sul bilancio della regione Sardegna.



L'andamento fortemente oscillante dell'entrata si contrappone a una linea di spesa tendenzialmente piatta: tale effetto è dovuto al fatto che i livelli massimi di spesa imposti dalla normativa non sono calcolati in funzione dei livelli di entrata conseguiti dall'ente regione. Questa tendenza subirà probabilmente un'inversione a decorrere dal 2015, con la disapplicazione della normativa sul patto di stabilità e l'introduzione del principio di equilibrio costituzionale, che impone invece una stretta correlazione tra livelli di entrata e di spesa.