

***LO SVILUPPO DAL BASSO
COMPETITIVITA' E CRESCITA ECONOMICA
NELL'ERA DEL FEDERALISMO***

***Analisi bilanci regionali
1981-2003***

***Curata dal Centro di Ricerca
e Sviluppo del Territorio della LIUC***

Gennaio 2005

L'analisi, curata dal CeRST della LIUC, è stata promossa dal Coordinamento dei Giovani Imprenditori, composto dai Movimenti giovanili di Cna, Confagricoltura, Confapi, Confartigianato, Confcommercio e Confindustria.

SOMMARIO

| | |
|---|----------------|
| Premessa | Pag. 4 |
| Principali risultati dell'analisi | Pag. 7 |
| Commenti ai dati di bilancio 2003 | Pag. 16 |
| E se piombasse il federalismo fiscale?.... | Pag. 20 |

PREMESSA

Questo studio analizza i bilanci delle Regioni italiane dal 1981 al 2003 riclassificandoli per macro-voci di spesa.

La riflessione sui cambiamenti che hanno caratterizzato il nuovo profilo economico-finanziario delle regioni italiane nasce dall'analisi del nuovo quadro istituzionale, all'interno del quale le Regioni risultano sempre più coinvolte e responsabilizzate nei processi di sviluppo economico territoriale.

Almeno tre gli elementi che hanno contribuito al cambiamento in corso:

- Il ruolo dell'Unione Europea;
- Il decentramento amministrativo che ha caratterizzato gli anni Novanta;
- La riforma del Titolo V della Costituzione italiana

Ciascuno di questi tre mutamenti ha modificato in maniera sostanziale i processi di programmazione delle linee strategiche di sviluppo. Bilanci, Piani Regionali di Sviluppo (PRS), Programmi Operativi Regionali e Nazionali (POR — PON), Documenti Unici di Programmazione (DOCUP), Piano di Sviluppo del Mezzo (PSM), Complementi di Programmazione, sono questi i documenti necessari per valutare le politiche di investimento nostre regioni.

In questo lavoro l'interesse ricade sui bilanci previsionali. Il motivo principale della scelta risiede nel fatto che la comparazione delle politiche di spesa regionali è possibile esclusivamente se il dato è omogeneo nello spazio e nel tempo; il dato costituisce l'unico elemento certo di valutazione, basato su una riclassificazione che, lungi dall'essere perfetta, è sicuramente attendibile per l'obiettivo di ricerca. Non è necessario giustificare l'utilizzo del preventivo rispetto al consuntivo, ma è fondamentale ribadire che, per un arco temporale così lungo e per tutte le regioni italiane, è l'unico sistema in grado di formulare valutazioni corrette sulle differenti politiche di investimento del livello istituzionale.

Il sistema di finanza decentrata ricade sui vari livelli istituzionali che in maniera differenziata, godono di un'autonomia finanziaria, che si esplica attraverso un diverso livello di attuazione delle politiche tributarie, tariffarie, di gestione del patrimonio e del debito.

Per quanto concerne la struttura delle Entrate la ripartizione consente di valutare il grado di autonomia finanziaria e di dipendenza dai trasferimenti o dalle entrate di natura diversa da quelle tributarie: debiti, alienazioni, partecipazioni azionarie e concessione di crediti. In particolar modo, si sottolinea che nei trasferimenti sono ricompresi i finanziamenti provenienti dall'Unione Europea attraverso i Fondi strutturali.

Per quanto concerne invece l'analisi delle *Spese*, si seguono due distinte riclassificazioni:

- 1) *classificazione economica*, in base alla quale si distinguono le spese correnti o di ordinaria amministrazione, le spese per investimenti o in conto capitale, le spese per rimborso mutui e gli oneri non attribuibili¹
- 2) *classificazione economico-funzionale*, in base alla quale si ripartisce il totale delle spese generali per grandi settori di intervento.

Tra i bilanci ante e post 1995 si rilevano alcune differenze sostanziali:

- le entrate proprie, a partire dal 1995, si dividono in entrate tributarie proprie e entrate devolute, e prescindono dalle entrate patrimoniali e derivanti dalla accensione di mutui; nella precedente struttura erano considerate entrate proprie non solo le entrate tributarie, ma anche quelle derivanti da mutui e da entrate di natura patrimoniale. Nella presentazione dei bilanci, per poter effettuare una comparazione dell'impatto dei Fondi strutturali sul bilancio dell'ente programmatore regionale, si è tenuto conto dei limiti di programmazione del I Quadro Comunitario di Sostegno 1989/1993, utilizzando la vecchia struttura del bilancio, e del II QCS 1994/1999, in cui il 1994 viene riclassificato secondo la nuova struttura del bilancio. In particolar modo, le entrate tributarie proprie sono rappresentate per il 1994 dalle sole entrate tributarie della vecchia struttura. Pertanto, sia i mutui che le entrate patrimoniali vengono splittati. Nel 1994 non ci sono ancora le entrate devolute, la cui separata rilevazione decorre dal 1995. Il peso delle entrate devolute aumenta in termini percentuali per effetto del processo di decentramento. Di fatto, si tratta di entrate che le regioni rilevano su imposte e tasse di livello statale, come ad esempio l'accisa sulla benzina, l'Irpef, l'Irpeg, le imposte di registro e di successione, le tasse sulle concessioni governative, alcune imposte di fabbricazione (birra, spiriti, oli minerali, etc.) imposte di consumo, come energia, gas e tabacchi, nonché l'IVA.

¹ Gli oneri non attribuibili derivano dall'impossibilità oggettiva di attribuire alcuni capitoli di spesa alle singole voci della classificazione economico- funzionale. In tale voce di spesa rientrano gli oneri finanziari, i Fondi globali (fondi per provvedimenti legislativi in corso di attuazione, fondi di riserva per spese impreviste, fondi per residui perenti), e le altre spese non attribuibili.

- Scompaiono le entrate da trasferimenti per funzioni delegate: a partire dal 1995, la voce trasferimenti in conto capital comprende anche le assegnazioni per funzioni delegate.
- Dopo il 1995 i totali generali delle entrate e delle spese non considerano più le partite di giro; ai fini delle analisi condotte, tale voce è del tutto ininfluenta, considerando che si rileva sia in entrata che in uscita per un ammontare pressoché uguale.
- Nell'ambito della classificazione funzionale delle spese; a partire dal 1995, vengono accorpate alcune voci, come ad esempio agricoltura, foreste e caccia da un lato, e industria, commercio artigianato dall'altro. Per il resto, la struttura del bilancio non varia.

PRINCIPALI RISULTATI DELL'ANALISI

Lo studio sulle spese effettuate dalle Regioni italiane negli ultimi anni può essere significativo per capire dove queste hanno investito di più e quali sono le voci di bilancio che assorbono il maggior numero di risorse; in particolare le spese sono state accorpate in tre macro- aree di intervento: Economy, Welfare ed Education.

La regione **Veneto** per quanto riguarda l'Education investe risorse dal 4,3% al 3,34% nel periodo 1995-2003; per il Welfare assorbe risorse per valori percentuali che vanno dal 70% nel 1995 al 65% nel 2003, rendendo così molto rigida la struttura di bilancio;

l'Economy gode di investimenti che vanno dal 13% nel 1995 al 23,30% del 2003. Segno questo che la Regione Veneto ha intuito che più svolge efficacemente il proprio ruolo di ampliamento delle opportunità socio-economiche per i propri cittadini maggiormente contribuisce ad innescare una dinamica di sviluppo economico endogeno e durevole.

Vediamo adesso dove investe la Regione **Piemonte**. In particolare gli investimenti hanno registrato una crescita costante nel ventennio senza picchi particolarmente significativi ad eccezione di due piccole flessioni nel 1993 e nel 1996. In media il 60% degli investimenti si sono concentrati nel macro settore Welfare (sanità e assistenza sociale) e la crescita segue l'andamento della curva generale degli investimenti totali.

Per quanto riguarda l'Economy, essa comprende agricoltura, caccia, foreste, industria, commercio, artigianato, turismo, edilizia abitativa, trasporto e territorio, ha rappresentato in media il 17% degli investimenti effettuati nel ventennio.

Il settore dei trasporti è quello che, pur manifestando alcuni picchi notevoli come quello del 1995 con 761 miliardi, mantiene una sua coerenza di investimenti dimostrando una continua crescita e posizionandosi quasi sempre come primo destinatario degli investimenti regionali (eccettuati gli investimenti in sanità). Per quanto concerne l'agricoltura, le foreste e la caccia sembra che ci sia stato un forte interesse per questo settore nel periodo dal '86 al '92 con investimenti significativi, per poi precipitare nel 1993 e rimanere su un livello più basso, anche in questo caso, però, pur evidenziando una tendenza negativa, non si può parlare di un decremento costante, vista la presenza di picchi di investimento nel 1995, 1997 e 1999 anche se con cifre sempre meno importanti. Anche il settore di industria, commercio e artigianato presenta un

andamento caratterizzato da forti picchi di investimento seguiti da cali ugualmente significativi, mantenendo però un trend crescente. Il settore del turismo presenta al contrario un trend positivo, ma gli importi sono talmente bassi da non essere rilevanti. Probabilmente questo settore acquisterà più importanza con i lavori che verranno messi in atto in previsione delle Olimpiadi invernali del 2006.

Infine il settore Education è quello che incide meno sugli investimenti regionali. È però importante osservare la disaggregazione degli investimenti nei due sotto settori di "istruzione e diritto allo studio" e "formazione professionale". Entrambi i settori presentano un trend di crescita, ma con un'accelerazione maggiore nel settore della formazione professionale.

La Provincia Autonoma di **Trento** investe invece per l'Education mediamente il 10,50% delle risorse nel periodo 1995-2000; per il Welfare assorbe circa il 27% delle risorse invece l'Economy gode di investimenti che si mantengono sulla soglia del 26%. Per quanto riguarda la Provincia di **Bolzano** nel settore Education è possibile registrare un progressivo aumento annuale risorse investite, con alcune eccezioni tra il 1984 – 1985, tra il 1986 - 1987 e dal 1995 dove l'incremento degli investimenti sia in termini assoluti sia in termini percentuali assume una dimensione straordinaria. Nonostante alcune variazioni annuali il peso percentuale del settore Education rispetto al totale delle risorse investite si mantiene costante nel tempo passando dal 5% nel 1980 al 5,50% circa nel 2003. Il settore welfare, in termini assoluti, cresce esponenzialmente nell'arco dei vent'anni, mentre in termini percentuali pressoché costante per tutto il periodo analizzato. Infine l'analisi degli investimenti effettuati nel settore economia mostra un incremento degli stessi tra la seconda metà anni '80 fino alla prima metà degli anni '90, passando da un valore iniziale pro capite dell'1 % al 4 % nell'ultimo anno.

Dall'analisi degli investimenti effettuati dalla regione **Valle d'Aosta** emerge un progressivo aumento, in termini assoluti, dello stock di capitale erogato, passando da 104 miliardi nel 1981 a più di 1.200 miliardi nel 2000, con una significativa accelerazione dal 1991. La maggior parte degli investimenti si sono concentrati nel macrosettore Economia ,la cui crescita segue l'andamento della curva degli investimenti totali. Tra le voci che compongono il macrosettore Economia troviamo i settori agricoltura, caccia, pesca, trasporto, artigianato, industria, commercio, edilizia abitativa e territorio. Gli investimenti effettuati nel settore dei trasporti mostrano un andamento irregolare, con delle flessioni accentuate tra il 1986 - '88 e il 1991 - '93. Per quanto riguarda il settore turismo l'analisi degli investimenti mostra un andamento costante nel tempo pari al 10% delle risorse investite nel macrosettore "economia".

Artigianato, industria e commercio sono le voci che più hanno registrato un forte incremento dal 1995. Anche le spese per la sanità e l'assistenza sociale rappresentano una fetta degli investimenti che acquista progressivamente importanza: nell'85 la percentuale degli investimenti in questo settore era del 9%, nel 2003 il 20% circa con oscillazioni che hanno raggiunto il 31% negli ultimi anni. La spesa è quasi totalmente dedicata al settore "sanità" anche se dal '91 si registra una crescita costante e progressiva del comparto "assistenza sociale" che da quasi 10 milioni di euro del '90 è passata a circa 60 milioni nel 2003. Il macrosettore Education è quello che riceve minori risorse, solo negli ultimi anni il suo peso in termini percentuali ha sfiorato il 10% sul totale degli investimenti. Il peso preponderante degli investimenti in questo settore riguarda l'istruzione e il diritto allo studio, minore risorse invece vengono attribuite alla formazione .

L'analisi dei dati relativi agli investimenti realizzati dalla regione **Liguria** mostrano che il macrosettore Education ha inciso nel periodo analizzato, rispetto al totale delle spese per grandi settori, con valori oscillanti tra lo 0,5% nel 1994 ed il 3,10% nel 2003, raggiungendo il maggior peso percentuale del 3,8% nel 1998. Il macrosettore Welfare ha assorbito nell'ultimo quinquennio circa il 62% delle risorse disponibili nel bilancio regionale. Nel periodo compreso tra il 1981 ed il 1984 tale aggregato ha assorbito il 34% delle risorse. Dall'analisi della composizione dell'aggregato Welfare è possibile osservare come per il periodo analizzato, nei primi 14 anni il peso delle spese per Assistenza sociale sia oscillato tra 1% ed il 3%, attestandosi attorno all'1,5% nei restanti 6 anni; in valori assoluti gli investimenti si sono strutturati anno per anno. Differente è il peso dell'atra voce di spesa, la tutela della salute infatti assorbe la maggior parte delle risorse impegnate. Il macrosettore Economia nell'intervallo di anni compreso tra il 1981 ed il 1994, ha assorbito mediamente il 5% delle risorse disponibili; mentre dal 2002 al 2003 il peso percentuale delle risorse impegnate è passato dal 19% al 16%. Tale decremento percentuale non trova conferma se si considerano i valori assoluti; le risorse impegnate infatti non mostrano variazioni così elevate. Osservando nel dettaglio le singole voci di spesa dell'aggregato Economia è possibile notare come da un incremento degli investimenti in agricoltura commercio, artigianato e turismo siano diminuiti quelli destinati all'industria.

Analizzando l'andamento degli investimenti e i settori in cui gli stessi sono stati effettuati dalla regione **Friuli Venezia Giulia**, nel corso dei venti anni, è possibile osservare che solo nel 1981 gli investimenti effettuati nel settore Economia e Welfare assorbono la medesima percentuale di risorse, rispettivamente del 37% e del 40%. Dal 1982 gli investimenti nel settore Welfare assumono un peso percentuale superiore sia rispetto alla macroclasse economia, sia rispetto alla macroclasse education.

La regione **Lombardia** investe le sue risorse, al pari delle altre regioni italiane, prevalentemente nell'area Welfare, residuando una piccola parte di risorse all'Education e all'Economy. L'andamento dei settori, in termini di distribuzione percentuale delle risorse finanziarie, non mostra grossi scostamenti nell'arco dell'intero ventennio preso in considerazione. Una nota positiva è considerato l'aumento, sebbene ancora non molto significativo, dei valori rispetto al macro-settore dell'Economia, segnale di cambiamento rispetto al ruolo dell'ente regione come propulsore di sviluppo economico.

Dall'analisi della spesa effettuata dall'**Emilia Romagna** si evince che le risorse vengono prevalentemente impiegate nel comparto **Welfare**. Al suo interno incide fortemente il settore sanità finanziato almeno fino al 1998 con trasferimenti statali con vincolo di destinazione. Il settore assistenza sociale manifesta una fortissima crescita nel triennio '95-'97 seguita però nell'anno '98 da un consistente decremento che porterà la spesa in valore assoluto al livello dell'anno 1995. Il comparto **Economia** è il secondo in ordine di spesa. La maggior incidenza di spesa è del settore Agricoltura, foreste e caccia, nel cui ambito si nota però, un decremento degli investimenti tra il 1998 e il 2000; segue il settore trasporti con una crescita costante nel tempo. Da rilevare due consistenti aumenti di spesa nel settore territorio fra il 1995 e il 1999. Per il settore turismo, nel quinquennio che corre dal 1987 al 1991, si registra una crescita rispettivamente dell'82% e del 81%. L'**Education** è invece il comparto in cui gli investimenti in serie storica sono inferiori rispetto agli altri ma mostrano una crescita a partire dal 1990 del 35%. La regione ha investito maggiormente nel settore, attestandosi al 4,48% nel 2003.

Anche per la regione **Toscana**, il Welfare risulta quello in cui sono state investite le maggiori risorse. L'andamento è in parte crescente fino al 1995, anno in cui le risorse destinate al Welfare incidono per il 71% sulle spese totali. Negli anni successivi tale livello si abbassa, pur permanendo una sua rilevante incidenza sulle spese (circa il 65% nel 2003). In questo macro-settore incide in maniera determinante la spesa per la Sanità, che nel ventennio è

generalmente in crescita, registrando un calo solo dal 1993 al 1996. L'aggregato dell'Economia riguarda il totale dei settori produttivi della Regione. Si registra un aumento graduale delle spese, con una maggiore accentuazione dal 1995 al 1996 (+47%) e, sempre dal 1995, un maggior peso sul totale delle spese (dal 6,42% del 1994 al 14,25% del 1995 al 20% circa del 2003). Dall'analisi effettuata i settori dell'Economia in cui maggiormente si investe sono i Trasporti e il Territorio. In particolare, oltre a questi settori, gli investimenti della regione si rivolgono all'edilizia abitativa, con specifica accentuazione nel 1998, a scapito di settori chiave per l'economia toscana quali Agricoltura, Fauna, Caccia e, soprattutto, il Turismo. Il settore Education, infine, si rileva quello in cui sono destinate minori risorse. Le cifre, tuttavia, nel corso dei vent'anni sono crescenti, con un'impennata dal 1989 al 1990 (+36%), e un repentino abbassamento dal 1991 al 1992 (-46%). Fino al 1989 la Regione destina maggiori risorse all'Istruzione e al Diritto allo studio, privilegiandoli rispetto alla Formazione professionale. Negli anni Novanta tale rapporto si inverte. Il 2000, comunque, si riconferma anno in controtendenza, dal momento che le spese per l'Istruzione superano dell'88% quelle sulla Formazione. Nel 2003, l'ammontare di spesa destinata all'Education è pari al 3,39% del complesso delle spese sostenute dalla Regione.

L'analisi delle spese per investimento effettuate dalla regione **Umbria** mostra che per quanto riguarda il settore Economia, la media percentuale sul totale complessivo delle spese si attesta nei primi venti anni presi in considerazione intorno al 14% con picchi del 19%, 18% rispettivamente negli anni 1996, 1998, mentre nell'ultimo triennio raggiunge un considerevole 28% medio. Il dato che balza subito agli occhi nell'area Welfare è quello relativo alla sanità (che registra le cifre più alte) e all'assistenza sociale che registrano una spesa elevata nel ventennio fino a raggiungere valori che complessivamente si attestano intorno ad una media del 66% dal 1995 (con un picco del 70%) al 2000, mentre nell'ultimo triennio vi è una sostanziale riduzione dell'impegno finanziario nel Welfare, che si attesta in media al 54% del totale delle spese regionali. Infine, per quanto concerne l'Education, i dati hanno un andamento regolare ma estremamente basso: esso infatti oscilla fra l'1% e il 4%. Nel biennio 2002/2003 tuttavia, si registra una percentuale leggermente superiore (6,25% medio). Va detto quindi che c'è la volontà da parte della Regione di valorizzare la formazione professionale e l'istruzione attraverso misure ed interventi atti a realizzare una piena partecipazione e coinvolgimento di tutti.

Nella regione **Abruzzo** il dato che balza subito agli occhi nell'area Welfare è quello relativo alla sanità e all'assistenza sociale che registrano una spesa elevata nel corso di tutto il ventennio. Il trend appare dunque in crescita abbastanza costante e diremmo esponenziale soprattutto tra il 1981 e il 1983; successivamente, nel decennio a cavallo tra il 1984 ed il 1994 si nota un passaggio negativo che però si tramuta in un forte aumento delle spese in tale settore a partire dall'anno successivo. Infine, per quanto concerne l'Education, i dati hanno un andamento regolare ma estremamente basso, con una diminuzione costante delle spese fino al 1987. A partire dall'anno successivo, infatti, si rileva un aumento nelle spese d'investimento, destinato, tuttavia, ad un nuovo calo l'anno seguente. A partire dalla seconda metà degli anni Novanta, si può notare una tendenza all'aumento degli investimenti nel settore dell'Educazione e della Formazione, che si dimostra coerente con la volontà, da parte della Regione Abruzzo, di valorizzare la formazione professionale e l'istruzione attraverso misure ed interventi atti a realizzare una piena partecipazione e coinvolgimento di tutti.

Dall'analisi della spesa sostenuta dalla regione **Marche** risulta che le risorse vengono prevalentemente impiegate nel comparto Welfare (68% circa nel 2003). In particolare, il settore dell'assistenza sociale manifesta da un lato una fortissima crescita nel triennio 1995 - '97 con aumenti dal 61% all'84%, dall'altro una drastica riduzione nel 1998 pari al 90%, tanto da riportare la spesa al livello del 1995. Il comparto Economia è il secondo in ordine di spesa. La maggior incidenza di spesa è legata al settore Agricoltura, foreste e caccia, nel cui ambito si nota però, un decremento degli investimenti del 27% fra il 1998-1999 e del 35% fra il 2002 e il 2003. Da rilevare due consistenti aumenti di spesa nel settore territorio pari al 96% fra il 1995-1996 e del 96% tra il 1998-1999. Per il settore turismo si nota una forte politica di investimento nel quinquennio compreso tra il 1987 e il 1991, anni in cui si registra una crescita rispettivamente del 82% e del 81%. L'Education è invece il comparto in cui gli investimenti in serie storica sono inferiori rispetto agli altri, i valori infatti mostrano una crescita solo a partire dal 1990 pari al 35%. Il settore Formazione professionale ha assorbito la maggior parte delle risorse, tanto da registrare nel 1990 una variazione positiva del 52%, provocando nello stesso anno una riduzione delle risorse investite nel settore Diritto allo studio pari al 27%.

La regione **Molise** investe il maggior numero di risorse nel Welfare. Nel corso di tutti gli anni si è privilegiato in modo costante il settore Sanità rispetto a quello relativo all'assistenza sociale. Considerando solo il primo ventennio, i maggiori investimenti in Sanità vengono realizzati nel 1994, con una riduzione della spesa nel 1995 e un successivo e costante innalzamento dei valori negli anni seguenti. Nel 2003, invece, il settore sanitario assorbe quasi la metà delle spese totali. La Regione ha riservato il minor numero di risorse all'aggregato relativo all'Education. L'incidenza percentuale sul totale delle spese raggiunge il massimo valore nel 1995 ma negli anni successivi si rileva una tendenza alla diminuzione, probabilmente anche a causa di un aumento degli investimenti in altri settori. Nel 2003 il valore degli investimenti in Education rispetto al totale delle spese supera di poco il 4% . Le spese per l'aggregato Economy mantengono un andamento poco costante fino al 2001. Solo nel biennio 2002/2003 si registra un considerevole incremento. All'interno dell'aggregato i settori di maggior rilievo sono Agricoltura, Foresta e Caccia e il settore Territorio. Il Molise, diversamente da altre regioni, non investe in modo significativo in Industria, Commercio e Artigianato (fatta eccezione per il 1999), probabilmente per il fatto che al suo interno il settore di maggior rilievo risulta l'agricoltura.

Anche nel caso del **Lazio** il settore dove sono state impiegate il maggior numero di risorse è il Welfare, mostrando un andamento percentuale crescente tra il 2001 e il 2003 raggiungendo nell'ultimo anno considerato circa il 66,50% sul totale delle spese. Considerando solo il primo ventennio, la spesa per la Sanità incide in modo significativo sull'aggregato, raggiungendo il massimo livello nel 1994. In seguito viene leggermente ridimensionata (pur mantenendo una posizione prioritaria su altri settori), per poi subire un sensibile incremento dal 2001 al 2003. Il secondo aggregato analizzato, l'Economy, riunisce un maggior numero di interventi rispetto al precedente e mostra, in valore assoluto, un andamento poco costante ma con una particolare propensione alla crescita a partire dal 1996. I valori percentuali rispetto al totale delle spese investite dalla Regione rilevano una diminuzione degli investimenti nel periodo 1990-1995. Nel 1999 si raggiunge un'incidenza superiore al 29% sul totale delle spese, valore percentuale che decresce fino ad arrivare al 21,50% circa del 2003. Si distinguono gli investimenti nel settore dei Trasporti che mostra una significativa crescita nel 1992 e che nell'ultimo anno di analisi è superiore al 40% del totale di investimenti effettuati all'interno dell'aggregato.

L'analisi relativa al settore Education, infine, mostra una scarsa propensione all'investimento da parte della Regione, il valore percentuale, rispetto al totale

delle spese, si attesta al 3% nel 1981 e sfiora soltanto il 5% nel 2003, seguendo un andamento poco costante.

L'analisi dei dati relativi alla regione **Campania** durante il ventennio, mostra che gli investimenti nel settore Education aumentano sia in valore assoluto che in percentuale sul totale della spesa, con una media superiore al 5% nell'ultimo triennio; il Welfare continua ad assorbire la maggior parte delle risorse regionali, anche se significativa attenzione si è avuta verso il settore Economy che, rappresentando indistintamente tutti i settori produttivi regionali, è a ragione il metro di valutazione della crescita effettiva della regione; gli investimenti in quella direzione sono cresciuti in valore assoluto, raggiungendo nel 2003 una spesa di 4 miliardi e 700 milioni di euro.

Dall'analisi dei bilanci della regione **Puglia** risulta come le maggiori risorse siano state investite in questi 20 anni nel settore Welfare, dove il comparto della sanità assorbe circa i 2/3 delle risorse, tale valore è circa il triplo di quello che risultava negli anni ottanta; al secondo posto abbiamo gli investimenti in Economia con stanziamenti pari a circa il 14,50%, con un aumento considerevole solo nell'ultimo triennio considerato. Il settore Education ha un andamento costante nel corso di tutti gli anni.

Considerando la riclassificazione della spesa per politiche di intervento: Education, Welfare ed Economy, la **Calabria** conferma una tendenza diffusa in quasi tutte le regioni italiane, cioè quella di destinare la maggior parte delle sue risorse al settore Welfare. Le spese per la sanità si attestano intorno al 40% in quasi tutto il periodo. L'Education, invece, è il settore più trascurato da parte della regione fino al 2000, per poi subire un notevole incremento nel triennio 2001-2003. Il comparto Economy evidenzia una tendenza caratterizzata da livelli di crescita abbastanza stabili, con un picco superiore al 40% solo nel 2003.

Dall'analisi delle spese effettuate dalla regione **Basilicata** per gli investimenti è evidente il rispetto delle esigenze della regione: vengono infatti destinate cifre significative al settore dell'Economia per far fronte alle carenze infrastrutturali. Per quanto riguarda l'Education, pur se ricca di interventi miranti alla formazione, sembra essere ancora insufficiente se si considerano i dati della disoccupazione. Anche per la Basilicata vale la considerazione fatta per il resto delle regioni italiane, cioè la circostanza che il maggior numero delle risorse viene destinato alla sanità.

Per quanto riguarda gli investimenti effettuati dalla regione **Sicilia** essi crescono in maniera esponenziale tra il 1981 e 1992, con una tendenza a decrescere negli anni successivi. In particolare, nel settore Education, gli investimenti hanno un andamento più o meno regolare con oscillazioni che vanno dal 4% al 8%, con un picco dell'11% nel 1993: da notare come negli ultimi anni la spesa per tale settore abbia raggiunto in media le quote più basse. Nel settore Welfare, intendendo con tale termine sanità e assistenza sociale, la spesa è piuttosto elevata, più o meno un terzo degli investimenti è destinato a tale ambito. Il settore dell'economia assorbe circa il 50% delle spese: il settore maggiormente incoraggiato è l'agricoltura.

Dalla riclassificazione in regione **Sardegna** dei settori di intervento intorno ai tre principali assi di spesa, nell'arco del periodo considerato risulta un progressivo calo del settore Economia, a cui segue una decisa ripresa nell'ultimo triennio (24% medio). Il settore Education raddoppia fino al 2000 (passando dal 6% al 14%) e si attesta intorno al 13% nel 2003. Il Welfare con una spesa pro-capite intermedia tra quella delle Regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno, mantiene un andamento costante intorno al 40%.

COMMENTO AI DATI DI BILANCIO 2003

Per quanto riguarda i dati dei bilanci regionali relativi all'anno 2003 si nota immediatamente come la macro-area del Welfare rimane ancora quella che, in linea generale, assorbe il maggior numero delle risorse investite dalle Regioni italiane.

Il macro-settore dell'Education, invece, è quello in cui si vedono destinate meno risorse da parte di tutte le regioni. Per quanto riguarda invece l'area dell'Economy occorre notare che, diversamente dagli anni precedenti, in alcune regioni diventa il settore dove si investe maggiormente, come nel caso della Basilicata. In generale si può affermare che nel corso del tempo le regioni italiane, specie quelle meridionali, hanno dimostrato un crescente attenzione nei confronti dei settori più specificatamente legati allo sviluppo economico. L'attenzione crescente nei confronti dei settori specificatamente indirizzati allo sviluppo dell'economia regionale è evidentemente connesso all'impegno sempre più concreto richiesto dall'Unione Europea alle aree in ritardo di sviluppo. L'utilizzo dei fondi strutturali da parte delle aree territoriali classificate come Obiettivo 1 è condizionato dall'impegno finanziario assunto direttamente dall'ente che utilizza le risorse finanziarie.

Per quanto riguarda il resto delle regioni italiane, si può valutare in modo positivo lo sforzo di effettuare maggiori investimenti nell'area Economy; tuttavia va considerato che nella voce "Economy" non rientrano esclusivamente i settori tradizionali relativi allo sviluppo economico e produttivo di un'area territoriale, quali per esempio agricoltura o industria o terziario, bensì anche le voci di spesa legate ai trasporti, all'edilizia residenziale e al territorio. In particolare le regioni che investono il maggior numero di risorse nei settori legati allo sviluppo economico sono la Basilicata, la Calabria, il Molise, l'Umbria e la Valle D'Aosta.

| | Economy |
|-----------------------|----------------|
| Basilicata | 50,54% |
| Calabria | 40,62% |
| Molise | 34,54% |
| Umbria | 30,63% |
| Valle D'Aosta | 30,16% |
| Trento | 27,35% |
| Campania | 25,00% |
| Sardegna | 23,60% |
| Veneto | 23,30% |
| Emilia Romagna | 22,00% |
| Lazio | 21,72% |
| Puglia | 20,72% |
| Toscana | 20,33% |
| Bolzano | 19,74% |
| Piemonte | 18,49% |
| Marche | 18,21% |
| Friuli Venezia Giulia | 17,80% |
| Liguria | 16,33% |
| Sicilia | 16,09% |
| Abruzzo | 9,82% |
| Lombardia | 9,73% |

Per quanto riguarda il Welfare, è stato già sottolineato come sia il settore dove le regioni italiane destinano quasi tutte le loro risorse: la regione che investe di più in sanità è la regione Lombardia, seguita dalle Marche, dalla Puglia e dal Lazio. A tal proposito, si nota che queste regioni contemporaneamente registrano dei valori piuttosto bassi negli investimenti realizzati nei settori relativi allo sviluppo economico.

| | Welfare |
|-----------------------|----------------|
| Lombardia | 78,97% |
| Marche | 67,95% |
| Puglia | 66,86% |
| Lazio | 66,59% |
| Veneto | 65,01% |
| Toscana | 64,86% |
| Liguria | 60,43% |
| Emilia Romagna | 59,02% |
| Piemonte | 58,32% |
| Umbria | 52,74% |
| Campania | 51,79% |
| Abruzzo | 45,85% |
| Friuli Venezia Giulia | 43,52% |
| Calabria | 42,48% |
| Molise | 40,75% |
| Sardegna | 39,10% |
| Basilicata | 32,80% |
| Sicilia | 31,91% |
| Trento | 29,40% |
| Bolzano | 25,67% |
| Valle D'Aosta | 19,96% |

Infine, relativamente ai settori legati alla formazione e aggregati nella macro-area dell'Education, si nota che la regione che investe maggiormente in questo settore è la Sardegna. Le regioni meridionali si collocano principalmente in posizione di alta e media classifica, rispetto a tale settore d'intervento, ad eccezione della Puglia, che risulta penultima con il solo 2,85% di spesa , rispetto al budget finanziario.

| | Education |
|--------------------------|------------------|
| Sardegna | 12,72% |
| Trento | 11,46% |
| Valle D'Aosta | 7,36% |
| Basilicata | 7,27% |
| Umbria | 6,40% |
| Calabria | 5,78% |
| Bolzano | 5,43% |
| Sicilia | 5,43% |
| Campania | 4,94% |
| Lazio | 4,90% |
| Friuli Venezia Giulia | 4,83% |
| Emilia Romagna | 4,48% |
| Molise | 4,23% |
| Piemonte | 3,99% |
| Toscana | 3,39% |
| Veneto | 3,34% |
| Lombardia | 3,21% |
| Liguria | 3,13% |
| Marche | 2,93% |
| Puglia | 2,85% |
| Abruzzo | 1,99% |

E SE PIOMBASSE IL FEDERALISMO FISCALE?.....

Il federalismo fiscale, è un'utopia costruita intorno al rafforzamento della pretesa dei territori di gestire i frutti del concorso dei sacrifici privati alla spesa pubblica. E' un pretesto per la legittimazione dell'interesse dei contribuenti mediato dal rafforzamento dell'attore pubblico territorialmente più contiguo.

Nel commentare il percorso della devolution, ci si sofferma sul senso della sussidiarietà, nella sua articolazione verticale e orizzontale. Un principio che ha permeato di sé gli animi delle autonomie territoriali e dei privati: le prime, interessate dal duplice connubio competenze – risorse e responsabilità – potere, i secondi dal dispiegarsi di nuovi scenari di business, ampiamente caldeggiati da slogan governativi inclini al sostegno delle performances aziendali. Tuttavia, la sussidiarietà verticale si svuota di contenuto se non è assecondata da un reale federalismo fiscale, che incida in modo rilevante sulla stessa consistenza delle aspettative dei privati. La retrocessione a “effetto proclama” della sussidiarietà è il frutto di un iter riformatorio monco, appoggiato su fragili basi normative (Leggi Bassanini) e condotto sulla scorta di un processo incrementale e contraddittorio del dettato costituzionale. Come dire che il federalismo fiscale costituisce premessa indispensabile per il dispiegamento degli effetti della sussidiarietà, nonché sintesi di una ritrovata virtuosità delle Regioni nel sostenere l'economia locale.

Ma è proprio vero?

In verità, il progetto federalista ha un costo molto elevato, ma non è questo il punto focale. La questione vera è legata alla reale tenuta del modello proposto, a fronte della quale un costo elevato diventerebbe pur sempre sopportabile. Parlare di tenuta del modello, significa conciliare gli aneliti del federalismo fiscale con la variegata struttura socio – economica che caratterizza i territori del nostro paese.

A tal proposito l'ISAE, Istituto di studi ed analisi economica, ha recentemente prodotto un “Rapporto sull'attuazione del federalismo”, stimando l'impatto della riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001. Si è provato a simulare, sulla base dei dati della Ragioneria Generale dello Stato, le variazioni sul bilancio dello Stato imposte dal passaggio di competenze dal livello centrale a quello locale.

I risultati sono di notevole interesse e intendono rispondere ad una domanda molto chiara: se nell'anno 2000 (anno per il quale si hanno dati di bilancio utilizzabili) si fossero integralmente applicate le nuove norme costituzionali, quante risorse finanziarie sarebbero dovute passare dallo Stato alle Regioni, e in generale alla Pubblica Amministrazione locale?

Lo studio ha portato a quantificare l'ammontare in complessivi 157 miliardi di euro per l'anno 2001 e 153 per il 2002.

Con questo trasferimento, l'ammontare delle risorse gestite dalla Pubblica Amministrazione locale raggiunge la cifra di 219 miliardi di euro, pari a circa il 40% della spesa totale dell'Amministrazione Pubblica: si tratta di una somma considerevole che ridistribuisce pesantemente le competenze di spesa tra i livelli di governo. Circa il 25% delle uscite del bilancio dello Stato centrale entra a far parte dei bilanci degli enti territoriali.

Il nuovo assetto del sistema, a norma del novellato articolo 119 della Costituzione, prevede l'eliminazione dei trasferimenti erariali a favore delle risorse regionali proprie e dei contributi del fondo perequativo. "Risorse proprie" significa che Regioni ed enti locali devono essere dotati di tributi propri e compartecipazioni a tributi erariali, mentre il contributo del fondo perequativo è definito in funzione della diversa capacità fiscale. Il corollario dell'aumento delle competenze dei livelli decentrati è dunque, l'incremento delle entrate tributarie correnti locali, che passano dal 20,8% ad, addirittura, il 52,5% del totale delle entrate tributarie correnti.

L'indice di decentramento fiscale del nostro paese, secondo solo al Canada, toccherebbe il 42,7%, percentuale elevata persino rispetto a paesi dalla lunga tradizione federale.

Ma il decentramento delle spese connesse alle funzioni trasferite, inciampa nei risultati sproporzionati della distribuzione territoriale della spesa stessa e nella quantificazione dei flussi di entrate destinate alla loro copertura. Dall'analisi del contesto infatti, appare evidente il rischio di accrescimento del peculiare dualismo finanziario territoriale Nord – Sud. Le Regioni in ritardo di sviluppo sono proprio quelle da cui il decentramento pretende maggiori sacrifici in termini di volume di spesa decentrata e ammontare di entrate destinate al loro finanziamento. Considerando il PIL regionale una valida misura della base imponibile a livello territoriale, è pacifico ritenere la capacità autonoma di dotarsi di tributi propri e compartecipazioni a tributi erariali, fortemente condizionata dal differente volume di ricchezza prodotta da ogni singola Regione. Inoltre il decentramento genera una spesa procapite netta nelle Regioni meridionali maggiore di quella riscontrabile nelle Regioni del centro – nord. L'ammontare di

spesa aggiuntiva rapportata al PIL ci dice che ogni Regione del mezzogiorno dovrebbe operare uno sforzo sulla propria base imponibile, pari a tre volte quello richiesto alle regioni settentrionali per il finanziamento delle spese connesse al decentramento.

Sul versante delle entrate, è facile arguire che a federalismo attuato il volume dei tributi propri e delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali da assicurare alle Regioni meridionali sarebbe sproporzionato in rapporto alla base imponibile delle Regioni stesse. Infatti l'ammontare delle entrate necessarie a finanziare le nuove competenze (nonché le funzioni precedentemente finanziate da trasferimenti statali) corrisponderebbe in media per le Regioni del Sud Italia al 22,5% del PIL, contro un responso dell'analogo rapporto di circa tre volte inferiore per le Regioni settentrionali. I risultati testimoniano dell'enorme sforzo richiesto dal federalismo, nella sua accezione puramente fiscale, alle Regioni del sud; le differenze tra basi imponibili regionali sono evidenti al punto da non poter immaginare un federalismo fiscale non accompagnato da manovre perequative degli squilibri della fiscalità territoriale.

Le criticità del federalismo fiscale si alimentano altresì, delle incertezze in merito alla natura e alla consistenza del fondo perequativo. Su quest'ultimo si ipotizza una struttura orizzontale, che tragga linfa cioè dalla solidarietà interregionale. Il rischio di questa struttura deriverebbe da eventuali conflitti regionali vertenti sulla contribuzione al fondo, ma vieppiù dalla possibile tendenza delle Regioni sviluppate a limitare il loro concorso alla solidarietà, inducendo comportamenti di concorrenza fiscale, che in uno scenario generale di squilibrio, provocherebbero difficoltà alle Regioni in deficit di risorse, diluendo le già magre opportunità di convergenza. Al contempo, i dati dimostrano che, per assicurare alle Regioni del sud l'esercizio delle competenze trasferite, è necessario garantire loro flussi redistributivi addizionali consistenti, rendendo indifferente siffatta struttura rispetto all'accantonato meccanismo dei trasferimenti correnti dello Stato.

Nel caso fossero pacificamente risolte le questioni intorno alla perequazione, non andrebbero trascurate le considerazioni circa le destinazioni della spesa regionale aggiuntiva, in costanza dell'ipotesi di un federalismo a regime dal 2001. Secondo la stima della spesa decentrata alle Regioni fatta dall'ISAE, considerando il volume delle spese per nuove funzioni e quella per funzioni in passato espletate attraverso trasferimenti dello Stato, emerge un quadro a dir poco disastroso per il mondo produttivo. L'ammontare dei contributi in conto capitale destinato agli investimenti privati, nei settori dell'agricoltura, industria e terziario (in questo caso l'analisi è condotta solo sul peso dei tre settori e non

sull'aggregato "Economy) ha un'incidenza pressoché nulla sul totale delle spese regionali complessive (si parla di un totale di spesa pari a 157 miliardi di euro!), e irrilevante rispetto alle spese di investimento di ogni singola regione. E' possibile infatti, registrare i miserevoli casi della Puglia (2,85% sul totale spese in conto capitale), Calabria (2,67%), Basilicata (2,99%), Molise (2,97%) e Sicilia (3,18%), a fronte del 18% espresso dalla Lombardia, il 16% della Liguria, o le performances registrate da Emilia Romagna e Piemonte (rispettivamente 7,81% e 8,25%). In altri termini, rispetto alla situazione ante decentramento, la simulazione dell'Isae propina uno scenario in cui la "crescita" dell'impatto dei contributi per gli investimenti privati, ha una dimensione di gran lunga più significativa nelle Amministrazioni locali del Centro nord (+ 68,7% rispetto alla situazione ante decentramento), rispetto al Mezzogiorno (+37,4%). Questi incrementi devono essere però incrociati con i valori precedenti (riferiti ai contributi espressamente destinati dalle Regioni ad agricoltura, industria e servizi), per dare contezza degli esiti, puramente figurativi, scaturenti dallo sforzo di attuazione del federalismo. Le motivazioni alla base di siffatte evidenze, risiedono nel deciso assorbimento di risorse regionali decentrate da parte di altre funzioni quali istruzione e protezione sociale, che a causa di fattori strutturali (dinamiche della popolazione per età, concentrazione della povertà), richiedono maggiori necessità finanziarie proprio alle Regioni meridionali. All'interno di queste funzioni, le voci economiche maggiormente interessate dal decentramento riguardano il personale e l'erogazione (regionalizzata) di pensioni sociali e di invalidità civile (Welfare su Welfare!); come dire che il federalismo fiscale inciderà sul funzionamento e non sullo sviluppo delle aree territoriali.