



Unioncamere
Veneto



CONSIGLIO REGIONALE
DEL VENETO



REGIONE DEL VENETO

Spesa pubblica e federalismo

Allocazione delle risorse umane e finanziarie
ed efficienza delle Amministrazioni pubbliche

marzo 2008

Prefazione

Sono tre le ragioni principali per cui Unioncamere, che rappresenta il mondo economico veneto, ha deciso di consolidare le attività di studio e di ricerca sui temi del federalismo e della fiscalità, avviata lo scorso anno.

La prima ragione è l'ottima collaborazione che si è instaurata con il Consiglio Regionale del Veneto, e di questo ringrazio il Presidente Finozzi, in particolare nell'ambito del CREL (Consiglio regionale economia e lavoro), che si è concretizzata nel novembre scorso con l'istituzione di un Osservatorio regionale sul federalismo e la finanza pubblica. L'Osservatorio è nato infatti per monitorare lo stato di attuazione del decentramento istituzionale italiano alla luce della Riforma del Titolo V della Costituzione italiana.

La seconda ragione è il nostro stretto rapporto con le Istituzioni e le politiche comunitarie tramite l'Eurosportello (dal 1° gennaio Enterprise Europe Network) e la nostra Rappresentanza a Bruxelles. Il ruolo delle Regioni e delle Camere di Commercio è oggi sempre più essenziale nella Governance Europea e nel raggiungimento degli Obiettivi di Lisbona per la competitività dell'Europa.

La terza ragione nasce dalla mission istituzionale di Unioncamere del Veneto: creare un ambiente più favorevole allo sviluppo delle imprese e favorire la crescita del sistema economico regionale. E le imprese in Veneto sono 513 mila. Abbiamo bisogno di una Pubblica Amministrazione che funzioni, sia efficace ed efficiente e permetta così di liberare risorse per lo sviluppo economico e sociale. Questo traguardo risulta fondamentale anche per il cittadino che è sempre più penalizzato da un sistema fiscale che erode il suo potere di consumo. In tema di Pubblica Amministrazione si potrebbe ripartire dal principio metodologico del rasoio di Ockham, monaco inglese del XIV° secolo, che dice: "E' inutile fare con più quanto si può fare con meno". Principio valido ancor oggi per rispettare i diritti dei cittadini e delle imprese che pagano le tasse e sono protagonisti di una comunità responsabile

Federico Tessari
Presidente Unioncamere del Veneto

Nel novembre 2007 il Consiglio Regionale del Veneto, in collaborazione con Unioncamere del Veneto, ha istituito un Osservatorio regionale sul federalismo e la finanza pubblica per monitorare lo stato di attuazione del decentramento istituzionale italiano, per capire come razionalizzare e risparmiare nella spesa pubblica, per studiare come creare un ambiente più favorevole allo sviluppo delle imprese, per le quali il livello di imposizione fiscale e l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica rappresentano due parametri determinanti per la propria crescita.

Nell'ambito degli approfondimenti sui costi del "non federalismo", ben si inserisce dunque questo importante lavoro, primo risultato dell'attività dell'Osservatorio regionale sul federalismo, con il contributo dell'Assessorato alle Politiche economiche e istituzionali della Regione del Veneto.

Credo sia importante sottolineare tre aspetti fondamentali.

Innanzitutto la Costituzione italiana, come recentemente modificata con la Riforma del Titolo V, non disegna un Paese federale, ma solo ad assetto regionale (così la sentenza della Corte Costituzionale 365/07 che ha bocciato la legge della Regione Sardegna sul nuovo Statuto Regionale sardo); in secondo luogo se si vuole veramente risparmiare sui costi della burocrazia bisogna assolutamente ridurre le spese a livello dei Ministeri; infine se non si attua il cosiddetto "federalismo del personale pubblico", ovvero il trasferimento di personale dal centro alla periferia, non si potrà mai avere un vero federalismo.

Solo questi tre aspetti, fra i numerosi citati nel presente studio, dimostrano come sia indispensabile ed urgente superare il guado che ci vede ancora sospesi fra un cieco e antiquato accentrato e un federalismo che ancora non c'è, ma che viene spesso sbandierato o accusato di essere causa dei molti mali del Paese.

Marino Finozzi
Presidente del Consiglio
Regionale del Veneto

Questo utile ed interessante lavoro rappresenta il proseguimento delle già proficue collaborazioni fra la Regione ed Unioncamere del Veneto sulle delicate ed attuali tematiche del federalismo, della pressione fiscale e della spesa pubblica che tanto fortemente possono incidere sulla competitività del sistema economico del Veneto e di altre regioni italiane.

Lo studio dimostra come oggi il nostro Paese sia ancora lontano non solo da un reale trasferimento di competenze dallo Stato centrale agli enti periferici (ben il 54% del personale pubblico è ancora alle dipendenze dei ministeri mentre in Germania, Paese veramente federale, solo l'11% lavora a livello centrale), ma anche da una solidarietà che superi la mera logica dell'assistenzialismo e che si basi su una standardizzazione dei costi piuttosto che sul criterio della spesa storica.

Le conseguenze sono piuttosto evidenti: spreco di risorse pubbliche in termini di divisione delle competenze fra centro, regioni ed enti locali e, soprattutto, una spesa pubblica altissima (più del 50% del Pil) dedicata quasi esclusivamente alle spese correnti (circa il 90%).

Solo parzialmente possiamo trarre conforto dalle cifre e dai dati che dimostrano invece come il Veneto primeggi nel contesto nazionale ed europeo non solo nel mondo delle imprese, ma anche in quello della Pubblica Amministrazione.

Se infatti la situazione generale del Paese e la stessa organizzazione dell'apparato pubblico non cambierà, ben difficilmente il Veneto ed altre regioni virtuose italiane potranno mantenere così alto il loro livello di competitività.

A noi tutti pertanto spetta il compito di lavorare perché i modelli di sviluppo e di gestione della cosa pubblica della nostra regione continuino a migliorare e possano diventare un modello di riferimento per il resto del Paese e perché quanto prima sia data piena attuazione della Riforma Titolo V della Costituzione approvata di recente.

Fabio Gava
Assessore regionale alle Politiche
economiche e istituzionali

La ricerca è stata promossa e realizzata da Unioncamere del Veneto e dal Consiglio Regionale del Veneto nell'ambito dell'Osservatorio regionale sul federalismo e la finanza pubblica, 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 sono state curate da un gruppo di lavoro coordinato da Gian Angelo Bellati, direttore di Unioncamere del Veneto, e composto da Serafino Pitingaro e Grazia Sartor 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 ai componenti della Conferenza regionale sulle dinamiche economiche e del lavoro del Consiglio Regionale del Veneto che hanno partecipato alle riunioni del tavolo di lavoro dedicato al federalismo, al Servizio Studi del Consiglio Regionale del Veneto e all'Assessorato alle Politiche economiche e istituzionali della Regione del Veneto.

<http://www.unioncameredelveneto.it/pubblicazioni>

Per ulteriori informazioni rivolgersi a:

Unioncamere del Veneto
Centro studi e ricerche economiche e sociali
Via delle Industrie, 19/d – 30175 Venezia (Italy)
Tel. +39 041 0999301 – Fax. +39 041 0999303
e-mail: centrostudi@ven.camcom.it
web site: www.unioncameredelveneto.it

Progetto ed elaborazione grafica: Laura Manente

Stampa: Tipografia SIT - Dosson di Casier (Treviso)

Tiratura:

Si autorizza la riproduzione a fini non commerciali
e con la citazione della fonte

SOMMARIO

Si spende tanto e male.....	5
Dipendenti al centro	5
Personale in crescita.....	7
Più dipendenti nelle regioni speciali.....	8
Estrema variabilità nelle retribuzioni medie.....	8
In crescita gli oneri per il personale.....	10
Nei Ministeri il personale spinge la spesa.....	10
Grandi differenziali di spesa tra le Regioni.....	10
Una perequazione gigantesca.....	11
...che non favorisce l'efficienza.....	12
Personale pubblico: l'Italia non cambia, la Spagna decentra, la Germania riduce.....	13
Nei paesi federali più risorse in periferia.....	14
Non seguire Germania e Spagna ci costa quasi due punti di Pil.....	14
Considerazioni finali.....	16
Proposte per arginare la spesa pubblica.....	16

SI SPENDE TANTO E MALE

Il quadro della finanza pubblica italiana presenta molteplici criticità, tra le quali un problema di deficit qualitativo della spesa. I principali elementi che ostacolano un utilizzo delle risorse pubbliche maggiormente orientato ai bisogni effettivi dei cittadini concernono:

- la rigidità del bilancio pubblico, con una incidenza delle spese obbligatorie che raggiunge il 90% del totale delle uscite;
- l'elevato peso delle spese per il personale (circa il 25% del bilancio);
- la non completa applicazione del principio della responsabilità del risultato;
- a questo va aggiunta la mancata applicazione del federalismo fiscale e delle disposizioni nell'ultima versione del Titolo V della Costituzione, ritardi che non consentono al Paese di beneficiare dei vantaggi di un assetto istituzionale più decentrato.

DIPENDENTI AL CENTRO

In Italia il 56% dei dipendenti pubblici lavora presso le Amministrazioni centrali, mentre il rimanente 44% è occupato nelle Amministrazioni periferiche (Regioni, ASL, Province, Comuni). L'Italia risulta più "centralizzata" rispetto alla media dei principali Paesi UE: in Germania appena l'11% del personale appartiene al Governo centrale, mentre in Spagna tale quota si attesta al 38%.

Il problema dell'eccessiva spesa pubblica in Italia non si risolve con la riduzione del personale delle Province o Comunità Montane, che rappresentano rispettivamente l'1,7 e lo 0,2 % del totale, bensì con un ridimensionamento del pubblico impiego centrale.

Il personale e la spesa delle Amministrazioni pubbliche per livello di governo

Composizione percentuale

	Personale effettivo al 31.12 (1)			Spesa pubblica (2)		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Amministrazioni centrali	56,4	56,3	56,1	23,9	23,7	24,5
Ministeri e Presidenza del consiglio	54,9	54,8	55,0			
Organi costituzionali	0,3	0,3	0,2			
Altri enti delle Amministrazioni centrali	1,2	1,2	1,0			
Amministrazioni locali	41,9	42,0	42,3	36,9	37,1	36,1
Regioni e Province autonome	2,5	2,5	2,5			
Province	1,5	1,6	1,6			
Comuni	13,6	13,5	13,3			
ASL e aziende ospedaliere	19,7	19,6	19,9			
Altri enti delle Amministrazioni locali	4,6	4,8	4,9			
Enti di previdenza	1,7	1,7	1,6	39,2	39,2	39,4
Amministrazioni pubbliche (3)	3.547.057	3.547.307	3.540.496	659.075	680.335	717.877

(1) Personale a tempo indeterminato e determinato

(2) Spesa pubblica al netto degli interessi passivi e dei trasferimenti tra Amministrazioni pubbliche

(3) Personale in unità; spesa in milioni di euro

Elaborazioni su dati ISTAT

Distribuzione dei dipendenti pubblici a tempo indeterminato per tipo di ente/istituzione

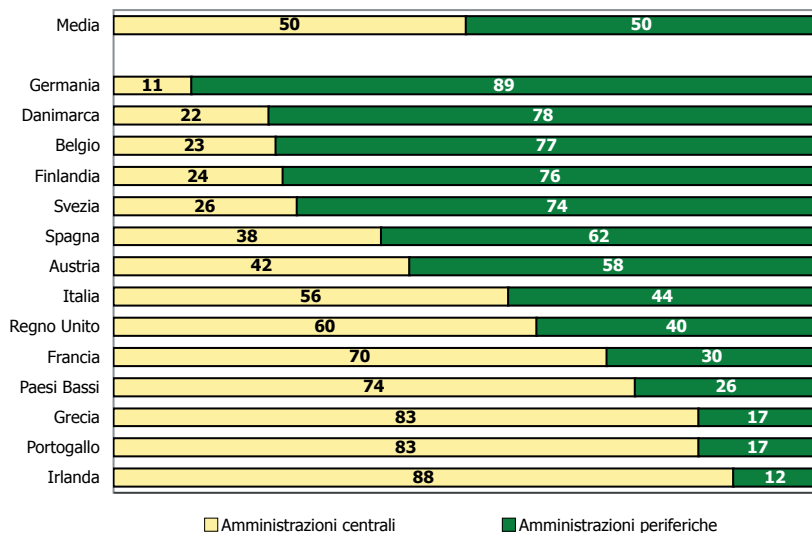
Anno 2006

Ente/istituzione	Numerosità	Composizione %
MINISTERI	1.851.126	54,59
UNITA' SANITARIE LOCALI	651.780	19,22
COMUNI	420.915	12,41
UNIVERSITA'	116.075	3,42
PROVINCE	57.033	1,68
AGENZIE	54.933	1,62
ENTI PREVIDENZIALI E ASSISTENZIALI	50.933	1,50
REGIONI A STATUTO SPECIALE	45.849	1,35
REGIONI	39.424	1,16
ISTITUTI DI RICOVERO E CURA A CARATTERE SCIENTIFICO	18.820	0,55
ISTITUTI DI RICERCA E SPERIMENTAZIONE	13.342	0,39
ALTRI ENTI	9.709	0,29
CCIAA	8.212	0,24
AGENZIE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE	7.802	0,23
COMUNITA' MONTANE	7.554	0,22
ALTRI ENTI	37.496	1,11
TOTALE	3.391.003	100,00

Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato

Personale delle Amministrazioni pubbliche in alcuni Paesi UE

Anno 2006. Composizione % per livello di governo



Elaborazione su dati Dexia-Crediop

PERSONALE IN CRESCITA

Il personale pubblico delle Amministrazioni centrali risulta in crescita dell'1,6% rispetto al 2001, mentre il complesso delle Amministrazioni locali fa segnare un incremento del 2,1%. Nonostante la nuova logica di assegnazione delle funzioni amministrative (prima ai Comuni, successivamente agli altri livelli di governo) sia stata approvata nel 2001, l'assetto complessivo del pubblico impiego rimane sostanzialmente immutato. La crescita del numero dei dipendenti a livello locale

non è stata accompagnata da una contestuale riduzione dell'apparato pubblico delle Amministrazioni centrali.

Ne consegue che gli enti periferici si trovano a gestire circa il 36-37% della spesa pubblica complessiva con circa il 42% del personale pubblico; diversamente, lo stato centrale gestisce una quota minore di spesa pubblica rispetto alle amministrazioni locali (circa il 24%), ma con oltre il 56% del personale disponibile.



Unità di lavoro nelle Amministrazioni pubbliche

(in migliaia)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Var. % 2001-2006
Amministrazioni centrali	2.019	2.035	2.048	2.039	2.050	2.052	1,6
<i>di cui: Stato</i>	<i>1.974</i>	<i>1.990</i>	<i>2.004</i>	<i>1.995</i>	<i>2.006</i>	<i>2.008</i>	<i>1,7</i>
Amministrazioni locali	1.492	1.502	1.511	1.517	1.523	1.523	2,1
<i>di cui: Regioni, province, comuni</i>	<i>639</i>	<i>636</i>	<i>632</i>	<i>629</i>	<i>630</i>	<i>630</i>	<i>-1,4</i>
<i>di cui: Enti locali sanitari</i>	<i>691</i>	<i>693</i>	<i>697</i>	<i>700</i>	<i>700</i>	<i>700</i>	<i>1,2</i>
Enti di previdenza	58	57	59	58	58	57	-1,2
Totale Amministrazioni pubbliche*	3.569	3.595	3.619	3.615	3.631	3.632	1,8

(*) al netto dei militari di leva

Nota: le Amministrazioni centrali comprendono, oltre allo Stato, altri Enti pubblici economici, assistenziali e scientifiche.

Elaborazione su dati ISTAT

PIÙ DIPENDENTI NELLE REGIONI SPECIALI

In Italia nel 2006 vi erano 5.716 dipendenti pubblici a tempo indeterminato ogni 100mila abitanti, incidenza in aumento rispetto al 2002. Tuttavia, tale crescita è imputabile prevalentemente agli apparati ministeriali, mentre si rileva una sensibile flessione per il comparto dei Comuni, delle ASL e delle Regioni ordinarie.

Emerge la maggiore concentrazione di personale pubblico nei territori amministrati dalle Regioni a statuto speciale in tutti i comparti della PA. Nonostante l'assetto dei poteri pubblici nelle Regioni autonome preveda una minore presenza dello Stato centrale a favore di maggiori competenze dell'ente regionale, nei territori più "autonomi" del Paese vi sono 3.295 dipendenti pubblici

ministeriali ogni 100mila abitanti, a fronte dei 3.089 presenti nelle Regioni ordinarie.

ESTREMA VARIABILITÀ NELLE RETRIBUZIONI MEDIE

Si osserva una spiccata variabilità delle retribuzioni nei vari comparti della PA. La retribuzione media più elevata è imputabile ai dipendenti degli organi a rilevanza costituzionale (oltre 61.000 euro annui). I dipendenti dei Ministeri fanno registrare un livello retributivo (circa 30.559 euro) inferiore alla media del pubblico impiego (32.802), anche se ampiamente superiore a quelli di Province e Comuni (tra i 26 e i 28.000 euro all'anno).

Dipendenti pubblici ogni 100mila abitanti* (personale a tempo indeterminato)
Anni 2002-2006

	Comuni	Province	Regioni ordinarie	Regioni speciali	ASL	Ministeri	Totale Amm. Pubbl.**
<i>Anno 2002</i>							
NORD	790	88	55	*	1.248	2.315	5.057
CENTRO	846	117	84	-	1.171	3.645	6.723
SUD E ISOLE	754	96	95	*	1.033	3.455	5.938
RSO	764	98	88	-	1.153	2.960	5.632
RSS	918	91	-	*	1.171	3.088	6.024
TOTALE ITALIA	788	97	75	*	1.156	2.980	5.693
<i>Anno 2006</i>							
NORD	708	84	50	*	1.194	2.426	5.062
CENTRO	745	117	80	-	1.135	3.780	6.705
SUD E ISOLE	683	102	81	*	1.011	3.587	5.994
RSO	680	97	73	-	1.112	3.062	5.611
RSS	852	93	34	*	1.150	3.300	6.252
TOTALE ITALIA	706	97	67	*	1.118	3.099	5.709

(*) Per le Regioni speciali l'indicatore non è stato calcolato a causa della mancanza del dato per la Sicilia.

(**) Il totale delle Amministrazioni pubbliche è comprensivo di altri Enti pubblici non presenti in tabella.

Elaborazioni su dati Ragioneria Generale dello Stato

Allocazione dei dipendenti pubblici in alcune regioni di Spagna, Italia e Germania Anno 2005

	Amministrazioni centrali	Comunità Autonome / Regioni e ASL/ Laender	Enti locali	Altro(1)	Totale
Numero dipendenti					
Cataluña	30.783	147.793	92.126	6.847	277.549
Pais Vasco	14.515	60.245	29.082	2.466	106.308
Lombardia	235.920	93.265	74.359	12.559	416.103
Veneto	129.070	60.363	33.711	6.686	229.830
Baden-Württemberg	32.700	255.800	204.000	96.200	588.700
Bayern	69.500	302.000	193.200	116.200	680.900
Composizione %					
Cataluña	11,1	53,2	33,2	2,5	100,0
Pais Vasco	13,7	56,7	27,4	2,3	100,0
Lombardia	56,7	22,4	17,9	3,0	100,0
Veneto	56,2	26,3	14,7	2,9	100,0
Baden-Württemberg	5,6	43,5	34,7	16,3	100,0
Bayern	10,2	44,4	28,4	17,1	100,0
Dipendenti per 1000 ab.					
Cataluña	4,4	21,3	13,3	1,0	40,0
Pais Vasco	6,9	28,5	13,8	1,2	50,3
Lombardia	24,9	9,8	7,8	1,3	43,9
Veneto	27,2	12,7	7,1	1,4	48,5
Baden-Württemberg	3,0	23,8	19,0	9,0	54,8
Bayern	5,6	24,2	15,5	9,3	54,6

Per la Spagna: dipendenti pubblici effettivi al 1° gennaio 2007

Per l'Italia: dipendenti pubblici a tempo indeterminato al 31 dicembre 2006; gli enti locali comprendono Comuni, Province ed altri enti pubblici locali e regionali

Per la Germania: dipendenti pubblici al 30 giugno 2006

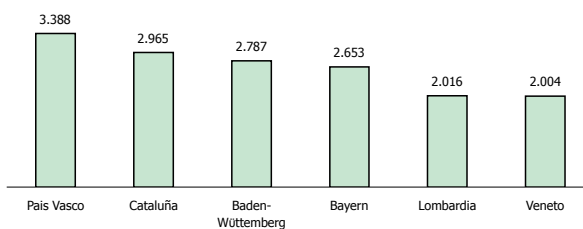
(1) Per Spagna e Italia corrisponde all'Università; per la Germania ad Associazioni, Patrimonio federale ferroviario e servizi pubblici indiretti

Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato, Registro Central de Personal e Statistisches Bundesamt Deutschland

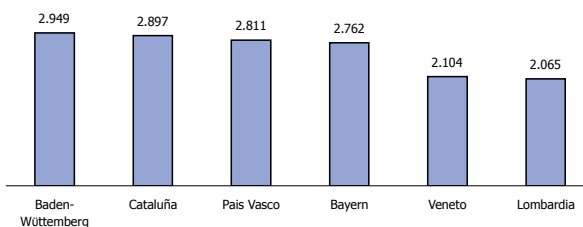
Entrate e spese delle Regioni: Italia, Germania e Spagna a confronto

Anno 2005

Entrate per abitante (euro)



Spese per abitante (euro)



Elaborazione su fonti varie

IN CRESCITA GLI ONERI PER IL PERSONALE

La spesa per il personale in Italia è pari all' 11% del Pil: è un valore appena sopra la media europea (10,7%), in una posizione intermedia tra i livelli contenuti di Spagna (10%) e Germania (7,2%) e i costi più elevati di Francia (13,1%) e Regno Unito (11,4%). Mentre i principali Paesi (Regno Unito escluso) hanno imboccato la via della riduzione dei costi per il personale, l'Italia ha accresciuto progressivamente gli oneri per un valore pari a 0,5 punti di Pil: diversamente, la Germania ha ridotto la spesa per il personale pubblico dello 0,7% sul Pil in appena un quinquennio.

NEI MINISTERI IL PERSONALE SPINGE LA SPESA

Nei Ministeri, tra il 2000 e il 2007, le spese per il personale sono cresciute con una velocità superiore a quella del complesso delle spese proprie dei Ministeri, rispettivamente +24% e +20%. Il confronto tra previsioni e consuntivi presenta in alcuni anni degli scostamenti considerevoli: in particolare, tra il 2004 e il 2006 le previsioni di spesa dei Ministeri si sono rivelate costantemente sottostimate rispetto ai valori definitivi. La voce del personale

sta spingendo al rialzo la spesa pubblica degli apparati ministeriali. I compensi sono cresciuti del +5,5% tra il 2002 e il 2006, mentre la spesa propria del complesso dei Ministeri si ferma ad un +5,1%. Ai fini di un miglioramento della spesa pubblica, risulta imprescindibile un contenimento serio ed efficace dei costi per il personale, correlandoli più strettamente agli aumenti di produttività ed efficienza.

GRANDI DIFFERENZIALI DI SPESA TRA LE REGIONI

Le differenti attribuzioni di risorse e competenze non consentono un confronto omogeneo tra Regioni ordinarie (RSO) e Regioni a statuto speciale (RSS). Nello specifico, la spesa media procapite 2003-2005 per il personale risulta pari a 364 euro nelle RSS e 43 euro nelle RSO; analogamente, la spesa per acquisto di beni e servizi nelle Regioni autonome appare ampiamente superiore a quella delle quindici Regioni ordinarie, rispettivamente pari a 206 e 61 euro procapite.

UNA PEREQUAZIONE GIGANTESCA...

L'azione redistributrice dello Stato italiano, attraverso i vari sistemi perequativi, abbatte drasticamente i differenziali di capacità fiscale tra le Regioni: in Italia vi è una gigantesca azione di riallocazione delle risorse tra territori, la più grande tra i Paesi federali/regionali. Il problema è che questo drenaggio

di risorse da un'area all'altra avviene sulla base di parametri che non rispondono alle effettive esigenze locali, senza disporre di un quadro completo di tali flussi e senza che le Regioni "donatrici" sappiano quanto e come vengono utilizzate le risorse girate alle Regioni "riceventi".

Squilibri fiscali tra le regioni di Paesi federali ed effetti della perequazione fiscale tra territori Anno 2004 (valori in %)

	Prima della perequazione (a)				Dopo la perequazione (b)				Effetti della perequazione (a-b)	
	Coefficiente di variazione	Indice di Gini	Regione con capacità fiscale più alta	Regione con capacità fiscale più bassa	Coefficiente di variazione	Indice di Gini	Regione con capacità fiscale più alta	Regione con capacità fiscale più bassa	Coefficiente di variazione	Indice di Gini
	(media nazionale = 100)				(media nazionale = 100)					
ITALIA	39,0	21,0	146,0	24,0	6,0	10,0	115,0	89,0	33,0	11,0
AUSTRALIA	16,8	5,0	103,8	79,8	0,0	0,0	100,0	100,0	16,8	5,0
SPAGNA	26,5	15,0	142,2	67,2	10,1	4,0	117,4	83,7	14,4	11,0
GERMANIA*	13,0	6,0	116,5	67,0	2,7	2,0	104,5	97,4	10,3	4,0
CANADA	29,8	10,0	177,1	75,0	20,1	7,0	156,9	92,9	9,7	3,0
SVIZZERA	31,8	15,0	173,0	46,0	23,2	11,0	159,0	64,0	8,7	4,0

(* anno 2005)

Elaborazione su dati OECD

Nota per la lettura della tabella

La tabella analizza l'entità della redistribuzione di risorse tra territori in alcuni Paesi a struttura federale e regionale (come l'Italia). Per far questo si sono utilizzati due indici statistici che misurano la distribuzione di più modalità dalla media: il coefficiente di variazione e l'indice di Gini.

Il coefficiente di variazione è un indice di dispersione che permette di confrontare misure di fenomeni riferite a unità di misura differenti, in quanto si tratta di un numero puro (ovvero non riferito ad alcuna unità di misura).

L'indice di Gini è una misura sintetica del grado di disuguaglianza, usato in particolare per l'analisi della distribuzione del reddito: è pari a zero nel caso di una perfetta equità della distribuzione dei redditi (quando tutte le famiglie ricevono il medesimo reddito) e cresce all'aumentare della disomogeneità. Inoltre, questo indicatore può essere "normalizzato", facendo coincidere col valore 1 la massima disomogeneità e con 0 la perfetta equità.

La prima parte della tabella evidenzia la situazione di partenza in ciascun Paese, ovvero prima che le risorse raccolte in ciascun territorio vengano ridistribuite. Le prime due colonne presentano i due indicatori statistici, che misurano lo squilibrio della capacità fiscale tra i vari territori che compongono ciascun Paese: un valore più elevato corrisponderà ad una situazione di partenza caratterizzata da una maggiore disomogeneità interna. Le successive due colonne espongono i valori delle capacità fiscali per abitante in ciascun Paese: ponendo pari a 100 la capacità fiscale procapite media nazionale, nella terza colonna viene così esposto il valore della Regione più "ricca" e nella quarta colonna la capacità fiscale della regione più "povera".

La seconda parte della tabella, invece, fotografa la situazione ex-post, ovvero dopo che è stata effettuata la perequazione di risorse tra i territori. Si può notare come i valori degli indici statistici si siano ridotti sensibilmente rispetto alla situazione di partenza, segnale che effettivamente si è verificata una redistribuzione delle risorse. Le successive colonne espongono i valori della capacità fiscale per la regione più "ricca" e per quella più "povera": anche in questo caso si nota che i valori si avvicinano molto di più alla media nazionale rispetto alla situazione iniziale.

Le ultime due colonne misurano gli effetti della perequazione, ovvero l'entità della redistribuzione di risorse effettuata in ciascun Paese. I valori sono dati dalla differenza degli indici statistici riferiti al situazione prima e dopo la perequazione. Valori elevati indicheranno uno sforzo perequativo maggiore e, conseguentemente, una considerevole redistribuzione delle risorse tra i territori.

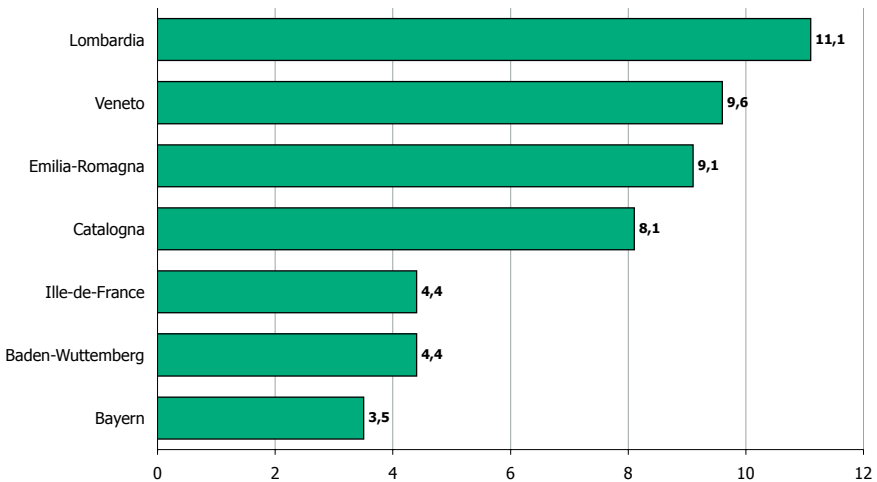
... CHE NON FAVORISCE L'EFFICIENZA

L'attuale sistema di perequazione di risorse tra le quindici Regioni ordinarie non favorisce l'efficienza. Vi sono ben undici Regioni che si collocano al di sopra della media delle risorse che lo Stato eroga alle RSO (come trasferimenti e compartecipazioni): tra le Regioni che ricevono più risorse ve ne sono nove che presentano anche un livello di spesa per il personale sopra la media nazionale.

Diversamente, tra le quattro RSO con minori trasferimenti procapite, ve ne sono ben tre (Emilia Romagna, Veneto e Lombardia)

che fanno registrare oneri per il personale più bassi rispetto alla media. Pertanto, l'erogazione di trasferimenti quantificati non sulle effettive necessità dei territori ma sulle spese effettuate nel passato dalle Amministrazioni, tende ad ostacolare l'implementazione di meccanismi di efficienza e di virtuosità. Non a caso, le Regioni che ricevono più risorse dallo Stato sono anche quelle che spendono di più per le voci strettamente legate al funzionamento della struttura amministrativa (come il personale).

Residuo fiscale in alcune regioni europee (in % sul Pil regionale)
Anno 2003



Elaborazione su fonti varie

PERSONALE PUBBLICO: L'ITALIA NON CAMBIA, LA SPAGNA DECENTRA, LA GERMANIA RIDUCE

In Italia vi è una prevalenza di personale pubblico allocato presso le amministrazioni centrali: tuttavia, nonostante le disposizioni del nuovo Titolo V della Costituzione, la composizione del pubblico impiego per livelli di governo è rimasta immutata. In Spagna, invece, negli ultimi dieci anni le Comunità Autonome hanno preso il posto dell'apparato centrale: ora la

maggioranza dei dipendenti pubblici lavora presso i livelli di governo periferici. La struttura del personale tedesco non è cambiata negli ultimi anni: presso i Länder lavorano più dipendenti che nello Stato centrale. Tuttavia, a differenza di quanto avvenuto in Italia e in Spagna, la Germania ha progressivamente ridotto la consistenza numerica del pubblico impiego.

Evoluzione del personale dipendente delle Amministrazioni pubbliche: Italia, Germania, Spagna a confronto
Anni 2001 e 2006 (dati al 31 dicembre)

	2001	2006	var.
<i>Italia</i>			
Amministrazioni centrali (1)	2.005.756	2.011.718	5.962
Regioni e ASL	720.621	737.053	16.432
Enti locali (2)	541.061	521.410	-19.651
Università	114.980	120.822	5.842
Totale complessivo	3.382.418	3.391.003	8.585
<i>Germania</i>			
Federazione (Stato centrale)	493.800	476.900	-16.900
Laender	2.178.900	2.048.700	-130.200
Enti locali	1.469.700	1.251.100	-218.600
Altro(3)	678.900	655.000	-23.900
Totale complessivo	4.821.300	4.564.100	-257.200
<i>Spagna</i>			
Amministrazione statale	756.693	546.716	-209.977
Comunità Autonome	932.716	1.223.129	290.413
Enti locali	537.498	572.319	34.821
Università	87.478	94.008	6.530
Totale complessivo	2.314.385	2.436.172	121.787

(1) comprende anche i dipendenti degli enti previdenziali e assistenziali

(2) comprende Comuni, Province e gli altri enti pubblici locali e regionali

(3) comprende Associazioni, il Patrimonio federale ferroviario e i servizi pubblici indiretti

Elaborazioni su fonti varie

NEI PAESI FEDERALI PIÙ RISORSE IN PERIFERIA

Le differenze investono non solo il personale ma anche le risorse disponibili.

Le entrate per il Veneto e per la Lombardia superano di poco i 2.000 euro per abitante, mentre le Comunità Autonome dei Paesi Baschi e della Catalogna possono beneficiare rispettivamente di 3.388 e 2.965 euro per abitante; in posizione intermedia, ma su valori più vicini a quelli delle regioni spagnole, si collocano i Länder tedeschi del Baden-Württemberg e della Baviera, con entrate pari a circa 2.700 procapite. La maggiore disponibilità di entrate si traduce in più vaste possibilità di spesa sul proprio territorio (infrastrutture, scuole, viabilità, sicurezza).

NON SEGUIRE GERMANIA E SPAGNA CI COSTA QUASI 2 PUNTI DI PIL

Nel confronto con Germania e Spagna, l'Italia presenta la concentrazione più elevata di personale pubblico in rapporto alla popolazione: nel nostro Paese vi sono 61,8 dipendenti ogni mille abitanti; Spagna e Germania, rispettivamente fanno registrare valori ben più contenuti, pari a 57,4 e 55,4 ogni mille abitanti.

La spesa per consumi intermedi (oneri per il funzionamento della complessa macchina della pubblica amministrazione) penalizza l'Italia: il nostro Paese fa registrare una spesa procapite per consumi intermedi pari a 1.288 euro, ben superiori ai 1.130 euro della Germania e ai 1.251 della Spagna. Se l'Italia avesse indicatori uguali a quelli della Germania si potrebbero risparmiare quasi 27 miliardi di euro (l'1,8% del Pil); se l'Italia "copiasse" le performances spagnole del 2006 la spesa si ridurrebbe di quasi 14.

Possibili risparmi di spesa per l'Italia

	Ipotesi "A"		Ipotesi "B"	
	2005	2006	2005	2006
<i>in milioni di euro</i>				
come la Germania	27.554	26.637	51.102	54.991
come la Spagna	22.505	13.893	24.305	13.717
<i>in % sul Pil</i>				
come la Germania	1,9	1,8	3,6	3,7
come la Spagna	1,6	0,9	1,7	0,9

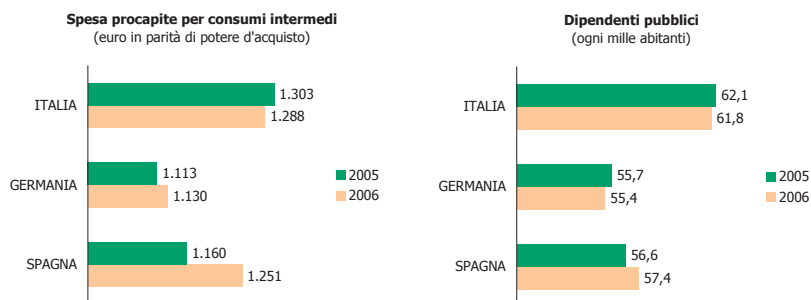
Ipotesi "A": tiene conto del numero di personale e della spesa per consumi intermedi

Ipotesi "B": tiene conto del numero di personale, della spesa per consumi intermedi e del costo medio per dipendente

Elaborazione su dati Eurostat ed altri fonti

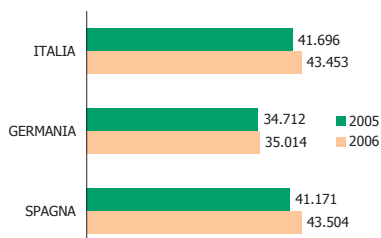
Spesa pubblica: indicatori di riferimento

Anni 2005-2006



Spesa media per il personale pubblico

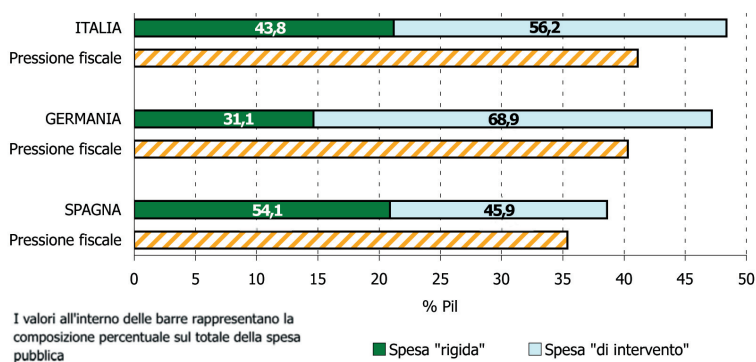
(euro in parità di potere d'acquisto)



Elaborazione su dati Eurostat ed altri fonti

La struttura della spesa pubblica

Valori in % del Pil media (2002-2006)



Fonte: elaborazione su dati OECD ed Eurostat

CONSIDERAZIONI FINALI

L'Italia si caratterizza per un elevato livello di spesa pubblica: nel 2006 le uscite delle Amministrazioni pubbliche hanno superato la quota del 50% del Pil (Istat), segnando una crescita del 2% rispetto al 2005.

Sussiste, inoltre, un'estrema rigidità del bilancio pubblico: prevale la spesa corrente, pari al 44,5% del Pil (quasi il 90% della spesa pubblica), a fronte di ridotte risorse per gli investimenti, pari al 6% del Pil.

Inoltre, una quota rilevante di ricchezza nazionale viene destinata al pagamento degli interessi sul debito pubblico: gli interessi sul debito sono circa il 4,5% del Pil, maggiore di 2-3 punti rispetto a quello dei principali Paesi europei.

PROPOSTE PER ARGINARE LA SPESA PUBBLICA:

1) avviare risparmi di spesa non solo nelle amministrazioni locali (Comuni, Province, Comunità Montane) ma soprattutto negli apparati centrali: la riduzione del personale degli enti locali non risolverebbe il problema dell'eccessiva spesa pubblica in Italia, poiché la maggior parte del pubblico impiego è dislocata a livello centrale;

2) attuare il decentramento del personale trasferendolo 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) attuare un sistema perequativo che stimoli una maggiore responsabilità e una gestione più virtuosa delle risorse pubbliche, ridisegnando la perequazione sul modello europeo ed agganciandola agli effettivi bisogni e non alla spesa storica;

4) realizzare una sussidiarietà "orizzontale" tra le regioni come in Germania, poiché il vantaggio di questo sistema è la trasparenza, e quindi la maggior controllabilità dei flussi finanziari;

5) rimodulare la spesa pubblica riducendo i costi "rigidi", ossia le uscite destinate al personale e gli oneri per gli interessi, a favore delle spese "di intervento", vale a dire le risorse destinate a servizi come l'istruzione, la sanità, la costruzione di infrastrutture, la tutela del territorio;

6) intervenire per ridurre il residuo fiscale ai livelli delle altre regioni europee: gli 11,5 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.

www.unioncameredelveneto.it

UNIONCAMERE DEL VENETO

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

ISSN 1973-7408