



Unioncamere
Veneto



CONSIGLIO REGIONALE
DEL VENETO

Il federalismo in tempo di crisi

Analisi della spesa pubblica italiana
tra riforme inattuate e politiche di riaccentramento

gennaio 2013

“Quaderni di ricerca” di Unioncamere Veneto

Collana Economia e Imprese

- 0/2003 Investimenti, ricerca e innovazione nel settore manifatturiero in Veneto. *Risultati dell'indagine 2002 sul campione delle imprese della “Giuria della congiuntura”*, giugno 2003.
- 1/2003 I sostegni all'imprenditoria femminile. *Analisi d'impatto della Legge n. 215/1992 e della Legge Regionale n. 1/2000*, ottobre 2003.
- 2/2004 Le PMI di subfornitura tecnica del Veneto. *Risultati dell'indagine 2003 dell'Osservatorio Subfornitura – Settori Tecnici*, aprile 2004.
- 3/2004 Investimenti e ciclo economico in Veneto. *Costruzione di indicatori di previsione e verifica della loro validità*, maggio 2004.
- 4/2004 L'artigianato veneto verso un mercato del lavoro più flessibile. *Evoluzione della struttura occupazionale nelle imprese artigiane 1999-2004*, novembre 2004.
- 5/2005 Il nuovo accordo di Basilea sul capitale delle banche. *Inquadramento metodologico e potenziali impatti sulle PMI in termini di assorbimento patrimoniale*, settembre 2005.
- 12/2009 Il Veneto letto attraverso i bilanci delle imprese. *Struttura, performance economico-finanziarie e tassazione delle società di capitali*, ottobre 2009.
- 14/2011 I bilanci delle società di capitali del Veneto. *Un'analisi delle performance economico-finanziarie e della tassazione nel periodo 2006-2009*, settembre 2011.
- 16/2012 Crisi e trasformazione dei distretti industriali veneti. *Gioielli, occhiali e calzature a confronto*, ottobre 2012.

Collana Lavoro e Professioni

- 6/2006 Occupazione e professioni nel comparto turistico veneto. *Figure professionali e prospettive occupazionali nelle attività economiche e nei servizi per il turismo*, settembre 2006.
- 7/2006 I manager di distretto nel Veneto. *Attività e professionalità dei responsabili e degli attori dei patti di sviluppo distrettuale*, settembre 2006.

Collana Istituzioni e Federalismo

- 8/2007 I costi del “non federalismo”. *Un confronto tra Veneto, regioni italiane ed esperienze di decentramento in Europa*, maggio 2007.
- 9/2008 Spesa pubblica e federalismo. *Allocazione delle risorse umane e finanziarie ed efficienza delle Amministrazioni pubbliche*, marzo 2008.
- 10/2008 Federalismo e competitività. *Verso una riforma per lo sviluppo economico e sociale del Paese*, settembre 2008.
- 11/2009 Responsabilità e federalismo. *Numeri, spunti e riflessioni per accelerare l'attuazione del federalismo fiscale in Italia*, settembre 2009.
- 13/2011 Federalismo, Sussidiarietà ed Evasione Fiscale. *Il ruolo dei governi regionali nel processo decisionale europeo tra partecipazione e responsabilità*, giugno 2011.
- 15/2011 Imprese e burocrazia in Veneto. *Come le piccole e micro imprese giudicano la Pubblica Amministrazione*, dicembre 2011.
- 17/2012 Imprese e burocrazia in Veneto. *Come le piccole e micro imprese giudicano la Pubblica Amministrazione*, dicembre 2012.
- 18/2013 Il federalismo in tempo di crisi. *Analisi della spesa pubblica italiana tra riforme inattuata e politiche di riaccantonamento*, gennaio 2013.



Il federalismo in tempo di crisi

Analisi della spesa pubblica italiana
tra riforme inattuate e politiche di riaccentramento

Presentazione

“Il federalismo in tempo di crisi” è il nuovo contributo di idee e proposte che Unioncamere Veneto, in collaborazione con il Consiglio regionale del Veneto, offre al dibattito sul federalismo. Questo lavoro rappresenta la sesta tappa di un percorso di approfondimento su queste tematiche iniziato cinque anni fa con un primo studio sui costi del “non federalismo”. Tra i temi affrontati ricordiamo: le indagini sul prelievo fiscale in Italia e nelle sue Regioni, sui divari regionali di spesa pubblica e le conseguenti ingiustizie in termini di spesa pro capite, sugli sprechi di alcune Regioni e la virtuosità di altre, sugli errori di politiche nazionali indifferenziate per il superamento delle disparità economiche e di sviluppo territoriale.

Oggi ci troviamo nel mezzo di quella che viene considerata da molti economisti come una delle peggiori crisi economiche della storia, seconda solo alla Grande depressione iniziata nel 1929, e a distanza di cinque anni non riusciamo ancora ad intravederne la fine. Il debito pubblico ha raggiunto il suo massimo storico oltre i 2.000 miliardi di euro, la disoccupazione è salita di almeno tre punti percentuali superando un tasso dell'11%, la cassa integrazione ha raggiunto record impensabili, il Pil è sceso di almeno il 2,3%, l'economia è in profondo rosso in tutti i settori, ancor peggio il morale e le aspettative di imprese e cittadini.

A fronte di questo drammatico scenario le tasse sono aumentate portando la pressione fiscale tra le più alte in Europa: 45,1% nel 2012, ma arriva al 55% e alcuni stimano addirittura al 66% al netto dell'economia sommersa, e nel contempo le risorse degli Enti locali e regionali sono diminuite a tutto vantaggio dello Stato che risulta responsabile dell'aumento vertiginoso del debito pubblico (115 miliardi nell'ultimo anno, 121% del Pil nel 2011 e l'Ocse stima al 127% nel 2012, al 129,6% nel 2013 e al 131,4% nel 2014).

Tutto ciò è stato probabilmente addirittura aggravato dalle scelte di una politica neocentralista che negli ultimi mesi ha cercato, senza successo, di rimediare alle emergenze del Paese, ma che ha di fatto attenuato il peso della burocrazia statale, aumentato la pressione fiscale, non valorizzato le autonomie locali, sottovalutato i bisogni delle imprese ed eluso le politiche per la crescita.

Non dimentichiamo che il Veneto nel 2011 ha un Pil a prezzi correnti pari a 147.903 milioni di euro, terza regione italiana dopo Lombardia (333.475 milioni) e Lazio (169.349 milioni). Nella graduatoria mondiale su 184 Paesi il Veneto è al 40° posto per Pil a prezzi correnti mentre è al 20° posto per Pil pro capite.

La Regione del Veneto dovrebbe portarsi in prima linea per acquisire maggiori ambiti di autonomia legislativa, amministrativa e fiscale. È necessario quindi abbandonare la logica dell'uniformità che per decenni ha guidato l'attuazione del regionalismo in Italia: trattare in modo uguale le diverse realtà del Paese può portare solo ad un livellamento verso il basso, bloccando le potenzialità di sviluppo delle Regioni che invece potrebbero fungere da traino per l'economia italiana.

L'auspicio del sistema camerale veneto, al servizio di oltre 500 mila imprese, è che anche questo lavoro possa rappresentare uno strumento utile al dibattito che oggi si sta sviluppando e a supporto di quanti stanno lavorando alle riforme necessarie al nostro Paese.

Venezia, gennaio 2013

Alessandro Bianchi
Presidente Unioncamere Veneto

Prefazione

Con questo Quaderno prosegue il lavoro del nostro *Osservatorio sul federalismo e la finanza pubblica*, avviato nel 2007 in collaborazione con Unioncamere Veneto e dedicato ad approfondire le potenzialità, le difficoltà e i vantaggi che il federalismo può offrire in questo tempo di crisi. Sul sito www.osservatoriofederalismo.eu sono disponibili i risultati dell'attività di ricerca e vengono fornite informazioni sugli eventi di discussione ai quali il gruppo di lavoro dell'Osservatorio partecipa, non solo a livello regionale, ma anche nazionale ed europeo, sui temi del federalismo, della fiscalità e del ruolo dei governi regionali nelle politiche europee.

Questo nuovo rapporto raccoglie dati, idee e proposte per riavviare il dibattito sul federalismo. Rimasto per anni al primo posto dell'agenda politica dei partiti e dei governi, negli ultimi mesi, il federalismo è stato sacrificato sull'altare dell'emergenza. Frettolosamente rinnegato da un esecutivo "tecnico" e accusato di essere la ragione di tutti i mali del Paese, esso in realtà non può essere accusato di nulla, perché nulla è stato fatto per realizzarlo: la riforma del Titolo V non è stata attuata, la legge delega del 2009 non ha prodotto i suoi effetti in quanto molti aspetti non sono ancora entrati in vigore e alcune parti dei decreti sul federalismo sono state "svuotate" dalle manovre dei vari Governi.

In questa situazione interna ed internazionale, la crisi dell'euro ha ulteriormente evidenziato la fragilità istituzionale, le carenze politiche e le resistenze nazionalistiche dell'Europa. Se vogliamo salvare il miracolo di un'Unione europea che ci ha aiutati a crescere e a dare nuovo respiro alla crescita economica, bisogna completare l'integrazione politica europea partendo dall'istituzione di un Governo politico ed economico dell'area euro. Sarebbe infatti ben difficile pensare oggi, in un mondo globalizzato, che i Paesi europei divisi possano contrastare efficacemente la concorrenza degli Stati Uniti e dei Paesi emergenti. Ma un'Europa unita ha bisogno di politiche condivise e di territori competitivi.

In tal senso può diventare molto interessante lavorare nell'ottica, non tanto o solo dell'autodeterminazione del Veneto, secondo quanto approvato dal Consiglio regionale a fine novembre, ma per far diventare il Veneto una Regione ancor più europea e, soprattutto, una Regione in grado di indicare la giusta soluzione ai problemi italiani. Se questo è l'obiettivo, il mandato affidato ai

Presidenti di Giunta e Consiglio regionale di “avviare urgentemente con tutte le Istituzioni dell’Unione europea e delle Nazioni Unite le relazioni istituzionali che garantiscano l’indizione della consultazione referendaria”, può diventare l’occasione per far conoscere i problemi delle aree più produttive italiane, individuare le iniziative per aumentare la competitività del sistema europeo, sottolineare la necessità di un fisco in grado di garantire uguali condizioni di competitività e saldare collaborazioni e alleanze. Ma potrà anche accertare e far comprendere alle istituzioni internazionali la volontà e le istanze dei cittadini e delle imprese del territorio, superando le interpretazioni e, spesso, i silenzi delle Amministrazioni centrali. Si tratta quindi di un’opportunità, perché il Veneto da “gigante economico” diventi anche un “gigante politico”.

Le Regioni sono oggi sul banco degli imputati per gli sprechi e il disastro della gestione della finanza pubblica nazionale: dopo le accuse a Province e Comunità montane adesso tocca alle Regioni. Come al solito ci si dimentica che in Italia i dipendenti delle Province pesano solamente l’1,75% sul totale dei dipendenti pubblici, quelli delle Comunità montane lo 0,21% e quelli delle Regioni a statuto ordinario l’1,15%. Lo Stato, invece, ha il 56% dei dipendenti pubblici, ma su questa importante voce di spesa ben poco è stato fatto (e credo poco si farà).

Da questa e da molte altre considerazioni parte questo nuovo studio che ha come obiettivo quello di capire dove si annidino realmente gli sprechi di denaro pubblico; perché una gestione responsabile grazie all’autonomia fiscale e al federalismo fiscale è l’unica strada percorribile per salvare l’Italia e il suo sistema produttivo. Riaffermiamo inoltre la convinzione che l’Europa comunitaria sia un grande alleato per quelle Regioni europee che più hanno a cuore la sussidiarietà e il federalismo. In questo processo di valorizzazione delle Regioni e nel quadro delle riforme necessarie al nostro Paese, quella del federalismo “differenziato” (o “asimmetrico”) rappresenta una grande opportunità e un’innovazione estremamente importante per le Regioni, che potrebbe aprire interessanti prospettive sul piano istituzionale e finanziario. Si tratta di un percorso in grado di ridurre la distanza esistente tra l’attuale ventaglio di poteri delle Regioni ordinarie e l’assetto istituzionale proprio delle Regioni a statuto speciale. Il “federalismo differenziato” consentirebbe infatti alle Regioni - che ne facessero richiesta - di gestire ulteriori competenze, senza intaccare la solidarietà verso le altre Regioni.

Clodovaldo Ruffato
Presidente 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 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, Segretario Generale di Unioncamere Veneto, e composto da ricercatori del Centro Studi Unioncamere Veneto e del Centro Studi Sintesi.

Un particolare ringraziamento va 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

Introduzione	9
1. Viaggio nella spesa pubblica d'Italia	17
1.1 I veri "spread" dell'Italia	17
1.2 Analisi della spesa pubblica	21
1.3 La burocrazia centrale	23
2. La mappa della spesa pubblica italiana: un benchmark europeo	33
2.1 La spesa pubblica per funzione.....	33
2.2 Come spendono gli altri.....	39
3. Centro o Periferia: chi è più efficiente?	43
3.1 Il decentramento mancato	43
3.2 Istruzione e sanità: analisi input-output.....	49
4. Il Patto di "instabilità" interno	53
4.1 Gli effetti del "Patto"	53
4.2 I risultati a livello territoriale	56
4.3 Patto di stabilità o pareggio di bilancio?	61
5. Chi ha pagato il conto delle manovre?.....	63
5.1 Quattro anni di manovre	63
5.2 Il quadro aggiornato dei tagli alla Periferia.....	69
5.3 Analisi territoriale delle manovre sulle Autonomie locali	72
6. Prospettive e proposte: il decentramento per superare la crisi.....	79
6.1 Salviamo il federalismo.....	79
6.2 Tornare indietro non si può	81
Riferimenti bibliografici.....	84

Introduzione*

Gli studi svolti finora all'interno dell'*Osservatorio sul federalismo e la finanza pubblica* hanno affrontato svariati temi che, in estrema sintesi, hanno riguardato: l'analisi del prelievo fiscale in Italia e nelle sue Regioni; la spesa pubblica ai vari livelli di governo e le conseguenti asimmetrie in termini di spesa pro capite; le politiche nazionali volte alla risoluzione dei problemi che affliggono la finanza pubblica; infine, e in gran parte, il tema del federalismo e le sue declinazioni sotto il profilo del sistema fiscale e tributario.

Non possiamo non constatare come quest'ultimo aspetto, nell'arco di un anno, abbia assunto nel dibattito pubblico una trasformazione di significato davvero impressionante, e sia letteralmente precipitato "dagli altari, alla polvere". Nessuna sorpresa quindi, in Italia può succedere anche questo. Nel nostro Paese, infatti, spesso le parole vengono tanto usate ed abusate da risultare, alla fine, svuotate del proprio significato originario. Questo è ciò che avvenuto al federalismo: dapprima presente nei programmi di gran parte degli schieramenti politici e poi frettolosamente rinnegato e accusato di essere portatore di tutti i mali dell'ultimo decennio. Una cosa però è chiara, anche se non viene messa sufficientemente in luce proprio per quella perdita di significato delle parole: il federalismo fiscale non può essere messo sul banco degli imputati semplicemente perché non c'è. Infatti, gran parte delle riforme delineate dalla legge n. 42/2009, quella approvata in maniera bipartisan dal Parlamento, non sono ancora entrate in vigore o sono state svuotate da successivi interventi governativi. Anche la stessa riforma del Titolo V della Costituzione è solo in minima parte stata attuata.

In questi anni abbiamo avuto la soddisfazione di incontrare consensi e incoraggiamenti su questa grande operazione di trasparenza e approfondimento, che ha l'unica ambizione di dire la verità. In particolare, ci lusinga il sostegno dei cittadini, delle imprese, delle istituzioni locali, ma anche di quelle europee ed internazionali, dei Centri Studi di molti grandi Paesi del mondo. Al contrario, la politica e la burocrazia nazionali non hanno dimostrato grande interesse, e a differenza dei mass-media, che hanno sempre riportato in modo ampio e

* Gian Angelo Bellati, Segretario Generale di Unioncamere Veneto.

dettagliato i nostri studi e le nostre riflessioni, hanno proceduto senza alcun tentennamento sul loro cammino di negazione delle autonomie, come auspicato anche dall'art. 5 della nostra Costituzione. Ancora una volta, basti pensare al percorso del federalismo italiano che, soprattutto con il c.d. Governo dei tecnici, è stato mortificato da un silente processo di ri-accentramento che ha condotto ad un trasferimento di risorse fiscali dalle periferie al centro, che ha un eguale solo nella Riforma fiscale degli anni '70 quando, in cambio della nascita delle Regioni, il fisco italiano venne riformato portando tutte le risorse al centro.

Nel recente dibattito il federalismo è stato fortemente messo in discussione. È importante ricordare però che è stata proprio la scellerata gestione accentrata dei conti nazionali a generare **l'enorme debito pubblico che sta danneggiando la nostra economia**. Ogni accusa di responsabilità nei confronti delle Regioni non trova dunque alcuna conferma nei numeri.

Il debito pubblico italiano è letteralmente esploso tra il 1981 e il 1994: in questi tredici anni il rapporto debito/Pil è passato dal 58,5% al 121,8%, con un incremento nominale di 927 miliardi di euro; ebbene, nello stesso periodo il debito delle Amministrazioni locali è cresciuto solamente di 14 miliardi di euro, vale a dire appena l'1,5% dell'incremento debitorio complessivo. Oltretutto, in quel periodo le Regioni avevano un'autonomia tributaria in media del 9% e la spesa gestita rappresentava appena il 20% della spesa pubblica nazionale al netto degli interessi. Diversamente, i dati avvalorano il legame tra la crescita del debito pubblico e l'accentramento fiscale. Tra il 1980 e la metà degli anni Novanta, periodo in cui il rapporto debito/Pil in Italia è più che raddoppiato, la quota di entrate fiscali a livello centrale sul totale (indice di accentramento fiscale) risultava in crescita e stabilmente al di sopra del 60%. A partire dalla fine degli anni Novanta e sostanzialmente fino alla crisi finanziaria del 2008, la flessione del debito pubblico è stata invece accompagnata da un moderato decentramento fiscale. Il debito delle Amministrazioni locali è aumentato soprattutto tra il 1994 e il 2007, cioè nella fase storica in cui è avvenuto gran parte del decentramento delle competenze (maggiori spese), nonché l'istituzione di nuovi tributi propri (IRAP, addizionale regionale IRPEF): tuttavia, **la crescita del debito locale in questo arco temporale (+89 miliardi) rimane comunque di rilevanza marginale se confrontata con l'incremento del debito pubblico nazionale (+536 miliardi)**.

L'impressione dunque è che ci si ricordi delle Regioni e degli enti locali solo in occasione delle manovre finanziarie, con riferimento stabile ed esclusivo al capitolo dei "tagli". Nell'ultimo anno e mezzo, a partire dall'estate 2011, le Autonomie locali sono state oggetto di una incredibile successione di manovre di finanza pubblica e di altri provvedimenti. Un breve riepilogo delle principali vicende può risultare illuminante.

Torniamo al 2011. Verso la fine del mese di luglio, il Governo approva in via definitiva l'ultimo dei decreti attuativi della riforma sul federalismo fiscale (legge n. 42/2009), che stabiliva dei meccanismi premiali e sanzionatori per Regioni, Province e Comuni in relazione al loro grado di virtuosità. Tuttavia, la notizia passa un po' in sordina. Qualche settimana prima, infatti, il Governo aveva varato un decreto legge (DL n. 98/2011) che imponeva una pesante stretta agli obiettivi del Patto di stabilità interno per Regioni ed enti locali (3,2 miliardi nel 2013 e 6,4 nel 2014). Appena un mese dopo, a seguito dell'acuirsi della "crisi dello spread", il Governo è costretto a correre ai ripari con una nuova manovra. A ridosso di ferragosto, viene approvato il DL n. 138, che anticipa alcuni tagli al 2012 e aumenta ulteriormente il concorso al risanamento dei conti pubblici nazionali richiesto al comparto delle Autonomie. Per Regioni ed enti locali il conto sale di altri 6 miliardi per il 2012 e di ulteriori 3,2 a partire dall'anno successivo. In un paio di mesi, le conquiste ottenute dalle Autonomie locali – derivanti dall'approvazione della riforma federale e dei relativi decreti attuativi – vengono di fatto svuotate dall'acuirsi del peso delle manovre correttive che assegnano loro obiettivi di bilancio oggettivamente pesanti. La concessione dello sblocco della leva del fisco locale va interpretata non tanto come un passo in avanti verso una maggiore autonomia, quanto nell'ottica di consentire agli enti locali di compensare i tagli effettuati dal livello centrale.

A novembre 2011, il cambio di Governo porta dritto ad una nuova manovra finanziaria, approvata a ridosso di Natale: arriva dunque il decreto "Salva Italia", che per le Autonomie locali ha in serbo parecchi bocconi amari. L'impianto del federalismo municipale viene pesantemente alterato con l'anticipo dell'IMU e l'attribuzione allo Stato del 50% del gettito derivante da seconde case e immobili commerciali e produttivi. La compartecipazione comunale all'IVA viene inglobata al neonato Fondo sperimentale di riequilibrio che, a sua volta, viene

decurtato di 1,45 miliardi di euro a partire dal 2012. Viene aumentata dello 0,33% l'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF, anche se alle Regioni non arriverà in tasca neppure un euro in più: lo Stato incasserà infatti le maggiori risorse (più di 2 miliardi) attraverso la riduzione di pari importo del Fondo sanitario. Per le Province, poi, oltre ad un nuovo taglio dei trasferimenti di 415 milioni di euro, viene previsto un vero e proprio declassamento. I Presidenti non saranno più eletti a suffragio universale bensì da nuovi Consigli provinciali composti dai sindaci e dai consiglieri comunali dei municipi appartenenti alla Provincia. Inoltre, gran parte delle funzioni verranno trasferite a Regioni e Comuni.

Il 2012 esordisce con il decreto sulle liberalizzazioni (DL n. 1/2012), che reintroduce, tra le proteste di Regioni ed enti locali, il vecchio regime della tesoreria unica a livello centrale. Regioni ed enti locali hanno così trasferito dai loro conti locali alla tesoreria centrale presso la Banca d'Italia circa 8,6 miliardi di giacenze: gli addetti ai lavori fanno notare che si tratta di un salto nel passato di 15 anni. Con la primavera, è il turno della "Spending review". Annunciata come una riduzione selettiva degli sprechi dello Stato centrale, la "Spending review" (DL n. 95/2012) si è ben presto svelata nella sua vera natura, quale portatrice di tagli lineari alle Autonomie locali. Su Regioni ed enti locali, sottoposte ad un nuovo taglio di risorse pari a 2,3 miliardi nel 2012 e di 5,2 miliardi nel 2013, grava ben il 70% dell'intera manovra. È solamente grazie a questi nuovi tagli che è stato possibile evitare l'aumento delle aliquote IVA inizialmente previsto da ottobre 2012.

Quindi, quando si tratta di correggere i conti pubblici, il copione è sempre lo stesso: **più entrate allo Stato centrale e tagli alle spese degli enti locali**. Lo ha certificato anche la Corte dei Conti: in questa legislatura Regioni ed enti locali hanno contribuito a minori uscite per quasi 27 miliardi di euro, pari al 51,6% delle riduzioni di spesa complessive. Non è finita: sempre con la "Spending review", il Governo ha imposto il taglio netto di circa la metà delle Province, congelato successivamente a seguito della fine anticipata della Legislatura.

Si arriva così ai fatti degli ultimi mesi. L'intervento governativo sui costi della politica (DL n. 174/2012) di Regioni ed enti locali e il nuovo taglio di

2,2 miliardi previsto dalla cosiddetta “fase 2” della “Spending review” (inserita nella recente Legge di stabilità) rappresentano dunque soltanto le ultime tappe di uno stillicidio iniziato più di un anno fa.

Ma c'è dell'altro: il Consiglio dei Ministri, nel corso di una sessione notturna, approva anche un DDL costituzionale di riforma del Titolo V della Costituzione. Se dovesse essere approvato, i poteri delle Regioni verranno ridotti: passeranno alla competenza esclusiva dello Stato materie come i trasporti, l'energia, il commercio estero, l'istruzione e il coordinamento della finanza pubblica; il turismo, attualmente materia di competenza esclusiva regionale, sarà invece condivisa con lo Stato. E siamo arrivati ai nostri giorni.

Nel nostro sentire, invece, il federalismo è una conquista che va difesa con convinzione e, soprattutto, va attuata davvero e fino in fondo. Dai nostri studi emerge, infatti, come i Paesi federali siano un modello da seguire e si contraddistinguano per una spesa di funzionamento tendenzialmente inferiore rispetto agli Stati unitari, anche alla luce del maggior numero di competenze loro assegnate.

Da questa, e da molte altre considerazioni parte questo nuovo Quaderno di ricerca che ha come obiettivo quello di chiarire se gli sprechi di denaro pubblico si annidino principalmente a livello locale o nazionale; se una gestione maggiormente responsabile, grazie all'autonomia tributaria e al federalismo fiscale, non sia l'unica strada percorribile per salvare l'Italia e il suo sistema produttivo; se ci siano ancora i margini per recuperare gli errori fatti sino ad ora.

Il presente rapporto, quindi, intende offrire numeri e spunti di riflessione su vari aspetti del sistema pubblico italiano, soffermandosi sull'impatto delle manovre correttive e sulla situazione della spesa pubblica italiana, analizzando i diversi livelli di governo e mettendo a confronto la struttura della Pubblica amministrazione con quella dei modelli federali europei, nella speranza che il rilancio del processo federalista possa contribuire a risolvere i nodi strutturali e portare l'Italia fuori dalla crisi.

L'Italia presenta una quota di spesa pubblica decentrata (33,2%) che è di poco inferiore a quella di un Paese di grande tradizione federale come la Germania (38,8%). Il decentramento delle entrate, invece, è praticamente fermo: nel nostro Paese solo il 18,4% degli introiti fiscali e di altra natura sono imputabili

direttamente alle Amministrazioni locali, a fronte del 34,4% della Germania. C'è uno scarto abissale tra competenze di spesa ed entrate proprie delle Amministrazioni locali che viene compensato con i trasferimenti da parte dello Stato, assegnati tradizionalmente sulla base del principio della spesa storica. Il grado di autonomia locale, dopo il balzo fatto nel 1998 con l'introduzione dell'Irap, non ha conosciuto particolari progressi nell'ultimo decennio, facendo anzi registrare qualche arretramento dopo il 2008.

Il gap in termini di autonomia che ci separa dal modello tedesco rimane molto ampio, quasi incolmabile: nel 2011 le Amministrazioni locali della Germania avevano un indice di autonomia fiscale prossimo al 69%, mentre, in Italia, questo supera di poco il 43%. È proprio a causa del basso livello di autonomia fiscale a livello locale che non riusciamo a beneficiare pienamente dei vantaggi di un modello di spesa decentrata. È venuta a mancare una concreta attribuzione di responsabilità sulla spesa gestita dalle Amministrazioni locali, a più riprese umiliata dai vincoli alle possibilità di variazione delle aliquote dei tributi propri e recentemente “concessa” dal Legislatore unicamente per compensare i pesanti tagli ai finanziamenti imposti dallo Stato.

La struttura della Pubblica amministrazione nel nostro Paese, inoltre, rimane saldamente impernata attorno allo Stato centrale. Nonostante l'articolo 114 della Costituzione disegni la Repubblica come l'aggregato di più livelli di governo posti sullo stesso piano, è indubbio che la realtà dei fatti sia molto diversa. I dati ci dicono, ad esempio, che **le nostre Amministrazioni locali gestiscono il 58,1% delle risorse pubbliche, ma hanno a disposizione solo il 43,3% del personale.** Questo elemento conferma l'anomalia del federalismo (non) realizzato nel nostro Paese: tra il 1997, anno di esordio del decentramento amministrativo, e il 2006 le unità di personale pubblico impiegate presso le Amministrazioni locali sono aumentate di 26 mila unità, mentre nello stesso periodo lo Stato centrale ha incrementato il numero dei propri dipendenti di ben 105 mila unità. Inoltre, non c'è stato alcun decentramento del personale, fatto che ha sicuramente creato duplicazioni e sovrapposizioni, contribuendo inevitabilmente alla crescita della spesa pubblica degli ultimi anni. Dopo il 2006 si registra una sensibile riduzione del personale pubblico, ma non è in alcun modo imputabile al decentramento amministrativo bensì agli interventi restrittivi al turnover e alle recenti manovre di finanza pubblica rese necessarie dall'aggravarsi della

crisi. I rapporti ufficiali indicano in 11.964 le risorse umane effettivamente trasferite a seguito del decentramento amministrativo della fine degli anni Novanta su un totale di 21.921 unità individuate, pari allo 0,6% del personale pubblico: troppo poco per parlare di decentramento in Italia.

L'Europa ci dice di tenere i conti pubblici in ordine; ci dice che dobbiamo ridurre i tempi di pagamento; ma ci dice anche che la sussidiarietà è un valore da tutelare, fondamentale per garantire un migliore rapporto tra la Pubblica amministrazione e i cittadini. **Il depotenziamento delle Regioni e la marcia indietro sulla strada del federalismo rappresenterebbero**, in questo senso, **una evidente contraddizione con i principi europei**, eppure non ci si rende conto che stiamo andando proprio in controtendenza, se non in contrasto, con i principi di sussidiarietà e di autonomia regionale previsti dai Trattati di Maastricht e dall'ultimo Trattato di Lisbona dell'UE.

Queste sono alcune delle suggestioni che si analizzano in questo Quaderno e che ci consentono di formulare **alcune proposte concrete**, peraltro già suggerite in precedenza, che possono essere così brevemente sintetizzate:

- 1) Occorre superare la logica dell'uniformità e sperimentare forme di **federalismo differenziato**, già contemplate dalla Costituzione. Secondo le stime della Regione, l'applicazione del "federalismo differenziato" in Veneto comporterebbe non uno spostamento di risorse dal Centro alla Periferia di oltre 4 punti del Pil regionale. La sola possibilità di gestire a livello locale una maggiore quantità di risorse avrebbe poi un "effetto volano" sul Pil procapite, che potrebbe così crescere del 9,2%. I benefici sul sistema economico regionale potrebbero essere ancor più significativi se non ci si limita a considerare il mero "spostamento" delle risorse finanziarie dal Centro alla Periferia, ma anche la riduzione delle spese di funzionamento connessa ad una maggiore efficienza di erogazione dei servizi rispetto a quella manifestata dagli apparati centrali. Non a caso, lo Stato centrale per anni non ha saputo ridurre i propri costi nonostante il decentramento di alcune competenze amministrative alle Regioni e agli enti locali, lasciando che le spese di funzionamento continuassero a crescere.

- 2) Serve **un nuovo Patto di stabilità**, in modo da definire e ripartire gli obiettivi di finanza pubblica su base territoriale, premiando davvero i virtuosi e liberando gli investimenti. **Il riaccentramento dei conti pubblici non sembra essere la soluzione ai problemi del Paese.**
- 3) È necessario incrementare il grado di efficienza pubblica e di responsabilità attraverso un maggiore autonomia locale di entrata e di spesa. Il federalismo può essere vantaggioso soprattutto in tempo di crisi. **L'eccessiva tassazione rischia di bloccare il sistema economico**, vanificando ogni tentativo di ripresa.
- 4) Bisogna dare maggiore autonomia alle Regioni che trainano l'economia e che sono virtuose sotto il profilo amministrativo: si tratta di una **questione di interesse nazionale ed europeo**. Gli effetti a catena potrebbero essere assai positivi, sia in termini di crescita economica complessiva, sia per quanto concerne eventuali surplus di risorse fiscali da destinare allo sviluppo dei territori più in difficoltà. Regioni come il Veneto, l'Emilia Romagna, la Lombardia, la Toscana, hanno dimostrato nel campo della tutela della salute di poter raggiungere elevati livelli di performance nell'erogazione dei servizi sanitari, mantenendo l'equilibrio dal punto di vista finanziario. Perché limitare la sfera di competenza regionale esclusivamente alla sanità? Perché non accettare le sfide dell'Europa e applicare davvero il principio di sussidiarietà, estendendo e non riducendo il perimetro di azione delle Regioni?

1. Viaggio nella spesa pubblica d'Italia

1.1 I veri “spread” dell'Italia

L'attuale fase economica e istituzionale rimarrà nella storia per gli sforzi di correzione dei conti pubblici intrapresi in gran parte dei Paesi europei a seguito dell'aggravarsi della crisi sui mercati internazionali. In particolare, in Italia questa fase è stata spesso citata come “crisi dello spread”, con riferimento alla crescita dei differenziali dei titoli del debito pubblico italiano nei confronti di quello tedesco. Tale crescita era (ed è) espressione della sfiducia dei mercati internazionali verso il nostro Paese, che si traduce drammaticamente in maggiori oneri finanziari per ripagare il debito pubblico.

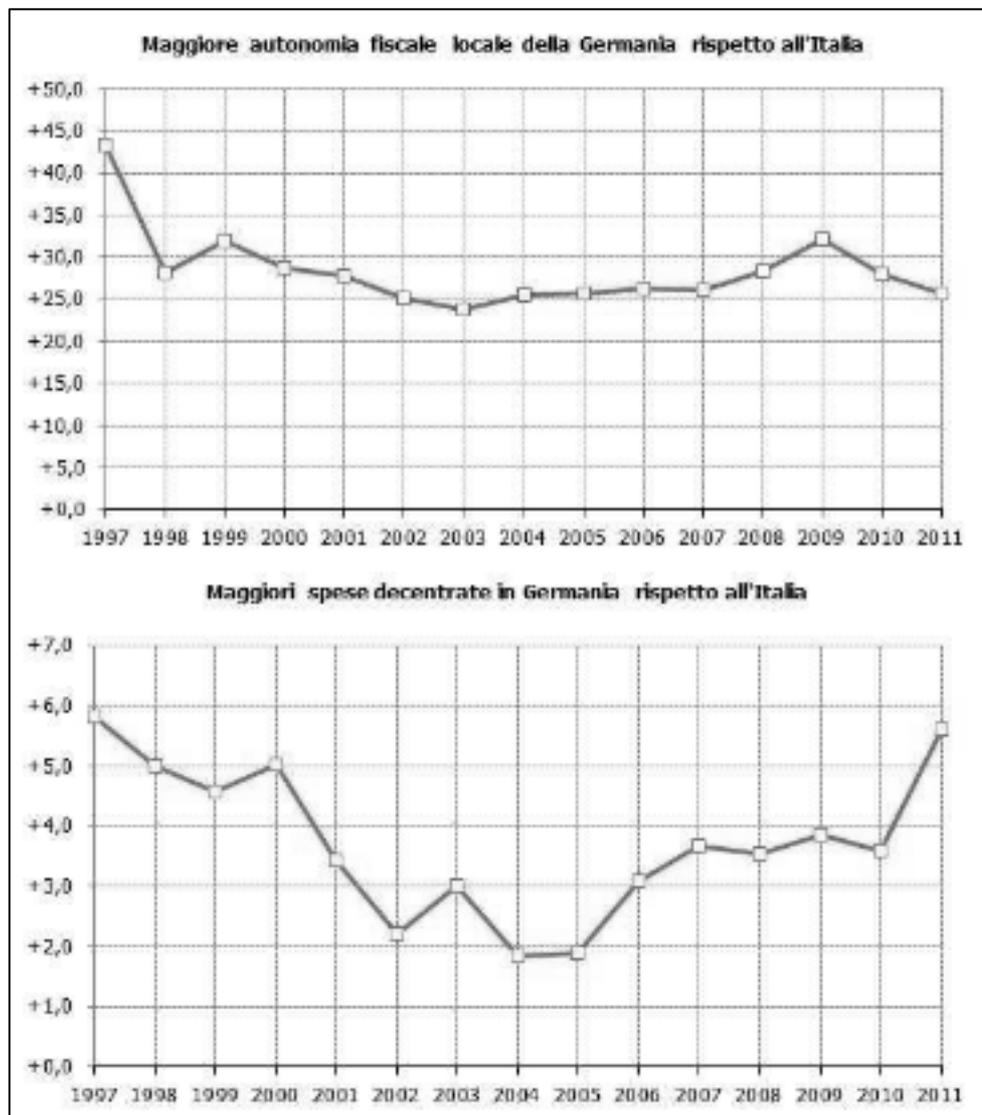
In realtà, il confronto con la Germania evidenzia ben altri “spread”, che non si limitano ai pur importanti differenziali sui titoli pubblici. Anzi, in un certo senso l'attuale situazione italiana è il risultato di scelte sbagliate fatte negli ultimi decenni e condotte per vie divergenti rispetto a quanto fatto dalla Germania. L'inefficienza del settore pubblico, ad esempio, è stata aggravata da un'eccessiva spesa pubblica e da un “federalismo a metà”, che non ha dato alle Regioni e agli enti locali le regole e i mezzi per sviluppare in maniera responsabile il proprio grado di autonomia.

In questo senso, la Germania costituisce, evidentemente, un modello. Si tratta di un Paese con un assetto federale caratterizzato da una forte autonomia a livello locale. Ipotizzando di calcolare lo “spread” dell'autonomia fiscale locale, la Germania sopravanza l'Italia di oltre 25 punti (Graf. 1.1). Ad esempio, secondo gli ultimi dati disponibili (2011), il grado di autonomia fiscale in Germania è pari al 68,8%; in altre parole, quasi il 70% delle entrate locali sono date da tributi propri o partecipazioni, mentre in Italia vi è ancora una componente molto forte di trasferimenti. Infatti, nello stesso anno, il grado di autonomia locale in Italia supera di poco il 43%.

Analogamente, la Germania presenta una quota maggiore di spesa decentrata rispetto all'Italia, anche se in questo caso le differenze sono più contenute e variabili da anno ad anno. Il gap sulla spesa decentrata è progressivamente sceso fino al 2004, per poi crescere in maniera decisa fino ad

oggi: nel 2011, infatti, lo “spread” relativo alla spesa decentrata colloca la Germania su un livello superiore all’Italia di 5,6 punti.

Graf. 1.1 - Germania-Italia: gli “spread” sul versante dell’autonomia (valori %). Anni 1997-2011

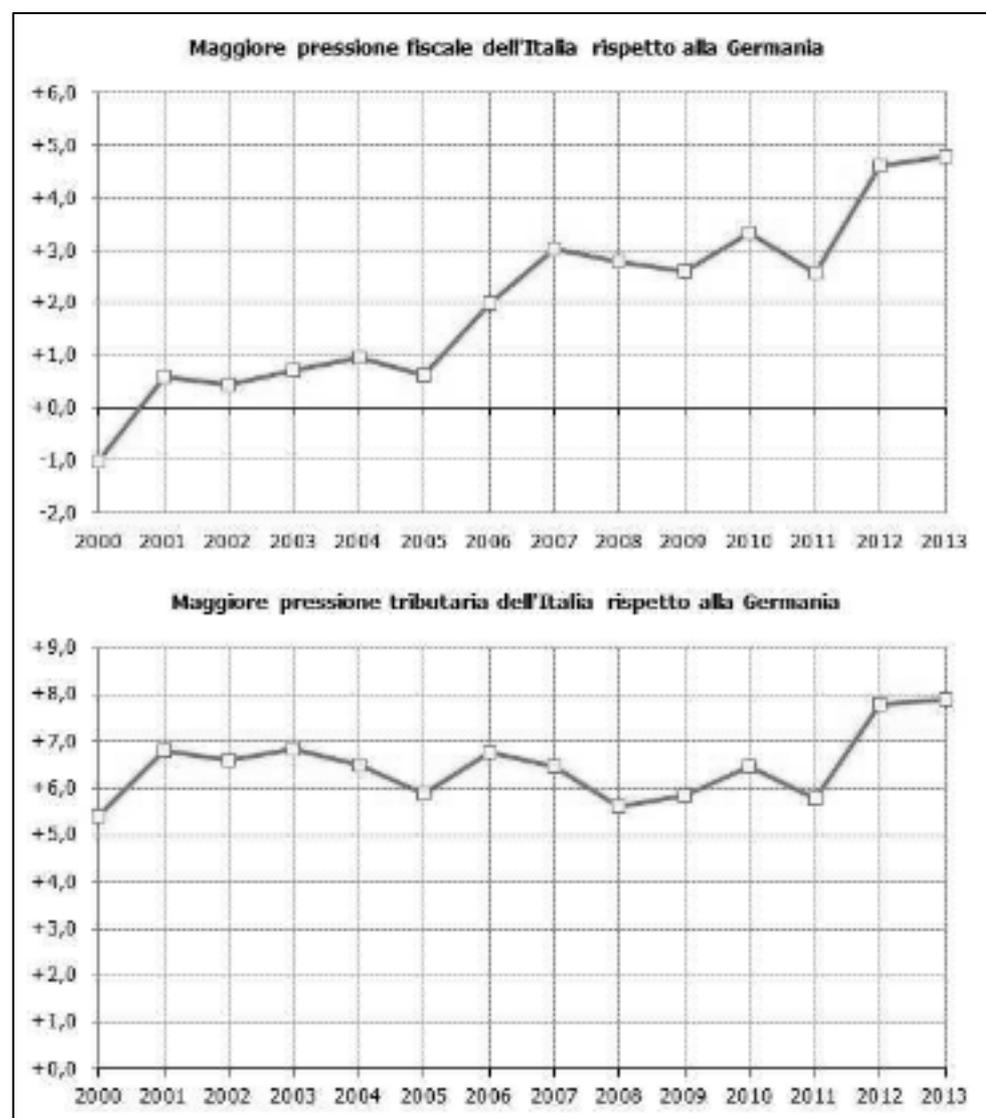


Elaborazione Unioncamere Veneto su dati Eurostat

Ci sono altri elementi che meritano di essere evidenziati e che esplicitano in maniera più chiara i veri deficit del nostro assetto pubblico nei confronti di quello tedesco. Anno dopo anno, i contribuenti italiani stanno pagando sempre più tasse rispetto a quelli tedeschi. **La pressione fiscale, infatti, in Italia nel 2013 raggiungerà il 45% del Pil, quasi 5 punti in più rispetto alla Germania, ferma al 40,2%.** Come accennato pocanzi, lo “spread” sulla pressione fiscale è cresciuto in maniera rilevante negli ultimi anni a nostro svantaggio. Si pensi che nel 2005 i contribuenti italiani pagavano appena 0,6 punti di Pil in più rispetto ai

tedeschi (Graf. 1.2). Più stabile, anche se su valori ancor più elevati, è il differenziale relativo alla pressione tributaria che, diversamente da quella fiscale, non comprende i contributi sociali. Nel 2011 la pressione tributaria a carico degli italiani raggiungeva il 28,8% del Pil, mentre in Germania non andava oltre il 22,3%: lo scarto era di 6,5 punti a nostro sfavore. Le prospettive per il futuro non sono incoraggianti: nel 2013, infatti, lo “spread” calcolato sulla pressione tributaria è destinato a crescere ulteriormente fino ad arrivare a ben 7,9 punti di Pil.

Graf. 1.2 - Italia-Germania: gli “spread” sul versante del fisco (in % sul Pil). Anni 2000-2013

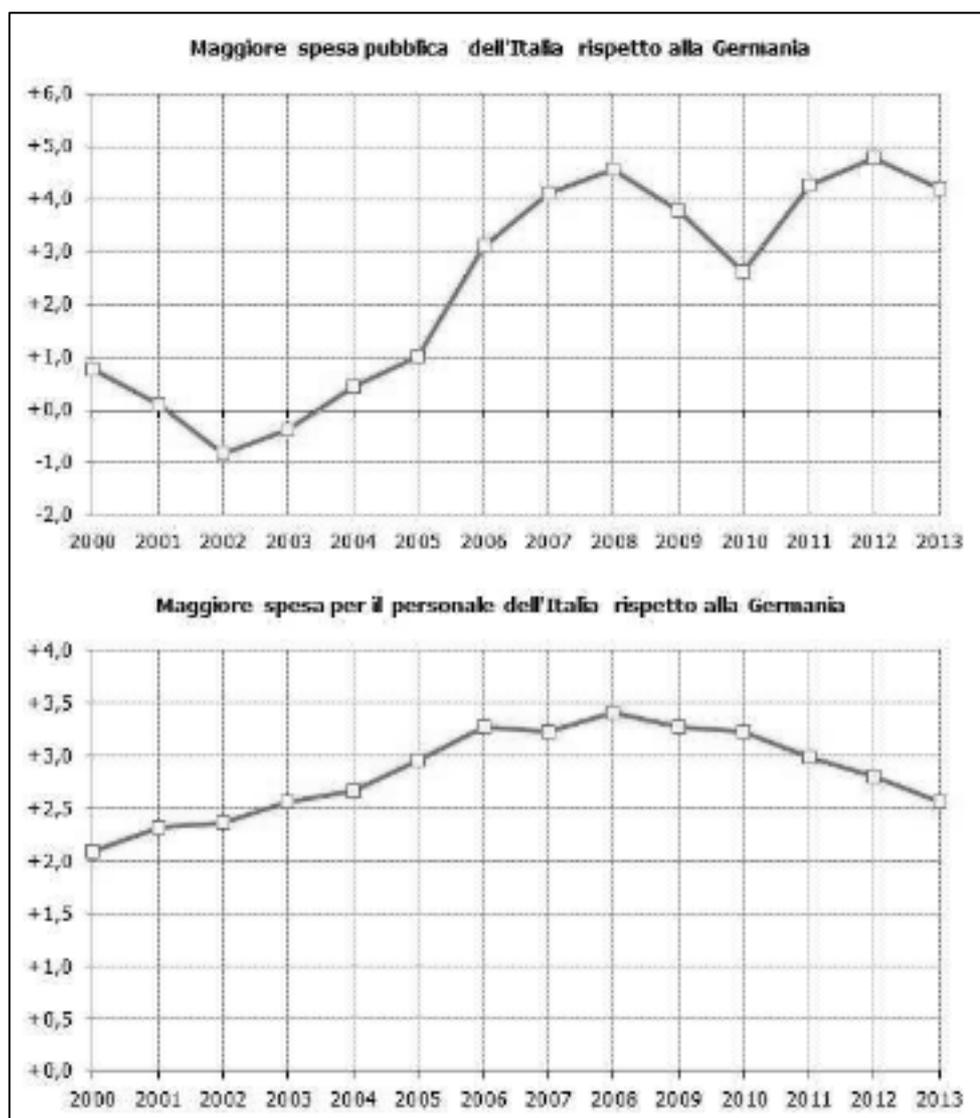


Elaborazione Unioncamere Veneto su dati AMECO-Commissione Europea

Questa lunga premessa è funzionale al fine di dimostrare che **il vero problema nel nostro Paese è la quantità, l’allocazione e la gestione della spesa pubblica**, che è oggetto del presente Rapporto di ricerca. Gli “spread” dei

mercati finanziari che tanto preoccupano i Governi hanno potuto raggiungere i livelli attuali proprio perché esistono altri “spread” legati al funzionamento del settore pubblico: poca autonomia, troppe tasse, troppa spesa. Nel 2012, secondo i dati della Commissione Europea, la spesa pubblica italiana (50,3% del Pil) dovrebbe superare quella tedesca (45,5%) di ben 4,8 punti di Pil. Quello che più impressiona (e preoccupa) è la crescita di questo differenziale, ad eccezione del biennio 2009-2010 (Graf. 1.3). L’Italia, come era logico attendersi, spende più della Germania anche per il personale pubblico: lo “spread” in questo caso è nell’ordine dei 3 punti di Pil a nostro svantaggio, anche se negli ultimi anni l’Italia sembra aver imboccato la via di una riduzione dello stock dei dipendenti a seguito di politiche incentrate sulla stretta al turn-over.

Graf. 1.3 - Italia-Germania: gli “spread” sul versante della spesa pubblica (in % sul Pil). Anni 2000-2013



Elaborazione Unioncamere Veneto su dati AMECO-Commissione Europea

I dati illustrati consentono anche di effettuare altre considerazioni, che verranno sviluppate nel corso del presente Rapporto di ricerca. **La maggiore autonomia fiscale a livello territoriale non può non incidere positivamente sull'organizzazione e sull'erogazione dei servizi pubblici, in quanto lega rilevanti quote di spesa pubblica alla responsabile gestione degli attori locali, svincolati dai trasferimenti e stimolati da un sistema trasparente di tassazione locale.** L'Italia, rallentata da un processo federale incerto e incompleto, è ancora lontana anni luce dal modello tedesco.

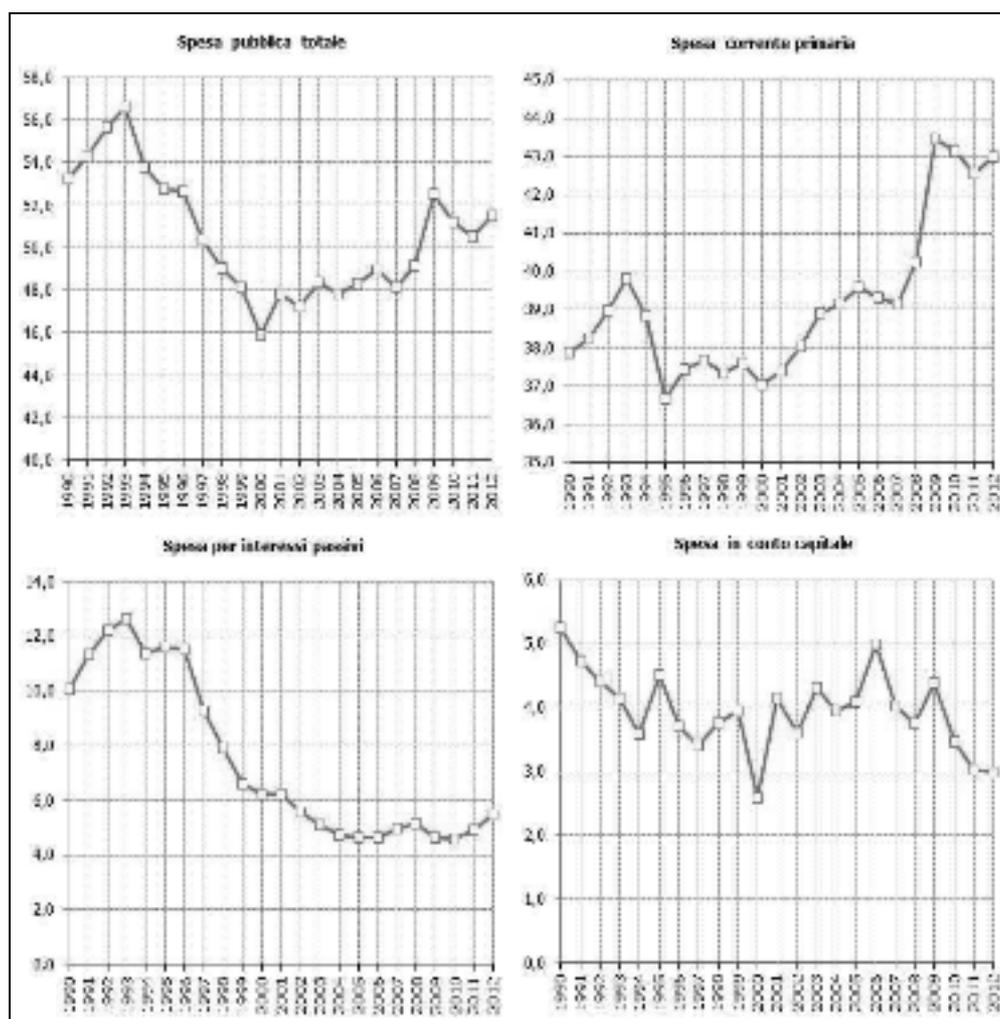
1.2 Analisi della spesa pubblica

La spesa pubblica italiana ha conosciuto una fase di risanamento nella seconda metà degli anni Novanta, quando è passata dal 56,6% del Pil nel 1993 al 45,9% nel 2000 (Graf. 1.4). Tuttavia, non si è trattato di un risanamento strutturale poiché legato quasi esclusivamente alla flessione della spesa per interessi passivi, che nei primi anni Novanta si attestava all'11-12% del Pil.

La controprova di questo risanamento “fragile” viene fornita dal fatto che la spesa corrente (depurata dalla componente degli interessi) non si è affatto ridotta; anzi, ha poi ripreso a crescere in maniera preoccupante nel corso del decennio successivo. La situazione si è rapidamente deteriorata negli ultimi anni a seguito della crisi internazionale, che si è cercato di arginare soprattutto contenendo in maniera rilevante la spesa per investimenti.

La spesa corrente rimane, in ogni caso, il “cuore” dei principali interventi dell'operatore pubblico. **Nel 2012 la spesa corrente è destinata a sfiorare i 759 miliardi di euro, di cui ben 86 imputabili agli interessi sul debito:** si noti come questa componente sia cresciuta significativamente negli ultimi anni (15 miliardi rispetto al 2010, 20 miliardi rispetto al 2005). Al netto delle uscite per interessi, la spesa corrente (in questo caso definita “primaria”) è rimasta sostanzialmente stabile nell'ultimo biennio (Tab. 1.1 e Tab. 1.2). Il problema, semmai, è ascrivibile agli anni antecedenti la crisi: tra il 2005 e il 2010, vale a dire nell'arco di un quinquennio, la spesa corrente primaria è passata da 568,7 a 670,4 miliardi di euro: si tratta di oltre 100 miliardi, in media 20 miliardi in più ogni anno.

Graf. 1.4 - Italia. Dinamica delle principali componenti della spesa pubblica (in % sul Pil). Anni 1990-2012



Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Ministero dell'Economia e ISTAT

Tab. 1.1 - Italia. Dinamica delle principali componenti della spesa corrente (in miliardi di euro). Anni 1990-2012

	1990	1995	2000	2005	...	2010	2011	2012
Spese per il personale	85,6	103,9	124,3	156,5	...	172,1	170,1	167,1
Consumi intermedi	52,8	63,2	86,3	117,2	...	136,1	136,1	134,7
Prestazioni sociali	105,4	154,4	195,5	242,3	...	298,4	305,1	311,7
Altre spese correnti	22,0	25,8	37,9	52,6	...	63,8	61,3	59,2
Spesa corrente primaria	265,8	347,3	444,0	568,7	...	670,4	672,6	672,8
<i>per conoscenza:</i>								
Interessi passivi	70,7	109,8	74,9	66,5	...	71,1	78,0	86,1
Spese correnti	336,5	457,1	518,9	635,2	...	741,5	750,6	758,9

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Ministero dell'Economia e ISTAT

Si è speso troppo per il personale pubblico e per i consumi intermedi, nonostante fosse nota la fragilità dei nostri conti pubblici, particolarmente vulnerabili in ragione di una spesa per prestazioni sociali (pensioni e assistenza) in

costante crescita per ragioni di invecchiamento della popolazione e, più recentemente, a seguito dell'aggravarsi della condizione del mercato del lavoro (ammortizzatori sociali). Le politiche di rigore sulle spese di funzionamento (personale e consumi intermedi) da poco intraprese hanno solamente “congelato” i livelli di spesa, senza però incidere in maniera strutturale sull'organizzazione complessiva. C'è bisogno di riorganizzare la Pubblica amministrazione, a partire dallo Stato centrale.

Tab. 1.2 - Italia. Dinamica delle principali componenti della spesa corrente primaria (composizione %). Anni 1990-2012

	1990	1995	2000	2005	...	2010	2011	2012
Spese per il personale	32,2	29,9	28,0	27,5	...	25,7	25,3	24,8
Consumi intermedi	19,9	18,2	19,4	20,6	...	20,3	20,2	20,0
Prestazioni sociali	39,7	44,5	44,0	42,6	...	44,5	45,4	46,3
Altre spese correnti	8,3	7,4	8,5	9,2	...	9,5	9,1	8,8
Spesa corrente primaria	100,0	100,0	100,0	100,0	...	100,0	100,0	100,0

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Ministero dell'Economia e ISTAT

1.3 La burocrazia centrale

La struttura della Pubblica amministrazione nel nostro Paese è imperniata attorno allo Stato centrale. Nonostante l'articolo 114 della Costituzione disegni la Repubblica come l'aggregato di più livelli di governo posti sullo stesso piano, è palese che la realtà dei fatti sia molto diversa. Lo Stato centrale ha indubbiamente il ruolo guida di tutta la Pubblica amministrazione e assicura il coordinamento della finanza pubblica. L'esempio più evidente di questa situazione non paritaria è fornito dal fatto che le manovre finanziarie sono in buona sostanza “imposte” dallo Stato centrale in maniera unilaterale agli altri livelli di governo. Non c'è alcuna contrattazione sugli obiettivi finanziari e sui percorsi per raggiungerli: lo Stato, in altre parole, è il garante di tutta l'architettura istituzionale e il decisore ultimo delle scelte cruciali.

L'attuale impostazione “verticistica” della Pubblica amministrazione italiana contrasta con il progressivo decentramento dei poteri legislativi e amministrativi avviato a partire dalla metà degli anni Novanta e, più recentemente, con l'assetto istituzionale delineato dalla riforma sul federalismo fiscale. La situazione di sostanziale stallo, sia sul versante del decentramento dei poteri, sia per quanto

concerne il federalismo fiscale, ha contribuito all'indebolimento del ruolo delle Autonomie locali, concedendo crescenti spazi di manovra allo Stato centrale per ribadire il proprio ruolo di "guida" del Paese. A tale proposito, il presente paragrafo contribuirà a fare luce su alcune caratteristiche finanziarie e organizzative dello Stato centrale, in modo da definirne in maniera più puntuale il grado di influenza nelle relazioni con gli altri livelli di governo.

Gran parte della spesa statale è costituita da trasferimenti di risorse verso altri livelli di governo o verso famiglie e imprese. In questo aggregato di spesa sono compresi i trasferimenti verso Comuni e Province, il cofinanziamento statale alla sanità, il ripiano della gestione previdenziale. Vi sono però altre funzioni direttamente gestite dallo Stato, legate, tra le altre, alla difesa, all'ordine pubblico, alla giustizia, all'istruzione. Si tratta di funzioni destinate alla collettività e ai servizi generali, da erogare in maniera pressoché uniforme in ogni parte del Paese. Eppure, se ci si limita strettamente alle spese di funzionamento dello Stato centrale, date dal personale e dai consumi intermedi, emerge una situazione quanto mai lontana dall'uniformità.

La spesa per il personale in rapporto alla popolazione appare abbondantemente più elevata nei territori del Sud. Escludendo il Lazio dai confronti, in ragione della presenza della Capitale e delle istituzioni rappresentative della Repubblica, la spesa dello Stato centrale nelle RSO del Sud supera di oltre 300 euro procapite quella delle RSO del Nord. Attenendosi ai dati della Ragioneria Generale dello Stato, nel 2011 la spesa per il personale pubblico in Abruzzo, Puglia e Calabria è stata superiore ai 1.000 euro procapite (Tab. 1.3); diversamente, tale voce di spesa supera di poco i 600 euro in Lombardia, arriva a 700 euro in Emilia Romagna e rimane su valori oggettivamente contenuti anche in Piemonte (732) e Veneto (776). La spesa per il personale si configura altresì molto elevata anche nei territori a statuto speciale del Sud, con oltre 1.000 euro per abitante in Sicilia e Sardegna.

Analoghe considerazioni valgono anche se si analizza la spesa per consumi intermedi (cancelleria, spese per il riscaldamento e l'elettricità, beni di consumo per il funzionamento delle strutture della PA), pur evidenziando minori scostamenti dalla media complessiva. I livelli maggiori si riscontrano ancora una volta nelle RSO del Sud (187 euro procapite) e nelle RSS meridionali (184 euro per ciascun cittadino). Su livelli ampiamente inferiori si collocano altresì le RSO del Centro-Nord, ferme a 137 euro procapite. A tale proposito, appare opportuno

ricordare alcuni dati: in Calabria e in Campania lo Stato centrale spende per consumi intermedi rispettivamente 206 e 194 euro per cittadino; in Abruzzo, Puglia e Liguria la spesa si colloca attorno ai 170/180 euro per abitante. Diversamente, i valori più contenuti si riscontrano in Veneto (119 euro), Umbria (123 euro), ed Emilia Romagna (123 euro). Valle d'Aosta, Bolzano e Trento non sono state considerate nel confronto in quanto gran parte delle funzioni centrali sono svolte dalle Amministrazioni territoriali: questo giustifica, anche se non completamente, l'elevata spesa per trasferimenti erogata dallo Stato alle Regione Valle d'Aosta e alle Province autonome di Trento e Bolzano.

Tab. 1.3 - La spesa dello Stato centrale nei territori (euro procapite). Anno 2011

	Spesa per le funzioni gestite dallo Stato	di cui, <i>personale</i>	di cui, <i>consumi intermedi</i>	di cui, <i>investimenti</i>	Spesa per trasferimenti a Regioni ed enti locali	Totale spesa statale
RSS NORD	1.438	784	121	111	4.765	6.204
Valle d'Aosta	1.441	427	63	35	9.951	11.392
P.A. Bolzano	640	311	56	37	6.054	6.695
P.A. Trento	749	305	93	141	6.015	6.763
Friuli-Venezia Giulia	2.064	1.222	167	137	3.158	5.222
RSO CENTRO-NORD	1.435	736	137	131	1.652	3.087
Piemonte	1.480	732	137	122	1.752	3.231
Liguria	2.045	1.009	170	233	2.064	4.109
Lombardia	1.297	635	149	145	1.404	2.701
Veneto	1.454	776	119	122	1.541	2.995
Emilia Romagna	1.316	700	123	139	1.730	3.046
Toscana	1.544	836	140	102	1.898	3.442
Marche	1.512	825	129	61	1.849	3.361
Umbria	1.537	787	123	85	2.025	3.562
LAZIO	3.485	1.428	362	286	1.706	5.191
RSO SUD	1.974	1.044	187	139	2.128	4.102
Abruzzo	2.047	1.076	179	73	2.144	4.192
Molise	2.315	986	150	144	2.605	4.919
Campania	2.011	999	194	168	2.061	4.072
Puglia	1.805	1.114	179	118	2.017	3.822
Basilicata	2.009	969	154	159	2.461	4.470
Calabria	2.094	1.040	206	137	2.368	4.462
RSS SUD	1.744	1.023	184	131	3.070	4.814
Sicilia	1.764	1.022	183	142	2.891	4.655
Sardegna	1.685	1.025	188	96	3.610	5.295
TOTALE	1.789	907	175	147	2.049	3.838
TOTALE (no Lazio)	1.612	853	155	132	2.085	3.697

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Ragioneria Generale dello Stato

Oltre ad una questione di disomogeneità territoriale dell'intervento pubblico centrale sul territorio, emerge altresì un fenomeno di "proliferazione" dei rami dell'apparato statale sul territorio. La tabella 1.4 mostra il numero dei centri di costo delle strutture periferiche delle Amministrazioni centrali dello Stato nel periodo 2008-2012: nel corso degli anni sono aumentati sensibilmente i centri di costo rilevati dalla contabilità economica, passando da 137 nel 2008 a 251 nel 2012. A tale aumento hanno contribuito principalmente il Ministero della giustizia, con il frazionamento dei centri di costo dei "Provveditorati regionali" nel 2011, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con il frazionamento dei "Provveditorati interregionali" nel 2011 e il Ministero dell'interno con una progressiva maggiore articolazione dei centri di costo relativi alle "Prefetture-Uffici Territoriali del Governo" e l'apertura nel 2011 di alcuni centri di costo riguardanti le "Questure" e le "Direzioni regionali dei Vigili del Fuoco".

Tab. 1.4 - Distribuzione dei centri di costo delle strutture periferiche. Anni 2008-2012

	2008	2009	2010	2011	2012	Var. '08/'12
Affari esteri	1	1	1	7	6	+5
Lavoro e politiche sociali	-	-	1	1	1	+1
Lavoro, salute e politiche sociali	3	-	-	-	-	-3
Difesa	16	16	16	17	17	+1
Giustizia	5	5	5	20	20	+15
Salute	-	-	2	2	2	+2
Infrastrutture e trasporti	3	1	3	15	15	+12
Politiche agricole aliment.e forest.	2	2	2	2	2	+0
Economia e finanze	4	4	4	9	9	+5
Interno	43	83	104	137	137	+94
Istruzione, università e ricerca	36	36	37	19	19	-17
Sviluppo economico	2	-	2	2	2	+0
Beni e attività culturali	22	22	21	21	21	-1
Totale	137	170	198	252	251	+114

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato

È opportuno precisare che **i centri di costo non corrispondono necessariamente a singoli uffici periferici**; più precisamente, sono "unità organizzative individuate all'interno del centro di responsabilità amministrativa al quale appartengono, e corrispondono a strutture organizzative di livello generale (ovvero dirette da un dirigente di prima fascia o equiparato) a cui è assegnata la

responsabilità di gestire le risorse dalle quali si generano i costi”¹. Tuttavia, la scelta di accrescere il numero dei centri di costo, verosimilmente al fine di monitorare in maniera più puntuale l’allocazione delle risorse e conseguentemente aumentare il grado di efficienza, **sembra non aver prodotto effetti tangibili sulla qualità della spesa della Pubblica amministrazione.**

Spesso si attribuiscono tutti i mali del nostro Paese ai costi della politica: non c’è alcun dubbio che gli sprechi e la malagestione della cosa pubblica vadano estirpati, ma non bisogna dimenticare che i veri freni allo sviluppo del Paese sono altri. Bisogna forse iniziare a guardare con più attenzione alla struttura e alla remunerazione dei vertici dell’apparato burocratico di questo Paese. Dai dati a disposizione, emerge l’ampliamento del differenziale retributivo tra dirigenti e non dirigenti in quasi tutti i comparti della PA. I dirigenti degli enti pubblici non economici (INPS, INAIL, INPDAP), nel periodo 2007-2010, hanno percepito una retribuzione media complessiva 3,4 volte superiore rispetto al personale non dirigente del medesimo comparto; nel periodo 2003-2006 il differenziale era pari a 3 volte (Tab. 1.5). Inoltre, i dirigenti degli enti pubblici non economici risultano essere i più pagati della PA.

La forbice retributiva tende ad ampliarsi anche nei Monopoli di Stato (da 2,6 a 3 volte), nei Ministeri (da 2,8 a 3,1 volte), negli enti di ricerca (da 2,6 a 2,9 volte), negli enti locali (anche se in questo caso bisognerebbe distinguere da territorio a territorio), nelle forze armate (da 2,6 a 2,7 volte), nella scuola (da 2,1 a 2,2 volte), nelle agenzie fiscali (da 2,4 a 2,5 volte). Restano stabili, invece, i divari retributivi nella sanità (2,1 volte), nell’università (3,4 volte) e nei corpi di polizia (2,8 volte).

La struttura della retribuzione risente sensibilmente del ruolo delle indennità e delle competenze accessorie; si tratta di un aggregato contabile che comprende, ad esempio, le retribuzioni da risultato. È possibile notare, prendendo ad esempio il personale dei Ministeri, la grande incidenza delle indennità accessorie sul totale delle retribuzioni dei dirigenti (Tab. 1.6): nel 2008 valevano il 49,6% della retribuzione, mentre nel 2010 tale quota è salita al 50,9%. Come era facile attendersi, il peso è ancor più significativo presso i dirigenti di prima fascia, con incidenze ben al di sopra del 65%.

¹ Ragioneria Generale dello Stato (2012), *Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato - 2012*, settembre 2012.

Tab. 1.5 - Differenziale retributivo fra personale dirigente e non dirigente (valori in euro). Media 2003-2006 e 2007-2010

	retribuzione media nel periodo	retribuzione media complessiva		differenziale retributivo (a/b)
		dirigenti* (a)	non dirigenti (b)	
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	media 2003-2006	54.146	25.754	2,1
	media 2007-2010	62.149	29.167	2,1
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	media 2003-2006	90.237	30.071	3,0
	media 2007-2010	127.142	36.945	3,4
ENTI DI RICERCA	media 2003-2006	75.670	29.265	2,6
	media 2007-2010	98.331	34.278	2,9
ENTI LOCALI	media 2003-2006	78.062	24.058	3,2
	media 2007-2010	92.849	27.455	3,4
MINISTERI	media 2003-2006	67.555	24.113	2,8
	media 2007-2010	84.181	27.220	3,1
AGENZIE FISCALI	media 2003-2006	72.503	29.665	2,4
	media 2007-2010	84.903	33.565	2,5
MONOPOLI	media 2003-2006	74.553	28.433	2,6
	media 2007-2010	96.893	31.882	3,0
SCUOLA	media 2003-2006	55.819	25.981	2,1
	media 2007-2010	61.908	28.798	2,2
UNIVERSITA'	media 2003-2006	78.901	22.912	3,4
	media 2007-2010	90.844	26.600	3,4
CORPI DI POLIZIA	media 2003-2006	87.342	31.761	2,8
	media 2007-2010	99.459	35.598	2,8
FORZE ARMATE	media 2003-2006	81.943	31.219	2,6
	media 2007-2010	93.879	34.140	2,7

(*) per motivi di stabilità dei dati le informazioni relative al personale dirigente sono riferite ai soli dirigenti di seconda fascia

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato

Diversamente, nel personale non dirigente l'incidenza della retribuzione accessoria è ampiamente più contenuta e segue una tendenza in costante flessione (si passa dal 22,5% nel 2008 al 19,4% nel 2010).

Un'altra importante osservazione merita di essere effettuata con riferimento alla dinamica delle retribuzioni. In coerenza con quanto sopra evidenziato, tra il 2008 e il 2010 le indennità e le competenze accessorie dei dirigenti ministeriali sono aumentate del 10,8%, mentre per il personale non dirigente risultano essere in flessione del 14,5% (Tab. 1.7). L'altra grande componente delle retribuzioni pubbliche concerne le voci stipendiali, che manifestano una maggiore crescita per il personale dirigenziale rispetto ai profili non dirigenziali.

Tab. 1.6 - Ministeri: spesa per indennità e competenze accessorie sul totale della spesa per retribuzioni (%). Anni 2008-2010

	2008	2009	2010
<i>Dirigenti tempo ind.</i>	49,6	49,4	50,9
Dirig. I fascia tempo ind.	65,2	65,6	65,9
Dirig. II fascia tempo ind.	45,7	45,2	47,2
<i>Pers. non dirigente</i>	22,5	20,4	19,4
Terza area	23,0	20,5	20,1
Seconda area	22,2	20,2	19,0
Prima area	23,0	21,4	19,3
TOTALE	24,0	21,9	21,2

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Corte dei Conti

Nel complesso, se si osserva l'ultimo biennio, il totale delle retribuzioni del personale dipendente dei Ministeri è diminuito di 0,6 punti percentuali; tuttavia, tale dato è il risultato di due dinamiche divergenti: da un lato, la contrazione del personale non dirigente dello 0,9%; dall'altra, l'incremento retributivo dei dirigenti pari all'8%.

Tali dati possono essere in qualche modo giustificati dalla presenza del pagamento di eventuali arretrati. Tuttavia, altri numeri forniti della Corte dei Conti confermano nella sostanza la tendenza di fondo sopra esposta. La spesa per retribuzioni al netto degli arretrati, tra il 2009 e il 2010, è aumentata del 5,6%, di cui 3,1% per le voci stipendiali e 8,2% per le competenze accessorie; diversamente, la spesa per retribuzioni per il personale non dirigente è diminuita, nello stesso periodo, del 3%, soprattutto per quanto concerne la componente accessoria (-6,6%).

Sul piano anagrafico, l'Italia si distingue per l'età elevata dei propri dipendenti pubblici. Secondo uno studio dell'OCSE, i dipendenti pubblici delle nostre Amministrazioni centrali sono i più anziani tra i Paesi delle principali economie mondiali. Oltre il 49% dei dipendenti pubblici, infatti, ha un'età anagrafica superiore ai 50 anni (Graf. 1.5). L'Italia distanzia in maniera significativa Paesi come Svezia, Belgio, Germania e Stati Uniti. Ovviamente, tale dato risente della struttura anagrafica e della rigidità del mercato del lavoro: tuttavia, rappresenta forse un segnale indiretto dell'estrema immobilità e del conservatorismo della nostra Pubblica amministrazione.

Tab. 1.7 - Ministeri: dinamica e composizione della spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato. Anni 2008-2010

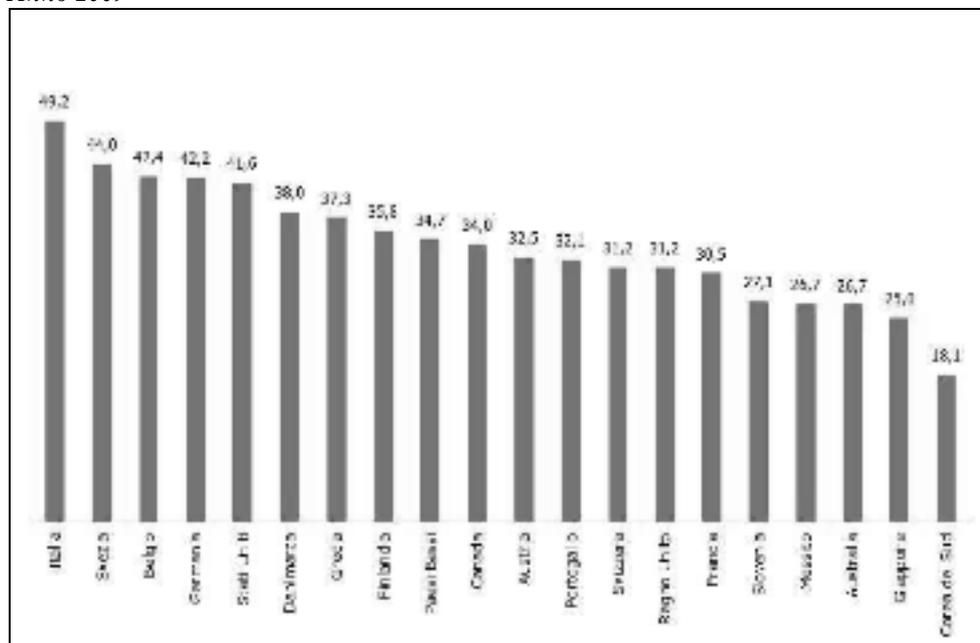
	2008	2009	2010	Var.% 2010/09	Var.% 2010/08
VOCI STIPENDIALI					
<i>Dirigenti tempo ind.</i>	47.156	47.271	49.583	+4,9	+5,1
Dirig. I fascia tempo ind.	63.149	64.090	65.758	+2,6	+4,1
Dirig. II fascia tempo ind.	45.349	45.371	47.707	+5,1	+5,2
<i>Pers. non dirigente</i>	21.146	21.939	21.785	-0,7	+3,0
Terza area	24.599	25.706	25.579	-0,5	+4,0
Seconda area	19.947	20.571	20.407	-0,8	+2,3
Prima area	17.589	18.493	18.377	-0,6	+4,5
TOTALE	21.585	22.349	22.234	-0,5	+3,0
INDENNITA' E COMPETENZE ACCESSORIE					
<i>Dirigenti tempo ind.</i>	46.334	46.059	51.348	+11,5	+10,8
Dirig. I fascia tempo ind.	118.323	122.133	126.949	+3,9	+7,3
Dirig. II fascia tempo ind.	38.195	37.462	42.581	+13,7	+11,5
<i>Pers. non dirigente</i>	6.136	5.614	5.247	-6,5	-14,5
Terza area	7.333	6.630	6.418	-3,2	-12,5
Seconda area	5.681	5.207	4.801	-7,8	-15,5
Prima area	5.243	5.037	4.382	-13,0	-16,4
TOTALE	6.816	6.270	5.992	-4,4	-12,1
TOTALE RETRIBUZIONI					
<i>Dirigenti tempo ind.</i>	93.490	93.330	100.931	+8,1	+8,0
Dirig. I fascia tempo ind.	181.472	186.223	192.707	+3,5	+6,2
Dirig. II fascia tempo ind.	83.544	82.833	90.288	+9,0	+8,1
<i>Pers. non dirigente</i>	27.282	27.553	27.032	-1,9	-0,9
Terza area	31.932	32.336	31.997	-1,0	+0,2
Seconda area	25.628	25.778	25.208	-2,2	-1,6
Prima area	22.832	23.530	22.759	-3,3	-0,3
TOTALE	28.401	28.619	28.226	-1,4	-0,6

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Corte dei Conti

L'Italia, inoltre, figura tra i Paesi in cui i dipendenti della PA lavorano per un minor numero di ore. La media delle ore lavorative annua dei dipendenti pubblici delle Amministrazioni centrali nel nostro Paese non va oltre le 1.676 ore, a fronte di un dato medio OCSE pari a 1.742 ore (Tab. 1.8). Sotto questo profilo l'Italia è molto lontana da Paesi come Cile (2.048 ore), Israele (1.953) e Svizzera (1.913), anche se precede altri Paesi come Regno Unito (1.667 ore), Spagna (1.663) e Francia (1.573). Si nota, che nonostante la loro struttura istituzionale decentrata, **i dipendenti pubblici centrali dei Paesi federali lavorano di più della media OCSE**. Ne sono un chiaro esempio la Svizzera, il Messico, gli Stati Uniti, la

Germania, l'Austria, l'Australia e il Canada; fanno eccezione solo il Belgio e la Spagna (che in realtà è più propriamente un Paese regionalista).

Graf. 1.5 - Dipendenti pubblici presso le Amministrazioni centrali con più di 50 anni di età (%). Anno 2009



Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati OCSE

Nell'economia delle considerazioni sulle Amministrazioni centrali è opportuno tenere presente le principali caratteristiche istituzionali e amministrative di alcuni Paesi federali e unitari. **L'Italia, formalmente un Paese unitario ma con Costituzione modificata in senso federale da ormai undici anni, presenta una struttura istituzionale ancora più accentrata di un Paese storicamente unitario come la Francia.** Tenendo conto, per ragioni di omogeneità, dei dati dell'OCSE relativi al 2010, è possibile notare come l'Esecutivo italiano sia strutturato in un numero di Ministeri (23) superiore a quello dello Stato francese (16). I Paesi federali, inoltre, evidenziano un numero di dicasteri mediamente inferiore a quelli dei Paesi unitari; ciò acquista maggior significato se l'osservazione viene effettuata relativamente ai Paesi con popolazione analoga all'Italia, ovvero Germania (14) e Spagna (15). Se si limita l'analisi ai quattro principali Paesi europei, l'Italia è quello che ha più Ministeri che Regioni (Tab. 1.9).

Inoltre, se si osserva il numero di Province di un Paese autenticamente federale come la Germania (323), appare alquanto ridimensionato il carattere di estrema urgenza che ha accompagnato il recente provvedimento governativo che

ha disposto l'accorpamento delle Amministrazioni provinciali. L'efficienza e la lotta agli sprechi non necessariamente devono coincidere con la riduzione del numero di livelli di governo. Casomai, i dati finora illustrati sottintendono invece l'urgenza di un ridimensionamento degli apparati centrali.

Tab. 1.8 - *Media ore lavorative annue dei dipendenti pubblici preso le Amministrazioni centrali. Anno 2010*

Paese	Ore medie lavorate annue	Paese	Ore medie lavorate annue
Cile	2.048	Giappone	1.736
Israele	1.953	Svezia	1.735
Svizzera	1.913	Australia	1.730
Messico	1.862	Canada	1.706
Stati Uniti	1.840	Grecia	1.678
Nuova Zelanda	1.838	Italia	1.676
Germania	1.814	Norvegia	1.674
Corea del Sud	1.814	Belgio	1.674
Polonia	1.814	Regno Unito	1.667
Slovacchia	1.806	Spagna	1.663
Slovenia	1.802	Paesi Bassi	1.654
Turchia	1.798	Danimarca	1.631
Austria	1.786	Islanda	1.629
Rep. Ceca	1.782	Finlandia	1.578
Ungheria	1.770	Francia	1.573
Estonia	1.750	Irlanda	1.565
MEDIA OCSE	1.742	Portogallo	1.545

Fonte: OCSE

Tab. 1.9 - *Caratteristiche istituzionali e amministrative di alcuni Paesi federali e unitari. Anno 2010*

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

Fonte: OCSE

2. La mappa della spesa pubblica italiana: un benchmark europeo

2.1 La spesa pubblica per funzione

Il recente provvedimento sulla Spending review (DL n. 95/2012) è stato preceduto da un rapporto di Piero Giarda² che metteva in luce l'eccessiva quantità e la scarsa qualità della spesa pubblica italiana, fornendo delle stime sulle uscite potenzialmente "aggredibili" mediante un processo di revisione della spesa (295 miliardi). Il decreto sulla Spending review, pertanto, poggia sulla consapevolezza dell'enorme livello della spesa pubblica e sulla necessità di migliorarne l'allocatione mediante un generale processo di razionalizzazione, in modo tale da rendere disponibili risorse da destinare allo sviluppo. I buoni propositi iniziali, tuttavia, non si sono completamente attuati nella pratica: **la spesa pubblica è stata effettivamente ridotta ma attraverso il classico metodo dei "tagli lineari" anziché l'approccio dei "tagli selettivi"**. Ancora una volta si è preferita l'accetta al bisturi.

Il problema della spesa pubblica italiana, come più volte evidenziato nei Quaderni di ricerca di Unioncamere Veneto, esiste. Le uscite della PA nel 2011 hanno sfiorato gli 800 miliardi di euro, superando il 50% del Pil. Una quota del 40,5% (pari a 323 miliardi) viene destinata alla Protezione sociale (previdenza e assistenza), costituendo ampiamente la prima voce del bilancio pubblico (Tab. 2.1). La Sanità è la seconda funzione per importo di spesa (116 miliardi), assorbendo il 14,5% delle risorse complessive. Il problema del nostro Paese emerge nitidamente scorrendo i dati della tabella: in sintesi, **spendiamo di più per gli interessi che per la scuola**. Infatti, le risorse destinate all'Istruzione (poco meno di 66 miliardi) sono inferiori di quelle necessarie per pagare gli interessi sul debito (78 miliardi nel 2011). A seguire, vi sono gli Affari economici (8,1% del totale) e i Servizi generali della Pubblica amministrazione (8% della spesa), che precedono Ordine pubblico e sicurezza (4,1%) e Difesa (3,2%).

Le prime tre voci del bilancio (Protezione sociale, Sanità e interessi)

² Giarda, P. (2012), *Elementi per una revisione della spesa pubblica*, 8 maggio 2012.

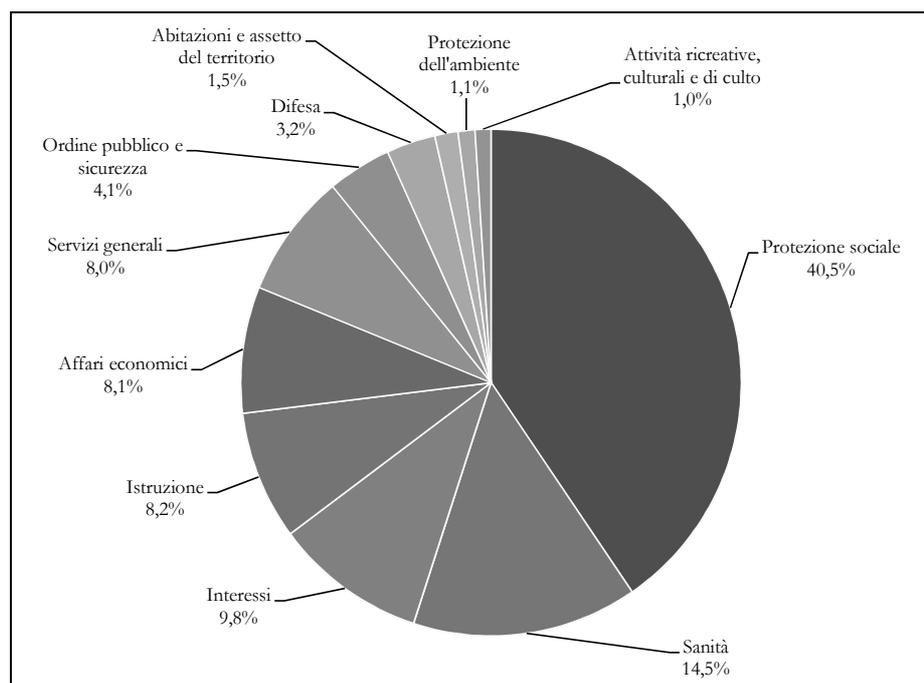
assorbono complessivamente 517 miliardi di euro, pari al 65% delle risorse. Il rimanente 35% deve bastare per retribuire gli insegnanti, riscaldare e pulire gli edifici scolastici, garantire i servizi di polizia e di ordine pubblico, finanziare le infrastrutture e i trasporti, pagare le spese per la difesa, sostenere i costi per l'amministrazione della giustizia, effettuare investimenti pubblici (Graf. 2.1).

Tab. 2.1 - Italia. Spesa pubblica per funzione. Anno 2011

	miliardi di euro	in % sul Pil	Comp. %
Protezione sociale	323,0	20,4	40,5
Sanità	116,0	7,3	14,5
Interessi	78,2	5,2	9,8
Istruzione	65,8	4,2	8,2
Affari economici	64,4	4,1	8,1
Servizi generali	63,7	4,0	8,0
Ordine pubblico e sicurezza	32,8	2,1	4,1
Difesa	25,3	1,6	3,2
Abitazioni e assetto del territorio	12,0	0,8	1,5
Protezione dell'ambiente	8,6	0,5	1,1
Attività ricreative, culturali e di culto	8,2	0,5	1,0
TOTALE SPESA	798,0	50,7	100,0

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati ISTAT

Graf. 2.1 - Italia. Spesa pubblica per funzione. Composizione percentuale. Anno 2011



Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati ISTAT

Nell'ultimo decennio (2001-2011) la Protezione sociale ha aumentato notevolmente la propria quota di risorse pubbliche, passando dal 36% al 40,5%; in crescita anche la Sanità (dal 13% al 14,5%), mentre gli interessi sono l'unica delle prime tre voci di spesa a far registrare un ridimensionamento nell'arco temporale considerato (in calo dal 13,1% al 9,8%). La perdita di peso degli interessi ha favorito una crescita delle quote di spesa nei Servizi generali della PA e nella Difesa, mentre desta preoccupazione la flessione per Affari economici e Istruzione (Tab. 2.2).

Tab. 2.2 - Italia. Composizione percentuale della spesa pubblica per funzione. Anni 2001 e 2011

	2001	2011
Servizi generali	7,5	8,0
Difesa	2,5	3,2
Ordine pubblico e sicurezza	4,1	4,1
Affari economici	9,8	8,1
Protezione dell'ambiente	1,0	1,1
Abitazioni e assetto del territorio	1,7	1,5
Sanità	13,0	14,5
Attività ricreative, culturali e di culto	1,7	1,0
Istruzione	9,6	8,2
Protezione sociale	36,0	40,5
Interessi	13,1	9,8
TOTALE SPESA	100,0	100,0

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati ISTAT

In termini di incidenza sul Pil, la spesa pubblica tra il 2001 e il 2011 è aumentata di 2,9 punti; tale incremento è imputabile in via prevalente alla Protezione sociale (+3,2 % del Pil) e, in misura minore, alla Sanità (+1,1% del Pil), mentre Difesa, Servizi generali e Ordine pubblico fanno registrare variazioni positive non superiori a 4 decimi di Pil. Le funzioni “Abitazioni e assetto del territorio” e “Protezione dell'ambiente” appaiono sostanzialmente stabili nel decennio considerato, mentre si riscontra una flessione della spesa per gli interessi sul debito (-1,1%), Affari economici (-0,6%), Istruzione (-0,4%) e Attività ricreative, culturali e di culto (-0,3%). **Nonostante la flessione delle uscite per interessi passivi, la spesa pubblica non è affatto diminuita:** anzi, se si fa riferimento alla **spesa primaria** (la spesa pubblica al netto degli interessi) emerge **una crescita di ben 4 punti di Pil**, quasi completamente imputabili alla dinamica della Protezione sociale (Tab. 2.3).

Tab. 2.3 - Italia. Un decennio di spesa pubblica: la riallocazione delle risorse (in % sul Pil).
Anni 2001 e 2011

	2001	2011	Var.
Funzioni in crescita			
Protezione sociale	17,2	20,4	+3,2
Sanità	6,2	7,3	+1,1
Difesa	1,2	1,6	+0,4
Servizi generali	3,6	4,0	+0,4
Ordine pubblico e sicurezza	1,9	2,1	+0,2
Funzioni stabili			
Abitazioni e assetto del territorio	0,8	0,8	+0,0
Protezione dell'ambiente	0,5	0,5	+0,0
Funzioni in diminuzione			
Attività ricreative, culturali e di culto	0,8	0,5	-0,3
Istruzione	4,6	4,2	-0,4
Affari economici	4,7	4,1	-0,6
Interessi	6,3	5,2	-1,1
TOTALE SPESA	47,8	50,7	+2,9

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati ISTAT

In questo senso, la lettura della “mappa” della spesa pubblica italiana appare di fondamentale importanza, sia per quanto concerne l’allocazione interna delle risorse, sia in chiave di evoluzione temporale. Incrociando la classificazione delle uscite per funzione con i dati per natura di costo, è possibile tracciare una vera e propria “matrice” della spesa pubblica italiana (Tab. 2.4 e Tab. 2.5).

La spesa per il personale, pari a 170 miliardi di euro, si concentra soprattutto nell’Istruzione (30,2%), nella Sanità (22,7%), nell’Ordine pubblico e sicurezza (14,1%) e nei Servizi generali (13%). Diversamente, dei 136 miliardi spesi per consumi intermedi (acquisti di beni e servizi che la PA effettua per garantire il funzionamento delle proprie strutture) quasi il 52% sono imputabili alla Sanità. Le prestazioni sociali in denaro, che costituiscono la principale voce di costo del bilancio pubblico (305 miliardi), sono interamente imputabili alla Protezione sociale: trattasi delle pensioni e delle altre forme di prestazioni sociali. Infine, per quanto concerne la spesa in conto capitale (48 miliardi) si registra la prevalenza degli Affari economici (53,4%) e, in misura minore, dei Servizi generali della PA (14,3%).

Tab. 2.4 - Italia. La "matrice" della spesa pubblica (milioni di euro). Anno 2011

	Spesa corrente primaria	di cui, personale	di cui, consumi intermedi	di cui, prestazioni sociali in denaro	di cui, trasferimenti correnti	Spese in conto capitale	di cui, investimenti	di cui, trasferimenti in c/capitale	Interessi passivi	TOTALE SPESE
Servizi generali	56,8	22,2	16,0	-	14,9	6,9	5,1	1,4	76,3	140,0
Difesa	23,8	14,4	7,1	-	0,2	1,5	1,5	-	-	25,3
Ordine pubblico e sicurezza	31,6	23,9	5,1	-	0,1	1,3	1,2	-	-	32,8
Affari economici	38,7	7,1	6,0	-	1,3	25,7	10,6	15,0	0,7	65,1
Protezione dell'ambiente	5,3	1,7	8,6	-	0,2	3,3	2,8	0,5	0,1	8,8
Abitazioni e assetto del territorio	7,5	2,4	3,1	-	0,1	4,5	2,9	1,7	0,2	12,2
Sanità	113,0	38,5	70,3	-	1,1	3,0	3,0	0,0	0,4	116,4
Attività ricreative, culturali e di culto	9,6	2,6	4,4	-	2,6	-	1,8	0,7	0,2	8,4
Istruzione	63,4	51,2	6,6	-	2,6	2,4	2,3	0,1	0,2	66,0
Protezione sociale	322,0	5,5	8,7	305,1	2,4	0,9	0,8	0,2	0,1	323,1
TOTALE SPESE	671,7	169,5	135,9	305,1	25,5	48,0	32,0	19,7	78,2	798,0

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati ISTAT

Tab. 2.5 - Italia. La "matrice" della spesa pubblica (composizione percentuale). Anno 2011

	Spesa corrente primaria	di cui, personale	di cui, consumi intermedi	di cui, prestazioni sociali in denaro	di cui, trasferimenti correnti	Spese in conto capitale	di cui, investimenti	di cui, trasferimenti in c/capitale	Interessi passivi	TOTALE SPESE
Servizi generali	8,5	13,1	11,8	-	58,5	14,3	16,0	7,2	97,6	17,5
Difesa	3,5	8,5	5,2	-	0,8	3,2	4,8	-	-	3,2
Ordine pubblico e sicurezza	4,7	14,1	3,8	-	0,5	2,6	3,9	0,1	-	4,1
Affari economici	5,8	4,2	4,4	-	5,1	53,4	33,1	76,5	0,8	8,2
Protezione dell'ambiente	0,8	1,0	6,3	-	0,9	6,9	8,8	2,3	0,1	1,1
Abitazioni e assetto del territorio	1,1	1,4	2,3	-	0,3	9,4	8,9	8,8	0,2	1,5
Sanità	16,8	22,7	51,8	-	4,3	6,2	9,3	0,0	0,5	14,6
Attività ricreative, culturali e di culto	1,4	1,5	3,2	-	10,0	-	5,7	3,3	0,3	1,1
Istruzione	9,4	30,2	4,8	-	10,2	5,0	7,2	0,7	0,2	8,3
Protezione sociale	47,9	3,3	6,4	100,0	9,3	2,0	2,4	1,0	0,2	40,5
TOTALE SPESE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati ISTAT

Tra il 2001 e il 2011 la spesa corrente primaria (al netto degli interessi) manifesta una crescita di ben 5,3 punti di Pil, compensata parzialmente dalla flessione della spesa in conto capitale (-1,1%) e degli interessi passivi (-1,3%). La crescita della spesa corrente primaria non dipende solamente dalla dinamica delle prestazioni sociali in denaro (+3,3%), ma anche dai trasferimenti correnti a famiglie e imprese (+0,5%), della spesa per il personale (+0,3%) e dai consumi intermedi (+1,1%). In particolare, **il costo del pubblico impiego risulta in crescita in quasi tutte le funzioni pubbliche, ad eccezione del settore più strategico in chiave futura, l'Istruzione (-0,3%)**. Diversamente, la dinamica dei consumi intermedi è sovrapponibile con quella della spesa sanitaria (+1%), confermando il crescente fabbisogno di risorse in questo comparto ma anche la necessità di una maggiore razionalizzazione degli acquisti e delle forniture (Tab. 2.6).

Tab. 2.6 - Italia. La "matrice" della spesa pubblica (var. % rispetto al 2001 su Pil). Anno 2011

	Spesa corrente primaria	di cui, personale	di cui, consumi intermedi	di cui, prestazioni sociali in denaro	di cui, trasferimenti correnti	Spese in conto capitale	di cui, investimenti	di cui, trasferimenti in c/capitale	Interessi passivi	TOTALE SPESE
Servizi generali	+0,5	+0,1	-	-	+0,4	-0,1	-0,1	-	-1,2	-0,8
Difesa	+0,4	+0,2	+0,2	-	-	-	-	-	-	+0,4
Ordine pubblico e sicurezza	+0,1	+0,2	-0,1	-	-	-	-	-	-	+0,1
Affari economici	-	+0,1	-0,1	-	-	-0,6	-0,1	-0,5	-	-0,6
Protezione dell'ambiente	+0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	+0,1
Abitazioni e assetto del territorio	-	-	-	-	-	-0,1	-	-0,1	-	-0,1
Sanità	+1,2	+0,1	+1,0	-	-	-	-	-	-	+1,2
Attività ricreative, culturali e di culto	-	-	-	-	-	-0,3	-0,1	-	-	-0,3
Istruzione	-0,4	-0,3	-	-	-	-	-	-	-	-0,4
Protezione sociale	+3,3	-	+0,1	+3,3	-	-	-	-	-0,1	+3,3
TOTALE SPESE	+5,3	+0,3	+1,1	+3,3	+0,5	-1,1	-0,3	-0,5	-1,3	+2,9

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati ISTAT

2.2 Come spendono gli altri

L'analisi della spesa pubblica italiana non può prescindere da un esame comparato con i principali Paesi dell'Unione Europea. Si propone, pertanto, l'analisi della spesa pubblica per funzione in Italia, Germania, Francia e Spagna; per ragioni di uniformità, il confronto viene effettuato sulla base dei dati riferiti all'anno 2010.

La Protezione sociale si conferma il principale settore di spesa in tutti i Paesi, oscillando dal 37,2% della Spagna al 43,1% della Germania. La Sanità costituisce la seconda voce dei bilanci pubblici oggetto di analisi, assorbendo una quota di risorse che varia da un minimo del 14,3% in Spagna ad un massimo del 15,1% in Italia. Le differenze più consistenti emergono nelle spese per gli Affari economici, che varia dal 6,7% in Francia all'11,4% in Spagna, e per gli interessi sul debito, passando da un minimo del 4,2% in Spagna ad un massimo dell'8,8% in Italia (Tab. 2.7).

Tab. 2.7 - *Spesa pubblica per funzione nei principali Paesi UE (composizione percentuale). Anno 2010*

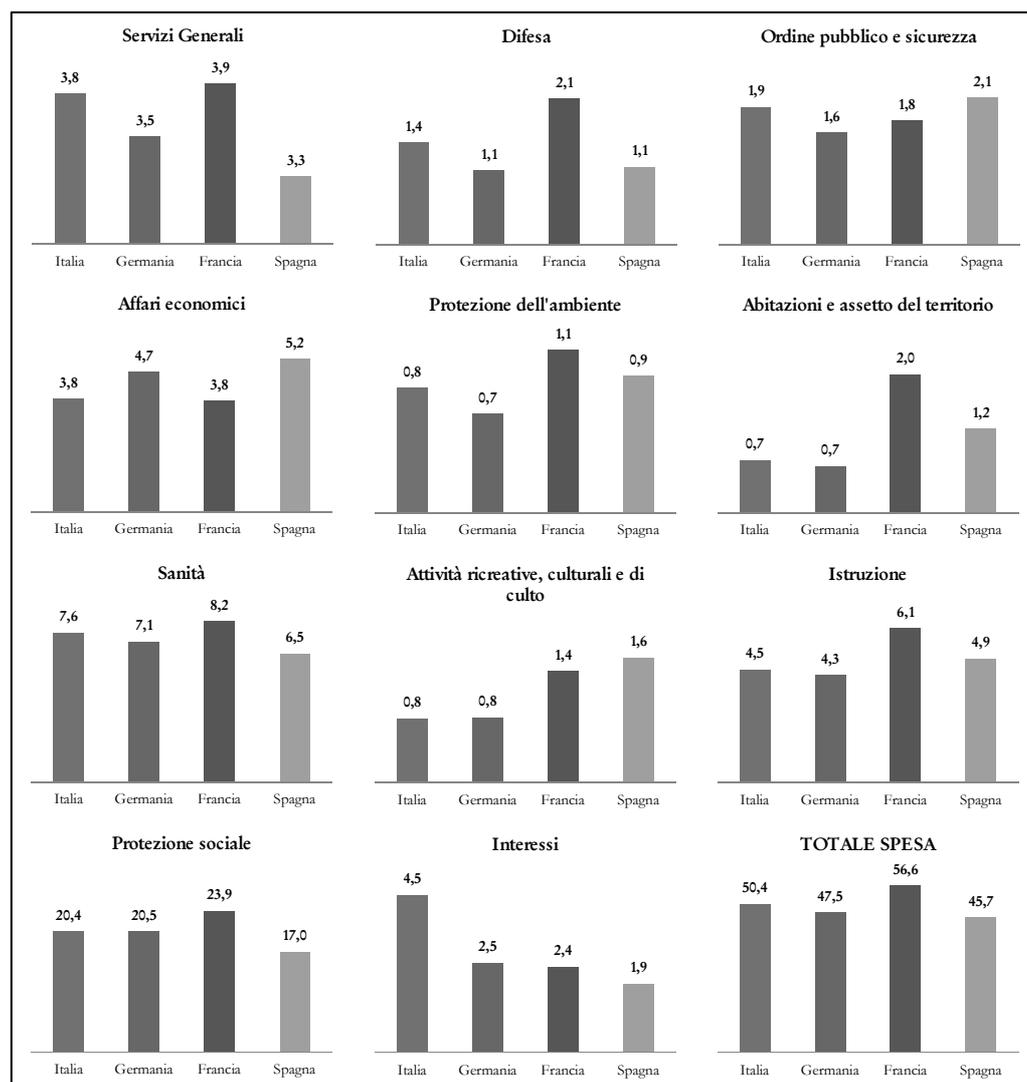
	Italia	Germania	Francia	Spagna
Servizi generali	7,6	7,4	6,9	7,1
Difesa	2,9	2,2	3,7	2,4
Ordine pubblico e sicurezza	3,9	3,3	3,1	4,6
Affari economici	7,6	10,0	6,7	11,4
Protezione dell'ambiente	1,7	1,4	2,0	2,0
Abitazioni e assetto del territorio	1,5	1,4	3,5	2,6
Sanità	15,1	15,0	14,5	14,3
Attività ricreative, culturali e di culto	1,6	1,8	2,5	3,5
Istruzione	8,9	9,0	10,8	10,7
Protezione sociale	40,5	43,1	42,2	37,2
Interessi	8,8	5,3	4,3	4,2
TOTALE SPESA	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Eurostat

Gli interessi sul debito sono uno dei grandi problemi dei conti pubblici nazionali. Nel 2010, in un quadro di finanza pubblica non ancora incrinato dalla crisi dello spread, la spesa per interessi passivi era pari al 4,5% del Pil, ben 2 punti

oltre il livello della Germania e 2,6 punti oltre la Spagna (Graf. 2.2). Si tratta di risorse (e quindi, di imposizione fiscale) che il debito pubblico letteralmente sottrae allo sviluppo economico, alle infrastrutture, al benessere sociale, alla competitività del sistema produttivo.

Graf. 2.2 - Spesa pubblica per funzione nei principali Paesi UE (in % sul Pil). Anno 2010



Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Eurostat

Qualche criticità emerge altresì nella spesa per i Servizi generali (3,8% del Pil, a fronte del 3,3% della Spagna e del 3,5% della Germania) e per gli Affari economici (quasi un punto di Pil in meno rispetto alla Germania). Diversamente, la spesa dell'Italia per la sanità si colloca a metà strada tra il 6,5% della Spagna e l'8,2% della Francia. Dal confronto con gli altri Paesi, emerge per l'Italia un livello di spesa per la Protezione sociale non particolarmente elevato (20,4% del Pil): in

questo caso, il problema riguarda la sostenibilità complessiva del sistema previdenziale, in ragione di contributi sociali costantemente insufficienti nel garantire la copertura integrale delle prestazioni.

Un utile confronto per il nostro Paese dovrebbe essere fatto soprattutto con la Germania, che costituisce un modello sia per la tenuta dei conti pubblici, sia per l'efficienza dei servizi, unitamente al fatto che l'organizzazione federale delle istituzioni consente elevati gradi di trasparenza. Un interessante esercizio può essere svolto calcolando i possibili risparmi di spesa per l'Italia applicando la stessa struttura dei costi della Germania (Tab. 2.8).

Tab. 2.8 - Italia. Check-up della spesa pubblica: possibili risparmi derivanti da una comparazione con l'assetto della Germania (milioni di euro). Anno 2011

	Personale	Consumi intermedi	Prestazioni sociali	Altre spese correnti	Contributi agli investimenti	Altri investimenti	TOTALE
Servizi generali	-995	-3.496	-	+2.517	+984	-4.290	-5.280
Difesa	-6.024	+743	-	-862	+37	-145	-6.251
Ordine pubblico e sicurezza	-6.856	+1.547	-	-1.295	+36	-331	-6.898
Affari economici	+1.499	+6.086	+4.019	-6.887	+14.298	-3.006	+16.009
Protezione dell'ambiente	-221	-3.374	-	+1.072	+91	-856	-3.289
Abitazioni e assetto del territorio	-126	-924	-	+252	+1.388	-1.299	-709
Sanità	-33.187	-26.670	+57.993	-2.668	+1.652	-2.820	-5.700
Attività ricreative, culturali e di culto	+1.577	+344	-	-1.179	-101	-182	+459
Istruzione	-14.390	+6.504	+1.537	+606	+327	+2.570	-2.845
Protezione sociale	+7.631	+3.586	-14.191	+3.711	+337	-213	+861
TOTALE	-51.091	-15.654	+49.357	-4.734	+19.050	-10.572	-13.644

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Eurostat

Nel complesso i risparmi si aggirerebbero sui 13,6 miliardi. Tuttavia, vi sono delle voci che dovrebbero essere tagliate ed altre che potrebbero beneficiare di maggiori risorse. È il caso del personale (51 miliardi da tagliare) e dei consumi intermedi (circa 15,6 miliardi da ridurre) a tutto vantaggio delle prestazioni sociali (+49,4 miliardi) e dei contributi agli investimenti (+19 miliardi). In altre parole, il problema della spesa pubblica italiana non è solamente quantitativo bensì di allocazione interna: **troppe risorse destinate al funzionamento della macchina amministrativa rischiano di depauperare il potenziale di crescita del Paese.**

3. Centro o Periferia: chi è più efficiente?

3.1 Il decentramento mancato

L'intento principale della riforma del federalismo fiscale è quello di stimolare una maggiore responsabilità a livello locale. Tale obiettivo dovrebbe essere raggiunto attraverso l'esercizio dell'autonomia tributaria e l'imposizione di una maggiore trasparenza nell'assegnazione delle risorse a ciascun ente locale, abbandonando il circolo vizioso della spesa storica. Non c'è dubbio che le riforme degli anni Novanta ("Bassanini") e del 2001 ("Titolo V") abbiano sensibilmente decentrato la spesa: peccato che non sia stato fatto altrettanto con il personale pubblico e con le risorse finanziarie. La legge delega del 2009 (insieme alla tanto attesa carta delle Autonomie) mirava a correggere questa situazione distorta che, verosimilmente è stata terreno fertile per le gestioni "allegre" di qualche amministratore locale. Infatti, solo attraverso il superamento della finanza derivata e con l'assegnazione di una vera autonomia di entrata è possibile stimolare una maggiore responsabilità nella gestione della cosa pubblica.

L'Italia presenta una quota di spesa pubblica decentrata (33,2%) che è di poco inferiore a quella di un Paese di grande tradizione federale come la Germania (38,8%). Il decentramento delle entrate, invece, è praticamente fermo: **nel nostro Paese solo il 18,4% degli introiti fiscali e di altra natura sono imputabili direttamente alle Amministrazioni locali, a fronte del 34,4% della Germania** (Tab. 3.1 e Graf. 3.1). C'è uno scarto abissale tra competenze di spesa ed entrate proprie delle Amministrazioni locali che viene compensato con i trasferimenti da parte dello Stato, assegnati tradizionalmente sulla base del principio della spesa storica.

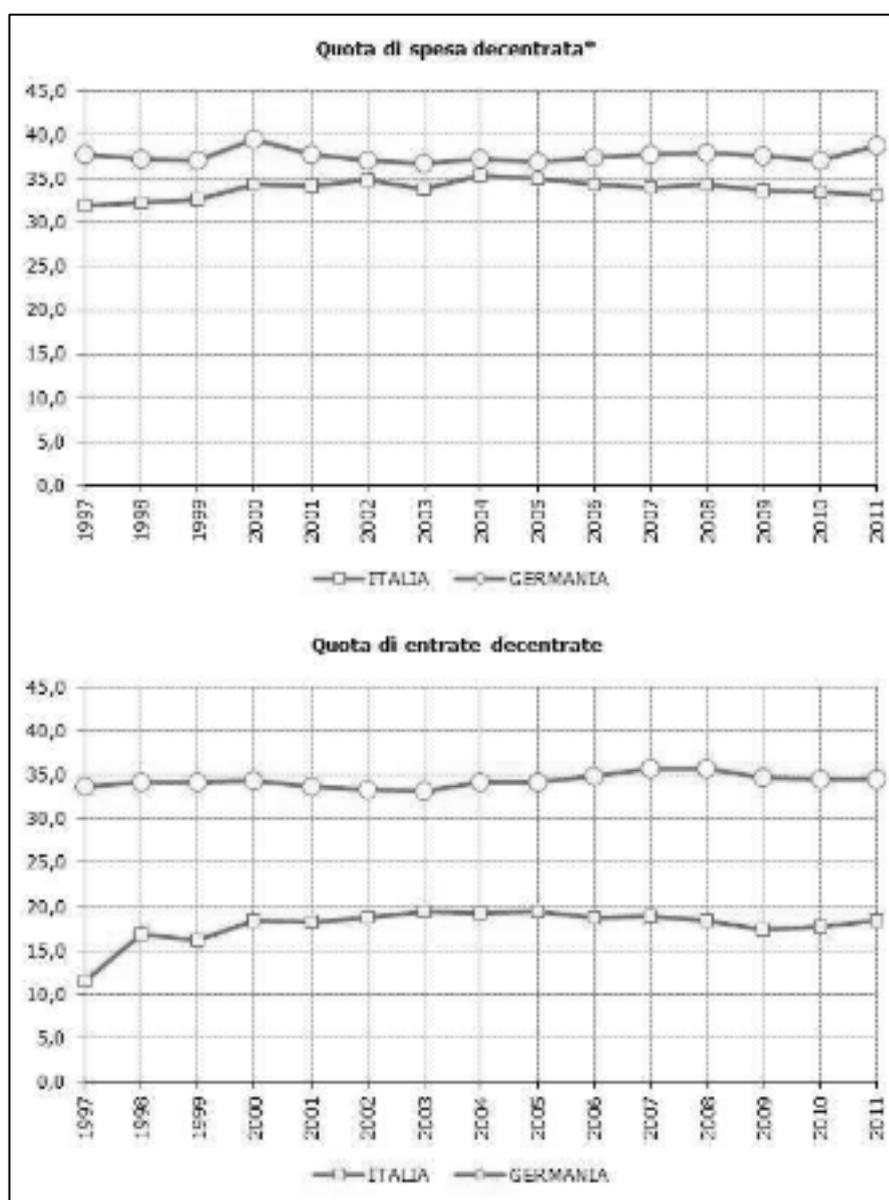
Il grado di autonomia locale, dopo il balzo fatto nel 1998 con l'introduzione dell'Irap, non ha conosciuto particolari progressi nell'ultimo decennio, facendo anzi registrare qualche arretramento dopo il 2008. Il gap in termini di autonomia che ci separa dal modello tedesco rimane molto ampio, quasi incolmabile: nel 2011 le Amministrazioni locali della Germania avevano un indice di autonomia fiscale prossimo al 69%, mentre in Italia questo supera di poco il 43% (Graf. 3.2).

Tab. 3.1 - Ripartizione delle entrate e della spesa pubblica per livello di governo (%). Anno 2011

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

Elaborazione Unioncamere Veneto su dati Eurostat

Graf. 3.1 - Dinamica delle spese e delle entrate decentrate in Italia e in Germania (valori %). Anni 1997-2011

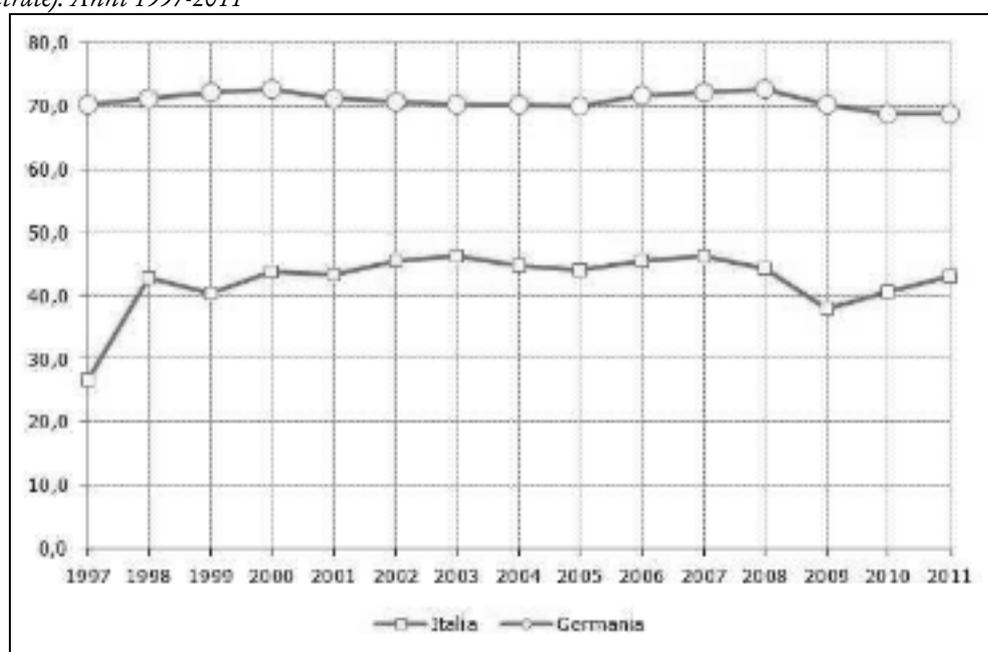


(*) al netto della spesa per interessi

Elaborazione Unioncamere Veneto su dati Eurostat

È proprio a causa del basso livello di autonomia fiscale a livello locale che non riusciamo a beneficiare pienamente dei vantaggi di un modello di spesa decentrata. È venuta a mancare una concreta attribuzione di responsabilità sulla spesa gestita dalle Amministrazioni locali, a più riprese umiliata dai vincoli alle possibilità di variazione delle aliquote dei tributi propri e recentemente “concessa” dal Legislatore unicamente per compensare i pesanti tagli ai finanziamenti imposti dallo Stato.

Graf. 3.2 - Grado di autonomia fiscale locale in Italia e in Germania (% entrate fiscali sul totale entrate). Anni 1997-2011



Elaborazione Unioncamere Veneto su dati Eurostat

Vi è inoltre un altro elemento che non ci consente di parlare di federalismo in Italia, che riguarda l'attribuzione del personale. In un Paese “normale” l'allocazione del personale pubblico dovrebbe seguire grossomodo la ripartizione delle competenze tra livelli di governo. In Italia non è così. Al netto degli interessi sul debito, delle spese degli Enti previdenziali e del relativo personale dipendente, le Amministrazioni locali tedesche detengono il 71,4% della spesa pubblica e l'87,6% del personale. In Italia, invece, accade l'opposto: **le nostre Amministrazioni locali gestiscono il 58,1% delle risorse pubbliche ma hanno a disposizione solo il 43,3% del personale** (Tab. 3.2). Altro elemento che conferma la nostra anomalia: tra il 1997, anno di esordio del decentramento

amministrativo, e il 2006 le unità di personale pubblico impiegate presso le Amministrazioni locali sono aumentate di 26 mila unità, mentre nello stesso periodo lo Stato centrale ha incrementato il numero dei propri dipendenti di ben 105 mila unità. I dati indicano che non c'è stato alcun decentramento del personale, fatto che ha sicuramente creato duplicazioni e sovrapposizioni, contribuendo inevitabilmente alla crescita della spesa pubblica degli ultimi anni.

Tab. 3.2 - Ripartizione del personale e della spesa pubblica per livello di governo nel 2011 (%)

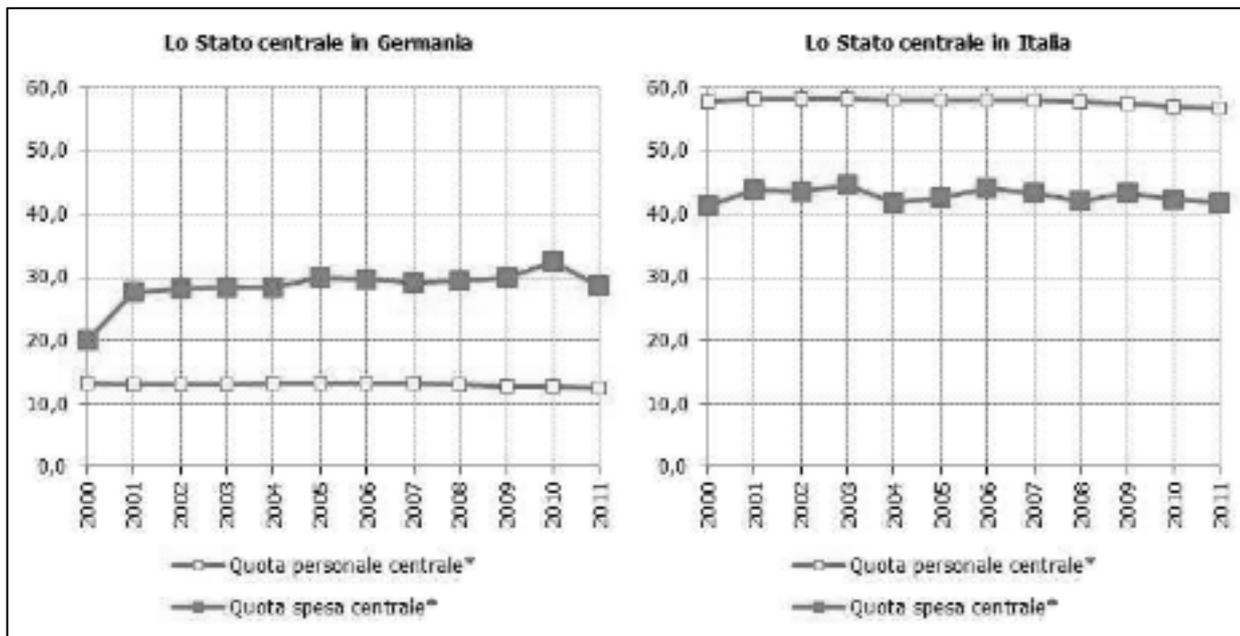
	Germania		Italia	
	Spesa pubblica	Personale pubblico	Spesa pubblica	Personale pubblico
Amministrazioni centrali	28,6	12,4	41,9	56,7
Amministrazioni locali	71,4	87,6	58,1	43,3
Totale*	100,0	100,0	100,0	100,0

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

Elaborazione Unioncamere Veneto su dati Eurostat

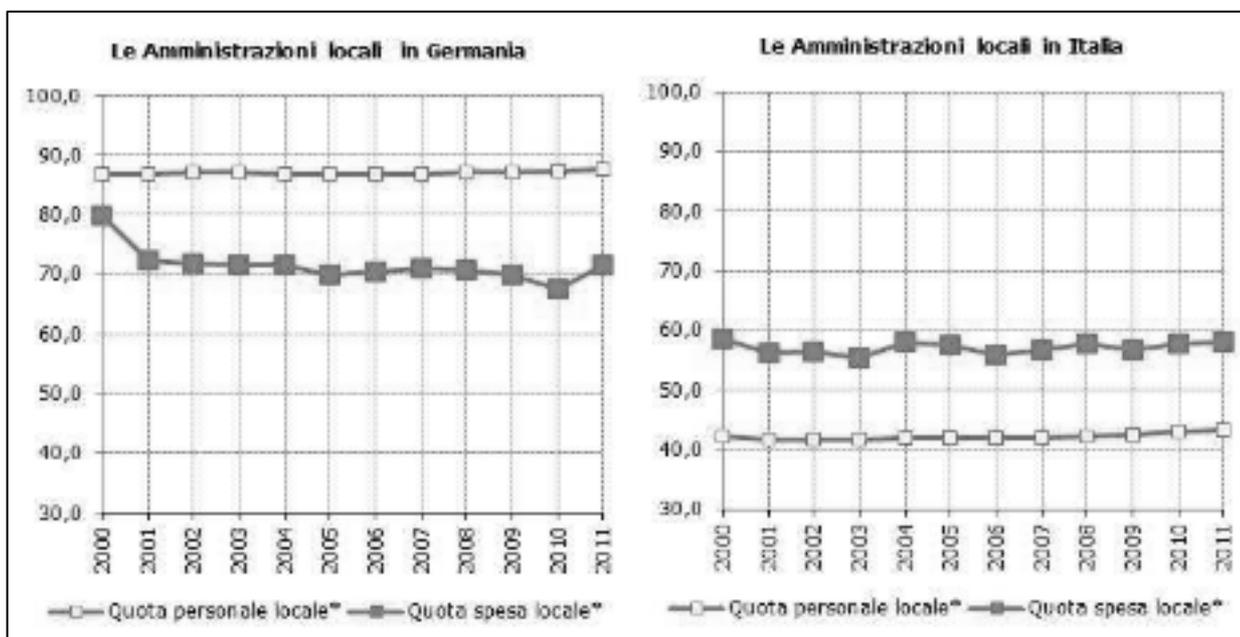
Dopo il 2006 si registra una sensibile riduzione del personale pubblico, ma non è in alcun modo imputabile al decentramento amministrativo bensì agli interventi restrittivi al turn-over e alle recenti manovre di finanza pubblica rese necessarie dall'aggravarsi della crisi (Tab. 3.3 e Graf. 3.5). I rapporti ufficiali indicano in 11.964 le risorse umane effettivamente trasferite a seguito del decentramento amministrativo della fine degli anni Novanta su un totale di 21.921 unità individuate, pari allo 0,6% del personale pubblico: troppo poco per parlare di decentramento in Italia. È inutile e ingiusto addossare al federalismo colpe che non ha. La questione dei recenti scandali in alcune Regioni rappresenta un'occasione importante per avviare una profonda riflessione sulla classe politica del nostro Paese, piuttosto che sull'efficienza delle Regioni e degli enti locali. Tutto è migliorabile e il federalismo non fa certo eccezione; i controlli e la trasparenza dei bilanci dovrebbero essere fattori impliciti, quasi ovvi, di un Paese democratico, indipendentemente dall'assetto istituzionale più o meno decentrato.

Graf. 3.3 - Ripartizione del personale e della spesa pubblica relativa allo Stato centrale (%). Anni 2000-2011



(*) al netto della spesa e del personale degli Enti previdenziali
Elaborazione Unioncamere Veneto su dati Eurostat

Graf. 3.4 - Ripartizione del personale e della spesa pubblica relativa alle Amministrazioni locali (%). Anni 2000-2011



(*) al netto della spesa e del personale degli Enti previdenziali
Elaborazione Unioncamere Veneto su dati Eurostat

Usando una metafora, è come accanirsi contro “l’automobile” (le Regioni, gli enti locali) sostenendo che non funziona, quando in realtà la colpa è del “pilota” (parte della classe politica) che non sa guidare; dimenticando, oltretutto, che senza “manutenzione” (i controlli, la trasparenza dei bilanci) e soprattutto senza “benzina” (l’autonomia fiscale) “l’automobile” prima o poi si fermerà.

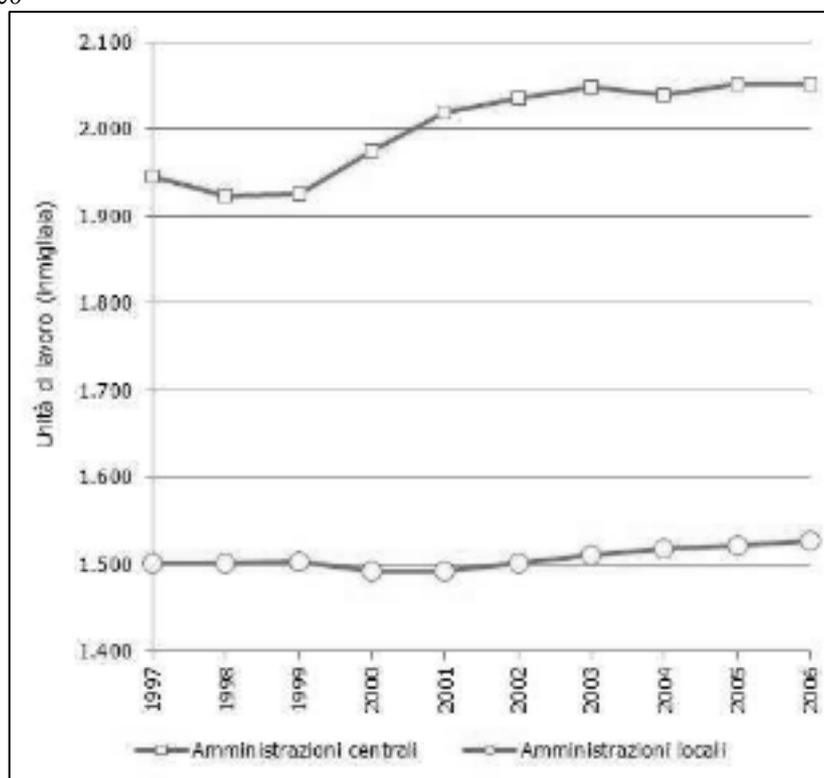
I casi di malaffare e corruzione emersi recentemente evidenziano responsabilità personali ben precise: mettere tutti sullo stesso piano o addirittura cancellare le Regioni non risolverebbe affatto il problema e, anzi, serve solo a far passare in secondo piano le colpe degli individui coinvolti.

Tab. 3.3 - Italia. *Personale pubblico per livello di governo (unità di lavoro, migliaia). Anni 1997 e 2006*

	1997	2006	variazione 2006-1997
Amministrazioni centrali	1.946	2.051	+105
Amministrazioni locali	1.502	1.528	+26
Enti previdenziali	56	57	+1
Totale AAPP	3.504	3.636	+132

Elaborazione Unioncamere Veneto su dati Istat

Graf. 3.5 - Italia. *Personale pubblico centrale e locale (unità di lavoro, migliaia). Anni 1997-2006*



Elaborazione Unioncamere Veneto su dati Istat

3.2 Istruzione e sanità: analisi input-output

Determinare il livello di governo più efficiente in ciascuna funzione di spesa non è affatto un esercizio semplice: le variabili sul campo, al di là della logica input-output, sono molteplici e dipendono anche da elementi esterni alla struttura istituzionale del Paese, investendo anche aspetti legati all'economia e alla società.

L'oggetto di analisi e di discussione rimane l'Italia, o meglio, l'organizzazione istituzionale, amministrativa e finanziaria del nostro Paese, nell'obiettivo di migliorarne le performance e l'efficienza. Le considerazioni partono da due grafici che mettono in relazione gli input e gli output relativamente a due importanti funzioni pubbliche: l'istruzione e la sanità. La prima è gestita prevalentemente dallo Stato, mentre la seconda configura una competenza situata nella sfera regionale (anche se, di fatto, il livello di finanziamento viene stabilito dal Governo centrale).

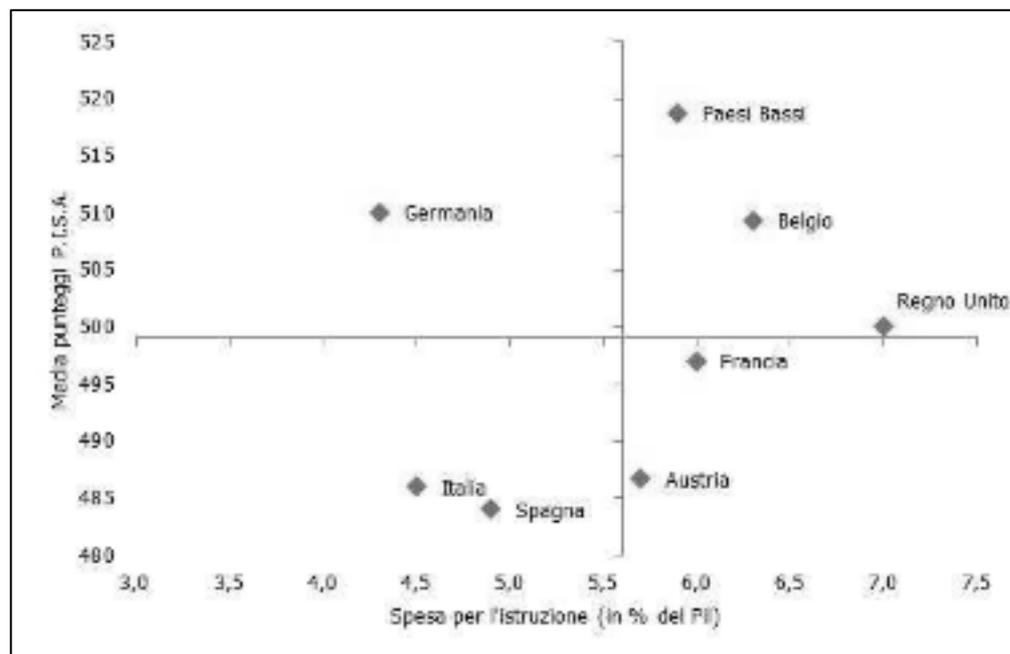
Il grafico 3.6 è stato costruito mettendo in relazione gli input (la spesa pubblica per l'istruzione in rapporto al Pil) e gli output (la media dei punteggi relativi all'indagine P.I.S.A. sulle competenze scolastiche) nei principali Paesi europei. P.I.S.A. (*Programme for International Student Assessment*) è un'indagine internazionale promossa dall'OCSE (nel 2012 è arrivata alla quinta edizione) che ha l'obiettivo di accertare le competenze dei quindicenni scolarizzati nelle aree della comprensione della lettura, della matematica e delle scienze.

L'Italia si colloca nel quadrante in basso a destra (Graf. 3.6), evidenziando risultati poco soddisfacenti sul piano dell'apprendimento scolastico (486 punti contro una media di 499 punti) unitamente a bassi livelli di spesa (4,5% del Pil). Diversamente, la Germania presenta migliori performance scolastiche (510 punti) con una spesa pubblica (4,3% del Pil) leggermente inferiore a quella del nostro Paese (Tab. 3.4).

Il medesimo esercizio è stato effettuato considerando la principale funzione pubblica di competenza locale, ovvero la sanità. Anche in questo caso si è utilizzata un'analisi ad hoc realizzata dall'OCSE³, che ha messo in relazione la spesa sanitaria nei vari Paesi con l'indicatore che esprime la speranza di vita alla nascita.

³ OCSE (2011), *Government at a Glance 2011*, giugno 2011.

Graf. 3.6 - Istruzione: risultati P.I.S.A. e spesa per l'istruzione in % sul Pil



Elaborazione Unioncamere Veneto su dati Eurostat e Ocse

Tab. 3.4 - Istruzione: risultati P.I.S.A. e spesa per l'istruzione in % sul Pil

	Spesa (in % sul Pil)	Media punteggi P.I.S.A.	Mate-matica	Letture	Scienze
REGNO UNITO	7,0	500	492	494	514
BELGIO	6,3	509	515	506	507
FRANCIA	6,0	497	497	496	498
PAESI BASSI	5,9	519	526	508	522
AUSTRIA	5,7	487	496	470	494
SPAGNA	4,9	484	483	481	488
ITALIA	4,5	486	483	486	489
GERMANIA	4,3	513	513	497	520
<i>Media Paesi</i>	<i>5,6</i>	<i>499</i>	<i>501</i>	<i>492</i>	<i>504</i>

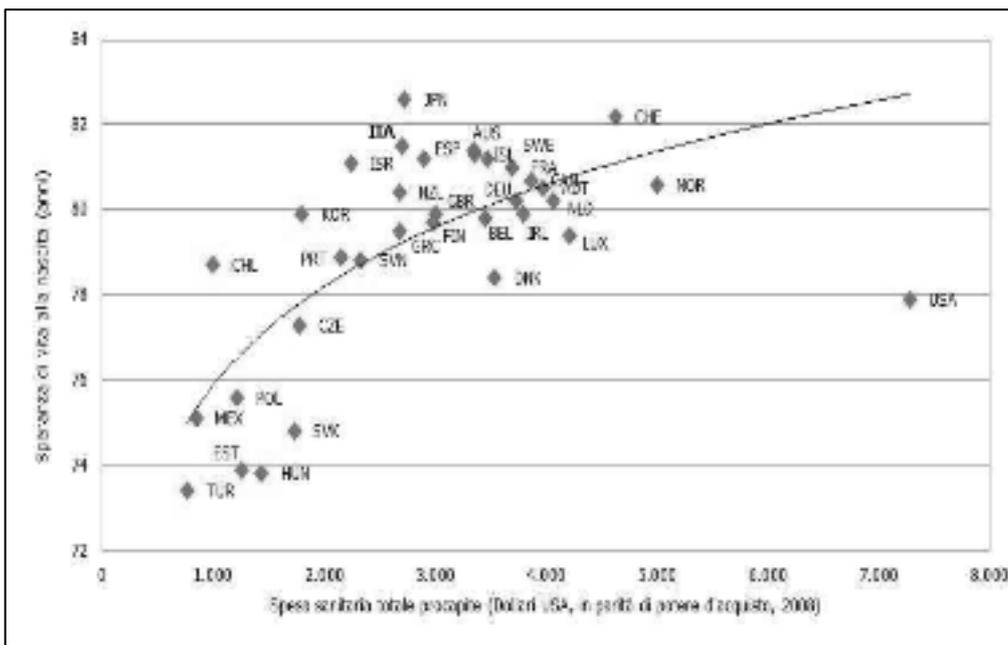
Elaborazione Unioncamere Veneto su dati Eurostat e Ocse

A fronte di una spesa sanitaria procapite in linea con la media dei Paesi OCSE (2.701 euro dollari per abitante a parità di potere d'acquisto), l'Italia può vantare una speranza di vita alla nascita tra le più elevate al mondo (81,5 anni). Il grafico 3.7 evidenzia chiaramente la relazione positiva tra l'input (la spesa sanitaria) e l'output (il livello di salute in un Paese, sintetizzato dalla speranza di vita), legame che risulta essere più forte rispetto a quello riscontrato nel caso

dell'istruzione. Ovviamente, è difficile determinare quale sia l'indicatore più opportuno per misurare gli output di un sistema sanitario; tuttavia, l'esercizio effettuato dall'OCSE conferma i giudizi positivi sulla sanità italiana nel suo complesso.

Gli elementi raccolti ed esposti nel presente paragrafo devono essere interpretati nell'ottica di un percorso di "misurazione" delle performance pubbliche. Tali informazioni non sono sufficienti per dimostrare che i servizi gestiti dalle Amministrazioni periferiche esprimano livelli di performance maggiori rispetto a quelli erogati dalle Amministrazioni centrali. Tuttavia, la semplice osservazione di quanto accade in Italia per la sanità e per l'istruzione rafforza la posizione di chi auspica, nel nostro Paese, un ulteriore decentramento delle competenze pubbliche.

Graf. 3.7 - Sanità: aspettativa di vita alla nascita e spesa sanitaria procapite



Fonte: OCSE

4. Il Patto di “instabilità” interno

4.1 Gli effetti del “Patto”

Il Patto di stabilità interno è lo strumento con cui il Governo centrale assegna gli obiettivi di finanza pubblica agli enti territoriali. In realtà il termine “Patto” rischia di essere fuorviante poiché quanto mai lontano da un accordo tra le parti, trattandosi invece di un’imposizione calata dall’alto. Le modalità di funzionamento divergono tra Regioni ed enti locali: per le Regioni si tratta in buona sostanza di contenere la spesa non sanitaria entro un certo tetto prefissato; a Province e Comuni, invece, viene chiesto di migliorare di una certa percentuale il saldo tra entrate e spese.

Nonostante le modalità applicative siano differenti, gli effetti su Regioni ed enti locali sono i medesimi. Infatti, anche in ragione della crescente rigidità dei bilanci causata dalle recenti manovre finanziarie, gli sforzi tesi a garantire l’adempimento degli obiettivi imposti dal Patto di stabilità si sono indirizzati quasi esclusivamente verso le spese in conto capitale. In altre parole, si è cercato di salvaguardare le spese correnti “sacrificando” invece le spese per investimenti. Tale scelta, per quanto obbligata, produce effetti drammatici per lo sviluppo economico del Paese, visto che circa il 75% della spesa per investimenti è attribuibile alle Amministrazioni locali.

La Corte dei Conti, all’interno della Relazione sulla gestione finanziaria della Regioni dello scorso luglio, ha ben sintetizzato gli effetti delle norme del Patto di stabilità interno sugli investimenti. Secondo il referto della magistratura contabile, *“le misure di austerità attuate negli ultimi anni per il perseguimento del riequilibrio della finanza pubblica hanno prodotto l’effetto di un ampio ridimensionamento dei programmi di spesa delle Amministrazioni regionali e della relativa governance (...), il cui pieno dispiegarsi ha avuto riflessi immediati soprattutto sul piano degli investimenti, che hanno segnato un netto rallentamento per cause legate sia ad inefficienza strutturale (...) sia a distorsioni determinate dalla disciplina del Patto di stabilità interno e, in particolare, dall’applicazione del criterio degli obiettivi distinti calcolati sulla spesa finale in termini di competenza mista”*.

I numeri contenuti nei bilanci avallano la tesi sostenuta dalla Corte dei Conti. **Negli ultimi due anni la spesa in conto capitale effettivamente erogata dalle Regioni è diminuita del 22,2%** (Tab. 4.1): tale fenomeno ha interessato in misura maggiore le Regioni a statuto ordinario (-29%) e in maniera meno drammatica le Regioni a statuto speciale (-10,8%). Gli unici segnali positivi si registrano in Sicilia e nella Regione Trentino-Alto Adige (Graf. 4.1).

Tab. 4.1 - *Dinamica della spesa in conto capitale delle Regioni (pagamenti, milioni di euro). Anni 2009-2011*

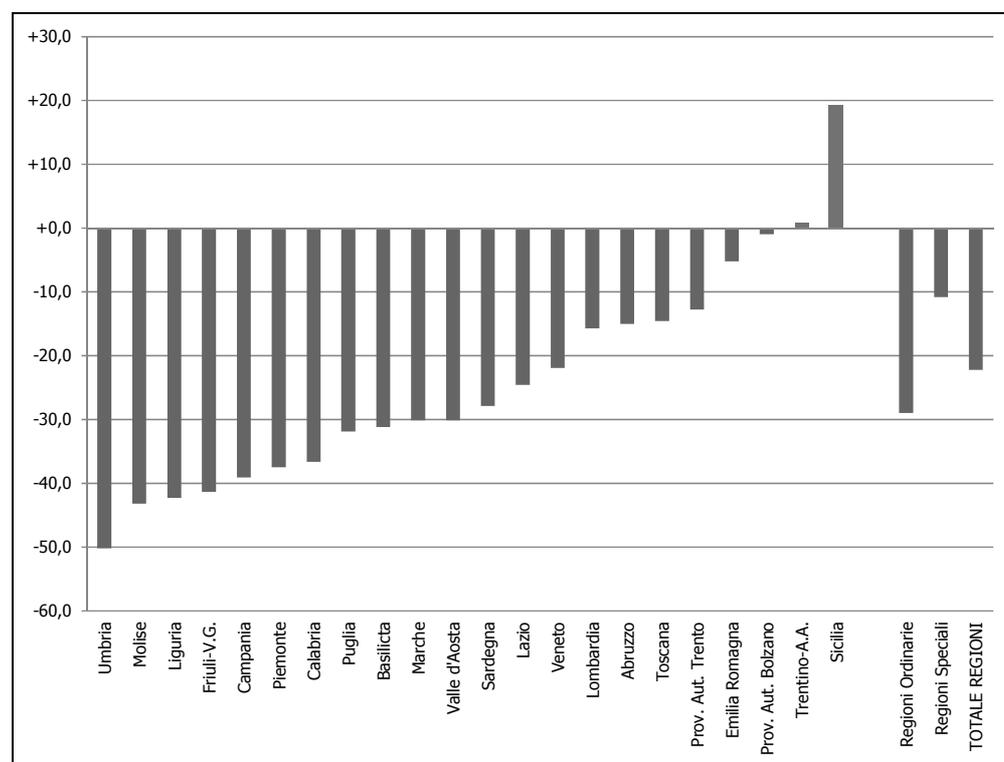
	2009	2010	2011	Var.% 2011/09
Piemonte	1.438	1.108	899	-37,5
Lombardia	1.765	1.793	1.488	-15,7
Veneto	1.066	1.006	832	-21,9
Liguria	447	425	258	-42,3
Emilia Romagna	597	571	566	-5,2
Toscana	917	990	784	-14,6
Umbria	282	213	141	-50,2
Marche	359	308	251	-30,2
Lazio	1.105	1.316	833	-24,6
Abruzzo	467	442	397	-15,0
Molise	330	227	188	-43,2
Campania	2.771	1.201	1.689	-39,1
Puglia	1.338	807	911	-31,9
Basilicata	618	520	426	-31,1
Calabria	995	795	631	-36,6
Regioni Ordinarie	14.497	11.722	10.292	-29,0
Valle d'Aosta	531	434	371	-30,2
Trentino-A.A.	124	133	125	+0,8
Prov. Aut. Bolzano	1.200	1.197	1.188	-1,0
Prov. Aut. Trento	1.792	1.580	1.563	-12,8
Friuli-V.G.	1.496	984	878	-41,3
Sardegna	1.258	952	907	-27,9
Sicilia	2.239	2.329	2.673	+19,4
Regioni Speciali	8.640	7.610	7.705	-10,8
TOTALE REGIONI	23.137	19.332	17.997	-22,2

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Corte dei Conti

Come già sostenuto precedentemente, per gli enti locali le cose non vanno in maniera molto diversa. Secondo i primi dati diffusi dalla Corte dei Conti, le spese in conto capitale delle Province sono diminuite tra il 2009 e il 2011 di oltre il

23%; per le Amministrazioni municipali, invece, la flessione delle spese in conto capitale nello stesso periodo è stata del 20% circa. Le conseguenze di una tale impostazione dei vincoli di finanza pubblica sono ancora una volta ribaditi dalla Corte dei Conti: *“la quota di bilancio del conto capitale si riduce di anno in anno, malgrado il gap infrastrutturale italiano rispetto agli altri paesi europei e lo stimolo che tale settore potrebbe rappresentare per l’economia. Il perdurare di tale diminuzione, specialmente per i Comuni, che dovrebbero realizzare la maggior parte degli investimenti pubblici del Paese, concorre a determinare effetti depressivi. Anche nell’attuale momento di grave difficoltà della finanza pubblica, è necessario che si ristabiliscano margini adeguati, in linea con gli obiettivi nazionali di finanza pubblica, che consentano agli enti di realizzare gli investimenti necessari alla crescita”*.

Graf. 4.1 - Il crollo dei pagamenti delle spese in conto capitale nelle Regioni (var.% su 2009). Anno 2011



Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Corte dei Conti

4.2 I risultati a livello territoriale

Il numero di enti locali che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno è sensibilmente diminuito nell'ultimo quinquennio. Per quanto concerne i Comuni (con popolazione superiore ai 5.000 abitanti) il miglioramento non è stato progressivo, ma ha seguito un andamento discontinuo: nel 2007 non aveva rispettato il Patto l'11,3% dei Comuni, percentuale scesa al 4,6% nel 2011. Tuttavia, si segnala che nel 2010 la quota di municipi inadempienti era appena il 2,2%. Le Amministrazioni provinciali hanno fatto riscontrare performance migliori: nel 2011 solo una Provincia non ha rispettato i vincoli del Patto. Appena quattro anni prima le Province inadempienti erano ben 9 (Tab. 4.2).

Tab. 4.2 - *Comuni e Province: il grado di adempienza al Patto di stabilità interno. Anni 2007-2011*

	2007	2008	2009	2010	2011
COMUNI					
Comuni soggetti al Patto	1.773	2.011	2.260	2.283	2.285
Comuni che hanno rispettato il Patto	1.573	1.893	2.035	2.232	2.180
Comuni inadempienti	200	118	225	51	105
% dei Comuni inadempienti	11,3	5,9	10,0	2,2	4,6
PROVINCE					
Province soggette al Patto	92	94	100	100	100
Province che hanno rispettato il Patto	83	92	98	99	99
Province inadempienti	9	2	2	1	1
% dei Province inadempienti	9,8	2,1	2,0	1,0	1,0

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Corte dei Conti

Dal 2007, anno in cui il Patto di stabilità interno è tornato ad essere applicato sulla base del saldo obiettivo (dal 2005 al 2006 funzionava come per le Regioni, vale a dire con il tetto di spesa), **i Comuni e le Province hanno sempre realizzato, nel loro complesso, un risultato migliore rispetto agli obiettivi finanziari assegnati dal Governo** (Tab. 4.3 e Graf. 4.2). L'unica eccezione è rappresentata dal 2011, anno in cui l'aggregato dei Comuni ha fatto segnare un saldo di bilancio inferiore agli obiettivi: la ragione risiede nel fatto che un solo Comune, Torino, ha prodotto uno sfioramento tale da non consentire il raggiungimento dell'obiettivo all'intero comparto delle Amministrazioni municipali. Senza il contributo negativo di Torino, peraltro legato

all'organizzazione dei Giochi Olimpici del 2006, l'obiettivo in termini di Patto dei Comuni sarebbe stato rispettato.

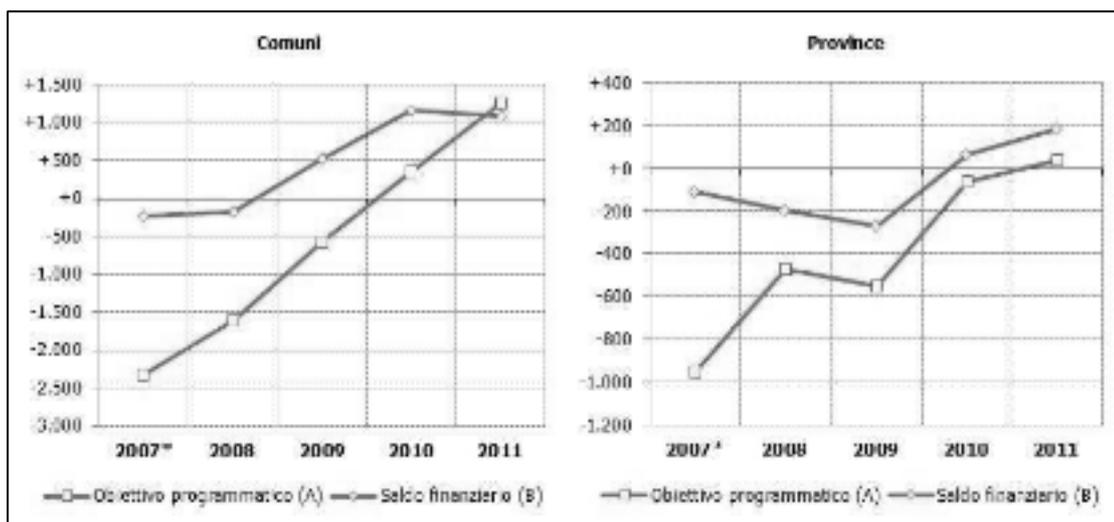
Tab. 4.3 - Comuni e Province: risultati aggregati del Patto di stabilità interno (milioni di euro).
Anni 2007-2011

	2007*	2008	2009	2010	2011	Surplus cumulato
COMUNI						
Obiettivo programmatico (A)	-2.329	-1.606	-574	+346	+1.261	
Saldo finanziario (B)	-230	-179	+525	+1.162	+1.084	
Differenza (B-A)	+2.099	+1.427	+1.098	+817	-178	+5.264
PROVINCE						
Obiettivo programmatico (A)	-954	-472	-551	-66	+35	
Saldo finanziario (B)	-107	-196	-271	+62	+182	
Differenza (B-A)	+847	+277	+280	+128	+147	+1.679

(*) solo obiettivi di competenza

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Corte dei Conti

Graf. 4.2 - Comuni e Province: risultati aggregati del Patto di stabilità interno (milioni di euro).
Anni 2007-2011



(*) solo obiettivi di competenza

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Corte dei Conti

A conti fatti, considerando i surplus degli ultimi cinque anni, **le Amministrazioni comunali e provinciali soggette al Patto di stabilità interno hanno "regalato" alla finanza pubblica rispettivamente 5.264 e 1.679 milioni di euro.** In totale si tratta di poco meno di 7 miliardi di euro che gli enti locali hanno generato in più per timore di sfiorare il Patto e di incorrere

nelle relative sanzioni. Si nota, tuttavia, che questo surplus sta diminuendo nel corso degli anni. Questo fenomeno può essere legato a tre ordini di fattori:

- il progressivo affinamento delle regole e dei meccanismi del Patto;
- l'operare dei cosiddetti "Patti verticali" e "Patti orizzontali" che consentono di compensare, tra Regione ed enti locali o tra ente ed ente, i deficit con eventuali surplus;
- il deterioramento dei margini finanziari di Province e Comuni, come conseguenza delle rilevanti manovre correttive varate negli ultimi anni.

Nell'ultimo anno, per quanto concerne i Comuni, la percentuale maggiore di enti inadempienti si registra nelle regioni del Sud (8,1%); a seguire le Isole (5,5%) e le aree di Nord-Ovest (4,7%). Al Centro gli enti inadempienti sono stati solo lo 0,8%, mentre al Nord-Est il 2,8% (Tab. 4.4). Tuttavia, è bene precisare che la semplice percentuale di sfioramento nulla dice sull'entità effettiva dell'inadempienza, né delle condizioni di partenza dell'ente. Inoltre, gli obiettivi del Patto vengono assegnati prendendo a riferimento una base contabile riferita ad un anno (o al massimo ad un triennio), penalizzando inevitabilmente gli enti che in quel periodo abbiano effettuato entrate o spesa extra. La tabella 4.5 evidenzia il surplus del Patto realizzato dal complesso delle Amministrazioni provinciali in ciascun territorio regionale.

Una parziale conferma dell'estemporaneità degli obiettivi e dei risultati in termini di Patto arriva proprio dall'analisi della tabella sui surplus realizzati dalle Province (Tab. 4.5). I surplus maggiori nell'ultimo triennio risultano essere stati realizzati dalle Province del Sud (+220 milioni di euro); si tratta di un risultato che doppia, in valore assoluto, quello fatto registrare dalle Province del Nord-Est. È verosimile ritenere che nella definizione del risultato abbiano inciso i maggiori trasferimenti pubblici a beneficio degli enti situati in questa area del Paese. Infatti, l'obiettivo da rispettare è dato da un saldo ottenuto come differenza tra entrate e spese: gli enti che possono beneficiare di maggiori trasferimenti riescono, verosimilmente, a raggiungere in maniera più agevole gli obiettivi di bilancio.

L'analisi dei risultati aggregati del Patto conduce ad una serie di riflessioni sull'effettivo stato di salute dei Comuni del Centro-Nord (Tab. 4.6). Oltre al già citato caso di Torino e del Piemonte, preoccupa il deficit (-4 milioni) dei Comuni lombardi nel 2011 e il forte deterioramento dei saldi in Veneto, Emilia Romagna e Toscana.

Tab. 4.4 - Comuni: il grado di adempienza al Patto di stabilità interno per macroarea. Anni 2007-2011

	2007*	2008	2009	2010	2011
NORD OVEST	10,2	5,2	13,9	2,8	4,7
NORD EST	8,0	6,5	12,3	2,0	2,8
CENTRO	6,6	2,9	4,8	0,5	0,8
SUD	17,1	7,6	8,0	2,7	8,1
ISOLE	18,1	7,8	7,8	2,7	5,5
TOTALE	11,3	5,9	10,0	2,2	4,6

(*) solo obiettivi di competenza

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Corte dei Conti

Tab. 4.5 - Province: differenza tra saldo finanziario e obiettivo programmatico (milioni di euro). Anni 2009-2011

	2009	2010	2011	cumulato 2009-2011
Piemonte	+36	+5	+12	+53
Lombardia	-10	-16	+5	-20
Veneto	+11	+7	+5	+23
Liguria	+14	+5	+11	+30
Emilia Romagna	+25	+30	+32	+87
Toscana	+16	+5	+5	+25
Umbria	+2	+3	+1	+6
Marche	+6	+4	+1	+10
Lazio	+37	+15	+5	+57
Abruzzo	+10	+16	+11	+36
Molise	+1	+1	+1	+3
Campania	+29	+25	+42	+96
Puglia	+5	+3	+8	+16
Basilicata	+3	+3	+3	+8
Calabria	+51	+11	-2	+60
Sicilia	+28	+6	+4	+39
Sardegna	+15	+5	+5	+24
NORD OVEST	+41	-5	+28	+63
NORD EST	+36	+37	+36	+110
CENTRO	+61	+27	+12	+99
SUD	+99	+59	+62	+220
ISOLE	+43	+11	+9	+63
TOTALE	+280	+128	+147	+555

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Corte dei Conti

In altre parole, **i Comuni del Nord si trovano in una situazione di maggiore difficoltà finanziaria rispetto ai municipi del Sud, penalizzati da anni di trasferimenti basati sulla spesa storica, da bassi livelli di finanziamento erogati dallo Stato e dal blocco delle aliquote locali** (avvenuto in più fasi, dal 2003 al 2006 e dal 2008 al 2011). Tutto ciò ha prodotto il deterioramento dei margini finanziari dei Comuni settentrionali e ricadute soprattutto sulle spese per investimenti.

Tab. 4.6 - *Comuni: differenza tra saldo finanziario e obiettivo programmatico (milioni di euro). Anni 2009-2011*

	2009	2010	2011	cumulato 2009-2011
Piemonte	+123	+26	-444	-294
Lombardia	-42	+65	-4	+19
Veneto	+32	+57	+20	+109
Liguria	+28	+24	+24	+77
Emilia Romagna	+83	+68	+24	+175
Toscana	+85	+57	+27	+169
Umbria	+14	+14	+4	+32
Marche	+31	+22	+14	+67
Lazio	+147	+88	+36	+271
Abruzzo	+16	+35	+32	+83
Molise	+8	+5	-2	+11
Campania	+213	+127	+34	+374
Puglia	+82	+75	+42	+199
Basilicata	+23	+14	+6	+43
Calabria	+41	+17	-11	+47
Sicilia	+166	+92	-8	+251
Sardegna	+48	+30	+27	+106
NORD OVEST	+110	+115	-424	-199
NORD EST	+115	+125	+43	+284
CENTRO	+277	+181	+81	+539
SUD	+382	+273	+102	+757
ISOLE	+214	+123	+20	+356
TOTALE	+1.098	+817	-178	+1.737

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Corte dei Conti

4.3 Patto di stabilità o pareggio di bilancio?

L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione potrebbe avere effetti significativi sul ruolo del Patto di stabilità interno. Tale passaggio è avvenuto con l'approvazione della legge costituzionale n. 1/2012 del 20 aprile 2012.

Nello specifico, il provvedimento introduce nella Costituzione, a partire dal 2014, il principio del “pareggio di bilancio”, correlandolo ad un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le Pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo. Le modifiche introdotte investono la disciplina di bilancio di tutte le pubbliche amministrazioni, compresi pertanto gli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane). Si precisa, tuttavia, che il “pareggio di bilancio” viene assicurato attraverso l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio, tenendo conto altresì delle diverse fasi (avverse o favorevoli) del ciclo economico.

L'elemento forse più importante riguarda il fatto che l'obbligo del rispetto del principio del pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico viene esteso a tutte le Amministrazioni pubbliche. Questo passaggio, applicando un'interpretazione letterale, implicherebbe di per sé che ove un Comune non riesca a garantire il pareggio del proprio bilancio, violi automaticamente la Costituzione.

L'articolo 119 della Costituzione (la norma che aveva introdotto il federalismo fiscale) non poteva rimanere intatto. La disciplina di bilancio degli enti territoriali è stata quindi modificata in modo tale da specificare che l'autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, è assicurata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci. Inoltre, è sancito il principio del concorso di Regioni ed enti locali all'adempimento dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea⁴.

Un importante passaggio riguarda la cosiddetta “**golden rule**”: in altre parole, **il ricorso all'indebitamento**, che attualmente viene consentito esclusivamente per finanziare le spese di investimento, **viene subordinato** alla definizione di piani di ammortamento e **alla condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio**. Di

⁴ Si veda, Camera dei Deputati (2013), *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, Temi dell'attività parlamentare, febbraio 2013.

fatto, questa disposizione getta le basi per la costruzione di un Patto di stabilità territoriale. Attualmente, la disciplina nazionale sul Patto di stabilità interno viene integrata da misure quali i Patti “orizzontali” e “verticali”: si tratta di modalità operative che favoriscono la compensazione degli obiettivi di finanza pubblica tra gli enti appartenenti allo stesso territorio (da Regione a Comune oppure da Comune a Comune). Tuttavia, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica viene fissato “a compartimenti stagni”, ovvero per ciascun livello di governo (Regione, Provincia, Comune) indipendentemente dalla collocazione territoriale.

Cosa diversa sarebbe, invece, determinare il concorso alle manovre di finanza pubblica partendo direttamente dai territori e, solo in conseguenza di questo, ripartire gli obiettivi a ciascun livello e a ciascun ente appartenente alla medesima realtà regionale. Si svilupperebbero così dei meccanismi territoriali di coordinamento e di responsabilità reciproca che consentirebbero comunque il rispetto degli obiettivi a livello macro, ma lascerebbero una maggiore libertà di manovra e di autonomia finanziaria. La definizione del concorso finanziario da attribuire a ciascun territorio potrebbe essere effettuata attraverso un panel di indicatori semplici e condivisi, in modo tale da premiare la virtuosità amministrativa e fiscale dei territori.

Tuttavia, si pone un interrogativo di carattere forse unicamente formale ma che non deve essere sottovalutato: se la Costituzione ha imposto anche per Regioni ed enti locali l’obbligo del pareggio di bilancio, che senso ha d’ora in poi il Patto di stabilità interno? Sotto questa luce, il Patto appare uno strumento macchinoso e superfluo, utilizzato non tanto per garantire il complessivo equilibrio dei conti pubblici bensì per obbligare Regioni ed enti locali a realizzare saldi di bilancio ampiamente positivi destinati a coprire le inefficienze di enti appartenenti ad altri livelli di governo. Qui va considerato che è stata pubblicata sulla **Gazzetta Ufficiale** n.12 del 15-1-2013 la **Legge 24 dicembre 2012, n. 243** recante **Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione**.

5. Chi ha pagato il conto delle manovre?

5.1 Quattro anni di manovre

La progressiva erosione dei conti pubblici italiani ha richiesto alcune manovre correttive di particolare rilevanza. Considerando le principali manovre di finanza pubblica approvate dall'inizio della XVI legislatura (dal 2008), è possibile notare come la correzione del deficit in questi anni abbia subito una dinamica esponenziale. La Corte dei Conti, in un rapporto del maggio 2012⁵, ha quantificato la correzione all'indebitamento netto determinata da tutti i provvedimenti di finanza pubblica varati dall'inizio della XIV legislatura al "Salva Italia": il complesso delle manovre nette è stato quantificato in 17 miliardi nel 2010, 46 miliardi nel 2011, 106 miliardi nel 2012, 133 miliardi nel 2013, 139 miliardi nel 2014. Si nota, in particolare, il pesante inasprimento tra il 2011 e il 2012, risultato delle due manovre d'estate approvate dal Governo Berlusconi e del decreto "Salva Italia" varato dall'esecutivo Monti (Tab. 5.1).

Tab. 5.1 - Effetti delle manovre finanziarie dall'inizio della legislatura* (milioni di euro). Anni 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Maggiori entrate nette	5.653	11.449	54.330	63.842	65.361
Amm. Centrali	5.282	11.694	48.597	59.057	59.953
Amm. Locali	294	290	4.976	4.015	4.625
Enti di Previdenza	77	-535	757	770	783
Minori spese nette	11.633	34.983	52.133	69.602	73.663
Amm. Centrali	5.942	16.290	20.068	24.839	24.255
Amm. Locali	6.212	18.325	26.880	33.059	35.572
Enti di Previdenza	-521	368	5.185	11.704	13.836
Effetto sull'indebitamento netto	17.286	46.432	106.463	133.444	139.024

(*) provvedimenti considerati: DL 112/2008, DL 78/2010, DL 98/2011, DL 138/2011, DL 201/2011

Fonte: Corte dei Conti

⁵ Corte dei Conti (2012), *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio 2012.

La correzione dei conti pubblici effettuata tra l'inizio del 2008 e la fine del 2011⁶ appare sostanzialmente equilibrata tra maggiori entrate e minori spese (anche se con effetto a partire dal 2012). Tuttavia, non si può affermare la stessa cosa se si considera la ripartizione del concorso al risanamento finanziario per livello di governo. Le maggiori entrate sono quasi completamente imputabili alle Amministrazioni Centrali: tuttavia, tale aggregato comprende anche il gettito derivante da quelle misure attraverso le quali lo Stato aumenta le tasse locali per poi incamerare le maggiori risorse mediante la riduzione dei trasferimenti. Di recente questa operazione è avvenuta nel decreto "Salva Italia" con l'IMU e con l'incremento automatico dello 0,33% dell'aliquota dell'addizionale regionale IRPEF. In altre parole, Regioni ed enti locali "riscuotono" risorse per conto dello Stato che poi le assorbe mediante interventi restrittivi sui bilanci delle Autonomie.

Sul versante delle spese, i sacrifici appaiono prevalentemente a carico delle Amministrazioni Locali: nell'ultima legislatura Regioni ed enti locali hanno contribuito a minori uscite per quasi 27 miliardi di euro, pari al 51,6% delle riduzioni di spesa complessive. Trattasi di una percentuale che dovrebbe mantenersi prossima al 50% anche negli anni successivi (Tab. 5.2 e Graf. 5.1). Tra le misure di riduzione della spesa figurano i tagli al Fondo sanitario nazionale, le decurtazioni ai trasferimenti e al Fondo sperimentale di riequilibrio, gli inasprimenti del Patto di stabilità interno.

Tab. 5.2 - *La composizione dei tagli alla spesa nelle manovre finanziarie dall'inizio della legislatura* (composizione %). Anni 2011-2014*

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

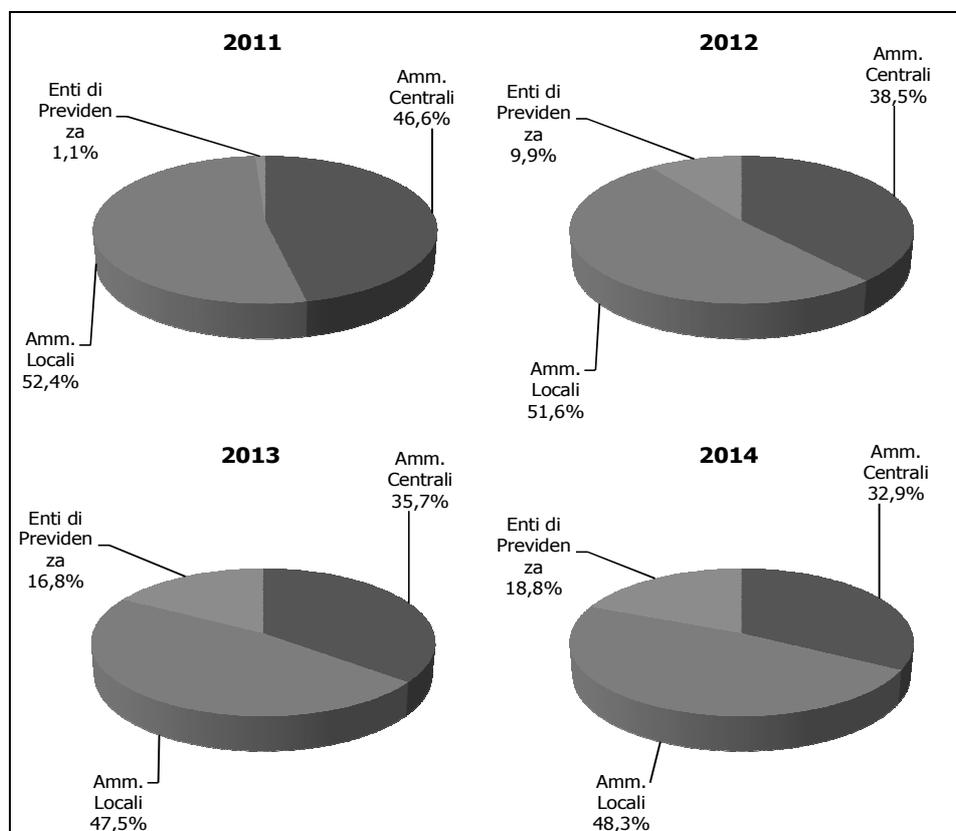
(*) *provvedimenti considerati: DL 112/2008, DL 78/2010, DL 98/2011, DL 138/2011, DL 201/2011*

Elaborazione Unioncamere Veneto su dati Corte dei Conti

⁶ Nel calcolo non sono compresi il D.L. n. 95/2012 sulla Spending review (luglio 2012) e la Legge di stabilità 2013 (dicembre 2012); tuttavia, tali provvedimenti non hanno comportato una significativa correzione dell'indebitamento netto.

In sintesi, **le manovre di risanamento varate nel quadriennio 2008-2011 rispondono ad un meccanismo semplice: maggiori entrate al Centro, minori spese in Periferia.** I sacrifici richiesti alle Amministrazioni locali, oltretutto, spesso sono stati “calati dall’alto” senza un minimo di concertazione e coordinamento con Regioni ed enti locali, piegando i principi dell’autonomia e della leale collaborazione tra livelli di governo alle esigenze indifferibili della finanza pubblica.

Graf. 5.1 - La composizione dei tagli alla spesa nelle manovre finanziarie dall’inizio della XIV legislatura* (composizione %). Anni 2011 e 2012



(*) provvedimenti considerati: DL 112/2008, DL 78/2010, DL 98/2011, DL 138/2011, DL 201/2011

Elaborazione Unioncamere Veneto su dati Corte dei Conti

Un’ulteriore prova di questo meccanismo viene fornita dalla comparazione delle ultime due edizioni del DEF, il Documento di Economia e Finanza, approvato dal Governo nel mese di aprile di ogni anno. Confrontando le previsioni di spesa a legislazione vigente effettuate nell’aprile 2011 e nell’aprile 2012 è possibile apprezzare la reale portata del risanamento finanziario attribuito a ciascun livello di governo. Ai fini della presente analisi è importante il concetto di

spesa corrente propria: si intende la spesa ordinaria per l'erogazione dei servizi al netto delle spese per interessi e delle risorse trasferite ad altri livelli di governo. In altre parole è la spesa direttamente gestita dall'ente. Confrontando i dati del DEF 2011 con quelli del DEF 2012, emerge chiaramente come le Amministrazioni Centrali non abbiano a loro carico obiettivi significativi di riduzione di spesa (Tab. 5.3 e Graf. 5.2). Anzi, le previsioni di spesa per l'anno 2012 appaiono superiori di 1 miliardo di euro rispetto ai valori stimati dodici mesi prima. Diversamente, le Amministrazioni Locali hanno effettivamente ridotto le spese: rispetto alle previsioni contenute nel DEF 2011, la spesa locale si è rivelata inferiore di 2 miliardi di euro nel 2011, ed è attesa in ulteriore calo nel 2012 (-4,9 miliardi), nel 2013 (-12,4 miliardi) e nel 2014 (-17,4 miliardi).

All'interno della spesa corrente propria le principali componenti sono le spese per il personale e per l'acquisto di beni e servizi (consumi intermedi). Le spese per il personale delle Amministrazioni Centrali contenute nell'ultimo DEF sono addirittura maggiori rispetto alle previsioni effettuate nell'aprile 2011. Diversamente, la vera riduzione dei costi del personale è avvenuta in Periferia: nel 2012 Regioni ed enti locali hanno speso per il personale circa 1,7 miliardi di euro in meno rispetto a quanto previsto. E lo scostamento è destinato ad ampliarsi nel corso dei prossimi anni.

Vi è poi l'aggregato della spesa per consumi intermedi, principale destinatario delle politiche contenute nel processo della Spending review. Nello Stato centrale tale voce di spesa è attesa in flessione nei prossimi anni: tuttavia, i valori di spesa contenuti nel DEF 2012 appaiono comunque superiori rispetto a quanto previsto un anno fa. I risparmi più consistenti, anche in questa circostanza, si verificheranno in Periferia: rispetto al DEF 2011, le Amministrazioni locali faranno segnare minori spese per 2,7 miliardi nel 2012, per 7,4 miliardi nel 2013 e per 11,4 miliardi nel 2014.

Tab. 5.3 - La spesa pubblica Centro-Periferia nei documenti di finanza pubblica: un confronto a distanza di un anno (in miliardi di euro). Anni 2010-2014

<i>Spesa corrente propria*</i>					
	2010	2011	2012	2013	2014
Amministrazioni Centrali					
DEF 2011	160,5	159,6	156,8	155,8	156,4
DEF 2012	160,7	159,5	157,8	155,6	155,6
Differenza	+0,2	-0,1	+1,0	-0,2	-0,8
Amministrazioni Locali					
DEF 2011	209,5	210,0	212,0	217,1	222,9
DEF 2012	210,4	208,0	207,1	204,7	205,5
Differenza	+0,9	-2,0	-4,9	-12,4	-17,4
<i>Spese per il personale</i>					
	2010	2011	2012	2013	2014
Amministrazioni Centrali					
DEF 2011	95,2	94,7	94,4	93,9	94,2
DEF 2012	95,8	95,5	94,7	94,0	93,7
Differenza	+0,6	+0,8	+0,4	+0,1	-0,5
Amministrazioni Locali					
DEF 2011	72,9	72,7	72,5	73,1	74,1
DEF 2012	72,7	71,1	70,9	70,7	70,7
Differenza	-0,2	-1,6	-1,7	-2,4	-3,4
<i>Consumi intermedi</i>					
	2010	2011	2012	2013	2014
Amministrazioni Centrali					
DEF 2011	25,1	23,9	22,5	21,7	21,7
DEF 2012	25,2	25,3	23,2	21,8	21,7
Differenza	+0,1	+1,4	+0,7	+0,1	+0,1
Amministrazioni Locali					
DEF 2011	109,0	110,6	113,6	117,8	122,5
DEF 2012	108,2	108,8	110,9	110,5	111,2
Differenza	-0,8	-1,8	-2,7	-7,4	-11,4

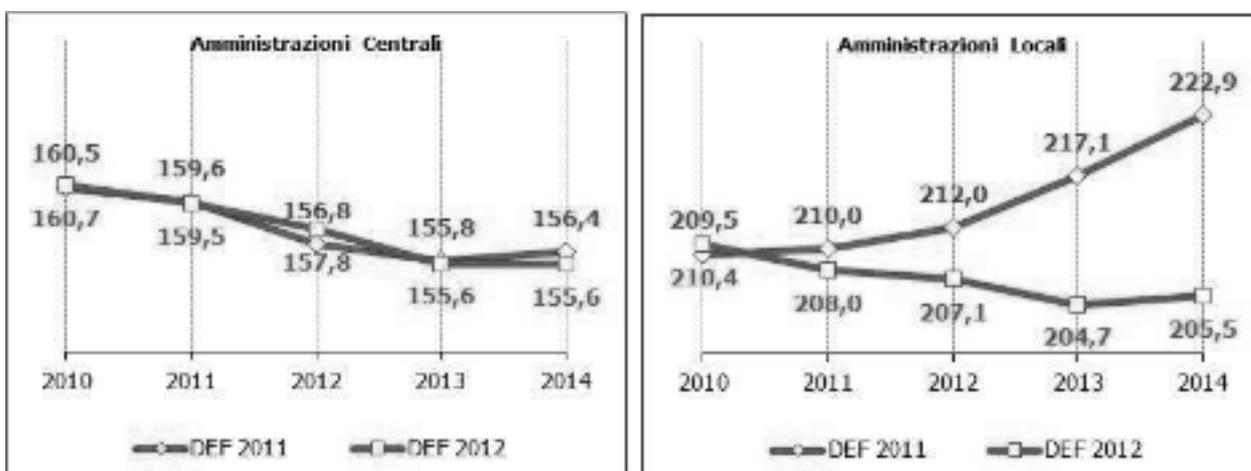
(*) al netto degli interessi e dei trasferimenti agli enti pubblici

Nota: in rosso aumento spese rispetto alle previsioni del DEF 2011; in azzurro, riduzione spese rispetto alle previsioni del DEF 2011

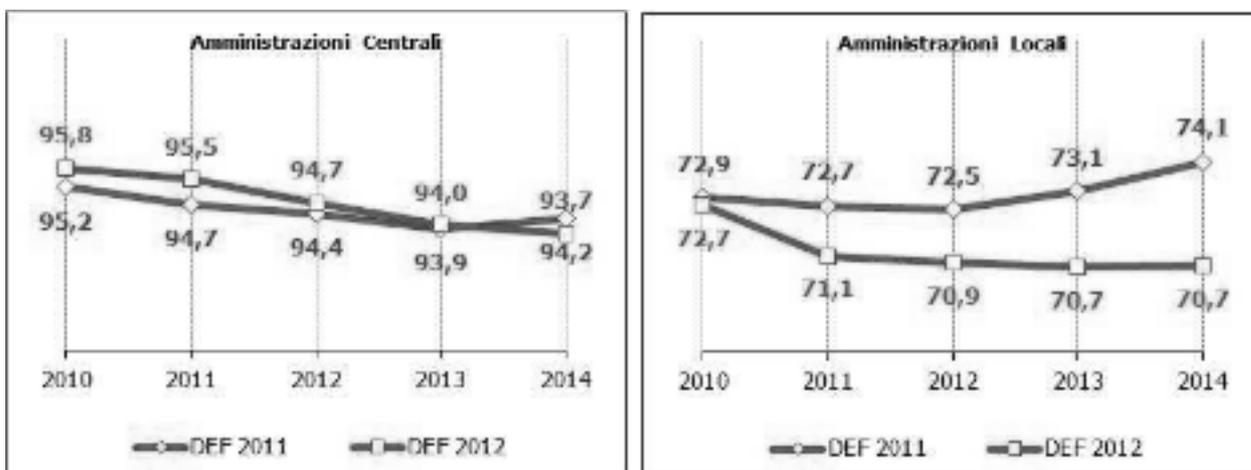
Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Graf. 5.2 - La spesa pubblica Centro-Periferia nei documenti di finanza pubblica: un confronto a distanza di un anno (in miliardi di euro). Anni 2010-2014

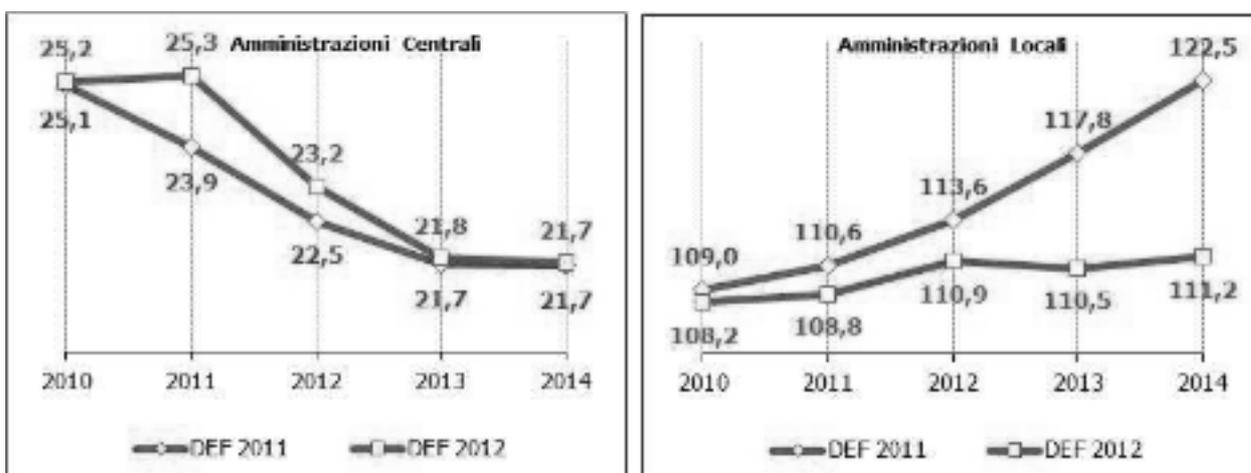
*Spesa corrente propria**



Spese per il personale



Consumi intermedi



(*) al netto degli interessi e dei trasferimenti agli enti pubblici

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

5.2 Il quadro aggiornato dei tagli alla Periferia

Lo sforzo finanziario richiesto, pressoché unilateralmente, alle Autonomie territoriali negli ultimi anni appare superiore all'effettivo peso che queste hanno sui conti pubblici e, soprattutto, in contraddizione con i principi di fondo della riforma federale, la cui fase di attuazione si è formalmente conclusa appena un anno e mezzo fa.

Le manovre varate nel 2012 hanno confermato il carattere penalizzante per le Amministrazioni locali. Neppure il provvedimento sulla Spending review (DL n. 95 del 6 luglio 2012) ha riequilibrato i sacrifici finanziari tra Centro e Periferia: infatti, nonostante l'obiettivo originario del provvedimento fosse quello della razionalizzazione delle spese degli apparati dello Stato centrale, nel testo finale del decreto sono comparse delle disposizioni che prevedono significative riduzioni al finanziamento sanitario e alle risorse delle Autonomie territoriali. Secondo i dati contenuti nelle relazioni al provvedimento, **alle Amministrazioni locali nel 2012 è stato richiesto di contributo pari al 73% delle risorse recuperate grazie alla Spending review**, percentuale che dovrebbe scendere leggermente negli anni successivi attestandosi al 62-63% (Tab. 5.4).

Tab. 5.4 - La Spending review per livello di governo. Anni 2012-2014

	2012	2013	2014
<i>valori in milioni di euro</i>			
Amministrazioni Centrali	1.192	3.574	3.734
Amministrazioni Locali	3.200	7.000	7.500
<i>riduzione finanziamento sanità</i>	900	1.800	2.000
<i>minori risorse alle Regioni</i>	1.300	2.200	2.500
<i>minori risorse a Province e Comuni</i>	1.000	3.000	3.000
Totale risorse derivanti dalla Spending review	4.392	10.574	11.234
<i>composizione %</i>			
Amministrazioni Centrali	27,1	33,8	33,2
Amministrazioni Locali	72,9	66,2	66,8
<i>riduzione finanziamento sanità</i>	20,5	17,0	17,8
<i>minori risorse alle Regioni</i>	29,6	20,8	22,3
<i>minori risorse a Province e Comuni</i>	22,8	28,4	26,7
Totale risorse derivanti dalla Spending review	100,0	100,0	100,0

Elaborazioni Unioncamere Veneto su allegati al DL n. 95/2012

In estrema sintesi, con la Spending review non solo **non si sono riequilibrati i rapporti di forza tra Centro e Periferia** per quanto riguarda il concorso al risanamento finanziario del Paese, ma si sono ulteriormente amplificati, aggravando ancora una volta il conto per Regioni ed enti locali.

Come già emerso in precedenza, a partire dall'estate 2010 la finanza territoriale è stata oggetto di un susseguirsi di interventi governativi, caratterizzati essenzialmente da una riduzione dei trasferimenti statali e da un inasprimento degli obiettivi del Patto di stabilità interno. In breve, le principali manovre finanziarie possono essere così sintetizzate:

- la manovra d'estate 2010 (DL n. 78);
- le varie manovre dell'estate 2011, integrate dalla Legge di Stabilità 2012 (DL n. 98/2011, DL n. 138/2011, legge n. 183/2011);
- il decreto "Salva Italia" (DL n. 201/2011) del dicembre 2011;
- il decreto sulla Spending review del luglio 2012 (DL n. 95/2012), integrato dalla Legge di Stabilità 2013 (legge n. 228/2012).

Il decreto legge n. 78 dell'estate 2010 ha previsto una forte riduzione dei trasferimenti statali; tale misura ha impattato direttamente sul perimetro delle risorse da "fiscalizzare" ai fini nel processo di attuazione del federalismo fiscale. I tagli effettuati (6,3 miliardi nel 2011 e 8,5 miliardi a partire dal 2012) sono da considerarsi "strutturali", riducendo così in partenza i trasferimenti statali che dovevano, secondo il progetto della legge delega n. 42/2009, essere trasformati in entrate proprie (Tab. 5.5).

I provvedimenti approvati a metà del 2011, invece, hanno prodotto sostanzialmente un inasprimento degli obiettivi del Patto di stabilità interno (4 miliardi nel 2012, 6,4 miliardi dal 2013). L'introduzione dei primi correttivi destinati a premiare gli enti virtuosi deve essere letta con favore in quanto costituisce il punto di partenza verso una definizione del concorso richiesto dalle manovre finanziarie più coerente con il grado di efficienza delle varie amministrazioni. Tuttavia, l'esiguità degli spazi finanziari concessi e il numero limitato di enti considerati "virtuosi" (nel 2011, 143 Comuni e 4 Province) non consentono di valutare l'impatto di tale normativa sulla finanza pubblica locale.

Tab. 5.5 – Le manovre sulle Amministrazioni locali varate tra il 2010 e il 2012 (milioni di euro)

	2011	2012	2013	2014	2015
Manovra d'estate 2010 (1)	6.300	8.500	8.500	8.500	8.500
di cui, Regioni ordinarie	4.000	4.500	4.500	4.500	4.500
di cui, Regioni speciali	500	1.000	1.000	1.000	1.000
di cui, Province	300	500	500	500	500
di cui, Comuni	1.500	2.500	2.500	2.500	2.500
Manovra d'estate 2011 (2)		4.000	6.400	6.400	6.400
di cui, Regioni ordinarie		745	1.600	1.600	1.600
di cui, Regioni speciali		1.630	2.000	2.000	2.000
di cui, Province		530	800	800	800
di cui, Comuni		1.115	2.000	2.000	2.000
Decreto “Salva Italia” (3)		2.785	2.785	2.785	2.785
di cui, Regioni ordinarie		-	-	-	-
di cui, Regioni speciali		920	920	920	920
di cui, Province		415	415	415	415
di cui, Comuni		1.450	1.450	1.450	1.450
Spending review (4)		2.300	7.150	7.700	8.025
di cui, Regioni ordinarie		700	2.000	2.000	2.050
di cui, Regioni speciali		600	1.700	2.000	2.075
di cui, Province		500	1.200	1.200	1.300
di cui, Comuni		500	2.250	2.500	2.600
TOTALE MANOVRE	6.300	17.585	24.835	25.385	25.710
di cui, Regioni ordinarie	4.000	5.945	8.100	8.100	8.150
di cui, Regioni speciali	500	4.150	5.620	5.920	5.995
di cui, Province	300	1.945	2.915	2.915	3.015
di cui, Comuni	1.500	5.565	8.200	8.450	8.550

(1) DL n. 78/2010; (2) DL n. 98 e n. 138 del 2011, integrati dalla Legge di stabilità 2012. Per il 2012 il totale è al netto delle misure premiali per gli enti che partecipano alla fase di armonizzazioni dei bilanci; (3) DL n. 201/2011; (4) DL n. 95/2012, integrato dalla Legge di stabilità 2013.

Elaborazioni Unioncamere Veneto su fonti varie

La manovra del Natale 2011 (decreto “Salva Italia”) appesantisce ulteriormente il concorso finanziario richiesto a Regioni ed enti locali per gli anni dal 2012 in poi. Il provvedimento presenta un mix di riduzione di risorse agli enti territoriali e di inasprimento del Patto di stabilità interno per un valore complessivo di 2,8 miliardi di euro. Tuttavia, il decreto “Salva Italia” verrà ricordato soprattutto per l’introduzione anticipata dell’IMU e del meccanismo che prevede la riserva di una quota di gettito allo Stato, stravolgendo così l’assetto del federalismo municipale disegnato appena nove mesi prima.

La seconda parte del 2012 si caratterizza per l'avvio della cosiddetta Spending review, rafforzata a fine anno dalla Legge di stabilità per l'anno 2013. Le misure restrittive incidono soprattutto sul versante della spesa, prevedendo in particolare il contenimento delle uscite per consumi intermedi. L'ulteriore stretta incide sui conti locali per 2,3 miliardi nel 2012 e per 7,1 miliardi nel 2013, destinata a crescere ulteriormente negli anni successivi.

5.3 Analisi territoriale delle manovre sulle Autonomie locali

Il presente paragrafo propone un'analisi territoriale delle recenti manovre finanziarie sul comparto delle Autonomie locali (Regioni, Province, Comuni).

Per quanto concerne le Regioni a statuto ordinario, i suddetti provvedimenti correttivi hanno imposto un sacrificio pari a 4.000 milioni di euro nel 2011, a 5.945 milioni nel 2012 e a 8.100 milioni nel 2013 (Tab. 5.6). Gli sforzi finanziari sono stati distribuiti sostanzialmente sulla base dei vecchi trasferimenti statali: alla luce di questi elementi, risultano essere maggiormente colpite le Regioni di piccole dimensioni demografiche (Basilicata, Molise, Umbria) e quelle del Mezzogiorno (Abruzzo e Calabria).

Tab. 5.6 - Regioni ordinarie: gli importi delle ultime manovre (milioni di euro)

	2011	2012	2013	Euro procapite (2013)
ABRUZZO	137	201	269	200
BASILICATA	88	131	178	302
CALABRIA	168	260	364	181
CAMPANIA	381	604	861	148
EMILIA ROMAGNA	347	497	661	149
LAZIO	423	683	984	172
LIGURIA	154	219	285	177
LOMBARDIA	624	921	1.258	127
MARCHE	125	185	251	160
MOLISE	45	67	91	283
PIEMONTE	396	575	766	172
PUGLIA	302	450	616	151
TOSCANA	360	504	654	174
UMBRIA	99	147	198	218
VENETO	350	501	664	134
TOTALE RSO	4.000	5.945	8.100	157

Elaborazioni Unioncamere Veneto su fonti varie

Analogamente, anche le Regioni a statuto speciale sono sottoposte a interventi particolarmente stringenti: i tagli, pari ad appena 500 milioni di euro nel 2011, crescono in maniera quasi esponenziale negli anni successivi (4.150 milioni nel 2012 e 5.620 milioni nel 2013). Gli elevati importi a carico delle RSS si spiegano in ragione delle maggiori competenze assegnate dai rispettivi statuti di autonomia, soprattutto in Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta (Tab. 5.7).

Inoltre, si deve considerare che nelle Province autonome di Trento e Bolzano, in Valle d'Aosta e in Friuli-Venezia Giulia, gli importi delle manovre contengono i sacrifici richiesti agli enti locali ricadenti nei rispettivi territori. La distribuzione dei sacrifici alle Regioni speciali avviene, in buona sostanza, sulla base delle spese; in questo contesto, la Regione più colpita è senza dubbio la Valle d'Aosta, altresì penalizzata dalla limitata dimensione demografica.

Appare corretto e opportuno segnalare che le manovre approvate dal 2010 in poi hanno in qualche modo cambiato alcune tendenze, riequilibrando gli sforzi finanziari dal Nord al Sud e dalle Regioni ordinarie alle Regioni speciali. Tuttavia, permangono dei criteri di "uniformità" che non mirano all'emersione degli sprechi e delle inefficienze, bensì unicamente a garantire gli obiettivi finanziari prefissati. Inoltre, come già sostenuto precedentemente, l'entità dello sforzo finanziario appare eccessivamente spostato sulle Autonomie locali.

Tab. 5.7 - Regioni speciali: gli importi delle ultime manovre (milioni di euro)

	2011	2012	2013	Euro procapite (2013)
BOLZANO	59	547	766	1.508
FRIULI-VENEZIA GIULIA	77	568	731	592
SARDEGNA	77	684	984	587
SICILIA	199	1.601	2.138	423
TRENTINO-ALTO ADIGE	5	47	56	54
TRENTO	59	459	560	1.057
VALLE D'AOSTA	24	244	386	3.006
TOTALE RSS	500	4.150	5.620	616

Elaborazioni Unioncamere Veneto su fonti varie

Anche per le Province si delineano misure restrittive crescenti. Per il 2011 il DL n. 78/2010 prevedeva una riduzione dei trasferimenti statali di un importo pari a 300 milioni di euro. Il conto sale rapidamente nel 2012 e nel 2013 a seguito dell'accumularsi dei provvedimenti governativi varati nei mesi successivi. Per l'anno appena concluso, tra tagli al nascente Fondo sperimentale di riequilibrio e

stretta al Patto di stabilità interno, lo sforzo è valutabile in poco meno di 2 miliardi di euro, mentre per il 2013 arriva addirittura a 2,9 miliardi (Tab. 5.8).

La ripartizione dei tagli alle Province è avvenuta sulla base di diversi parametri a seconda dello specifico provvedimento, ma in linea generale i riferimenti principali possono essere considerati i pagamenti per i consumi intermedi e la spesa corrente. Alla luce di questi elementi, i sacrifici maggiori dovrebbero registrarsi nelle Province della Basilicata (107 euro per abitante) e del Molise (86 euro). Tuttavia, l'incognita più importante è legata al futuro delle Province e delle modalità con cui questi obiettivi finanziari dovranno essere assicurati alla finanza pubblica nazionale. Come è noto, nell'ultimo anno alcuni provvedimenti governativi hanno delineato un'ampia modifica dell'assetto istituzionale delle Province, relativamente a:

- retrocessione ad enti elettivi di secondo livello;
- perdita di funzioni amministrative a favore di Regioni e Comuni;
- accorpamenti amministrativi al fine di ridurre il numero.

Tab. 5.8 - Province: gli importi delle ultime manovre (milioni di euro)

	2011	2012	2013	Euro procapite (2013)
ABRUZZO	14	52	68	51
BASILICATA	11	43	63	107
CALABRIA	36	110	140	69
CAMPANIA	52	261	402	69
EMILIA ROMAGNA	6	106	160	36
LAZIO	14	149	228	40
LIGURIA	8	67	110	68
LOMBARDIA	11	238	374	38
MARCHE	9	64	99	63
MOLISE	8	22	28	86
PIEMONTE	16	165	268	60
PUGLIA	29	134	188	46
SARDEGNA	9	55	81	48
SICILIA	45	173	227	45
TOSCANA	16	150	244	65
UMBRIA	6	35	52	57
VENETO	11	121	184	37
TOTALE PROVINCE	300	1.945	2.915	50

Elaborazioni Unioncamere Veneto su fonti varie

La fine anticipata della Legislatura ha tuttavia messo in stand-by tale processo. In ogni caso, appariva quanto mai dubbia l'applicabilità di questi tagli in uno scenario profondamente confuso e condizionato da troppi elementi di

incertezza. Come può un numero ridotto di Province depotenziate nelle competenze e nelle risorse finanziarie/strumentali far fronte a simili sacrifici? È forse ipotizzabile che gli obiettivi di finanza pubblica seguano in qualche modo le competenze trasferite? Nella prossima Legislatura dovranno essere fornite delle risposte adeguate a tali questioni.

L'elevata numerosità delle Amministrazioni comunali e la loro estrema eterogeneità dal punto di vista demografico rendono difficile la produzione di una stima a livello territoriale relativamente all'impatto delle recenti manovre. Tuttavia, risulta comunque interessante fornire un quadro informativo il più possibile vicino alla realtà, in modo tale da determinare in linea di massima la distribuzione finale del concorso finanziario.

Il taglio ai trasferimenti determinato dal DL n. 78/2010 vale per il 2011 1,5 miliardi di euro. L'approvazione delle successive manovre correttive ha comportato l'innalzamento dei sacrifici richiesti ai Comuni fino a 5.565 milioni di euro nel 2012 e a 8.200 milioni nel 2013 (Tab. 5.9). In questo contesto si segnala l'estensione dell'applicazione del Patto di stabilità interno anche ai Comuni con popolazione superiore ai mille abitanti e la particolare disposizione prevista dalla Spending review che trasforma l'iniziale taglio dei trasferimenti ai Comuni sottoposti al Patto nell'obbligo di decurtazione del debito per un importo di pari valore.

L'analisi territoriale del concorso finanziario richiesto ai Comuni appare meno disomogenea di quanto emerso per Regioni e Province. A livello procapite, i sacrifici per il 2013 oscillano dai 181 euro in Lazio ai 107 euro della Calabria. Si tratta del risultato finale di tagli lineari, in particolare quelli disposti dal DL n. 78/2010 sulla base dell'ammontare dei trasferimenti statali e quelli previsti dal "Salva Italia" sulla base del gettito IMU. Quello che esce dalla graduatoria dei tagli ai Comuni non è il risultato di un progetto globale e organico, bensì la sommatoria di provvedimenti elaborati in tempi e con obiettivi diversi.

L'aggregato delle misure approvate dalle recenti manovre finanziarie su Regioni, Province e Comuni consente di avere a disposizione il quadro dei sacrifici sostenuti dalle varie parti del Paese. Complessivamente, considerando gli sforzi richiesti a Regioni ed enti locali, nel 2013 le Autonomie locali dovranno fare fronte a quasi 25 miliardi di tagli (Tab. 5.10). Il Nord sostiene la quota più consistente (circa 10,8 miliardi, pari al 43,3%), anche se sono le Regioni del Sud ad essere più colpite in rapporto alla popolazione (451 euro procapite). In altre

parole, i tagli complessivi richiesti al Nord e al Centro del Paese si equivalgono (rispettivamente 388 e 389 euro procapite). Emerge pertanto, forse per la prima volta, una ricalibratura degli sforzi finanziari dal Nord al Sud del Paese, anche tale risultato non sembra essere il prodotto di una volontà pianificata, bensì dettato da esigenze probabilmente più legate alla praticità.

Tab. 5.9 - Comuni: gli importi delle ultime manovre (milioni di euro). Anni 2011-2013

	2011	2012	2013	Euro procapite (2013)
ABRUZZO	25	105	182	136
BASILICATA	13	40	67	114
CALABRIA	44	133	214	107
CAMPANIA	200	563	778	133
EMILIA ROMAGNA	110	466	652	147
LAZIO	206	725	1.034	181
LIGURIA	49	208	288	178
LOMBARDIA	205	895	1.416	143
MARCHE	31	126	203	130
MOLISE	4	21	37	116
PIEMONTE	95	392	586	131
PUGLIA	101	367	510	125
SARDEGNA	31	139	254	151
SICILIA	161	480	684	135
TOSCANA	101	403	571	152
UMBRIA	23	86	130	144
VENETO	101	417	595	120
TOTALE COMUNI	1.500	5.565	8.200	141

Elaborazioni Unioncamere Veneto su fonti varie

Il quadro viene confermato se si rapportano le manovre finanziarie alla spesa pubblica locale. In media l'incidenza degli interventi correttivi vale circa il 20% della spesa pubblica locale; la quota appare più contenuta al Nord (18,5%), mentre si configura su livelli superiori al Centro (21,3%) e al Sud (21,7%).

La parametrizzazione degli importi delle manovre alla spesa pubblica effettivamente gestita consente di disporre di una visione più vicina alla realtà, attenuando le distanze tra Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale che emergono da una semplice quantificazione in rapporto alla popolazione (Tab. 5.11). Infatti, se le Amministrazioni locali della Valle d'Aosta sono gravate da oltre 3.000 euro procapite di sacrifici finanziari (386 milioni di euro) a fronte di una media nazionale di 410 euro, è altrettanto vero che in rapporto ai 1.343 milioni di spesa pubblica locale lo sforzo richiesto assume una dimensione più contenuta (28,7% a fronte di una media del 20,1%). Le medesime considerazioni valgono

anche per Trentino-Alto Adige (intesa come aggregato delle due Province autonome di Trento e Bolzano), Sicilia e Sardegna.

I dati sopraesposti vogliono costituire uno stimolo “pratico” al superamento dell’attuale impostazione del Patto di stabilità interno abbracciando invece un approccio basato sulla definizione territoriale degli obiettivi di finanza pubblica. Conoscere in anticipo e con chiarezza lo sforzo finanziario richiesto a ciascun territorio svilupperebbe una maggiore trasparenza nell’assetto complessivo della finanza pubblica locale, stimolando altresì una maggiore responsabilità nella verifica ex-post dei risultati.

Tab. 5.10 - Autonomie locali: gli importi delle ultime manovre sul 2013 (milioni di euro)

	Regioni	Province	Comuni	Autonomie locali	Autonomie locali	
					comp. %	euro procapite
ABRUZZO	269	68	182	519	2,1	387
BASILICATA	178	63	67	308	1,2	523
CALABRIA	364	140	214	718	2,9	357
CAMPANIA	861	402	778	2.041	8,2	350
EMILIA ROMAGNA	661	160	652	1.472	5,9	332
FRIULI-VENEZIA GIULIA	731			731	2,9	592
LAZIO	984	228	1.034	2.247	9,0	392
LIGURIA	285	110	288	684	2,8	423
LOMBARDIA	1.258	374	1.416	3.049	12,3	307
MARCHE	251	99	203	553	2,2	353
MOLISE	91	28	37	155	0,6	486
PIEMONTE	766	268	586	1.619	6,5	363
PUGLIA	616	188	510	1.314	5,3	321
SARDEGNA	984	81	254	1.318	5,3	787
SICILIA	2.138	227	684	3.049	12,3	604
TOSCANA	654	244	571	1.469	5,9	392
TRENTINO-ALTO ADIGE	1.382			1.382	5,6	1.332
UMBRIA	198	52	130	380	1,5	419
VALLE D'AOSTA	386			386	1,6	3.006
VENETO	664	184	595	1.443	5,8	292
TOTALE	13.720	2.915	8.200	24.835	100,0	410
NORD	6.132	1.096	3.537	10.765	43,3	388
CENTRO	2.087	623	1.938	4.648	18,7	389
SUD	5.501	1.196	2.726	9.423	37,9	451

Elaborazioni Unioncamere Veneto su fonti varie

Tab. 5.11 - L'incidenza delle manovre sulle Autonomie locali in rapporto alla spesa consolidata locale

	Manovre per l'anno 2013	Spesa consolidata locale*	Incidenza % manovre su spesa locale
PIEMONTE	1.619	8.623	18,8
VALLE D'AOSTA	386	1.343	28,7
LOMBARDIA	3.049	15.940	19,1
LIGURIA	684	3.806	18,0
TRENTINO-ALTO ADIGE	1.382	7.356	18,8
VENETO	1.443	7.528	19,2
FRIULI-VENEZIA GIULIA	731	5.580	13,1
EMILIA ROMAGNA	1.472	8.056	18,3
TOSCANA	1.469	7.251	20,3
UMBRIA	380	1.951	19,5
MARCHE	553	2.767	20,0
LAZIO	2.247	9.832	22,9
ABRUZZO	519	2.388	21,8
MOLISE	155	951	16,3
CAMPANIA	2.041	11.673	17,5
PUGLIA	1.314	6.108	21,5
BASILICATA	308	1.357	22,7
CALABRIA	718	3.941	18,2
SICILIA	3.049	11.683	26,1
SARDEGNA	1.318	5.267	25,0
TOTALE	24.835	123.403	20,1
NORD	10.765	58.232	18,5
CENTRO	4.648	21.802	21,3
SUD	9.423	43.369	21,7

(*) elaborazione su dati CPT-Ministero dello Sviluppo economico. Corrisponde alla spesa di Regioni ed enti locali al netto della sanità

Elaborazioni Unioncamere Veneto su fonti varie

6. Prospettive e proposte: il decentramento per superare la crisi

6.1 Salviamo il federalismo

Ora (quasi) tutti vorrebbero smantellare il federalismo. Sotto accusa sono state messe prima le Comunità montane, poi le Province e ora le Regioni. Domani magari toccherà ai Comuni. Si vuole davvero tornare al vecchio centralismo? Vorremmo fare presente a coloro che in questi giorni stanno attaccando il federalismo e il decentramento che è stata proprio la scellerata gestione accentrata dei conti nazionali a generare l'enorme debito pubblico che sta danneggiando la nostra economia. Ogni accusa di responsabilità nei confronti delle Regioni non trova alcuna conferma nei numeri. Il debito pubblico italiano è letteralmente esploso tra il 1981 e il 1994: in questi tredici anni il rapporto debito/Pil è passato dal 58,5% al 121,8%, con un incremento nominale di 927 miliardi di euro; ebbene, nello stesso periodo il debito delle Amministrazioni locali è cresciuto solamente di 14 miliardi di euro, vale a dire appena l'1,5% dell'incremento debitorio complessivo (Tab. 6.1). Oltretutto, in quel periodo le Regioni avevano un'autonomia tributaria in media del 9% e la spesa gestita rappresentava appena il 20% della spesa pubblica nazionale al netto degli interessi. Diversamente, i dati avvalorano il legame tra la crescita del debito pubblico e accentramento fiscale. Tra il 1980 e la metà degli anni Novanta, periodo in cui il rapporto debito/Pil in Italia è più che raddoppiato, la quota di entrate fiscali a livello centrale sul totale (indice di accentramento fiscale) risultava in crescita e stabilmente al di sopra del 60%. Diversamente, a partire dalla fine degli anni Novanta e sostanzialmente fino alla crisi finanziaria del 2008, la flessione del debito pubblico è stata accompagnata da un moderato decentramento fiscale (Graf. 6.1).

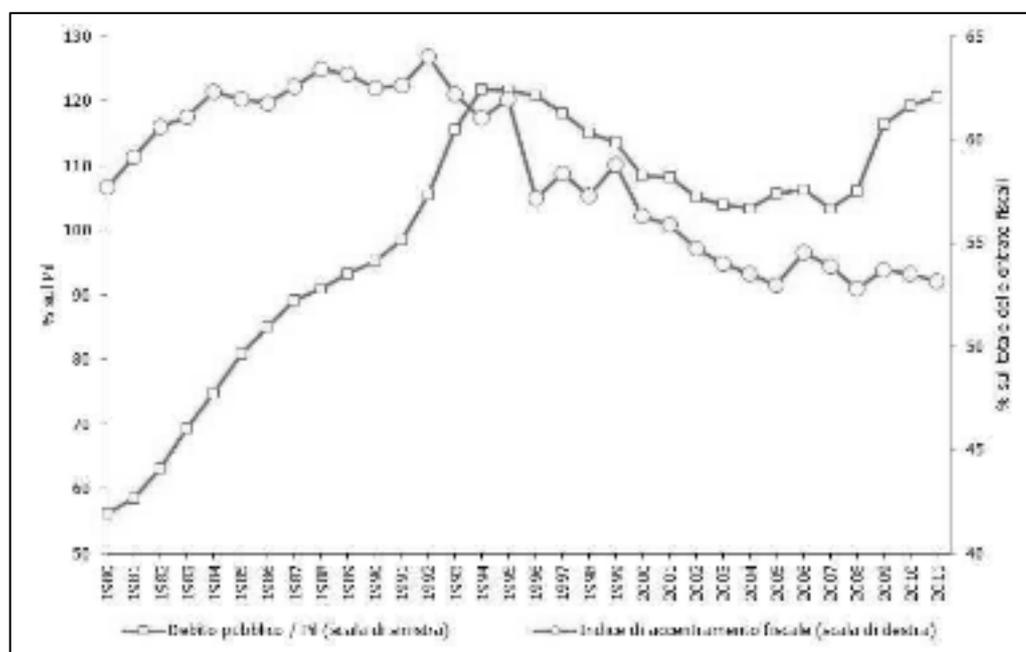
Il debito delle Amministrazioni locali è aumentato soprattutto tra il 1994 e il 2007, cioè nella fase storica in cui è avvenuto gran parte del decentramento delle competenze (maggiori spese) e dell'istituzione di nuovi tributi propri (IRAP, addizionale regionale IRPEF): tuttavia, la crescita del debito locale in questo arco temporale (+89 miliardi) rimane comunque di rilevanza marginale se confrontata con l'incremento del debito pubblico nazionale (+536 miliardi).

Tab. 6.1 - Debito pubblico per livello di governo (miliardi di euro). Anni 1970-2011

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

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Banca d'Italia e ISTAT

Graf. 6.1 - Italia. Relazione tra debito pubblico e indice di accentramento fiscale



Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Banca d'Italia e ISTAT

Il federalismo è una conquista che va difesa in ogni modo. E soprattutto va attuata davvero e fino in fondo. I Paesi federali sono il modello da seguire. Una più efficiente allocazione della spesa produce una riduzione degli oneri superflui e delle inefficienze. Da alcuni studi di Unioncamere Veneto, emerge che i Paesi federali manifestano la tendenza ad una minore spesa di funzionamento rispetto agli Stati unitari, anche alla luce del maggior numero di competenze loro

assegnate. Dall'analisi dell'**indice di funzionamento standardizzato**, che esprime il costo della macchina amministrativa a parità di spesa decentrata, si nota che gli Stati federali presentano costi di funzionamento minori (0,564 contro una media europea pari a 1,000) di quelli registrati dai Paesi unitari (0,948).

Un'ulteriore conferma relativamente ai vantaggi prodotti da un sistema federale ben rodato è data dal confronto tra l'assetto complessivo della PA tedesca con la nostra Pubblica amministrazione. La nostra Italia e il suo centralismo strisciante perde il confronto con la Germania federale in tutti i parametri dell'assetto della PA: abbiamo un peggior rapporto dipendenti/abitanti, un maggior costo medio del lavoro pubblico e una spesa per consumi intermedi procapite più elevata. Immaginando di adeguare la nostra PA agli standard della Germania, si potrebbe ottenere un risparmio annuo di almeno 20 miliardi di euro, circa il doppio delle risorse movimentate dalla Spending review della scorsa estate. Ovviamente si tratta di un semplice esercizio teorico la cui applicabilità immediata non sarebbe possibile, ma ha il pregio di evidenziare e quantificare la distanza che separa l'Italia da un Paese federale ed efficiente come la Germania. Si può quindi ragionevolmente affermare che **il federalismo è in grado di stimolare una maggiore efficienza amministrativa da parte delle strutture pubbliche, in ragione di un migliore rapporto tra i costi sostenuti e le competenze assegnate.**

6.2 Tornare indietro non si può

Nessuno ha finora ricordato che non si può tornare indietro al centralismo. L'Europa ci dice di tenere i conti pubblici in ordine; ci dice che dobbiamo ridurre i tempi di pagamento; ma ci dice anche che **la sussidiarietà è un valore da tutelare, fondamentale per garantire un migliore rapporto tra la Pubblica amministrazione e i cittadini.** Il depotenziamento delle Regioni e la marcia indietro sulla strada del federalismo rappresenterebbero, in questo senso, una evidente violazione dei principi europei di sussidiarietà e di autonomia, previsti dai Trattati di Maastricht e dall'ultimo Trattato di Lisbona dell'UE. Tutti gli altri Paesi europei stanno discutendo di come applicare, ad esempio, le norme sul ruolo dei Parlamenti regionali nella fase ascendente della formazione del diritto

europeo, su come far meglio partecipare le Regioni alla fase applicativa discendente del diritto europeo. Perché noi, invece, andiamo contro questa tendenza generale? L'Italia ha firmato un Trattato che prevede anche una Politica di coesione che altro non è che una politica regionale di competenza UE per ridurre i divari di ricchezza e crescita fra le varie Regioni comunitarie. Vogliamo forse, tornare ad accentrare tutto ciò a livello nazionale?

In buona sostanza, **serve più federalismo, non meno**: anzi, servirebbe un federalismo a geometria variabile, attuando finalmente l'articolo 116 della Costituzione. Un esempio: l'applicazione del "federalismo differenziato" in Veneto comporterebbe uno spostamento di risorse dal Centro alla Periferia di oltre 4 punti del Pil regionale. **La sola possibilità di gestire a livello locale una maggiore quantità di risorse avrebbe poi un "effetto volano" sul Pil procapite, che potrebbe così crescere del 9,2%**. I benefici sul sistema economico regionale potrebbero essere ancor più significativi se non ci si limita a considerare il mero "spostamento" delle risorse finanziarie dal Centro alla Periferia, ma anche la riduzione delle spese di funzionamento connessa ad una maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi rispetto a quella degli apparati centrali. Non a caso, lo Stato centrale per anni non ha saputo ridurre i propri costi nonostante il decentramento di alcune competenze amministrative alle Regioni e agli enti locali, lasciando che le spese di funzionamento continuassero a crescere.

La strada del federalismo a geometria variabile è forse l'unico strumento che abbiamo a disposizione per proseguire con il cantiere federale in questa fase di crisi, consentendo, da un lato, il controllo dei conti pubblici e, dall'altro, di perseguire le legittime aspirazioni di autogoverno dei territori. Occorre pertanto superare quella logica dell'uniformità che ha impedito la realizzazione di un vero decentramento amministrativo e fiscale in Italia, di fatto vanificando i progressi registrati negli ultimi decenni. Andare oltre la logica dell'uniformità non significa venire meno agli obblighi costituzionali della solidarietà: significa, molto più semplicemente, **curare malattie diverse con terapie diverse**. I territori hanno caratteristiche sociali e livelli di sviluppo molto differenti tra loro: eppure, proprio in ossequio a quella logica dell'uniformità (che non vuol dire necessariamente uguaglianza) il Veneto ha ancora oggi il medesimo grado di autonomia della Calabria. **Bisogna dare la possibilità ai territori più virtuosi di poter gestire autonomamente una quota maggiore di risorse e di funzioni**

pubbliche: gli effetti a catena potrebbero essere molto positivi, sia in termini di crescita economica complessiva, sia per quanto concerne eventuali surplus di risorse fiscali da destinare allo sviluppo dei territori più in difficoltà. Regioni come il Veneto, l'Emilia Romagna, la Lombardia, la Toscana, hanno dimostrato nel campo della tutela della salute di poter raggiungere elevati livelli di performance nell'erogazione dei servizi sanitari, mantenendo l'equilibrio dal punto di vista finanziario. Perché limitare la sfera di competenza regionale esclusivamente alla sanità? Perché non accettare le sfide dell'Europa e applicare davvero il principio di sussidiarietà, estendendo e non riducendo il perimetro di azione delle Regioni?

Inoltre, serve un nuovo Patto di stabilità, in modo da definire e ripartire gli obiettivi di finanza pubblica su base territoriale, premiando davvero i virtuosi e liberando gli investimenti. **Il riaccentramento della gestione dei conti pubblici non è la soluzione ai problemi del Paese.**

Concludendo, è necessario incrementare il grado di efficienza pubblica e di responsabilità attraverso una maggiore autonomia locale di entrata e di spesa. Il federalismo può essere vantaggioso soprattutto in tempo di crisi. **L'eccessiva tassazione rischia di bloccare il sistema economico, vanificando ogni tentativo di ripresa.**

Riferimenti bibliografici

Camera dei Deputati (2013), *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, Temi dell'attività parlamentare, febbraio 2013, in www.camera.it

Corte dei Conti (2012), *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio 2012, in www.corteconti.it

Corte dei Conti (2012), *Relazione 2012 sul costo del lavoro pubblico*, maggio 2012, in www.corteconti.it

Corte dei Conti (anni vari), *Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali*, in www.corteconti.it

Corte dei Conti (anni vari), *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni*, in www.corteconti.it

Giarda, P. (2012), *Elementi per una revisione della spesa pubblica*, versione del 8 maggio 2012, in www.governo.it

Istat (anni vari), *Conti ed aggregati economici delle AP*, in www.istat.it

Istat (2013), *Spesa delle Amministrazioni pubbliche 1990-2011*, 17 gennaio 2013, in www.istat.it

Ministero dell'economia e delle Finanze (anni vari), *Documento di economia e finanza*, in www.tesoro.it

OCSE (2011), *Government at a Glance 2011*, in www.oecd.org

Ragioneria Generale dello Stato (2012), *Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato - 2012*, settembre 2012, in www.rgs.mef.gov.it

Ragioneria Generale dello Stato (2013), *La spesa statale regionalizzata 2011 - provvisoria*, gennaio 2013, in www.rgs.mef.gov.it

Banche dati e approfondimenti on line:

www.oecd.org/pisa

www.oecd.org/gov/pem/acquiringcapacity.htm

www.oecd.org/employment/pem/workforceplanningandmanagement.htm

http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/introduction

Finito di Stampare
nello Stabilimento delle Grafiche Vianello
Treviso/Italia
nel mese di marzo 2013

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