

17 Dicembre 2009

Fabio MAZZOLA

Preside Facoltà di Economia – Università degli Studi di Palermo

Nella presentazione della Monografia Regionale sui Conti Pubblici Territoriali, io fungo un po' da apripista. Tra l'altro il Ragioniere Generale credo che non potrà intervenire alla sessione, quindi dirò qualche parola di apertura sull'oggetto dei lavori. Ovviamente ringrazio anche per questo ruolo che mi è stato dato di apripista, che mi prendo anche nella veste di Preside, o di neo Preside della Facoltà di Economia. La Facoltà di Economia sarà presente anche con relatori che interverranno nella seconda parte della mattinata, e vorrei dire che è stata presente anche attraverso l'azione di numerosi studenti che attraverso tirocini prima, e poi attraverso lavori successivi, hanno dato un contributo. Ho visto anche citati alcuni studenti, o ex studenti della Facoltà, nell'ambito dei ringraziamenti della Monografia e che vedo anche presenti in sala, quindi mi fa particolare piacere che si continui un lavoro che è nato anche da un'esperienza, magari, così casuale di tirocinio.

Punto di partenza, volevo fare una sorta di amarcord, ricordo a me stesso che circa la data infelice perché, come dire, uno fa la distanza in termini di tempo, ma ricordo che quando ero giovane ricercatore, credo che sia nell'85, uscì un libro a cura di Raffaele Brancati che parlava di un tema che oggi è ritornato abbastanza di moda, cioè sui "Rapporti tra le politiche regionali e le politiche macroeconomiche", credo che si intitolasse proprio così. È un tema che è ritornato di moda, basta pensare anche al dibattito animato dal convegno di qualche settimana fa in Banca d'Italia sul Mezzogiorno, a Roma, e dalla relazione che ha

fatto il Governatore Draghi, perchè spesso, soprattutto chi si occupa di faccende regionali si occupa molto, ovviamente, di politiche regionali, di politiche dello sviluppo industriale e quant'altro, magari dimenticando quelli che sono gli effetti regionali territorializzati nelle politiche macroeconomiche. Oggi, proprio la posizione del Governatore era proprio in linea che bisogna guardare molto alla declinazione su scala regionale di politiche macro. E, appunto, in quel volume c'era un importante contributo, almeno il primo che io ho letto, forse il primo in assoluto pubblicato, da parte della Dott. Volpe e di Geri, sulla distribuzione regionale della spesa pubblica. Probabilmente c'erano dei lavori precedenti su cui già gli estensori di quel saggio si erano esercitati, che per primi coglievano aspetti di carattere interpretativo sulla distribuzione della spesa pubblica a partire dai primi anni settanta, subito dopo la riforma delle regioni, quindi dal '72 all'81. Quindi mi fa molto piacere, come studioso di queste cose in generale, di problematiche di natura territoriale, che da lì si sia arrivati a qui, cioè ad una banca dati così ricca, così importante, che sono i conti pubblici territoriali, che adesso può essere facilmente consultata anche in rete – credo che ci sia un intervento al riguardo – successivamente, che direi danno un contributo fondamentale sotto tre punti di vista fondamentali. Innanzitutto il punto di vista informativo è veramente... oggi molti sono addetti ai lavori e quindi lo sanno benissimo, però vale veramente la pena di ricordare, e credo che sarà ricordato anche nelle relazioni, l'enorme mole di lavoro che ci sta dietro, la ricerca di mettere insieme numerose fonti, le più disparate, di Enti pubblici o comunque di Enti collegati che fanno poi parte del settore pubblico allargato, con un approccio che è anche un approccio bottom up che credo abbia valorizzato anche informazioni particolari che le singole regioni avevano, attraverso la costituzione della rete dei nuclei e

l'internalizzazione di alcuni dati magari di tipo particolare, per esempio la Regione Siciliana aveva da tempo un insieme di dati notevole, anche per le sue caratteristiche di Regione a Statuto Speciale, combinando queste peculiarità con metodologie standard che credo oggi siano all'avanguardia dal punto di vista internazionale, sul problema della territorializzazione in generale dei flussi di finanza pubblica e dei conti pubblici. Quindi contributo sicuramente informativo, cioè quasi il punto di statistica economica, direi dal punto di vista disciplinare.

Contributo interpretativo enorme, perché spesso su queste cose noi siamo pieni di luoghi comuni, di discorsi che si fanno a proposito del quanto..., qual è ovviamente il rapporto, ci fermiamo spesso a quanto pesa la spesa pubblica sul PIL, che sappiamo che in Sicilia pesa più che da ogni altra parte in termini di conti economici, ma che naturalmente è semplicemente l'iceberg. In realtà attraverso i conti pubblici territoriali noi capiamo molto di più quali sono, appunto, le poste di bilancio pubblico che in qualche modo determinano alcuni effetti, e c'è un ampio dettaglio in questa Monografia, almeno da quello che ho visto, su qual è il costo del personale per abitante, su confronti territoriali delle varie regioni, per saperne sicuramente, appunto, di più su cose che oggi sono diventate di estrema attualità, se la Sicilia è debitore, è creditore netto, in che misura, qual è il denominatore giusto per fare dei confronti, e così via. Ne sentiremo durante tutto l'arco della mattinata, quindi non voglio togliere spazio ai relatori di oggi.

Ma direi anche un contributo su alcune aree che è legato al contributo informativo, ma direi un contributo conoscitivo su alcune aree abbastanza più oscure come quelle delle cosiddette imprese che fanno parte del settore pubblico allargato, come le imprese pubbliche locali e le imprese pubbliche nazionali. Estremamente importanti le nazionali, sappiamo che spesso sono in qualche modo

nell'occhio del ciclone per quanto riguarda l'utilizzo di fondi per lo sviluppo, perché molto spesso sono delle entità, delle istituzioni che hanno dei programmi di sviluppo che spesso non collimano con i programmi che vengono fatti a livello regionale e quindi c'è ovviamente una grande attenzione a questa area, normalmente si lavora spesso su dati e questa direi che è un'area totalmente nuova, almeno con questo dettaglio e con questo confronto metodologico tra le varie regioni, ma anche le imprese pubbliche locali che, come voi sapete e credo che vedremo dalla giornata di oggi, hanno avuto un incremento notevolissimo e quindi sono state in qualche modo anche spesso a ragione criticate come uno degli esempi classici di occupazione del mercato da parte del pubblico. Quindi sono due aree di interesse conoscitivo veramente enormi, che forse per la prima volta, attraverso i conti pubblici territoriali, vengono fuori.

L'attualità. Vorrei dire due parole sull'attualità. L'attualità è il futuro, anche qui è palese ed evidente, credo anche dalle analisi fatte, il legame col processo del federalismo e quindi l'importanza che i conti pubblici territoriali possono avere nella fase attuativa del processo federalista per evitare naturalmente salti a vuoto, per evitare che in qualche modo si vada a definire delle cose senza averle analizzate e studiate con attenzione. Prima ci sono tantissime problematiche che rimangono aperte, dal disegno di legge delega, cioè ovviamente la determinazione di costi standard, come fare la perequazione, si dice molto poco su quello che è il ruolo delle Regioni a Statuto Speciale in modo esplicito ovviamente, ancora si dice in modo implicito. Quindi c'è tantissimo da fare per dettagliare ma, ovviamente, più dati abbiamo più informazioni accurate abbiamo e più questo processo può avvenire nel rispetto delle esigenze e degli interessi di tutti. E credo che qui la pensiamo in molti allo stesso modo.

Un'altra area, secondo me, di grande sviluppo di interesse, e più da studio – ma qui vedo che c'è un uditorio abbastanza qualificato – ed è quella in cui molto spesso queste analisi si svolgono per elementi abbastanza descrittivi, cioè la serie storica è troppo breve per fare per esempio delle analisi econometriche che un po' più complesse, però diventerà adeguata per poter fare delle analisi del genere; non per la necessità di fare analisi econometriche ma per stabilire meglio il nesso causale tra le variabili, perché spesso diciamo che inevitabilmente si rimane ad un livello di confronto statico o di statica comparata tra le diverse variabili. Secondo me questa è un'area in cui i conti pubblici territoriali possono veramente aprire tutto un filone di studi e di approfondimenti interessanti anche dal punto di vista scientifico e meno male che la serie diventa più lunga.

Personalmente ho anche utilizzato i conti in due recenti esperimenti, che hanno comunque a che vedere con tematiche incrociate: una è forse la tematica da cui i conti sono partiti, se non vado errato, cioè la possibilità di evidenziare in che misura i finanziamenti per le politiche di sviluppo, fondi strutturali e fondi FAS, in che misura questi fondi sono realmente addizionali, sono realmente aggiuntivi, e credo che proprio l'esercizio dei conti pubblici territoriali abbia avuto questa forte motivazione in partenza; e, per esempio, attraverso i conti pubblici territoriali è possibile vedere, facendo un riferimento alla Regione Sicilia, come guardando la spesa in conto capitale ci sono dei settori dove addirittura quella che si chiama – non so se è giusta ancora chiamarla così – politica regionale unitaria, perché sappiamo che il fondo FAS ha seguito delle altre strade, vedere come in alcuni settori questa politica regionale unitaria addirittura pesa per il 50%, per esempio, nel settore ambiente, nel settore cultura, nel settore risorse idriche, guardando il periodo 2000-2006 la somma dei fondi arrivati attraverso fondi strutturali e fondi

FAS e APQ, sostanzialmente copre in questi settori il 50% del totale sommando, appunto, tutta la spesa in conto capitale. E questo è possibile farlo anche grazie ai conti pubblici territoriali, perché uno può cercare di capire in qualche misura che cosa arriva sulla regione e che cosa arriva oltre i fondi strutturali e che cosa non arriva, e questo sarà sicuramente un tema ripreso dagli argomenti.

Un altro esperimento riguarda un uso dei conti pubblici territoriali per analizzare interazioni spaziali dei flussi – cioè interazioni tra regioni – di spesa pubblica, ancora una volta di spesa in conto capitale, poi c'è tutta l'area della spesa in conto corrente, per vedere, ad esempio, come l'aumento di spesa in conto capitale di una regione in qualche modo si ponga con elementi di complementarità o di sostituibilità con l'aumento della spesa in conto capitale in altre regioni. Questo è molto importante, perché spesso nei discorsi sul federalismo fiscale ci si limita ad un'analisi abbastanza statica, sui dati statici, non si tiene in considerazione che una regione può anche ricevere di più ma se questa regione attiva tutto un flusso di elementi indotti sulle altre regioni, naturalmente alla lunga possono beneficiare molto di più le altre regioni che la regione stessa che riceve i fondi in prima istanza. Quindi, io mi unisco a voi che credo già state utilizzando i conti pubblici territoriali e sicuramente ci sarà una mole notevole di lavori che utilizzano questa ricchissima e interessante banca dati che poi nell'ambito siciliano, grazie all'azione del nucleo regionale, che è riuscito a combinare fonti interne con fonti esterne al meglio, mi pare di avere letto che ci sono 218 Enti e istituzioni, quelli rilevati direttamente da voi ma in realtà sono molti di più, quindi c'è un lavoro di consolidamento, detto in termini tecnici, notevolissimo alle spalle e da questo punto di vista mi unisco all'applauso anche per il lavoro fatto in sede regionale.

Io ho parlato fin troppo, perché dovevo soltanto introdurre l'argomento e poi magari resterò per dirigere un po' il traffico della mattinata. I contributi che noi presentiamo sono nell'ordine stabilito, quindi sono tre contributi: il primo è della Dott.ssa Mariella Volpe che ho già citato come in qualche misura l'ideatrice, non so se posso dire così, comunque la persona che pionieristicamente già diversi anni fa ha lavorato su questo problema della regionalizzazione dei flussi di spesa pubblica, che lavora al Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione, ora al Ministero di Sviluppo Economico, prima Ministero dell'Economia e delle Finanze, e che farà un contributo di carattere essenzialmente generale, metodologico, anche con qualche riferimento alla Sicilia ma soprattutto anche della storia di questa preziosa banca dati. Poi avremo il contributo del nucleo regionale e precisamente dei Dottori Giuseppe Nobile, responsabile del Servizio Statistica, e Giuseppe Morales anche lui anima dei conti pubblici territoriali a livello siciliano, ovviamente con riferimento alla Regione Sicilia, tutti i dati che riguardano la Regione Siciliana e che cosa si può utilmente già subito vedere attraverso questa banca dati. Poi abbiamo un contributo operativo da parte della Dott.ssa Simona De Luca e della Dott.ssa Alessandra Tancredi dell'Unità Tecnica Centrale dei conti pubblici territoriali sempre presso il Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione del MISE giustamente all'UVAL. Anche la Dott.ssa Volpe lavora all'UVAL.

Quindi, aprirei queste relazioni. Adesso siamo un po' in ritardo, sono circa le 10.00 e penso che abbiamo venti minuti per la relazione, ma visto anche il tipo di approccio più da work-shop se ci sono domande sugli interventi le possiamo fare alla fine, nel dibattito che seguirà il coffee break. Chiamerei Mariella Volpe, anzi venite tutte e tre al tavolo. Quindi Mariella Volpe presenterà una relazione dal

titolo “Trasformare l’informazione in strumento di decisione. I CPT a supporto delle politiche pubbliche nella Regione Sicilia”.

Mariella VOLPE

Responsabile Sistema CPT – UVAL – DPS – MISE

Buongiorno a tutti. quello che io oggi vorrei cercare di fare è tentare di rendere chiaro cosa c’è dietro questo pregevole lavoro della Regione Sicilia, sia con riferimento al progetto Monografie Regionali, sia con riferimento all’intero sistema conti pubblici che c’è dietro e tentare di far capire il tipo di supporto che questi numeri possono dare alle politiche pubbliche da un lato e all’analisi dall’altro. Cercherò di dare un po’ alcuni statement relativi alla filosofia che c’è dietro il progetto, qualche breve flash sulla struttura e le potenzialità della banca dati e poi cercherò di leggere i numeri, collocando la Sicilia in termini di rapporti relativi con tutte le altre aree e toccando qualche punto delicato dell’attuale dibattito sul federalismo fiscale. Questa è un po’ la struttura del mio intervento.

Comincerei con la grande convinzione teorica, direi, la grande convinzione pre-analitica, che c’è dietro la costruzione di questi numeri, che non è una ricostruzione solo ragionieristica. Quindi diciamo, la grande convinzione teorica è che l’informazione statistica è un bene pubblico e che le decisioni di polis devono essere quanto più possibile basate su evidenze empiriche, proprio perché un’adeguata base informativa influenza e orienta le politiche di intervento. Quindi, diciamo, solo basi informative molto disaggregate e finalizzate, e questo spiega la natura e l’impianto dei conti pubblici, consentono il necessario lavoro di

approfondimento soprattutto in una realtà come quella italiana. Il problema è usare questa base informativa nel modo opportuno.

Quello che serve per realizzare questo obiettivo non sono soltanto dei dati, servono soprattutto dei buoni dati. Cosa vuol dire buoni dati, cosa significa buoni dati? Significa che perché l'informazione diventi strumento di decisione devono esserci alcune caratteristiche di base. È un po' la storia dei conti pubblici e una sorta di percorso di avvicinamento al raggiungimento di questi grandi obiettivi. Quindi, perché dei numeri siano dei buoni numeri devono avere delle caratteristiche basic che sono un po' quelle che qui vedete raccontate e che cercherò poco a poco di illustrarvi, caratteristiche di completezza, di esaustività, di flessibilità, di affidabilità, di accessibilità, di comparabilità, anche di neutralità direi. Una base informativa deve avere anche caratteristiche neutre rispetto a quello che vuole raccontare.

Non solo l'obiettivo della produzione di buoni dati direi che è stato raggiunto ma, soprattutto, è stato raggiunto in un modo federato e questo è un punto di forza enorme di questi numeri, cioè la governance del sistema è quello che riteniamo veramente il principale risultato, il principale indotto di questa esperienza: l'esistenza, cioè, di una rete sul territorio costituita oltre che da un'unità tecnica centrale presso l'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, da 21 Nuclei Regionali uno presso ciascuna Regione italiana, che oltre ad essere una rete fisica è una rete di metodi che genera, appunto, un patrimonio informativo che appartiene a tutti e condiviso perché nasce da una condivisione, una discussione dal basso di metodi ed esperienze. È una rete direi forse meno finanziata di altre, meno formalizzata di altre ma che avendo obiettivi certi è una rete fortemente operativa, è una rete che funziona.

La Sicilia, appunto, il Nucleo della Sicilia è uno dei punti di questa rete e il fatto di essere qui oggi, il fatto di presentare questo lavoro pregevole, è un po' un punto di arrivo di un percorso in alcune fasi, direi, forse anche tortuoso, ci sono stati dei momenti di difficoltà all'origine nella costituzione di questo Nucleo. È importante, però, che da Nucleo con qualche problema sia diventato un Nucleo direi di eccellenza, un Nucleo molto collaborativo, ed è un risultato di particolare importanza. Adesso, molto velocemente, in due tre slides cercherò di far vedere concretamente di che cosa disponiamo, cosa consentono questi buoni numeri.

In primo luogo disponiamo per tutte le regioni italiane della totalità della spesa, sia corrente che in conto capitale, e della totalità delle entrate con una tempestività direi notevole, cioè per l'intera banca dati abbiamo raggiunto la disponibilità all'anno T -1. Questa disponibilità, che di per sé sarebbe notevole, viene da noi giudicata ancora inadeguata nel momento in cui utilizziamo questa banca dati per monitorare concrete politiche d'intervento. Un anno è ancora troppo, temporalmente, per dare un supporto alla polis. Allora diciamo che oltre alla ricostruzione completa di tutti i flussi abbiamo costruito uno strumento statistico che anticipa i risultati dei conti pubblici con riferimento ad un sottoinsieme, quello che sarebbe qui rappresentato da questo spicchio verde, cioè la spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione che è quella in cui il monitoraggio delle politiche per noi è particolarmente importante, per la quale riusciamo ad ottenere dati con un ritardo di soli tre mesi. Tutto questo per un universo particolarmente ampio, cioè molto più ampio di quello normalmente utilizzato negli aggregati di contabilità pubblica, ed è un universo che aggiunge al tradizionale segmento della Pubblica Amministrazione, tutta la componente allargata sia centrale che locale del settore pubblico che include tutti gli Enti che

producono servizi pubblici e che rimangono sotto l'egida pubblica, cioè che rimangono sotto il controllo pubblico. La filosofia, la logica che sottostà a questa ricostruzione è quella della regione come territorio, non della regione come Ente, quindi la regione come territorio su cui incidono i flussi finanziari di tutti gli Enti che trovate qui elencati e che sono una notevole pluralità.

Di particolare rilevanza è il pezzo che è già stato precedentemente citato, cioè quello delle imprese pubbliche locali che costituisce un vero monopolio di questa banca dati di cui noi siamo fornitori netti anche all'ISTAT e che è consentita solo dalla estrema capillarità della rete sul territorio. Infatti ciascun Nucleo rileva direttamente questo pezzo sul proprio territorio regionale, sono i 216 Enti di cui abbiamo parlato prima.

L'affidabilità è garantita dal fatto che si tratta di una ricostruzione effettiva dei flussi finanziari con un ricorso ridotto a stime o a riclassificazioni sulle fonti dirette con disponibilità di una serie storica ormai sufficientemente lunga. Abbiamo al momento la serie che vedete nella Monografia, 1996-2007 più il 2008 che nella Monografia non c'è ma che si sta costruendo. La fonte sono i bilanci consuntivi di tutti gli Enti oggetto d'analisi e particolare elemento di distinzione è questa ricostruzione tutta bottom up, per cui partendo dal dato elementare, per aggregazioni successive, si arriva al conto consolidato finale. Questo è uno degli elementi di grossa distinzione rispetto a tutte le altre, pochissime direi, esperienze internazionali di ricostruzione dei flussi finanziari. Qui faccio una breve parentesi, cioè il fatto che obiettivo dei buoni dati sia un obiettivo raggiunto non è solo una nostra autovalutazione, è un punto fermo del dibattito internazionale in cui sia in sede OCSE, sia in sede di Unione Europea, l'esperienza italiana è un'esperienza di best practice. I pochi altri casi di Paesi che hanno provveduto ad una ricostruzione

di questo tipo, seguono per lo più un processo top down in cui partendo dai grandi aggregati nazionali, attraverso un processo discendente per stime, arrivano alla ricostruzione degli aggregati territoriali.

Dal 2004 i conti pubblici sono un prodotto del SISTAN, del Sistema Statistico Nazionale, il che dà ufficialità all'informazione, garantisce l'obbligo di risposta da parte di tutti i soggetti. E proprio per il fatto che diamo grande importanza alla comparabilità ed al confronto sia nazionale che internazionale, dedichiamo notevole attenzione al raccordo con altre fonti e sistemi di rilevazione a livello nazionale quindi con il sistema di contabilità nazionale dell'ISTAT, ogni anno noi effettuiamo un monitoraggio di come stanno i risultati dei conti pubblici con i risultati della contabilità nazionale ed evidenziamo motivi e livelli delle differenze con il SIOPE e inoltre la classificazione dei conti pubblici è diventato ora il sistema di classificazione anche per altri sistemi di monitoraggio, in particolare per il monitoraggio dei fondi strutturali e del fondo per le aree sottoutilizzate. Con riferimento agli standard internazionali, utilizziamo gli standard IPSAS per definire la linea di confine che definisce l'appartenenza al settore pubblico da parte dei soggetti, e con riferimento invece alla classificazione settoriale utilizziamo la classificazione COFOG, Classification of the Functions of Government.

Le potenzialità di una ricostruzione di un'analisi così articolata è quella, soprattutto, di creare delle notevoli sinergie tra l'analisi centrale e le analisi regionali. È chiaro che l'ottica è un'ottica diversa. L'analisi centrale ha il vantaggio della lente da lontano, dell'approccio macro, mentre non sempre l'analisi macro riesce ad arrivare ai fattori esplicativi di tutti i fenomeni. Quindi la notevole sinergia che l'analisi regionale micro ci consente è appunto quella di un

focus, di una lente di ingrandimento da vicino e della possibilità di arrivare – come vedremo poi nella relazione dei colleghi regionali – ad una spiegazione molto più vicina.

Quello che ora cercherò di fare è appunto in un’ottica centrale, tentare di leggere i risultati della Monografia in termini di rapporti relativi con gli altri territori e un pochino – per quanto il tempo me lo può consentire – con il quadro del decentramento e del federalismo in Italia.

Io comincerei con la grande domanda, cioè questa è la grande domanda del dibattito storico sulla distribuzione Nord-Sud dei flussi finanziari, un dibattito che è cominciato ben prima di quel 1985, è cominciato poco dopo l’unità d’Italia con Pantaleoni e Nitti, nell’85 abbiamo tentato di cominciare a mettere qualche puntello quantitativo ma ancora tutto basato su stime, quello era un lavoro che seguiva un po’ l’approccio top down di cui dicevo prima, partendo dai grandi aggregati attraverso un processo di stime, ecc. Ora, grazie ai conti pubblici, questa domanda viene monitorata annualmente e nel rapporto annuale del DPS, di anno in anno tentiamo di vedere un po’ le evoluzioni e le differenze.

Quello che emerge con molta chiarezza è un modello, diciamo così, polare e speculare. Qui abbiamo un Mezzogiorno d’Italia con un livello di spesa pubblica, una quota di spesa pubblica superiore al relativo PIL ma molto inferiore alla relativa popolazione: 28,5 contro 24,1 di PIL e 35,9 di popolazione. Un modello speculare del Centro e del Nord con un livello di spesa pubblica inferiore al PIL e superiore alla relativa popolazione. Questo soprattutto per il Nord.

Come si colloca la Sicilia all’interno di questo modello? Con riferimento alla spesa c’è un chiarissimo modello Sud, cioè anche nel caso della Sicilia abbiamo una quota di spesa superiore al PIL e inferiore alla relativa popolazione; con

riferimento all'entrata, invece, una ragionevole coerenza con il proprio PIL, diciamo un livello un pochino più basso ma sostanzialmente vicino, come vedremo poi anche nell'intervento del Dott. Nobile e del Dott. Morales.

Cominciando ad entrare un po' più nel dettaglio regionale e mettendo in relazione la spesa pubblica totale con il PIL, quello che vediamo con molta evidenza è un forte generale effetto antidistributivo con un modello polare che vede alto PIL e alta spesa da un lato, e quindi abbiamo un po' tutto il fronte del Centro-Nord, e un modello di basso PIL e bassa spesa in tutto il Mezzogiorno, quindi diciamo con un ruolo della spesa pubblica che in qualche modo segue gli squilibri anziché anticiparli e correggerli. La Sicilia, come abbiamo visto nella slide precedente, si colloca, sia in termini di PIL che in termini di spesa, con nettezza nel primo modello.

Facendo una piccola digressione, muovendoci all'interno del dibattito in corso sul federalismo, diciamo che questa slide è speculare alla precedente per le entrate. Qui abbiamo il totale delle entrate pro capite e il PIL pro capite. Questa slide ci consente di fare moltissime considerazioni. In primo luogo quello che abbiamo è che la distribuzione delle entrate rispetto al PIL ricalca fedelmente il modello delle spese, e questo potremmo anche considerarlo ovvio alla luce della progressività delle imposte. Anche qua abbiamo un modello polare. La seconda considerazione, che va un po' a metà tra il metodologico e l'economico, è che in qualche modo noi riteniamo più utile affiancare i due modelli, il modello della spesa e il modello dell'entrata, evitando il discorso dei saldi territoriali a livello metodologico, perché la banca dati conti pubblici, avendo diversi criteri di regionalizzazione per le entrate e per le spese, rende difficile metodologicamente il discorso dei saldi territoriali, ma non solo, anche dal punto di vista economico

noi lo riteniamo un indicatore troppo opaco in quanto prescinde dai fabbisogni e dalla dimensione economica dei territori, e alla fine rischia di diventare solo un indicatore della diversa distribuzione della ricchezza sul territorio nazionale. Se volessimo ricostruire i saldi, i saldi sono molto evidenti già qui, dovremmo affiancare queste due slides, ma cerchiamo dei casi esemplari. Se in termini di entrata la Lombardia, per esempio – queste due slides hanno la stessa scala –, è molto più alta, la vediamo su un 17, rispetto alla spesa che è collocata ad un livello poco superiore qui alla scala di 11; in termini di PIL invece è collocata allo stesso punto, quindi diciamo il discorso dei saldi è evidente anche da questa giusta posizione, ma questa giusta posizione dei due aggregati in qualche modo riteniamo che sia più corretta. La Sicilia, invece, anche in un'ottica di separazione di entrate e spese, sembra seguire un modello equilibrato. Se vedete la Sicilia, qui sulle spese, e qui invece è il rapporto tra entrate e PIL.

Molto interessante invece è andare a vedere, anziché il gettito tributario, la pressione tributaria, cioè la relazione sul peso relativo della pressione tributaria sul singolo cittadino in relazione alla ricchezza dei territori. E qui, invece, vediamo che il mondo si riallinea in qualche modo: abbiamo una pluralità di regioni, sia del Nord che del Sud, che si muovono su un range molto ristretto tra 28 e 32%; e qui troviamo, ad esempio, Trento o il Veneto allo stesso livello della Campania, della Puglia o dell'Abruzzo.

Fatta questa breve digressione proviamo a ritornare alla spesa. Una grossa componente dell'effetto antidistributivo di quella spesa è generata dalla spesa corrente che, sia a causa della sua dimensione sulla spesa complessiva – in Sicilia è circa l'86% – sia a causa della sua inerzialità, è una spesa inerziale e pesante. Per un lungo periodo la spesa in conto capitale aveva avuto un ruolo di correzione

dello squilibrio, infatti vedete che fino al 2001 il Mezzogiorno, rappresentato dalla linea gialla, aveva una spesa pro capite superiore a quella del Centro-Nord, ruolo del riequilibrio che dal 2001-2002 si è perso e infatti la spesa pro capite in conto capitale del Mezzogiorno è addirittura inferiore a quella delle altre aree.

Come si muove la Sicilia in questo modello? Il livello della spesa in conto capitale della Sicilia è particolarmente basso, al di là di quel picco del 2001 che segnala la chiusura del ciclo '94-'99, e il modello del conto capitale non sembra assumersi un ruolo di correttore degli squilibri in parte spiegato dalla componente demografica, ma forse non solo. Poi troveremo maggiori fattori esplicativi nell'intervento del Nucleo regionale. Oltre ad avere un basso livello, la spesa in conto capitale ha un polisi mix anche non particolarmente equilibrato. Cosa intendiamo per polisi mix, un po' il rapporto relativo tra le due componenti del conto capitale, cioè gli investimenti da un lato e incentivi, sussidi e aiuti dall'altro. Qui vediamo con molta evidenza che gli investimenti, che sono una componente indispensabile per lo sviluppo, nel Mezzogiorno hanno un ruolo ancora troppo basso rispetto agli aiuti comparato con le altre aree del Paese. In Sicilia, fatto 100 il livello del conto capitale, abbiamo una quota di investimenti di circa il 70%, inferiore al Nord e al Centro benché superiore a quello del Mezzogiorno, così come i trasferimenti alle imprese, cioè la componente complementare, risulta ancora troppo alta rispetto al Centro e al Nord, benché inferiore a quella del Mezzogiorno. È evidente che qui c'è il forte peso delle politiche di incentivazione della politica regionale.

Sul livello del conto capitale, un grosso ruolo hanno le imprese pubbliche nazionali ancora molto lontane dal garantire un volume di risorse coerente con gli obiettivi di polisi. Come sapete, per il Mezzogiorno è stato da molti anni fissato un

target normativo pari al 45%, cioè l'obbligo per le Amministrazioni Pubbliche, esteso poi anche ai grandi investitori nazionali, di garantire il 45% delle risorse pubbliche al territorio meridionale. Questo è un target che a livello di area meridionale noi monitoriamo annualmente. Come vedete, con la sola eccezione dell'ANAS, gli altri grandi investitori sono lontani, o lontanissimi, dal perseguimento di questo obiettivo. Nel caso della Sicilia, ovviamente, non abbiamo un target di riferimento, però se usiamo come target ipotetico il peso dei grandi indicatori strutturali che abbiamo visto nella prima slide, quel peso vicino più o meno al 7% per una serie di indicatori, vediamo che sembra esistere una certa attenzione al territorio siciliano con l'eccezione delle ferrovie. Quindi, sia l'ENI che l'ANAS e per una buona parte degli anni l'ENEL, raggiungono una quota vicina o superiore al peso relativo di altri indicatori economici.

La spesa delle imprese pubbliche locali. Qui mi soffermo poco perché poi sarà oggetto della relazione successiva. In generale è fortemente concentrata nel Centro-Nord, il peso nel Mezzogiorno è particolarmente basso. Interessante nella Sicilia è il fenomeno della mancata societizzazione da un lato, quindi come vedete il livello delle società e fondazioni partecipate è basso, ma è molto alto rispetto a tutte le aree, anche rispetto al Mezzogiorno, il peso relativo invece di Consorzi e Aziende ed Enti dipendenti.

Passando invece velocemente al fronte delle entrate e allargando l'orizzonte, sempre usando CPT, abbiamo che le riforme costituzionali degli anni novanta hanno portato ad un'autonomia finanziaria notevole e crescente nel tempo. Quindi, uno dei punti fermi del dibattito sul federalismo deve essere non tanto l'aumento del decentramento, il decentramento è un obiettivo raggiunto, quello che non è un obiettivo raggiunto è il superamento, come abbiamo visto

ampiamente nelle slides precedenti, del territorial divide che rimane ancora fortissimo, cioè del forte effetto antidistributivo delle risorse pubbliche, della non soluzione del divario territoriale.

Guardando alcuni semplici indicatori, vediamo la quota delle entrate tributarie pesata una volta sulle entrate delle amministrazioni locali e poi sul totale delle entrate delle amministrazioni pubbliche. In entrambi i casi abbiamo un livello rilevante e crescente. È un livello di decentramento maggiore anche rispetto a quello di altri Paesi, siano essi federati o non. Se prendiamo il punto iniziale, il '95, vediamo un'Italia sostanzialmente allineata al livello di Stati federali o con ampia autonomia delle amministrazioni decentrate: Germania, Austria e Spagna. Livello praticamente triplicato nell'anno finale, cioè nel 2006, e un decentramento rilevante anche facendo riferimento ai singoli territori regionali. Spero che si vedano questi francobolli. Qui abbiamo, intanto per le regioni del Nord e poi lo vedremo per tutte, la netta inversione di tendenza che si è generata tra i due canali che alimentano tradizionalmente il settore pubblico locale, cioè i tributi propri e devoluti da un lato e i trasferimenti dallo Stato dall'altro. Questo è chiaramente il riflesso di variabili e di decisioni normative. È interessante vedere il diverso momento temporale in cui questo avviene, molto presto per alcune regioni del Nord, addirittura '97-'98, successivamente per le regioni meridionali intorno al 2001-2002, e invece per quanto riguarda le Regioni a Statuto Speciale in qualche modo abbiamo un modello diverso, cioè godendo di ampia autonomia non abbiamo l'inversione ma abbiamo un livello di tributi propri sempre costantemente superiore a quello dei trasferimenti dallo Stato. Modello identico anche per la Sicilia se togliessimo questo punto, questa flessione del '98 che sembra essere legato ad un problema di cassa, questi sono dati di cassa,

dovrebbero essere delle giacenze di tesoreria non registrate nel '98. Quindi, se interpolassimo questa linea la Sicilia ripete un po' lo stesso modello di tutte le Regioni a Statuto Speciale.

È un decentramento molto avanzato, anche se guardiamo al trasferimento di funzioni dal governo locale alle imprese pubbliche locali, cioè al fenomeno della esternalizzazione dei servizi. Qui abbiamo il ciclo integrato dell'acqua in cui, soprattutto nel Nord e nel Centro, il fenomeno della esternalizzazione è molto evidente. Abbiamo un calo della spesa delle amministrazioni locali, la riga rosa che scende, una forte crescita invece della riga arancio che è il trasferimento alle imprese pubbliche locali. Fenomeno non così evidente ma tuttavia esistente anche per il Mezzogiorno, e su questo dato c'è un grosso peso della variabile normativa, le prescrizioni della legge Galli in generale ma anche del quadro comunitario di sostegno per il Mezzogiorno, che vincolava ad alcuni adempimenti, in particolare la costituzione degli ATO, l'erogazione dei fondi settoriali. Fenomeno che invece in Sicilia non sembra rilevarsi. Cioè il peso delle amministrazioni locali rimane più alto di quello delle imprese pubbliche locali e quindi in questo settore il fenomeno della esternalizzazione è estremamente ridotto diversamente da un settore, quello dell'ambiente e dello smaltimento rifiuti, in cui tradizionalmente, cioè nelle altre aree il peso delle amministrazioni locali continua a rimanere elevato, c'è un'inversione solo nel Centro-Nord, e invece in cui il peso delle imprese pubbliche locali è elevato e crescente in Sicilia con un superamento delle amministrazioni locali nell'ultimo anno. E qui è evidente il peso della trasformazione del servizio raccolta rifiuti la cui titolarità è passata dai Comuni alle Aziende municipalizzate e alle autorità di ambito con l'entrata a regime intorno al 2006 dei 27 ambiti territoriali ottimali la cui efficacia ci verrà raccontata

dai colleghi regionali.

Ovviamente, porre come abbiamo tentato di fare, la questione di quanta spesa e quanta entrata a ciascuna area territoriale, serve a far chiarezza su luoghi comuni alla base del dibattito corrente, diciamo a quantificare sensazioni e valutazioni. Sappiamo che il vero problema è però quello dell'effettiva dotazione di servizi a ciascun territorio. Non a caso la legge 42 del 2009 pone grossa enfasi alla definizione dei costi standard, di obiettivi concreti e misurabili dei livelli essenziali di prestazione e così via. Ma anche su tutti questi aspetti il supporto quantitativo che i conti pubblici possono dare è notevole, in alcuni casi in un modo diretto e in altri in un modo mediato. Ad esempio, stiamo lavorando nell'ambito della commissione per la definizione dei costi standard, che continuano a rimanere un'araba fenice sia dal punto di vista metodologico sia dal punto di vista applicativo, intanto alla costruzione di ragionevoli costi medi, di cui conosciamo i limiti ma che, affiancati a indicatori di out-put, ci consentono di cominciare a costruire dei modelli regionali. Così come sugli obiettivi concreti e misurabili stiamo affiancando i risultati di conti pubblici all'esperienza degli obiettivi di servizio, che voi credo conosciate bene, per i quali sono stati definiti dei target quantitativi obbligatori e oggi oggetto di premialità.

Anche questa esperienza delle Monografie regionali, oltre ad essere uno strumento per la conoscenza del territorio, sono uno strumento anche per il monitoraggio del processo di decentramento. Da quest'anno siamo arrivati alla pubblicazione periodica, crediamo biennale, di una raccolta completa delle monografie per le 21 regioni italiane. Anche queste Monografie rappresentano uno degli indicatori per l'attribuzione di un sistema di premialità ai conti pubblici territoriali definito da una delibera CIPE. Abbiamo cominciato all'inizio di

novembre questo giro regionale di presentazione dei lavori che proseguirà a gennaio con le Monografie della Calabria, dell'Umbria e dell'Emilia, poi successivamente tutte le altre. L'auspicio è, appunto, che questo esercizio contribuisca ad una migliore valutazione delle politiche e in generale ad un miglioramento complessivo degli strumenti per la politica regionale. Grazie.

Fabio MAZZOLA

Grazie Dott.ssa Volpe. Semplicemente sottolineare qualcosa che è emerso in questa relazione. Innanzitutto ovviamente il monito, ne ha fatto solamente uno e probabilmente ce ne sarebbero molti di più, metodologico sull'utilizzo dei dati e quindi il discorso di evitare i saldi, di mettere a confronto i grafici piuttosto che fare degli indici congiunti che in qualche modo possono fuorviare, anzitutto per l'utilizzo di questi dati all'esterno, che è sempre comunque importante fare.

Credo che sia emerso abbastanza, appunto tra le righe, il ruolo scarsamente addizionale dei fondi per lo sviluppo, nel senso che il calo della spesa in conto capitale sostanzialmente è ovvio che si riferisce molto al fatto che, di fatto, per certi settori, come dicevo prima io, ma emerge dai dati implicitamente, gli unici fondi in conto capitale, l'unica spesa in conto capitale che si è fatta si è fatta attraverso i fondi per lo sviluppo; ed anche il ruolo delle imprese pubbliche nazionali, e quindi lo scarso ruolo che loro hanno avuto. Ora, io non so se il discorso della Sicilia, che sembrava meno peculiare rispetto..., questo dipende ovviamente da quanto noi lo pesiamo, se il PIL o la popolazione, insomma qual è l'aggregato. Per esempio, la dimensione è pure un fatto fondamentale quando si parla di strade o di certi servizi; la presenza di una composizione produttiva particolare, ovviamente l'ENI è molto sopra anche perché ha degli insediamenti

sul territorio siciliano. Comunque questi sono argomenti di diffusione.

Due cose anche per il dibattito futuro e poi lascio la parola. Secondo me una domanda che uno si pone, anche guardando soprattutto i primi grafici, è: la Sicilia è più una Regione a Statuto Speciale o più una regione del Sud? Perché, in effetti, da alcuni grafici sembrava che in qualche misura il fatto di appartenere al cluster del Sud sia più fondamentale dell'appartenere al cluster Regione a Statuto Speciale, tranne ovviamente al discorso della devoluzione, cioè al discorso dell'utilizzo dei tributi propri rispetto ai trasferimenti che, voglio dire, è una cosa innata per le Regioni a Statuto Speciale. Questa è una domanda che magari verrà fuori dal dibattito successivo. E poi il discorso sulle peculiarità della Regione. Chiaramente credo che questo emergerà, già è emerso in alcune slides finali, alcune caratteristiche peculiari della Sicilia rispetto al Sud, perché in molte altre cose la Sicilia almeno segue un po', per esempio, nel ruolo dei trasferimenti; il ruolo dei trasferimenti è rilevante in tutto il Sud, anzi forse anche in misura maggiore che in Sicilia.

Credo che sul ruolo della Sicilia, appunto, la prossima relazione farà anche piena luce su quelle che sono le cose simili e dissimili, anche rispetto al cluster Sud. Quindi darei senz'altro la parola a Giuseppe Nobile e Giuseppe Morales del Servizio Statistica della Regione Siciliana, nucleo CPT Regione Sicilia per la relazione dal titolo "I flussi finanziari del Settore Pubblico Allargato nella Regione Sicilia".

Giuseppe NOBILE

Nucleo CPT Regione Sicilia – Servizio Statistica della Regione Siciliana

Cerchiamo ora di andare più veloci perché poi c'è anche un break e quindi il dibattito. La prima cosa che devo dire è che mi scuso per la mancata presenza del mio Direttore che è stato chiamato all'Assemblea Regionale dove, come sapete, in questi giorni l'attività intorno alla Commissione Bilancio è molto frenetica e si devono superare diversi scogli dal punto di vista della programmazione finanziaria e della definizione del bilancio e della legge finanziaria. Mi ha chiesto di fare le sue veci e cercherò di farlo. Credo che analoga assenza sia da prevedere per il nostro Assessore Di Mauro, anche lui chiamato a questi impegni istituzionali. Il dibattito comunque ha un taglio che secondo me avrà anche modo di essere ripreso in futuro, noi utilizzeremo queste nostre presentazioni anche nella pagina web dedicata alle Monografie regionali e quindi per tutti gli utenti, ma avremo modo di diffondere le nostre analisi nelle forme che riterremo più opportune e non è esclusa una pubblicazione, quindi per questo pensiamo che ci sarà modo di tornare su questi temi e su queste analisi per arricchire il dibattito. Anche perché, come è stato detto, le opportunità che offre la banca dati sono notevolissime e potranno essere sempre e meglio utilizzate dagli utenti pubblici.

La nostra chiacchierata, come presentazione che riguarda il Nucleo Regionale, fa anche un po' i conti su quella che è la storia di questa banca dati, perché anche noi dal nostro punto di vista di Nucleo Regionale vogliamo dire un po' come siamo nati. Gli accenni che facevano prima la Dott.ssa Volpe e il Prof. Mazzola sono stati abbastanza chiari, comunque io qui voglio puntualizzare i passaggi che riteniamo cruciali, cioè i motivi per conoscere i risultati delle politiche pubbliche su base regionale sono, come è facile intuire, diventati crescenti tra la fine degli

anni ottanta e i primi anni novanta per la presenza e la persistenza di pesanti squilibri territoriali, dell'approssimarsi dell'esaurimento dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, dell'esigenza di capire quali effetti si erano creati, di regionalizzare il flusso di spesa pubblica e di capire, io qui ho elencato tre motivi di governance essenziale, cioè limitare il rischio di divulgazione degli interventi da parte degli operatori pubblici, riuscire a valutare la natura aggiuntiva e non sostitutiva dell'intervento straordinario e attuare un intervento pubblico più mirato alle reali necessità del territorio. Questo è tanto più evidente e tanto più importante in corrispondenza della programmazione europea, laddove si avvicinava il ciclo della programmazione europea i tre fondamentali degli ultimi anni che io qui ho evidenziato, il programma operativo '94-'99, il POR 2000-2006 e l'attuale ciclo 2007-2013, l'esigenza era molto evidente ed era quella di salvaguardare la natura aggiuntiva e addizionale dei flussi dei fondi strutturali e quindi garantire un monitoraggio da parte dell'Unione Europea di questa addizionalità. Quindi una delle ragioni principali è stata questa del monitoraggio dei flussi e quindi degli effetti regionali della spesa.

Il consolidamento fu individuato come uno strumento essenziale. Qui abbiamo provato, in questa slide, a darne una definizione molto generale. Il consolidamento dei conti pubblici punta ad ottenere il valore complessivo delle spese direttamente erogate sul territorio e delle entrate effettivamente acquisite. Il criterio è di trattare i flussi di spesa secondo una logica di localizzazione dell'intervento presso gli utilizzatori finali, e quindi preventivamente operando in visione dei trasferimenti intermedi, mentre per le entrate i flussi di entrata devono essere attribuiti ad un operatore pubblico virtuale che raccoglie tutti i livelli di governo, quei livelli di governo che producono effetti sul territorio di riferimento. Queste due diverse

definizioni avevano dei motivi per cui tra i due aggregati non può essere operata una sottrazione, una differenza, un saldo, appunto per la diversa natura della loro origine. A questa raccomandazione, comunque, noi, vedete più avanti, ci siamo sottratti anche per provocare un po' la discussione, il dibattito, evidenziando alcune tendenze che non sono del tutto scontate e possono dare un contributo anche alla discussione. L'idea è comunque, soprattutto per quello che vedrete in seguito, di identificare un operatore regionale, un operatore pubblico territoriale che qui abbiamo chiamato – e successivamente si evidenzia anche nelle metodologie che poi sono state approntate – come un operatore regionale che è qualcosa di più ovviamente della Regione ma è esattamente per quello che abbiamo utilizzato la terminologia Regione Sicilia e non Regione Siciliana, perché non siamo andati ad analizzare il flusso dell'Amministrazione regionale come Regione Siciliana ma il flusso di tutte gli operatori pubblici che agiscono all'interno del territorio geografico della Sicilia, quindi ivi compresi anche le amministrazioni centrali, tutti quegli Enti e imprese anche nazionali e locali che elencava la Dott.ssa Volpe. Quindi il nostro punto di riferimento è l'aggregato pubblico regionale.

Sul metodo ci sono stati diversi accenni, ovviamente non starò qui a fare la storia, i passaggi sono sostanzialmente quelli, c'è la ricerca del FORMEZ che con due diverse pubblicazioni si sviluppò tra il 1983 e il 1990; c'è la ricerca fondamentale di SVIMEZ che per anni fu un punto di riferimento nel '93; nell'89 c'è la realizzazione dell'Osservatorio relativo alla rilevazione e monitoraggio del complesso della spesa pubblica in tutte le regioni; nel '94 si arriva alla definizione e l'organizzazione dell'Osservatorio per le politiche regionali e all'approvazione del finanziamento, finalmente, del progetto Conti Pubblici Territoriali che poi, per

la breve vita dell'Osservatorio, passò al Ministero dell'Economia e delle Finanze; nel '98 abbiamo l'attività vera e propria dei Conti Pubblici Territoriali all'interno del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo, dove sono è stata poi avviata l'organizzazione della rete dei Nuclei Regionali sul territorio.

Il progetto si è sviluppato per successive fasi. Nella guida che è stata redatta dai colleghi del nucleo centrale viene chiaramente esplicitato il deserto iniziale, dal punto di vista scientifico, in cui questa impresa è cominciata perché si scontava l'assenza di una metodologia consolidata e di una letteratura adeguata su questo campo. Quindi, si è andati avanti con successivi affinamenti e fino al 2004 l'operazione si è incentrata sulla ricostruzione della serie storica di entrata e spesa con una metodologia unitaria di trattamento delle fonti per il periodo '96-2002, a parità di universo di riferimento, e nel 2004 abbiamo anche l'inserimento dell'attività dei Conti Pubblici Territoriali nel Sistema Statistico Nazionale. Quindi nel 2004 l'attività dei Conti Pubblici Territoriali entra nella programmazione statistica nazionale, nel programma statistico nazionale, e con pieno diritto ancora oggi rientra in questa programmazione e il punto di incontro in cui meglio si confrontano queste elaborazioni è il circolo di qualità. Per i profani lo spiego: la programmazione statistica nazionale ha una sede abbastanza interessante di confronto che sono appunto questi circoli di qualità che, per materia all'interno del SISTAN, affrontano i vari prodotti della programmazione vera e propria che si va a realizzare, esiste appunto il circolo di qualità sui conti economici e finanziari dove c'è il confronto fra tutti gli Enti che appartengono al Sistema Statistico Nazionale e si confrontano sui vari prodotti che vengono proposti, analizzati, rinnovati e aggiornati. Fra l'altro in quella sede ho conosciuto la Dott.ssa Volpe e abbiamo iniziato anche ad avere dei confronti su questa

materia.

Successivamente a questa data, che è il 2004, negli ultimi anni 2006-2009 c'è stato l'allargamento dell'universo ai soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione, sia nazionale che locale, e c'è stata la pubblicazione di una guida metodologica e l'avvio del progetto relativo alle Monografie regionali. E qui è entrata più nel vivo la nostra attività, perché da quella fase siamo stati pienamente coinvolti, da quella data, alla definizione del settore pubblico allargato, di cui vi dirò poi in che cosa consiste in Sicilia, è cominciato il nostro difficile tentativo di mettere in rete e di acquisire i dati delle imprese pubbliche locali che sono numerose. Il lavoro è stato, con alterne vicende e con avversa fortuna, portato avanti in modo soddisfacente, riuscendo anche ad ottenere tutti i bilanci di cui avevamo bisogno per riclassificare le poste e fare rientrare nel progetto dei conti consolidati, appunto, la realtà delle imprese pubbliche locali della Sicilia.

Il metodo, qualche parola sul metodo che serve appunto per inquadrare l'attività. È stata scelta la rilevazione dei dati finanziari e non economici, è stata scelta la rilevazione dei flussi di cassa piuttosto che dei flussi di competenza, è stata operata, per quanto possibile, l'omogeneizzazione dei criteri dei sistemi di classificazione adottati nei vari bilanci di tutti i soggetti coinvolti, ed è stato realizzato il consolidamento attraverso l'eliminazione dei flussi intercorrenti tra gli appartenenti al medesimo livello di governo.

Il settore pubblico allargato poggia su queste due colonne, che vedete nella slide, quindi la Pubblica Amministrazione, comprendente l'Amministrazione centrale, regionale e locale e in più le imprese pubbliche nazionali e le imprese pubbliche locali. L'esempio, qui è difficile per la grandezza non eccessiva delle

poste identificare il passaggio, abbiamo voluto fare un esempio del consolidamento mettendo nella prima tabella un bilancio di un aggregato regionale, quella entità, quell'operatore virtuale pubblico regionale di cui vi dicevo prima, cioè l'Amministrazione Regionale ivi intendendo l'insieme degli operatori pubblici che agiscono all'interno della circoscrizione geografica, il passaggio dalla prima tabella con un consolidamento non attuato alla seconda tabella che opera un consolidamento sulle amministrazioni locali è il primo passaggio e potete vedere dal totale delle due tabelle, come cambia il totale, appunto perché nella seconda tabella c'è l'elisione dell'universo delle amministrazioni locali. Un ulteriore passaggio è in questa seconda slide dove potete vedere, sempre guardando anche il totale delle tabelle, ma anche i colori che identificano le poste che vengono cancellate, dal consolidato che ha considerato solamente l'universo delle amministrazioni locali si passa al consolidato che opera l'elisione anche delle poste relative all'amministrazione centrale, ed è la tabella C, e infine c'è la tabella D con le fasce più scure dove viene anche operata l'elisione delle poste relative alle imprese pubbliche locali e nazionali e quindi il totale degli importi. Come vedete la spesa corrente ne risente conseguentemente.

Con questa operazione si è proceduto e praticamente, una volta stabiliti i criteri, qui abbiamo messo una slide per presentarci in qualche modo. Sono attività del Nucleo molto piccolo con cui operiamo e che è formato dal Dott. Morales, da me e dal Dott. Sciumè, che è del Dipartimento delle Finanze e che oggi non è presente. I passaggi sono sostanzialmente questi: nel 2002 è stato nominato un nuovo Nucleo, dopo il primo Nucleo che aveva operato dal '98, dal 2002 siamo noi e il 25 febbraio di quest'anno è stato nominato l'attuale Nucleo che assegna

questa funzione al nostro Servizio, Servizio Statistica della Regione Siciliana.

L'universo che abbiamo rilevato è questo: 60 Enti dipendenti dalla Regione; 4 autorità Enti portuali; 26 autorità di ambito territoriale ottimale; Consorzi e forme associative per 24 soggetti; aziende e istituzioni 36; Camere di Commercio 9; società e fondazioni partecipate 59; per un totale di 218 Enti.

Come vi dicevo prima, abbiamo avuto qualche difficoltà all'inizio di questo percorso di contatti con i vari Enti, acquisizione del bilancio, operazione di riclassificazione, ma a regime devo dire che l'attuale situazione è abbastanza soddisfacente.

Che cosa è la Sicilia. Il flusso di spesa pubblica a che cosa va a impattare, qual è la realtà e la storia economica del nostro territorio. Qui abbiamo cercato con un'operazione di estrema sintesi di rappresentare la storia economica del nostro territorio con una specie di cronogramma che identifica l'andamento di due variabili fondamentali: il prodotto interno lordo pro capite del Mezzogiorno e della Sicilia in confronto al prodotto interno lordo pro capite del Centro-Nord, per verificare l'esistenza o meno di un percorso di convergenza fra la realtà economica, esistenza o meno degli squilibri. In parole povere, le fasce gialle sono i decenni, l'analisi parte dal '52 e abbiamo tentato di fare una ricostruzione del prodotto interno lordo della Sicilia a partire dal '52 secondo una nostra ricostruzione, quindi il '52-'60, il '61-'70, il '71-'80, l'81-'95, 1996-2008 è l'ultima colonna. In giallo ci sono i periodi decennali, gli archi temporali in cui il tasso di crescita del Centro-Nord era superiore al Sud, in rosso il contrario, cioè i tassi di crescita del prodotto interno lordo pro capite in cui i flussi del Centro-Sud e della Sicilia erano superiori a quelli del Centro-Nord e c'è un periodo, il periodo '71-'80, invece in cui la Sicilia risulta avere un tasso di crescita del prodotto

interno lordo uguale a quello del Centro-Nord.

Il dato del prodotto interno lordo pro capite, diciamo la distribuzione temporale del confronto, vede la Sicilia sostanzialmente allineata sull'andamento del Mezzogiorno per quanto riguarda il prodotto interno lordo pro capite, non lo è per quanto riguarda il prodotto interno lordo tout court. E sostanzialmente, tranne il periodo 1961-1970 il tasso di crescita del prodotto interno lordo della Sicilia è stato sempre uguale o inferiore al tasso di crescita del Centro-Nord. Quindi il percorso di convergenza è stato disatteso per quasi tutto il periodo del dopoguerra.

Vorrei dire l'ultima cosa: che il tasso di crescita maggiore della Sicilia e del Sud, per quanto riguarda il prodotto interno lordo pro capite rispetto a quello del Centro-Nord, che identifica gli anni 1996-2008, cioè quelle due bande rosse che riguardano il '96-08, sono semplicemente dovuti al calo demografico che è relativo della nostra regione e del Sud rispetto al Centro-Nord. Quindi una bassa crescita, mentre l'andamento del PIL rende molto esplicito questo mancato raggiungimento di un tasso di crescita adeguato, quindi le fasce gialle della riga superiore.

Focalizzando sul prodotto interno lordo pro capite, appunto qui vedete l'andamento, l'incremento è leggermente inferiore a quello dell'intero Sud per la Sicilia, la striscia più scura in basso, e mantiene la Sicilia a un livello intorno al 60% dei corrispondenti valori del Centro e del Nord del Paese. L'altra variabile che qui focalizziamo, non stiamo qui a fare una grande analisi macro-economica però il tasso di occupazione ha avuto una crescita fino al 2007 e quindi il minore dinamismo economico non ha messo molto in crisi l'andamento del mercato del lavoro, la regione ha registrato un tendenziale miglioramento e la forbice non è però per niente diminuita perché il divario, rispetto al tasso di occupazione delle

altre aree del Paese, sia il Centro che il Nord, rimane molto ampio e per qualche decimo di punto anche inferiore a quello del Sud.

Detto questo, scendiamo dal livello dell'aggregato finanziario regionale comprensivo anche di amministrazioni sovraordinate al livello sottolineato e andiamo a vedere l'amministrazione regionale siciliana come ha operato, quali strumenti ha utilizzato in tutto questo arco temporale che abbiamo prima visto, e come tutti sapete lo strumento principale è rimasto per molti anni l'art. 38 dello Statuto dove sulla base di un piano economico si esplicita questo contributo di solidarietà che il Paese deve rivolgere e deve versare a favore della Sicilia, a norma di Statuto, e questo piano economico che sta proprio nel nostro DNA, che dovrebbe essere un motivo dominante dell'attività di programmazione della nostra regione ha avuto innumerevoli tentativi – chi è esperto di storia dell'economia siciliana magari si potrà sbizzarrire –, a partire proprio dai primi anni dell'autonomia, partire dagli anni quaranta, tentativi più o meno nobili, più o meno meritevoli e rappresentativi, ma tutti puntualmente disattesi, perché mai un piano economico nei diversi ..... che si sono succeduti ha dato luogo poi a strumenti di bilancio, a politiche di bilancio conseguenti e così via.

A partire dagli anni novanta la novità è stata la pianificazione regionale che è entrata pienamente nell'ambito della pianificazione europea e quindi ha tenuto conto dei fondi strutturali. I documenti principali per governare la programmazione del territorio, lo sapete, è attualmente il documento strategico regionale, il documento di programmazione economica e finanziaria che fu introdotto dalla legge regionale 10 del '99 e che viene redatto nel nostro ufficio per la parte tecnica, poi c'è la legge finanziaria regionale annualmente e il bilancio pluriennale e annuale. È difficile entrare con due battute nella complessità

di questa strumentazione, i risultati però dell'andamento macro-economico non depongono molto a favore dell'efficacia di questi strumenti che negli anni mostrano un po' la corda nella loro utilizzazione, nella loro realizzazione e perfino nella loro approvazione da parte dell'Assemblea Regionale, dato le ultime vicende che sapete.

A questo punto io chiudo la mia parte di presentazione, perché per entrare nel merito dell'andamento delle variabili lascio la parola al dott. Morales che vi descriverà meglio l'andamento dei vari aggregati finanziari. Io ritorno nella parte finale della presentazione.

Giuseppe MORALES

Nucleo CPT Regione Sicilia – Servizio Statistica della Regione Siciliana

Buongiorno a tutti e grazie di essere venuti. Passiamo all'analisi dei risultati regionali che vengono fuori da questa Monografia. Il primo grafico rappresenta l'andamento nel decennio delle spese totali pro capite. Utilizzeremo quasi sempre dati pro capite in questa presentazione, proprio perché permettono una maggiore comparabilità dei dati fra diverse aree territoriali. La Sicilia è rappresentata dalla linea in blu. Come vediamo presenta un gap notevole insieme a tutto il Sud rispetto al Centro-Nord. Ma riprendendo anche la tabella che aveva mostrato la Dott.ssa Volpe prima, sulla differenza fra il PIL e la spesa, l'incidenza del PIL e della spesa pubblica sul territorio nazionale, vediamo che questo gap rispetto a quello del PIL è minore e va diminuendo negli anni. La Sicilia, a partire dal 2003, presenta un andamento che la distacca un po' dalle altre regioni del Sud, non so se si vede la linea verde del Sud. Ma, come vedremo, questa spesa è in gran parte spesa corrente, infatti l'istogramma che segue mostra la composizione delle spese

in Sicilia e nelle tre aree territoriali. Come vediamo in Sicilia la spesa corrente è tutt'ora l'86% del totale ed è maggiore rispetto a quella del Sud. E questo è un dato che lascia pensare, perché la Sicilia, come tutto il Sud, ha avuto contributi agli investimenti negli ultimi 12 anni e quindi, tornando al primo grafico, questi aumenti, soprattutto i picchi del 2004 e 2006 sono in gran parte dovuti ad aumenti della spesa corrente sia nel settore sanità che nel settore regionale, proprio dell'amministrazione. Questa è la composizione della spesa corrente nel settore pubblico allargato, per categorie, nel Sud e nel resto d'Italia. Cosa salta all'occhio è la maggiore incidenza delle spese per il personale rispetto al dato nazionale e la minore incidenza, ovviamente, degli interessi passivi rispetto allo stesso dato perché il debito pubblico e comunque gli interessi passivi nella regionalizzazione dei dati, vengono in gran parte attribuiti al livello centrale. Questa invece è la composizione della spesa per il personale che abbiamo visto in Sicilia pesa per il 22% delle spese correnti per livelli di governo. Il 21,6% delle amministrazioni regionali, rispetto al 20,2 del Sud, ovviamente, è una differenza abbastanza significativa. Ancora più significativo è il 16,6% attribuito alle amministrazioni locali, perché se il 21,6 delle amministrazioni regionali è spiegabile dall'autonomia, quello delle amministrazioni locali il 16% rispetto al 14,3 italiano è meno spiegabile come vedremo poi. Perché le amministrazioni locali sembrano in Sicilia essere un po' indietro nel processo del federalismo.

Un altro dato da notare, e che poi verrà ripetuto più volte, è il dato relativo alle IPL, Imprese Pubbliche Locali, che presentano una spesa per il personale pari al 4,3% contro il 5,7 nazionale ed è un dato che poi vedremo più in là ed è sintomo di un ritardo nella societizzazione dei servizi.

Tornando di nuovo alla spesa pro capite del personale, amministrazione

regionale intesa come aggregato che comprende l'amministrazione regionale vera e propria più le ASL e più gli Enti dipendenti dalla Regione, come vediamo la tendenza è in Sicilia maggiore rispetto a quella delle altre aree anche del Sud, a parte per qualche anno, e aumenta negli ultimi due anni. Questo picco del 2006 è dovuto ad una serie di aumenti contrattuali, sia nelle amministrazioni regionali che sanitarie.

Per quanto riguarda la spesa per acquisto di beni e servizi, la Sicilia fino al 2003 più o meno ha lo stesso andamento del Sud e non si discosta molto dalle altre macro aree. Nel 2004 c'è un aumento proprio nella spesa sanitaria, ci fu un aumento nelle spese per le convenzioni con cliniche e nella spesa farmaceutica. E questo ha portato i valori negli ultimi anni ad un livello un po' più alto rispetto alle altre aree.

La spesa in conto capitale, qua riprendo un po' il discorso della Dott.ssa Volpe. Come vediamo in questo grafico, questo è il totale della spesa in conto capitale al lordo delle partite finanziarie, quindi comprende anche le partecipazioni ..... e le concessioni di crediti, quindi vediamo che la Sicilia, soprattutto a partire dal 2001, a parte il dato del 2004 che è anomalo e che poi vedremo, presenta un andamento statico, un po' come tutto il Sud ed anche questo è un dato che fa pensare perché sembra un ritardo rispetto a ciò che era programmato. Il dato del 2004, che come vediamo si riproduce in tutte le macro aree, è dovuto alla trasformazione della cassa deposito e prestiti in SpA nel 2003 e che proprio nel 2004 portò l'emissione di una serie di aperture di credito. Vado avanti per fare notare che questa è la spesa per investimenti, cioè al netto delle partite finanziarie, infatti il salto nel 2004 qua non si nota perché viene eliso.

Qua passiamo ad analizzare, invece, la spesa in conto capitale sempre in valori

pro capite a livello delle amministrazioni regionali, spiegate prima, e di quelle locali che rappresentano i Comuni, le Province ed enti quali Università e Camere di Commercio. L'Amministrazione regionale nel periodo '99-2003 presenta un andamento costante, ovviamente con un balzo nel 2001 che è chiusura del ciclo precedente e poi negli ultimi anni si ha un'accelerazione dei pagamenti che porta la Sicilia a valori più elevati delle altre macro aree.

Invece un andamento opposto si vede per le Amministrazioni locali la cui spesa in conto capitale sembra, dal 2003 al 2007, non avere alcun aumento, è statica e a livelli sensibilmente più bassi rispetto alle altre macro aree e rispetto al Sud. Adesso passiamo ad analizzare le spese per gli investimenti veri e propri, cioè decurtate dalle partite finanziarie. Riprendendo quello che aveva detto la Dott. Volpe, queste spese sono costituite all'incirca in Sicilia per il 70% da investimenti fissi e il 30% da trasferimenti a imprese soprattutto e in minima parte a famiglie. Qui si vede il valore del 2001, è da sottolineare ed è in gran parte dovuto al flusso della legge 488 sui finanziamenti alle imprese che ebbe proprio nel 2001 un'accelerazione nei finanziamenti. Infatti, questo picco del 2001 è dovuto in gran parte all'aumento dei trasferimenti dal settore statale verso le imprese. Infatti questo si nota ancora di più nella slide successiva, nella quale vengono analizzate particolarmente i trasferimenti alle imprese. Il calo che si ha a partire dal 2001, non soltanto in Sicilia ma in tutto il Sud, è proprio legato al calo delle agevolazioni connesse alla legge 488 che, a quanto pare, non hanno trovato ancora un sostituto legislativo in questo senso.

Questo è un grafico che aveva già illustrato la Dott. Volpe e mostra il ritardo in Sicilia nel grado di societizzazione delle società a livello regionale e locale. C'è da dire che questi valori sono una media nel periodo 2000-2007. In Sicilia le

imprese pubbliche locali e la spesa delle società legate ad esse è aumentata molto a partire dal 2004, quindi probabilmente per gli ultimi due anni il valore della Sicilia dovrebbe di più avvicinarsi a quello del Sud, sicuramente è ancora lontano da quello del Centro-Nord ovviamente. Questo per quanto riguarda la spesa.

Analisi delle entrate. Qui sono due grafici speculari a quelli delle spese di prima. L'andamento delle entrate totali pro capite nel periodo considerato, '96-2007, come vediamo la Sicilia ha un andamento esattamente uguale a quello del Sud, c'è un gap notevole rispetto al Centro-Nord e che va aumentando addirittura negli ultimi tre anni, come si vede, mentre il gap delle spese, come visto prima, va diminuendo negli ultimi anni. La composizione, anche qui quello della Sicilia ricalca quello del Sud con un 93% di entrate correnti. Questo valore è inferiore a quello del Nord che, avendo una maggiore base impositiva, è dotato di maggiori risorse proprie, quindi le entrate correnti sono maggiori, mentre il fatto che Sicilia e Sud abbiano la stessa percentuale è dovuto in gran parte anche al peso dei trasferimenti per investimenti.

Passiamo a vedere queste entrate correnti per categorie. Differenze fra Sicilia e le altre macro aree. Ovviamente il 50%, come vediamo in tutta Italia, è più rappresentato dai tributi propri. Qua bisogna dire che come tributi propri vengono considerati propri e devoluti, perché il processo di consolidamento porta poi tutti i tributi a livello centrale, quindi sono tributi propri e devoluti. Quindi sia quelli imposti dalla Regione sia quelli diciamo devoluti dallo Stato. La differenza con il Nord sta nel fatto che tributi e contributi sociali hanno in Sicilia e in tutto il Sud valori inferiori, ovviamente. Maggiori basi contributive al Nord, maggiore forza di lavoro, maggiore popolazione attiva, tutto questo porta maggiori contributi. Valore maggiore della vendita di beni e servizi, sembra essere più che altro

speculare, perché le tre categorie insieme rappresentano più del 90% delle entrate correnti.

Le entrate in conto capitale. Abbiamo visto che rappresentano il 7,1% del totale. Questa è la composizione delle entrate in Sicilia e le tre macro aree. I dati del Centro, come avete notato anche in precedenza, sono spesso anomali perché presentano i dati del Lazio a cui vengono spesso attribuiti i dati non regionalizzabili sia in entrata che in spesa, quindi il Centro presenta spesso valori anomali anche rispetto al Nord. Qui diciamo che le entrate presentano in gran parte gli andamenti dei cicli di programmazione, con alti e bassi in Sicilia che si ripercuotono in tutto il Sud. Se vedete l'andamento delle entrate in Sicilia e nel Sud sono esattamente uguali, stesso andamento, aumento nel 2001, poi di nuovo aumento nel 2007 con inizio dell'ultimo ciclo.

Prima di passare allo studio di una serie di indici di decentramento amministrativo, bisogna spendere due parole sull'autonomia della Regione Sicilia. Questa autonomia fu delineata in sede di Statuto dagli artt. 36, 37 e 38 che delineavano proprio l'attribuzione dei tributi propri e prodotti sul territorio della Sicilia, più l'art. 38, il fondo di solidarietà nazionale, che era visto come un contributo in chiave riparazionista della Sicilia. Questo avrebbe dovuto consentire alla Sicilia una consistente quota di risorse proprie, ma cosa è successo? Il sistema di compartecipazione dei tributi ha portato nel tempo la Sicilia a dipendere in realtà da un sistema centrale, perché dipendendo la Sicilia in gran parte – la Sicilia come regione – dai tributi devoluti dallo Stato, questi vengono in realtà stabiliti a livello centrale, quindi la Sicilia in questo senso risulta avere poco controllo sulla maggior parte delle entrate che rappresenta come abbiamo visto, escludendo le entrate proprie, il 50% o quasi. Negli ultimi 15 anni, diciamo a

partire dal '98-'99, un aumento delle entrate proprie con l'introduzione dell'IRAP e dell'addizionale regionale, si è avuta una tendenza verso un decentramento più ampio ma, come vedremo, sembra interessare più il livello regionale rispetto a quello locale, quindi più basso. In realtà sembra esserci in Sicilia, come già detto, un ritardo nel decentramento dal lato della spesa, cioè il passaggio di funzioni dal livello centrale a quello regionale sembra essere – questo grazie anche allo Statuto – sulla via di attuazione. Quello che sembra in ritardo è il passaggio di funzioni dal livello regionale a quelli più bassi, cioè a quello locale e a quello delle imprese pubbliche locali. Qui è l'andamento di quattro indicatori di decentramento amministrativo, cioè della spesa, che abbiamo costruito. Rappresentano la percentuale delle spese del livello centrale, del livello regionale più locale, che sarebbe la striscia arancione, delle imprese pubbliche locali, la linea in basso viola, e delle imprese pubbliche nazionali. Questo riprende quanto avevo detto prima, guardate la linea verde che rappresenta le amministrazioni centrali e linea grigia che rappresenta le imprese pubbliche nazionali; questi due valori di spesa vanno, negli ultimi anni soprattutto, sempre più convergendo, quindi sembra esserci un passaggio della spesa a livello centrale dallo Stato alle imprese, quindi alle SpA. Questa stessa tendenza sembra non esserci, comunque è molto meno evidente, a livello locale, cioè fra l'indice I 1, che rappresenta la spesa delle amministrazioni regionali più locali sul totale e quella delle PL, sembra in realtà un processo molto più lento di convergenza. Infatti, questi sono gli indici di decentramento e, come vediamo, l'amministrazione locale e regionale rispetto alla media nazionale, soprattutto al Centro-Nord, rappresenta valori più alti. Ma in maniera speculare l'indice I 3, imprese pubbliche locali, presenta un valore più basso, mentre imprese pubbliche nazionali e amministrazioni centrali denotano

quello che avevamo visto nel grafico prima.

Ora facciamo lo stesso discorso dal lato delle entrate. Gli indici sono più o meno gli stessi, soltanto i primi due rappresentano il totale delle entrate del livello regionale, rispettivamente regionale e locale, sul totale. Come vediamo, la Sicilia sembra avere un livello di entrate, a livello regionale, maggiore sia del Sud che del Centro-Nord. Un fenomeno immerso si nota invece per quanto riguarda le amministrazioni locali, indice E 3, che presentano un livello di entrate medie e, come vedremo, anche un livello di autofinanziamento, cioè i tributi propri e devoluti delle amministrazioni locali sembrano non essere cresciuti negli ultimi due anni e soprattutto sembra essere aumentato il gap rispetto alle amministrazioni locali del Centro-Sud.

Per ultima passiamo al fenomeno delle imprese pubbliche locali. Come avevo detto mostrando l'istogramma sul fenomeno della societizzazione, negli ultimi anni la tendenza sembra essere cambiata perché a partire dal 2003 sembra che queste imprese pubbliche, in gran parte, dipendano sempre meno dai trasferimenti delle pubbliche amministrazioni e sempre più da risorse proprie, come dovrebbe essere per società di capitale quali sono. Non mi chiedete comunque come sono spesi.

Passo la parola di nuovo a Giuseppe Nobile per un'applicazione che abbiamo sviluppato sui dati.

Giuseppe NOBILE

Io riprendo l'esposizione a partire da quello che dice Viesti che tutti voi conoscete per la sua pubblicazione che quest'anno ha avuto un certo successo, "Mezzogiorno a tradimento. La politica che non c'è". Le frasi che abbiamo tratto

dal suo libro ci sembrano esplicative del clima, sia del dibattito economico che di quello politico. Nella prima citazione c'è un ipotetico interlocutore del Nord che dice “i cittadini del Sud ricevono ingenti risorse prelevate dalle tasse del Nord e che ne fanno? Le sprecano in progetti fasulli partoriti dalla fantasia del ceto burocratico e politico meridionale, in forme di assistenza che consentono a tanti, troppi meridionali di vivere alle spalle di chi lavora. Ma adesso basta! Le scarse risorse pubbliche vanno orientate dove servono di più e dove sono utilizzate meglio, a risolvere i problemi delle imprese e dei cittadini della parte più avanzata del Paese”.

Ecco, questo può essere un pregiudizio che i conti pubblici territoriali aiutano a smentire perché in realtà si può misurare come la spesa per lo sviluppo del Mezzogiorno sia stata di gran lunga inferiore di quasi 10 mld di euro all'anno negli ultimi anni a quanto previsto dai governi di centro-destra e di centro-sinistra, e come la spesa pubblica corrente che raggiunge il Mezzogiorno in termini pro capite sia del 28% inferiore a quella che raggiunge il Centro-Nord. E un po' di questi dati li avete visti anche nelle slides precedenti.

Il primo di questi obiettivi della spesa di sviluppo mancato è quello che venne stabilito da una finanziaria mi pare, o dal DPF del '99 sviluppato e ripreso negli anni successivi della programmazione nazionale, ed era quello di destinare il 45% della spesa in conto capitale al Sud e i dati, invece, ci dicono che non è andata così. Come vedete, abbiamo raggiunto il massimo nel 2001 con un 41,1% ma l'obiettivo è stato totalmente mancato e negli ultimi anni si assiste anzi ad un declino, fino al 35,4% del 2007.

Un altro esercizio che si può sviluppare – e qui entriamo nel terreno minato dei saldi che prima volevamo evitare, ma lo abbiamo fatto anche per rendere conto

di una situazione particolare che può riguardare la Sicilia – è quello del residuo fiscale. Lo spunto lo abbiamo preso dalla letteratura, da un articolo del Prof. Adriano Giannola e di Petraglia sulla Rivista Economica del Mezzogiorno, n. 1 del 2007, e in questo articolo viene effettuato un esercizio che è quello di mettere a confronto le entrate al netto della spesa per interessi nello Stato, quindi le entrate e le spese per diverse aree del Paese, quindi i saldi fra entrate totali e spese totali per le diverse aree del Paese, come residuo fiscale così da esprimere la capacità fiscale dei vari territori e lo squilibrio che tipicamente si manifesta, cioè il Centro-Nord in surplus cioè entrate meno spese uguale un saldo positivo, e il Sud in deficit cioè entrate meno spese uguale un saldo negativo. Questo residuo fiscale però si può tenere conto, prendere in riferimento, e poi svolgere un altro esercizio, cioè vogliamo dimostrare gli effetti antidistributivi di questo residuo, quindi del saldo spese, di entrate meno spese perseguite di fatto, quindi la realizzazione di questo saldo, l'andamento di questo saldo nel tempo, e confrontarlo con un modello teorico di equità. Il modello teorico di equità che è citato dal Prof. Giannola in questo articolo, ridistribuisce le spese totali in base alla popolazione del Paese, quindi abbiamo le spese totali dello Stato al netto della spesa per interesse distribuite, mi correggo non dello Stato ma del settore pubblico allargato al netto della spesa per interesse redistribuito in base alla popolazione del Paese, quindi secondo un principio di equità che prevede che la spesa pubblica abbia una distribuzione uguale fra tutti i cittadini e, invece, le entrate totali delle varie aree del Paese in base al PIL prodotto nelle varie aree del Paese. Questo esercizio lo abbiamo fatto per tenere conto del dettato costituzionale sul perseguimento di livelli uniformi dei diritti di cittadinanza e dà luogo a questi dati, non so se si vedono. Nelle prime righe abbiamo il residuo fiscale al netto della spesa per

interessi sul debito, Sicilia, Mezzogiorno e Centro-Nord, nella seconda tabella il residuo fiscale neutrale, lo abbiamo chiamato, al netto della spesa per gli interessi sempre sul debito, ma attribuendo entrate in base alla capacità economica di ciascun territorio e le spese in base alla numerosità degli abitanti.

Come vedete il residuo fiscale effettivo, cioè quello della prima riga, per la Sicilia e per il Mezzogiorno, è costantemente inferiore al residuo fiscale neutrale per la Sicilia e per il Mezzogiorno della seconda tabella. È questo il rilievo che fa smentire soprattutto, a parte l'andamento della spesa in conto capitale totale, ma abbiamo appunto questa differenza notevole che ci dice come un ruolo neutrale nella spesa pubblica non sia effettivamente.. anzi che si sia andati avanti con un ruolo antidistributivo della spesa.

Questo cosa potrebbe fare concludere? Che questa nostra presentazione è l'ennesima riedizione del meridionalismo piagnone. Cioè, dateci più soldi perché ce ne date pochi. Vorrei evitare questa rivendicazione e invece fare notare come la Sicilia non abbia molti motivi di lamentarsi con le successive slides. La slide che qui vedete è quella che riguarda la differenza fra il residuo fiscale effettivo e neutrale nel Centro-Nord, come quindi il residuo effettivo del Nord è minore di quello neutrale e quindi il divario massimo si ha nel 2004 per l'effetto congiunto del rallentamento della crescita del PIL e dell'esaurimento della spinta al ribasso del debito pubblico e appunto la spezzata relativa al residuo effettivo rimane costantemente al di sotto dell'andamento del residuo neutrale del Centro-Nord, cioè la differenza avrebbe dovuto essere maggiore e ridistribuirsi, questa differenza, nel Sud.

Il Sud, come vedete, però ha un andamento diverso per la Sicilia e per il Mezzogiorno. Nel Sud il residuo effettivo negativo è maggiore ovviamente del

residuo neutrale e quindi c'è un gap che è dovuto ad una mancata redistribuzione di risorse provenienti dalla parte più ricca del Paese. In Sicilia, invece, questo gap si manifesta fino al 2004 ma evidenzia successivamente una maggiore convergenza, quindi la differenza fra ciò che ci viene dato e ciò ci dovrebbe essere dato è minore.

La conclusione di questa nostra presentazione la possiamo riassumere in pochi punti essenziali che riguardano questa nostra analisi.

La Sicilia presenta valori pro capite della spesa totale del settore pubblico allargato inferiore a quelli del Centro e del Nord del Paese ma lievemente superiori a quelli del Sud.

La parte corrente di questa spesa è relativamente più dinamica in Sicilia nelle categorie personale, beni e servizi, soprattutto nell'aggregato che abbiamo definito Amministrazioni regionali.

La parte in conto capitale è invece mediamente meno dinamica, registrando tuttavia per la quota investimenti andamenti più vivaci in corrispondenza della chiusura dei cicli QCS '94-'99 e 2000-2006. Vi ricordate le slides che abbiamo mostrato, abbiamo una spesa totale certamente inferiore a quella del Centro-Nord pro capite, ma lievemente superiore a quella del Sud, come ho detto prima, e la spesa corrente che ha un peso notevole nella categoria del personale.

La Sicilia presenta valori pro capite delle entrate, invece, sempre inferiori a quelli del Centro e del Nord del Paese, ma comunque allineati a quelli medi del Sud, quindi siamo sulla stessa linea. La parte corrente di queste entrate vede un'incidenza di tributi propri minore rispetto alle altre circoscrizioni e la parte in conto capitale è in calo negli ultimi anni, ma converge verso i valori delle altre circoscrizioni, cioè la torta è bassa ed è bassa per tutti.

Gli indici di decentramento amministrativo, che era quello che mostrava il Dott. Morales, per la spesa e quelli di decentramento fiscale per le entrate, esprimono entrambi il maggiore protagonismo dell'amministrazione regionale, cioè il peso maggiore dell'amministrazione regionale nell'incidenza dei relativi flussi rispetto alle altre circoscrizioni.

Infine, l'esercizio del residuo fiscale neutrale che vi abbiamo mostrato, contrapposto a quello del residuo effettivo, vede la regione penalizzata pure essa da un gap negativo, ma questo gap negativo, come abbiamo visto, per smentire un po' il nostro meridionalismo piagnone come dicevo, è di misura tuttavia inferiore a quello medio del Mezzogiorno soprattutto negli ultimi anni. Grazie.

Fabio MAZZOLA

Il meridionalismo persiste visto quello che c'è, è il sicilianismo che non dovrebbe... Ringrazio Giuseppe Nobile e Giuseppe Morales per questo contributo. Ci sono diverse conferme e diverse sorprese, degli elementi originali. Mi astengo da qualsiasi commento perché siamo in folle ritardo e quindi il coffee break attende e soprattutto anche il dibattito dopo e sicuramente riprenderanno molte di queste osservazioni. Do' la parola, scusandomi due volte per non avere ricordato il cognome prima e poi per il ritardo, alla Dott.ssa Alessandra Tancredi dell'Unità Tecnica Centrale di Conti Pubblici Territoriali e del Dipartimento di Politiche di Sviluppo e Coesione del MISE, dell'UVAL in particolare, che ci illustrerà l'aspetto operativo che interessa molto anche gli utilizzatori dei dati. "CPT eXplorer: uno strumento innovativo di analisi".

Alessandra TANCREDI

Unità Tecnica Centrale CPT, UVAL – DPS – MISE

Grazie, buongiorno. L'Unità Tecnica Centrale si è preoccupata già da molti anni di cercare di dare la massima diffusione del lavoro fatto attraverso i Conti Pubblici Territoriali. In particolare, al momento è possibile accedere ai dati CPT attraverso tre modalità on line, c'è un albero di ricerca statico dove ci sono delle tabelle precostituite, un albero di ricerca dinamico dove si possono, a partire da queste tabelle precostituite, selezionare alcune variabili di interesse dell'utente e un accesso diretto alla banca dati. In più, proprio con il lavoro delle Monografie regionali, si è cercato di dare il più possibile anche degli strumenti di analisi, delle analisi già pronte ai vari utenti ed esperti, per poter appunto diffondere sempre di più i dati.

Oggi presentiamo una nuova futura possibilità di diffusione che è CPT eXplorer. Che cos'è CPT eXplorer? Innanzitutto è uno strumento innovativo ed è il risultato di una personalizzazione di un'applicazione web, che si chiama appunto OCSE eXplorer ed è stata sviluppata da una Università svedese. Qui abbiamo scritto gli obiettivi, ma io direi le potenzialità di questo strumento sono innanzitutto che permette di selezionare, caricare ed esplorare dei dati e degli indicatori pre-caricati, usa un'interfaccia attiva, consente la visualizzazione di mappe a varie scale territoriali ed analizza i dati in serie storica. Ma, soprattutto le due potenzialità più importanti, e prima cosa in tutto, che l'utente può caricare dei dati propri per poter fare delle interazioni fra dati pre-caricati e dati di interesse e in più soprattutto che è un software di filosofia web 2.0. questo significa che gli utenti possono interagire, possono condividere risultati e quindi diventare membri di un net-work scambiandosi dati, informazioni e analisi per poter sempre di più

sviluppare, conoscere e trovare nuove strade per quanto riguarda i conti pubblici territoriali.

Operativamente come si presenta questo strumento? Abbiamo quattro aree di visualizzazione: sulla sinistra c'è una mappa tematica, al centro abbiamo visualizzato uno scatter plot ma in realtà può essere anche sostituito da un table lens o da una tabella dati, in basso abbiamo un grafico a coordinate parallele che può essere sostituito da un grafico in serie storica e sulla destra quello che è forse la vera innovazione di questo strumento è quello che in inglese chiamano storyteller e sono dei percorsi di analisi che l'utente fa sulla base dei dati che ha analizzato e che mette a disposizione del resto del pubblico. Vediamo però meglio.

La mappa tematica, come vediamo, offre la rappresentazione cartografica di un indicatore. In questo caso è possibile selezionare dei territori specifici e vedremo anche perché, nelle maschere successive, è importante farlo. Fino ad oggi abbiamo sentito parlare di confronti fra Sicilia e Sud, Sicilia e Centro-Nord, a volte molto importante può essere il confronto fra regione e regione, e vedremo un esercizio che abbiamo fatto successivamente. Dicevamo, è possibile selezionare dei territori e si possono, fra le altre cose, selezionare e personalizzare le classi di riferimento, quindi adattare in qualche modo la scala di riferimento al fenomeno che noi stiamo andando ad analizzare, quindi usare una distribuzione uniforme piuttosto che dei percentili, piuttosto che utilizzare delle classi che ci sembrano più adeguate. Fra le altre cose è importante quando la mappa tematica viene in qualche modo abbinata ad uno scatter plot o un table lens o ad una tabella dati, può essere animata e quindi si può vedere come, allo scorrere del tempo, cambia la mappa, quindi in maniera molto interattiva ed anche molto semplice.

Veniamo alla parte centrale. Qui abbiamo lo scatter plot in cui possiamo visualizzare contemporaneamente quattro variabili mentre prima ne avevamo visualizzata solo una. In particolare abbiamo una variabile che possiamo indicare sulla mappa tematica che ci darà, all'interno dello scatter plot, il colore delle bolle. Un indicatore che ci darà la dimensione delle bolle – noi qui vediamo in alto popolazione, perché nell'esercizio che abbiamo fatto abbiamo utilizzato questa variabile – e in più altre due variabili una sull'ordinata e una sull'ascissa dello scatter plot stesso. Utilizzando il tasto di avvio si vedranno, soprattutto selezionando alcune regioni nella mappa tematica, questi percorsi, che sono queste linee che qua vediamo tratteggiate in questa fotografia un po' statica, vedremo come il fenomeno si muove nel corso del tempo.

Simile è il table lens, dove però in questo caso possiamo utilizzare in realtà uno o tutti gli indicatori che sono caricati pre-caricati o caricati dall'utente, ed è un grafico a barre in cui il colore delle barre viene ripreso dall'indicatore che è posto nella mappa tematica, mentre la dimensione è il fenomeno stesso. Qui, in particolare, vediamo che ci sono degli indicatori sull'acqua, sull'ambiente, ecc. Una delle cose importanti è che attraverso il table lens si può fare con un semplice click il venking delle varie variabili e quindi ordinarle in maniera crescente o decrescente a secondo la necessità.

La tabella dati. Sia nel table lens, sia nella tabella dati, come nello scatter plot, c'è sempre l'animazione dinamica possibile per vedere nel tempo come si muove il fenomeno. Nella tabella dati in realtà, oltre a queste funzionalità, vediamo sempre che si possono evidenziare delle regioni per seguirne meglio l'andamento e restituisce i dati di base che possono essere interessanti.

Venendo alla parte inferiore della schermata che offre CPT eXplorer, abbiamo

due possibilità: un grafico a coordinate parallele oppure il grafico in serie storiche. Per quanto riguarda il grafico a coordinate parallele possiamo selezionare diverse dimensioni e seguirne l'evoluzione nel tempo con la possibilità di visualizzare delle linee o degli istogrammi e, soprattutto, mettere in luce la media del fenomeno in modo da avere costantemente il confronto tra la media del fenomeno e quello che succede negli anni. Nel grafico in serie storica, invece, possiamo visualizzare un solo indicatore e seguirne l'evoluzione. In questo caso invece è possibile selezionare valori assoluti o percentuali e modificare la scala di riferimento. Quello che è importante, in questo caso, è che mentre i territori selezionati vengono evidenziati attraverso delle linee, e si vedono dei pallini qui sotto, sullo sfondo si vedono delle aree grigie che rappresentano tutti quegli altri territori non selezionati ma che ci danno però l'idea di come si muove quella regione o quel territorio rispetto al tutto.

E veniamo agli storyteller. Questa è una specie di lavagna virtuale, come dicevamo prima, in cui l'analista, l'esperto settoriale si appunta delle note sulle variabili che ha selezionato in modo da poterle condividere o riprenderle successivamente e condividerle nel network. In questo modo si costituirà appunto un percorso e un patrimonio comune per interpretare i vari dati e gli indicatori messi a disposizione.

Come ho detto finora, questo è uno strumento che si rivolge essenzialmente a tutti gli studiosi, agli analisti, ai ricercatori, ma anche ai nuclei regionali, agli amministratori regionali e locali e, come abbiamo detto, agli esperti di settore. Al momento noi abbiamo – anche perché questo è un work in progress, verrà pubblicato probabilmente nei primi mesi del 2010 e in realtà ci stiamo ancora lavorando – pre-caricato alcuni dati, in particolare degli indicatori di contesto

base, che sono la popolazione, la superficie, il PIL, la base dati delle Monografie regionali, tutti espressi in valore pro-capite a prezzi costanti 2000 e quegli indicatori di decentramento o che esprimono il fenomeno di societizzazione di cui abbiamo sentito parlare fino adesso, in modo da poter fare delle piccole analisi e delle valutazioni.

Un esempio di simulazione che abbiamo provato a fare riguarda in particolare gli investimenti a livello territoriale in vari aspetti che ci sembrava uno degli argomenti centrali anche delle Monografie. Mentre fino adesso avevamo visto dei confronti tra Sicilia e aree, adesso vedremo dei confronti tra Sicilia e altre regioni. Quindi passiamo alla modalità interattiva.

Come vedremo questa storia, se la vogliamo chiamare così, è una storia che noi abbiamo sviluppato in quello che sono quattro capitoli.

Nel primo capitolo, che riguarda semplicemente una mappa tematica, abbiamo evidenziato la fotografia degli investimenti nel 2007 per le varie regioni. Possiamo vedere che scorrendo con il mouse nelle varie regioni ci dà già l'indicazione di quello che sono gli investimenti in euro pro capite costanti, in particolare in Sicilia abbiamo 724 euro pro capite nel 2007. vorrei far notare che nello storyteller ci sono delle righe arancioni, questo per indicare la possibilità anche di quando si crea la storia poter mettere dei link a pagine esterne, internet o che uno ha nel proprio computer.

Nel capitolo due volevamo vedere come si sono evoluti nel tempo gli investimenti, in particolare in quattro regioni che sono il Piemonte, la Toscana, la Sicilia e la Sardegna – questo è espresso anche dalla mappa tematica – mentre sullo scatter plot abbiamo messo gli investimenti con il colore della bolla, la popolazione come dimensione della bolla, e sugli assi dello scatter plot gli

investimenti e il totale spese in conto capitale. da questa rappresentazione vediamo che le regioni sono molto schiacciate dalla presenza di alcuni out layer che sono le due province autonome di Trento e di Bolzano e della Val d'Aosta che essendo molto piccole chiaramente schiacciano tutto il resto. Il programma ci dà comunque la possibilità di zoomare velocemente sulle regioni per poter guardare meglio come si è sviluppato il fenomeno. Cliccando sull'avvio vediamo che queste palline cominciano a muoversi tracciando per le regioni che noi abbiamo evidenziato i percorsi che seguono. In particolare si può vedere che gli investimenti in Sicilia, contrariamente alla forma più intuitiva, sono molto lontani da quello che succede in Sardegna che appartiene alla stessa area, sono tutte e due regioni a Statuto Speciale e quindi uno intuitivamente, anche guardando quei confronti regionali, potrebbe chiedersi perché non era uguale. Io non faccio analisi in questo momento, mi interessa semplicemente guardare cosa può fare questo prodotto che verrà messo a disposizione.

Nel terzo capitolo, invece, abbiamo sempre lo scatter plot e sotto abbiamo la serie storica. In questo caso abbiamo sempre lasciato gli investimenti come colore delle bolle e la popolazione come dimensione delle bolle, ma abbiamo messo sui due assi dello scatter plot gli investimenti effettuati dalle amministrazioni locali e dalle amministrazioni regionali. Anche qui possiamo zoomare, sempre per togliere i nostri out layer, sulle regioni e quindi guardare meglio le nostre regioni. In basso abbiamo messo il grafico in serie storica e abbiamo messo gli investimenti delle imprese pubbliche locali. Come vedete possiamo tenere sott'occhio diverse variabili contemporaneamente, in particolare nella serie storica io consiglio di adattare la scala alla selezione perché altrimenti vengono schiacciate, è lo stesso criterio per cui abbiamo fatto lo zoom nella schermata precedente. Come vediamo

ritroviamo alcune cose che sono state dette stamattina. Intanto la Sicilia, vediamo che ha un basso livello di spesa per investimento delle amministrazioni locali, mentre va crescendo sempre di più l'investimento da parte delle amministrazioni regionali. Questo perché essendo, tra le altre cose, un'amministrazione a Statuto Speciale, ha una serie di competenze proprie delle amministrazioni regionali che in altre regioni troviamo invece attribuite alle amministrazioni locali. Per quanto riguarda gli investimenti delle imprese pubbliche locali, anche per quello che è stato detto stamattina, che in realtà c'è un basso livello di decentramento, vediamo che la Sicilia stranamente ha dei livelli di investimento per le IPL molto simili a quelli del Piemonte ai livelli più bassi, mentre Sardegna e Toscana si trovano a livelli molto più alti. Questo fenomeno del decentramento può essere visto ancor meglio se noi andiamo a vedere non il totale della spesa ma alcuni settori particolari, perché poi ci sono dei settori in cui il decentramento avviene di più e ci sono dei settori in cui avviene un po' di meno.

Passando al quarto capitolo, qui dobbiamo fare una piccola operazione. Qui abbiamo evidenziato un table lens in cui dobbiamo semplicemente andare ad evidenziare quali sono le variabili. In particolare ci concentriamo sull'acqua, sulle attività produttive e sulla mobilità, ovvero sulla quota di spesa in questi settori delle IPL sul totale. Sulla mappa tematica, in questo caso, noi abbiamo messo la quota di spesa delle società sulla spesa delle amministrazioni regionali e locali. Questo per far vedere il grado di societizzazione sulla mappa tematica che ci dà anche il colore delle barre del table lens. In Sicilia, come vediamo, dato il colore molto chiaro – e come hanno detto anche gli altri colleghi –, il grado di societizzazione non è molto avanzato, quasi per niente; però ci possono essere delle evidenze particolari per quanto riguarda l'acqua, le attività produttive e la

mobilità. Come vedete ci sono sempre, appunto, le nostre quattro regioni che stiamo seguendo e sono sempre evidenziate. In particolare possiamo dire che mentre per l'acqua le IPL siciliane mostrano un decentramento simile a quello della Sardegna e inferiore alle altre regioni, per quanto riguarda invece la mobilità si distaccano dalle altre regioni con valori mediamente più alti. Per le attività produttive, invece, il decentramento di funzioni in Piemonte e in Sicilia ha un comportamento molto simile e distante da quanto invece avviene in Toscana e in Sardegna.

Come dicevamo prima, questo programma verrà messo a disposizione a partire dai primi mesi del 2010 e contemporaneamente sarà lanciata una ..... a tutti gli utenti per poter condividere e confrontarci sulla possibilità di analisi di questi dati. Grazie.

## DIBATTITO

Giovambattista PEPI

Giornalista

Se vogliono accomodarsi, credo che abbiano avuto il tempo di sgranchirsi le gambe ed anche di prendere il caffè, sia pure in ora un pochino tarda. Io ho il compito del moderatore che è sempre ingrato, nel senso che il tempo naturalmente non è una variabile comprimibile ma dobbiamo farci rientrare tutti gli interventi programmati, numerosi e qualificati che, appunto, caratterizzano questa seconda metà della giornata dei lavori di questo convegno. Io brevemente rivolgo soltanto il mio ringraziamento all'Assessorato Regionale del Bilancio e delle Finanze della Regione Siciliana, e per esso al Dott. Nobile, per avermi voluto invitare qui oggi a

Palermo per garantire quest'opera di coordinamento di questa parte dei lavori del convegno. Ero già stato a Palermo in una precedente edizione nella Sala Gialla del Palazzo dei Normanni nel 2005, lo ricordavamo poc'anzi con piacere col Dott. Nobile. Quindi grazie a loro e naturalmente plaudo con assoluta convinzione a questa iniziativa così importante per la ricchezza dei contributi e la qualificazione dei relatori intervenuti. Seguendo la scaletta, do' la parola al Prof. Modica, Professore Ordinario di Economia Politica alla Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Palermo. Prego Professore.

Salvatore MODICA

Professore Ordinario di Economia Politica

Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Palermo

Io voglio soltanto fare un paio di commenti da utente del data base. Più che apprezzare le qualità che conosciamo tutti, io vorrei evidenziare alcuni limiti che io trovo da utente. Inutile fare complimenti. Il primo punto è i saldi, residui fiscali. Voi dite nella guida che Zanardi ha un modo di modificare i dati per farli, però Bordignon, membro della Commissione tecnica sulla spesa pubblica dice che i CPT non li posso usare, altrettanto Staderini e Vadalà Banca d'Italia, fanno saldi fiscali, CPT non li posso usare. Questo non va bene, perché i saldi sono uno strumento fondamentale. Lei non è d'accordo, però, di fatto, su questo verte il dibattito. È un'informazione importante. Se i CPT si possono modificare per ottenere i saldi, secondo me ci deve essere una versione ufficiale del DPS. La Banca d'Italia Zanardi non lo cita nemmeno. Bordignon, Zanardi non lo cita nemmeno. Ognuno calcola saldi come vuole. Il dibattito politico è centrato sui

saldi checché se ne possa obiettare. Secondo me, una volta che avete fatto tutto sto lavoro sarebbe utile che ci sia una versione del DPS basata sui CPT che, grazie al cielo, considera universo allargato del settore pubblico allargato. Questo è il punto uno.

Il punto due. Sul Sud lo scostamento grosso riguarda la spesa per personale, rispetto a quello che dovrebbe essere. Mi manca una disaggregazione della spesa per acquisti beni e servizi, perché non capisco, anche perché leggendo i dati, sì non c'è la versione perché voi giustamente dite che è meglio farlo per cassa, però uno guardando i dati esplora anche la versione attivazione economica che voi menzionate, non facciamo tipo attivazione economica però uno ci pensa, do' un pannolino in Sicilia ma lo compro in Piemonte. A questo scopo la disaggregazione della spesa per acquisti di beni e servizi è fondamentale, perché uno pensa che acquisti beni e servizi sono più che altro beni acquistati, cioè sono beni industriali e quindi acquistati dove vengono prodotti. In verità le voci di acquisti beni e servizi contengono oltre i noleggi anche i corsi di formazione, le spese di rappresentanze, convegni e mostre, commissioni, comitati e consigli, compensi per incarichi continuativi, consulenze, studi e indagini, indennità di missione, ecc. Questo fa capire dove sono spesi questi soldi dal punto di vita dell'attivazione economica e, fra l'altro, sono indici di qualità della spesa.

E vengo al punto tre. Quello che mi manca è un inizio, un tentativo che ormai...non sono io che lo dico ma lo dice Stiglitz, lo dice l'ONU. A questo punto non basta più misurare gli euro, perché come tutti sappiamo il valore dei servizi pubblici è misurato al costo, cioè col valore dell'input, dobbiamo assolutamente cominciare a tentare di misurarli con il valore dell'output, è difficile però ci si può tentare, l'Australia e la Nuova Zelanda, a quanto dice Stiglitz, lo fanno già ed è

chiaro che da quei pochi indici del valore dell'output che noi abbiamo a disposizione su, per esempio, istruzione, sanità e giustizia, che sono i tre servizi collettivi più importanti per il cittadino, il valore dell'output al Sud è drammaticamente più basso che al Nord per euro di spesa. Questo il DPS è uno sforzo che potrebbe fare e che sarebbe utile. Quindi, oltre al fatto che l'altra cosa magari se ci potesse essere non dico varie versioni, però un accenno alle modifiche richieste per, ad esempio, l'attivazione economica che è un discorso vecchio ma che sarebbe utile precisare di nuovo ai fini del supporto di valutazione di polisi. Voi parlate di criteri alternativi di ripartizione di entrate e spese fra cui, per l'appunto, attivazione economica. Questa sarebbe una cosa utile da avere pure. Volevo dire solo questo: saldi, output, spesa acquisto beni e servizi e varie versioni. Bordignon giustamente dice che non lo posso usare perché ci sono problemi di poste correttive e somme non attribuibili, ho visto qua nella slide che parliamo del 13% del totale, è troppo. Io non sono un tecnico, sarà poco però se Bordignon è Presidente della Commissione Bilanci...

Giovambattista PEPI

Bene. Grazie Prof. Modica. Vedo che mentre lei parlava e faceva queste puntuali osservazioni la Dott.ssa Volpe prendeva appunti e magari potrebbe essere grazioso sentire anche un suo breve commento quando apriremo la fase dibattimentale. Intanto andiamo avanti con il Prof. Massimo Costa, Professore Associato di Ragioneria Generale, Facoltà di Economia, Università degli Studi di Palermo.

Massimo COSTA

Professore Associato di Ragioneria Generale

Facoltà di Economia – Università degli Studi di Palermo

Anche io in qualche modo mi sono messo negli occhi dell'utente e diciamo che il mio interesse nei confronti di questo lavoro, e soprattutto nella mia modesta duplice veste di studioso di metodi quantitativi di azienda nonché di appassionato a latere di questioni relative allo Statuto Speciale della Regione Siciliana, e soprattutto del suo ordinamento finanziario e contabile che per quanto eccezionale, è stato detto anche in una relazione precedente, è poco conosciuto e ancora, nonostante tutto, pochissimo applicato.

Diciamo che questo studio, pur con qualche limite metodologico, ma non in chiave negativa per carità, anzi è la prima volta che ci sono dei dati sui quali riflettere anche all'interno del dibattito politico, poi ci possono essere politici che non sanno leggere un dato, politici che non vogliono leggere un dato o che non possono leggerlo, questo poi bisognerebbe chiarirlo. Però, al di là di tutto, avere finalmente, sia pure perfettibile, una base quantitativa sulla quale ragionare intorno ai temi della riforma federalista dello Stato e soprattutto della Regione Siciliana perché qui c'è comunque un ordinamento speciale, credo che sia in qualche modo della massima importanza.

Ovviamente non ho ancora numeri precisi, non li abbiamo, però mettendo insieme alcuni dati che ho rielaborato da questa vostra stessa Monografia e qualche altro dato tratto da fonte giornalistica, evidentemente da affinare e qui ci vorrebbe veramente un progetto di lungo termine, magari intestato dalla stessa Regione Siciliana, mi sono cominciato a chiedere – ora ci vuole – i saldi, il dare e

l'averne dei rapporti tra la Regione Sicilia, non la Regione Siciliana, la Regione Sicilia come sistema delle aziende pubbliche che insistono sul territorio siciliano e quello del resto del Paese. Perché, in realtà, cosa ovviamente nota alla maggior parte dei presenti ma non nota nel dibattito politico nazionale, lo Statuto Speciale della Regione Siciliana nella sua versione letterale, non nella versione più o meno provvisoriamente applicata con i decreti del '65 e seguenti, non è uno Statuto Speciale che garantisca chissà quali privilegi finanziari, chissà quali trasferimenti più o meno a fondo perduto da parte delle finanze centrali, ma è uno Statuto Speciale che certamente delinea un'autonomia tributaria eccezionale ma un'autonomia all'insegna, per così dire, della responsabilità, perché se è vero che l'ordinamento tributario, ex art. 36, dovrebbe o potrebbe – la questione non è giurisdizionale ma è politica – essere un ordinamento totalmente autonomo rispetto a quello statale e quindi con un'autonomia dal lato delle entrate che fino ad oggi non c'è stata, il tributo devoluto ha sostituito incostituzionalmente il tributo proprio che era previsto dal disegno originario dello Statuto Speciale della Regione Siciliana, e non lo dico io ma lo dicono sentenze della Corte Costituzionale le quali dicono mancano i decreti attuativi, nel frattempo integriamo noi con la nostra giurisprudenza che è molto prudente e molto difensiva, ovviamente, delle ragioni dello Stato.

Se da un lato c'è quest'ampia autonomia dal lato delle entrate, c'è un art. 20, che infatti in un progetto di riforma di qualche legislatura fa si voleva cassare, che attribuisce alla finanza regionale e derivata praticamente tutta l'amministrazione pubblica esistente in Sicilia con l'eccezione, ritengo implicita, di quella relativa alla difesa e alla rappresentanza diplomatica. Quindi, farsi carico di tutte queste spese, prendere sul serio lo Statuto a sessantatre anni di distanza dalla sua

emanazione, anche per cassarlo, per dire che non lo vogliamo più, lo rispediamo al mittente, è un'operazione che ha bisogno di numeri, non ha più bisogno di parole. E con questa pubblicazione qualche numero, perfettibile per carità, comincia a spuntare. Devo dire, ma lo dirò forse meglio più avanti, che il dibattito a cui assisto mi lascia un po' sconcertato, perché poi vedo che un decreto assessoriale o una circolare prevale su una norma di rango costituzionale, ma tant'è, il problema non è giurisdizionale ma è politico.

Io sarei qui in una doppia veste, una strettamente metodologica e ragionieristica sulla quale però non vorrei trattenermi più di tanto se non per qualche brevissimo cenno che mi è disciplinarmente, ovviamente, più propria come è ovvio che sia, e che però non vorrei sviluppare un po' per questioni di tempo, prevedevo che le cose sarebbero andate un po' per le lunghe, e un po' perché l'uditorio ancorché qualificato privilegia sempre la sostanza dei fenomeni rispetto alla forma che lascia in genere perplessi gli astanti. Pure se ci saranno degli atti, come ha detto il Dott. Nobile, affiderò queste riflessioni di carattere più strettamente ragionieristico a quei due o tre addetti ai lavori che sono interessati alla cosa. Diciamo che l'interesse di fondo è che noi assistiamo in queste Monografie dei CPT ad un vero e proprio consolidamento, non una semplice aggregazione, che colma un vuoto tra le contabilità, le statistiche economiche di carattere aziendale che si occupano di bilanci aziendali e di gruppo, e i dati della contabilità nazionale che aggregano tutto, che aggregano quindi anche il settore privato, sia esso di produzione come le imprese, sia esso di consumo come le famiglie o gli Enti no profit. Questa aggregazione intermedia è anche, da un punto di vista scientifico, una cosa molto importante anche perché rivela degli isomorfismi tra i conti d'azienda, i conti nazionali e i conti diciamo così intermedi

dei settori aggregati che sarebbero degni di ben altre riflessioni. Come ho detto, cenno e rinvio, mi autolimito e vado direttamente alle considerazioni più strettamente sostanziali, cioè a quelle “da appassionato” anche se questo sconfinava nei temi della politica economica però che in questa sede affrontiamo sempre in maniera strettamente istituzionale.

Devo dire su questo che, per le ragioni che ho appena detto, l’approccio che io privilegerò in queste mie poche battute resta pur sempre micro, perché noi andiamo a considerare la sostenibilità finanziaria del federalismo fiscale, sia quello statale e sia quello previsto dallo Statuto Speciale della Regione Siciliana, pur sempre avendo a riferimento l’azienda pubblica o il sistema delle aziende pubbliche laddove una vera compatibilità dovrebbe essere anche fondata su dati macroeconomici che consolidano, a loro volta, i dati del settore pubblico con i dati del settore privato con tutti i dati veri e propri. Quindi, l’approccio va in qualche modo coordinato tra il micro e il macro probabilmente questo non lo posso fare io, non lo può fare un economista da solo, ma dovrebbe essere frutto di un gruppo di studi che affini questi dati finalizzandoli alle politiche economiche regionali. Sono nati per un’iniziativa lodevole del governo centrale, ma noi vogliamo avere qualche informazione in più e questo lo si può fare soltanto con degli studi a venire. Per esempio, non esiste ad oggi una vera bilancia commerciale della Regione Siciliana, una bilancia dei pagamenti perché, sì abbiamo i dati dei rapporti con l’estero ma i rapporti con il resto del Paese restano per certi versi fumosi, almeno per quel che ne so io di contabilità nazionale, non definiti in tutte le loro partite visibili ed invisibili. Quindi anche lo stesso Prodotto Interno Lordo, o prodotto pro capite sul quale ragioniamo non siamo sicuri, io personalmente non sono certo che sia un dato perfettamente attendibile. Abbiamo già detto che il

riferimento sarà fatto al federalismo fiscale in cui si dà finalmente attuazione allo Statuto Speciale, e devo dire che in questi mesi è stata costituita per l'ennesima volta la Commissione paritetica dell'attuazione dello Statuto tra la Regione e lo Stato. Quindi ogni tanto questo tema ritorna di attualità, d'altronde non è che lo Statuto Speciale in materia finanziaria se ne è attuato un poco nel '46 e poi non si è attuato niente, ha un'attuazione progressiva, quasi secolare, una cosa si attua nel '46, una nel '55, una nell'81, una nel 2001, quindi stiamo ancora lavorando per voi, work in progress secolare. Diciamo che in questa fase possiamo dire la nostra finalmente facendo dei calcoli e parlando. Purtroppo non è potuto venire, mi aveva garantito che sarebbe venuto il Prof. Verde che è in questa Commissione paritetica, Preside di Giurisprudenza, e mi rappresentava la difficoltà nella negoziazione con lo Stato di ragionare su numeri e non su qualità. Vi prendete questa funzione e vi prendete questo tributo. Ma cosa c'è dietro quella funzione, cosa c'è dietro quel tributo prima di dire sì o di dire no?

Finalmente, quindi, un discorso quantitativo, seppure agli inizi e seppure alcuni dati sono da studiare, da approfondire e forse anche da rivedere. Uno per tutti, sappiamo bene che le entrate tributarie e quindi i saldi che si vengono a determinare, come differenza tra spese e entrate sono calcolati in base al luogo di accertamento delle entrate stesse e non in base al luogo in cui si verifica il presupposto d'imposta. Ora, se facessimo l'ipotesi di scuola – credetemi non sono un eversore – di una Sicilia veramente separata dal resto del Paese, solo in quel caso vedremmo quali sono veramente le basi imponibili che sono riferiti alla Sicilia. Nel momento in cui l'ENEL SpA mi vende l'energia elettrica prodotta in Sicilia e il reddito figura prodotto a Roma in via Ombrone 6, insomma, io qualche dubbio... non è così? E va bene, ne prendo atto. Intanto le entrate che sono nei

CPT, io non parlo della contabilità nazionale di cui sicuramente tu sei molto più addentro di me, ma nel CPT l'entrata delle Amministrazioni centrali... (intervento dalla sala)... la ripartizione sul consumo del territorio, sarà perché è un'impresa che fattura e quindi in questo caso è così, ma per il tributo che si paga sull'energia venduta in Sicilia però viene tassato nel Lazio. E la stessa sopravvalutazione delle entrate nel Centro che, è stato detto, è dovuto al peso delle entrate non ripartibili, mi fa in qualche modo interrogare sulla necessità di un approfondimento di conoscenza. Io non dico di sapere quali siano i limiti metodologici da approfondire, per carità, quindi abbiamo dei dati, per esempio, sull'IVA legata al consumo e non alla sede legale delle imprese nelle quali avviene l'accertamento e il versamento dell'IVA? Io credo di no, a meno che, ovviamente, questo non sia già. Ripeto, sulle questioni metodologiche dobbiamo tutti studiare e approfondire alcune cose che vanno in ogni caso riviste. Un saldo negativo non lo troverei scandaloso laddove una delle funzioni fondamentali di qualunque Stato è quello anche di operar per la perequazione, per la distribuzione delle risorse in modo tale che almeno nel lungo termine si possa raggiungere un obiettivo di coesione. Se invece il saldo fiscale venisse usato – ma qui cessa la metodologia e comincia la politica – come un contratto in qualche modo in cui ogni regione deve ricevere esattamente quello che dà, è chiaro che la funzione distributiva dello Stato verrebbe a cessare, anzi per altre vie – come altri hanno detto prima di me – si verrebbe a creare una distribuzione al contrario che in effetti c'è, in effetti è sotto gli occhi di tutti perché altrimenti non si giustificerebbe il permanere di talune differenze.

Diciamo che studiando in qualche modo il combinato disposto del Titolo V dello Statuto Speciale della Regione Siciliana e dell'articolo 119 che regola

in maniera innovativa le finanze degli Enti locali e delle Regioni, gli interventi applicativi li ho suddivisi idealmente in quattro ambiti: interventi che determinano maggiori entrate, interventi che determinano maggiori spese e, ovviamente, interventi che determinano minori entrate e minori spese. Le quattro combinazioni possibili.

Ovviamente, l'individuazione delle voci, in questo sta il progetto di ricerca, non significa individuazione dei flussi che effettivamente ne deriverebbero. Io qualche numero provocatoriamente ho voluto inserirlo, ripeto, alcuni elaborando i dati che ho letto nella vostra stessa Monografia, alcuni prendendoli da fonte giornalistica. Però vorrei che questi numeri venissero presi, appunto, come una provocazione, come un primissimo dato perché evidentemente dietro queste valutazioni ci vogliono progetti di ricerca ben più solidi. Intanto una maggiore entrata deriverebbe senz'altro dalla libertà di istituzione di un sistema tributario autonomo e quindi da una fiscalità di vantaggio che non viene negoziata come aiuto di Stato a Bruxelles eccezionalmente solo per le imprese che producono tappi di bottiglia domani mattina, ma come fatto generale strutturale derivante da una parte della Costituzione della Repubblica Italiana che garantisce alla Regione Siciliana di, al di fuori di alcuni tributi riservati all'erario, di deliberare in tutti gli altri ambiti in maniera autonoma. Facendo diventare strutturale la fiscalità di vantaggio, l'analisi statica di una Sicilia con un prodotto pro capite pari al 60% rispetto a quello nazionale, ovviamente, non funziona più. Però, prudenzialmente, questi primi calcoli li ho voluti fare in maniera estremamente prudente, supponiamo che anche questa applicazione non dia nessun risultato e quindi di fatto non serva a nulla.

Poi vi è la devoluzione completa di demanio, patrimonio, sfruttamento delle

acque territoriali, tranne quelli militari e qui non sono stato a sottilizzare una presentazione power point, di cui agli artt. 32 e 33 e conseguente sfruttamento razionale. Qualcuno dirà che già c'è stato. Parlando qualche tempo fa, in occasione di un corso di formazione professionale con il dirigente della Regione Siciliana, praticamente l'ex ragioniere generale Dott. Giovannino Sapienza che tutti conoscerete, mi diceva "Professore, non è così, non tutto il patrimonio statale è stato devoluto dallo Stato alla Regione; lei si illude se crede che tutto il patrimonio sia stato effettivamente passato come invece è previsto dagli artt. 32 e 33". Ricordiamo soltanto il tema delle royalties. Le royalties sono state rivalutate quest'anno, comunque molto recentemente, in maniera significativa. Restano le più basse del mondo praticamente, perché le royalties sono pagate da un'impresa pubblica nazionale e quindi, in qualche modo, la valorizzazione delle acque territoriali del demanio finalizzata ad irrobustire le finanze della Regione Siciliana, non sono quelle che potrebbe esperire un Ente sovrano, per intenderci. Tuttavia questo sfruttamento del demanio, del patrimonio delle acque territoriali, assolutamente imponderabile, non c'è ancora in questi dati.

Le entrate parafiscali. Questa è veramente provocatoria, ma se andiamo a leggere l'art. 20 dello Statuto persino le gestioni previdenziali dovrebbero essere regionalizzate. Quel 18-19% di entrate dovuto ai contributi sociali ammontano circa a 8 miliardi – ho ragionato in euro-miliardi proprio per l'approssimatezza dei calcoli che sono fatti. Anche questi dovrebbero essere messi nel calderone.

Territorializzazione di tutte le imposte, il famigerato art. 37 che ha suscitato grandissime reazioni nella stampa nazionale, sul "Sole 24 Ore". È comprensibile, vorrei dire. Qui i numeri si rincorrono, quelli che ho letto io parlavano di 5 miliardi sulle imposte sui redditi e circa 3 miliardi di IVA. Non so se sono

attendibili, magari è tutta una frottola, perché qui la fonte è giornalistica. Però è certo che tutte le imprese che hanno sede fuori dall'isola, e sono sempre di più negli ultimi cinquant'anni per effetto delle politiche di concentrazione industriale, pagano altrove le loro imposte sui redditi e cosa simile accade sull'IVA per ovvie ragioni. Si tratta di imposte letteralmente prodotte in Sicilia e riscosse altrove, non ce lo dimentichiamo. Questo dato qui non è assolutamente ravvisabile in nessun ambito, bisognerebbe approfondire con un'apposita ricerca.

I due fondi perequativi: l'art. 38 dello Statuto, il Fondo di solidarietà nazionale, e quello del 119 che è ancora un'araba fenice. Io qui ho fatto un ragionamento molto semplice. Non ho pensato di applicare fino in fondo il disposto dell'art. 38 che, praticamente, parametrerebbe questo fondo al minore gettito dovuto al più basso reddito di lavoro dipendente rispetto a quello medio nazionale, perché la differenza di reddito pro capite tra quello regionale e quello nazionale è così elevata che se si dovesse prendere alla lettera l'art. 38 questi soldi, non solo non ce li darebbero ma non ci sono da nessuna parte, bisogna realisticamente anche ammettere l'impossibilità, la prevalenza del diritto naturale come fonte anche rispetto al diritto costituzionale: quando i soldi non ci sono, non ci sono. E tuttavia ho fatto un esercizio concettuale che è il seguente: se la Regione e gli Enti locali rinunciassero a gran parte – e qui i dati in qualche modo li ho tratti dalla Monografia – dei trasferimenti per spesa corrente in conto capitale che ricevono dall'Amministrazione centrale e dicessero che in cambio di questi trasferimenti, infatti poi metterò da qualche altra parte meno 5 miliardi, ne vogliamo soltanto 2 da gestire, il primo per il recupero del gap infrastrutturale e il secondo per le finalità di servizio al cittadino, come recita l'art. 119 della Costituzione, evidentemente dovremmo tenere conto anche di questa voce.

Il conto non è finito, però per ragioni di tempo questa slide la proietto più velocemente, perché vi sarebbero le funzioni statali relegate residue dell'art. 36 e dell'art. 20 che sono previste, polizia e affari giudiziari per i quali dovrebbero essere previsti dei trasferimenti; la valorizzazione delle entrate doganali; e – qui lo dico e qui lo nego – la vigilanza sul credito e la gestione delle riserve, ex artt. 17 e 40, comunque l'ho posta pari a zero, non voglio fare polemiche in questa sede; la compartecipazione sulle entrate erariali residue, prevista dall'art. 119 della Costituzione, e che è dovuta nella misura in cui ai sensi dell'art. 20 la Regione Siciliana si fa carico di quasi tutte le spese statali, chiedere la compartecipazione del 50% degli ultimi tributi erariali, imposte di produzione ed entrate da giochi e scommesse, è previsto dalla Costituzione e comunque anche sensato, perché se andiamo a vedere i lavori della Consulta regionale vediamo che per le funzioni residue in un primo tempo si pensò di attribuire allo Stato una percentuale delle imposte riscosse in Sicilia, poi si disse no, se lo Stato garantisce polizia, giustizia, ecc., si tenga le imposte di produzione e le entrate da giochi e scommesse. Ora, se queste funzioni sono comunque svolte sotto le direttive del governo centrale, ovviamente, ma a livello locale è chiaro che la compartecipazione rientra in gioco. Infine vi sono molti altri tributi, imposta sul consumo alla pompa..., moltissimi altri tributi. Ma, vado velocissimo, ovviamente mi sono dilungato di più sulle cose belle ma ci sono molte cose brutte che derivano da questa applicazione integrale, non tanto il costo della fiscalità di vantaggio....., la rinuncia ai trasferimenti che vengono sostituiti – vado veloce, raccolgo l'invito del collega, così parliamo tutti –, ma soprattutto le maggiori spese dovute all'accollo di tutte le spese che oggi sono in capo allo Stato e che ho stimato prudenzialmente in circa 20 miliardi l'anno, compresi i trasferimenti agli Enti

locali e in 7 miliardi di spesa previdenziale, una “bella botta” per il bilancio regionale.

Infine ci sarebbero degli interventi che determinano minori spese, ovviamente dal passaggio di tutte le funzioni ex art. 20 si verrebbero a creare delle sovrapposizioni di funzioni e di passaggi che comporterebbero una diminuzione della risorsa del personale nel breve termine ma anche un risparmio per il ricorso diretto al debito, ex art. 41 con l'emissione di Buoni Ordinari Regionali, che oggi non esiste ma che non è inibita dal nostro Statuto. Qui sulla finanza dovrei essere molto lungo, ci sono altri meccanismi di intermediazione per i quali il sistema delle aziende pubbliche siciliane paga molto al sistema nazionale, che potrebbe essere saltato. Ovviamente ci sono anche aree che non sono toccate, ma saltiamo anche questo, però il conto lo devo fare. Nel breve termine noi avremmo, da questo conto sommario e prudenziale, già un avanzo. Ovviamente ci vuole una necessità di studi per approfondimenti legati a scenari macroeconomici realistici e quindi l'applicazione comporterebbe da subito vantaggi per amministrazioni pubbliche regionali, comporterebbe certo qualche sacrificio a livello centrale ma in termini di minori entrate e non in termini di maggiori trasferimenti e quindi finirebbe – o in qualche modo si ridurrebbe – il carico finanziario che oggi rappresenta la Sicilia nei confronti del resto del Paese.

A questo punto mi viene un dubbio con il quale concludo. Vista la perequazione al contrario che oggi avviene e che tra l'altro non è controvertibile, altrimenti non si spiegherebbe la persistenza di 150 anni di dualismo a dispetto di ogni intervento ordinario, straordinario, settoriale, generale, macroeconomico, chi è dunque oggi il vero assistito?

## Giovambattista PEPI

Grazie Prof. Costa. Ovviamente invito gli altri relatori a non imitarlo e quindi ad essere più possibile veloci. Subito la parola al Dott. Giuseppe Ciaccio del Nucleo per la ricerca Economica della Sede di Palermo della Banca d'Italia.

## Giuseppe CIACCIO

Nucleo per la Ricerca Economica della Sede di Palermo – Banca D'Italia

Nella prima parte della mattinata abbiamo conosciuto, per chi ancora non lo conoscesse, questo nuovo strumento per studiare la finanza pubblica a livello locale, a livello territoriale. È uno strumento assolutamente valido e utilissimo per chi come me e come molti in questa sala cercano di analizzare e di studiare le economie territoriali. Fino ad alcuni anni fa in generale parlare di economia territoriale si parlava generalmente dell'economia reale, del mercato del lavoro o delle economie della finanza intesa come sistema finanziario, quindi banche, intermediari finanziari. Ma in realtà la finanza pubblica, anche a livello locale, svolge un compito e un ruolo molto importante, molto rilevante in Italia come altrove, in particolare in Italia, anche dove vi sono dei divari di sviluppo e anche dei flussi di finanza pubblica da una regione all'altra abbastanza consistenti, come abbiamo visto anche oggi con la presentazione del mattino.

Tra l'altro, i conti pubblici territoriali aiutano molto in questo senso perché consentono una omogeneizzazione anche dei dati, perché se ciascuno di noi volesse semplicemente prendere i bilanci dei vari Enti locali e delle amministrazioni centrali incontrerebbe un ostacolo fortissimo nelle differenze

esistenti nei sistemi contabili delle varie tipologie di amministrazioni pubbliche. I conti pubblici territoriali riescono ad omogeneizzare il tutto e quindi offrono uno strumento molto più semplice e immediato per conoscere i flussi finanziari di finanza pubblica all'interno della nazione.

La Banca d'Italia, come credo sia noto a molti, non so se a tutti, da tanti anni svolge anche analisi sulle economie territoriali e da alcuni anni, almeno da 4-5 anni, nel rapporto annuale che viene pubblicato ogni anno a giugno ha inserito un capitolo proprio relativo alla finanza pubblica locale. Negli ultimi anni siamo riusciti ad ottenere anche l'utilizzo dei conti pubblici territoriali di questa base dati presentata oggi, ma fortunatamente la Banca d'Italia già può utilizzarla da alcuni anni e di seguito commenterò alcuni dati particolari che mi hanno colpito maggiormente nella presentazione fatta in mattinata, nonché anche altri dati che avevamo elaborato per conto nostro in Banca d'Italia sfruttando già la base dati sui conti pubblici territoriali. Focalizzerò l'attenzione, dato il poco tempo a disposizione, soprattutto sulle spese, in particolare sulla spesa corrente, ad esempio, dai dati e dalle elaborazioni fatte da noi in Banca d'Italia – vi è stata una conferma oggi – si è visto come, ovviamente in Sicilia, la spesa corrente risulta inferiore rispetto alla media nazionale. I dati li abbiamo già visti stamattina. Dalle nostre elaborazioni possiamo però entrare, anche dentro la spesa corrente, in alcune voci particolari. In modo particolare risultano nettamente inferiori alla media nazionale le erogazioni relative alle tre estrazioni sociali. Nel triennio 2004-2006, ad esempio, le prestazioni sociali pro capite erano pari a 3.400 euro in Sicilia mentre a livello nazionale erano di circa 4.400 euro, quindi un divario abbastanza elevato. C'è da dire comunque che questa differenza dipende più che altro dalla demografia della Sicilia rispetto alle medie nazionali, cioè dal fat5to

che gli anziani a cui vengono erogate le prestazioni sociali incidono in maniera inferiore rispetto alla media nazionale, rispetto ad altre aree del Paese. Ma incide in questo divario anche il livello unitario delle prestazioni che risulta più basso in Sicilia rispetto alla media nazionale, a causa del più basso livello reddituale generale della nostra regione. Quindi, soprattutto sono queste due le cause.

Le differenze demografiche, invece, causano una maggiore spesa per l'istruzione. In Sicilia circa 1.200 euro pro capite rispetto ai 1.000 euro pro capite a livello nazionale. In questo caso la differenza demografica avvantaggia, per così dire la Sicilia, ovvero causano maggiore spesa pubblica per l'istruzione perché vi sono più giovani rispetto alla media nazionale.

Un dato che in parte è già stato commentato è quello sulla spesa per il personale, in particolare abbiamo visto come la spesa relativa all'Ente regionale siciliano per il personale sia superiore rispetto alla media nazionale, rispetto a quasi tutte le regioni d'Italia. Questo è stato spiegato giustamente per il fatto che comunque la Regione Siciliana è una regione a Statuto Speciale, ha maggiori funzioni e quindi inevitabilmente anche il personale sarà maggiore numericamente. Quello che è meno chiaro, e in parte se ne è parlato anche stamattina, è perché mai anche gli Enti locali siciliani abbiano una spesa pro capite per il personale superiore anche di parecchio rispetto alla media nazionale e rispetto sia alle regioni del Nord e sia alle regioni del Sud. In questo caso obiettivamente non sembra esserci una giustificazione vera e propria, tra l'altro per il fatto che – come è stato anche detto precedentemente e come si vede anche dalla pubblicazione commentata oggi – in Sicilia vi è un maggiore accentramento di funzioni sulla regione rispetto agli Enti locali, quindi gli Enti locali dovrebbero avere, anzi, del personale inferiore numericamente rispetto agli altri Enti locali in

Italia dove le funzioni svolte risulterebbero superiori.

La spesa in conto capitale. Chiaramente anche per la spesa in conto capitale vi è un divario tra Sicilia e il resto d'Italia, un divario di circa il 10% secondo le elaborazioni fatte da noi per il triennio 2004-2006. Abbiamo già visto stamattina come questo divario sia dovuto soprattutto alle aziende del settore pubblico allargato. Quindi, in particolare vediamo le ferrovie diciamo che non ottemperano a quel vincolo, a quell'obiettivo di spesa pubblica, di spesa a favore delle regioni del Sud, ma anche altre aziende pubbliche. Al netto della spesa in conto capitale risulta influenzata di anno in anno, soprattutto dai fondi europei, dalla programmazione europea che ha dei picchi particolari soprattutto negli anni di chiusura, e l'abbiamo anche visto, nonché dai dati relativi all'erogazione della legge 488 e ad altre leggi di incentivazione. A tale proposito è utile ricordare come effettivamente in Sicilia, ma in generale nel Sud, tra le spese in conto capitale assumono una maggiore rilevanza rispetto ad altre regioni, rispetto al Nord in particolare, le spese come trasferimenti alle imprese, quindi erogazioni relative a incentivi alle imprese. Queste avrebbero dovuto favorire un rafforzamento delle imprese locali, un rafforzamento del sistema produttivo locale. Come si legge dalla stessa pubblicazione dei Conti pubblici territoriali, non sempre tali trasferimenti sono stati capaci di creare reale sviluppo. In realtà anche alcuni studi della Banca d'Italia, presentati tra l'altro di recente all'interno del gruppo di lavoro sul Mezzogiorno ma anche studi precedenti, parlano anche di scarsa efficacia di alcuni di questi strumenti di incentivazione alle imprese. In particolare la legge 488 del '92 che, in base alle analisi econometriche, non ha avuto grande influenza sullo sviluppo del settore produttivo né in Sicilia, né in generale nel Sud Italia. Questi strumenti sembra che abbiano più che altro concentrato gli

investimenti alle imprese in alcuni anni in particolare, negli anni in cui le erogazioni erano concentrate, e generalmente, anche contattando le imprese che hanno avuto questi fondi, le imprese quasi sempre hanno risposto che avrebbero comunque effettuato gli stessi investimenti anche in assenza degli incentivi. Quindi, evidentemente, tali incentivi non hanno favorito un incremento degli investimenti nei settori produttivi né in Sicilia né nel Mezzogiorno. Quindi hanno fallito in buona parte l'obiettivo che si erano prefissi.

Anche da un'altra indagine fatta proprio dalla Sede di Palermo della Banca d'Italia sulle imprese che noi abbiamo chiamato imprese di successo, cioè le imprese migliori per così dire del panorama produttivo regionale, gli imprenditori locali hanno mostrato un certo scetticismo sull'utilità di questi incentivi, anche additando degli effetti distorsivi della concorrenza da parte di tali incentivi, e gli stessi imprenditori chiedevano all'operatore pubblico di investire maggiormente sugli investimenti infrastrutturali, in modo da ridurre i divari infrastrutturali esistenti tra il Sud e il Nord, come vero volano per poter favorire una riduzione del divario di sviluppo economico e non tanto invece favorire la spesa in trasferimenti alle imprese.

Altro punto è quello relativo alle aziende regionali e locali, quindi le aziende pubbliche locali come sono state chiamate. In questo, e in parte si è già visto, la Sicilia sconta un certo ritardo nella societizzazione – come è stato chiamato dalla pubblicazione commentata oggi –, ovvero per tanti anni i servizi pubblici locali sono stati forniti dagli Enti locali stessi, solo negli ultimi anni, anche per vincoli, per obblighi normativi, si è passati ad una societizzazione, cioè il passaggio a imprese pubbliche locali che erogano tali servizi. In realtà quello che si vede è che questa societizzazione è stata più che altro formale e non

sostanziale, nel senso che le imprese pubbliche locali risultano ancora oggi, quasi sempre, delle imprese in cui il socio unico è ancora l'Ente locale. È sotto gli occhi di tutti quello che sta succedendo a Palermo, ma in realtà in gran parte del Sud, comunque esattamente un po' in tutta la Sicilia, generalmente le aziende che sono anche delle SpA che erogano i servizi pubblici locali sono SpA in maniera formale, ovvero sono società private formalmente ma di fatto sono società a socio unico locale. E questo forse lo si vede anche dal fatto che le imprese pubbliche locali siciliane dipendono dai trasferimenti pubblici molto di più rispetto a quanto avviene nel Centro-Nord dove invece le aziende sono più legate al mercato, dove le entrate relative alla vendita di beni e servizi ha un'incidenza di gran lunga superiore rispetto a quanto avviene in Sicilia. Quindi in Sicilia siamo ancora lontani da poter legare le offerte di servizi pubblici alla reale richiesta del mercato ed erogare tali servizi proprio attraverso le società realmente private. Negli ultimi anni c'è stato un miglioramento, un avvicinamento al resto d'Italia, nel 2007 in particolare il dato regionale relativo all'incidenza dei ricavi da vendita dei servizi ha raggiunto il dato meridionale ma siamo ancora molto lontani dal dato del Centro-Nord.

Non andrei oltre proprio per dare spazio anche agli altri.

Giovambattista PEPI

La ringrazio di questo. Soltanto il tempo di presentare la Dott.ssa Rita Arrigoni che è Presidente della Sezione di Controllo della Corte dei Conti della Regione Siciliana.

Rita ARRIGONI

Presidente della Sezione di Controllo della Corte dei Conti  
della Regione Siciliana

Grazie. Io innanzi tutto sono molto, molto ammirata e molto apprezzamento io do' sia al lavoro e alla presentazione che è stata fatta sui Conti Pubblici Territoriali in Sicilia, ma sia anche ai commenti anche in parte critici che sono stati rivolti e che poi denunciano in fondo l'esigenza di tutti noi di penetrare maggiormente questo problema dei dati contabili per dare delle risposte, ciascuno ovviamente secondo la collocazione propria e le analisi proprie. Così pure la Corte che oggi certamente è sempre più investita di interesse e di riflessione sul sistema degli Enti locali. Io direi che proprio a chiamare in causa su questo aspetto è la legge sul federalismo fiscale, la legge 42 del 2009, che mi pare che suggerisca anche dei punti di riflessione alcuni dei quali si collegano fra l'altro anche alle cose che sono state dette oggi.

Io mi limiterei a tre spunti di riflessione, alcuni dei quali si collegano fra l'altro anche alle cose che sono state dette oggi, tre considerazioni particolarmente critiche. La prima che mi porta ad approfondire certe tematiche, che porterà la Corte ad approfondire certe tematiche, quello che mi sembra sia stato accennato stamattina e adesso nel dibattito, dell'invarianza di spese e entrate nel collegamento con l'esigenza degli obiettivi di stabilità in chiave macroeconomica. Ecco, questa invarianza è un punto abbastanza problematico su cui ci sarà da approfondire e da riflettere, perché questo significa che questa maggiore autonomia che sarà data anche agli Enti locali e dovrà essere data anche in sede attuativa, diciamo, e quindi con riferimento in particolare all'art. 27 che chiama in

causa anche le regioni a Statuto Speciale. L'art. 27 della legge 42 chiama in causa anche l'attuazione di un più spiccato sistema autonomistico in Sicilia. Sentivo dire, e risulta anche dalla presentazione di questa Monografia, che in particolare nella Regione Siciliana, in un confronto con i dati nazionali, certamente sono maggiori i trasferimenti delle regioni agli Enti locali. Ecco, questo ci pone già un interrogativo importante per quello che sarà l'attuazione del federalismo perché questo significa che nella regione ci sarà un impatto di rinuncia alle entrate proprie nel trasferimento, quindi in chiave autonomistica verso gli Enti locali, quindi nell'invarianza di queste spese-entrate e quindi di realizzazione degli obiettivi macroeconomici che sarà un punto fermo su cui io credo che a livello nazionale sarà molto attento, anche per il particolare momento storico-economico che noi viviamo in questo momento e cioè nei confronti dell'Europa quello della tenuta dei conti pubblici, ma soprattutto dei parametri che sono richiesti a tutti i Paesi partecipi della moneta unica.

Secondo aspetto. Che preoccupazione, a mio avviso, è destinata a dare l'attuazione dei meccanismi perequativi che in Sicilia, ovviamente, offrono forse un argomento in più rispetto alle altre regioni e che mi pare un aspetto destinato poi a legarsi con quella differenza che specialmente è tracciata nella legge 42 fra funzioni fondamentali, per le quali quindi si richiede la totale garanzia e copertura dei fabbisogni e funzioni non fondamentali per le quali c'è un rinvio alla capacità fiscale, ma poi per la regione all'art. 27 si parla di reddito pro capite, quindi anche per mettere insieme questi due concetti perché in Costituzione parliamo sempre di capacità fiscale, poi arriviamo all'art. 27 della legge sul federalismo che parla di redditi pro capite. Noi abbiamo visto prima e ne abbiamo sentito parlare di quanto il reddito pro capite in Sicilia sia inferiore rispetto alla media nazionale. Quindi,

una riflessione che poi si lega anche alla spesa del personale e a tanti altri aspetti sui quali un approfondimento...

E poi, la criticità di un interprete che si pone di fronte ad una legislazione, la legge 42, che da un lato mi parla di copertura del fabbisogno, fabbisogno inteso come fabbisogno standard, ma poi mi parla anche dei costi standard. Allora, costi standard, fabbisogno standard, che significa, come li mettiamo insieme? Qualcuno ha detto che in ultima analisi è il costo standard delle funzioni fondamentali, costo standard delle funzioni fondamentali dalle quali non fuoriesce il problema importante, io direi fondamentale in Sicilia, degli indicatori di efficienza-efficacia perché la perequazione sconta questi indicatori.

Non è un caso che il recente patto per la salute siglato nei giorni scorsi, mi sembra ai primi di questo mese, fra governo centrale e regioni, fra cui anche la Regione Siciliana, porta un complesso e una batteria di nuovi indicatori per la Sanità che mi chiedo, però, se valgono veramente a dare risposta a quelli che sono gli elementi e le necessità qualitative, nello stesso tempo, di perequazione di una Sicilia che ha dei grossi problemi a livello di occupazione e quindi di basso reddito.

Ultimo aspetto, e chiudo, la legge 42 chiama in causa anche un maggior contributo della Corte per quanto riguarda il controllo. E perché la chiama in causa? Per quello che ho detto prima, cioè il problema di perequazione, gli indicatori, le necessità di confronto territoriale che chiamano in causa, quindi, anche l'esigenza di chi fa che cosa e cosa può ricevere e cosa deve ricevere. Interessantissimi anche gli argomenti portati dal Prof. Costa sull'indagine approfondita in materia di entrate della Sicilia, di territorialità e quindi di attuazione dello Statuto siciliano in maniera completa e su cui invece

un'attuazione completa ancora non c'è stata e che quindi andrebbe rivisitata e quindi un discorso, un quadro ancora più ampio in cui si va ad inserire e innestare questo difficile, già difficilissimo, della legge 42.

Io credo che un contributo della Corte non possa mancare, soprattutto per quello che è un approfondimento della Corte per consentire certo una verifica anche più attenta sul sistema degli Enti locali, sull'efficienza, l'efficacia, ecc. Direi, quindi, non solo controllo di gestione della Corte, ma anche utilizzazione e forse anche più accurata, più approfondita di quella competenza che ha la Corte in generale in Sicilia, e in generale ha in tutte le sezioni regionali di controllo che nel nostro Paese è stata data dalla finanziaria 2006, i cosiddetti controlli di regolarità contabile, quel monitoraggio che ha consentito tramite il raccordo con i collegi di revisione degli Enti locali di estendere una rete di monitoraggio su tutti gli Enti locali anche siciliani come nel nostro Paese in generale. Un monitoraggio che è di regolarità contabile, che è presupposto quindi per la verifica di alcune criticità sulle quali, non è un caso, mi sono segnata qualche dato, è una competenza che stiamo svolgendo fin dai bilanci consuntivi del 2006, preventivi e consuntivi del 2006, siamo aggiornati ai consuntivi fino al 2007 e stiamo iniziando il 2008 per il rendiconto, per i preventivi invece siamo già arrivati al 2009.

Che cosa emerge? Qua non emergono molto i dati, abbiamo bisogno anche di quelli, però alcune cose in più emergono, le criticità. Ed una criticità, non è un caso, che è ricorrente e che viene segnalata in continuazione dalla sezione regionale è il mancato contenimento della spesa, cioè la spesa va sempre oltre i limiti, spesa del personale. Questa è una delle criticità maggiormente evidenziate.

E allora, ritorniamo al discorso che facevamo prima, la spesa del personale. Perché la spesa del personale? Ma perché in Sicilia, soltanto i lavori socialmente

utili e quindi lo sforzo di stabilizzazione del mondo del precariato, è un qualcosa che pesa incredibilmente, e del resto queste sono le famiglie, i redditi delle famiglie, e quindi c'è un discorso sociale dietro che non è facile. Spese del personale che molto spesso troviamo elevate, in particolare, nelle imprese pubbliche, quelle imprese pubbliche che poco fa il Dott. Ciaccio ci nominava come un sistema delle partecipate che ancora non è effettivamente modernizzato come dovrebbe, bene o male ha un socio unico, socio unico che è il Comune. Che fa il Comune? Sposta il proprio personale sulle aziende pubbliche e quindi poi trasferisce fondi, e queste imprese pubbliche con tutto questo personale e questi lavori socialmente utili non ce la fanno, bucano.

Quello che posso dire, la promessa mia personale, e di fare del tutto perché la Corte possa dare il suo maggior contributo per affiancarsi a questo impegno notevole dei Professori, degli Economisti, e via dicendo, nel migliorare l'amministrazione e la centralità dell'amministrazione. Grazie.

Mario CENTORRINO

Prof. Ordinario di Politica Economica

Facoltà di Scienze Politiche – Università degli Studi di Messina

Grazie. Io non vorrei che, un po' per la fretta e un po' per la rudezza che ognuno di noi vuole dare al suo intervento, dimenticassimo in qualche modo di sottolineare l'importanza di questa giornata, l'importanza dello studio di cui stiamo discutendo, l'impegno del gruppo di lavoro che lo ha redatto, la preziosissima sinergia stabilita con il Dipartimento di Sviluppo, la Dott.ssa Volpe che ci ha presentato una bellissima relazione di inquadramento. Lo voglio

sottolineare perché non sempre nel citare la burocrazia siciliana noi riusciamo a distinguere quelli che sono dei poli di eccellenza da quello che è il normale andamento. Siamo piuttosto abituati a fare delle generalizzazioni e guardare alla burocrazia necessariamente sempre come soggetto negativo. Quando gli imprenditori vogliono dire qual è il soggetto che più li ostacola dicono la burocrazia. E allora mi sembra che in una giornata come oggi tutto questo serva quantomeno a far vedere che ci sono delle forme di differenziazione. Ma ancor più questo mi conforta perché la presenza di un nucleo che è inserito in una rete che ha delle competenze specifiche, questa è una cosa che dico non come novità, ma non è stata ancora detta ma ha trovato una sinergia anche con la SVIMEZ di tipo istituzionale, non semplicemente di collaborazione volontaria, alla quale la SVIMEZ ha riconosciuto una precisa competenza, mi sembra che sia di particolare conforto proprio sulla base delle cose molto sagge che diceva la Dott.ssa Arrigoni. Cioè, questa necessità, al di là delle polemiche, al di là delle denunce, al di là delle contrapposizioni, di riuscire ad individuare dei metodi di controllo, dei metodi di valutazione, dei metodi di previsione che ci permettano di avere in qualche modo sotto monitoraggio la spesa pubblica, i suoi costi, e così via.

Quindi, devo dire che dal mio punto di vista questa giornata, anche grazie a contributi particolari che son venuti dalla competenza del Prof. Modica, del Prof. Costa, del Dott. Ciaccio, ecc., è una giornata veramente significativa perché dimostra che c'è una capacità metodologica, che c'è una voglia anche di portare certi problemi a livello conoscitivo, che c'è una fortissima voglia di costruire delle suggestioni, dei suggerimenti per le politiche regionali.

Per alleggerire l'intervento non leggerò la parte che avevo scritto, una parte

che tentava di commentare il rapporto, se pure brevemente, ma vorrei fare una sorta di dialogo immaginario sul tipo del dialogo dei venditori di almanacchi, ovviamente con tutte le debite proporzioni, cioè un dialogo che si potrebbe stabilire se qui in sala ci fosse un leghista, direi, ma forse dire leghista è improprio e allora diciamo una persona che guarda alla Sicilia così come ha sintetizzato quella frase di Viesti che il Dott. Nobile ha riportato nella slide, cioè che guarda alla Sicilia con sospetto, come una regione che...

(INTERVENTO DALLA SALA: Sono qua, sono di Palermo, non c'è bisogno di essere leghisti. Negli ospedali siciliani il 77% delle donne fa il parto cesareo, a Milano il 20%. A me questo interessa, non quanto spendiamo!) ...d'accordo, permettimi di fare un'argomentazione che tiene conto delle ragioni dell'uno e delle ragioni dell'altro.

La prima cosa che noi osserveremmo, appunto da un sostenitore di questa tesi, sarebbe che da questi conti territoriali viene fuori in maniera precisa non tanto i singoli divari ma quelli che sono i fondamentali dei divari. Quando noi guardiamo ai grandi aggregati capiamo subito qual è la madre poi di tutti i divari. Immediatamente diciamo, il Prof. Modica citava gli ospedali, e questo sarebbe un tema da approfondire però ci porterebbe lontano, questo del parto cesareo, perché dovremmo guardare anche alcuni aspetti collaterali. Ma io credo che il Prof. Modica avrebbe degli argomenti buoni per dire che dall'analisi di questi flussi esce fuori un costo del personale eccessivo, lo ha detto la Dott.ssa Arrigoni, bontà sua, assumendo come causa prima il trattamento dei precari che ha una valenza sociale che non possiamo dimenticare, i precari sono sangue, sono padri di famiglia, e così via, ma quello che in qualche modo allarma è che c'è anche un costo del personale più alto in termini pro capite.

Il Prof. Mazzola ha fatto una bellissima domanda nella sua presentazione, alla quale forse tutti noi ci siamo dimenticati di dare delle risposte. Cioè, la domanda che ha fatto è: “Ma da questi Conti Pubblici Territoriali emerge una regione a Statuto Speciale o emerge una regione tra le tante del Sud?”. Ecco, qua mi permetto di dire a Fabio che su questo costo del personale emerge una regione a Statuto Speciale che ha fatto relativamente cattivo uso del suo Statuto Speciale, perché questo costo del personale – qualcuno mi contesterà, ma i dati purtroppo sono questi – è un maggior costo del personale, cioè un delta positivo di costo del personale al quale non corrisponde un delta positivo in termini di qualità del servizio, questo lo dobbiamo ammettere.

Non solo, ma con due effetti che sono legati e che sono: un effetto spiazzamento, perché molto spesso questi salari pubblici finiscono con lo spiazzare i salari privati, creando dei salari di riserva, come li chiamano gli economisti, che sono troppo alti rispetto al mercato del lavoro; e soprattutto anche un effetto trascinamento. La Dott.ssa Arrigoni puntava il dito sugli Enti locali, ma gli Enti locali, Dottorssa, non fanno altro che collegarsi agli Enti regionali e a subire questi effetti di trascinamento. Con una battuta, noi Professori universitari, diciamo sempre che la nostra fortuna dovrebbe derivare dal fatto che dovremmo collegarci con i Direttori generali, una volta eravamo collegati ai Magistrati e poi addirittura ci hanno scollegati, se il nostro stipendio fosse collegato ai Direttori regionali la nostra vita cambierebbe. Questo è un punto da considerare ed è un punto difficile da affrontare, io immagino, con politiche pubbliche, però lo dobbiamo tenere presente.

Il nostro interlocutore Modica ci farebbe anche rilevare un altro aspetto che tira ancora in ballo la Dott.ssa Arrigoni. Noialtri abbiamo un'imposizione fiscale,

con riferimento alle imposte indirette, che non ci differenzia da altre aree del Paese, mentre abbiamo un valore pro capite di imposte dirette più basso. Questo valore più basso è più basso per varie ragioni. Io mi chiedo quanto non giochino su questo anche due fenomeni particolari che sono il fenomeno dell'evasione e il fenomeno del sommerso. Me lo chiedo con preoccupazione, perché il fenomeno dell'evasione e il fenomeno del sommerso temo che non si possano affrontare con politiche regionali che siano direttamente dipendenti da politiche nazionali. Non credo che ci possa essere una politica regionale che affronti l'evasione, non credo che ci possa essere una politica regionale che affronti il sommerso. Mi permetto di dire che non credo che la Corte dei Conti di Palermo possa avere un suo ruolo decisivo, e questo è un aspetto su cui tutti, in qualche modo, dovremmo riflettere.

Ancora una cosa riguarda il federalismo fiscale. Sul federalismo fiscale c'è una serie di dubbi e, tra l'altro, c'è anche una serie di dubbi relativamente al fatto che quando poi noi andiamo a guardare, Prof. Costa, il federalismo fiscale per le regioni a Statuto Speciale troviamo il classico terno al lotto, cioè troviamo tre articoli, 15-22-27, che letteralmente non dicono niente. Quindi qua siamo in una materia della quale tutto è ancora da definire, e sotto questo aspetto devo dire che mi rallegro per il fatto che in una materia tutta ancora da definire c'è qualcuno che in qualche modo mostra di stare sul pezzo, di avere tutte le competenze necessarie, di studiare, ecc., per potere rispondere. L'esercizio che ci ha mostrato il Prof. Costa è, a mio parere, una provocazione per certi aspetti, però è un esercizio che dovremmo fare tutti, cioè tutti ci dovremmo impegnare a provocare, a partire dal governo regionale, proprio per essere preparati nel momento in cui sarà estratto questo terno.

L'ultima cosa che volevo dire, e finisco, riguardava le ferrovie. Non ricordo

chi in questo momento, forse la Dott.ssa Volpe, faceva notare in un bel grafico che tra tutti gli Enti statali, ANAS, ENI e Ferrovie, quella che è più in debito con la Sicilia è le Ferrovie. Non solo questo, Dott.ssa Volpe, non solo le Ferrovie sono in debito per una quota, per un'aliquota, ma quello che dà più malessere è che negli ultimi anni le Ferrovie si sono risanate, e si sono risanate con soldi pubblici. Quindi questa minore quota al Sud è una minore quota che ci fa lamentare per due ragioni, non solo perché è una quota minore, ma perché è una quota minore che viene da una società che è stata risanata con i nostri soldi. Se questa società fosse stata risanata per un intervento della ....., potremmo dire va bene, è stata risanata, si è trasformata in società privatistica. Sulla Messina-Palermo viaggiano gli immigrati e loro ritengono che queste linee si debbano abbandonare. Ma quello che fa più rabbia è che noi soffriamo due volte, soffriamo intanto per non avere il servizio, per averlo con una qualità assolutamente scadente, e in secondo luogo perché abbiamo partecipato tutti al finanziamento di questo risanamento, così come è stato per le Poste e così via.

È semplicemente una esemplificazione di quanto sia difficile il dialogo – faccio una cosa ipotetica – tra me e il Prof. Modica, tra chi tende a sottolineare certi aspetti e chi, come il Prof. Modica giustamente, sottolinea il fatto che nel Sud c'è un tasso di parto cesareo di gran lunga superiore a quello del Nord e dietro questo, probabilmente, si nasconde una speculazione degli ospedali.

Il dibattito è aperto, mi sembra che giornate come questa siano particolarmente importanti perché tolgono a questo dibattito forme di genericità, tolgono a questo dibattito forme di ideologie, tolgono a questo dibattito forme di improvvisazione e restituiscono invece un tentativo di scientificità più che mai utile in materie come queste. Grazie.

Giovambattista PEPI

Grazie, Prof. Centorrino. Abbiamo completato gli interventi programmati. Credo che ci si possa dare atto che siamo riusciti a recuperare, sia pure parzialmente il tempo che si era perduto nella prima parte della mattinata, ma questo è tutto tempo ritrovato, guadagnato. Io mi associo ovviamente al giudizio espresso dal Prof. Centorrino sul lavoro realizzato dal nucleo di ricerche che vanta la Regione Siciliana e a questa Monografia e a questa importante giornata di lavori. Qualcuno mi aveva chiesto, prima che io potessi cominciare questa attività di coordinamento, se c'era lo spazio per un mini dibattito, sono le 13,35 e tutto sommato siamo ancora nei tempi. Se la Dott.ssa Volpe, per esempio, volesse intervenire io ne sarei particolarmente felice e credo anche il resto dell'uditorio. La prego.

Mariella VOLPE

Responsabile Sistema CPT – UVAL – DPS – MISE

Io voglio fare essenzialmente alcune battute, alcune precisazioni per ricondurre nei giusti binari soprattutto le sollecitazioni in alcune direzioni di ricerca che venivano particolarmente dal Prof. Modica.

Innanzitutto un richiamo alla storia dei conti pubblici. I conti pubblici nascono come supplenza all'informazione statistica pubblica e nascono per una serie di nostri bisogni interni. Di conseguenza le metodologie riflettono profondamente gli obiettivi, noi abbiamo costruito i conti pubblici come ci faceva comodo, diciamo come era necessario che fossero: di cassa e non di competenza, perché ci

servivano così; metodologia di regionalizzazione delle spese, perché ci serviva così; metodologia di regionalizzazione delle entrate, perché ci serviva ai nostri fini, primo fra tutti, come è stato ricordato stamattina, la verifica del principio di addizionalità ma non solo, monitoraggio del polisi mix, monitoraggio del decentramento e tutti i mille usi che ne facciamo.

Quindi, noi non siamo l'ISTAT, noi siamo un sostituto dell'informazione statistica pubblica. Avendo costruito dati a nostro uso e consumo, diciamo così, ritenendo però che l'informazione sia un bene pubblico, come abbiamo detto stamattina, lo abbiamo messo a disposizione della collettività scientifica, della collettività istituzionale e così via, con un'operazione di trasparenza totale, perché sul nostro sito ci sono limiti, vantaggi, metodologie e così via, e mettendo a disposizione l'enorme vantaggio della flessibilità. Cioè, nonostante questo universo sia così complesso, nonostante questo dettaglio sia così spinto, si può costruire all'interno di questa banca dati ogni sottoinsieme che l'utilizzatore ritiene opportuno. Questo cosa significa? Che c'è bisogno di un utilizzatore informato e consapevole per utilizzare questi dati.

Vengo alle questioni specifiche che poneva il Prof. Modica, i saldi, l'acquisto di beni e servizi, il valore dell'output e così via. Questo tocca proprio un problema filosofico di rapporto tra mezzi, strumenti e obiettivi. Noi siamo in questo momento dei produttori di numeri, poi c'è l'utilizzatore del numero che in un modo informato e consapevole deve saperli usare. Di qui la mia battuta precedente sull'uso dei saldi da parte del Prof. Bordignon. È vero che ci sono le poste correttive, gli interessi passivi, le spese previdenziali, la componente allargata. Questi numeri si possono usare al netto e al lordo delle poste correttive, al netto e al lordo delle partite previdenziali, al netto e al lordo degli interessi passivi, a

seconda dell'uso e del bisogno dell'utilizzatore. Quindi, diciamo che consente tutto.

E riprendendo in modo ordinato, la questione dei saldi. Io ho detto due cose questa mattina. Dal punto di vista metodologico la modalità con cui sono costruite le spese e le entrate pongono seri problemi metodologici dal punto di vista di come i dati sono prodotti. Ciò non toglie che l'utilizzatore, come ha fatto Zanardi, si assume la responsabilità di farci quello che vuole e di riutilizzarli, ma è una responsabilità totale dell'utilizzatore e non del produttore del dato. Operazione che alla fine, appunto come ricordava il Prof. Modica, noi abbiamo come produttore del dato anche giudicato ragionevolmente corretta, sufficientemente corretta, ferma restando la responsabilità di chi l'ha fatto. Assolutamente non corrette sono invece le rielaborazioni che venivano citate prima, ad esempio quelle nella ricostruzione dei saldi fatta dal Prof. Bordignon. Diciamo che a nostro giudizio ha un altro obiettivo, quello di ricostruire i saldi delle due regioni a Statuto Speciale e su questo probabilmente non piace troppo ciò che i conti pubblici dicono, cioè il grosso ammontare di risorse che alle due regioni a Statuto Speciale vanno. Quindi diciamo che sostanzialmente questa è un po' la questione.

Sulle altre due questioni. È ovvio che noi siamo pienamente consapevoli della necessità di indicatori di output, in questo caso però ci farebbe piacere essere noi utilizzatori di un numero prodotto da qualcun altro, non è la nostra mission quello di produrre degli indicatori di output. Ne siamo talmente convinti che addirittura paghiamo l'ISTAT, come DPS, per produrre un numero che l'Istituto di Statistica dovrebbe produrre ordinariamente, noi abbiamo una convenzione con l'Istituto Centrale di Statistica alla quale chiediamo di regionalizzare per il Mezzogiorno tutti gli indicatori di contesto, che tutti coloro che si occupano di programmazione

comunitaria conoscono. Quindi, diciamo, è fondamentale avere degli indicatori di output, ma non siamo noi a doverli costruire.

Stessa questione per l'acquisto di beni e servizi che pone due problemi. Uno è quello di produttore del dato e utilizzatore del dato. A partire da questo dato la valutazione d'impatto di nuovo diventa un compito dell'utilizzatore del dato e non del produttore del dato. Ma l'altro problema grosso è quello del limite della fonte che noi abbiamo, ok? Allora, noi abbiamo costruito con questa banca dati, abbiamo prodotto una sorta di omogeneizzazione dei bilanci pubblici ante litteram, noi abbiamo messo insieme bilanci di natura pubblica, bilanci di natura privatistica, come è stato detto, portato ad omogeneità i bilanci di una miriade di livelli di governo e di circa 3.000 Enti, ok? Però i limiti della fonte rimangono enormi ed oltre un certo livello non si riesce ad andare, per cui la definizione di acquisto di beni e servizi che ora c'è dentro è assolutamente il meglio del possibile sullo scenario. Anche per la sola PA risentiamo del vincolo del mettere insieme i bilanci di 8.000 Enti locali, di 21 regioni, dell'amministrazione centrale, dello Stato e così via.

(INTERVENTO DALLA SALA: se in questa voce acquisto di beni e servizi c'è una componente forte, per esempio, di consulenze esterne e di spese di studi, ecc., sopra una spesa di personale interno alta, la cosa è grave, non so se è chiaro. Per fare un esempio senza nomi e cognomi: se all'Assessorato Agricoltura ci sono 3.000 impiegati interni senza neanche un economista e uno statistico, e dopodiché nella spesa acquisti beni e servizi ci sono pieni di consulenze, è un dato che messo insieme al resto...)

Questo è assolutamente ragionevole, assolutamente giusto, ma dipende da come la voce di acquisto di beni e servizi è stata classificata da ciascun bilancista

in ciascun bilancio di 3.000 Enti. Quindi, non è un problema risolvibile da parte nostra.

Una brevissima risposta anche alle interessanti sollecitazioni della Dott.ssa Arrigoni. Innanzi tutto l'informazione che l'utilizzo da parte della Corte dei Conti Centrale è enorme di questa banca dati, diciamo, soprattutto con riferimento alla questione dell'invarianza entrate-spese a livello macroeconomico e loro appoggiano molto tutto un problema che noi abbiamo aperto con l'Unione Europea sul conflitto tra obiettivo della coesione ed obiettivo della convergenza economica. Quindi, il problema di mantenere invariate entrate e spese e al tempo stesso l'obiettivo che potrebbe sembrare conflittuale di garantire l'addizionalità delle risorse comunitarie. Quindi, spendere di più ma riuscire a garantire un po' anche l'altro obiettivo. Poi mi sembrano che ce ne erano molti altri ma sorvoliamo.

Salvatore ZINNA

AnciSicilia

Questo per dire complimenti per questo lavoro, speriamo che questi dati e altri input ci facciano recuperare il deficit di programmazione che abbiamo avuto in questi anni. Io ho vissuto quello del Piano Regionale di Sviluppo, allora il famoso schema che non si approvò mai, il FESR è quello che è stata la spesa pubblica e poi alla fine abbiamo tutti questi guasti di cui stiamo parlando. Di volta in volta il Rag. Nobile ci dice che siamo preparati con le procedure per captare i finanziamenti o fondi europei o ..... facendo dei programmi operativi ma, evidentemente, non avevamo disegnato uno schema generale della

programmazione per cui, per esempio, alcune scelte...

A proposito del personale, vogliamo andare alla genesi di questo appesantimento del personale negli Enti locali? Basta riferirsi ai famosi articolisti, che erano 40.000, è stata la legge finanziaria nazionale dell'88. Mentre altrove si blocca la legge finanziaria, l'Assemblea Regionale ha fatto una proroga della legge finanziaria in Sicilia perché c'era lo Statuto Speciale che lo poteva fare, e sappiamo tutte le conseguenze che abbiamo aperto.

Ne vogliamo dire un'altra a proposito di questa spesa, il 16,6 con il 14? I trasferimenti e le competenze che ci sono state con la legge 1 del '79 agli Enti locali dove, alias, altre assunzioni. Addirittura sono stati commissariati i Comuni che non avrebbero adeguato il loro personale perché la spesa era a carico della Regione. Ahimè, io in un altro ruolo che ho avuto ho monitorato 200.000 persone che vivono nel bilancio della Regione, parlo dell'88-89. Mi pare che forse il dato è aumentato e quindi sappiamo la situazione che si è venuta a creare. Certamente in un dibattito del federalismo fiscale evidentemente tu hai un consolidato della spesa organizzata anche agli Enti locali che veramente è drammatica.

Per quanto riguarda la questione della spesa per investimenti, che è bassa, con la Dott.ssa Arrigoni ne abbiamo parlato, il patto di stabilità quale incidenza ha in particolare per gli Enti locali. Mi pare che anche nel congresso dell'Anci, con il suo apporto, al punto di dire che dobbiamo arrivare ad un patto di stabilità che si deve fare in sede regionale fra Regione ed Enti locali. Del resto mi pare che nel Friuli hanno lavorato in questo senso, e credo anche in Sardegna, quindi sarebbe molto interessante per dire che anche il trasferimento della spesa per competenze, cioè che fa la Regione e anche quello è un altro problema, lei lo sa le questioni che abbiamo.

Quindi, detto questo, finisco. Efficienza, ecc., sono molto d'accordo. C'è un punto di riferimento, la Dott.ssa Volpe ne parlava, che sono gli obiettivi di servizio. Sugli obiettivi di servizio io credo che sia inutile dirvi i target quanto sono bassi per noi, sui quattro macro obiettivi, quelli dell'education, dei servizi agli anziani e all'infanzia, acqua e rifiuti, ebbene lì è una prova anche con questa premialità di 700 milioni che potrebbe essere interessante. Ora, questi dati disaggregati anche a livello territoriale, credo che sia una cosa molto interessante, perché molto probabilmente questi target non ci riusciamo ad averli a livello regionale mentre a livello locale sì, e quindi c'è un problema da attenzionare come questo meccanismo potrebbe essere interessato per quelle realtà virtuose.

L'ultima cosa, che credo che con Nobile siamo rimasti e insieme all'ISTAT, se mettere questi dati a disposizione per quanto riguarda le coalizioni territoriali che partiranno con l'Asse VI famoso. Adesso uscirà l'avviso, entro febbraio si devono fare prima i PIST e i PISU per lo schema di massima e poi a maggio quello definitivo.

Per questa questione del personale, delle competenze, sono d'accordo con Modica, perché il vero problema, tagliate, tagliate, tagliate, ma lo sapete cosa si sta tagliando? Non ci sono professionalità e competenze nel territorio. Quelli che c'erano nell'Agenda 2000 non ci possono essere neanche più, si stanno disperdendo queste risorse, quindi c'è una povertà che veramente mi preoccupa. Quindi, questi schemi generali, che poi si calano come una mannaia e non vanno a calare, invece, per quanto riguarda le varie realtà.

Il mio era un atto di testimonianza come impegno da parte anche dell'Anci, infatti per i discorsi che dobbiamo fare in itinere con il Bilancio e con la Programmazione proprio su queste scadenze che abbiamo fatto, dicendo che

evidentemente lo studio ci permette di avere questo famoso sistema a rete, perché questo avete individuato, Regione, Enti locali, del cosiddetto partenariato di istruzione, Mazzola, che non c'è mai stato in Sicilia. Cioè, ognuno decide per conto suo e non c'è questa realtà.

Quindi, mi auguro che questo ci aiuti a questa famosa sinergia di cui manca in particolare il sistema istituzionale.

Giovambattista PEPI

Grazie, Sig. Zinna. Ci sono altri interventi per questo dibattito? No, ci fermiamo qui. Allora, semplicemente, rinnovo il ringraziamento ovviamente al Nucleo della Regione Siciliana, in particolare al Dott. Nobile per questo invito e ovviamente mi complimento con tutti i relatori e anche con l'uditorio. Grazie e alle prossime occasioni. Buongiorno.