

COMMISSIONE V
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

7.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 NOVEMBRE 2017

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ROCCO PALESE**
 INDI
 DEL PRESIDENTE **FRANCESCO BOCCIA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Palese Rocco, <i>presidente</i> .	3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13
Palese Rocco, <i>presidente</i>	3	Marchi Maino (PD)	4, 11, 13
Seguito dell'audizione del presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro, in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali (ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243):		Misiani Antonio (PD)	10
Boccia Francesco, <i>presidente</i>	4, 10, 13	Palese Rocco (FI-PdL)	3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13
		Pisauro Giuseppe, <i>presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio</i>	4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
		Prestigiacomio Stefania (FI-PdL)	3, 7, 10, 12
		Zanardi Alberto, <i>membro del consiglio dell'Ufficio parlamentare bilancio</i>	7

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Articolo 1 - Movimento Democratico e Progressista: MDP; Alternativa Popolare-Centristi per l'Europa-NCD: AP-CpE-NCD; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà-Possibile: SI-SEL-POS; Scelta Civica-ALA per la Costituente Liberale e Popolare-MAIE: SC-ALA CLP-MAIE; Democrazia Solidale-Centro Democratico: (DeS-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Civici e Innovatori - Energie PER l'Italia: Misto-CI-EPI; Misto-Direzione Italia: Misto-DI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-UDC-IDEA: Misto-UDC-IDEA; Misto-Alternativa Libera-Tutti Insieme per l'Italia: Misto-AL-Tipi; Misto-FARE !-PRI-Liberali: Misto-FARE !PRIL; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI) - Indipendenti: Misto-PSI-PLI-I.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ROCCO PALESE

La seduta comincia alle 18.

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.

Seguito dell'audizione del presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro, in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'audizione, ai sensi dell'articolo 18, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, del presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro, in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali.

Nella scorsa seduta, su richiesta del gruppo Forza Italia e della collega Prestigiacomo, era stata evidenziata la necessità di approfondire la questione concernente i trasferimenti, in particolare gli aggregati di spesa, che vengono effettuati dallo Stato a livello decentrato, con particolare riferimento a una serie di puntualizzazioni. Al riguardo passeremo poi la parola sicuramente all'onorevole Prestigiacomo. Si era convenuto che ci sarebbe stata, oltre all'illustrazione che il presidente Pisauro ha già svolto nella passata riunione, una lettura analitica dei dati.

Professore, mi sembra che dalle tabelle emerga una forte differenza rispetto alla spesa annuale per investimenti. Vedo un grande squilibrio, con una spesa per investimenti notevolmente alta — mi sembra sia la tabella a pagina 22 — in una parte del Paese, al Nord, e particolarmente bassa nelle regioni del Sud, dell'obiettivo 1. Questa è veramente una contraddizione. Il fondo di coesione, i fondi strutturali e altro dovrebbero determinare l'inverso.

Vorremmo, in particolare, comprendere questo aspetto. Perché si è innescata questa situazione? Da quando? Di fatto c'è una compensazione rispetto al trasferimento ordinario? Vorremmo una serie di informazioni su quest'aspetto specifico. Io mi limito a evidenziarlo.

Adesso passo la parola alla collega Prestigiacomo, che ha altre questioni da evidenziare per un'analisi.

STEFANIA PRESTIGIACOMO. Ci è chiara la premessa che è stata fatta relativamente al residuo fiscale e alle tabelle. Tuttavia, attraverso questo parametro non riusciamo ad avere risposte alle domande che hanno dato origine a questa ricerca e a questo lavoro da parte della Commissione. Siamo interessati, in particolare, a conoscere la spesa regionalizzata in materia di infrastrutture, regionalizzata perché desideriamo conoscere il *gap* Nord-Sud.

La nostra richiesta è quella di conoscere la disaggregazione di tali dati, cioè dei dati storici per le infrastrutture regionalizzate, e poi sarebbe importante anche conoscere la tipologia di infrastruttura finanziata, quindi ferrovie, strade, ospedali, scuole. Sarebbe importante avere questi dati, oltre che in valore assoluto, anche in termini *pro capite* al fine di una comparabilità.

Per quanto riguarda il contenuto del documento, il dato più significativo che

abbiamo rilevato è quello relativo alla forte diminuzione delle spese in conto capitale, nelle quali rientrano anche quelle per le infrastrutture nel Mezzogiorno. Si è passati dai 25 miliardi di euro del 2001 ai 13 del 2016, ovvero la metà. Il totale delle risorse aggiuntive, inoltre, ha toccato nel 2016 il minimo storico nel Mezzogiorno. Ciò vuol dire che non solo lo Stato italiano ma anche l'Unione europea, hanno ridotto i finanziamenti.

Considerato che i programmi di coesione sono cofinanziati, sarebbe interessante capire perché, a fronte dei tagli alla spesa pubblica statale imposti dall'Unione europea, la stessa Europa non abbia supplito con un aumento di fondi propri.

A quali Paesi sono stati destinati i fondi? Relativamente alle risorse comunitarie, il totale misurato è quello della spesa stanziata o di quella effettivamente spesa?

Per quanto riguarda la figura 2.1 a pagina 14, il documento riporta una tabella che evidenzia la spesa *pro capite* delle amministrazioni pubbliche suddivisa per funzioni. Dalla figura emerge che per quasi tutti i dati macroaggregati la spesa *pro capite* per le regioni del Sud è inferiore a quella del Nord. Potete spiegarci il motivo di questo risultato?

Infine, un'osservazione riguarda l'interpretazione della simulazione dei risultati sulla riserva introdotta dall'articolo 7-bis del decreto-legge n. 243 del 2016, che prevede che al Mezzogiorno sia destinato un volume complessivo annuo di stanziamenti ordinari in conto capitale proporzionale alla popolazione di riferimento.

È corretto ritenere che, alla luce di questo recente intervento normativo o della relativa simulazione compiuta dall'Ufficio parlamentare di bilancio, il Mezzogiorno potrà dal 2018 godere di maggiori stanziamenti ordinari, corrispondenti a circa 1,5 miliardi di euro all'anno?

Queste sono le nostre domande.

MAINO MARCHI. Una questione mi è venuta in mente rileggendo oggi il documento. So che è una questione che è stata già affrontata dall'Ufficio parlamentare di bilancio.

Questi dati incorporano anche la questione del fondo di solidarietà comunale? Abbiamo una solidarietà solo orizzontale tra i comuni, non essendoci praticamente un finanziamento verticale da parte dello Stato. I trasferimenti avvengono prendendo risorse pagate da un comune e portandole a un altro sulla base dei parametri che abbiamo stabilito.

È già incorporato o è un altro dato ulteriore che sarebbe opportuno avere come riferimento?

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO BOCCIA

PRESIDENTE. Non ci sono altre domande. Ne aggiungo una io, presidente Pisauro. Per quanto concerne nello specifico il tema del riconoscimento alle regioni a statuto ordinario di forme ulteriori e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, ricordo che nella memoria depositata dal presidente Pisauro nell'audizione svoltasi il 22 novembre scorso è stata richiamata la delibera della giunta della regione Veneto, adottata nel marzo 2016, volta a prevedere – nell'ambito della procedura negoziale avviata con il Governo in vista del referendum consultivo del 22 ottobre 2017 – l'attribuzione alla stessa regione Veneto dei nove decimi del gettito derivante dai principali tributi erariali, quali IRPEF, IVA, IRES, raccolti dai contribuenti in essa residenti.

A tal proposito, ritengo utile, se possibile, acquisire una valutazione del presidente Pisauro in merito agli effetti che verrebbero a verificarsi qualora tutte le regioni a statuto ordinario intendessero perseguire la strada intrapresa dalla regione Veneto, con particolare riguardo, da un lato, all'ammontare dell'attuale gettito erariale, che resterebbe comunque mantenuto a livello centrale, e, dall'altro, alle conseguenze che potrebbero prodursi sotto il profilo perequativo. Aggiungerei anche questo quesito.

Do la parola al presidente Pisauro.

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. Buonasera a

tutti. Prima di rispondere alle domande, devo fare una premessa sulla questione sollevata dall'onorevole Prestigiacomo.

La richiesta che abbiamo ricevuto non era specifica sulle infrastrutture. Era una richiesta generale in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali. Abbiamo inteso rispondere a questa richiesta, all'interno della quale vi è anche il tema infrastrutture. Ecco perché ci siamo occupati principalmente di una visione di insieme.

Ricordo che la spesa per investimenti e contributi agli investimenti, all'interno della quale vi è quella per infrastrutture, è circa il 7 per cento della spesa totale. A una richiesta generale abbiamo dato una risposta generale. Adesso cerchiamo di integrare, per quello che è possibile, le informazioni che abbiamo dato rispetto a questo particolare aspetto.

La prima questione che ci poneva l'onorevole Palese è: come mai vi è la visione di insieme, che è quella che si vede dai grafici e dalle tabelle che si trovano a pagina 20 e seguenti della nota che abbiamo lasciato?

Di fatto, vi è una compensazione tra risorse ordinarie e risorse straordinarie, quelle legate specificamente al riequilibrio dei divari territoriali. Questa è l'unica cosa che mi sento in grado di dire. Quanto all'analizzare i motivi per cui questo avviene, i dati di cui disponiamo, avendo svolto un'analisi di carattere generale, non ci consentono di fornire una risposta. Faccio degli esempi.

Di quella parte ordinaria non disponiamo della distinzione per aree di intervento, per settori e così via. Di quello avremmo bisogno per valutare i progetti verso i quali è stata indirizzata la spesa. Inoltre, questi sono dati puramente di cassa, quindi non disponiamo neanche degli stanziamenti. Differenze potrebbero...

ROCCO PALESE. Questi sono i dati reali per cassa?

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. Sì, questi sono quelli reali. È vero che siamo su un

arco di tempo abbastanza lungo per dire che le oscillazioni più o meno si dovrebbero compensare, ma potrebbe essere una differenza che ha a che fare con stanziamenti diversificati di risorse rispetto alla ripartizione territoriale; non sappiamo in quali settori, ma potrebbe anche avere a che fare con la capacità di spesa rispetto a stanziamenti la cui distribuzione potrebbe benissimo essere diversa.

Qui c'è una carenza informativa naturalmente, una carenza di dati, dati che sono in qualche misura dispersi e frammentati. Ne parleremo ancora di più quando cercherò di rispondere alla quarta domanda che ci ha posto l'onorevole Prestigiacomo.

Passerei quindi a quelle domande.

La prima è: è possibile avere la serie storica della spesa per infrastrutture regionalizzata con misurazione del *gap* Nord-Sud e, se disponibili, disaggregazioni per tipologia di infrastrutture (ferrovie, strade, ospedali, scuole), tutto ciò sia in termini di valore assoluto sia in termini *pro capite*, al fine di favorire la comparabilità?

La risposta allo stato attuale è no. I dati non hanno questo tipo di disaggregazione. L'unica fonte che regionalizza la spesa è quella dei conti pubblici territoriali, che abbiamo « spremuto » per quanto possibile e offrono questo tipo di informazione.

Prima ancora di guardare ai flussi di investimento, io mi farei ancora un'altra domanda: qual è il *gap* dello *stock* esistente di infrastrutture Nord-Sud? E anche su quello le risposte e le informazioni sono molto frammentarie.

Ovviamente, non siamo in grado di rispondere a una domanda di questo tipo, ma facendo una ricerca nella letteratura su questi temi, c'è qualche informazione ad esempio su indici di dotazione infrastrutturale per strade, ferrovie, indici sintetici di questo tipo, che però andrebbero analizzati. Vi faccio un esempio.

Grosso modo, se guardiamo a strade e ferrovie, c'è un'inversione. L'indice sintetico, fatto 100 l'Italia — questi sono dati ISTAT 2015 elaborati da SVIMEZ — risulterebbe per le strade una prevalenza del Mezzogiorno: 130,7 il Mezzogiorno, 170 le

isole, 112 il Sud nel suo complesso; circa 89 il Centro; il Nord, nel suo complesso, 81,7. Il quadro si rovescia se si guarda alle ferrovie: fatto 100 l'Italia, avremmo un 106 al Nord, 118 al Centro e 94 al Sud.

Vi sono dati sui nodi, quindi stazioni ferroviarie, porti, aeroporti e così via, ma sono dati sintetici, costruiti sulla base di analisi indipendenti, che spesso danno risultati difformi. Sono dati *pro capite* quelli di questi indici, naturalmente.

Limitandosi a guardare le infrastrutture sulla viabilità (strada e ferrovie), sembra abbastanza comune nelle varie analisi una maggiore presenza di infrastrutture, sempre misurate in termini *pro capite*, che non sappiamo bene che cosa significhi, di strade al Sud e, viceversa, di ferrovie al Centro-Nord.

Tra l'altro, questa è una ricognizione che è un po', questo sì, un *gap* nell'attuazione della legge n. 42 del 2009, di attuazione del federalismo fiscale.

ROCCO PALESE. Poi è scaduta la delega in essa contenuta e non si è fatto più niente.

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. Infatti. Lì si prevedeva una ricognizione del fabbisogno infrastrutturale delle regioni e degli enti locali che doveva essere basato su un *mix* di indicatori. Da un lato, dobbiamo guardare lo *stock* di infrastrutture totale o *pro capite*, come volete; dall'altro, dobbiamo vedere anche la domanda che c'è di quelle infrastrutture, che per le strade e le ferrovie naturalmente è importantissima. Facendo questa ricognizione, si nota con un certo stupore infelice che non abbiamo una ricognizione, ad esempio, delle dotazioni infrastrutturali di scuole e così via. È la prima cosa che mi aspetterei.

Da questo punto di vista, devo dire che possiamo dare risposte molto parziali e, mi rendo conto, insoddisfacenti.

ROCCO PALESE. Chiedo la parola, perché questo è un punto centralissimo per il presente, ma soprattutto per il futuro.

Possiamo accettare i costi standard, si può accettare tutto, tutta quella parte iniziale che in maniera molto approfondita è venuto qui a illustrarci sul residuo fiscale, su quello di cui stiamo parlando adesso, se il presupposto non è la definizione dei fabbisogni, la perequazione infrastrutturale e, giustamente, i costi standard. Se, invece, vogliamo modificare tutte queste regole rispetto al residuo fiscale, è fin troppo evidente che è completamente sbilanciato. Che cosa dobbiamo finanziarie se non ci sono le infrastrutture?

Perché non ci sono le strutture, è un altro argomento. Perché al Sud non si spende, è un altro argomento. Bene, ma perché mai lo Stato, che nelle regioni che non rispettano i parametri della sanità e altro commissaria, per non mettere a repentaglio i conti pubblici, il rispetto dei vincoli posti dall'Unione europea, dall'unione monetaria, tutto quello che ormai sappiamo tutti, utilizza l'articolo 120 della Costituzione, e invece, quando si tratta di sostituirsi alle inadempienze per assicurare i servizi civili e sociali essenziali, non lo fa? Da meridionale, chiedo che lo Stato supplisca, faccia da supplente. Non è giusto per i cittadini, incolpevoli in misura abbastanza relativa rispetto alla parte principale. Questo è un punto dirimente.

Ho colto l'occasione. Quest'argomento può sembrare anche un po' *a latere* rispetto ai temi specifici che abbiamo posto, ma lo sto chiedendo al presidente in carica dell'Ufficio parlamentare di bilancio, che è punto centrale di tutta questa situazione, a cui non possono sfuggire delle cose, così come non è sfuggito il problema del residuo fiscale rispetto ai servizi, rispetto alle cose che ci ha detto, quelle di carattere generale, che riguardano la giustizia, la magistratura, l'ordine pubblico e così via.

Qui si tratta di prendere una decisione definitiva, una volta per tutte. Se lo Stato a nord è troppo invadente - questa è l'esigenza che viene manifestata anche dai referendum -, per cui vogliono fare da soli, anche perché hanno la capacità fiscale - invece, al Sud, occorre uno Stato supplente, che decida e faccia le cose. Lì non fa niente nessuno. Questo è il punto cardine. Lo dico

perché lei comunque è un punto di riferimento, a onor del vero, non solo come presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, ma anche rispetto al mondo scientifico che cura e studia questi temi.

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. Quello che rilevo - lo stavo dicendo prima, anche con un certo «sgomento» - è l'assenza di informazioni sufficienti su tali aspetti, questo mi sembra importante.

STEFANIA PRESTIGIACOMO. Professore, noi abbiamo i dati SVIMEZ: loro a quali fonti attingono?

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. Loro prendono indicatori, come chilometri di strada, e fanno operazioni di questo tipo. L'elaborazione di questi dati è complicata, ovviamente, perché si devono considerare chilometri, stato dell'infrastruttura, valorizzazione. Quanto vale un chilometro...

STEFANIA PRESTIGIACOMO. Più che altro, bisognerebbe disporre dei bilanci di Ferrovie dello Stato e della società ANAS per poter analizzare le destinazioni ed elaborare questi dati, altrimenti...

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. Occorrerebbe un investimento in quest'ambito.

STEFANIA PRESTIGIACOMO. Avevamo già i dati SVIMEZ.

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. I dati SVIMEZ sono i dati dell'ISTAT.

L'unica cosa che mi sento di dire è che occorrerebbe un investimento importante per raccogliere informazioni e metterle insieme. Questo, prima di tutto, è anche compito dell'amministrazione centrale, dello Stato.

Sulle considerazioni svolte dall'onorevole Palese su cosa dovrebbe fare lo Stato nel Sud mi astengo. Ho le mie opinioni

personali, ma non posso esprimerle in questa sede.

ALBERTO ZANARDI, *membro del consiglio dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. Vorrei semplicemente aggiungere che il punto sollevato dall'onorevole Palese è assolutamente corretto. Una delle gravi carenze nell'attuazione della legge sul federalismo fiscale è stata proprio la perequazione infrastrutturale.

La perequazione infrastrutturale era una prospettiva articolata in due fasi. Una prima fase è, come ricordava il presidente PISAURO, la ricognizione delle dotazioni attuali in termini infrastrutturali nelle varie aree territoriali del Paese. Si tratta di un'operazione, come si diceva prima, non facile, delle cui carenze già oggi soffriamo. La seconda fase, fondamentale, è l'analisi dei bisogni infrastrutturali.

Abbiamo effettuato con grande fatica, ma credo con qualche successo, la stima dei fabbisogni standard dei comuni nell'ambito della spesa corrente, operazione non facile. Bisognerebbe fare una cosa analoga in merito alle spese infrastrutturali, operazione due volte complicata, francamente, sulla quale però sarebbe opportuno incamminarsi.

Diversamente, è come se determinassimo fabbisogni standard per gli asili comunali, per il finanziamento delle spese del personale degli asili comunali, senza aver affrontato il fatto che la dotazione di asili comunali tra il Nord e il Sud è molto diversa, e gli asili, prima di dotarli di personale, bisogna costruirli.

ROCCO PALESE. Certo. Diciamo le stesse cose.

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. La seconda questione riguarda la forte diminuzione delle spese in conto capitale dal 2001 al 2016, risorse aggiuntive che nel 2016 hanno toccato il minimo storico: ci si chiede se il totale delle risorse comunitarie sia diminuito in questo periodo.

I dati che abbiamo presentato si riferiscono alla spesa effettivamente utilizzata,

quindi non alla spesa stanziata. Questo di per sé comporta che ci sia un ciclo di questa spesa. L'utilizzo dei fondi e la spesa di quelle risorse sono legati ai cicli delle programmazioni. Nel 2016, si è concluso quello 2007-2013. Nel 2015 il livello della spesa è stato elevato, perché si è chiusa la programmazione precedente. L'anno successivo si è aperta quella nuova, 2014-2020. Si osservano pertanto dei cicli in cui negli anni iniziali di ciascun ciclo la spesa è bassa e diventa alta alla conclusione dello stesso. Quando comincia il ciclo successivo, si riparte. Emerge questa oscillazione.

L'unico modo per rispondere alla domanda se siano aumentate o diminuite è guardare nei due cicli di programmazione, e su questo vi devo tranquillizzare: nel ciclo di programmazione 2007-2013, i fondi strutturali assegnavano all'Italia 28,5 miliardi; nel ciclo 2014-2020, siamo a 32,3 miliardi. Grosso modo, come quota del totale, siamo rimasti intorno al 9,5 per cento, non c'è una diminuzione della quota assegnata all'Italia né in termini percentuali né di valore assoluto. Lo scarto è da 28,5 a 32.

Con la terza domanda, abbandoniamo un attimo la questione delle infrastrutture e torniamo al tema generale dal quale siamo partiti nell'audizione della scorsa settimana.

Se osserviamo la figura, è evidente che per quasi tutti i macro aggregati la spesa *pro capite* delle regioni del Sud è inferiore a quella del Nord, ma, in realtà, anche nel totale. Accanto alle figure, c'era una tabellina che dava il totale della spesa primaria e diceva: fatto 100 l'Italia, al Nord 102, al Sud 89, quindi anche nel totale. Naturalmente, questo totale è fatto dalla somma delle varie componenti riportate in quella figura.

Come mai per quasi tutte le componenti la spesa *pro capite* al Sud è inferiore a quella del Nord? Ci sono vari motivi. Ce n'è uno, innanzitutto, che ha a che fare con quanto detto nella prima parte dell'audizione. La differenza si vede maggiormente nel lavoro e nella previdenza.

Se guardate la figura a pagina 14, traducendo i grafici in numeri, grosso modo la spesa per la previdenza si attesta al Nord

sui 6.000 euro *pro capite*, al Sud sui 4.000 euro. Essenzialmente, dipende da due fattori. La previdenza è un sistema nazionale, non c'è nessuna distinzione Nord-Sud. Dipende semplicemente dal fatto che la popolazione del Nord ha una quota di anziani maggiore, quindi avrà più pensioni, e non solo. Le pensioni maturate con una vita lavorativa nel Nord probabilmente hanno una storia contributiva migliore di quelle maturate nel Sud proprio per il divario economico tra le due aree, probabilmente per carriere più irregolari, salari più bassi e così via.

In parte, questa spiegazione inerente le differenti caratteristiche demografiche si riscontra per tutte, e poi ci sono programmi di spesa, però, che aggiungono qualcosa'altro. Prendiamo la sanità, per esempio. Anche per la sanità notate un divario a favore del Nord... Considerevole, certo. Lì ci sono due tipi di spiegazione.

La sanità è, principalmente, una politica nazionale.

ROCCO PALESE. La gestione, però, è regionale.

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. Prima ancora della gestione regionale, però, qual è il fattore principale che entra nel riparto del finanziamento della sanità? È, di nuovo, la struttura per età della popolazione, correttamente, perché la spesa sanitaria di una persona oltre i 70 anni è molto più alta della spesa sanitaria di un giovane. Questo lo fanno bene le compagnie private di assicurazione, perché anche le polizze integrative, oltre i 70 anni, smettono di coprire gli assicurati se l'assicurato si presenta individualmente.

Dunque qui rileva la composizione per età della popolazione. Poi si aggiunge un altro elemento, ossia un margine di manovra a livello regionale: le regioni che dispongono maggiormente di risorse, possono integrare i LEA nazionali, quindi offrendo prestazioni aggiuntive. Questo è, ad esempio, molto evidente in alcune regioni, non nel caso della sanità, dove la spesa *pro capite* è grosso modo la stessa, ma in altri settori, in alcune regioni a statuto speciale.

C'è, inoltre, un altro elemento qui non considerato, che in qualche misura andrebbe in direzione opposta: queste differenze sono un po' più ampie della realtà, perché registrano la spesa in ciascun territorio, dunque non tengono conto della mobilità dei pazienti. La spesa associata a un paziente lucano - i miei genitori erano lucani, quindi uso il mio come esempio - che va a curarsi a Milano viene registrata nei conti pubblici territoriali come spesa della Lombardia. Nei conti pubblici territoriali andrebbe sottratta; nel riparto, certo, lo so bene. In questi dati, che è l'unica fonte di cui disponiamo... Partendo dai conti pubblici territoriali, il grafico non riporta quella correzione. Abbiamo preso i conti così come sono esposti, qui è indicata la spesa dove viene erogata. Se tenessimo conto di tale aspetto, la differenza si ridurrebbe un po'. Qualche dato su questo c'è.

Altro esempio, quello delle risorse proprie, si vede in maniera forte nella spesa per l'istruzione: mentre le regioni a statuto ordinario hanno grosso modo una spesa simile, le regioni a statuto speciale del Nord recano una spesa molto più alta. Al contrario, per gli interventi in campo sociale si ritrova di nuovo lo stesso *pattern*.

La motivazione risiede, da un lato, nelle caratteristiche della popolazione; ad esempio, nel campo della previdenza, nelle regioni in cui vivono più anziani e più anziani che hanno storie contributive migliori, la spesa previdenziale *pro capite* è più alta; dall'altro, a ciò si aggiunge, per le politiche nazionali, ma che presentano un margine di differenziazione a livello territoriale, la disponibilità di risorse delle singole aree. Il risultato finale è quello che vediamo: la spesa *pro capite*, almeno usando questi dati, nel complesso delle regioni a statuto speciale del Nord è 126 - fatto 100 l'Italia - nelle regioni a statuto ordinario del Centro e del Nord è 99 e così via, come evidenziato nella prima parte dell'audizione.

Quanto alla simulazione che abbiamo fatto, il totale di 800 milioni di flussi dovrebbe correggere quei dati per la mobilità sanitaria. Onorevole Palese, questa è una descrizione della realtà come emerge da quel grafico, la differenza in parte è spie-

gata da questo. Che sia una parte piccola o grande, non lo so. So che nel riparto si tiene conto di quest'aspetto.

D'altra parte, la descrizione fatta nella prima parte dell'audizione dei residui fiscali evidenzia che il sistema italiano è fatto in gran parte di spesa che concerne politiche nazionali. Quello che osservo come residuo fiscale è semplicemente il risultato di quelle politiche nazionali. Questo mi sembra un messaggio sufficientemente chiaro.

ROCCO PALESE. Le scelte nel tempo sono state tutte politiche.

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. Va bene.

L'ultima questione da affrontare è la simulazione: è corretto ritenere che, alla luce del recente intervento normativo sulla riserva per la parte ordinaria dell'amministrazione centrale, il Mezzogiorno dal 2018 potrà godere di maggiori stanziamenti ordinari, corrispondenti a circa 1,5 miliardi di euro l'anno?

La risposta temo che sia negativa. Non si può estrapolare quella simulazione nella realtà di quello che accadrà il prossimo anno, prima di tutto perché la simulazione è una media, 1,5 miliardi l'anno, media calcolata su un totale che scende nel tempo. Se prendessimo come riferimento l'ultimo anno, il dato sarebbe inferiore. Inoltre, è una simulazione fatta sulla base dei dati disponibili, ipotizzando, ad esempio, che la ripartizione tra parte speciale e parte ordinaria sia la stessa per i vari livelli di amministrazione, perché, di nuovo, non disponiamo di dati disaggregati.

Noi sappiamo dai conti pubblici territoriali a quanto ammonta la parte che va alle diverse aree geografiche, poi sappiamo a quanto ammonta il totale ordinario e a quanto ammontano, invece, le risorse aggiuntive. Per metterle insieme, avremmo bisogno di un altro tipo di dati.

Abbiamo fatto la simulazione per dare un ordine di grandezza, anche perché abbiamo valutazioni, sempre fatte simulando e facendo ipotesi semplificatrici, che vanno da - vado a memoria - 1,7 miliardi, se-

condo il rapporto conti pubblici territoriali, a 4,5 miliardi, secondo una valutazione SVIMEZ. La nostra valutazione è grosso modo la stessa che danno i conti pubblici territoriali, 1,5-1,7 miliardi. Siamo lì. Questo è il messaggio.

Spero di aver risposto, mi rendo conto in alcuni casi in modo non...

PRESIDENTE. C'era una domanda dell'onorevole Marchi.

GIUSEPPE PISAURO, presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio. A questa è facile rispondere: sì, il fondo solidarietà dei comuni è incorporato. Questi dati rilevano, dal lato delle entrate, l'entrata effettiva IMU, per capirci, dei vari comuni; dal lato delle uscite, quello che quel comune spende, non quello che dà. Sono incorporati, non sono aggiunti.

Venendo ai nove decimi, se tutte le regioni trattenessero i nove decimi dei tributi erariali raccolti nel proprio territorio, che cosa succederebbe?

ANTONIO MISIANI. Nessuno pagherebbe più le pensioni o il debito pubblico.

GIUSEPPE PISAURO, presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio. Vi dico il risultato finale. Il modello delle regioni a statuto speciale non è replicabile. Questo è ovvio. Il modello delle regioni a statuto speciale può funzionare se riguarda piccole realtà. Non può funzionare applicato a tutto il Paese. È un fatto quasi banale, ma entriamo nel dettaglio.

Se ciascuno trattiene i propri nove decimi, rimane un decimo. Questo già è abbastanza chiaro. Tanto per fare un esempio, lo squilibrio annuale tra prestazioni e contributi per la previdenza è di 80-90 miliardi. Abbiamo visto i flussi totali, quindi già, come diceva giustamente l'onorevole Misiani, non si pagano più le pensioni, ma questo non basta. Quali altre conseguenze si avrebbero?

Quel decimo non basterebbe a pagare le spese generali dell'amministrazione statale. Immagino che lo Stato rimarrebbe. È inutile che vi dica che difesa, ordine pubblico

e sicurezza rappresentano complessivamente un altro 7 per cento della spesa, più o meno, senza contare gli interessi. Poi ci sono gli interessi ovviamente, che qualcuno dovrà pagare. Si può anche immaginare che ognuno prenda una parte del debito. C'è un ulteriore elemento, forse sottovalutato. Ovviamente, se tutti trattengono i nove decimi, io devo immaginare una qualche asimmetria. Se andate, per esempio, a pagina 12 della nota, vedrete spese e entrate. Possono verificarsi due casi: o una regione spende più dei nove decimi dei tributi erariali più le altre entrate o spende di meno. Chi spende meno dei nove decimi dei tributi erariali? Sono le regioni del Nord, che hanno un residuo fiscale positivo. Loro potrebbero corrispondentemente aumentare la spesa, o perlomeno mantenere i livelli attuali.

Le regioni del Sud spendono più dei nove decimi, anche più dei dieci decimi. Che effetto avrebbe questo se dovessero far conto solo sui nove decimi? Ovviamente, una diminuzione della loro spesa. Qual è il limite massimo? Vi faccio un esempio. La Calabria oggi ha un residuo fiscale di 3.012 euro *pro capite* e quel residuo sparirebbe. Potrebbe spendere al massimo quello che incassa.

Nove decimi è un caso estremo, ma anche immaginando percentuali più basse, ma comunque tali da ridurre i residui fiscali che osserviamo adesso, ciò comporterebbe necessariamente una variazione degli standard delle varie politiche (istruzione, sanità e così via) garantite dallo Stato centrale su tutto il territorio nazionale. È matematico. È chiaro che avrebbe quest'effetto di insostenibilità dal punto di vista del finanziamento di tutte le altre spese che non vi rientrano e non sono coperte dai tributi. Sarebbe un disegno completamente diverso del nostro sistema.

STEFANIA PRESTIGIACOMO. Per quanto ci riguarda, ringraziamo l'Ufficio parlamentare di bilancio. Tuttavia, non sentiamo di poterci ritenere soddisfatti relativamente alla nostra esigenza. Noi sentiamo il bisogno che si faccia chiarezza, e non è possibile che non si possa farla attraverso i dati a disposizione del Parlamento, che è

la fonte, la base di tutti i dati, che poi chiaramente vanno elaborati e incrociati, sull'andamento della spesa delle regioni del Nord e del Sud.

Noi riteniamo che ci sia l'esigenza di fare chiarezza, che si debba fare una volta per tutte un'operazione trasparenza. Non possiamo affidarci, per realizzare un'operazione del genere, ai dati SVIMEZ, che avevamo già, sui quali discutiamo nei dibattiti e nei convegni. Non era questa la nostra richiesta.

Poiché ci sono delle istanze — ma questo è soltanto l'ultimo elemento — che vengono dalle regioni del Nord, di concedere, ai sensi della Costituzione, una maggiore autonomia ad alcune regioni, questo dibattito è destinato ad aprirsi prima o poi. Noi lo dobbiamo fare avendo tutti gli elementi in mano. Poi magari verrà fuori che le regioni del Sud non sono state capaci di spendere, e va benissimo, che hanno sperperato le risorse, e va benissimo, ma lo dobbiamo sapere, lo dobbiamo chiarire in maniera ufficiale.

Non può che essere il Parlamento il luogo dove si discutono, si valutano e si raccolgono queste informazioni, che certamente sono disponibili. Deve essere fatto, probabilmente, un lavoro suppletivo, un lavoro aggiuntivo, ma quest'operazione va fatta, anche perché, essendo parlamentari del Sud, cittadini del Sud, conosciamo già qual è lo stato delle ferrovie e delle strade, perché ci viviamo, quindi lo conosciamo bene.

Noi riteniamo che questo squilibrio sia enormemente aumentato negli ultimi anni. Poiché ci risulta che le modalità di stanziamento delle risorse, per quanto riguarda le infrastrutture, ma ora anche per quanto riguarda il *welfare* — lei lo diceva poc'anzi — sono distribuite sulla base dello storico, riteniamo che questo criterio sia destinato ad aumentare il divario tra le regioni che stanno peggio e quelle che stanno meglio. Quindi questo lavoro va fatto.

Mi rendo conto che siamo a fine legislatura. Dichiaro, solo perché rimanga agli atti, che credo, dato che non ci sarà probabilmente il tempo di svilupparlo in questa legislatura, che la prossima legislatura

dovrà istituire una Commissione d'indagine, una Commissione d'inchiesta per un lavoro più lungo, più approfondito, con tutti gli strumenti che servono.

Francamente, che il Parlamento debba basarsi sui dati SVIMEZ per sapere quant'è lo storico per le ferrovie o per le autostrade lascia veramente perplessi.

MAINO MARCHI. Ovviamente, tutto quello che si può fare per avere un ulteriore approfondimento è utile. Non mi sentirei di arrivare alle conclusioni che ho sentito adesso sugli ultimi anni, quantomeno guardando la spesa in conto capitale per macroaree.

In termini sia di spesa totale sia di spesa *pro capite*, negli anni che vanno dal 2013 al 2016, ad esempio, la spesa per il Mezzogiorno è superiore a quella del Centro-Nord, ma non è sempre stato così. Anche la distanza in termini complessivi mi pare che si riduca. Quantomeno credo che, se ci mancano dei dati, non si possa arrivare a delle conclusioni affrettate.

Dopodiché, sul versante di quello che si sta discutendo relativamente al referendum e ad altre iniziative, bisognerà vedere come va a finire. Se c'è un passaggio di funzioni che si accompagna a un trasferimento di risorse per quelle funzioni senza intaccare l'aspetto fiscale, questo può essere un vantaggio per quelle regioni, ma non è detto.

Quando abbiamo avuto il passaggio delle strade statali alle regioni, abbiamo avuto all'inizio il trasferimento delle risorse, dopodiché sono stati gradualmente tagliati i trasferimenti alle regioni e sono rimaste le strade, che, invece di essere asfaltate, sono piene di buche. Spesso, le regioni hanno a loro volta trasferito i compiti alle province. Può esserci anche uno svantaggio in tutto questo, alla fine. Non è detto che sia un vantaggio. Bisogna vedere come viene fatto.

È evidente che, se ci fosse il discorso dei nove decimi, salterebbe tutto l'insieme dell'articolazione dello Stato. Comunque, se non fosse nove decimi, forse sul versante fiscale potrebbe esserci un vantaggio per chi lo fa. Se il trasferimento delle funzioni è accompagnato da un minimo di autonomia maggiore dal punto di vista finanziario

o fiscale per finanziare quelle funzioni, è un conto; se, comunque, si dipende dai trasferimenti dello Stato, cambiati di anno in anno, bisogna vedere nel lungo periodo che cosa succede. Può essere un vantaggio, ma può anche essere uno svantaggio.

ROCCO PALESE. La riflessione del collega Marchi è profonda. Io non avevo intenzione di intervenire dopo che l'onorevole Prestigiacoמו ha fatto quest'intervento, ma qui le cose vanno messe in chiaro: è fin troppo evidente che ci sono delle responsabilità politiche per cui si è arrivati a questo punto.

STEFANIA PRESTIGIACOMO. Storiche.

ROCCO PALESE. Il decentramento e il federalismo amministrativo non li ho fatti io o il centrodestra. Qui viviamo anche un grande paradosso: se qualcuno pensa culturalmente al decentramento, all'autonomia e così via, immediatamente pensa alla Lega. Poi, se andiamo a vedere chi ha fatto le norme, vediamo che le norme sono fatte tutte dalla sinistra. Il decentramento amministrativo lo hanno fatto Bassanini e la sinistra, non il centrodestra. La modifica del Titolo V l'ha fatta la sinistra con quattro voti di maggioranza di scarto, non il centrodestra.

A tutto questo si aggiunge un'altra bomba che si è poi innestata nel contesto della distribuzione delle risorse dal livello centrale al livello decentrato, quella della modifica dei criteri di riparto del Fondo sanitario nazionale introdotta dal comma 34 dell'articolo 1 della legge n. 662 del 1996, la prima legge finanziaria del Governo Prodi, con cui si passa dalla quota *pro capite* alla quota ponderata. Questo comporta che ci sono regioni, a parità di abitanti, che hanno ricevuto all'epoca 900 miliardi di vecchie lire in meno; non un euro, 900 miliardi di lire. L'Emilia-Romagna aveva parità di condizioni con la Puglia e dal 1997, per effetto dei nuovi pesi — gli anziani che costano di più, eccetera — si è creato un divario che non si è mai recuperato. E questa situazione rimane e permane.

Noi non abbiamo solo il problema delle regioni a bassa capacità fiscale. Abbiamo quello delle piccole regioni, Liguria, Umbria, Basilicata, Molise e altre, che sono nella stessa condizione per poter assicurare i servizi essenziali per un basso numero di popolazione rispetto ai costi. Questo è un problema.

Nel nostro Paese, fin tanto che ci sarà quel *plafond* di debito pubblico, il federalismo fiscale sarà inapplicabile. Ha ragione l'onorevole Prestigiacoמו. Avremmo dovuto istituire — la prossima legislatura lo farà — non la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, ma quale federalismo fiscale? Ci prendiamo in giro. Ammesso e non concesso che tutti i santi di questo mondo facessero un miracolo per mettersi d'accordo e distribuire le quote di debito pubblico a cui lei faceva riferimento, non avremmo le stesse condizioni dai mercati! Sarebbe un'operazione folle! Dobbiamo superare l'altro problema, quello delle regioni a statuto speciale rispetto alle altre, che è una vergogna. Va messo un punto fermo, sennò scoppierà una specie di guerra tra Nord e Sud, tra territori, scoppierà un macello che non finisce più, peggio della Catalogna. Qui bisogna cercare di fare veramente un'analisi storica ferrea su tutto quello che accade.

Per forza lei ha quei dati. Come se tutto non bastasse sulla sanità, al Sud abbiamo anche la mobilità passiva. Oltre al trasferimento ordinario del Fondo di riparto della sanità determinato in quella maniera, abbiamo anche la disgrazia di dover finanziare ulteriormente il servizio della Lombardia, il servizio dell'Emilia-Romagna e via dicendo. In Calabria è meglio non andare in ospedale, perché ci si va per morire, non per curarsi. In Puglia grosso modo i livelli essenziali ci sono, ma l'alta specializzazione manca. C'è una serie di situazioni.

Non possiamo affrontare o portare ancora avanti questo tipo di discorso. È impossibile. Può un Paese fare 2 mila pagine di norme di natura fiscale che impattano in questi ambiti nel 2016? Parliamo di 2 mila pagine tra decreti-legge, decreti ministeriali, circolari e così via. Va messo un punto

fermo serio, con un disegno organico. Occorre che qualcuno si assuma la responsabilità di un disegno vero dell'architettura di questo Paese, che non può riguardare solamente le riforme, Senato sì o Senato no. Sono questi i problemi.

Senza un punto fermo e un nuovo progetto per quello che riguarda sia le infrastrutture sia un po' tutto il resto, io non so veramente a che punto arriveremo. Non c'è solamente il problema della tassazione o altro. Purtroppo, la situazione del decentramento realizzato in quella maniera per la finanza pubblica e per il fisco ha creato più danno che non le due guerre mondiali messe insieme. È così. Il risultato è esattamente questo.

Che cosa è successo con il decentramento? Che si sono moltiplicati i centri di spesa, al di là dei fenomeni corruttivi e degli sprechi che si sono verificati. Si è decentrata la spesa e si è provocato tutto questo. Con quale risultato? Il professore ha ragione quando dice che c'è stato il trasferimento di 4 miliardi di euro alle regioni, poi alle province e così via. Quando c'è stato quel trasferimento, con le funzioni che sono andate poi a finire alle regioni, non c'è stata una pari diminuzione del carico fiscale nazionale, quindi si sono raddoppiati i costi, con un'unica vittima: la tasca dei cittadini. È così.

MAINO MARCHI. Assolutamente, no.

ROCCO PALESE. Come no? Certo che è successo questo. C'è stata una duplicazione...

PRESIDENTE. Possiamo completare l'audizione? Il dibattito politico lo facciamo tra di noi.

ROCCO PALESE. ...Con il Titolo V, quando abbiamo passato le funzioni della Bassanini, è diminuita di pari importo la fiscalità generale? No, perché si sono mantenute le strutture qua a livello ministeriale e si sono mantenute giù a livello regionale.

PRESIDENTE. Onorevole Palese, mi pare che il concetto sia abbastanza chiaro.

MAINO MARCHI. (*fuori microfono*) Non è possibile utilizzare la Commissione per fare dei comizi. Il federalismo fiscale lo ha fatto anche l'onorevole Calderoli.

ROCCO PALESE. Nessuno escluso. Le leggi le avete fatte voi.

PRESIDENTE. Onorevole Palese, siamo pochi, capisco che il tema appassioni e stimoli ulteriori confronti, ma restiamo all'oggetto dell'audizione.

Vorrei ringraziare il professor Pisauro e il professor Zanardi per la loro disponibilità e, ovviamente, la consigliera Goretti, perché ci hanno messo a disposizione - lo dico all'onorevole Prestigiaco - i dati disponibili nei tempi che abbiamo dato, che erano strettissimi. Tra l'altro, i dati da cui si parte sono tutti ISTAT, comprese le valutazioni di SVIMEZ. La base è quella. Poi le modalità con cui vengono interpolati, letti, raccontati e rappresentati fanno parte dell'impostazione che quell'istituto, quel centro di ricerca o altri centri di ricerca hanno. Gli stessi rapporti che ci vengono presentati durante le audizioni da Banca d'Italia fanno riferimento a quei dati.

Io dico semplicemente una cosa. Tutto nasce dagli effetti *post* referendum delle due grandi regioni del Nord, nel senso che sono stati chiesti soprattutto in Commissione bilancio dall'onorevole Prestigiaco del gruppo Forza Italia alcuni chiarimenti. In merito all'attribuzione dei nove decimi, l'Ufficio parlamentare di bilancio ha dato una risposta molto chiara. Penso che questo vada messo agli atti e descritto nel rapporto che è stato messo nella disponibilità di tutti i gruppi parlamentari.

Questo è un lavoro prezioso. Tutte le tabelle, comprese quelle connesse alla spesa pubblica in conto capitale, portano a delle riflessioni che sono sotto gli occhi di tutti. L'onorevole Prestigiaco giustamente chiede alcuni dettagli connessi alle proporzioni di quella spesa pubblica.

Se vuole la mia valutazione, è evidente anche dal rapporto dell'Ufficio parlamentare di bilancio che le risorse comunitarie al Sud sono diventate sostitutive di quelle ordinarie. Se si fa l'analisi delle risorse

ordinarie destinate agli investimenti pubblici, è fin troppo evidente che sono concentrate in una parte del Paese, mentre al Sud sono inferiori semplicemente perché gli investimenti pubblici vengono coperti con le risorse comunitarie, e non era questa la *ratio* del primo quadro comunitario di sostegno. Avrebbero dovuto essere risorse aggiuntive, invece sono diventate sostitutive.

Questo era quello che si poteva fare nei tempi che avevamo a disposizione. Questo è un rapporto molto utile per le caratteristiche a cui abbiamo fatto riferimento tutti. Io non penso ci sia più tempo e spazio in questa legislatura.

Resterà agli atti questa nostra riflessione. Le richieste fatte dall'onorevole Prestigiacomo meritano, secondo me, un'indagine conoscitiva *ad hoc*, che però anche noi avremmo dovuto ipotizzare almeno all'ini-

zio di quest'anno, quando c'erano tutte le condizioni probabilmente per farlo in maniera analitica, soprattutto sul comparto della spesa in conto capitale. Non l'abbiamo fatto, perché siamo sempre stati presi da tutti gli impegni che abbiamo condiviso.

Ora occupiamoci del disegno di legge di bilancio. Immagino che dopo ci saranno forse il tempo e lo spazio per farci gli auguri di Natale e darci l'arrivederci alla legislatura prossima.

Ringrazio il presidente Pisauro e il professor Zanardi.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 19.05.

*Licenziato per la stampa
il 15 febbraio 2018*

PAGINA BIANCA



17STC0029810