

**La redistribuzione interregionale: misurazione, valutazione
ed effetti sulle scelte politiche**
Università Bocconi
Milano 20.3.09

**FLUSSI FINANZIARI PUBBLICI, DIVARI
TERRITORIALI E REDISTRIBUZIONE
INTERREGIONALE IN ITALIA**

**La necessità di buoni dati a supporto delle scelte e
delle politiche di intervento**

MARIELLA VOLPE

Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL)

DPS-MISE



ALCUNE PREMESSE NECESSARIE PER PARLARE DI SALDI FINANZIARI NELL'AMBITO DEL DIBATTITO SUL FEDERALISMO

1. Italia: **dualismo rilevante e persistente**
2. Il decentramento fiscale **in Italia è già in fase avanzata.** Le riforme costituzionali hanno portato il processo molto avanti. **Il problema principale rimane il conflitto distributivo tra aree, insieme ad un sicuro problema di gestione efficiente delle risorse disponibili**
3. Solo basi informative molto disaggregate e finalizzate consentono il necessario lavoro di approfondimento, ancor più in una realtà complessa come quella italiana **(più complessa di quella che l'analisi dei residui fiscali consente di ricostruire)**
E' necessario fare **buon uso di buoni dati**



CPT e i residui fiscali



DUALISMO RILEVANTE E PERSISTENTE



PIL 75,8%

Popolazione 64,1%

Spesa pubblica totale 71,7%

Spesa in conto capitale 65,4%

← media 1996-2006

➤ 21 Regioni

➤ Dualismo rilevante e persistente
tra le Regioni del Nord e del Sud Italia

PIL 24,2%

Popolazione 35,9%

Spesa pubblica totale 28,3%

Spesa in conto capitale 34,6%

← media 1996-2006



DUALISMO RILEVANTE E PERSISTENTE

INDICATORI DELLA DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DI POPOLAZIONE, PIL E SPESA DEL SETTORE PUBBLICO
ALLARGATO: ANNI 1996-2007

(valori medi - quote sul totale Italia)

	Popolazione	PIL	Spesa pubblica Totale	Spesa pubblica in conto capitale al netto delle partite finanziarie
Centro-Nord	64,1	75,9	71,5	66,1
Mezzogiorno	35,9	24,1	28,5	33,9
Italia	100	100	100	100

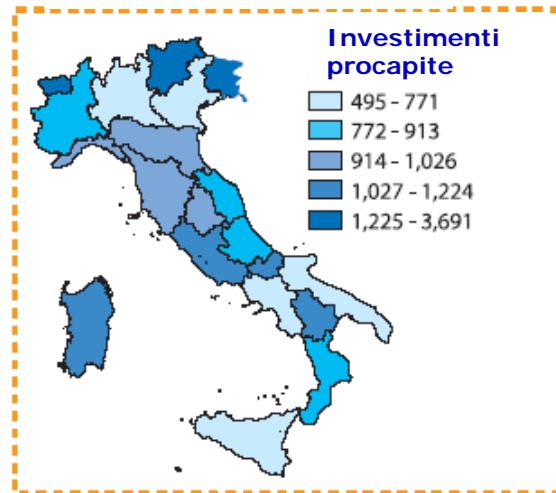
Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali



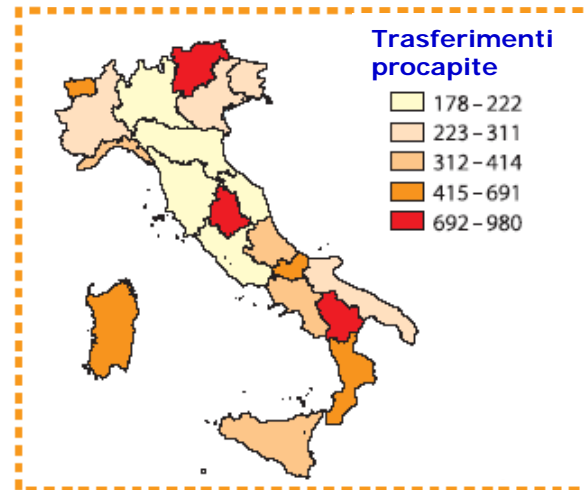
DUALISMO RILEVANTE E PERSISTENTE

... Il divario è ancora più evidente se si scende a livello regionale ...

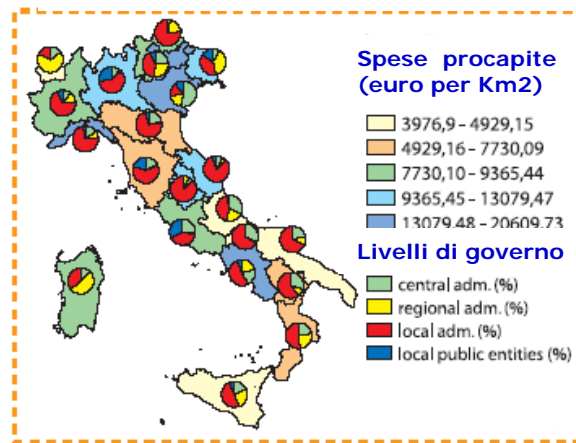
Investimenti pubblici



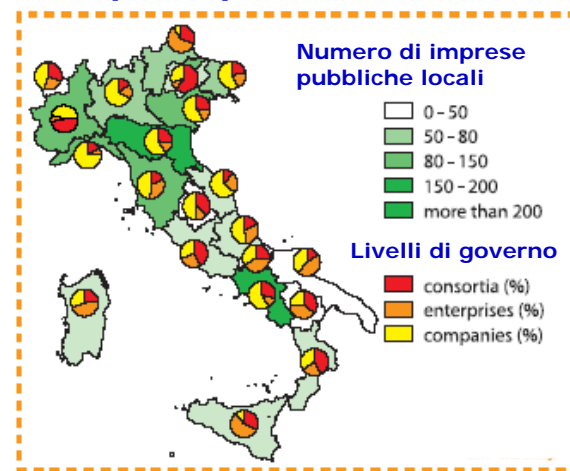
Trasferimenti pubblici



Settore Ambiente



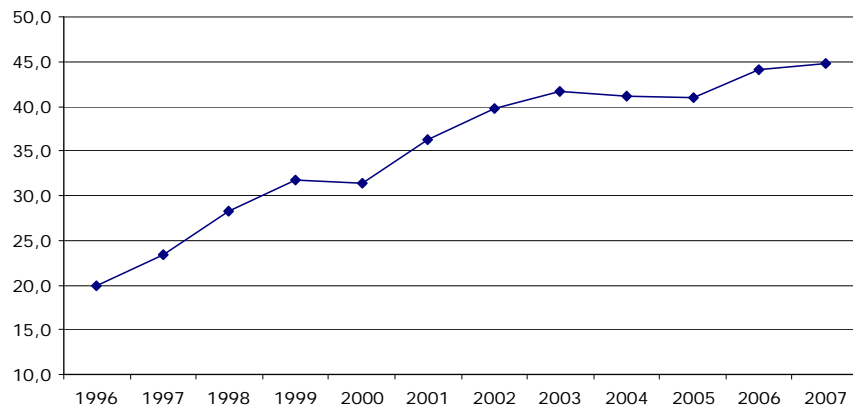
Imprese pubbliche locali



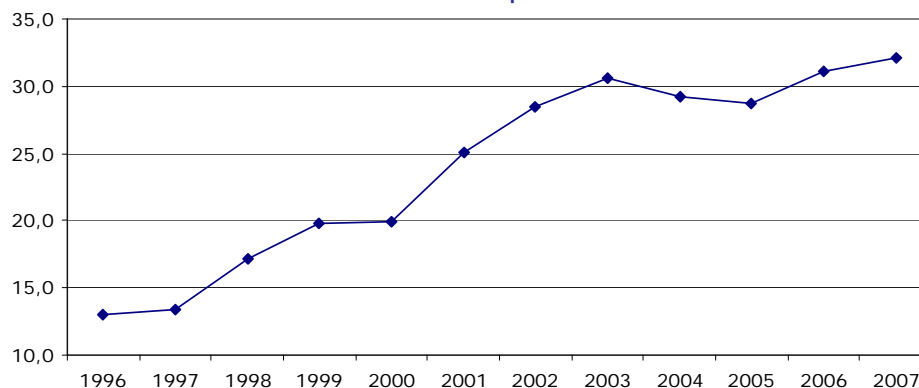
...IL DECENTRAMENTO FISCALE È AVANZATO...

....Le varie riforme costituzionali hanno portato ad una autonomia finanziaria crescente nel tempo

Quota delle entrate tributarie sul totale delle entrate delle Amministrazioni locali



Quota delle entrate tributarie sul totale delle entrate delle Amministrazioni pubbliche



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali



...IL DECENTRAMENTO FISCALE È AVANZATO...

... maggiore rispetto a quella di altri paesi federali e non...

QUOTA DELLE ENTRATE TRIBUTARIE DELLE AMMINISTRAZIONI DECENTRATE SUL TOTALE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE IN ALCUNI PAESI EUROPEI

	Germania	Austria	Spagna	Regno Unito	Italia*	
1995	12,9	15,8	12,3	4,4	9,5	(13,0)
2000	8,5	14,9	12,6	4,6	15,6	(19,9)
2006	12	14	12	5	18	(31,1)

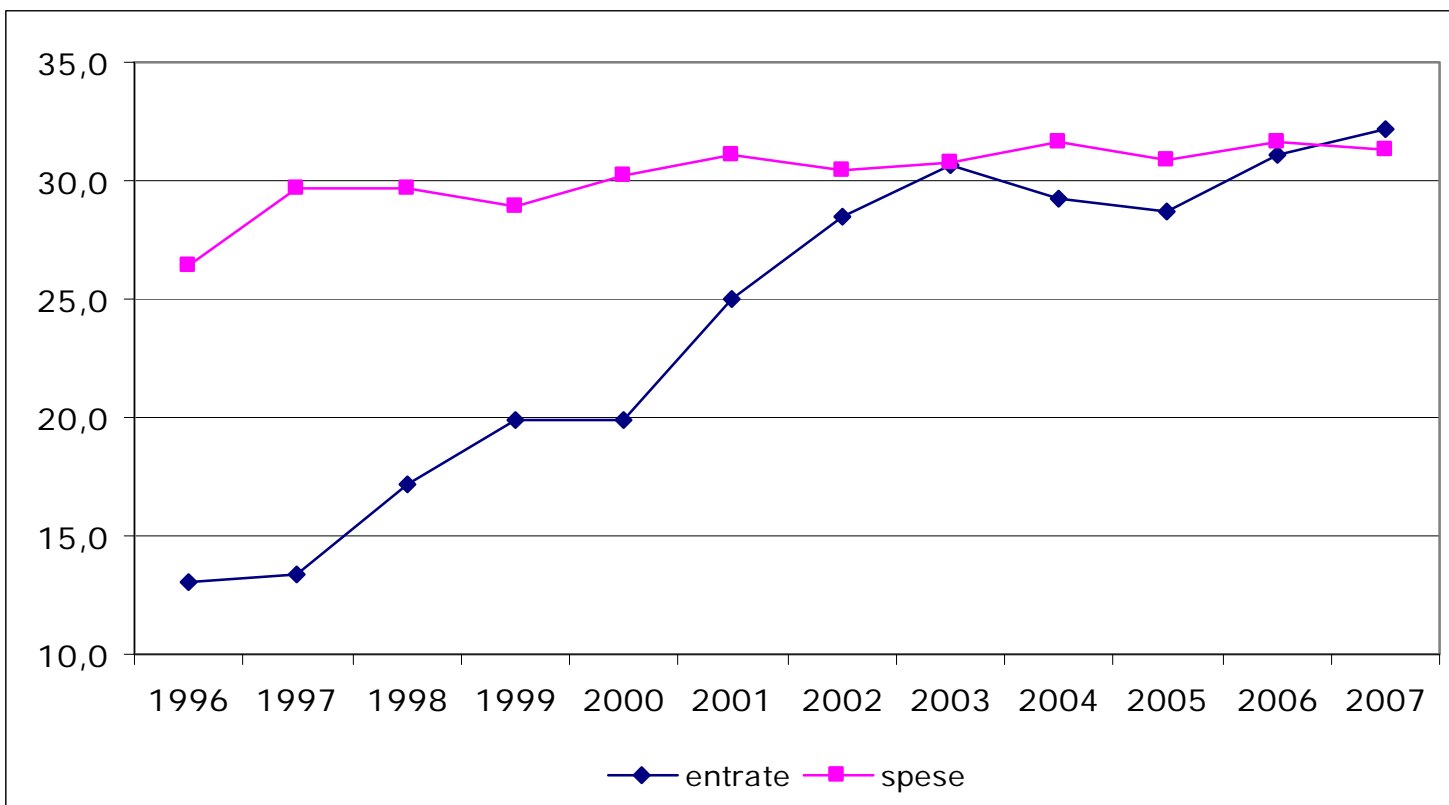
Fonte: FMI e DPS - Conti Pubblici Territoriali



...IL DECENTRAMENTO FISCALE È AVANZATO...

... e anche ad un certo riallineamento tra entrate e spesa...

ENTRATE TRIBUTARIE E SPESE (al netto degli interessi) DELLE AMMINISTRAZIONI DECENTRATE SUL TOTALE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E DELLE SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

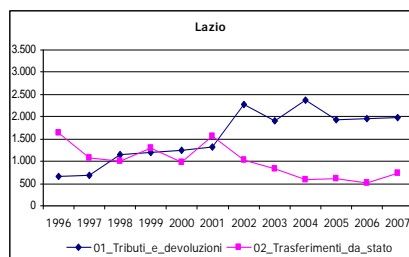
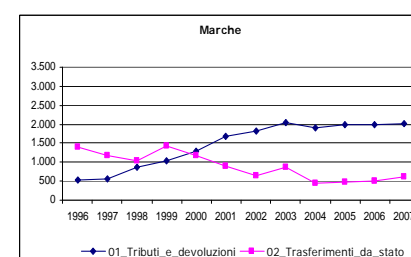
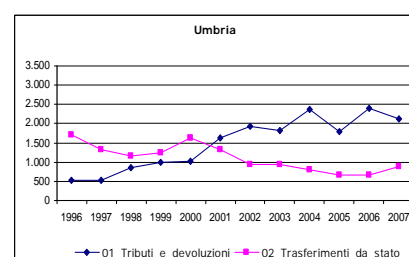
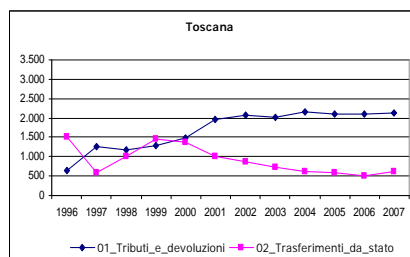
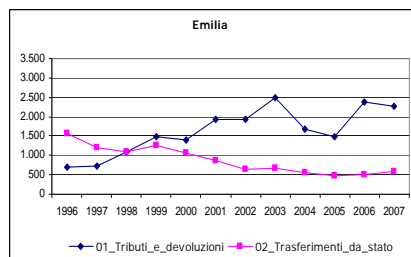
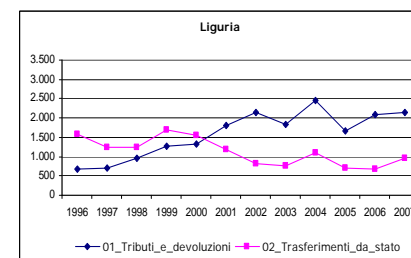
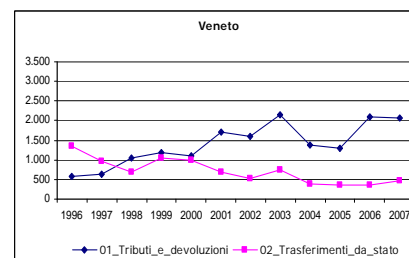
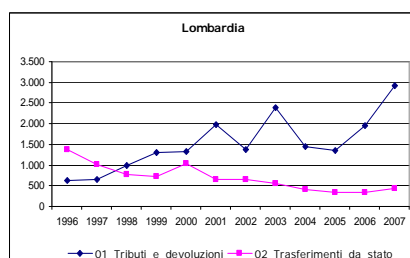
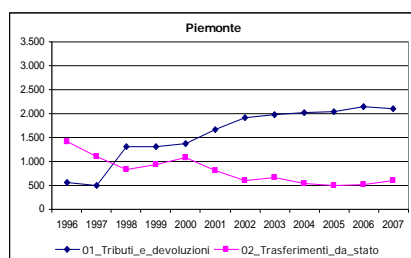


...IL DECENTRAMENTO FISCALE È AVANZATO...

... anche guardando ai singoli territori... (1)

TRIBUTI PROPRI E DEVOLUTI E TRASFERIMENTI DALLO STATO DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI –
1996-2006

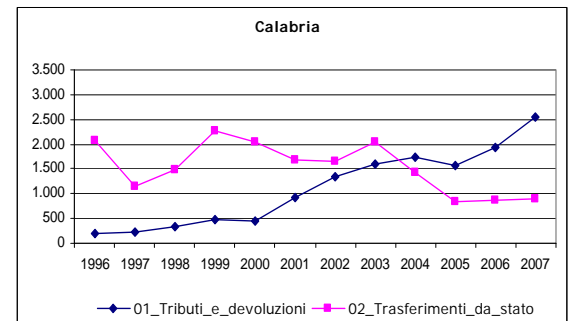
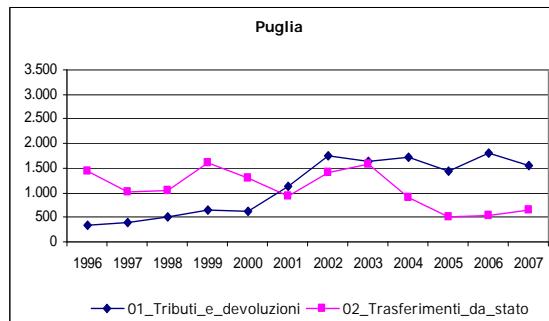
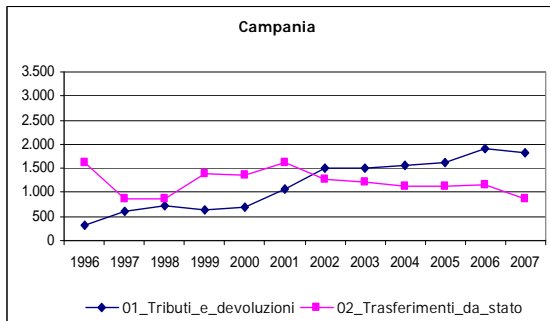
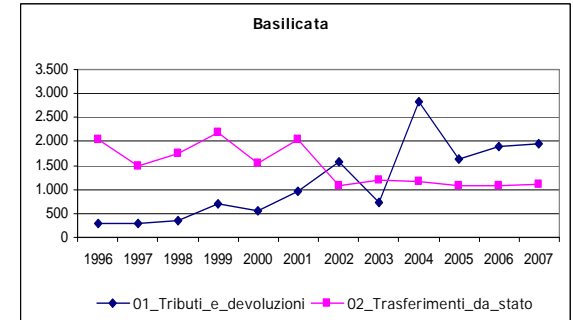
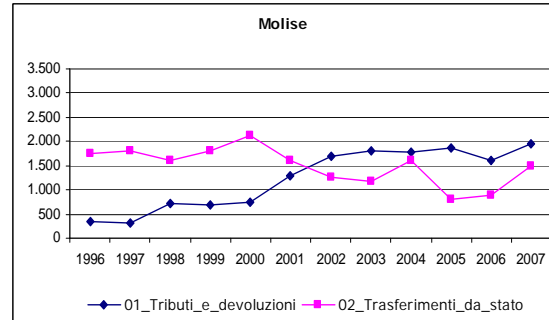
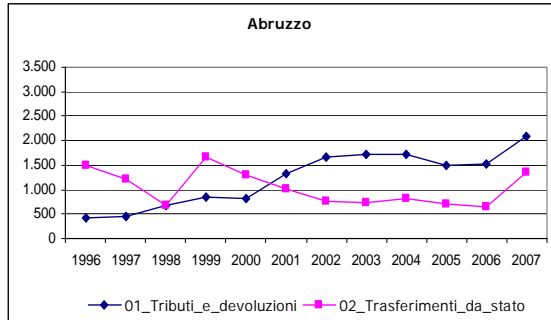
(valori per abitante a prezzi costanti in euro)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

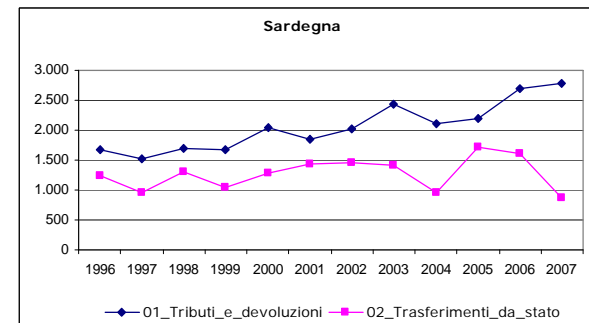
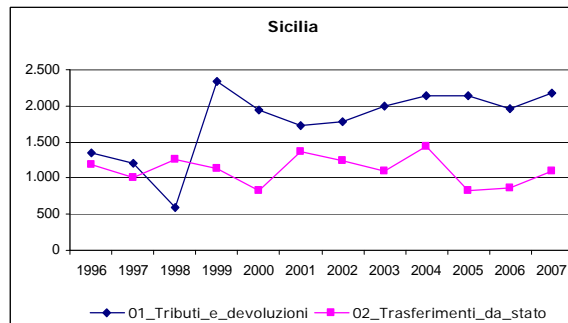
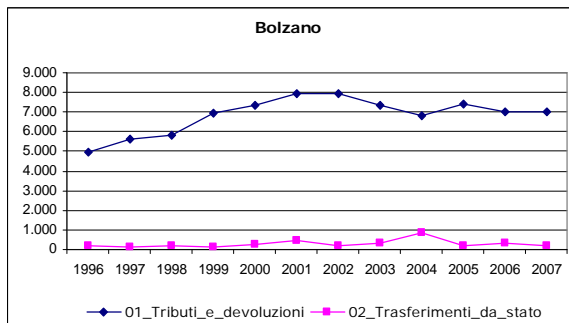
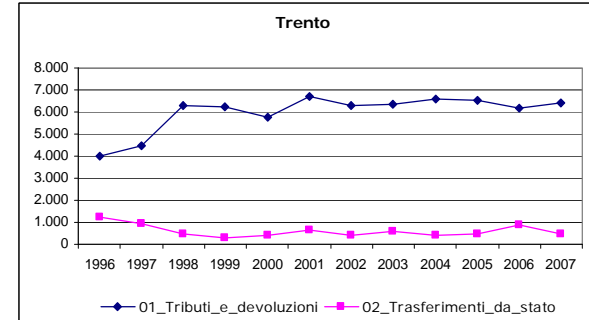
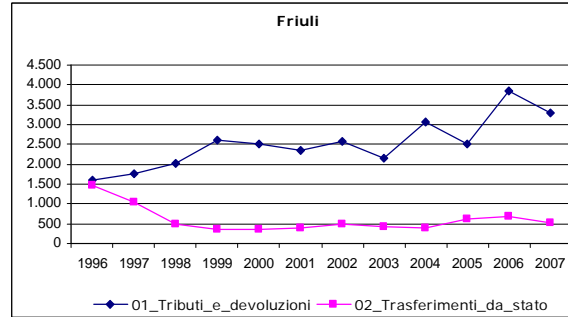
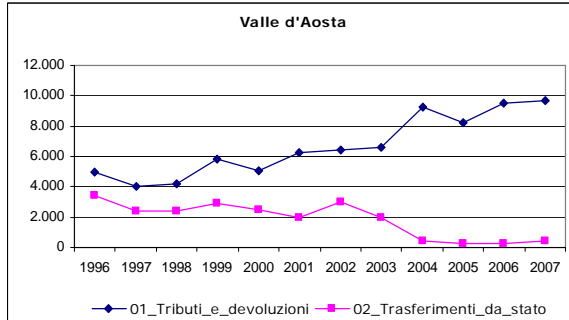
...IL DECENTRAMENTO FISCALE È AVANZATO...

... anche guardando ai singoli territori ... (2)



...IL DECENTRAMENTO FISCALE È AVANZATO...

...anche guardando ai singoli territori...(3)

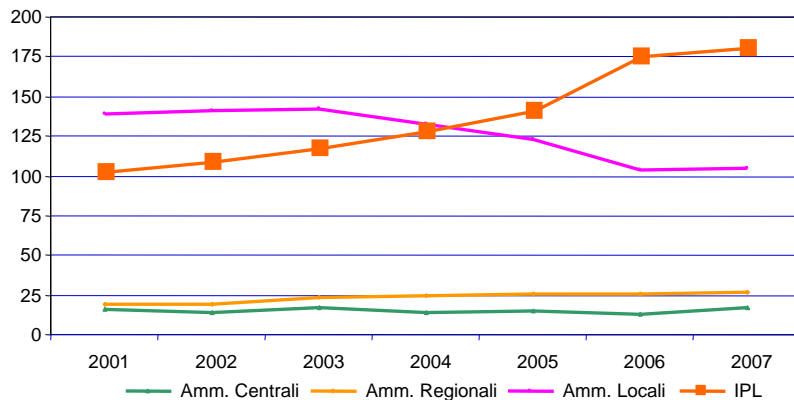


...IL DECENTRAMENTO FISCALE È AVANZATO...

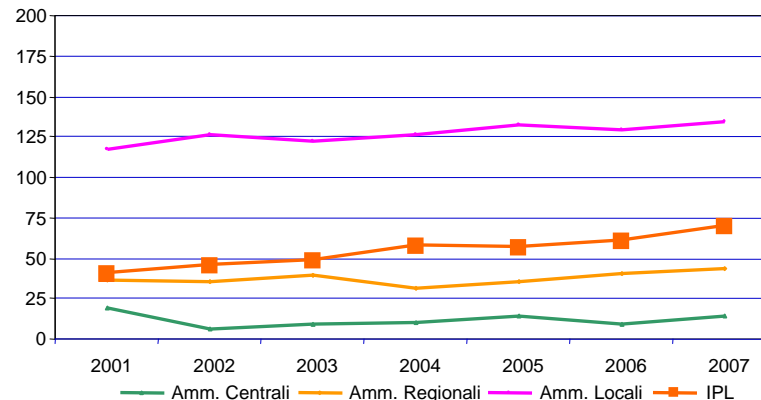
... anche guardando al trasferimento di funzioni dal governo locale alle IPL ...

SPA: SPESA TOTALE PER LIVELLI DI GOVERNO PER AMBIENTE E SMALTIMENTO DEI RIFIUTI, ANNI 2001-2007 (euro pro capite costanti 2000)

Centro-Nord

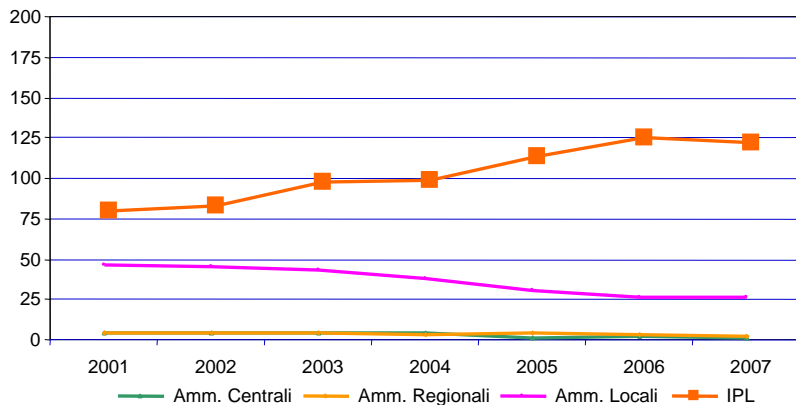


Mezzogiorno

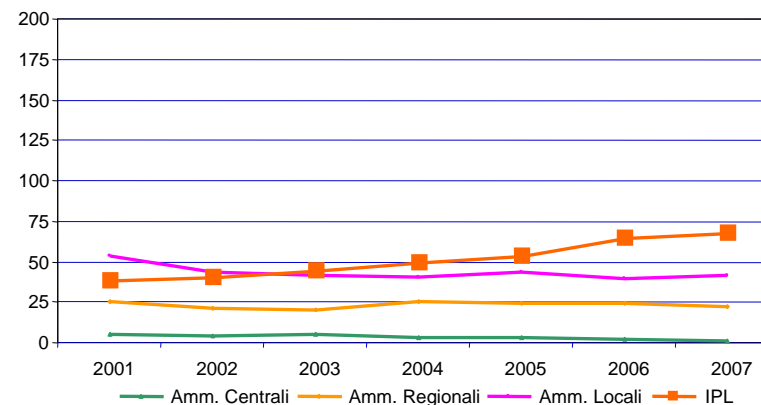


SPA: SPESA TOTALE PER LIVELLI DI GOVERNO PER CICLO INTEGRATO DELL'ACQUA, ANNI 2001-2007 (euro pro capite costanti 2000)

Centro-Nord



Mezzogiorno



IL BUON USO DI BUONI DATI

Solo basi informative molto **disaggregate** e **finalizzate** consentono il necessario lavoro di approfondimento, ancor più in una **realtà complessa** come quella italiana.

Siamo uno dei paesi con le basi informative più avanzate **a supporto della riforma federale**. Bisogna usarle nel modo opportuno

- L'informazione statistica è un **bene pubblico**
- Le decisioni di **policy** devono essere quanto più possibile **basate su evidenze empiriche**
- Una adeguata disponibilità informativa può **influenzare ed orientare** la politica di intervento



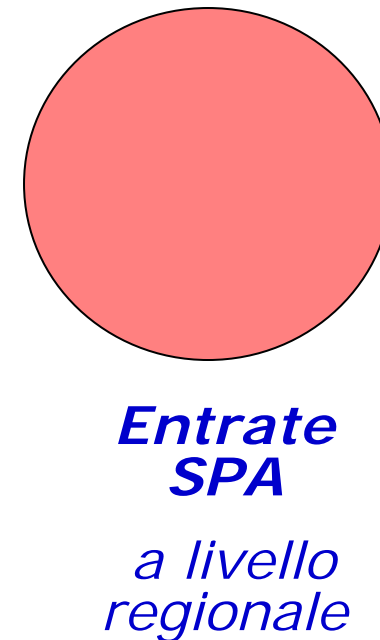
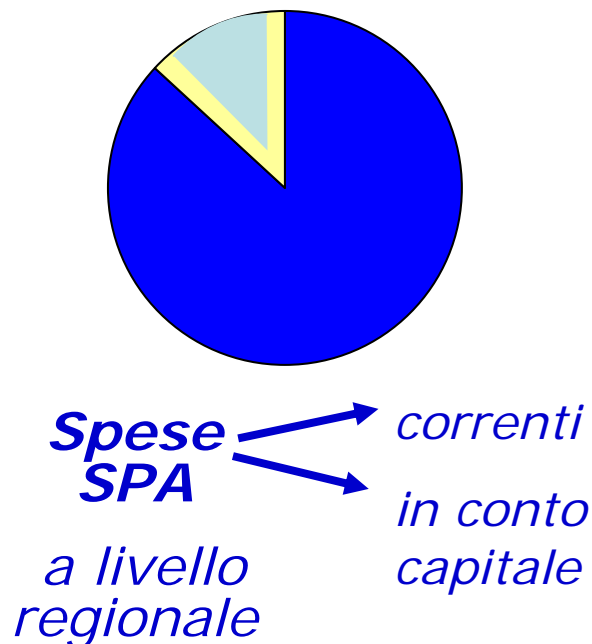
PERCHÉ L'INFORMAZIONE DIVENTI STRUMENTO DI CONOSCENZA E DI DECISIONE DEVE ESSERE DI ALTA QUALITÀ

CIOÈ

- COMPLETA
- AFFIDABILE
- COMPARABILE
- DISPONIBILE
- FLESSIBILE
- CERTA
- DISAGGREGATA
- CONDIVISA
- NEUTRA

COMPLETEZZA

- Totalità della spesa corrente e della spesa in conto capitale a livello regionale
- Totalità delle entrate a livello regionale
- Ampiezza dell'universo rilevato



ESAUSTIVITA'

L'universo di riferimento dei CPT è costituito da un **settore pubblico** notevolmente più **ampio** di quello normalmente utilizzato negli aggregati di contabilità pubblica...

		Settore Pubblico Allargato	
		PA	Extra PA
Livello di governo	Centrale	<u>Amministrazioni Pubbliche centrali</u> Stato, Patrimonio dello Stato SpA Altri Enti dell'Amministrazione centrale ANAS Enti di Previdenza	<u>Imprese Pubbliche Nazionali</u> Azienda dei Monopoli di Stato Cassa Depositi e Prestiti ENEL Società Poste Italiane Ferrovie dello Stato ENI ACI Aziende ex IRI Ente Nazionale di Assistenza al Volo Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale Infrastrutture SpA Italia Lavoro Società Italiana per le Imprese all'Estero Società Gestione Impianti Idrici Società Gestione Impianti Nucleari Sviluppo Italia
	Locale	<u>Amministrazioni Pubbliche decentrate</u> Regioni e Province Autonome Enti dipendenti dalle Regioni Aziende Sanitarie Locali, Ospedali, IRCCS Province Comuni Comunità Montane Camere di Commercio Università Enti dipendenti da Enti Locali Autorità e Enti Portuali Parchi Nazionali	<u>Imprese Pubbliche Locali</u> Consorzi e forme associative di Enti Locali Aziende e Istituzioni Locali Società e fondazioni partecipate

Elemento distintivo della banca dati
Absolute monopoly permitted by the capillarity of the network on the territory



FLESSIBILITÀ E DISAGGREGAZIONE

Solo una base informativa fortemente disaggregata e finalizzata può supportare le politiche e le scelte



Base di partenza di CPT: assenza di informazioni sistematiche, omogenee e tempestive sui flussi finanziari pubblici a livello territoriale

AFFIDABILITÀ

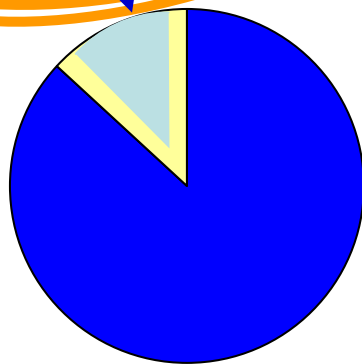
- Ricostruzione **effettiva** dei flussi finanziari pubblici con limitato ricorso a stime o riclassificazioni sulle fonti dirette
- **Bilanci consuntivi** degli enti oggetto di analisi
- Processo di ricostruzione *bottom-up*

I CPT sono un prodotto del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), la rete dei soggetti pubblici e privati che garantisce l'informazione statistica ufficiale



TEMPESTIVITÀ E ACCESSIBILITÀ

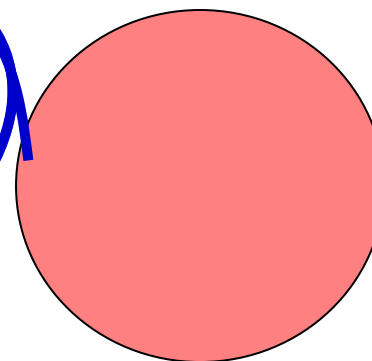
INDICATORE ANTICIPATORE
Dati disponibili con un ritardo di soli 3 mesi



Spese SPA
a livello regionale

→ correnti
→ in conto capitale

CPT
Disponibilità dei dati
all'anno $t-1$

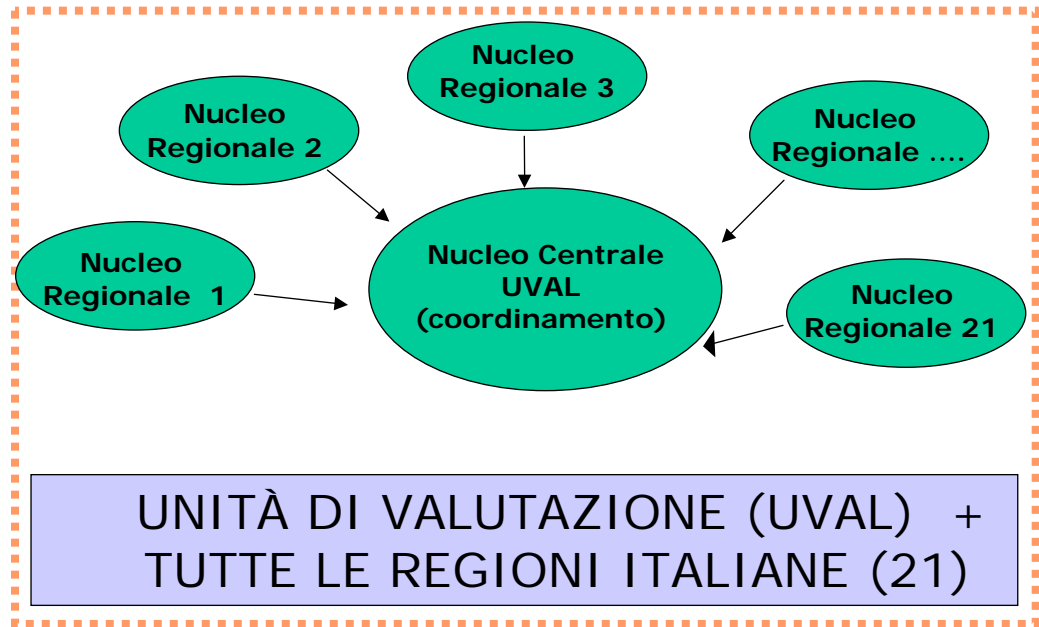


Entrate SPA
a livello regionale

Tavole aggiornate con informazioni regionali estratte dalla banca dati CPT sono disponibili all'indirizzo (<http://www.dps.tesoro.it/cpt>)



RETE FISICA E DI METODI CONDIVISI



COMPARABILITÀ

**Confronto e raccordo con
le altre fonti e sistemi di
rilevazione nazionali**

ISTAT Contabilità Nazionale

SIOPE Sistema Informativo
sulle Operazioni degli Enti
Pubblici

Classificazione settoriale CPT
anche per altri sistemi di
monitoraggio

Standard internazionali

IPSAS

International Public Sector
Accounting Standards

COFOG

Classification of the
Functions of Government



GLI USI CORRENTI

CPT

Strumento per

1. **Monitorare** le politiche di sviluppo
2. **Supportare** le scelte di *policy*
3. **Migliorare** l'analisi
4. **Monitorare** lo stato di attuazione del decentramento

L'utilizzo per il monitoraggio delle politiche ha molto influenzato anche le scelte metodologiche



CPT E I SALDI FINANZIARI

- ❖ **FASE 1.** Non è corretto costruire i saldi con i dati CPT. Criteri disomogenei per entrate e spese
- ❖ **FASE 2.** Supporto metodologico a qualche tentativo di correzione rimanendo nel mondo dei saldi tra individui
- ❖ **FASE 3.** Il saldo tra individui non è sufficientemente significativo, ancor più nella situazione di divari italiana
- ❖ **FASE 4.** *Economic gain approach???* *Una ipotesi???*

FASE 3

Il **saldo tra individui** (entrate pro capite – spese procapite):

❖ È soprattutto un indicatore della **diversa distribuzione della ricchezza** sul territorio...

❖ È un **indicatore troppo opaco** in quanto prescinde dai fabbisogni e dalla situazione economica...

❖ Nella situazione italiana, non solo non consente di distinguere tra le tre componenti della redistribuzione (Staderini), ma **coglie essenzialmente la prima:**

1. redistribuzione tra individui

2. sostegno per finalità di sviluppo

3. efficienze/inefficienze

2 e 3 possono essere colti solo da indicatori più complessi

Se si rimane nel mondo degli individui è necessario tenere i due indicatori separati, analizzando separatamente e in tutta la loro complessità entrate e spese

OBIETTIVO= ELIMINARE LUOGHI COMUNI E DARE ALLA RIFORMA

FEDERALE BASI PIU' SOLIDE



FASE 4

ECONOMIC GAIN APPROACH: una ipotesi di lavoro??

(RUGGERI YU)

Called the economic gain approach, it contains elements of the cash-flow and benefit approaches, but focuses directly on the jurisdictions.

Its conceptual foundation is the recognition that interregional redistribution deals with the economic position of different regions in a country, therefore, measures of this type of redistribution should be linked directly to jurisdictions, not individuals.

Di estremo interesse. Esercizio applicabile al caso italiano?

Va in questa direzione il monitoraggio annuale dei flussi

Rapporto Annuale DPS

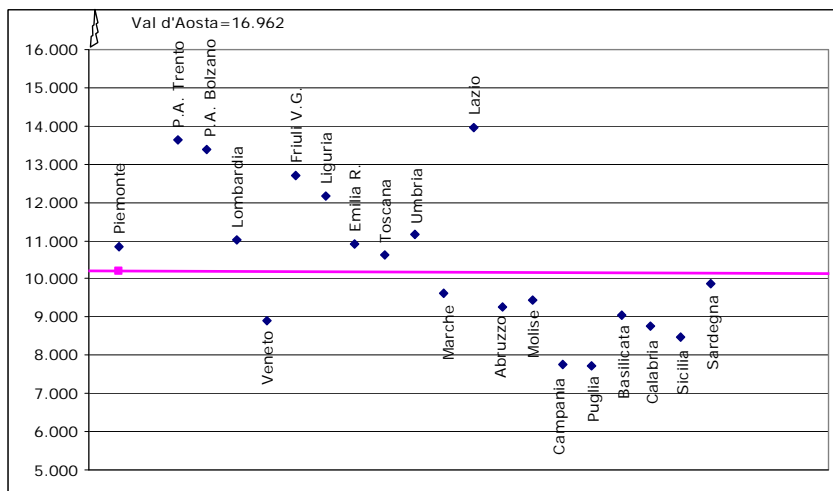


FASE 3/4

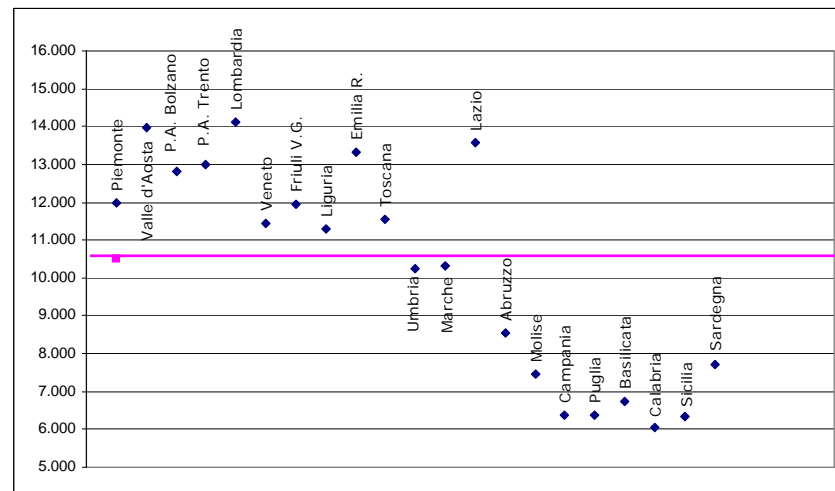
... la spesa procapite complessiva nel Mezzogiorno è certamente inferiore a quella del Centro Nord, pur essendo probabilmente più inefficiente ...

... e ricalca fedelmente la distribuzione complessiva delle entrate ...

PA: Spesa totale consolidata procapite costante
(media 1996-2007)

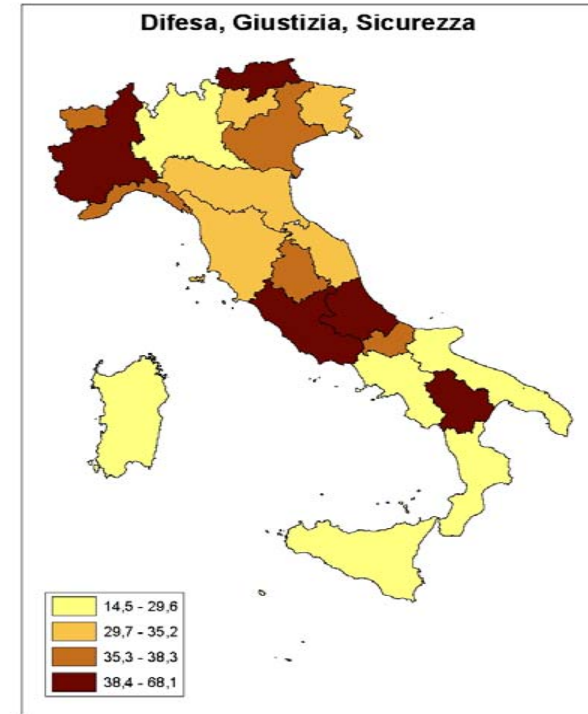
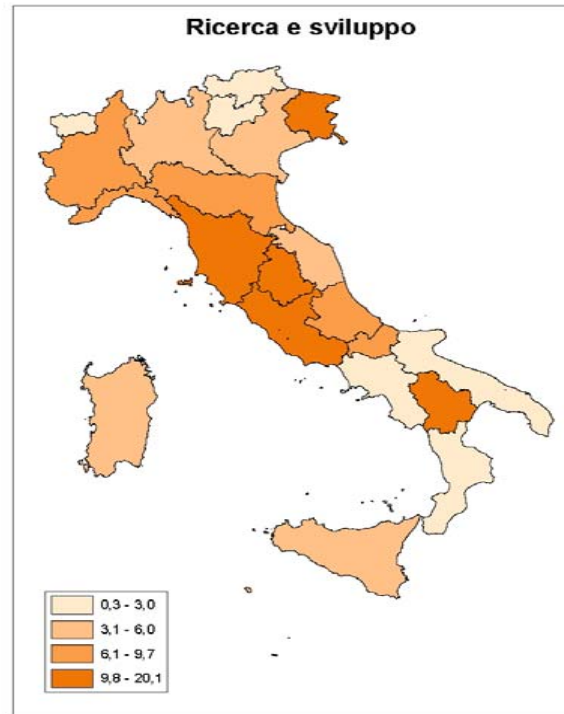
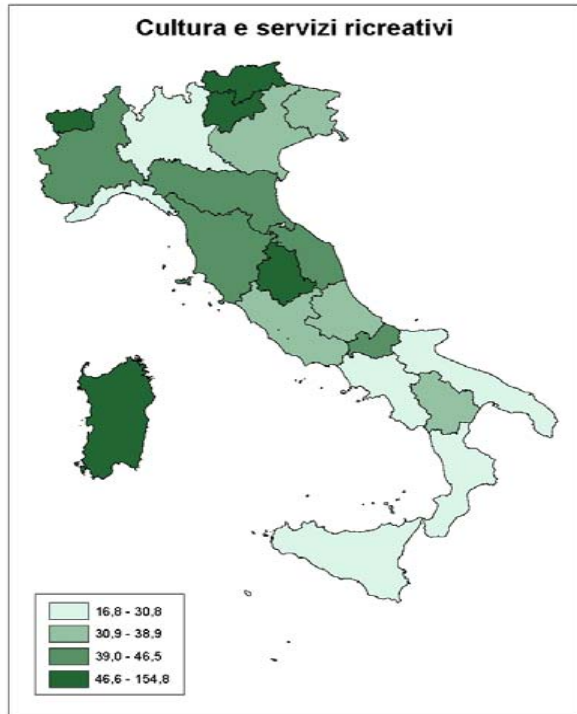


PA: Entrate totali consolidate procapite costanti
(media 1996-2007)



FASE 3/4

... La spesa procapite nel Mezzogiorno è inferiore in molti servizi essenziali ...

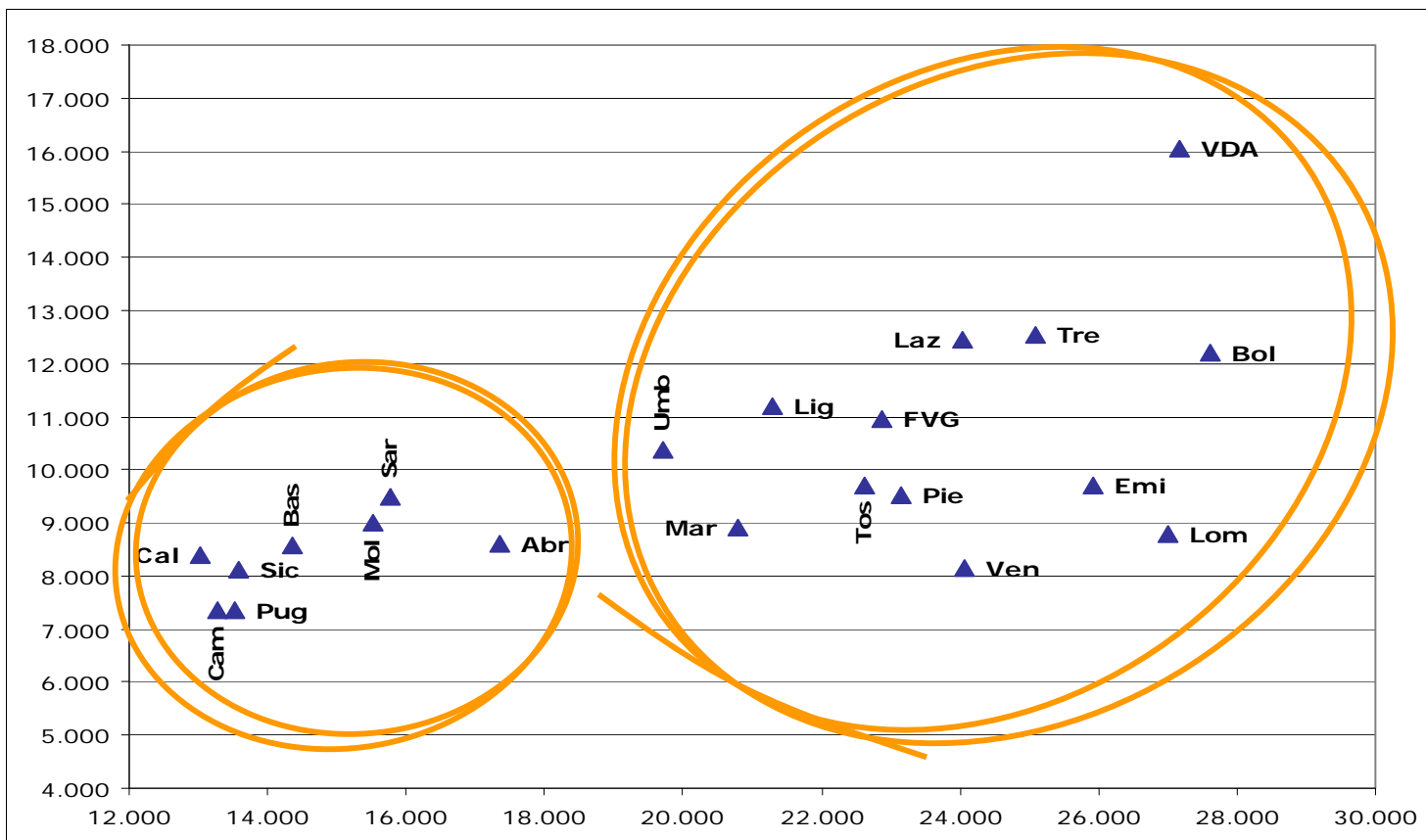


FASE 3/4

...se il flusso procapite viene messo in relazione alla ricchezza dei territori..
...permane una positiva correlazione della spesa pubblica con il
grado di sviluppo ed un generale effetto antidistributivo...

PA - CONFRONTO TRA LA SPESA PUBBLICA TOTALE AL NETTO DEGLI INTERESSI PROCAPITE E IL PIL
PROCAPITE - MEDIA 1996-2006

(euro costanti 2000)



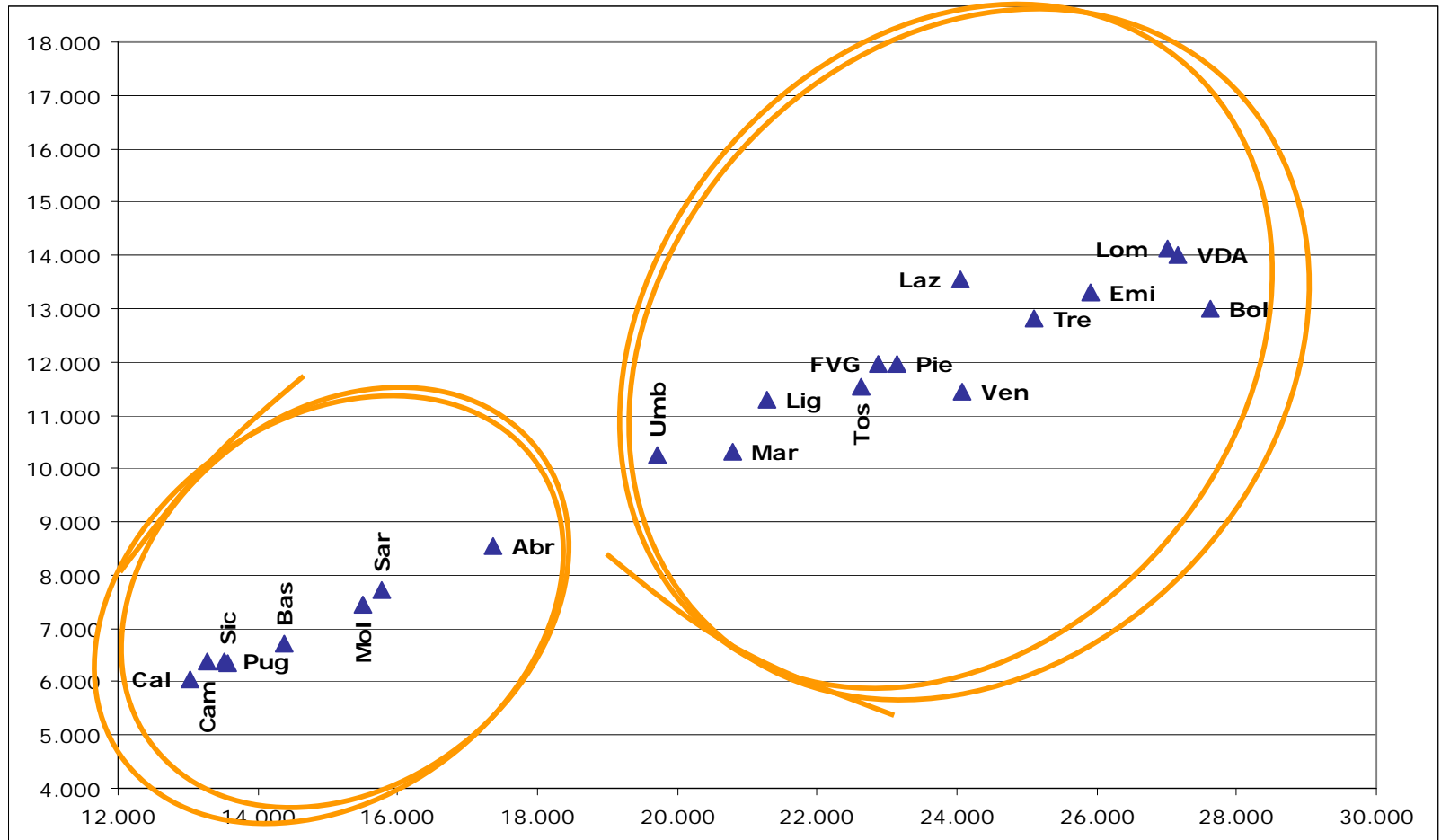
Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali



FASE 3/4

...così come una positiva correlazione (ovvia) del gettito tributario con il PIL....

PA - CONFRONTO TRA ENTRATE TOTALI PROCAPITE E IL PIL PROCAPITE - MEDIA 1996-2006
(euro costanti 2000)



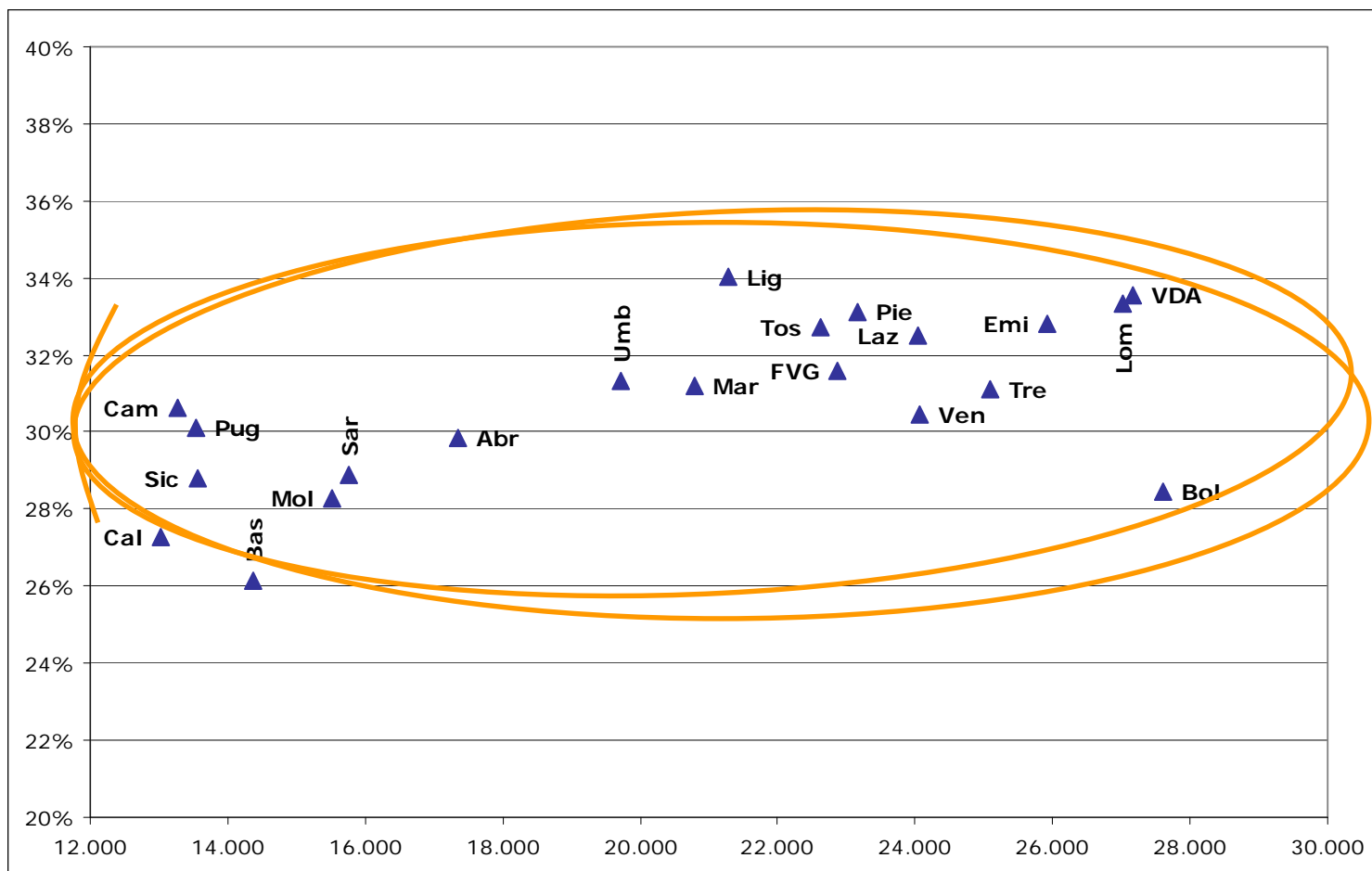
Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali



FASE 3/4

... in termini di pressione tributaria lo sforzo fiscale del sud non e' inferiore ...

PA: Pressione tributaria in rapporto al PIL - media 1996-2007 (euro costanti 2000)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali



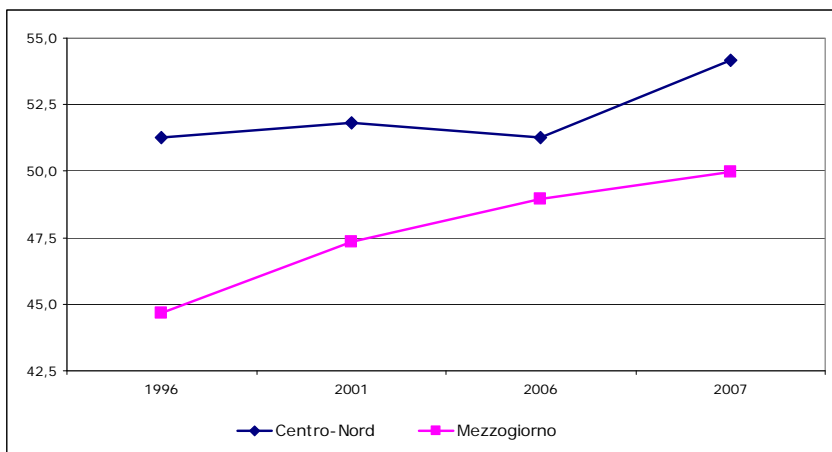
FASE 3/4

... se si guarda agli stessi fenomeni in modo disaggregato e dinamico...

... lo sforzo fiscale del Sud è cresciuto notevolmente e il differenziale con il Centro-Nord si è molto ridotto ...

... il rapporto spesa/PIL è invece stabile nel tempo ...

Entrate su PIL %



Spesa primaria su PIL %

	1996	2001	2006	2007
Centro-Nord	40,6	40,8	39,8	39,7
Mezzogiorno	59,4	57,3	58,0	58,2



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

FASE 3/4

... Una ipotesi controfattuale basata sulla distribuzione della spesa in base al fabbisogno e delle entrate in base alla differente posizione economica dei territori ...

Hp eccessivamente semplificata??
Ma forse c'è bisogno di semplificazione

Hp provocatoria??
(sembra contraddire la logica stessa del federalismo basata sulla differenziazione)
Ma utile.

	Entrate procapite (A)	Spese procapite (B)
Centro-Nord_RO	12.843	9.898
Mezzogiorno_RO	6.992	8.072
RSS	8.631	9.865

	Entrate procapite (A)	Spese procapite (B)	
		Hp1	Hp2
Centro-Nord_RO	12.720	9.456	9.739
Mezzogiorno_RO	7.217	9.456	9.015
RSS	8.768	9.456	9.219

Nota: HP1: La spesa complessiva si distribuisce secondo la distribuzione della popolazione
HP2: La spesa complessiva si distribuisce secondo la distribuzione della popolazione per sanità, assistenza, istruzione, trasporto locale e tutte le funzioni di competenza esclusiva statale; le altre in base alla distribuzione del PIL.
Le entrate si distribuiscono in base alla distribuzione del PIL



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali

GLI OBIETTIVI DI SERVIZIO

Porre correttamente la questione di **quanta spesa** e **quanta entrata** a ciascuna area territoriale serve a fare chiarezza su luoghi comuni alla base del dibattito corrente

Il vero problema è l'**effettiva dotazione di servizi** a ciascun territorio



Valorizzazione dell' esperienza (in corso presso il DPS) **degli obiettivi di servizio a supporto della definizione dei costi standard**

Premi alle Regioni del Mezzogiorno che conseguiranno gli **obiettivi espliciti prefissati** in alcuni ambiti

Contributo per la definizione dei **livelli essenziali di prestazione** relativamente ad alcuni servizi essenziali



GLI OBIETTIVI DI SERVIZIO PER I CITTADINI DELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO

QSN 2007- 2013

Meccanismo premiale collegato a obiettivi espliciti in quattro ambiti:



ISTRUZIONE



SERVIZI PER L'INFANZIA E GLI ANZIANI



GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI



SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

→ **8 regioni del Mezzogiorno; Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca**

→ **11 indicatori** misurabilità, visibilità, comprensione e condivisione pubblica

→ **valori target** uguali per tutte le Regioni





→ **3 mld di euro** risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS)

→ **disponibilità delle informazioni** accordi con i produttori dei dati

→ **verifica intermedia** nov. 2009 → **verifica finale** nov. 2013



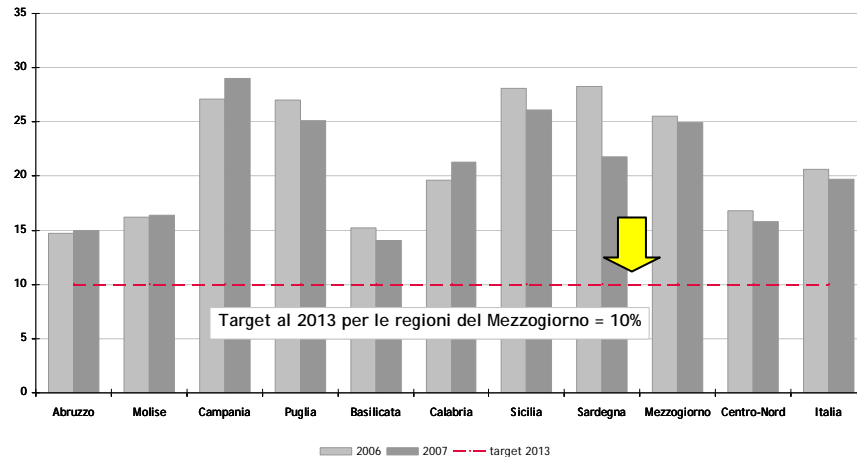
OBIETTIVI DI SERVIZIO: INDICATORI E TARGET AL 2013 PER LE REGIONI DEL MEZZOGIORNO

OBIETTIVO	INDICATORE	Target 2013
 <p>Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione</p>	<p>S.01: percentuale della popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative</p>	Ridurre la percentuale al 10%
	<p>S.02: percentuale di 15-enni con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della lettura</p>	Ridurre la percentuale al 20%
	<p>S.03: percentuale di 15-enni con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della matematica</p>	Ridurre la percentuale al 21%
 <p>Aumentare i servizi di cura alla persona alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro</p>	<p>S.04: percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni della regione</p>	Aumentare la percentuale al 35%
	<p>S.05: percentuale di bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi) di cui il 70% in asili nido, sul totale della popolazione in età 0-3 anni</p>	Aumentare la percentuale al 12%
	<p>S.06: percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre)</p>	Aumentare la percentuale al 3,5%
 <p>Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani</p>	<p>S.07: rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante (in kg)</p>	Ridurre a kg 230 per abitante
	<p>S.08: rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani</p>	Aumentare la percentuale al 40%
	<p>S.09: percentuale di frazione umida trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale</p>	Aumentare la percentuale al 20%
 <p>Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione al servizio idrico integrato</p>	<p>S.10: percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale</p>	Aumentare la percentuale al 75%
	<p>S.11: abitanti equivalenti serviti effettivi da impianti di depurazione delle acque reflue urbane con trattamento secondario e terziario sugli abitanti equivalenti totali urbani della regione (valore percentuale)</p>	Aumentare la percentuale al 70%



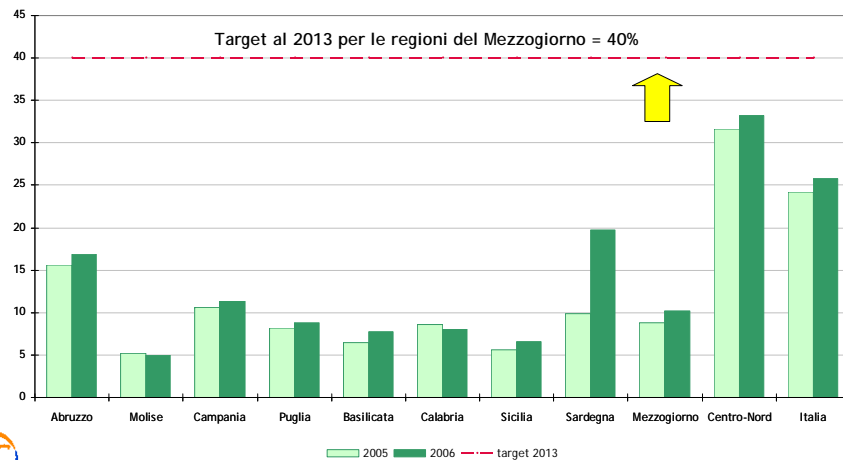
OBIETTIVI DI SERVIZIO: ESEMPI DI INDICATORI E TARGET AL 2013

% DELLA POPOLAZIONE 18-24 ANNI CON AL PIÙ LA LICENZA MEDIA, CHE NON HA CONCLUSO UN CORSO DI FORMAZIONE PROFESSIONALE



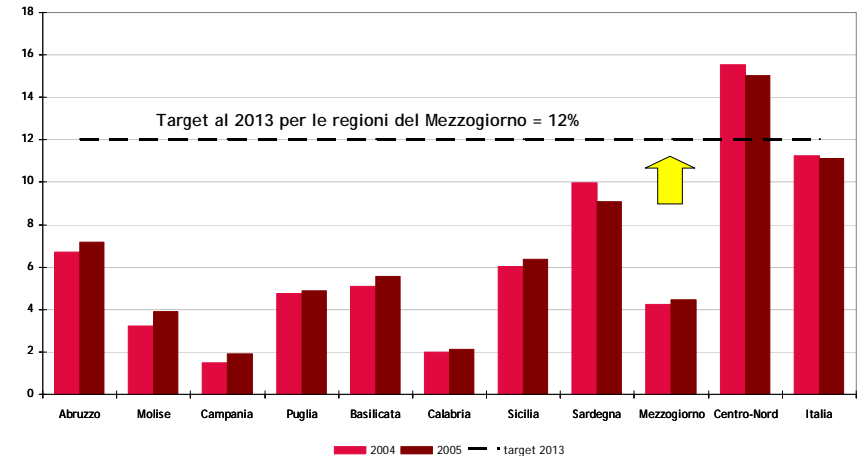
Fonte: Istat, Rilevazione continua sulle forze di lavoro

RIFIUTI URBANI OGGETTO DI RACCOLTA DIFFERENZIATA SUL TOTALE DEI RIFIUTI URBANI



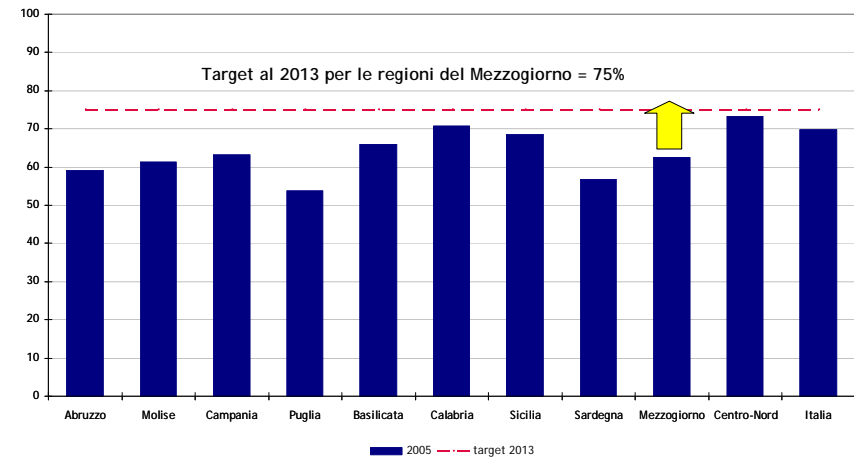
Fonte: ISPRA

% DI BAMBINI 0-3 ANNI CHE HANNO USUFRUITO DEI SERVIZI PER L'INFANZIA (ASILO NIDO, MICRONIDI, O SERVIZI INTEGRATIVI E INNOVATIVI) DI CUI IL 70% IN ASILO NIDO



Fonte: Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni

% DI ACQUA EROGATA SUL TOTALE DELL'ACQUA IMMESSA NELLE RETI DI DISTRIBUZIONE COMUNALE



Fonte: Istat, Sistema di indagine sulle acque (SIA)



PER MAGGIORI INFORMAZIONI

Sito Conti Pubblici Territoriali

<http://www.dps.tesoro.it/cpt.asp>

AA.VV., Guida ai Conti Pubblici territoriali, Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati del settore pubblico allargato, UVAL 2007, disponibile all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp

Barca F., Cappiello F., Ravoni L., Volpe M. (a cura di), Federalismo, equità, sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali, II Mulino, Bologna, 2006 Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, Ministero dell'Economia e delle Finanze [vari anni], Rapporto Annuale, Roma, disponibile all'indirizzo http://www.dps.mef.gov.it/documenti_elenco.asp

De Luca S., Nusperli F., Sferrazzo A., Tancredi A., Volpe M. [2005], „La misurabilità dei risultati dell'intervento pubblico: i numeri per valutare gli effetti territoriali delle politiche, Materiali UVAL n. 6, 2005, disponibile all'indirizzo <http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval/ml.asp>

F. Barbaro, C. Carlucci, F. David, S. De Luca, R. Di Manno, F. Nusperli, A. Tancredi, F. Utili, M. Volpe [2004], L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale, Materiali UVAL n.1, 2004 disponibile all'indirizzo <http://www.dps.mef.gov.it/materialiuval/ml.asp>

De Luca S., Nusperli F., Sferrazzo A., Tancredi A., Volpe M., Measuring the results of public intervention: data for evaluating the territorial impact of policy, Scienze Regionali, Vol. 6, n. 2 2007

Volpe M., I Conti Pubblici Territoriali, Rivista di economia e statistica del territorio, n. 1 2008, Franco Angeli.

