



Unioncamere
Veneto

Il federalismo in tempo di crisi

Viaggio nella spesa pubblica italiana

Gian Angelo Bellati
Segretario Generale Unioncamere del Veneto

Comune di Cimadolmo, 12 settembre 2013

www.osservatoriofederalismo.eu



 [versione inglese](#)

[Home page](#)

[Chi siamo](#)

[Attività](#)

[Bollettini](#)

[Pubblicazioni](#)

[Congiuntura PA](#)

[Diario del federalismo](#)

[Eventi](#)

[Link](#)

[Contatti](#)

[Iscriviti](#)

Home page

"La presente legge costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa dei comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti."
[Legge 5 maggio 2009 n.42, art. 1]

Nel novembre 2007 il **Consiglio regionale del Veneto**, in collaborazione con **Unioncamere del Veneto**, ha istituito un **Osservatorio regionale sul federalismo e la finanza pubblica** per monitorare lo stato di attuazione del decentramento istituzionale italiano, per capire come razionalizzare e risparmiare nella spesa pubblica, per studiare come creare un ambiente più favorevole allo sviluppo delle imprese.

I rapporti di ricerca dell'Osservatorio sono disponibili nella sezione **Pubblicazioni** dove è possibile scaricare la versione integrale dell'ultimo rapporto **"Il Federalismo in tempo di crisi"**, presentato in conferenza stampa lunedì 14 gennaio 2013 presso la sede del Consiglio regionale del Veneto a Venezia.

Da sei anni l'Osservatorio sul Federalismo e la Finanza Pubblica realizza studi e ricerche sul percorso di attuazione del decentramento amministrativo e fiscale:

- 1. I costi del “non federalismo” (giugno 2007)**
- 2. Spesa pubblica e federalismo (marzo 2008)**
- 3. Federalismo e competitività (ottobre 2008)**
- 4. Responsabilità e federalismo (settembre 2009)**
- 5. Federalismo, sussidiarietà ed evasione fiscale (giugno 2011)**
- 6. Il federalismo in tempo di crisi (gennaio 2013)**

Gian Angelo Bellati Roberto Crosta

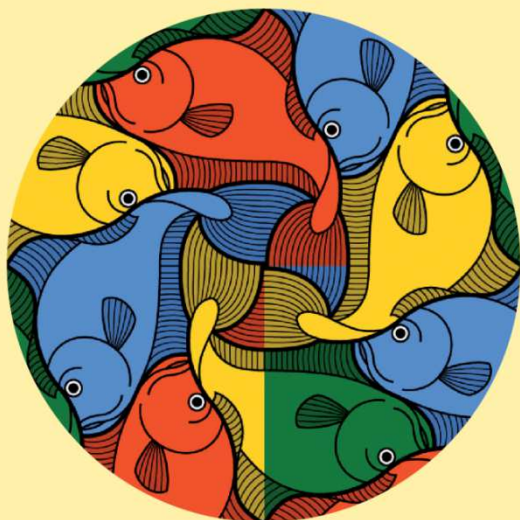
Il federalismo contro la crisi

Perché la riforma federale ci salverà

Gian Angelo Bellati Roberto Crosta Il federalismo contro la crisi



saggi Marsilio



SOMMARIO

1. Le ragioni del federalismo e della sussidiarietà
2. Il federalismo oggi: lo scenario dopo le manovre del 2011
3. Una questione di giustizia istituzionale
4. Una spesa pubblica elevata ed inefficiente
5. L'esempio dei Paesi federali: efficienza e decentramento
6. Coniugare autonomia e responsabilità attraverso il federalismo fiscale
7. Considerazioni finali

Processo al federalismo (1/2)

Dapprima presente nei programmi di gran parte delle formazioni politiche, di recente il processo federalista si è arenato ed è stato additato come la ragione di tutti i mali del Paese.

Il federalismo, invece, **non può essere accusato di nulla semplicemente perché non c'è**, in quanto:

- 1) la riforma del titolo V non è stata completamente attuata;
- 2) la legge delega del 2009 non ha prodotto i suoi effetti in quanto molti aspetti non sono ancora entrati in vigore;
- 3) alcune parti dei decreti sul federalismo sono state «svuotate» dalle manovre dei vari Governi.

Processo al federalismo (2/2)

Gli scandali in alcune Regioni sono stati utilizzati in maniera strumentale per affossare definitivamente il federalismo e il decentramento.

Non sembra corretto attribuire al federalismo responsabilità che non ha.

Si dimentica invece che nei fatti le responsabilità sono esclusivamente individuali e personali.

Il federalismo che non c'è (1/3)

Negli ultimi vent'anni in Italia si è proceduto decentrando notevolmente la spesa (33,2% nel 2011) ma non le entrate (appena il 18,4%). In Germania c'è un maggiore allineamento tra entrate e spese. È proprio a causa del **basso livello di autonomia fiscale** che il federalismo in Italia non è mai decollato.

Ripartizione delle entrate e della spesa pubblica per livello di governo nel 2011 (%)

	Ripartizione spese		Ripartizione entrate	
	Italia	Germania	Italia	Germania
Amministrazioni centrali	23,9	15,5	52,0	29,6
Amministrazioni locali	33,2	38,8	18,4	34,4
Enti previdenziali	42,9	45,6	29,5	36,0
Totale AAPP	100,0	100,0	100,0	100,0

*Nota: la ripartizione delle spese è stata effettuata escludendo gli interessi passivi.
Elaborazione Unioncamere del Veneto su dati Eurostat*

Il federalismo che non c'è (2/3)

In un Paese federale (es. Germania) il personale pubblico segue le competenze di spesa.
In Italia non è così: Regioni ed enti locali gestiscono il **58,1% della spesa** (al netto di interessi e pensioni) con il **43,3% del personale**.

Ripartizione del personale e della spesa pubblica per livello di governo nel 2011 (%)

	Germania		Italia	
	Spesa pubblica	Personale pubblico	Spesa pubblica	Personale pubblico
Amministrazioni centrali	28,6	12,4	41,9	56,7
Amministrazioni locali	71,4	87,6	58,1	43,3
Totale*	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) al netto della spesa e del personale degli Enti previdenziali

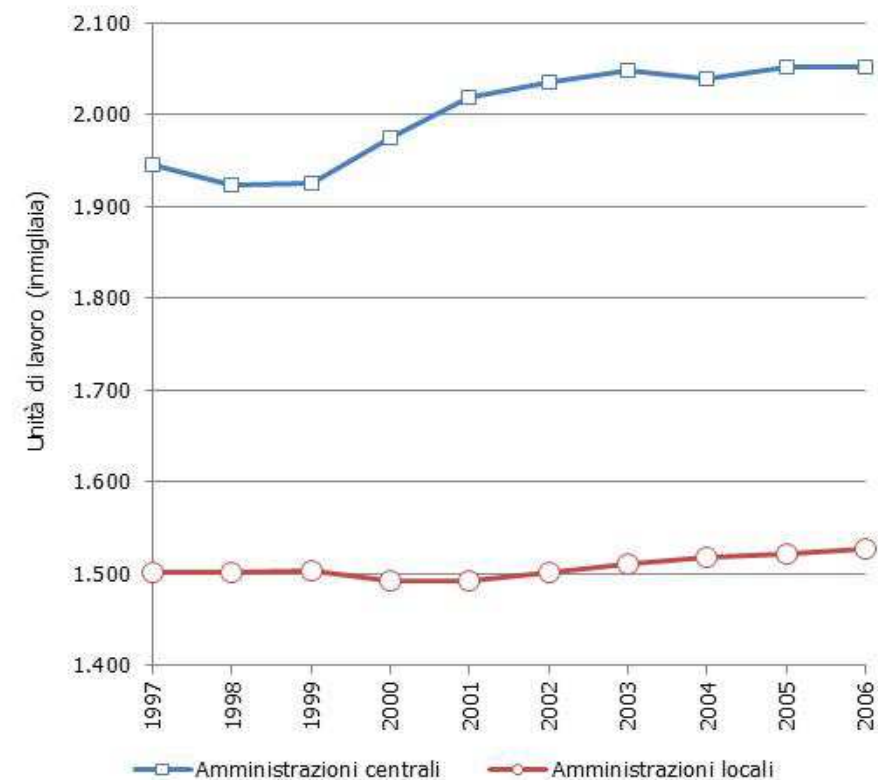
Elaborazione Unioncamere del Veneto su dati Eurostat e fonti istituzionali tedesche

Il federalismo che non c'è (3/3)

In Italia **non c'è stato un vero decentramento del personale:** a seguito delle «Bassanini» il personale collocato in «Periferia» è appena lo **0,6%** del totale.

Tra il 1997 e il 2006 il personale centrale è aumentato di 105mila unità, quello locale di 26mila unità: poi è iniziato un trend decrescente a tutti i livelli di governo, a seguito del blocco del turn-over.

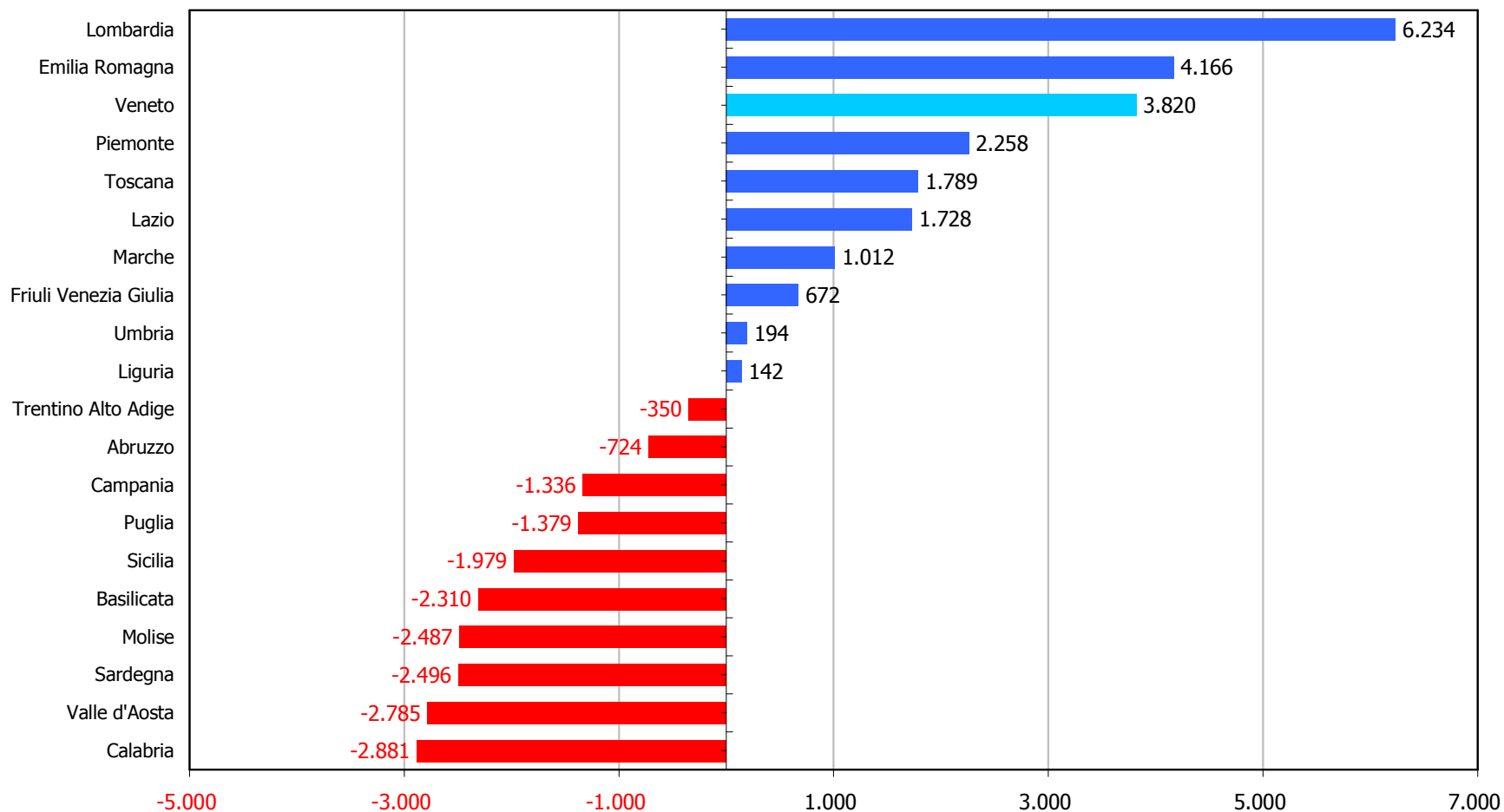
Dinamica del personale pubblico centrale e locale (unità di lavoro, in migliaia)



Elaborazione Unioncamere del Veneto su dati ISTAT

La mappa del dare-avere: il residuo fiscale

Italia. Residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche per regione. Euro procapite. Media 2008-2010



Fonte: elab. Unioncamere del Veneto su dati CPT - Conti Pubblici Territoriali - Ministero Sviluppo Economico

Nel triennio 2008-2010 il Veneto ha registrato un residuo fiscale pari a 18,8 mld di euro, ossia 3.820 euro per abitante, collocandosi nelle prime posizioni delle regioni in avanzo fiscale (Lombardia 6.234 euro, Emilia Romagna 3.820 euro).

Tagli in «Periferia»: l'anno nero delle Autonomie (1/3)

Tra il 2011 e il 2012 una serie di manovre di finanza pubblica ha colpito Regioni ed enti locali, stravolgendo l'impianto federalista uscito dalla legge delega del 2009 e dai decreti attuativi e riducendone fortemente le risorse

Nel 2011:

- **DL 98 (luglio 2011):** inasprimento Patto stabilità;
- **DL 138 (agosto 2011):** tagli anticipati al 2012;
- **Salva Italia (dicembre 2011):** IMU, più addizionale IRPEF, nuovi tagli ai Comuni, depotenziamento Province.

Tagli in «Periferia»: l'anno nero delle Autonomie (2/3)

Nel 2012:

- **DL 1 (gennaio 2012):** tesoreria unica centrale;
- **Spending review (luglio 2012):** tagli a Regioni ed enti locali evitano l'aumento dell'IVA di ottobre; accorpamento Province, poi bloccato con fine anticipata legislatura;
- **DL 174 (ottobre 2012):** riduzione costi politica locale;
- **DDL riforma titolo V (ott. 2012):** accentramento alcune competenze legislative;
- **Legge di stabilità (dic. 2012):** nuovi tagli alle Amministrazioni locali e alla sanità.

Tagli in «Periferia»: l'anno nero delle Autonomie (3/3)

Le manovre di risanamento operate tra il 2008 e il 2011 hanno generato **maggiori entrate per le Amministrazioni centrali e minori spese per Regioni ed enti locali**

Inoltre per effetto della **spending review su Regioni e enti locali è gravato quasi il 70% dell'intera manovra.**

La composizione dei tagli alla spesa nelle manovre finanziarie dall'inizio della legislatura* (comp. %)

	2011	2012	2013	2014
Amm. Centrali	46,6	38,5	35,7	32,9
Amm. Locali	52,4	51,6	47,5	48,3
Enti di Previdenza	1,1	9,9	16,8	18,8
Totale Amm. Pubbliche	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) provvedimenti considerati: DL 112/2008, DL 78/2010, DL 98/2011, DL 138/2011, DL 201/2011
Elaborazione su dati Corte dei Conti

La composizione dei tagli derivanti dalla *spending review* per livello di governo (comp. %)

	2012	2013	2014
Amministrazioni Centrali	27,1	33,8	33,2
Amministrazioni Locali	72,9	66,2	66,8
<i>riduzione finanziamento sanità</i>	20,5	17,0	17,8
<i>minori risorse alle Regioni</i>	29,6	20,8	22,3
<i>minori risorse a Province e Comuni</i>	22,8	28,4	26,7
Totale risorse derivanti dalla spending review	100,0	100,0	100,0

Elaborazione su dati allegati al DI 95/2012

Risorse al «Centro» (1/4)

La struttura della PA nel nostro Paese è imperniata attorno allo Stato centrale: tuttavia, l'impressione è che i sacrifici maggiori vengano richiesti alle Autonomie locali.

Eppure lo Stato centrale non è immune da sprechi e inefficienze: ad es. **in Italia il numero di Ministeri è superiore a quello delle Regioni.**

Caratteristiche amministrative e istituzionali di alcuni Paesi federali e unitari (2010)

Paese	Pop (mln)	Struttura	Ministeri	Regioni	Province	Comuni
Austria	8,4	Federale	13	9	0	2.357
Belgio	10,6	Federale	14	6	10	589
Germania	81,9	Federale	14	16	323	12.312
Spagna	45,9	Federale	15	17	50	8.111
Svizzera	7,7	Federale	7	26	0	2.889
Stati Uniti	307,0	Federale	15	50	3.143	19.429
Francia	62,6	Unitario	16	26	100	36.683
Italia	59,8	Unitario	23	20	103	8.101
Paesi Bassi	16,5	Unitario	11	12	0	443
Regno Unito	60,9	Unitario	17	3	35	434
Polonia	38,2	Unitario	18	16	314	2.478
Svezia	9,3	Unitario	11	20	0	290

Elaborazione su dati OCSE (Government at a glance, 2011)

Risorse al «Centro» (2/4)

Negli ultimi cinque anni lo Stato centrale ha riorganizzato la rete periferica delle Amministrazioni centrali sul territorio.

I centri di costo sono aumentati sensibilmente, passando **da 137 nel 2008 a 251 nel 2012 (+114 unità)**.

Distribuzione dei centri di costo delle strutture periferiche dello Stato

	2008	2009	2010	2011	2012	Variazione 2008-2012
Affari esteri	1	1	1	7	6	+5
Lavoro e politiche sociali	-	-	1	1	1	+1
Lavoro, salute e politiche sociali	3	-	-	-	-	-3
Difesa	16	16	16	17	17	+1
Giustizia	5	5	5	20	20	+15
Salute	-	-	2	2	2	+2
Infrastrutture e trasporti	3	1	3	15	15	+12
Politiche agricole alimentari e forestali	2	2	2	2	2	+0
Economia e finanze	4	4	4	9	9	+5
Interno	43	83	104	137	137	+94
Istruzione, università e ricerca	36	36	37	19	19	-17
Sviluppo economico	2	-	2	2	2	+0
Beni e attività culturali	22	22	21	21	21	-1
Totale	137	170	198	252	251	+114

Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato

Risorse al «Centro» (3/4)

In Italia il personale pubblico centrale **lavora meno** sia rispetto alla media OCSE (1.676 ore annue vs 1.742) e a Paesi federali come USA (1.840) e Germania (1.814).

Il nostro Paese è il più «vecchio» tra i Paesi OCSE: il 49,2% ha più di 50 anni (Germania 42,2%, USA 41,6%).

Nei Ministeri la spesa per retribuzioni è diminuita, ma solo per il **personale non dirigente**.

Ministeri: dinamica della spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato (euro)

	2008	2009	2010	Var.% 2010/09	Var.% 2010/08
<i>Dirigenti tempo ind.</i>	93.490	93.330	100.931	+8,1	+8,0
Dirig. I fascia tempo ind.	181.472	186.223	192.707	+3,5	+6,2
Dirig. II fascia tempo ind.	83.544	82.833	90.288	+9,0	+8,1
<i>Pers. non dirigente</i>	27.282	27.553	27.032	-1,9	-0,9
Terza area	31.932	32.336	31.997	-1,0	+0,2
Seconda area	25.628	25.778	25.208	-2,2	-1,6
Prima area	22.832	23.530	22.759	-3,3	-0,3
TOTALE	28.401	28.619	28.226	-1,4	-0,6

Elaborazione su dati Corte dei Conti (Relazione sul lavoro pubblico, 2012)

Risorse al «Centro» (4/4)

L'elemento territoriale non è influente ai fini dell'efficienza pubblica: **anche all'interno dello Stato centrale funzionano meglio le strutture collocate al Nord.**

Le regioni settentrionali registrano infatti una virtuosità più elevata anche nel comparto delle Amministrazioni locali.

La graduatoria della virtuosità amministrativa

nei Ministeri		nelle Amministrazioni locali	
1	LOMBARDIA	1	VENETO
2	EMILIA ROMAGNA	2	LOMBARDIA
3	VENETO	3	EMILIA ROMAGNA
4	PIEMONTE	4	PUGLIA
5	TOSCANA	5	TOSCANA
6	MARCHE	6	MARCHE
7	UMBRIA	7	PIEMONTE
8	PUGLIA	8	LIGURIA
9	BASILICATA	9	UMBRIA
10	ABRUZZO	10	ABRUZZO
11	CAMPANIA	11	LAZIO
12	LIGURIA	12	BASILICATA
13	CALABRIA	13	CAMPANIA
14	MOLISE	14	CALABRIA
15	LAZIO	15	MOLISE

Fonte: Plancia – strumento di management politico

Un federalismo da salvare? I vantaggi (1/4)

I dati mostrano che le Regioni non hanno contribuito a generare **debito pubblico**, che invece è cresciuto in modo esponenziale dopo la **riforma fiscale Visentini (1974) e i decreti Stammati (1977-78)**.

Diversamente, **con il decentramento** introdotto con le leggi Bassanini (metà anni '90) **il rapporto debito/Pil si è ridotto marcatamente**.

Debito pubblico per livello di governo (miliardi di euro)

Dati al 31/12	Debito pubblico su Pil (%)	Totale debito pubblico	di cui, Amm. Centrali	di cui, Amm. Locali
1970	37,1	13	11	2
1981	58,5	142	134	8
1994	121,8	1.069	1.047	22
2007	103,3	1.605	1.493	111
2011	120,7	1.907	1.789	117
1970-1981	+21,4	+129	+123	+6
1981-1994	+63,4	+927	+913	+14
1994-2007	-18,6	+536	+446	+89
2007-2011	+17,4	+302	+296	+6

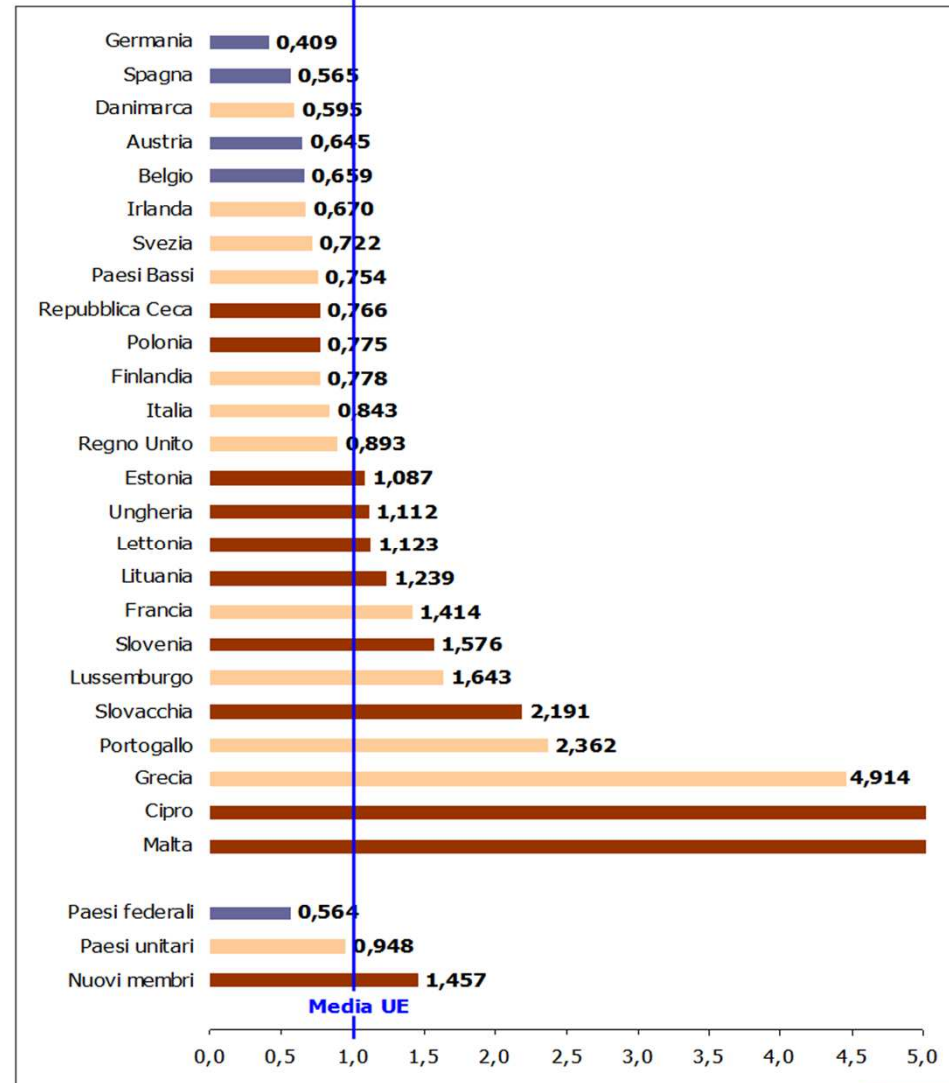
Elaborazione su dati Banca d'Italia e ISTAT

Un federalismo da salvare? I vantaggi (2/4)

Gli studi di Unioncamere Veneto hanno dimostrato che i **Paesi federali sono più efficienti dei Paesi unitari.**

Una maggiore autonomia e responsabilità stimola una migliore gestione delle risorse pubbliche.

Indice di funzionamento standardizzato. Media 2000-2004



Un federalismo da salvare? I vantaggi (3/4)

Rispetto alla Germania, l'Italia ha un peggior rapporto **dipendenti pubblici per abitante**, un maggior **costo del lavoro pubblico**, una **spesa per consumi intermedi** più elevata.

Ipotizzando di adeguarci agli standard tedeschi il risparmio potrebbe arrivare a **21 miliardi di euro**.

Gli assetti pubblici di Germania e Italia a confronto (media 2006-2010)

	Personale pubblico ogni 1000 ab.	Spesa media personale PA (euro)	Consumi intermedi procapite (euro)	Risparmi teorici per l'Italia (milioni di euro)
Germania	53,0	42.323	1.309	20.770
Italia	60,1	46.955	1.412	

Elaborazione su dati Eurostat ed altre fonti

Un federalismo da salvare? I vantaggi (4/4)

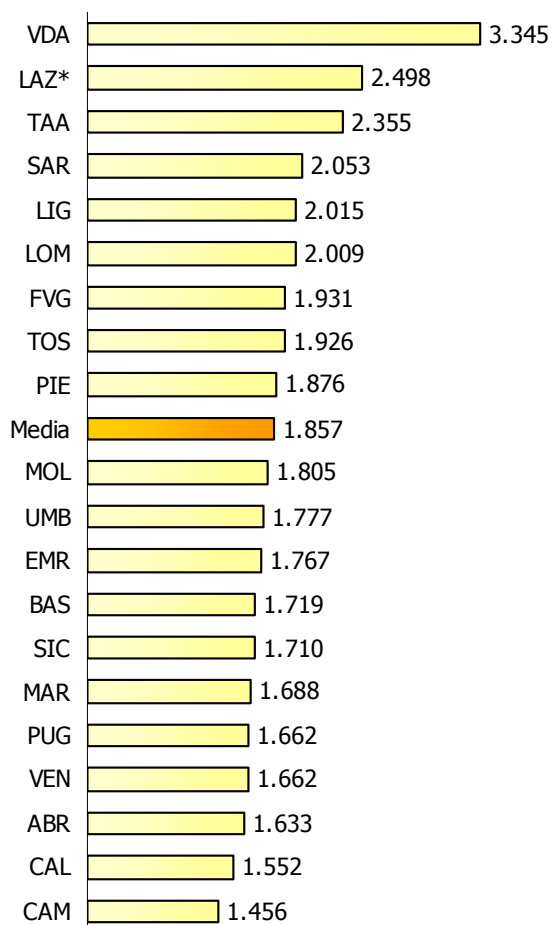
L'ipotesi sopra esposta può essere sintetizzata con il concetto di “**costi ottimali**”: l'idea consiste nell'applicazione di parametri condivisi (presi come *benchmark*), in modo da adeguare l'organizzazione dell'intera PA a quella della realtà territoriale più virtuosa. Si applicano, pertanto, a tutte le aree geografiche del Paese e a tutti i livelli di governo («Centro» e «Periferia»).

Il progetto dei costi standard, invece, si ferma attualmente a poche e limitate funzioni di **Comuni** e **Province**; dal 2013 sarà valido anche per le **Regioni** nel campo della sanità, mentre lo **Stato centrale** ne rimane escluso. Sarebbe necessario **applicare lo strumento a tutta la PA.**

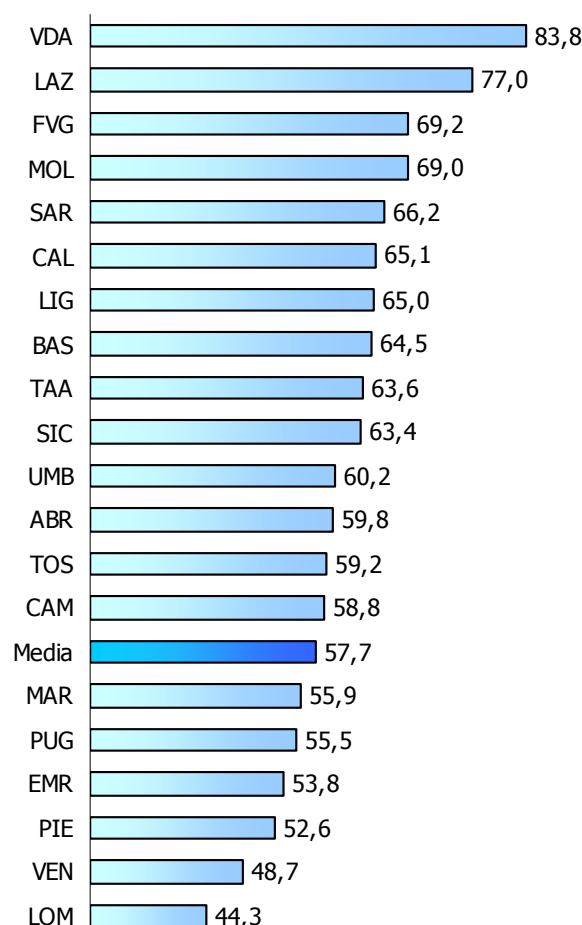
La strada dei «costi ottimali»

In Italia i livelli di spesa pubblica sono differenti nelle diverse regioni

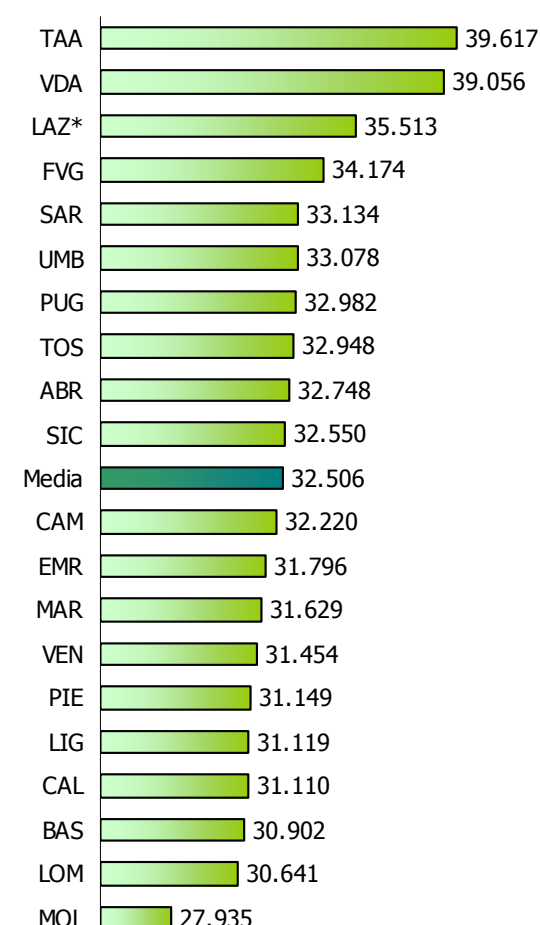
Consumi intermedi - euro procapite (1)



Dipendenti pubblici - ogni mille ab. (2)



Costo personale - euro per dipend. (3)



Elaborazione su dati Conti Pubblici Territoriali e Ragioneria Generale dello Stato

Possibili risparmi con il “modello Veneto”

In Italia i livelli di spesa pubblica sono differenti nelle diverse regioni.

Per superare le difficoltà di definizione dei costi (fabbisogni di spesa) standard, Unioncamere del Veneto ha determinato una “spesa regionale ottimale” combinando i precedenti **3 parametri** (consumi intermedi, dipendenti pubblici e costo del personale).

Quali potrebbero essere i risparmi di spesa pubblica ottenibili considerando le performance della P.A. nella regione più virtuosa?

Ipotizzando una spesa ottimale calibrata sul Veneto (valori medi):



**Diminuzione
personale
pubblico**

-523 mila unità



**Risparmi di
spesa
complessivi**

27,8 mld euro

Un decalogo di «buoni propositi» (1/4)

- 1. Riprendere il percorso di attuazione del federalismo fiscale.** Il federalismo è uno strumento in grado di offrire risposte al tema della sostenibilità dei conti pubblici e all'efficienza della PA.
- 2. Avviare risparmi di spesa pubblica.** Migliore allocazione della spesa all'interno degli enti stessi, dei comparti e a livello territoriale.
- 3. Individuare “costi standard” ottimali.** Ridisegnare la perequazione sul modello europeo ed avviare procedure di controllo.

Un decalogo di «buoni propositi» (2/4)

4. **Accrescere le risorse destinate all'investimento.** Aumentando le spese per i servizi destinati alla collettività rispetto a quelle per il funzionamento della P.A.
5. **Riformare il fisco.** Riducendo l'imposizione fiscale che grava sulle imprese per diminuire la delocalizzazione e aumentare la domanda interna.
6. **Contrastare l'evasione fiscale.** Accrescendo il ruolo di Regioni ed enti locali nel far emergere il sommerso, soprattutto nelle Regioni a più alta intensità di evasione.

Un decalogo di «buoni propositi» (3/4)

7. **Differenziare le manovre per aree macroregionali.** Il legislatore è chiamato alla responsabilità di emanare provvedimenti differenziati, al fine di ottenere maggiori risparmi di spesa pubblica e quindi maggiore efficienza della PA.
8. **Ridefinire il rapporto con l'Europa.** Maggiore attenzione alle opportunità e ai vantaggi che derivano, come Paese e come singole Regioni, dall'appartenenza alla costituzione della comune «Casa europea».

Un decalogo di «buoni propositi» (4/4)

9. **Attuare l'art. 116, terzo comma, della Costituzione e acquisire l'autonomia differenziata**

L'art. 116, al terzo comma, prevede che, mediante uno specifico iter procedurale, le Regioni a Statuto ordinario possano acquisire “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” rispetto a quelle oggi costituzionalmente spettanti (ad esempio: l'istruzione).

10. **Attuare l'art. 118 della Costituzione e acquisire maggiore autonomia amministrativa**

Secondo l'art. 118, modificato con la riforma del 2001, le funzioni amministrative devono essere attribuite all'ente più vicino ai cittadini, il Comune, salvo che debbano essere attribuite alla Provincia, (alla Città Metropolitana, laddove esistente), alla Regione ed infine allo Stato, secondo un criterio di progressiva ascendenza, per poter essere adeguatamente esercitate.



Unioncamere
Veneto

Grazie per l'attenzione!

Per richieste e informazioni:

unione@ven.camcom.it

www.unioncameredelveneto.it

www.osservatoriofederalismo.eu

Unioncamere del Veneto

Via delle Industrie, 19/d

30175 Venezia

tel: +39 041 0999 311

fax: +39 041 0999 303