

Dal residuo fiscale alla valutazione di impatto delle politiche regionali

L'impiego dei dati CPT: limiti e potenzialità

Luca Gandullia e Lucia Leporatti

Università degli Studi di Genova e Liguria Ricerche S.p.a.

Genova, 14 Gennaio 2019



Outline

1 Introduzione

2 L'utilizzo dei CPT nel panorama italiano

3 Conclusioni

4 Bibliografia

Introduzione

Le potenzialità di utilizzo dei dati CPT

- Rappresentano una preziosa fonte informativa sulla regionalizzazione delle entrate e delle spese.
- I criteri di regionalizzazione sono trasparenti e validati.
- I dati sono aggiornati con tempismo e la serie storica a disposizione dei ricercatori è ormai sufficientemente lunga.
- Favoriscono la replicabilità e aggiornabilità degli studi, caratteristiche fondamentali per finalità di policy.

Obiettivi della presentazione

Proporre una rassegna di studi sull'utilizzo dei dati CPT nel panorama italiano negli ultimi anni per identificare i possibili ambiti di applicazione.

L'utilizzo dei CPT nel panorama italiano

La letteratura italiana si è focalizzata su quattro filoni di ricerca principali:

- I Redistribuzione e ripartizione del rischio tra territori regionali.
- II La "questione meridionale".
- III L'analisi di specifici settori di spesa.
- IV Altre tematiche più specifiche:
 - Impatto dei Fondi Strutturali sulla crescita delle regioni italiane.
 - Decentramento fiscale e composizione della spesa pubblica.
 - Investimenti pubblici e produttività nelle regioni italiane.

Redistribuzione e ripartizione del rischio tra territori regionali

- Valutazione della capacità del sistema fiscale e di perequazione di perseguire la sua funzione:
 - **redistributiva**: riduzione del differenziale permanente di reddito tra regioni attraverso l'analisi del trasferimento di risorse dalle regioni relativamente più ricche a quelle relativamente più povere;
 - **di risk-sharing**: ripartizione del rischio tra territori, ovvero distribuzione del costo economico di uno shock asimmetrico su tutto il territorio nazionale.
- Le analisi proposte si basano sul calcolo del **residuo fiscale**, calcolo assai problematico quando si utilizzano i dati CPT. Pertanto, in queste tipologie di analisi, i dati CPT sono corretti o integrati con altre banche dati.
- Gli studi sulla redistribuzione e sul risk-sharing tra territori regionali utilizzando la banca dati CPT risalgono in gran parte agli ultimi 10 anni.

Redistribuzione e ripartizione del rischio tra territori regionali

ARACHI FERRARIO E ZANARDI (2010) - Regional Studies

- Stimano un livello di redistribuzione delle politiche pubbliche del **27,6% del PIL**, prevalentemente attribuibile all'Amministrazione Centrale (1996-2002).
- L'intervento pubblico ha un andamento pro-ciclico anziché anticiclico accentuando gli shock macroeconomici di circa il **30%** (ad eccezione degli enti previdenziali).

STADERINI e VADALA'(2009) - Banca d'Italia

- Propongono una metodologia di calcolo dei residui fiscali basata sull'utilizzo combinato dei dati CPT e dati ISTAT (Conto Consolidato delle Amministrazioni Pubbliche).
- Dopo la redistribuzione l'indice di Gini scende dal 14,4 al 10,3 per cento.

Istat - Banca d'Italia

- **Il perimento degli enti pubblici considerati**
Amministrazioni pubbliche
- **La natura contabile dei dati**
Criterio della competenza economica
- **I criteri di regionalizzazione**
Entrate: localizzazione del presupposto di imposta
Spese: criterio del beneficio

CPT

- **Il perimento degli enti pubblici considerati**
Settore Pubblico Allargato
- **La natura contabile dei dati**
Dati di cassa
- **I criteri di regionalizzazione**
Entrate: localizzazione del presupposto di imposta
Spese: localizzazione dei fornitori di fattori produttivi

Redistribuzione e ripartizione del rischio tra territori regionali

DI CARO E MONTEDURO (2017) - La Finanza Pubblica Italiana

- Valutano l'impatto della **crisi economica** sulla redistribuzione e sul risk-sharing tra territori considerando PA e SPA.
- Tra il 2008 e il 2014 il livello di perequazione è oscillato tra il **21% (PA)** e il **28% (SPA)**. Tra il 2000 e il 2014 è varia tra il 20% e il 25%.
- Il ruolo del risk-sharing è compreso tra il **4,19% (PA)** e il **5,42% (SPA)**: una regione colpita da uno shock che contrae il suo output aggregato di 1 €, si troverà a vedere il proprio output ridotto di un valore compreso tra 96 e 94,6 centesimi di €.

Redistribuzione e ripartizione del rischio tra territori regionali

GANDULLIA E LEPORATTI (2018) - La Finanza Territoriale e work in progress

Rispetto agli studi precedenti ci siamo posti due obiettivi:

- Correggere i residui fiscali per tenere in considerazione il saldo di bilancio delle amministrazioni locali (surplus/deficit) (Fonte: Banca di Italia).

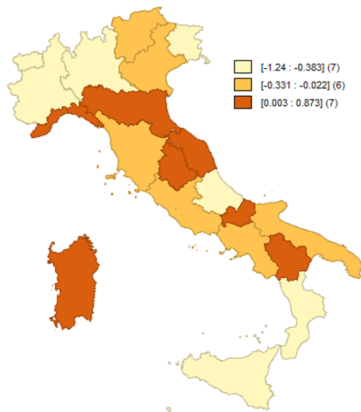
$$RF_{it} = S_{it} - E_{it} + SB_{it}$$

dove se $SB_{it} > 0$ (surplus), il RF positivo aumenta e il RF negativo diminuisce. Viceversa, se $SB_{it} < 0$ (deficit).

- Utilizzare un metodo econometrico proposto recentemente da Poghosyan, Senhadji e Cottarelli (2016) che consente di ottenere stime sul livello di redistribuzione maggiormente robuste e stime sul risk-sharing a livello regionale.
- In particolare, la redistribuzione interregionale nel periodo 2002-2015 è stimata nell'intervallo 13-17% rispetto al 4-8% quando il saldo di bilancio delle AL viene ignorato.

Redistribuzione e ripartizione del rischio tra territori regionali

GANDULLIA E LEPORATTI (2018) - La Finanza Territoriale e work in progress



- Gli shock di breve periodo sono amplificati dal **16,6% al 18,1%**.
- Le stime sul risk-sharing a livello regionale offrono nuovi spunti per l'elaborazione di politiche sulla capacità del sistema fiscale di smorzare gli shock regionali in ogni regione.
- Ciascuna regione reagirà infatti in modo diverso nei periodi di crisi, a seconda, ad esempio, della sua specializzazione industriale.

La "questione meridionale"

- Un filone di letteratura italiana (collegato al precedente) si è concentrato sulla redistribuzione tra territori e sul suo ruolo nel colmare il **divario Nord-Sud**.
- In particolare queste le principali domande di ricerca:
 - I residui fiscali sono "eccessivi"?
 - I flussi redistributivi sono efficaci nel colmare il divario tra Nord-Sud?
 - Come si sono modificati i flussi redistributivi Nord-Sud nel tempo?
- I risultati di analisi di questo tipo sono molto attuali nel contesto di **"ingiustizia fiscale"** percepita da alcune regioni del Nord Italia.
- Nel 2017 i cittadini di Lombardia e Veneto sono stati chiamati a votare due referendum consultivi volti a ottenere **forme differenziali di autonomia** per le loro regioni (Art. 116 della Costituzione). A luglio 2018 altre 13 regioni avevano assunto iniziative per ottenere ulteriori forme e condizioni di autonomia.
- I CPT rappresentano un'utile base informativa per valutare in modo consapevole questo tipo di iniziative.

La "questione Meridionale"

GIANNOLA, PETRAGLIA, SCALERA (2011) - Rivista Economica del Mezzogiorno

- Stimano un residuo fiscale **teorico** ipotizzando entrate pro capite proporzionali a reddito personale medio regionale, spesa corrente pro capite uguale in tutte le regioni, spesa pro capite in conto capitale uguale ai valori di spesa programmati (45% verso il Sud).
- Il **Piemonte** è l'unica regione sensibilmente penalizzata in quanto trasferisce più risorse rispetto ai propri obiettivi di policy.
- Complessivamente **al Mezzogiorno è destinatario di circa l'11% di risorse in meno** di quanto teoricamente dovrebbe ricevere.

PETRAGLIA, PIERUCCI, SCALERA (2018) - Regional Studies

- Banca dati costruita ad hoc (no CPT)
- Nel periodo 1983-1992 il livello di redistribuzione è compreso tra il 19,32% e il 30,51%. Considerando solo la spesa corrente è tra il 20,8% e il 27,12%.
- Nel periodo 1951-1965 la redistribuzione assume un valore decisamente inferiore (tra il 10,25% e il 18,25%) ma la parte connessa alla spesa corrente è limitata (3,64%-13,45%).

L'analisi di specifici settori di spesa

- Diversi studiosi hanno utilizzato la banca dati CPT per analizzare la spesa pubblica a livello regionale in specifici settori di spesa. Le applicazioni più interessanti hanno riguardato:
 - **Il settore turistico**
 - **L'istruzione**
 - **La sanità**
 - **La cultura e i servizi ricreativi**
 - **Ambiente**
- La maggior parte degli studi di questo ambito utilizza contemporaneamente diverse banche dati.
- Nonostante siano qui proposti solo alcuni esempi di applicazione, il grande dettaglio settoriale presente nella banca dati CPT consentirebbe di focalizzarsi sull'analisi di moltissime altre voci di spesa.

L'analisi di specifici settori di spesa

CELLINI E TORRISI (2013)- il turismo (Tourism Economics)

- Valutano gli effetti della spesa pubblica in turismo **sul numero di strutture turistiche e sul numero di presenze turistiche.**
- La spesa turistica considerata include le spese dell'amministrazione centrale in turismo (promozione delle attrazioni turistiche e attività connesse), spese di organizzazione dei flussi turistici e diffusione delle informazioni relative (spesa in conto corrente), spese di costruzione/ripristino di strutture ricettive turistiche.
- I dati mostrano che l'impegno dell'intervento pubblico nel turismo è molto limitato: la spesa pubblica nel turismo per gli anni 1996-2007 ammonta allo 0,18-0,25% della spesa pubblica totale (ma le attività turistiche contribuiscono a quasi il 10% dell'occupazione). Tuttavia, la quota di spese in conto capitale è elevata (circa il 50%):
- **L'intervento pubblico non sembra essere efficace** né sulle presenze turistiche né la dotazione di infrastrutture ricettive.
- La spesa pubblica in conto capitale dedicata al turismo è solo debolmente correlata con la presenza di infrastrutture.

L'analisi di specifici settori di spesa

PIAZZA (2018)- L'istruzione (Rapporto 2018 - La Finanza Territoriale)

- Lo scopo dello studio è **valutare l'impatto dell'autonomia scolastica e del regionalismo differenziato sui rendimenti del sistema scolastico.**
- L'analisi, utilizzando i dati di spesa per istruzione di fonte CPT, **analizza le differenze di performance degli studenti** (misurata dalla rilevazione Ocse-Pisa) confrontando le regioni a statuto speciale e le regioni a statuto ordinario che hanno sottoscritto nel 2018 l'accordo preliminare per l'attuazione di condizioni speciali di autonomia (Lombardia, Veneto, Emilia Romagna).
- La spesa per studente in Italia (al netto della spesa universitaria) è pari a 4400 € nel 2015 ma è decisamente superiore nelle RSS. La spesa media per punto PISA (in scienze) in Italia è di 105 €, in Valle d'Aosta 143 €, in Trentino Alto Adige 185 €.
- I risultati mostrano che **non sussistono divari sostanziali** nelle performance degli studenti almeno fino ai primi anni della secondaria di II grado. Tra le regioni analizzate, l'Emilia Romagna è quella che registra punteggi inferiori.

L'analisi di specifici settori di spesa

CAVALIERI e FERRANTE (2016)- La sanità (Social Science Medicine)

- L'obiettivo dello studio è valutare se **lo spostamento verso un maggiore livello di autonomia fiscale delle regioni porti a migliori outcomes in sanità** (misurati attraverso il tasso di mortalità infantile) (1996 - 2012).
- I dati CPT sono utilizzati per costruire le due **proxy per misurare il livello di decentramento** (grado di autonomia regionale delle entrate fiscali; affidamento delle regioni ai trasferimenti fiscali dal governo centrale per la spesa).
- I risultati mostrano che **una maggiore autonomia delle regione è associata a una minore mortalità infantile**, ceteris paribus.
- Tuttavia, il beneficio marginale del decentramento fiscale dipende dal livello della ricchezza regionale, favorendo le regioni più povere. Esiste quindi una **risposta eterogenea al decentramento**, in presenza di differenze nelle caratteristiche dei governi e delle popolazioni locali.

FERRARIO E ZANARDI (2011)- La sanità (Health Policy)

- Il SSN riduce le differenze interregionali di reddito pro-capite di circa il 7%.

L'analisi di specifici settori di spesa

VOLPE (2016) e CELLINI e CUCCIA (2016) - La cultura e i servizi ricreativi

- Il lavoro sintetizza i risultati dell'edizione 2013 delle monografie regionali CPT di finanza pubblica, costituita da **19 volumi dedicati ad un'analisi del settore Cultura e Servizi Ricreativi**.
- Dal 2000 al 2011 la spesa totale per cultura e servizi ricreativi in Italia si è ridotta pesantemente, passando dall'1,5% allo 0,9% del totale della spesa del settore pubblico allargato, **generando il più grande disinvestimento settoriale** che si sia avuto negli anni 2000.
- La composizione della spesa per la cultura si caratterizza per **l'incidenza relativamente elevata della componente in conto capitale**, che rappresenta mediamente circa il 30% della spesa complessiva (vs 10%).
- La spesa in conto capitale è tuttavia crollata in tutto il territorio (Nord da 54 a 34 €pc; Centro da 72 a 40, Mezzogiorno da 38 a 20).
- L'analisi è ripresa e integrata nel capitolo di libro (Springer) Cellini e Cuccia (2016) dove viene anche valutato l'impatto della spesa in cultura sul PIL.

L'analisi di specifici settori di spesa

D'UVA (2017)- Ambiente (Land Use Policy)

- Lo scopo dello studio è **testare l'impatto delle pressioni da parte di cittadini e gruppi industriali** sui governi regionali per incrementare la spesa locale ambientale nelle regioni italiane nel periodo dal 2001 al 2014.
- La pressione da parte dei cittadini è misurata attraverso la densità della popolazione, la pressione dei gruppi industriale dal rapporto tra occupati nel settore industriale e occupati totali. La spesa ambientale è di fonte CPT.
- I risultati del modello econometrico mostrano delle interessanti **divergenze tra Centro-Nord e Sud**.
- Nelle regioni del Centro-Nord la popolazione e i gruppi industriali si preoccupano per l'ambiente e esercitano delle pressioni sui governi regionali affinché forniscano servizi ambientali. Questi due canali non sembrano invece avere un ruolo nelle regioni del Sud Italia.

L'impatto della politica regionale dell'Unione Europea

PUPO e AIELLO (2009) - Rivista italiana degli economisti

- Analisi sull'efficacia della politica di coesione e valutazione empirica dell'**impatto dei Fondi Strutturali sulla crescita delle regioni italiane** dal 1996 al 2007.
- I CPT sono utilizzati per valutare **l'intensità dell'intervento pubblico con riferimento a finalità di sviluppo** (spesa in conto capitale).
- I risultati mostrano che se da un lato la distribuzione dei fondi è coerente con i criteri di attribuzione di maggiori risorse alle regioni a ritardo di sviluppo, dall'altro si rilevano **performance diverse nella capacità di gestione dei fondi tra le regioni italiane**.
- I Fondi Strutturali hanno esercitato un impatto sul processo di convergenza del reddito pro capite delle regioni italiane, mentre **non hanno influenzato i divari regionali in termini di produttività del lavoro**.

La relazione tra decentramento fiscale e composizione della spesa pubblica

GRISORIO e PROTA (2015) - Economics Letters

- Lo studio analizza **la relazione tra decentramento fiscale e composizione della spesa pubblica** per esaminare l'impatto del decentramento sulla quota delle diverse tipologie di spesa delle amministrazioni regionali italiane nel periodo 1996-2012.
- Il decentramento fiscale è misurato attraverso il livello di decentramento delle entrate. I dati utilizzati per entrate e spese sono di fonte CPT.
- I risultati mostrano che **il livello di decentramento influenza la composizione della spesa pubblica**.
- In particolare, riduce spesa in conto capitale, la spesa sociale, mentre ha un effetto positivo sulla quota di spesa a supporto delle attività produttive.

Gli effetti degli investimenti pubblici sulla produttività delle regioni italiane

MARROCU e PACI (2008) - Applied Economics

- Lo studio analizza **gli effetti degli investimenti pubblici sulla produttività delle regioni italiane** nel periodo 1996-2003.
- Le funzioni di produzione sono state stimate includendo i fattori produttivi tradizionali (lavoro, capitale) e fattori immateriali (ricerca e sviluppo, capitale umano).
- I risultati sottolineano che **il capitale pubblico ha un effetto positivo e significativo sulla produzione**.
- Gli effetti di tutti i fattori produttivi variano considerevolmente tra le due macro-aree del paese (Centro-Nord e Mezzogiorno).
- Il capitale privato è più efficace al Sud mentre **il lavoro mostra una produttività molto più elevata nel Centro-Nord**.

Conclusioni

- I CPT rappresentano un **utile base informativa** per riflettere su molteplici tematiche di interesse per il policy maker tra le quali: redistribuzione tra territori, divari Nord-Sud, impatto del decentramento, analisi settoriali per specifiche voci di spesa.
- Gli studi a livello accademico che utilizzano la banca dati CPT **sono numerosi e in crescita**.
- I dati si prestano ad analisi di specifici settori di spesa (es. Spesa previdenziale e assistenziale).
- Tuttavia, i **non addetti ai lavori** che non hanno conoscenze tecniche sulla costruzione dei dati CPT, rischiano di utilizzare la banca dati in modo non sempre appropriato (si pensi ad esempio alle problematiche connesse al calcolo dei residui fiscali).
- Inoltre, visti i criteri di regionalizzazione delle entrate e delle uscite utilizzati nella costruzione dei CPT, **risulta spesso difficile il raccordo con altre fonti dati** (es. Istat).
- Tuttavia, i dati di spesa CPT offrono interessanti possibilità di applicazione nelle analisi di impatto delle politiche regionali se integrati con opportune misure di outcomes.

Riferimenti bibliografici [1/3]

- Arachi, G., Ferrario, C., Zanardi, A. (2010). Regional redistribution and risk sharing in Italy: the role of different tiers of government. *Regional Studies*, 44(1), 55-69.
- Cavalieri, M., Ferrante, L. (2016). Does fiscal decentralization improve health outcomes? Evidence from infant mortality in Italy. *Social Science Medicine*, 164, 74-88.
- Cellini, R., Cuccia, T. (2016). The public spending for culture in the face of decentralization processes and economic recession: The case of Italy. In *The artful economist* (pp. 89-109). Springer, Cham.
- Cellini, R., Torrìsi, G. (2013). Regional public spending for tourism in Italy: An empirical analysis. *Tourism Economics*, 19(6), 1361-1384.
- Di Caro P., Monteduro M.T., (2017). La finanza locale in tempo di crisi: verso un modello di decentramento più equo e sostenibile? *La finanza pubblica italiana Rapporto 2017*, Il Mulino.

Riferimenti bibliografici [2/3]

- D'uva, M. (2017). Population and industrial pressure on local environmental expenditure in the Italian regions. *Land Use Policy*, 69, 386-391.
- Ferrario, C., Zanardi, A. (2011). Fiscal decentralization in the Italian NHS: What happens to interregional redistribution?. *Health Policy*, 100(1), 71-80.
- Gandullia, L., Leporatti, L. (2018). Saldi di bilancio delle amministrazioni locali, redistribuzione e ripartizione del rischio tra territori regionali. *La Finanza Territoriale*, Rapporto 2018.
- Giannola, A., Petraglia, C., Scalera, D. (2011). Residui fiscali regionali e riforma federalista. Quanto residuerà delle politiche regionali e redistributive? *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 25 (1-2): 29-56. DOI: 10.1432/35216.
- Grisorio, M. J., Prota, F. (2015). The short and the long run relationship between fiscal decentralization and public expenditure composition in Italy. *Economics Letters*, 130, 113-116.

Riferimenti bibliografici [3/3]

- Petraglia, C., Pierucci, E., Scalera, D. (2018). Redistribution and risk sharing in Italy: learning from the past. *Regional Studies*, 52(2), 285-297.
- Piazza, S. (2018). Autonomia scolastica e regionalismo differenziato. Un confronto tra i rendimenti del sistema scolastico in alcune autonomie speciali e regioni a statuto ordinario. Rapporto 2018, *La finanza territoriale in Italia*.
- Pupo, V., Aiello, F. (2009). L'Impatto della politica regionale dell'Unione Europea. Uno studio sulle regioni italiane. *Rivista italiana degli economisti*, 14(3), 421-454.
- Staderini, A., Vadalà, E. (2009). Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane. *Banca d'Italia, Mezzogiorno e politiche regionali, Seminari e convegni*, 2, 597-621.
- Volpe, M. (2016). I flussi finanziari pubblici nel settore della cultura e dei servizi ricreativi a livello regionale. *La finanza della cultura-La spesa, il finanziamento e la tassazione*.