Quaderni di ricerca - Sintesi

11

Unioncamere Veneto

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

Prefazione

"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 1.000 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 per 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.

Federico Tessari
Presidente Unioncamere del Veneto

Come assessore alle politiche economiche ritengo 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. 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.

Vendemiano Sartor
Assessore regionale alle Politiche economiche e istituzionali

La legge 42/2009 rappresenta una tappa fondamentale nel percorso di riforma in senso federale del nostro Paese. Essa introduce nel sistema di finanza pubblica alcuni principi fondamentali come 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, 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 trattenere 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 così 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.

Marino Finozzi
Presidente del Consiglio regionale del Veneto

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.

L'opuscolo e il rapporto di ricerca completo sono disponibili su richiesta presso Unioncamere del Veneto e scaricabili gratuitamente dai seguenti siti Internet:

http://www.unioncameredelveneto.it/pubblicazioni
http://www.osservatoriofederalismo.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

Stampa: Tipografia SIT - Dosson di Casier (Treviso)

Tiratura: 10.000 copie

Progetto ed elaborazione grafica: Laura Manente

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

SOMMARIO

La legge 42/2009 tra principi fondamentali ed elementi essenziali.....4

I tributi propri come chiave dello sviluppo.....5

Federalismo fiscale e fiscalità di vantaggio.....6

I residui fiscali nelle regioni italiane.....7

L'imposizione fiscale sulle società di capitale.....8

La spesa pubblica tra efficienza e sperperi.....8

Settore pubblico e modelli istituzionali.....9

Efficienza e federalismo: confronti regionali.....12

Proposte per accelerare l'attuazione del federalismo fiscale.....15

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 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.

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** (che finanzia il servizio ma non l'inefficienza).

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. Si assisterà, pertanto, ad un aumento della pressione fiscale regionale e locale, mentre diminuirà in misura corrispondente quella statale. 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.**

I TRIBUTI PROPRI COME CHIAVE DELLO SVILUPPO

Uno dei principi cardine della legge delega consiste nella "autonomia di entrata e di spesa" e nella "maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo". In sostanza ciò si traduce nella **possibilità per le Regioni di istituire tributi propri**, che rappresentano una vera e propria chiave di volta nelle politiche di sviluppo a livello territoriale. Guardando all'esperienza dei Paesi federali, il criterio più diffuso al quale attenersi nel **finanziamento degli enti locali** è quello **connesso alla disponibilità degli immobili dei cittadini e delle imprese**, **che rappresenta la base più logica dell'imposizione locale,** non solo perché non si sovrappone ad altre basi imponibili ed è facilmente accertabile ma soprattutto perché consente di graduare l'imposta sulla base di molteplici parametri (reddito, ubicazione, titolo di possesso, dimensione nucleo familiare, destinazione economica, ecc.). Accanto al livello di autonomia impositiva, diventa importante anche la **modalità e il grado di efficienza del sistema di riscossione delle risorse**. A tal proposito il Friuli-Venezia Giulia, grazie ad un accordo con l'Amministrazione centrale, dal 1° gennaio 2009 è una regione autonoma anche nella riscossione diretta di una rilevante quota dei tributi erariali spettanti (che rappresentano il 74% delle entrate tributarie). Pur essendo una possibilità riservata alle Regioni a statuto speciale, tale risultato rappresenta un esempio da imitare per le regioni, come il Veneto, che intendono avviare un processo di **regionalizzazione dell'attività di riscossione dei tributi della Regione**, attraverso ad esempio la costituzione di una "Equitalia Veneto Spa".

La gestione delle risorse in alcune Regioni
valori percentuali (media 2005-2007)

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

Fonte: elaborazione Centro Studio Sintesi su dati Corte dei Conti e bilanci regionali

FEDERALISMO FISCALE E FISCALITÀ DI VANTAGGIO

Federalismo e fiscalità di vantaggio sono due elementi strettamente collegati tra loro. Tale collegamento è il risultato dell'**opera giurisprudenziale della Corte di Giustizia dell'Unione europea** (CGCE) compiuta attraverso la celebre **sentenza sul caso Azzorre** del 2006 e la successiva pronuncia sul caso dei **Paesi Baschi** del 2008. Attraverso queste sentenze infatti la CGCE è giunta esplicitamente a **riconoscere la piena compatibilità con il diritto comunitario delle misure fiscali agevolative adottate da enti territoriali interni diversi dallo Stato**.

Tali sentenze hanno inoltre importanti ricadute anche riguardo alla realtà italiana. La legge delega n.42/2009 sul federalismo fiscale apre infatti una inedita possibilità per il nostro Paese. 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".

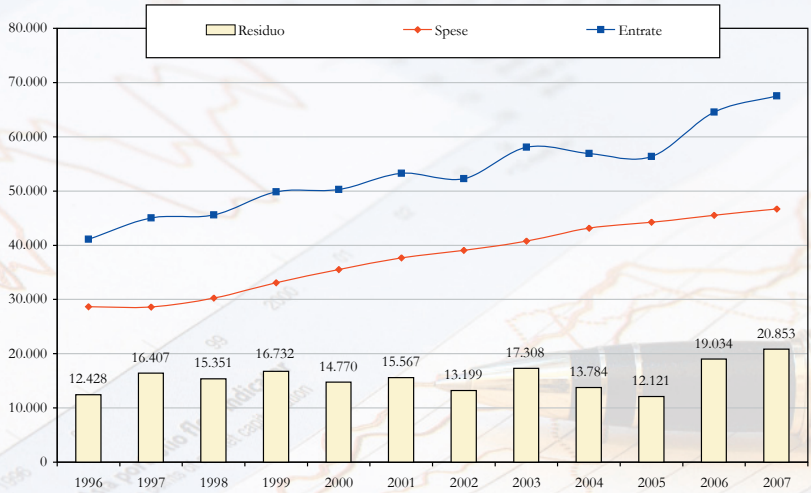
Infine **un'ulteriore ipotesi applicativa della fiscalità di regionale vantaggio potrebbe altresì riscontrarsi in relazioni alle Camere di Commercio**, che sulla base della nostra analisi risultano enti dotati di "sufficiente autonomia" secondo i tre requisiti indicati dalla CGCE (autonomia istituzionale, decisionale e finanziaria). Se così fosse, le Camere di Commercio potrebbero erogare contributi, prevedere esenzioni o più in generale aiuti a livello provinciale, senza che tali azioni si configurino come aiuti di stato ex art. 87 del Trattato UE, divenendo così l'unico sistema compiuto di federalismo fiscale a livello nazionale.

I RESIDUI FISCALI NELLE REGIONI ITALIANE

Secondo gli ultimi dati disponibili, riferiti al **2007, il Veneto registra 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 procapite, dopo Lombardia (7.771 euro) ed Emilia Romagna (4.478 euro).

I dati aggiornano e confermano le tendenze già evidenziate nei precedenti studi: sono sempre e solo le medesime regioni a contribuire positivamente alla perequazione territoriale, che allo stato attuale non sembra aver sortito alcun effetto positivo per lo sviluppo economico delle regioni del Mezzogiorno. Basti considerare semplicemente la differenza fra il Pil procapite delle regioni del Centro Nord e di quelle del Mezzogiorno del Paese: il divario dal 2000 ad oggi si è ampliato, anziché ridursi come sarebbe logico aspettarsi da una politica di solidarietà fra regioni. **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 progressiva perdita di competitività e conseguente rallentamento economico, sia nel contesto nazionale che a livello europeo.

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 Conti pubblici territoriali

L'IMPOSIZIONE FISCALE SULLE SOCIETÀ DI CAPITALE

Tra i fattori che contribuiscono ad accrescere il residuo fiscale, il livello di **imposizione fiscale sulle imprese** rappresenta senza dubbio un problema da risolvere. Non tanto quello nominale, calcolato sul reddito imponibile, quanto piuttosto quello reale, calcolato sul reddito effettivamente conseguito dall'azienda e desumibile dai dati di bilancio. Dal confronto dei dati di bilancio delle società di capitale della regione con i corrispondenti dati del totale nazionale, per l'esercizio 2005 (ultime elaborazioni disponibili e per alcuni degli anni precedenti emerge una situazione molto penalizzante per le imprese venete. **L'aliquota effettiva per il Veneto non solo è superiore sensibilmente a quella nominale ma è anche superiore a quella effettiva media nazionale**. **Tale differenza, che arriva a toccare i 10 punti percentuali,** non rappresenta soltanto un aggravio effettivo di imposte, ma ha un'azione distorsiva sull'allocazione degli investimenti e sul loro rendimento rispetto a quelli effettuati al di fuori dei confini regionali. Appare chiaro che le norme sull'indeducibilità fiscale di alcuni costi accrescono il reddito imponibile più di quanto avvenga in altre regioni, contribuendo così ad alimentare il residuo fiscale.

LA SPESA PUBBLICA TRA EFFICIENZA E SPERPERI

L'Italia si caratterizza per un **elevato livello di spesa pubblica**: nel 2008 le uscite delle Amministrazioni pubbliche hanno raggiunto **il 49,3 per cento del Pil**, facendo segnare una crescita del 3,6 per cento rispetto al 2007 e confermando la tendenza in atto dall'inizio del decennio. La spesa corrente (45,5% del Pil) è aumentata del 4,5 per cento mentre la spesa in conto capitale (3,8% del Pil) è diminuita del 6,1 per cento.

Purtroppo non si tratta solo di un problema di "quantità" ma anche (e soprattutto) di scarsa "qualità" della spesa pubblica italiana, più volte evidenziato dalla Corte dei Conti e più recentemente nel "Libro verde sulla spesa pubblica". Le inefficienze gestionali da parte della Pubblica amministrazione, che nel nostro Paese assumono dimensioni smisurate, fanno in modo che all'espansione della spesa pubblica troppo spesso non corrisponda una proporzionale estensione dei servizi che lo Stato, anche attraverso gli enti territoriali, dovrebbe erogare ai cittadini.

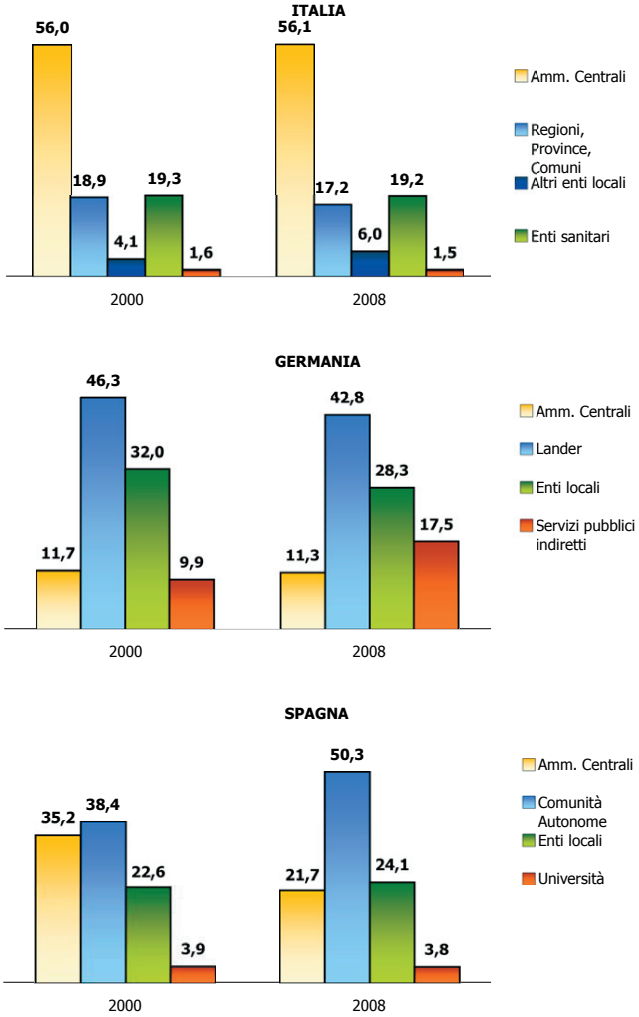
Tra i settori di spesa, con oltre 100 miliardi il **sistema sanitario** rappresenta la principale voce di spesa pubblica. Tuttavia la dinamica crescente registrata

nell'ultimo decennio e la forte variabilità a livello regionale disegnano un settore dove i malfunzionamenti e gli sprechi sembrano manifestarsi con maggior frequenza, soprattutto in alcune regioni del Centro-Sud: **oltre l'80 per cento del deficit complessivo della sanità italiana è causato dalla cattiva gestione di Liguria, Lazio, Campania, Abruzzo, Calabria e Sicilia**.
Con questi dati si intende mettere in guardia il legislatore sull'errore che spesso nel nostro Paese si commette di "fare di tutta 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 federale dovrebbe stimolare.

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 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 Germania, Paese con assetto federale maturo e consolidato, la generale riduzione del personale pubblico (-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. In Italia, invece, nonostante la riforma del

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

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.

La **sostanziale "stabilità" dell'assetto pubblico nazionale** trova conferma dall'osservazione del grafico (a lato): per la Spagna l'incidenza del personale centrale è diminuita dal 35,2 per cento del 2000 al 21,7 del 2008; per l'Italia, diversamente, la riforma della seconda parte della Costituzione sembra non essere mai avvenuta.

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. La crescita degli stipendi pubblici italiani è stata la più elevata in Europa. Inoltre 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.

Dinamica del personale pubblico per livello di governo

In migliaia di unità

	2000	2008	Var.% 2000-08
ITALIA*	**3.525**	**3.611**	**+2,5**
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
GERMANIA	**4.909**	**4.505**	**-8,2**
Amm. Centrali	576	509	-11,6
Lander	2.273	1.929	-15,1
Enti locali	1.572	1.277	-18,8
Servizi pubblici indiretti	488	790	+62,0
SPAGNA	**2.356**	**2.583**	**+9,6**
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

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)

EFFICIENZA E FEDERALISMO: CONFRONTI REGIONALI

Sulla base degli elementi a disposizione si è proceduto nella **stima a livello territoriale dei possibili risparmi di spesa pubblica nell'ipotesi in cui l'Italia adottasse un sistema pubblico con caratteristiche affini a quelle di due Paesi "federali" come Spagna e Germania**. 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. L'ipotesi "B" 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 procapite).

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.
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** 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. **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.**

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) come la Germania	IPOTESI "A" (1) come la Spagna	Regione	IPOTESI "B" (2) come la Germania	IPOTESI "B" (2) 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
TOTALE	**441**	**400**	**TOTALE**	**848**	**368**

(*) comprende anche il personale e le risorse impiegate nel Lazio ma delle quali indirettamente ne beneficiano gli altri territori
(1) parametri considerati: consumi intermedi procapite e dipendenti pubblici ogni 1.000 abitanti
(2) parametri considerati: consumi intermedi procapite, 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

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. I valori medi così calcolati evidenziano un maggiore distacco dagli standard nazionali rispetto a quanto fatto registrare dal primo scenario. 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.**

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. **Estendendo il "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.** 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).

Ipotetici risparmi di spesa pubblica sulla base di alcuni parametri strutturali della P.A.

Stime su dati medi del periodo 2003-2007

	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
Risparmi complessivi di spesa (in milioni di euro)	**20.852**	**25.118**	**27.845**
in % sul Pil	*1,5*	*1,7*	*1,9*
procapite	*358*	*431*	*478*

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

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

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.

PROPOSTE PER ACCELERARE L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Le proposte per accelerare l'attuazione del federalismo in Italia:

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;

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.

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