

# ISTITUZIONI DIRITTO ECONOMIA

Quaderni di scienze sociali

ANNO I

3-2017

## *Dinamiche statuali nella postmodernità*

a cura di

DOMENICO CROCCO - DARIO LUONGO

ESTRATTO



Istituto Europeo di Ricerca e studio comparato  
del Diritto e delle Scienze Amministrative e Finanziarie



JOVENE EDITORE

Con il patrocinio dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope



I contributi pubblicati in questo Quaderno  
sono soggetti a previa valutazione secondo il metodo *double blind peer review*.

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2017

ISSN 2532-7275

ISBN 978-88-243-2545-5

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli - Italia  
Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87  
web site: [www.jovene.it](http://www.jovene.it) e-mail: [info@jovene.it](mailto:info@jovene.it)

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy Stampato in Italia

SALVATORE VILLANI

LE INCERTEZZE DELLA RIPRESA,  
IL MEZZOGIORNO E LA FINANZA PUBBLICA ITALIANA.  
TRA QUESTIONI IRRISOLTE E RIFORME INCOMPIUTE\*

SOMMARIO: 1. Introduzione: le due incompiute. – 2. Il sistema tributario italiano tra restaurazione e necessità di rifondazione. – 3. Federalismo fiscale: l'albero storto e la strada ostruita di una riforma sospesa. – 3.1. Il grado di decentramento delle entrate. – 3.2. I divari sul lato delle entrate. – 3.3. Il grado di decentramento della spesa. – 3.4. I divari sul lato della spesa. – 3.5. La dinamica della spesa in conto capitale. – 4. Illusione e perequazione. – 5. La finanza delle Regioni a statuto ordinario. – 5.1. Una premessa metodologica. – 5.2. I dati di sintesi relativi al 2016 e la questione dei divari nella finanza delle Regioni. – 5.3. Andamento delle entrate e delle spese regionali nel decennio 2007-2016. – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione: le due incompiute*

Nonostante gli importanti dati di ripresa riguardanti l'economia italiana<sup>1</sup> è difficile intravedere un deciso cambiamento di rotta negli andamenti delle grandezze macroeconomiche e nell'evoluzione della finanza pubblica. Il nostro Paese resta un osservato speciale, presentando numerose fragilità e “debolezze strutturali” che lo rendono fortemente vulnerabile agli *shock* esterni, come l'elevato debito pubblico (attualmente in via di stabilizzazione intorno al 133% del PIL), le rigidità del contesto in cui operano le imprese, la debole dinamica della produttività del lavoro (che risulta sostanzialmente invariata da 13 anni), la specializzazione produttiva eccessivamente sbilanciata verso settori a basso contenuto tecnologico<sup>2</sup>, l'insufficiente tasso di occupazione e l'elevata pressione tributaria (del 47,1%, secondo i dati Eurostat riferiti al 2016, mentre la media europea è pari al 44,9%). Agli effetti negativi di queste “debolezze” si sommano, inoltre, nel caso dell'Italia, ulteriori “pre-condizioni” (o condizioni di contesto)<sup>3</sup> e fattori di rischio che potrebbero ostacolare il virtuoso cammino del Bel Paese verso il consolidamento della ripresa economica e verso la cre-

---

\* Una parte di questo lavoro è stata pubblicata nel *Rapporto SVIMEZ 2017 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 245-277.

<sup>1</sup> Cfr. OCSE, *OECD Economic Outlook*, giugno 2017.

<sup>2</sup> Cfr. M. DAUERSTÄDT, *Wachstumsstrategien für Südeuropa (Strategie di crescita per l'Europa meridionale)*, Fondazione Friedrich Ebert, Berlino-Roma, 2016, p. 2.

scita. Fra questi ultimi, in particolare, possiamo annoverare il troppo lento aggiustamento del settore bancario, la scarsa qualità della Pubblica Amministrazione e l'incertezza politica generale, che rischia di ostruire completamente il tormentato cammino delle riforme<sup>4</sup>.

A quest'ultimo riguardo, in particolare, suscitano ormai soltanto delusione ed insoddisfazione, vista la "perdita di *chance*" in cui si concretizzano, l'incompleta attuazione della legge delega di riforma fiscale (legge 11 marzo 2014, n. 23), elegantemente lasciata decadere e, "più classica delle incompiute"<sup>5</sup>, la riforma federalista avviata nel 2009 con la delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (legge n. 42 del 5 maggio 2009, che da qui in avanti chiameremo «Legge Delega»). Molti probabilmente non se ne rendono conto, ma non sfugge certamente agli addetti ai lavori, quanto le due riforme siano strettamente interconnesse<sup>6</sup>. Tanto interconnesse che, decaduta l'una, per scadenza del termine di attuazione (27 giugno 2015), si è fermata inevitabilmente anche l'altra, da lungo tempo sospesa e "in attesa d'istruttoria". La riforma fiscale, in verità, sta subendo recentemente una specie di «processo di evocazione», in occasione della istituzione dell'IRI, la nuova "Imposta sul Reddito d'Impresa" nata con l'obiettivo di favorire la patrimonializzazione delle piccole e medie imprese<sup>7</sup>, e della riapertura del dibattito

<sup>3</sup> Fra le cosiddette "pre-condizioni", che rappresentano il quadro internazionale in cui inquadrare le decisioni di finanza pubblica prese dal Governo, possiamo indubbiamente annoverare il previsto esame della legge di bilancio 2018 da parte della Commissione UE, che potrebbe costringere l'Italia ad una "fastidiosa" manovra correttiva di metà anno, e l'avvio a conclusione dei programmi di *quantitative easing*, attuati dalla BCE per stimolare la crescita economica e contrastare i rischi di deflazione.

<sup>4</sup> In questo senso si sono espressi recentemente sia il Fondo Monetario Internazionale, sia la Commissione europea. Cfr. FMI, *Article IV Consultation*, Washington, 21 luglio 2017 e Commissione europea, *Spring 2017 Economic Forecast*, Brussels, 11 maggio 2017.

<sup>5</sup> Così la definisce G. TROVATI, *Dal Titolo V alle tasse, 10 eredità del federalismo interrotto*, «Il Sole 24 Ore», 6 settembre 2017, p. 3, riecheggiando l'epiteto coniato qualche anno fa dallo stesso Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff), Luca Antonini, per spiegare la sua versione della genesi e delle anomalie del «federalismo all'italiana». Cfr. L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana: dietro le quinte della grande incompiuta. Quello che ogni cittadino dovrebbe sapere*, Marsilio, Venezia, 2013.

<sup>6</sup> Giovannini, per esempio, nel suo ultimo saggio sulle disfunzioni ed iniquità del Fisco italiano afferma che: «La riforma strutturale dell'intero sistema impositivo passa anche dalla riforma della finanza locale. Anzi, ..., di qui transita una porzione importante di cambiamenti, suscettibili di riflettersi sull'Irpef, sull'Ires, sull'Irap e su un pulviscolo di tributi minori». Cfr. A. GIOVANNINI, *Il re fisco è nudo. Per un sistema equo*, Franco Angeli, Milano, 2016, pp. 172-174.

<sup>7</sup> Si tratta di un regime impositivo di carattere opzionale, introdotto dalla Legge di Bilancio 2017 (art. 1, commi 547 e 548, della l. 232/2016) e riservato agli imprenditori individuali e alle società di persone in contabilità ordinaria. Tale regime rappresenta il punto di approdo di una lunga gestazione che ha avuto origine con l'art. 2, co. 14, della legge n. 133/1999 (in materia di perequazione, razionalizzazione del sistema tributario e federalismo fiscale), nella quale si delegava al Governo ad introdurre la tassazione separata del reddito d'impresa conseguito dalle imprese individuali e dalle società di persone con applicazione della medesima aliquota prevista per le persone giuridiche, e ha continuato a svilupparsi con l'art. 9 della l. 388/2000 (Legge finanziaria per il 2001), che aveva l'obiettivo di attuare la sopracitata legge delega, e con l'art. 11 della sopra citata l. 23/2014 (Legge delega di riforma fiscale).

sulla riforma del catasto<sup>8</sup>, che potrebbe portarla a (ri)vivere in tempi ragionevolmente brevi. Si auspica, tuttavia, che i due percorsi di riforma possano riprendere affiancati, dal momento che una caratteristica consolidata delle riforme fiscali realizzate in Italia negli ultimi quarant'anni, a partire da quella storica del 1973-74, è stata quella di trascurare gli effetti prodotti sulla finanza locale<sup>9</sup>. Un errore che il nostro Paese, in questo momento, non può assolutamente commettere, se intende davvero agganciare la ripresa e lasciarsi la crisi economica alle spalle.

## 2. *Il sistema tributario italiano tra restaurazione e necessità di rifondazione*

Secondo Adam Smith<sup>10</sup>, ogni sistema tributario dovrebbe rispondere ad alcuni principi fondamentali (proporzionalità, certezza, comodità della riscossione ed economicità), che conservano tuttora una loro validità, anche se vanno interpretati ed integrati tenendo conto dell'evoluzione del sistema economico e dei risultati dell'analisi teorica.

Le elaborazioni da noi prodotte e riportate qui di seguito forniscono una prova evidente della inottemperanza del sistema tributario italiano a tali principi, in particolare al primo (proporzionalità dell'imposizione<sup>11</sup>), e della sua estrema inadeguatezza rispetto ai mutamenti economici e sociali attualmente in corso nel nostro Paese.

Una prima indicazione che mostra quanto il sistema tributario italiano sia estremamente inadeguato ai tempi e, quindi, bisognoso non di una semplice revisione o manutenzione, ma di una vera e propria «rifondazione», risulta dai dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), elaborati dalla Agenzia per la Coesione Territoriale, concernenti la distribuzione del prelievo sul territorio. Consideriamo anzitutto, nella Tab. 1, la pressione fiscale delle imposte dirette (vale a dire il rapporto tra queste ultime e il PIL)<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Cfr. SAVERIO FOSSATI, *Si riapre la delega sul catasto*, «Il Sole 24 Ore», 4 aprile 2017, p. 5.

<sup>9</sup> Cfr. S. VILLANI, *Riforma fiscale e federalismo*, «Rivista dei tributi locali», n. 4, luglio-ago-  
sto 2002, pp. 345-383.

<sup>10</sup> A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Methuen, London, 1776, libro V, cap. II, parte II.

<sup>11</sup> Tale principio, precisava Smith, attiene alla «perequazione o sperequazione dell'imposta», e cioè ai suoi effetti sulla distribuzione personale, funzionale e territoriale dei redditi e dei patrimoni. Cfr. F. PICA, *Economia pubblica*, op. cit., p. 27.

<sup>12</sup> Sono utili, a questo punto, due avvertenze:

1) le imposte dirette consistono, nella classificazione operata dai CPT, nelle imposte sui redditi delle persone fisiche e delle imprese, nelle imposte sugli affitti, plusvalenze e vincite al gioco, in tributi incassati in modo irregolare sul valore delle attività finanziarie e non finanziarie e sui trasferimenti di proprietà (donazioni e successioni);

2) gli scarti tra i PIL non esprimono pienamente le differenze tra le capacità fiscali dei territori; come più volte abbiamo ricordato nei Rapporti degli anni precedenti, la capacità contributiva, e cioè la ricchezza, è espressa non soltanto dal reddito, ma anche dal patrimonio dei contribuenti; vi è da considerare, a questo riguardo, che ai differenziali da 1 a 2 del PIL possono corrispondere differenziali da 1 a 4 del patrimonio.

Rispetto al Nord dell'Italia, il valore pro capite del PIL prodotto nel Mezzogiorno è pari al 56% nel 2007, e al 54,5% nel 2015: in termini di euro a valore corrente, nell'ultimo settennio il PIL pro capite delle regioni a statuto ordinario del Nord dell'Italia è lievemente cresciuto (+0,6%), mentre quello delle regioni a statuto ordinario del Mezzogiorno si è ridotto (-2%). È cresciuto, invece, rispetto al valore del Nord, il livello relativo dei tributi diretti pagati dai contribuenti meridionali; esso è pari al 39,6% nel 2007 ed al 46,3% nel 2015.

Nel periodo considerato (2007-2015), si registra in tutte le circoscrizioni una crescita della pressione fiscale determinata dalle sole imposte dirette. L'incremento più ragguardevole si riscontra, tuttavia, nelle regioni del Centro e del Mezzogiorno: il valore della pressione fiscale, calcolato con riferimento alle sole imposte dirette, passa per il Mezzogiorno dal 12,1% al 14,9% e dal 15,2% al 17,3% per le regioni del Centro. Lo stesso dato, invece, nel caso del Nord d'Italia, resta quasi immutato, passando dal 17,1% al 17,6%.

TAB. 1. La pressione fiscale delle imposte dirette nelle Regioni a statuto ordinario d'Italia (valori in euro correnti ed in percentuale)

Regioni e circoscrizioni	Tassazione pro capite 2007	PIL pro capite 2007	T/Y 2007 (%)	Tassazione pro capite 2015	PIL pro capite 2015	T/Y 2015 (%)
Piemonte	4.815,7	29.774,2	16,2	5.347,2	29.252,5	18,3
Lombardia	6.670,5	35.236,1	18,9	6.500,4	35.826,1	18,1
Veneto	4.721,5	30.877,5	15,3	4.935,8	30.930,3	16,0
Liguria	4.692,5	30.403,2	15,4	5.373,7	30.492,7	17,6
Emilia Romagna	5.451,8	33.445,1	16,3	5.715,3	33.434,9	17,1
Toscana	4.437,2	28.977,5	15,3	4.877,6	29.254,3	16,7
Umbria	3.657,1	26.066,9	14,0	3.936,8	23.872,2	16,5
Marche	3.846,9	27.119,9	14,2	4.147,9	26.421,6	15,7
Lazio	5.333,1	34.488,6	15,5	5.615,6	30.981,9	18,1
Abruzzo	3.110,7	23.095,8	13,5	3.477,0	24.228,3	14,4
Molise	2.541,2	21.685,5	11,7	3.010,1	19.121,9	15,7
Campania	2.202,8	18.179,7	12,1	2.603,2	17.259,2	15,1
Puglia	2.175,8	17.415,1	12,5	2.674,4	17.386,6	15,4
Basilicata	2.116,9	19.512,0	10,8	2.717,6	19.864,3	13,7
Calabria	1.797,9	16.819,7	10,7	2.325,5	16.481,4	14,1
Mezzogiorno	2.226,4	18.358,8	12,1	2.680,9	17.990,3	14,9
Nord	5.620,1	32.788,7	17,1	5.788,5	32.981,4	17,6
Centro	4.721,2	31.104,7	15,2	5.074,4	29.336,0	17,3
Centro-Nord	5.334,3	32.253,3	16,5	5.558,2	31.805,6	17,5
Italia	4.458,9	28.339,5	15,7	4.769,8	28.020,5	17,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati CPT e ISTAT.

Dall'analisi dei dati regionali risulta un'ulteriore evidenza ancor più significativa: nel 2007 la differenza di pressione fiscale (prodotta dalle sole imposte dirette) tra la regione più ricca della Penisola (la Lombardia) e quella più povera (la Calabria) era dell'8,2%; otto anni dopo essa si è ridotta fino al 4,1%, mentre il divario in termini di ricchezza prodotta (PIL pro capite) tra le due regioni è cresciuto del 4,5%.

Si segnala, inoltre, sempre per quanto concerne le imposte dirette, l'eccezionale incremento della pressione fiscale verificatosi nel 2015<sup>13</sup>. Tale fenomeno ha interessato, all'incirca nella stessa misura, tutte le circoscrizioni, compresa l'Italia settentrionale, allorché tra il 2007 ed il 2014 tale circoscrizione era l'unica in cui si registrava una diminuzione (dal 17,1 al 16,7%) della pressione tributaria riferita alle imposte dirette<sup>14</sup>. Possiamo presumere che l'eccezionale incremento registrato nel 2015 sia stato determinato prevalentemente dagli interventi varati dal Governo con la Legge di stabilità 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190). Da tali interventi, infatti, si prevedeva di ricavare almeno 5 mld. di euro<sup>15</sup>, derivanti in massima parte:

1) dall'assoggettamento a tassazione ordinaria degli anticipi del Tfr in busta paga;

2) dall'incremento della ritenuta d'acconto sulle spese per le ristrutturazioni edilizie;

3) dall'aumento della tassazione di alcune tipologie di redditi finanziari, come i rendimenti dei fondi pensione ed i dividendi percepiti da enti non commerciali;

4) dall'incremento della tassazione della rivalutazione del Tfr dall'11% al 17%.

Vogliamo sottolineare la rilevanza del dato relativo all'imposizione diretta, in questo particolare momento storico della nostra Nazione in cui il sistema di tassazione dei redditi introdotto negli anni Settanta sembra giunto ad un bivio, o se si preferisce al capolinea, e l'introduzione di un modello di "tassazione ad aliquota piatta" (*Flat Rate Tax*) appare ormai ineludibile.

Poiché nel nostro sistema tributario le imposte patrimoniali personali sono pressoché assenti, lo strumento che assicura (o che dovrebbe assicurare) la progressività complessiva del sistema è l'IRPEF. Ridurre la progressività delle imposte dirette, o delle principali imposte del sistema tributario (IRPEF, IRES, IVA, imposta sostitutiva sui redditi da attività finanziarie), come proposto dall'Istituto Bruno Leoni<sup>16</sup>, può solo peggiorare la qualità del sistema tri-

<sup>13</sup> In particolare, la pressione fiscale passa nel Mezzogiorno dal 13,9% del 2014 al 14,9 del 2015 (con un incremento dell'1%), nel Centro dal 16,3% del 2014 al 17,3 del 2015 (+1%) e nel Nord dell'Italia dal 16,7% del 2014 al 17,6 del 2015 (+0,9%).

<sup>14</sup> Cfr. SVIMEZ, *Rapporto 2016 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, pp. 286-287.

<sup>15</sup> Così almeno era previsto nel Documento di Economia e Finanza (DEF) per il 2015.

<sup>16</sup> Cfr. N. ROSSI, *Una «flat tax» al 25%, via Irap-Imu: fisco più semplice e più equo*, «Il Sole 24 Ore», 25 giugno 2017, p. 1 e 6.

butario, ovvero la sua capacità di modificare *in melius*, e cioè nel senso indicato dall'art. 53 della Costituzione, la distribuzione personale (tra ricchi e poveri) della ricchezza. La scarsa progressività, in via di fatto, delle imposte dirette non compensa, infatti, la regressività di quelle indirette (cfr. Tab. 2)<sup>17</sup>.

Ne risulta un sistema tributario sostanzialmente regressivo (o, al limite, imperniato su una progressività sempre più zoppicante), come è mostrato dai dati riportati nelle ultime tre colonne della Tab. 2: le regioni poste sui gradini più bassi della scala della ricchezza prodotta (come la Calabria, la Campania e la Puglia) sono attualmente assoggettate ad una pressione fiscale che è pari o superiore a quella subita dalle regioni posizionate nella parte più alta della stessa (come la Lombardia, l'Emilia Romagna e il Veneto). Un risultato, questo, ampiamente prevedibile, dato il maggior peso relativo del gettito derivante dall'imposizione indiretta nel Sud del Paese (cfr. Tab. 3), e che dovrebbe indurci a rimeditare al più presto alcune scelte di politica fiscale effettuate dai precedenti Governi<sup>18</sup>.

A partire dal 2007, anno di inizio della crisi, la qualità del nostro sistema tributario è gradualmente peggiorata: nel periodo 2007-2015, il valore della pressione fiscale complessiva (v. ancora Tab. 2), ovvero riferita sia alle imposte dirette che a quelle indirette, passa per il Mezzogiorno dal 29,5 al 32% e per il Centro Italia dal 30,3 al 32,5%; nel Nord d'Italia si registra, invece, una diminuzione della pressione tributaria, che passa dal 33,4 al 32,2%.

I dati di Tab. 2 pongono in luce la gravità del problema. Il significato è evidente: a settant'anni dalla promulgazione e dall'entrata in vigore della Costituzione, il «diritto all'equa imposizione» riconosciuto con l'introduzione del principio di capacità contributiva e del principio di progressività, risulta aver trionfato soltanto sulla carta, perché il sistema tributario non è ancora oggi affatto progressivo<sup>19</sup> e la scelta costituente di realizzare un sistema fiscale equo sembra ormai diventata una mera illusione prodotta da un'utopia.

Tali dati non possono essere dimenticati o sottovalutati, soprattutto se si ragiona (come in effetti si dovrebbe) nell'ottica di una strategia di crescita e di

<sup>17</sup> La funzione delle imposte dirette dovrebbe essere quella di compensare la natura fortemente regressiva di quelle indirette. Ciò vale particolarmente per l'IVA, la cui incidenza concerne i consumi, e per l'IRAP, per la parte di essa che, per traslazione, incide sui consumatori.

<sup>18</sup> Alcuni studi recenti, per esempio, hanno provato a quantificare l'onere che per effetto di alcune imposte indirette (tipo l'IRAP) grava su ciascuna economia regionale, ed in particolare sulle regioni del Mezzogiorno. Questi studi hanno mostrato quanto possa risultare decisiva, a tale riguardo, la questione dell'incidenza (della traslazione). Per ulteriori approfondimenti, cfr. F. PICA, A. PIERINI e S. VILLANI, *La natura e l'incidenza dell'IRAP. Approfondimenti relativi a una proposta SVIMEZ*, «Rivista economica del Mezzogiorno», XXVIII, n. 4, 2014, pp. 817-856.

<sup>19</sup> Per quanto concerne la questione della scarsa progressività sostanziale dell'IRPEF, v. F. MORO e F. PICA, *La distribuzione regionale delle entrate tributarie dello Stato nel 1993*, «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 1, 1997; F. MORO e F. PICA, *La pressione fiscale nel 1994 è diminuita nel Centro-Nord ed aumentata nel Mezzogiorno*, «Informazioni SVIMEZ», n. 5, maggio 1998; G. TREMONTI, *Una nota di politica fiscale: la crisi dell'Irpef e la questione della progressività. Il caso dell'Italia*, «Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze», LVIII, n. 1, I parte, 1999, pp. 3-16.



TAB. 2. La pressione fiscale delle imposte dirette e indirette nelle Regioni a statuto ordinario d'Italia (valori in euro correnti ed in percentuale)

Regioni e circoscrizioni	Tassazione pro capite 2007	PIL pro capite 2007	T/Y 2007 (%)	Tassazione pro capite 2015	PIL pro capite 2015	T/Y 2015 (%)
Piemonte	9.560,6	29.774,2	32,1	9.445,8	29.252,5	32,3
Lombardia	12.807,3	35.236,1	36,3	11.808,0	35.826,1	33,0
Veneto	9.480,8	30.877,5	30,7	9.295,6	30.930,3	30,1
Liguria	9.241,1	30.403,2	30,4	10.008,8	30.492,7	32,8
Emilia Romagna	10.522,3	33.445,1	31,5	10.748,2	33.434,9	32,1
Toscana	9.071,7	28.977,5	31,3	9.258,4	29.254,3	31,6
Umbria	7.870,6	26.066,9	30,2	7.862,2	23.872,2	32,9
Marche	8.273,7	27.119,9	30,5	8.164,6	26.421,6	30,9
Lazio	10.255,6	34.488,6	29,7	10.298,9	30.981,9	33,2
Abruzzo	7.117,8	23.095,8	30,8	7.149,7	24.228,3	29,5
Molise	6.024,7	21.685,5	27,8	6.368,6	19.121,9	33,3
Campania	5.451,6	18.179,7	30,0	5.567,7	17.259,2	32,3
Puglia	5.128,1	17.415,1	29,4	5.745,6	17.386,6	33,0
Basilicata	5.079,2	19.512,0	26,0	5.775,2	19.864,3	29,1
Calabria	4.843,5	16.819,7	28,8	5.310,6	16.481,4	32,2
Mezzogiorno	5.424,6	18.358,8	29,5	5.758,2	17.990,3	32,0
Nord	10.952,3	32.788,7	33,4	10.611,8	32.981,4	32,2
Centro	9.431,7	31.104,7	30,3	9.522,4	29.336,0	32,5
Centro-Nord	10.468,8	32.253,3	32,5	10.260,4	31.805,6	32,3
Italia	9.048,0	28.339,5	31,9	9.026,9	28.020,5	32,2

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati CPT e ISTAT.

inclusione sociale. Abbiamo infatti più volte sottolineato<sup>20</sup>, come questo fenomeno possa produrre per il Mezzogiorno implicazioni negative molto rilevanti, sia sul piano congiunturale, sia sul piano degli incentivi (al lavoro, al risparmio e all'occupazione).

Il principio di progressività del sistema tributario rileva, in questo contesto, in tre modi:

1) dal lato del fabbisogno, occorre tenere conto del minore concorso alle prestazioni (sociali) erogate dagli Enti territoriali dovuto da soggetti in condizioni fisiche o personali deboli; la numerosità relativa di questi soggetti ed il

<sup>20</sup> Si veda al riguardo, da ultimo, SVIMEZ, *Rapporto 2016 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, pp. 283-287.

TAB. 3. Struttura delle entrate tributarie delle Amministrazioni pubbliche -  
Anni 2000-2015 (valori in percentuale)

	2001	2007	2012	2013	2014	2015
Mezzogiorno						
Imposte dirette	40,0	40,3	43,5	45,2	42,4	45,1
Imp. sul reddito pers. fis. (IRPEF)	28,7	29,5	31,3	32,8	31,6	34,5
Imposte indirette	58,9	58,8	54,5	51,6	54,3	52,2
Imp. sul valore aggiunto (IVA)	28,1	29,1	24,7	21,2	22,1	23,1
Altri tributi propri	1,1	0,9	2,1	3,2	3,3	2,7
Tributi devoluti da altre AA.PP.	17,4	26,0	25,1	26,1	21,6	26,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Centro-Nord						
Imposte dirette	49,8	50,5	52,0	50,1	51,3	53,6
Imp. sul reddito pers. fis. (IRPEF)	31,9	32,6	35,7	34,3	35,2	37,8
Imposte indirette	49,4	48,7	46,6	48,5	47,2	45,3
Imp. sul valore aggiunto (IVA)	21,4	22,0	21,2	20,4	21,8	22,8
Altri tributi propri	0,8	0,8	1,4	1,4	1,5	1,1
Tributi devoluti da altre AA.PP.	7,4	10,2	11,2	12,2	12,0	12,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Italia						
Imposte dirette	47,6	48,3	49,9	49,0	49,3	51,7
Imp. sul reddito pers. fis. (IRPEF)	31,2	31,9	34,6	34,0	34,3	37,0
Imposte indirette	51,5	51,0	48,5	49,2	48,8	46,9
Imp. sul valore aggiunto (IVA)	22,9	23,6	22,0	20,5	21,9	22,9
Altri tributi propri	0,9	0,8	1,6	1,8	1,9	1,4
Tributi devoluti da altre AA.PP.	9,6	13,7	14,5	15,3	14,2	15,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale - Conti Pubblici Territoriali, 2017.

loro grado di bisogno sono evidentemente maggiori nelle zone povere, rispetto alle zone ricche d'Italia;

2) dal lato delle entrate, la capacità fiscale va misurata sulla base del gettito normale; questo gettito, in un sistema effettivamente rispettoso del criterio di progressività, è più che proporzionalmente maggiore nelle zone ricche, rispetto alle zone povere d'Italia;

3) ancora sul lato delle entrate, in un sistema di autonomia tributaria comunale dominato da imposte oggettivamente progressive rispetto al reddito, come le imposte immobiliari, il potere di far corrispondere a variazioni del pre-

lievo variazioni dei servizi forniti (e cioè l'autonomia tributaria degli Enti) cresce in modo molto significativo nelle zone ricche ed è assolutamente modesto in quelle povere.

Per sua natura, la questione della progressività, come peraltro risulta dal medesimo articolo 53 della Costituzione, va posta al livello di sistema. Ciò sia perché per alcuni tributi (IRAP ed IVA, per la finanza regionale; addizionale IRPEF, per la finanza dei Comuni) si pone un problema di consolidamento; sia perché la questione della perequazione, nonostante incomprensioni e violazioni formali e sostanziali, investe l'insieme dei tributi, nazionali e territoriali.

Perciò, una analisi che consenta di verificare la relazione tra tributi e reddito (pressione tributaria) può essere svolta utilmente per l'insieme dei tributi, dello Stato e degli Enti territoriali. Il dato concernente l'aggregato dei tributi per i cittadini residenti in ciascuna regione d'Italia, inoltre, è di per sé utile per le questioni della perequazione (v. par. 4) e consente una conferma importante riferita ai caratteri del sistema tributario italiano.

### 3. *Federalismo fiscale: l'albero storto e la strada ostruita di una riforma sospesa*

Quelle che abbiamo descritto nel paragrafo precedente sono soltanto alcune delle disfunzioni e degli *handicap* che viciano il sistema italiano di finanza pubblica e che influiscono indirettamente, in modo negativo, sullo sviluppo dell'economia del Mezzogiorno. Ulteriori problemi di particolare rilievo per questa parte del Paese derivano dalla incompleta attuazione delle norme costituzionali in materia di «federalismo fiscale», e cioè delle norme che stabiliscono le modalità di finanziamento degli Enti territoriali e ne garantiscono l'autonomia finanziaria all'interno dei vincoli previsti dall'art. 119 della Costituzione.

Il processo di attuazione di quelle norme, impostato proprio al fine di raddrizzare il c.d. «albero storto» della finanza pubblica italiana<sup>21</sup>, non riflette più un disegno razionale, ma è piuttosto il risultato del sovrapporsi di eventi e di interventi legislativi contraddittori, emessi per la maggior parte in via d'urgenza e nell'intento di fronteggiare la grave crisi economica e finanziaria che ha colpito negli ultimi anni il nostro Paese<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Il primo paragrafo della *Relazione sul federalismo fiscale* del 30 giugno 2010 era per l'appunto intitolato «L'albero storto». In essa si affermava che l'unica soluzione per superare le «anomalie» del Fisco italiano, puntualmente indicate nel documento, consisteva nella realizzazione del «passaggio dalla finanza derivata a quella propria». Un passaggio, questo, che appare in verità ancora lontano dal realizzarsi, anche secondo quanto risulta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Cfr. L. SALVINI, *La parabola del federalismo fiscale*, in AA.VV., *Per i sessanta anni della Corte Costituzionale. Convegno scientifico 19-20 maggio 2016*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 593-637.

<sup>22</sup> Nello stesso senso, cfr. M. BORDIGNON, *Audizione su attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica*, svoltasi il 6 luglio 2017 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

Siccome poi le questioni del federalismo sono per loro natura insidiose, perché «riferite a problemi di distribuzione della ricchezza tra territori – ai quali, come noto, la teoria economica non offre alcuna soluzione –, e non a questioni di efficienza e di congruenza nell'uso delle risorse pubbliche»<sup>23</sup>, è ovvio che, in un simile contesto di fragilità e di incertezza, i vari Governi che si sono succeduti alla guida del Paese abbiano deciso di non decidere o, comunque, di rinviare ogni decisione ad un momento più favorevole. È così che la riforma federalista è stata dimenticata, sospesa «tra lo slancio degli anni Duemila e il riflusso centralista della crisi»<sup>24</sup>, mentre gli scandali continuano e i diritti dei cittadini, soprattutto di quelli meridionali, vengono «negati» o, meglio ancora, elusi<sup>25</sup>. Sul terreno, intanto, come in un cantiere perennemente aperto, restano le opere incomplete, gli aggiustamenti da fare e le questioni irrisolte.

Dopo una prima fase dedicata al rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali si assiste, infatti, da alcuni anni (e per una serie di fattori economici e finanziari che travalicano la dimensione nazionale), ad un graduale accrescimento del peso attribuito al coordinamento della finanza pubblica, con la riduzione del grado di autonomia impositiva degli Enti territoriali, che hanno visto così aumentare la loro dipendenza dai trasferimenti erariali, e l'interruzione del processo di ricomposizione delle loro rispettive fonti di finanziamento, che aveva portato, dal 2011-2012, ad una significativa rivalutazione del peso delle entrate proprie<sup>26</sup>. Resterebbero per l'intanto da risolvere diverse

<sup>23</sup> Così N. Novacco nella Prefazione del *Quaderno SVIMEZ n. 12* del dicembre 2007, dedicato specificamente alle questioni distributive poste dal federalismo fiscale e da alcune proposte di attuazione dell'art. 119 della Costituzione. È doveroso rammentare, tuttavia, che la SVIMEZ da diversi anni (dai primi anni 2000, per la precisione) – prima nell'ambito della Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania, poi nell'Alta Commissione di studio Vitaletti e ancora con un Gruppo di lavoro da essa autonomamente istituito a inizio 2007 – ha contribuito utilmente al dibattito in corso in Italia su questo tema con la formulazione di riflessioni e proposte pubblicate in numerosi studi e note di ricerca. Volendo essere estremamente sintetici, vale la pena ricordare: l'impegnativo volume *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, curato da D. Fausto e F. Pica (pubblicato nel 2000 dalla casa editrice Il Mulino); il *Primo rapporto sugli effetti del federalismo fiscale sul sistema delle autonomie locali*, pubblicato nel 2001 («Quaderno di Informazioni SVIMEZ» n. 7), che analizza le questioni poste dall'attuazione del d.lgs. 56/2000 di riforma dei trasferimenti erariali destinati a finanziare il servizio sanitario nazionale; il *Quaderno SVIMEZ n. 15 (Sul finanziamento delle funzioni pubbliche di Regioni ed Enti locali secondo le nuove norme costituzionali)*, Roma, Failli, maggio 2002), redatto dalla Commissione di lavoro e consultazione della Regione Campania sul tema «Federalismo fiscale e Mezzogiorno» ed, infine, il sopracitato *Quaderno SVIMEZ n. 12*, su *Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno*, redatto dal Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale.

<sup>24</sup> Cfr. G. TROVATI, *Dal Titolo V alle tasse, 10 eredità del federalismo interrotto*, «Il Sole 24 Ore», 6 settembre 2017, p. 3.

<sup>25</sup> Cfr. M. ESPOSITO, *Asili, mense e bus. Il Sud reagisce ai diritti negati*, in «Il Mattino», 3 settembre 2017, p. 6.

<sup>26</sup> Così la CORTE DEI CONTI, *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, marzo 2016, pp. 100-101.

<sup>27</sup> Facciamo notare, ad esempio, che anche nel caso dell'istruzione universitaria, l'unico settore che sembrava avere davvero imboccato la via dei costi standard, è intervenuta recente-

importanti questioni, come quella dei costi standard, rimasti sostanzialmente inapplicati<sup>27</sup>, quella del finanziamento degli Enti territoriali di area vasta, e delle grandi città in particolare<sup>28</sup>, oppure quella della perequazione, da cui dipende l'effettiva tutela dei diritti dei più deboli (vale a dire dei soggetti residenti nella parte meno ricca del Paese).

### 3.1. *Il grado di decentramento delle entrate*

Il nuovo centralismo finanziario risultante da molti recenti provvedimenti normativi ha prodotto, nel triennio 2013-2015, una riduzione significativa del grado di decentramento del sistema<sup>29</sup>. Tale fenomeno è chiaramente evidenziato, per quanto concerne il lato delle entrate, dai dati CPT riportati nelle tabelle seguenti (Tabb. 4 e 5), che illustrano l'andamento delle entrate correnti consolidate della Pubblica Amministrazione disaggregate per livelli di governo, per circoscrizioni e per tipologia di regime (a statuto ordinario o speciale) cui sono assoggettate le Amministrazioni regionali.

Costituisce parametro per la valutazione del grado di decentramento della finanza pubblica il rapporto tra le entrate delle Amministrazioni locali e regionali e le entrate delle Amministrazioni centrali. Tale rapporto, nel periodo 2007-2015, ha subito un andamento piuttosto altalenante: dopo una prima fase di riduzione, durata fino al 2009, ha attraversato un momento di forte crescita, durante il quale è passato da un valore pari a 12,6% del 2009 al 22% del 2013, mentre nell'ultimo biennio ha subito un significativo tracollo, che lo ha portato ad attestarsi intorno ad un valore medio del 16%.

La sua evoluzione nel periodo analizzato è stata comunque abbastanza uniforme in entrambe le circoscrizioni. L'unica differenza si registra per il Mezzogiorno, che presenta sistematicamente, a partire dal 2008, valori più elevati rispetto a quelli del Centro-Nord e a quelli medi nazionali. All'inizio del periodo (2007), infatti, il peso relativo delle Amministrazioni territoriali del Mezzogiorno è già pari al 18% (-1,3%, rispetto al Centro-Nord; -1%, rispetto al valore medio nazionale), dopodiché, aumenta gradualmente fino a raggiungere, nel 2013, un valore pari a 22,4% (+0,6%, rispetto al Centro-Nord;

---

mente una sentenza della Corte costituzionale (sent. n. 104 dell'11.5.2017) che ha dichiarato l'illegittimità della disciplina e, allo stesso tempo, ha messo in luce le inadempienze del Governo nell'attuazione della legge delega. Il Governo, da parte sua, ha risposto ai rilievi della Corte solo elevando il livello della fonte normativa, essendo passato dall'atto ministeriale al decreto legge (il d.l. 91/2017, maggiormente noto come «Decreto Sud», o «Decreto Mezzogiorno»), ma rinviando ad una pretesa oggettività tecnica delle scelte che richiederebbero, invece, l'assunzione di una precisa e consapevole responsabilità politica.

<sup>28</sup> Cfr. S. VILLANI, *La riforma degli Enti territoriali di area vasta. Sulle conseguenze giuridiche ed economiche della «boccatura» del progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 4, dicembre 2016, pp. 841-876.

<sup>29</sup> Al riguardo facciamo notare che in Italia vi è sempre stata una fortissima asimmetria tra potere fiscale e potere di spesa e che tale asimmetria è notoriamente considerata una causa non marginale della dinamica esponenziale del nostro debito pubblico.

+0,4%, rispetto al valore medio nazionale), per poi diminuire nuovamente nel biennio successivo fino al 19,2% (+3,7%, rispetto al Centro-Nord; +2,9%, rispetto al valore medio nazionale). Ciò si verifica perché le Amministrazioni territoriali delle RSO del Mezzogiorno, nel periodo osservato (2007-2015), subiscono soltanto una lieve contrazione delle proprie entrate correnti (v. Tab. 4):

TAB. 4. Entrate correnti consolidate della PA per livelli di governo nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord (valori pro capite in euro 2016)

Anni	Amministrazioni Centrali A	Amministrazioni Locali B	Amministrazioni Regionali C	Totale delle Amm. territoriali (B+C)	Totale PA (A+B+C)
Mezzogiorno					
2007	8.130,7	602,3	863,4	1.465,7	9.596,3
2013	7.367,9	764,6	889,0	1.653,6	9.021,5
2014	8.119,2	749,2	816,0	1.565,2	9.684,4
2015	7.536,5	642,2	806,5	1.448,7	8.985,2
Var. % 2014-15	-7,18	-14,29	-1,16	-7,44	-7,22
Var. % 2007-15	-7,31	6,62	-6,59	-1,16	-6,37
Centro-Nord					
2007	14.704,6	1.017,7	1.829,1	2.846,8	17.551,3
2013	13.495,8	1.065,9	1.885,4	2.951,2	16.447,1
2014	12.782,2	1.017,8	1.372,3	2.390,1	15.172,3
2015	13.770,0	886,6	1.245,7	2.132,3	15.902,3
Var. % 2014-15	7,73	-12,89	-9,23	-10,78	4,81
Var. % 2007-15	-6,36	-12,88	-31,90	-25,10	-9,40
Italia					
2007	12.391,9	871,5	1.489,4	2.360,9	14.752,8
2013	11.383,0	962,0	1.541,8	2.503,8	13.886,9
2014	11.177,8	925,4	1.180,9	2.106,3	13.284,1
2015	11.627,4	802,6	1.094,7	1.897,4	13.524,7
Var. % 2014-15	4,02	-13,27	-7,30	-9,92	1,81
Var. % 2007-15	-6,17	-7,91	-26,50	-19,63	-8,32
% Mezzogiorno/Centro-Nord					
2007	55,3	59,2	47,2	51,5	54,7
2013	54,6	71,7	47,2	56,0	54,9
2014	63,5	73,6	59,5	65,5	63,8
2015	54,7	72,4	64,7	67,9	56,5

(a) Pro capite calcolato sulla popolazione residente alla fine dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), Conti Pubblici Territoriali, 2017.

precisamente dell'1,16%, allorché quelle proprie delle RSO del Centro-Nord sono diminuite del 25%<sup>30</sup>.

La spiegazione del fenomeno, nel suo complesso, è intuitiva e si ricava facilmente dall'analisi territoriale relativa alla pressione fiscale effettuata in precedenza (cfr. § 2): le Amministrazioni territoriali del Mezzogiorno sono costrette a tenere aliquote più elevate e a fare, per necessità<sup>31</sup> o per legge<sup>32</sup>, un maggior ricorso alla leva fiscale, pur essendo dotate di un livello di ricchezza nettamente inferiore. Abbiamo già rilevato, infatti, come la pressione fiscale media sulle persone fisiche sia maggiore nel Mezzogiorno rispetto al Nord Italia, allorché il PIL procapite è nella prima ripartizione inferiore (dell'ordine del 50%) rispetto alla seconda (cfr. Tab. 2).

Dalla Tab. 6 che riporta i dati relativi alla composizione delle entrate correnti consolidate delle Amministrazioni regionali, espresse in euro pro capite a valore costante, è possibile ricavare ulteriori indizi a conferma della nostra analisi: nel periodo 2007-2015, i tributi propri delle Amministrazioni regionali appartenenti a RSO del Centro-Nord hanno subito una contrazione significativa (-37%), nettamente superiore alla media nazionale (-32%); la contrazione registrata nelle Amministrazioni regionali del Mezzogiorno è stata, invece, considerevolmente più bassa (-1,7%), avendo molte di esse applicato aliquote più elevate perché obbligate dalla legge. Stesso discorso vale per gli Enti locali rientranti nel territorio delle RSO del Mezzogiorno, che hanno assistito addirittura ad un aumento delle proprie entrate correnti (+6,6%), mentre quelli delle RSO del Centro-Nord sono riusciti evidentemente a mantenere una pressione fiscale più bassa. Tali Enti, infatti, come risulta dai dati riportati nella Tab. 6, hanno registrato una significativa diminuzione delle proprie entrate correnti (-12,9%).

Considerazioni analoghe possono essere fatte circa l'evoluzione del grado di autosufficienza finanziaria (o autofinanziamento) delle Regioni<sup>33</sup>. L'evoluzione nel tempo di questo indicatore dà conto delle trasformazioni avvenute nella finanza regionale con l'istituzione dell'IRAP, prima, e della compartecipazione all'IVA, poi, cui si è accompagnata la riduzione dei trasferimenti dallo Stato, che è proseguita ininterrotta fino ai nostri giorni. È utile segnalare, a

---

<sup>30</sup> Come precisato nella Guida metodologica dei CPT, per le entrate, così come per le spese, l'operazione di consolidamento consiste nell'elidere i trasferimenti di risorse tra gli enti; ciò significa che le entrate che, in tale conto, sono attribuite a ciascun ente sono solo le entrate proprie, costituite prevalentemente da entrate tributarie (imposte e contributi sociali), da vendita di beni e servizi e da redditi di beni immobili.

<sup>31</sup> La necessità di soddisfare bisogni e costi censiti a livello locale.

<sup>32</sup> Si noti come siano maggiormente diffuse in quest'area del Paese le Regioni con disavanzi sanitari elevati, obbligate ad applicare le maggiorazioni automatiche di aliquota previste per legge.

<sup>33</sup> Tale indicatore mira a mettere in evidenza il ruolo delle entrate tributarie tra le fonti di finanziamento corrente degli Enti territoriali. Per questa ragione, esso è calcolato come rapporto tra le entrate tributarie (tributi propri + compartecipazioni) ed il totale delle entrate correnti di ciascun livello di governo.

TAB. 5. Entrate correnti consolidate della PA per livelli di governo nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord: Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale (valori pro capite in euro 2016)

Anni	Amministrazioni Centrali			Amministrazioni Locali			Amministrazioni Regionali			Totale PA		
	Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale	Totale Area	Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale	Totale Area	Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale	Totale Area	Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale	
	Mezzogiorno											
2007	8.069,9	8.258,7	8.130,7	613,3	579,1	602,3	819,3	956,3	863,4	9.502,5	9.794,1	9.596,3
2013	7.408,6	7.282,4	7.367,9	797,8	695,1	764,6	943,6	774,4	889,0	9.150,0	8.751,9	9.021,5
2014	8.094,8	8.170,3	8.119,2	770,5	704,7	749,2	856,0	732,2	816,0	9.721,3	9.607,2	9.684,4
2015	7.571,6	7.463,1	7.536,5	656,3	612,5	642,2	828,4	760,7	806,5	9.056,3	8.836,2	8.985,2
Var. % 2014-15	-6,46	-8,66	-7,18	-14,82	-13,09	-14,29	-3,22	3,89	-1,16	-6,84	-8,02	-7,22
Var. % 2007-15	-6,18	-9,63	-7,31	7,02	5,76	6,62	1,11	-20,46	-6,59	-4,70	-9,78	-6,37
	Centro-Nord											
2007	14.727,9	14.346,9	14.704,6	1.020,0	982,6	1.017,7	1.840,3	1.657,6	1.829,1	17.588,1	16.987,0	17.551,3
2013	13.478,8	13.759,9	13.495,8	1.070,3	997,0	1.065,9	1.923,4	1.294,5	1.885,4	16.472,6	16.051,4	16.447,1
2014	12.762,3	13.091,9	12.782,2	1.016,7	1.034,4	1.017,8	1.373,4	1.355,7	1.372,3	15.152,4	15.482,0	15.172,3
2015	13.753,4	14.027,8	13.770,0	878,8	1.009,1	886,6	1.248,4	1.203,6	1.245,7	15.880,6	16.240,6	15.902,3
Var. % 2014-15	7,77	7,15	7,73	-13,57	-2,45	-12,89	-9,10	-11,22	-9,23	4,81	4,90	4,81
Var. % 2007-15	-6,62	-2,22	-6,36	-13,84	2,70	-12,88	-32,16	-27,39	-31,90	-9,71	-4,39	-9,40
	Italia											
2007	12.852,5	9.839,9	12.391,9	905,4	683,9	871,5	1.552,7	1.138,4	1.489,4	15.310,6	11.662,3	14.752,8
2013	11.809,6	8.984,0	11.383,0	995,4	774,4	962,0	1.654,0	911,0	1.541,8	14.458,9	10.669,4	13.886,9
2014	11.482,1	9.464,4	11.177,8	949,2	791,4	925,4	1.231,5	896,1	1.180,9	13.662,7	11.151,9	13.284,1
2015	12.059,7	9.190,9	11.627,4	817,8	716,9	802,6	1.133,3	877,2	1.094,7	14.010,9	10.785,0	13.524,7
Var. % 2014-15	5,03	-2,89	4,02	-13,84	-9,42	-13,27	-7,97	-2,11	-7,30	2,55	-3,29	1,81
Var. % 2007-15	-6,17	-6,60	-6,17	-9,67	4,82	-7,91	-27,01	-22,94	-26,50	-8,49	-7,52	-8,32
	% Mezzogiorno/Centro-Nord											
2007	54,8	57,6	55,3	60,1	58,9	59,2	44,5	57,7	47,2	54,0	57,7	54,7
2013	55,0	52,9	54,6	74,5	69,7	71,7	49,1	59,8	47,2	55,5	54,5	54,9
2014	63,4	62,4	63,5	75,8	68,1	73,6	62,3	54,0	59,5	64,2	62,1	63,8
2015	55,1	53,2	54,7	74,7	60,7	72,4	66,4	63,2	64,7	57,0	54,4	56,5

(a) Pro capite calcolato sulla popolazione residente alla fine dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), Conti Pubblici Territoriali, 2017.



TAB. 6. Entrate correnti delle Amministrazioni Regionali per alcune specifiche categorie nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord: Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale (valori pro capite in euro 2016)

Anni	Tributi propri				Trasferimenti in conto corrente da Stato				Tributi devoluti da altre Amministrazioni pubbliche				Trasferimenti in conto capitale da Stato			
	Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale	Totale Area	% Mezzogiorno	Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale	Totale Area	% Mezzogiorno	Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale	Totale Area	% Mezzogiorno	Regioni a statuto ordinario	Regioni a statuto speciale	Totale Area	% Mezzogiorno
2007	613,9	553,8	594,6	421,5	496,4	445,6	1.292,4	2.191,6	1.581,7	2.327,8	3.241,8	2.621,8	2.327,8	3.241,8	2.621,8	
2013	778,6	573,9	712,5	479,5	700,1	550,7	1.336,8	2.018,3	1.556,8	2.594,8	3.292,3	2.820,0	2.594,8	3.292,3	2.820,0	
2014	681,8	529,9	632,7	559,0	608,3	575,0	986,7	1.797,2	1.248,5	2.227,5	2.935,5	2.456,2	2.227,5	2.935,5	2.456,2	
2015	603,5	549,1	585,9	398,0	732,1	506,0	1.309,0	2.134,7	1.575,7	2.310,5	3.415,9	2.667,6	2.310,5	3.415,9	2.667,6	
Var. % 2014-15	-11,50	3,63	-7,40	-28,80	20,34	-12,00	32,67	18,77	26,21	3,72	16,37	8,60	3,72	16,37	8,60	
Var. % 2007-2015	-1,70	-0,84	-1,45	-5,57	47,47	13,54	1,28	-2,60	-0,38	-0,75	5,37	1,74	-0,75	5,37	1,74	
2007	1.541,4	1.135,5	1.516,5	299,8	165,1	291,6	900,7	5.270,9	1.168,4	2.741,9	6.571,4	2.976,4	2.741,9	6.571,4	2.976,4	
2012	1.044,8	915,4	1.036,9	141,4	296,3	150,8	900,9	5.222,8	1.163,1	2.087,1	6.434,5	2.350,8	2.087,1	6.434,5	2.350,8	
2013	1.627,6	863,0	1.581,3	201,6	291,5	207,0	1.070,5	5.428,7	1.334,2	2.899,6	6.583,1	3.122,5	2.899,6	6.583,1	3.122,5	
2014	1.077,4	871,0	1.064,9	206,4	300,1	212,1	980,9	5.103,0	1.230,2	2.264,8	6.274,1	2.507,2	2.264,8	6.274,1	2.507,2	
2015	970,4	828,9	961,9	212,7	365,7	221,9	1.016,2	5.583,9	1.292,3	2.199,3	6.778,5	2.476,0	2.199,3	6.778,5	2.476,0	
Var. % 2014-15	-9,93	-4,83	-9,68	3,03	21,87	4,64	3,59	9,42	5,05	-2,89	8,04	-1,24	-2,89	8,04	-1,24	
Var. % 2007-2015	-7,12	-9,46	-7,24	50,40	23,40	47,16	12,80	6,91	11,11	5,38	5,35	5,33	5,38	5,35	5,33	
2007	1.280,1	704,8	1.192,2	334,1	410,4	345,8	1.011,0	2.991,3	1.313,8	2.625,2	4.106,5	2.851,7	2.625,2	4.106,5	2.851,7	
2013	1.394,1	649,9	1.281,7	278,0	592,7	325,5	1.143,7	2.914,1	1.411,0	2.815,8	4.156,8	3.018,2	2.815,8	4.156,8	3.018,2	
2014	968,9	619,6	916,2	303,1	527,3	336,9	982,5	2.666,5	1.236,5	2.254,6	3.813,3	2.489,6	2.254,6	3.813,3	2.489,6	
2015	869,9	622,8	832,6	263,5	635,6	319,6	1.096,4	3.042,5	1.389,7	2.229,7	4.300,9	2.541,9	2.229,7	4.300,9	2.541,9	
Var. % 2014-15	-10,22	0,51	-9,12	-13,09	20,55	-5,16	11,59	14,10	12,39	-1,10	12,78	2,10	-1,10	12,78	2,10	
Var. % 2007-2015	-32,05	-11,65	-30,16	-21,14	54,90	-7,58	8,45	1,71	5,78	-15,07	4,73	-10,86	-15,07	4,73	-10,86	
2007	39,8	48,8	39,2	140,6	300,7	152,8	143,5	41,6	135,4	84,9	49,3	88,1	84,9	49,3	88,1	
2013	47,8	66,5	45,1	237,9	240,2	266,0	124,9	37,2	116,7	89,5	50,0	90,3	89,5	50,0	90,3	
2014	63,3	60,8	59,4	270,8	202,7	271,1	100,6	35,2	101,5	98,4	46,8	98,0	98,4	46,8	98,0	
2015	62,2	66,2	60,9	187,2	200,2	228,0	128,8	38,2	121,9	105,1	50,4	107,7	105,1	50,4	107,7	

(a) Pro capite calcolato sulla popolazione residente alla fine dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale - Conti Pubblici Territoriali, 2017.

questo riguardo, la sensibile riduzione delle capacità di autofinanziamento delle RSO (Cfr. Tab. 6), verificatasi a partire dal 2000, anno in cui fu istituita la compartecipazione regionale all'IIVA<sup>34</sup>. Nel caso delle RSS, si rileva, invece, un livello di autosufficienza finanziaria nettamente più basso, anche se con un andamento analogo a quello descritto per le RSO (v. ancora Tab. 6). Ciò era prevedibile, considerando che queste ultime erano e sono finanziate, prevalentemente, con compartecipazioni a tributi erariali. Pertanto, la loro autonomia tributaria deve essere necessariamente più contenuta di quella delle RSO.

### 3.2. *I divari sul lato delle entrate*

Il confronto territoriale tra i livelli pro capite delle entrate correnti mostra che il complesso delle risorse finanziarie a disposizione della Pubblica Amministrazione è nettamente inferiore nel Mezzogiorno (v. Tab. 4). Essendo costituite, infatti, in larga parte, da entrate tributarie, esse non possono non risentire del più basso livello dei redditi e dei consumi delle popolazioni meridionali. Nel 2015, il divario con il Centro-Nord è superiore al 45%, per quel che riguarda le entrate delle Amministrazioni centrali, tra le quali prevalente è l'apporto dell'Irpef (l'imposta sui redditi), mentre scende al 35% nel caso delle Amministrazioni regionali e al 28% nel caso delle Amministrazioni locali (Tab. 4), con un minimo del 25% per gli Enti locali che rientrano nel territorio delle RSO (v. Tab. 5).

Se esaminiamo le Amministrazioni territoriali considerate nel loro complesso (regionali più locali), notiamo tuttavia che queste differenze si sono progressivamente ridotte (da un divario del 48,5% nel 2007 si passa ad un divario del 32,1% nel 2015), nonostante la sfavorevole congiuntura economica attraversata dall'Italia. Ciò accade (anche) per effetto del maggior carico fiscale imposto alle popolazioni che risiedono nelle aree deboli del Paese (cfr. § 2), un fenomeno che è prodotto a sua volta dalle maggiorazioni di aliquota stabilite dagli Enti o risultanti dalle sanzioni imposte per legge a carico delle c.d. «Regioni canaglia»<sup>35</sup>, oltre che dallo stato di sofferenza finanziaria in cui si trova un numero crescente di Comuni situati nei territori medesimi<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Per approfondimenti sull'evoluzione della finanza regionale a partire dagli anni '90, v. S. VILLANI, *Riforma fiscale e federalismo*, op. cit., pp. 345-383.

<sup>35</sup> Ricordiamo che Finanziaria del 2005 (legge n. 311 del 30 dicembre 2004) aveva previsto la facoltà per le Regioni in disavanzo sanitario di applicare maggiorazioni dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP. Tale facoltà è divenuta poi obbligo l'anno successivo, con la Legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266 del 23 dicembre 2005). Cfr. al riguardo, F. PICA, A. PIERINI e S. VILLANI, *La natura e l'incidenza dell'IRAP. Approfondimenti relativi a una proposta SVIMEZ*, op. cit., ove gli autori mostrano, fra l'altro, come le sopracitate maggiorazioni di aliquota producono, nei territori in cui sono state stabilite, un livello dei prezzi superiore a quello che si sarebbe verificato in assenza di esse e, per questa via, un peggioramento del contesto economico complessivo (dovuto alla perdita di competitività delle imprese e all'impoverimento delle popolazioni residenti).

<sup>36</sup> Cfr. Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, *Lo stato di crisi negli Enti locali*, 30 giugno 2017.

Considerazioni analoghe possono essere fatte circa i divari riscontrati, sin dalla riforma costituzionale del 2001, nella distribuzione territoriale (dei valori pro capite) del gettito prodotto dalle entrate tributarie degli Enti territoriali (sia tributi propri che in compartecipazione). Anche in questo caso, infatti, le sopracitate differenze tra Centro-Nord e Mezzogiorno risultano marcate, ma vanno gradualmente riducendosi nell'arco temporale preso in esame. Limitandoci a considerare le RSO, possiamo notare, per esempio, come le entrate tributarie delle Amministrazioni regionali del Mezzogiorno coprono mano a mano una quota sempre maggiore del totale delle entrate correnti (v. Tab. 6), passando dal 27% del 2001 al 42,9% del 2015, mentre le entrate tributarie delle Amministrazioni regionali del Centro-Nord passano dal 39,6% del 2001 al 44,5% del 2015. Gli scarti in termini di autonomia finanziaria restano, tuttavia, ancora consistenti (cfr. ancora Tab. 6). Ciò dipende evidentemente da un problema di *tax assignment*: il principale tributo «proprio» delle Regioni, l'IRAP, presenta una distribuzione fortemente sperequata a favore delle Amministrazioni del Centro-Nord.

Per quanto riguarda le Amministrazioni locali delle RSO, la situazione è invece leggermente più complicata. Il gettito dei tributi propri degli Enti locali è diminuito nel Mezzogiorno, dal 2001 al 2015, ad un tasso medio annuo del 4,2%, mentre nel Centro-Nord è cresciuto, nello stesso periodo, ad un tasso medio dello 0,9% (v. Tab. 6).

Nonostante ciò, in entrambe le circoscrizioni, la quota delle entrate tributarie sul totale delle entrate correnti è notevolmente aumentata e nel Mezzogiorno si è addirittura raddoppiata, passando dal 17,4% del 2001 al 39% del 2015. Ciò è (anche) dipeso dalla riduzione dei trasferimenti statali prevista a partire dalla riforma costituzionale del 2001, in una prospettiva di progressivo superamento del previgente modello di finanza derivata. A partire dal 2010, per effetto del maggior carico tributario imposto alle popolazioni del Mezzogiorno (v. sopra), si sono ridotte, infine, anche le differenze territoriali in termini di autonomia finanziaria (cfr. ancora Tab. 7).

### 3.3. *Il grado di decentramento della spesa*

Nelle Tabelle 8 e 9 sono riportati i dati CPT relativi all'andamento della spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche, espressa in euro pro capite a valore costante, nel periodo compreso tra il 1996 ed il 2015, rispettivamente per le Regioni a statuto ordinario (RSO) e per quelle a statuto speciale (RSS). Per quanto concerne le RSO, a livello nazionale, riscontriamo una decisa tendenza all'accentramento finanziario del sistema dopo lo slancio federalista che ha segnato la fine degli anni Novanta e l'inizio del Duemila: la quota rappresentata dalle spese di Regioni ed Enti locali sul totale nazionale della spesa era pari a 40,5% nel 1996; a partire da quell'anno, è cresciuta gradualmente, ma senza soluzione di continuità, fino al 2012, anno in cui era pari al

52,7%; dopodiché è crollata di colpo fino al 45,6%, nel 2015, per effetto di una grave decurtazione delle risorse dedicate dagli Enti territoriali a investimenti e trasferimenti. Il grado di decentramento della spesa in conto capi-

TAB. 7. Entrate correnti delle Amministrazioni locali per alcune specifiche categorie nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord (valori pro capite in euro 2016) (a)

Anni	Tributi propri	Trasferimenti in conto corrente da Stato	Tributi devoluti da altre Amministrazioni pubbliche	Trasferimenti in conto capitale da Stato
Mezzogiorno				
2007	463,2	500,6	20,4	984,3
2013	641,0	236,0	0,0	877,0
2014	634,5	184,4	0,0	818,9
2015	526,7	152,2	0,0	678,9
Var. % 2014-15	-17,00	-17,42	-38,95	-17,09
Var. % 2007-2015	13,70	-69,59	-99,91	-31,02
Centro-Nord				
2007	705,4	369,3	23,6	1.098,3
2013	757,7	263,4	0,0	1.021,1
2014	759,7	190,3	0,8	950,7
2015	622,8	148,1	1,0	772,0
Var. % 2014-15	-18,01	-22,16	31,62	-18,80
Var. % 2007-2015	-11,71	-59,90	-95,58	-29,72
Italia				
2007	620,2	415,5	22,5	1.058,2
2013	717,4	254,0	0,0	971,4
2014	716,6	188,2	0,5	905,4
2015	589,8	149,5	0,7	740,0
Var. % 2014-15	-17,70	-20,57	30,36	-18,27
Var. % 2007-2015	-4,91	-64,01	-96,93	-30,07
Mezzogiorno/Centro-Nord %				
2007	65,7	135,6	86,6	89,6
2013	84,6	89,6	0,0	85,9
2014	83,5	96,9	3,7	86,1
2015	84,6	102,8	1,7	88,0

(a) Pro capite calcolato sulla popolazione residente alla metà dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale - Conti Pubblici Territoriali, 2017.

tale<sup>37</sup>, infatti, ha subito negli ultimi dieci anni una accentuata flessione, passando dal 46,2% circa nel 2004 al 29% nel 2014, per poi risalire al 31% nel 2015 (v. Tab. 8).

Se consideriamo le sole RSS, risulta confermata la descritta tendenza all'accentramento finanziario del sistema (v. Tab. 9): nel 1996 la quota del totale della spesa pubblica gestita dagli Enti territoriali, che misura il livello di decentramento della spesa consolidata complessiva delle Pubbliche Amministrazioni, era pari a 53,9%; negli anni successivi è gradualmente aumentata fin quasi al 63% nel 2012; dopodiché è diminuita bruscamente fino ad attestarsi al 58,3% nel 2014, per poi riscendere al 56,3% nel 2015.

### 3.4. I divari sul lato della spesa

Per quanto concerne la situazione dei divari, risultano le osservazioni che seguono:

– l'ammontare della spesa complessiva pro capite delle Amministrazioni pubbliche, espresso in euro 2016 e al netto degli interessi passivi (v. Tab. 10), è pari per il Mezzogiorno, a 11.501,9 euro nel 2007 e a 11.303,7 euro nel 2015 (-1,7%); gli importi corrispondenti per il Centro-Nord sono pari nel 2007 a 13.676,2 euro e nel 2015 a 13.682,5 euro (+ 0,05%);

– queste variazioni hanno ampliato ulteriormente, il divario tra le due ripartizioni; il differenziale negativo tra Mezzogiorno e Centro-Nord è cresciuto, infatti, dell'8,8%, essendo passato da 2.174,3 euro per abitante nel 2007 a 2.378,8 euro per abitante nel 2015;

– l'ampliamento del divario è dipeso soprattutto dalle variazioni intervenute sulla parte corrente della spesa; osservando la Tab. 10, infatti, possiamo rilevare come lo scarto nella spesa pro capite tra le due ripartizioni sia cresciuto in misura decisamente significativa: in otto anni esso è cresciuto del 26,3%, passando dai 1.921 euro per abitante del 2007 ai 2.607 euro per abitante del 2015;

– la spesa degli Enti previdenziali rappresenta nel nostro Paese una quota elevata della spesa complessiva della Pubblica Amministrazione<sup>38</sup>, con una per-

---

<sup>37</sup> Tale indicatore intende misurare la quota della spesa pubblica in conto capitale gestita dagli Enti territoriali ed è calcolato come rapporto tra la spesa in conto capitale delle Regioni e degli Enti locali ed il totale della spesa in conto capitale.

<sup>38</sup> Il *welfare* italiano è prevalentemente pensionistico, con scarsissimi interventi su lotta alla disoccupazione, politiche contro la povertà, famiglia e minori: secondo i dati OCSE, nel nostro Paese ogni 100 euro dedicati alla protezione sociale, 64,3 sono rivolti alla popolazione anziana, contro i 53,5 registrati come media Ocse. Una tendenza più netta si incontra solo in Grecia (76,6% della spesa alla popolazione anziana) e Portogallo (67%), mentre in Francia si scende al 55,2% ed in Germania non si va oltre il 48,3%. Per approfondimenti sulla consistenza e dinamica di questo genere di spesa delle Pubbliche Amministrazioni, si vedano OECD, *Government at a Glance 2017*, Parigi, OECD Publishing, luglio 2017 e OECD, *Pensions Outlook 2016*, Parigi, OECD Publishing, dicembre 2016.

TAB. 8. Spesa pubblica pro capite (a) delle Regioni a statuto ordinario nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord per livelli di governo (in euro 2016)

Anni	Spese correnti			Spese in conto capitale			Spese in complesso			
	Ammin. centrali	Regioni	Enti locali	Ammin. centrali	Regioni	Enti locali	Ammin. centrali	Regioni	Enti locali	
				Centro-Nord						
2007	2.749,8	2.083,8	1.069,9	1.032,7	175,2	562,6	3.782,5	2.259,0	1.632,4	7.673,9
2013	2.646,1	2.141,5	1.086,9	943,5	126,3	291,5	3.589,5	2.267,8	1.378,5	7.235,8
2014	2.756,3	2.007,3	1.056,5	830,2	107,7	224,5	3.586,4	2.115,0	1.281,0	6.982,5
2015	3.352,5	2.162,8	959,9	748,2	89,9	181,1	4.100,7	2.252,7	1.141,0	7.494,4
Var. % 2014-15	21,63	7,75	-9,14	11,26	-9,87	-16,49	14,34	6,51	-10,93	7,33
Var. % 2007-2015	21,92	3,79	-10,28	9,68	-27,54	-48,66	8,41	-0,28	-30,10	-2,34
				Mezzogiorno						
2007	2.662,6	1.917,8	922,0	913,0	236,6	440,6	3.575,7	2.154,5	1.362,5	7.092,6
2013	2.380,6	2.050,5	924,6	1.060,9	142,4	290,5	3.441,4	2.192,9	1.215,0	6.849,3
2014	2.397,7	1.771,6	925,9	903,0	139,2	233,3	3.300,7	1.910,8	1.179,2	6.390,8
2015	2.782,0	1.799,5	781,0	778,4	150,5	373,7	3.560,4	1.950,0	1.154,7	6.665,1
Var. % 2014-15	16,02	1,57	-15,65	5,24	8,14	47,54	7,87	2,05	-2,08	4,29
Var. % 2007-2015	4,48	-6,17	-15,29	-2,54	-36,38	-15,17	-0,43	-9,49	-15,25	-6,03
				Italia S.O.						
2007	2.725,2	2.037,1	1.028,2	999,0	192,5	528,2	3.724,2	2.229,6	1.556,4	7.510,2
2013	2.573,0	2.116,5	1.042,3	975,7	130,7	291,2	3.548,8	2.247,2	1.333,5	7.129,5
2014	2.656,6	1.941,7	1.020,2	849,7	116,3	232,3	3.506,3	2.058,0	1.252,5	6.816,7
2015	3.191,7	2.060,3	909,6	755,4	106,4	233,5	3.947,1	2.166,7	1.143,2	7.257,0
Var. % 2014-15	20,14	6,11	-10,84	9,67	-8,51	0,53	12,57	5,29	-8,73	6,46
Var. % 2007-2015	17,12	1,14	-11,53	6,41	-24,38	-55,79	5,99	-2,82	-26,55	-3,37

(a) Esclusi gli interessi passivi e la spesa corrente degli Enti previdenziali. Pro capite calcolato sulla popolazione residente alla metà dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), Conti Pubblici Territoriali 2017.

TAB. 9. Spesa pubblica pro capite delle Regioni a statuto speciale (a) nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord per livelli di governo (in euro 2016)

Anni	Spese correnti			Spese in conto capitale			Spese in complesso					
	Ammin. centrali	Regioni	Enti locali	Totale	Ammin. centrali	Regioni	Enti locali	Totale	Ammin. centrali	Regioni	Enti locali	Totale
2007	2.752,1	3.499,6	1.504,8	7.756,5	856,0	1.477,9	961,8	3.295,7	3.608,1	4.977,4	2.466,6	11.052,1
2013	2.376,9	4.012,5	1.445,4	7.834,8	458,6	1.174,9	648,1	2.281,5	2.835,5	5.187,4	2.093,4	10.116,3
2014	2.379,2	3.814,5	1.456,9	7.650,7	523,7	960,0	565,6	2.049,3	2.903,0	4.774,5	2.022,6	9.700,0
2015	3.030,9	3.755,4	1.362,2	8.148,4	599,6	1.176,8	526,4	2.302,7	3.630,5	4.932,1	1.888,5	10.451,2
Var. % 2014-15	27,39	-1,55	-6,51	6,51	14,48	22,59	-6,94	12,37	25,06	3,30	-6,63	7,74
Var. % 2007-2015	10,13	7,31	-9,48	5,05	-29,96	-20,37	-45,27	-30,13	0,62	-0,91	-23,43	-5,44
					Centro-Nord							
2007	2.788,2	2.717,0	1.067,9	6.573,1	814,8	494,3	343,6	1.652,7	3.603,0	3.211,3	1.411,5	8.225,8
2013	2.345,0	2.335,0	1.026,6	5.706,6	562,8	310,8	196,9	1.070,5	2.907,8	2.645,7	1.223,5	6.777,0
2014	2.352,4	2.026,9	1.030,8	5.410,1	846,3	263,6	178,4	1.288,4	3.198,7	2.290,6	1.209,2	6.698,5
2015	2.707,3	2.215,2	967,4	5.889,9	803,9	371,2	195,5	1.370,6	3.511,2	2.586,5	1.162,9	7.260,5
Var. % 2014-15	15,09	9,29	-6,15	8,87	-5,01	40,81	9,58	6,38	9,77	12,92	-3,83	8,39
Var. % 2007-2015	-2,90	-18,47	-9,41	-10,39	-1,33	-24,89	-43,11	-17,07	-2,55	-19,46	-17,61	-11,73
					Mezzogiorno							
2007	2.778,8	2.920,3	1.181,4	6.880,5	825,5	749,7	504,2	2.079,4	3.604,3	3.670,0	1.685,5	8.959,8
2013	2.353,4	2.775,6	1.136,6	6.265,6	535,4	537,8	315,4	1.388,6	2.888,8	3.313,4	1.452,0	7.654,2
2014	2.359,4	2.497,0	1.142,9	5.999,3	761,5	446,7	280,2	1.488,5	3.120,9	2.943,7	1.423,1	7.487,7
2015	2.792,4	2.620,6	1.071,3	6.484,3	750,1	583,2	282,6	1.615,9	3.542,6	3.203,8	1.353,9	8.100,3
Var. % 2014-15	18,35	4,95	-6,26	8,08	-1,49	30,56	0,84	8,56	13,51	8,84	-4,86	8,18
Var. % 2007-2015	0,49	-10,26	-9,32	-5,76	-9,13	-22,21	-43,95	-22,29	-1,71	-12,70	-19,68	-9,59

(a) Esclusi gli interessi passivi e la spesa corrente degli Enti previdenziali. Pro capite calcolato sulla popolazione residente alla metà dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), Conti Pubblici Territoriali 2017.

centuale che supera il 46% nel Centro-Nord (v. Tab. 10); in quest'area si localizza il 72,1% della spesa corrente di tali Enti contro il 27,9% del Mezzogiorno;

– il divario territoriale nella spesa previdenziale, pur attenuatosi nel tempo, resta significativo; i livelli della spesa corrente pro capite rilevati nel 2015 sono pari a circa 6 mila euro nel Centro-Nord e a 4,4 mila euro nel Mezzogiorno, con uno scarto tra le due ripartizioni del 26%.

Anche escludendo la spesa previdenziale (v. ancora Tab. 10), che di per sé produce una accentuazione del divario suddetto<sup>39</sup>, l'ammontare della spesa pubblica consolidata, intesa come spesa di amministrazioni centrali e territoriali, si presenta significativamente più bassa nel Mezzogiorno: 6.573 euro per abitante nel 2015 contro i 7.327,7 euro del Centro-Nord. Per effetto delle variazioni di segno opposto registrate tra il 2007 ed il 2015 (–5,4% per il Mezzogiorno; + 1,4% per il Centro-Nord), la spesa pro capite (al netto di quella previdenziale) nell'area meridionale ha rappresentato nel 2015 l'89,7% del livello del Centro-Nord, a fronte del 96,2% registrato nel 2007. Non hanno quindi consistenza le affermazioni, anche di fonte autorevole, che accreditano il Mezzogiorno di un volume di spesa pubblica più elevato ed attribuiscono il problema della mancata crescita del Paese ad un «assistenzialismo secolare», capace di generare solo sprechi ed inefficienze<sup>40</sup>. Tanto più se si considera l'entità del divario in termini di spesa corrente (sempre al netto di quella previdenziale): attualmente (2015), esso è pari a 1.043,5 euro per abitante; il livello della spesa è pari nel 2015 ad appena l'84% di quello del Centro-Nord, contro il 91% nel 1996 e nel 2001, e il 97% nel 2007.

Questo aspetto è molto rilevante e non va sottovalutato, considerando che nella spesa pubblica corrente rientrano anche i costi per l'erogazione dei servizi e che differenze elevate nella fornitura di un livello minimo di servizi disponibili, o nella loro qualità, possono avere effetti negativi sullo sviluppo di determinate aree o nazioni<sup>41</sup>, specialmente in un contesto nel quale l'attuazione del federalismo fiscale stimola l'emersione di aspetti concorrenziali fra Enti ter-

<sup>39</sup> La spesa previdenziale, solitamente, produce un'accentuazione del divario, in quanto riflette le differenze registrate in passato nei tassi di occupazione, nella durata dell'attività lavorativa e nell'ammontare della retribuzione dei lavoratori. Differenze, queste, che determinano livelli di pensioni più elevate al Nord che al Sud.

<sup>40</sup> Cfr. S. ROSSI, *Appunti definitivi sulla vexata quaestio meridionale, che non è una questione. Si chiama assistenzialismo secolare*, «Il Foglio», 20 settembre 2017, pp. 1 e 3.

<sup>41</sup> Amartya Sen ha sostenuto, per esempio, che lo sviluppo richiede l'eliminazione delle «principali fonti di illibertà», fra le quali vanno considerate la miseria come la tirannia, l'angustia delle prospettive economiche come la deprivazione sociale sistematica, la disattenzione verso i servizi pubblici come l'intolleranza o l'autoritarismo di uno stato repressivo. Secondo Sen, la mancanza di libertà sostanziali, o «illibertà», è collegata non soltanto alla povertà materiale o alla negazione di libertà politiche e civili, ma anche alla mancanza di servizi pubblici e interventi sociali. Cfr. A. SEN, *Development as Freedom*, New York, Oxford University Press, 1999, trad. it. di G. RIGAMONTI, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Arnoldo Mondadori, 2000, pp. 9-10.



TAB. 10. Spesa pro capite della P.A. (a) nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord (in euro 2016) (b)

Anni	Spese correnti			Spese in conto capitale			Spese in complesso					
	Ammin. ed Enti territoriali	Centrali	Enti previdenziali	Totale	Ammin. ed Enti territoriali	Centrali	Enti previdenziali	Totale	Ammin. ed Enti territoriali	Centrali	Enti previdenziali	Totale
	Mezzogiorno			Centro-Nord			Italia			% Mezzogiorno/Centro-Nord		
2007	5.846,9	4.044,7	9.891,6	1.102,1	508,2	1.610,3	6.948,9	4.553,0	11.501,9			
2013	5.468,9	4.502,2	9.971,1	1.116,1	241,0	1.357,1	6.585,0	4.743,2	11.328,2			
2014	5.197,0	4.428,8	9.625,8	1.026,7	266,5	1.293,2	6.223,7	4.695,3	10.919,0			
2015	5.532,8	4.446,3	9.979,1	1.040,2	284,4	1.324,6	6.573,0	4.730,7	11.303,7			
Var. % 2014-15	6,46	0,40	3,67	1,32	6,72	2,43	5,61	0,75	3,52			
Var. % 2007-15	-5,37	9,93	0,88	-5,61	-44,04	-17,74	-5,41	3,90	-1,72			
2007	6.016,9	5.795,4	11.812,4	1.210,2	653,7	1.863,9	7.227,1	6.449,1	13.676,2			
2013	5.993,1	6.117,4	12.110,5	1.118,4	298,6	1.417,0	7.111,5	6.416,0	13.527,5			
2014	5.930,8	5.997,9	11.928,6	865,7	350,3	1.216,0	6.796,5	6.348,1	13.144,6			
2015	6.576,3	6.009,4	12.585,7	751,4	345,4	1.096,8	7.327,7	6.354,8	13.682,5			
Var. % 2014-15	10,88	0,19	5,51	-13,20	-1,38	-9,80	7,82	0,11	4,09			
Var. % 2007-15	9,30	3,69	6,55	-37,91	-47,16	-41,15	1,39	-1,46	0,05			
2007	5.957,1	5.179,5	11.136,7	1.172,1	602,5	1.774,7	7.129,2	5.782,1	12.911,3			
2013	5.812,4	5.560,5	11.372,9	1.117,6	278,7	1.396,3	6.930,0	5.839,3	12.769,2			
2014	5.678,3	5.458,0	11.136,3	921,1	321,4	1.242,6	6.599,4	5.779,4	12.378,8			
2015	6.224,7	5.478,3	11.703,0	851,7	324,8	1.176,5	7.076,3	5.803,1	12.879,4			
Var. % 2014-15	9,62	0,37	5,09	-7,54	1,05	-5,32	7,23	0,41	4,04			
Var. % 2007-15	4,49	5,77	5,09	-27,34	-46,09	-33,71	-0,74	0,36	-0,25			
2007	97,2	69,8	83,7	91,1	77,7	86,4	96,2	70,6	84,1			
2013	91,3	73,6	82,3	99,8	80,7	95,8	92,6	73,9	83,7			
2014	87,6	73,8	80,7	118,6	76,1	106,3	91,6	74,0	83,1			
2015	84,1	74,0	79,3	138,4	82,3	120,8	89,7	74,4	82,6			

(a) Al netto degli interessi passivi.

(b) Pro capite calcolato sulla popolazione residente alla metà dell'anno. La conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC), Conti Pubblici Territoriali 2017.

ritoriali<sup>42</sup>. Vi è un limite, inoltre, al di sotto del quale la spesa pubblica ed i servizi non sono ulteriormente comprimibili, senza trasformarsi in una minaccia per i diritti civili e sociali dei cittadini e per la tenuta stessa dei sistemi democratici. Alla luce di queste considerazioni la recente operazione di definizione ed aggiornamento dei LEA (i Livelli Essenziali di Assistenza), effettuata con D.P.C.M. del 12 gennaio 2017, va accolta con favore, soprattutto perché interviene dopo una lunga attesa durata ben 16 anni. Tale operazione era senza dubbio indispensabile, perché da essa dipende non solo la tutela dei diritti civili e sociali dei cittadini, che devono essere garantiti – come sappiamo – su tutto il territorio nazionale (cfr. art. 117, comma secondo, lett. *m*), della Costituzione), ma anche la corretta programmazione e gestione della finanza regionale<sup>43</sup>. È anche vero, tuttavia, che senza un'adeguata copertura finanziaria il suddetto aggiornamento rischia di diventare del tutto inutile e «velleitario»<sup>44</sup>. In alternativa, una certa coerenza, almeno *pro forma*, poteva essere assicurata tramite la loro fissazione ad un livello più basso.

### 3.5. *La dinamica della spesa in conto capitale*

Nella Tab. 10 sono presentati i dati sull'andamento della spesa complessiva in conto capitale della P.A., espressa in euro pro capite a valori costanti 2016, nel periodo compreso tra il 1996 ed il 2015. Ulteriori informazioni sull'andamento dell'aggregato in oggetto vengono presentate nelle seguenti Tabb. 11 e 12. Nella prima si riportano, per diversi anni nel periodo 2000-2016, i dati offerti dal Quadro Finanziario Unico del Sistema dei Conti Pubblici Territoriali sull'ammontare complessivo della spesa in conto capitale della P.A., in miliardi di euro costanti 2010, ripartita tra spesa ordinaria e risorse aggiuntive.

Analizzando l'evoluzione dei comportamenti di spesa nelle due ripartizioni, rileviamo una sostanziale uniformità degli stessi fino al 2014, con un divario tra i livelli di spesa pro capite registrati nella maggior parte degli anni fa-

<sup>42</sup> Cfr. L. CANNARI, M. MAGNANI, G. PELLEGRINI, *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, Banca d'Italia, Occasional Papers, n. 50, luglio 2009.

<sup>43</sup> Di recente anche la Corte costituzionale ha avuto occasione di rilevarlo chiaramente, spiegando come la necessità di aggiornare i Lea ha effetto non solo sulla tutela del diritto alla salute, ma anche sulla corretta programmazione e gestione della finanza regionale. La sentenza n. 65 del 24 marzo 2016 indica, infatti, che «non erra la Regione ricorrente nel sottolineare l'utilità della determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ... Un tale intervento ... offrirebbe, infatti, alle Regioni un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile» (Cons. dir., 5.3.1). Cfr. M. BERGO, *I nuovi Livelli Essenziali di Assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, *Rivista AIC*, 19 maggio 2017, pp. 1-25.

<sup>44</sup> Cfr. S. CECCONI, *Una valutazione d'insieme sui nuovi Livelli Essenziali di Assistenza sanitaria (LEA)*, Roma, CGIL, 21 settembre 2016.

TAB. 11. Quadro Finanziario Unico. La spesa in conto capitale della P.A. in Italia dal 2000 al 2016 (valori in miliardi di euro costanti 2010)

	2000	2001	2002	2007	2012	2013	2014	2015	2016*
Mezzogiorno									
Spesa complessiva	22,9	25,0	24,3	20,9	15,4	14,1	13,4	15,8	13,0
Spesa ordinaria	11,3	8,7	12,3	8,6	7,8	5,4	5,2	4,4	7,5
Risorse aggiuntive	11,6	16,3	12,0	12,3	7,6	8,7	8,2	11,4	5,5
Centro-Nord									
Spesa complessiva	34,5	35,4	36,9	38,9	28,7	26,4	22,5	21,9	22,2
Spesa ordinaria	31,3	32,4	34,8	36,2	25,6	22,8	19,8	18,1	20,0
Risorse aggiuntive	3,2	3,0	2,1	2,7	3,1	3,6	2,7	3,8	2,2
Mezzogiorno/Italia %									
Spesa complessiva	39,9	41,4	39,7	34,9	34,9	34,8	37,3	41,9	36,9
Spesa ordinaria	26,5	21,2	26,1	19,2	23,4	19,1	20,8	19,6	27,3
Risorse aggiuntive	78,4	84,5	85,1	82,0	71,0	70,7	75,2	75,0	71,4

\* Indicatore Anticipatore CPT.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Sistema dei Conti Pubblici Territoriali, 2017.

vorevole al Centro-Nord. Assistiamo, in particolare, ad una sorta di «gara di arrampicata in parallelo» fino al 2002 e ad un «inseguimento verso il basso» dal 2007 fino al 2014, anno in cui si verifica il sorpasso da parte del Mezzogiorno, favorito dal processo di chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013 dei Fondi strutturali. Le prime stime derivanti dall'Indicatore Anticipatore<sup>45</sup> confermano poi «la straordinarietà dell'incremento di spesa osservato nel 2015»<sup>46</sup>. I dati preliminari per il 2016, invece, mostrano una nuova contrazione della spesa in conto capitale, che passa, a scala nazionale, da 37,7 a 35,2 miliardi di euro (a prezzi costanti 2010), con una variazione negativa di quasi il 6%. La contrazione osservata a livello nazionale sembra peraltro da imputare esclusivamente al Mezzogiorno, la cui spesa in conto capitale (calcolata al netto delle partite finanziarie) passa da 15,8 a 13 miliardi di euro e in termini di euro pro capite da 758,9 a 624,2 euro (-17,7%), toccando il punto di minimo dell'intera serie storica considerata, pur restando leggermente al di sopra del livello registrato per il Centro-Nord (557,6 euro pro capite).

Nel 2015 si è accentuato l'effetto di sostituzione delle risorse aggiuntive, dedicate al conseguimento dell'obiettivo del riequilibrio territoriale, rispetto alle ordinarie. Notiamo, infatti, analizzando l'andamento della spesa in conto

<sup>45</sup> L'Indicatore anticipatore è uno strumento statistico elaborato dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo che fornisce, relativamente alla spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, stime regionalizzate anticipate rispetto ai corrispondenti dati dei CPT.

<sup>46</sup> Cfr. *Relazione annuale CPT 2017*, pp. 34-38.

TAB. 12. Spesa in conto capitale della P.A. per fonte di finanziamento (valori pro capite in euro 2010)

	2000	2001	2002	2007	2012	2013	2014	2015	2016 <sup>*</sup>
Spesa complessiva									
Mezzogiorno	1.113,2	1.217,9	1.184,8	1.010,6	737,7	674,3	640,7	756,9	624,6
Cento-Nord	948,6	971,2	1.008,5	1.020,8	727,2	664,4	564,3	549,5	557,6
Italia	1.008,0	1.060,1	1.071,8	1.017,2	730,9	667,8	590,6	620,8	580,6
Spesa ordinaria									
Mezzogiorno	549,3	423,8	599,7	415,8	373,7	258,3	248,6	210,8	360,4
Cento-Nord	860,6	888,9	951,1	950,0	648,7	573,8	496,6	454,2	502,3
Italia	748,1	721,3	824,9	762,1	553,5	465,0	411,3	370,5	453,6
Risorse aggiuntive									
Mezzogiorno	563,9	794,0	585,1	594,8	364,1	416,1	392,0	546,1	264,3
Cento-Nord	88,0	82,3	57,4	70,9	78,6	90,6	67,7	95,3	55,3
Italia	259,9	338,7	246,9	255,2	177,3	202,8	179,3	250,3	127,0

\* Indicatore Anticipatore CPT.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Sistema dei Conti Pubblici Territoriali, 2017.

capitale per fonte di finanziamento (v. Tab. 11 e 12), che la forte crescita della spesa aggiuntiva, determinata nel Mezzogiorno dalla fase di chiusura del ciclo 2007-2013 dei Fondi Strutturali, ha comportato sì un maggior volume di spesa in conto capitale, ma anche un'ulteriore riduzione delle risorse ordinarie, che hanno così toccato il valore più basso della serie storica osservata (2000-2016). Tale fenomeno ha reso ancor più marginale la politica ordinaria, che è giunta a rappresentare nel 2015, in termini pro capite, una parte sempre più ridotta della spesa pubblica in conto capitale complessiva nel Mezzogiorno 27,7% contro l'82,6% del Centro-Nord. Riteniamo, per questa ragione, che – come si argomenta in modo approfondito nel Capitolo X del presente Rapporto (*Le politiche di coesione europee e nazionali*), al par. 5 – la clausola del 34% delle risorse ordinarie a favore del Sud – prevista nell'art. 7-bis del c.d. «Decreto Mezzogiorno» (d.l. 243/2016, convertito con modificazioni dalla l. 18/2017) – debba essere considerata come un importante passo avanti nella direzione del riassetto dei principali canali finanziari (le risorse ordinarie e quelle derivanti dalla politica aggiuntiva, comunitaria e nazionale) che compongono la spesa in conto capitale, nonché del recupero di quella funzione di riequilibrio territoriale che quest'ultima ha progressivamente perso<sup>47</sup>. A tale riguardo, secondo le nostre simulazioni, se la «clausola del 34%» fosse stata applicata tra il 2009 e il 2015 alla spesa in conto capitale complessiva della P.A., e non solo a quella

<sup>47</sup> In questo senso, A. GIANNOLA, R. PADOVANI e C. PETRAGLIA, *Spending Review e divari regionali in Italia*, «Economia Pubblica», n. 1, 2015, pp. 129-155.

delle Amministrazioni centrali, come è previsto nel decreto, il PIL del Mezzogiorno avrebbe praticamente dimezzato la perdita accusata (che sarebbe stata pari al -5,4% mentre il calo effettivo è stato del -10,7%) e analoghi effetti si sarebbero avuti per l'occupazione (in quanto la diminuzione sarebbe stata pari a -2,8% invece del -6,8% registrato: ciò significa che si sarebbero salvati almeno 300 mila posti di lavoro)<sup>48</sup>. Sotto questo profilo, hanno rilievo due questioni fondamentali: la questione della quantità delle risorse da indirizzare verso il Mezzogiorno, per ottenere significativi effetti di riequilibrio territoriale nella dotazione di capitale, e quella dell'opportunità o meno di estendere questo tipo di interventi alle spese correnti, per colmare i divari regionali nella fornitura dei servizi pubblici<sup>49</sup>.

TAB. 13. Quota del Mezzogiorno sulla spesa pubblica in conto capitale del Paese (in %)

Anni	Pubblica Amministrazione			Settore pubblico allargato (b)		
	Spese di investimento	Trasferimenti di capitale	Totale	Spese di investimento	Trasferimenti di capitale	Totale
2000	35,0	46,8	39,9	32,1	48,0	36,4
2001	36,0	49,7	41,4	31,4	49,5	36,5
2002	33,3	49,1	39,7	29,1	48,2	34,6
2003	31,1	48,5	37,8	27,2	46,7	32,5
2004	31,3	48,1	37,1	26,9	45,2	31,5
2005	32,5	45,3	37,1	27,5	42,9	31,6
2006	33,0	43,5	37,1	27,3	46,8	32,3
2007	33,6	37,1	34,9	28,1	38,9	30,7
2008	36,3	31,3	34,1	29,6	33,5	30,7
2009	34,7	37,0	35,6	28,0	39,4	31,0
2010	36,0	30,3	33,7	30,7	33,5	31,5
2011	35,5	37,3	36,3	30,6	40,4	33,5
2012	37,1	30,9	34,9	31,3	36,2	32,7
2013	36,3	32,2	34,8	30,7	37,8	33,0
2014	39,3	33,8	37,3	31,1	37,8	33,5
2015	46,3	35,7	41,9	36,5	39,1	37,4

(a) Al netto di “partecipazioni azionarie e conferimenti” e “concessione di crediti”;

(b) il Settore Pubblico Allargato comprende, oltre alla PA, società quali ENEL, Ferrovie dello Stato, ENI, Poste Italiane per le quali è possibile riscontrare un controllo (diretto e indiretto) da parte di Enti Pubblici

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, Relazione annuale CPT, 2016.

<sup>48</sup> Cfr. A. GIANNOLA e S. PREZIOSO, *La clausola del «34%» delle risorse ordinarie a favore del Sud: una valutazione relativa al periodo 2009-2015*, «Rivista economica del Mezzogiorno», a. XXXI, n. 1-2, 2017, pp. 5-15.

<sup>49</sup> In questo senso, si veda F. MORO, *Spesa pubblica e sviluppo del Mezzogiorno*, «Rivista economica del Mezzogiorno», a. XXVIII, n. 3, 2014, pp. 435-468.

Resta, infatti, sino ad ora ben lontano da soluzione il problema del conseguimento dell'obiettivo programmatico dell'allocazione nelle regioni meridionali di una quota pari ad almeno il 45% della spesa pubblica nazionale in conto capitale. Dai dati riportati nella Tab. 13 è facile verificare come tale obiettivo non sia stato mai raggiunto e quanto ancora si debba fare, in termini di politiche pubbliche, per creare le condizioni più adeguate – crescita delle infrastrutture e delle capacità della pubblica amministrazione, ampliamento dell'offerta di servizi pubblici e beni collettivi per la popolazione e per le imprese – per l'ulteriore sviluppo dell'economia e della società meridionale.

#### 4. *Illusione e perequazione*

I divari descritti nei paragrafi precedenti consentono di cogliere il senso e la dimensione dei correttivi che sarebbe necessario apportare ai meccanismi perequativi attualmente in vigore per assicurare ad ogni Enti territoriale, nell'attuazione del federalismo fiscale, risorse adeguate alla fornitura di un livello di servizi almeno comparabile (o non drammaticamente diverso) tra le diverse aree del Paese. Ciò è prescritto, come più volte abbiamo sottolineato<sup>50</sup>, non solo dalla teoria economica, ma anche dalla Costituzione italiana (agli artt. 3, 53, 117, co. 2, lett. *m*), e 119, co. 3), che ne affida la competenza esclusiva, e quindi anche la responsabilità più piena, allo Stato (cfr. artt. 117, co. 2, lett. *e*), e 119, co. 3, Cost.). Le caratteristiche essenziali dei meccanismi perequativi e le modalità di riparto dei singoli fondi sono tuttavia definiti in una serie di provvedimenti di varia natura (sia normativa che ministeriale), più volte integrati negli anni, e modificati da ultimo col decreto legge 91/2017 (il c.d. «Decreto Mezzogiorno»), che smentisce completamente i suddetti principi, producendo una situazione di grave incertezza ed immobilismo istituzionale.

Eppure l'obiettivo dichiarato dal legislatore era legittimo e condivisibile, poiché mirava in qualche modo a coniugare efficacia, efficienza ed equità nell'esercizio di scelte allocative delle risorse pubbliche: l'abbandono del sistema di finanza derivata ed il superamento graduale, per tutti i livelli di governo, del criterio della spesa storica a favore del costo o del fabbisogno standard, considerato un indicatore più affidabile nel momento in cui si intende valutare (e comparare) l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica (cfr. art. 2, co. 2, lett. *f*) e *m*), della legge 42/2009). È sorprendente constatare, invece, alla luce dei dati CPT esaminati, come gli sforzi sinora effettuati abbiano prodotto soltanto effetti «paradossali e perversi», che rischiano di generare un ulteriore allargamento dei divari esistenti e di mettere in pericolo la coesione sociale, oltretutto economica, tra le diverse aree del Paese.

<sup>50</sup> Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale, *Quaderno SVIMEZ n. 12, Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno*, op. cit., p. 49.

La SVIMEZ aveva già mostrato, in questi anni, le sue perplessità in merito al modello di perequazione proposto, sin dall'approvazione del disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale, sostenendo che appariva «inutilmente complicato e barocco», in contraddizione con le stesse prescrizioni contenute nella Costituzione, ma soprattutto «escogitato per oscurare la più ampia responsabilità dello Stato per quanto riguarda la funzione perequativa»<sup>51</sup>. La successiva evoluzione normativa in materia di perequazione comunale e le caratteristiche essenziali del sistema di perequazione adottato, e finora implementato, mostrano chiaramente come quelle perplessità e quel giudizio fossero giustificati. Tale sistema contraddice infatti chiaramente sia i principi e criteri direttivi previsti nella Legge Delega sia le disposizioni contenute negli artt. 117 e 119 della Costituzione. La serie di criticità da cui è affetto e le distorsioni allocative che produce sono evidenti e sono state segnalate non soltanto dalla SVIMEZ, ma anche dall'IFEL (l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale, costituito dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) e da un organismo pubblico indipendente costituito per legge (secondo quanto previsto dalla legge rinforzata sul principio del pareggio di bilancio e in attuazione delle normative sulla nuova *governance* economica della Zona euro), come l'Ufficio parlamentare di bilancio (Upb). Volendo essere schematici, le suddette «pecche» del sistema di perequazione comunale potrebbero essere così sintetizzate:

a) per il finanziamento delle spese comunali e provinciali di parte corrente, nel Decreto legislativo sul Federalismo Fiscale Municipale (decreto legislativo n. 23 del 14 marzo 2011, che da qui in avanti indicheremo con l'acronimo «DFFM») è stato istituito un unico fondo perequativo (cfr. art. 13 del decreto); l'art. 13 della Legge Delega aveva previsto (al comma 1 della lett. a)), invece, l'istituzione di due fondi perequativi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province e delle Città metropolitane;

b) i due fondi indicati nell'art. 13 della Legge Delega dovevano essere «alimentati dalla fiscalità generale»; nel DFFM è stato stabilito, invece, in contrasto con tale disposizione, che il fondo perequativo a favore dei Comuni sia integralmente finanziato con risorse proprie;

c) la natura «orizzontale» della perequazione, basata non su trasferimenti dal centro, ma su quote di gettito fiscale formalmente assegnate a ciascun Comune e trattenute a fini redistributivi, inasprisce i problemi dovuti al mancato riconoscimento di una effettiva autonomia tributaria degli Enti<sup>52</sup>;

d) nello schema perequativo attualmente applicato, la nuova metodologia utilizzata per il calcolo dei fabbisogni standard (approvata nel settembre 2016)

---

<sup>51</sup> Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale, *Quaderno SVIMEZ n. 12, Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno*, op. cit., pp. 41-56.

<sup>52</sup> Sul punto cfr. ANCI, *L'attuale distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, gli effetti sul sistema perequativo e le prospettive di modifica*, testo dell'audizione svoltasi il 12 gennaio 2017 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, p. 4.

mira a dare rilievo ai servizi effettivamente forniti e, pertanto, risulta «dipendente dal livello effettivamente prestato dei servizi, che è a sua volta correlato alle risorse fiscali di ciascun ente (derivanti sia dalla dotazione standard che dallo sforzo fiscale/tariffario esercitato)»<sup>53</sup>; ciò comporta la sostanziale conferma dello *status quo*, se non anche un aggravamento delle differenze<sup>54</sup> riscontrabili nella distribuzione della ricchezza tra le diverse aree del Paese;

e) per quanto concerne il finanziamento delle spese di investimento, la Legge Delega ha previsto, oltre al sistema dei trasferimenti perequativi di parte corrente, una seconda forma di perequazione basata su «indicatori di fabbisogno di infrastrutture» (cfr. artt. 13, co. 1, lett. c), n. 2), e 22 della Legge Delega); tuttavia, la CTFS (Commissione tecnica per i fabbisogni standard), che ha sostituito la Copaff (Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale) nell'elaborazione (e nell'aggiornamento) della metodologia da applicare per la determinazione dei fabbisogni standard, non ha ancora avviato alcun tipo di lavoro tecnico indirizzato alla programmazione degli interventi di recupero delle differenze di dotazione infrastrutturale tra le diverse aree del Paese<sup>55</sup>.

Ovviamente, non è possibile negare che il percorso compiuto negli ultimi anni per affinare il sistema perequativo ha consentito di raggiungere risultati ragguardevoli e degni di apprezzamento, sia nel perfezionamento delle metodologie di stima dei fabbisogni standard, sia nella revisione delle capacità fiscali potenziali dei Comuni e dello schema di riparto delle risorse in generale (sterilizzazione dei rifiuti, correttivo statistico, abbassamento dell'incidenza del riparto in base alle sole capacità fiscali dal 30% al 20%). Rimangono, tuttavia, numerose criticità che rischiano di vanificare gli sforzi compiuti da tutti i livelli di governo nell'ultimo decennio e che, per questa ragione, dovrebbero essere affrontate e risolte al più presto.

I difetti analizzati, come abbiamo mostrato, rendono il sistema di perequazione adottato finanziariamente insostenibile<sup>56</sup> e ben lontano dal soddisfare

<sup>53</sup> Upb, *Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni*, Nota di lavoro n. 1, Roma, gennaio 2017, p. 14.

<sup>54</sup> Sulla questione delle “differenze”, ovvero dei divari nel trattamento finanziario dei cittadini, v. Gruppo di lavoro della SVIMEZ in materia di federalismo fiscale, *Quaderno SVIMEZ n. 12, Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno*, op. cit., pp. 56-58, e F. PICA, *Il piccolo dizionario di Federalismo fiscale (Schede tecniche e parole chiave)*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 39-41 e 168-169.

<sup>55</sup> Da quello che emerge dal dibattito sin qui sviluppatosi, la perequazione fiscale è appena accennata ed ancora incerta, mentre quella infrastrutturale è del tutto inesistente; appare quindi evidente che questo federalismo è più che claudicante e rischia di implodere dopo qualche passo.

<sup>56</sup> In realtà, osserva Giannola, come sta già avvenendo nel caso delle Regioni, «per evitare l'insostenibilità finanziaria si procede di fatto ad abbassare i livelli essenziali garantiti, il che codifica regimi diversi dei servizi essenziali effettivi» tra Enti dotati di diversa capacità fiscale. Cfr. A. GIANNOLA, *Il federalismo fiscale, la perequazione infrastrutturale e lo sviluppo del Mezzogiorno*, in G. ARMAO (a cura di), *Federalismo fiscale e perequazione. L'autonomia della responsabilità?*, Roma, Aracne editrice, 2013, pp. 99-102.



le aspettative di efficienza, efficacia ed equità originariamente prospettate. Il progredire del riequilibrio perequativo delle risorse dovrebbe accompagnarsi, a nostro avviso, ad una crescita del livello di autonomia tributaria degli Enti, perché è ovvio che autonomia fiscale e perequazione sono due aspetti indissolubilmente connessi tra loro e che non è possibile concepire la perequazione senza risolvere i nodi dell'autonomia finanziaria<sup>57</sup>.

Ci sembra, pertanto, che il sistema perequativo correntemente applicato non sia affatto adeguato a ridurre le attuali sperequazioni territoriali nelle capacità di produzione del reddito e nella fornitura dei servizi pubblici, né possa ritenersi idoneo ad incentivare la convergenza verso standard di prestazione maggiormente uniformi sul territorio. Esso potrà solo servire a generare l'ennesima illusione finanziaria, consistente nell'occultare le responsabilità dello Stato verso gli Enti storicamente sottodotati di risorse (finanziarie ed infrastrutturali), ma incapaci di esercitare uno sforzo fiscale autonomo o, in alternativa, una riduzione delle spese inefficienti.

## 5. *La finanza delle Regioni a statuto ordinario*

### 5.1. *Una premessa metodologica*

Nel 2016 è proseguito il processo di riforma delle regole contabili e dei vincoli di finanza pubblica previsti per le Regioni e per gli Enti locali. La disciplina del pareggio di bilancio, così com'era stata introdotta dalla Legge 243/2012, presentava infatti diversi elementi di criticità che ne irrigidivano eccessivamente l'attività amministrativa. Per questa ragione, a partire dalla fine del 2015, sono state apportate una serie di modifiche al Capo IV della legge anzidetta (sull'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali e sul concorso dei medesimi alla sostenibilità del debito pubblico) al fine di:

- 1) predisporre un coordinamento tra la disciplina del pareggio di bilancio e le norme sull'armonizzazione contabile degli Enti territoriali previste dal d.lgs. 118/2011;
- 2) semplificare le procedure di definizione degli obiettivi di finanza pubblica e di monitoraggio dei relativi risultati;
- 3) agevolare la programmazione della spesa, contribuendo, in combinazione con il decreto Enti locali (d.l. 113/2016, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2016, n. 160), a sbloccare gli investimenti pubblici;
- 4) conseguire il pieno utilizzo delle risorse provenienti dall'Unione europea;
- 5) favorire il tempestivo pagamento dei fornitori secondo i termini della Direttiva 2011/7/UE.

---

<sup>57</sup> Sulle questioni derivanti dalla limitata autonomia finanziaria degli Enti territoriali, v. di recente G. RIVOSECCHI, *Editoriale. Quel che resta dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, in Diritti regionali. Rivista di diritto delle Autonomie territoriali*, n. 3, 2017, pp. 155-164.

Le suddette modifiche, nello specifico, introducendo rilevanti margini di flessibilità nella gestione contabile degli Enti, sono state espressamente stabilite per correggere le criticità riscontrate nella disciplina del pareggio di bilancio e, allo stesso tempo, per superare le rigidità tipiche del patto di stabilità interno, sostituendolo col nuovo saldo unico di competenza finale (cfr. art. 1 della l. 164/2016).

In questo mutato contesto normativo, gli oneri di finanza pubblica posti a carico delle Regioni non sono tuttavia diminuiti, anche se i loro effetti tendono a scaricarsi per la maggior parte sulla sanità, in quanto col passaggio al sistema dei saldi in pareggio, «il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio non giustificherebbe, ove non espressamente previsto, l'impiego di ulteriori margini di consolidamento»<sup>58</sup>. La Legge di stabilità 2015 (l. n. 190 del 23 dicembre 2014) ha richiesto, infatti, alle Regioni a statuto ordinario un contributo aggiuntivo alla finanza pubblica (in termini di indebitamento netto e di saldo netto da finanziare) di 3.452 milioni di euro, cui vanno aggiunti i tagli di risorse già previsti per lo stesso anno dall'art. 16, co. 2, del d.l. 95/2012 (pari a 1.050 milioni) e dall'art. 46, cc. 6 e 7, del d.l. 66/2014 (pari a 750 milioni), per una correzione complessiva di 5.252 milioni di euro.

Nonostante ciò, i risultati del monitoraggio del saldo di finanza pubblica effettuato dalla Ragioneria generale dello Stato (Igepa), alla data del 28 aprile 2017, mostrano come tutte le Regioni abbiano rispettato gli obiettivi previsti per il 2016, ad eccezione soltanto del Friuli-Venezia Giulia, che avrebbe mancato l'obiettivo del pareggio a causa di un saldo negativo fra entrate e spese finali di competenza di -255,7 milioni di euro, a fronte, tuttavia, del rispetto dei vincoli di spesa in termini di competenza euro-compatibile<sup>59</sup>, che la Regione è ugualmente tenuta a rispettare per legge.

<sup>58</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni. Esercizio 2015*, Roma, 17 giugno 2017, pp. 40-43.

<sup>59</sup> A decorrere dall'esercizio 2013, il nuovo metodo di calcolo della spesa finale di competenza «euro compatibile» (introdotto dal co. 449, dell'art. 1, l. n. 228/2012, poi novellato dall'art. 1, co. 497, l. 27 dicembre 2013, n. 147) prevede che non tutta la spesa corrente sia rilevata per competenza, ma solo quella meno soggetta alle discontinuità tipiche della cassa.

Sono dunque compresi tra le spese:

- gli impegni di parte corrente al netto dei trasferimenti, delle spese per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;
- i pagamenti per trasferimenti correnti, per imposte e tasse e per gli oneri straordinari della gestione corrente;
- i pagamenti in conto capitale, escluse le spese per concessione di crediti, per l'acquisto di titoli, di partecipazioni azionarie e per conferimenti.

Da questo calcolo sono escluse determinate voci di spesa, elencate dalla legge n. 183/2011, art. 32, comma 4. Le spese per il finanziamento del servizio sanitario nazionale sono escluse, ma sono sottoposte ad una specifica disciplina di contenimento concernente il controllo della spesa sanitaria. In altri casi si tratta di spese che vanno a finanziare funzioni che la legge ha attribuito alle Regioni come, ad esempio, le spese finanziate dal fondo per il trasporto pubblico locale e ferroviario o, da ultimo, le spese inerenti il finanziamento delle scuole non statali attraverso il contributo concesso dallo Stato. Sono escluse anche le spese per la concessione di crediti e le spese per interventi cofinanziati dall'Unione europea, per la sola parte di finanziamento europeo.

In tale rinnovato quadro normativo vanno ad iscriversi i dati SIOPE forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, relativi alle entrate e alle spese regionali contabilizzate negli esercizi 2015 e 2016, che abbiamo qui analizzato e posto a raffronto con i corrispondenti importi relativi al 2007. A tale riguardo, è importante sottolineare il bagaglio informativo supplementare che è possibile ricavare dall'utilizzo di questi dati in abbinamento con quelli dei CPT, elaborati dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione del Ministero dello Sviluppo Economico. L'una e l'altra fonte consentono, infatti, di svolgere analisi diverse, ma che si integrano a vicenda<sup>60</sup>, data l'omogeneità di fondo che le caratterizza<sup>61</sup>, offrendoci l'opportunità di avere una visione della finanza pubblica del Paese più ampia ed articolata di quanto si otterrebbe utilizzando una sola di queste elaborazioni. Le differenze tra esse, come abbiamo più volte sottolineato in passato, attengono alla data in cui sono rese disponibili, al loro grado di provvisorietà, al metodo adottato nell'elaborazione dei dati e al differente universo di riferimento selezionato: gli enti territoriali per il SIOPE, il settore pubblico allargato per i CPT<sup>62</sup>.

## 5.2. I dati di sintesi relativi al 2016 e la questione dei divari nella finanza delle Regioni

Nella Tab. 14 sono riportati i valori pro capite, espressi in euro a valori costanti 2016, delle entrate e delle spese delle Regioni a statuto ordinario (RSO), a partire dal 2007; la successiva Tab. 15 mette a confronto i dati 2016 con quelli delle precedenti annualità.

Colpisce, per quanto concerne l'ultimo anno della serie storica considerata (2007-2015), la forte diminuzione nel Mezzogiorno delle entrate correnti (-11,4%) – dovuta ad una riduzione delle entrate tributarie e dei proventi extra-tributari – dopo il robusto incremento degli importi registrato nel 2015 (+13%). Analogamente, sul lato della spesa, si registra nel 2016 una sensibile diminuzione delle spese correnti delle RSO del Mezzogiorno (-9,6%), dopo l'incremento di pari misura (+9,6%) registrato l'anno precedente. Diminuiscono, sempre nel 2016 rispetto al 2015, anche le spese in conto capitale delle Regioni del Mezzogiorno (-30,4%). La crescita degli investimenti diretti

---

<sup>60</sup> I dati CPT sono frutto di una rielaborazione statistica dei dati ufficiali di bilancio degli enti considerati, e cioè dei dati definitivi dei pagamenti e delle riscossioni effettivamente realizzati. Per questa ragione, essi sono forniti con un certo ritardo, per la precisione con un *lag* temporale di 2 anni, allorché i dati SIOPE sono raccolti con un *lag* temporale decisamente più breve, di appena 1 anno, ma sono caratterizzati da un maggior grado di provvisorietà, in attesa dell'approvazione dei dati definitivi ed ufficiali contenuti nel bilancio consuntivo di cassa degli Enti territoriali.

<sup>61</sup> Sia i dati dei CPT che quelli SIOPE sono dati di natura finanziaria e si riferiscono ai pagamenti di cassa.

<sup>62</sup> Per ulteriori approfondimenti sulle differenze tra i dati dei CPT e quelli SIOPE, v. comunque SVIMEZ, *Rapporto 2012 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 26-27.

(+23,5%) non riesce, evidentemente, a compensare la diminuzione delle spese destinate al rimborso dei prestiti (-65,5%).

La questione dei divari tra il Mezzogiorno e il resto del Paese rileva soprattutto sul lato delle entrate. I preesistenti divari di gettito tributario tra le circoscrizioni permangono quasi intatti. La loro misura si è solo leggermente ridotta nel tempo (v. Tab. 15): fatto pari a 100 il prelievo pro capite nel Centro-Nord, l'importo corrispondente per il Mezzogiorno nel 2015 è pari a 63,9, mentre nel 2016 esso è pari a 68,4 (+7,1%). Tali divari dipendono chiaramente – come spesso abbiamo sottolineato<sup>63</sup> – dalla distribuzione fortemente sperequata delle basi imponibili (per esempio, dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP), non adeguatamente bilanciata da un sistema di trasferimenti perequativi, e dalla forte progressività (per detrazione) dell'addizionale IRPEF.

TAB. 14. Regioni a statuto ordinario: entrate e spese pro capite (a) (riscossioni di cassa, in euro 2016)

Voci	Nord	Centro	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
	2007				
Entrate correnti	3.049,8	2.582,8	2.904,6	2.490,1	2.787,7
di cui: Trasferim. dallo Stato	374,5	315,4	356,1	803,6	482,3
Entrate tributarie	2.622,0	2.177,3	2.483,4	1.661,3	2.251,6
Compartecipazione IVA	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Entrate conto capitale	92,5	159,4	113,9	319,5	171,9
di cui: Trasferim.dallo Stato	76,4	140,2	96,8	279,6	148,3
Altre operazioni					
Accensione di prestiti	9,2	23,1	13,7	149,9	52,1
Spese correnti	2.685,9	2.508,6	2.632,5	2.294,0	2.537,1
di cui: Trasferimenti ad aziende sanitarie	1.961,0	2.054,4	1.993,0	1.868,8	1.958,0
Spese per il personale	33,0	54,3	39,8	74,1	49,5
Spese interessi	30,6	53,3	37,9	38,1	37,9
Spese in conto capitale	234,7	218,4	229,8	439,8	289,0
di cui: Investimenti diretti	31,3	11,2	25,0	33,3	27,3
Altre operazioni					
di cui: Rimborso di prestiti	34,2	34,2	34,2	112,3	56,2
Entrate correnti	2.847,6	2.601,8	2.768,9	2.680,3	2.744,4
di cui: Trasferim. dallo Stato	128,4	133,9	130,1	465,5	222,8
Entrate tributarie	1.101,0	965,0	1.057,4	817,3	991,1
Compartecipazione IVA	1.006,0	821,6	946,9	930,6	942,4
Entrate conto capitale	53,2	56,4	54,2	270,9	114,0
di cui: Trasferim. dallo Stato	50,3	52,5	51,0	269,9	111,5

*continua*

<sup>63</sup> Cfr. SVIMEZ, *Rapporto 2016 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, pp. 306-307.

*segue:* TAB. 14

Voci	Nord	Centro	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
Altre operazioni					
Accensione di prestiti	4,8	406,6	133,6	7,1	98,7
Spese correnti	2.761,4	2.628,7	2.718,9	2.416,5	2.635,4
di cui: Trasferimenti ad aziende sanitarie	1.865,7	1.913,9	1.881,2	1.708,4	1.833,5
Spese per il personale	28,7	46,7	34,4	53,4	39,7
Spese interessi	19,8	58,7	32,2	30,1	31,7
Spese in conto capitale	173,7	168,6	172,0	339,1	218,2
di cui: Investimenti diretti	21,5	12,8	18,7	17,1	18,2
Altre operazioni					
di cui: Rimborso di prestiti	32,8	315,8	123,5	45,3	101,9
2013					
Entrate correnti	3.339,6	3.504,1	3.392,5	3.239,4	3.350,4
di cui: Trasferim.dallo Stato	208,4	161,6	193,4	683,8	328,2
Entrate tributarie	1.562,5	1.698,1	1.606,2	858,7	1.400,6
Compartecipazione IVA	1.055,4	1.053,4	1.054,7	934,7	1.021,7
Entrate conto capitale	43,7	50,4	45,8	202,4	88,9
di cui: Trasferim.dallo Stato	38,3	47,2	41,2	201,1	85,1
Altre operazioni					
Accensione di prestiti	178,7	969,5	433,2	163,1	358,9
Spese correnti	3.278,7	3.500,5	3.349,8	2.992,2	3.251,0
di cui: Trasferimenti ad aziende sanitarie	1.866,0	1.827,9	1.853,8	1.631,3	1.792,3
Spese per il personale	27,7	43,8	32,9	54,4	38,8
Spese interessi	15,2	75,5	34,5	30,4	33,4
Spese in conto capitale	200,4	207,3	202,6	400,0	257,1
di cui: Investimenti diretti	19,2	25,5	21,2	13,3	19,0
Altre operazioni					
di cui: Rimborso di prestiti	29,3	772,0	267,3	42,5	205,2
2014					
Entrate correnti	2.704,3	3.042,6	2.813,4	2.876,3	2.830,6
di cui: Trasferim.dallo Stato	193,4	206,3	197,5	544,8	292,8
Entrate tributarie	1.027,6	1.176,6	1.075,7	680,9	967,4
Compartecipazione IVA	916,2	1.048,0	958,7	978,3	964,1
Entrate conto capitale	38,0	45,5	40,4	170,7	76,2
di cui: Trasferim.dallo Stato	33,5	42,8	36,5	169,0	72,8
Altre operazioni					
Accensione di prestiti	62,1	810,4	303,4	142,6	259,3
Spese correnti	2.461,8	3.289,9	2.728,8	2.659,7	2.709,9
di cui: Trasferimenti ad aziende sanitarie	1.682,0	2.072,6	1.808,0	1.513,2	1.727,1
Spese per il personale	26,4	42,7	31,6	50,7	36,9
Spese interessi	17,8	73,5	35,8	33,4	35,1

*continua*

*segue:* TAB. 14

Voci	Nord	Centro	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
Spese in conto capitale	164,6	226,0	184,4	339,1	226,8
di cui: Investimenti diretti	19,9	12,4	17,5	11,2	15,8
Altre operazioni					
di cui: Rimborso di prestiti	34,7	408,3	155,1	47,9	125,7
2015					
Entrate correnti	2.712,4	2.815,9	2.745,8	3.250,9	2.884,2
di cui: Trasferim.dallo Stato	197,6	221,0	205,2	664,4	331,0
Entrate tributarie	988,0	962,0	979,6	625,5	882,6
Compartecipazione IVA	66,6	1,4	45,6	7,2	35,1
Entrate conto capitale	40,0	49,5	43,1	162,8	75,9
di cui: Trasferim.dallo Stato	36,0	46,0	39,3	155,6	71,1
Altre operazioni					
Accensione di prestiti	10,1	487,8	164,2	128,2	154,3
Spese correnti	2.640,5	2.676,3	2.652,0	2.914,3	2.723,9
di cui: Trasferimenti ad aziende sanitarie	1.827,6	1.708,5	1.789,2	1.400,7	1.682,7
Spese per il personale	25,4	41,0	30,5	49,8	35,8
Spese interessi	17,4	62,9	32,1	36,4	33,3
Spese in conto capitale	107,9	134,0	116,3	439,5	204,8
di cui: Investimenti diretti	13,6	19,6	15,5	14,1	15,1
Altre operazioni					
di cui: Rimborso di prestiti	50,8	456,8	181,8	250,3	200,6
2016					
Entrate correnti	2.838,2	3.032,9	2.901,0	2.880,9	2.895,5
di cui: Trasferim.dallo Stato	146,2	122,4	138,5	724,9	298,9
Entrate tributarie	721,7	984,7	806,5	551,8	736,8
Compartecipazione IVA	20,0	13,5	17,9	8,5	15,3
Entrate conto capitale	36,3	37,9	36,8	129,0	62,1
di cui: Trasferim.dallo Stato	31,5	31,6	31,5	121,4	56,1
Altre operazioni					
Accensione di prestiti	7,5	322,3	109,0	65,4	97,1
Spese correnti	2.714,6	3.004,1	2.808,0	2.635,1	2.760,7
di cui: Trasferimenti ad aziende sanitarie	1.892,2	1.882,4	1.889,0	1.393,4	1.753,4
Spese per il personale	28,2	48,6	34,8	60,5	41,8
Spese interessi	15,1	66,2	31,6	31,6	31,6
Spese in conto capitale	134,2	159,6	142,4	305,8	187,1
di cui: Investimenti diretti	23,7	15,6	21,1	17,4	20,1
Altre operazioni					
di cui: Rimborso di prestiti	32,5	278,3	111,8	86,3	104,8

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente a metà anno.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): nel 2007, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.

Rileva, inoltre, la dinamica degli importi pro capite del PIL al livello nazionale. È utile a riguardo la Tab. 15, che illustra le variazioni percentuali delle voci di bilancio delle RSO rilevate, sulla base dei dati SIOPE, nel decennio 2007-2016. In tale periodo, si può osservare come le entrate tributarie delle Regioni si riducano del 67,3% a fronte di una riduzione del PIL pro capite del 7,1%. La variazione è in particolare accentuata anche per le Regioni del Centro (-54,8%) e, soprattutto del Mezzogiorno (-66,8%), nonostante le maggiori aliquote che queste Regioni sono costrette – per legge – ad applicare<sup>64</sup>. Vi è, dunque, una forte sensibilità dei cespiti tributari regionali alla congiuntura, che rende tali Enti assai vulnerabili sul lato delle entrate. A questa vulnerabilità si è fatto fronte, in particolare negli anni 2013 e 2014, con interventi di forte entità che attingevano a risorse erariali (circa 40 mld. di euro) per consentire alle Amministrazioni Pubbliche di accelerare i pagamenti dei debiti pregressi verso i fornitori. Tali vicende<sup>65</sup> hanno mostrato come, nella finanza delle Regioni, la

TAB. 15. Regioni a statuto ordinario: entrate e spese pro capite (a) nel 2016 e confronto con il 2007, il 2013, il 2014 e il 2015 (numeri indici) (b)

Voci	Nord	Centro	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
	2007=100				
Entrate correnti	93,1	117,4	99,9	115,7	103,9
di cui: Trasferim. dallo Stato	39,0	38,8	38,9	90,2	62,0
Entrate tributarie	27,5	45,2	32,5	33,2	32,7
Compartecipazione IVA	-	-	-	-	-
Entrate conto capitale	39,2	23,8	32,3	40,4	36,1
di cui: Trasferim. dallo Stato	41,2	22,5	32,6	43,4	37,8
Altre operazioni					
Accensione di prestiti	81,2	1.395,0	798,8	43,7	186,5
Spese correnti	101,1	119,7	106,7	114,9	108,8
di cui: Trasferimenti Aziende sanitarie	96,5	91,6	94,8	74,6	89,6
Spese personale	85,3	89,5	87,3	81,6	84,5
Spese interessi	49,4	124,1	83,4	82,9	83,3
Spese in conto capitale	57,2	73,1	62,0	69,5	64,7
di cui: Investimenti diretti	75,8	138,3	84,5	52,1	73,5
Altre operazioni					
Rimborso di prestiti	95,1	814,7	326,6	76,8	186,4

*continua*

<sup>64</sup> Si tratta delle c.d. «Regioni canaglia», e cioè il Lazio, la Campania, il Molise, la Puglia, la Calabria e la Sicilia, giudicate colpevoli di avere prodotto un rilevante disavanzo nel settore sanitario e per questo obbligate ad applicare maggiorazioni dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP.

<sup>65</sup> Il riferimento è al caso del c.d. «Decreto salva Regioni» (decreto legge 35/2013) e al conflitto tra queste ultime e la Corte dei Conti, che è poi finito davanti alla Corte costituzionale (v. sentenza n. 181/2015) per sospetta violazione dell'art. 119, co. 6, della Costituzione. Cfr. G. TROVATI, *Rischio miliardario sui prestiti delle Regioni*, «Il Sole 24 Ore», 3 agosto 2015, pp. 1 e 4.

*segue*: TAB. 15

Voci	Nord	Centro	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
	2014=100				
Entrate correnti	105,0	99,7	103,1	100,2	102,3
di cui: Trasferim. dallo Stato	75,6	59,3	70,1	133,0	102,1
Entrate tributarie	70,2	83,7	75,0	81,0	76,2
Compartecipazione IVA	2,2	1,3	1,9	0,9	1,6
Entrate conto capitale	95,5	83,4	91,1	75,6	81,5
di cui: Trasferim. dallo Stato	94,1	73,8	86,4	71,8	77,1
Altre operazioni					
Accensione di prestiti	12,1	39,8	35,9	45,9	37,4
Spese correnti	105,0	91,3	102,9	99,1	101,9
di cui: Trasferimenti Aziende sanitarie	75,6	90,8	104,5	92,1	101,5
Spese personale	70,2	113,9	109,8	119,3	113,3
Spese interessi	2,2	90,0	88,3	94,6	89,9
Spese in conto capitale	95,5	70,6	77,2	90,2	82,5
di cui: Investimenti diretti	94,1	125,6	120,8	154,7	127,4
Altre operazioni					
Rimborso di prestiti	12,1	68,2	72,1	180,2	83,4
	2015=100				
Entrate correnti	104,6	107,7	105,7	88,6	100,4
di cui: Trasferim. dallo Stato	74,0	55,4	67,5	109,1	90,3
Entrate tributarie	73,0	102,4	82,3	88,2	83,5
Compartecipazione IVA	30,0	931,6	39,3	118,3	43,7
Entrate conto capitale	90,8	76,6	85,5	79,3	81,8
di cui: Trasferim. dallo Stato	87,5	68,6	80,3	78,0	78,9
Altre operazioni					
Accensione di prestiti	74,3	66,1	66,4	51,0	62,9
Spese correnti	104,6	112,2	105,9	90,4	101,4
di cui: Trasferimenti Aziende sanitarie	74,0	110,2	105,6	99,5	104,2
Spese personale	73,0	118,6	114,1	121,5	116,9
Spese interessi	30,0	105,3	98,5	86,9	95,0
Spese in conto capitale	90,8	119,1	122,4	69,6	91,3
di cui: Investimenti diretti	87,5	79,4	136,1	123,5	132,9
Altre operazioni					
Rimborso di prestiti	74,3	60,9	61,5	34,5	52,3

(a) Valori calcolati sulla popolazione residente alla fine dell'anno.

(b) Calcolati sui valori espressi in euro 2016; la conversione in valori costanti è stata ottenuta utilizzando l'indice dei prezzi impliciti del PIL nazionale.

*Fonte*: Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze (consuntivi di cassa): nel 2007, dati della Relazione trimestrale di cassa; dal 2009, dati SIOPE.



precarietà dell'impianto di base costringe a rimedi estemporanei, che anche sul piano concettuale producono ulteriore confusione, accrescendo soltanto le distorsioni del sistema.

### 5.3. *Andamento delle entrate e delle spese regionali nel decennio 2007-2016*

La Tabella 15 mostra, come si è detto, le variazioni percentuali delle voci di bilancio delle RSO nell'ultimo decennio 2007-2016. Nella prima sezione della tabella sono riportati gli importi corrispondenti ponendo il 2007 come anno base. La seconda e la terza sezione della tabella mostrano, invece, le variazioni percentuali relative agli ultimi due anni 2015 e 2016.

Per quanto riguarda gli andamenti di lungo periodo (2007-2016), sul lato delle entrate, meritano di essere menzionati i seguenti rilievi:

– il significativo incremento delle entrate correnti per le Regioni del Centro Italia (+17,4%) e del Mezzogiorno (+15,7%);

– il calo dei trasferimenti dallo Stato, che ha interessato soprattutto il Centro-Nord (–61%);

– il crollo territorialmente generalizzato delle entrate tributarie, ascrivibile alle variazioni normative in materia di IRAP, oltre che all'effetto depressivo della crisi sulle basi imponibili delle imposte<sup>66</sup>;

– la fortissima crescita dell'indebitamento, registrata nel Centro Italia (+1.395%) a seguito delle operazioni di rinegoziazione dei mutui attivati dalle Regioni.

Sul lato della spesa, rilevano invece:

– il notevole incremento delle spese correnti in entrambe le circoscrizioni (+14,9%, nel Mezzogiorno; +6,7%, nel Centro-Nord);

– il crollo, in entrambe le circoscrizioni, delle spese in conto capitale (–30%, nel Mezzogiorno; –38%, nel Centro-Nord) e, nel loro ambito, in misura assai più accentuata al Sud, degli investimenti diretti: –48%, a fronte del –15,5% nel Centro-Nord.

## 6. *Conclusioni*

Stando ai dati macroeconomici diffusi negli ultimi mesi del 2016, il nuovo quadro congiunturale mondiale sembrerebbe essere in una fase favorevole, mentre l'economia europea si è dimostrata capace di resistere ai numerosi *shock* negativi che ha subito ed è tornata a crescere, sebbene ad un ritmo molto blando e graduale. L'Italia, in questo contesto, resta tuttavia un osservato speciale, presentando ancora diverse fragilità e “debolezze strutturali”, che la rendono particolarmente vulnerabile agli *shock* esterni. Fra le più gravi, sicu-

---

<sup>66</sup>SVIMEZ, *Rapporto 2015 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, pp. 443-445.

mente, l'elevato debito pubblico e l'eccessiva pressione tributaria gravante sul lavoro e sulle imprese, cui si aggiungono ulteriori "pre-condizioni" (o condizioni di contesto) e fattori di rischio, che potrebbero intralciare il virtuoso cammino del Bel Paese verso il consolidamento della ripresa e verso la crescita. A questo riguardo, in particolare, suscitano ormai soltanto delusione e preoccupazione, vista la "perdita di *chance*" in cui si concretizzano, le riforme avviate e poi dimenticate dell'ultima legislatura. Esse, infatti, rischiano di tramutarsi – con la cessazione del Governo e la probabile indizione di nuove elezioni – in dannose controriforme, utili soltanto ad aggravare le molteplici disfunzioni ed iniquità del sistema italiano di finanza pubblica.

Le elaborazioni dei dati estrapolati dai CPT hanno messo in luce alcune di queste disfunzioni ed altre interessanti evidenze. In estrema sintesi, è stato rilevato che:

1) nel periodo 2007-2015, la pressione fiscale complessiva (imposte dirette + indirette), sale nel Mezzogiorno dal 29,5 al 32% e nel Centro dal 30,3 al 32,5%; nel Nord si registra, invece, un calo dal 33,4 al 32,2%; il risultato è quello di un sistema tributario sostanzialmente regressivo, e comunque imperniato su una progressività sempre più "zoppicante";

2) al netto della spesa previdenziale, la spesa pubblica complessiva è significativamente più bassa nel Mezzogiorno (6.573 euro per abitante nel 2015 contro i 7.327,7 euro del Centro-Nord);

3) vi è stato un forte divario territoriale nella spesa corrente, sempre al netto di quella previdenziale, pari nel 2015 a 1.043,5 euro per abitante; nel Mezzogiorno tale spesa è stata nel 2015 l'84% di quella del Centro-Nord: essa era pari al 91% nel 1996 e nel 2001, ed al 97% nel 2007;

4) nel 2015 si è accentuato l'effetto di sostituzione delle risorse aggiuntive, dedicate al riequilibrio territoriale, rispetto alle ordinarie.

Dall'analisi dei dati SIOPE, rielaborati nell'articolo, è emerso inoltre che:

1) i preesistenti divari di gettito tributario permangono quasi immutati (la loro misura si è solo leggermente ridotta nel tempo) e dipendono, soprattutto, dalla distribuzione sperequata delle basi imponibili;

2) la forte sensibilità alla congiuntura dei cespiti tributari regionali (nel periodo 2007-16, le entrate tributarie regionali si sono ridotte del 67,3%, a fronte di una riduzione del PIL pro capite del 7,1%) è particolarmente accentuata nell'Italia centrale (-54,8%) e nel Mezzogiorno (-66,8%), nonostante le maggiori aliquote applicate dalle Regioni cosiddette "canaglia", commissariate o sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari rilevati nei loro bilanci.

L'auspicio di chi scrive è che sia presto ripresa l'attuazione della legge delega fiscale e della riforma federalista. Vanno infatti urgentemente risolte tre questioni. Innanzitutto, la questione fiscale, ovvero il problema dell'alta e sperequata pressione tributaria, che distorce gli incentivi e grava sempre meno sulle classi più abbienti: essa si pone come problema di fondo, nella riflessione dei *policy maker* e nella più ampia cornice della ridefinizione del ruolo del po-

tere pubblico. Vi è poi la questione della perequazione, che investe tutte le forme di prelievo, sia a livello nazionale che territoriale, e da cui dipende l'effettiva tutela dei diritti dei più deboli, in qualunque parte del Paese risiedano o svolgano la propria attività. Infine, resta da risolvere la fondamentale questione dell'efficienza nella fornitura dei servizi pubblici e del persistente sottosviluppo del Mezzogiorno: tale questione è stata posta al centro delle norme contenute nella legge delega 42/2009, precisamente, nel punto in cui sono menzionati i costi standard e la c.d. "perequazione infrastrutturale". Nel primo caso, tuttavia, i provvedimenti attuativi sono incorsi addirittura in una solenne bocciatura della Consulta e la soluzione del problema è stata ulteriormente rinviata. Nel secondo caso, non resta che registrare l'estrema lentezza del processo di infrastrutturazione del Paese che sembra seguire prevalentemente le logiche di mercato e la domanda di mobilità dei fattori, piuttosto che scelte orientate al riequilibrio economico e sociale del territorio.

### *Abstract*

Nonostante gli importanti dati di ripresa riguardanti l'economia italiana è difficile intravedere un deciso cambiamento di rotta negli andamenti delle grandezze macroeconomiche e nell'evoluzione della finanza pubblica. Il nostro Paese resta un osservato speciale, presentando ancora diverse fragilità e "debolezze strutturali", che lo rendono particolarmente vulnerabile agli *shock* esterni. Suscitano inoltre delusione e, nel contempo, preoccupazione, vista la "perdita di *chance*" in cui si concretizzano, le riforme avviate e poi dimenticate dell'ultima legislatura. Esse, infatti, rischiano di tramutarsi – con la cessazione del Governo e la probabile indizione di nuove elezioni – in dannose controriforme, utili soltanto ad aggravare le molteplici disfunzioni ed iniquità del sistema italiano di finanza pubblica.

In questo articolo è proposto un approfondimento su alcune delle disfunzioni e degli *handicap* che viziano il sistema italiano di finanza pubblica e che influiscono indirettamente, in modo negativo, sullo sviluppo dell'economia del Mezzogiorno. L'analisi effettuata ha evidenziato che la pressione fiscale complessiva (imposte dirette + indirette) è eccessivamente elevata e mal distribuita sul territorio. Ne risulta un sistema tributario sostanzialmente regressivo e, comunque, imperniato su una progressività sempre più "zoppicante". Il sistema perequativo non sembra, tuttavia, adeguato a ridurre i divari esistenti nelle capacità di produzione del reddito e nella fornitura dei servizi pubblici. Alla luce di queste considerazioni, l'articolo propone un'analisi delle principali criticità del sistema italiano di finanza pubblica ed alcuni spunti per un ulteriore dibattito.

Despite the important recovery data concerning the Italian economy, it is difficult to see a decisive change of course in trend of the macro-economic variables and in the evolution of the public finance system. Our country remains under special surveillance, still presenting various fragilities and "structural weaknesses", which make it particularly vulnerable to external shocks. In addition, there are the reforms undertaken and then forgotten of the last legislature that arouse, simultaneously, disappoint-

ment and concern due to the “loss of chance” in which they can turn themselves. They risk transforming themselves – with the likely call for new elections, after the cessation of the Government – into harmful counter-reforms, useful only to aggravate the multiple dysfunctions and inequities of the Italian public finance system.

This article proposes an in-depth analysis of some dysfunctions and handicaps which spoil the Italian public finance system and that indirectly influence, in a negative way, the development of the Mezzogiorno economy. The analysis showed that the overall tax burden (from direct taxes + indirect) is too high and unequally distributed on the territory. The Italian tax system, therefore, appears to be substantially regressive and, in any case, hinged on an increasingly “limping” progressivity. However, the equalization system does not seem adequate to reduce the existing gaps in income generation abilities and provision of public services. In light of these considerations, the article proposes an analysis of the main critical issues of the Italian public finance system and some ideas for further discussion.