



Unioncamere
Veneto



CONSIGLIO REGIONALE
DEL VENETO

Il federalismo in tempo di crisi

Viaggio nella spesa pubblica italiana

SINTESI DEL RAPPORTO DI RICERCA*

Federalismo, spesa pubblica, crisi: questi sono i temi approfonditi nel nuovo rapporto di ricerca dell'Osservatorio regionale sul federalismo e la finanza pubblica, nato nel novembre 2007 dalla collaborazione tra il Consiglio regionale del Veneto e Unioncamere del Veneto.

Si tratta di un'altra tappa importante di un percorso di approfondimento in materia di federalismo fiscale e decentramento amministrativo iniziato sei anni fa con un primo studio dedicato ai costi del "non federalismo", che rappresenta ancora oggi una "pietra miliare" nel panorama degli studi realizzati sul tema a livello regionale e nazionale. Il nuovo studio fornisce numerosi elementi di analisi utili per ribadire alcune proposte interpretative, alla luce delle recenti manovre finanziarie dei vari Governi che hanno interessato soprattutto le Autonomie, bloccando la riforma federalista.

"Il federalismo in tempo di crisi" - questo è il titolo del nuovo rapporto di ricerca dell'Osservatorio - raccoglie cifre, idee e proposte per riavviare il dibattito sul federalismo come antidoto al neocentralismo. Dapprima presente nei programmi di gran parte delle formazioni politiche, il processo federalista italiano si è infatti arenato ed è stato additato come la ragione di tutti i mali del Paese.

Il nuovo rapporto intende pertanto 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.

* Il Rapporto integrale sarà disponibile entro fine gennaio 2013 sul sito internet www.osservatoriofederalismo.eu

L'intento dichiarato 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 fiscale 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, infatti, che le riforme degli anni Novanta ("Bassanini") e del 2001 ("Titolo V") abbiano sensibilmente decentrato la spesa, mentre non sia è fatto altrettanto con il personale pubblico e con le risorse finanziarie. La legge-delega del 2009, pertanto, mirava a correggere questa situazione distorta, che è stata terreno fertile per le gestioni "allegre" di qualche amministratore locale. Infatti, solo con il superamento della finanza derivata e con l'assegnazione di una vera autonomia di entrata sembra possibile stimolare una maggiore responsabilità nella gestione della cosa pubblica. **Responsabilità, quindi, è la parola chiave del federalismo fiscale.**

"Dagli altari alla polvere": così può essere sintetizzato quanto è accaduto, nell'arco di un anno o poco più, al progetto del federalismo fiscale. Dapprima presente nei programmi di gran parte degli schieramenti politici, il federalismo è stato poi frettolosamente rinnegato e accusato di essere portatore di tutti i mali dell'ultimo decennio. Una cosa però emerge con chiarezza: **il federalismo fiscale non può essere messo sul banco degli imputati semplicemente perché non c'è.** La riforma del Titolo V non è stata attuata pienamente; 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.

L'attuale fase economica e istituzionale rimarrà nella storia per gli sforzi di correzione dei conti pubblici 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 sembra derivare da scelte non condivisibili 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.**

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%) (TAB 1). 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.**

TAB 1 - Ripartizione delle entrate e della spesa pubblica per livello di governo nel 2011 (%)

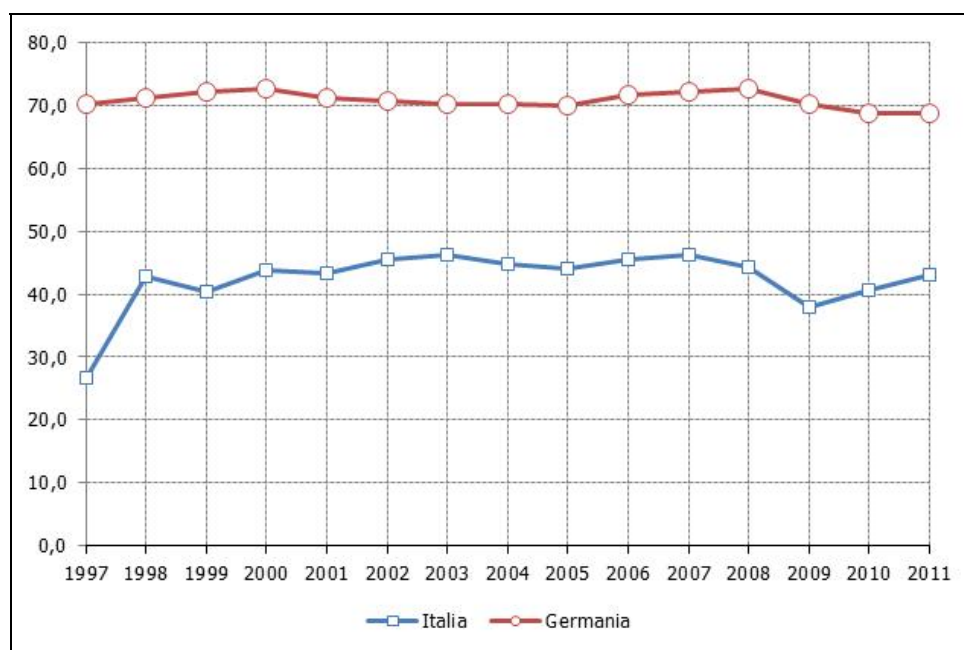
	Ripartizione spese		Ripartizione entrate	
	Italia	Germania	Italia	Germania
Amministrazioni centrali	23,9	15,5	52,0	29,6
Amministrazioni locali	33,2	38,8	18,4	34,4
Enti previdenziali	42,9	45,6	29,5	36,0
Totale AAPP	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaborazione Unioncamere del Veneto su dati Eurostat

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 1). **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 1 - Il grado di autonomia fiscale locale in Italia e in Germania (% entrate fiscali sul totale entrate)



Elaborazione Unioncamere del 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 federale 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 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 (TAB 3 e GRAF 2).

TAB 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

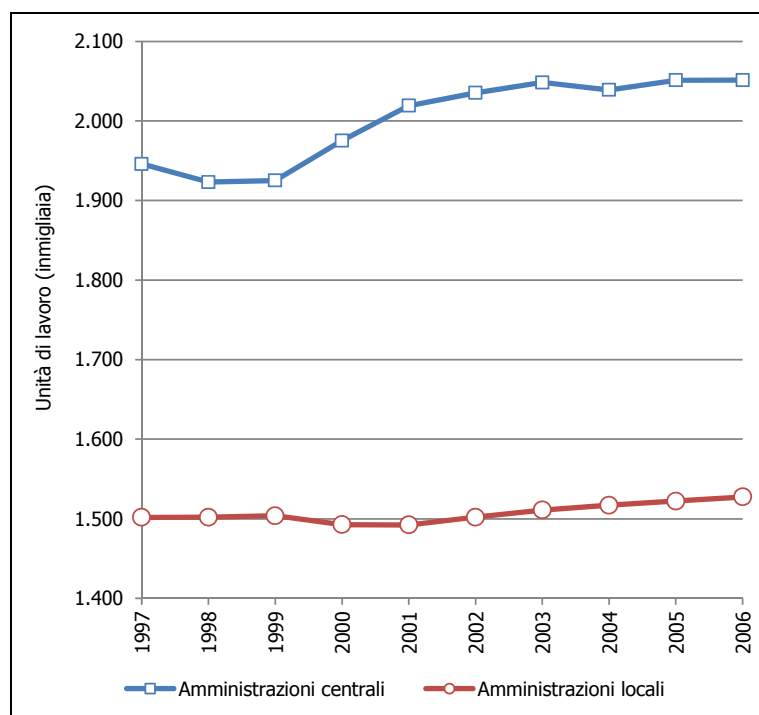
(*) al netto della spesa e del personale degli Enti previdenziali
Elaborazione Unioncamere del Veneto su dati Eurostat

TAB 3 - Italia. Dinamica del personale pubblico per livello di governo (unità di lavoro, in migliaia)

	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 del Veneto su dati Istat

GRAF 2 - Italia. Dinamica del personale pubblico centrale e locale (unità di lavoro, in migliaia)



Elaborazione Unioncamere del Veneto su dati Istat

I dati evidenziano quindi che non c'è stato alcun decentramento del personale pubblico, fatto che ha sicuramente creato duplicazioni e sovrapposizioni, contribuendo inevitabilmente alla crescita della spesa pubblica degli ultimi anni. La sensibile riduzione del personale pubblico avvenuta dopo il 2006, del resto, non è in alcun modo imputabile al decentramento amministrativo, bensì agli interventi restrittivi sul turn-over 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 un vero e compiuto decentramento "occupazionale" in Italia.

Tagli alla «Periferia»: l'anno nero delle Autonomie

L'impressione è che ci si ricordi delle Regioni e degli enti locali solo in occasione delle manovre finanziarie, con riferimento stabile al capitolo "tagli". Nell'ultimo anno, a partire dall'estate 2011, le Autonomie locali sono state oggetto di una **incredibile successione di manovre di finanza pubblica** e di altri provvedimenti.

TAB 4 - 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 (anno 2009)

Elaborazioni su fonti varie

Un breve riepilogo delle vicende può rinfrescare la memoria.

Torniamo al 2011. Verso la fine del mese di luglio, il Governo approva in via definitiva **l'ultimo degli otto 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 hanno assegnato 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 l'Italia è sull'orlo del baratro. 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 incamererà infatti le maggiori risorse (più di 2 miliardi) attraverso la riduzione di pari importo del Fondo sanitario.

A titolo esemplificativo la Corte dei Conti ha rilevato come sul versante della spesa i tagli appaiono prevalentemente a carico delle Amministrazioni locali: **tra il 2008 e il 2011 Regioni ed enti locali hanno contribuito a minori uscite per quasi 27 miliardi di euro, pari al 51,6% delle riduzioni di spesa complessive.**

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 dovuto trasferire 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 e enti locali, sottoposte ad un nuovo taglio di risorse pari a 2,3 miliardi nel 2012 e di 5,2 miliardi nel 2013, è gravato 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. Non è finita: sempre con la **spending review**, il Governo ha imposto il taglio netto di circa la metà delle Province. Ma questo frettoloso processo di riordino si è di fatto arenato, in ragione della sospensione prescritta dalla legge di stabilità 2013.

Si arriva così ai fatti di questi giorni. 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. Va infine ricordato che lo scorso ottobre il Consiglio dei Ministri, aveva approvato un DDL costituzionale di **riforma del Titolo V della Costituzione** . Se fosse stato approvato, i poteri delle Regioni sarebbero stati ridotti, passando 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, sarebbe invece diventata materia condivisa con lo Stato.

La struttura della Pubblica amministrazione nel nostro Paese è 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. 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.

TAB 5 - Caratteristiche istituzionali e amministrative di alcuni Paesi federali e unitari (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 (Government at a glance 2011)

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 (TAB 5), il Governo italiano è articolato in 23 Ministeri, un numero superiore a quello del Governo 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).

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 in Italia non va oltre le 1.676 ore, a fronte di un dato medio OCSE pari a 1.742 ore. 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).

Un'altra importante osservazione merita di essere effettuata con riferimento alla **dinamica delle retribuzioni**. 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%. L'altra grande componente delle retribuzioni pubbliche concerne le voci stipendiali, che manifestano una maggiore crescita per il personale dirigenziale (TAB 6). 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%.

TAB 6 - Ministeri: dinamica e composizione della spesa per retribuzioni del personale a tempo indeterminato

	2008	2009	2010	Var.% 2010/09	Var.% 2010/08
TOTALE RETRIBUZIONI					
Dirigenti tempo ind.	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
Pers. non dirigente	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 su dati Corte dei Conti (Relazione lavoro pubblico 2012)

Un federalismo da salvare? I possibili vantaggi

Nel recente dibattito il federalismo è fortemente messo in discussione. Sia allora consentito offrire alcune ulteriori riflessioni. È importante ricordare 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 (TAB 7).

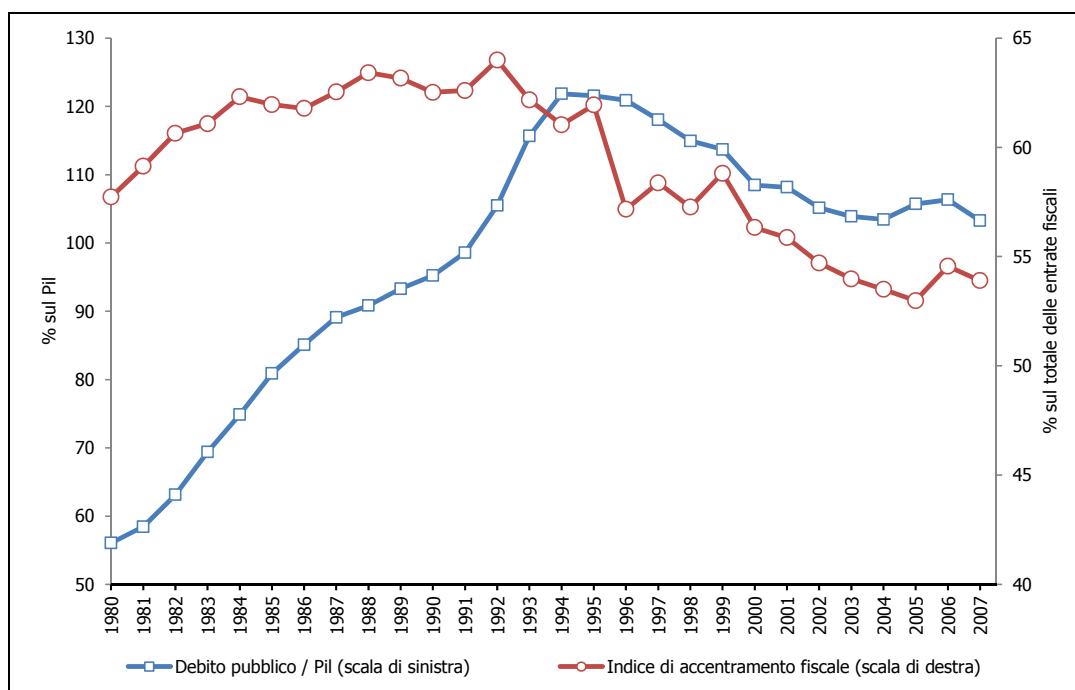
Oltretutto, in quel periodo le Regioni avevano un'autonomia tributaria in media del 9% e la spesa gestita rappresentava appena il 20% della spesa pubblica nazionale al netto degli interessi. Diversamente, i dati avvalorano il legame tra la crescita del debito pubblico e l'accentramento fiscale. **Tra 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%**. 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 3). 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).

TAB 7 - Debito pubblico per livello di governo (miliardi di euro)

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 su dati Banca d'Italia e ISTAT

GRAF 3 - Italia. Relazione tra debito pubblico e indice di accentramento fiscale nel periodo “pre-crisi”



Elaborazioni su dati Banca d'Italia e ISTAT

Il federalismo dunque è una conquista che va difesa con convinzione. 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 del Veneto emerge che **i Paesi federali manifestano la tendenza di 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 (TAB 8), 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 perde il confronto con la Germania federale in tutti i parametri dell'assetto della PA: abbiamo un peggiore 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 21 miliardi di euro**, circa il doppio delle risorse movimentate dalla *spending review* della scorsa estate (TAB 9). Ovviamente si tratta di un semplice esercizio la cui applicabilità immediata non sarebbe possibile ma ha altresì 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.

TAB 8 - Comparazione tra il grado di decentramento e le spese di funzionamento delle Amministrazioni pubbliche

	Indice di decentramento della spesa	Spese di funzionamento*	Indice di funzionamento standardizzato**
Austria	34,7	26,2	0,645
Belgio	40,9	31,6	0,659
Germania	43,9	21,0	0,409
Spagna	49,7	32,9	0,565
Paesi federali	42,3	27,9	0,564
Danimarca	58,9	41,0	0,595
Finlandia	37,9	34,5	0,778
Francia	19,2	31,8	1,414
Grecia	5,6	32,2	4,914
Irlanda	41,7	32,7	0,670
Italia	31,2	30,8	0,843
Lussemburgo	13,9	26,8	1,643
Paesi Bassi	35,1	31,0	0,754
Portogallo	13,7	37,9	2,362
Regno Unito	28,5	29,7	0,893
Svezia	44,0	37,2	0,722
Paesi unitari	30,0	33,2	0,948
Nuovi membri	19,9	34,0	1,457
Media UE	27,9	32,7	1,000

(*) sul totale della spesa pubblica, al netto degli interessi sul debito

(**) parametrizzazione delle spese di funzionamento a parità di spesa decentrata (Media UE=1)

Fonte: Unioncamere del Veneto

TAB 9 - Gli assetti pubblici di Germania e Italia a confronto (media 2006-2010)

	Personale pubblico ogni 1000 ab.	Spesa media personale PA (euro)	Consumi intermedi procapite (euro)	Risparmi teorici per l'Italia (milioni di euro)
Germania	53,0	42.323	1.309	20.770
Italia	60,1	46.955	1.412	

Elaborazione su dati Eurostat ed altre fonti

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.

Concludendo:

- 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**. 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?