



Unioncamere  
Veneto



CONSIGLIO REGIONALE  
DEL VENETO

# Decentramento ed efficienza: possibili soluzioni per la finanza pubblica in Europa

**Gian Angelo Bellati**

Segretario Generale Unioncamere Veneto

Venezia, 24 marzo 2017

## I temi

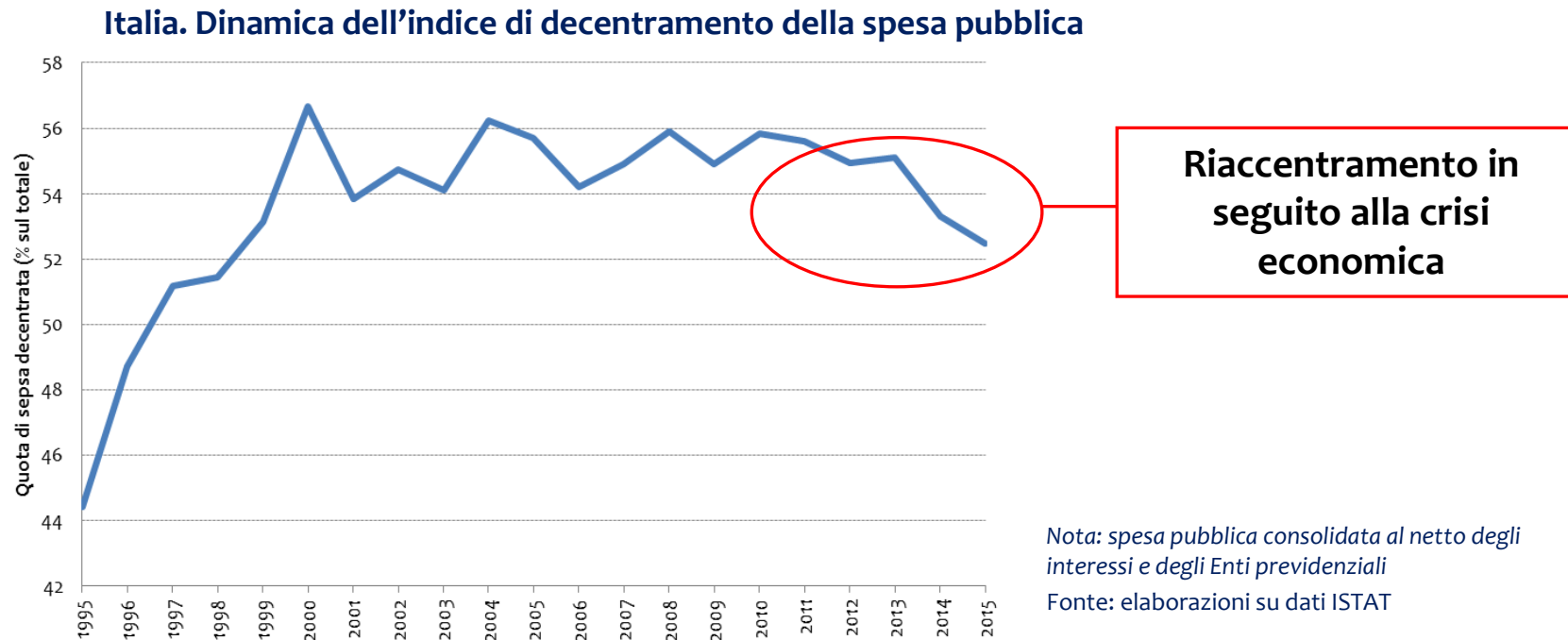
1. **Debito pubblico e deficit: il peso delle amministrazioni centrali**
2. **Fiscalità locale come leva agli investimenti**
3. **Deficit ed effetto finanziario degli aiuti alle zone terremotate**
4. **PA efficiente: autonomia, federalismo e blocco del turn-over**

**1.**

**Debito pubblico e deficit:  
il peso delle amministrazioni  
centrali**

## La parabola del decentramento

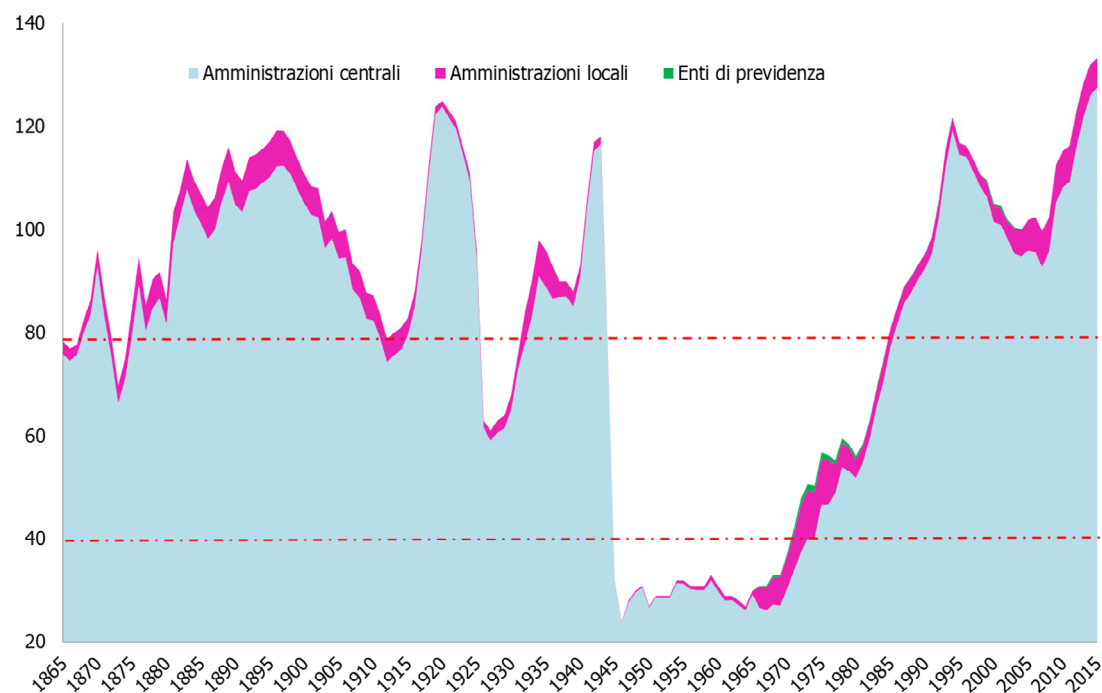
- Le recenti **riforme costituzionali**, bocciate dal Referendum popolare, hanno rappresentato un **evidente tentativo di riaccentramento del sistema delle autonomie**, in palese contrasto con il percorso compiuto negli ultimi 20 anni e al principio di sussidiarietà.
- In realtà, **il decentramento non è mai stato attuato completamente ed è rimasto sulla carta**.



# Record del debito pubblico e accentramento fiscale

Nel 2016 il debito pubblico ha raggiunto **2.218** miliardi di euro 132,6% del Pil  
(+2,1% rispetto al 2014)

Debito delle Amministrazioni Pubbliche (in % sul Pil)



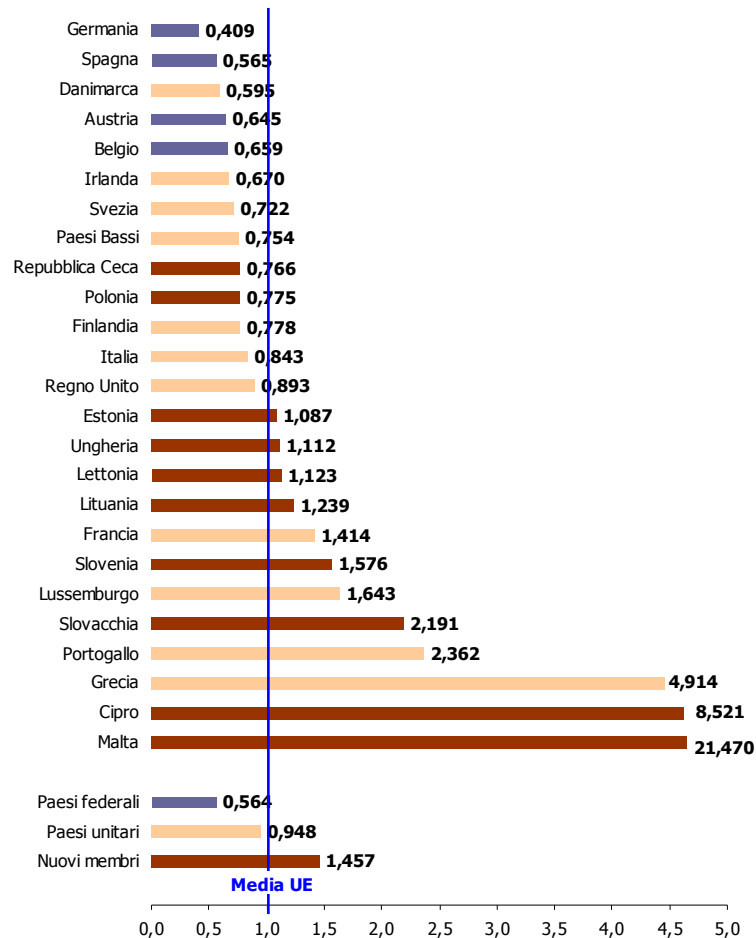
Fonte: elab. Unioncamere Veneto su dati Banca d'Italia

	dic-16	var. ultimo MESE	var. ultimo ANNO
Amministrazioni centrali	2.128.403	-0,6%	+2,3%
Amministrazioni locali	89.144	-0,8%	-3,9%
Regioni	31.511	+2,9%	-1,5%
Province	7.531	-1,2%	-3,4%
Comuni	40.662	-1,9%	-3,2%
Altri enti	9.441	-7,5%	-14,4%
Enti di previdenza	148	-73,9%	+29,8%
<b>Totale debito pubblico</b>	<b>2.217.695</b>	<b>-0,6%</b>	<b>+2,1%</b>

Al netto dei titoli pubblici, che emette per coprire il fabbisogno della PA, **lo Stato centrale presenta un livello di indebitamento più che triplo rispetto a quello delle Amministrazioni locali (Regioni, Province e Comuni).**

# Il centralismo costa troppo

## Indice di funzionamento standardizzato



(\*) Parametrizzazione delle spese di funzionamento a parità di spesa decentrata (Media UE=1).

Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

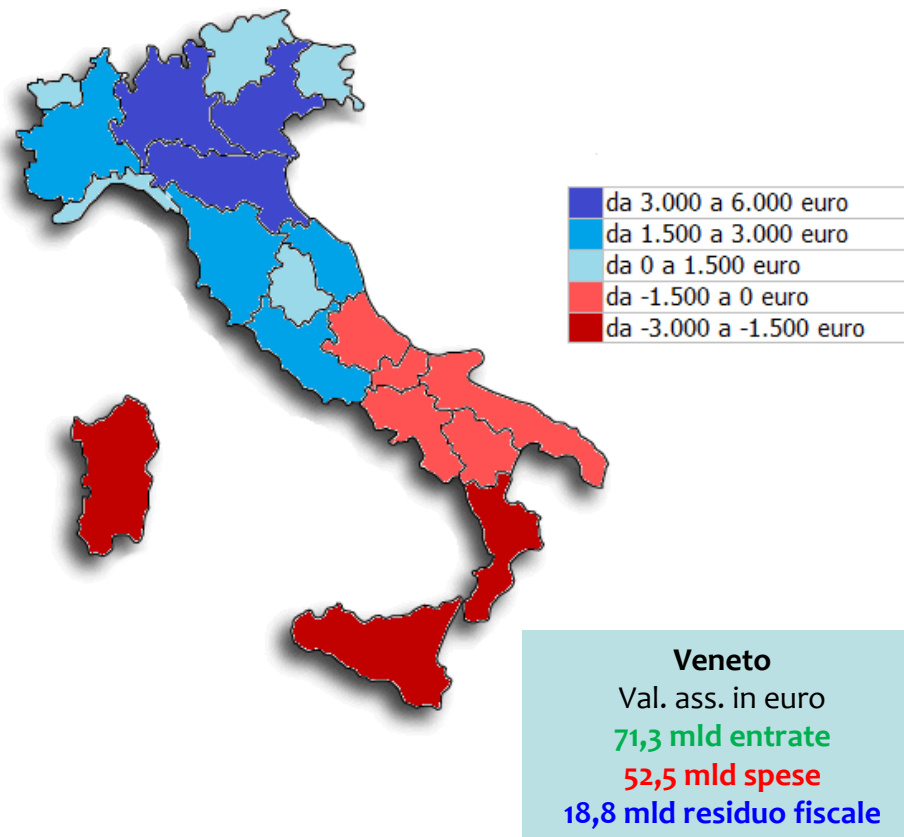
Dall'analisi dell'**indice di funzionamento standardizzato**, che esprime il costo della macchina amministrativa a parità di spesa decentrata, si nota chiaramente che **gli Stati federali hanno costi di funzionamento minori di quelli registrati dai Paesi unitari**.

Tale indice colloca **Germania e Spagna** in testa alla graduatoria dell'efficienza europea. L'**Italia** occupa solamente la dodicesima posizione di questa classifica: escludendo i nuovi membri UE, le spese di funzionamento per l'Italia salirebbero oltre il riferimento medio europeo.

Si può ragionevolmente affermare che **l'autonomia e il federalismo sono in grado di stimolare una maggiore efficienza amministrativa** da parte delle strutture pubbliche, in ragione di un migliore rapporto tra i costi sostenuti e le competenze assegnate.

# Il non federalismo: una spesa per alcune regioni, un privilegio per altre

Italia. Residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche per regione. Valori pro capite in euro. Media anni 2012-2014



Fonte: elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali  
Agenzia per la Coesione Territoriale

L'Italia si configura come il Paese nel quale la pubblica amministrazione esercita la maggiore redistribuzione interna delle risorse per realizzare la coesione nazionale.

Il totale infatti delle risorse che ogni anno in Italia vengono trasferite dalle regioni più ricche a quelle più povere (che definiamo **residuo fiscale**) ammonta a circa 80 miliardi di euro; a questi si aggiungono i circa 10 miliardi di euro dell'UE (coesione comunitaria).

Nonostante ciò le aree più deboli non hanno conseguito quella crescita economica che si è invece realizzata in altre aree economicamente più arretrate nell'UE.

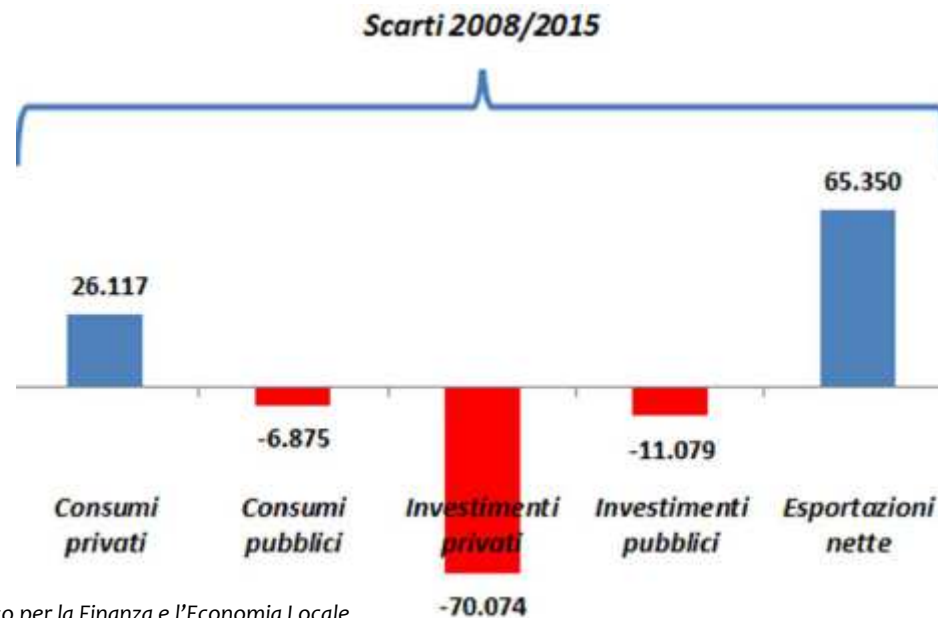
**2.**

## **Fiscalità locale come leva agli investimenti**



## La caduta degli investimenti

Tra il 2008 e il 2015 la componente investimenti è quella che ha maggiormente influito negativamente sulla dinamica del PIL. Questi, infatti, si sono ridotti di **81 miliardi di euro**: circa **70 miliardi** sono riconducibili agli investimenti privati e circa **11 miliardi** di euro a quelli pubblici.



Fonte: IFEL – Fondazione ANCI – Istituto per la Finanza e l'Economia Locale

## Il calo degli investimenti: il caso dei Comuni

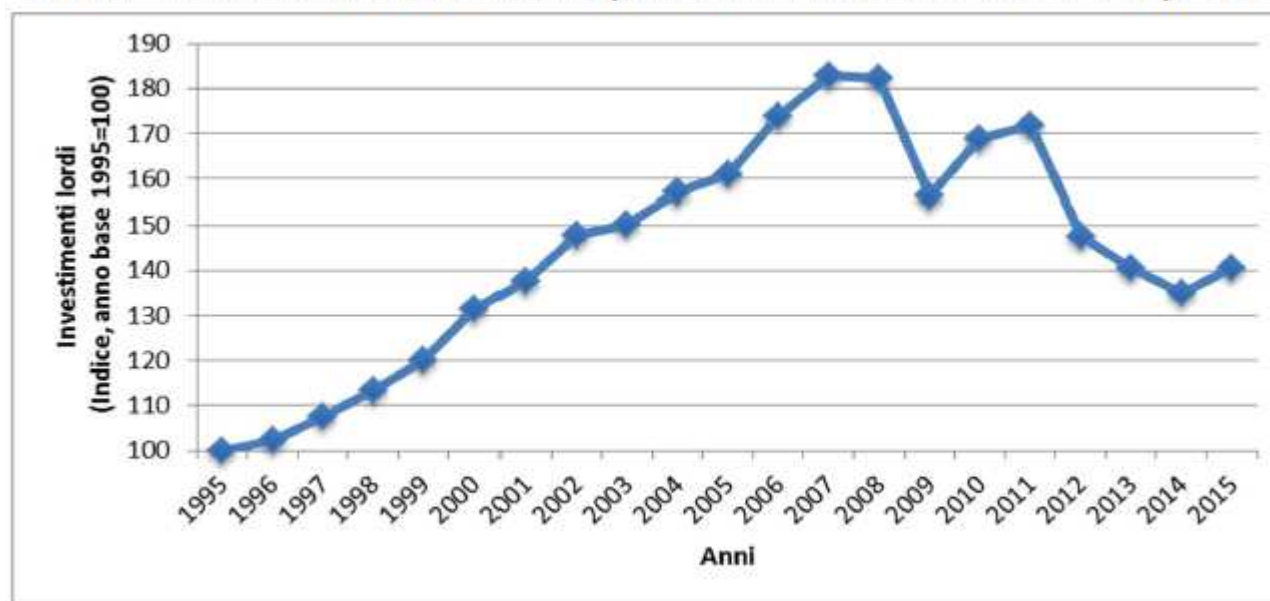
Nel periodo 2008 – 2015 i **comuni hanno perso 3,75 miliardi di euro di investimenti (-26%)**, con un impatto sulla riduzione del PIL del -0,2%.

Nello specifico **il 34% della contrazione degli investimenti pubblici** è ascrivibile alla riduzione degli investimenti dei Comuni.

## Un passo indietro... fino al 2001

Dopo un andamento sempre positivo degli investimenti lordi in Italia dal 1995 fino al 2007, a cui segue una dinamica altalenante, oggi gli investimenti sono tornati ai livelli del 2001.

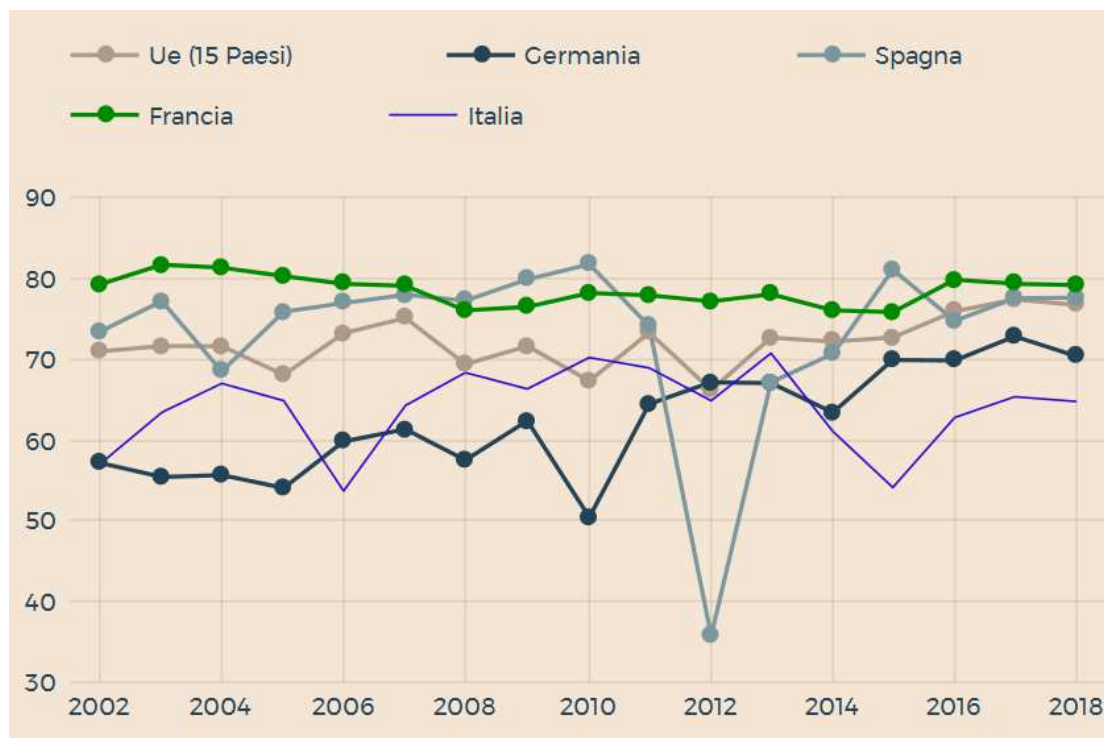
**Gli investimenti lordi in Italia (indice anno base 1995=100), 1995-2015**



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Istat, anni vari

## La componente più virtuosa del debito: gli investimenti

### Spesa pubblica per investimenti fissi lordi in % della spesa pubblica in conto capitale



Fonte: stime della Commissione europea "European Economic Forecast- Autumn 2016"

Nel 2009 gli investimenti fissi lordi della PA in Italia valgono **54,2 miliardi di euro** e pesano per il 3,4% sul Pil. Da allora, si assiste a un declino rapido e costante: nel 2015, il valore è di **36,8 miliardi di euro**, il 2,3% del Pil.

La **spesa pubblica** totale dal 2008 al 2015 è salita da 781 a 828 miliardi di euro (+6%). Negli stessi anni, gli **investimenti** sono scesi di ¼.

**Germania** e **Francia** aumentano il loro livello di investimenti fissi lordi. **Spagna** e **Italia** vanno in direzione opposta.

## Gli investimenti delle amministrazioni pubbliche: confronto con alcuni Paesi europei

Nel **1999** gli investimenti fissi lordi pesavano per il **2,9%** sul PIL italiano.

Nel **2015** il rapporto è del **2,3%**, anche se allineata a quella della Germania e del Regno Unito, è inferiore alla media europea a 28 (2,9%) e a quella francese (3,4%).

**Investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche in alcuni Paesi europei (% sul PIL), 1999-2015**

Paesi	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Scarto 1999 - 2015
Francia	3,8	3,9	3,8	3,8	3,9	4,0	4,0	3,9	3,9	3,9	4,3	4,1	4,0	4,1	4,0	3,7	3,4	-0,4
Germania	2,4	2,3	2,3	2,2	2,1	1,9	1,9	2,0	1,9	2,1	2,4	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	-0,2
Grecia	5,4	5,1	5,9	4,9	5,9	5,7	4,4	5,7	4,9	5,6	5,7	3,7	2,4	2,5	3,4	3,7	3,8	-1,6
Italia	2,9	2,9	2,9	2,4	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9	3,0	3,4	2,9	2,8	2,6	2,4	2,3	2,3	-0,6
Portogallo	4,9	4,6	5,0	4,6	4,4	4,4	4,1	3,4	3,2	3,7	4,1	5,3	3,5	2,5	2,2	2,0	2,2	-2,7
Regno Unito	1,8	1,7	1,9	2,0	2,1	2,4	1,5	2,5	2,5	3,0	3,3	3,2	3,0	2,8	2,6	2,7	2,6	0,8
Spagna	3,8	3,7	3,8	4,0	4,1	4,0	4,2	4,3	4,6	4,6	5,1	4,7	3,7	2,5	2,2	2,1	2,5	-1,3
U.E. 28	n.d.	n.d.	3,0	3,0	3,1	3,1	2,9	3,2	3,2	3,4	3,7	3,5	3,3	3,1	3,0	2,9	2,9	-0,1*

\*Dato di scarto 2001-2015.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale su dati Eurostat (aggiornamento ottobre 2016)

## La ricetta dell'OCSE

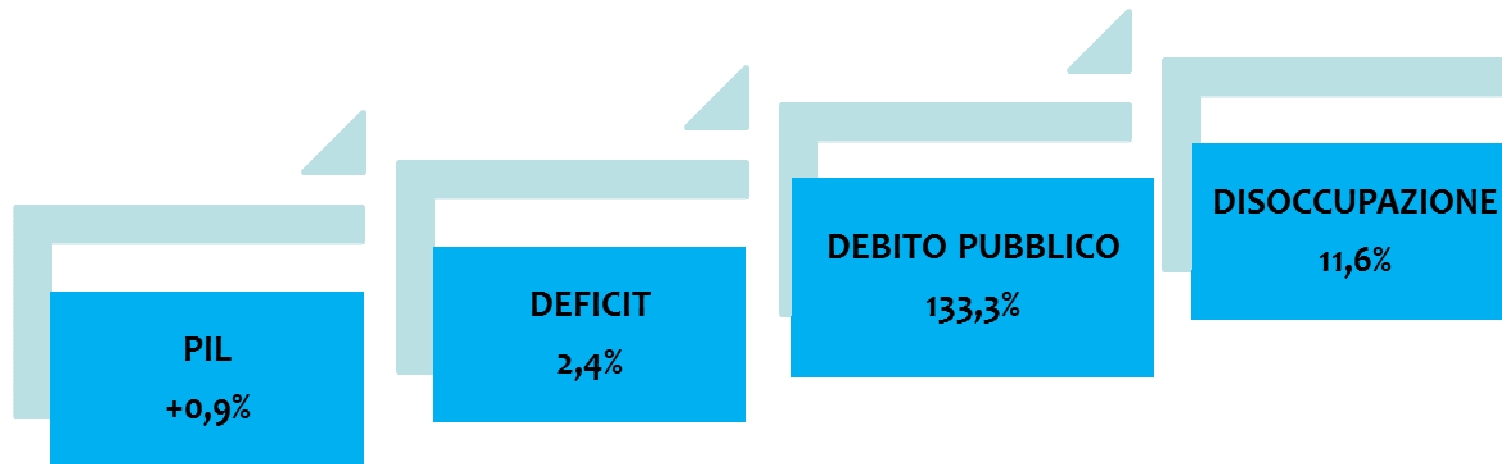
- Nell'ultimo **World Economic Outlook**, l'OCSE stima che se aumentasse dello 0,5% gli investimenti pubblici l'Italia vedrebbe il proprio PIL salire **da un minimo dello 0,29 ad un massimo dello 0,49% in un anno e fino al 2% nel lungo periodo**;
- il tutto potrebbe avvenire **senza far crescere il livello del debito/PIL**, perché la crescita del PIL compenserebbe l'incremento del debito;
- dall'analisi emerge che la **Germania**, aumentando gli investimenti, sarebbe il Paese che nel lungo periodo trarrebbe i maggiori vantaggi in termini di crescita;
- le priorità sui cui puntare per rilanciare gli investimenti potrebbero includere un programma pluriennale di **sicurezza anti-sismica** e la promozione di **un'economia a basse emissioni**.

# 3.

## **Deficit ed effetto finanziario degli aiuti alle zone terremotate**

## Previsioni economiche della Commissione europea

Il 13 febbraio scorso la Commissione ha pubblicato le «**Previsioni economiche invernali**», per l'Italia si registrano le seguenti stime macroeconomiche relative al 2017:



La Commissione ha richiesto all'Italia una **manovra correttiva per 3,4 miliardi di euro nel 2017**, sostenendo si tratti di misure aggiuntive che non considerano le spese straordinarie per i danni del terremoto.



## Terremoto Centro Italia: la stima dei danni della Protezione Civile

- Il Dipartimento della **Protezione Civile** ha trasmesso a Bruxelles la stima dei danni e dei costi causati dagli eventi sismici che da agosto 2016 hanno interessato Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria.
- L'obiettivo è attivare parte delle risorse disponibili del **Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea (FSUE)**.
- La Commissione europea ha concesso un anticipo massimo consentito di 30 milioni di euro, a fronte di:

stima dei danni e dei costi

**23 miliardi e 530 milioni di euro**

di cui **12,9 miliardi** i danni agli edifici privati e **1,1 miliardi** per gli edifici pubblici

## Quali danni comprende la stima della Protezione Civile

- **Danni diretti**: distruzione edifici privati e pubblici, infrastrutture, raccolti, danni a industrie e imprese, patrimonio culturale, reti di distribuzione dell'energia, del gas, dell'acqua.
- **Costi dello Stato**: sostenuti dallo Stato per far fronte all'emergenza, comprendono il ripristino delle funzionalità delle infrastrutture e degli impianti di energia, acqua, acque reflue, telecomunicazioni, trasporti, sanità, istruzione, per gli alloggi provvisori e per i servizi di soccorso, la messa in sicurezza delle infrastrutture di prevenzione e protezione del patrimonio culturale.
- La Protezione Civile, nel rapporto inviato alla Commissione, **non ha stimato i danni indiretti**, ritenuti impossibili da quantificare in occasione di eventi sismici.

## I danni indiretti

- I danni indiretti sono difficilmente quantificabili pur producendo **gravi ripercussioni economiche ed occupazionali**.
- I danni indiretti, infatti, non sono stati inseriti nel Rapporto della Protezione Civile ed **il riconoscimento di essi, da parte del Governo, non è stato inserito nel decreto legge** approvato a febbraio. Sono tuttavia allo studio delle misure *ad hoc* per sostenere il sistema economico delle zone colpite.
- È da evidenziare che il riconoscimento della riduzione del volume di affari è **riconosciuto nella disciplina dell'Unione europea** ma non nella disciplina attuativa dell'Italia.
- I danni indiretti delle zone colpite dal sisma riguardano principalmente le attività **manifatturiere, agro-zootecniche** e le attività connesse al **turismo**, soprattutto nelle regioni ad elevata vocazione turistica come l'Umbria.
- Si è infatti assistito ad un drastico calo delle presenze turistiche, con conseguenze molto negative per le **attività ricettive e della ristorazione**.

## Misure allo studio del Governo

È allo studio del Governo un regime fiscale più favorevole di quello previsto dalle Zone franche urbane adottate all'Aquila e in Emilia.

Le zone del Centro Italia colpite dal sisma potrebbero godere delle seguenti misure:

- **Tasse ridotte sui redditi (Ires e Irap)**
- **Esenzione delle imposte sugli immobili (Imu, Tasi, Tari)**
- **Taglio dei contributi sociali sulle retribuzioni dei dipendenti**
- **Contributi in conto capitale per l'avvio di nuovi investimenti**

## Corte dei Conti: una proposta

- In occasione dell'inaugurazione dell'Anno giudiziario, il Presidente della Corte dei Conti ha sostenuto che l'Unione europea non può non tener conto degli effetti continuativi degli eventi sismici nel concedere la flessibilità sui conti: **la prevenzione non è del tutto slegata dalla ricostruzione.**
- La proposta della Corte è quindi di non considerare nel conteggio del deficit gli **investimenti nella prevenzione.**
- Si tratta di cautelarsi contro eventi non solo possibili, bensì di programmare una protezione contro effetti drammatici di eventi sismici che presentano carattere di potenziale continuità.

**4.**

**PA efficiente: autonomia,  
federalismo e blocco del turn-over**

# Autonomia e federalismo per la competitività della PA

- I nostri studi hanno dimostrato che i **Paesi più decentrati** si contraddistinguono per un **maggior livello di competitività** della Pubblica amministrazione.
- Un modesto livello di competitività, soprattutto se combinato ad una **pressione fiscale elevata**, diventa un **ostacolo allo sviluppo economico**.



## Accentramento/decentramento durante gli anni della crisi

UE. Dinamica dell'indice di decentramento della spesa pubblica (in %)

	2008	2015	Var. %
Belgio	68,4	73,4	+5,0
Svezia	54,7	57,0	+2,3
Germania	69,9	71,5	+1,6
Austria	46,9	47,6	+0,7
Polonia	48,9	49,4	+0,5
Spagna	71,9	71,9	0
Francia	38,8	38,4	-0,4
Paesi Bassi	54,4	53,0	-1,4
Regno Unito	28,5	26,0	-2,5
Italia	55,9	52,5	-3,4
<b>Paesi che hanno decentrato</b>	<b>57,8</b>	<b>59,8</b>	<b>+2,0</b>
<b>Paesi che non hanno decentrato</b>	<b>49,9</b>	<b>48,3</b>	<b>-1,6</b>

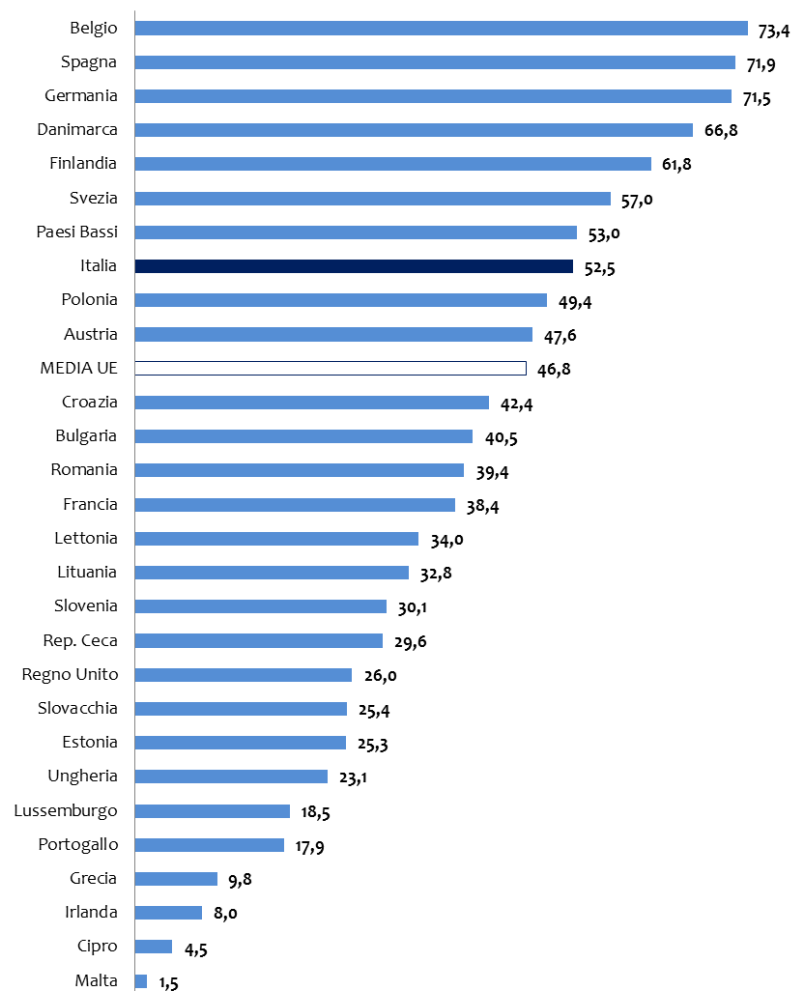
Nota: spesa pubblica consolidata al netto degli interessi e degli Enti previdenziali  
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Tra le prime 10 economie dell'UE: 5 Paesi hanno **decentrato risorse pubbliche** tra il 2008 e il 2015 (Belgio, Svezia, Germania, Austria e Polonia: in media dal 57,8% nel 2008 al 59,8% nel 2015), mentre 5 Paesi hanno optato per un **rafforzamento del ruolo dello Stato centrale** (Italia, con un arretramento dei poteri locali di 3,4 p.p., Regno Unito, Paesi Bassi, Francia e Spagna: in media dal 49,9% nel 2008 al 48,3% nel 2015).



# Decentramento della spesa pubblica

## UE. Indice di decentramento della spesa pubblica. Valori percentuali (2015)



A livello continentale l'Italia nel 2015 occupa l'**ottava posizione** nella graduatoria dell'indice di decentramento della spesa pubblica (52,5%).

Le quote più elevate di spesa pubblica decentrata sul totale si riscontrano in Belgio (73,4%), Spagna (71,9%) e Germania (71,5%), Paesi che si caratterizzano per un consolidato assetto federale.

L'Italia, pur collocandosi al di sopra della media UE (46,8%), è preceduta anche da quattro Paesi unitari, vale a dire i tre Stati scandinavi (Danimarca, Finlandia e Svezia) e i Paesi Bassi.

Nota: spesa pubblica consolidata al netto degli interessi e degli Enti previdenziali  
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

# Relazione tra decentramento e competitività

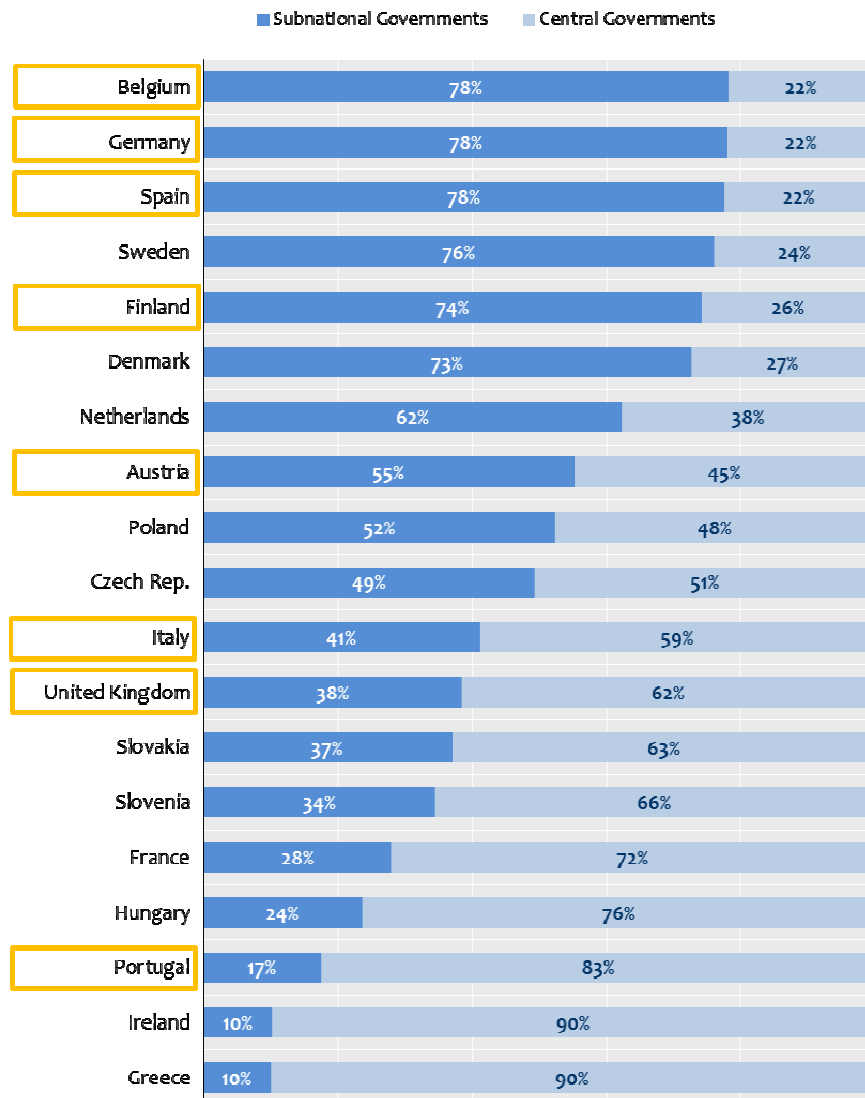
Relazione tra decentramento e variabili economiche: un confronto 2008-2015

	Tendenza al decentramento della spesa	Variazione pressione fiscale	Trend del debito pubblico	Dinamica della competitività globale	Crescita del Pil
	variazione rispetto al 2008 (%)	differenza sul 2008 (in % sul Pil)	crescita sul 2008 (in % sul Pil)	posizioni perse o guadagnate*	dinamica rispetto al 2008 (%)
Belgio	+5,0	+1,9	+13,5	+2	+5,0
Svezia	+2,3	-0,6	+6,6	-6	+11,3
Germania	+1,6	+0,6	+6,3	0	+6,3
Austria	+0,7	+2,1	+17,7	-6	+3,3
Polonia	+0,5	-1,7	+4,7	+8	+23,6
<b>Paesi che hanno decentrato</b>	<b>+2,0</b>	<b>+0,5</b>	<b>+9,8</b>	<b>0</b>	<b>+9,6</b>
Spagna	0	+1,4	+59,8	-6	-4,7
Francia	-0,4	+3,4	+27,7	-5	+3,8
Paesi Bassi	-1,4	+1,2	+10,6	+2	+1,3
Regno Unito	-2,5	-1,7	+37,5	0	+7,6
<b>Italia</b>	<b>-3,4</b>	<b>+2,2</b>	<b>+30,3</b>	<b>-3</b>	<b>-6,9</b>
<b>Paesi che non hanno decentrato</b>	<b>-1,6</b>	<b>+1,3</b>	<b>+33,2</b>	<b>-3</b>	<b>+0,2</b>

(\*) differenza delle posizioni tra le edizioni 2007-08 e 2014-15 del Global Competitiveness Index  
Elaborazioni su dati Eurostat e World Economic Forum

I Paesi che hanno **accentrato le risorse pubbliche** sono cresciuti meno rispetto a quelli che hanno consolidato il ruolo delle Autonomie locali, perdendo competitività e registrando un incremento del debito pubblico e della pressione fiscale.

# Il costo della burocrazia statale: il mancato trasferimento del personale pubblico



Personale pubblico per livello di governo. Subnational staff expenditure as a share of total public staff expenditure (2014)

- Nei Paesi CALRE (in giallo) la maggior parte del personale pubblico lavora presso le **Amministrazioni territoriali**.
- Solamente in Italia, Regno Unito e Portogallo prevale il personale delle **Amministrazioni centrali**.
- L'Italia è un Paese in cui l'allocazione delle competenze non corrisponde a quella delle risorse. Le Amministrazioni locali gestiscono circa il **50% della spesa** ma hanno a disposizione solo il **41% del personale pubblico**.
- Per allinearsi ai Paesi federali sarebbe necessario uno **spostamento dal Centro alla Periferia** di circa 700 mila dipendenti, con una crescita del numero del personale delle Amministrazioni locali del 45% ed un contestuale ridimensionamento del pubblico impiego a livello centrale.

Source: OECD

## I “buoni propositi”

- Controllare la spesa pubblica
- Applicare il principio di responsabilità
- Attuare il federalismo fiscale
- Onorare i debiti verso le imprese
- Alleviamento imposizione fiscale su imprese e lavoro
- Aumentare le spese di investimento
- Contrastare l'evasione fiscale
- Semplificare i rapporti imprese-PA
- Diminuire i tempi della giustizia
- ...

**Unioncamere Veneto**  
**Via delle Industrie, 19/d**  
**30175 Venezia**  
**tel: +39 041 0999 311**  
**fax: +39 041 0999 303**

**[www.unioncamereveneto.it](http://www.unioncamereveneto.it)**  
**[www.osservatoriofederalismo.eu](http://www.osservatoriofederalismo.eu)**

**[unione@ven.camcom.it](mailto:unione@ven.camcom.it)**

**[centrostudi@ven.camcom.it](mailto:centrostudi@ven.camcom.it)**