

**COMMISSIONE VI
FINANZE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

7.

SEDUTA DI MARTEDÌ 10 DICEMBRE 2019

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE **CARLA RUOCCO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Ruocco Carla, <i>presidente</i>	3	Giannola Adriano, <i>presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ)</i>	3, 8, 10
INDAGINE CONOSCITIVA SUI SISTEMI TRIBUTARI DELLE REGIONI E DEGLI ENTI TERRITORIALI NELLA PROSPETTIVA DELL'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE E DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA		Ruggiero Francesca Anna (M5S)	7
Audizione di rappresentanti dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ):		Volpe Mariella, <i>esperta di finanza pubblica e componente della Commissione SVIMEZ sul federalismo fiscale</i>	8, 9
Ruocco Carla, <i>presidente</i>	3, 7, 9, 10	ALLEGATO: Documentazione depositata dal professor Giannola	11

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Partito Democratico: PD; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Cambiamo!-10 Volte Meglio: Misto-C10VM; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Noi con l'Italia-USEI: Misto-NcI-USEI; Misto-Centro Democratico-Radicali Italiani-+ Europa: Misto-CD-RI-+E; Misto-MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
CARLA RUOCCO

La seduta comincia alle 9.40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ), nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali, nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata.

Do il benvenuto da parte della Commissione e mio personale al professor Adriano Giannola, presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ), che saluto e ringrazio per la presenza.

Cedo subito la parola al presidente Adriano Giannola, al quale chiederei di limitare il proprio intervento, se possibile, a una ventina di minuti al massimo, al fine di lasciare adeguato spazio al successivo dibattito.

ADRIANO GIANNOLA, *presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ)*. Grazie, presi-

dente, anzitutto per l'opportunità di interloquire con la Commissione.

Come sapete, la SVIMEZ si occupa da sempre delle questioni connesse al tema del federalismo. Costituimmo la Commissione sul federalismo fiscale proprio nel 2001, in occasione della riforma del Titolo V, e da allora abbiamo seguito numerose vicende. Abbiamo seguito in particolare la vicenda della legge n. 42 del 2009, di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, con notevole intensità di lavoro e di interventi e c'è molta documentazione in proposito. Come immaginate, noi siamo stati particolarmente sensibili fin dall'inizio al tema dell'autonomia differenziata e dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, avendo alcune idee abbastanza precise.

Riattivammo la Commissione sul federalismo fiscale, che era in sonno — perché era in sonno il federalismo fiscale — nel febbraio 2018, in occasione delle preintese del Governo Gentiloni con le tre regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, ravvisando in quelle intese una contraddizione molto rilevante e soprattutto un'incostituzionalità di base del loro fondamento, che era la modalità di finanziamento dei fabbisogni *standard*. Quelle preintese furono richiamate nel contratto di Governo del maggio 2018, cosa che ci ha ancor più convinto a lavorare su questo tema, anche se da quel momento il tema si inabissò con le trattative più o meno segrete, che dettero luogo alle bozze del febbraio 2019 e poi del maggio 2019. Noi siamo intervenuti inizialmente non per contraddire l'opportunità o meno di attuare l'articolo 116 — questo spetta alle regioni — ma abbiamo soprattutto cercato di indicare il percorso costituzionalmente corretto, che è molto semplice e di fatto è quello recepito dall'attuale

Governo, che ripropone l'articolo 116, terzo comma, alla luce dell'articolo 119 e che rinvia alla legge n. 42 del 2009.

Il primo Governo Conte non aveva intrapreso il percorso di discussione nel modo che da sempre ci è sembrato l'unico accettabile. In ordine sparso si andava alle trattative. Riteniamo che da questo punto di vista l'aspetto formale sia molto importante e guardiamo con soddisfazione al fatto che il tema si sia rimesso su questo binario. È un tema che ha un rilievo molto significativo, perché nei fatti il rischio latente è quello di trasformare una serie di diritti, che poi sono beni pubblici, in beni pubblici regionali, quindi di disarticolare il sistema dei diritti, che — poi vedremo — è un altro punto.

La relazione che lasciamo agli atti considera alcuni passaggi, che sono stati anche segnati dall'evoluzione della discussione che si è conclusa nell'agosto 2019 con la crisi di Governo, che ha interrotto quel processo di attuazione dell'articolo 116 della Costituzione. Nel secondo paragrafo della relazione proponiamo un'analisi di quella che abbiamo definito un'operazione verità, nel senso di far emergere i rapporti della finanza pubblica tra regioni, tra Stato e regioni e tra grandi aggregazioni, Centro-nord e Mezzogiorno, visto che uno dei cavalli di battaglia di chi chiedeva l'autonomia — anche se poi era questo l'oggetto dell'incostituzionalità dell'intesa Gentiloni — era questo richiamo al residuo fiscale, al diritto alla restituzione. Mi ricordo di quando Luca Zaia il 4 marzo scorso disse: « Finalmente i veneti avranno i loro soldi » e gli altri osservarono come si trattasse di un evento epocale. È esattamente quello il tema, trattenere sul territorio le risorse, che per noi non ha alcuna base analitica né soprattutto — come vedremo — fondamento quantitativo. L'oggetto del secondo paragrafo è un chiarimento su questi problemi.

Analizziamo poi molto rapidamente il tema dei residui fiscali, di cos'è il residuo fiscale, cos'è il reale residuo fiscale una volta che si va a guardare in dettaglio questa che è una partita contabile e la si interpreta in modo contrario a come è stata interpretata all'origine. Nei paragrafi

successivi analizziamo il disegno di legge dell'attuale Governo, del Ministro Boccia, il cui aspetto critico centrale, che vediamo come un rischio, è il mantenimento di fatto della spesa storica come criterio transitorio, com'era già nella precedente situazione; tutto è transitorio e non c'è nulla di più definitivo delle cose transitorie. Proponiamo, in conclusione un criterio, proposto da chi ha elaborato i conti pubblici territoriali, la dottoressa Volpe, che ci sembra pragmaticamente un criterio utile, perché automaticamente affronta il vero tema, che è la perequazione, e contemporaneamente è un incentivo a fare, nel modo più rapido possibile, i famosi livelli essenziali delle prestazioni — LEP, proprio per chiarire le situazioni sul terreno.

La prima verifica sull'effettiva ripartizione della spesa pubblica è stata condotta partendo da una « provocazione » del Governo precedente, perché — come ricorderete — la Ministra Stefani pubblicò sul sito del Ministero per gli affari regionali e le autonomie una tabella della Ragioneria generale dello Stato che faceva riferimento alle materie chieste soprattutto da Veneto e Lombardia, dalla quale emergeva che *pro capite* queste regioni avevano molte meno risorse erariali delle altre regioni. Mi ricordo che in una conversazione che avemmo come SVIMEZ al Ministero, in cui con molta cortesia la Ministra ci spiegò la filosofia delle cose che stavano facendo, ci disse che non veniva chiesto nulla di particolarmente incidente sulle risorse, semplicemente una perequazione.

Noi abbiamo riflettuto su quella formulazione delle richieste osservando che, in termini di redistribuzione e finanziamento delle funzioni nei territori, la Ragioneria generale dello Stato regionalizza soltanto una quota molto bassa della spesa statale, mentre i conti pubblici territoriali riferiti allo Stato regionalizzano molto di più, e già in questa seconda ripartizione le quote *pro capite* nelle varie regioni diventano diverse da quelle delle tabelle allora pubblicate sul sito del Ministero. Ma poi, a nostro avviso, i dati effettivi ai quali fare riferimento sono i dati dei conti pubblici territoriali, che sono una parte del sistema statistico na-

zionale, quindi sono certificati come tali, e che si riferiscono a flussi di pagamenti e riscossioni effettivamente realizzate, mentre la Ragioneria generale dello Stato parla di mandati di pagamento, quindi non è neanche il dato effettivo, ma il dato nozionale. Rispetto a questa situazione il perimetro di riferimento che i conti pubblici territoriali offrono riguarda sia lo Stato, sia la pubblica amministrazione, che probabilmente è l'aggregato che a noi più interessa, e anche il settore pubblico allargato che comprende le famose imprese di Stato, che non è esattamente il dato più pertinente, ma è molto significativo soprattutto per il discorso della perequazione infrastrutturale.

Andando molto velocemente, nella tabella 1 della documentazione che depositiamo — quindi non sto a commentarla più di tanto — quello che emerge è questa rivoluzione che avviene, a seconda dell'aggregato di riferimento, in cui, ancora con la Ragioneria generale dello Stato o i conti pubblici territoriali dello Stato, il Centro-nord e il Mezzogiorno stanno alla pari, senza entrare nel dettaglio delle regioni. Anzi il Centro-nord già supera il Mezzogiorno anche a livello di aggregato statale, ma dove poi emerge con estremo rilievo il differenziale tra le risorse *pro capite* è quando si passa ai conti pubblici territoriali, gli unici disponibili, riferiti alla pubblica amministrazione. Il Centro-nord con 13.400 euro e il Mezzogiorno con 10.900 euro, con Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna che stanno al di sopra dei valori di Campania, Calabria, Sicilia e così via. Questo viene ulteriormente incrementato — com'era prevedibile — nei conti pubblici territoriali se guardiamo al settore pubblico allargato: si passa al Nord con più di 17.000 euro *pro capite*, rispetto al Sud che, con 13.390 euro, rimane indietro di circa 4.000 euro. Poi c'è il dettaglio per regioni.

In definitiva ciò che di significativo emerge nella tabella 2, che riproporziona rispetto alla popolazione e rispetto al PIL le quote di spesa, è che la quota che va al Mezzogiorno è molto inferiore alla popolazione. Se rimaniamo sullo Stato nei dati della Ragioneria generale, il Mezzogiorno è

al 37 per cento, quindi appare al di sopra, ma appena andiamo allo Stato nei conti pubblici territoriali, si va al 33 per cento, quindi al di sotto; con la pubblica amministrazione si scende al 30 per cento; e con il settore pubblico allargato al 29 per cento. Da qui viene fuori quel dato che il Ministro Boccia ha commentato con lei, che certifica non solo la validità ma la significatività dell'affermazione che negli anni, da quando esiste una regola per distribuire le risorse in base al modello di federalismo cooperativo, ovvero la legge n. 42 del 2009, quella regola non ha mai avuto applicazione, anzi ci si è sempre più discostati, con l'effetto di una perequazione alla rovescia in cui il Mezzogiorno lascia sul campo circa 60 miliardi di euro all'anno di risorse. Questo meccanicamente. Per la giustificazione di tutto questo si può andare a vedere l'effetto sui fondi europei. Da qui si aprono mille considerazioni.

Però questo è un dato di fatto che, a nostro avviso, rappresenta quello che noi chiamiamo « il convitato di pietra », perché è chiaro che una cosa del genere, ufficializzata, è totalmente incostituzionale, quindi impone un discorso che sarà alla fine da aprire. Poi vedremo, quando lo commenteremo, che il disegno di legge attuale su questo tema — per motivi di procedibilità, capisco — è molto guardingo e direi anche elusivo, nonostante lo stesso Ministro qui venga a dichiarare che effettivamente c'è un buco. Questo buco non è sanabile, non è restituibile, è però un problema di mancata applicazione del concetto di equità orizzontale, che è alla base del federalismo cooperativo. Non a caso chi chiede l'autonomia non chiede il federalismo cooperativo, ma a dir poco un federalismo competitivo, come quello che esiste adesso, e il pericolo più rilevante è la cristallizzazione di questo sistema, perché poi — andando a concludere in termini di Paese — questo sistema sta portando a picco il Paese. Se il Sud crolla, il Nord, che il maggiore mercato ce l'ha nel Sud, per quanto esporti con grande brillantezza, non corre assolutamente. Questo pone un tema di fondo, che adesso qui noi non affrontiamo.

Lascio impregiudicato il discorso sul residuo fiscale, in cui quello che noi riteniamo rilevante è che il vero problema della gestione del debito pubblico è rappresentato dal finanziamento degli interessi, che fa aumentare il debito. Quindi qualcosa che si autoalimenta meccanicamente. Se questo lo inseriamo nel concetto di residuo fiscale, il residuo fiscale sostanzialmente scompare: la Lombardia da 40 miliardi passa a 12, e così l'Emilia-Romagna e così il Veneto, ed è un tema anche questo delicato.

Arrivando invece alla proposta del disegno di legge quadro del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, questa rappresenta sicuramente un cambio di passo importante, perché recupera e riafferma con chiarezza il percorso necessariamente da seguire per un'applicazione o una regolazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Questo ci rallegra e lo riconosciamo. Tanto vale esplicitare invece quelli che riteniamo i punti significativi e, in qualche modo, anche contraddittori.

Il primo punto, che rischia di indebolire fortemente l'impostazione corretta della legge quadro, è che nella sua esplicitazione si fa riferimento al fatto, anche questo contraddittorio, che si prevede - almeno noi così l'abbiamo capita - che ci possa essere un'approvazione delle intese prima che vengano definiti i famosi livelli essenziali delle prestazioni. Questa a nostro avviso è una condizione prioritaria, perché altrimenti abbiamo un terreno di gioco molto accidentato, invece di un terreno di gioco che deve essere esattamente identico per tutti. Se attualmente c'è quella disarticolazione che abbiamo visto prima in base all'operazione verità - questo è nei fatti, i diritti sono diversi - prevedendo che, se entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge non sono approvati i LEP, si mantiene il criterio della spesa storica, si rischia di essere in continuità con la prassi attuale, che è totalmente incostituzionale e che quindi necessita di essere sanata. Quindi la prima cosa che noi riteniamo è che i LEP devono essere prioritari, perché giustamente si dice che l'autonomia differenziata non può essere ca-

lata su un sistema di finanza pubblica, che non sia quello previsto dalla regola del federalismo cooperativo, altrimenti si fa una specie di vestito da Arlecchino in cui ogni regione ha una situazione e poi si vede di far convergere ventuno vestiti diversi. Questa ci sembra una cosa rilevante e ci sembra una contraddizione nello spirito, perché lo spirito di cui si parla è quello di dare una veste omogenea - quindi omogenei punti di partenza - per poi parlare dell'autonomia, mantenendo questa omogeneità sovradeterminata.

Quello che noi proponiamo è l'abbandono immediato della spesa storica. Ovviamente dobbiamo avere un criterio immediato di sostituzione che spiazzi l'esigenza della spesa storica, che può essere al momento giustificata come un'esigenza emergenziale.

Qui noi - soprattutto la dottoressa Volpe, che ha esperienza sulla qualità dei dati dei conti pubblici territoriali - abbiamo una proposta di applicazione nella fase transitoria di un sistema con una doppia caratteristica: incentiva le regioni a premere perché si arrivi ai famosi LEP, perché c'è un interesse generale a farlo, non solo per chiarezza ma anche per interesse specifico, una volta che si applichi questo sistema, e contemporaneamente inizia o impone una perequazione che può essere modulata - poiché non è possibile applicarla al 100 per cento immediatamente - perché l'idea è che il riferimento devono essere le risorse *pro capite* erogate nel lungo periodo, per più di dieci anni, quasi venti. Noi infatti siamo in grado, con i conti pubblici territoriali, di dettagliare funzione per funzione, territorio per territorio, le risorse *pro capite* erogate nel lungo periodo. Quindi questa è una *proxy*, non è il costo *standard*. È la *proxy* più attendibile al momento. Visto che le risorse non sono illimitate, quindi anche quando avremo i LEP, questi, se sono costruiti sulla base di un'ideale esigenza, non potranno essere finanziati, avremo dei livelli essenziali di assistenza - LEA legati al *plafond* di risorse che possiamo destinare, e allora sarà molto importante avere un costo *standard* affidabile per poi fare una ripartizione equa. Questo si-

stema comporta un progressivo avvicinamento all'equità orizzontale di cui si parlava. È una cosa empirica ma, contemporaneamente, affidabile, nel senso che abbiamo la storia dietro, di una vicenda che per dieci anni non è stata mai affrontata. Però abbiamo tutto il cronoprogramma.

L'altra obiezione è che non è detto, e non ce lo prescrive il medico, che dobbiamo dare un'autonomia così ampia a chi la chiede. Occorre che sia dimostrato che questa autonomia sia un vantaggio non soltanto per chi la chiede, ma sia un vantaggio a livello di sistema. Quindi il tema dell'economia di scala, dell'economia di scopo, dei beni pubblici locali o beni pubblici nazionali va attentamente valutato, e non mi risulta che, né adesso, né tantomeno prima, queste considerazioni fossero all'ordine del giorno. Sono invece considerazioni, qualitative apparentemente, ma molto importanti, che possono anche trovare una verifica quantitativa. Pensiamo all'economia di scala o al tema dell'economia di scopo. Quindi una presunzione di efficienza o di virtuosità *a priori* è smentita prima di tutto dall'operazione verità, perché è chiaro che, se ho 4.000 euro in più per abitante, c'è una legge molto nota in finanza pubblica per cui chi è più povero è molto meno efficiente: appena aumentano le risorse, diventa più virtuoso e più efficiente. Dieci anni di povertà indotta creano tanti stimoli all'inefficienza e anche a qualcosa di diverso.

Concludo qui. Se dovessero esserci richieste di precisazioni ulteriori, anche la dottoressa Volpe e il direttore Bianchi sono a disposizione.

PRESIDENTE. La ringrazio molto.

Do la parola ai colleghi che desiderano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

FRANCESCA ANNA RUGGIERO. Professore, la ringrazio di essere venuto in Commissione e di averci portato questo documento molto importante. Sono capogruppo nella Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e in questi mesi abbiamo più volte posto l'at-

tenzione sulla definizione dei LEP prima di tutto, per poi continuare. Noi tutti auspichiamo che tutte le regioni d'Italia, all'unisono, possano chiedere l'autonomia, e quindi che ogni regione possa gestire e offrire le prestazioni di cui il cittadino ha bisogno.

Mi piace molto la considerazione finale che ha fatto. È evidente che in questi dieci anni è mancata la spinta politica, perché, nonostante che la Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. — SOSE, e la vostra Associazione, così come tanti altri istituti, abbiano elaborato e proposto delle soluzioni, è mancata da parte della politica la volontà di portare effettivamente a termine questo disegno costituzionale. La proposta che ci piacerebbe molto è proprio spingere politicamente all'individuazione dei LEP e porci l'obiettivo di definire i LEP per due materie all'anno e, una volta definiti i LEP, poter concedere quelle materie alle regioni che ne fanno richiesta. In questo modo avremmo la parte politica che spinge per le intese, che finalmente si siede al tavolo e lavora per rispettare la Costituzione. Anche perché un punto a cui teniamo molto è che, nel momento in cui non definisco i LEP, non posso attuare l'articolo 120 della Costituzione, quindi lo Stato non potrà mai entrare all'interno di un'intesa già siglata e subentrare a una regione che non eroga un determinato servizio al cittadino, che onestamente paga le tasse e si aspetta quel servizio.

Sono contenta perché in questi mesi abbiamo approfondito molto questo argomento, quindi abbiamo visto che — al di là del calcolo sbagliato, come diceva lei, ovvero del fatto che non si calcolano gli interessi passivi, non si calcola quindi il debito, e del fatto che poi la spesa ricade su tutti, anche su coloro che non hanno quel servizio, anzi su di loro ancora di più, quindi per assurdo pagano per tre volte il servizio che non hanno — anche nel Centronord soffrono moltissimo i piccoli comuni rispetto alle grandi città. Quindi non è più una questione solo tra Nord e Sud: è una questione proprio tra l'abitante della grande città e l'abitante del piccolo paesino.

Io spero che in Italia la questione possa essere risolta, da qui a pochi anni, perché è un nostro obiettivo risolverla, però secondo i dettati costituzionali, perché mi auguro che mio figlio un giorno, in qualsiasi paese vada ad abitare in Italia, abbia gli stessi servizi in Sicilia, in Lombardia, in Sardegna o in Friuli Venezia Giulia.

In chiusura ci tengo ancora a ringraziarla e magari chiederle se questa proposta di unire la spinta politica all'ottenimento del « frutto proibito », che sarebbe l'intesa, possa essere una proposta fattibile.

ADRIANO GIANNOLA, *presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ)*. Una delle cose più positive del disegno di legge presentato dal Ministro Boccia è questa insistenza sul fatto che non è solo Nord e Sud, ma che il tema è tra aree arretrate vicino a Milano, come aree arretrate in Sicilia, quindi è anche un discorso implicitamente tra il livello della regione e il livello del comune, e non a caso desta preoccupazioni anche in Lombardia, in Emilia-Romagna e in Veneto questo centralismo, questa visione da piccola patria, perché poi divento io lo Stato, mi sostituisco allo Stato. Questo è molto importante, rilevante e sono d'accordo che il tema della perequazione sia un tema orizzontale, però è il tema fondamentale.

Sui LEP dico solo una cosa. I LEP sono per forza una sorta di creazione concreta ma ideale, che in questa situazione noi non potremo mai garantire. Per cui dovremmo essere abbastanza saggi da avere i LEP come stella polare alla quale puntare, ma intanto dobbiamo avere il massimo possibile rispetto a quella stella polare. In un criterio di questo genere il tema del costo *standard* diventa fondamentale, perché, se io ho cento, devo distribuire cento, sapendo che devo rispettare quel costo *standard*; se ho mille, la stessa cosa; se invece io so che posso arrivare all'infinito, la quantità cambia. Questa non è una cosa da niente, anche proprio nell'arrivare pragmaticamente a gestire questa situazione.

L'ultima cosa che voglio dire riguarda la perequazione tra i comuni, tra le regioni e tra Nord e Sud: questo tema diventa meno drammatico e meno conflittuale se il si-

stema cresce. Il primo obiettivo delle regioni dovrebbe essere quello di far crescere il Paese e qui abbiamo un criterio molto semplice: se investita al Sud — estremizzando — la spesa pubblica è molto più produttiva, è molto più efficace e molto più efficiente. Questo l'abbiamo verificato in mille modi. Se il Paese vuole massimizzare le possibilità, dovrebbe fare una scelta. Prescindiamo se la Campania o la Lombardia, dovrebbe essere lo Stato ad avere una strategia di questo genere, che pone le condizioni per un minor conflitto distributivo.

MARIELLA VOLPE, *esperta di finanza pubblica e componente della Commissione SVIMEZ sul federalismo fiscale*. Io potrei approfondire questa questione dei numeri, questa questione dei dati e toccare anche un po' la storia dei LEP, sui quali si lavora dal 2001.

Approfondisco il percorso dei numeri. La critica che noi abbiamo fatto ai dati della Ragioneria generale dello Stato, che portano ai risultati noti, è di una sottostima dell'informazione. Il dato pubblicato sul sito del Ministero per gli affari regionali e le autonomie riguardava il solo operatore Stato, con una regionalizzazione relativa a meno della metà, esattamente il 43 per cento, della spesa dello Stato; la nostra convinzione, invece, è che è solo l'agire complessivo di tutti i soggetti del settore pubblico a determinare effetti sul territorio in termini di erogazione di servizi. Quindi soltanto in questo modo si può andare a misurare la sperequazione tra territori.

Non a caso — come ha già detto il professor Giannola — man mano che si allarga l'universo, l'effetto antidistributivo cresce. Se nella spesa dello Stato, sulla base dei dati della Ragioneria, il Mezzogiorno copriva il 37,4 per cento, già solo passando allo stesso aggregato, ma sulla base dei dati dei conti pubblici territoriali, che regionalizzano il 100 per cento, non il 43 per cento, il Mezzogiorno arriva al 33 per cento. Se si passa alla pubblica amministrazione, quindi all'aggregato che comprende lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le ASL, eccetera, il Mezzogiorno ha il 30 per cento. Se si passa addirittura al settore pubblico

allargato, quindi includendo anche tutti i soggetti di natura privatistica, ma che rimangono sotto l'egida pubblica, come le Ferrovie, le Poste, l'ANAS, eccetera, il Mezzogiorno ha solo il 29 per cento. Quindi complessivamente i dati dei conti pubblici raccontano una storia diversa.

Cosa sono i conti pubblici. Come ha già indicato il professor Giannola, si tratta di una regionalizzazione delle erogazioni finali di tutti i soggetti appartenenti al settore pubblico allargato. È un'informazione federata, e condivisa soprattutto, perché nasce da un'elaborazione che viene da ventuno nuclei regionali e fa parte del Sistema statistico nazionale, quindi è un'informazione solida, che consente ora una serie storica di quasi vent'anni, con un'articolazione enorme. Quel lavoro che si potrebbe ipotizzare, di ricostruire i costi medi di lungo periodo, lo si può fare per tutti i settori, per tutte le regioni, per tutti i territori e per i sub-segmenti, quindi con un'articolazione enorme.

Detto questo, il macro dato è che il modello di comportamento rimane profondamente sperequato: il 70,7 per cento della totalità della spesa del settore pubblico allargato continua ad essere concentrato, anche nel 2017 (ultimo dato disponibile), nel Centronord; il 29,3 per cento va al Mezzogiorno, a fronte di una popolazione, rispettivamente, del 65,7 nel Centronord e del 34,3 nel Mezzogiorno. Non a caso ci sono stati anche tutta una serie di tentativi di portare la spesa almeno al livello della rispettiva popolazione. Non ultimo il tentativo, di cui all'articolo 7-bis del decreto-legge n. 243 del 2016, ora riportato nel Documento di economia e finanza, anche se ha ancora qualche pecca. Quindi in termini monetari ogni cittadino del Centronord in tutto quest'arco temporale, come media del periodo dal 2000 al 2017 a prezzi costanti, si è avvalso di 15.500 euro contro i 12.000 circa del cittadino del Mezzogiorno, quindi quello che rimane è un divario medio di 3.500 euro circa tra Centronord e Mezzogiorno.

La proposta di utilizzare il costo medio di lungo periodo deriva anche dal fatto che la costruzione dei LEP non è operazione

agevole. Ai LEP hanno lavorato varie Commissioni, dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale - COPAFF alla Commissione Cottarelli, per circa quindici anni senza arrivare ad alcuna definizione. Sia per obiettivi motivi di difficoltà tecnica metodologica, ma anche perché costruire i LEP implica una grossa mediazione di interessi, anche politici, tra territori. Le due grandi scuole sono state quelle della definizione dei LEP costruiti dall'alto, quindi partendo dai vincoli di bilancio, con un procedimento *top-down*, arrivando a un riparto di risorse non dissimile da quello attuale, mentre i veri fabbisogni dovrebbero essere costruiti dal basso, con un procedimento *bottom-up*, arrivando a definire effettivamente i fabbisogni necessari per settori, per territori, eccetera.

È vero quello che diceva il professor Giannola, che probabilmente questa potrebbe essere una chimera, nel senso che i vincoli di bilancio sono tali da non consentire un'effettiva realizzazione, un'effettiva definizione dei LEP, quindi questa proposta di utilizzare i costi medi di lungo periodo potrebbe essere una soluzione nella fase di definizione dei LEP, ma comunque un'ipotesi di tipo transitorio. È chiaro che non sono costi *standard*, nel senso che si tratta di spesa erogata che potrebbe includere anche le inefficienze locali, le maggiori inefficienze del Mezzogiorno, ma sono serie talmente di lungo periodo, talmente articolate che compensano le differenze e le disuguaglianze.

PRESIDENTE. Per i servizi che non sono stati erogati - ad esempio abbiamo visto in alcune zone gli asili nido - a cosa si riferirebbe il costo medio di lungo periodo?

MARIELLA VOLPE, esperta di finanza pubblica e componente della Commissione SVIMEZ sul federalismo fiscale. L'operazione va attraverso vari canali e varie fonti, i LEP io credo che potrebbero essere definiti anche a un livello leggermente più alto: quello dell'assistenza sociale nei comuni per esempio. Tutto questo percorso che ho

illustrato lo abbiamo fatto anche per singoli segmenti. Partiamo dal fatto che la Ragioneria fornisce un dato che è pari al 5 per cento in questo caso del totale della spesa dell'assistenza sociale dei comuni, noi l'abbiamo fatto per un aggregato di livello un pochino più alto di quello degli asili nido. Lì si dovrebbe arrivare alla conclusione che anche il comune che non ha mai erogato l'asilo nido ha diritto a un suo LEP, ha diritto a un suo zoccolo minimo.

ADRIANO GIANNOLA, *presidente dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ)*. Una volta che hai un euro e non lo offri, può intervenire la sussidiarietà verticale dello Stato.

È quello che diceva la dottoressa Volpe, che l'articolo 120 è il fantasma nella Costituzione perché politicamente non è facile; ma in un sistema aggiornato e rodato dovrebbe essere proprio l'elemento di intervento. È come quando arriva la vigilanza della Banca d'Italia in una banca. È bello che la comunità locale decida, però, se poi è vi è un'anomalia rispetto a una questione di interesse complessivo, una forma di correzione è la sussidiarietà, non orizzontale ma verticale, ovvero la gerarchia. In Costituzione le abbiamo tutte e due, noi ne applichiamo solo una, con risultati un po' complicati.

PRESIDENTE. Io vi ringrazio molto. Questa è una audizione che è stata molto importante, illuminante e chiara. La relazione la metteremo agli atti e approfondiremo tutti i punti che sono stati trattati, soprattutto alla luce della legge quadro del Governo, che deve essere vagliata dal Parlamento, quindi è importante arrivarci dopo gli approfondimenti su punti così importanti.

Una base di partenza deve essere sicuramente quella di superare il discorso Nord/

Sud, altrimenti piuttosto che disegnare una strategia per il Paese si finisce con delle tattiche di basso cabotaggio per prendere voti nelle varie regioni, cosa che non risolverebbe, anzi aggraverebbe notevolmente il problema del sistema Italia nel suo complesso. Il punto fondamentale che deve essere superato è l'idea che lo stabilire i livelli essenziali di prestazione possa convenire ad uno piuttosto che ad un altro.

Noi abbiamo ascoltato i rappresentanti dei comuni, tra i quali alcuni, che si collocano nelle aree del Nord (in Piemonte e in Veneto), si sono espressi in maniera estremamente chiara a favore dei LEP, e sono stati netti e categorici sulla necessità che, anche per i comuni, vengano stabiliti questi livelli essenziali delle prestazioni. Questo è uno spunto ulteriore che deve far analizzare questo problema in maniera molto seria e scevra da qualunque tattica elettorale. Io mi auguro che si abbia la calma e la tranquillità per approfondire e riportare poi nei provvedimenti normativi, con criteri razionali, quello che è stato approfondito nelle Commissioni. Quella che abbiamo visto essere nel 2001 una riforma monca e incompleta ha poi trascinato il Paese da un problema a un altro e, a quanto pare, come giustamente lei diceva, quando non si sviluppa una parte del Paese, non si sviluppa neanche l'altra. Forse questo bisognerebbe iniziare a capirlo.

Ringrazio ancora una volta i nostri ospiti, autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dal professor Giannola (*vedi allegato*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10.25.

*Licenziato per la stampa
il 16 settembre 2022*

ALLEGATO



Audizione SVIMEZ

**presso la Commissione (VI) Finanze della Camera dei deputati,
nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sui sistemi tributari delle regioni
e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del
federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata.**

Roma, 10 dicembre 2019



1. Autonomia differenziata e Titolo V della Costituzione

Le richieste di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» previste dall'articolo 116 comma 3 della Costituzione sono in discussione fin dalla firma delle pre-intese del febbraio 2018 con le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto (Governo Gentiloni). Il tema è stato poi inserito nel «contratto» del Governo giallo-verde come unico punto assolutamente prioritario. Da allora il tema è rimasto confinato al dibattito tra specialisti mentre si svolgevano lunghe negoziazioni, senza darne pubblicità, tra l'esecutivo (Governo Conte I) e le delegazioni negozianti regionali.

Solo a un anno dalla firma delle pre-intese, nel febbraio 2019, e alla vigilia della formalizzazione delle nuove intese, la diffusione dei testi concordati tra governo e ciascuna delle tre regioni richiedenti¹ ha acceso una discussione pubblica fortemente condizionata dalle crescenti opposte rivendicazioni territoriali. La connotazione territoriale del confronto è andata poi via via accentuandosi dopo la diffusione delle bozze degli schemi delle intese, inclusive delle «richieste non accolte dai Ministeri o non ancora definite», alcune delle quali dai tratti palesemente rivendicazionisti e motivate dall'intento di trattenere sui territori maggiori risorse pubbliche, facendo leva sul concetto improprio di residuo fiscale dei territori.

Fin dal 2018 la SVIMEZ è intervenuta in quel dibattito non per rispondere alle rivendicazioni che venivano da Nord con altre rivendicazioni, di segno opposto, ma per segnalare anzitutto l'anomalia rispetto a un percorso costituzionalmente corretto entro il quale doveva essere inquadrata la richiesta di attuazione dell'articolo 116 comma terzo e per sollecitare l'avvio di un confronto razionale e informato sulla base di un utilizzo corretto, e non strumentale, delle diverse fonti ufficiali disponibili sulla finanza pubblica territoriale².

In linea con gli argomenti esposti nelle altre occasioni in cui in questi anni si è espressa, la SVIMEZ ritiene ancora necessario ribadire che la discussione in tema di autonomia differenziata va

¹ Il «testo concordato» delle bozze di intesa tra il Governo e le tre regioni è stato pubblicato dal Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie il 15 febbraio 2019. Il testo riporta l'elenco delle materie generali sulle quali le tre regioni richiedono forme aggiuntive di autonomia (23 per il Veneto, 20 per la Lombardia, 16 per l'Emilia Romagna), disciplina gli organismi e le procedure finalizzati all'attuazione dell'intesa, e stabilisce le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle ulteriori funzioni conferite.

² Giannola, A., Stornaiuolo G. (2018), Un'analisi delle proposte sul federalismo differenziato, *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1-2, pp. 5-52; Bianchi L., Volpe M. (2019), Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso, *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1, pp. 3-16.



collocata, necessariamente, nel contesto «allargato» di un'attuazione organica, completa ed equilibrata del Titolo V riformato nel 2001 e in conformità della legge 42 di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Ciò va ribadito anche nella fase corrente in cui appare all'orizzonte la possibilità concreta di approvazione della proposta di disegno di legge recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata» della quale si dirà più avanti e i cui meriti e limiti vanno valutati proprio nel contesto più ampio dell'attuazione piena del Titolo V.

Troppo volte si è lasciato spazio nel dibattito all'interpretazione della concessione dell'autonomia differenziata alle regioni richiedenti quale atto dovuto per accogliere delle richieste pienamente legittimate dal dettato costituzionale. Non è così: la concessione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia previste dall'articolo 116 comma 3 della Costituzione è certamente legittima ma deve avvenire in conformità al regime di piena operatività della legge 42 di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione non per caso espressamente richiamato dal 116. Perciò il regionalismo differenziato va realizzato nella cornice del disegno originario del federalismo fiscale avviato con la legge delega 42 del 2009, e deve collocarsi nel solco dei principi ispiratori del Titolo V della Costituzione. Questo punto dirimente è stato più volte ribadito dalla SVIMEZ in questi anni ed è stato richiamato, di recente, anche dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL) e dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB)³. I due organi tecnici «nazionali» hanno infatti mosso critiche sostanziali (tanto radicali da potersi definire vere e proprie stroncature) alle richieste di Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna. E gran parte di queste critiche sono riconducibili proprio all'incoerenza di fondo delle richieste con un'attuazione organica del Titolo V della Costituzione.

Con questa nota la SVIMEZ intende intervenire per dare un contributo ai lavori di questa Commissione, illustrando in sintesi i risultati delle analisi fin qui svolte, ed esponendo valutazioni e proposte conseguenti.

³ Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, Appunto per il Presidente del Consiglio (Oggetto: Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna), 19 giugno 2019; Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione, Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019.



In primo luogo, ai fini conoscitivi e di indagine della Commissione, riportiamo in estrema sintesi nel paragrafo 2, le conclusioni dell'«operazione verità» resasi necessaria per illustrare la contraddittoria e problematica esperienza del finanziamento pubblico realizzato nei territori negli anni a valle della legge 42/2009 di attuazione dell'articolo 119, vincolante per l'attuazione dell'articolo 116 comma tre. Si tratta quindi di una verifica concernente quanto richiesto ai fini dell'integrale finanziamento dei diritti di cittadinanza ex articolo 117 e che investe il tema della perequazione che trova nella legge 42/2009 la definizione dei criteri atti a garantire il principio di «equità orizzontale» sul quale si fonda il federalismo cooperativo. Il paragrafo 3, poi, si sofferma sul tema dei residui fiscali.

I successivi paragrafi 4 e 5 propongono un'analisi del disegno di legge quadro di attuazione dell'articolo 16 come terzo presentato dall'attuale Governo discutendone meriti e criticità.

2. Sulla effettiva ripartizione della spesa pubblica sul territorio.

La regionalizzazione della spesa statale si basa sulla ripartizione territoriale dei pagamenti del bilancio dello Stato, come risultano dal Rendiconto Generale, ed è effettuata principalmente sulla base dei dati analitici disponibili presso i sistemi informativi della RGS (in particolare quelli sui mandati di pagamento), che permettono di estrarre informazioni utili all'allocazione territoriale, anche a livello di singola operazione di pagamento.

I dati CPT (Conti Pubblici Territoriali) si riferiscono, invece, ai flussi finanziari (pagamenti definitivi e riscossioni effettivamente realizzate) dell'intero operatore pubblico, di cui la spesa dello Stato è una parte. Le informazioni contenute nella banca dati consentono di effettuare analisi su due universi di riferimento: Pubblica Amministrazione (PA) e Settore Pubblico Allargato (SPA), che comprende, oltre alla PA, i flussi finanziari di soggetti, nazionali e locali, per i quali è possibile riscontrare un controllo (diretto e indiretto) da parte di Enti Pubblici.

Nel caso dei CPT l'estrema articolazione dei dati e la capillarità della rilevazione consente di garantire il monitoraggio del complesso delle risorse finanziarie pubbliche che affluiscono in ciascun territorio con caratteristiche di completezza, qualità, affidabilità e comparabilità (il Sistema fa parte del Sistema Statistico Nazionale), consentendo di ricostruire gli effetti distributivi/redistributivi di ciascun soggetto. Inoltre, tutti i temi che costituiscono aspetti fondamentali di qualsiasi modello di



federalismo fiscale e che incidono sul conferimento delle funzioni conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione e sull'attuazione dei principi contenuti negli artt. 119 e 116 dello stesso Titolo V in materia di finanza degli Enti territoriali, sono indagabili attraverso CPT.

I confronti che seguono sono stati effettuati confrontando i dati medi di spesa per gli anni 2014-2016 (in pro capite) nelle rilevazioni RGS e CPT e con un percorso per approfondimenti successivi; si fa riferimento in entrambi i casi ad anni di rilevazione più stabili e a valori medi piuttosto che ad un singolo esercizio finanziario⁴.

La spesa dello Stato, al netto degli interessi, di fonte RGS (quota regionalizzata) costituisce, nella media degli anni 2014-2016, il 28,2% della spesa analoga della Pubblica Amministrazione e il 22,4% della spesa del Settore Pubblico Allargato di fonte CPT. Anche confrontandola con la spesa del solo Stato di fonte CPT, il dato RGS costituirebbe una quota del 45,3% poiché i CPT effettuano una operazione di ulteriore regionalizzazione del dato che RGS considera *non regionalizzata o non regionalizzabile*.

Non è di poco conto, in questo contesto, tener presente che il 47,8% della spesa non regionalizzata dalla RGS riguarda le Politiche previdenziali, e il 17,6% la spesa in Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, ovvero due dei comparti cruciali per le richieste di autonomia regionale la cui spesa, essendo gli erogatori finali gli Enti di previdenza, viene esclusa, in prima battuta, dalla regionalizzazione.

Da non dimenticare è che alcuni dei servizi essenziali al cittadino (sanità, trasporti, servizi igienico-ambientali, ecc.), che fanno la differenza sia in termini di qualità della vita che di distribuzione delle risorse pubbliche, non sono gestiti dallo Stato, ma da altri soggetti, sia strettamente pubblici (come le Regioni/ASL per la sanità), che partecipati da questi e che quindi focalizzarsi sul solo Stato (e a volte anche sulla sola PA) può fornire una visione distorta del problema.

La graduatoria della spesa nei territori e la loro posizione relativa muta completamente al mutare degli universi.

Guardando alla spesa statale regionalizzata, al netto degli interessi, mentre nell'aggregato

⁴ Si veda Bianchi e Volpe (2019), op. cit.



«Stato di fonte RGS» il Mezzogiorno (con 3.853 euro pro capite) appare in vantaggio rispetto al Centro-Nord (3.375 euro), la situazione si ribalta passando all'aggregato «Stato di fonte CPT», con un differenziale negativo di circa 400 euro pro capite a svantaggio del Mezzogiorno (7.552 euro contro i 7.942 euro del Centro-Nord). Il divario cresce di molto e la forbice si allarga ulteriormente considerando, sempre di fonte CPT, il complesso delle spese della PA e, ancor più, quelle del Settore Pubblico Allargato: il Mezzogiorno si ferma a 10.981 euro pro capite per la PA e 13.394 euro per il SPA; il Centro-Nord sale rispettivamente a 13.399 euro e 17.065 euro (vedi Tabella 1).

Le Regioni richiedenti autonomia differenziata che, considerando la spesa dello Stato di fonte RGS, si collocano al fondo di una classifica dalla spesa maggiore a quella minore, la risalgono rapidamente negli aggregati di fonte CPT, collocandosi per la PA e il SPA, con l'eccezione del Veneto, ben al di sopra della media nazionale (Tabella 1).

La differenza che si registra nei livelli assoluti e relativi della spesa regionalizzata, nel passaggio da un aggregato all'altro, è preminentemente determinata dalla considerazione di soggetti che all'interno della PA o del SPA hanno un peso considerevole e la cui spesa non è avulsa dalla ricchezza del territorio. Alcuni esempi possono chiarire meglio.

La Lombardia, l'Emilia-Romagna e il Veneto che si collocano agli ultimi posti per spesa pro capite, se utilizziamo il dato relativo alla sola spesa statale regionalizzata (sia RGS sia CPT), risalgono, considerando il complesso della spesa della PA, rispettivamente all'undicesimo, al settimo e al sedicesimo posto; con una spesa superiore a Regioni meridionali quali la Campania, Puglia, Sicilia, Calabria e Basilicata.



SVIMEZ
Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

Tab. 1. Spesa pubblica al netto degli interessi

Regione	Migliaia di euro correnti			Euro pro capite		
	RGS-Stato	CPT-Stato	CPT-PA	RGS-Stato	CPT-Stato	CPT-PA
Piemonte	12.786.338	32.210.802	56.614.524	2.897	7.298	12.826
Valle d'Aosta	1.019.628	1.635.925	3.256.770	7.986	12.813	18.183
Lombardia	23.339.392	66.846.900	126.621.903	2.333	6.682	12.659
PA Trento	3.962.041	6.007.312	9.125.801	7.369	11.173	16.972
PA Bolzano	4.525.697	6.629.234	8.759.309	8.707	12.754	16.850
Veneto	13.267.056	33.898.140	56.606.640	2.697	6.891	11.505
Friuli Venezia Giulia	6.164.037	12.084.499	18.755.888	5.036	9.873	15.325
Liguria	5.567.275	13.628.702	23.084.382	3.529	8.639	14.634
Emilia-Romagna	11.873.185	31.940.603	57.205.321	2.669	7.180	12.859
Toscana	11.096.258	28.233.437	47.519.617	2.961	7.534	12.679
Umbria	2.830.123	6.616.417	11.357.723	3.170	7.411	12.720
Marche	4.435.688	10.731.952	18.419.699	2.868	6.939	11.910
Lazio	33.617.119	65.980.219	97.513.239	5.710	11.207	16.562
Abruzzo	5.126.566	10.452.454	16.327.155	3.858	7.866	12.287
Molise	1.318.757	2.616.576	3.873.170	4.220	8.373	12.391
Campania	19.915.220	41.142.116	59.265.161	3.401	7.026	10.121
Puglia	13.673.330	28.877.257	43.439.890	3.550	7.075	10.644
Basilicata	2.137.613	4.481.053	6.609.558	3.718	7.794	11.497
Calabria	7.608.607	15.414.584	22.433.287	3.855	7.810	11.367
Sicilia	21.831.521	39.522.318	56.201.861	4.297	7.779	11.062
Sardegna	8.781.535	15.080.141	21.001.457	5.291	9.086	12.653
Centro-Nord	134.483.838	316.465.375	533.906.997	3.375	7.942	13.399
Mezzogiorno	80.393.149	157.573.076	229.151.539	3.853	7.552	10.981
Italia	214.876.987	474.077.286	763.058.536	3.539	7.808	12.568
			959.482.516			15.803



Analizzando dunque, oltre allo Stato, gli altri Enti della PA (quali ad esempio gli Enti di previdenza e il comparto del sistema sanitario che pesano rispettivamente circa il 46% e il 14% sul totale PA) le classifiche regionali risultano completamente diverse, smentendo la vulgata di un eccesso di spesa pubblica nelle Regioni meridionali. La spesa degli Enti di previdenza, infatti, favorisce in maniera consistente le Regioni in cui il tasso di disoccupazione è più basso.

Ulteriori effetti di ricomposizione territoriale ancora più rilevanti si hanno quando si considera l'intero SPA, universo in cui l'effetto della spesa delle Imprese pubbliche nazionali e locali (che rappresenta il 22,15% del totale SPA) è anche in questo caso a favore dei cittadini del Nord.

In definitiva, il dato più evidente che deriva dal confronto tra universi è, oltre all'incremento dei livelli, il cambiamento nei pesi relativi dei vari territori e l'accentuarsi dell'effetto antidistributivo, mano a mano che si passa ad aggregati superiori: il rapporto Mezzogiorno/Italia, che era pari al 37,4% nella spesa regionalizzata della RGS, diventa pari al 33,2% nel dato CPT dello Stato, al 30,0% se si prende in considerazione la PA, al 29,1% se si considera il SPA, entrambi al netto degli interessi (vedi Tabella 2).

Tab. 2. *Distribuzione percentuale della spesa pubblica al netto degli interessi nelle circoscrizioni, per fonte e aggregato*

	Stato RGS	Stato CPT	PA CPT	SPA CPT
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0
Centro-Nord	62,6	66,8	70,0	70,9
Mezzogiorno	37,4	33,2	30,0	29,1

È l'agire dell'operatore pubblico nella sua interezza e nella complessità dei suoi soggetti e delle sue funzioni a determinare effetti sul territorio sia in termini di erogazione di spesa pubblica che di dotazione di servizi per il cittadino.

Proprio per tale ragione l'uso del dato parziale di un solo soggetto non consente una lettura corretta dei fenomeni e soprattutto la valutazione degli effetti territoriali di determinate politiche. Si pensi alla evoluzione del ruolo del settore pubblico che, pur rimanendo centrale in alcuni ambiti chiave, come ad esempio sicurezza, istruzione e sanità, ha invece delegato ad altri alcune funzioni



rilevanti, facendo sì che la relativa spesa sia alimentata con modalità autonome da soggetti che non sono più parte della PA.

Nel caso italiano, una parte rilevante delle spese in alcuni settori significativi non è quindi visibile neanche nel conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche in quanto realizzata da soggetti esterni alla PA; essendo inoltre molto diversi i modelli e le scelte di *governance* tra territori, notevole è l'impatto territoriale di tale componente.

I fattori esplicativi della notevole sperequazione territoriale nella dotazione in una serie di servizi essenziali, possono essere individuati solo nell'operare congiunto di una pluralità di soggetti e di politiche pubbliche e, accanto a limiti interni e condizionamenti ambientali, nella oggettiva correlazione tra dotazione di risorse e livelli di servizi resi, laddove lo svantaggio meridionale determina una compressione della qualità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese.

In definitiva, la fonte CPT consente di concludere sinteticamente che la ripartizione della spesa regionalizzata tra le due circoscrizioni evidenzia una sistematica violazione del principio di equità orizzontale.

3. Autonomia differenziata e residuo fiscale: quantificazioni errate e presunzioni infondate

Il residuo fiscale (differenza tra tasse corrisposte e spesa statale ricevuta in forme di servizi e beni pubblici) è un dato «personale», un rapporto Stato-Cittadino regolato dal principio di *equità orizzontale*: si trattano in modo uguale gli uguali. Questo fondamento etico legittima la competenza dello Stato a praticare i trasferimenti di risorse: «un individuo dovrebbe avere la garanzia che dovunque egli desideri risiedere nella nazione, per pari servizi ricevuti il trattamento fiscale complessivo che egli riceverà sarà approssimativamente lo stesso». In regime fiscale sia proporzionale che progressivo, residui fiscali positivi di un territorio segnalano unicamente che in quel territorio vivono cittadini che percepiscono redditi mediamente più elevati che in altri territori.

La corretta gestione di questo principio (la tanto trascurata perequazione) è essenziale per garantire operatività e sussistenza del sistema, specie nel caso di un modello di federalismo «cooperativo» il cui fine è garantire la convivenza comune nel rispetto delle differenze. Non è la dimensione «territoriale» bensì quella «personale» a caratterizzare il rapporto di cittadinanza, che si affida allo Stato, garante — per tutti — di quanto previsto dalla Costituzione (ex. art. 117) in merito



all'integrale finanziamento dei diritti sociali e civili. Perciò, un residuo fiscale positivo, senza ulteriori qualificazioni, non può essere interpretato come sinonimo di virtù (e uno negativo non è necessariamente segnale di inefficienza predatoria). Ma questa lettura territoriale ha alimentato un sempre meno latente conflitto, e rappresenta un ingrediente sostanziale delle rivendicazioni di autonomia rafforzata.

Il RF (entrate erariali meno spese delle PA) nel registrare la mera contabilità di flussi finanziari pubblici esclude normalmente dal computo la spesa per gli interessi corrisposti sul debito pubblico (il RF aggregato misura cioè il cosiddetto avanzo-disavanzo primario). Ai nostri fini è rilevante effettuare la correzione del Residuo Fiscale considerando anche la voce interessi sul debito pubblico. Limitarsi a considerare solo imposte e spese e non gli interessi percepiti dai titolari del debito è una «omissione» particolarmente significativa. Gli interessi rappresentano una erogazione a titolo di «servizio del debito» ai titolari il cui costo è comunque sopportato dai contribuenti, detentori e non detentori del debito, per cui tali pagamenti sono comunque da configurare come una componente – e molto significativa – dei flussi redistributivi interpersonali che possono facilmente tradursi in un'ovvia contabilizzazione interregionale. Poiché in ultima istanza il debito e gli interessi sono «pagati» con le imposte, il valore attuale delle imposte presenti e future necessarie a soddisfare il debito tende a coincidere con l'ammontare degli interessi ed ammortamento percepiti dai detentori del debito. In altri termini per i detentori del debito gli interessi incassati si configurano come una forma di restituzione di imposte. Per i contribuenti che non detengono titoli, le tasse, non compensate da nulla, sono un esborso netto.

Calando il tutto nel mondo reale, si comprende che chi non possiede una «adeguata quota di debito» paga comunque imposte destinate a estinguerlo e/o a garantire il suo servizio (gli interessi appunto), quindi trasferisce quote del suo reddito ai detentori del debito: se il debito non è equidistribuito tra tutti i contribuenti, si realizza di fatto una redistribuzione di ricchezza in funzione della diversità delle quote di detenzione dei titoli del debito. L'inclusione o meno degli interessi nel computo del Residuo Fiscale è perciò tutt'altro che neutrale.

Da molti anni nel nostro Paese, nella componente «interessi e ammortamento del debito» si esplicita la criticità di gestione della finanza pubblica. Anche in presenza di bassi tassi di interesse e di avanzi primari assistiamo all'incremento di debito che avviene per onorare l'impegno a



corrispondere il «servizio» cioè gli interessi per quella parte – ampia – che eccede l'avanzo primario; si viene quindi ad attivare un processo battezzato in letteratura *Ponzi Finance* il cui esito di norma è la bancarotta del debitore. La cosa è particolarmente attuale per l'Italia dove da molti anni il consistente avanzo primario si trasforma in disavanzo anche notevole quando si tiene conto del fabbisogno per corrispondere gli interessi maturati. La significatività di questa correzione risulta evidente se, dopo aver calcolato il RF, si passa alla sua correzione aggiungendo sul lato delle spese effettuate dalla PA (quindi sottraendo al RF) gli interessi e quantificando così il Residuo Fiscale e Finanziario (RFF).

In estrema sintesi, esplicitiamo il problema e la sua rilevanza prendendo ad esempio un singolo anno (il 2014), impiegando le seguenti definizioni: T = Tasse (introiti erariali); G = Spesa delle PA al netto degli interessi; Int = interessi, corrispettivo del servizio del debito; D= stock del debito pubblico; S = variazione dell'indebitamento $D_1 = D_0 + S$; $T - G = RF$ (avanzo-disavanzo primario/ residuo fiscale); $RF - Int = S$ (avanzo, disavanzo di bilancio).

Al fine di procedere alla correzione per il servizio del debito, nella Tabella 3 sono riportati in milioni di euro l'ammontare degli interessi pagati dallo Stato ai detentori del debito: Famiglie e imprese; Banche, Fondi e Assicurazioni; Estero. Per le tre categorie di detentori dei titoli sono riportate le quote di spettanza delle due macroaree (Centro-Nord e Mezzogiorno). Questa ultima ripartizione, in assenza di informazioni dettagliate, rappresenta (tranne che per la componente famiglie e imprese conforme alle analisi della Banca d'Italia) una stima molto prudentiale (nel senso che tende ad attribuire al Mezzogiorno una quota di possesso del debito con molta probabilità superiore a quella effettiva).



Tab. 3 *Interessi sul debito pubblico per il 2014, ripartizione per percettori e ripartizione territoriale (dati in milioni €.)*

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
Famiglie e Imprese	5.482,0	17.359,0	22.841,0
Banche Fondi Ass.	6.535,2	15259,5	21.794,7
Estero*	7.437,8	22.313,2	29.751,0
Quote %			
Famiglie e Imprese	24%	76%	100,0
Banche Fondi Ass.	30%	70%	100,0
Estero	25%	75%	100,0

*: *interessi passivi sul debito pubblico percepiti dai non residenti da imputarsi come onere sia al Sud sia al Centro-Nord, con il criterio in base alla quota di PIL della circoscrizione.*

La Tabella 4 riporta la graduale correzione che dal RF porta a individuare il cosiddetto Residuo Fiscale Finanziario (RFF), cioè il residuo fiscale corretto per gli interessi.

Tab.4. *Dal Residuo fiscale primario (RF) al residuo fiscale finanziario (RFF), 2014, per percettori e ripartizione territoriale (dati in milioni di euro)*

	Mezzogiorno	Centro-Nord	Italia
RF	-18.369,7	83.430,7	66.061,0
RFF1	-23.851,7	66.071,7	42.220,0
RFF2	-30.386,9	50.811,5	20.424,6
RFF3 = RFF	-37.824,7	28.498,3	-9.326,4

RF: Residuo Fiscale Primario; RFF1 = RF – interessi famiglie e imprese; RFF2 = RFF1 – interessi banche-fondi e assicurazioni; RFF3 = RFF2 – interessi corrisposti a non residenti, RFF3 residuo fiscale e finanziario.

In definitiva, imputati gli interessi, quello che residua allo Stato come RFF al Centro-Nord vale 28,5 mld€ non sufficienti a coprire i 37,8 mld€ da corrispondere al Sud, da qui l'esigenza di un ulteriore debito di 9,2 mld€. In definitiva l'ammontare eventuale di trasferimenti dal Centro-Nord non è il residuo fiscale al quale si fa di norma riferimento, pari a 83,4 mld€ ed oggetto della



SVIMEZ
Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

rivendicazione con pretesa di restituzione, bensì il RFF pari a 28,5 mld€⁵.

Infine, la Tabella 5 riporta gli effetti stimati della correzione e quindi del passaggio dal Residuo Fiscale al Residuo Fiscale-Finanziario per le Regioni che chiedono di attivare il 116 comma terzo. L'impatto della correzione evidentemente è particolarmente rilevante proprio perché si tratta di regioni di consistente dimensione e tra le più ricche del Paese.

Tab. 5. Dal residuo Fiscale (RF) al Residuo Fiscale-Finanziario (RFF) per le Regioni richiedenti l'applicazione al 116 terzo comma; stima per l'anno 2014

	Lombardia	Veneto	Emilia Romagna
RF	41.906	12.228	11.555
RFF	18.847	4.276	4.046

Da considerare, infine, che se teniamo in conto quanto emerge dall'«operazione verità» richiamata nel paragrafo 2, l'apporto potenziale alla perequazione delle Regioni non solo si riduce ma – a conti fatti – potrebbe anche segnare un'inversione di segno, a indicare che l'effettivo trasferimento di risorse è da Sud a Nord. Il terreno, sempre accantonato, della perequazione, si conferma perciò il vero convitato di pietra per l'attuazione del 116 terzo comma.

4. Autonomia differenziata: i progressi e i limiti del d.l. quadro di attuazione dell'articolo 116 terzo comma della Costituzione

Con il nuovo esecutivo attualmente in carica, l'autonomia differenziata è tornata formalmente in agenda con la proposta di disegno di legge recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia

⁵ In modo semplificato, e certo approssimativo, potremmo valutare la differenza pari a poco meno di 55 mld€ tra RF e RFF del Centro-Nord come una misura (per eccesso) della «restituzione netta» (di questo si tratta) di imposte che lo Stato retrocede al Centro-Nord ai contribuenti detentori del debito in quell'area. Al contempo una «restituzione» simile per natura interessa anche detentori di debito del Sud per circa 12 mld€. Gli effetti redistributivi nel Paese tra detentori e non detentori di debito pubblico è evidentemente significativa, non ha a che fare con i territori ma con i contribuenti.



SVIMEZ
Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

differenziata» in materia di «Obiettivi e previsioni per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione» (art. 1), «Modalità definizione dei LEP, degli obiettivi di servizio e dei fabbisogni standard nelle materie oggetto di intesa» (art. 2), e «Perequazione infrastrutturale» (art. 3).

Si tratta di un'importante iniziativa da parte del Governo perché opportunamente orientata a colmare un rilevante vuoto normativo con una legge-quadro di attuazione del dettato costituzionale.

L'articolo 1 fissa gli obiettivi e le previsioni alle quali lo Stato deve conformarsi nella sottoscrizione delle Intese con le quali vengono attribuite alle Regioni le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Visti i riferimenti ai LEP, agli obiettivi di servizio e ai fabbisogni standard, siamo di fronte ad un passo in avanti rispetto alla disciplina delle modalità di finanziamento del regionalismo differenziato delle bozze di intesa di Emilia Romagna, Veneto e Lombardia che evitava ogni riferimento alla legge 42 del 2009 sul federalismo fiscale e al D. Lgs. 68/2011 di attuazione della legge delega in tema di federalismo regionale. Viene inoltre riconosciuto un maggior, ma a nostro avviso ancora insufficiente, «protagonismo» al Parlamento.

Un importante cambio di passo rispetto all'impostazione del precedente Governo è determinato dalla lettera f) del comma 1 dell'art. 1, nel quale si recupera il tema del coordinamento nazionale della finanza pubblica, prevedendo la facoltà da parte dello Stato di intervenire con misure a carico della Regione richiedente garantendo l'equità del concorso al risanamento della finanza pubblica. Ciò consente di superare uno degli elementi che più avrebbero messo a rischio non soltanto l'equità territoriale ma la stessa tenuta di un sistema unitario dei conti pubblici su cui si fonda la sostenibilità economica del Paese.

Va inoltre sottolineato il richiamo che viene fatto all'esigenza del rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sancito dall'art. 118 della Costituzione. Un richiamo fondamentale per garantire che l'autonomia rafforzata in capo alle Regioni non intacchi i livelli di autonomia definiti a livello locale, attenuando in tal modo di molto il rischio di sostituzione del centralismo statale con un neo-centralismo regionale.

Se l'iniziativa del Governo di inquadrare l'attuazione di una norma costituzionale costituisce indubbiamente un avanzamento rispetto alle fughe in avanti e poco trasparenti tentate negli scorsi mesi, diversi aspetti della proposta sollevano perplessità



Il primo punto che rischia di indebolire fortemente l'impostazione corretta della legge-quadro come tassello della riforma complessiva del Titolo V della Costituzione, è quello in cui è previsto che, qualora entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa che attribuisce per la prima volta la funzione, non siano stati definiti i LEP e i fabbisogni standard, le funzioni siano attribuite e le relative risorse siano assegnate «sulla base delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente».

La ratio sottesa all'articolo 116 comma 3 non è quella di un percorso parallelo o, ancora peggio, alternativo alla realizzazione di un sistema di finanza pubblica federale, bensì quella di un passaggio sequenziale alla realizzazione del federalismo fiscale. Il legislatore costituzionale, una volta identificate le funzioni attribuite ai diversi livelli di governo, ha voluto prevedere la possibilità, chiaramente successiva, di attribuire alle Regioni ulteriori livelli di autonomia sulle materie concorrenti, precisando che siffatti gradi rafforzati di autonomia dovranno essere esercitati nel rispetto dei principi dell'articolo 119, così come declinati dalla legge delega attuativa del 5 maggio 2009, n.42.

L'autonomia differenziata, pertanto, non può essere calata su un sistema di finanza pubblica che non sia quello federale previsto dalla predetta norma, che come è risaputo ad oggi risulta largamente inattuata. In questo senso la SVIMEZ si era espressa, suggerendo di subordinare forme di autonomia differenziata alla realizzazione dei pilastri dell'autonomia finanziaria tout court: i LEP e il sistema di perequazione basato sulle capacità fiscali. Semplicemente, perché non può esserci federalismo fiscale differenziato se non c'è federalismo fiscale.

Non si tratta di un mero problema definitorio aggirabile mutando la denominazione di spesa storica in «risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente», o soltanto di un problema tecnico di coordinamento normativo, anche se assumerebbe rilievo costituzionale l'attuazione del 116 in deroga, o addirittura in alternativa, al 119 in caso di mancata definizione dei LEP. Il tema, invece, è sostanziale perché, la norma quadro non elimina il rischio, attraverso l'utilizzo sia pur transitorio della spesa storica, di una cristallizzazione dei divari di spesa, cui è imputabile una parte non trascurabile della crescita dei divari dell'ultimo decennio denunciata da questa Associazione. Non è un tema di contrasto Nord-Sud, ma di *governance* del Paese, che



assumerebbe un assetto arlecchino, con sistemi di valutazione della spesa e allocazione delle risorse differenti a seconda della funzione e dei territori.

Riteniamo, quindi, che in merito al delicato problema della transizione si adotti un criterio che rappresenti per un lato un incentivo ad affrontare rapidamente la definizione dei LEP a costo standard e, al contempo, introduca subito un meccanismo di perequazione che può essere modulato in modo trasparente. A questo scopo riteniamo che si possa utilmente fare riferimento proprio ai dati analitici di spesa storica senza rischi di sistematiche, penalizzanti distorsioni.

A conferma delle analisi SVIMEZ prodotte in questi anni e sinteticamente illustrate nel precedente paragrafo, lo stesso Ministro in sede di audizione a questa Commissione il 23 ottobre 2019 ha confermato che, in carenza di LEP, costi e fabbisogni standard, il criterio di assegnazione della spesa storica ha determinato la sistematica penalizzazione delle aree meno sviluppate e, in particolare, delle regioni meridionali. Risulta perciò contraddittorio che nel disegno di legge nel quale si enfatizza l'impegno ad inquadrare il 116 comma terzo nel rispetto dell'articolo 119 e della 42 del 2009, venga prevista la conferma in via transitoria di quella spesa storica ritenuta gravemente lesiva del principio di equità orizzontale e, quindi, dei diritti di cittadinanza. Se una cosa concreta può fare questo disegno di legge, a garanzia di quei principi comuni che dovranno essere definiti e formalizzati prima di adire qualsiasi intesa su autonomie differenziate, essa è la abrogazione del criterio della spesa storica e il concomitante impegno – da rendere immediatamente operativo – ad adottare un sia pur transitorio criterio di equa ripartizione di risorse date.

L'abbandono immediato del criterio della spesa storica è questione di valenza costituzionale imposta dalle evidenze ormai certificate sugli effetti distorsivi e penalizzanti di quella procedura. Tanto più se l'intento è proprio quello di inaugurare, secondo legge, una rigorosa e responsabile perequazione.

Nonostante sia comunque da valutare positivamente il tentativo di fornire un ancoraggio «cooperativo» all'autonomia differenziata, il disegno di legge è poi deludente con riferimento ad ulteriori due aspetti «sostanziali» tra loro connessi.

Il primo riguarda l'assenza della individuazione puntuale di criteri di accesso al regionalismo differenziato «da verificare sulla base di analisi e valutazione accurate e adeguatamente



documentate»⁶. La mancanza di tali criteri potrebbe comportare rischi di peggioramento delle prestazioni fornite, deficit nei bilanci regionali, squilibri territoriali e conflitti di competenze.

Il secondo riguarda il fatto che il d.l. non esplicita tra i principi ai quali deve conformarsi l'Intesa Stato-Regione che le concessioni di autonomia rafforzata su singole funzioni vadano motivate dall'interesse nazionale, non da quello particolare delle singole Regioni richiedenti. In questa ottica, andrebbero definite misure oggettive di efficienza ed efficacia sulla base delle quali valutare ex ante la superiorità di una Regione rispetto allo Stato centrale nell'esercizio legislativo e amministrativo di una competenza che si vuole avocare alla sfera regionale e/o la peculiarità della Regione richiedente che possa indurre il legislatore ad assegnarle maggiori competenze rispetto alle altre in determinati ambiti. Si tratta di un passaggio necessario per sanare il vizio di fondo delle richieste fin qui avanzate da parte di Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna che così vengono motivate in tutte le versioni note degli schemi di intesa: «L'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo». Con questa «scarna affermazione identica per tutte le tre bozze di intesa», per usare le parole dell'UPB, «viene liquidata» la giustificazione della richiesta di nuove competenze.

In definitiva, non intervenendo su questi due aspetti, il disegno di legge lascia sostanzialmente invariati due quesiti: le richieste di autonomia rafforzata che verranno accolte, saranno motivate adeguatamente da giustificazioni economiche nell'interesse pubblico nazionale? E, parimenti rilevante, come e quanto verrà valutato il fatto ampiamente certificato di aver fruito dal 2009 di un improprio privilegio nel riparto di risorse pubbliche erariali di conto corrente ed in conto capitale sottratte ad altri territori?

L'articolo 2 del disegno di legge disciplina le modalità di definizione dei LEP, degli obiettivi di servizio e dei fabbisogni standard nelle materie oggetto di Intesa.

Senza voler entrare nel merito delle innovazioni che la proposta introduce per la determinazione di siffatte grandezze, giova sottolineare due aspetti che andrebbero chiariti.

⁶ Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione, Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019.



Il primo riguarda le ragioni che spingono ad introdurre criteri nuovi per il calcolo delle medesime grandezze, la cui determinazione era già stata normata dalla legge n. 42 del 5 maggio 2009 e successivi decreti legislativi. Sebbene i ritardi accumulati nel calcolo dei fabbisogni standard e dei LEP possano indurre a giustificare un intervento correttivo del legislatore, questo andrebbe più accuratamente motivato. Andrebbero inoltre esplicitati, se diversi da quelli della legge 42, i principi cui dovranno ispirarsi le metodologie di calcolo dei costi e dei fabbisogni standard, nonché degli obiettivi di servizio e dei LEP, onde evitare che in sede di decretazione si adottino criteri di calcolo troppo difformi dalla volontà più volte espressa del legislatore. In ogni caso, bisognerebbe coordinarsi con tali norme e, per avere un quadro uniforme, abrogarle.

Il secondo aspetto che desta perplessità è la modalità di calcolo *à la carte* dei fabbisogni e dei LEP che sembra trasparire dalla proposta di legge. Questa appare non compatibile con la previsione, sempre contenuta nella proposta, che «i successivi riparti, avvengono nei limiti delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente, ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196». Si determinerebbe, infatti, un sistema perequativo condizionato dalle funzioni che per prime verranno assoggettate a calcolo, sulla base della richiesta di una o più Regioni.

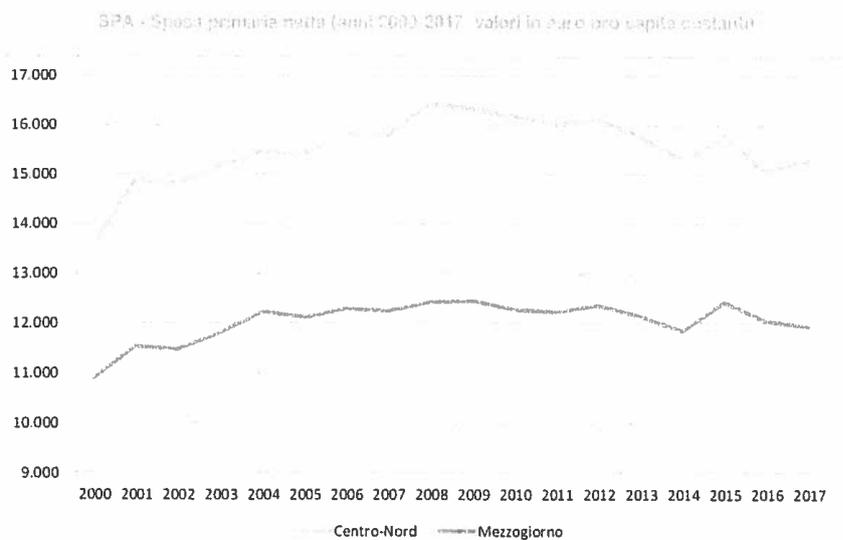
Infine, con riferimento alla creazione di due nuove strutture per il calcolo dei fabbisogni standard e dei LEP, ovvero il Commissario straordinario e una struttura di missione presso il Dipartimento degli Affari Regionali, sarebbe utile chiarirne meglio le ragioni ed evitare eventuali sovrapposizioni con altre strutture deputate a realizzare tali calcoli.



SVIMEZ
Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

RIQUADRO: LEP e costo medio di lungo periodo

Per cogliere l'importanza del passaggio dal criterio della spesa storica alla determinazione di un fabbisogno standard, che consenta di ripartire equamente tra le Regioni le risorse per garantire Livelli Essenziali di Prestazioni (LEP) compatibili con le disponibilità in bilancio, è utile rappresentare la situazione attuale in cui si vanno alimentando le richieste di autonomia differenziata. Le informazioni disponibili dai Conti Pubblici Territoriali (CPT) consentono di ricostruire una proxy del valore dell'intervento pubblico e dei suoi differenziali fra soggetti, aree e livelli di governo. È evidente che, trattandosi di un valore di spesa effettivamente erogata, si è lontani dal concetto di costo, inglobando potenzialmente tale valore le inefficienze locali o molteplici altre determinanti della variabilità (fattori strutturali, fattori istituzionali, etc.), ma si tratta di serie talmente lunghe e con un grado di dettaglio talmente spinto, da consentire almeno qualche riflessione a riguardo. Il dato principale, certo e incontrovertibile, è che la spesa pro capite, sia totale che in conto capitale, per i principali servizi pubblici e per tutti i livelli di governo, è nel Mezzogiorno storicamente più bassa che nel Centro Nord, certamente anche a causa di inefficienze locali, ma sicuramente a causa dei minori finanziamenti, come costantemente rilevato nei Rapporti annuali CPT e come finalmente anche il dibattito giornalistico ormai assume.



Fonte: Conti Pubblici Territoriali (CPT)



SVIMEZ
Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno

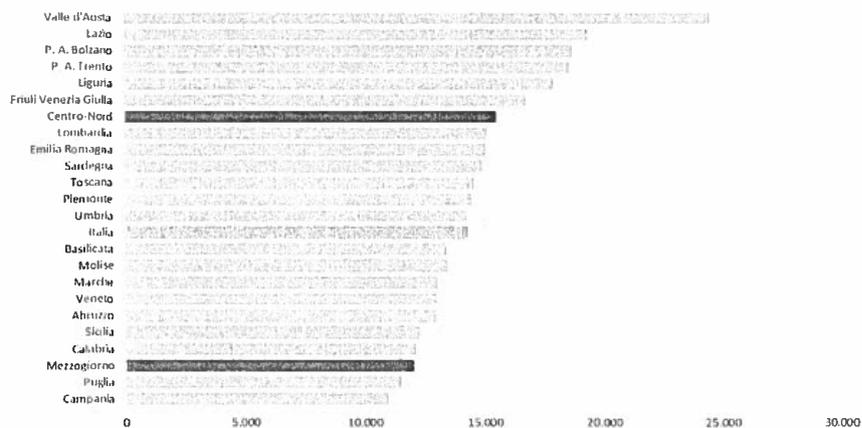
In termini monetari, ogni cittadino del Centro-Nord, negli anni che vanno dal 2000 al 2017, si è avvalso mediamente, a prezzi costanti 2010, di circa 15.516 euro pro capite rispetto ai 12.034 euro del cittadino del Mezzogiorno.

Nelle due aree l'andamento della spesa totale pro capite appare simmetrico in tutto l'arco temporale considerato, con un tasso di crescita omogeneo e un divario medio di 3.482 euro pro capite tra Centro-Nord e Mezzogiorno, che in tutto il periodo non ha mai mostrato segnali di riassorbimento.

Pur tenendo conto di una più ridotta capacità di spesa delle amministrazioni meridionali nell'influenzare tale divario, l'ampiezza dello stesso si traduce in un circolo cumulativo che aggrava la persistenza di condizioni di offerta meno vantaggiose per il cittadino del Mezzogiorno, sia con riferimento ai servizi alla persona che con riferimento ai servizi destinati a creare condizioni favorevoli allo sviluppo. Se si prova a declinare questo dato generale per territori – utilizzando la lunga serie storica 2000-2017 di fonte CPT - emerge un quadro variegato e complesso che potrebbe consentire all'analista una più corretta interpretazione dei fenomeni e al politico migliori scelte di policy.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali (CPT)

SPA - Spesa pro capite netta - Totale Settori - Media 2000-2017



Con riferimento alle singole regioni, escludendo le regioni a statuto speciale, la graduatoria della spesa nei territori e la loro posizione relativa muta completamente, soprattutto rispetto ai dati riportati all'epoca supporto delle Intese.

Il divario tra regioni si allarga ulteriormente considerando il complesso delle spese del Settore Pubblico Allargato: il Mezzogiorno si ferma a 12.034 euro; il Centro-Nord sale a 15.516 euro. Quindi,



rispetto ad una media italiana pari a 14.284 per il SPA, che potrebbe costituire il target di riferimento, le regioni del Centro Nord risultano sovra dotate.

Le Regioni richiedenti autonomia differenziata che, considerando la spesa dello Stato di fonte RGS, si collocano a fondo classifica, la risalgono rapidamente negli aggregati di fonte CPT, ponendosi, con l'unica eccezione del Veneto, ben al di sopra della media nazionale, mentre tutte le regioni del Mezzogiorno risultano al di sotto della media italiana in entrambi gli universi.

5. Autonomia differenziata e perequazione infrastrutturale

Una richiesta che ha caratterizzato le pre-intese del 2018 e i testi concordati del febbraio 2019 è quella prevista all'art. 6, identico per le tre Regioni richiedenti, che prevede che «Lo Stato e la Regione, al fine di consentire una programmazione certa dello sviluppo degli investimenti, determinano congiuntamente modalità per assegnare una compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o ad altri tributi erariali, in riferimento al fabbisogno per investimenti pubblici ovvero anche mediante forme di crediti di imposta con riferimento agli investimenti privati, risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese».

Una previsione fortemente criticata dalla SVIMEZ che prevedeva, in sintesi, la richiesta di risolvere «a casa propria» il problema «nazionale» della programmazione e della mobilitazione delle risorse che finanziano gli investimenti pubblici, il motore della crescita che è mancato nel paese in questi anni. Una soluzione in chiaro contrasto, come ha ribadito di recente anche l'UPB, «con i principi della perequazione infrastrutturale (Costituzione art. 119, c. 5; l. 42/2009, art. 22; Decreto MEF 26 novembre 2010) che prevede una serie di azioni per il recupero dei deficit strutturali dei vari territori e la conseguente programmazione del complesso delle risorse disponibili per gli investimenti infrastrutturali secondo questa specifica prospettiva».

Il d.l. proposto dal Ministro degli Affari regionali interviene su questo vulnus introducendo uno specifico riferimento al tema fondamentale della perequazione infrastrutturale e quindi dell'indifferibile esigenza di colmare i divari, soprattutto, ma non solo tra Sud e Nord, nelle dotazioni e nella qualità dei servizi erogati. Il tema della perequazione territoriale viene ora regolamentato dall'art. 3 del già citato disegno di legge. In particolare, il comma 2 prevede l'istituzione di un Fondo perequativo, da iscrivere nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione iniziale di 100 milioni di euro per l'anno 2022, 200 milioni di euro per l'anno 2023 e



300 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2034, per assicurare il recupero del *deficit* infrastrutturale delle diverse aree geografiche del territorio nazionale, anche infra-regionali.

Al di là dell'esiguità della dotazione finanziaria rispetto alle esigenze, anche in questo caso va sottolineata la necessità di rendere coerente quanto previsto con il complesso delle norme di attuazione del federalismo fiscale.

La legge delega sul federalismo fiscale (legge 42/2009), con l'art. 22 denominato «Perequazione infrastrutturale», prevedeva la predisposizione di una ricognizione degli interventi infrastrutturali come fase propedeutica alla perequazione infrastrutturale. In attuazione di tale norma fu emesso il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 26 novembre 2010 «Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'art. 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42» che definì la metodologia per la ricognizione della situazione infrastrutturale, per l'individuazione delle carenze esistenti e per il calcolo del fabbisogno «in coerenza con il raggiungimento di obiettivi di sviluppo economico di medio e lungo termine e di riduzione dei divari territoriali» (art. 4 del decreto). All'art. 5 veniva inoltre precisato che ai territori caratterizzati da un maggiore fabbisogno infrastrutturale doveva essere garantita una quota di risorse pubbliche proporzionale all'entità del fabbisogno.

Queste norme portavano a configurare una programmazione della politica infrastrutturale nazionale all'interno della quale diveniva parte integrante la considerazione del maggiore fabbisogno che caratterizza vaste aree del Paese. La via indicata era fortemente innovativa rispetto al passato in quanto non partiva dalle risorse finanziarie ma dalla rilevazione dei *deficit*. Un approccio quanto mai opportuno: se l'obiettivo è ridurre gli squilibri, è dalla rilevazione degli squilibri che occorre partire; le risorse saranno quantificate successivamente in funzione dei vincoli di finanza pubblica e dei tempi entro i quali si intende ridurre gli squilibri stessi.

Il procedimento descritto, che nelle sue linee generali appare semplice, in realtà è rimasto totalmente inattuato per motivazioni di ordine tecnico, legate alle difficoltà di una valutazione dei *deficit* da colmare, sia pur limitati a quelli giudicati essenziali, dal loro costo e dalla difficoltà della programmazione dell'impegno finanziario in un arco temporale che per essere molto lungo presenta notevoli margini di incertezza. Ma, allo stesso tempo, è senz'altro venuta meno nel corso dell'ultimo decennio anche la spinta politica a fare della riduzione dei divari interni un obiettivo sostanziale



dell'azione pubblica. Non sorprende quindi che dell'applicazione delle norme descritte non si trovi traccia in documenti ufficiali nei successivi Allegati Infrastrutture del DEF nel quale avrebbero dovuto essere inseriti gli interventi, individuati in base al procedimento descritto.

Rispetto a tale percorso, quanto previsto dall'art. 3 del d.l., se ricondotto al percorso di lavoro avviato in precedenza, può contribuire, con il comma 3, all'accelerazione del processo di ricognizione dei divari di dotazioni esistenti. Emergono invece rilevanti criticità in ordine alla costituzione di un apposito Fondo, che peraltro si aggiungerebbe alle diverse programmazioni già esistenti della spesa ordinaria e aggiuntiva, i cui obiettivi sono chiaramente sproporzionati rispetto alla modesta dimensione finanziaria. Il maggiore rischio è soprattutto quello di costituire un ulteriore fondo di riserva per le aree a ritardo infrastrutturale, rinunciando all'obiettivo di riuscire ad orientare l'intera politica infrastrutturale del Paese all'obiettivo di rimozione di tali *deficit*, in coerenza con i vincoli di finanza pubblica.

* * *

In sintesi, il tema della perequazione (nonostante il richiamo ai principi costituzionali) non trova una compiuta definizione all'interno nel disegno di legge, rischiando così di far prevalere nel quadro complessivo i limiti di una impostazione che nel passaggio dai principi all'attuazione sconta soprattutto i rischi di ricadere nella "trappola" del costo storico.

Inoltre, la considerazione del problema della perequazione va, ad avviso della SVIMEZ, collocata nel difficile quadro macro-economico nazionale, consapevoli che in questa situazione di lunga stagnazione economica aumenterebbero significativamente i rischi di conflitto territoriale nel caso si volesse convergere verso "l'equità orizzontale" nella ripartizione delle risorse disponibili (cioè eliminare sia pur gradualmente l'ingiustificato vantaggio cumulato in dieci anni dal centro-nord).

Il solo modo di controllare il rischio di conflitto sta nella crescente disponibilità delle risorse da allocare, in modo tale da consentire un recupero del Sud senza significativamente penalizzare il Nord. Sarebbe una scelta efficace ed efficiente tenendo conto degli elevati moltiplicatori degli incrementi della spesa in conto capitale sulla crescita nazionale. Insomma, l'obiettivo del riequilibrio territoriale delle risorse non risponde solo a criteri di equità ma anche criteri di efficienza,



nell'interesse nazionale. La SVIMEZ non è più sola a richiamare l'attenzione sulla complementarità dei due obiettivi enfatizzando la categoria di analisi dell'interdipendenza tra Centro-Nord e Sud, indicando l'opportunità di impiegarla in sostituzione di quella presunta dipendenza patologica del Mezzogiorno che per troppi anni ha condizionato la politica nazionale. La SVIMEZ stima che ogni euro investito in infrastrutture al Sud attiva 0,4 euro di domanda di beni e servizi nel Centro-Nord. A conclusioni simili giunge la Banca d'Italia che stima, un incremento degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno pari all'1 per cento del suo PIL per un decennio (circa 4 miliardi annui), avrebbe effetti espansivi significativi per l'intera economia italiana. Al Sud il moltiplicatore degli investimenti pubblici potrebbe raggiungere un valore di circa 2 nel medio-lungo termine. L'economia del Centro Nord ne beneficerebbe per via della maggiore domanda nel Mezzogiorno e dell'integrazione commerciale e produttiva tra le due aree⁷.

Al fine di favorire questo scenario assume carattere di urgenza la scelta strategica di orientare progressivamente al Sud (in attuazione di una strategia condivisa) anche al di là del vincolo del 34% le risorse per investimenti, così come annunciato dal Governo con il Piano per il Sud.

⁷ Lo sviluppo del Mezzogiorno: una priorità nazionale, Intervento del Direttore Generale della Banca d'Italia Fabio Panetta, Inaugurazione Valoricarta S.p.a., Foggia, 21 settembre 2019

PAGINA BIANCA



18STC0196010