

Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso

*Nota tecnica sull'attuazione dell'autonomia differenziata a cura della Commissione
SVIMEZ sul federalismo fiscale¹*

1. Quale autonomia differenziata senza perequazione?

La SVIMEZ in queste settimane sta contribuendo al dibattito sulle modalità attuative e sui potenziali effetti del cosiddetto regionalismo differenziato, proponendo una valutazione tecnico-scientifica dei contenuti delle intese Stato-Regioni sulle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» richieste da Emilia Romagna, Lombardia e Veneto in attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione.

La SVIMEZ ha già stigmatizzato, da ultimo in occasione dell'audizione parlamentare del primo aprile scorso², i rischi insiti nel trasferimento di competenze pressoché esclusive in ambiti cruciali, quali sanità e istruzione, da parte di Lombardia, Veneto e (in parte) Emilia-Romagna: la cristallizzazione degli attuali divari territoriali in termini di accesso ai diritti di cittadinanza e la sostanziale rinuncia, da parte dello Stato, al perseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà e, in definitiva, dell'unità economica e sociale del Paese.

Per punti, rimandando al contributo di Giannola e Stornaiuolo (2018)³ per una discussione più articolata, il processo verso il regionalismo differenziato deve fare i conti con il contesto in cui si inserisce, sempre più caratterizzato da alcuni elementi critici decisivi, che ne minano la sostenibilità, non solo finanziaria, ma di tenuta unitaria del Paese:

a) Partiamo da una incompleta e distorta attuazione del federalismo fiscale e quindi in sostanza dalla mancata identificazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che dovrebbe essere condizione preliminare anche per l'attuazione dell'autonomia differenziata;

b) un ampliamento dei divari strutturali, economici, sociali e istituzionali, tra le aree del Paese, anche a seguito degli effetti asimmetrici dell'austerità e dell'indebolimento complessivo della capacità redistributiva e di riequilibrio territoriale dello Stato;

¹ La Commissione è composta da Adriano Giannola, Luca Bianchi, Antonio Lopes, Giorgio Miotti, Riccardo Padovani, Carmelo Petraglia, Giuseppe Provenzano, Domenico Scalera, Gaetano Stornaiuolo, Mariella Volpe.

² http://www.svimez.info/images/AUDIZIONI/2019_04_01_audizione_nota.pdf

³ Giannola A, Stornaiuolo G (2018), Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato», Rivista economica del Mezzogiorno, n.1/2, pp. 5-52.

c) un quadro di profonda incertezza per le prospettive economiche del Sistema Paese, che deve affrontare i problemi sociali e di competitività, dopo la lunga crisi, la debole ripresa e il rischio grave di recessione in cui rischia di ripiombare;

d) una spesa pubblica sperequata a sfavore del Mezzogiorno che pregiudica l'essenziale criterio di equità nell'accesso ai diritti di cittadinanza e la capacità di riequilibrio territoriale.

Proprio quest'ultimo aspetto appare del tutto trascurato, lasciando spazio all'argomento opposto di una presunta ingiustizia fiscale sofferta dalle regioni forti del Paese sul quale, nella sostanza, si fondano le motivazioni del progetto di ulteriore regionalizzazione di competenze e risorse pubbliche.

In continuità con gli argomenti fin qui portati nel dibattito dalla SVIMEZ, questa Nota – che riassume una parte del lavoro svolto in seno alla Commissione sul federalismo fiscale, che si concluderà con una pubblicazione più ampia – intende avviare una necessaria “operazione verità” sullo stato attuale di sperequazione territoriale dell'intervento pubblico tra regioni italiane. Senza volere alimentare una sterile, se non dannosa, contrapposizione tra Nord e Sud del Paese, si intende fornire informazioni adeguate sulla natura dei dati di spesa pubblica, sulla loro articolazione per livelli di governo ed enti erogatori, sui fattori esplicativi delle differenze territoriali di finanziamento dei servizi, al fine di consentire all'analista una corretta interpretazione dei fenomeni e al politico migliori scelte di *policy*, particolarmente rilevanti se queste, come nel caso di specie, vanno a toccare l'assetto istituzionale dello Stato.

2. Quali numeri a supporto di un dibattito informato e di corrette decisioni di policy

Di recente, a corredo della “parte generale” delle intese fin qui concordata, tra accelerazioni e successive gelate delle negoziazioni tra Stato e Regioni richiedenti, peraltro connotate da scarsa trasparenza, sono stati pubblicati sul sito del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie, alcuni dati di fonte Ragioneria Generale dello Stato (RGS) con la finalità di quantificare «quanto spende lo Stato per le competenze da trasferire»⁴. Sulla base di questi dati, Emilia Romagna, Veneto e Lombardia si collocano in coda alla graduatoria delle regioni italiane per spesa pubblica pro capite. Un'evidenza, questa, portata a supporto del processo in corso sull'autonomia differenziata,

⁴ Cfr: <http://www.affariregionali.gov.it/media/433184/spesa-statale-regionalizzata-appunto-2.pdf>.

consolidando l'assunto di un eccesso di risorse nelle regioni del Sud e dunque di un "diritto alla restituzione" delle regioni forti del Paese⁵.

Si tratta tuttavia di un assunto assai discutibile, perché il numeratore del rapporto (sulla popolazione residente) esposto nella tabella coglie solo una parte, come vedremo, della spesa pubblica erogata sui territori fornendo, di conseguenza, un'informazione del tutto distorta. Un quadro completo dell'effettiva distribuzione della spesa pubblica dell'operatore pubblico tra regioni viene invece fornito dal Sistema dei Conti Pubblici Territoriali, la fonte ufficiale più completa in materia di spesa pubblica regionalizzata e, di conseguenza, la più adeguata per misurare l'effettiva distribuzione tra regioni delle risorse pubbliche che finanziano i servizi pubblici.

La parzialità dei dati di spesa della RGS, peraltro chiaramente esplicitata nella pubblicazione "La spesa statale regionalizzata"⁶, viene messa a nudo dal confronto con i dati dei CPT proposta di seguito.

2.1 RGS versus CPT

I dati RGS sono tratti dalla già citata pubblicazione "La spesa statale regionalizzata" e riportano, per l'anno 2017, la stima provvisoria della spesa dello Stato con riferimento alla sola quota di spesa *regionalizzata*, pari al 43,4% del totale della spesa dello Stato. La differenza è data da un ulteriore 56,6%, costituita da spesa *non regionalizzabile* (23,0%) ed erogazioni ad Enti e Fondi che viene considerata *non regionalizzata* (33,6%).

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'allocatione territoriale, anche a livello di singola operazione di pagamento.

⁵ La Commissione ha dedicato una parte del lavoro alla critica dei cosiddetti "residui fiscali". Tra gli analisti, si registra un consenso abbastanza diffuso sul considerarli un aggregato di carattere sostanzialmente statistico, peraltro di difficile stima, comunque poco rappresentativo di cosa sia in realtà la funzione redistributiva dello Stato, soprattutto è un concetto che riguarda la distribuzione tra i cittadini e non tra i territori. Lo studio citato di Giannola e Stornaiulo, del resto, evidenzia proprio che la redistribuzione avviene prevalentemente all'interno dei territori. Quella sui "residui fiscali" rappresenta in ogni caso una contabilità parziale, perché manca la considerazione di una delle principali voci di spesa, la spesa per interessi, che modifica profondamente il livello dei residui, e mancano altri flussi redistributivi da Sud a Nord. Su questo, si rimanda alla pubblicazione finale del lavoro della Commissione.

⁶ Cfr: <http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Studi-e-do/La-spesa-s/Anni-prece/SSR-2017-stima.pdf>.

I dati CPT⁷ si riferiscono 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 le quali è possibile riscontrare un controllo (diretto e indiretto) da parte di Enti Pubblici⁸.

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 articoli 119 e 116 dello stesso Titolo V in materia di finanza degli enti territoriali, sono indagabili attraverso CPT. Proprio per tali caratteristiche i dati sono stati ampiamente utilizzati nel dibattito in corso⁹.

I confronti che seguono sono stati effettuati confrontando la media pro capite per gli anni 2014-2016 in entrambe le rilevazioni e con un percorso per approfondimenti successivi; si è preferito, quindi, far riferimento in entrambi i casi ad anni di rilevazione più stabili rispetto ad un dato provvisorio 2017 quale quello riportato nella nota RGS e a valori medi piuttosto che ad un singolo esercizio finanziario.

⁷ Per approfondimenti sui problemi metodologici cfr. Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT), UVAL – DPS (http://old2018.agenziacoazione.gov.it/it/cpt/03_studi_ricerche_convegni/05_guida_metodologica/GuidaCPT_Guida.html) e quanto riportato sul sito <http://old2018.agenziacoazione.gov.it/it/cpt/index.html>

⁸ Per l'elenco completo degli enti, si rimanda a:

http://old2018.agenziacoazione.gov.it/it/cpt/02_dati/01catalogo_open_cpt/DatiCPT_CatalogoCPT.html

⁹ Già da qualche anno è stata ricostruita e costantemente monitorata (oltre che utilizzata da tutte le istituzioni: UPB Senato, Commissione Bilancio Camera, COPAFF...) una batteria di indicatori relativi a: livello di decentramento della spesa pubblica consolidata; livello di decentramento del gettito tributario; ruolo delle entrate tributarie nel finanziamento corrente degli enti territoriali; autonomia di entrata degli enti territoriali; equalizzazione della capacità fiscale; ruolo delle regioni nel finanziamento degli enti locali.

2.2 Spesa dello Stato RGS e spesa PA e SPA CPT

La spesa dello Stato, al netto degli interessi, di fonte RGS (quota regionalizzata come sopra definita) 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*¹⁰.

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

Tab. 1. Spesa pubblica al netto degli interessi

Regione	RGS-Stato	CPT-PA	CPT-SPA	RGS-Stato	CPT-PA	CPT-SPA
	Migliaia di euro correnti			Euro pro capite		
01 - Piemonte	12.786.338	56.614.524	68.639.807	2.897	12.826	15.550
02 - Valle d'Aosta	1.019.628	2.322.951	3.256.770	7.986	18.183	25.492
03 - Lombardia	23.339.392	126.621.903	169.825.711	2.333	12.659	16.979
21 - P.A. Trento	3.962.041	9.125.801	11.481.061	7.369	16.972	21.353
22 - P.A. Bolzano	4.525.697	8.759.309	10.755.847	8.707	16.850	20.695
05 - Veneto	13.267.056	56.606.640	69.804.913	2.697	11.505	14.188
06 - Friuli Venezia Giulia	6.164.037	18.755.888	22.424.610	5.036	15.325	18.329
07 - Liguria	5.567.275	23.084.382	28.540.579	3.529	14.634	18.090
08 - Emilia Romagna	11.873.185	57.205.321	72.844.230	2.669	12.859	16.375
09 - Toscana	11.096.258	47.519.617	56.928.145	2.961	12.679	15.189
10 - Umbria	2.830.123	11.357.723	13.344.487	3.170	12.720	14.945
11 - Marche	4.435.688	18.419.699	21.845.605	2.868	11.910	14.124
12 - Lazio	33.617.119	97.513.239	130.294.501	5.710	16.562	22.130
13 - Abruzzo	5.126.566	16.327.155	18.981.525	3.858	12.287	14.285
14 - Molise	1.318.757	3.873.170	4.636.433	4.220	12.391	14.832
15 - Campania	19.915.220	59.265.161	70.761.828	3.401	10.121	12.084
16 - Puglia	13.673.330	43.439.890	53.229.280	3.350	10.644	13.042
17 - Basilicata	2.137.613	6.609.558	8.695.898	3.718	11.497	15.123
18 - Calabria	7.608.607	22.433.287	26.849.315	3.855	11.367	13.605
19 - Sicilia	21.831.521	56.201.861	69.535.342	4.297	11.062	13.686
20 - Sardegna	8.781.535	21.001.457	26.806.627	5.291	12.653	16.151
Italia	214.876.987	763.058.536	959.482.516	3.539	12.568	15.803
91 - Centro-Nord	134.483.838	533.906.997	679.986.266	3.375	13.399	17.065
92 - Mezzogiorno	80.393.149	229.151.539	279.496.249	3.853	10.981	13.394

¹⁰ La presenza di una componente non attribuita nella pubblicazione della RGS, infatti, non si concilia con la caratteristica dei CPT di essere uno strumento che si propone una rilevazione esaustiva dei flussi generati dagli enti appartenenti al Settore Pubblico Allargato. Si è pertanto reso necessario elaborare criteri che consentano di attribuire alle singole regioni sia le spese che sono erogate a enti e fondi, sia quelle che nella pubblicazione RGS confluiscono nella componente definita non regionalizzabile, utilizzando informazioni contenute nella stessa pubblicazione RGS, ma anche altre fonti e ulteriori opportuni indicatori di riparto che consentono una regionalizzazione puntuale. Per gli approfondimenti cfr. La Guida metodologica ai CPT, cit.

Altro punto cruciale 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, sono gestiti non 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.

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 rischia di non consentire la 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 sostantiva delle spese in alcuni settori significativi non è quindi visibile 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 essenziali¹¹, possono essere individuati solo nell'operare congiunto di una pluralità di soggetti e di politiche pubbliche e, accanto a limiti interni e condizionamenti ambientali, alla oggettiva correlazione tra dotazione di risorse e livelli di servizi resi, laddove lo svantaggio meridionale determina una compressione della qualità dei servizi resi.

¹¹ Su cui rimanda diffusamente da ultimo al nostro *Rapporto SVIMEZ 2018 sull'economia e la società del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2018.

Fig. 1. Spesa pro capite dello Stato al netto degli interessi – Fonte: RGS

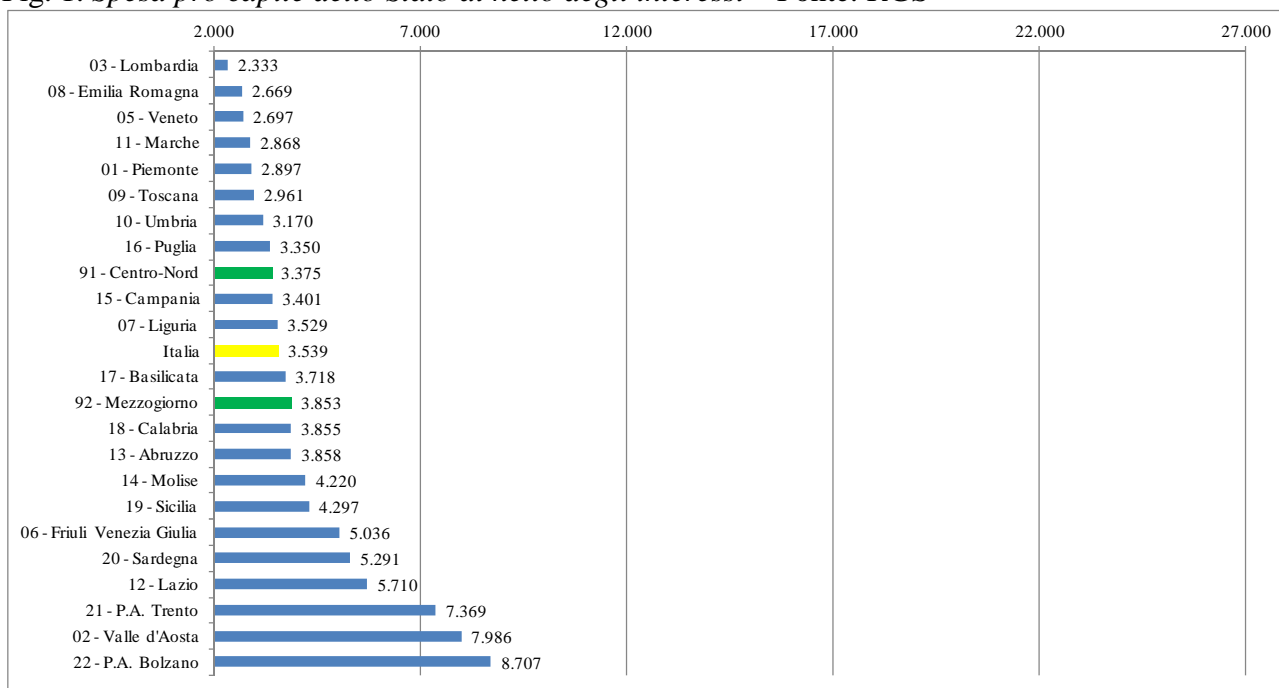


Fig. 2. Spesa pro capite dello Stato al netto degli interessi – Fonte: Conti Pubblici Territoriali

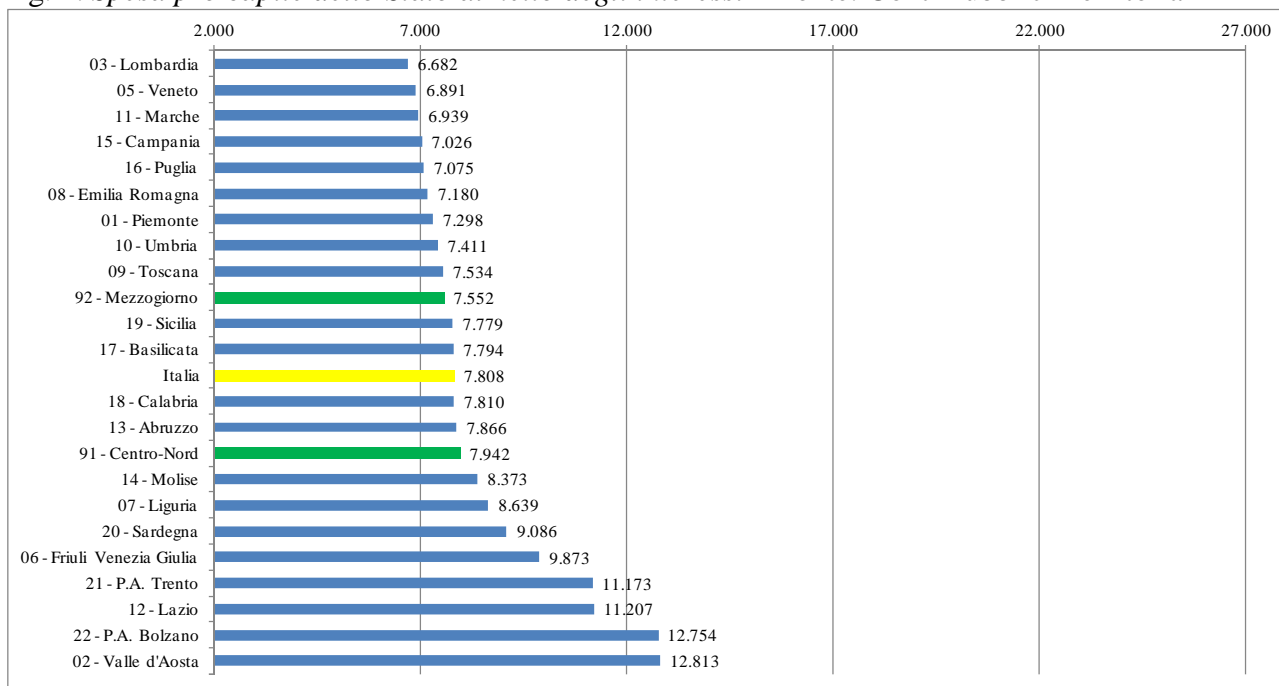


Fig. 3. *Spesa pro capite della Pubblica Amministrazione al netto degli interessi* – Fonte: Conti Pubblici Territoriali

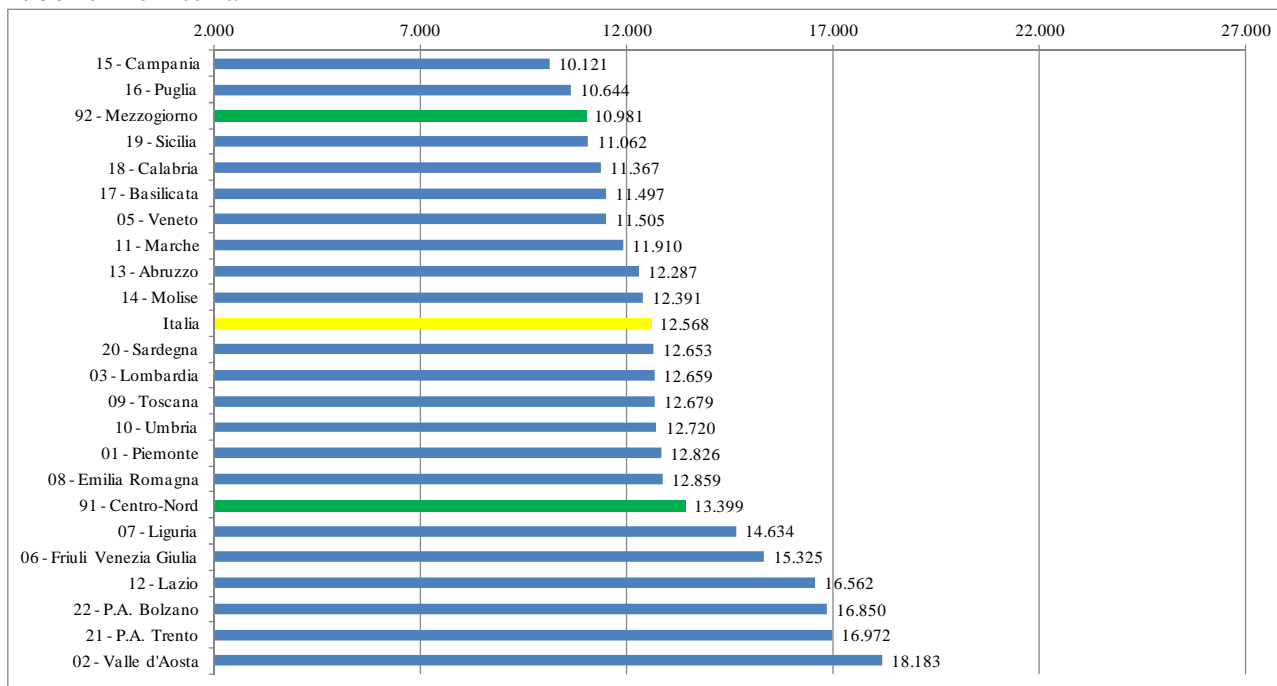
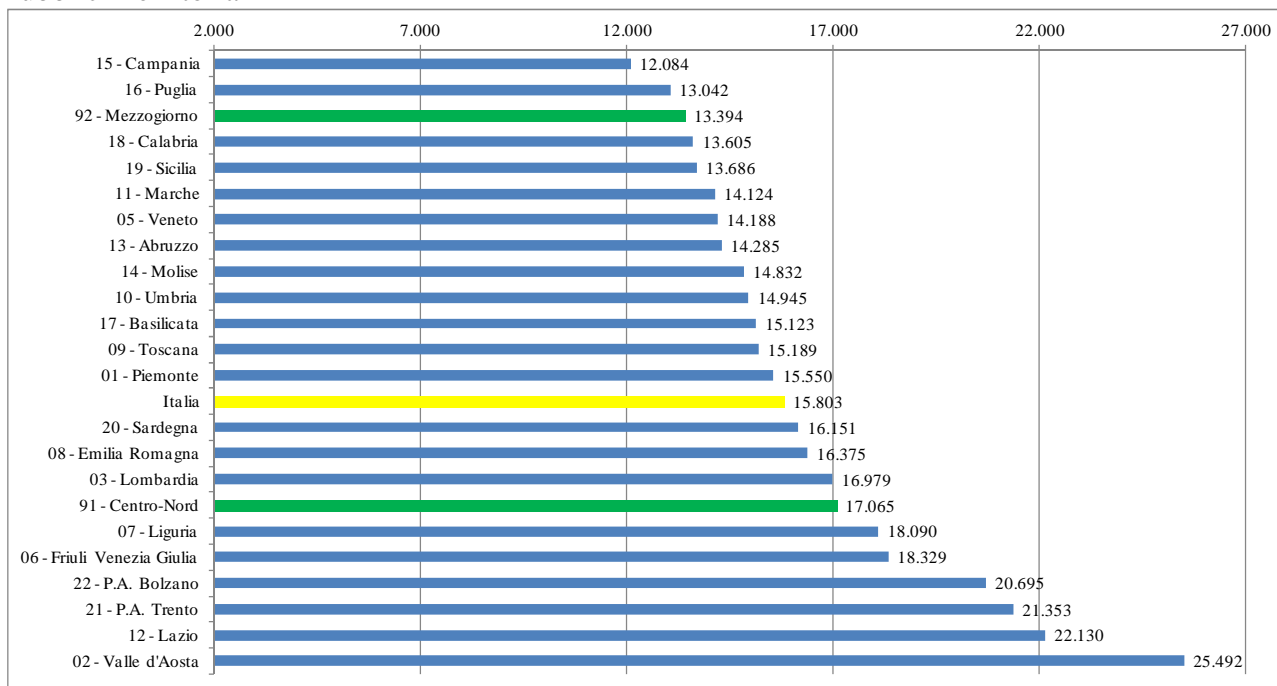


Fig. 4. *Spesa pro capite del Settore Pubblico Allargato al netto degli interessi* – Fonte: Conti Pubblici Territoriali



Con riferimento alle singole regioni, escludendo le regioni a statuto speciale, la graduatoria della spesa nei territori e la loro posizione relativa muta completamente. Guardando alla spesa regionalizzata, al netto degli interessi, mentre nell'aggregato "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 negativa 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 P.A. 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.

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, collocandosi per la PA e il SPA con l'eccezione del Veneto ben al di sopra della media nazionale.

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. Considerando la sola spesa statale al netto degli interessi (che abbiamo detto essere il 28,2% della spesa della Pubblica Amministrazione e il 22,4% della spesa del Settore Pubblico Allargato di fonte CPT) l'Emilia Romagna e la Lombardia si pongono, in una classifica dalla spesa minore a quella maggiore per abitante) in 7° e 8° posizione subito al di sopra della Puglia (al 9° posto), mentre il Veneto registra un 14° posto, sotto la Calabria (13°) e poco al di sopra della Campania (16°).

Analizzando gli altri enti della PA risulta invece che amministrazioni che hanno un peso consistente all'interno dell'universo (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) registrano classifiche completamente diverse. La spesa degli Enti di previdenza, infatti, favorisce in maniera consistente le regioni in cui il tasso di disoccupazione è più basso mostrando il Veneto, la Lombardia e l'Emilia Romagna rispettivamente in 10° 13° e 16° posizione, con una spesa pro capite molto al di sopra di Campania, Puglia e Calabria che occupano invece i primi posti in virtù della scarsa offerta lavorativa di tali territori.

Analogo discorso può essere fatto per il comparto sanitario dove anche in questo caso le tre regioni del Nord esaminate sono tra quelle con la maggiore spesa per abitante (Veneto 14°, Emilia 18°, Lombardia 21°) grazie anche a maggiori risorse derivanti dalla compartecipazione IVA riscossa sul territorio e legata alla ricchezza del territorio stesso.

Ulteriori effetti di ricomposizione territoriale 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, come mostrato nella tabella seguente.

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.

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

	Stato RGS	Stato CPT	PA CPT netto	SPA CPT netto
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