

**Audizione del Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**in merito alla distribuzione territoriale
delle risorse pubbliche per aree regionali**

**Commissione V della Camera dei deputati
(Bilancio, Tesoro e Programmazione)**

22 novembre 2017

1. Introduzione

La redistribuzione tra aree territoriali attuata dal bilancio pubblico in Italia è registrata da indicatori come i residui fiscali è in gran parte il risultato di politiche che non sono motivate da una finalità redistributiva su base geografica. Quest'ultima è presente soltanto per gli interventi di spesa e di entrata rivolti esplicitamente alla riduzione dei divari territoriali in termini di potenzialità di sviluppo. Interventi con tale esplicita finalità si possono ritrovare, dal lato della spesa, nell'ambito degli investimenti pubblici e dei contributi agli investimenti privati e, dal lato delle entrate, in quello delle agevolazioni tributarie o, più spesso, contributive a favore di imprese o lavoratori. In entrambi i casi l'obiettivo è quello di favorire la localizzazione delle attività produttive nei territori svantaggiati. Ciò può avvenire indirettamente, attraverso investimenti in opere pubbliche che dovrebbero produrre economie esterne (considerate una precondizione affinché una determinata area venga prescelta per la localizzazione) oppure direttamente, attraverso gli investimenti diretti di imprese pubbliche e incentivi agli investimenti privati che implicano una riduzione dei costi (del lavoro o del capitale) associati alla scelta di localizzazione. Si tratta di componenti assolutamente minoritarie del bilancio pubblico. Dal lato della spesa, ad esempio, nel 2016 la somma della spesa pubblica per investimenti fissi lordi e contributi agli investimenti – di cui comunque solo una parte ha finalità di riduzione degli squilibri territoriali – rappresenta circa il 7 per cento della spesa totale primaria. Riguardo alle agevolazioni fiscali, tra quelle con contenuto esplicitamente territoriale si possono ricordare le principali.

Gran parte della redistribuzione tra aree territoriali è semplicemente il risultato dell'interazione tra programmi di spesa di cui i beneficiari ultimi sono gli individui sulla base di caratteristiche che prescindono dall'area di residenza – quali l'età, lo stato di salute, il reddito – e delle modalità del finanziamento di tali programmi. Queste politiche hanno come risultato una qualche redistribuzione tra gli individui. È un risultato ovvio per i programmi di natura esplicitamente redistributiva che trasferiscono dai redditi più elevati a quelli più bassi. Ma vale anche per i programmi motivati prevalentemente da finalità allocative, come è il caso dell'offerta di beni pubblici puri come la difesa o di prestazioni di natura assicurativa come la previdenza o la sanità (che redistribuiscono a favore degli anziani e delle persone in cattiva salute). Ciascuna di queste politiche determina un residuo fiscale in capo agli individui. Ad esempio, il finanziamento dei beni pubblici (la difesa) attraverso un sistema tributario basato su un principio di capacità contributiva – realizzato anche semplicemente con un'imposta proporzionale sul reddito – comporta che, a fronte di benefici uniformi per tutti gli individui, quelli con redditi superiori al reddito medio paghino un contributo maggiore; dalla previdenza deriva un residuo fiscale negativo per i lavoratori attivi (che pagano contributi) e positivo per gli anziani (che ricevono pensioni).

I residui fiscali per una regione o per qualsiasi altro territorio sono semplicemente la somma dei residui fiscali degli individui che risiedono in quell'area. Se in una regione risiede un numero relativamente maggiore di anziani, la previdenza determinerà un

residuo fiscale positivo (la spesa per pensioni sarà maggiore delle entrate contributive). Analogamente, programmi esplicitamente redistributivi, di contrasto della povertà, daranno luogo a residui positivi per le regioni nella cui popolazione è presente una quota maggiore di poveri. Più in generale, le spese che determinano benefici individuali indipendenti dal reddito dei beneficiari, se vengono finanziate con imposte sul reddito, determinano un residuo negativo nelle regioni dove sono maggiormente presenti individui con redditi superiori al reddito medio nazionale.

Per riassumere, il bilancio pubblico determina una redistribuzione tra territori che, per la quasi totalità (l'eccezione sono i programmi esplicitamente indirizzati alla riduzione dei divari territoriali in termini di potenzialità di sviluppo), avviene senza che vi sia un obiettivo esplicito di redistribuzione territoriale ma semplicemente come conseguenza della eterogeneità della distribuzione nelle varie aree degli individui secondo le caratteristiche rilevanti per l'erogazione della spesa (età, stato di salute, condizione lavorativa, reddito, ecc.) e il suo finanziamento (il reddito, i consumi, la ricchezza, ecc.).

Tutto ciò chiarisce l'origine della redistribuzione territoriale e dei residui fiscali che essa determina per le varie regioni. Ci si può chiedere se tali residui siano in qualche modo indicativi di un problema di equità tra i diversi territori e se esiste un criterio per valutare l'equità della redistribuzione territoriale. La premessa è che non sono i territori in quanto tali a sopportare le imposte e a beneficiare della spesa pubblica, ma gli individui che vi risiedono. Il criterio fondamentale è quello dell'*equità orizzontale* (trattare individui uguali in modo uguale), che implica che il residuo fiscale (il saldo tra i benefici ricevuti dalla spesa pubblica e il contributo al finanziamento della spesa) sia lo stesso per individui che si trovano nella stessa posizione riguardo alle caratteristiche ritenute rilevanti (reddito, età, stato di salute, ecc.). La questione fondamentale è se il territorio di residenza sia una caratteristica rilevante per differenziare il trattamento di individui diversi solo per quel profilo. Con riferimento al caso italiano, oggi il bilancio pubblico è il riflesso di un sistema fondato in larga misura su imposte statali che eroga prestazioni tendenzialmente uniformi sulla base di diritti di cittadinanza nazionale. Nella misura in cui la redistribuzione territoriale è conseguenza dell'applicazione di questi principi generali, essa è coerente con la definizione di equità orizzontale che considera irrilevante la residenza degli individui: i ricchi (e i poveri) delle regioni povere pagano e ricevono dal bilancio pubblico esattamente quanto i ricchi (e i poveri) che vivono nelle regioni ricche. Il flusso redistributivo va dai ricchi di entrambe le regioni ai poveri di entrambe le regioni.

La riduzione dell'ammontare della redistribuzione territoriale richiederebbe un ridefinizione della ripartizione del prelievo tra livelli di governo e una corrispondente riduzione degli standard delle prestazioni garantite a livello nazionale, integrati da standard locali differenziati. Ciò comporterebbe una diversa nozione di equità orizzontale in cui la residenza risulterebbe una caratteristica rilevante per un trattamento differenziato degli individui.

2. Analisi delle entrate e delle spese territorializzate e dei residui fiscali: criteri di misura e risultati

La redistribuzione interregionale operata dal bilancio pubblico è generalmente misurata ricorrendo a un indicatore sintetico dell'impatto della finanza pubblica sul territorio qual è il residuo fiscale. Il residuo fiscale di una data area territoriale è calcolato come la differenza tra le spese erogate e le entrate raccolte (entrambe al netto dei trasferimenti tra diversi livelli di governo) da qualsiasi amministrazione pubblica in quell'area, così da misurare l'entità dei flussi finanziari che intercorrono tra i soggetti economici riferibili a quell'area e il settore pubblico nel suo insieme. Un residuo fiscale positivo (negativo) di una data area regionale indica pertanto che il bilancio pubblico produce un flusso redistributivo in entrata in (in uscita da) quell'area a partire dal (a favore del) resto del Paese.

Come già discusso nella prima sezione, la posizione fiscale dei singoli territori misurata mediante i residui fiscali non è rilevante per i criteri equitativi alla base di gran parte dei programmi di spesa pubblica e di prelievo fiscale. Lo Stato attribuisce su base universale servizi e trasferimenti monetari agli individui meritevoli finanziandoli con imposte prelevate secondo la capacità contributiva di ciascun cittadino, in entrambi i casi indipendentemente dal territorio di riferimento dei soggetti interessati.

Le valutazioni della redistribuzione interregionale attualmente disponibili per l'Italia¹ offrono un quadro di risultati piuttosto eterogeneo, con valori dei residui fiscali attribuiti alle singole aree regionali anche sensibilmente differenziati, che quindi richiedono cautela nel loro utilizzo. Per dar conto dei principali elementi di diversità sottostanti a queste valutazioni è opportuno confrontare le caratteristiche fondamentali delle due fonti di dati impiegate per il calcolo dei residui fiscali: da un lato, la ricostruzione delle distribuzioni tra regioni delle spese e delle entrate delle Amministrazioni pubbliche elaborate dalla Banca d'Italia² e, dall'altro, la banca dati dei Conti pubblici territoriali (CPT)³ sviluppata dall'Agenzia per la coesione territoriale. Entrambe le fonti riportano i valori delle voci di entrata e di spesa degli enti appartenenti alle Amministrazioni

¹ Cfr. ad esempio: Arachi, G., Ferrario e C., Zanardi, A. (2010), "Regional redistribution and risk sharing in Italy: the role of different tiers of government", in *Regional Studies*, n. 44, pagg. 55–69; Banca d'Italia (2017), "L'economia delle Regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali", in *Economie Regionali*, n. 23, pagg. 45-47 e 104-105, novembre; Giannola, A., Petraglia, C. e Scalera, D. (2016), "Net fiscal flows and interregional redistribution in Italy: a long run perspective (1951–2010)", in *Structural Change and Economic Dynamics*, n. 39, pagg. 1-16, dicembre; Giannola A., Petraglia C. e Scalera D. (2017) "Residui fiscali, bilancio pubblico e politiche regionali", in *Economia pubblica/The Italian Journal of Public Economics* (in corso di pubblicazione); Staderini A. e Vadalà E. (2009), "Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane" in Banca d'Italia (a cura di), in *Mezzogiorno e politiche regionali*, pagg. 597–621; Monteduro, M. T. e Di Caro, P. (2017), "La finanza locale in tempo di crisi: verso un modello di decentramento più equo e sostenibile?", in Arachi, G. e Baldini, G. (2017), "La finanza pubblica italiana. Rapporto 2017", pagg. 169-199.

² Si vedano: Staderini, A. e Vadalà, E. (2009), *op. cit.*; Banca d'Italia (2017), *op. cit.*

³ L'intero catalogo dei dati Open CPT può essere consultato al sito http://www.agenziacoesione.gov.it/it/cpt/02_dati/01catalogo_open_cpt/DatiCPT_CatalogoCPT.html.

pubbliche⁴ attribuiti ai territori regionali ma si differenziano per alcuni profili metodologici fondamentali.

In via preliminare va evidenziato che i problemi di costruzione di una banca dati regionalizzata di finanza pubblica si pongono sul piano metodologico e operativo, come è ovvio, soprattutto per le spese delle Amministrazioni centrali e degli Enti di previdenza – che al netto dei trasferimenti tra enti delle Amministrazioni pubbliche rappresentano attualmente⁵ circa il 70 per cento della spesa complessiva – mentre gli interventi degli enti regionali e infra-regionali sono generalmente assegnati senza particolari criticità metodologiche al territorio regionale di appartenenza. Per le spese erogate dai soggetti pubblici sovra-regionali l'operazione di regionalizzazione può seguire approcci metodologici diversi, a loro volta applicati a dati diversi e rispondenti a differenti obiettivi di interesse. Considerazioni analoghe valgono per le entrate pubbliche, che evidenziano un grado di centralizzazione ancora più elevato.

Le principali differenze tra i dati utilizzati dalla Banca d'Italia e quelli dei CPT sono di seguito sintetizzate.

1) *Il perimetro degli enti pubblici considerati*

Le elaborazioni della Banca d'Italia si propongono di individuare dei coefficienti regionali significativi per il riparto a livello regionale delle voci del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche elaborato dall'Istat, prendendo dunque come riferimento, quale perimetro, quello rilevante anche per il rispetto dei vincoli di finanza pubblica a livello europeo, aggiornato annualmente dall'Istat con la pubblicazione della lista S13⁶. Il Progetto CPT estende invece il dominio di analisi a tutto il Settore Pubblico Allargato (SPA), ovvero aggiunge agli enti delle Amministrazioni pubbliche ulteriori entità (sia a livello centrale che locale)⁷. I dati resi disponibili consentono, tuttavia, di restringere l'attenzione alle sole Amministrazioni pubbliche, per favorire un confronto più significativo con la metodologia della Banca d'Italia. Nonostante ciò, la definizione di Amministrazioni pubbliche dei CPT non si sovrappone perfettamente alla lista S13, comprendendo soggetti non inclusi in tale lista e viceversa.

⁴ Una versione estesa dei CPT fa riferimento al più ampio aggregato del Settore pubblico allargato.

⁵ Dati Eurostat relativi al 2015.

⁶ Tale definizione di Amministrazioni pubbliche comprende enti che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita, che si finanziano principalmente attraverso pagamenti obbligatori (tasse, imposte, contributi) da parte di soggetti ed enti appartenenti al settore privato e/o da enti che svolgono attività di tipo redistributivo.

⁷ La definizione del settore *extra-PA* fornita dal manuale metodologico CPT comprende le “[...] entità sotto il controllo pubblico (Imprese Pubbliche), impegnate nella produzione di servizi destinabili alla vendita a cui la Pubblica Amministrazione ha affidato la mission di fornire agli utenti alcuni servizi di natura pubblica, come le telecomunicazioni, l'energia, ecc.”.

2) *La natura contabile dei dati*

Per quanto attiene alla natura contabile dei dati utilizzati, quelli del conto delle Amministrazioni pubbliche (quindi nel calcolo dei residui fiscali effettuato dalla Banca d'Italia) sono di tipo economico (*accrual*): entrate e spese sono registrate in modo tale da offrire una rappresentazione il più fedele possibile degli effetti economici (costi e benefici) di tali flussi sul sistema di riferimento. L'orientamento utilizzato nella costruzione dei CPT, invece, tende a minimizzare gli interventi statistici sui dati di base: provenendo questi ultimi in larga parte (dal punto di vista della quantità di risorse) da bilanci finanziari (come il bilancio dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali), ne discende direttamente la rinuncia alla definizione di un quadro di competenza economica. In particolare, i CPT utilizzano dati di cassa, cercando di ricondurre a tale principio le grandezze contabili osservate dai bilanci di tipo civilistico.

3) *I criteri di regionalizzazione delle voci di entrata e di spesa*

La regionalizzazione della spesa è un processo estremamente complesso, in ragione delle molte tipologie di transazioni da considerare (talvolta caratterizzate da una struttura assai articolata) e dei diversi criteri contabili che le rappresentano nei dati di base. Essa può quindi essere effettuata seguendo diversi criteri, la preferenza per ciascuno dei quali è strettamente connessa alla finalità cui si ispira il lavoro. Concettualmente, almeno per quanto riguarda i flussi di spesa diretta delle Amministrazioni centrali (spese di personale, acquisti di beni e servizi e investimenti operati direttamente dal centro), le transazioni implicheranno la presenza di fornitori di fattori produttivi, che le Amministrazioni pubbliche acquistano e utilizzano per fornire beni e servizi alla collettività. Di essi potranno beneficiare individui specifici o, indistintamente, l'intera popolazione. La spesa pubblica in questione, allora, potrà essere attribuita alle regioni (i) in base alla localizzazione dei fornitori di fattori produttivi (destinatari del flusso finanziario che li acquista), (ii) in base alla regione in cui i fattori acquistati vengono fisicamente impiegati dalle Amministrazioni pubbliche per produrre beni e servizi per la popolazione o, ancora, (iii) in base a chi da ultimo beneficia del bene o servizio prodotto. Sebbene i tre criteri possano coincidere (qualora, ad esempio, le Amministrazioni pubbliche affidino a un'impresa laziale i lavori di costruzione di un'università a Roma), è facile immaginare situazioni in cui la localizzazione del fornitore è diversa dal luogo in cui i fattori acquistati verranno utilizzati (qualora sia un'impresa lombarda a ottenere l'appalto per la costruzione dell'università di Roma) e casi in cui quest'ultimo non corrisponde alla localizzazione del beneficio che da tali beni e servizi scaturisce (se l'università di Roma attira studenti da tutto il resto d'Italia). Quest'ultimo caso riguarda in particolar modo la spesa che finanzia servizi a domanda collettiva – quali la difesa, l'ordine pubblico o i servizi generali delle Amministrazioni pubbliche – che vengono prodotti grazie a una particolare allocazione fisica dei fattori sul territorio, ma di cui beneficia indistintamente l'intera popolazione. Il fatto che il consumo fisico

dei fattori impiegati per produrre tale *output* sia distribuito sul territorio in maniera potenzialmente molto diversa dalla platea dei beneficiari finali impone di scegliere un criterio di regionalizzazione di tali spese che privilegi uno dei due aspetti (si veda la tabella 2.1).

I CPT mirano a misurare l'intensità dell'impegno dell'operatore pubblico in una determinata area del territorio, piuttosto che a ripartire territorialmente il beneficio economico associato a ciascuna spesa. Pertanto, i flussi di spesa diretta (personale, acquisti di beni e servizi e investimenti) vengono redistribuiti in base all'allocazione fisica dei fattori impiegati (localizzazione del personale, dei beni e servizi acquistati o delle opere realizzate); i trasferimenti (di parte corrente e capitale) e altri flussi di natura finanziaria vengono ripartiti in base alla distribuzione territoriale dell'attività del beneficiario (ad esempio, i trasferimenti a un'impresa che abbia impianti in più regioni vengono proporzionalmente ripartiti alle varie regioni; le spese per la gestione del debito pubblico vengono ripartite in base alla localizzazione dei detentori). È il caso di notare che, nel loro complesso, i criteri utilizzati per l'attribuzione territoriale della spesa nella costruzione dei CPT richiamano quelli utilizzati dalla Ragioneria generale dello Stato (RGS) nell'esercizio annuale di regionalizzazione dei pagamenti erogati dallo Stato⁸.

L'approccio seguito dalla Banca d'Italia intende invece ripartire la spesa in base alla distribuzione del beneficio a essa associato, ispirandosi allo schema logico utilizzato dall'Istat per la costruzione dei Conti economici regionali. Pertanto, si presume che ciascun individuo benefici indistintamente della spesa per servizi a domanda collettiva, che di conseguenza viene regionalizzata in base alla popolazione residente, indipendentemente dall'allocazione fisica dei fattori impiegati. Avviene in questo modo la ripartizione dei consumi finali (redditi da lavoro, acquisti di beni e servizi sul mercato, consumi intermedi e imposte indirette) afferenti a quattro funzioni generali dell'operatore pubblico – intese come divisioni della classificazione COFOG: Servizi generali della PA, Difesa, Ordine pubblico e sicurezza, Attività ricreative culturali e di culto. I consumi finali per istruzione e sanità sono territorializzati, rispettivamente, in base alla localizzazione del personale scolastico complessivo e correggendo la spesa in base alla mobilità dei pazienti tra regioni (ovvero, attribuendo a ciascuna regione la spesa per i servizi rivolti ai propri residenti, indipendentemente da dove essi ne abbiano fruito).

⁸ Ragioneria generale dello Stato (2017), "La spesa statale regionalizzata – Anno 2015", Ispettorato generale del bilancio.

Tab. 2.1 – Confronto tra criteri di regionalizzazione delle voci del conto della PA

Voci del conto delle Amministrazioni pubbliche dell'Istat	Criteri di regionalizzazione della Banca d'Italia	Criteri di regionalizzazione dei CPT
<p>Consumi finali (Redditi da lavoro dipendente + Acquisti di beni e servizi da produttori market + Consumi intermedi + Imposte indirette), in base alla funzione di spesa cui sono riconducibili:</p> <p>a) <i>Servizi generali PA, Difesa, Ordine pubblico e sicurezza, Attività ricreative culturali e di culto</i> b) <i>Affari economici</i> c) <i>Abitazioni e assetto del territorio</i> d) <i>Protezione dell'ambiente</i> e) <i>Istruzione</i> f) <i>Protezione sociale (solo per la parte corrente)</i> g) <i>Sanità</i></p>	<p>a) <i>Popolazione residente</i> b) <i>Valore aggiunto regionale delle imprese market della branca di attività economica corrispondente</i> c) <i>Valore aggiunto regionale della branca "costruzioni ed opere pubbliche"</i> d) <i>Spesa per l'ambiente di fonte CPT</i> e) <i>Personale (docente, ATA e dirigenti) delle scuole pubbliche</i> f) <i>Distribuzione regionale dei redditi dello Stato relativa a tale funzione</i> g) <i>Spesa delle strutture sanitarie regionali corretta per la mobilità interregionale (spesa complessiva per la cura dei propri residenti)</i></p>	<p>Tenendo conto che le voci di base CPT e la loro classificazione funzionale non coincidono esattamente con quelle del conto Istat, i consumi finali complessivi vengono ripartiti come segue:</p> <p>- I redditi da lavoro dipendente vengono ripartiti in base al luogo di lavoro dei dipendenti; - I consumi intermedi vengono ripartiti in base a informazioni aggiuntive sulla dislocazione delle attività delle Amministrazioni (eventualmente utilizzando come proxy la ripartizione dei redditi da lavoro). Sono attribuite al Lazio alcune voci particolari per oltre 3 miliardi (aggi e compensi ai rivenditori di giochi e commissioni per il collocamento del debito pubblico) - Le imposte indirette pagate dalla PA sono costituite essenzialmente dall'Irap, la cui base imponibile è commisurata alla spesa per il personale: la ripartizione avviene pertanto seguendo l'allocazione di tale fattore</p>
Contributi alla produzione e Trasferimenti correnti diversi a imprese	Distribuzione territoriale dei dipendenti delle imprese beneficiarie	
Prestazioni sociali in denaro e Trasferimenti correnti diversi a famiglie e istituzioni sociali private	Luogo di erogazione delle prestazioni sociali	
Imposte dirette, Rendite dei terreni, Premi di assicurazione e Trasferimenti ad Enti pubblici	Luogo di destinazione delle erogazioni	
Investimenti fissi lordi e Acquisizioni nette attività finanziarie non prodotte	Localizzazione delle opere pubbliche	
Contributi agli investimenti a famiglie e Altri trasferimenti in conto capitale a famiglie	Luogo di destinazione delle erogazioni	
Contributi agli investimenti a imprese e Trasferimenti in conto capitale a imprese	Luogo di destinazione delle erogazioni	
Interessi passivi e redditi da capitale	Non inclusi nel perimetro di spesa (spesa primaria)	
<p>Entrate, di cui:</p> <p>a) <i>Irpef</i> b) <i>Ires</i> c) <i>IVA</i> d) <i>Contributi sociali</i></p>	<p>a) <i>Residenza del contribuente</i> b) <i>Ripartizione territoriale dei profitti d'impresa, con eventuale imputazione degli stessi ai diversi luoghi di produzione nel caso di imprese distribuite in più regioni (utilizzo della base imponibile Irap)</i> c) <i>Ripartizione territoriale dei consumi stimata dall'Istat</i> d) <i>Ripartizione territoriale delle retribuzioni e dei redditi da lavoro autonomo (con eventuale disarticolazione a livello regionale dei contributi versati da imprese multimpianto)</i></p>	

Fonte: per la Banca d'Italia, Staderini, A. e Vadalà, E. (2009), "Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane", in Atti del Convegno Mezzogiorno e politiche regionali; per i CTP, elaborazioni su AA.VV. (2007), "Guida ai Conti pubblici territoriali", Agenzia per la coesione territoriale; Ragioneria generale dello Stato (2017), "La spesa statale regionalizzata – Anno 2015", Ispettorato generale del bilancio.

Per le spese diverse dai consumi finali, il soggetto che riceve il flusso di spesa tende a coincidere con il beneficiario della spesa stessa: è il caso delle prestazioni sociali in denaro e degli altri trasferimenti correnti alle famiglie, che rappresentano un aggregato quantitativamente molto rilevante. Per tali voci, così come per la spesa in conto capitale e per i contributi alle imprese (sia alla produzione che agli investimenti), i criteri utilizzati nell'analisi della Banca d'Italia sono sostanzialmente equivalenti a quelli utilizzati nei CPT.

Anche per quanto riguarda la regionalizzazione delle entrate, la Banca d'Italia di fatto ripartisce le voci del conto delle Amministrazioni pubbliche in base alla distribuzione territoriale individuata dai CPT. In entrambi gli approcci, infatti, le entrate vengono attribuite alle regioni in base alla localizzazione del presupposto dell'imposta (la produzione del reddito, il verificarsi del consumo, la costruzione di un fabbricato, ecc.): ne deriva una ripartizione delle risorse che corrisponde idealmente a quella generata dalla base imponibile di ciascuna regione qualora tutte le imposte fossero gestite a livello decentrato. Tuttavia, per la regionalizzazione di alcune delle principali imposte erariali sono necessarie alcune semplificazioni operative. L'Irpef, ad esempio, viene regionalizzato per lo più in base alla residenza dei contribuenti⁹. Per la ripartizione dell'IVA viene utilizzata la stima dei consumi a livello regionale effettuata dall'Istat, mentre per l'Ires si guarda alla ripartizione territoriale dei profitti d'impresa, utilizzando – ove disponibile – anche la distribuzione per regione della base imponibile ai fini Irap. I contributi sociali vengono imputati guardando alla distribuzione di retribuzioni e redditi da lavoro autonomo, che ne rappresentano la base imponibile, anche in questo caso sfruttando le dichiarazioni delle imprese relative alla localizzazione del fattore lavoro¹⁰.

4) *L'esclusione di specifiche voci di spesa dalla regionalizzazione*

I dati utilizzati nelle analisi della Banca d'Italia non includono la spesa per interessi, applicando i coefficienti regionali alla sola spesa primaria. Questa scelta discende dalla difficoltà di imputare territorialmente la spesa per interessi per la parte dei titoli del debito pubblico non detenuti dalle famiglie. Nei CPT, invece, la spesa per interessi viene regionalizzata in base alla residenza dei detentori dei titoli, coerentemente con l'utilizzo dei dati di cassa per la territorializzazione dei flussi finanziari. Entrambe le basi dati inoltre escludono i trasferimenti da e verso il settore estero.

⁹ Seguendo la localizzazione della base imponibile, tale imposta dovrebbe essere regionalizzata scomponendo il reddito di ciascun contribuente nelle varie fonti (reddito da lavoro, da fabbricati, ecc.) e imputando il gettito a ciascuna regione in base alla localizzazione di ciascun presupposto dell'imposta.

¹⁰ Si utilizza, a tal fine, la regionalizzazione del bilancio dell'INPS, che prevede la contabilizzazione delle entrate contributive per luogo di lavoro e delle uscite per residenza del beneficiario (informazione su cui si basa la regionalizzazione dei trasferimenti previdenziali).

Queste esclusioni comportano che il conto delle Amministrazioni pubbliche regionalizzato dalla Banca d'Italia risulti nella media del periodo 2013-15 in avanzo di circa 37 miliardi di euro che corrisponde al saldo primario del conto Istat al netto del saldo dei trasferimenti con il settore estero. Al contrario, i dati CPT evidenziano in aggregato un avanzo nello stesso periodo di circa 27 miliardi di euro.

Le differenze metodologiche sopra illustrate producono valori dei residui fiscali sensibilmente diversi tra la base dati costruita dalla Banca d'Italia e quella dei CPT. La tabella 2.2 confronta nella media del periodo 2013-15 i livelli pro capite delle spese (per la Banca d'Italia, come detto, al netto degli interessi passivi), delle entrate e dei residui fiscali ricavati dalle due fonti per singole regioni e macro-aree. La tabella 2.3 mostra lo stesso confronto in rapporto al PIL di area territoriale allo scopo di offrire una misura relativa della portata della redistribuzione interregionale.

Va innanzitutto evidenziato che sia nelle elaborazioni della Banca d'Italia sia in quelle CPT una marcata riduzione del livello delle entrate pro capite passando dalle regioni del Nord a quelle del Sud (tab. 2.2). In termini di PIL regionale (tab. 2.3) le entrate risultano molto simili tra le diverse regioni e macro-aree (con l'eccezione del Lazio, in cui probabilmente si riflettono criticità dei criteri di territorializzazione): le entrate sono cioè positivamente correlate al PIL, ovvero incidono in misura pressoché proporzionale (secondo un'aliquota costante) sui PIL delle varie regioni. I livelli delle entrate dei CPT risultano sempre superiori rispetto a quelli della Banca d'Italia ma lo scarto è piuttosto contenuto (circa 8 per cento sul dato nazionale, 6 per cento per il Centro-Nord, 17 per cento per il Sud e Isole).

Ben diverso da quello delle entrate è il profilo delle spese: il livello della spesa pro capite complessiva (e anche di quella primaria, utilizzata dalla Banca d'Italia – tab. 2.2) è assai più omogeneo tra le varie regioni rispetto a quello delle entrate, principalmente quale riflesso dei programmi nazionali di spesa che attribuiscono benefici agli individui sulla base delle loro caratteristiche di bisogno e indipendentemente dalla loro residenza. Tuttavia, si evidenzia chiaramente una spesa nel Sud e nelle Isole in qualche misura inferiore a quella realizzata nel Centro Nord (-8 punti percentuali nei dati della Banca d'Italia, -20 punti nei dati CPT). Queste regolarità accomunano le due fonti anche se i livelli sono tra loro differenti anche perché, come detto, la Banca d'Italia considera la spesa primaria. Due eccezioni rispetto a questo profilo generale sono rappresentate dalle spese pro capite sensibilmente più elevate da un lato nelle Regioni a statuto speciale (RSS) del Nord (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e, in misura minore, Friuli Venezia Giulia) e, dall'altro, almeno nei dati CPT, nel territorio del Lazio (in quest'ultimo caso riflesso delle modalità di territorializzazione delle spese delle Amministrazioni centrali).

Infine, quando la spesa viene valutata in percentuale dei PIL regionali (tab. 2.3), la relativa uniformità dei livelli pro capite tra regioni si indebolisce fortemente date le disparità di PIL tra Nord e Sud: la spesa in termini di PIL aumenta sostanzialmente

passando dalle regioni ricche del Nord a quelle relativamente povere del Sud, raggiungendo in talune regioni incidenze assai ragguardevoli (81 per cento nel caso della Calabria secondo i dati riportati dalla Banca d'Italia).

Ulteriori elementi valutativi possono essere ricavati analizzando distintamente alcune delle più rilevanti funzioni di spesa riportate nei dati CPT (fig. 2.1). Guardando alle distribuzioni dei valori pro capite per macro-regioni, emerge con evidenza il dato anomalo delle RSS che per molte funzioni (amministrazione generale, interventi in campo sociale, istruzione, servizi economici, personale) mostrano livelli molto elevati, fondamentalmente riconducibili alle specificità istituzionali che consentono loro di trattenere una quota consistente di risorse erariali.

Tab. 2.2 – Spese, entrate e residui fiscali per regione e macro-aree nel triennio 2013-15 (valori medi in euro pro capite; prezzi costanti 2010)

Regioni e aree geografiche	Spesa primaria	Entrate	Residuo fiscale	Spesa	Entrate	Residuo fiscale
	Banca d'Italia			Conti pubblici territoriali		
Piemonte	11.837	12.964	-1.127	13.597	13.818	-221
Valle d'Aosta	18.648	16.590	2.058	18.265	18.332	-68
Lombardia	11.218	16.640	-5.422	13.175	16.869	-3.695
Provincia autonoma di Bolzano ⁽¹⁾	16.377	16.689	-312	16.149	16.478	-329
Provincia autonoma di Trento ⁽¹⁾	16.903	14.529	2.374			
Veneto	10.992	13.028	-2.036	11.359	13.970	-2.611
Friuli Venezia Giulia	13.680	13.015	665	15.975	14.331	1.644
Liguria	13.282	12.866	416	14.119	14.111	9
Emilia-Romagna	11.634	15.047	-3.412	12.836	15.864	-3.028
Toscana	11.790	12.675	-885	12.446	13.911	-1.465
Umbria	12.265	11.118	1.147	12.517	12.256	261
Marche	11.310	11.309	0	11.675	12.567	-892
Lazio	12.124	15.483	-3.359	17.530	16.713	817
Abruzzo	12.062	9.823	2.239	13.094	11.736	1.358
Molise	12.403	8.629	3.774	12.391	9.764	2.627
Campania	9.789	7.703	2.086	10.081	8.624	1.456
Puglia	10.424	7.913	2.511	10.561	9.370	1.192
Basilicata	12.812	8.400	4.412	11.764	9.777	1.987
Calabria	12.525	7.005	5.519	11.548	8.536	3.012
Sicilia	10.967	7.352	3.615	10.676	8.704	1.972
Sardegna	13.014	8.465	4.549	12.352	9.711	2.641
Italia	11.539	12.163	-625	12.717	13.168	-451
RSO	11.377	12.653	-1.276	12.155	13.195	-1.040
RSS	12.448	9.392	3.056	12.427	10.671	1.756
Centro Nord	11.819	14.407	-2.589	13.680	15.295	-1.615
Sud e Isole	10.953	7.801	3.152	10.912	9.115	1.797

Fonte: per la Banca d'Italia, Banca d'Italia (2017), "L'economia delle Regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali", in Economie Regionali, n. 23, novembre; per i CPT, elaborazioni su dati Open CPT.

(1) Nella colonna dei CPT è riportato il dato riferibile al Trentino Alto Adige.

Tab. 2.3 – Spese, entrate e residui fiscali per regione e macro-aree nel triennio 2013-15
(in percentuale dei PIL regionali)

Regioni e aree geografiche	Spesa primaria	Entrate	Residuo fiscale	Spese	Entrate	Residuo fiscale
	Banca d'Italia			Conti pubblici territoriali		
Piemonte	43,5	47,7	-4,1	50,1	50,9	-0,8
Valle d'Aosta	57,6	51,3	6,4	56,5	56,7	-0,2
Lombardia	33,4	49,5	-16,1	39,5	50,6	-11,1
Provincia autonoma di Bolzano ⁽¹⁾	42,9	43,7	-0,8	45,6	46,5	-0,9
Provincia autonoma di Trento ⁽¹⁾	51,5	44,2	7,2			
Veneto	38,1	45,1	-7,1	39,5	48,5	-9,1
Friuli Venezia Giulia	49,8	47,3	2,4	58,2	52,2	6,0
Liguria	47,3	45,8	1,5	50,7	50,7	0,0
Emilia-Romagna	37,1	48,0	-10,9	41,1	50,7	-9,7
Toscana	42,7	45,9	-3,2	45,2	50,6	-5,3
Umbria	55,0	49,8	5,1	55,6	54,5	1,2
Marche	46,1	46,1	0,0	47,1	50,7	-3,6
Lazio	40,4	51,6	-11,2	59,0	56,2	2,8
Abruzzo	53,2	43,4	9,9	57,3	51,4	5,9
Molise	67,6	47,1	20,6	66,2	52,1	14,0
Campania	60,2	47,4	12,8	62,3	53,3	9,0
Puglia	63,6	48,3	15,3	62,8	55,8	7,1
Basilicata	66,8	43,8	23,0	60,2	50,1	10,1
Calabria	81,1	45,3	35,7	74,4	55,0	19,4
Sicilia	67,5	45,3	22,3	65,5	53,5	12,1
Sardegna	69,6	45,3	24,3	65,4	51,4	14,0
Italia	45,2	47,7	-2,4	47,7	49,4	-1,7
<i>RSO</i>	<i>43,2</i>	<i>48,0</i>	<i>-4,8</i>	<i>44,8</i>	<i>48,6</i>	<i>-3,8</i>
<i>RSS</i>	<i>60,3</i>	<i>45,5</i>	<i>14,8</i>	<i>57,7</i>	<i>49,5</i>	<i>8,1</i>
Centro Nord	39,5	48,1	-8,6	43,5	48,7	-5,1
Sud e Isole	64,9	46,2	18,7	62,0	51,8	10,2

Fonte: per la Banca d'Italia, Banca d'Italia (2017), "L'economia delle Regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali", in *Economie Regionali*, n. 23, novembre; per i CPT, elaborazioni su dati Open CPT.

(1) Nella colonna dei CPT è riportato il dato riferibile al Trentino Alto Adige.

Fig. 2.1 – Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzioni nel 2015
(euro pro capite)



Fonte: elaborazioni su dati CPT.

Valori spesso significativamente superiori alla media nazionale (nel caso dell'amministrazione generale, della difesa, sicurezza e giustizia, dei servizi economici e del personale) sono poi evidenziati nel caso del Lazio, riflesso delle modalità di territorializzazione dei CPT che assegnano agli uffici centrali dell'amministrazione statale beni che producono benefici sull'intero territorio nazionale. Confrontando infine i territori delle Regioni a statuto ordinario (RSO) del Nord con quelli del Sud i livelli delle spese pro capite mostrano differenziazioni relativamente contenute per interventi in campo sociale, istruzione, servizi economici e spese per il personale (con livelli di spesa maggiori al Sud) mentre più rilevanti sono le differenze territoriali per le spese per lavoro e previdenza, sanità e amministrazione generale (con livelli di spesa maggiori al Nord).

I residui fiscali (come detto calcolati come differenza tra spese e entrate) riflettono gli andamenti differenziati di spese ed entrate tra regioni (tab. 2.2): sia nei dati CPT sia in quelli della Banca d'Italia i segni dei residui fiscali risultano, come era da attendersi, negativi per gran parte delle regioni del Centro-Nord (a indicare flussi redistributivi in uscita da quei territori) mentre diventano positivi per tutte le regioni del Sud e Isole (flussi redistributivi in entrata). Eccezioni rilevanti sono ancora i territori delle RSS del Nord (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia nei dati della Banca d'Italia, solo Friuli Venezia Giulia nei dati CPT) e quello del Lazio (ma solo nei dati CPT, mentre in quelli della Banca d'Italia si evidenzia un residuo fortemente negativo).

Se dunque nel confronto tra i dati CPT e quelli delle analisi della Banca d'Italia emerge una significativa concordanza nel segno della redistribuzione da e verso le varie regioni, va rilevato tuttavia che la dimensione finanziaria di tali flussi regionali è valutata in misura assai differente dalle due fonti: per gran parte delle regioni i residui fiscali valutati a partire dai CPT sono, in valore assoluto, minori di quelli ricavati dalla Banca d'Italia. Ad esempio, la Lombardia (il territorio che in termini pro capite evidenzia maggiori flussi in uscita) passa da un residuo di -5.422 euro a -3.695 euro per residente mentre, dall'altro lato la Calabria (il territorio con maggiori flussi in entrata) vede ridurre i propri flussi da 5.519 a 3.012 euro pro capite. Questo scenario può essere ulteriormente qualificato in termini relativi considerando i valori dei residui fiscali aggregati in percentuale dei PIL regionali (tab. 2.3). Ciò che emerge con maggiore chiarezza è la forte incidenza per gran parte delle regioni del Sud dei flussi finanziari in entrata provenienti da altri territori (incidenza che diventa più contenuta quando si passa dai dati della Banca d'Italia a quelli CPT).

La portata complessiva dei flussi finanziari attivati dalla redistribuzione interregionale può essere misurata a partire dai residui fiscali totali (cioè non in termini pro capite). Se infatti si calcola per il 2015 la somma dei residui totali positivi (considerando quindi soltanto i territori che ricevono trasferimenti) si ricava una misura, pari a circa 54

miliardi di euro (nella valutazione CPT), che rappresenta il volume dei trasferimenti interregionali complessivamente attivati dal bilancio pubblico¹¹.

Un'immagine di sintesi della redistribuzione interregionale attuata dal bilancio pubblico si ricava dalla figura 2.2 in cui vengono rappresentati nella media del periodo 2013-15 i valori pro capite delle spese primarie (in blu), delle entrate (in rosso) e, per differenza verticale, dei residui fiscali delle regioni italiane ordinate per livelli crescenti del PIL pro capite regionale. I valori regionali delle entrate e delle spese pro capite sono sintetizzati tracciando le rispettive interpolanti lineari. Da un lato (fig. 2.2 pannello a)) emerge il forte allineamento delle entrate pro capite regionali lungo la corrispondente interpolante, a conferma del fatto che le entrate sono strettamente correlate al livello del PIL regionale. La pendenza della linea rappresenta l'incidenza delle entrate complessive (entrate fiscali e altre entrate) sul PIL nella media nazionale (pari al 44 per cento). Le regioni collocate al di sopra della linea presentano un'incidenza maggiore della media, quelle collocate al di sotto più bassa.

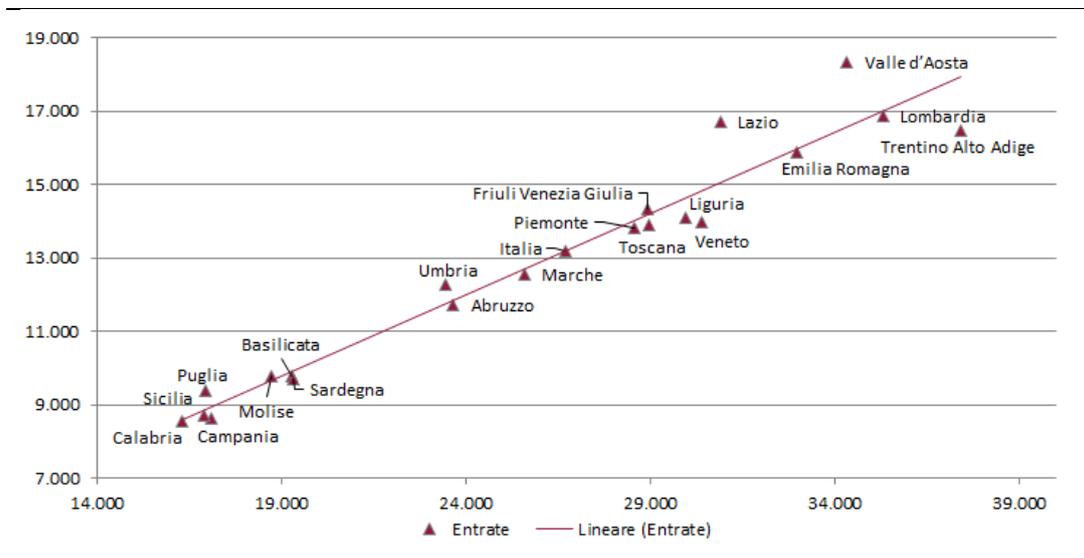
Dall'altro lato (fig. 2.2 pannello b)), le spese (al netto degli interessi) pro capite risultano assai più disperse, come ci si può aspettare data la molteplicità dei profili individuali rilevanti per i programmi di spesa, anche se si osserva una debole correlazione positiva con il reddito. Una visione di sintesi, forse più significativa, dei differenziali di spesa pro capite si può ricavare dalla tabella 2.4 che mostra i valori pro capite della spesa primaria per grandi aree. Posto uguale a 100 il valore nazionale, nel Nord tale valore è pari a 126 per le RSS e a 99 per le RSO. Un valore quest'ultimo analogo a quello del Centro se si esclude il Lazio (che presenta un valore pari a 134). Nel Sud l'indice della spesa primaria pro capite è pari a 88 per le RSO e a 91 per le RSS.

Passando a una visione complessiva (fig. 2.2 pannello c)), le regioni con PIL più elevato mostrano residui negativi (entrate maggiori delle spese) mentre le regioni con PIL più bassi evidenziano residui positivi (spese maggiori delle entrate). Il fatto che l'interpolante delle spese regionali sia meno inclinata di quelle delle entrate fornisce una immagine di sintesi della portata della redistribuzione realizzata dal bilancio pubblico dalle regioni più ricche a favore di quelle più povere.

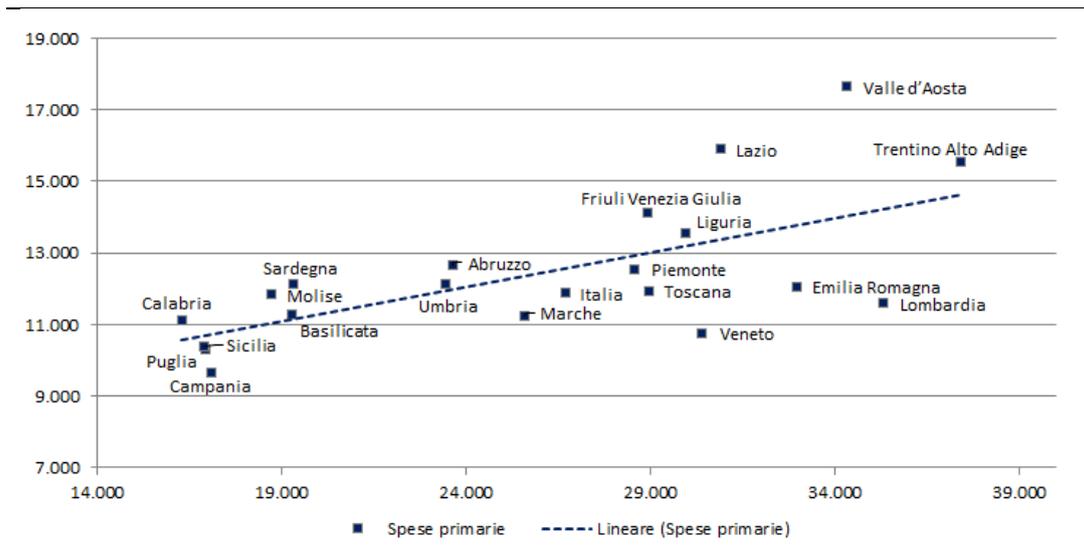
¹¹ Questo valore corrisponde anche alla differenza tra la somma dei residui totali negativi (73 miliardi) e l'avanzo complessivo esposto dai CTP (19 miliardi).

Fig. 2.2 – Entrate e spese primarie per regione nel triennio 2013-15
(valori medi in euro pro capite; prezzi costanti 2010)

a) Entrate



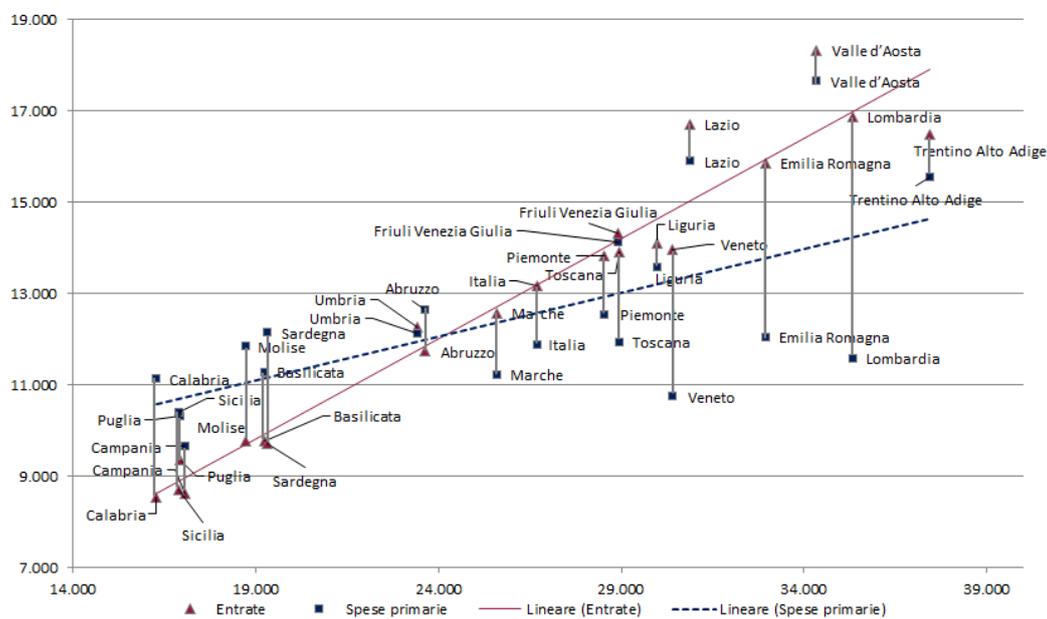
b) Spese primarie



Fonte: elaborazioni su dati CPT.

Fig. 2.2 – (segue) Entrate e spese primarie per regione nel triennio 2013-15
(valori medi in euro pro capite; prezzi costanti 2010)

c) Entrate, spese primarie e residui



Fonte: elaborazioni su dati CPT.

Tab. 2.4 – Spese primarie e entrate per macro-aree nel triennio 2013-15
(numeri indice Italia=100)

	Spesa primaria	Entrate
Nord	102	117
Nord RSS	126	118
Nord RSO	99	117
Centro	116	114
Centro escluso Lazio	99	101
Lazio	134	127
Sud	89	69
Sud RSS	91	68
Sud RSO	88	70
Italia	100	100

Fonte: elaborazioni su dati CTP.

Riquadro – L’effetto della differenza dei criteri di ripartizione sulle entrate e spese regionalizzate

La valutazione della redistribuzione territoriale basata sui dati della Banca d’Italia e su quelli CPT presenta differenze significative, più che nel segno della redistribuzione da e verso le varie regioni, nella dimensione finanziaria dei flussi regionali. Tali differenze sono ovviamente determinate dalle ipotesi metodologiche assunte a base della costruzione della finanza pubblica regionalizzata da parte rispettivamente di Banca d’Italia e dei CPT. Un esercizio per mostrare quanto le misure della redistribuzione interregionale siano sensibili a cambiamenti nelle ipotesi metodologiche adottate per la territorializzazione di entrate e spese centrali consiste nell’applicare ai dati CPT una serie di modificazioni per renderli maggiormente coerenti con l’approccio adottato dalla Banca d’Italia. In particolare, sono state applicate due correzioni: da un lato le spese per servizi indivisibili (amministrazione generale, difesa, sicurezza, cultura, pari complessivamente nel 2015 al 18,4 per cento della spesa complessiva registrata dai CPT) sono state, analogamente a quanto fatto dalla Banca d’Italia, attribuite tra i territori regionali sulla base della rispettiva popolazione residente (spesa pro capite uguale in tutte le aree); dall’altro lato, le spese per interessi passivi 50,4 miliardi di euro nel 2015 secondo la rilevazione CPT) sono state escluse dalla valutazione dei residui considerando quindi soltanto, come nella valutazione della Banca d’Italia, la spesa primaria.

I risultati di questi interventi (tab. 2.5, sezione “CPT modificati”) mostrano come per alcune regioni la distanza tra le stime delle spese e dei residui fiscali calcolati sulla base dei “CPT modificati” e quelle ricavate dalla Banca d’Italia si siano sensibilmente ridotte. In particolare, la ripartizione delle voci di spesa più immediatamente collegabili alla tipologia dei servizi indivisibili, particolarmente rilevanti per Roma capitale, ha invertito la posizione redistributiva del Lazio, passando da un valore positivo del residuo fiscale (+817 euro nei CPT) a un valore fortemente negativo (-2.434 euro nei CPT “modificati” più vicino alla valutazione di -3.359 di Banca d’Italia).

Tab. 2.5 – Spese, entrate e residui fiscali per macro-aree nel triennio 2013-15
(valori medi in euro pro capite; prezzi costanti 2010)

Aree geografiche	Spesa primaria	Entrate	Residuo fiscale	Spesa primaria	Entrate	Residuo fiscale	Spesa primaria	Entrate	Residuo fiscale
	Banca d’Italia			Conti pubblici territoriali			Conti pubblici territoriali modificati ⁽¹⁾		
Italia	11.539	12.163	-625	12.717	13.168	-451	11.887	13.168	-1.281
<i>RSO</i>	<i>11.377</i>	<i>12.653</i>	<i>-1.276</i>	<i>12.155</i>	<i>13.195</i>	<i>-1.040</i>	<i>11.574</i>	<i>13.195</i>	<i>-1.621</i>
<i>RSS</i>	<i>12.448</i>	<i>9.392</i>	<i>3.056</i>	<i>12.427</i>	<i>10.671</i>	<i>1.756</i>	<i>11.872</i>	<i>10.671</i>	<i>1.201</i>
Centro Nord	11.819	14.407	-2.589	13.680	15.295	-1.615	12.510	15.295	-2.785
Sud e Isole	10.953	7.801	3.152	10.912	9.115	1.797	10.824	9.115	1.709

(1) Ai dati dei CPT sono sottratte le spese per interessi e le spese relative alle funzioni Amministrazione generale, Difesa, Sicurezza pubblica e Cultura e servizi ricreativi sono regionalizzate in base alla popolazione.

3. Le politiche di coesione

Le politiche di coesione costituiscono, accanto ai programmi di prelievo e spesa personali, l'altra fonte, anche se minoritaria, della redistribuzione territoriale evidenziata dai residui fiscali. Queste politiche hanno un'esplicita finalità redistributiva su base geografica, essendo rivolte a ridurre i divari territoriali in termini di potenzialità di sviluppo.

La spesa in conto capitale complessiva può essere distinta in ordinaria e aggiuntiva, indicando con quest'ultimo termine la componente legata alle politiche di coesione. La spesa aggiuntiva è finanziata dalle risorse della UE (fondi strutturali), dai corrispondenti cofinanziamenti nazionali, nonché da ulteriori risorse nazionali relative ai Piani di azione e coesione (PAC) e ai fondi per le aree sottoutilizzate (attualmente Fondo di sviluppo e coesione, FSC, e precedentemente Fondo aree sottoutilizzate, FAS). La spesa aggiuntiva in media nel periodo 2000-2016 ha finanziato un quarto della spesa in conto capitale del Paese¹², indirizzandosi per la maggior parte nel Mezzogiorno (78 per cento), con il risultato che la spesa in conto capitale è finanziata da risorse aggiuntive per il 54 per cento nel Mezzogiorno e per il solo 9 per cento nel Centro-Nord.

Nel periodo considerato il riparto delle risorse aggiuntive tra macro-aree si è leggermente modificato a favore del Centro-Nord. La quota di risorse aggiuntive attribuita al Centro-Sud è infatti passata dall'80 per cento in media nel periodo 2000-09 al 73 per cento nel periodo 2010-16. Su tale flessione ha inciso la riduzione delle risorse a favore delle aree sottosviluppate (FSC) che ha risentito, al pari delle risorse ordinarie, delle misure di contenimento attuate nella seconda parte del periodo considerato.

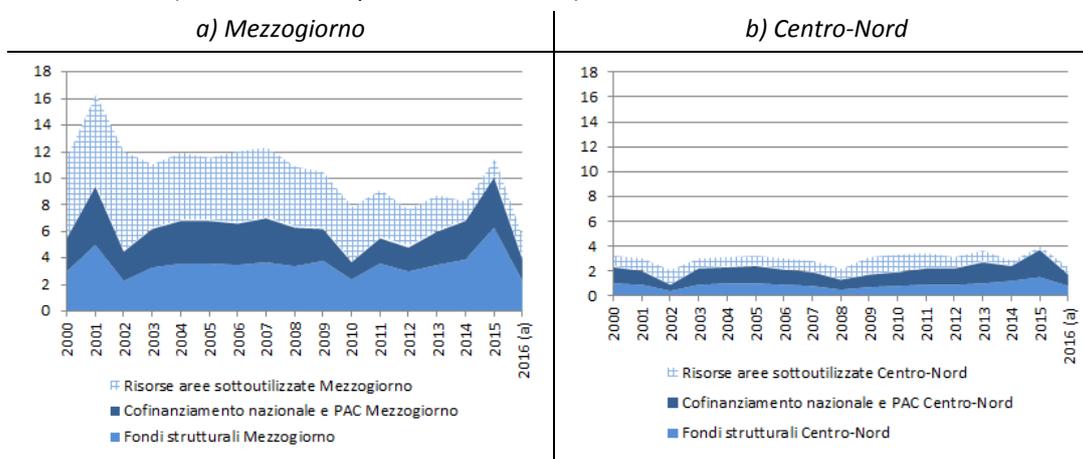
Guardando alla ripartizione delle risorse aggiuntive tra le varie fonti di finanziamento si rileva che la componente relativa alle risorse per le aree sottoutilizzate (FSC) è quella che si riduce maggiormente, specie nel Mezzogiorno, risentendo sia degli effetti dovuti alle manovre correttive di finanza pubblica, sia dell'utilizzo del FSC a copertura di altri interventi, tra cui, ad esempio, gli ammortizzatori sociali in deroga, la ricostruzione delle aree colpite da calamità naturali e il superamento della situazione debitoria regionale nei settori del trasporto pubblico locale e della sanità (la figura 3.1 mostra la dinamica della composizione per fonti di finanziamento delle risorse aggiuntive).

Le risorse aggiuntive, pur sostenendo in particolare la spesa in conto capitale nel Mezzogiorno, non hanno tuttavia impedito il declino sostanzialmente ininterrotto di tale spesa a decorrere dal 2001, con l'eccezione degli anni di chiusura delle erogazioni relative ai cicli di programmazione comunitari, in particolare il 2009 e il 2015. La riduzione della spesa ha peraltro riguardato anche il Centro-Nord, che registra a partire dal 2010 una flessione lievemente più marcata rispetto a quella del Mezzogiorno (si

¹² Più precisamente il 26 per cento della spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie.

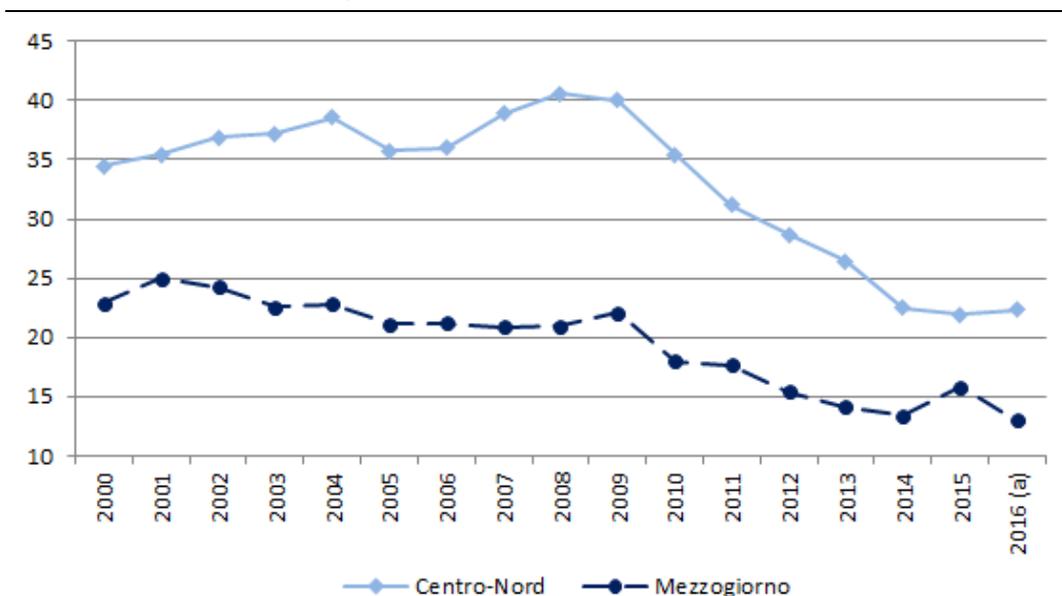
veda la figura 3.2, elaborata, come le successive, sulla base dei dati dei CPT¹³, che mostra l'andamento della spesa in conto capitale in termini reali).

Fig. 3.1 – Composizione delle risorse aggiuntive per fonti di finanziamento (miliardi di euro; prezzi costanti 2010)



Fonte: elaborazioni su dati CPT.

Fig. 3.2 – Andamento della spesa in conto capitale per macro-aree (miliardi di euro; prezzi costanti 2010)



Fonte: elaborazioni su dati CPT.

¹³ Agenzia per la coesione territoriale (2017), Temi CPT, Relazione annuale CPT 2017, Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale, n. 4.

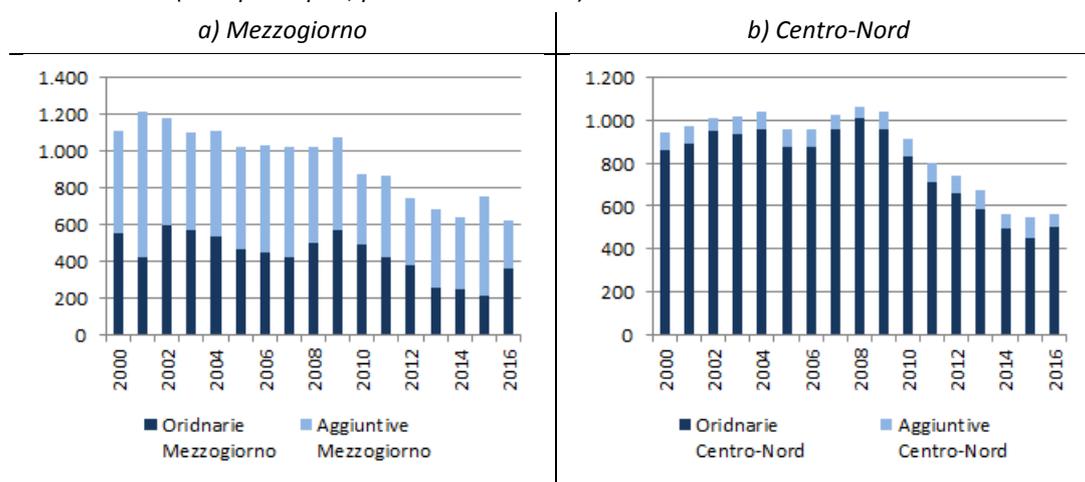
Al fine di valutare in quale misura le risorse aggiuntive nel loro complesso costituiscano un sostegno per lo sviluppo del Mezzogiorno effettivamente addizionale rispetto alle risorse ordinarie è opportuno guardare alla spesa in conto capitale complessiva pro capite per macro-aree (tab 3.1 e fig. 3.3). Quest'ultima nel Mezzogiorno risulta superiore a quella del Centro-Nord soprattutto in corrispondenza della chiusura dei programmi comunitari (2000-02 e 2015, ma non nel 2007-08). Tuttavia, per molti anni le risorse aggiuntive non garantiscono, di fatto, una spesa complessiva pro capite nel Mezzogiorno maggiore rispetto al Centro-Nord. Ad esempio nel periodo 2007-2013 in media le risorse pro capite totali in conto capitale risultano sostanzialmente coincidenti nelle due macro-aree (fig. 3.4).

Tab. 3.1 – Spesa in conto capitale ordinaria e aggiuntiva per macro-aree
(euro pro capite; prezzi costanti 2010)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Media
Ordinarie Centro-Nord	859	890	954	933	960	876	880	958	1.011	958	835	715	660	584	497	451	505	796
Ordinarie Mezzogiorno	549	419	595	566	531	467	448	424	495	568	495	422	374	257	248	210	360	437
Aggiuntive Centro-Nord	88	82	58	82	84	83	77	72	53	81	80	88	80	92	68	95	55	78
Aggiuntive Mezzogiorno	563	793	585	537	580	559	584	599	525	505	378	441	369	422	392	545	264	508
Totale Centro-Nord	947	972	1.011	1.015	1.044	959	957	1.029	1.064	1.039	915	803	740	676	565	546	560	873
Totale Mezzogiorno	1.112	1.212	1.180	1.103	1.111	1.026	1.032	1.023	1.020	1.073	873	863	742	679	640	756	624	945
Differenza Mezzogiorno - Centro-Nord	165	240	169	88	66	67	75	-6	-44	33	-42	60	2	3	76	209	64	72

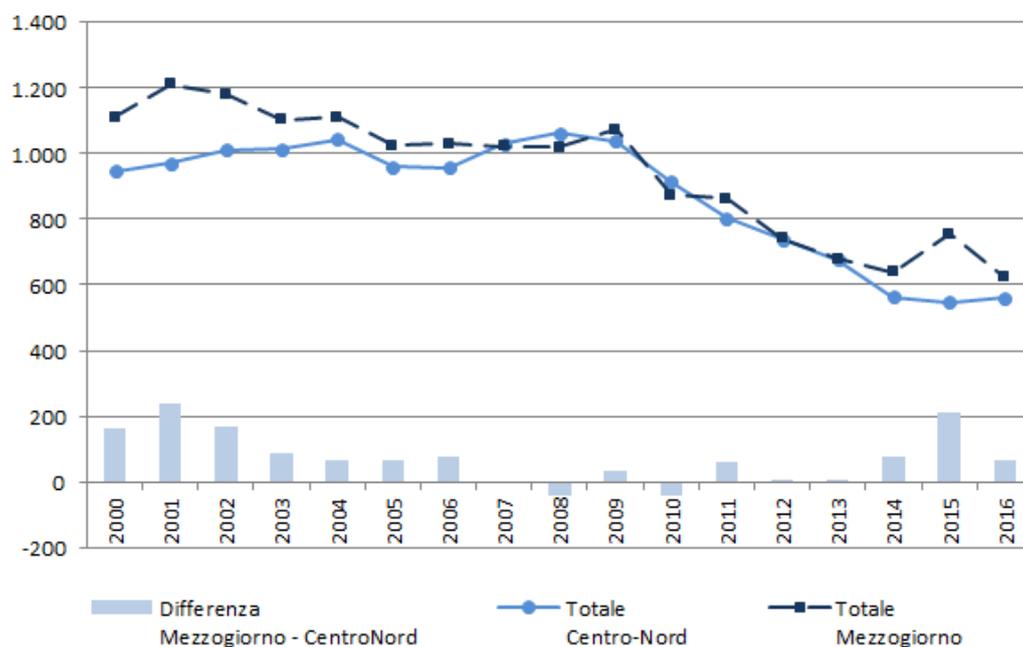
Fonte: elaborazioni su dati CPT per la spesa e Istat per la popolazione.

Fig. 3.3 – Spesa in conto capitale ordinaria e aggiuntiva per macro-aree
(euro pro capite; prezzi costanti 2010)



Fonte: elaborazioni su dati CPT per la spesa e Istat per la popolazione.

Fig. 3.4 – Totale spesa in conto capitale pro capite per macro-aree
(euro pro capite; prezzi costanti 2010)



Fonte: elaborazioni su dati CPT per la spesa e Istat per la popolazione.

Una larga parte delle risorse aggiuntive attribuite al Mezzogiorno nei fatti compensa le minori risorse ordinarie attribuite alla stessa macro-area.

La figura 3.5 mostra i risultati di un esercizio ipotetico che applica al passato la riserva, introdotta recentemente nella normativa vigente¹⁴, che prevede che al Mezzogiorno sia destinato un volume complessivo annuale di stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionale alla popolazione di riferimento.

Tale riserva, che dovrebbe trovare applicazione a decorrere dal 2018, si applica alla spesa ordinaria in conto capitale dello Stato e della Presidenza del Consiglio dei ministri, al netto degli stanziamenti il cui riparto territoriale è oggetto di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza Stato-città. Le disposizioni attuative¹⁵ prevedono che entro il 31 gennaio di ogni anno le singole Amministrazioni centrali diano conto della propria programmazione di spesa nel rispetto di tale vincolo distributivo, fornendo eventualmente elementi informativi in merito a specifiche criticità, sulla base dei fabbisogni rilevati.

Nell'esercizio le risorse ordinarie pro capite attribuite nel periodo 2000-2016 sono state redistribuite in modo da rendere omogenea la spesa in conto capitale pro capite ordinaria di competenza dello Stato¹⁶.

¹⁴ Articolo 7-bis del DL 243/2016.

¹⁵ DPCM 7 agosto 2017.

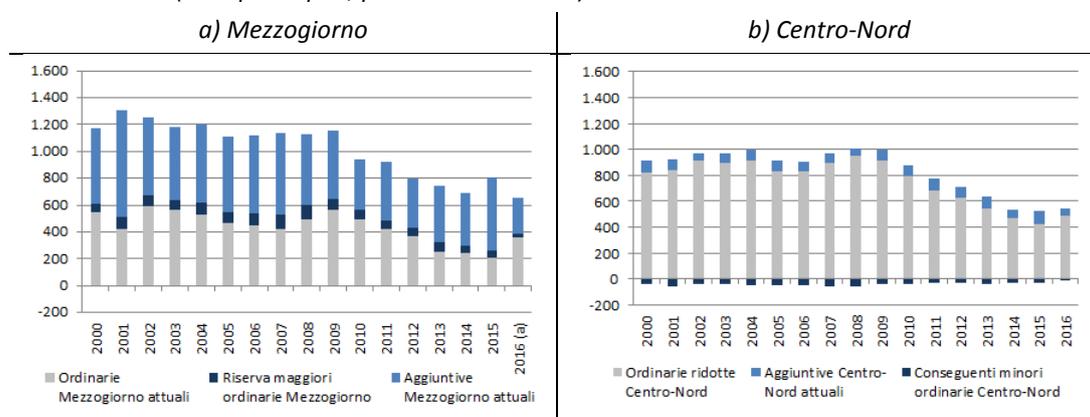
¹⁶ La stima è stata condotta sulla base dell'incidenza della spesa in conto capitale dello Stato, al netto dei trasferimenti agli enti pubblici e delle risorse aggiuntive per le politiche di coesione, sul totale di quella delle Amministrazioni pubbliche

Sulla base dei risultati dell'esercizio condotto, l'incremento complessivo di risorse di cui avrebbe beneficiato il Mezzogiorno, e il corrispondente decremento che avrebbe subito il Centro-Nord, mantenendo lo stesso livello complessivo della spesa ordinaria e la stessa distribuzione delle risorse aggiuntive, ammonterebbe in media a circa 1,5 miliardi annui.

In termini pro capite, il Mezzogiorno avrebbe percepito maggiori risorse ordinarie pari, in media annua sul periodo 2000-2016, a 74 euro pro capite, a fronte di minori risorse ordinarie per il Centro-Nord pari a 40 euro pro capite. Nella figura 3.5 tali importi sono rappresentati dagli istogrammi blu scuro.

L'efficacia delle risorse destinate allo sviluppo del Mezzogiorno dipende peraltro non solo dalla loro quantità ma anche dalla qualità degli interventi finanziati. A tale proposito, occorre sottolineare che solo una parte delle risorse in questione finanzia la realizzazione di investimenti pubblici diretti, mentre una parte di esse finanzia la concessione di incentivi e contributi alle imprese e a altri soggetti privati. Peraltro gli interventi finanziati risentono di un elevato grado di frammentazione della spesa, conseguenza della necessità di massimizzare l'utilizzo effettivo delle risorse comunitarie a ridosso della chiusura dei cicli di programmazione, in relazione anche alla difficoltà di progettazione ed esecuzione degli interventi di maggiore entità.

Fig. 3.5 – Esercizio: ipotesi di equidistribuzione delle risorse ordinarie pro capite in conto capitale per macro-aree (euro pro capite; prezzi costanti 2010)



Fonte: elaborazioni su dati CPT per la spesa e Istat per la popolazione.

4. La redistribuzione interregionale e le richieste di maggiore autonomia di alcune regioni del Nord

Le richieste recentemente avanzate dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna di avviare consultazioni con il governo al fine del riconoscimento di forme e condizioni di autonomia rafforzata secondo quanto previsto dall'articolo 116, comma 3 della Costituzione ("federalismo differenziato") ha implicazioni sul piano fiscale e finanziario.

L'articolo 116, comma 3 della Costituzione stabilisce che le forme e le condizioni particolari di autonomia devono essere coerenti con l'articolo 119 che, come noto, fissa i principi generali delle modalità di finanziamento delle Autonomie territoriali. Il rimando che l'articolo 116 fa all'articolo 119 dovrebbe essere interpretato come un richiamo alle esigenze perequativo-solidaristiche dell'intero sistema di finanza pubblica multilivello, incluse anche le eventuali forme di federalismo differenziato: anche le Regioni che assumono competenze rafforzate devono partecipare al sistema di redistribuzione interregionale delle risorse attivato dal governo centrale. Ciò significa in specifico che le modalità di finanziamento di queste competenze rafforzate non possono costituire un *escamotage* per consentire alle regioni "ricche" di sfuggire dai doveri di solidarietà verso le aree economicamente più deboli del Paese. In altri termini, si tratta di una richiesta di "neutralità perequativa" delle modalità di finanziamento del federalismo differenziato.

Questo requisito di "neutralità perequativa" del finanziamento del federalismo differenziato sarebbe garantito se le risorse fiscali attribuite alle Regioni che ottenessero competenze di spesa rafforzate fossero fissate in modo tale da produrre gettiti esattamente pari alla spesa "storica" dello Stato nella Regione richiedente per le funzioni devolute, cioè al costo dell'attuale fornitura statale per tali funzioni. Nulla cambierebbe rispetto alla redistribuzione interregionale delle risorse intermedie dal settore pubblico, nulla cambierebbe rispetto ai residui fiscali delle singole regioni.

Se invece alla richiesta di nuove funzioni venisse collegata la rivendicazione di trattenere una quota rilevante delle imposte erariali raccolte nel proprio territorio non commisurata alla spesa storica statale di cui si chiede la devoluzione¹⁷, si finirebbe per avvicinare il federalismo differenziato al modello delle Regioni a statuto speciale e per determinare una riduzione dei flussi interregionali attualmente osservabili.

¹⁷ Un esempio recente è la delibera della giunta della Regione Veneto del marzo 2016 con cui si avvia la procedura per la negoziazione con il governo e il referendum consultivo del prossimo ottobre. Questa delibera prevede semplicemente l'attribuzione alla Regione Veneto dei 9/10 dei gettiti dei principali tributi erariali (Irpef, Ires, IVA) raccolti dai contribuenti regionali.