

# Il residuo fiscale non significa nulla, ma...

Breve nota di commento

di Rutilio Namatiano<sup>1</sup> | Redazione Reforming

---



*Le Nord-Sud*, di Gino Severini  
Pinacoteca di Brera, Milano<sup>2</sup>

<https://pinacotecabrera.org/collezione-online/opere/le-nord-sud/>

**Il residuo fiscale:** la differenza tra la spesa pubblica riferibile a un determinato territorio e il gettito fiscale e contributivo raccolto nello stesso territorio. Di questa “grandezza fantasma” (per mutuare una espressione

conosciuta per l'*output gap* usato nella *governance* europea prima della crisi da COVID-19) che aleggia sulla geografia economica italiana si dibatte da circa un secolo e mezzo, dai primi decenni *post* Unificazione. Se ne sono susseguite diverse quantificazioni,

---

<sup>1</sup> Redazione di Reforming.it: <http://www.reforming.it/autori/rutilio-namatiano>.

<sup>2</sup> Dopo una formazione compiuta a fianco di Boccioni e dei pittori divisionisti che operavano attorno a Giacomo Balla, aderì al movimento futurista nel 1910, sviluppandone una peculiare interpretazione di cui “Le Nord-Sud”, del 1912, è una delle massime espressioni. L’opera utilizza la forma, tipicamente futurista, della “veduta simultanea”, che comprime nello spazio pittorico immagini cronologicamente successive (le insegne delle stazioni, i passeggeri, la partenza, il moto, l’arrivo, impressioni del paesaggio con colori caldi a Sud e più freddi a Nord), e ritrae una vettura della metropolitana ripresa in viaggio dalla stazione di Pigalle in direzione nord-sud. Trasferitosi a Parigi, si avvicinò ai cubisti. La sua adesione al Cubismo sintetico è rappresentata dalle sue nature morte del 1917 e del 1918, dove la scomposizione delle immagini teorizzata da Braque e Picasso viene interpretata con un gusto essenzialmente decorativo. [didascalia dal sito web della Pinacoteca di Brera]

da quelle sperimentali di Maffeo Pantaleoni e Francesco Saverio Nitti, a quelle che oggi si possono reiterare anche a frequenza annuale favorite dalla disponibilità dei dati di contabilità nazionale e della banca dati dei conti pubblici territoriali (CPT).

A seconda di come vengano costruiti (se si includano o meno gli interessi passivi sul debito pubblico, oppure i contributi pensionistici e le pensioni pagate dal primo pilastro, se e in quale maniera si ripartiscano le spese nazionali indivisibili, se si segua il principio della sede del fornitore di beni e servizi, oppure quello della località in cui gli stessi sono resi accessibili, oppure ancora della residenza del cittadino beneficiario, etc.) i residui delle Regioni italiane assumono diversa entità. Guardando brevemente alla ricostruzione dall'Unità a oggi che ne fanno Giannola, Scalera e Petraglia (2014<sup>3</sup>), se ne può identificare un andamento di massima, con il residuo fiscale del Mezzogiorno che è rimasto negativo nei primi quarant'anni *post-unitari* (e corrispondentemente positivo per il Nord<sup>4</sup>), per poi diventare positivo (negativo per il Nord) con valori crescenti tra gli anni '50 e i '90, raggiungere il picco di circa 80 miliardi di Euro (a prezzi del 2010) a fine anni '90, e infine avviarsi su una continua ma lenta tendenza alla riduzione.

---

<sup>3</sup> In appendice.

<sup>4</sup> Bisognerà aspettare il 1887 per vedere il primo Presidente del Consiglio di origini meridionali (Francesco Crispi, palermitano). Nei primi quarant'anni *post Unità*, gli stessi durante i quali il residuo fiscale rimase (secondo Giannola, Scalera e Petraglia) a favore del Nord, i Presidenti del Consiglio provennero tutti dal Piemonte, dal Lombardo-Veneto, al più dalla Toscana o dall'Emilia, tranne il palermitano Francesco Crispi (1887-1891, 1893-1896) e l'altro palermitano Antonio Starabba Di Rudinì (1896-1898). Prima della Prima Guerra Mondiale si aggiungerà soltanto il pugliese (di Troia) Antonio Salandra. Se si aggiunge che i Re erano della Casata piemontese assurti a Capi del nuovo Stato e che il processo di unificazione ebbe le caratteristiche

## **I residui non hanno un chiaro significato economico, non devono diventare feticci di contesa tra Regioni ...**

Soprattutto dopo un secolo e mezzo di storia unitaria, i residui regionali o delle macroaree veicolano informazioni parziali, superficiali ed equivocabili, per più di una ragione. Non sono "tesoretti" che le aree con residuo negativo avrebbero anno per anno in bilancio e invece trasferiti ad altre aree, come vorrebbe una lettura estremizzata e populista che di tanto in tanto riaffiora soprattutto in momenti di crisi economica.

I residui sono, per la quasi totalità del loro importo, una evidenza, puramente contabile, della validità su tutto il territorio nazionale da un lato di una medesima normativa fiscale e contributiva e, dall'altro, della medesima normativa che autorizza la spesa per il funzionamento della Pubblica Amministrazione e l'erogazione delle prestazioni a garanzia dei diritti civili e sociali, in primo luogo gli istituti del *welfare system* (sanità, cura della persona, istruzione, contrasto della povertà, ammortizzatori del mercato del lavoro, etc.).

In Regioni/aree economicamente più sviluppate e con redditi mediamente più elevati matura un gettito fiscale-contributivo superiore a quello delle aree meno sviluppate. Contemporaneamente, l'Amministrazione è

di una (equivoca, manovrata, pasticciata, in parte recitata) annessione in armi così piacendo anche alla Corona d'Inghilterra, i primi quarant'anni - durante i quali fu più dura la repressione del brigantaggio (la vera conquista in armi fu quella, non la Spedizione dei Mille) ed è presumibile si siano misurati e assestati i rapporti di forza politici tra i rappresentanti dei vari territori - presentarono fattori salienti certo né proliferi né favorevoli per il Mezzogiorno, proprio alla vigilia del successivo secolo (e che secolo!). Ma questa è un'altra storia su cui magari si tornerà altra volta. Adesso, non è di utilità allargare così tanto il campo a questioni storiche ahinoi ancora in vivace discussione. Si parte dall'anno "zero" di nascita della Repubblica e si guarda avanti.

finanziata dappertutto e le prestazioni che integrano diritti civili e sociali sono erogate dappertutto, senza che le Regioni/aree economicamente più deboli debbano soffrire il limite della capienza del gettito riferibile al loro territorio<sup>5</sup>. L'origine dei residui è questa, non riconducibile ad alcun trattamento differenziato tra Regioni/aree ma, al contrario, riconducibile all'applicazione a tutto il territorio nazionale dello stesso sistema fiscale-contributivo e delle stesse prestazioni pubbliche ivi inclusi i sostegni allo sviluppo (la spesa ordinaria in conto capitale), in sostanza delle stesse leggi e delle stesse regole come è naturale avvenga in un Paese unitario.

Se il residuo non è né una sottrazione per alcuni né un trasferimento per altri, non è neppure possibile ipotizzare che cosa sarebbe successo in un mondo alternativo in cui i destini delle Regioni o delle macro Regioni fossero stati separati (se l'Unità non fosse avvenuta o se adesso la si sciogliesse). Una entità economico-sociale non funziona come un *puzzle*, non può essere oggetto di semplicistica statica comparata, oltretutto riavvolgendo la sua storia di secoli.

Se, come esercizio di pura speculazione, ci si chiede quante possibilità in più la Lombardia avrebbe se il suo gettito fosse interamente destinato a impieghi dentro i confini regionali (una sorta di *revival* del Lombardo-Veneto asburgico), ci si dovrebbe anche chiedere che cosa sarebbe la Lombardia se non avesse potuto e non potesse ancor tutt'ora contare sui flussi migratori interni dei nati, cresciuti, istruiti, formati (nelle scuole e nelle università pubbliche) in tutto il resto del Paese<sup>6</sup>. Ci si dovrebbe chiedere quanta parte della

produzione di beni e servizi delle aree più industrializzate ha trovato e ancora trova sbocco sul mercato interno grazie alla domanda espressa dall'altra parte del Paese o direttamente dalle commesse pubbliche, sostenuta dalla impostazione unitaria delle politiche economiche e dalla moneta unica (la Lira) ben prima che arrivasse l'Euro<sup>7</sup>. Sarebbe stato altrettanto ovvio esportare quegli stessi volumi di beni/servizi di quella qualità? Rimarrebbe la Lombardia, per continuare con l'esempio (ma si potrebbe dire lo stesso di altre Regioni), del tutto indifferente a un teorico cambio di destinazione verso altri *Partner* europei della domanda proveniente dal Mezzogiorno?

Per un Paese relativamente piccolo, come l'Italia, gli esempi di interconnessioni per le quali è tutt'altro che ovvio dire che cosa sarebbe successo se non ci fossero state, e che cosa accadrebbe se ci si sforzasse oggi di disconnetterle, sono innumerevoli; talmente tante che molte famiglie potrebbero, raccontando aneddoti di vita (viaggi, spostamenti, trasferimenti, rimesse e acquisti, etc.), portarne esempi. Persino a proposito degli aiuti allo sviluppo, o dei finanziamenti a fondo perduto, si dovrebbe, per onestà di valutazione, evidenziare i casi in cui a beneficiarne sono state imprese con casa madre nel Nord e installazioni produttive nel Mezzogiorno, con possibile mutuo vantaggio di entrambe di tutte le parti (quando e finché è andata bene).

Ma l'esempio più ovvio e anche più positivo, in un certo senso più "umano", mi è venuto da una chiacchierata con un altro dei redattori di *Reforming.it*: il dottor Rocco Di Rella da Ruvo

---

<sup>5</sup> Molte di tali prestazioni dovrebbero essere garantite in maniera fattualmente uniforme per richiesta costituzionale, anche se la perequazione della spesa muove sicuramente in quella direzione ma non sempre realizza l'obiettivo.

<sup>6</sup> Si sarebbe aperta altrettanto rapidamente a flussi internazionali, ammesso fossero già disponibili negli anni '50, '60, etc.?

<sup>7</sup> Esattamente quei vantaggi del mercato unico e della moneta comune che, su scala più grande, sono alcuni degli elementi di convenienza di appartenere all'Unione europea e non a un continente con segmentazioni doganali e strategie protezionistiche e di *beggar-thy-neighbour*.

di Puglia, dal 1989 a Milano, prima per studiare Economia in "Bocconi" e poi per lavoro in varie posizioni professionali. Chissà quanti come lui dichiarano il piacere che il residuo *pro-capite*, che teoricamente/virtualmente maturerebbe sulla loro testa, prenda, attraverso i canali puramente contabili prima succintamente ricordati, la via del Sud, non si può dire se Sud murgiano, silano, irpino o altro, ma comunque del Sud, dove ci sono i genitori, la famiglia allargata, molti degli amici di scuola e di liceo, le famiglie di molti dei colleghi incontrati in "Bocconi" o in altre università del Nord, insomma il contesto dove è stata trascorsa la parte iniziale della vita e che per molti versi ha anche reso possibile la scelta di trasferirsi a Milano o al Nord e l'ha sostenuta con sforzo economico.

Ecco, forse si finirà di utilizzare in maniera inappropriata e demagogica il concetto del "residuo" quando saranno sufficientemente numerosi<sup>8</sup> i casi come quello di Rocco, ossia di quelle persone che, con parti della vita trascorse un po' di qui e un po' di lì, e con legami, affetti e interessi altrettanto distribuiti, si rispecchieranno spontaneamente nella comunità e nella cittadinanza nazionale<sup>9</sup>.

Ma, scongiurati gli usi demagogici e in un certo senso autodistruttivi del capitale Paese, si può davvero archiviare per sempre la discussione sui residui, classificandoli come *nonsense* qualunque cosa accada?

### **... Ma sono perduranti segnali di squilibri dannosi per tutte le aree del Paese**

Il quadro logico ed economico entro cui valutare il concetto del "residuo" è quello

---

<sup>8</sup> E probabilmente lo sono già, a giudicare dalla mia esperienza di studio e lavoro a Milano.

<sup>9</sup> È quanto si dovrebbe cercare di realizzare anche a livello europeo, favorendo il più possibile le esperienze di studio in altri Paesi dell'Unione e la mobilità

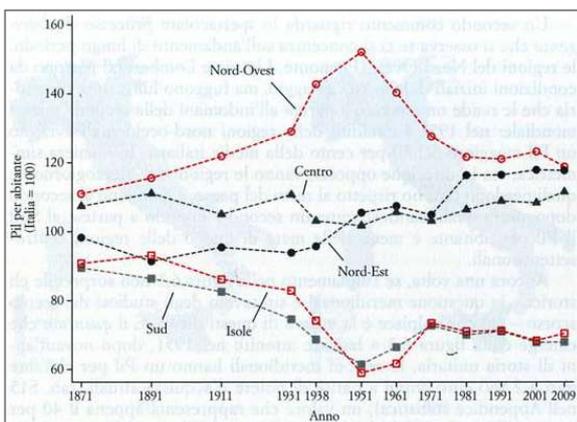
appena riassunto. Lo ha ribadito recentemente il Prof. Giuseppe Pisauro sul quotidiano "Domani" in edicola il 6 novembre *u.s.* (si allega l'articolo, tra l'altro molto ben scritto e informativo). Tuttavia, se ci fermasse qui, rimarrebbe forte la sensazione di aver raccontato la maggior parte della storia, la parte più importante anche perché meno ovvia ai non tecnici, ma non tutta. Di avere incluso nell'analisi la stagione della edificazione dei diritti, quella degli anni '50, '60 e '70 (di cui siamo tutti figli anche oggi nel 2020), senza tenere in sufficiente conto la verifica dei doveri, per parafrasare un uomo di Stato protagonista di quei tempi, venuto proprio dal Mezzogiorno e uno dei Padri costituenti.

Se fossimo negli anni '50-'70, forse anche agli inizi degli '80, la lettura appena data sarebbe pienamente soddisfacente e non ci sarebbe bisogno di aggiungere altro: una distribuzione della spesa pubblica tendenzialmente "egaltaria", che mira a realizzare coesione sociale e sviluppo civile, sociale e materiale in tutte le Regioni, si affida in proporzione maggiore a risorse generate nella parte più avanzata del Paese, in attesa che l'altra parte emuli, realizzi le sue potenzialità e quella stessa visione Paese coesa e unitaria possa a maggior ragione essere confermata per il futuro avvalendosi della attiva partecipazione di tutti. Perché il punto è anche questo: non si sta parlando di un quartiere di una città, o di una zona di frontiera, di una fascia costiera svantaggiata, di un entroterra arido e ostile, non di una parte minore dell'estensione del Paese, ma di una sua buona metà, dal "parallelo" di Roma in giù includendo le Isole. Ed è questo l'aspetto che merita di essere raccolto dell'articolo pubblicato sempre su "Domani" il 12 novembre *u.s.* a firma dei Proff. Andrea Giovanardi e Dario Stevanato (lo si

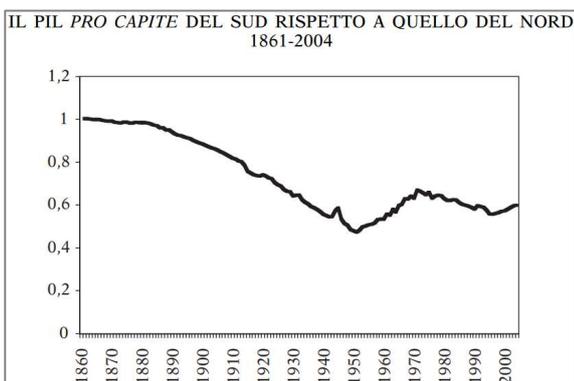
soprattutto dei giovani, affinché spontaneamente e felicemente nascano il "tessuto" umano europeo, famiglie europee con nonni e zii in diversi Paesi, e originari sentimenti di comunità europea. Può sembrare un punto di vista scherzoso, non lo è.

allega), che idealmente risponde al precedente di Pisauro.

Purtroppo, questo non è avvenuto<sup>10</sup>. Solo negli anni tra l'inizio dei '50 e i primi dei '70 si è registrato recupero significativo del *gap* tra il Mezzogiorno e il resto del Paese, ascrivibile con ogni probabilità agli sforzi della ricostruzione, sostenuti dal Piano "Marshall" e dalle fasi di più efficace operatività dell'IRI e della Cassa per il Mezzogiorno, prima della nascita delle Regioni a statuto ordinario (1970-1971). Dagli anni '80 in poi, il divario si è cristallizzato, con il PIL *pro-capite* del Mezzogiorno fermo al 70 per cento di quello medio nazionale e a meno del 60 per cento di quello del Nord-Ovest (lo storico "triangolo industriale").



Fonte: G. Vecchi (2011), "In ricchezza e povertà. Il benessere degli Italiani, dall'Unità a oggi"



Fonte: V. Daniele e P. Malanima (2007), "Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004)"

<sup>10</sup> Si veda anche il recente articolo "Il divario Nord-Sud nei dati del Governatore Visco" di M. Taddei su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info). Al 2018, "[...] il Mezzogiorno ha registrato un PIL *pro-capite* di 19 mila euro, poco più

Quali siano le ragioni del fallimento delle politiche di recupero e di sviluppo dell'altra metà del Paese è tema complesso e specialistico con cui non ci si azzarda a misurarsi, vieppiù nella brevità di questa nota. Tuttavia, di là da ogni tipo di attribuzione di responsabilità o di polemica politica, resta vero che da tanto tempo si stanno compiendo sforzi per sostenere in tutto il Paese tenore di vita e prestazioni sociali da contesto occidentale avanzato, non potendo contare né sul pieno potenziale di tutte le parti del Paese per il finanziamento, né sulla stessa capacità di tutti i territori di tradurre la spesa in beni e servizi di qualità. È la realtà dei fatti.

Se questo sforzo è doveroso perché trova il suo primo sprone nelle fondamenta costituzionali e nell'impianto unitario della fiscalità e della spesa (*in primis* gli istituti del *welfare system* come si è già detto prima), è altrettanto importante interrogarsi sulla sua sostenibilità nei prossimi decenni, soprattutto nelle condizioni, molto diverse rispetto a quelle che abbiamo alle spalle, di rapido invecchiamento della popolazione<sup>11</sup> e di globalizzazione e competizione allargata con tanti nuovi Paesi che sono già emersi o tentano di emergere dal sottosviluppo. Questi dubbi sulla sostenibilità rimarrebbero anche se tutti i residenti sopra il "parallelo" di Roma fossero unanimemente d'accordo con Rocco Di Rella e sentissero dovere e provassero piacere e soddisfazione nel destinare al Mezzogiorno il "proprio" residuo fiscale. Mi unisco anche io al Di Rella.

Il richiamo ai ritardi di sviluppo è un richiamo anche alla insufficiente resa che, in termini di riassorbimento del *gap*, hanno sinora avuto sia le politiche specifiche per il Mezzogiorno sia quelle politiche ordinarie nazionali (l'impianto unitario della fiscalità e della spesa) che, in un Paese duale come l'Italia, volutamente e

della metà di quello delle Regioni del Nord e solo il 60 per cento rispetto alla media del Centro-Nord".

<sup>11</sup> Nei prossimi anni cominceranno ad andare in pensione gli ultimi appartenenti al *baby boom* degli anni '50 e '60.

correttamente implicano che valori costituzionali e obiettivi comuni vengano perseguiti con concorso di risorse provenienti in proporzioni maggiori dalla parte economicamente più forte<sup>12</sup>.

Politiche di redistribuzione e coesione (orinarie o straordinarie che siano) restano difficilmente compatibili con vincoli di contropartita “di mercato” (non sarebbe redistribuzione!), tantomeno in tempi stretti, tantomeno a livello del singolo vissuto, della esperienza esistenziale individuale e familiare. Perseguono valori alti, non a caso con fondamenta costituzionali. Tuttavia, su orizzonti di tempo pluri-generazionali e con riferimento ad ampie comunità (come sicuramente la metà del Paese), è un esercizio doveroso quello di interrogarsi sugli esiti degli sforzi di redistribuzione e coesione e, corrispondentemente, di accendere i riflettori su quello sviluppo che il Mezzogiorno doveva e deve avvertire come indispensabile per il futuro suo e del resto del Paese<sup>13</sup>. La finalità della coesione nazionale è quella di risolvere problemi e bisogni creando le condizioni di più ampio e consolidato benessere per tutti, non di perpetuare problemi e bisogni in un eterno

---

<sup>12</sup> Il fatto che, sia sul piano giuridico sia su quello della scienza delle finanze, il residuo non sia né un trasferimento da Regione a Regione né un trasferimento dallo Stato alla Regione, ma il semplice funzionamento della fiscalità nazionale e dei programmi di spesa nazionali, non impedisce di vedervi una manifestazione di squilibrio, anche dopo aver tenuto conto di tutte le connessioni endogene che possono fare dipendere il successo dell’attività produttiva del Nord o del Centro-Nord dal quadro di unità nazionale col Mezzogiorno, come gli aspetti rapidamente citati nel paragrafo precedente. Anche incluse tutte queste endogenità, resta una situazione subottimale di squilibrio quella in cui la maggior parte del gettito provenga da una area del Paese e l’altra area ricambi con domanda aggregata, esodo di capitale umano, flussi di mobilità sanitaria, o altri *asset* che, al di fuori delle filiere con base nell’area più forte o al di fuori dell’intervento pubblico, mediamente stenterebbero a diventare produttivi su basi autonome. In un Paese che rimane affetto da un dualismo così profondo e inscalfibile per oltre settanta anni (se si considera solo la vita repubblicana), la redistribuzione tra soggetti percettori di reddito

estenuante abbraccio tra “benefattori” e “beneficiari” (anche laddove il confine tra “benefattori” e “beneficiari” resti *fuzzy*).

## A conclusione

La domanda a questo punto sorge inevitabile? Come vanno letti i residui? In realtà, i punti di vista raccontati nei paragrafi qui sopra ed espressi nei due articoli stampa su “Domani” - coesione nazionale e risultati dimostrabili di *catching-up* - non sono in contraddizione tra loro, ma due facce di una medesima medaglia, due aspetti che, per lo stesso bene dell’unità nazionale, bisognerebbe fare evolvere il più possibile coerentemente. Nella seconda metà del Novecento questa coerenza è prima persa alla portata (sino agli anni ’70 o poco oltre), per poi gradualmente indebolirsi e sfuggire di mano. Oggi purtroppo non si intravede coerenza, neppure in promessa.

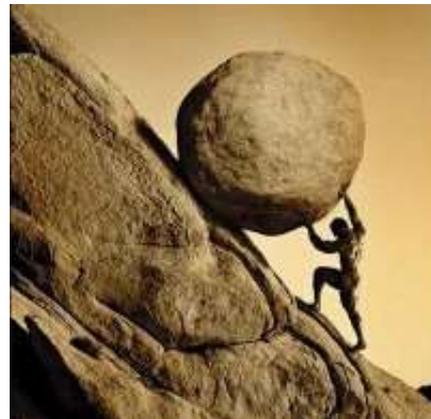
L’impianto fiscale-contributivo e di spesa è componente integrante dell’unità nazionale, concorrendo a definire l’insieme delle regole comuni valide in ogni parte del Paese, senza eccezioni in un verso o nell’altro (un collante in

(persone fisiche o giuridiche), che è all’origine del residuo, rischia di assomigliare molto, nei fatti, a un trasferimento implicito tra territori, indipendentemente da qualunque visione si possa maturare circa le responsabilità sui risultati insoddisfacenti della politica economica. Anche dopo avere sottolineato che solo attraverso i programmi aggiuntivi (Fondi strutturali, PAC, FAS, FSC, etc.) il Mezzogiorno riesce a raggiungere i livelli di spesa *pro-capite* in conto capitale del Centro-Nord (i programmi ordinari non bastano), si può sì sostenere che sarebbe necessario uno sforzo in più (spesa *pro-capite* più elevata che al Centro-Nord per un periodo sufficiente) per buttarsi il divario alle spalle, ma si deve anche mestamente ammettere che una spesa molto più intensa al Mezzogiorno in termini PIL non ha sino a ora generato accenni di *catching-up*.

<sup>13</sup> Su quegli orizzonti pluridecennali (praticamente tutta la vita repubblicana) e con riferimento a una porzione così estesa del Paese, il fallimento dello sviluppo fa sollevare dubbi anche sulla qualità e l’efficacia con cui sono stati perseguiti gli stessi obiettivi redistributivi e coesivi, su come gli interventi sono stati disegnati e accompagnati/protetti durante il loro svolgimento.

tutti i sensi). Il residuo, l'esito contabile anno per anno di queste regole comuni - ha ragione Pisauro - non può essere banalizzato e utilizzato per rivendicazioni territoriali come se si violasse la soggettività di qualcuno, la sua sfera patrimoniale, e a lui si sottraesse per dare ad altri. Se le Regioni meno sviluppate hanno un residuo positivo e quelle economicamente più forti lo hanno negativo, ciò avviene come risultato di regole comuni che coinvolgono e sollecitano persone fisiche e persone giuridiche all'interno di una stessa Regione, nello stesso identico modo con cui coinvolgono e sollecitano persone fisiche e persone giuridiche di Regioni diverse.

come risultato di cambiamenti profondi e rapidi di strumenti e tecniche come adesso pare necessario dopo decenni di letargo.



*Per Omero era una terribile punizione, adatta al sacrilegio contro Zeus, quella di un lavoro ripetitivo e senza speranza*



*Dal CorSera del 13 settembre 1972*

Ma queste fondamenta di unità nazionale ce le siamo date non per puntellare le condizioni di bisogno e tentare di resistere quanto a più a lungo ci riesce, ma per risolverle ed edificare in positivo - e qui hanno ragione anche Giovanardi e Stevanato. In una terra così imbevuta di fasciose radici magnogreche e mitologiche, le fatiche di Sisifo, per eroiche che siano, devono lasciare il passo all'energia e alla determinazione del Prometeo liberato o alla capacità di trasformazione e riadattamento del Proteo, senza nessuna scusante.

Non è sufficiente affermare che quanto avviene (nello specifico i residui Regionali/territoriali) risponde a delle regole ben codificate e internamente coerenti, specchio nella Costituzione, e così sentirsi al di sopra di ogni altra valutazione, al di là di ogni rischio. Se ci si ferma a questo stadio, si può commettere lo stesso errore di chi si accontenta della Costituzione formale e ritiene superfluo interrogarsi dove sia rimasta quella materiale; l'errore di confondere la creazione giuridica delle Istituzioni e delle relazioni tra di loro e il riconoscimento giuridico dei diritti (a cominciare dall'atto fondativo costituzionale) con la loro concretizzazione e sostenibile acquisizione.

Fosse ancora vivo, Benedetto Croce la penserebbe alla stessa maniera, nonostante storicista e studioso del Mezzogiorno più propenso a immaginare il futuro come elaborazione graduale, organica e ad ampia visione lungo il filo continuo della Storia, e non

Al Mezzogiorno si deve chiedere sviluppo (questa parola è parte del titolo dell'articolo di Giovanardi e Stevanato) in tutte le accezioni, non soltanto in termini di PIL. Il pudore di non chiedere risultati fa male allo stesso Mezzogiorno che non merita cautele "adolescenziali"; e fa male a tutto il Paese che rinuncia a una parte importante di sé per progetti e politiche che potrebbero essere più forti sempre nel segno dell'unità e della coesione.

È preferibile che delle criticità connesse a residui monodirezionali (Nord-Sud), persistenti da settanta anni e di entità significativa parlino coloro che sanno che cosa c'è dietro il residuo, e vogliono spendersi per una risoluzione del problema del divario all'interno dei principi della nostra Costituzione e del quadro di un Paese unitario (chi scrive è tra questi, e posso testimoniare anche per il Rocco Di Rella). Sarebbe molto pericoloso non presidiare con senso di pieno realismo il tema e lasciare campo libero a soluzioni di stampo diverso, potenzialmente divisive ed esplosive. Assieme alla spiegazione che dietro il residuo c'è il semplice funzionamento della normativa valida per ogni dove del Paese, bisognerebbe non tacere che è anomalo e subottimale che il PIL e le risorse disponibili per beni/servizi pubblici provengano in proporzione significativamente maggiore da una metà geografica del Paese. Tale anomalia non può essere sanata dal fatto che il relativo successo della metà più forte è sostenuto anche dalle interconnessioni con l'altra metà, nell'equilibrio che, nel bene e nel male, si è andato evolvendo nei decenni. L'anomalia resta e il residuo - con tutti i suoi limiti di calcolo e le difficoltà di interpretazione e le cautele di utilizzo - ne è il termometro.

Chiudo con due sintetiche considerazioni che valgono come invito a proseguire il dibattito. La prima considerazione. Attenzione, che quelle stesse interconnessioni Paese, che ci permettono oggi di dire che le fortune del Nord non sono chirurgicamente separabili dal concorso del Sud pur con tutti i problemi, non sono un dato di natura e non restano immutabili nel tempo. La geografia economica e la geo-politica stanno evolvendo a ritmi sostenuti come non mai, facendo sorgere relazioni e legami che trascendono i confini

<sup>14</sup> Si tratta di un fenomeno che viene studiato spesso sotto il nome di "ritorno alla Città-Stato", fatto di grandi cambiamenti con opportunità ma anche problemi e incertezze.

<sup>15</sup> Per una dettagliata spiegazione su origine funzionamento del *Target-2*, si veda S. Cesaratto (2011)

degli Stati e che tendono a creare interdipendenze nuove tra territori o addirittura tra grandi aree metropolitane di Paesi diversi <sup>14</sup>. Il governo delle epocali trasformazioni che abbiamo di fronte - questa e le altre rientranti nel multiforme "calderone" della globalizzazione - ha bisogno di un rinnovato ruolo sia degli Stati nazionali sia delle comunità sovranazionali come l'Unione europea. L'alto patrimonio dell'unità nazionale è chiamato a confrontarsi con questi nuovi scenari, lontani lontanissimi dagli argomenti con cui spesso si continua a discutere di residui tra Regioni.

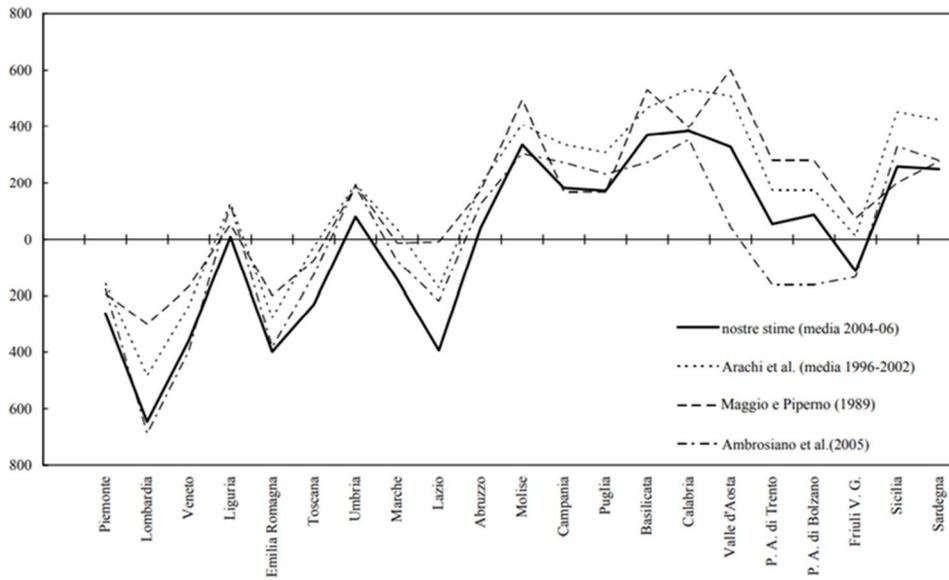
La seconda considerazione è un paragone con il *Target-2* del sistema dei pagamenti dell'Area Euro gestito dalla BCE<sup>15</sup>. All'interno del bilancio dell'Eurosistema, il saldo di *Target-2* non rappresenta una partita creditoria/debitoria di un Paese verso altri Paesi o di residenti in un Paese verso i residenti in altri Paesi. Finché gode di buona salute l'Area Euro, quel saldo non costituisce neppure una partita debitoria/creditoria con scadenza di pagamento tra Banche centrali dei Paesi Membri. Nondimeno, saldi divergenti di *Target-2* (troppo positivi per alcuni e troppo negativi per altri) sono un campanello di allarme di squilibri economici interni alla Area Euro, potenzialmente dannosi per tutti i Membri. In comune con i residui c'è la caratteristica di non essere di rilievo, o addirittura di essere una pura partita di contabilità interna (un conto d'ordine) o un dato con valenza solo statistica, ma solo finché tutto va bene e fino a eventi di forza maggiore <sup>16</sup>. Converrebbe tener d'occhio entrambi e non sottovalutare il campanello di allarme.

<http://www.reforming.it>  
e-mail: [info@reformimg.it](mailto:info@reformimg.it)  
twitter: [reformimgit](https://twitter.com/reformimgit)

"Una nessuna centomila - Le molte verità di Target2". Quaderni del Dipartimento di Economia Politica e Statistica dell'Università di Siena, Quaderno n. 751.

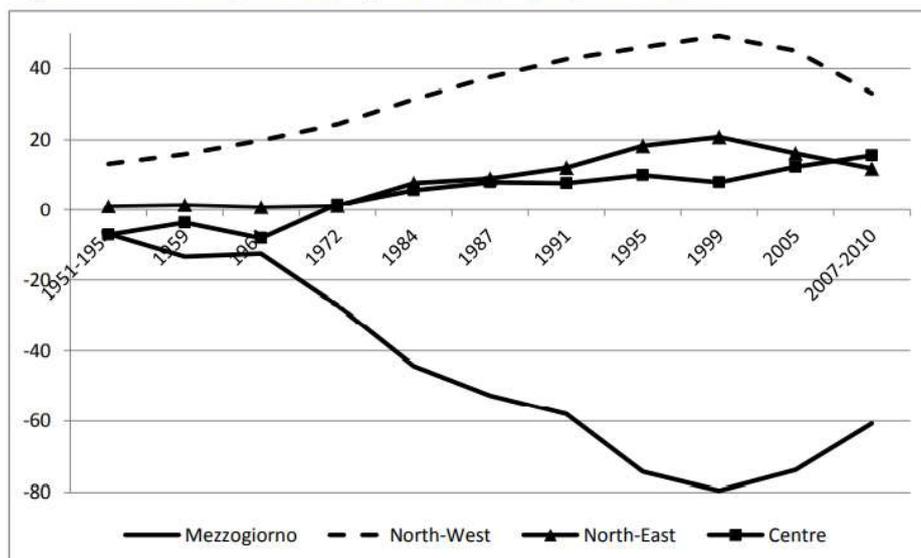
<sup>16</sup> Su questo confronto, qui solo abbozzato, si ritorna in una prossima Nota Reforming.it.

**Residui fiscali: confronto con lavori precedenti**  
(scostamenti percentuali dalla media nazionale)



A. Staderini e E. Vadalà, "Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane", 2009

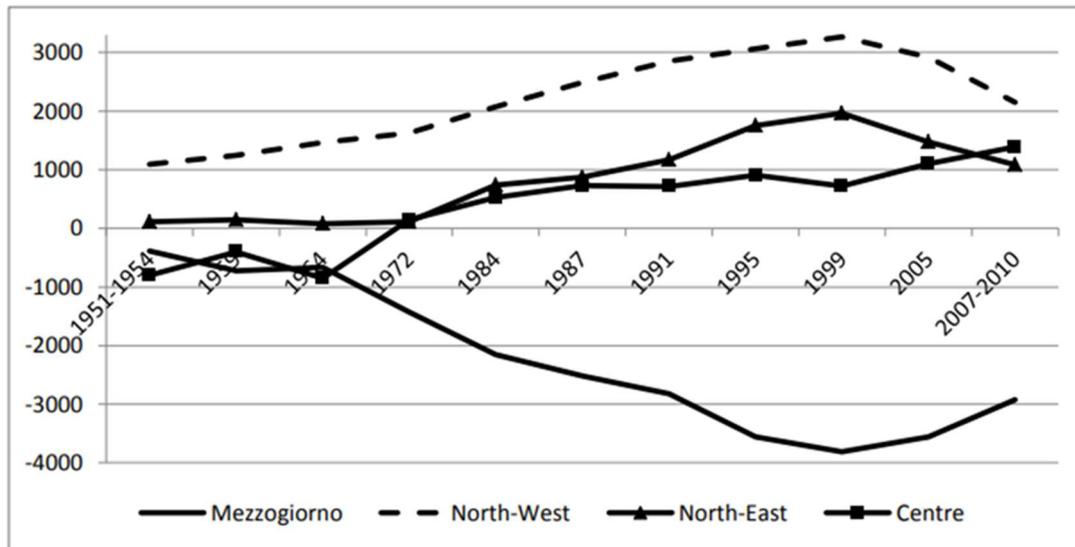
**Figure 1a. Macro-regions' NFFs (2010 billion Euros), 1951-2010.**



Source: Own elaboration on Tarquinio (1969), Forte et al. (1978), ISTAT (1996), Fondazione Agnelli (1998), Arachi et al. (2010), Staderini and Vadalà (2009) and Arachi et al. (2013).

A. Giannola, D. Scalera e C. Petraglia, "Net fiscal flows and interregional redistribution in Italy: a long run perspective (1951-2010)", 2014

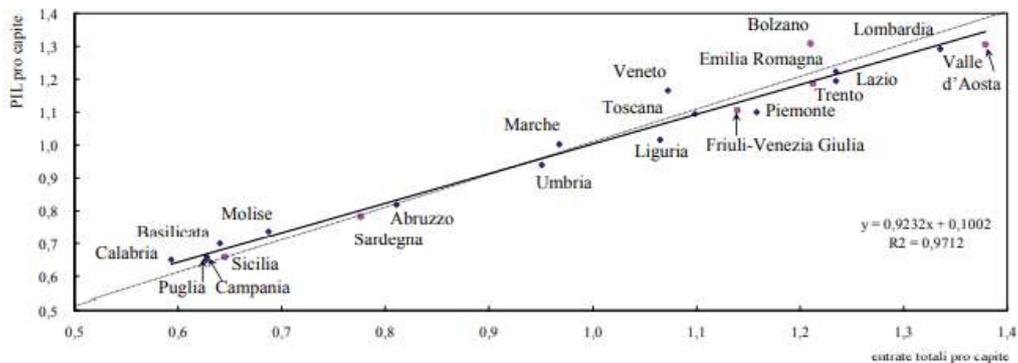
**Figure 2a. Macro-regions' per capita NFFs (2010 Euros), 1951-2010.**



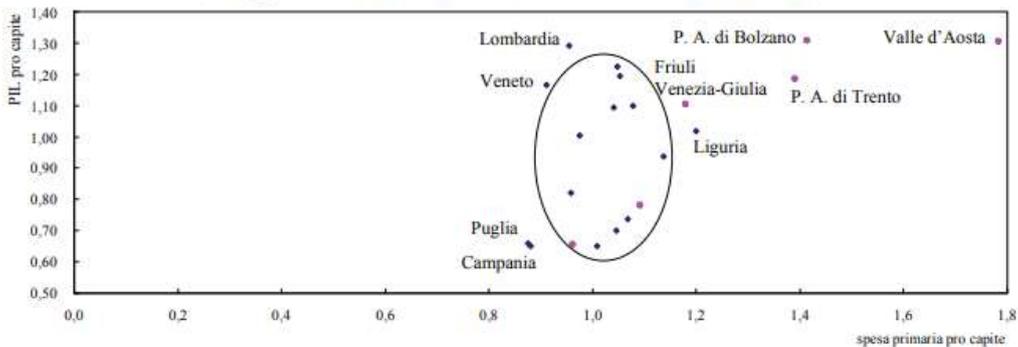
Source: Own elaboration on Tarquinio (1969), Forte *et al.* (1978), ISTAT (1996), Fondazione Agnelli (1998), Arachi *et al.* (2010), Staderini and Vadalà (2009) and Arachi *et al.* (2013).

A. Giannola, D. Scalerà e C. Petraglia, "Net fiscal flows and interregional redistribution in Italy: a long run perspective (1951-2010)", 2014

**Entrate totali e PIL**  
(in rapporto al valore medio nazionale; media anni 2004-06)



**Spesa primaria e PIL**  
(in rapporto al valore medio nazionale; media anni 2004-06)



Giannola, D. Scalerà e C. Petraglia, "Net fiscal flows and interregional redistribution in Italy: a long run perspective (1951-2010)", 2014

## Domani

Dir. Resp.: Stefano Feltri

05-NOV-2020

da pag. 12

foglio 1 / 2

Superficie: 85 %

latastampa.it

Tiratura: 0 - Diffusione: 0 - Lettori: 0 da enti certificatori o autocertificati

LO SCIPPO DI RISORSE DALL'ALTRA METÀ D'ITALIA

# Ecco perché sulla spesa pubblica sbagliano sia i nordisti che i sudisti

GIUSEPPE PISAURO  
economista

**P**eriodicamente si riaccende la discussione sulla distribuzione territoriale delle risorse del bilancio pubblico. Da nord si sottolinea come nelle regioni settentrionali la differenza tra spesa pubblica erogata e gettito di imposte e contributi (il cosiddetto residuo fiscale) sia negativa, al contrario di quanto avviene nelle regioni meridionali, concludendo che i residenti del nord trasferiscono un ammontare ingente di risorse a favore di quelli del sud (stimato a seconda dei metodi di calcolo tra 40 e 70 miliardi l'anno).

Da sud si ribatte che la spesa pubblica pro capite è più bassa nelle regioni meridionali a indicare la mancata garanzia di diritti costituzionali; le stime dell'ammontare di risorse sottratto al sud rispetto a una situazione teorica di spesa uniforme in tutto il paese variano tra 25 e 60 miliardi. È possibile una discussione costruttiva tra rappresentazioni così contrastanti?

## L'effetto di scelte redistributive

Il punto di partenza è riconoscere che entrambi i fenomeni (residui fiscali e differenze della spesa pro capite) sono in buona parte il frutto di politiche nazionali che non hanno alcuna finalità redistributiva tra aree geografiche. Per esempio, il finanziamento della spesa sanitaria corrente è fissato dallo stato e ripartito tra le regioni sulla base della popolazione pesata per l'età: gli anziani utilizzano di più i servizi sanitari. Analogamente la residenza dei beneficiari non gioca alcun ruolo nei criteri di distribuzione della spesa per pensioni, per l'istruzione, per programmi come difesa o giustizia gestiti dallo stato centrale. Ovviamente quando si considera la spesa pro capite riferita all'intera popolazione delle diverse aree questa risulterà maggiore laddove, ad esempio, sono più presenti anziani (per la sanità e le pensioni) o giovani in età scolare (per l'istruzione).

Per i residui fiscali entrano in gioco le entrate. I residui fiscali per una regione sono semplicemente la somma dei residui fiscali degli

individui che risiedono in quell'area. Con un sistema tributario nel suo insieme approssimativamente proporzionale rispetto al reddito è ovvio che un'area con una maggiore presenza di individui con redditi alti si ritroverà con un residuo fiscale negativo e quella dove, al contrario, vivono più individui con redditi bassi un residuo positivo. Ciò, tuttavia, non è indicativo di trasferimenti dalla prima alla seconda area.

Gli individui con redditi alti che risiedono nell'area "povera" contribuiscono al finanziamento delle spese esattamente come i loro omologhi che vivono nell'area "ricca" e lo stesso vale per gli individui con redditi bassi. Si potrebbe sostenere che i contribuenti dell'area ricca, nell'insieme, sono danneggiati perché se dovessero finanziare solo la spesa della loro area pagherebbero tutti meno tasse.

In quel caso potrebbero pagarne ancora meno se convincessero i contribuenti con redditi elevati dell'area povera a trasferirsi da loro (e questi ultimi ne avrebbero ben donde).

C'è solo un modo per ridurre i residui fiscali calcolati a livello regionale: comprimere le politiche nazionali. In altre parole, ridefinire la ripartizione del prelievo tra livelli di governo e, contemporaneamente, ridurre gli standard delle prestazioni garantite a livello nazionale integrandoli con standard locali differenziati. Ciò naturalmente produrrebbe un trattamento disuguale di individui uguali sotto ogni aspetto tranne che per il luogo di residenza, violando il principio dell'equità orizzontale. Si può anche fare (e in Italia già avviene per le regioni a statuto speciale del nord) ma è bene essere consapevoli delle implicazioni.

Politiche nazionali prive di finalità redistributive territoriali costituiscono il fondamento di almeno l'80 per cento della spesa pubblica. L'attenzione di chi è interessato agli squilibri territoriali dovrebbe concentrarsi sulla parte restante: la spesa per investimenti e le spese decise a livello locale. Su queste voci il *cahier de doléances* meridionale è giustificato e si basa su evidenze come quelle del gap infrastrutturale e della spesa storica comunale in settori come gli asili nido. Sono questioni che non sono

state risolte da esercizi con finalità redistributive come il calcolo di fabbisogni standard ma richiedono politiche nazionali condivise che esplicitamente destinino risorse aggiuntive alla graduale correzione degli squilibri.

## Cosa stiamo misurando?

Molti equivoci verrebbero meno se si chiarisse cosa si vuole misurare. Ciò riguarda in particolare due questioni: come attribuire alle singole aree spese per beni pubblici — di cui tutti usufruiscono in egual misura — come l'amministrazione generale dello stato o la difesa e se occorre tener conto dei divari territoriali nel livello dei prezzi. Se l'obiettivo dell'analisi è stimare i benefici in capo agli individui, le spese per beni pubblici vanno attribuite alle varie aree in proporzione alla popolazione; se invece, si vuole misurare l'impatto in termini macroeconomici sull'economia locale tali spese vanno attribuite all'area nella quale sono localizzate le strutture. L'esercizio di Banca d'Italia segue la prima strada mentre quello dei Conti pubblici territoriali la seconda; non a caso, il Lazio presenta un residuo fiscale fortemente negativo nel primo esercizio e positivo nel secondo. La correzione per il potere d'acquisto può avere senso se si vuole misurare l'impatto macroeconomico, ma non se ci interessa il beneficio individuale. Il valore per i cittadini dei servizi erogati da un medico ospedaliero non aumenta se egli si trasferisce da Milano a Crotone. La correzione è giustificata, invece, nel caso di spesa per trasferimenti monetari diretti come, ad esempio, il reddito di cittadinanza.

*Giuseppe Pisauro è presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Le opinioni espresse in questo articolo sono strettamente personali.*

© RIPRODUZIONE RISERVATA



# Il paese può mettere in crisi il nord senza far progredire il sud?

ANDREA GIOVANARDI E DARIO STEVANATO

giuristi

In un articolo pubblicato il 5 novembre su questo giornale, il professor Giuseppe Pisauro si sofferma sui termini finanziari del confronto tra nord e sud: da una parte (nord), preso atto che la differenza tra spesa pubblica erogata nel territorio e gettito fiscale e contributivo ivi prelevato (il cosiddetto residuo fiscale) è negativo, si sottolinea che le regioni settentrionali trasferiscono ogni anno dai 40 ai 70 miliardi di euro al Mezzogiorno, mentre dall'altra (sud), ci si lamenta del minor livello della spesa pro capite, che sarebbe alla base della presunta sottrazione di risorse per importi che oscillano dai 25 ai 60 miliardi di euro all'anno.

Pisauro sostiene che entrambi i fenomeni sono il frutto di politiche nazionali che non hanno alcuna finalità redistributiva tra aree geografiche, atteso che: i) i residui fiscali dei territori sono soltanto la somma di quelli dei singoli individui (che vengono tassati in tutto il paese allo stesso modo), sicché è ovvio che le aree in cui risiedono contribuenti più ricchi registrino differenze negative, e che in quelle popolate da individui meno abbienti vi siano differenze positive; ii) le spese sono fissate dallo stato secondo criteri che non tengono conto della residenza delle persone. Il dibattito, secondo Pisauro, non dovrebbe dunque concentrarsi su capitoli di spesa — come sanità, istruzione e previdenza — non decisi in base a criteri geografici, ma sulla spesa per investimenti e su quella decisa a livello locale (il 20 per cento circa del totale), laddove il sud risulterebbe svantaggiato (si pensi al gap infrastrutturale e agli asili nido). Bisognerebbe capire poi, aggiunge, cosa si vuole misurare: se si tratta del beneficio per gli individui, le spese andrebbero attribuite in proporzione alla popolazione (così fa Bankitalia), se, invece, si tratta di valutarne l'effetto macroeconomico, le spese andrebbero attribuite alle aree in cui sono localizzate le strutture (questo è il senso dei Conti pubblici territoriali).

## La provenienza geografica

Osservazioni senza dubbio interessanti, che, tuttavia, trascurano la rilevanza macroeconomica della provenienza geografica delle entrate fiscali e contributive: mentre alle spese viene attribuita una valenza

territoriale, le entrate (e, quindi, i residui) sono relegate a una dimensione esclusivamente individuale. Questa prospettiva asimmetrica, tutta concentrata sulle spese, non consente tuttavia di ragionare sull'effetto macroeconomico determinato dal prelievo fiscale e contributivo.

Ciò che risulta pretermesso nel dibattito su residui fiscali e allocazione della spesa pubblica è se il drenaggio aggregato di risorse, fortemente concentrato in alcuni territori, garantisca la sostenibilità e la crescita dell'intero sistema-paese. Bisogna pertanto occuparsi dell'effetto combinato sui diversi territori delle spese e del prelievo fiscale e contributivo. D'altra parte, se l'avanzo primario dei conti pubblici italiani (+1,8 per cento del Pil nell'anno 2019), come predicano gli oppositori della cosiddetta "austerità", fa molto male all'economia, perché si vuole negare (a tanto conduce la tesi della dimensione puramente individuale dei residui) che lo stesso accada, viste le dimensioni ben superiori degli avanzi di alcune regioni del nord, anche a entità territoriali come le regioni o le macroaree regionali? In questa prospettiva, l'asserita minor spesa pro capite al sud (su cui peraltro ci sarebbe da discutere come fanno Giampaolo Galli e Giulio Gottardo nelle recenti note dell'Osservatorio dei conti pubblici italiani dell'Università Cattolica di Milano) diventa un tema da affrontare in seconda battuta, poiché il problema principale su cui appare prioritario riflettere è un altro, se cioè sia sostenibile e compatibile con la crescita economica un assetto della finanza pubblica che sui trasferimenti dal nord al sud (quand'anche non aventi finalità redistributiva) si fonda.

Le domande che andrebbero poste dovrebbero quindi essere le seguenti: è in grado il paese di sostenere un sistema duale che mette in crisi il nord senza far progredire il sud? Si può sopportare un ulteriore drenaggio di risorse da un'area all'altra senza che il sistema economico del nord (e, quindi, quello dell'intero paese) perda ulteriore competitività?

*Andrea Giovanardi è professore ordinario di diritto tributario nell'Università di Trento  
Dario Stevanato è professore ordinario di diritto tributario nell'Università di Trieste*

© RIPRODUZIONE RISERVATA

