



CONSIGLIO REGIONALE  
DEL VENETO



REGIONE DEL VENETO

# Responsabilità e federalismo

Numeri, spunti e riflessioni per accelerare  
l'attuazione del federalismo fiscale in Italia

settembre 2009



## Presentazione

---

“Responsabilità e federalismo” è il nuovo contributo di idee e proposte che Unioncamere del Veneto, in collaborazione con il Consiglio e la Giunta Regionale del Veneto, offre nel dibattito sul federalismo.

E' di qualche mese fa, infatti, l'approvazione della legge delega di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione che rappresenta una svolta nell'attuazione del federalismo nel nostro Paese.

In realtà questo lavoro rappresenta la quarta tappa di un percorso di approfondimento in materia di federalismo fiscale, iniziato oltre due anni fa con un primo quaderno sui “Costi del non federalismo” e proseguito con un secondo lavoro dedicato alla “Spesa pubblica e federalismo” e un terzo intitolato “Federalismo e competitività”.

Unioncamere del Veneto continua a mantenere viva l'attenzione sugli effetti che la riforma federale dello Stato italiano potrebbe innescare nel sistema economico sempre più coinvolto nella competizione globale. Le esperienze europee dimostrano che il modello federale rappresenta la forma di governo più moderna ed efficace per contribuire alla crescita economica e civile dell'Italia ed in tal modo rendere il nostro Paese più forte in Europa.

Per raggiungere tale obiettivo ci si aspetta dal sistema produttivo un miglioramento delle performance economiche, ma, come cittadini, la massima efficienza da parte delle Amministrazioni pubbliche, soprattutto quelle che operano a livello centrale.

In Italia la Pubblica amministrazione assorbe circa il 50 per cento della spesa statale e rappresenta l'azienda più grande del Paese. Il Veneto ha 48 dipendenti pubblici ogni mille abitanti rispetto ad una media nazionale di 57.

I costi della Pubblica Amministrazione, quindi, sono più bassi che nel resto del Paese ed è maturo il tempo di attuare politiche differenziate su base regionale che non siano penalizzanti come il patto di stabilità o gli studi di settore.

Unioncamere del Veneto si augura che i dati e le analisi contenute in “Responsabilità e federalismo” contengano suggerimenti utili al dibattito in corso ed a quanti dovranno - attraverso i decreti delegati - rendere operativa la nuova legge sul federalismo.

Venezia, settembre 2009

*Federico Tessari*  
*Presidente Unioncamere del Veneto*



## Prefazione

---

Con questo quaderno prosegue a pieno ritmo il lavoro del nostro Osservatorio sul federalismo e la finanza pubblica, avviato in collaborazione con Unioncamere del Veneto, che attraverso il sito Internet [www.osservatoriofederalismo.it](http://www.osservatoriofederalismo.it) rende disponibili i risultati dell'attività di ricerca (pubblicazioni e bollettini) e fornisce informazioni sugli eventi di discussione ai quali il gruppo di lavoro partecipa, non solo a livello regionale, ma anche nazionale ed europeo, sui temi del federalismo e della fiscalità.

Similmente a quanto fatto in passato, il presente quaderno intende fornire numeri e proposte per accelerare l'attuazione del federalismo fiscale, con la differenza che oggi finalmente iniziamo a ragionare partendo da un punto fermo, la legge 42/2009, che rappresenta una tappa fondamentale nel percorso di riforma in senso federale del nostro Paese.

La legge delega approvata costituisce di fatto una grande "rivoluzione", introducendo nel nostro sistema di finanza pubblica alcuni principi fondamentali come ad esempio il coordinamento dei centri di spesa con i centri di prelievo, il superamento della spesa storica a favore del finanziamento al costo standard dei servizi essenziali (sanità, assistenza e istruzione), la previsione di misure premiali per gli enti virtuosi, la sussidiarietà orizzontale, la possibilità per le realtà regionali di istituire tributi propri come strumento di emersione delle peculiarità territoriali.

Possiamo quindi affermare che il treno del federalismo fiscale è partito. Ma la strada appare ancora lunga. Ora la parola passa ai decreti delegati e qui l'impresa sarà sicuramente più difficile. È per questo motivo che attraverso questo quaderno vogliamo proseguire nell'attività di studio e di proposta, affinché la riforma possa riuscire in ciò che 60 anni di sprechi assistenzialistici a favore del Mezzogiorno non sono riusciti: diminuire il numero di dipendenti pubblici (e la relativa spesa) e aumentare effettivamente le risorse per gli investimenti, in modo da ridurre progressivamente il divario tra il Nord e il Sud del Paese.

Resta da capire se e come la riforma riuscirà a raggiungere altri importanti obiettivi. Ad esempio che la riscossione delle imposte avvenga a livello locale con il passaggio delle Agenzie delle Entrate sotto il controllo delle Regioni, che la spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato venga ridotta a favore delle Amministrazioni regionali e locali, attraverso il trasferimento di personale pubblico dal centro alla periferia, che la possibilità di trattenerne maggiori quote di tributi erariali sul proprio territorio venga riservata alle Amministrazioni regionali virtuose piuttosto che a quelle inefficienti, inadempienti o in dissesto finanziario, eliminando così ogni sorta di privilegio e responsabilizzando gli amministratori locali. Tali proposte potrebbero favorire la riduzione dell'evasione fiscale, l'aumento di risparmi di spesa pubblica a livello centrale, così da disporre di maggiori risorse per abbattere la pressione fiscale sulle imprese, sostenere il reddito delle famiglie meno abbienti, garantire servizi sanitari e assistenza sociale più efficienti.

Venezia, settembre 2009

*Marino Finozzi*  
*Presidente Consiglio regionale del Veneto*



## Prefazione

---

Leggere i nuovi risultati dell'attività di ricerca e analisi che stiamo facendo da molti anni con Unioncamere del Veneto nell'ambito degli studi sulla finanza pubblica e, in particolare, sul federalismo, ci rende oggi particolarmente soddisfatti.

Come assessore alle politiche economiche ritengo infatti fondamentale che il livello di competitività e di attrazione della nostra regione non si discosti da quello delle altre regioni europee economicamente più avanzate. Purtroppo diversi indicatori macroeconomici stanno evidenziando situazioni critiche e impongono un cambiamento del modello di sviluppo.

La crisi economica che sta attanagliando il sistema produttivo regionale, come quello nazionale e internazionale, mostra caratteristiche di natura prevalentemente strutturale piuttosto che ciclica. La vera sfida è quindi quella di saper cogliere quali saranno i nuovi fattori produttivi, specifici per ciascun settore economico, che potrebbero condurre fuori dalla crisi.

In questo contesto tuttavia appare necessario creare le condizioni affinché le regioni economicamente più avanzate del Paese, come Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, possano mantenere inalterata la loro capacità di produrre e di esportare a livelli competitivi di qualità e di prezzo, di creare posti di lavoro e di investire in infrastrutture. Senza queste condizioni, tali regioni non potrebbero più, come oggi, contribuire in maniera così massiccia alla formazione del reddito prodotto e quindi del bilancio del nostro Paese, con seri pericoli per tutto il sistema Italia, rischierebbe di crollare.

Diventa quindi urgente procedere speditamente verso la piena attuazione del federalismo fiscale e istituzionale.

Il presente lavoro fotografa una regione, il Veneto, schiacciata da una imposizione fiscale sulle imprese superiore a quella media nazionale e le cui risorse non vengono investite in infrastrutture e servizi efficienti, ma in assistenzialismo a favore di altre regioni, e da una concorrenza sleale con le confinanti regioni a statuto speciale.

Stante gli elevati differenziali regionali di spesa pubblica, riteniamo opportuno diversificare gli interventi sulla base del livello di efficienza dimostrata da ciascuna regione nella gestione delle risorse finanziarie disponibili. Lungi dal "fare di tutta l'erba un fascio", oggi serve un'analisi attenta e oggettiva che consenta di distinguere le Amministrazioni pubbliche efficienti da quelle inefficienti e prevedere formule premiali per i comportamenti virtuosi e procedure sanzionatorie per le gestioni dissolute.

La legge 42/2009 approvata lo scorso aprile va sicuramente nella giusta direzione, ma ci deve essere la certezza dei tempi. Per questo occorre vigilare affinché i decreti delegati possano dare piena e rapida attuazione al provvedimento sul federalismo fiscale.

Si tratta di riforme che imprese e cittadini non possono più attendere e che a questo punto difficilmente gli egoismi di singole regioni o la burocrazia statale potranno ostacolare.

Venezia, settembre 2009

*Vendemiano Sartor*  
*Assessore regionale alle Politiche*  
*economiche e istituzionali*





La ricerca è stata promossa e realizzata nell'ambito dell'*Osservatorio regionale sul federalismo e la finanza pubblica*, istituito dal Consiglio regionale del Veneto e Unioncamere del Veneto, e con il contributo dell'Assessorato alle Politiche Economiche e Istituzionali della Regione del Veneto.

La progettazione della ricerca e la raccolta, la sistematizzazione e l'analisi dei dati e delle fonti normative sono state curate da un gruppo di lavoro coordinato da Gian Angelo Bellati, direttore di Unioncamere del Veneto, e Roberto Crosta, Segretario generale della CCIAA di Venezia, e composto da Serafino Pitingaro, Renato Chahinian, Giovanna Guzzo e Marco Mazzoni del Centro Studi Unioncamere del Veneto, Alberto Cestari, Catia Ventura e Andrea Favaretto del Centro Studi Sintesi.

La redazione del presente rapporto è stata curata dal Centro Studi di Unioncamere del Veneto, con contributi di tutti i componenti del gruppo di lavoro.

Un particolare ringraziamento va alla Conferenza regionale sulle dinamiche economiche e del lavoro (CREL) del Consiglio regionale del Veneto, al gruppo di lavoro del Comune di Venezia, coordinato dal Consigliere Maurizio Baratello, e a tutti coloro che, in qualità di politici o esperti, hanno partecipato alle riunioni dell'Osservatorio sul federalismo fiscale, per gli spunti, i consigli e i suggerimenti forniti durante le fasi di progettazione e stesura del presente rapporto.



# Sommario

---

<b>Introduzione .....</b>	<b>11</b>
<b>1. Federalismo fiscale e tributi propri.....</b>	<b>13</b>
1.1 La legge 42/2009 tra principi fondamentali ed elementi essenziali	13
1.2 Prime applicazioni della legge sul federalismo fiscale	15
1.3 I tributi propri come chiave dello sviluppo	17
1.4 I tributi da decentrare: il caso Friuli-Venezia Giulia	20
1.5 Alcune riflessioni	23
<b>2. Federalismo fiscale e fiscalità di vantaggio.....</b>	<b>27</b>
2.1 Federalismo e fiscalità di vantaggio in Europa	27
2.2 La sentenza CGCE sul caso delle Azzorre	28
2.3 La sentenza CGCE sul caso dei Paesi Baschi	31
2.4 Un'ipotesi applicativa: il caso delle Camere di Commercio	34
<b>3. Residuo fiscale e imposte sulle imprese.....</b>	<b>37</b>
3.1 I residui fiscali nelle regioni italiane: un aggiornamento	37
3.2 L'imposizione fiscale sulle società di capitale	42
3.3 Il divario Veneto-Italia: i risultati di un'analisi sperimentale	43
<b>4. La spesa pubblica tra efficienza e sperperi.....</b>	<b>45</b>
4.1 Tendenze della spesa pubblica in Italia	45
4.2 La spesa sanitaria: un quadro di sintesi	47
4.3 Un confronto tra regioni italiane	48
4.4 Modalità di finanziamento e disavanzi regionali	49
4.5 Alcune considerazioni	52
<b>5. Divari regionali di spesa pubblica e confronto con i modelli federali europei .....</b>	<b>55</b>
5.1 Introduzione	55
5.2 Settore pubblico e modelli istituzionali	55
5.3 Il federalismo degli altri: effetti sulla spesa pubblica italiana	60
5.4 La spesa pubblica territoriale: il benchmarking dei risparmi	62
5.5 Personale pubblico e disparità territoriali: un confronto europeo	71
5.6 Osservazioni conclusive	76
<b>Conclusioni. Proposte per accelerare l'attuazione del federalismo fiscale .....</b>	<b>79</b>
<b>Glossario .....</b>	<b>83</b>
<b>Riferimenti bibliografici .....</b>	<b>85</b>



## Introduzione\*

---

Il Centro Studi di Unioncamere del Veneto, con la collaborazione del Consiglio Regionale del Veneto, la Giunta della Regione Veneto ed altri Enti, pubblici e privati, fra cui il Centro Studi Sintesi, sta da anni lavorando sul tema del federalismo e delle sue possibili implicazioni a livello economico. I lavori e le ricerche sono consultabili nel sito [www.osservatoriofederalismo.it](http://www.osservatoriofederalismo.it).

Oggi si apre una nuova fase, grazie alla recente approvazione della legge 42/2009 sul federalismo fiscale. Le novità e gli ambiziosi obiettivi da essa introdotti potrebbero, se definiti nei modi e nei tempi previsti, profondamente mutare la struttura della finanza pubblica italiana e quindi del nostro sistema pubblico e privato; ma non sarebbe la prima volta che, in Italia, importanti principi legislativi e leggi (anche costituzionali) rimangono a lungo inattuati o attuati in modo parziale o insoddisfacente.

Il presente Quaderno di ricerca vuole offrire alcuni spunti di riflessione e un contributo al monitoraggio sull'applicazione della legge 42/2009, mettendo a disposizione le conoscenze e l'esperienza di alcune componenti di soggetti pubblici e privati locali, nella consapevolezza che proprio l'attuazione di una legge delega in materia di federalismo fiscale non possa non essere condivisa dai livelli di governo locali. Con tale animo Unioncamere del Veneto e il suo Centro Studi saranno sempre disponibili per confronti e collaborazioni con i soggetti locali e nazionali che considerano le grandi riforme, come quella del federalismo, oggetto di valutazione, riflessione e lavoro con i soggetti più vicini al territorio, ai cittadini e alle imprese.

Il **primo capitolo** è focalizzato sui c.d. tributi propri, tema sul quale stiamo lavorando e collaborando anche con un Gruppo di lavoro recentemente avviato dal Comune di Venezia. In particolare abbiamo studiato un caso concreto da imitare, quello del Friuli Venezia Giulia, che rappresenta per molti aspetti e, in particolare, per la **riscossione demandata a livello regionale di molte imposte**, un modello unico nel Paese e quindi un esempio da seguire per altre regioni italiane.

Il **secondo capitolo** tratta della **fiscalità di vantaggio** e, per dimostrare come tale opportunità per i sistemi federali non sia un obiettivo teorico e irraggiungibile, approfondisce l'**esperienza di compiuta autonomia delle Camere di Commercio italiane**.

Il **terzo capitolo** aggiorna i dati sul **residuo fiscale**, di quella quota cioè di risorse finanziarie che le regioni più ricche trasferiscono a quelle più povere. Si dimostra come, **quanto più il residuo fiscale aumenta, tanto più cresce la povertà nelle regioni meridionali del Paese** e tanto maggiore è il pericolo per le regioni settentrionali di non poter competere con le regioni europee economicamente più avanzate.

Il **quarto capitolo** studia l'efficienza e l'inefficienza di parte della spesa pubblica italiana con un **confronto tra regioni italiane**. Con questo capitolo si intende mettere in guardia il legislatore sull'errore che spesso nel nostro Paese si commette di "fare di tuttata l'erba un fascio", di adottare cioè provvedimenti, spesso punitivi, nei confronti di tutti gli Enti in maniera indifferenziata, senza distinguere quelli virtuosi da quelli non virtuosi. Questi provvedimenti vanno nella direzione opposta rispetto al **principio di "responsabilità"** che un sistema

---

\* Gian Angelo Bellati, direttore di Unioncamere del Veneto ed Eurosportello Veneto.

federale dovrebbe stimolare. Il titolo attribuito al presente Quaderno “Responsabilità e federalismo” è tutt’altro che casuale. L’approvazione della legge sul federalismo fiscale segna l’inizio di una nuova stagione, alla quale saranno chiamati a misurarsi innanzitutto i nuovi eletti alle recenti elezioni amministrative, che dovranno dimostrare una migliore gestione della cosa pubblica con l’eliminazione delle sacche d’inefficienza che ancora persistono in alcune aree del Paese. Ma nel contempo anche il legislatore sarà chiamato a emanare provvedimenti differenziati, come peraltro la stessa legge 42/2009 dispone, al fine di ottenere maggiori risparmi di spesa pubblica e quindi una maggiore efficienza della Pubblica amministrazione.

Il **quinto e ultimo capitolo** propone un’analisi di “benchmarking” europeo sull’allocazione delle risorse umane e finanziarie nel settore pubblico, con l’obiettivo di valutare il livello di efficienza delle Amministrazioni pubbliche in Italia, Germania e Spagna e in particolare nelle regioni italiane. Stante le prevedibili difficoltà di definire e quantificare i costi (fabbisogni di spesa) standard, che potrebbero ritardare l’emanazione dei decreti attuativi, **abbiamo tentato di determinare un “livello ottimale di spesa”, tralasciando quindi la definizione dei costi delle singole prestazioni/servizi.** I risultati raggiunti sono davvero rilevanti: **alcune regioni italiane presentano situazioni in cui la spesa pubblica è gestita in modo particolarmente efficiente, anche nel confronto con Amministrazioni pubbliche di altri Paesi europei,** mentre altre evidenziano parametri di spesa due o tre volte superiori alla media nazionale. Se queste ultime adottassero gli stessi parametri della regione più virtuosa in base al “livello ottimale di spesa”, **potremmo ottenere da un lato risparmi di spesa pubblica fino a 28 miliardi di euro l’anno** e dall’altro un elevato aumento della spesa per investimenti e dei servizi per le famiglie e le imprese.

Le analisi effettuate mostrano come talvolta sia altamente **deresponsabilizzante utilizzare in forma assoluta il parametro della spesa pubblica pro capite.** In taluni casi sarebbe invece più corretto, sia sotto il profilo tecnico che etico, **rapportare tale parametro anche al costo della vita,** che varia fortemente da regione e regione, **e al reddito prodotto.** Diversamente si continuerà ad alimentare lo spreco, la demotivazione e l’inefficienza.

In tal senso ritornano le proposte già avanzate di rafforzare anche la **solidarietà orizzontale** e non solo, come oggi, quella verticale, ovvero un sistema che renda trasparenti, espliciti e controllabili i flussi di solidarietà tra regioni donatrici e quelle riceventi. Nel contempo, al fine di ridurre i costi della gestione di imponenti somme di denaro dati in forma di contributi, sarebbe opportuno puntare, attraverso la fiscalità di vantaggio, sulle **esenzioni e gli incentivi automatici di carattere fiscale,** che consentirebbero di premiare i territori che producono a svantaggio dei territori che godono dell’assistenzialismo. Crediamo infatti che in tal modo anche la **spesa per investimenti** possa aumentare, con grande beneficio per le infrastrutture che, soprattutto nel Mezzogiorno, debbono ancora essere realizzate, a scapito della **spesa per il personale pubblico** che, nelle regioni economicamente meno avanzate, è stata ed è ancora oggi impropriamente **utilizzata come “ammortizzatore sociale”, e che rappresenta un aggravio per la spesa pubblica nazionale e, quindi, un freno per la competitività delle nostre imprese.**

# 1. Federalismo fiscale e tributi propri\*

## 1.1 La legge 42/2009 tra principi fondamentali ed elementi essenziali

---

La legge n. 42 del 5 maggio 2009 recante “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione” definisce le linee guida per la riforma delle modalità di finanziamento degli enti territoriali, dando, appunto, attuazione all’art. 119 del Titolo V della Costituzione così come modificato con la riforma costituzionale del 2001. Tale legge appare, peraltro, **attuativa, più che del solo art. 119, del Titolo V della Costituzione** nel suo complesso che, nelle more del riconoscimento della autonomia finanziaria a Regioni ed Enti locali, è risultato per molti aspetti privo di effettività.

**Sino ad ora infatti taluni temi fondamentali del Titolo V hanno avuto svolgimento parziale, provvisorio e, per molti aspetti, inadeguato.** Si provi a pensare, ad esempio, alla questione del coordinamento della finanza pubblica con cui la legge delega si misura, tra l’altro, prevedendo l’armonizzazione dei bilanci pubblici, o alla compiuta determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (cosiddetti l.e.p.) concernenti i diritti sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali, di cui all’art. 117, comma 2, lettere, rispettivamente, m) e p) della Costituzione, soprattutto alla luce della necessità di provvedere all’integrale finanziamento di detti livelli e funzioni.

Peraltro, l’attuazione della legge delega comporta la necessità di concentrarsi sul **coordinamento e l’innovazione dell’intero sistema tributario**, nonché di configurare un sistema di perequazione delle risorse regionali ben più complesso di quelli sinora sperimentati.

Analizzando le disposizioni della legge in esame si comprende come sia possibile individuarne alcuni principi fondamentali quali ad esempio il **coordinamento dei centri di spesa con i centri di prelievo**, (che comporterà automaticamente maggiore responsabilità da parte degli enti nel gestire le risorse), nonché della **sostituzione del criterio della spesa storica, basata sulla continuità dei livelli di spesa raggiunti l’anno precedente, con quello del costo standard**.

Inoltre, in tale legge, si rintraccia una forte valorizzazione del principio di **sussidiarietà orizzontale**. All’art. 2 si prevede espressamente tra i principi generali di coordinamento, la “definizione di una disciplina dei tributi regionali e locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale”.

Peraltro, si afferma anche un **forte favor familiae**. Lo stesso articolo 2 dispone, infatti, l’“individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all’adempimento dei relativi compiti”. Tale disposizione

---

\* La redazione di questo capitolo è stata curata dal Centro Studi Unioncamere del Veneto (parr. 1.1, 1.2, 1.3) e dal Centro Studi Sintesi (par. 1.4).

rappresenta un salto di qualità notevole per il nostro sistema. Il finanziamento in base alla spesa storica è stato il male che da sempre ha afflitto il sistema della finanza regionale e locale; dai decreti “Stammati” degli anni Settanta si è finanziato il comparto regionale e locale in base a quanto si era speso in passato e così si sono sistematicamente premiate le gestioni inefficienti e punite quelle virtuose (in base ad una equazione per la quale la spesa storica risulta dalla sommatoria dei costi dei servizi e dell’ammontare degli sprechi). Molti dei problemi attuali, nonché il grande debito pubblico che contraddistingue il nostro Paese, nascono dal perverso criterio della spesa storica. È necessario quindi il suo radicale superamento, in quanto qualsiasi soluzione alternativa sarebbe come “mettere una pezza nuova su un vestito vecchio”.

A questo ha provveduto la riforma in esame, attraverso l’introduzione del **“costo standard” (che finanzia il servizio ma non l’inefficienza)**. D’ora in poi, infatti, per ogni servizio erogato dagli Enti territoriali, si individuerà un costo standard, cui tutti dovranno uniformarsi entro un periodo transitorio di 5 anni. L’erogazione dei servizi è prevista in condizioni di efficienza e di appropriatezza su il territorio nazionale.

La sostituzione del criterio della spesa storica con quello del costo standard determinerà un effetto virtuoso, in quanto non verrà più finanziata l’inefficienza e lo spreco. Se vi fossero Regioni che continuassero a superare il costo standard definito a livello nazionale, consentendo, com’è avvenuto in passato, che **una scatola di cerotti in alcune Usl venga a costare anche cento volte di più che in altre**<sup>1</sup>, quelle amministrazioni regionali non potranno più chiedere allo Stato di pagare a piè di lista tale spesa, come avveniva in passato, bensì dovranno aumentare le imposte sui propri cittadini, i quali chiederanno il conto e giudicheranno con il voto.

Il finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni, attraverso l’attuazione del federalismo fiscale, comporterà ovviamente la cancellazione dei relativi trasferimenti statali a Regioni ed ad Enti locali, comprensivi dei costi del personale e di funzionamento. **E’ la fine della cosiddetta finanza derivata ed è la fine del criterio del “ripiano a piè di lista”**, che ha portato l’ultimo governo Prodi a stanziare nella finanziaria 2007 12 miliardi di euro per 5 regioni in extradeficit sanitario o che durante questa legislatura ha portato a destinare una tantum 140 milioni di euro a favore del comune dissestato di Catania e 500 milioni al Comune di Roma per evitare il dissesto finanziario.

Gli attuali trasferimenti ordinari, che oggi gravano per oltre 20 miliardi di euro all’anno sul bilancio dello Stato (di cui 12 ai Comuni e 8 a Regioni, Province e altri enti territoriali) verranno sostituiti da risorse fiscali autonome. Tuttavia, la trasformazione dei trasferimenti in tributi è solo uno degli aspetti che riguardano il futuro assetto fiscale di Regioni ed enti locali: l’applicazione del criterio dei costi standard ridefinirà l’attuale distribuzione territoriale dei circa 50 miliardi di euro di compartecipazioni delle Regioni ordinarie (destinate in primis alla sanità), mentre il passaggio dell’istruzione dalla sfera di competenza statale a quella regionale sarà necessariamente accompagnato da un decentramento di tributi valutabile in circa 40 miliardi. **In sostanza, la partita del federalismo fiscale coinvolgerà un ammontare minimo di risorse stimato in 100-110 miliardi di euro.**

**Si assisterà, pertanto, ad un aumento della pressione fiscale regionale e locale, mentre diminuirà in misura corrispondente quella statale.** Una parte di quello che il contribuente pagava allo Stato sarà, quindi, pagato alle

<sup>1</sup> Cfr. l’intervista al Presidente della Regione Calabria su *IlSole24Ore* del 14 aprile 2009 che conferma vicende di questo tipo.



Regioni e agli Enti locali, ponendo le basi per realizzare la cosiddetta “tracciabilità” dei tributi. In tal modo i contribuenti potranno conoscere i servizi per i quali sono chieste le imposte e potranno, quindi, **giudicare con il voto l’operato delle amministrazioni**. Attraverso questo processo la pressione fiscale complessiva è destinata a diminuire.

È, altresì, previsto un fondo perequativo assegnato senza vincolo di destinazione – così come prevede l’art.119 della Costituzione – a favore delle Regioni con minore capacità fiscale.

Autonomia e responsabilità sono dunque virtuosamente coniugate, valorizzando la possibilità di razionalizzazione della spesa e il controllo democratico sulle Amministrazioni regionali e locali. **Peraltro, gli amministratori regionali e locali potranno finalmente utilizzare la leva fiscale** per attuare politiche dirette a sviluppare in modo organico il principio di sussidiarietà.

Essi potranno, altresì, attraverso detrazioni, deduzioni e agevolazioni sviluppare politiche mirate a valorizzare le specificità produttive e sociali presenti sui territori. Oggi questa possibilità è quasi preclusa; per cui attraverso tale riforma il guadagno per l’autonomia regionale e locale è davvero notevole.

**Il federalismo fiscale per diventare operativo necessiterà tuttavia di una serie di provvedimenti che si snodano nell’arco di 7 anni: 2 anni per l’attuazione e 5 di regime transitorio.** La legge prevede innanzitutto l’istituzione di una commissione paritetica propedeutica per definire i contenuti dei decreti attuativi che dovranno essere predisposti entro 2 anni dall’entrata in vigore della legge.

Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria diventeranno città metropolitane e contestualmente la provincia di riferimento cesserà di esistere, con soppressione di tutti i relativi organi rappresentativi a decorrere dall’insediamento della città metropolitana.

## 1.2 Prime applicazioni della legge sul federalismo fiscale

La legge n. 42/2009 prevede che entro 24 mesi, a partire dalla entrata in vigore della medesima legge delega, vengano adottati i numerosi decreti che, come detto, dovranno realizzare i vari profili della materia, quali, ad esempio, l’autonomia di entrate e di spesa fra tutti i livelli di governo, la semplificazione del sistema tributario, l’attribuzione di risorse autonome a Comuni, Province, Regioni e Città metropolitane, la determinazione dei “costi e dei fabbisogni standard”, l’istituzione del fondo perequativo, la riduzione dell’imposizione fiscale statale e l’integrazione delle banche dati degli Enti locali e dello Stato per contrastare l’evasione fiscale e così via.

Peraltro, come espressamente chiarito dalle medesime disposizioni della legge delega, prima di procedere alla predisposizione dei decreti delegati, occorrerà acquisire ed elaborare un complesso di informazioni di carattere finanziario, economico e tributario al fine di orientare le scelte del legislatore delegato.

A tal specifico fine, una specifica disposizione (art. 2, c. 6) della Legge delega in esame, stabilisce che **almeno uno dei decreti previsti sia adottato entro dodici mesi dallo stesso termine e rechi “i principi fondamentali in**

**materia di armonizzazione dei bilanci pubblici”** e che, contestualmente all’adozione dello schema del decreto, il Governo debba trasmettere alle Camere, in allegato al medesimo schema, una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali ed un’ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, le province autonome e gli enti locali, con l’indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse. Si tratta, in sostanza, dei “numeri del federalismo fiscale”, cioè la base di dati necessaria per conferire concretezza e prospettiva alla riforma in atto, tema sul quale si è sviluppato un intenso dibattito nel modo politico e in Parlamento durante il lavoro delle Commissioni.

**L’armonizzazione dei sistemi di contabilità tra i diversi livelli di governo costituisce invero la necessaria premessa per garantire trasparenza dei processi decisionali, efficacia nel sistema dei controlli e coordinamento delle finanze pubbliche, nonché premessa per garantire una sistematica attività di analisi e di valutazione delle entrate e delle spese.**

Sulle criticità del sistema contabile italiano si sono pronunciate anche Istat, Corte dei Conti e Ragioneria Generale dello Stato nelle audizioni al Parlamento durante il dibattito per giungere all’approvazione della legge delega sul federalismo. È necessario conoscere infatti le effettive grandezze finanziarie di ogni territorio per avere una stima effettiva dei “costi”, o meglio dello spostamento di risorse.

In tale direzione si muove anche il disegno di legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica, nonché di delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento del sistema dei controlli, approvato il 24 giugno 2009 dall’Assemblea del Senato (S.1397) e ora in corso di esame in Commissione alla Camera (C.2555).

Il testo si muove lungo quattro direttrici fondamentali: coordinamento della finanza pubblica; armonizzazione dei sistemi contabili; riforma degli strumenti di governo dei conti pubblici; ridefinizione del sistema dei controlli.

Le specificità della legge n. 42 sono state lucidamente indicate dal Ministro dell’economia e delle finanze, Giulio Tremonti, in occasione della presentazione della “Relazione unificata sull’economia e la finanza pubblica” (RUEF). In tale Relazione emerge come le problematiche più consistenti, relativamente al testo della legge delega, siano legate al processo di quantificazione finanziaria degli aspetti connessi all’attuazione del federalismo fiscale ed alla quale vorrebbe porre rimedio, appunto, il primo dei decreti delegati. Lo stesso Ministro, infatti, ha avuto modo di osservare come “al fine di conoscere, preliminarmente, la spesa storica consolidata per ciascuna funzione, per poter poi passare alla definizione del costo standard, occorra disporre delle informazioni rilevate dai bilanci dei diversi soggetti istituzionali. Tuttavia, **i bilanci regionali risultano fortemente disomogenei e scarsamente confrontabili, mentre i bilanci degli enti locali sono classificati secondo uno schema omogeneo e sono oggetto di rilevazione da parte del Ministero dell’interno. Anche per questi ultimi, in ogni caso, si rileva una certa disomogeneità delle metodologie contabili adottate**, per ciò che, in particolare, attiene l’applicazione della classificazione funzionale ed il diversificato ricorso alle esternalizzazioni dei servizi. Con riferimento ai bilanci delle regioni e degli enti locali, è necessario definire la tipologia di dati da utilizzare nelle quantificazioni. La scelta più adeguata è, essenzialmente, costituita dai dati di competenza finanziaria (impegni e accertamenti) per funzione, sebbene di più complessa rilevazione. Al fine della

verifica complessiva dei dati potrebbe, peraltro, essere utilizzato il SIOPE<sup>2</sup>, anche se tale sistema offre informazioni di sola cassa e secondo la classificazione economica/SEC”<sup>3</sup>.

### 1.3 I tributi propri come chiave dello sviluppo

Nell’ambito dell’analisi appena svolta su quelle che saranno le prossime “mosse applicative” della Legge sul federalismo fiscale si innesta una riflessione su **quali potrebbero essere i tributi da decentrare**.

Anzitutto è necessaria una precisazione terminologica sulla differenza tra tributi propri e tributi erariali; questi ultimi, secondo la giurisprudenza costituzionale, sono istituiti dalla legge dello Stato, indipendentemente dal fatto che il gettito sia devoluto, in tutto od in parte, alle regioni o agli enti locali; i primi – i tributi propri – sono invece quelli che le regioni istituiscono e disciplinano con propria legge, nel rispetto dei vincoli stabiliti dall’articolo 119, comma secondo.

Uno dei principi cardine della Legge delega n. 42/2009, ed a cui dovranno ispirarsi gli emanandi decreti attuativi, è rintracciabile all’art. 2, c. 1, lett. a) e consiste nella “autonomia di entrata e di spesa” e nella “maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo”.

**È necessario, pertanto, che le regioni siano pienamente responsabili, non solo dal punto di vista della spesa, bensì anche e soprattutto da quello delle entrate. Solamente l’autonomia impositiva consente di realizzare una reale autonomia di gestione e permette al cittadino elettore di valutare quello che riceve in termini di servizi e quello che paga come imposta per riceverlo. Il voto dei cittadini elettori, quindi, rappresenterà il modo per valutare l’azione degli amministratori regionali.**

Ma perché questo accada, è necessario che questi amministratori non possano scaricare sullo Stato le loro responsabilità, affermando che non sono state date loro risorse sufficienti. Per evitare tali situazioni è necessario accentuare al massimo l’autonomia d’imposizione fiscale delle regioni e degli enti territoriali.

**Affinché però l’autonomia impositiva delle regioni non si trasformi in un aumento della tassazione per i cittadini, appare necessario ridurre la tassazione nazionale e compensare questa riduzione con l’introduzione di un’imposizione a carattere regionale.**

Una ipotesi realizzativa per una simile imposizione potrebbe connessa alla disponibilità degli immobili dei cittadini e delle imprese, come avviene in altri paesi europei. **L’esperienza dei Paesi federali e di vari Paesi decentrati** a pluralità di livelli di governo ha consentito, nel corso di tanti anni, di selezionare una serie di criteri cui attenersi nel finanziamento degli enti locali: tra questi, in particolare, **emerge il favore per la tassazione immobiliare**. Non può, per

<sup>2</sup> Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d’Italia e l’ISTAT, in attuazione dall’articolo 28 della legge n. 289/2002.

<sup>3</sup> Per approfondimenti si rinvia alla *Relazione unificata sull’economia e sulla finanza pubblica*, presentata dal Ministro dell’Economia e delle Finanze nell’aprile 2009, [www.tesoro.it](http://www.tesoro.it).

esempio, sfuggire che due Paesi quali l'Irlanda e la Gran Bretagna, a basso decentramento fiscale, traggano l'intero gettito locale dalla loro specifica versione di imposta immobiliare.

**La disponibilità dell'immobile rappresenta, infatti, la base più logica dell'imposizione locale**, non solo perché è facilmente accertabile e non si sovrappone ad altre basi imponibili, bensì perché con essa è possibile graduare l'imposizione locale attraverso i molteplici parametri disponibili (reddito, ubicazione, titolo di possesso, numerosità del nucleo familiare, destinazione economica, eccetera), che consente agli enti territoriali di perseguire specifici obiettivi economici e sociali<sup>4</sup>.

**Non sarebbe un'imposta aggiuntiva, poiché verrebbe a sostituire imposte nazionali e non costituirebbe neppure una riproposizione dell'Ici o una forma di imposizione patrimoniale, perché si baserebbe sulla disponibilità dell'immobile e non sulla proprietà.** Con essa si potrebbe effettivamente dare il via a un federalismo fiscale che, senza autonomia impositiva, sarebbe monco e gravido di rischi d'esplosione della spesa pubblica.

Al di là del periodo di 7 anni necessario affinché il federalismo fiscale possa divenire operativo in Italia, l'approvazione della relativa legge consente sin da ora di adottare una serie di misure finalizzate a tentare di risolvere alcuni problemi economici che affliggono il nostro Paese.

Tra queste misure, di fondamentale importanza risulta quella di poter istituire tributi propri da parte delle Regioni. Tale possibilità può infatti rappresentare una vera e propria chiave di volta nelle politiche di sviluppo nel nostro Paese.

Attraverso l'introduzione della legge delega sul federalismo fiscale, l'autonomia impositiva regionale è valorizzata, permettendo innanzitutto a regioni ed enti locali di sviluppare, attraverso esenzioni, agevolazioni e deduzioni politiche mirate a valorizzare le specificità produttive e sociali presenti sui territori.

Incentivare fiscalmente certe categorie di imprese, l'osservanza di standard di rispetto ambientale, o i soggetti non profit che svolgono una funzione sociale, può diventare finalmente contenuto pieno di una politica fiscale regionale<sup>5</sup>. In questo modo l'autonomia impositiva regionale può svilupparsi "verso il basso", in chiave incentivante. La stessa autonomia però sarà costretta a svilupparsi verso l'alto, aumentando entro certi limiti l'imposizione, nel caso di gestioni inefficienti, ad esempio perché non si riduce al costo standard la spesa per determinati servizi, cioè non ci si preoccupa di rimediare a quelle inefficienze per cui uno stesso servizio in altra regione viene a costare, alla stessa qualità, molto di meno.

In questo modo autonomia e responsabilità sono virtuosamente coniugate, valorizzando la possibilità di razionalizzazione della spesa e il controllo democratico degli elettori locali.

Il federalismo fiscale può permettere una razionalizzazione della spesa pubblica che può aprire alla possibilità di ottenere un "dividendo" utilizzabile in chiave di incentivo allo sviluppo.

Inoltre, la legge delega sul federalismo fiscale all'art. 7 valorizza in modo importante l'autonomia regionale e locale sui tributi propri consentendo l'introduzione di politiche fiscali innovative a livello regionale basate sullo sgravio e sull'incentivo. In questo modo la leva fiscale, a fronte del dividendo risultante dalla razionalizzazione della spesa e della più sensata perequazione delle risorse,

<sup>4</sup> Cipolletta I., "La regione è mobile... qual piuma", in *Il Sole 24 Ore*, 18 giugno 2009.

<sup>5</sup> Cfr. Baratello M., *Federalismo Fiscale – Da Venezia una prospettiva per l'Italia*, Centro Produzione Multimediale, Aprile 2009.

potrà essere utilizzata a livello locale per ridurre l'imposizione e favorire lo sviluppo economico e sociale, realizzando così uno dei frutti virtuosi del Federalismo fiscale.

**Nel nostro Paese i cd. "tributi propri" dell'art. 119 Cost. sono un oggetto di fatto sconosciuto:** oggi in tale categoria, riguardo alle regioni a statuto ordinario, rientra solo la modestissima tassa regionale per la raccolta dei tartufi. Da quando, infatti, nel 2003 la Corte costituzionale ha qualificato come tributi propri solo quelli istituiti con legge regionale, l'esito paradossale è stato il congelamento della potestà impositiva regionale, in attesa di una legge statale di coordinamento della finanza pubblica, che oggi è arrivata.

I tributi propri (autonomi e derivati) costituiscono un terreno ideale per l'applicazione del principio di sussidiarietà favorendo la possibilità per le regioni e gli enti locali di sviluppare un'autonoma politica fiscale attraverso deduzioni, detrazioni e rimodulazioni della base imponibile.

Peraltro, una reale libertà di abbassare la pressione fiscale, consentita oggi a regioni ed enti locali, grazie all'introduzione nell'ordinamento della legge delega in questione, di realizzare un quadro veramente organico di attuazione della sussidiarietà.

Inoltre, **i tributi propri sono alla base dell'effettiva autonomia di un Ente, criterio principale per effettuare interventi di politica fiscale locale senza incorrere nelle sanzioni della Corte di Giustizia UE**, così come delineato dalle celebri Sentenze delle Azzorre e della Spagna.

Tale legge, infatti, apre la strada alla possibilità di dare **attuazione alla c.d. fiscalità di vantaggio senza che si configuri un aiuto di stato** ex art. 87 Trattato UE, secondo le indicazioni offerte dalla Corte di Giustizia della Comunità Europea nelle oramai celebri sentenze aventi ad oggetto i sistemi fiscali delle Azzorre e dei Paesi Baschi.

L'articolo 2 comma 2 lettera mm), infatti, prevede espressamente tale possibilità inserendo, tra i principi e i criteri direttivi cui devono ispirarsi i decreti attuativi, "l'individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottoutilizzate".

Le possibilità di forme di fiscalità di vantaggio sono richiamate anche nell'art. 16 lettera d) in relazione alle regioni a statuto ordinario, le quali possono "individuare interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico", e ancora nell'art. 27 comma 3 lettera c) in relazione alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, le quali, attraverso proprie norme, possono "individuare forme di fiscalità di sviluppo".

All'interno della forma della fiscalità regionale di vantaggio (o di sviluppo) infatti potrebbero trovare ulteriore e completa legittimazione misure innovative di politica fiscale assumibili a livello regionale, come la possibilità di **introdurre leggi regionali di detassazione degli investimenti produttivi**, riducendo la burocrazia implicata negli incentivi erogati alle imprese nelle forme tradizionali; oppure, ancora, nel settore delle Public Utilities o delle politiche sociali le politiche fiscali regionali potrebbero favorire una **maggiore presenza di soggetti non profit**, idonei a rimediare sia ai fallimenti del mercato che a quelli dello Stato, come altri ordinamenti hanno sperimentato con successo a vantaggio degli utenti. Si eviterebbe così l'illogico meccanismo "prelievo e poi redistribuzione" delle medesime risorse. Si tratta di forme di attuazione del federalismo fiscale che non aumentano la pressione fiscale complessiva, riducono la burocrazia e favoriscono lo sviluppo della produzione economica e sociale.

## 1.4 I tributi da decentrare: il caso Friuli-Venezia Giulia

Nell'analisi e nella valutazione di una qualsiasi amministrazione pubblica locale è importante tenere in considerazione, oltre al ventaglio di funzioni pubbliche esercitate ed al livello di autonomia impositiva, anche **delle modalità e del grado di efficienza del sistema di riscossione delle risorse**. In altri termini, non è importante solamente valutare quali tributi siano assegnati ad una determinata amministrazione pubblica, bensì come (e soprattutto quando) tali risorse affluiscono nelle casse dell'ente. Non si tratta di una questione d'interesse marginale: nel recente passato, a causa dei noti problemi di riparto della compartecipazione IVA tra le Regioni ordinarie, si è verificato un **parziale blocco dei flussi finanziari Stato-Regioni**, con queste ultime costrette a ricorrere al mercato (con tutti i disagi e i costi connessi) al fine di garantire l'erogazione dei servizi pubblici di competenza<sup>6</sup>.

**Nelle amministrazioni regionali la riscossione delle entrate tributarie proprie avviene generalmente attraverso una convenzione con l'Agenzia delle Entrate. Per quanto concerne, invece, i tributi derivati (compartecipazioni) è necessario distinguere tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale.** Le RSO vedono affluire le quote spettanti di compartecipazione IVA (che fornisce la gran parte del gettito derivante da tributi devoluti) solamente a seguito della determinazione delle stesse stabilite dagli appositi DPCM. In sostanza, il gettito nazionale dell'IVA, o meglio parte del gettito, viene ripartito per ciascuna Regione sulla base di parametri stabiliti dal Dlgs 56/2000, sulla base dei quali dovrebbe avvenire il graduale passaggio da un fabbisogno calcolato con la spesa storica ad un fabbisogno maggiormente rispondente alle oggettive necessità di spesa locale. Diversamente, **le Regioni a statuto autonomo beneficiano di rilevanti quote di tributi erariali riscossi sul proprio territorio, con modalità definite dai rispettivi Statuti regionali** che, lo ricordiamo, sono approvati con legge costituzionale.

A tale proposito, **la Regione Friuli-Venezia Giulia ha recentemente fatto un importante passo in avanti verso la riscossione diretta di parte dei tributi erariali ad essa spettanti.** Al Friuli-Venezia Giulia sono assegnati, tra gli altri, il **60% dell'IRPEF, il 45% dell'IRPEG, l'80% dell'IVA e il 90% di altre imposte erariali.** Con il Protocollo d'intesa tra Governo e Regione, siglato il **6 ottobre 2006**, si è dato avvio ad un percorso tendente a dare maggiore autonomia all'Ente regionale per quanto concerne la riscossione di detti tributi statali. I punti principali del Protocollo possono essere così sintetizzati:

1. il Governo si impegnava a modificare i criteri e le modalità dei **trasferimenti delle compartecipazioni erariali attraverso la forma del trasferimento diretto alle casse della Regione;**
2. il Governo si impegnava di versare alla Regione Friuli-Venezia Giulia **i crediti che la stessa vantava nei confronti dello Stato** a fronte delle compartecipazioni erariali maturate e solo parzialmente versate;
3. si stabiliva la possibilità di adeguare la compartecipazione dei tributi erariali in presenza di **significative modificazioni del quadro di riferimento nel settore sanitario;**

<sup>6</sup> Sospesa l'operatività del 56/2000, il contributo dello Stato alla perequazione del finanziamento della spesa sanitaria per gli anni dal 2002 al 2005 è stato assegnato alle Regioni in misura provvisoria e sotto forma di anticipazioni di tesoreria, lasciando 'accantonati' circa 11 miliardi di euro per il periodo 2002-2004 (Corte dei Conti, "Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni. Esercizi 2004-2005", deliberazione n. 14/2006, p. 85).

4. si ponevano le premesse che, unicamente per le **trattenute Irpef sulle pensioni**, per luogo di riscossione si dovesse intendere la residenza del percettore, indipendentemente dal luogo fisico d'incasso.

I contenuti del Protocollo d'intesa hanno acquisito valenza giuridica con il **Dlgs 137 del 31 luglio 2007**, successivamente attuato dalle disposizioni del **DM del 17 ottobre 2008**. In base all'articolo 1 del Dlgs 137, il gettito dei tributi statali è regolato a seconda che si tratti di entrate canalizzate attraverso il modello F24 o di altre tipologie di entrate: le entrate che seguono la via dell'F24 affluiscono alla competente struttura centrale che, dopo aver effettuato le necessarie procedure, vengono riversate sui conti di tesoreria della Regione; per le altre entrate, invece, viene meno il passaggio presso gli uffici centrali e le somme sono indirizzate immediatamente nelle casse regionali<sup>7</sup>. L'operazione viene completata dall'avvio del processo di regionalizzazione dell'attività di riscossione dei tributi della Regione, con la nascita di Equitalia Friuli-Venezia Giulia Spa.

**I vantaggi per la Regione sono notevoli e consistono nel disporre tempestivamente di una rilevante quota dei tributi erariali spettanti;** ricordiamo, inoltre, che per le Regioni autonome i tributi derivati (ovvero i tributi ai quali si applica la nuova normativa per il Friuli) rappresentano il 70-80 per cento del totale delle entrate tributarie, principale "pilastro" del bilancio regionale. **Per le Regioni ordinarie, allo stato attuale, il sistema "friulano" non sarebbe applicabile** poiché l'ammontare delle compartecipazioni non viene fissato in partenza, ma di fatto è soggetto ad una contrattazione periodica tra Stato e Regioni, che deve in ogni caso ottemperare alle finalità perequative stabilite dal Dlgs 56/2000 e alla copertura dei fabbisogni sanitari regionali.

Tuttavia, è opportuno segnalare che le Regioni a statuto speciale già beneficiano di un sistema tributario che in qualche modo garantisce loro una migliore (e maggiore) riscossione dei tributi, con effetti benefici per la gestione di tutto il bilancio. A tale proposito, si propone un'analisi comparata tra due Regioni a statuto autonomo (il Friuli-Venezia Giulia e la Provincia di Trento) e due a statuto ordinario (il Veneto e l'Emilia Romagna). Come già detto precedentemente, le Regioni speciali, oltre a disporre di entrate ampiamente superiori rispetto a quelle delle Regioni ordinarie (in ragione delle ulteriori competenze di spesa), beneficiano di un sistema tributario che consente loro di trattenere rilevanti quote di tributi statali. Ne consegue (tab. 1.1 e graf. 1.1), che **le entrate tributarie delle Regioni speciali siano per lo più alimentate da compartecipazioni, ovvero da imposte devolute da un altro livello di governo (lo Stato)**; nello specifico, i tributi devoluti sul totale delle entrate tributarie in Friuli sono il 74 per cento (il rimanente 26% sono tributi propri), mentre a Trento ben l'84,5 per cento è imputabile a compartecipazioni e quote di tributi statali (solo il 15,5% sono tributi propri). Nelle Regioni ordinarie il quadro di partenza muta completamente: in Veneto ed in Emilia i tributi devoluti garantiscono rispettivamente il 43,9 e il 43,7 per cento delle entrate del titolo I, lasciando ai tributi propri quote ampiamente superiori al 50 per cento.

**Tale assetto produce riflessi anche sulla gestione dei tributi regionali:** il Friuli riesce a riscuotere entro l'anno di competenza ben il 63 per cento delle entrate tributarie, mentre tale quota raggiunge addirittura l'82,1 per cento nel Trentino. Diversamente, i tempi di erogazione della compartecipazione IVA non consentono alle Regioni ordinarie di disporre celermente di una considerevole quota di tributi: il Veneto riesce a riscuotere solo il 48,8 per cento delle entrate

<sup>7</sup> Si veda *Il Sole-24 ore* del 30 agosto 2007.

tributarie di competenza (ovvero accertate per l'anno in corso), percentuale analoga a quella dell'Emilia (49,1%).

Gli effetti di due sistemi così differenti si concretizzano in una **maggiore disponibilità di liquidità per le RSS**. Con riferimento alla gestione corrente del bilancio, in Friuli-Venezia Giulia le riscossioni superano i pagamenti del 33,4 per cento, mentre a Trento si arriva ad un surplus del 56,3 per cento; diversamente, in Veneto le entrate correnti riscosse si fermano al 92,8 per cento delle spese correnti pagate, percentuale simile a quella fatta registrare dall'Emilia Romagna (93,9%).

Tutte le entrate accertate che non vengono riscosse si trasformano in residui attivi, che tendono ad accumularsi negli anni se l'amministrazione non riesce a riscuoterle; per quanto riguarda **i residui attivi imputabili alle entrate tributarie si nota come siano maggiori nelle Regioni ordinarie**. In Veneto i tributi non riscossi ammontano al 112,1 per cento dei tributi normalmente accertati, ed in Emilia si sfiora il 104 per cento. Diversamente, l'ammontare medio di residui attivi sulle entrate tributarie si ferma al 91,1 per cento in Trentino e all'80,2 per cento nel Friuli-Venezia Giulia.

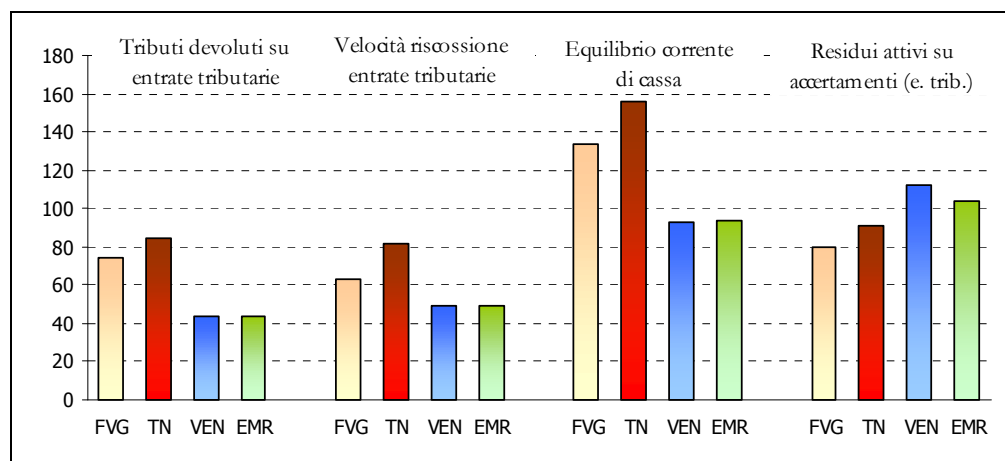
Su questo tema, **la legge di attuazione del federalismo fiscale ha previsto "strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino modalità efficienti di accreditamento diretto o di riversamento automatico del riscosso agli enti titolari del tributo"** (art. 2, lett. u). **L'auspicio è che i decreti attuativi riescano prontamente a garantire agli enti territoriali non solo l'autonomia di entrata, ma anche "di riscossione"**.

**Tabella 1.1** – *La gestione delle risorse in alcune Regioni. Valori percentuali (media 2005-2007)*

<b>Tributi devoluti su entrate tributarie</b>	
Friuli-Venezia Giulia	74,0
Prov. Aut. Trento	84,5
Veneto	43,9
Emilia Romagna	43,7
<b>Velocità riscossione entrate tributarie</b>	
Friuli-Venezia Giulia	63,0
Prov. Aut. Trento	82,1
Veneto	48,8
Emilia Romagna	49,1
<b>Equilibrio corrente di cassa</b>	
Friuli-Venezia Giulia	133,4
Prov. Aut. Trento	156,3
Veneto	92,8
Emilia Romagna	93,9
<b>Residui attivi finali su accertamenti (e. trib.)</b>	
Friuli-Venezia Giulia	80,2
Prov. Aut. Trento	91,1
Veneto	112,1
Emilia Romagna	103,9

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati Corte dei Conti e bilanci regionali





**Grafico 1.1** - La gestione delle risorse in alcune Regioni. Valori percentuali (media 2005-2007)

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati Corte dei Conti e bilanci regionali

## 1.5 Alcune riflessioni

L'approvazione della legge sul federalismo fiscale segna l'inizio di una nuova stagione, delineando soluzioni più appropriate ed efficaci al fine di risolvere i cronici problemi economici e sociali del nostro Paese. Una nuova stagione alla quale saranno chiamati a misurarsi anche i nuovi eletti alle recenti elezioni amministrative, che dovranno favorire una migliore gestione della cosa pubblica con l'eliminazione delle sacche d'inefficienza che ancora persistono in alcune aree del Paese.

**Federalismo fiscale significa responsabilità.** La riforma, infatti, introduce un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello di pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo, a parità di servizi offerti. Viceversa, nei confronti degli enti meno virtuosi è previsto un sistema sanzionatorio che consiste nel divieto di fare assunzioni e di procedere a spese per attività discrezionali. Contestualmente, questi enti dovranno risanare il proprio bilancio anche attraverso l'alienazione di parte del patrimonio mobiliare ed immobiliare nonché l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva.

Sono previsti anche **meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari** assegnati alla Regione e agli Enti locali, con l'individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli Enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario. L'auspicio è che tali meccanismi premiali/sanzionatori, unitamente ad un maggiore controllo ed alle altre misure previste nella legge appena approvata, siano sufficienti per la realizzazione di un assetto pubblico più equilibrato ed efficiente, eliminando il più possibile gli sprechi di spesa che negli ultimi decenni hanno costituito un vero e proprio cancro per i bilanci regionali e degli enti locali.

Peraltro, alla luce anche di quanto esaminato nel paragrafo precedente, emerge come il dibattito coinvolgente RSO e RSS sia sempre di grande attualità e interesse nello scenario del federalismo fiscale.

**Federalismo fiscale significa autonomia.** Tra Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale sussistono non pochi “squilibri”, soprattutto per quanto concerne i rispettivi sistemi tributari e le modalità di reperimento delle risorse. È noto che le norme dello Statuto regionale consentono alle Regioni speciali di trattenere anche fino al 90 per cento di una molteplicità di tributi statali, mentre alle Regioni ordinarie spetta solamente una quota di IVA (e di altre imposte minori) che per il 2007 è stata determinata pari al 46,1 per cento. Per il Veneto e le altre RSO tali quote di tributi erariali vengono in concreto “contrattate” di anno in anno con lo Stato e la Conferenza delle Regioni sulla base di parametri stabiliti dal Dlgs 56/2000, a differenza delle RSS che beneficiano di una relativa “certezza” delle risorse spettanti, in quanto gli statuti speciali, essendo adottati con legge costituzionale (nello specifico quello del Friuli-Venezia Giulia con Legge costituzionale 28 febbraio 1948, n. 5), hanno natura di fonte sovraordinata alla legge ordinaria e, pertanto, possono essere modificati solo attraverso il procedimento disciplinato dall’art. 138 Cost.

Peraltro, oltre alla presenza di disparità sulla misura dei tributi erariali che possono essere trattenuti, si verifica che buona parte di questi tributi possono essere direttamente riscossi dalla Regione senza l’intermediazione dello Stato. **È il recente caso del Friuli-Venezia Giulia che, grazie ad un accordo con l’Amministrazione centrale, avrà la possibilità di disporre tempestivamente di una rilevante quota dei tributi erariali spettanti** (che rappresentano appunto il 74% delle entrate tributarie); possibilità non prevista naturalmente per il Veneto e le altre RSO. Al fine di garantire una maggiore autonomia e liquidità di risorse per il Veneto (come per le altre RSO), **si potrebbe ipotizzare la costituzione di una “Equitalia Veneto”**, finalizzata a riscuotere i tributi propri e, quantomeno, un acconto dei tributi erariali (in primis, dell’IVA) che poi verranno trasferiti alle Regioni sotto forma di compartecipazione.

**Federalismo fiscale significa solidarietà.** La nuova legge richiede che le Regioni a statuto speciale, “nel rispetto degli statuti speciali” concorrano “al conseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà e all’esercizio dei diritti e doveri da essa derivanti”. Le norme di attuazione dovranno tener conto “delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, considerando anche gli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, e dei livelli di reddito pro capite”. In pratica ciò significa che, in nome della perequazione e della solidarietà, una parte del gettito tributario ottenuto nelle Regioni “ricche” deve essere girato dallo Stato alle Regioni “povere” e, che tra queste, ci saranno anche alcune Regioni a statuto speciale. Per conoscerne le modalità applicative sarà però necessario attendere i decreti delegati che entro due anni dall’approvazione della delega, probabilmente entro l’autunno 2011, dovranno precisarne i criteri operativi e i numeri in gioco. Dovranno anche definire i costi standard dei servizi regionali, in modo che i flussi perequativi finanzino i bisogni soddisfatti in modo efficiente, non gli sprechi che si annidano nella spesa storica.

**Per le “ricche” Regioni a statuto speciale del Nord la legge prevede tuttavia anche una soluzione alternativa: anziché cedere risorse all’esterno, esse possono concorrere indirettamente alla solidarietà interregionale e ad aiutare il bilancio dello Stato assumendo a proprio carico nuove funzioni sin qui svolte dallo Stato.** Anche in tale ipotesi però sarà necessario attendere i

decreti delegati. Per tale ulteriore devoluzione di funzioni, è previsto l'esborso della regione sino ad un certo ammontare in nome della perequazione, oltre tale soglia le Regioni avranno diritto a "un finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali e alle accise, salvo quanto previsto dalle leggi costituzionali in vigore". Naturalmente, non è ancora possibile delineare quali potranno essere le funzioni nuove, né la linea di confine tra il dare e il ricevere, né le forme del dare e del ricevere.

Inoltre, come già ricordato, altro obiettivo fondamentale perseguito attraverso il federalismo fiscale è quello di ridurre, gradualmente, la pressione fiscale; tale finalità sarà uno dei compiti principali dei decreti attuativi, che dovranno garantire la determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale, nonché del suo riparto tra i vari livelli di governo; tale obiettivo sarà tanto più raggiungibile quanto più si riuscirà a combattere "sprechi" ed evasione fiscale.



## 2. Federalismo fiscale e fiscalità di vantaggio\*

### 2.1 Federalismo e fiscalità di vantaggio in Europa

**Federalismo fiscale, fiscalità di vantaggio e aiuti di Stato** sono tutti elementi che presentano un collegamento tra loro. Tale collegamento è il risultato dell'opera giurisprudenziale della CGCE compiuta attraverso la celebre **Sentenza Commissione c/ Portogallo, con la quale la CGCE é giunta esplicitamente a riconoscere la piena compatibilità con il diritto comunitario delle misure fiscali agevolative adottate da enti territoriali interni diversi dallo Stato.**

In Europa, infatti, l'esigenza di definire forme regionali di fiscalità di vantaggio è stata sino a tale sentenza sacrificata sull'altare di un'interpretazione eccessivamente rigida del divieto comunitario di aiuti di Stato, con particolare riguardo alle modalità di accertamento del requisito della "selettività territoriale". Questa circostanza, salvo specifiche eccezioni, ha sinora sostanzialmente privato gli Stati europei della possibilità di fronteggiare adeguatamente la concorrenza fiscale, non solo rispetto ai competitori extraeuropei, ma anche nei confronti degli stessi nuovi arrivati a seguito del progressivo allargamento del mercato comune europeo, oggi esteso a molti Paesi a bassa fiscalità (ad es. molti Stati dell'Est).

Più precisamente l'orientamento restrittivo della Commissione ha complicato la difesa, da parte degli Stati europei di maggiori dimensioni, dalla concorrenza fiscale degli Stati più piccoli. Ad esempio, l'Irlanda, in pochi anni, ha dimezzato la pressione fiscale complessiva con una detassazione che ha interessato in particolare il sistema delle imprese. Ne è risultata notevolmente incrementata la competitività del sistema irlandese e la sua capacità di attrarre investimenti, anche e soprattutto dall'estero. Se si fosse voluta attuare una politica fiscale analoga a una Regione italiana - ad esempio, la Lombardia o la Campania -, ciò non sarebbe stato possibile, proprio a causa dell'orientamento restrittivo della Commissione. Eppure il Pil della Lombardia supera di quattro volte quello irlandese (oltre 250 miliardi di euro contro circa 60), ma il solo fatto di essere una Regione all'interno di uno Stato avrebbe fatto scattare per la Commissione il criterio della selettività, perché il regime fiscale lombardo sarebbe stato qualificato come derogatorio rispetto a quello generale nazionale.

Evidentemente si trattava di un **orientamento anacronistico, ben poco conciliabile con il principio di sussidiarietà e con la tendenza verso il federalismo che negli ultimi anni ha caratterizzato molti Stati europei.**

Negli ultimi tempi, tuttavia, si è intravista la possibilità di una nuova direzione: recentemente, infatti, la Commissione e il Parlamento europeo hanno approvato una bozza di riforma dell'attuale normativa comunitaria sugli aiuti di Stato che, in materia di aiuti regionali, prevede per la prima volta in maniera esplicita l'introduzione di forme di fiscalità di vantaggio per le regioni più arretrate.

---

\* La redazione di questo capitolo è stata curata dal Centro Studi Unioncamere del Veneto.

Più precisamente, il c.d. “rapporto Hokmark” sostiene la necessità di “un approccio più efficiente alla concessione degli aiuti regionali, che si concentri sugli investimenti nelle infrastrutture e sugli aiuti orizzontali nelle regioni svantaggiate o meno sviluppate dell’Unione europea, compresa l’introduzione di condizioni fiscali vantaggiose”, sia pure soltanto “per periodi transitori non superiori a cinque anni”.

Si tratta, senza dubbio, di una notevole apertura, che deve essere considerata assieme alla recente sentenza relativa alla causa C-88/03, Portogallo versus Commissione con la quale, appunto, la CGCE ha riconosciuto la piena compatibilità con il diritto comunitario delle misure fiscali agevolative adottate da enti territoriali interni diversi dallo Stato.

Si tratta di una pronuncia importante, correttiva dell’orientamento eccessivamente restrittivo sino ad ora tenuto dalla Commissione, dove le misure “asimmetriche”, ossia applicabili solo nel territorio di alcune regioni, erano state finora solo tollerate in deroga al divieto generale di aiuti di Stato sancito dall’art. 87 del TCE, previo nulla osta da parte della stessa Commissione ed entro limiti temporali e “quantitativi” assai ristretti.

È utile, quindi, procedere alla disamina di quanto la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha statuito nella ormai celebre Sentenza relativa alla causa C-88/03, Portogallo versus Commissione.

## 2.2 La sentenza CGCE sul caso delle Azzorre

Con la sentenza del 6 settembre 2006 la Corte di Giustizia della Comunità Europea<sup>8</sup> ha rigettato il ricorso proposto dalla Repubblica portoghese avverso una decisione della Commissione<sup>9</sup> relativa alla censura di parte del regime normativo contenente l’adeguamento del sistema fiscale nazionale alle specificità della Regione autonoma delle Azzorre.

In particolare la Commissione contestava che le riduzioni delle aliquote d’imposta sul reddito previste dal decreto n. 2/99/A a favore delle persone fisiche e giuridiche residenti nelle isole Azzorre<sup>10</sup> costituissero a tutti gli effetti un aiuto di Stato, sussistendo i tre requisiti dell’utilizzo di risorse pubbliche, dell’incidenza sul commercio fra gli Stati membri e (soprattutto) della selettività territoriale; di conseguenza, la Commissione sosteneva che l’ammissibilità di tali misure non poteva che essere scrutinata alla luce della disciplina dei regimi in deroga al divieto generale di cui all’art. 87 del Trattato CE.

Al contrario, le autorità portoghesi sostenevano che il regime fiscale adottato dalle Azzorre aveva lo scopo “di consentire alle imprese stabilite in tale Regione autonoma di superare gli svantaggi strutturali derivanti dalla loro ubicazione in una regione insulare e ultraperiferica”<sup>11</sup>.

Nonostante il rigetto del ricorso della Repubblica portoghese, dalla motivazione della sentenza emerge come la CGCE sia giunta a riconoscere

<sup>8</sup> Sentenza del 6 settembre 2006 (C-88/03), reperibile in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>9</sup> Decisione 2003/442/CE dell’11 dicembre 2002, reperibile in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>10</sup> Decreto legislativo regionale 30 dicembre 1999, n. 33/99/A.

<sup>11</sup> Punto 14 della Sentenza C-88/03, del 6 settembre 2006.

esplicitamente la piena compatibilità con il diritto comunitario delle misure fiscali agevolative adottate da enti territoriali interni diversi dallo Stato.

Come accennato, si tratta di una pronuncia decisiva in materia di fiscalità di vantaggio, in quanto **la Corte è intervenuta correggendo l'orientamento eccessivamente restrittivo sino ad ora tenuto dalla Commissione**, dove le misure “asimmetriche”, ossia applicabili solo nel territorio di alcune regioni, erano state sino ad ora tollerate in deroga al divieto generale di aiuti di Stato sancito dall'art. 87 del TCE, previo nulla osta da parte della stessa Commissione ed entro limiti temporali e “quantitativi” assai ristretti. In altre parole, **tale interpretazione del requisito della selettività territoriale in relazione alla disciplina degli aiuti di Stato precludeva qualsiasi ipotesi di differenziazione non transitoria del prelievo fiscale a livello sub-statale.**

La Corte di Giustizia, pertanto, nella pronuncia in esame si è distaccata dall'orientamento della Commissione, accogliendo l'innovativa tesi dell'Avvocato generale Geelhoed per la quale le misure fiscali agevolative adottate da enti regionali non sono selettive a condizione che siano varate “nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi rispetto al potere centrale”<sup>12</sup>.

In particolare, allorché “un ente regionale o territoriale, nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi rispetto al potere centrale, stabilisce un'aliquota fiscale inferiore a quella nazionale ed applicabile unicamente (...) all'interno del territorio di sua competenza (...), il contesto giuridico rilevante per valutare la selettività di una misura fiscale potrebbe limitarsi all'area geografica interessata dal provvedimento qualora l'ente territoriale, segnatamente in virtù del suo statuto e dei suoi poteri, ricopra un ruolo determinante nella definizione del contesto politico ed economico in cui operano le imprese (...)”<sup>13</sup>.

Più dettagliatamente, “affinché una decisione presa in simili circostanze possa essere considerata come adottata nell'esercizio di poteri sufficientemente autonomi, è innanzi tutto necessario (...) che **tale decisione sia stata adottata da un'autorità regionale o territoriale dotata, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale.** Inoltre, **la decisione in questione deve essere stata presa senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto.** Infine, **le conseguenze economiche di una riduzione dell'aliquota d'imposta nazionale applicabile alle imprese presenti nella regione non devono essere compensate da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal governo centrale**”<sup>14</sup>.

In altre parole, il concetto di “autonomia politica e fiscale rispetto al governo centrale (...) presuppone (...), che l'ente infrastatale sia dotato, non solo della competenza per adottare, nel territorio di competenza, misure di riduzione dell'aliquota d'imposta indipendentemente da qualsiasi considerazione collegata alla condotta dello Stato centrale, ma altresì che detto ente si assuma le conseguenze politiche ed economiche di una tale misura”<sup>15</sup>.

In presenza di tali condizioni, quindi, secondo quanto scaturisce dalla pronuncia della Corte in esame, va esclusa la sussistenza del requisito della selettività territoriale e, conseguentemente, l'applicabilità della disciplina degli aiuti di Stato.

<sup>12</sup> Punto 62 della Sentenza cit.

<sup>13</sup> Punto 66 della Sentenza cit.

<sup>14</sup> Punto 67 della Sentenza cit.

<sup>15</sup> Punto 68 della Sentenza cit.

Ne deriva, in tali frangenti, la libertà di attuare a livello sub-statale una fiscalità di vantaggio (eventualmente anche con modalità asimmetriche e territorialmente differenziata).

È la Corte stessa ad offrire, quindi, nelle motivazioni di questa sentenza, gli strumenti per la valutazione del requisito della “sufficiente autonomia”<sup>16</sup>. Deve trattarsi, più precisamente, di misure decise da enti dotati di sufficiente autonomia sotto un triplice profilo:

- a) **autonomia** (per così dire) **istituzionale**: le misure devono essere adottate “da un’ autorità regionale o territoriale dotata, sul piano costituzionale, di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale”;
- b) **autonomia decisionale**: le misure devono essere adottate “senza possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale” in ordine al rispettivo contenuto;
- c) **autonomia finanziaria**: le misure “non devono essere compensate da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal governo centrale”.

In un tale contesto, secondo la CGCE, va esclusa la sussistenza del requisito della selettività territoriale e, conseguentemente, l’applicabilità della disciplina degli aiuti di Stato.

La ratio alla base di tale orientamento è quella di evitare che la misura agevolativa venga adottata da parte dell’ente in un contesto di pressione politica da parte dell’Autorità di governo centrale. In mancanza di una siffatta limitazione risulterebbe agevole aggirare il divieto di aiuti di stato facendo in modo che gli amministratori dell’ente sub-statale adottino il provvedimento e che il relativo onere (determinabile in un minore gettito) sia compensato da un trasferimento di risorse dal centro. In quest’ottica, la riduzione d’imposta non si concretizzerebbe in uno sforzo fiscale dell’ente impositore ma in una mera partita di giro da un soggetto all’altro.

Nel caso delle isole Azzorre è proprio l’ultimo dei tre requisiti a difettare, vista la costituzionalizzazione del principio della solidarietà nazionale: “ne consegue che i due profili della politica fiscale del governo regionale, ossia, da un lato, la decisione di diminuire la pressione tributaria regionale grazie al potere di ridurre le aliquote ... e dall’altro, l’adempimento della missione di correzione delle disparità derivanti dall’insularità, sono indissolubilmente legati e dipendono, dal punto di vista finanziario, dai trasferimenti di bilancio gestiti dal governo centrale”.

---

<sup>16</sup> Punto 67 della Sentenza cit. Negli stessi termini Antonini L. e Barbero M. (2006), “Dalla CGCE un’importante apertura verso la fiscalità di vantaggio a favore delle imprese”, in *Rivista di Diritto finanziario e scienza delle finanze*, pag. 123.



### 2.3 La sentenza CGCE sul caso dei Paesi Baschi

**L'orientamento appena illustrato è stato ripreso ed ampliato dalla CGCE nelle recenti cause da C 428/06 a C 434/06.**

Nel caso di specie la Corte di Giustizia è stata chiamata ad esprimersi (domanda di pronuncia pregiudiziale<sup>17</sup> proposta dal Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco - Spagna) in merito a talune disposizioni tributarie adottate dalle Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya, le Diputaciones Forales de Álava, de Vizcaya e de Guipúzcoa, che sono le autorità competenti dei territori a statuto speciale (fuero) denominati Territorio Histórico de Vizcaya, de Álava e de Guipúzcoa (le "autorità forales").

La fattispecie esaminata dai giudici di Bruxelles riguardava alcuni provvedimenti adottati dalle tre autorità forales che costituiscono la Comunità dei Paesi Baschi<sup>18</sup>. Fra le agevolazioni adottate v'era la previsione di un'aliquota d'imposta per le società con sede locale (pari al 32,5%) inferiore all'aliquota generale applicata in Spagna (pari al 35%) e vi erano altre disposizioni speciali riguardanti il trattamento fiscale di determinati investimenti che non trovavano corrispondenza nel diritto tributario spagnolo.

Il giudice spagnolo, chiamato a valutare la legittimità di queste disposizioni, chiedeva, con rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, di precisare se queste misure fiscali fossero qualificabili come "misure selettive" e costituissero, quindi, aiuti di Stato di cui si debba richiedere preventiva autorizzazione alla Commissione (art. 88, co. 3, Trattato CE).

Tra le due tematiche – fiscalità di vantaggio e aiuti di stato – sussiste, infatti, una connessione, determinata dalla circostanza che, laddove si determini un aggravio per le pubbliche finanze, la nozione di aiuti di Stato comprende anche misure di natura fiscale (le quali possono assumere le forme più varie e comprendere tanto sovvenzioni a fondo perduto, quanto diminuzioni o esenzioni da imposte, etc.).

È, pertanto, in tale prospettiva che alcune misure fiscali<sup>19</sup> possono essere ricomprese nel divieto di aiuti di Stato sancito, a tutela della libera concorrenza, dall'art. 87 del Trattato CE. Come si evince da questa disposizione, infatti,

<sup>17</sup> Nota informativa riguardante le domande di pronuncia pregiudiziale da parte delle giurisdizioni nazionali, in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 11 giugno 2005:

Punto 1: "Il sistema del rinvio pregiudiziale è un meccanismo fondamentale del diritto dell'Unione europea, che ha per oggetto di fornire alle giurisdizioni nazionali lo strumento per assicurare un'interpretazione e un'applicazione uniformi di tale diritto in tutti gli Stati membri".

Punto 5: "Nell'ambito del procedimento pregiudiziale, il ruolo della Corte di giustizia è quello di fornire un'interpretazione del diritto comunitario o di statuire sulla sua validità, e non di applicare tale diritto alla situazione di fatto che è alla base del procedimento dinanzi al giudice nazionale, ruolo che spetta a quest'ultimo. La Corte non è competente né a pronunciarsi su questioni di fatto sollevate nell'ambito della causa principale né a risolvere le divergenze di opinione in merito all'interpretazione o all'applicazione delle norme di diritto nazionale".

Punto 11: "Ogni giudice interessato può sottoporre alla Corte una questione relativa all'interpretazione di una norma di diritto comunitario qualora lo ritenga necessario ai fini della soluzione di una controversia ad esso sottoposta".

<sup>18</sup> Al punto 66 della Sentenza dell'11 settembre 2008 la Corte afferma che "La Comunità autonoma del Paese Basco consta delle tre Province di Álava, di Vizcaya e di Guipúzcoa. I confini di tali Province coincidono con quelli dei Territorios Históricos, enti che godono di diritti di origine antica, denominati «fueros», che permettono loro di applicare e prelevare l'imposta. Invece altre varie competenze, segnatamente in materia economica, sono esercitate dalla Comunità autonoma".

<sup>19</sup> Non si tratta infatti di un divieto assoluto. Il Trattato individua anche agevolazioni che sono compatibili con il mercato comune (art. 87, co. 2, Trattato CE) e agevolazioni che possono essere dichiarate tali, previa autorizzazione della Commissione (art. 87, co. 3). Rientrano in questa seconda categoria, ad esempio, gli aiuti "destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse" (art. 87, co. 3, lett. c).

affinché le misure fiscali siano comprese nella definizione di aiuti di Stato è necessario che, oltre ad utilizzare risorse pubbliche, possiedano i requisiti della “selettività” e dell’”incidenza sul commercio fra gli Stati membri”. Peraltro, mentre generalmente l’accertamento di quest’ultima non crea particolari problemi, risulta, altresì, piuttosto controversa l’interpretazione del requisito della “selettività”, che si pone quindi come “spartiacque” tra gli aiuti di Stato e le cosiddette “misure generali”.

Nella Sentenza in questione la CGCE ha affermato che, in via preliminare, occorre riferirsi al tempo stesso ai Territorios Históricos e alla Comunità autonoma del Paese Basco, al fine di stabilire se l’ente infrastatale costituito sia dai Territorios Históricos, sia dalla Comunità autonoma del Paese Basco, disponga di un’autonomia sufficiente per costituire il quadro di riferimento rispetto al quale occorre valutare la “selettività” di una misura adottata da uno di tali Territorios Históricos.

In seconda battuta la Corte ha affermato che è però di competenza del giudice del rinvio (rectius, il Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco), l’unico competente ad identificare il diritto nazionale applicabile e ad interpretarlo, nonché ad applicare il diritto comunitario alle controversie che gli sono sottoposte, verificare, sulla base degli elementi esaminati dalla Corte e di tutti gli ulteriori elementi che dovesse ritenere pertinenti, se i Territorios Históricos e la Comunità autonoma del Paese Basco dispongano di una siffatta autonomia. In tal caso le norme adottate nei limiti delle competenze attribuite agli enti infrastatali in questione non avrebbero carattere selettivo ai sensi della disposizione del Trattato CE che vieta gli aiuti di stato.

La Corte ha dichiarato poi che, allo scopo di determinare se le norme adottate da un ente infrastatale rappresentino un aiuto di Stato “selettivo”, è necessario verificare se tale ente disponga di un’”autonomia istituzionale, procedurale ed economica”<sup>20</sup> sufficiente affinché una norma da questi adottata, nei limiti delle competenze conferitegli, sia considerata di applicazione generale nell’ambito di tale ente infrastatale e non abbia carattere selettivo<sup>21</sup>.

Peraltro, i giudici della Corte hanno sottolineato che tale verifica può essere effettuata soltanto a seguito di un controllo preliminare che permetta di garantire che, nel caso di specie, i Territorios Históricos e la Comunità autonoma del Paese Basco, rispettino i limiti delle proprie competenze, poiché le regole relative, in particolare, ai trasferimenti finanziari sono state predisposte in funzione di tali competenze.

La sentenza in esame, intervenendo in “ambito spagnolo”, offre importanti precisazioni in ordine soprattutto ai criteri dell’autonomia procedurale e dell’autonomia economica e finanziaria.

Con riguardo al criterio dell’autonomia istituzionale, la CGCE rileva che enti infrastatali quali i Territorios Históricos e la Comunità autonoma del Paese Basco soddisfano tale criterio, in quanto dotati di uno statuto politico e amministrativo distinto da quello del governo centrale<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Peraltro, tale impostazione è frutto di un recente mutamento di orientamento dei giudici della Corte, che si è realizzato nella oramai celebre Sentenza del 6 settembre 2006, nella causa C-88/03, Portogallo c/Commissione, precedentemente illustrata. Prima che intervenisse tale innovativa e fondamentale pronuncia, i giudici di Bruxelles, infatti, avevano sempre considerato il fatto che gli aiuti fossero imputabili allo Stato ed avevano qualificato come misure “selettive”, quindi soggette alla disciplina degli aiuti di stato, le disposizioni non applicabili su tutto il territorio nazionale, anche se emanate da enti territoriali.

<sup>21</sup> Punto 76 della Sentenza cit.

<sup>22</sup> Punto 87 della Sentenza cit.

Per quanto concerne l'autonomia procedurale, la Corte ricorda che tale criterio è rispettato a condizione che la decisione dell'autorità infrastatale sia stata presa senza la possibilità di un intervento diretto da parte del governo centrale in merito al suo contenuto<sup>23</sup>.

La Corte fornisce alcune precisazioni sul punto. Da un lato, dichiara che tale criterio non esclude la possibilità di istituire un procedimento di concertazione volto a prevenire eventuali conflitti normativi, come quello previsto dalla legge spagnola in seno alla commissione di coordinamento e di valutazione normativa, purché, come nel caso di specie, la decisione che conclude il procedimento sia adottata dall'ente infrastatale e non dal governo centrale<sup>24</sup>. D'altro canto, la CGCE osserva che non risulta che il governo centrale spagnolo possa intervenire direttamente nell'iter di adozione di una norma foral per far rispettare principi, quali il principio di solidarietà o quello dell'armonizzazione fiscale, che gli enti infrastatali in esame devono prendere in considerazione allorché adottano una disposizione tributaria. Infatti, l'obbligo per tali enti di rispettare l'interesse dello Stato nell'esercizio delle proprie competenze non costituisce in linea di principio un elemento lesivo dell'autonomia procedurale<sup>25</sup>.

Le verifiche necessarie spettano tuttavia al giudice nazionale.

Quanto al criterio dell'autonomia economica e finanziaria, esso esige che le ripercussioni economiche di una riduzione dell'aliquota d'imposta nazionale applicabile alle imprese presenti nella regione non siano compensate da sovvenzioni o contributi provenienti da altre regioni o dal governo centrale<sup>26</sup>. Quindi, nell'esaminare il metodo di calcolo della quota che la Comunità autonoma basca versa allo Stato spagnolo al fine di coprire l'ammontare degli oneri che lo Stato si è assunto per le competenze di cui non si è fatta carico tale Comunità autonoma, la Corte ha rilevato che uno dei dati essenziali del calcolo di tale quota è il "coefficiente di imputazione". A tale riguardo, la Corte ha constatato che, sebbene tale coefficiente debba riflettere in linea di principio il peso relativo dell'economia basca nell'insieme della Spagna, esso è tuttavia determinato nel corso di negoziazioni sostanzialmente politiche. Di conseguenza, una decisione di riduzione dell'aliquota d'imposta non inciderebbe necessariamente sul valore di tale coefficiente. Peraltro, come osservato dai giudici di Bruxelles, una sottostima del suddetto coefficiente potrebbe costituire solo un indizio di assenza di autonomia economica dei Territorios Históricos. Infatti, affinché tale assenza possa essere effettivamente constatata, deve sussistere una compensazione, cioè un nesso di causa ad effetto tra una misura fiscale adottata dalle autorità forales e gli importi posti a carico dello Stato spagnolo.

Ad ogni modo, la Corte ha dichiarato che spetta al giudice del rinvio stabilire se un siffatto iter di fissazione del coefficiente di imputazione sia inteso a permettere al governo centrale di compensare il costo di una misura fiscale favorevole alle imprese adottata dai Territorios Históricos. Spetta parimenti a tale giudice verificare se, in ragione del metodo adottato e dei dati economici presi in considerazione, il calcolo della quota possa avere per effetto di far compensare da parte dello Stato spagnolo le conseguenze di una misura fiscale adottata dalle autorità forales.

La Corte non ha escluso peraltro che una decisione di riduzione dell'imposta adottata dall'ente infrastatale possa avere per conseguenza

<sup>23</sup> Punto 95 della Sentenza cit.

<sup>24</sup> Punto 96 della Sentenza cit.

<sup>25</sup> Punto 108 della Sentenza cit.

<sup>26</sup> Punto 123 della Sentenza cit.

trasferimenti finanziari più ingenti a suo vantaggio, in ragione delle modalità di calcolo impiegate per determinare gli importi da trasferire. Spetta quindi al giudice nazionale valutare se talune norme forales adottate dai Territorios Históricos possano comportare compensazioni occulte in settori quali la previdenza sociale o la garanzia, da parte dello Stato spagnolo, di un servizio pubblico minimo, o anche nel funzionamento del Fondo di compensazione interterritoriale.

In conclusione, la CGCE ha sottolineato la necessità di risolvere la questione sollevata dichiarando che l'art. 87, n. 1, CE dev'essere interpretato nel senso che, **per valutare il carattere selettivo di una misura, si tiene conto dell'autonomia istituzionale, procedurale ed economica di cui dispone l'autorità che adotta tale misura. Spetta al giudice nazionale, l'unico competente ad identificare il diritto nazionale applicabile e ad interpretarlo, nonché ad applicare il diritto comunitario alle controversie che gli sono sottoposte, verificare se i Territorios Históricos e la Comunità autonoma del Paese Basco dispongano di una siffatta autonomia**, il che avrebbe per conseguenza che le norme adottate nei limiti delle competenze conferite agli enti infrastatali in parola dalla Costituzione e dalle altre disposizioni del diritto spagnolo non hanno carattere selettivo ai sensi della nozione di aiuto di Stato di cui all'art. 87, n. 1, CE.

## 2.4 Un'ipotesi applicativa: il caso delle Camere di Commercio

La sentenza CGCE sul caso dei Paesi baschi, unitamente alla oramai celebre pronuncia sul caso delle Azzorre, offre molteplici spunti di interesse, non solo perché chiarisce ulteriormente i presupposti per l'individuazione delle cosiddette "misure regionali selettive" (soggette alla disciplina degli aiuti di stato), bensì anche perché suggerisce soluzioni particolarmente utili e rilevanti per l'Italia, dove il tema della fiscalità di vantaggio (specialmente per le regioni del Mezzogiorno) ha ricevuto recentemente una nuova spinta giustificata dall'approssimarsi dell'approvazione del d.d.l. sul federalismo fiscale.

Una seria autonomia finanziaria regionale/locale, infatti, è la condizione imprescindibile che la CGCE ha posto come presupposto per ritenere legittime le fiscalità di vantaggio regionali/locali. Non a caso, proprio su questo punto è stato respinto il ricorso del Portogallo.

In particolare, occorre dimostrare l'inesistenza di un nesso diretto fra la politica di riduzione del carico fiscale varata da un ente sub-statale ed il bilancio dello Stato centrale; più precisamente, occorre che la diminuzione di gettito fiscale conseguente alle prime non sia compensata da trasferimenti o altre forme di sostegno finanziario diretto a carico del secondo.

Peraltro, all'interno della forma della fiscalità regionale di vantaggio potrebbero trovare ulteriore e completa legittimazione misure innovative di politica fiscale assumibili a livello regionale, come la possibilità di introdurre leggi regionali di detassazione degli investimenti produttivi, riducendo la burocrazia implicata negli incentivi erogati alle imprese nelle forme tradizionali; oppure, ancora, nel settore delle Public Utilities o delle politiche sociali le politiche fiscali regionali potrebbero favorire una maggiore presenza di soggetti non profit, idonei a rimediare sia ai fallimenti del mercato che a quelli dello Stato, come altri

ordinamenti hanno sperimentato con successo a vantaggio degli utenti. Si eviterebbe così l'illogico meccanismo "prelievo e poi redistribuzione" delle medesime risorse. Si tratta di forme di attuazione del federalismo fiscale che non aumentano la pressione fiscale complessiva, riducono la burocrazia e favoriscono lo sviluppo della produzione economica e sociale.

**Un'ulteriore ipotesi applicativa della fiscalità regionale di vantaggio potrebbe altresì riscontrarsi in relazione alle Camere di Commercio italiane.** Prima, però, risulta propedeutico dare risposta alla domanda se le Camere di Commercio siano o meno un esempio compiuto di federalismo fiscale.

Tale risposta è importante per capire se le Camere di Commercio italiane possano o meno applicare la c.d. fiscalità di vantaggio; infatti, nei limiti dati dai tributi versati dalle imprese (diritto camerale), esse potrebbero in caso affermativo dare contributi o esenzioni o, più in generale, aiuti a livello provinciale, senza che si configuri aiuto di stato ex art. 87 Trattato UE. Ovviamente a patto che non ci sia la selettività a livello della provincia di competenza.

Vediamo dunque se, concretamente, possiamo dare o meno risposta positiva a tale quesito in relazione ai tre requisiti indicati dalla CGCE:

1. con riferimento all'autonomia istituzionale: **l'ordinamento italiano definisce le Camere di Commercio autonomie funzionali**, inoltre esse sono **dotate di Statuto, che essendo approvato dal Consiglio Camerale riconosce un forte livello di autonomia**;
2. con riferimento all'autonomia procedurale/decisionale: **tutte le imprese iscritte o annotate nel Registro delle Imprese versano ogni anno a favore della Camera di Commercio competente territorialmente (L. 580/93 Art. 18) un tributo (diritto camerale annuo)**. Il tributo viene stabilito ogni anno con decreto interministeriale (per le società di capitale in misura proporzionale al fatturato e per le restanti imprese in misura fissa);
3. con riferimento all'autonomia economica/finanziaria: tranne che per le Camere più deboli, che ricevono alcuni contributi dal Fondo Perequativo finanziato dalle Camere più ricche, essa è certamente garantita dal fatto che **le Camere di Commercio non vivono di finanza derivata né ottengono contributi e/o compensazioni da entità esterne**.

Ci sono pertanto elementi forti di autonomia e quindi di caratteristiche tipiche di "tributo proprio" per le "tasse" camerali, ma resta il dubbio se la definizione a livello nazionale dell'aliquota da pagare vanifichi tali caratteristiche.

A favore dell'autonomia procedurale gioca sicuramente il fatto che **le Camere sono comunque un esempio compiuto e concreto di federalismo fiscale, poiché:**

- le aziende pagano a livello provinciale il diritto camerale,
- non ci sono trasferimenti dal centro alla periferia (con eccezione ovviamente di quelle Camere di Commercio che utilizzano il fondo perequativo finanziato dalle Camere di Commercio più ricche),
- il collegamento fra il momento e il luogo del pagamento del tributo e la spesa conseguente sono gestiti a livello della singola Camera di Commercio,
- la responsabilizzazione degli amministratori e dei funzionari camerali è pertanto massima e altrettanto la trasparenza della spesa.

A favore dell'autonomia gioca anche il fatto che non è pensabile che all'interno dello stesso Paese possa esserci una giungla di tributi diversissimi tra ogni provincia perché decisi e programmati da ogni singola provincia; ciò andrebbe addirittura contro la nostra Carta costituzionale. E' invece assolutamente ovvio e necessario che ci sia un coordinamento impositivo previsto da legge nazionale; ma tale coordinamento non riduce a parer nostro l'autonomia

procedurale e la caratteristica di “tributo proprio” del diritto camerale versato dalle imprese.

Per ultimo possiamo dire che **la Commissione Europea ha già riconosciuto il carattere locale e non nazionale degli aiuti che le Camere di Commercio danno alle imprese**; è infatti di alcuni anni fa, e sicuramente ben prima della sentenza CGCE sul caso dei Paesi Baschi, **l’approvazione da parte della Direzione Generale Concorrenza e della Direzione Generale Agricoltura della Commissione Europea di un regime di aiuti all’agricoltura che le Camere di Commercio del Veneto e del Piemonte mettono a disposizione delle imprese**. Si tratta di un riconoscimento importantissimo che dimostra come la Commissione Europea abbia già in quell’occasione ammesso che non esiste selettività nell’erogazione di aiuti assai diversi da provincia e provincia e fra regione e regione ove essi nascano da risorse raccolte a livello provinciale in forma autonoma.

L’auspicio è che la dimostrazione concreta dell’ottimo funzionamento delle Camere di Commercio, derivante anche dal fatto che esse sono esempio concreto di compiuto federalismo fiscale, con i vantaggi che ne derivano anche dal punto della fiscalità di vantaggio possa essere di stimolo e di guida al processo di regionalizzazione e di autonomia fiscale che si sta con fatica realizzando nel nostro Paese.

### 3. Residuo fiscale e imposte sulle imprese\*

#### 3.1 I residui fiscali nelle regioni italiane: un aggiornamento

L'applicazione della legge delega sul federalismo fiscale avrà effetti positivi sull'economia del Paese e permetterà una "sana" concorrenza tra le regioni italiane. La standardizzazione dei fabbisogni di spesa di regioni ed enti locali servirà infatti a definire target finanziari su cui basare nuovi sistemi perequativi e potrà quindi ripianare le disparità contributive delle diverse regioni.

La copertura della spesa pubblica necessaria all'erogazione dei servizi secondo le proprie competenze è oggi garantita solo in alcune regioni<sup>27</sup>, che, grazie al maggior prelievo fiscale e alla minor spesa, riescono a sostenere le spese locali e ad alimentare i meccanismi perequativi, limitando l'entità dei disavanzi riferiti alle altre regioni. E' quindi indispensabile una razionalizzazione delle spese e un miglior utilizzo delle risorse pubbliche.

L'attuale assetto istituzionale e il drenaggio di risorse da parte dello Stato italiano appaiono infatti ancora estremamente penalizzanti per alcune realtà locali, producendo un quadro generale di incertezza di risorse e una mancata opportunità di investimento per le regioni più virtuose. Inoltre la presenza di un sistema regionale di redistribuzione delle risorse fortemente sperequato e verticale non favorisce la responsabilizzazione dei governi locali e l'autonomia degli enti periferici.

L'esiguità dei trasferimenti statali e il considerevole prelievo in termini di tassazione centrale comporta, al fine di evitare il taglio dei servizi pubblici, l'aumento della **pressione tributaria** da parte delle Amministrazioni locali. In Italia tuttavia, la crescita dell'autonomia finanziaria locale, dovuta alle maggiori competenze, non è stata seguita da una corrispondente diminuzione del prelievo da parte dello Stato centrale. In Veneto la pressione tributaria è tra le più elevate in Italia, pari al 32,9 per cento del Pil regionale, un valore che colloca la regione al terzo posto nella speciale graduatoria guidata da Lombardia (35,7%) ed Emilia-Romagna (34,7%). Le maggiori risorse disponibili a livello territoriale non vengono inoltre investite in infrastrutture e servizi efficienti, ma redistribuite a favore di altre regioni, generando una concorrenza sleale tra regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale. Non è un caso che proprio Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto siano le regioni che maggiormente contribuiscono alla perequazione territoriale.

Al fine di analizzare i flussi finanziari tra le varie aree territoriali dell'Italia e tra i livelli di *governance* istituzionale abbiamo ritenuto opportuno aggiornare i dati relativi al **residuo fiscale** delle Amministrazioni pubbliche già illustrati nei precedenti studi<sup>28</sup>. Tale residuo è ottenuto come differenza tra le entrate (fiscali e

\* La redazione di questo capitolo è stata curata dal Centro Studi Unioncamere del Veneto.

<sup>27</sup> Sulla base di elaborazioni effettuate sui *Conti pubblici territoriali* (CPT) del Ministero per lo sviluppo economico, solo per otto regioni italiane il rapporto tra spese ed entrate riferibili al territorio regionale è inferiore a 1 (vedi tabella 3.1).

<sup>28</sup> Cfr. Unioncamere del Veneto (2007) e Unioncamere del Veneto (2008), op. cit.

di altra natura) che le Amministrazioni pubbliche prelevano da un determinato territorio e le risorse che in quel territorio vengono spese: in questo modo evidenziamo le regioni in cui la Pubblica amministrazione (Stato ed enti periferici) sono in avanzo o disavanzo finanziario.

Nel tentativo di perfezionare la stima di tale indicatore e visti alcuni limiti segnalati nell'utilizzo della banca dati *Conti pubblici territoriali* (CPT) elaborata dal Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero dello Sviluppo economico per il calcolo del residuo fiscale<sup>29</sup>, in questa sede abbiamo provveduto ad aggiornare i dati adottando alcuni accorgimenti metodologici.

Sulla base dei *Conti pubblici territoriali*, nella media 2005-2007 **le entrate delle Amministrazioni pubbliche del Veneto<sup>30</sup> hanno raggiunto quasi 63 miliardi di euro**, di cui quasi 54 afferenti alle Amministrazioni centrali e circa 9 afferenti alle Amministrazioni periferiche (Regione, Province, Comuni). Nello stesso periodo **la spesa delle Amministrazioni pubbliche del Veneto<sup>31</sup>**, al netto della spesa per interessi e delle partite finanziarie, **ha raggiunto i 45,5 miliardi di euro**, di cui 31,2 miliardi afferenti al livello centrale e 14,3 miliardi afferenti agli enti territoriali. In termini pro capite le entrate si sono attestate a oltre 13 mila euro pro capite mentre le spese a 9.521 euro pro capite.

**Nella media del triennio 2005-2007 il saldo tra entrate e spese delle Amministrazioni pubbliche per il Veneto è risultato pari a 17,3 miliardi di euro**, un dato che colloca la regione al secondo posto della graduatoria delle regioni italiane in avanzo finanziario, alle spalle della Lombardia (59.532 milioni) e davanti all'Emilia Romagna (16.776 milioni). **In termini pro capite il Veneto ha registrato un residuo fiscale pari a 3.626 euro per abitante**, pari a circa la metà di quello della Lombardia (6.231 euro) e di poco inferiore a quello dell'Emilia Romagna (3.967 euro). Al gruppo delle regioni che vantano un saldo fiscale positivo fanno parte anche Lazio, Piemonte, Toscana, Marche<sup>32</sup>. Fatta eccezione per Friuli-Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Liguria, che registrano un residuo positivo molto contenuto, tutte le altre regioni evidenziano un saldo negativo. Vale la pena sottolineare il fatto che la somma delle entrate tributarie prelevate in Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna servono per bilanciare i disavanzi maturati da tutte le regioni del Mezzogiorno.

Anche nella nuova versione i dati aggiornano e confermano le tendenze già evidenziate nelle analisi precedenti: **sono sempre e solo le medesime regioni a contribuire positivamente alla perequazione territoriale<sup>33</sup>**, che allo stato attuale non sembra aver sortito alcun effetto positivo per lo sviluppo economico delle regioni del Mezzogiorno.

Secondo il rapporto Svimez 2009<sup>34</sup> infatti **dall'inizio del decennio il Sud è cresciuto meno del Centro-Nord, cosa che non è mai accaduta dal dopoguerra ad oggi, e il divario in termini di Pil pro capite è rimasto sostanzialmente invariato**, attorno al 58,6 per cento di quello del Centro Nord, anziché ridursi come sarebbe logico aspettarsi da un sistema di flussi redistributivi

<sup>29</sup> Si veda a tal proposito Staderini A., Vadalà E. (2009), "Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane" in *Federalismo fiscale*, n.1/2009.

<sup>30</sup> Tale voce comprende le entrate al netto dei trasferimenti da UE e altre istituzioni estere, le alienazioni di beni patrimoniali e la riscossione di crediti.

<sup>31</sup> Spesa delle Amministrazioni pubbliche al netto degli interessi passivi, delle partite finanziarie e della concessione di crediti.

<sup>32</sup> Tali risultati sono confermati anche dalle elaborazioni effettuate in Staderini e Vadalà (2009), op. cit. dove Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna guidano la classifica delle regioni con il maggior residuo fiscale.

<sup>33</sup> L'unica novità di rilievo è rappresentata dal Lazio, che nel 2004 ha agganciato il gruppo delle regioni con avanzo finanziario sulla base del residuo fiscale.

<sup>34</sup> SVIMEZ (2009), *Rapporto 2009 sull'economia del Mezzogiorno*, Roma, www.svimez.it.



fra le aree più ricche e quelle meno ricche del Paese. Inoltre, sempre secondo Svimez, se nel 1951 nel Mezzogiorno veniva prodotto il 23,9 per cento del Pil nazionale oggi la quota è rimasta sostanzialmente immutata (23,8%). In sostanza in sessant'anni il Sud, pur crescendo circa agli stessi ritmi del Centro-Nord, non è riuscito (e non riesce) a recuperare il gap di sviluppo.

Regioni	Milioni di Euro			Euro per abitante***			Rapporto Spese/Entrate
	Entrate*	Spese**	Saldo	Entrate	Spese	Saldo	
Piemonte	60.259	48.661	11.598	13.804	11.147	2.657	0,8
Valle d'Aosta	2.030	2.230	-201	16.248	17.854	-1.605	1,1
Lombardia	156.164	96.633	59.532	16.345	10.114	6.231	0,6
Trentino Alto Adige	14.463	14.055	408	14.526	14.115	410	1,0
Veneto	62.858	45.523	17.336	13.146	9.521	3.626	0,7
Friuli Venezia Giulia	16.896	15.717	1.179	13.914	12.943	971	0,9
Liguria	20.621	20.010	611	12.814	12.434	380	1,0
Emilia Romagna	63.449	46.674	16.776	15.004	11.037	3.967	0,7
Toscana	48.951	40.308	8.643	13.429	11.058	2.371	0,8
Umbria	10.018	10.198	-179	11.448	11.653	-205	1,0
Marche	18.182	15.524	2.657	11.811	10.085	1.726	0,9
Lazio	82.773	66.349	16.425	15.179	12.167	3.012	0,8
Abruzzo	12.854	12.910	-56	9.790	9.832	-43	1,0
Molise	2.746	3.257	-510	8.565	10.157	-1.592	1,2
Campania	44.688	49.899	-5.211	7.708	8.607	-899	1,1
Puglia	30.405	35.735	-5.330	7.466	8.775	-1.309	1,2
Basilicata	4.563	5.857	-1.293	7.707	9.891	-2.184	1,3
Calabria	14.990	19.682	-4.692	7.482	9.824	-2.342	1,3
Sicilia	38.080	49.186	-11.106	7.584	9.796	-2.212	1,3
Sardegna	15.252	18.454	-3.201	9.187	11.115	-1.928	1,2
<b>Regioni a statuto ordinario</b>	<b>633.523</b>	<b>517.219</b>	<b>116.304</b>	<b>12.632</b>	<b>10.313</b>	<b>2.319</b>	0,8
<i>RSO Nord</i>	363.352	257.501	105.852	14.807	10.493	4.314	0,7
<i>RSO Centro</i>	159.924	132.379	27.546	13.891	11.499	2.393	0,8
<i>RSO Sud</i>	110.247	127.340	-17.093	7.819	9.032	-1.212	1,0
<b>Regioni a statuto speciale</b>	<b>86.722</b>	<b>99.642</b>	<b>-12.920</b>	<b>9.618</b>	<b>11.051</b>	<b>-1.433</b>	1,1
<i>RSS Nord</i>	33.389	32.002	1.387	14.300	13.706	594	1,0
<i>RSS Sud</i>	53.332	67.640	-14.308	7.982	10.123	-2.141	1,3
<b>Italia</b>	<b>720.245</b>	<b>616.861</b>	<b>103.384</b>	<b>12.173</b>	<b>10.426</b>	<b>1.747</b>	0,9
Centro-Nord	556.666	421.881	134.785	14.502	10.990	3.511	0,8
Sud	163.579	194.980	-31.401	7.872	9.383	-1.511	1,2

\* Entrate al netto di trasferimenti da UE e altre istituzioni estere, alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti.

\*\* Spese al netto di interessi passivi, partecipazioni azionarie e conferimenti e concessioni di crediti.

\*\*\* Popolazione di riferimento al 31.12 (media 2005-2007) (Istat)

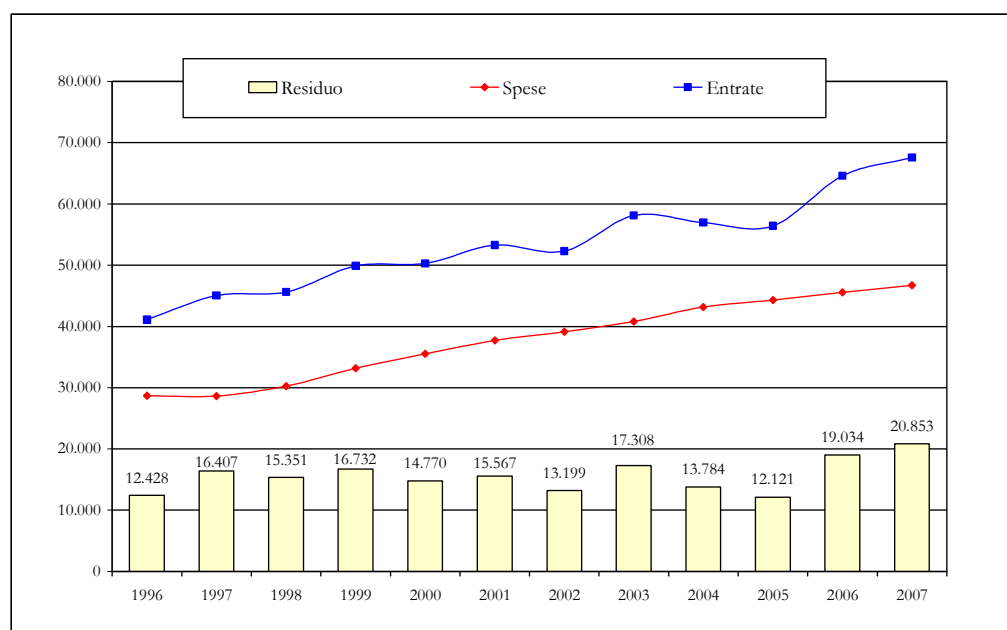
Fonte: elab. Unioncamere del Veneto su dati Dipartimento per le politiche di sviluppo

**Tabella 3.1 - Italia. Residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche. Distribuzione delle entrate e delle spese consolidate per regione. Media 2005-2007**

La situazione di avanzo fiscale registrata nelle principali regioni del Centro-Nord non rappresenta un fatto congiunturale o temporaneo ma trova conferme anche nel lungo periodo: tra il 2000 e il 2007 il residuo fiscale pro capite di queste regioni ha registrato non solo valori sempre positivi e costantemente più elevati rispetto alla media nazionale ma anche costantemente crescenti. Basti considerare che dall'inizio del decennio da solo **il Veneto ha contribuito alla solidarietà nazionale per quasi 127 miliardi di euro, registrando ogni anno un residuo fiscale medio pari a quasi 3.400 euro per abitante** (vedi graf. 3.1).

In particolare, secondo gli ultimi dati disponibili, **il Veneto ha registrato nel 2007 un residuo fiscale pari a 20,9 miliardi di euro, vale a dire a 4.315 euro per abitante**, posizionandosi al terzo posto nella graduatoria delle regioni in avanzo finanziario pro capite, dopo Lombardia (7.771 euro) ed Emilia Romagna (4.478 euro).

**Grafico 3.1 – Veneto.**  
Residuo fiscale delle  
Amministrazioni Pubbliche.  
Distribuzione delle entrate e delle  
spese consolidate. Milioni di euro.  
Anni 1996-2007



Fonte: Elaborazione Unioncamere del Veneto su dati Dipartimento per le politiche di sviluppo

Appare evidente che il protrarsi di tale situazione di squilibrio finanziario tende a generare effetti distorsivi sulle economie territoriali: per le regioni del Centro-Nord più dinamiche e con maggiore capacità fiscale, come il Veneto, **l'aumento del residuo fiscale**, da un lato sta portando ad un **progressivo declino economico del Mezzogiorno**, dall'altro si sta traducendo in una **progressiva perdita di competitività e conseguente rallentamento economico**, sia nel contesto nazionale che a livello europeo.

Confrontando la dinamica 2000-2007 del Pil pro capite delle due macroaree del Paese con quella dei Paesi più deboli dell'UE27, emerge un quadro desolante. Dall'inizio del decennio il Centro-Nord è cresciuto ad un tasso medio annuo pari all'1,6 per cento, passando dal 2° al 7° posto nella speciale graduatoria dei Paesi europei, guidata come sempre dal Lussemburgo. Nello stesso periodo le regioni del Mezzogiorno, caratterizzate da saldi fiscali sistematicamente negativi, non hanno registrato una variazione significativa del livello di sviluppo economico: il Pil pro capite dell'area è cresciuto annualmente del 2,0 per cento, meno della metà

di quello della Spagna (4,9%), poco più di un terzo di quello dell'Irlanda (5,5%) e meno di un terzo di quello della Grecia (6,2%)<sup>35</sup>.

Parallelamente al gap Nord-Sud, come sottolinea Svimez, **crece anche la distanza tra Mezzogiorno e l'Europa, soprattutto per l'effetto della scarsa competitività**. Se si considera il periodo 2000-2005, caratterizzato da un progressivo allargamento dell'Unione a Paesi con livelli di reddito meno elevati, le aree comprese nell'Obiettivo "Convergenza" sono cresciute ad un tasso del 4,8 per cento medio annuo, grazie alle performance delle regioni deboli della Germania (+3%), della Grecia (+4,9%) e soprattutto della Spagna (+6,5%). In Italia invece, nel periodo considerato, la crescita del Pil pro capite delle regioni rientranti nell'Obiettivo "Convergenza" è risultata pari all'1,5 per cento, inferiore addirittura all'1,7 per cento rilevato nelle regioni "Competitività e occupazione"<sup>36</sup>.

Tali dati mettono in luce come **all'interno di un Paese complessivamente a bassa crescita, le aree più deboli, pur beneficiando di un consistente afflusso di risorse finanziarie nazionali (perequazione verticale) e comunitarie (politiche di coesione), non abbiano conseguito quello scarto positivo nel tasso di sviluppo** che invece si è realizzato in altre aree economicamente più arretrate al di fuori dei confini nazionali.

Nella nostra regione livelli elevati di residuo fiscale e di pressione fiscale rendono maggiormente rischioso il sistema economico-sociale in cui imprese e cittadini operano: fisco complesso, incertezze del diritto, complicazioni amministrative e incognita di quanto bisogna versare allo Stato sotto forma di imposte rappresentano solo alcuni dei fattori che ostacolano lo sviluppo economico del territorio.

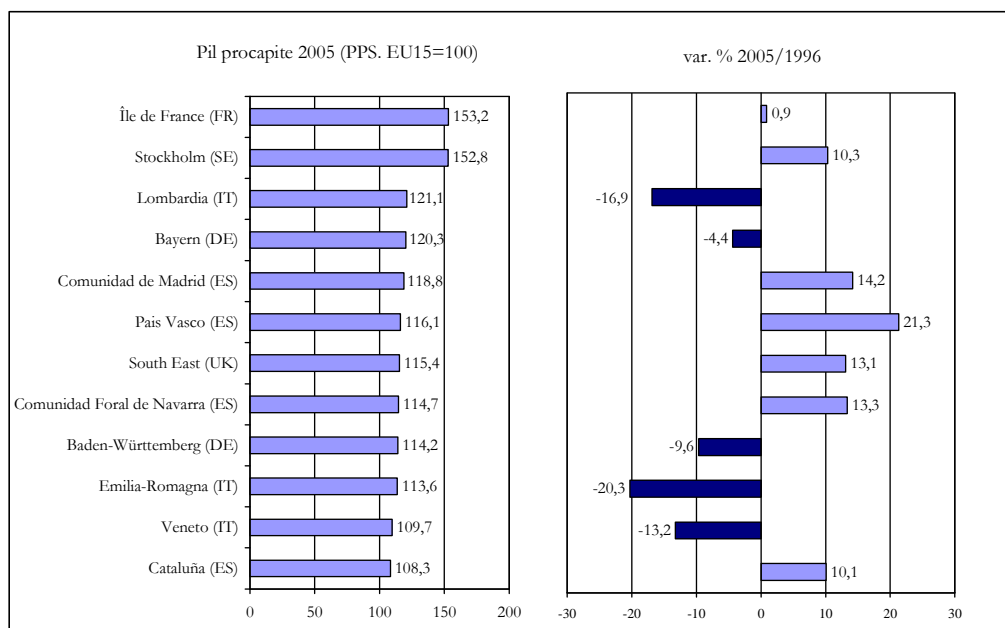
In un sistema come il nostro le imprese sono quindi sempre più messe in difficoltà. Il residuo aumenta, ma esso non va che a coprire le spese correnti e le spese per assistenzialismo e non aiuta lo sviluppo economico nazionale e quello delle regioni più povere.

In un'ottica di politica nazionale il maggior residuo delle regioni più virtuose (Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna) non aiuta le regioni più svantaggiate e minaccia seriamente la competitività a livello europeo. Recenti studi hanno dimostrato che la mancata riduzione del residuo fiscale potrebbe avere effetti depressivi per le economie regionali, soprattutto per quelle italiane, come il Veneto, che potrebbe subire un progressivo declino economico. Possiamo già dimostrare come le regioni italiane con residuo fiscale positivo più elevato in termini percentuali sul Pil regionale, siano quelle che nell'ultimo decennio hanno registrato il rallentamento più marcato in Europa.

<sup>35</sup> Da sottolineare che in termini di Pil per abitante la Spagna, nel periodo considerato, ha nettamente superato la media UE27 (104,7%), soprattutto per effetto del contributo di crescita delle aree più deboli, la Grecia è prossima al livello medio (98,6%) e tra i nuovi Stati Membri la Slovacchia ha raggiunto il livello di sviluppo del Mezzogiorno (68,7%).

<sup>36</sup> Sulla base della nuova politica europea di coesione 2007-2013, le regioni italiane ammesse all'Obiettivo "Convergenza" sono Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Alla Basilicata è stato concesso il regime transitorio dell'Obiettivo "Convergenza" (*phasing-out*) mentre la Sardegna è stata ammessa a fruire del sostegno transitorio dell'Obiettivo "Competitività e Occupazione" (*phasing-in*).

**Grafico 3.2** - Pil pro capite a parità di potere d'acquisto in alcune regioni europee. Anno 2005 e var. % 2005/1996 (EU15=100)



Fonte: Elaborazione Unioncamere del Veneto su dati Eurostat

È inequivocabile che tale surplus finanziario, se trattenuto sul territorio regionale, permetterebbe una maggior elasticità dei margini di spesa sia sul fronte dei servizi essenziali (com'è la sanità), sia sul fronte degli investimenti, soprattutto in quei settori strategici per la competitività dell'economia territoriale: infrastrutture, energia e ricerca e sviluppo. **I dati corroborano pertanto la convinzione che il sistema di perequazione verticale, basato sul criterio della spesa storica, non funziona, al contrario di quella "orizzontale".** Come accade in Germania infatti, il sistema di perequazione, basato su una logica di tipo orizzontale, consente una più agevole verifica dei flussi finanziari tra regioni "donatrici" e regioni "riceventi", in quanto favorisce una maggiore trasparenza e coerenza dell'utilizzo dei fondi, garantendo nel contempo un sistema di controllo più attento.

### 3.2 L'imposizione fiscale sulle società di capitale

L'imposizione fiscale può rappresentare uno degli elementi che distorcono il federalismo, in quanto, se non applicata effettivamente in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, alimenta il residuo fiscale. In altri termini, **tale residuo è causato:**

- a) a parità di carico fiscale, **da un ritorno di spesa pubblica inferiore al predetto carico;**
- b) a parità di spesa pubblica, **da un carico fiscale maggiore.**

Pertanto, qualora si vogliano analizzare le distorsioni ed i possibili rimedi per il nostro ordinamento, giova considerare separatamente i due aspetti, per valutare se la rilevazione di un certo residuo fiscale sia determinata e possa essere meglio corretta dal punto di vista delle imposte o da quello della spesa pubblica.

In realtà, si parte sempre dal punto di vista che le imposte siano uguali per tutti e quindi non vi sia alcuna distorsione in termini di aliquote tra territori e settori diversi. Ma ciò invece avviene, non soltanto per l'agevolazione che si intende concedere ad alcuni territori e produzioni per motivi sociali o di sottosviluppo, ma anche perché non si tiene conto che alcune norme impositive agiscono diversamente nella situazione economica e finanziaria delle imprese appartenenti ai diversi aggregati.

Per questi sfasamenti, i sistemi produttivi locali possono essere sottoposti ad aliquote effettive differenti, pur in presenza di aliquote nominali uguali.

Questo fatto in realtà produce un carico fiscale maggiore che va ad aggiungersi ad altre eventuali sperequazioni nella spesa. Poiché sono generalmente le regioni più sviluppate che subiscono carichi fiscali effettivi maggiori (anche proporzionalmente ai redditi prodotti), inevitabilmente tale sfasamento contribuisce ad accrescere il residuo fiscale regionale. Pertanto, se si potesse eliminare od attenuare tale effetto distorsivo, si ridurrebbe nella stessa misura il residuo fiscale medesimo.

### 3.3 Il divario Veneto-Italia: i risultati di un'analisi sperimentale

---

L'Unioncamere del Veneto ha acquisito la **banca-dati sui bilanci aggregati delle società di capitali della regione**, al fine di **meglio approfondire la situazione economica e finanziaria del sistema produttivo veneto, che non può essere molto conosciuta affidandosi solamente ai dati ufficiali**.

Tra i vari aspetti che possono essere esaminati con tale utile strumento, ancora poco utilizzato a fini di conoscenza macroeconomica, è importante la misura del carico fiscale (ovviamente soltanto nei confronti delle società di capitali) in relazione ai redditi di bilancio conseguiti ed alla gestione aziendale in generale, soprattutto con particolare riferimento alla redditività d'impresa ed al suo valore aggiunto. Tale aspetto non può essere noto altrimenti, in quanto le numerose statistiche prodotte dall'Amministrazione finanziaria in materia di imposte mettono a confronto l'ammontare delle medesime con il reddito imponibile, ma non con il reddito contabile, che invece è quello effettivamente riconosciuto ai fini del codice civile e sulla base del quale l'azienda distribuisce il dividendo ed assume nuove decisioni di gestione.

D'altro canto, se effettivamente le aliquote fissate per le diverse imposte sono nominalmente uguali su tutto il territorio nazionale (tranne particolari casi e territori previsti per legge, cui sono concesse specifiche agevolazioni), altrettanto non avviene per le aliquote effettive che si dovrebbero misurare sul reddito conseguito e riconosciuto dai principi contabili. Anche le norme fiscali si stanno lentamente adeguando a questa impostazione in quanto ora riconoscono (almeno parzialmente) la priorità dei principi contabili internazionali, ma tale applicazione è ancora poco diffusa tra le PMI e quindi queste finiscono per subire tutte le difficoltà derivanti da un'aliquota effettiva generalmente superiore a quella nominale, a causa dell'indeducibilità totale o parziale di alcuni costi sostenuti e tenendo pure conto che questa distorsione può gravare in maniera diversa tra

regione e regione, a seconda delle differenze che si formano praticamente tra i redditi imponibili e quelli contabili.

Si può osservare in generale che un'aliquota effettiva più pesante di quella nominale riduce la capacità di nuovi investimenti aziendali, in quanto incide in misura diretta sul rendimento netto di questi ultimi, rendimento che ovviamente si abbassa e risulta meno conveniente di quello di altri investimenti alternativi. Poiché le imposte che risultano dal bilancio (IRES + IRAP) sono proprio quelle applicate sul reddito finale di esercizio (anche se non totalmente per l'IRAP) che remunera il capitale di rischio investito nella società, questo effetto penalizzante viene quindi a colpire soprattutto l'investimento imprenditoriale limitando lo sviluppo e la solidità patrimoniale del nostro sistema produttivo.

Dal confronto dei dati di bilancio delle società di capitali del Veneto con i corrispondenti dati del totale nazionale, per l'esercizio 2005 (ultime elaborazioni disponibili) e per alcuni degli anni precedenti, risulta una situazione molto penalizzante per le imprese venete.

Infatti, con riferimento al 2005, le imposte (IRES + IRAP) hanno inciso sul risultato lordo di esercizio delle società di capitali nella nostra regione per ben il 55,5 per cento, rispetto ad una media nazionale del 45,3 per cento e tenendo conto che l'aliquota nominale cumulata sul reddito imponibile nel 2005 è stata del 37,25 per cento (33% di IRES e 4,25% di IRAP). Anche caricando gli effetti dell'IRAP, che ha per base imponibile il valore aggiunto, nella base più ristretta costituita dal reddito lordo di esercizio, si perviene comunque ad **un'aliquota nominale del 47,45 per cento che è superiore di circa due punti all'aliquota effettiva nazionale, ma è ben inferiore (di circa 8 punti) a quella regionale.**

Tale differenza, come si è accennato, non costituisce soltanto un **aggravio effettivo di imposte**, che non trova riscontro nelle norme ufficiali e che non si verifica nella media italiana, ma ha pure **un'azione distorsiva sull'allocazione degli investimenti e sul loro rendimento in relazione a quello di investimenti alternativi attuati al di fuori del Veneto.**

Infatti, nella nostra regione (sempre sulla base dell'analisi di bilancio aggregato) le società di capitali hanno dovuto conseguire un reddito lordo del 13,5 per cento per assicurare all'investitore un rendimento netto sul capitale proprio investito del 6 per cento. Diversamente, l'insieme delle società di capitali dell'intero Paese hanno conseguito un reddito lordo dell'11,7 per cento (cioè inferiore alla media del Veneto) per assegnare agli investitori di capitale proprio un rendimento netto medio del 6,4 per cento (ossia lievemente superiore a quello della nostra regione).

Sulle cause di tali sfasamenti sono in corso ulteriori ricerche da parte dell'Unioncamere del Veneto, ma è chiaro che le varie norme sull'indeducibilità fiscale di alcuni costi accrescono il reddito imponibile delle società venete più di quanto avviene per le altre regioni.

Pertanto, anche in questo modo, si contribuisce ad accrescere il residuo fiscale.

## 4. La spesa pubblica tra efficienza e sperperi\*

### 4.1 Tendenze della spesa pubblica in Italia

---

In un quadro caratterizzato da scarsità di risorse, vincoli europei e crisi finanziaria internazionale risulta importante analizzare la dinamica della spesa della Pubblica amministrazione e individuare gli sprechi di spesa al fine di ottimizzare l'allocazione delle entrate pubbliche e migliorare l'azione amministrativa.

Uno degli aspetti più preoccupanti della finanza pubblica infatti è quello dell'espansione, in valori assoluti e in termini di Pil, della spesa pubblica. Tale tema è strettamente collegato, purtroppo, al fenomeno (che in Italia acquista una dimensione abbastanza importante) dei malfunzionamenti e degli "sprechi" che affliggono la Pubblica Amministrazione. Invero, la realizzazione dell'equazione aumento spesa pubblica – aumento servizi offerti ai cittadini, risulta generalmente un'utopia.

**L'Italia infatti si caratterizza per un elevato livello di spesa pubblica: nel 2008 le uscite delle Amministrazioni pubbliche hanno raggiunto il 49,3 per cento per Pil, facendo segnare una crescita del 3,6 per cento rispetto al 2007 e confermando la tendenza in atto dall'inizio del decennio. Gli anni 2000-2007 sono infatti caratterizzati da un andamento crescente della spesa pubblica in rapporto al Pil, che è passata dal 46,2 al 48,7 per cento, con una media di periodo pari al 48,1 per cento del Pil.**

Sempre nel 2008 **la spesa corrente, che rappresenta la quasi totalità della spesa pubblica (45,5% del Pil), ha registrato un tasso di crescita del 4,5 per cento rispetto al 2007**, con un aumento dell'incidenza sul Pil di 1,2 punti rispetto all'anno precedente. La dinamica inerziale della spesa pubblica dipende dai redditi da lavoro dipendente della Pubblica Amministrazione che risultano incrementati del 4,3 per cento dopo la dinamica contenuta osservata nel 2007 (0,5%). Tra il 2007 e il 2008 **la spesa in conto capitale (solo 3,8% del Pil) è diminuita del 6,1 per cento, per effetto della marcata flessione degli investimenti fissi lordi (-2,8%).**

Infine **una parte consistente della spesa corrente è destinata al pagamento degli interessi sul debito, un onere che nel 2008 ha raggiunto il 5,1 per cento del Pil**, superiore anche di 4-5 punti rispetto ai principali Paesi europei. In sostanza la dinamica della spesa pubblica, sospinta dall'accumularsi di disavanzi annui, genera sistematicamente nuovi oneri, che sottraggono risorse da destinare allo sviluppo del Paese.

**Non si tratta tuttavia solo di un problema di "quantità" ma anche (e soprattutto) di scarsa "qualità" della spesa pubblica italiana.** Tra le principali cause dell'eccessivo livello di spesa pubblica vi è infatti il **"deficit qualitativo"**, più volte evidenziato dalla Corte dei Conti e più recentemente nel Libro verde sulla spesa pubblica.

---

\* La redazione di questo capitolo è stata curata dal Centro Studi Unioncamere del Veneto.

Accade infatti che, all'espansione della spesa pubblica, troppo spesso non corrisponda una parallela e proporzionale espansione dei servizi che lo Stato ed i vari enti territoriali dovrebbero offrire ai cittadini. Tale fenomeno è appunto causato dalla circostanza che nel nostro Paese sussistono diseconomie dovute a inefficienze gestionali da parte della Pubblica Amministrazione, per cui **ingenti quantità di denaro pubblico non vengono gestite, per così dire, "correttamente"**, ovvero conformemente a quelli che sono i fondamentali principi che dovrebbero informare l'azione della Pubblica Amministrazione, tra i quali quello della "trasparenza".

Tali inefficienze, che nel nostro Paese assumono dimensioni smisurate, colpiscono i settori più svariati: dalla sanità, all'esercito, dalla gestione delle acque, alla gestione delle risorse umane delle pubbliche amministrazioni, dalle opere pubbliche alla spesa farmaceutica, dai ritardi della giustizia alla gestione delle infrastrutture. La sola burocrazia che grava pesantemente su imprese e cittadini rappresenta uno spreco che, secondo una stima della Confesercenti nazionale, sfiora il 3 per cento del Pil, circa 40 miliardi di euro, il 6,5 per cento della spesa pubblica complessiva<sup>37</sup>.

Tra le componenti di spesa presi in considerazione nel Libro verde sulla spesa pubblica, per avere un'idea della dimensione del fenomeno è sufficiente considerare gli aggregati ad elevata incidenza sul totale, ovvero giustizia, università e sanità, che assieme assorbono circa un quinto della spesa pubblica primaria (ovvero al netto degli interessi).

Per quanto riguarda **la giustizia, che assorbe ogni anno 6,5 miliardi di euro**, l'Italia risulta disporre di un numero di magistrati e di un impiego di risorse finanziarie superiore a quello degli altri Paesi. La spesa per la giustizia risulta una delle voci in maggior crescita del bilancio dello Stato, a cui non è corrisposto un adeguato miglioramento dei risultati: il numero dei procedimenti pendenti, civili e penali, continua a crescere, come anche la loro durata media.

Anche **l'università, cui vengono destinati circa 7 miliardi di euro all'anno**, presenta alcuni elementi di criticità legati all'inefficiente e discontinua dinamica dei finanziamenti pubblici, principalmente basati sulla spesa storica, e una politica accademica che non tiene conto dei vincoli finanziari.

Infine **il sistema sanitario, che assorbe ogni anno circa 100 miliardi di euro**, rappresenta la principale voce di spesa pubblica ed in termini di efficacia è considerato tra i migliori al mondo. Tuttavia la dinamica crescente registrata nell'ultimo decennio e la forte variabilità regionale della spesa sanitaria disegnano un settore dove i malfunzionamenti e gli sprechi sembrano manifestarsi con maggiore frequenza.

---

<sup>37</sup> Si veda Confesercenti (2005), *Dossier sugli sprechi della burocrazia 2005*, [www.confesercenti.it](http://www.confesercenti.it). Secondo una recente indagine (giugno 2009) effettuata dal Centro Studi Unioncamere, nel 2008 le imprese italiane hanno speso 16,6 miliardi di euro per adempimenti burocratici (1,1% del Pil), pari in media a 12.334 euro per impresa, vale a dire 1.000 euro al mese. Rispetto al 2006, le imprese hanno speso circa 1,7 miliardi di euro in più, con un incremento medio per ciascuna impresa del 4,4%.



## 4.2 La spesa sanitaria: un quadro di sintesi

L'invecchiamento della popolazione e la sempre maggiore richiesta di prestazioni sanitarie hanno fatto aumentare negli anni il giro d'affari legato alla sanità. Secondo l'Osservatorio aziende sanitarie italiane del Cergas-Bocconi **nel 2007 la spesa sanitaria in Italia ha superato i 130 miliardi di euro, investimenti esclusi**. Questa è la somma di 102 miliardi di euro di spesa sanitaria pubblica e di 28 miliardi di spesa sanitaria privata. La prima è corrisposta dallo Stato per mantenere le strutture pubbliche e rimborsare le prestazioni erogate dai privati accreditati; la seconda è la somma di tutto quello che i cittadini pagano di tasca propria al momento di fare una visita o un intervento in strutture pubbliche e private, come ad esempio i ticket.

**Il settore sanitario rappresenta pertanto la voce di spesa più importante in quasi tutti i Paesi europei e, contrariamente a quanto si possa superficialmente immaginare, l'Italia regge positivamente il confronto con gli stessi. Il nostro Paese infatti si colloca nella parte centrale della classifica dei Paesi membri in ragione di una spesa sanitaria pubblica pari, nel 2007, al 6,7 per cento del Pil, inferiore alla media europea (7,4% nel 2006).** La spesa sanitaria pubblica ha inciso sul Pil per l'8,7 per cento in Francia, l'8,0 per cento in Germania, il 6,9 per cento nel Regno Unito e il 6,1 per cento in Spagna. Pertanto i dati indicano che in Italia la spesa per l'assistenza sanitaria non è eccessiva: anche integrando la spesa pubblica con quella dei privati, la sanità italiana rimane al di sotto della media OCSE (8,7% rispetto alla media UE pari all'8,9%)<sup>38</sup>.

**Le maggiori preoccupazioni per la sanità italiana non provengono tanto dal livello di spesa bensì dalla sua recente dinamica, costantemente al di sopra del tasso di crescita del Pil, e dall'elevata variabilità a livello regionale.** Volendo approfondire l'analisi e tentando di rintracciare un settore nel quale si concentrano i malfunzionamenti e gli sprechi, sarà necessario prendere le mosse dalla semplice constatazione che oltre il 50 per cento delle risorse regionali sono impiegate nel settore sanitario ed analizzare quelli che sono i dati provenienti dai bilanci regionali stessi e i dati contenuti nelle varie Relazioni regionali della Corte dei Conti. Una volta considerati tali presupposti emerge la circostanza che **i maggiori sprechi in Italia si concentrano nel settore sanitario con rilevanti effetti sia sul piano sociale, essendo il servizio che maggiormente viene richiesto dai cittadini, che politico-istituzionale.** In merito a tale considerazione, risulta però doverosa una precisazione in quanto, dalle fonti appena citate, emerge una "non uniformità" nella geografia degli sprechi.

Secondo l'analisi della frequenza di mortalità e malattie in Italia, appare che nelle regioni in cui si spende meno e il settore pubblico ha un progetto, si vive meglio e più a lungo. Ciò dimostra che **nelle regioni in cui si organizza il servizio sanitario e si forniscono prestazioni appropriate secondo criteri scientifici viene garantito più efficacemente il servizio sanitario.** E' questo il caso di regioni come **Friuli-Venezia Giulia, Emilia, Toscana, Marche e Veneto. Al Sud, invece, le cose vanno peggio: oltre l'80 per cento del deficit complessivo della sanità italiana è causato dalla cattiva gestione di Liguria, Lazio, Campania, Abruzzo, Calabria e Sicilia.**

<sup>38</sup> Dati OCSE, OECD *Health data 2009*, Rapporto che raccoglie e confronta i dati economici relativi all'anno 2007 dei principali sistemi sanitari.

### 4.3 Un confronto tra regioni italiane

Nel 2007 la spesa sanitaria nazionale ha toccato i 102 miliardi di euro<sup>39</sup>, pari al 6,7 per cento del Pil e al 15,2 per cento della spesa primaria. **Dall'inizio del decennio la spesa sanitaria è cresciuta del 46,7 per cento**, con andamenti di crescita differenziati tra le varie regioni: si passa da aumenti superiori al 50 per cento per il Molise (+63,7%) ed il Lazio (+54,4%) ad altri più contenuti, come ad esempio per la Sardegna (+39,4%), l'Abruzzo (+40,3%) e la Calabria (+40,9%). Nel 2007 il costo medio per cittadino è stato di 1.743 euro, cioè quasi 530 euro in più rispetto a quello del 2000, anche se con importanti differenze a livello regionale. La spesa massima si raggiunge con i 2.202 euro pro capite della Provincia di Bolzano, seguita dalla Valle d'Aosta con 1.989 euro, mentre il livello minimo si ha con i 1.616 euro della Sardegna. Nel 2007 sono state soprattutto le strutture pubbliche ad erogare la maggior parte della spesa relativa all'assistenza sanitaria (61,9%), mentre gli enti convenzionati o accreditati hanno garantito il restante 38,1 per cento. L'incidenza della spesa complessiva del Sistema sanitario nazionale sul Pil è cresciuta nel tempo, per attestarsi nel 2007 al 6,7 per cento.

Dei 102 miliardi spesi nel 2007 più di 20 sono andati agli operatori privati, e segnatamente: 8,8 agli ospedali accreditati, 8,6 all'assistenza socio-sanitaria convenzionata (per esempio le case di riposo), 3,6 alla specialistica. Mentre la spesa ospedaliera è stabile, dal 2000 in poi le altre due voci hanno mostrato incrementi medi del 6 per cento all'anno, una crescita determinata soprattutto dall'aumento dei bisogni di anziani e disabili.

Dal Rapporto Sanità 2008 del CEIS<sup>40</sup> si evince inoltre che anche per quanto riguarda la specialistica ambulatoriale non c'è equità tra le regioni, malgrado vi sia una sostanziale omogeneità nei ticket applicati. Questo a causa dell'adozione di differenti nomenclatori tariffari che comporta una diversa incidenza di costi sui pazienti. Inoltre analizzando i diversi sistemi di assistenza (ospedaliera, territoriale, farmaceutica, specialistica, etc.) si osserva che nel periodo 2000-2006 il numero complessivo delle strutture si è ridotto del 7,9 per cento ma non c'è stata una proporzionale riduzione del personale che, anzi, è leggermente aumentato. È cresciuto il numero di medici e figure amministrative (rispettivamente dell'1,8% e del 2,0%) a fronte di una sostanziale invarianza del personale infermieristico (0,1%) e del calo del personale tecnico (-2,3%). Anche la generale contrazione della dotazione complessiva di posti letto è stata applicata secondo modalità differenti: se in alcune Regioni si è assistito alla riduzione del numero di strutture di ricovero, soprattutto pubbliche, in altre è stata di fatto ridimensionata la dotazione media delle strutture esistenti.

<sup>39</sup> Nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2008 la Corte dei Conti ha diffuso i risultati del 2008 relativi al conto consolidato della sanità, secondo i quali la spesa sanitaria ha raggiunto i 108,7 miliardi di euro, pari al 6,9% del Pil. Trattandosi tuttavia di dati ancora soggetti a ulteriori revisioni e aggiustamenti, l'analisi qui presentata prende in esame i dati 2007, da ritenersi pressoché definitivi.

<sup>40</sup> CEIS - Facoltà di Economia Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" (2009), *Rapporto CEIS - Sanità 2008, La Sanità delle Regioni. Bilancio e prospettive a sette anni dalla riforma del Titolo V e alla vigilia del Federalismo fiscale*, [www.ceistorvergata.it](http://www.ceistorvergata.it).

#### 4.4 Modalità di finanziamento e disavanzi regionali

Uno degli aspetti più interessanti da indagare è rappresentato dalle modalità di finanziamento complessivo del Sistema Sanitario Nazionale (SSN), che viene fissato ogni anno dalla legge finanziaria. In base alla legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006) al finanziamento del SSN ha concorso ordinariamente lo Stato per 96 miliardi, che successivamente con la legge 64/2007 ha ulteriormente incrementato tale livello di 0,5 miliardi, a seguito delle maggiori esigenze finanziarie derivanti dall'abolizione disposta per il 2007 della quota fissa sulla ricetta per le prestazioni di specialistica ambulatoriale.

Considerando i ricavi della gestione straordinaria e quelli per l'intramoenia, le **risorse complessive destinate al finanziamento** del SSN per l'anno 2007 ammontano a 99,4 miliardi di euro (in crescita del 4,5 per cento rispetto al 2006), di cui 98,9 riferiti alle regioni e alle province autonome e 0,5 riferiti ad altri enti del SSN finanziati direttamente dallo Stato. Il finanziamento medio pro capite nazionale è di 1.687 euro, di cui 1.678 euro riferiti alle regioni e alle province autonome. A livello territoriale, con riferimento ai ricavi integrali del SSN, si assiste ad un'ampia differenziazione dei valori pro capite, passando da un minimo di 1.598 euro in Campania ad un massimo di 2.232 euro nella P.A. di Bolzano.

La spesa sanitaria è stata costantemente al di sopra del livello di finanziamento del SSN, per cui si è assistito alla formazione di risultati di esercizio negativi dalla nascita del SSN ad oggi. Tuttavia negli anni l'aumento delle risorse è stato superiore a quello della spesa, con una conseguente contrazione del disavanzo dai 5,8 miliardi di euro del 2004 ai 3,3 del 2007 di cui 0,180 miliardi di euro (registrati da Lombardia, P.A. di Bolzano, Veneto, Friuli, E. Romagna, Toscana, Umbria e Marche) di utile e 3,466 miliardi di euro di perdite (contabilizzate dalle restanti regioni e province autonome).

**Inefficienza, spreco e disavanzi procedono assieme.** Dal 1992 al 2007 i disavanzi accumulati dal SSN, rispetto alle assegnazioni iniziali di spesa col Fondo sanitario nazionale, hanno raggiunto quota 57,3 miliardi, al lordo delle manovre regionali. Altri 4,3 miliardi di rosso si stimano ancora per il 2008 (ai 3,3 miliardi del disavanzo 2008 sono da aggiungere le perdite relative al 2007). Solo negli ultimi cinque anni (dal 2003 al 2007) il deficit è stato pari a 21,6 miliardi. **A registrare i risultati peggiori sono le regioni del Sud:** Lazio (-7,5 miliardi), Campania (5 miliardi) e Sicilia (3 miliardi) hanno accumulato da sole il 70 per cento del deficit totale. Intanto il Sistema sanitario rimborsa i suoi fornitori con 288 giorni di ritardo. Ancora una volta non è un caso che in testa ai rimborsi negati siano sempre le stesse Regioni: la Calabria paga dopo 634 giorni, il Molise dopo 633, la Campania dopo 615 e il Lazio fa aspettare i creditori per 451 giorni<sup>41</sup>.

Ai sensi della legge n. 405/2001 il disavanzo nei conti sanitari, salvo nuovi provvedimenti di copertura da parte dello Stato, dovrebbe essere integralmente a carico delle Regioni. Se a tale disavanzo si aggiungono quelli degli anni pregressi, il debito accumulato dalle Regioni nel periodo 2001-2007, al lordo delle assegnazioni di copertura già stanziato, è di circa 24,7 miliardi di euro. La quota effettiva a carico delle Regioni dovrebbe però essere di quasi 29 miliardi di euro, considerando che la finanziaria per il 2005 (legge n. 311/2004) ha previsto un'assegnazione di 2 miliardi di euro a titolo di copertura dei disavanzi (di cui però solo 1,450 miliardi di euro ripartiti tra le Regioni), la legge finanziaria per il 2006

<sup>41</sup> Si veda *Il Sole 24 Ore* "Ospedali, taglio per 27mila posti letto" 14 aprile 2009 e "Sacconi: «Non abbiamo fatto tagli alle risorse della sanità»" 13 maggio 2009.

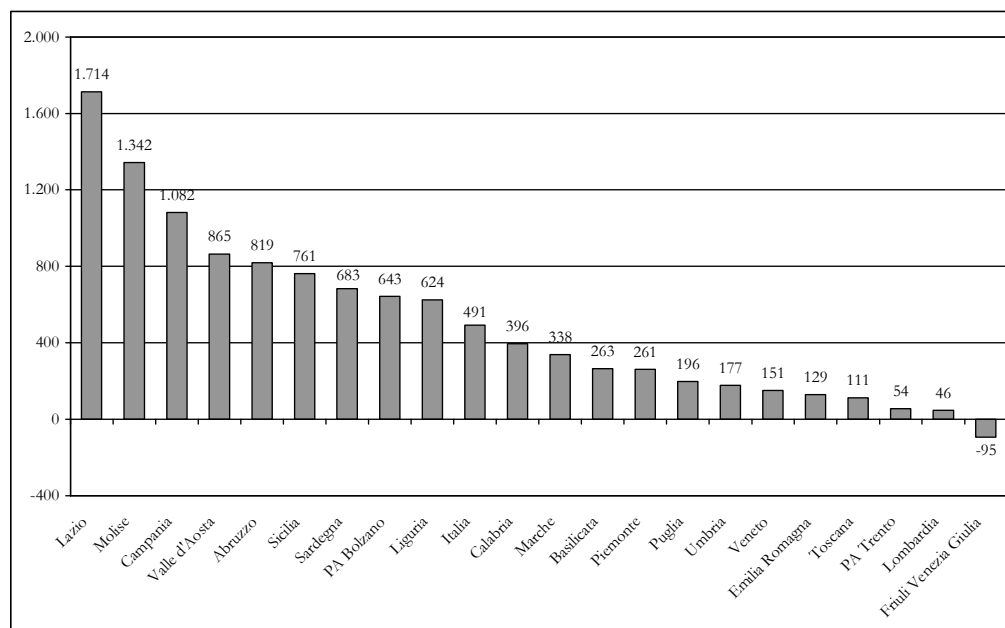
(legge n. 266/2005) ha previsto ulteriori 2 miliardi di euro a copertura dei disavanzi 2001-2003 (di cui 50 milioni di euro integralmente stanziati a favore della Regione Lazio, a ripiano dei disavanzi per il 2003 e derivanti dal finanziamento dell'Ospedale Bambin Gesù) e la legge finanziaria 2007 (legge n.296/2006) 1 miliardo di euro per le Regioni "in affiancamento" (Liguria, Sicilia, Abruzzo, Molise, Campania e Lazio).

**Nel 2001 Lazio e Campania insieme, presentavano un disavanzo cumulato pari al 39,2 per cento di quello complessivo a livello nazionale.** La situazione è peggiorata nel tempo: l'incidenza delle due Regioni sul disavanzo complessivo nazionale è anzi aumentata quasi costantemente nel corso degli anni arrivando nel 2007 ad attestarsi al 64,2 per cento. **Nel 2007 Lazio (42,8%), Campania (21,4%) e Sicilia (16,9%) rappresentano le Regioni con il disavanzo più elevato.** Ed è sempre la Regione Lazio quella che fa registrare il dato di disavanzo cumulato (2001-2007) pro capite più elevato che, nonostante gli sforzi fatti, è caratterizzato da una pesante eredità degli anni pregressi. Le Regioni che nel 2007 sono arrivate a una situazione di equilibrio economico-finanziario sono la Provincia autonoma di Bolzano, la Provincia autonoma di Trento, il Friuli Venezia Giulia e il Veneto, mentre Lombardia, Valle d'Aosta e Basilicata hanno fatto registrare livelli di disavanzo contenuti.

**Tabella 4.1 – Italia.**  
Disavanzi finanziari dichiarati  
per regione. Milioni di euro.  
Anni 2001-2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	cumulato 2001- 2007	comp. %	com. %
Piemonte	-210	-40	-100	-671	1	-7	-91	-1.119	5,1	2,8
Valle d'Aosta	-33	-7	-10	-13	-14	-14	-14	-106	0,8	0,4
Lombardia	-281	-323	64	131	-14	-4	9	-417	6,8	-0,3
Bolzano	-297	-71	-25	25	28	25	17	-297	7,2	-0,5
Trento	4	1	-5	-9	-3	-14	-2	-27	-0,1	0,1
Veneto	-304	-204	-145	6	-114	71	2	-689	7,4	-0,1
Friuli VG	-18	34	19	9	27	18	24	114	0,4	-0,7
Liguria	-77	-44	-48	-329	-253	-100	-144	-996	1,9	4,4
Emilia R	-16	-50	-40	-380	-16	-38	13	-529	0,4	-0,4
Toscana	-88	-44	20	-240	-15	-121	90	-397	2,1	-2,7
Umbria	-7	-10	-46	-52	-8	-41	13	-150	0,2	-0,4
Marche	-125	-98	-71	-163	-18	-39	11	-504	3,0	-0,3
Lazio	-987	-574	-711	-1.669	-1.733	-1.971	-1.407	-9.051	23,9	42,8
Abruzzo	-76	-136	-216	-104	-241	-140	-145	-1.058	1,8	4,4
Molise	-37	-19	-73	-44	-139	-59	-62	-432	0,9	1,9
Campania	-629	-638	-556	-1.182	-1.788	-756	-703	-6.251	15,3	21,4
Puglia	-166	-4	109	42	-412	-170	-200	-801	4,0	6,1
Basilicata	-28	-1	-19	-31	-43	-22	-13	-157	0,7	0,4
Calabria	-226	-148	-57	-128	-79	-35	-127	-800	5,5	3,9
Sicilia	-415	-342	-267	-748	-563	-932	-555	-3.822	10,1	16,9
Sardegna	-106	-175	-143	-240	-327	-130	-5	-1.126	2,6	0,2
<b>Totale</b>	<b>-4.122</b>	<b>-2.891</b>	<b>-2.323</b>	<b>-5.790</b>	<b>-5.725</b>	<b>-4.477</b>	<b>-3.286</b>	<b>-28.614</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazione Unioncamere del Veneto su dati Ministero della Salute



**Grafico 4.1 – Italia.**  
Disavanzo sanitario pro capite  
cumulato per regione. Anni  
2001-2007

Fonte: Elaborazione Unioncamere del Veneto su dati Ministero della Salute

I disavanzi sanitari hanno per le Regioni una straordinaria rilevanza, non solo perché devono essere ripianati, ma anche perché l'accesso a finanziamenti integrativi rispetto a quanto previsto dall'Accordo Stato-Regioni (da cui è nata la legge n. 405/2001) è stato subordinato all'adozione di iniziative di copertura degli stessi (legge n. 112/2002). **Le strategie regionali di copertura dei disavanzi sono state, di fatto, molto eterogenee.**

Un primo gruppo di misure, quelle relative alle **addizionali regionali (addizionale IRPEF; addizionale IRAP, quota di accisa sulla benzina)**, è stato prevalentemente introdotto dalle Regioni del Centro-Nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Umbria e Marche), che hanno, poi, optato per un'**aliquota progressiva**, mentre quelle meridionali (Molise, Campania, Abruzzo, Calabria e Sicilia), insieme a Lazio, per un'**aliquota proporzionale**. Tra tutte le Regioni, solo la Puglia, che dal 2002 beneficiava del gettito derivante dall'addizionale regionale, ha deciso di abolirlo a partire dal 2006. Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania e Sicilia hanno deliberato, nel corso degli anni, diversi aumenti di aliquota IRAP per alcuni soggetti giuridici (tipicamente banche e soggetti finanziari e assicurativi) anche se, contemporaneamente e come nel resto delle regioni italiane, sono state previste delle agevolazioni in capo a particolari categorie di soggetti.

Un secondo insieme di misure di copertura dei disavanzi è rappresentato dalle **compartecipazioni alla spesa sanitaria**. Oltre al ticket sul pronto soccorso, che la legge n. 296/2006 ha previsto per le prestazioni erogate in regime di pronto soccorso ospedaliero non seguite da ricovero in tutto il territorio nazionale, le politiche di compartecipazione si sono focalizzate sui farmaci. Più in generale, l'assistenza farmaceutica convenzionata è stata uno dei target preferenziali per le azioni di copertura dei disavanzi, sia perché due misure esplicitamente previste dalla legge n. 405/2001 fanno riferimento ad essa

(compartecipazioni alla spesa ed interventi sui meccanismi distributivi dei farmaci), sia perché esiste un esplicito tetto di spesa sull'assistenza farmaceutica.

**Un terzo gruppo di misure ha riguardato l'alienazione delle strutture ospedaliere oppure operazioni nel mercato immobiliare.** La Regione Lazio è stata l'unica a puntare sull'alienazione delle strutture ospedaliere, creando nel 2000 una società "ad hoc", la Gepra, che ha acquistato l'intero patrimonio immobiliare delle ASL (56 ospedali). Anche Sicilia, Sardegna e Abruzzo hanno dichiarato di voler avviare operazioni di *sale and lease back*, da parte delle aziende sanitarie, dei propri immobili, compresi gli ospedali, tramite un'asta internazionale.

## 4.5 Alcune considerazioni

---

Per il triennio 2009-2011 l'ultima Finanziaria<sup>42</sup> stima un taglio di circa 3 miliardi di euro nel Servizio Sanitario Nazionale (un miliardo all'anno). Entro cinque anni inoltre è prevista una riduzione di 27 mila posti letto, di cui 13 mila entro il 2011. Ogni regione dovrà presentare al Governo un piano di rientro dal deficit, ma in alcune regioni non si è ancora riusciti a quantificare il "buco"<sup>43</sup>.

Secondo la Corte dei Conti, le situazioni di maggiore difficoltà continuano ad essere posizionate nel Centro e nel Sud del Paese: nel 2008 cinque regioni spiegano da sole l'87 per cento del disavanzo complessivo. Nel mirino vi sono il Lazio, con 1,7 miliardi di rosso, la Campania (627 milioni), la Sicilia (407 milioni), la Calabria (358 milioni) e la Puglia (253 milioni).

**Le politiche di riduzione dei posti letto appaiono tuttavia spesso soluzioni "di facciata", mancando una reale razionalizzazione dei costi del settore.** Il taglio dei posti letto e una minor e meglio distribuita spesa sanitaria saranno infatti solo il primo passo del Piano anti crisi del Governo (il cosiddetto "Patto per la salute 2010-2012"), in attesa dell'attuazione del federalismo fiscale e della definizione dei "costi standard". I vincoli e le sanzioni previste dai Piani di rientro dovrebbero infatti fornire un incentivo alla responsabilizzazione nella gestione della spesa sanitaria e un'importante premessa per la concretizzazione di un federalismo fiscale responsabile.

**La soluzione del problema non va rintracciata, pertanto, in semplicistici tagli alla spesa sanitaria, bensì in politiche dirette a rendere il sistema non solo finanziariamente sostenibile, ma anche più equo, efficiente e meno "sprecone":** colmando con recuperi di efficienza, inasprendo la compartecipazione dei cittadini o tagliando i servizi.

**Una ipotesi potrebbe essere offerta dalla legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale** che prendendo in considerazione i costi standard per i livelli essenziali, alla stregua di un benchmark ovvero un termine di riferimento, definirebbe in modo "inequivocabile" le risorse finanziarie necessarie a garantire – in condizioni di efficienza – i livelli qualitativi e quantitativi delle prestazioni e dei servizi (ad esempio sanitari) in tutte le aree territoriali del Paese.

---

<sup>42</sup> Legge 22 dicembre 2008, n.203.

<sup>43</sup> Secondo la Corte dei Conti appare critica la situazione della Regione Calabria, "con l'emersione di disavanzi che risalgono all'inizio del decennio ed un debito di ancora non chiare dimensioni".

In tal modo l'equità non sarà certa ma più probabile – rispetto alla situazione attuale – grazie ai meccanismi di responsabilità innescati da una parità di opportunità cui non dovrà più seguire (si spera) la copertura a piè di lista delle incapacità gestionali.

Per far ciò è necessario intervenire sui meccanismi di generazione della spesa pubblica, rivedere le priorità, eliminare attività superflue, ridefinire i costi sfruttando le possibilità offerte dalle nuove tecnologie e organizzando più efficacemente i servizi offerti.





## 5. Divari regionali di spesa pubblica e confronto con i modelli federali europei\*

### 5.1 Introduzione

---

Il Quaderno di ricerca n. 9 del marzo 2008 (“Spesa pubblica e federalismo”) aveva messo in evidenza i **possibili risparmi di spesa per la P.A. italiana nell’ipotesi che assumesse alcuni parametri dell’assetto pubblico proprio di due Paesi “federali” come Germania e Spagna**. A distanza di poco più di un anno, lo scenario e le prospettive appaiono profondamente cambiate. Il Parlamento ha approvato una legge-delega destinata a dare attuazione alle norme del titolo V della Costituzione che prevedono l’attribuzione di autonomia di entrata e di spesa per tutti i livelli di governo: in altre parole, l’assetto istituzionale italiano sembra sempre più indirizzato verso l’approdo finale del federalismo fiscale.

Tra gli obiettivi di tale riforma vi è quello di intervenire sulla spesa pubblica: attraverso una maggiore autonomia e responsabilità degli Enti territoriali, si dovrà riqualificare e verosimilmente diminuire un totale di uscite della P.A. che attualmente è tra i più elevati dei Paesi europei. Inoltre, si dovrebbe dare luogo, finalmente, al **passaggio di una quota del personale pubblico dal Centro alla Periferia**, in modo tale che le Amministrazioni regionali e locali possano disporre degli strumenti necessari per attuare e implementare le rispettive politiche di spesa.

Il tema della necessità del federalismo rimane, comunque, sempre di attualità. Prendendo spunto dalle positive novità degli ultimi mesi, il presente contributo rielaborerà l’esercizio già presentato nel marzo 2008 e ne approfondirà i contenuti, cercando di **stimare i possibili risparmi di spesa a livello territoriale**. Inoltre, **si analizzerà la collocazione regionale del personale pubblico** in alcuni ordinamenti europei, tenendo in considerazione la specifica realtà economica di ciascun territorio.

### 5.2 Settore pubblico e modelli istituzionali

---

Il fattore umano rimane il principale strumento attraverso il quale la **Pubblica amministrazione persegue le proprie finalità istituzionali**, a prescindere dai processi di informatizzazione e di accessibilità intrapresi negli ultimi anni. **La distribuzione del personale per livello di governo è indice del**

---

\* La redazione di questo capitolo è stata curata dal Centro Studi Sintesi.

**tipo di assetto istituzionale:** in linea generale, se la maggior parte del personale lavora presso le Amministrazioni dello Stato si è in presenza di un assetto più centralistico; diversamente, vi sono le condizioni favorevoli per un sostanziale decentramento. In realtà, **l'autonomia non si misura tanto dalla collocazione del personale pubblico** (eventualmente si tratta del decentramento), **bensì dalla fonte delle risorse necessarie per pagare gli stipendi dei dipendenti:** se tali spese verranno coperte da tributi propri vi sarà un elevato livello di autonomia dell'amministrazione; diversamente se prevarranno i trasferimenti, l'ente godrà di una minore autonomia gestionale.

Rimanendo in tema di stipendi pubblici, nella tabella 5.1 vengono evidenziate le dinamiche di crescita delle retribuzioni nel settore pubblico e in quello privato in alcuni Paesi europei. **In Italia i redditi per occupato nella P.A. (+33,8%) sono cresciuti oltre il doppio del settore privato (+14,8%) e ben al di sopra del trend inflativo.**

**La crescita degli stipendi pubblici italiani è stata la più elevata in Europa.** In Germania, nel periodo 1999-2006 è stata appena del +8,3 per cento, in linea con quella dei dipendenti privati e addirittura al di sotto dell'inflazione. In Spagna il trend degli stipendi pubblici è stato superiore a quelli del privato, anche se con un margine ben più contenuto rispetto all'Italia. In Francia, invece, nel periodo osservato, si registra una variazione superiore nel privato (+23,0%), mentre nella P.A. la crescita è stata del +20,4 per cento.

**Inoltre in Italia la quota detenuta dagli stipendi pubblici sul totale degli stipendi dei dipendenti è del 26,8 per cento a fronte di un 21,4 per cento della media UE e di un 14,9 per cento della Germania.**

**Tabella 5.1 - Redditi per occupato nel settore della Pubblica amministrazione e nel settore privato. Crescita percentuale in termini nominali nel periodo 1999-2006**

	Redditi per occupato nel settore della P.A.	Redditi per occupato nel settore privato	Inflazione (IACP)	Quota stipendi P.A. sul totale stipendi dipendenti (in %, media '99-'06)
Italia	+33,8	+14,8	+18,3	26,8
Germania	+8,3	+7,5	+11,7	14,9
Spagna	+22,1	+12,2	+25,4	20,8
Francia	+20,4	+23,0	+14,7	25,6
Area Euro	+21,6	+14,7	+16,3	21,4

Fonte: BCE (Bollettino mensile, giugno 2007)

Il peso della P.A. di un Paese dipende inevitabilmente dalla numerosità del personale pubblico; a tale proposito, il confronto con Spagna e Germania evidenzia alcune delle principali peculiarità del nostro assetto pubblico. Nel 2008 l'universo del pubblico impiego era composto da circa 3,6 milioni di addetti, 86.400 unità in più rispetto al dato del 2000: tale dinamica appare completamente opposta rispetto a quella della Germania (oltre 400mila in meno rispetto al 2000), mentre risulta più contenuta rispetto a quella della Spagna (circa 227mila dipendenti in più tra il 2000 e il 2008). Tuttavia, bisogna fare presente che nonostante tale crescita rilevante, la dotazione di personale pubblico spagnolo appare comunque minore rispetto a quella della P.A. italiana.

A tale proposito si osservi la tabella 5.2. Nel 2008 vi erano 60,6 dipendenti pubblici ogni mille abitanti in Italia, 57,0 in Spagna e appena 54,8 in Germania. Nel corso del periodo osservato la dinamica si è sviluppata con modalità differenti

nei tre Paesi: mentre in Germania si è assistito ad un costante calo del rapporto tra personale pubblico e abitanti, in Italia tale indicatore è aumentato fino al biennio 2002-2003 (raggiungendo quota 63,1) per poi flettere costantemente negli anni successivi. In tutti i Paesi analizzati si è registrata una riduzione dell'incidenza del personale pubblico sulla popolazione: tuttavia, tale miglioramento è stato meno sensibile in Italia (da 61,9 nel 2000 a 60,6 nel 2008) che in Spagna (da 58,8 a 57,0) e soprattutto in Germania (da 59,7 a 54,8).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>in migliaia di unità</i>									
Italia	3.525	3.569	3.595	3.619	3.615	3.631	3.636	3.618	3.611
Germania	4.909	4.821	4.809	4.779	4.670	4.600	4.551	4.541	4.505
Spagna	2.356	2.314	2.303	2.330	2.353	2.387	2.436	2.512	2.583
<i>ogni 1.000 abitanti</i>									
Italia	61,9	62,7	63,1	63,1	62,4	62,1	61,9	61,2	60,6
Germania	59,7	58,6	58,3	57,9	56,6	55,8	55,2	55,2	54,8
Spagna	58,8	57,2	56,2	55,9	55,6	55,5	55,7	56,5	57,0
<i>ogni 1.000 occupati</i>									
Italia	167,2	165,9	164,7	164,1	161,3	160,9	158,2	155,8	154,3
Germania	134,6	131,8	132,5	133,0	130,3	125,5	121,8	118,8	115,9
Spagna	151,9	143,3	138,5	134,7	130,9	125,8	123,4	123,4	127,5

**Tabella 5.2** - L'entità del pubblico impiego in Italia, Germania e Spagna

Per l'Italia, unità di lavoro dipendente (al netto leva); per la Germania, personale pubblico al 30 giugno; per la Spagna personale effettivo al 1° gennaio

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati ISTAT e fonti istituzionali tedesche e spagnole

Nel presente capitolo, oltre ad aggiornare stime precedentemente effettuate, si approfondirà la tematica delle modalità di utilizzo del pubblico impiego e la relativa collocazione sul territorio. La distanza che separa l'Italia dagli altri Paesi per quanto concerne il rapporto personale pubblico su popolazione è significativa ma non eccessiva; diversamente, il divario si allarga notevolmente se si considera un altro indicatore, quale ad esempio il **numero di dipendenti pubblici in rapporto agli occupati**. Il peso relativo dei lavoratori pubblici è oggettivamente elevato in Italia (154,3 ogni mille occupati), a fronte di valori più contenuti in Spagna (127,5) e Germania (115,9). Inoltre, se negli altri Paesi si è assistito ad un significativo calo tra il 2000 e il 2008, in Italia la flessione è stata decisamente più limitata (da 167,2 a 154,3 ogni mille occupati).

La dinamica per livello di governo assume caratteristiche diverse nei tre Paesi considerati (tab. 5.3). **In Germania**, Paese con assetto federale maturo e consolidato, la **generale riduzione del personale** (-8,2% tra il 2000 e il 2008) ha riguardato indistintamente **tutti i livelli di governo**, sia lo Stato centrale (-11,6%) che le istituzioni periferiche (Lander -15,1%, Amministrazioni locali -18,8%). **In Spagna**, invece, il rilevante passaggio di consegne tra Stato e Autonomie locali ha generato un incremento della dotazione del personale pubblico di poco meno del 10 per cento; tuttavia, **lo Stato centrale si è ridimensionato del 32,2 per cento**, compensato quasi perfettamente dalla crescita di Comunità Autonome ed Enti locali (34,0%); l'incremento generale appare attribuibile prevalentemente al comparto dell'Università.

**La situazione italiana, al contrario, conferma la sua particolarità, che sfocia talvolta nel paradosso:** nonostante la riforma del titolo V della Costituzione il numero del personale pubblico centrale tra il 2000 e il 2008 è aumentato del 2,6 per cento, mentre i dipendenti delle amministrazioni regionali, provinciali e comunali fanno registrare una flessione del 6,8 per cento.

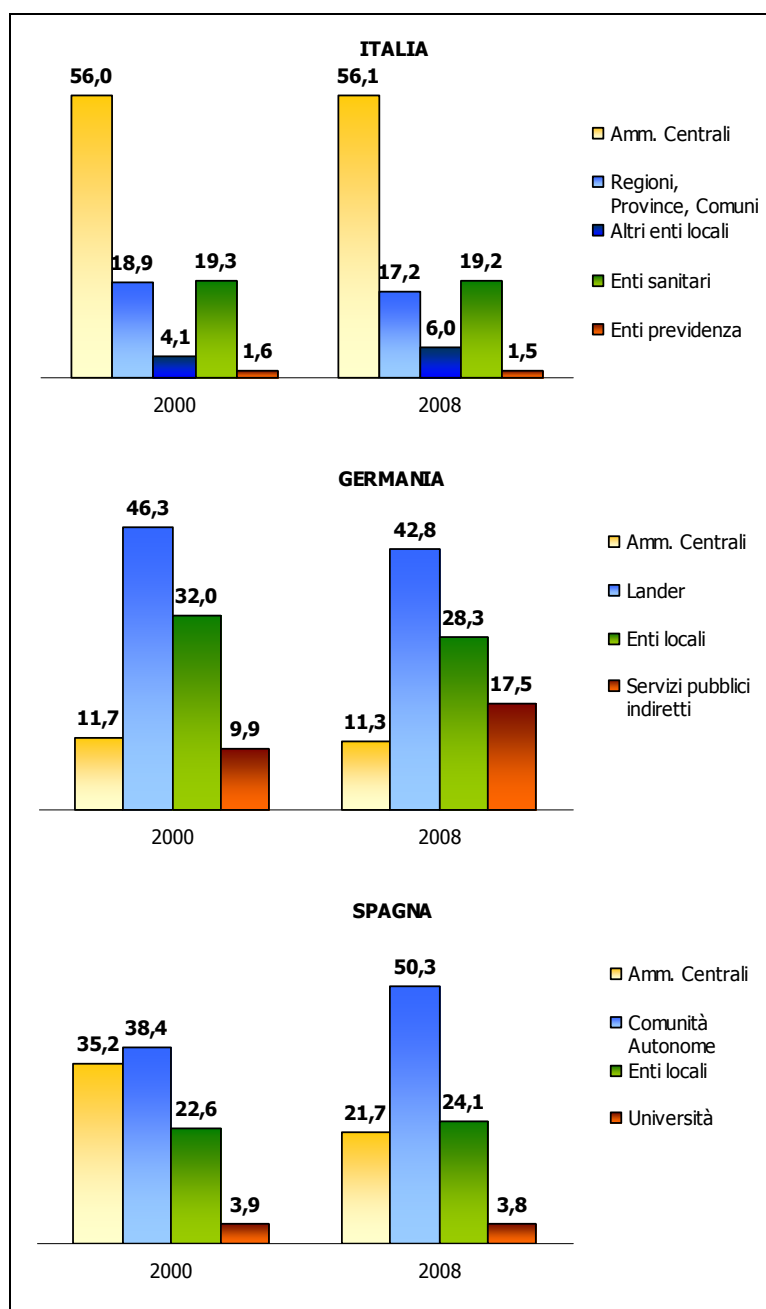
**Tabella 5.3** - *Dinamica del personale pubblico per livello di governo. In migliaia di unità*

	2000	2008	Var. % 2000-08
<b>ITALIA*</b>	<b>3.525</b>	<b>3.611</b>	<b>+2,5</b>
Amm. Centrali	1.975	2.027	+2,6
Regioni, Province, Comuni	665	620	-6,8
Enti sanitari	682	694	+1,8
Enti previdenza	57	55	-2,7
<b>GERMANIA</b>	<b>4.909</b>	<b>4.505</b>	<b>-8,2</b>
Amm. Centrali	576	509	-11,6
Länder	2.273	1.929	-15,1
Enti locali	1.572	1.277	-18,8
Servizi pubblici indiretti	488	790	+62,0
<b>SPAGNA</b>	<b>2.356</b>	<b>2.583</b>	<b>+9,6</b>
Amm. Centrali	829	562	-32,2
Comunità Autonome	904	1.300	+43,8
Enti locali	531	623	+17,3
Università	92	98	+6,9

(\*) il totale è comprensivo degli enti locali minori non specificati nel dettaglio  
 Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati Istat e fonti istituzionali tedesche e spagnole

La sostanziale “stabilità” dell’assetto pubblico nazionale trova conferma anche dall’osservazione del grafico 5.1: per la Spagna, Paese che nell’ultimo decennio ha sperimentato un significativo processo di decentramento, l’incidenza del personale centrale è diminuita dal 35,2 per cento del 2000 al 21,7 per cento del 2008; per l’Italia, diversamente, la riforma della seconda parte della Costituzione sembra non essere mai avvenuta.

Le finanze dello Stato italiano risentono inesorabilmente del rilevante peso del pubblico impiego. Nel 2008 il costo del lavoro del personale pubblico in Italia, misurato dalla spesa per retribuzioni, è stato pari al 10,9 per cento del Pil, ritornando, dopo una breve flessione, quasi ai livelli del biennio 2005-2006. Diversamente, in Germania tale voce di spesa si ferma appena al 6,9 per cento del Pil, proseguendo un trend improntato su una sensibile riduzione dei costi (nel 2003 era il 7,8%). La Spagna, invece, assume caratteristiche simili all’Italia: nel 2008, complice verosimilmente la crisi internazionale che nel Paese iberico ha prodotto effetti più pesanti che negli altri Stati UE, la spesa per retribuzioni pubbliche arriva al 10,7 per cento del Pil. È opportuno fa notare che, ad eccezione dell’ultimo anno, tale voce di spesa è rimasta quasi costantemente attorno al 10 per cento del Pil, molto lontana dai livelli della P.A. italiana.



**Grafico 5.1** – Il personale pubblico per livello di governo: confronto 2000-2008. Composizione percentuale

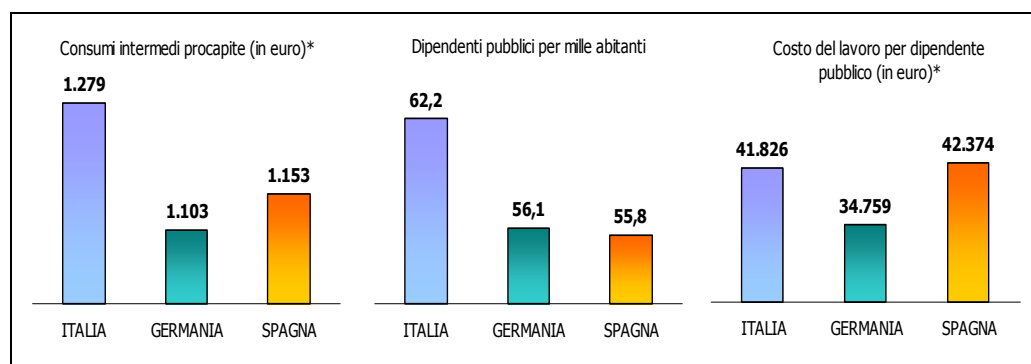
Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati Istat e fonti istituzionali tedesche e spagnole

### 5.3 Il federalismo degli altri: effetti sulla spesa pubblica italiana

Alla luce dell'imminente avvio del processo di attuazione del federalismo fiscale, offrire una stima sui **possibili risparmi nell'ipotesi in cui l'Italia assuma i valori di alcuni parametri-chiave dell'assetto pubblico di due Paesi tendenzialmente federali** (e comunque ampiamente decentrati dal punto di vista tributario) come Spagna e Germania, può risultare particolarmente interessante. L'obiettivo di questo lavoro, infatti, consiste nella stima dei possibili risparmi a livello territoriale, utilizzando i già noti parametri, aggiornandoli al 2007 e ampliando la serie storica fino al 2003.

Nel grafico 5.2 si possono osservare i tre parametri in questione che costituiranno la base per le successive stime ed elaborazioni. La spesa per consumi intermedi<sup>44</sup> per abitante, calcolata a parità di potere d'acquisto al fine di eliminare le distorsioni dovute ai diversi livelli del costo della vita, risulta maggiore in Italia: nel nostro Paese, infatti, tale aggregato di spesa nel periodo 2003-2007 è stato pari a 1.279 euro pro capite, a fronte dei 1.153 euro della Spagna e i 1.103 euro della Germania.

**Grafico 5.2** - Quadro dei parametri considerati.  
Media 2003-2007



(\*) espressi in parità di potere d'acquisto

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati Eurostat, ISTAT e fonti istituzionali tedesche e spagnole

Come si è già potuto osservare, negli ultimi anni la dotazione di personale pubblico è diminuita, pur con differenti entità, in Italia e in Germania, mentre in Spagna ha fatto registrare un lieve incremento, soprattutto a partire dal 2005. Per la simulazione si è scelto di considerare la media quinquennale, che colloca l'Italia su livelli superiori a quelli degli altri due Paesi: più precisamente, la nostra P.A. in media detiene un settore pubblico pari a 62,2 dipendenti ogni mille abitanti, a fronte dei 56,1 della Germania e dei 55,8 della Spagna.

Infine, l'ultimo parametro riguarda la spesa per il personale, ovvero il costo del lavoro per la Pubblica amministrazione, dato dalle retribuzioni e dai contributi previdenziali a carico del datore di lavoro (quindi la P.A.); rapportando la spesa per redditi da lavoro dipendente al numero di unità di personale si evidenziano rilevanti differenze tra i vari Paesi. In Germania, il costo del lavoro sostenuto per ciascun dipendente è di 34.759 euro all'anno (media 2003-2007), mentre in Italia

<sup>44</sup> Esprime l'insieme dei costi dei beni e dei servizi utilizzati durante il processo di produzione, che possono trasformarsi o esaurirsi semplicemente. In sostanza corrispondono alle spese per far funzionare la macchina della Pubblica amministrazione. In Italia la spesa per consumi intermedi è pari al 5,4% del Pil (anno 2008).

sale fino a 41.826 euro e in Spagna a 42.374 euro. Si mette in evidenza come nel Paese iberico si sia verificato un significativo incremento dei costi medi destinati a tale voce di spesa, al punto da superare il livello della P.A. italiana.

Ipotizzando di applicare tali parametri-chiave al caso italiano, si avrebbe la situazione descritta nella tabella 5.4. Si è scelto di utilizzare due ipotesi modulari: la prima, definita per comodità **ipotesi “A”** si basa sui primi due indicatori presentati (ovvero i consumi intermedi per abitante e il numero di dipendenti pubblici per abitante) costituisce la proposta base, in grado comunque di far evidenziare notevoli risparmi per la P.A. italiana; **la seconda ipotesi, definita “B”**, aggiunge ai parametri dell’ipotesi “A” anche il costo del lavoro medio. A questo proposito, appare opportuno effettuare una ulteriore precisazione: tale elemento risente in maniera importante delle normative previdenziali e di lavoro pubblico di ciascun Paese. Ad esempio, le differenze in termini di aliquote contributive a carico del datore di lavoro (quindi lo Stato) o del lavoratore (il dipendente pubblico) possono generare non poche distorsioni per quanto concerne la spesa complessiva per il personale sostenuta dalle Amministrazioni pubbliche. Pertanto, l’ipotesi “B” è verosimilmente quella meno applicabile (quanto meno nel breve-medio periodo) e rappresenta un esercizio puramente teorico e dimostrativo, anche se interessante al fine di confrontare le peculiarità di ciascun assetto pubblico esaminato.

	2003	2004	2005	2006	2007	Media 2003-07
<u>Come la GERMANIA</u>						
Risparmi da consumi intermedi	0,9	0,9	0,8	0,5	0,5	0,7
Risparmi per minori dipendenti	0,9	1,0	1,1	1,2	1,1	1,1
<b>Ipotesi “A”</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,7</b>	<b>1,6</b>	<b>1,8</b>
Risparmi per minor costo del lavoro	1,8	1,4	1,5	1,8	1,8	1,6
<b>Ipotesi “B”</b>	<b>3,6</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>
<u>Come la SPAGNA</u>						
Risparmi da consumi intermedi	1,1	0,8	0,6	0,2	-0,1	0,5
Risparmi per minori dipendenti	1,2	1,2	1,2	1,1	0,9	1,1
<b>Ipotesi “A”</b>	<b>2,4</b>	<b>2,0</b>	<b>1,8</b>	<b>1,3</b>	<b>0,7</b>	<b>1,6</b>
Risparmi per minor costo del lavoro	0,4	0,0	0,0	-0,2	-0,8	-0,1
<b>Ipotesi “B”</b>	<b>2,8</b>	<b>2,0</b>	<b>1,8</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>1,5</b>

**Tabella 5.4 - Possibili risparmi per l'Italia applicando i parametri di Germania e Spagna (in % sul Pil)**

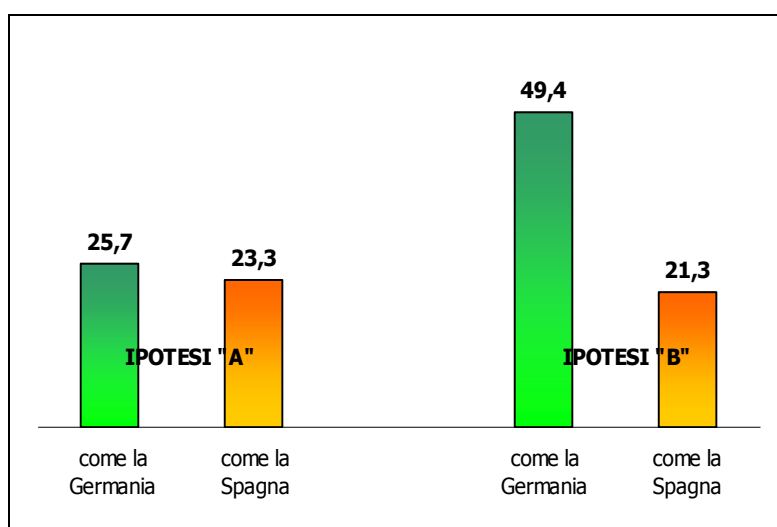
Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati Eurostat, ISTAT e fonti istituzionali tedesche e spagnole

Dopo questa doverosa precisazione, procediamo con l’analisi dei risultati della simulazione. Per quanto concerne l’ipotesi “A”, **se l’Italia adottasse i parametri della Germania il possibile risparmio sarebbe di circa 1,8 punti di Pil all’anno**, dei quali 0,7 derivanti dalla minore spesa per consumi intermedi e 1,1 punti imputabili al minor numero di dipendenti pubblici. Analogamente, l’adeguamento all’assetto pubblico spagnolo potrebbe garantire risparmi pari all’1,6 per cento del Pil in media ogni anno, dei quali 0,5 punti derivanti dalla minore spesa per consumi intermedi e 1,1 punti dalla minore dotazione di personale pubblico. Tuttavia, mentre per la Germania la stima dei possibili risparmi non presenta particolari variazioni da un anno all’altro, la simulazione applicata secondo il modello “spagnolo” evidenzia una rapida erosione dei risparmi teorici a partire dal 2003. In sostanza, **mediante l’applicazione**

dell'ipotesi "A", l'Italia potrebbe beneficiare di una minore spesa di 25,7 miliardi di euro nel caso si allineasse agli standard tedeschi, e di 23,3 nel caso adottasse i parametri spagnoli (Graf. 5.3).

Integrando la presente simulazione con l'indicatore del costo del lavoro medio si ottengono i risultati relativi all'ipotesi "B"; in questo caso, adottando la normativa tedesca si arriverebbe a risparmiare fino a 3,4 punti di Pil ogni anno, mentre la soluzione spagnola garantirebbe risparmi inferiori a quelli calcolati per l'ipotesi "A", in quanto il costo medio del lavoro per dipendente risulta leggermente superiore rispetto a quello evidenziato per l'Italia (si rimanda al grafico 5.2). In questo caso, **il risparmio applicando gli standard della Germania salirebbe a 49,4 miliardi di euro**, mentre la minore spesa garantita dal modello spagnolo scenderebbe a 21,3 miliardi (Graf. 5.3).

**Grafico 5.3** - Possibili risparmi per l'Italia applicando i parametri di Germania e Spagna. Media 2003-2007 (in miliardi di euro)



Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati Eurostat, ISTAT e fonti istituzionali tedesche e spagnole

#### 5.4 La spesa pubblica territoriale: il *benchmarking* dei risparmi

In Italia la questione centrale rimane, comunque, quella della quantità e della qualità della spesa pubblica italiana. A tale proposito, si osservino i dati della tabella 5.5, che riporta una particolare disaggregazione delle uscite pubbliche. Considerando la spesa effettivamente gestita da ciascun livello di governo (ovvero al netto dei trasferimenti verso altre Amministrazioni pubbliche e degli interessi), si nota che la quota attribuibile allo Stato centrale è pari all'11,6 per cento del Pil e si conferma sostanzialmente sui livelli del periodo antecedente la riforma del titolo V della Costituzione. Nel quadriennio 2005-2008 le spese direttamente gestite dalle amministrazioni regionali, provinciali e comunali equivalgono all'8,4 per cento del Pil, in linea con quanto fatto registrare nel periodo precedente; gli effetti di una certa devoluzione di competenze sono più apprezzabili se si considera anche la spesa media 1997-2000 era pari al 7,7 per cento del Pil.

Le uscite degli Enti sanitari (Asl, Aziende ospedaliere) seguono una dinamica crescente, passando dal 5,5 per cento del Pil nel periodo 1997-2000 al



più recente 6,8 per cento tale fenomeno è prevalentemente imputabile al progressivo invecchiamento della popolazione e agli effetti dei sempre più rilevanti flussi migratori.

**La spesa pubblica direttamente gestita dallo Stato, dalle Amministrazioni locali e dagli Enti sanitari ha fatto così registrare in circa un decennio un incremento medio di 2,3 punti di Pil;** a questo, si aggiunga la crescente spesa degli Enti di previdenza (17,2% del Pil, comprese le pensioni) ed una quota di interessi sul debito ampiamente superiore a quella degli altri Paesi europei. Il risultato è una **spesa pubblica che nel periodo 2005-2008 ha raggiunto il 48,8 per cento del Pil**, destinata nei prossimi anni a superare stabilmente la soglia del 50 per cento del Prodotto, anche a seguito degli effetti della crisi economica internazionale.

	1997-2000	2001-2004	2005-2008
Amministrazioni centrali	11,4	11,6	11,6
Regioni, Province, Comuni ed enti locali minori	7,7	8,3	8,4
Enti sanitari	5,5	6,2	6,8
<b>Spesa pubblica diretta*</b>	<b>24,5</b>	<b>26,1</b>	<b>26,8</b>
Enti di previdenza	16,4	16,5	17,2
Spesa per interessi passivi	7,5	5,4	4,8
<b>Spesa pubblica totale</b>	<b>48,4</b>	<b>48,0</b>	<b>48,8</b>

(\*) al netto interessi passivi e trasferimenti ad amministrazioni pubbliche

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati ISTAT

**Tabella 5.5 - Dinamica della spesa pubblica direttamente gestita da ciascun livello di governo. Valori medi (in % del Pil)**

#### 5.4.1 Dai modelli europei al caso italiano

**Tutti gli esercizi e le simulazioni che verranno presentate in questo contributo hanno come denominatore comune la riduzione della spesa pubblica nazionale**, da raggiungere attraverso una diversa riformulazione dei criteri di riparto delle risorse pubbliche, sempre più aderenti ad una definizione effettiva dei fabbisogni locali.

A tale proposito, un possibile percorso da intraprendere potrebbe essere quello di **adeguarsi ai principali parametri di due assetti pubblici “federali” come Germania e, almeno in parte, Spagna**. La traduzione dei modelli tedesco e spagnolo a livello territoriale viene tuttavia limitata dalla carenza di informazioni ad un dettaglio sufficiente, da banche dati non del tutto comparabili e da specifici assetti istituzionali e legislativi, che possono costituire un ostacolo all’effettuazione di confronti internazionali<sup>45</sup>. Per tali ragioni, **l’applicazione dei parametri dei due Paesi europei ai contesti regionali ha reso necessarie alcune operazioni di adattamento**.

<sup>45</sup> Ad esempio, sarà impossibile stimare i risparmi per livello di governo in quanto le competenze legislative ed amministrative di un determinato Ente pubblico quasi mai sono le stesse da un Paese all’altro; quindi, determinare il livello di personale, la retribuzione e la spesa per consumi intermedi ottimale è praticamente impossibile. Con gli strumenti a disposizione si può stimare quanto e dove si devono concentrare gli sforzi per migliorare la qualità della spesa pubblica, ma non il livello di governo che necessità dei maggiori interventi.

La base di partenza viene fornita dai dati contenuti nel grafico 5.4. Le informazioni si riferiscono ai tre indicatori già considerati per il confronto con Spagna e Germania sviluppato nel paragrafo precedente.

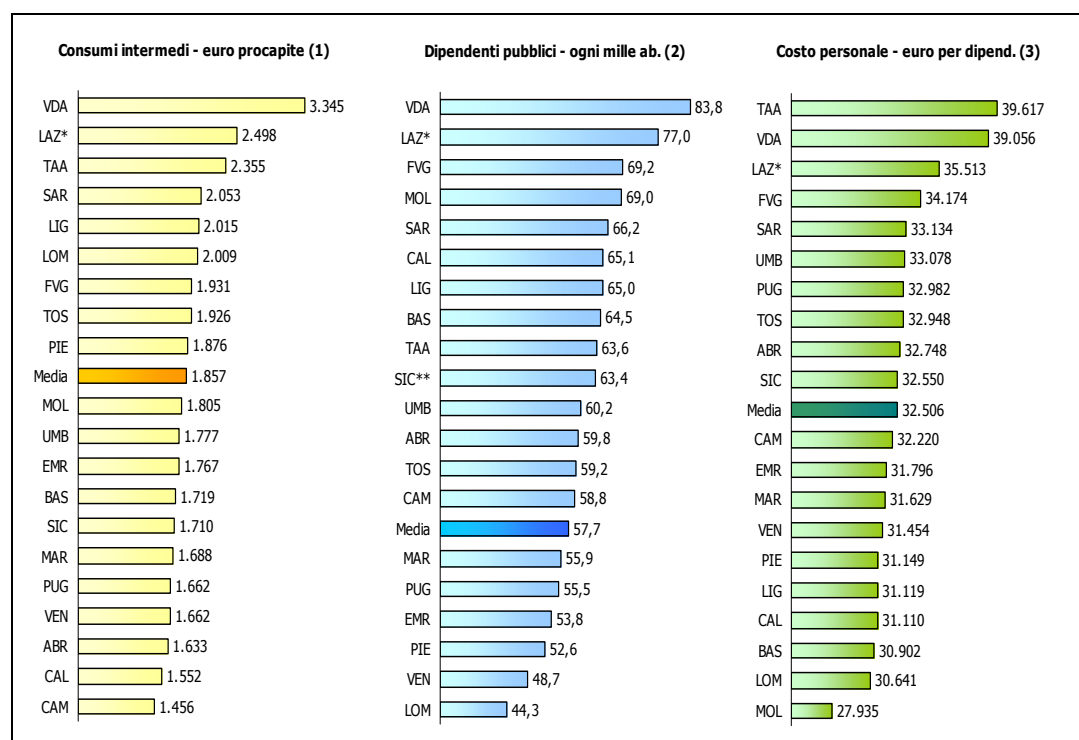
Nel periodo 2003-2007, la **spesa per consumi intermedi per abitante** è stata particolarmente elevata in Valle d'Aosta (3.345 euro pro capite), mentre nel Lazio ha sfiorato i 2.500 euro per abitante; a seguire due regioni "speciali", quali Trentino-Alto Adige (2.355 euro) e Sardegna (2.053 euro). I valori più contenuti si registrano, un po' a sorpresa, in alcuni territori del Centro-Sud; tale risultato potrebbe essere il frutto di una diversa contabilizzazione di alcune poste di bilancio e dell'eventuale ricorso all'esternalizzazione di alcuni servizi che, di fatto, potrebbero aver influito nella determinazione dei valori di spesa.

Il secondo indicatore consiste nel **numero di dipendenti pubblici ogni mille abitanti**<sup>46</sup>. La Valle d'Aosta registra la più elevata incidenza di personale pubblico sulla propria popolazione (83,8 ogni mille abitanti); tale dato può essere spiegato con gli effetti negativi delle diseconomie di scala dovute alla ridotta popolazione e alla morfologia del territorio. Il Lazio manifesta anch'esso una elevata incidenza del personale pubblico (77,0 ogni mille abitanti), a seguito del "fattore capitale", ovvero della presenza di ministeri che alterano notevolmente il numero effettivo. A seguire vi sono il Friuli-Venezia Giulia, con 69,2 dipendenti ogni mille abitanti, e il Molise (69,0). I territori con la minore presenza di personale pubblico sono la Lombardia (44,3 ogni mille abitanti) e il Veneto (48,7).

Infine, il **costo medio del personale per singolo dipendente** vede in testa il Trentino-Alto Adige (39.617 euro per dipendente). Fatto salvo il Lazio, le prime posizioni sono tutte occupate dalle Regioni a statuto speciale, mentre la Sicilia, invece presenta valori leggermente più contenuti: tale fenomeno può essere spiegato con la maggiore autonomia concessa alle Amministrazioni regionali nella determinazione delle retribuzioni dei propri dipendenti, che in questi territori rappresenta la quota più rilevante del personale pubblico. I valori più contenuti si registrano in Molise (27.935 euro per dipendente) e Lombardia (30.641 euro).

---

<sup>46</sup> I dati del personale pubblico disaggregato per territorio regionale sono disponibili solo per i dipendenti a tempo indeterminato; mancano, pertanto, i lavoratori con contratto a tempo determinato e con altre forme contrattuali. Per applicare il parametro di Spagna e Germania, in quanto comprende tutti i lavoratori della P.A., si è scelto di partire dal dato complessivo nazionale e stimare il dato disaggregato per regione sulla base della ripartizione territoriale dei dipendenti a tempo indeterminato. In questo modo il personale a tempo determinato viene redistribuito in maniera pressoché uniforme.



**Grafico 5.4** – Quadro dei parametri considerati a livello regionale. Media 2003-2007

(\*) comprende anche il personale e le risorse impiegate nel Lazio ma delle quali indirettamente ne beneficiano gli altri territori

(\*\*) compreso il personale dipendente a tempo indeterminato della Regione Sicilia (circa 14.000 unità)

(1) nella terminologia dei Conti Pubblici Territoriali corrisponde alla spesa per acquisti di beni e servizi

(2) vengono computati unicamente i dipendenti a tempo indeterminato (escluso estero)

(3) nella terminologia dei Conti Pubblici Territoriali corrisponde alle spese di personale

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati Conti Pubblici Territoriali e Ragioneria Generale dello Stato

#### 5.4.2 La spesa pubblica secondo i modelli federali europei: una stima regionalizzata dei risparmi

Sulla base degli elementi a disposizione si è proceduto nella **stima a livello territoriale dei possibili risparmi nell'ipotesi in cui l'Italia adottasse un sistema pubblico con caratteristiche affini a quelle di due Paesi "federali" come Spagna e, soprattutto, Germania**. Come già più volte accennato, tale esercizio, al di là dei limiti metodologici, costituisce un mero sviluppo e approfondimento di una stima già effettuata a livello nazionale; pertanto, tale simulazione delinea lo sforzo teoricamente necessario per adeguare il sistema pubblico, complessivo e specifico di ciascuna area del Paese, a degli standard di spesa improntati verso un maggior risparmio.

Anche per quanto riguarda la stima a livello regionale, si è scelto di articolare la simulazione in due parti: l'ipotesi "A" considera come parametri i consumi intermedi pro capite e il rapporto dipendenti pubblici / popolazione, mentre l'ipotesi "B" aggiunge ai criteri già citati anche il costo medio del lavoro.

Relativamente all'ipotesi "A", si nota come i risparmi complessivi adottando l'assetto tedesco siano pari a 441 euro per abitante, circa 41 in più di quanto si riesca ad ottenere col modello spagnolo. **La ripartizione territoriale evidenzia le buone performance di Veneto e Lombardia**, aree che presentano i margini di intervento più bassi: da queste due regioni si possono ancora ottenere risparmi

di spesa valutabili rispettivamente in 380 e 393 euro con l'assetto tedesco e 340 e 344 euro con quello spagnolo (Tab. 5.6). A seguire si trovano, a sorpresa, Campania e Puglia: tali risultati sono verosimilmente il frutto di una serie di fattori, tra cui l'elevata dimensione demografica (che contribuisce a limitare l'impatto a livello pro capite), una probabile disomogenea contabilizzazione di alcune voci di spesa ed il ricorso ad aziende partecipate che non rientrano nella banca dati dei Conti Pubblici Territoriali.

Tuttavia, **i maggiori sforzi dovrebbero essere indirizzati verso i territori che si caratterizzano per la presenza delle Regioni speciali**: grazie al modello tedesco dalla Valle d'Aosta si potrebbero ottenere risparmi per circa 700 euro per abitante (619 con l'assetto spagnolo), mentre da Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna le minori spese oscillerebbero dai 451 ai 514 euro pro capite. Si fa nuovamente presente che non è possibile stabilire, con le informazioni attualmente a disposizione, se i risparmi siano da imputare prevalentemente ad un livello di governo in particolare; pertanto, non si riesce a stabilire, all'interno di un determinato territorio, se sia più inefficiente l'Amministrazione centrale, la Regione o gli enti locali.

L'ipotesi "B", che comprende anche il costo medio per ciascun dipendente, allarga il divario che separa l'Italia dalla Germania (da 441 a 848 euro per abitante), mentre riduce quello con la Spagna (da 400 a 368 euro pro capite). La ragione del considerevole gap con la Germania, come già evidenziato, risiedono, oltre nei migliori standard di efficienza, probabilmente anche in una diversa normativa in materia di lavoro pubblico.

**Tabella 5.6** - Possibili risparmi per l'Italia applicando i parametri di Germania e Spagna. Dati regionali (media 2003-2007). Risparmi in euro per abitante

Regione	IPOTESI "A" (1)		Regione	IPOTESI "B" (2)	
	come la Germania	come la Spagna		come la Germania	come la Spagna
Veneto	380	340	Lombardia	687	321
Lombardia	393	344	Veneto	712	314
Campania	407	375	Piemonte	776	351
Puglia	413	379	Emilia Romagna	785	345
Emilia Romagna	414	374	Marche	801	350
Marche	418	382	Puglia	810	347
Piemonte	421	381	Campania	818	342
Abruzzo	429	394	Abruzzo	853	360
Calabria	444	407	Toscana	877	379
Umbria	446	408	Umbria	878	374
Sicilia	452	413	Calabria	883	372
Toscana	455	412	Basilicata	891	381
Basilicata	458	418	Molise	899	412
Molise	483	438	Sicilia	900	375
Liguria	491	448	Liguria	929	414
Sardegna	498	451	Sardegna	973	414
Friuli-Venezia Giulia	500	459	Friuli-Venezia Giulia	1.012	416
Trentino-Alto Adige	514	463	Trentino-Alto Adige	1.050	419
Lazio*	597	553	Lazio*	1.188	514
Valle d'Aosta	700	619	Valle d'Aosta	1.402	569
<b>TOTALE</b>	<b>441</b>	<b>400</b>	<b>TOTALE</b>	<b>848</b>	<b>368</b>

(\*) comprende anche il personale e le risorse impiegate nel Lazio ma delle quali indirettamente ne beneficiano gli altri territori; (1) parametri considerati: consumi intermedi pro capite e dipendenti pubblici ogni 1.000 abitanti; (2) parametri considerati: consumi intermedi pro capite, dipendenti pubblici ogni 1.000 abitanti e costo del lavoro per dipendente

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati ISTAT, Ragioneria Generale dello Stato e Dipartimento per le politiche di sviluppo

### 5.4.3 La spesa pubblica secondo gli attuali standard territoriali: alcune stime dei possibili risparmi

L'esercizio appena proposto stila una graduatoria regionale dei possibili risparmi sulla base dei parametri dei principali Paesi "federali" europei. La simulazione può essere "reinterpretata" partendo dagli attuali standard di spesa pubblica, andando a considerare di volta in volta il territorio che presenta gli indicatori. Questo percorso di ricerca è stato sviluppato tracciando tre scenari teorici.

Il **primo scenario** (tab. 5.7/a) calcola gli ipotetici risparmi di spesa per il complesso della Pubblica amministrazione, se si applicassero i parametri dei tre territori che, per ciascuna macroarea geografica (Nord, Centro e Sud) presentano i valori più contenuti. Lo spunto viene dato dalle prime due colonne della graduatoria (ipotesi "A"): al Nord i risparmi minori si avrebbero nel Veneto, al Centro nelle Marche e al Sud in Campania. Si può notare come i valori medi degli indicatori medi calcolati per queste tre regioni sono più bassi rispetto ai dati relativi al totale della P.A. nazionale.

**Questa soluzione**, naturalmente solo teorica, **comporterebbe una riduzione dell'5,6 per cento del personale pubblico** (pari a 187.500 unità), **con un risparmio complessivo di circa 21 miliardi di euro**, ovvero un punto e mezzo di Pil (tab. 5.7/b).

Il **secondo scenario**, invece, prende in considerazione le Regioni che, per ciascuna macroarea geografica, presentano i valori più bassi nei tre indicatori oggetto di analisi. Con riferimento al grafico 5.4, si nota allora che per i consumi intermedi emergono Veneto, Marche e Campania, per la dotazione di personale pubblico vengono considerati i dati di Lombardia, Marche e Puglia, mentre per il costo del personale si è deciso di fare riferimento su Lombardia, Marche e Molise (tab. 5.7/a).

I valori medi così calcolati evidenziano un maggiore distacco dagli standard nazionali rispetto a quanto fatto registrare dallo scenario 1. Ed in effetti **i risparmi teorici risulterebbero in crescita, stimati in 25 miliardi di euro, pari all'1,7 per cento del Pil**. Secondo questa ipotesi, il numero di dipendenti scenderebbe del 10 per cento (tab. 5.7/b).

Infine, il **terzo scenario** considera i valori medi del Veneto, ovvero il territorio che presenta le minori distanze rispetto alle performance degli assetti pubblici di Germania e Spagna (si veda la tab. 5.6). Gli indicatori evidenziano notevoli distacchi rispetto alla media nazionale soprattutto per quanto riguarda la spesa per consumi intermedi e la dotazione di personale pubblico ogni mille abitanti (tab. 5.7/a).

Traducendo tali indici in grandezze monetarie, si evince che **l'estensione del "modello veneto" a tutta la P.A. nazionale, si otterrebbero risparmi per oltre 27 miliardi di euro, poco meno del 2 per cento del Pil** (tab. 5.7/b). Le maggiori economie di spesa sarebbero legate alla gestione del personale (circa 17 miliardi di euro in meno), con una **riduzione netta di oltre 500.000 unità, facendo così scendere la dimensione del pubblico impiego a poco più di 3 milioni** (a fronte dei 3,6 attuali).

Si tratta di scenari puramente ipotetici e nei fatti difficilmente realizzabili, ma che confermano in qualche modo sia la necessità di una migliore gestione della spesa pubblica, sia una redistribuzione più equilibrata delle risorse sul territorio.

**Tabella 5.7/a** - *Ipotetici risparmi di spesa pubblica sulla base di alcuni parametri strutturali della P.A. Quadro dei parametri utilizzati (media 2003-2007)*

<b>Scenario 1</b>	Veneto	Marche	Campania	<b>Media</b>	Media nazionale
Consumi intermedi pro capite (in euro)	1.662	1.688	1.456	<b>1.602</b>	1.857
Personale pubblico (ogni 1000 ab.)	48,7	55,9	58,8	<b>54,5</b>	57,7
Spesa personale per dipendente pubblico (in euro)	31.454	31.629	32.220	<b>31.767</b>	32.506
<b>Scenario 2</b>	Nord	Centro	Sud	<b>Media</b>	Media nazionale
Consumi intermedi pro capite (in euro)	VENETO (1.662)	MARCHE (1.688)	CAMPANIA (1.456)	<b>1.602</b>	1.857
Personale pubblico (ogni 1000 ab.)	LOMBARDIA (44,3)	MARCHE (55,9)	PUGLIA (55,5)	<b>51,9</b>	57,7
Spesa personale per dipendente pubblico (in euro)	LOMBARDIA (30.641)	MARCHE (31.629)	MOLISE (27.935)	<b>30.068</b>	32.506
<b>Scenario 3</b>	Veneto	Media nazionale			
Consumi intermedi pro capite (in euro)	<b>1.662</b>	1.857			
Personale pubblico (ogni 1000 ab.)	<b>48,7</b>	57,7			
Spesa personale per dipendente pubblico (in euro)	<b>31.454</b>	32.506			

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati Conti Pubblici Territoriali e ISTAT

	Scenario "1"	Scenario "2"	Scenario "3"
	(media Veneto, Marche, Campania)	(media migliori indicatori per area geografica)	(media Veneto)
Minore dotazione di personale pubblico (in migliaia di unità)	187,5	340,0	523,3
Variazione dotazione di personale pubblico (in %)	-5,6	-10,1	-15,6
Risparmi da spesa per personale (in milioni di euro)	5.958	10.224	16.459
Risparmi da spesa per consumi intermedi (in milioni di euro)	14.894	14.894	11.385
<b>Risparmi complessivi di spesa (in milioni di euro)</b>	<b>20.852</b>	<b>25.118</b>	<b>27.845</b>
<i>in % sul Pil</i>	<i>1,5</i>	<i>1,7</i>	<i>1,9</i>
<i>pro capite</i>	<i>358</i>	<i>431</i>	<i>478</i>

**Tabella 5.7/b** - Ipotetici risparmi di spesa pubblica sulla base di alcuni parametri strutturali della P.A. Stime su dati medi del periodo 2003-2007

Parametri utilizzati: spesa per consumi intermedi pro capite, personale pubblico ogni 1.000 ab., spesa personale per dipendente pubblico

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati Conti Pubblici Territoriali e ISTAT

#### 5.4.5 I costi dello Stato centrale: indagine a livello territoriale

**Nelle simulazioni fin qui proposte si è sempre considerata l'Amministrazione pubblica complessiva, senza operare** (per ragioni di confrontabilità dei dati) **alcuna distinzione tra livelli di governo**. Si è già visto, tuttavia, che lo Stato centrale detiene una quota importante della spesa pubblica direttamente gestita<sup>47</sup> (11,6% del Pil), addirittura in crescita rispetto ai livelli del periodo antecedente alla riforma del titolo V della Costituzione (si rinvia alla tab.5.5). Per tale ragione si è scelto di indagare più in profondità l'entità della spesa pubblica delle Amministrazioni centrali e la relativa distribuzione sul territorio.

Anche in questo caso si sono resi necessari alcuni accorgimenti metodologici; l'analisi è stata limitata unicamente ai territori corrispondenti alle quindici Regioni a statuto ordinario, poiché nei territori sottoposti a regime speciale lo Stato centrale ha minori competenze di spesa. Un altro intervento è stato effettuato sulle spese delle Amministrazioni centrali del Lazio, che risentono inevitabilmente del "fattore capitale"; la presenza delle principali istituzioni del Paese si traduce in un surplus di spesa per servizi e funzioni destinate non solo al territorio laziale ma a tutte le aree del Paese.

Gli indicatori considerati sono la spesa per il personale e i consumi intermedi delle Amministrazioni centrali in rapporto alla popolazione; successivamente si sono calcolati i possibili risparmi e aggravii di spesa nell'ipotesi di estendere a tutto il territorio nazionale (RSS escluse) i parametri delle regioni con la spesa minore e maggiore.

I risultati di questa simulazione sono riassunti nella tabella 5.8. Per quanto riguarda la **spesa del personale pro capite**, i valori più contenuti si registrano in

<sup>47</sup> Spesa pubblica al netto degli interessi e dei trasferimenti di risorse verso altri livelli di governo.

Lombardia (792 euro), mentre i costi più elevati vengono rilevati in Calabria (1.330 euro), a fronte di una media di 1.018 euro pro capite. **Utilizzando il parametro lombardo, la spesa per il personale diminuirebbe di oltre 11 miliardi di euro (-22,2%),** passando da 50,2 a 39,1 miliardi; diversamente, l'assetto della Calabria comporterebbe una spesa aggiuntiva di 15 miliardi (+30,6% rispetto allo stato attuale).

La spesa per i consumi intermedi dello Stato centrale appare minore in Veneto (357 euro) e maggiore in Liguria (561 euro), per una media di 422 euro. **Applicando l'indicatore proprio del Veneto, la spesa per consumi intermedi complessiva diminuirebbe di 3 miliardi di euro (-15,4%),** flettendo da 20,8 a 17,6 miliardi di euro; diversamente, il valore medio ligure farebbe accrescere la spesa statale di 6,8 miliardi di euro, ovvero il 33 per cento in più rispetto ad oggi.

Complessivamente, le spese di "funzionamento", considerate come aggregato tra la spesa per il personale e i consumi intermedi, sono pari a 71 miliardi di euro; **utilizzando i parametri di Lombardia e Veneto si otterrebbe un risparmio del 20,2 per cento, pari a 14,3 miliardi.** Diversamente, con gli indicatori delle altre aree territoriali la spesa delle Amministrazioni centrali crescerebbe del 31,3 per cento, arrivando a quota 93,3 miliardi di euro.

**Tabella 5.8** - La spesa delle Amministrazioni centrali: una simulazione a livello territoriale Media 2003-2007. Dati in milioni di euro

	Spesa per il personale			Consumi intermedi			Spesa di "funzionamento"		
	Spesa pro capite (euro proc.)	Risparmi teorici come (1)Lombardia	Aggravi teorici come Calabria	Spesa pro capite (euro proc.)	Risparmi teorici come (2) Veneto	Aggravi teorici come Liguria	Spesa pro capite (euro proc.)	Totale risparmi teorici	Totale aggravi teorici
Piemonte	888	-412	+1.901	441	-362	+518	1.329	-773	+2.419
Lombardia	792	0	+5.025	392	-325	+1.587	1.184	-325	+6.612
Veneto	919	-595	+1.923	357	0	+958	1.276	-595	+2.880
Liguria	1.190	-634	+222	561	-325	0	1.752	-959	+222
Emilia Romagna	868	-310	+1.911	373	-67	+778	1.241	-377	+2.689
Toscana	1.047	-914	+1.013	444	-310	+423	1.491	-1.225	+1.436
Umbria	1.044	-215	+245	404	-40	+135	1.447	-255	+380
Marche	1.015	-337	+477	394	-56	+254	1.409	-393	+730
Lazio	1.030	-1.257	+1.582	435	-412	+668	1.465	-1.669	+2.250
Abruzzo	1.210	-541	+155	478	-157	+108	1.688	-697	+263
Molise	1.312	-167	+6	503	-47	+19	1.815	-214	+24
Campania	1.201	-2.358	+742	428	-410	+769	1.629	-2.768	+1.511
Puglia	1.293	-2.029	+149	469	-455	+373	1.762	-2.484	+523
Basilicata	1.271	-285	+35	424	-40	+82	1.694	-324	+117
Calabria	1.330	-1.078	0	461	-209	+201	1.791	-1.286	+201
<b>Media</b>	<b>1.018</b>	<b>-11.130</b>	<b>+15.385</b>	<b>422</b>	<b>-3.214</b>	<b>+6.873</b>	<b>1.440</b>	<b>-14.344</b>	<b>+22.259</b>
<b>Spesa centrale</b>	<b>50.244</b>	<b>39.113</b>	<b>65.629</b>	<b>20.838</b>	<b>17.624</b>	<b>27.711</b>	<b>71.082</b>	<b>56.738</b>	<b>93.340</b>
<b>Var. %</b>		<b>-22,2</b>	<b>+30,6</b>		<b>-15,4</b>	<b>+33,0</b>		<b>-20,2</b>	<b>+31,3</b>

(1) La spesa centrale del Lazio attribuibile a tutto il Paese è stata ripartita su tre indicatori pesati (20% popolazione, 30% spesa centrale primaria, 50% personale pubblico depurato dall'effetto "capitale" del Lazio)

(2) La spesa centrale del Lazio attribuibile a tutto il Paese è stata ripartita su tre indicatori pesati (20% popolazione, 50% spesa centrale primaria, 30% personale pubblico depurato dall'effetto "capitale" del Lazio)

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati Conti Pubblici Territoriali



Anche tale esercizio appare puramente ipotetico, ma ha l'utilità di far emergere la necessità di alcuni interventi sulla macchina pubblica, non solo a livello locale ma soprattutto presso lo Stato centrale. Inoltre, il nuovo assetto federale dovrebbe accompagnarsi ad una nuova ridefinizione delle funzioni e delle entità finanziarie dello Stato centrale specialmente in alcune aree del Paese. In tal senso, il passaggio di alcune materie tipicamente affidate allo Stato (come l'istruzione) alle Regioni ed enti locali potrebbe rivelarsi un veicolo di efficientamento dell'intero sistema pubblico.

## 5.5 Personale pubblico e disparità territoriali: un confronto europeo

---

Il presente paragrafo costituisce un approfondimento a margine del tema centrale dei possibili risparmi di spesa derivanti dai modelli decentrati. Nel corso dei precedenti rapporti si era messa in luce l'elevata incidenza del personale pubblico in alcune aree del nostro Paese, con particolare riferimento alle Regioni a statuto speciale e ai territori del Mezzogiorno. **Il settore pubblico, pertanto, sembra fungere da “ammortizzatore sociale”,** andando a compensare parzialmente le carenze di offerta occupazionale: tale fenomeno avviene anche negli altri Paesi? E se sì, in quale misura?

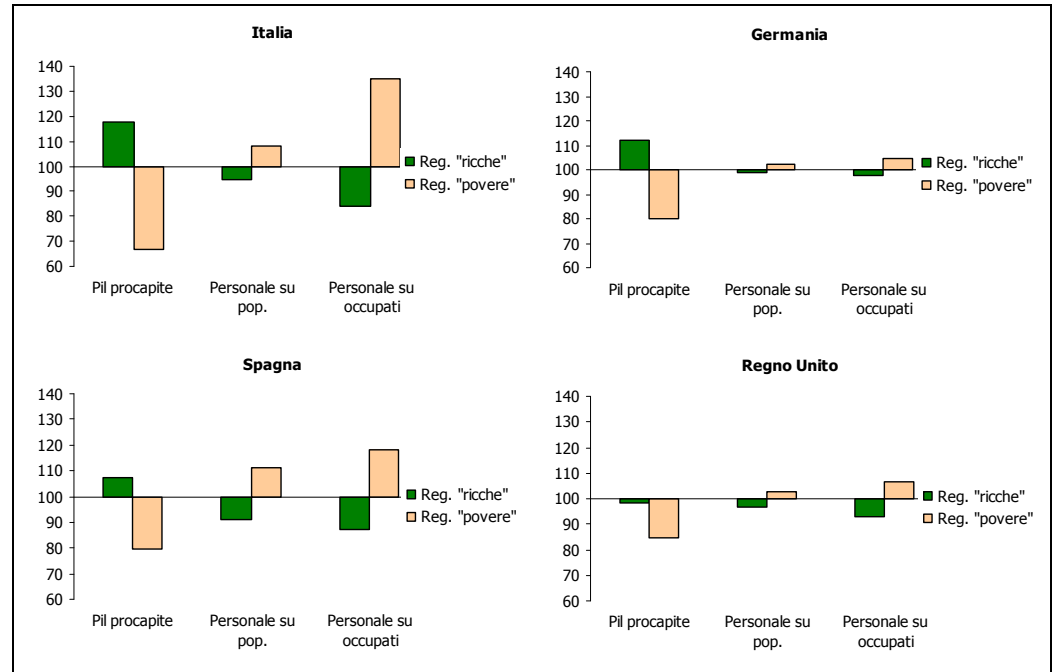
L'analisi ha riguardato quattro Paesi dell'Unione europea: Italia, Spagna, Germania e Regno Unito, in ragione dei processi di devolution amministrativa dell'ultimo decennio. Le regioni di ciascun Paese sono state suddivise in due gruppi: quelle **“ricche”** presentano un Pil pro capite superiore al 90 per cento della media nazionale (anno 2006), mentre quelle **“povere”** hanno un valore inferiore a tale soglia. L'analisi è proseguita attraverso l'esame di due indicatori: l'incidenza del personale pubblico in rapporto alla popolazione e in rapporto al numero di occupati; tuttavia, si è scelto di depurare le medie nazionali dai dati relativi alle regioni che ospitano la capitale di ciascun Paese (Lazio per l'Italia, Comunidad de Madrid per la Spagna, Berlin per la Germania, London per il Regno Unito), poiché in queste aree l'elevata presenza del personale pubblico dovuta alla concentrazione delle principali istituzioni nazionali altererebbe in maniera artificiale i parametri di riferimento.

A tale proposito appare opportuno effettuare una precisazione di carattere metodologico: il lavoro non si propone di confrontare direttamente il numero di dipendenti pubblici in una regione italiana con quello in una regione tedesca, né di valutarne l'entità in rapporto alla popolazione locale. **L'obiettivo del lavoro consiste invece nel misurare la distanza, per i vari indicatori oggetto di esame, tra le regioni “povere” e “ricche” all'interno di ciascun Paese;** per tale ragione nei grafici e nelle tabelle che seguono vengono presentati unicamente gli indici con base 100 pari alla media nazionale. Tale approccio, inoltre, supera una certa carenza informativa e una parziale confrontabilità dei dati; ad esempio, la distribuzione geografica del personale pubblico in Italia è disponibile solo per i dipendenti a tempo indeterminato, mentre negli altri Paesi la disaggregazione territoriale del personale viene effettuata indipendentemente dalla tipologia contrattuale. In ogni caso tale problema viene superato dal fatto che l'oggetto di

analisi, come già accennato precedentemente, è la differenza tra territori appartenenti al medesimo Paese e non tra regioni di Paesi differenti.

Il grafico 5.5 sintetizza le informazioni esplicitate con un maggior dettaglio nelle tabelle 5.9/a, 5.9/b, 5.9/c e 5.9/d.

**Grafico 5.5 – Correlazione tra ricchezza economica e incidenza del pubblico impiego a livello territoriale: comparazione tra Italia, Germania, Spagna e Regno Unito. Indice media nazionale = 100**



Le regioni “ricche” presentano un Pil pro capite superiore al 90% della media nazionale; diversamente vengono considerate regioni “povere”

Gli indici relativi al rapporto tra personale pubblico e popolazione e personale pubblico su occupati sono stati calcolati considerando la media nazionale depurata dalla regione sede della capitale (Lazio, Berlino, Comunidad de Madrid, London)

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati Eurostat, Ragioneria Generale dello Stato e fonti istituzionali tedesche, britanniche e spagnole

L’Italia si caratterizza per gli ampi divari tra le diverse aree del Paese (tab. 5.9/a): le regioni “ricche” fanno registrare un Pil pro capite del 117,8 della media nazionale (numero indice in base 100), mentre i territori più svantaggiati presentano un Pil che non supera il 67 per cento del valore generale. Nelle regioni “povere” si riscontra il tasso maggiore di presenza di pubblico impiego, sia in rapporto alla popolazione sia in relazione al numero di occupati. Più precisamente, posta pari a 100 la media nazionale, in questi territori la concentrazione di dipendenti pubblici sale a 108, mentre nelle aree più “ricche” tale incidenza si ferma a 94,8. Ancora maggiori le differenze territoriali se si considera la presenza di personale pubblico in rapporto alle forze di lavoro: anche in questo caso, ponendo pari a 100 l’indicatore medio nazionale, nelle regioni “povere” si registra un’incidenza che sale ad oltre 135, circa 50 punti in più rispetto ai territori del Centro-Nord.

	Pil pro capite (1)	Personale pubblico su popolazione (2)	Personale pubblico su occupati (2)
<b>Regioni “ricche”</b>	<b>117,8</b>	<b>94,8</b>	<b>84,2</b>
Lombardia	130,7	79,7	69,2
Trentino-A.A.	124,2	129,3	111,2
Emilia Romagna	122,3	97,3	82,4
Lazio	119,1	-	-
Valle d’Aosta	117,9	168,8	145,8
Veneto	117,5	87,8	77,5
Friuli-V.G.	112,4	127,1	115,6
Piemonte	110,0	94,9	86,9
Toscana	109,2	105,7	97,2
Liguria	101,6	111,7	108,4
Marche	100,8	98,9	91,0
Umbria	93,2	106,0	98,7
<b>Regioni “povere”</b>	<b>67,0</b>	<b>108,3</b>	<b>135,1</b>
Abruzzo	82,1	105,0	107,3
Sardegna	76,9	117,6	124,7
Molise	74,9	122,8	137,0
Basilicata	71,7	115,4	137,0
Puglia	65,3	99,8	123,9
Calabria	64,9	115,4	150,0
Sicilia	64,5	112,6	148,7
Campania	63,7	104,5	137,8
<b>ITALIA</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(1) compresa la regione della capitale (Lazio)

(2) esclusa la regione della capitale (Lazio)

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati Eurostat e Ragioneria Generale dello Stato

La Spagna presenta un assetto analogo a quello dell’Italia (tab. 5.9/b). Anche nel Paese iberico si registra una estrema variabilità per quanto riguarda il reddito territoriale, seppur in maniera meno marcata: le regioni “ricche” presentano un Pil pro capite pari a 107,4 (media nazionale = 100), mentre l’indicatore medio per le aree “povere” non supera quota 80. Più specificatamente, il reddito territoriale nel 2006 oscilla tra un indice di 130,5 nella Comunidad de Madrid al 67,7 dell’Extremadura.

La distribuzione dei dipendenti sul territorio spagnolo si sviluppa secondo una trama più divergente rispetto a quella italiana, anche se di poco: nelle regioni “povere”, la presenza dei dipendenti pubblici in rapporto alla popolazione assume un indice pari a 111,3, a fronte di un 91 negli altri territori (ponendo a 100 il valore medio nazionale escludendo la capitale, ovvero la Comunidad de Madrid). In maniera grezza, il divario tra i due gruppi di regioni è di 20,3 punti, a fronte di un 13,5 in Italia.

La situazione cambia sensibilmente se si considera l’incidenza dei dipendenti pubblici sugli occupati. La variabilità territoriale appare molto minore rispetto a quella riscontrata in Italia: le regioni “povere” fanno registrare un indice di 118,2 (sempre con media nazionale al netto della Comunidad de Madrid pari a 100), mentre le aree più sviluppate economicamente arrivano ad 87. In termini più

**Tabella 5.9/a - Ricchezza economica e incidenza del pubblico impiego a livello territoriale: Italia**  
Indice media nazionale (esclusa capitale) = 100  
(al netto dipendenti all’estero)

semplici, il differenziale tra i due gruppi regionali è di 31,2 punti in Spagna, a fronte dei quasi 50 registrabili in Italia.

**Tabella 5.9/b** - Ricchezza economica e incidenza del pubblico impiego a livello territoriale: Spagna  
Indice media nazionale (esclusa capitale) = 100  
(al netto dipendenti all'estero)

	Pil pro capite (1)	Personale pubblico su popolazione (2)	Personale pubblico su occupati (2)
<b>Regioni "ricche"</b>	<b>107,4</b>	<b>91,0</b>	<b>87,0</b>
C. Madrid	130,5	-	-
País Vasco	128,3	90,0	86,9
C. F. Navarra	125,6	95,0	88,1
Cataluña	117,9	72,7	66,1
I. Balears	109,4	91,7	82,4
Aragón	107,2	122,1	114,8
La Rioja	107,2	93,5	88,3
Cantabria	98,7	103,0	101,1
Castilla y León	95,1	121,4	126,6
C. Valenciana	91,5	85,4	82,5
Ceuta	91,0	248,9	347,2
P. Asturias	90,6	100,8	110,8
Melilla	90,1	243,8	325,4
<b>Regioni "povere"</b>	<b>79,7</b>	<b>111,3</b>	<b>118,2</b>
Canarias	88,8	107,8	105,9
R. Murcia	83,4	105,7	103,1
Galicia	83,0	98,3	101,1
Castilla-La Mancha	78,0	122,8	126,6
Andalucía	77,6	109,5	121,3
Extremadura	67,7	151,0	177,1
<b>SPAGNA</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(1) compresa la regione della capitale (C. Madrid)

(2) esclusa la regione della capitale (C. Madrid)

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati Eurostat e Governo spagnolo

A corredo dell'analisi fin qui sviluppata, si deve considerare che la Spagna si compone di 17 Comunità Autonome e di due città-regione, Ceuta e Melilla. Tali città, situate nel continente africano, presentano elevate incidenze dei dipendenti pubblici sia in rapporto alla popolazione sia agli occupati; questo si spiega sia con la particolarità della collocazione territoriale (si registra, ad esempio, una notevole presenza di personale militare) e sia con la limitatezza dal punto di vista demografica e territoriale (Ceuta, 71.000 abitanti su 19 kmq; Melilla, 67.000 abitanti su 13 kmq).

Il profilo istituzionale e territoriale della Germania presenta elementi di minore divergenza rispetto a Italia e Spagna (tab. 5.9/c). I sette Land "ricchi" fanno registrare un Pil pro capite medio il cui indice (posta pari a 100 la media nazionale) è di 112, mentre per le rimanenti nove regioni l'indice arriva ad 80. La distribuzione del reddito locale oscilla dal 172,3 dell'Hamburg al 68,1 del Mecklenburg-Vorpommern.

	Pil pro capite (1)	Personale pubblico su popolazione (2)	Personale pubblico su occupati (2)
<b>Regioni "ricche"</b>	<b>112,0</b>	<b>98,7</b>	<b>97,6</b>
Hamburg	172,3	114,4	109,8
Bremen	135,5	108,0	117,2
Hessen	122,0	100,6	99,8
Bayern	117,7	101,8	95,6
Baden-Württemberg	111,3	100,5	94,5
Nordrhein-Westfalen	99,3	93,3	98,1
Saarland	96,8	96,0	104,9
<b>Regioni "povere"</b>	<b>80,0</b>	<b>102,3</b>	<b>104,4</b>
Niedersachsen	88,3	99,5	103,4
Schleswig-Holstein	87,6	106,5	107,1
Rheinland-Pfalz	87,2	104,7	103,0
Berlin	84,0	-	-
Sachsen	73,4	97,8	101,3
Sachsen-Anhalt	71,3	108,2	114,0
Thüringen	70,6	99,7	100,3
Brandenburg	69,9	98,0	96,9
Mecklenburg-Vorpommern	68,1	115,1	120,1
<b>GERMANIA</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(1) compresa la regione della capitale (Berlin)

(2) esclusa la regione della capitale (Berlin)

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati Eurostat e Istituto di statistica tedesco

**Tabella 5.9/c - Ricchezza economica e incidenza del pubblico impiego a livello territoriale: Germania**  
Indice media nazionale (esclusa capitale) = 100  
(al netto dipendenti all'estero)

L'assetto del pubblico impiego risulta molto equilibrato dal punto di vista territoriale: le regioni "povere" presentano un'incidenza del personale sulla popolazione che, espressa in numero indice, è pari a 102,3, mentre nei territori più sviluppati tale indicatore arriva a 98,7. Analoga distribuzione si verifica anche per quanto concerne il rapporto personale pubblico su occupati: l'indice medio nei Land "poveri" (tra i quali quelli dell'Est) è di 104,4, non molto lontano dal 97,6 registrato nelle regioni "ricche".

Pur con tutti i limiti del caso e considerando anche la minore disomogeneità territoriale del reddito rispetto ad altri Paesi, la Germania non solo presenta il comparto pubblico più contenuto (55,2 dipendenti ogni mille abitanti e appena 118,8 ogni mille occupati) ma anche il più omogeneo tra le varie aree del Paese. In sostanza, la Germania, che tra i grandi Paesi europei potremmo senza dubbio considerare il più "federale", l'impiego pubblico è lontano dall'essere uno strumento di assorbimento della disoccupazione e di sostegno al reddito, non solo nei Land più "ricchi" ma anche nei territori che un tempo ricadevano nella DDR.

L'esame dello scenario della P.A. nel Regno Unito è influenzato dal territorio amministrativo di Londra: la capitale britannica (7,5 milioni di abitanti) ha un Pil pro capite di 52.900 euro (anno 2006), ben il 65 per cento in più della media nazionale. Ne consegue che, oltre a Londra, solo una regione (South East) presenta un Pil pro capite superiore alla media nazionale. La peculiarità dell'assetto politico-istituzionale del Regno Unito risiede, inoltre, nella devoluzione di poteri amministrativi alla Scozia, senza dimenticare le questioni aperte con l'Irlanda del Nord (tab. 5.9/d).

**Tabella 5.9/d** - Ricchezza economica e incidenza del pubblico impiego a livello territoriale: Regno Unito  
Indice media nazionale (esclusa capitale) = 100

	Pil pro capite (1)	Personale pubblico su popolazione (2)	Personale pubblico su occupati (2)
<b>Regioni "ricche"</b>	<b>98,3</b>	<b>96,6</b>	<b>92,7</b>
London	165,3	-	-
South East	106,3	88,2	82,4
Scotland	96,3	119,5	116,3
Eastern	94,4	83,4	80,8
South West	91,9	101,9	99,6
<b>Regioni "povere"</b>	<b>84,5</b>	<b>102,8</b>	<b>106,5</b>
East Midlands	89,1	83,7	83,7
North West	86,9	104,1	108,2
West Midlands	85,9	100,0	103,0
Yorkshire and The Humber	85,0	101,3	105,7
Northern Ireland	81,3	133,3	140,8
North East	79,1	109,4	117,1
Wales	75,0	112,0	117,0
<b>REGNO UNITO</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(1) compresa la regione della capitale (London)

(2) esclusa la regione della capitale (London)

Fonte: Elaborazione Centro Studi Sintesi su dati Eurostat e Istituto di statistica britannico

Così come la Germania, anche il Regno Unito, fatta eccezione per Londra e la regione di South East, presenta differenze relativamente contenute in termini di Pil per abitante tra i vari territori. Anche la distribuzione del personale pubblico appare complessivamente omogenea, con un indice medio di 102,8 nelle regioni "povere" e di 96,6 nelle aree più "ricche". Unici outlier sono l'Irlanda del Nord (133,3) e la Scozia (119,5). Le divergenze regionali si ampliano leggermente se si considera il rapporto tra dipendenti pubblici ed occupati: si passa dal 106,5 di media nei territori con un Pil pro capite basso al 92,7 nelle regioni economicamente più sviluppate. Anche in questa circostanza l'Irlanda del Nord si pone ampiamente al di fuori della media nazionale con un indice di 140,8.

## 5.6 Osservazioni conclusive

Questo rapporto ha messo in luce alcuni aspetti particolari che potranno rivelarsi utili nella delicata fase di attuazione del federalismo fiscale. Dal 2001 ad oggi **l'assetto pubblico italiano, nonostante la riforma del titolo V della Costituzione, è rimasto ancora prevalentemente accentrato** sia dal punto di vista della spesa sia sotto il profilo della dotazione del personale; diversamente, la Spagna ha vissuto una fase di ampio decentramento, nella quale buona parte della spesa pubblica e del personale sono passati dalle Amministrazioni centrali a quelle periferiche.

L'approvazione della legge sul federalismo rappresenta un punto di svolta importate. **Il maggiore grado di autonomia e di responsabilità dovrebbe**, nel medio-lungo periodo, **attivare dei processi virtuosi in grado di generare significativi risparmi di spesa**. Ad esempio, adottano alcuni parametri-chiave della P.A. di un Paese federale come la Germania, si potrebbe liberare una quantità di risorse variabile dai 25,7 ai 49,4 miliardi di euro (1,8-3,4% del Pil).

**A livello territoriale, i minori risparmi si avrebbero in Lombardia e in Veneto**, segno che in queste aree si sono raggiunti soddisfacenti livelli di efficienza e di prestazioni pubbliche; tuttavia, qualcosa può essere ancora migliorato, trasferendo risorse e personale dalle Amministrazioni centrali alle periferiche. Diversamente, nei territori caratterizzati dalla presenza di Regioni a statuto speciale si notano i margini di risparmio maggiori; probabilmente possono aver influito sia fattori fisici (dimensione demografica, caratteristiche orografiche, insularità) sia altri più prettamente finanziari ed istituzionali.

**Una delle principali questioni che riguarderanno il percorso di attuazione della riforma sarà il passaggio del personale pubblico dal Centro alla Periferia** (in primis, l'istruzione). I dati empirici confermano che in qualche modo il pubblico impiego può aver indirettamente svolto un ruolo di **"ammortizzatore sociale"**. In Italia, infatti, esiste una ampia variabilità dei redditi a livello territoriali; tuttavia, la presenza di personale pubblico (soprattutto in rapporto alla forza lavoro) appare estremamente sperequata a vantaggio delle regioni "povere". Nei quattro Paesi considerati (Italia, Spagna, Germania e Regno Unito) **il pubblico impiego tende ad assumere una maggiore importanza nelle aree più svantaggiate sotto il profilo economico ed in Italia tale fenomeno sembra verificarsi con una maggiore intensità**.

Lo studio ha offerto inoltre lo spunto per riflettere su alcune lacune informative della contabilità pubblica che nel prossimo futuro dovranno necessariamente essere colmate. In particolare, si segnala la disomogeneità dei bilanci (soprattutto per quanto riguarda la spesa) tra Stato, Regioni ed enti locali, specie per quanto concerne la disaggregazione territoriale. **L'attuazione del federalismo fiscale rappresenta una occasione unica per mettere ordine all'interno dei sistemi di contabilità nazionale e locale, armonizzandoli con quelli europei**. Non si tratta solo di una questione formale: il successo del processo di attuazione della riforma federale dipenderà anche dalla qualità e dalla tempestività delle informazioni fornite, al fine di garantire al sistema il massimo livello di trasparenza e di condivisione. Anche per tali ragioni, il primo decreto attuativo cercherà di sciogliere questi nodi.





## Conclusioni. Proposte per accelerare l'attuazione del federalismo fiscale

L'acceso dibattito sulla mancata attuazione del federalismo fiscale ha portato alla luce le criticità di una situazione di stallo che, come abbiamo visto, continua a danneggiare le Regioni più dinamiche e con una maggiore capacità fiscale.

L'approvazione della legge delega 42/2009, approvata anche con l'astensione costruttiva di quasi tutta l'opposizione parlamentare, rappresenta un grande passo avanti verso l'attuazione della riforma in senso federale dello Stato.

Si tratta di una scelta irreversibile e quindi da promuovere con determinazione e grande collaborazione tra tutti i soggetti istituzionali, nazionali e regionali. Non sarà semplice anche perché il nuovo Titolo V della Costituzione presenta molte sovrapposizioni di competenze. Ora diventa urgente quindi l'avvio della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, nella quale i rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo possano condividere le basi informative finanziarie e tributarie ed esprimersi sul riordino dell'ordinamento finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative.

Purtroppo constatiamo come l'attuale sistema di solidarietà territoriale non stimola né l'efficienza della Pubblica amministrazione né lo sviluppo del sistema economico e la convergenza economica delle Regioni del Mezzogiorno. In particolare, l'attuale sistema di perequazione e la mancanza di un'autonomia tributaria delle Amministrazioni periferiche non favoriscono la responsabilizzazione e la completa autonomia dei governi locali nel garantire la copertura della spesa pubblica necessaria all'erogazione dei servizi secondo le proprie competenze.

Il Veneto partecipa in maniera rilevante alla solidarietà nazionale: il residuo fiscale ha raggiunto quasi i 21 miliardi di euro, generando un ampio divario fra ciò che i contribuenti versano al complesso delle Amministrazioni pubbliche (centrali e periferiche) e ciò che ricevono sotto forma di servizi. Gli avanzi finanziari maturati dalle regioni del Veneto, Lombardia, Emilia Romagna e, negli ultimi anni, anche dal Lazio, vanno a ripianare i disavanzi maturati da tutte le altre regioni, ma in particolar modo, da quelle del Mezzogiorno. Da ciò si consolida la convinzione che l'attuale sistema di perequazione non vada a beneficio per alcuno.

Tuttavia, nonostante i vincoli della perequazione e dell'attuale assetto istituzionale, il Veneto è riuscito a eguagliare le prestazioni economiche delle regioni appartenenti a Paesi federali. L'attuazione del federalismo fiscale, pertanto, permetterebbe di garantire al Veneto un maggiore sviluppo economico e una qualità di servizi nettamente superiori agli standard europei.

Il federalismo inoltre genera una migliore efficienza amministrativa: nei Paesi federali la razionale allocazione della spesa pubblica spesso produce una riduzione degli oneri superflui e delle inefficienze. Infatti, nei Paesi dove la spesa pubblica è maggiormente decentrata le spese di funzionamento degli apparati amministrativi sono mediamente più basse che negli altri Paesi.

Per tutti questi motivi, le proposte per accelerare l'attuazione del federalismo in Italia non si discostano da quelle già avanzate<sup>48</sup>, ovvero:

1. **avviare risparmi di spesa nelle amministrazioni pubbliche in base al livello di efficienza:** negli apparati regionali e centrali che presentano un'elevata concentrazione di personale pubblico, un elevato livello di consumi intermedi e costi elevati di personale occorre introdurre un sistema di turnover che preveda 1 assunzione ogni 10 pensionamenti. I risparmi potrebbero essere destinati a spese "di intervento", come ad esempio la costruzione di infrastrutture e la tutela del territorio;
2. **attuare il trasferimento del personale pubblico dalle Amministrazioni centrali a quelle periferiche,** al fine di evitare nuove assunzioni e quindi altri costi che si trasformano in ulteriori imposte per i cittadini;
3. **procedere all'assegnazione dei beni demaniali agli enti locali** con il compito della valorizzazione urbanistica, della produzione culturale e reddituale, ovvero ridefinire i ruoli e le competenze territoriali per quanto riguarda il patrimonio immobiliare pubblico attualmente in capo a soggetti diversi;
4. **attribuire alle Regioni le funzioni di raccolta delle entrate erariali di competenza regionale,** attraverso la "regionalizzazione" delle Agenzie delle Entrate. L'attuazione del federalismo fiscale non può prescindere dal fatto che il controllo delle entrate sia di competenza regionale e non più statale, in modo tale che ogni Regione si responsabilizzi maggiormente e attui più efficacemente l'adempimento degli obblighi fiscali sia attraverso l'assistenza ai contribuenti, sia attraverso i controlli diretti volti a contrastare l'evasione fiscale. In tale contesto allo Stato resterà il ruolo di monitoraggio e di controllo del buon funzionamento di tutti gli Uffici dislocati affinché garantiscano un determinato standard di efficienza ed efficacia;
5. **intervenire per ridurre il residuo fiscale ai livelli delle altre regioni europee:** i 20,9 miliardi di residuo del Veneto rappresentano una risorsa non sfruttata che potrebbe garantire performance in termini di competitività, di miglioramento della qualità dei trasporti, di sostegno alle imprese, di aumento del reddito disponibile delle famiglie superiori agli standard europei;
6. **affermare il principio di correlazione tra cosa tassata e cosa amministrata:** questo principio rafforza il legame tra amministratori e cittadini, in quanto questi ultimi potranno valutare più direttamente se l'entità delle tasse pagate giustifichi o meno la qualità dei servizi erogati. Tale principio potrebbe essere attuato con l'istituzione della **tassazione sugli immobili**, attraverso la definizione di **tributi propri** connessi alla disponibilità degli immobili di cittadini e imprese;

---

<sup>48</sup> Cfr. Unioncamere del Veneto (2007), Unioncamere del Veneto (2008), op. cit.

7. **adottare una sussidiarietà “orizzontale” come in Germania**, ossia una perequazione attraverso trasferimenti diretti dalle Regioni con minori fabbisogni/maggiori capacità fiscali a favore delle Regioni con maggiori fabbisogni/minori capacità fiscali, che consentirebbe di rendere espliciti i flussi di risorse interregionali realizzati a livello di istituzioni regionali, garantendo maggior trasparenza, e quindi maggior controllabilità dei flussi finanziari.

Alcune di queste proposte hanno trovato spazio nella legge delega sul federalismo fiscale approvata la scorsa primavera, che presenta soluzioni innovative e costituisce inoltre un importante lavoro di sintesi delle proposte normative che sono emerse negli ultimi anni e un punto di partenza fondamentale.

L'auspicio è che anche questo lavoro possa essere di utilità per i rappresentanti di Governo del Paese, che oggi si trova di fronte alla grande sfida di un difficile cambiamento, ma anche delle nostre imprese ed associazioni di categoria che hanno, come le Camere di Commercio, l'obiettivo di favorire la crescita e la competitività del sistema economico regionale.



## Glossario

**Amministrazioni centrali:** comparto delle Amministrazioni pubbliche che comprende lo Stato, la Cassa Depositi e Prestiti, gli enti previdenziali (Inail, Inps) ed altri Enti dell'amministrazione centrale. Possono essere sintetizzate col termine Stato centrale.

**Amministrazioni locali:** comparto delle Amministrazioni pubbliche che comprende Province, Comuni, Comunità montane, Camere di Commercio, Università, enti di diritto allo studio universitario.

**Amministrazioni periferiche:** aggregato tra le Amministrazioni locali e regionali.

**Amministrazioni pubbliche:** Il settore che raggruppa le unità istituzionali le cui funzioni principali consistono nel produrre per la collettività servizi non destinabili alla vendita e nell'operare una redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese. Le principali risorse sono costituite da versamenti obbligatori effettuati direttamente o indirettamente da unità appartenenti ad altri settori (fonte: Istat). Risultano come aggregato tra Amministrazioni centrali, regionali e locali.

**Amministrazioni regionali:** comparto delle Amministrazioni pubbliche che comprende le Regioni (a Statuto ordinario e speciale), le Aziende Sanitarie Locali, gli ospedali pubblici.

**Avanzo e disavanzo complessivo:** è il risultato differenziale tra le operazioni di entrata e di spesa complessive. Esso emerge solo in sede di esecuzione o di gestione del bilancio (sia di competenza che di cassa) e misura l'eccedenza (avanzo) o l'insufficienza (disavanzo) delle risorse acquisibili o acquisite rispetto agli impieghi effettuabili o effettuati (fonte: Istat).

**Corte dei conti:** giudica, con giurisdizione contenziosa, sui conti dei tesoriери, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare danaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, svolge inoltre funzioni di controllo contabile previste dal regolamento di contabilità generale per le spese dello Stato.

**Finanza derivata:** gli enti pubblici operano in un sistema di «finanza derivata» che si caratterizza per i seguenti elementi: a) accentramento della raccolta dei mezzi finanziari, da parte dello Stato; b) ripartizione, dei mezzi finanziari in precedenza raccolti, fra gli enti pubblici.

L'accentramento della raccolta dei mezzi finanziari è raggiunto attraverso le seguenti modalità: accentramento impositivo; accentramento dell'indebitamento; accentramento della gestione della liquidità.

Il sistema di «finanza derivata», oltre alle indicate modalità di accentramento (tributario, dell'indebitamento e della liquidità), si caratterizza per il successivo *trasferimento* dei mezzi finanziari dallo Stato agli altri enti territoriali: tali fondi rappresentano, per gli indicati enti, la parte più rilevante delle proprie entrate. Con

la «finanza di trasferimento» un ente pubblico di livello «inferiore» (es.: comune) dipende per la quasi totalità dei propri fabbisogni, dalle assegnazioni che gli provengono da un ente di livello «superiore» (es.: Stato).

**Länder:** (o, non ufficiale, Bundesland) sono gli stati federati della Germania. Ognuno dei 16 Länder è rappresentato a livello federale nel Bundesrat, il consiglio federale.

**Residuo fiscale:** è dato dalla differenza tra entrate e spese delle Amministrazioni pubbliche. Fornisce la sintesi dei flussi finanziari in atto tra livelli di governo e aree territoriali.

**Spesa pubblica:** La spesa pubblica è composta dagli acquisti pubblici e dai trasferimenti alle amministrazioni locali, alle imprese e ai singoli (sottoforma di pensioni e altri tipi di sussidi, come quelli di disoccupazione). Si divide in spesa pubblica corrente cioè destinata all'attività di produzione e di redistribuzione dei redditi per fini non direttamente produttivi e di conseguenza produce i suoi effetti nel corso dell'anno e in spesa pubblica in conto capitale che incide direttamente o indirettamente sulla formazione del capitale e si materializza sotto forma di investimenti.

**Spese di funzionamento:** sono date dalla somma tra la spesa per il personale e la funzione “servizi generali” (nella quale sono presenti tutti i costi che riguardano la gestione amministrativa). Rappresentano le risorse necessarie per far funzionare la macchina amministrativa.

**Sussidiarietà:** il principio di sussidiarietà (art. 118 della Costituzione) attribuisce le funzioni amministrative ai Comuni, salvo “salire” verso livelli di governo territorialmente maggiori (Province, Regioni, Stato) per le materie che i Comuni non sarebbero in grado di svolgere efficacemente ed efficientemente.

**Titolo V:** parte della Costituzione italiana che disciplina i rapporti e le competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali. È stato modificato nel 2001 con apposita legge costituzionale (n. 3/2001) dopo essere stato approvato da un referendum popolare.

## Riferimenti bibliografici

Anessi Pessina E., Cantù E. (2008), *Rapporto Oasi 2008. L'aziendalizzazione della sanità in Italia*, Cergas - Università Bocconi, in <http://portale.unibocconi.it>

Antonini L. e Barbero M. (2006), “Dalla CGCE un’importante apertura verso la fiscalità di vantaggio a favore delle imprese”, in *Rivista di Diritto finanziario e scienza delle finanze*.

Baratello M. (2009), *Federalismo Fiscale – Da Venezia una prospettiva per l'Italia*, Centro Produzione Multimediale, Aprile 2009.

CEIS - Facoltà di Economia Università degli Studi di Roma “Tor Vergata” (2009), Rapporto CEIS - Sanità 2008, *La Sanità delle Regioni. Bilancio e prospettive a sette anni dalla riforma del Titolo V e alla vigilia del Federalismo fiscale*, [www.ceistorvergata.it](http://www.ceistorvergata.it).

Cipolletta I. (2009), “La regione è mobile...qual piuma”, in *Il Sole 24 Ore*, 18 giugno 2009.

Confesercenti (2005), *Dossier sugli sprechi della burocrazia 2005*, [www.confesercenti.it](http://www.confesercenti.it).

Corte dei Conti (2006), *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni. Esercizi 2004-2005*, deliberazione n.14/2006, in [www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it)

Corte dei Conti (2009), *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2008*, in [www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it)

Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, *Rapporto sanità 2007*, in [www.ministerosalute.it](http://www.ministerosalute.it)

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2007), *Libro verde sulla spesa pubblica, Spendere meglio: alcune prime indicazioni*, Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, Doc. 2007/6, in [www.tesoro.it](http://www.tesoro.it)

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2009), *Relazione unificata sull'economia e sulla finanza pubblica*, in [www.tesoro.it](http://www.tesoro.it)

Spano P. (2009), “La riforma Calderoli e ...il gioco dell’oca del federalismo fiscale”, in *Economia e Società regionale*, n.105-106 (1-2).

Staderini A., Vadalà E. (2009), “Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane” in *Federalismo fiscale*, n.1/2009.

Strusi A., Sabbadini A., Vanin F. (2009), “Federalismo fiscale: si parte”, in *Il Diritto della Regione*, n.1-2 (gennaio-aprile 2008).

Svimez (2009), *Rapporto 2009 sull'economia del Mezzogiorno 2009*, Roma, in [www.svimez.it](http://www.svimez.it)

Unioncamere del Veneto (2007), *I costi del “non federalismo”*, Quaderni di ricerca n.8, Venezia

Unioncamere del Veneto (2007), *Spesa pubblica e federalismo*, Quaderni di ricerca n.9, Venezia

Unioncamere del Veneto (2008), *Federalismo e competitività*, Quaderni di ricerca n.10, Venezia



**UNIONCAMERE DEL VENETO**

Via delle Industrie 19/D - 30175 Venezia (Italy)  
tel. 041 0999311 - fax 041 0999303  
[www.unioncameredelveneto.it](http://www.unioncameredelveneto.it) - [centrostudi@ven.camcom.it](mailto:centrostudi@ven.camcom.it)

ISSN 1973-7408