



Unioncamere
Veneto



CONSIGLIO REGIONALE
DEL VENETO

«Centro» di spesa

Ruolo e dinamica della finanza pubblica
statale in Italia e in Europa

Gian Angelo Bellati
Segretario Generale Unioncamere Veneto

Venezia, 29 ottobre 2013

**Da sette anni l'Osservatorio sul Federalismo e la Finanza
Pubblica realizza studi e ricerche sul percorso di
attuazione del decentramento amministrativo e fiscale**

- 1. I costi del “non federalismo” (giugno 2007)**
- 2. Spesa pubblica e federalismo (marzo 2008)**
- 3. Federalismo e competitività (ottobre 2008)**
- 4. Responsabilità e federalismo (settembre 2009)**
- 5. Federalismo, Sussidiarietà ed Evasione fiscale (giugno 2011)**
- 6. Il Federalismo in tempo di crisi (gennaio 2013)**
- 7. «Centro» di spesa (ottobre 2013)***

*** Il rapporto integrale sarà disponibile on line nelle prossime settimane**

1. Cosa sta succedendo?

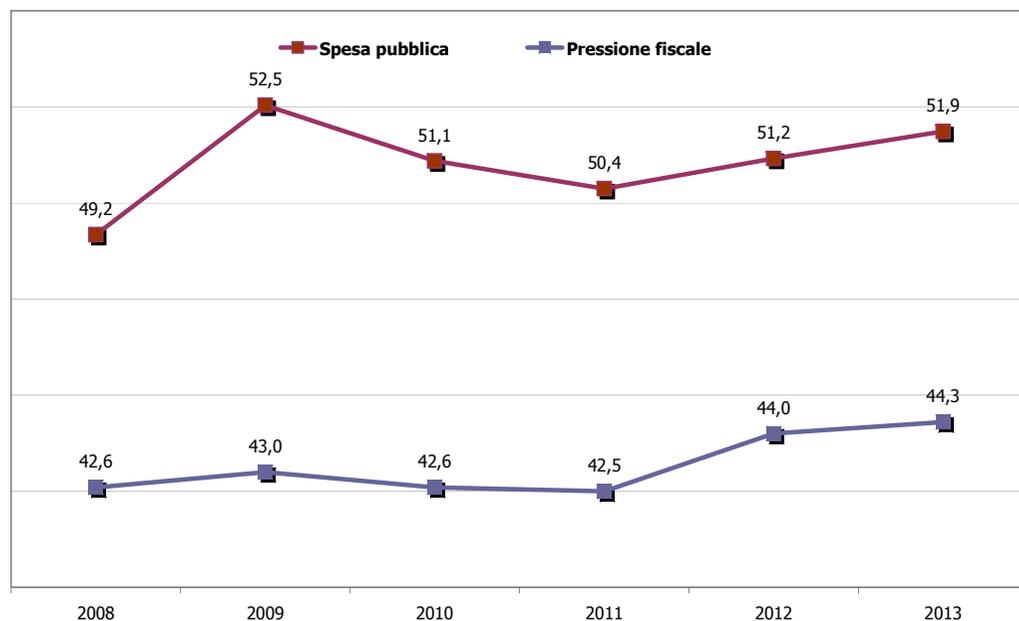
2. Cosa sta facendo lo Stato?

3. Quali sono le proposte?

Pressione fiscale record, bisogna ridurre la spesa

Il **debito pubblico** è in continua crescita: ha ormai sfondato i 2.000 miliardi di euro e nel 2013 toccherà il 133% del Pil.

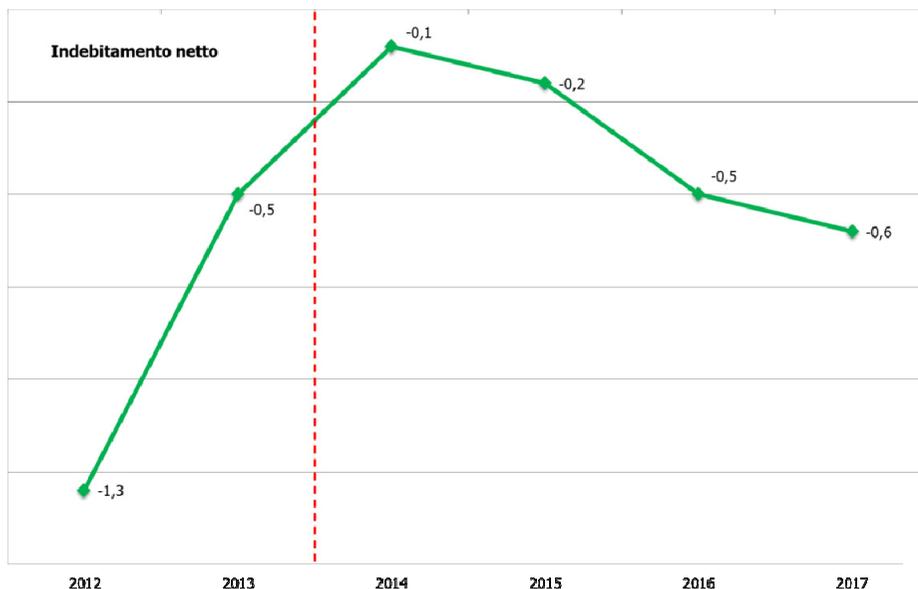
Le manovre degli ultimi anni hanno cercato di contenere la **spesa pubblica**: tuttavia, la spesa continua a crescere passando dal 49,2% nel 2008 al **51,9% sul Pil** nel 2013 (**al netto dell'economia sommersa** questa quota aumenterebbe al **60%**).



Fonte: ISTAT e Ministero dell'Economia

Il risanamento dei conti pubblici è passato attraverso l'innalzamento della **pressione fiscale** che nel 2013 toccherà il 44,3% del Pil (+1,7% rispetto al 2008 e diventa **55% al netto dell'economia sommersa**). Si tratta di un **record storico** che sarebbe opportuno rimanesse tale: **bisogna tagliare davvero la spesa pubblica**

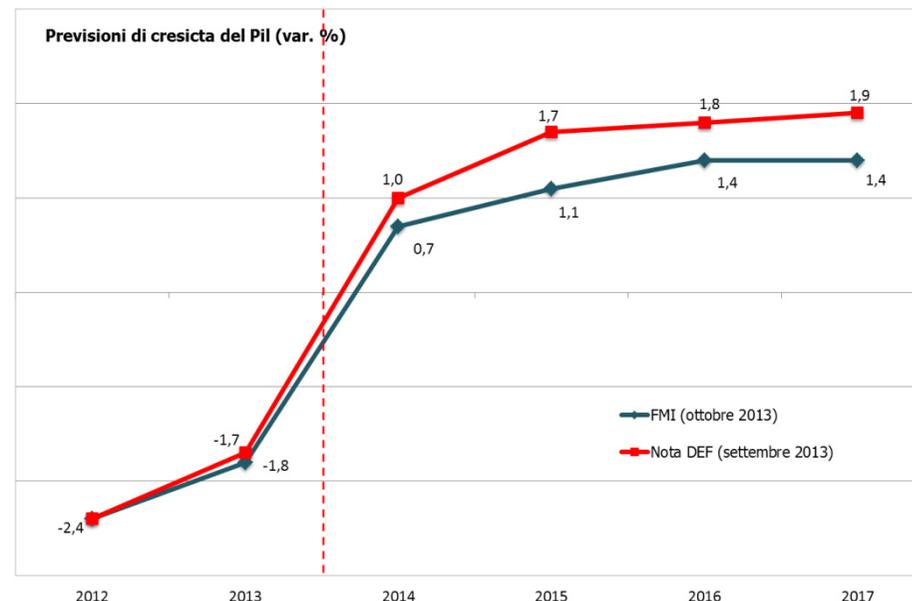
L'illusione delle previsioni del Pil (1/2)



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Documento di economia e finanza, Nota di aggiornamento del DEF 2013

Per il 2014 e gli anni successivi è atteso un miglioramento dei conti pubblici. Si prevede un avanzo primario in crescita e un indebitamento strutturale prossimo allo zero.

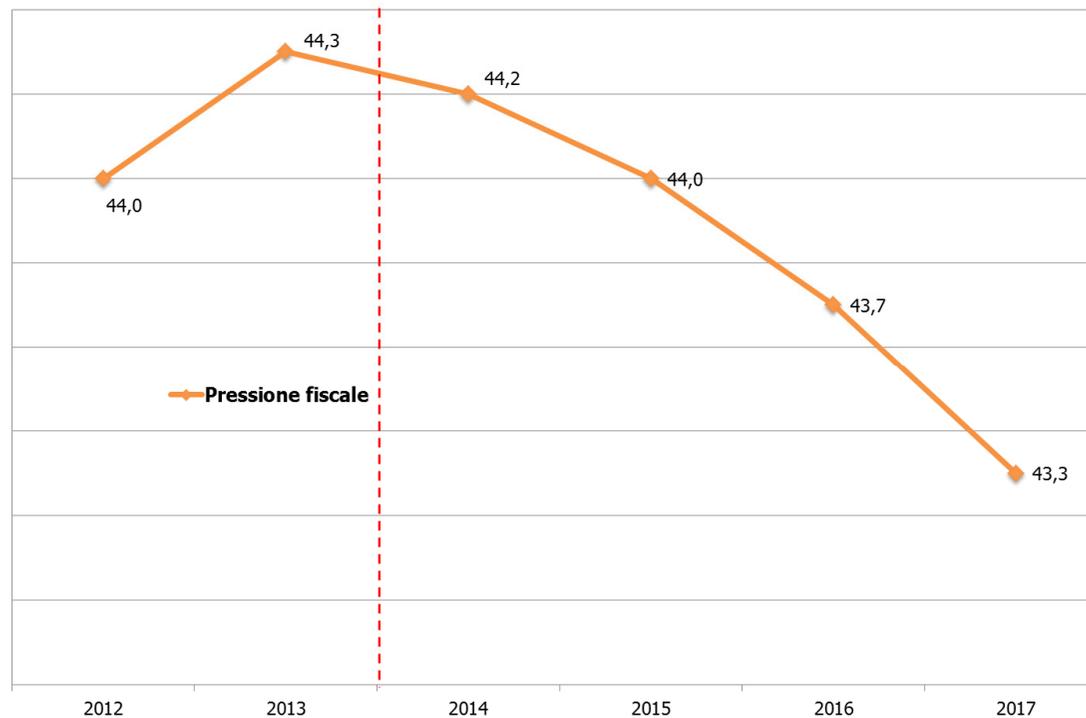
Tuttavia, queste prospettive confortanti per la finanza pubblica si basano su una dinamica troppo ottimistica del Pil, costantemente superiore alle stime realizzate dal FMI...



Fonte: Fondo Monetario Internazionale e Ministero dell'Economia e delle Finanze

L'illusione delle previsioni del Pil (2/2)

L'ipotesi di una rapida crescita del Pil porta ad un **ampliamento della base imponibile** delle tasse su redditi, consumi e lavoro e quindi all'aspettativa di maggiori entrate fiscali e di minore deficit senza innalzare le aliquote di imposta...ma questo non appare veritiero...



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Documento di economia e finanza, Nota di aggiornamento del DEF 2013

Spreco di spesa pubblica

2013-2014 » 1.08 Wastefulness of government spending, 1-7 (best)

Qatar	1	6,00	
Germany	23	4,18	
Belgium	51	3,50	
Swaziland	104	2,72	
Spain	113	2,58	
Italy	139	2,02	
Venezuela	148	1,50	

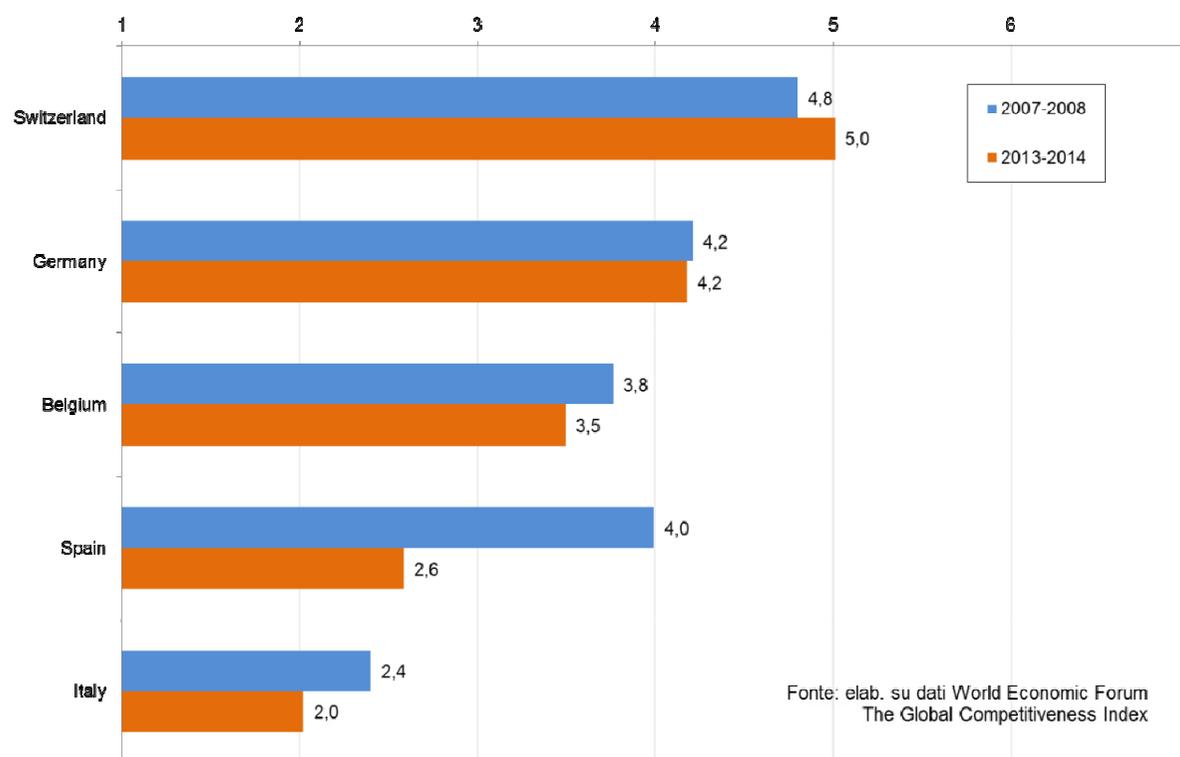
Secondo il Global Competitiveness Index* l'Italia è al 139° posto su 148 Paesi per il suo livello di efficienza nell'utilizzo della spesa pubblica

Qual è il livello di efficienza della spesa pubblica?

1 = estremamente inefficiente

7 = estremamente efficiente

L'indagine considera oltre 100 diverse variabili, di cui 2/3 rilevate attraverso sondaggi d'opinione su un campione di 13mila business leader e 1/3 provenienti da fonti pubbliche (es. Banca Mondiale, OMS, UNESCO).



1. Cosa sta succedendo?

2. Cosa sta facendo lo Stato?

3. Quali sono le proposte?

La spesa pubblica in Italia: un macigno sulla strada dello sviluppo

- **non responsabilizza** i centri di spesa con la titolarità al prelievo fiscale;
- **non premia** chi sa risparmiare con l'efficienza delle strutture pubbliche e la qualità dell'organizzazione del lavoro nella PA;
- **non valuta** gli effetti della spesa in relazione alla programmazione politica degli investimenti.

Le principali anomalie della spesa pubblica italiana

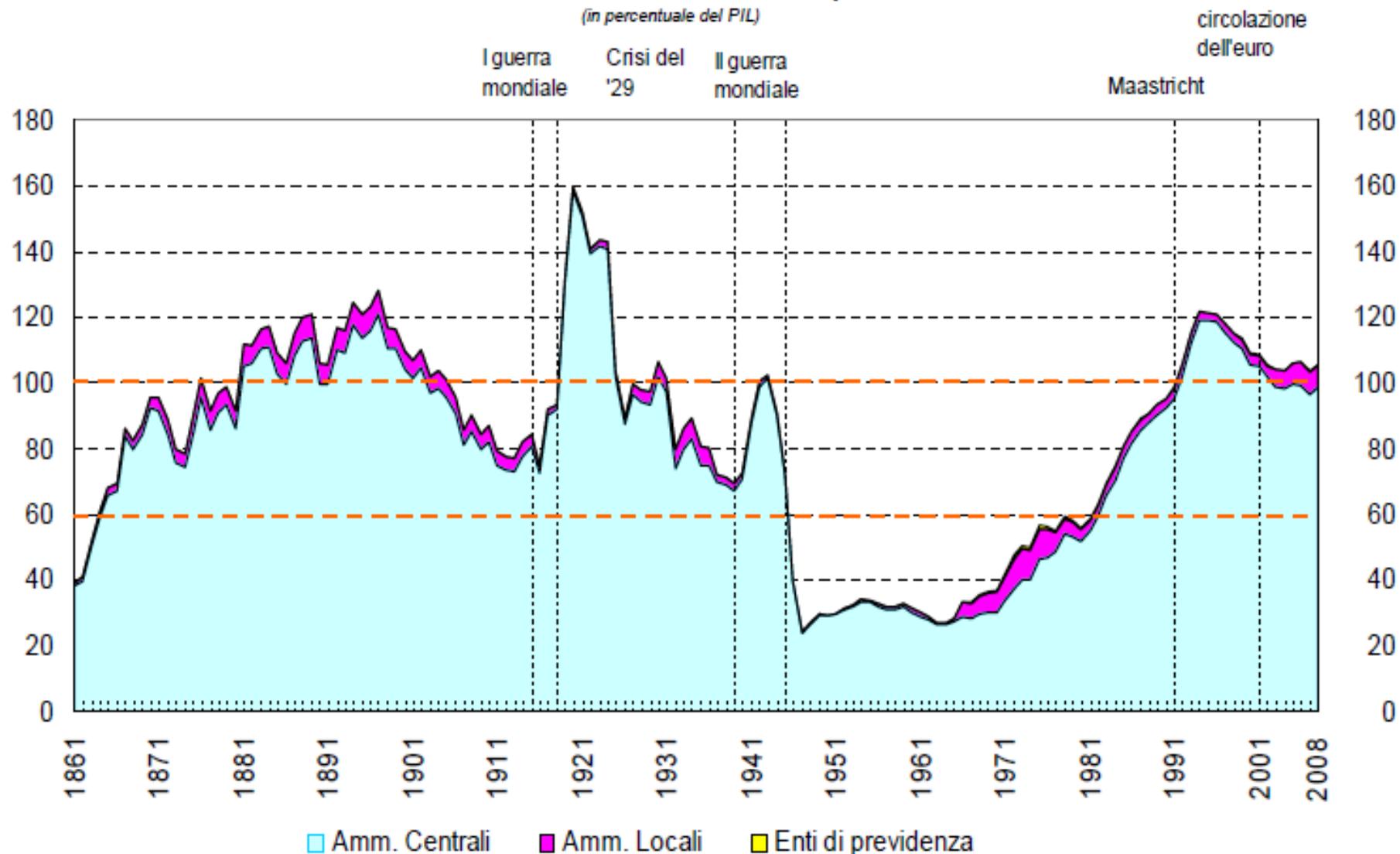
- Il Bilancio viene costruito attraverso un **approccio *bottom-up***, invertendo il rapporto classico tra programmazione politica e traduzione gestionale - amministrativa degli obiettivi previsionali determinati dai soggetti politici
- La raccolta dei fabbisogni ha natura incrementale, è del tutto privo di trasparenza e non solo trascura gli obiettivi politici di programmazione, ma richiede un aumento di dotazioni basato sui **parametri di spesa storica**
- Sono **assenti strumenti di valutazione** sull'efficacia della spesa rendicontata e di misurazione degli effetti in termini macroeconomici

Never-ending reviews:
**tentativi di governo della spesa pubblica e il
cono d'ombra della spesa centrale**

- **Fase I** (2006-2008): contenimento dirigitico della spesa centrale nell'ottica del risparmio; revisione PSI per ridurre la spesa locale; finanziamento opere pubbliche;
- **Fase II** (2008-2011): ricognizione sistematica della spesa a livello territoriale (Copaff); approvazione (e stallo) del federalismo fiscale (cautelato!)
- **Fase III** (2011-2012): ritorno all'antico - tagli in periferia contro l'emergenza default del Paese

Debito delle Amministrazioni pubbliche

(in percentuale del PIL)

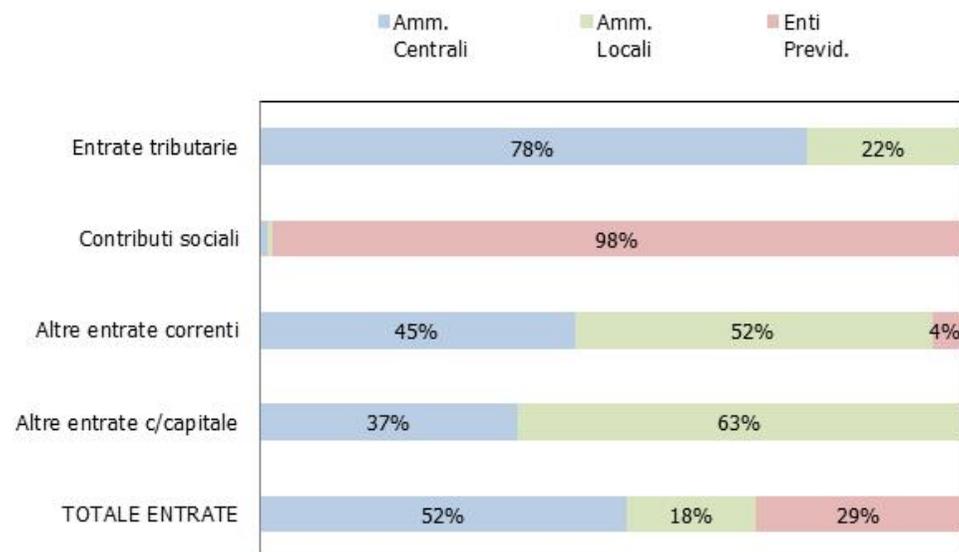


Fonte: Banca d'Italia

La spesa centrale in Italia (1/4)

In Italia persiste un **forte disallineamento** nella distribuzione delle entrate e delle spese tra i vari livelli di governo. Su un totale entrate di 736 miliardi, lo Stato ne incassa direttamente 385, pari al 52%. La quota sale fino al **78%** se si considerano solo le **entrate tributarie**, cioè gli introiti che servono a finanziare i servizi pubblici (istruzione, difesa, giustizia, sanità, trasporti + copertura sistema pensionistico).

Distribuzione delle entrate per livello di governo (2011)

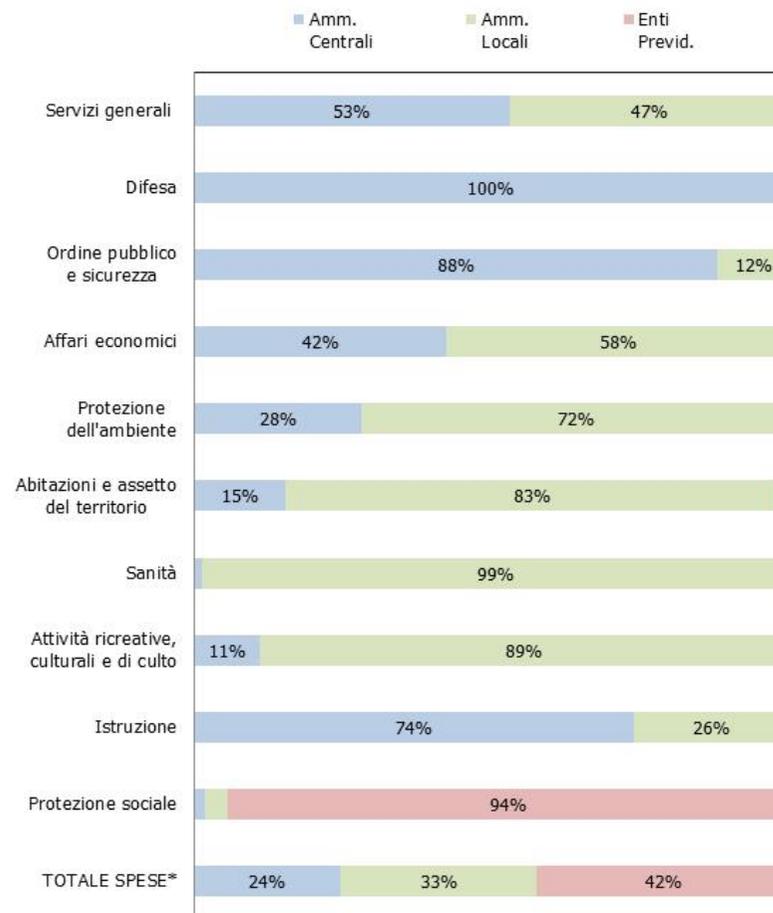


La spesa centrale in Italia (2/4)

Nonostante disponga del 52% delle entrate pubbliche, **lo Stato** gestisce direttamente appena il **24%** della spesa primaria.

Le Amministrazioni locali, invece, gestiscono il **33%** della spesa primaria contando sul 18% delle entrate della PA. Il finanziamento dei funzioni locali viene integrato dallo Stato mediante i trasferimenti, ma che sono stati soggetti a tagli ingenti.

Distribuzione delle spese per livello di governo (2011)



La spesa centrale in Italia (3/4)

I Ministeri: dalla spesa «ufficiale» alla spesa «effettiva» (consuntivo 2012)

	valori in milioni di euro
(S1) Spese correnti	489.351
Personale	87.674
Consumi intermedi	10.527
Trasferimenti	260.881
(I) Interessi passivi e redditi da capitale	81.385
Altre spese correnti	48.884
(S2) Spese in conto capitale	45.653
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.034
Contributi agli investimenti	26.398
Altre spese c/capitale	14.221
(S3) Rimborso passività finanziarie	214.334
(ST) SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (S1+S2+S3)	749.337
<i>a detrarre:</i>	
(T1) Trasferimenti alle Amministrazioni locali	128.310
(T2) Trasferimenti agli Enti di previdenza	103.971
(SC) SPESA CONSOLIDATA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (SC=ST-T1-T2)	517.056
(SE) SPESA EFFETTIVA PER SERVIZI (SC-S3-I)	221.338

La spesa nel bilancio dello Stato (consuntivo 2012) ammonta a **749 miliardi** di euro. Di questi:

- **214 mld** rimborso titoli;
- **81 mld** interessi;
- **232 mld** trasferimenti ad Amm. Locali ed Enti Previdenza.

Al netto di tali voci, la spesa statale effettiva per l'erogazione dei servizi è pari a **221 miliardi**.

La spesa centrale in Italia (4/4)

La spesa dei Ministeri - Consuntivo 2012 (milioni di euro)

MINISTERO	SPESA EFFETTIVA PER SERVIZI	spese di funzionamento	spese per interventi	spese per investimenti
ECONOMIA E DELLE FINANZE	113.988	18.141	75.434	20.414
SVILUPPO ECONOMICO	6.511	280	533	5.698
LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	1.232	401	807	24
GIUSTIZIA	7.477	6.696	580	201
AFFARI ESTERI	1.780	904	862	15
ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	45.361	40.116	2.980	2.266
INTERNO	11.983	10.071	1.144	768
AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	342	156	81	105
INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	6.437	1.248	706	4.483
DIFESA	22.292	18.312	1.316	2.664
POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	1.295	567	219	509
BENI E ATTIVITA' CULTURALI	1.460	948	166	346
SALUTE	1.180	363	813	4
TOTALE	221.338	98.201	85.640	37.497

Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato

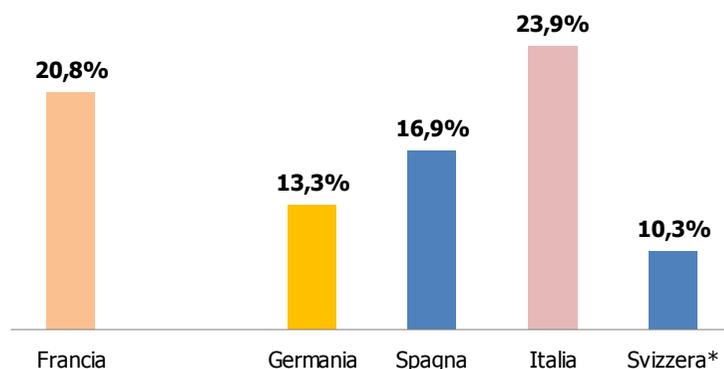
Oltre la metà della spesa è imputabile al solo **Ministero dell'Economia** (114 miliardi); segue il Ministero dell'Istruzione (45 mld) e della Difesa (22 mld).

Personale e consumi intermedi assorbono **98 miliardi**: i rimanenti 123 miliardi si distribuiscono tra spesa per interventi e investimenti.

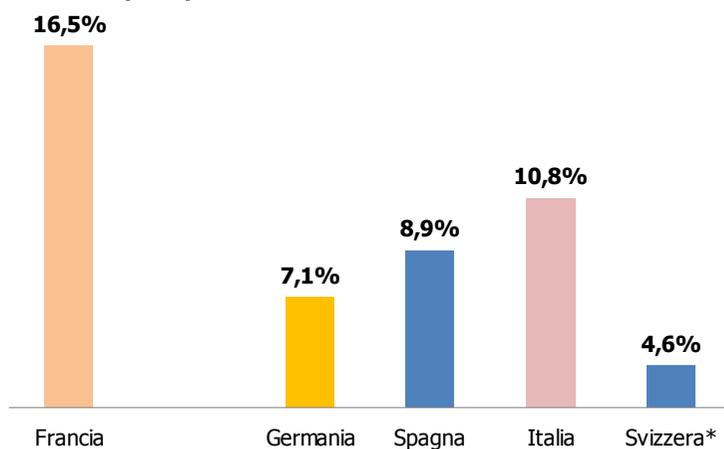
Ministeri di un'Europa (già) federale (1/3)

Spesa delle Amministrazioni centrali in alcuni Paesi europei. Valori in % sul Pil (media 2010-2012)

Spesa primaria centrale



Spesa primaria centrale al netto trasferimenti



(*) media 2009-2011

Nota: per spesa primaria s'intende al spesa pubblica al netto degli interessi

Il grafico a lato (su dati Eurostat) smentisce chi attribuisce al federalismo le attuali inefficienze nella spesa pubblica nostrana: infatti, **l'Italia NON è un Paese federale.**

La spesa primaria centrale dell'Italia si attesta al **23,9%** del Pil, dietro solamente al caso particolare Belgio (ma la Germania è al 13,3% e la Svizzera al 10,3%).

L'Italia è prima per spesa centrale «effettiva», cioè al netto dei trasferimenti verso altri livelli di governo. Siamo al 10,8% del Pil, a fronte del 7,1% della Germania e al 4,6% della Svizzera.

Ministeri di un'Europa (già) federale (2/3)

Struttura della spesa delle Amministrazioni centrali in alcuni Paesi europei (media 2010-2012)

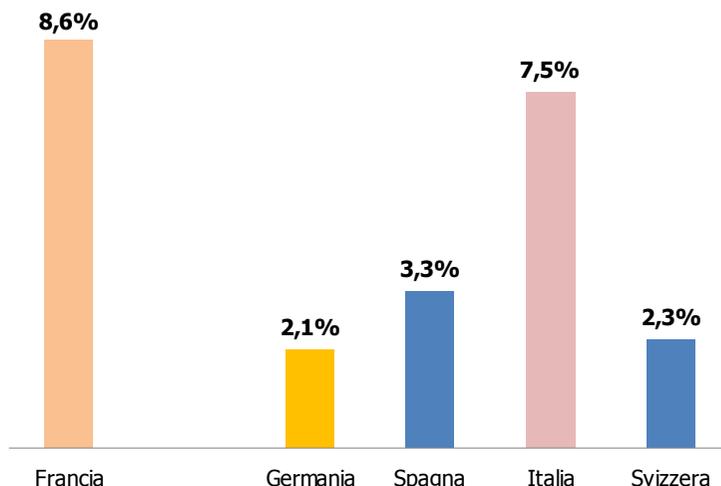
	Germania	Spagna	Italia	Svizzera*
<i>Valori in milioni di euro</i>				
Spese di funzionamento	54.357	34.266	117.938	9.654
Trasferimenti correnti a privati	32.893	12.444	17.386	2.683
Prestazioni sociali	57.963	15.498	4.399	204
Altre spese correnti	8.000	2.619	10.672	2.081
Investimenti	29.827	27.257	18.967	4.534
Spesa primaria centrale**	183.040	92.085	169.362	19.156
<i>Composizione %</i>				
Spese di funzionamento	29,7%	37,2%	69,6%	50,4%
Trasferimenti correnti a privati	18,0%	13,5%	10,3%	14,0%
Prestazioni sociali	31,7%	16,8%	2,6%	1,1%
Altre spese correnti	4,4%	2,8%	6,3%	10,9%
Investimenti	16,3%	29,6%	11,2%	23,7%
Spesa primaria centrale**	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

(*) media 2009-2011; (**) al netto degli interessi e dei trasferimenti verso Amministrazioni locali ed Enti di previdenza. Nota: le spese di funzionamento comprendono le spese per il personale e i consumi intermedi.

Le **spese di funzionamento** della PA centrale italiana assorbono quasi il **70%** delle risorse; in Germania tale voce non arriva al 30%.

Ministeri di un'Europa (già) federale (3/3)

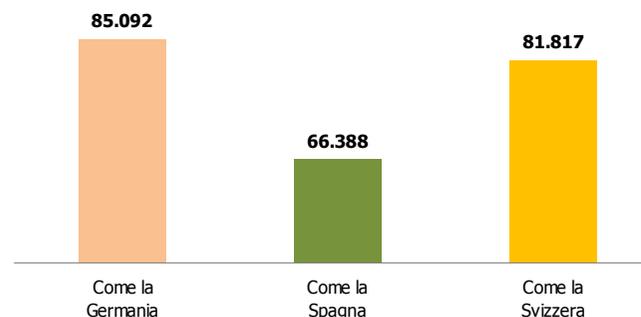
Spese di funzionamento delle Amministrazioni europee in alcuni Paesi federali. Valori in % sul Pil (media 2010-2012)



La PA centrale in Italia destina alle **spese di funzionamento** (personale e consumi intermedi) mediamente il **7,5% del Pil**, più del doppio di Spagna e Belgio. È un dato che conferma l'evidente accentramento di risorse e la gestione diretta di funzioni pubbliche non compatibile con quella di un Paese federale.

Applicando il medesimo valore delle spese di funzionamento su Pil della Germania (2,1%), **la PA centrale avrebbe uno scostamento di 85 mld**: incide la diversa ripartizione delle competenze.

Spese di funzionamento delle Amministrazioni centrali: ipotetici scostamenti per l'Italia nel confronto con alcuni Paesi federali (milioni di euro)



Efficacia-efficienza della spesa centrale

Le attuali **strategie di contenimento dei costi pubblici**:

riducono le spese di **funzionamento**
(a favore dell'**efficienza** della «macchina centrale»)?

oppure

riducono le spese di **interventi e investimenti**
(a danno dell'**efficacia** della «macchina centrale»)?



Analisi dei Rendiconti contabili dei Ministeri negli anni 2010-2012

Un'analisi sulla spesa dei Ministeri: primi risultati

Nel triennio 2010-2012 la **somma delle spese** di **funzionamento** e della spesa per **interventi ed investimenti** **si è ridotta di 9,9 miliardi di euro** (-2,3%) quasi tutto **a carico dei cittadini e delle imprese:**

-9,2 miliardi di euro

sulle **spese di interventi/investimenti** (-2,7%)

-0,7 miliardi di euro sulle **spese di funzionamento** (-0,8%)

Il modesto risparmio non riguarda tutti i Ministeri perché **la metà (7 su 13) registrano comunque un aumento delle spese di funzionamento, pari a 1,2 mld (+3,4%).**

1. Cosa sta succedendo?

2. Cosa sta facendo lo Stato?

3. Quali sono le proposte?

Possibili risparmi con i “costi ottimali” (1/3)

In Italia i livelli di spesa pubblica sono differenti nelle diverse regioni.
Per superare le difficoltà di definizione dei costi (fabbisogni di spesa) standard, Unioncamere del Veneto ha determinato una “**spesa territoriale ottimale**” combinando tre parametri (**consumi intermedi, dipendenti pubblici e costo del personale**).

Si presenta ora un’evoluzione dei costi ottimali, che tiene conto dei criteri di omogeneità territoriale e dell’articolazione delle spese di funzionamento tra Centro e Periferia

I parametri dei costi ottimali per territori omogenei e regione/valore benchmark.

	Dipendenti pubblici per mille abitanti	Spesa media per il personale (euro)	Consumi intermedi procapite (euro)
Amministrazioni centrali (1)	<i>Veneto</i>	<i>Veneto</i>	<i>Veneto</i>
Amministrazioni locali (2)	<i>Veneto</i>	<i>Veneto</i>	<i>Veneto</i>
Territori autonomi (3)			
Valle d'Aosta, PA Trento, PA Bolzano	<i>Trento</i>	<i>Trento</i>	<i>Trento</i>
Friuli VG, Sicilia, Sardegna	<i>Sicilia</i>	<i>Sicilia</i>	<i>Sicilia</i>
Istituzioni statali (4)	<i>media delle Amm. periferiche dello Stato nelle 15 RSO</i>		

(1) Amministrazioni periferiche dello Stato nei 15 territori a statuto ordinario

(2) Regioni ed enti locali dei 15 territori a statuto ordinario

(3) Amministrazioni centrali e locali dei 6 territori a statuto speciale

(4) Stima spesa delle Istituzioni statali non periferiche

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Conti Pubblici Territoriali

Possibili risparmi con i “costi ottimali” (2/3)

Nel 2011 le spese di funzionamento (personale e consumi intermedi) ammontano a 237 miliardi di euro, di cui 87 miliardi si riferiscono allo Stato centrale.

L'applicazione dei costi ottimali per territori omogenei potrebbe garantire un risparmio di 35 miliardi di euro (pari al 2,2 punti di Pil), con un abbattimento dei costi del 15%.

Applicazione dei costi ottimali per territori omogenei. Anno 2011 (milioni di euro)

	Spese di funzionamento attuali	Spese di funzionamento ottimali	Risparmi teorici
Amministrazioni centrali (1)	62.005	45.744	16.261
Amministrazioni locali (2)	124.384	112.735	11.650
Territori autonomi (3)	38.120	33.883	4.237
Istituzioni statali (4)	12.606	9.300	3.306
TOTALE	237.115	201.662	35.453

La parte più consistente delle minori spese sarebbe attribuibile alle Amministrazioni centrali (16 miliardi). Inoltre, secondo alcune stime, dalle Istituzioni centrali dello Stato (a Roma) si potrebbero ottenere ulteriori 3,3 miliardi di euro.

(1) Amministrazioni periferiche dello Stato nei 15 territori a statuto ordinario

(2) Regioni ed enti locali dei 15 territori a statuto ordinario

(3) Amministrazioni centrali e locali dei 6 territori a statuto speciale

(4) Stima spesa delle Istituzioni statali non periferiche

Elaborazioni Unioncamere Veneto su dati Conti Pubblici Territoriali

Possibili risparmi con i “costi ottimali” (3/3)

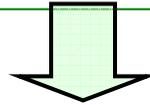
Sulle spese di funzionamento i risparmi sarebbero:

- **16,2 mld** da **Amm. centrali RSO**
- **11,6 mld** da **Amm. locali RSO**
- **4,2 mld** da **Amm. centrali e locali RSS**
- **3,3 mld** da **Istituzioni statali centrali** (non periferiche)

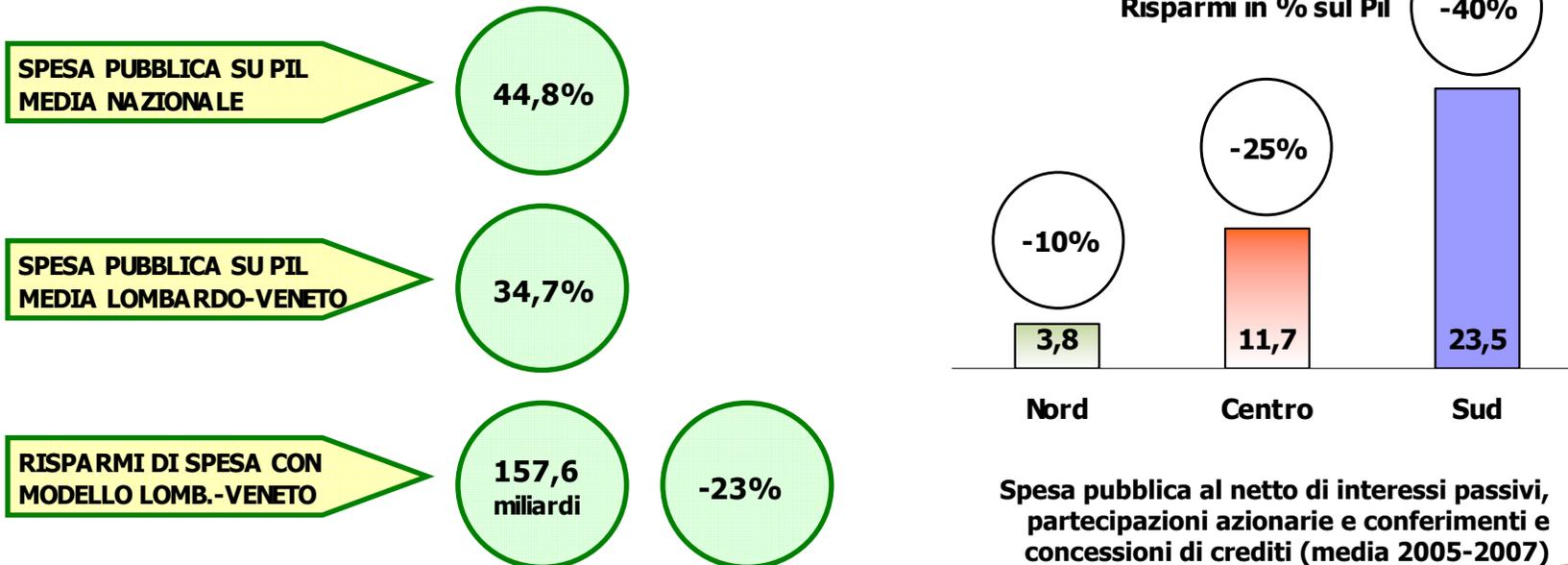
Il risparmio complessivo sarebbe di **35,4 mld di euro**

Se non fossimo un Paese solidale...

Una stima ipotetica: calcolare i risparmi di spesa pubblica sulla base del rapporto spesa / Pil di Lombardia e Veneto



Non esisterebbero i flussi perequativi verso Regioni ed enti locali e l' intervento diretto dello Stato centrale verso le aree deboli



Grazie per l'attenzione

www.osservatoriofederalismo.eu