



Quaderni di ricerca

maggio 2007



Presentazione

In questi primi anni del nuovo secolo, il Veneto si trova ad affrontare una doppia sfida dentro e fuori i suoi confini.

Quella esterna riguarda l'Europa, diventata ormai il principale scenario delle relazioni economiche, politiche e sociali e, per queste ragioni, un fattore imprescindibile nella programmazione dello sviluppo regionale.

Quella interna riguarda soprattutto i processi istituzionali ancora incompiuti nel nostro Paese che dovrebbero condurre alla realizzazione di un federalismo "vero", in grado di rispondere alle effettive esigenze dei cittadini e delle imprese.

Questo studio si propone di "fare il punto" su quest'ultimo aspetto della riforma federalista, partendo dall'analisi dei flussi finanziari Centro-Periferia fino all'elaborazione di alcuni indicatori relativi ai costi per il funzionamento della macchina amministrativa. Per agevolare la comprensione del testo sono state evidenziate le esperienze di altre Regioni europee ed di altri Stati dell'Unione europea.

La ricerca dimostra come la piena attuazione del federalismo in Italia, già formalmente presente con la riforma costituzionale del 2001, contribuirebbe a risolvere due questioni di carattere nazionale: lo stato dei conti pubblici e lo sviluppo economico. Un sistema federale infatti, per le proprie caratteristiche di sussidiarietà, favorisce non solo una più efficace ed efficiente allocazione delle risorse pubbliche, ma anche l'attuazione di politiche mirate dedicate a favorire lo sviluppo economico locale.

Purtroppo l'Italia sconta un notevole ritardo nell'attuazione del federalismo, che produce costi molto elevati ed inevitabili ricadute sulla capacità di spesa delle Regioni più virtuose. Malgrado tutto, però, il Veneto occupa il secondo posto per contributo al Pil nazionale con il 9,3% e risulta anche tra le Regioni più virtuose sia per tasso di partecipazione fiscale che per efficienza amministrativa, eguagliando le performance di Regioni europee appartenenti a Paesi Membri federali.

Colpisce, in particolare, il mancato trasferimento del personale pubblico dalle Amministrazioni Centrali a quelle Periferiche, anche se l'obiettivo indicato prevedeva di trasferire (solo) lo 0,6% del personale complessivo. Nell'arco di cinque anni questo traguardo è stato realizzato solo per il 55%.

Europa e federalismo rappresentano, quindi, una sfida bifronte da affrontare senza altri indugi, con l'obiettivo di garantire anche in Italia maggiore equità, efficienza, competitività ed anche solidarietà, per incrementare il benessere ed assicurare una crescita armonica in tutte le aree del Paese.

Venezia, maggio 2007

Federico Tessari
Presidente Unioncamere del Veneto

Prefazione

Questo studio realizzato da Unioncamere ed Eurosportello del Veneto sui costi della mancata realizzazione del federalismo in Italia e in una regione d'Europa come il Veneto offre spunti e cifre molto utili per analizzare l'inattuata riforma del Titolo V della Costituzione.

Riforma che non può rimanere inapplicata, come ha anche recentemente ribadito con forza il Capo dello Stato in occasione della sua recente visita in Veneto.

Siamo, infatti, di fronte a complesse questioni non solo di ordine economico, ma che coinvolgono anche il livello della responsabilità politica.

Sul primo aspetto, quello economico, un dato può valere per tutti.

Il Veneto, seconda regione italiana dopo la Lombardia con il 9,3% del Pil nazionale, per effetto dei parametri, utilizzati in Italia, riguardanti i trasferimenti perequativi, scivola dal terzo al dodicesimo posto nella graduatoria delle regioni italiane in termini di risorse pro capite. Al contrario, l'applicazione dei parametri tedeschi lascerebbe inalterata la classifica delle regioni tra la situazione prima e dopo l'applicazione del principio di perequazione, limitandosi così a ridurre i differenziali di risorse tra aree ricche e povere del Paese.

Sul versante della responsabilità politica, non si deve dimenticare che la Costituzione è la Legge fondamentale di un sistema paese, ma ancor oggi molte altre leggi essenziali per le regioni sono rimaste sulla carta. In tale contesto le regioni si trovano costrette a "esortare" continuamente e con ogni mezzo lo Stato affinché dia piena attuazione alle norme previste dalla riforma della Costituzione.

Tutto ciò non può non generare conseguenze negative sui rapporti tra lo Stato e i cittadini, sempre più insofferenti ai ritardi e alle ingiustizie derivanti dalla mancata attuazione del decentramento.

Occorre ricordare che se le amministrazioni fossero più vicine ai cittadini, si determinerebbe una maggiore trasparenza.

Tale avvicinamento spingerebbe verso la responsabilizzazione dei diversi livelli di governo e quindi verso migliori servizi ai cittadini. In questo senso possiamo parlare di federalismo e di sussidiarietà.

Diventa indispensabile andare avanti con le riforme per fare del Veneto una Regione europea e dell'Europa un'istituzione vicina ai cittadini. Non, quindi, un'Europa di Stati in lotta fra loro, ma un'Europa di Regioni che fra loro cooperano e favoriscono l'integrazione europea dei cittadini e delle economie.

A partire dalla condivisione di questi valori, riteniamo sia possibile far fronte alla concorrenza sempre più forte delle economie emergenti e continuare a garantire prosperità e posti di lavoro nella nostra Regione e in Europa.

Venezia, maggio 2007

Marino Finozzi
Presidente del Consiglio regionale del Veneto

Prefazione

Il Veneto, al pari delle altre Regioni italiane ed europee, deve oggi confrontarsi con realtà economiche e istituzionali le cui strategie si ripercuotono su scala globale.

Questa sfida può essere affrontata solo valorizzando le potenzialità offerte dal nostro territorio, dal nostro sistema economico e dalle diverse risorse diffuse in tutta la nostra regione. Una valorizzazione attuabile solo attraverso il federalismo fiscale, il solo strumento che garantisce le risposte più adeguate alle istanze “interne”, consentendo alla Regione una reale autonomia per efficaci strategie politiche ed economiche.

Il Veneto è avanti a oltre un quarto degli Stati dell’Unione Europea quanto a Prodotto Interno Lordo e numero di abitanti.

Purtroppo, però, la mancata correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate costituisce una penalizzazione non più sopportabile: il residuo fiscale, vale a dire la differenza tra quanto viene versato dai cittadini sotto forma di tributi e quanto viene ricevuto in termini di spesa statale, pone il Veneto, da molti anni, ai primissimi posti di questa poco lusinghiera classifica.

Studi come quello che qui presentiamo si pongono, dunque, l’obiettivo di rendere più chiara una materia assai complessa, ma molto “vicina” alla realtà quotidiana dei nostri cittadini e delle nostre imprese.

Ci auguriamo, dunque, di poter continuare, con l’approfondimento delle analisi, il condiviso percorso disegnato da questa preziosissima ricerca, e questo allo scopo di offrire un importante contributo al dibattito in corso e di porre le basi, soprattutto in ambito fiscale, per quel federalismo che solo può eliminare le attuali sperequazioni.

Federalismo, tra l’altro, in cui riconosciamo lo strumento di una corretta “competizione” amministrativa ed economica tra tutte le realtà regionali, che, ne siamo certi, saranno spronate a governare ancora più efficacemente, valorizzando nel modo più opportuno le caratteristiche peculiari delle comunità che le compongono.

Venezia, maggio 2007

Giancarlo Galan
Presidente della Regione del Veneto

La ricerca è stata promossa e realizzata da Unioncamere del Veneto attraverso l'attuazione di diversi studi sviluppati nell'ambito di progetti di ricerca finanziati dalla Regione del Veneto e dall'Unione europea.

La progettazione della ricerca e la raccolta, la sistematizzazione e l'analisi dei dati sono state curate da un gruppo di lavoro coordinato dal dott. Gian Angelo Bellati, direttore di Unioncamere del Veneto, e dal dott. Serafino Pitingaro del Centro Studi di Unioncamere del Veneto.

La redazione del presente rapporto è stata curata dal Centro Studi di Unioncamere del Veneto, con contributi di tutti i componenti del gruppo di lavoro.

Un particolare ringraziamento va ai componenti della Conferenza regionale sulle dinamiche economiche e del lavoro del Consiglio regionale del Veneto che hanno partecipato alle riunioni del tavolo di lavoro dedicato al federalismo per le osservazioni e i suggerimenti espressi nei confronti delle precedenti versioni del lavoro. Un ulteriore ringraziamento va poi al prof. Stefano Solari del Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Padova per i consigli forniti e alla dott.ssa Catia Ventura, al dott. Alberto Cestari e al dott. Andrea Favaretto del Centro Studi Sintesi per la collaborazione fornita.

Sommario

Premessa. Tra autonomia fiscale e aiuti di Stato	“	13
Introduzione	“	15
1. Il Federalismo in Italia: i numeri da cui partire	“	21
1.1 Un federalismo a metà	“	21
1.2 Il residuo fiscale nel Veneto	“	22
1.3 Autonomia e pressione tributaria locale	“	29
Appendice: tabelle e grafici	“	31
2. Federalismo e sviluppo: alcune esperienze europee	“	39
2.1 Il decentramento nei Paesi europei	“	39
2.2 Il federalismo come veicolo di sviluppo	“	45
Appendice: tabelle e grafici	“	48
3. L'efficienza amministrativa: le spese di funzionamento	“	57
3.1 Le spese di funzionamento nei Paesi UE	“	57
3.2 I costi dello Stato e l'attuazione del decentramento	“	63
3.3 Le spese di funzionamento nelle Regioni	“	67
Appendice: tabelle e grafici	“	73
Conclusioni	“	79
Glossario	“	83
Riferimenti bibliografici	“	85
Indice delle tabelle e dei grafici	“	87

Nota: alla fine di ogni capitolo è presente un'appendice con tavole e figure che, nella trattazione degli argomenti nel testo del rapporto, vengono ripresi in forma più snella per agevolare la lettura. Per ulteriori informazioni si consulti l'indice delle tabelle, delle tavole e dei grafici presente in coda al rapporto.

Premessa. Tra autonomia fiscale e aiuti di Stato

di Gian Angelo Bellati*

La possibilità da parte di Enti Pubblici di “ridistribuire” le risorse pubbliche è una delle componenti fondamentali per garantire equità e sviluppo. Quando però si favoriscono solo alcuni gruppi di interesse o, tanto più, alcuni gruppi di imprese, il rischio può essere quello di creare condizioni di concorrenza non eque, di avvantaggiare alcuni soggetti a sfavore di altri e quindi di ottenere effetti opposti: iniquità e diminuzione della crescita generale.

Per queste ragioni la Comunità Europea, avendo come obiettivi prioritari dal momento della sua creazione quelli della “non discriminazione” e della creazione di un “grande mercato unico” fra gli Stati membri e quindi della libera circolazione di persone, merci, capitali e servizi/professioni, ha considerato essenziale un forte controllo degli aiuti pubblici (c.d. aiuti di stato) alle imprese comunitarie; grazie a tale controllo si vuole impedire che si creino condizioni di concorrenza sleale fra le imprese europee e che nasca una competizione fra Stati membri che favorisce alcune imprese a scapito di altre.

La base giuridica è formata in primo luogo dagli articoli dei Trattati costitutivi della Comunità Economica Europea (oggi artt. 86 e segg.), dai regolamenti e dalle decisioni della Commissione Europea nonché dalla giurisprudenza dei giudici comunitari.

In base a tali regole vige il divieto di dare aiuti pubblici alle imprese sotto qualsiasi forma (sovvenzioni, esenzioni fiscali, prestiti a tasso agevolato, ecc.) eccetto che in casi particolari, le c.d. “deroghe”, che sono espressamente previsti.

Pare evidente che per un ente pubblico avere la possibilità di favorire lo sviluppo economico del proprio territorio attraverso aiuti di stato ad hoc e nel rispetto delle deroghe previste dal diritto comunitario è strategico e determinante per le proprie politiche.

Ma quando un Ente pubblico può veramente utilizzare questo potente strumento a favore delle imprese del suo territorio? Ciò è possibile quando a quell’Ente sia riconosciuta un’adeguata autonomia fiscale, cioè esso disponga di risorse fiscali autonome che gli permettano una gestione delle risorse percepite dal territorio in forma autonoma.

Nel caso delle regioni italiane ciò avviene raramente; in Italia è ancora troppo poca l’autonomia fiscale degli Enti diversi dallo Stato. Le nostre regioni rischiano cioè di perdere questo potente strumento di pianificazione e programmazione economica.

C’è un esempio invece interessante che dovrebbe essere appunto seguito anche per le regioni: le Camere di commercio; ad esse infatti l’autonomia fiscale è chiaramente riconosciuta (possiamo dire che in questo caso il federalismo fiscale è attuato in forma completa) e ciò permette la possibilità da parte delle Camere di chiedere a livello regionale e sub regionale l’approvazione di particolari “autorizzazioni” e “regimi” di aiuto alla Comunità europea.

Di recente le Unioni regionali delle Camere di commercio di Veneto e Piemonte hanno ottenuto l’approvazione dei Regimi di aiuto a favore delle imprese del settore agricolo; le due Unioni hanno pertanto potuto indirizzare le risorse

* Direttore di Unioncamere del Veneto ed Eurosportello Veneto.

del Sistema camerale a favore dello sviluppo di questo settore secondo modalità e con regole decise assieme alle associazioni delle imprese stesse e differenziando gli interventi secondo i bisogni particolari dei due territori regionali.

È proprio questo il punto: la possibilità di adottare misure specifiche per un dato territorio che presenta caratteristiche diverse da altri territori facenti parte dello stesso Stato. Ovvio che nel caso delle regioni italiane le diversità sono notevoli e davanti agli occhi di tutti. I casi concreti di interventi che si potrebbero avere se fosse maggiormente riconosciuta l'autonomia fiscale delle nostre regioni sono infiniti, ma diamo di seguito solo alcuni esempi:

- a) interventi a favore di aree deboli all'interno della stessa regione: è il caso di zone di montagna per esempio, ove potrebbero essere previsti aiuti particolari per favorire lo sviluppo del turismo, la creazione di posti di lavoro per evitare l'abbandono del territorio, lo sviluppo di infrastrutture;
- b) il Veneto è un'economia matura, ma che deve ancora rafforzare il settore dei servizi e dell'innovazione tecnologica: potrebbero essere previste particolari agevolazioni fiscali per chi converte le proprie attività verso questi settori;
- c) In Veneto c'è praticamente piena occupazione; invece di favorire nei bandi di gara le imprese che creano posti di lavoro, si potrebbero aiutare con incentivi di varia natura le imprese che investono in ricerca e sviluppo, che internazionalizzano, che creano posti di lavoro a favore di ricercatori;
- d) I distretti: incentivare in ogni forma, anche fiscale, le aggregazioni e la creazione di consorzi fra imprese per ridurre i problemi che derivano dalla dimensione spesso troppo piccola delle nostre imprese;
- e) Il no-profit: se tale settore è considerato uno dei grandi contributi che la nostra regione offre allo sviluppo del sociale e del mondo del volontariato, interventi specifici potrebbero essere previsti in questo ambito.

Si tratta solo di esempi, ma per ognuno di questi potrebbero essere individuati strumenti ad hoc, dalle sovvenzioni, agli incentivi fiscali, ai prestiti a tasso agevolato, all'acquisto di terreni, alla riduzione degli oneri sul lavoro, ecc.

Il fatto che oggi si pongano ancora troppi ostacoli all'attuazione del federalismo fiscale come previsto dalla Costituzione provoca danni diretti ed indiretti di grande portata alle regioni italiane; si lascia infatti spazio ad interventi su base nazionale che spesso hanno efficacia ridotta, sono poco incisivi perché non adatti ai casi specifici di diversi territori con diverse problematiche, producono un notevole sperpero di risorse pubbliche, allontanano la soluzione dei problemi e quindi diminuiscono la competitività del Paese nel suo complesso.

Il presente "Quaderno di ricerca" di Unioncamere Veneto, primo di una serie su questo tema, porta ulteriori esempi di come oggi si possa sempre più parlare di un "costo della non attuazione del federalismo" in Italia; federalismo che non può che non essere in linea con l'evoluzione dei sistemi giuridici, di governance e di attuazione di politiche e programmi dell'Unione Europea. Federalismo dunque che si pone in antitesi ad un miope provincialismo e la cui mancata attuazione provoca inefficienze, costi e aumenti dell'imposizione fiscale, danni diretti (ad es. il mancato ampliamento di una strada) ed indiretti (il maggior numero di incidenti e quindi di danni materiali ed umani) che non sono più sostenibili dalle nostre imprese in una competizione sempre più globale ed internazionale.

Introduzione

di Stefano Solari*

Il tema del federalismo fiscale dev'essere affrontato nell'ambito della più ampia questione del decentramento economico. Questo argomento è stato a lungo dibattuto in economia nel corso della prima metà del XX secolo. I maggiori sostenitori di un'economia decentrata sono stati i cattolici ed i sostenitori del liberalismo etico¹.

Il decentramento economico si può scomporre in due questioni che, riguardando transazioni complementari, non possono essere trattate del tutto separatamente:

- a) il decentramento produttivo, cioè l'attribuire la responsabilità delle decisioni allocative alle più piccole unità produttive possibili (piccole imprese, banche locali);
- b) il decentramento politico-amministrativo, cioè attribuire la responsabilità delle decisioni riguardanti i beni comuni e la regolazione delle interdipendenze tra le decisioni allocative private alle più piccole unità politico-amministrative in armonia con il punto (a).

Da questo punto di vista, un'economia decentrata è un'economia di piccole unità produttive e di giurisdizioni politico-amministrative tagliate su misura per comunità omogenee dal punto di vista delle esigenze di coordinamento. Presi singolarmente i due punti possono offrire dei vantaggi, ma è solo attraverso la loro unione che un sistema economico può trovare una sinergia tra "mercato" e "democrazia". I cattolici² e gli esponenti dell'umanesimo economico³ hanno sostenuto che il vantaggio di un sistema economico così strutturato sta nella maggiore armonia con la natura umana. Tale configurazione aiuta infatti a garantire un maggior coinvolgimento delle persone nei processi economici stimolando la partecipazione e la responsabilizzazione individuale. La frammentazione politica, poi, garantisce l'esistenza di una reale "comunità politica": un'azione collettiva a misura delle esigenze della società e dell'economia locale, un maggior coinvolgimento della popolazione nella gestione della cosa pubblica e un maggiore controllo sull'operato degli amministratori.

Il Veneto è un'area in cui lo sviluppo economico ha assunto una forma estremamente decentrata e distintiva rispetto alle regioni del Nord-Ovest in quanto caratterizzata da una elevata densità territoriale di piccole e medie imprese. L'esistenza di una rete di banche e di mezzi di comunicazione locali ed il forte radicamento al territorio dei processi produttivi hanno garantito una forte autonomia del sistema economico. Dopo tre decenni di estremo decentramento economico e di centralizzazione dello stato, gli anni '90 hanno visto l'inizio di un lento, ma non lineare, processo di decentramento politico-amministrativo. La legge 142/90 che ha attribuito una maggiore sostanziale autonomia ai comuni è stata

* Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Padova.

¹ Si veda Vito F. (1949) *Economia e Personalismo*, ed. Vita e Pensiero, Milano Röpke W. (1944 [1996]) *The Moral Foundations of Civil Society*, Transaction, New Brunswick (Civitas Humana); Röpke W. (1958 [1998]) *Humane Economy - The Social Framework of the Free Market*, ISI books, Wilmington (Del.) (Nach Angebot und Nachfrage).

² Si veda Toniolo, G. (1898-1913 [1952]), *Trattato di Economia Sociale e Scritti Economici*, 5 vol. Città del Vaticano, Comitato Opera Omnia G. Toniolo.

³ Per esempio si veda Schumacher, E.F. (1973) *Small is Beautiful*, New York, Harper & Row.

probabilmente il passo più significativo di questo processo. Le leggi “Bassanini” e la riforma del titolo V della costituzione hanno rappresentato altri momenti – anche se non altrettanto chiari o efficaci – in questo cammino. Tuttavia, questo processo appare essersi arrestato e, dal punto di vista veneto, possiamo mettere in evidenza almeno due ordini di problemi.

- a) Il sovrapporsi di riforme caratterizzate da intenti e visioni diverse del ruolo dello stato ha generato una situazione poco coerente. Una buona parte dei meccanismi politico-amministrativi capaci di adeguare l’offerta politica (e amministrativa) alla domanda non sono stati realizzati. Ai principi del titolo V non sono seguite né leggi attuative, né adeguamenti del sistema burocratico-amministrativo. Si sono invece ri-accentrati diversi meccanismi decisionali (per es. i concorsi universitari).
- b) L’economia del Nord-Est ha incominciato a perdere il suo carattere di economia decentrata: molte imprese sono cresciute, sono diventate multinazionali, hanno delocalizzato la produzione, si sono quotate in borsa; le banche locali – la vera “mente” dell’economia – sono quasi del tutto scomparse, assorbite da organizzazioni nazionali o multinazionali; i media locali indipendenti sono quasi del tutto spariti o si sono indeboliti; lo sviluppo economico, dopo tre decenni di decentramento, tende a riconcentrarsi nelle aree urbane (limitatamente a Padova e Verona).

La presente situazione è quindi sostanzialmente meno vicina ad un assetto federale di quanto non lo fosse nella seconda metà degli anni ’90.

La teoria economica ha studiato il problema dell’ottima dimensione territoriale nella fornitura di servizi pubblici cercando di coniugare economie di scala nella produzione di servizi con la differenziazione delle preferenze politiche. Maggiore è la differenziazione della domanda di servizi pubblici, più decentrata dev’essere la loro fornitura. D’altra parte, quando vi sono delle forti esternalità tra le giurisdizioni, quando le varie aree economiche di un paese sono legate funzionalmente in modo organico, allora si rivela difficile non effettuare un coordinamento unitario delle politiche pubbliche. Tuttavia, la teoria federalista, così come quella della sussidiarietà dello stato⁴ sostiene che sia opportuno in ogni caso accentrare solo quelle funzioni che non possano essere gestite in modo efficace dall’azione collettiva (prioritariamente privata) di livello inferiore.

In generale, i livelli maggiori di governo possono beneficiare di economie di scala (soprattutto nella gestione burocratica), di una maggiore funzione “assicurativa” e di una maggiore capacità di concentrare risorse per scopi specifici. Tuttavia, è opinione diffusa che le amministrazioni inferiori, essendo più vicine al cittadino, garantiscano un maggiore controllo democratico, un maggiore coinvolgimento dei cittadini (in grado di comprendere la reale dimensione dei problemi), una migliore risposta alla domanda politica e quindi un’efficienza dinamica nella produzione di servizi pubblici. Tutto ciò tuttavia non è garantito a priori e dipende dalla specifica configurazione delle istituzioni politico-amministrative.

Vi sono comunque altri problemi più generali che condizionano l’evoluzione istituzionale. Viviamo in una fase avanzata dell’ampio processo che ha visto variare la struttura politico-economica dei principali paesi occidentali. Tali cambiamenti sono una conseguenza della generale accettazione del cosiddetto

⁴ Cfr. Oswald S.J. von Nell-Breuning (1957) *Wirtschaft und Gesellschaft Heute*, 2 vol., Freiburg, Herder.

modello del “liberalismo internazionale”. Da istituzioni fortemente orientate alla stabilizzazione della domanda ed al controllo sui fattori di produzione in economie relativamente chiuse siamo lentamente passati a configurazioni orientate a rafforzare l’offerta in economie molto aperte.

Le istituzioni dirette a sostenere la domanda – lentamente sviluppate nel dopoguerra – avevano come obiettivo la stabilizzazione dell’economia nella fase di industrializzazione ed hanno dato luogo allo “stato sociale”. Queste istituzioni hanno la natura di “meccanismo assicurativo” e quindi la maggiore efficacia di queste politiche si ottiene allargando al massimo la base di adesione. Di conseguenza gli stati centralizzati sono più efficaci nel gestire i meccanismi redistributivi capaci di stabilizzare la domanda. Per questo motivo è razionale mantenere l’omogeneità delle istituzioni di welfare sul territorio nazionale (e, possibilmente, allargarle a livello europeo).

In presenza di un debito pubblico molto elevato, le profonde riforme indotte dall’adesione all’Unione Europea, all’Unione Monetaria Europea e dalla globalizzazione dei mercati (conseguenza del citato “liberalismo internazionale”) hanno fortemente limitato l’attuazione di politiche macroeconomiche autonome rendendo molto difficile la gestione della domanda aggregata. Questo processo ha quindi contribuito a rendere inevitabile un reindirizzamento dell’intervento dello stato a favore di politiche di supporto all’offerta. Queste ultime, per esprimere delle strategie di sviluppo coerenti, presuppongono un adattamento delle istituzioni ai territori in funzione dell’omogeneità della struttura sociale e produttiva. In questa situazione i servizi pubblici vengono ad assumere la funzione di fattori produttivi complementari al lavoro ed al capitale e quindi diviene molto più importante l’adattamento della loro offerta alla domanda politica locale. Da ciò la sempre più urgente necessità di decentrare le politiche economiche di questo tipo e quindi le funzioni amministrative che le consentono (nonché la crescente difficoltà di generare un consenso omogeneo territorialmente alle politiche centrali).

Naturalmente, non viene meno l’esigenza di redistribuire il reddito né di allocare in modo strategico le risorse nazionali. Tuttavia, i due tipi di politiche devono trovare un bilanciamento armonico che permetta di gestire nel modo più efficace l’estrema differenziazione della struttura produttiva italiana.

È opinione abbastanza comune che solo una costituzione federale possa garantire un giusto bilanciamento tra adattamento locale delle istituzioni e redistribuzione a fini di stabilizzazione e sviluppo. Tuttavia, il federalismo non può essere solo fiscale, in quanto non ha senso aumentare le risorse di istituzioni locali se queste non si caratterizzano né per l’autonomia d’azione né per una chiara responsabilizzazione sull’uso di tali risorse. Quindi il federalismo dev’essere prima di tutto “funzionale”, cioè basarsi su una chiara distinzione delle competenze tra giurisdizioni, su una reale autonomia amministrativa, su criteri chiari e trasparenti di finanziamento delle amministrazioni, e, soprattutto, su limpidi criteri redistributivi.

Esistono diversi tipi di redistribuzione operati dalle amministrazioni pubbliche:

- a) tra ceti (povero-ricco);
- b) territoriale (centro periferia, Nord-Sud, Est-Ovest);
- c) intertemporale (per es. il debito pubblico riversa i costi della spesa pubblica presente sulle generazioni future).

In Italia la redistribuzione Nord-Sud è stata spesso presentata come una redistribuzione tra ricchi e poveri. Questa tuttavia è un'approssimazione eccessivamente semplificatrice che non rappresenta le reali e più complesse forme di redistribuzione che lo stato italiano ha attuato senza giungere ad un reale sviluppo del meridione.

L'allocazione territoriale di spese e tributi dipende da molti fattori, molti dei quali non direttamente controllabili dal governo. Questo fenomeno viene infatti accentuato dalla progressività delle imposte che tende a indebolire l'autonomia fiscale delle aree meno sviluppate.

Lo studio che segue mette in evidenza come le principali differenze tra regioni del Nord e del Sud siano legate alle difficoltà di raccolta delle imposte nel meridione. Non è dunque la spesa pubblica il cuore del problema. Tuttavia, a prescindere dalle diversità dovute all'autonomia di alcune regioni, ciò che può provocare un certo disappunto ad un cittadino veneto è il confronto con i dati delle regioni del Nord-Ovest, della Toscana e dell'Emilia Romagna, dove lo stato spende in misura nettamente superiore che in Veneto. Inoltre, questa regione, se da un lato gode di adeguati trasferimenti alla Regione, soffre dell'insufficienza dei trasferimenti ai comuni.

I meccanismi perequativi sin qui adottati dallo stato centrale hanno purtroppo disincentivato l'efficienza politico-amministrativa. L'interazione tra il riferimento alla spesa storica nel trasferire risorse dal centro agli enti locali e la politica di restrizione dei trasferimenti ha accentuato tale effetto. Le amministrazioni che si sono sforzate di aumentare l'efficienza della loro azione, imponendo anche importanti sacrifici ai loro cittadini, sopportano permanentemente gli effetti dei risparmi sotto forma di riduzione dei trasferimenti. Nella pratica, gli incrementi d'efficienza vengono infatti redistribuiti alle altre regioni. In questa situazione, paradossalmente, investire per risparmiare sulla spesa pubblica significa contribuire ad un aumento dell'effetto redistributivo della spesa delle amministrazioni pubbliche. Un buon federalismo fiscale dovrebbe permettere ad una regione di trattenere gli aumenti di efficienza nel territorio di coloro che hanno contribuito a realizzare il risparmio. Ciò si può ottenere solo esplicitando i flussi redistributivi, cosa impossibile da realizzare in assenza di una reale autonomia impositiva.

Ogni possibile ed utile progresso nella direzione federale implica quindi un parallelo sviluppo, da un lato, di imposte di scopo⁵ decentrate, dall'altro di forme di controllo democratico sulla gestione delle risorse. Si tratta cioè di sviluppare il principio di collegamento tra il costo ed il beneficio di un servizio pubblico⁶ garantendo la sovranità del cittadino parallelamente alla maggiore capacità di spendere delle amministrazioni locali.

⁵ Le imposte di scopo (similmente alle tasse) sono tributi strettamente legati al servizio che finanziano e quindi legano il beneficio al costo.

⁶ Si veda Luca Antonini (2005) *Sussidiarietà Fiscale, la Frontiera della Democrazia*, Milano, Guerrini e Associati.

Capitolo 1 Il Federalismo in Italia: i numeri da cui partire

1.1 Un federalismo a metà

A partire dagli anni Novanta, l'Italia ha avviato un ampio processo di riforma istituzionale destinato, quanto meno nelle intenzioni, alla realizzazione di uno Stato federale. Molteplici elementi hanno contribuito a realizzare una trasformazione così radicale: la domanda di maggiore efficienza nei servizi pubblici; le pressioni da parte dei cittadini per una maggiore partecipazione e controllo nei processi decisionali pubblici; la necessità di coinvolgere gli enti territoriali nello sforzo derivante dagli impegni assunti dall'Italia in ambito europeo; le richieste di una generalizzata riduzione della pressione fiscale e del ruolo dello Stato nella vita economica; l'avvento di una forza politica come la Lega Nord in grado di porre con forza la questione del federalismo fiscale¹.

Le innovazioni più significative in questi quindici anni riguardano sia la sfera dei poteri istituzionali assegnati ai vari livelli di governo, sia le modalità di reperimento delle risorse necessarie a garantire l'esercizio di tali nuove competenze. Per quanto riguarda il primo aspetto, le Leggi Bassanini (1997) e la riforma del Titolo V della Costituzione (2001), hanno di fatto ridisegnato il modello istituzionale italiano, avviando un significativo processo di decentramento amministrativo e concedendo dignità costituzionale al principio di sussidiarietà²; sul versante finanziario, invece, l'assegnazione di importanti tributi alle amministrazioni locali come l'ICI ai Comuni (1993) e l'IRAP alle Regioni (1998) ha prodotto un sensibile aumento dell'autonomia finanziaria locale, anche se con notevoli differenziazioni sul piano territoriale. Inoltre, non bisogna dimenticare che nell'ultimo quindicennio si è assistito al passaggio della sanità in capo alle amministrazioni regionali.

Tale processo non si è sviluppato in maniera lineare, rallentato da difficoltà di natura economico-finanziaria e contraddizioni in termini politici. Ne consegue che l'attuale assetto istituzionale italiano, nonostante la riforma del 2001, non può ancora definirsi pienamente “federale”. Diverse sono le ragioni alla radice di questo “federalismo a metà”: di seguito provvediamo a segnalare le principali.

La **mancata attuazione del federalismo fiscale**, conseguente al rinvio dell'approvazione delle leggi ordinarie necessarie a dare efficacia all'articolo 119 della Costituzione, ha di fatto prodotto una situazione di stallo generalizzata dovuta all'incertezza di reperimento delle risorse delle Regioni. A tale proposito alcuni studiosi hanno argomentato che senza l'avvio del federalismo fiscale non può funzionare neppure l'impianto di federalismo amministrativo (competenze

¹ Zanardi, A.: *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale* (Il Mulino, 2006).

² Secondo il principio di sussidiarietà, nell'attribuzione delle competenze amministrative si deve partire dal “basso”, salendo verso il “collettivo” solo quando il livello inferiore si riveli insufficiente per risolvere efficacemente ed efficientemente un determinato problema. In questo modo le decisioni vengono prese il più possibile vicino al cittadino.

amministrative e legislative) messo in piedi dalle leggi Bassanini e dalla riforma del Titolo V (Antonini, Barbero).

Secondariamente, il progressivo **peggioramento dei conti pubblici nazionali** ha indirizzato il Governo a rallentare le spinte centrifughe di Regioni ed Enti locali, anche attraverso l'imposizione di uno stringente Patto di stabilità interno.

Infine, la presenza di un **sistema regionale di redistribuzione delle risorse fortemente sperequato** e verticale, basato sostanzialmente sulla spesa storica e non sulla virtuosità amministrativa, non favorisce la responsabilizzazione dei governi locali e l'autonomia degli enti periferici. Il sistema della spesa storica – in particolare per Province e Comuni - ha cristallizzato le necessità finanziarie di un determinato periodo, trascinandole per decenni e generando una situazione di iniquità non accettabile in un sistema istituzionale che si avvia ad essere federale.

Il perdurare di tale situazione di stallo, fatta di passi in avanti e incomprensibili rallentamenti, ha finito per danneggiare costantemente le Regioni più dinamiche e con una maggiore capacità fiscale: queste Regioni si trovano “intrapolate” tra i vincoli rigorosi del Patto di stabilità interno - derivanti dalle necessità di sanare le finanze pubbliche - e tra i flussi perequativi di entità elevata non compatibile con un sistema “quasi federale”. Quantificare il “costo” della mancata attuazione del federalismo può fornire interessanti spunti di analisi relativamente all'attuale struttura economica ed istituzionale del Paese, dai quali partire per il rilancio di un federalismo coerente ed efficiente. Tale operazione, tuttavia, non è affatto semplice e presenta alcuni significativi ostacoli metodologici: in questo capitolo si fornirà una possibile quantificazione del contributo dei territori con maggiore capacità fiscale – tra i quali il Veneto – al mantenimento dell'attuale assetto politico-istituzionale, che rimane in attesa di un federalismo compiuto.

1.2. Il residuo fiscale nel Veneto

Al fine di quantificare il “costo” del rinvio del federalismo è necessario in primo luogo delineare il quadro attuale dei flussi finanziari tra le varie aree territoriali del Paese e tra i livelli di *governance* istituzionale. La banca dati *Conti pubblici territoriali* del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (Ministero per lo Sviluppo Economico) permette di effettuare alcune interessanti valutazioni ai fini della nostra ricerca. È così possibile disaggregare i dati delle entrate e delle spese delle Amministrazioni pubbliche per regione e per livello di governo. Ricordiamo che le Amministrazioni pubbliche comprendono le Amministrazioni centrali (Stato, Cassa Depositi e Prestiti, Enti Previdenziali, altri Enti dell'amministrazione centrale, Anas), le Amministrazioni regionali (Regioni, Aziende Sanitarie Locali, Ospedali pubblici) e Amministrazioni locali (Province, Comuni, Comunità montane, Camere di Commercio, Università, Edsu); nel corso dello studio si farà riferimento alle amministrazioni periferiche, concepite come aggregazione tra il livello regionale e il livello locale.

Il flusso perequativo tra i livelli di governo e le aree territoriali del Paese agisce attraverso complessi meccanismi e tiene conto di specifici parametri; tuttavia, una buona indicazione della direzione e della quantità di tali flussi può essere fornita dai dati relativi al **residuo fiscale** delle Amministrazioni pubbliche (Tab. 1.1). Concretamente, il residuo fiscale è dato dalla differenza tra tutte le entrate (fiscali e di altra natura) che le amministrazioni pubbliche prelevano da

un determinato territorio e le risorse che in quel territorio vengono spese: in questo modo è possibile evidenziare le regioni in cui la pubblica amministrazione (intesa come aggregato tra Stato centrale, Regioni ed Enti locali) è in avanzo o in disavanzo finanziario.

	(euro per abitante)		
	entrate	spese	saldo
Veneto	13.247	10.734	2.513
Italia	12.121	12.386	-266

(tavola completa e figura in appendice)

Elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

Tabella 1.1. Residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche. Anno 2003

Come si può notare nella tabella 1.1 (nell'appendice statistica è presente la tabella nella versione completa), **il Veneto registra un residuo fiscale positivo di 11.504 milioni di euro, circa 2.513 per abitante:** è un dato che colloca il Veneto al terzo posto dopo Lombardia ed Emilia Romagna. Il gruppo delle regioni in attivo comprende anche Piemonte, Toscana e Marche: tutte le altre aree del Paese sono in deficit. In questi dati, dunque, è ben visibile l'entità dell'effetto redistributivo territoriale gestita dalla Stato centrale. Un dato su tutti appare significativo: **le risorse prelevate da Lombardia, Emilia Romagna e Veneto finiscono per ripianare i disavanzi maturati in Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.** La perequazione è tutta qui.

La salute dei conti pubblici in Veneto non è da considerarsi un fatto congiunturale o estemporaneo, ma trova conferme anche nel lungo periodo: il residuo fiscale procapite presenta valori sempre positivi e costantemente migliori rispetto al quadro nazionale.

La lettura dei flussi finanziari tra le aree del Paese può essere ulteriormente approfondita considerando i dati delle Amministrazioni centrali e di quelle periferiche (Regioni ed Enti locali), che insieme contribuiscono a formare l'aggregato complessivo delle amministrazioni pubbliche³.

Da un esame superficiale dei dati presenti nelle tabelle 1.2 e 1.3 si potrebbe convenire che le Amministrazioni centrali siano più virtuose di Regioni ed Enti locali. Tuttavia, è opportuno sviluppare l'analisi più in profondità. Lo Stato centrale spende in Veneto circa 7.500 euro per abitante, un importo inferiore di 1.200 euro rispetto alla media nazionale; contemporaneamente, l'Amministrazione centrale preleva dai contribuenti veneti una quantità di risorse (tributi, contributi ed altre entrate) pari a 11.000 euro procapite, circa 1.000 euro superiore alla media nazionale. In sostanza **lo Stato centrale preleva dal Veneto molto di più di quanto effettivamente restituisca in termini di spesa pubblica.**

Il quadro per le Amministrazioni periferiche si caratterizza per la costante scarsità di risorse a disposizione rispetto agli oneri di spesa a loro carico.

³ È necessaria una precisazione di carattere metodologico: le spese relative agli organi costituzionali e degli organi degli altri Enti pubblici sono stati classificati come acquisto di beni e servizi ed imputati alla sola regione Lazio. La nota metodologica del progetto Conti Pubblici Territoriali suggerisce che tale voce di spesa, tenuto conto della eterogeneità, "vada imputata a tutte le regioni, magari sulla base della popolazione residente (o votante), anziché a quella in cui hanno sede gli organi in questione. Si tratterebbe di passare da un consolidato di natura strettamente amministrativa ad uno avente un maggior contenuto economico".

Tabella 1.2. *Residuo fiscale delle Amministrazioni centrali. Anno 2003*

	(euro per abitante)		
	entrate	spese	saldo
Veneto	11.020	7.513	3.506
Italia	10.062	8.708	1.353

(tavola completa e figura in appendice)

Elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

Tale risultato si spiega con una serie di fattori che incidono sensibilmente nella determinazione degli importi di entrata e di spesa. Su tutto vi è la gestione dell'assistenza sanitaria, che assorbe circa la metà degli oneri di spesa regionale.

Vi sono poi altri fattori che producono effetti distorsivi sulle entrate delle amministrazioni periferiche: la mancata attuazione del federalismo e una perequazione dimensionalmente rilevante e ancora basata su criteri di tipo "storico", producono un quadro generale di incertezza di risorse che mette in difficoltà i governi locali. Tuttavia, negli ultimi anni, le Amministrazioni periferiche del Veneto hanno imboccato la strada del risanamento, in controtendenza rispetto al trend nazionale.

Tabella 1.3. *Residuo fiscale delle Amministrazioni periferiche. Anno 2003*

	(euro per abitante)		
	entrate	spese	saldo
Veneto	2.227	3.220	-993
Italia	2.059	3.678	-1.619

(tavola completa e figura in appendice)

Elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

Da questi dati, la presenza di un'Italia a due velocità appare quanto mai definita. La gestione della cosa pubblica nelle diverse aree del Paese si ripercuote anche nella formazione dell'indebitamento, e, di conseguenza nell'accumulo di debito pubblico. Pertanto, è interessante osservare la tabella 1.4 (e la rispettiva tavola completa in appendice) che mette in luce le aree territoriali che, attraverso la produzione di disavanzi annui, hanno maggiormente contribuito alla formazione del debito pubblico nazionale⁴. Anche se il quadro complessivo denota segnali di un sensibile miglioramento rispetto al 1996, l'avanzo finanziario riferibile al territorio veneto risulta pari al 9,6% del PIL regionale, performance seconda solamente a quella della Lombardia.

Proseguendo nell'analisi è possibile ottenere una disaggregazione regionale del debito pubblico nazionale, mettendo in evidenza le aree territoriali nelle quali è andato accumulandosi lo stock di debito a seguito dei disavanzi finanziari annuali. Tale esercizio ha solamente una valenza indicativa, poiché il debito pubblico rimane a carico di tutta la collettività: infatti, non sempre le responsabilità amministrative, finanziarie e politiche connesse alla creazione e alla crescita del

⁴ I dati non sono direttamente confrontabili con quelli della contabilità nazionale dell'Istat, poiché si basano su metodologie di calcolo diverse, e pertanto presentano una leggera discrepanza. Tuttavia, rivestono un'utilità importantissima in quanto offrono una esclusiva disaggregazione territoriale dei conti pubblici nazionali.

debito pubblico possono essere trasferite interamente a carico di una singola area territoriale. Tuttavia, tale argomento risulta complementare a quanto messo in luce finora, offrendo un quadro completo delle dinamiche finanziarie tra livelli di governo e aree del Paese.

Sulla base del residuo fiscale registrato in ciascuna regione nel periodo 1996-2003, è possibile stimare il debito pubblico prodotto nello stesso periodo: infatti, escludendo le regioni in avanzo (che hanno i conti in attivo, e pertanto non producono debito), si ottiene una quantificazione indicativa relativamente alla "responsabilità" territoriale delle rimanenti regioni nell'incremento, anno dopo anno, del debito pubblico.

Il Veneto, regione con residuo fiscale in attivo, non alimenta il debito pubblico: anzi, grazie al maggior prelievo statale (e alla minore spesa) contribuisce a ridurre l'indebitamento annuo e, conseguentemente, limitando l'incremento dello stock del debito (Tab. 1.5). Per le quindici regioni con residuo fiscale in rosso, la quota di debito teoricamente a loro carico è pari a 16.621 euro per abitante, circa l'85% del Pil locale. Il carico assume valori molto elevati soprattutto in Calabria (184,1% del Pil), Basilicata (154,3%), Sardegna (134,4%) e Sicilia (132,8%). Diversamente, come messo in evidenza in precedenza, gli avanzi finanziari realizzati da Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana nel periodo preso in esame hanno alimentato i meccanismi perequativi, limitando l'entità dei disavanzi riferiti alle altre regioni.

	1996	2003
Veneto (in % sul Pil regionale)	4,8	9,6
Italia (in % sul Pil nazionale)	-7,5	-1,1

(PIL a prezzi correnti) – tavola completa in appendice
Elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

Tabella 1.4. Deficit pubblico regionalizzato. Anni 1996 e 2003

	Residuo fiscale cumulato (1996-2003)	Debito (1996-2003)	Debito/PIL (%)	Debito procapite (in euro)
Veneto	-71.316	0	0,0	0
ITALIA*	239.625	529.498	84,6	16.621

(+) = disavanzi; (-) = avanzi
(tavola completa in appendice)

Elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

Tabella 1.5. Ipotesi di redistribuzione del debito pubblico su base regionale (mln di euro).

L'attuale assetto istituzionale, che presenta elementi di contraddizione lasciando sulla carta il federalismo fiscale, appare estremamente penalizzante per il Veneto. Le risorse aggiuntive che vengono prelevate dallo Stato italiano in Veneto e destinate verosimilmente alla perequazione territoriale, nel 2003 ammontano a circa 11,5 miliardi di euro, importo pari al PIL della Lettonia. Dal 2001, anno in cui l'Italia è diventata uno Stato federale anche se solo formalmente, al 2003 il Veneto ha contribuito alla solidarietà nazionale per oltre 30 miliardi di euro.

Alla luce di questi dati, è possibile individuare proprio nella cifra di **11,5 miliardi di euro il costo annuo per il Veneto della mancata attuazione del federalismo fiscale**. Il drenaggio di risorse da parte dello Stato italiano può es-

sere misurato, infatti, come una **mancata opportunità di investire in Veneto** il denaro dei contribuenti locali. La spesa delle Amministrazioni periferiche venete (Regione, 7 Province e 581 Comuni) nel 2003 è valutabile in circa 14,7 miliardi di euro, oltre 3.200 euro per ciascun abitante e pari al 12,2% del PIL; ipotizzando che gli 11,5 miliardi di euro⁵ prelevati dallo Stato rimangano in Veneto, **la spesa delle amministrazioni locali – a parità di pressione fiscale – potrebbe aumentare del 78%**⁶, fino ad una cifra di oltre 26,2 miliardi di euro, pari al 21,8% del PIL regionale e per un valore di 5.700 procapite (Tab. 1.6).

Tabella 1.6. *Il mancato federalismo in Veneto. Anno 2003*

	Spesa attuale	Residuo fiscale	Spesa teorica	Variaz.
(milioni di euro)	14.741	11.504	26.245	+ 78%
(euro procapite)	3.220	2.513	5.734	

Elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

Ipotizzando di “spalmare” uniformemente questi 11,5 miliardi per le varie funzioni di spesa, gli enti territoriali veneti potrebbero investire questo surplus di risorse in numerose attività istituzionali delle quali beneficerebbero i cittadini e le imprese locali. Per esempio, la spesa per la sanità e l’assistenza sociale potrebbe passare da 1.344 euro per abitante a quasi 2.400, naturalmente senza nessun aggravio aggiuntivo per i contribuenti (Tab. 1.7); contemporaneamente, si potrebbero investire più risorse nelle infrastrutture e nei trasporti locali, innalzando l’attuale budget di 399 euro procapite fino ad oltre 700; inoltre, ci sarebbe più attenzione per la tutela dell’ambiente e dell’assetto idrogeologico in quanto la disponibilità di risorse salirebbe a circa 825 euro per cittadino, 362 in più rispetto agli attuali 463.

Tuttavia, queste risorse aggiuntive per il Veneto comprendono anche le spese per interessi passivi; nonostante il Veneto non generi debito pubblico (come evidenziato nella tabella 1.5), i bilanci locali risentono sensibilmente degli oneri per gli interessi sul debito che, come già ricordato in precedenza, ricadono sull’intera collettività. Nonostante la spesa per interessi, pari a circa 631 euro procapite (2,4% del Pil), il Veneto potrebbe ancora disporre di circa 5.102 euro procapite, ben oltre i 3.220 euro attuali (la spesa potrebbe comunque aumentare del 58,4%).

Bisogna poi sottolineare che la maggiore disponibilità di spesa produrrebbe l’aumento degli investimenti sul territorio con una crescita sensibile del PIL locale. A tale proposito, una suggestiva ipotesi relativamente all’utilizzo ipotetico del residuo fiscale in Veneto può essere effettuata applicando lo schema della tabella 1.7 al problema delle infrastrutture; la questione delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti rappresenta un elemento cruciale per le imprese venete. Il sistema produttivo regionale soffre della mancanza di reti infrastrutturali adeguate ai bisogni attuali, rallentando e deprimendo lo sviluppo economico: l’efficienza dei trasporti e della mobilità e un’adeguata dotazione infrastrutturale rappresentano un fattore insostituibile per accrescere la competitività del sistema economico.

⁵ Si è scelto di strutturare l’analisi solamente sull’anno 2003 per avere un diretto confronto con la spesa delle Amministrazioni locali venete. In ogni caso, la cifra di 11,5 miliardi relativa al residuo fiscale veneto nel 2003, è in linea con quella degli anni precedenti (10.126 miliardi di euro nel triennio 2001-2003).

⁶ L’aumento medio annuo del triennio 2001-2003 si attesterebbe sul +71%.

	Spesa attuale (A)	Residuo fiscale (B)	Spesa teorica (A+B)
<i>(in milioni di euro)</i>			
Servizi generali	1.988	1.552	3.540
Istruzione e formazione	826	645	1.471
Sanità e assistenza sociale	6.154	4.803	10.956
Sviluppo economico	675	527	1.202
Cultura e sport	298	233	531
Ambiente e territorio	2.121	1.656	3.777
Infrastrutture e trasporti	1.827	1.426	3.253
Altro	851	664	1.515
Totale	14.741	11.504	26.245
<i>(euro procapite)</i>			
Servizi generali	434	339	773
Istruzione e formazione	180	141	321
Sanità e assistenza sociale	1.344	1.049	2.394
Sviluppo economico	147	115	263
Cultura e sport	65	51	116
Ambiente e territorio	463	362	825
Infrastrutture e trasporti	399	312	711
Altro	186	145	331
Totale	3.220	2.513	5.734
<i>(in % sul PIL)</i>			
Servizi generali	1,7	1,3	2,9
Istruzione e formazione	0,7	0,5	1,2
Sanità e assistenza sociale	5,1	4,0	9,1
Sviluppo economico	0,6	0,4	1,0
Cultura e sport	0,2	0,2	0,4
Ambiente e territorio	1,8	1,4	3,1
Infrastrutture e trasporti	1,5	1,2	2,7
Altro	0,7	0,6	1,3
Totale	12,2	9,6	21,8

Tabella 1.7. Veneto. Maggiore spesa delle Amministrazioni periferiche a parità di pressione fiscale.

Anno 2003

Nota: (A) indica la spesa delle Amministrazioni periferiche del Veneto (Regione, Province e Comuni) nel 2003; (B) indica l'incremento di spesa consentito, a parità di pressione fiscale, nell'ipotesi che rimanga in Veneto il residuo fiscale (11,5 miliardi di euro) che attualmente finisce nelle casse dello Stato centrale; (A+B) evidenzia la nuova spesa delle Amministrazioni periferiche del Veneto, ipotizzando una distribuzione proporzionale all'attuale struttura di spesa.

Il PIL è a prezzi correnti.

Elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, ISTAT e ISSIRFA-CNR

	Spesa attuale (A)	Residuo fiscale (B)	Spesa teorica (A+B)	Spesa interessi passivi (C)	Spesa teorica al netto interessi (A+B)-C
<i>(in milioni di euro)</i>	14.741	11.504	26.245	2.891	23.355
<i>(euro procapite)</i>	3.220	2.513	5.734	631	5.102
<i>(in % sul PIL)</i>	12,2	9,6	21,8	2,4	19,4

Tabella 1.8. Veneto. Effetti della spesa per interessi sul residuo fiscale e sulla spesa teorica.

Anno 2003

Elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, ISTAT e ISSIRFA-CNR

Il surplus annuo di risorse che il Veneto potrebbe beneficiare da un federalismo “estremo” (11,5 miliardi di euro) permetterebbe la realizzazione di infrastrutture viarie per una lunghezza di 717 km, senza alcun aggravio della pressione fiscale. Nonostante si tratti di un esercizio puramente teorico, appare particolarmente utile sia per capire la dimensione dei flussi finanziari in gioco, sia per comprendere le opportunità di sviluppo che il sistema economico-produttivo veneto non ha potuto cogliere⁷.

La perequazione verso i territori con minore capacità fiscale, tuttavia, è necessaria e non può essere messa in discussione; tale istituzione è infatti prevista anche nelle Costituzioni di Paesi di solida tradizione federale come la Germania, nella quale il dualismo Ovest-Est è per certi versi paragonabile alla questione Nord-Sud italiana. Il problema risiede nel perdurare della situazione di stallo istituzionale quando invece occorrerebbe uno slancio verso una maggiore autonomia, responsabilizzando i governi locali verso una gestione più accorta e intelligente, assegnando anche tributi propri alle amministrazioni periferiche nella logica della **correlazione tra cosa tassata e cosa amministrata**. La finanza derivata di certo non contribuisce alla responsabilizzazione amministrativa e allo sviluppo di pratiche di buon governo, così come non è utile una perequazione abnorme e ancora troppo legata a parametri come la spesa storica, all’insegna della logica del “chi più spende più riceve”⁸.

In un modello federale coerente e funzionale i criteri che regolano la perequazione devono rispondere ad una logica di “sana competizione”, che consenta alle amministrazioni regionali di primeggiare per maggior responsabilità e maggior efficienza gestionale.

Tale modello di “federalismo competitivo” tuttavia non è stato esente da critiche. In particolare si sostiene che il modello contribuirebbe ad ampliare ulteriormente il divario tra regioni “ricche” e regioni “povere”: i detrattori, facendo leva su presunti livelli elevati di evasione fiscale nel NordEst, denunciavano il timore che le regioni “ricche” avrebbero sottratto risorse importanti ai meccanismi perequativi. In realtà, i dati smentiscono questa visione: **il Veneto infatti manifesta un tasso di partecipazione fiscale⁹ (dato dall’incidenza dei contribuenti Irpef con imposta netta sul totale della popolazione) pari al 61,9%, oltre 7 punti superiore alla media nazionale.**

Inoltre, **il tasso di evasione rilevato¹⁰ (ricavato dal rapporto tra i contribuenti e la popolazione potenzialmente percettrice di reddito) avvicina le aree venete a percentuali prossime al 90% (89,4%), ben 5,2 punti al di sopra del riferimento medio complessivo.**

Il gettito recuperato dal fisco attraverso le **attività di riscossione coattiva¹¹ rappresenta nel Veneto una quantità di tributi inferiore alla media nazionale**: l’ammontare di risorse per contribuente (31,92 euro per abitante) colloca il

⁷ Si segnalano alcune interessanti pubblicazioni che hanno trattato la questione dei costi aggiuntivi derivanti da ritardi, inefficienze ed altri ostacoli di varia natura: a) Comitato Transpadana, *I costi del non fare* (Milano, 11 dicembre 2006); b) Djankov, S. – Freund, C. – Pham, S.C., *Trading on time* (World Bank, 26 gennaio 2007).

⁸ A tale proposito, appaiono interessanti e positive le conclusioni dell’Alta Commissione per il federalismo fiscale, che ha proposto un sistema di finanziamento delle Regioni, assicurando una quasi totale copertura della spesa e minimizzando l’importo del fondo perequativo.

⁹ Dichiarazione dei redditi 2003 per l’anno d’imposta 2002.

¹⁰ Calcolato sulla base delle dichiarazioni dei redditi 2003 per l’anno d’imposta 2002; la popolazione è stata depurata dai minori di 15 anni e dai disoccupati.

Veneto su valori inferiori dell'indice di evasione media nazionale (33,48 euro); il gettito recuperato, inoltre, risulta appena lo 0,13% del valore aggiunto regionale, contro lo 0,15% del riferimento italiano. Dunque, la quantità di imponibile nascosto al fisco risulta più consistente in altre regioni rispetto al Veneto.

Pur essendo l'evasione un problema diffuso nel Paese, tutti gli indici sopra esposti confermano quindi che non è corretto indicare il Veneto come il territorio che più di ogni altro si sottrae agli obblighi fiscali verso lo Stato e la collettività. Anzi la nostra regione emerge come un territorio che sostiene ampiamente la finanza pubblica, una regione dalla quale lo Stato opera un drenaggio fiscale che si aggira sui 10 miliardi di euro all'anno.

1.3. Autonomia e pressione tributaria locale

Gli argomenti fin qui trattati possono essere ulteriormente sviluppati approfondendo il tema della pressione tributaria. Nel 2003, i tributi propri delle Amministrazioni periferiche del Veneto ammontavano a 1.765 euro per abitante (1.240 regionali e 525 di province e comuni), valore superiore alla media nazionale di ben 400 euro e quasi tre volte quello della Calabria (Tab. 1.9 e appendice statistica); l'elevata pressione tributaria locale è da imputare alle scarse risorse provenienti dallo Stato centrale, poco più di 800 euro per abitante contro un valore medio nazionale di 1.000 euro.

La limitatezza dei flussi finanziari statali ha "costretto" il Veneto a sviluppare le basi per una sostanziale autonomia fiscale della regione: infatti, **l'indice di autonomia è valutabile vicino al 68%**, percentuale in linea con Emilia, Piemonte e Toscana, anche se il primato spetta alla Lombardia (78%). Tuttavia, alcune Regioni a statuto speciale come la Provincia autonoma di Bolzano e la Valle d'Aosta presentano un indice di autonomia superiore alla Lombardia: tale situazione è il frutto dello speciale regime tributario vigente in queste regioni, che permette alle amministrazioni locali di trattenere anche il 90% di alcune imposte statali, facendo figurare tali importi tra i tributi propri regionali¹².

Il Veneto ha comunque dimostrato negli ultimi anni di essere prossimo ad una piena autonomia tributaria, nonostante il federalismo fiscale resti ancora sulla carta. L'indice di autonomia è passato dal 29,7% del 1996 al 68,1% del 2003, mantenendosi su livelli di sviluppo superiori a quelli nazionali; ricordiamo

	1996	2003	Variaz.
Veneto	29,7	68,1	+38,4
RSO*	25,7	58,4	+32,8
Italia	25,2	57,4	+32,2

(*) escluso Veneto

(tavola completa e figura in appendice)

Elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

Tabella 1.9. *Indice di autonomia delle Amministrazioni periferiche (%). Anni 1996 e 2003*

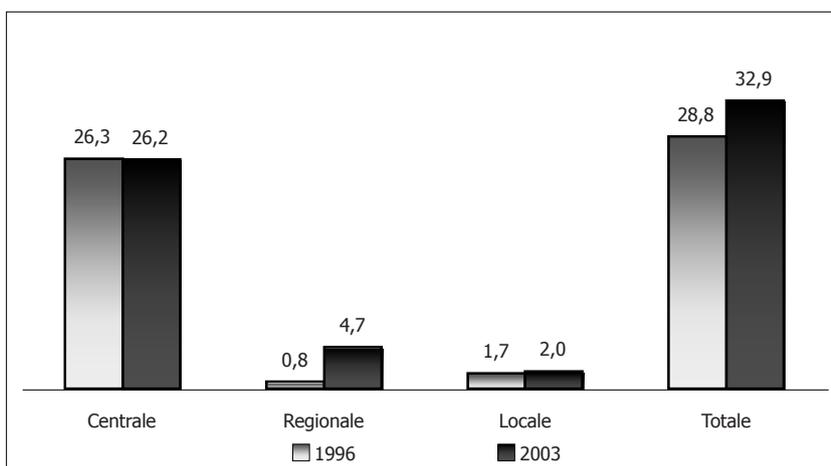
¹¹ I dati della riscossione coattiva 2006 (pubblicati dall'Agenzia delle entrate) sono stati rapportati alla popolazione residente al 31 dicembre 2005 (ISTAT) e al valore aggiunto a prezzi correnti (2005, ultimo anno disponibile; fonte ISTAT).

¹² A tale proposito si rimanda a Zanardi (2006).

che nella media nazionale figurano anche le regioni speciali, con un regime tributario non confrontabile direttamente con quello degli Enti a statuto ordinario (il grado di autonomia per le RSO scenderebbe al 53,5%).

Nell'ultimo decennio le Amministrazioni periferiche hanno progressivamente accresciuto il loro ruolo all'interno del sistema istituzionale nazionale, in ragione del processo di decentramento che ha assegnato ulteriori competenze in capo a Regioni, Province e Comuni. La lenta ritirata da parte dello Stato centrale ed il declino delle logiche della finanza derivata hanno comportato l'aumento della pressione tributaria locale, con le Amministrazioni periferiche chiamate a far fronte all'ampliamento delle funzioni di spesa. Tale elemento è comune e fisiologico alle organizzazioni statuali di tipo federale o decentrato. In Italia, invece, **alla crescita della pressione tributaria locale** (dovuta appunto alle maggiori competenze) **non è seguita una corrispondente diminuzione del prelievo da parte dello Stato centrale** (che non dovrebbe più sostenere le spese per le competenze devolute alle Amministrazioni periferiche): la pressione tributaria centrale è rimasta sostanzialmente stabile tra il 1996 e il 2003, facendo inesorabilmente levitare il carico fiscale complessivo (Graf. 1.1).

Grafico 1.1. *La pressione tributaria in Veneto (in % sul PIL). Anni 1996 e 2003*



(PIL a prezzi correnti)

(tavola completa e figure in appendice)

Elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

Complessivamente, in Veneto la pressione tributaria è tra le più elevate in Italia, pari al 32,9% del PIL regionale: la graduatoria è comandata da Lombardia (35,7%), Valle d'Aosta (34,8%, *con regime speciale*) ed Emilia Romagna (34,7%). L'esiguità dei trasferimenti statali e il considerevole prelievo in termini di tassazione centrale comporta inesorabilmente, al fine di evitare il taglio dei servizi pubblici, l'aumento della pressione tributaria da parte delle Amministrazioni locali.

Appendice: tavole e figure

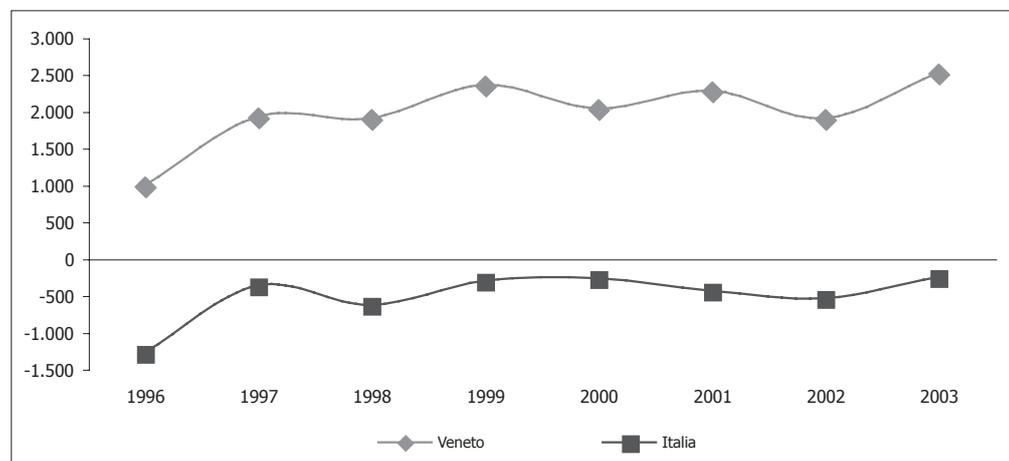
Tavola 1.1. Residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche.
Distribuzione dell'entrata e della spesa totale consolidata. Anno 2003

	(Milioni di euro)			(euro per abitante)		
	entrate	spese	saldo	entrate	spese	saldo
Lombardia	155.025	125.041	29.983	17.020	13.728	3.292
Emilia R.	62.775	52.124	10.651	15.576	12.933	2.643
Veneto	60.637	49.133	11.504	13.247	10.734	2.513
Piemonte	56.675	55.338	1.337	13.394	13.078	316
Toscana	46.075	45.443	632	13.103	12.924	180
Marche	17.469	17.290	178	11.767	11.646	120
Abruzzo	12.785	14.256	-1.471	10.041	11.196	-1.155
Lazio	79.284	86.642	-7.358	15.407	16.837	-1.430
Campania	41.774	53.296	-11.523	7.297	9.309	-2.013
Puglia	29.495	38.363	-8.868	7.330	9.534	-2.204
Trentino-Alto Adige	13.894	15.993	-2.099	14.617	16.826	-2.208
Molise	2.791	3.507	-716	8.693	10.925	-2.232
Liguria	19.937	23.529	-3.593	12.681	14.966	-2.285
Umbria	9.629	11.614	-1.985	11.543	13.922	-2.379
Friuli V. G.	15.256	18.372	-3.116	12.803	15.418	-2.615
Sicilia	36.109	50.300	-14.191	7.262	10.116	-2.854
Basilicata	4.535	6.362	-1.827	7.599	10.659	-3.060
Sardegna	14.697	19.915	-5.218	8.975	12.161	-3.186
Calabria	14.004	20.976	-6.972	6.976	10.449	-3.473
Val D'Aosta	1.936	2.512	-576	16.010	20.778	-4.767
ITALIA	694.782	710.007	-15.225	12.121	12.386	-266

Tavola 1.1.a. Residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche.
Confronto Italia-Veneto (euro per abitante). Anni 1996-2003

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Entrate Italia	8.510	9.253	9.467	10.240	10.391	11.089	11.520	12.121
Spese Italia	9.804	9.631	10.108	10.557	10.668	11.540	12.069	12.386
Italia	-1.295	-377	-641	-317	-277	-451	-548	-266
Entrate Veneto	9.597	10.456	10.660	11.505	11.512	12.225	12.114	13.247
Spese Veneto	8.619	8.543	8.769	9.155	9.483	9.958	10.221	10.734
Veneto	978	1.913	1.890	2.350	2.029	2.267	1.893	2.513

Figura 1.1.



Elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

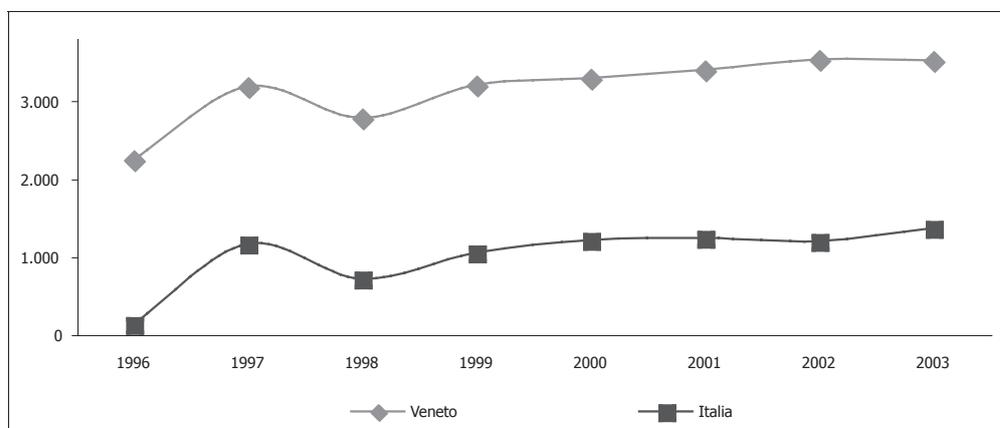
Tavola 1.2. Residuo fiscale delle Amministrazioni centrali.
Distribuzione dell'entrata e della spesa totale consolidata. Anno 2003

	(Milioni di euro)			(euro per abitante)		
	entrate	spese	saldo	entrate	spese	saldo
Trentino-Alto Adige	11.271	7.066	4.205	11.858	7.434	4.424
Lombardia	121.197	87.128	34.069	13.306	9.565	3.740
Veneto	50.442	34.392	16.050	11.020	7.513	3.506
Emilia R.	50.930	36.873	14.057	12.637	9.149	3.488
Val D'Aosta	1.548	1.186	361	12.801	9.812	2.989
Piemonte	47.905	40.176	7.729	11.321	9.495	1.827
Toscana	38.573	32.649	5.924	10.970	9.285	1.685
Marche	14.493	12.295	2.198	9.762	8.282	1.481
Abruzzo	10.766	10.142	624	8.455	7.965	490
Friuli V. G.	13.656	13.356	300	11.460	11.209	252
Umbria	7.994	7.789	206	9.583	9.337	246
Campania	36.080	36.515	-435	6.302	6.378	-76
Lazio	68.683	69.218	-535	13.347	13.451	-104
Sardegna	12.118	12.481	-363	7.399	7.621	-222
Liguria	16.918	17.323	-405	10.761	11.018	-257
Sicilia	30.503	31.788	-1.285	6.135	6.393	-258
Puglia	25.506	27.586	-2.080	6.339	6.855	-517
Molise	2.337	2.505	-167	7.280	7.801	-521
Basilicata	3.849	4.309	-460	6.449	7.220	-770
Calabria	11.971	14.397	-2.427	5.963	7.172	-1.209
ITALIA	576.739	499.172	77.567	10.062	8.708	1.353

Tavola 1.2.a. Residuo fiscale delle Amministrazioni centrali.
Confronto Italia-Veneto (euro per abitante). Anni 1996-2003

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Entrate Italia	7.640	8.280	8.131	8.719	8.775	9.326	9.708	10.062
Spese Italia	7.517	7.127	7.428	7.682	7.574	8.102	8.519	8.708
Italia	123	1.154	702	1.037	1.201	1.225	1.189	1.353
Entrate Veneto	8.773	9.508	9.285	9.888	9.941	10.372	10.582	11.020
Spese Veneto	6.538	6.335	6.515	6.696	6.666	6.989	7.064	7.513
Veneto	2.235	3.172	2.770	3.192	3.275	3.383	3.518	3.506

Figura 1.2.



Elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

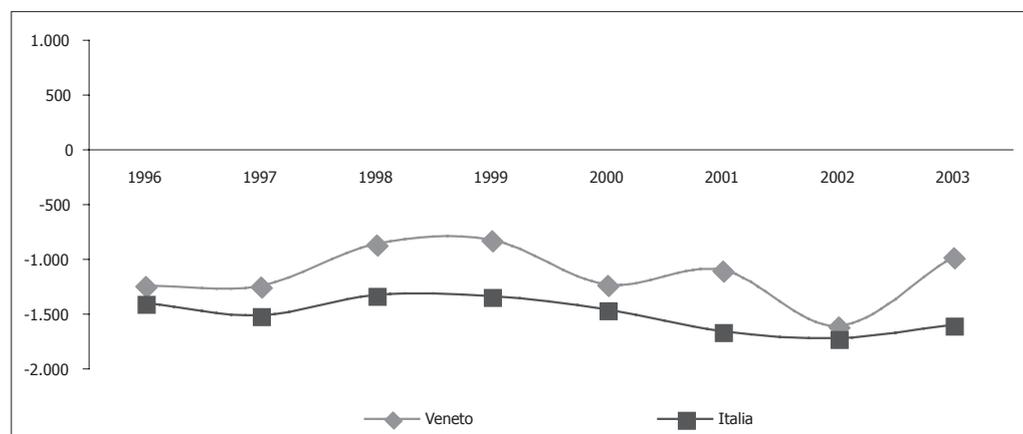
Tavola 1.3. Residuo fiscale delle Amministrazioni periferiche.
Distribuzione dell'entrata e della spesa totale consolidata. Anno 2003

	(Milioni di euro)			(euro per abitante)		
	entrate	spese	saldo	entrate	spese	saldo
Lombardia	33.828	37.913	-4.086	3.714	4.162	-449
Emilia R.	11.845	15.252	-3.406	2.939	3.784	-845
Veneto	10.195	14.741	-4.546	2.227	3.220	-993
Lazio	10.601	17.424	-6.823	2.060	3.386	-1.326
Marche	2.975	4.995	-2.020	2.004	3.364	-1.360
Toscana	7.503	12.794	-5.292	2.134	3.639	-1.505
Piemonte	8.771	15.162	-6.392	2.073	3.583	-1.511
Abruzzo	2.019	4.114	-2.095	1.586	3.231	-1.646
Puglia	3.989	10.777	-6.788	991	2.678	-1.687
Molise	454	1.003	-549	1.413	3.124	-1.711
Campania	5.694	16.781	-11.087	995	2.931	-1.937
Liguria	3.019	6.207	-3.188	1.920	3.948	-2.028
Calabria	2.033	6.579	-4.546	1.013	3.277	-2.264
Basilicata	686	2.053	-1.367	1.150	3.440	-2.290
Sicilia	5.606	18.512	-12.906	1.128	3.723	-2.596
Umbria	1.635	3.825	-2.190	1.960	4.585	-2.625
Friuli V. G.	1.600	5.016	-3.416	1.343	4.209	-2.866
Sardegna	2.579	7.434	-4.855	1.575	4.539	-2.964
Trentino-Alto Adige	2.623	8.927	-6.304	2.760	9.392	-6.632
Val D'Aosta	388	1.326	-938	3.209	10.965	-7.756
ITALIA	118.043	210.835	-92.792	2.059	3.678	-1.619

Tavola 1.3.a. Residuo fiscale delle Amministrazioni periferiche.
Confronto Italia-Veneto (euro per abitante). Anni 1996-2003

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Entrate Italia	870	973	1.336	1.521	1.616	1.763	1.812	2.059
Spese Italia	2.287	2.504	2.680	2.875	3.094	3.439	3.550	3.678
Italia	-1.417	-1.531	-1.344	-1.354	-1.478	-1.676	-1.738	-1.619
Entrate Veneto	824	948	1.375	1.618	1.571	1.853	1.532	2.227
Spese Veneto	2.081	2.208	2.254	2.459	2.817	2.968	3.157	3.220
Veneto	-1.257	-1.260	-879	-842	-1.247	-1.115	-1.625	-993

Figura 1.3.



Elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

Tavola 1.4. Deficit regionalizzato delle Amministrazioni pubbliche.
Periodo 1996-2003 (in percentuale sul PIL).

	1996	2003
Lombardia	6,8	11,1
Veneto	4,8	9,6
Emilia R.	-1,4	9,1
Piemonte	-2,3	1,2
Toscana	-5,8	0,7
Marche	-4,5	0,5
Lazio	-17,2	-5,3
Abruzzo	-16,4	-5,9
Trentino-Alto Adige	-8,8	-7,1
Liguria	-14,4	-8,9
Friuli V. G.	-11,6	-9,7
Umbria	-11,6	-10,6
Molise	-25,5	-12,4
Campania	-21,2	-12,9
Puglia	-18,5	-14,3
Val D'Aosta	-19,7	-16,2
Sardegna	-29,5	-17,7
Sicilia	-24,5	-18,1
Basilicata	-28,1	-19,0
Calabria	-36,2	-23,6
ITALIA	-7,5	-1,1

(PIL a prezzi correnti)

Elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

Tavola 1.5. Ipotesi di redistribuzione del debito pubblico su base regionale.
In milioni di euro.

	Residuo fiscale cumulato (1996-2003)	Debito* (1996-2003)	Debito/PIL (%)	Debito procapite (in euro)
Piemonte	-12.121	0	0,0	0
Val D'Aosta	4.056	4.056	114,1	33.546
Lombardia	-156.716	0	0,0	0
Liguria	26.486	26.486	65,6	16.846
Trentino-Alto Adige	15.709	15.709	52,8	16.527
Veneto	-71.316	0	0,0	0
Friuli V. G.	16.425	16.425	51,1	13.784
Emilia R.	-48.974	0	0,0	0
Toscana	-746	0	0,0	0
Umbria	11.031	11.031	59,1	13.223
Marche	1.177	1.177	3,4	793
Lazio	72.628	72.628	52,5	14.114
Abruzzo	13.398	13.398	53,7	10.522
Molise	6.993	6.993	121,3	21.783
Campania	89.508	89.508	100,6	15.634
Puglia	59.219	59.219	95,4	14.717
Basilicata	14.834	14.834	154,3	24.855
Calabria	54.493	54.493	184,1	27.146
Sicilia	104.024	104.024	132,8	20.921
Sardegna	39.518	39.518	134,4	24.131
ITALIA	239.625	529.498	84,6	16.621

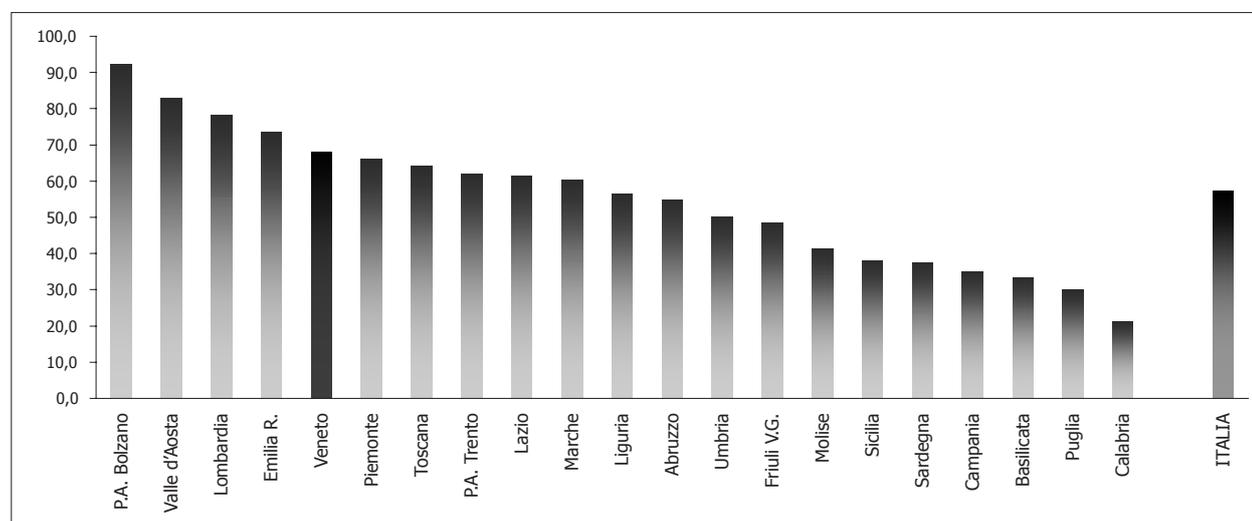
(*) Solo residui fiscali delle regioni in disavanzo

Elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

Tavola 1.6. *Autonomia tributaria delle Amministrazioni periferiche.*
Tributi propri di Regioni ed Enti locali e trasferimenti erariali nel 2003 (procapite in euro).

	Indice di autonomia (%)	Tributi propri			Trasferimenti statali		
		Regionali	Locali	Periferiche	A Regioni	Ad enti locali	Periferiche
P.A. Bolzano	92,1	1.242	287	1.529	92	39	131
Valle d'Aosta	82,8	1.609	447	2.056	376	50	426
Lombardia	78,3	1.609	588	2.197	420	189	609
Emilia R.	73,6	1.408	644	2.051	430	307	737
Veneto	68,1	1.240	525	1.765	585	240	825
Piemonte	66,2	895	568	1.463	481	265	747
Toscana	64,2	795	650	1.445	459	346	805
P.A. Trento	62,0	832	395	1.227	621	130	751
Lazio	61,4	857	586	1.443	426	481	907
Marche	60,5	951	509	1.459	658	295	954
Liguria	56,4	318	748	1.066	512	314	826
Abruzzo	54,8	485	451	935	416	354	770
Umbria	50,3	555	495	1.049	583	455	1.038
Friuli V.G.	48,6	32	427	459	245	241	486
Molise	41,3	575	314	888	799	462	1.261
Sicilia	38,3	443	295	738	619	570	1.189
Sardegna	37,5	529	397	925	1.063	480	1.543
Campania	35,0	390	331	722	798	541	1.339
Basilicata	33,4	377	282	659	793	518	1.311
Puglia	30,1	344	402	746	1.382	354	1.736
Calabria	21,4	340	264	604	1.725	490	2.216
ITALIA	57,4	854	494	1.348	640	359	1.000

Figura 1.4.



Elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

Tavola 1.7. La pressione fiscale regionalizzata (2003).
Composizione per livello di governo (in % sul PIL).

	Centrale	Regionale	Locale	Totale
Lombardia	28,3	5,4	2,0	35,7
Valle d'Aosta	27,8	5,5	1,5	34,8
Emilia R.	27,6	4,9	2,2	34,7
Veneto	26,2	4,7	2,0	32,9
Toscana	27,2	3,1	2,5	32,9
Lazio	27,4	3,2	2,2	32,8
Piemonte	27,0	3,4	2,2	32,6
Marche	25,5	4,1	2,2	31,7
P.A. Trento	26,7	3,0	1,4	31,1
Liguria	26,7	1,2	2,9	30,9
Abruzzo	25,5	2,5	2,3	30,3
Umbria	25,5	2,5	2,2	30,2
Puglia	25,2	2,2	2,6	30,0
Sardegna	24,7	2,9	2,2	29,9
Campania	24,6	2,5	2,1	29,3
Sicilia	24,1	2,8	1,9	28,8
Molise	22,9	3,2	1,7	27,8
Friuli V.G.	26,0	0,1	1,6	27,7
Calabria	23,3	2,3	1,8	27,4
P.A. Bolzano	21,6	3,6	0,8	26,0
Basilicata	21,9	2,3	1,7	26,0
Regioni Stat. Ord.	26,8	3,8	2,2	32,8
Reg. Stat. Spec.	24,6	2,5	1,7	28,8
ITALIA	26,5	3,7	2,1	32,3

(PIL a prezzi correnti)

Elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

Figura 1.5.

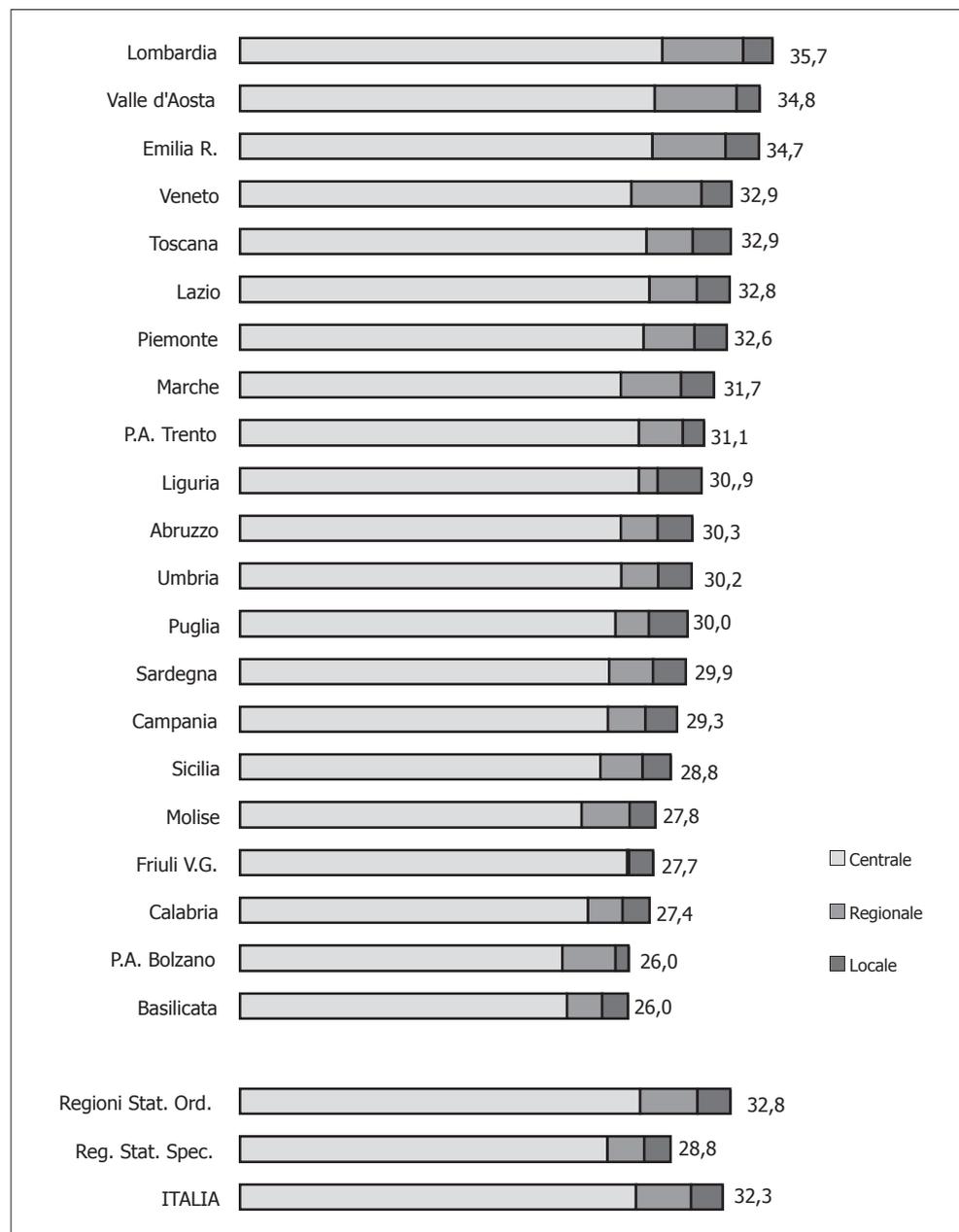
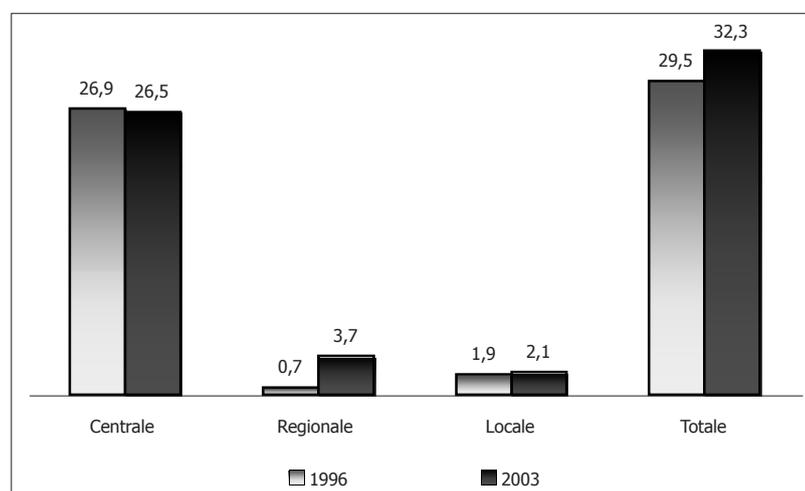


Figura 1.6. La pressione fiscale regionalizzata in Italia (in % del PIL).



(PIL a prezzi correnti)

Elaborazione su dati Dipartimento per le Politiche di Sviluppo

Capitolo 2 Federalismo e sviluppo: alcune esperienze europee

2.1 Il decentramento nei Paesi europei

L'Italia è un Paese formalmente federale, in quanto la riforma del Titolo V della Costituzione ha sancito alcune fratture con l'ideal-tipo dello Stato unitario. Nell'articolo 114 viene definita la struttura plurale dello Stato italiano come segue

la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato

mentre l'articolo 118 dà valenza costituzionale al principio di sussidiarietà, secondo cui le decisioni pubbliche devono essere prese dal livello di governo il più vicino possibile ai cittadini; per questa ragione, le competenze amministrative vengono assegnate primariamente ai Comuni e in maniera residuale alle Province, alle Regioni e allo Stato

le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

La potestà legislativa, invece, viene assegnata allo Stato e alle Regioni (art. 118), mentre le linee-guida del federalismo fiscale vengono espone nell'articolo 119:

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

Tuttavia, l'articolo 119 necessita di disposizioni normative che diano attuazione ai principi federalisti che in esso vengono espressi; poiché questa norma non è stata ancora scritta, l'Italia non può ancora definirsi uno Stato pienamente federale. Come già affermato nel capitolo precedente, il federalismo fiscale costituisce la “benzina” senza la quale tutto il meccanismo delineato dalla riforma del 2001 (competenze legislative alle Regioni, funzioni amministrative in primo luogo a Comuni e Province) non potrà mai funzionare (Antonini).

In questi anni, tuttavia, alle Amministrazioni periferiche italiane sono state assegnate, oltre ad ulteriori competenze legislative e amministrative, anche sostanziali fonti d'entrata, come l'IRAP, l'ICI, le compartecipazioni Irpef e Iva, le

addizionali Irpef. Attraverso l'analisi dei dati delle risorse finanziarie delle autonomie territoriali, è possibile delineare l'evoluzione del processo di decentramento avviato negli anni '90 e quantificarlo in termini di allocazione di risorse. Tale esercizio permette di costruire una "mappatura del decentramento", individuando il posizionamento dell'Italia rispetto ai Paesi europei, in particolare quelli con costituzione federale (Austria, Belgio, Germania e Spagna).

Tuttavia, è bene precisare che è difficile ritrovare nelle esperienze concrete di decentramento fiscale segni evidenti di una convergenza verso un modello unico. L'effettiva configurazione delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo differisce notevolmente tra paesi: tali scostamenti sembrano potersi ricondurre alle vicende storiche e alla struttura socioeconomica di ciascun paese piuttosto che alla forma di Stato assunta¹.

L'indice di decentramento (sia per l'entrata, sia per la spesa) descrive solo parzialmente il grado effettivo di realizzazione del processo federale: infatti, dalla semplice analisi delle risorse in capo agli enti territoriali (in rapporto al totale delle entrate o delle spese delle amministrazioni pubbliche) non è possibile far emergere né l'autonomia nella determinazione delle aliquote, né la possibilità di introdurre tributi propri, né la libertà di determinarne la base imponibile. In sostanza, non è possibile determinare i confini dell' "area di manovra" entro la quale gli enti territoriali sono liberi di provvedere autonomamente (e indipendentemente) al reperimento delle risorse finanziarie necessarie.

In ogni caso, le tabelle relative all'indice di decentramento forniscono un quadro indicativo della quota di risorse allocate al livello periferico di governo: in particolare, l'analisi dinamica evidenzia, per la maggior parte dei Paesi UE, la tendenza di una crescita delle risorse a disposizione delle amministrazioni locali.

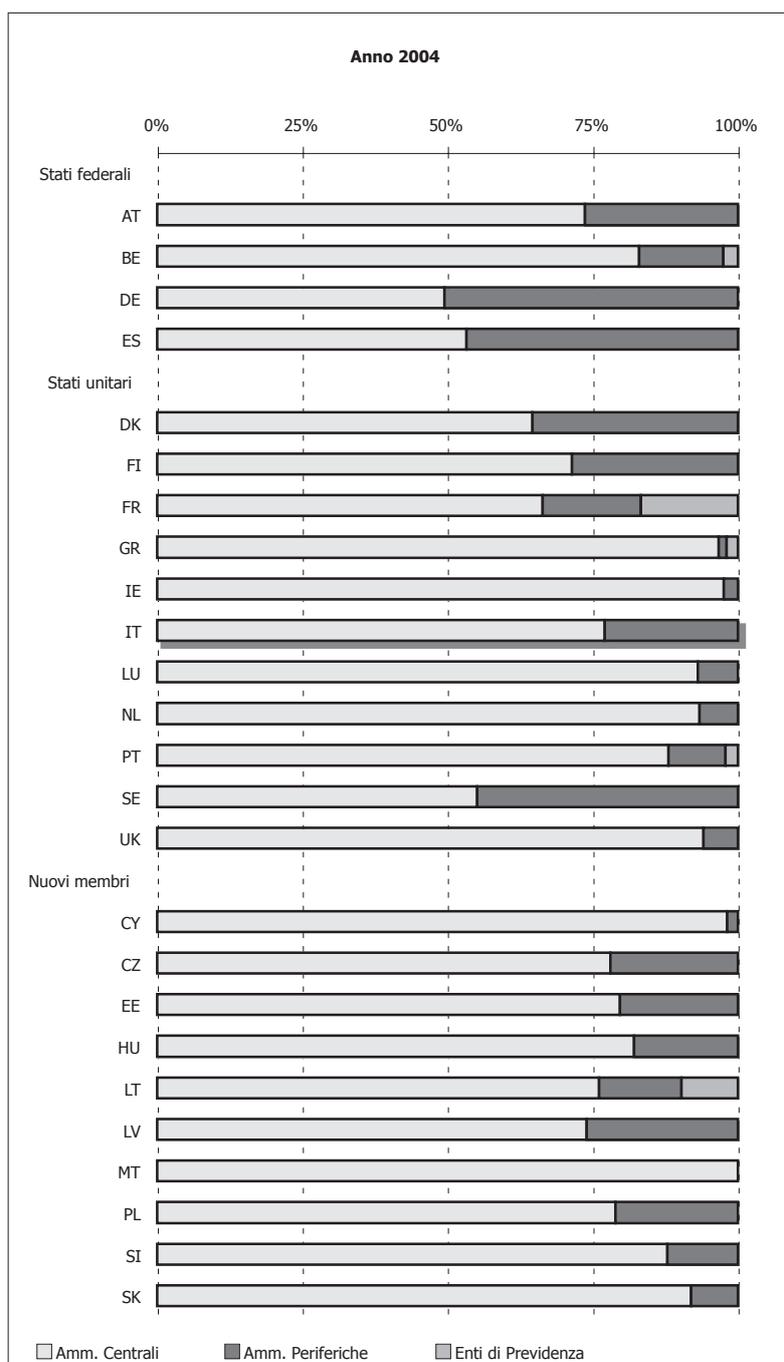
Dopo questa importante premessa, si analizzano i dati delle entrate tributarie delle autonomie locali. Il prelievo tributario delle Amministrazioni periferiche è in aumento nella maggioranza dei Paesi UE, Italia compresa: pertanto, **l'indice di decentramento fiscale è quasi raddoppiato in meno di un decennio**, passando dal 12,6% del 1996 al 23,0% del 2004. Il processo di decentramento in Italia, dunque, ha compiuto alcuni significativi progressi: l'IRAP e le compartecipazioni al gettito di alcuni tributi erariali sono i principali artefici di tale crescita (Tab. 2.1 e Graf. 2.1).

Tabella 2.1. *Indice di decentramento fiscale (%). Anni 1996, 2000 e 2004*

		1996	2000	2004
Germania	F	51,9	51,1	50,5
Spagna	F	21,3	26,2	46,8
Italia	U	12,6	20,6	23,0
Francia	U	19,0	15,4	16,9

(tavola completa in appendice)
Elaborazione su dati Eurostat

¹ Zanardi, A.: *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale* (Il Mulino, 2006).



(tavola e figura completa in appendice)

Elaborazione su dati Eurostat

Grafico 2.1. Struttura delle entrate tributarie delle Amministrazioni pubbliche nei paesi dell'Unione europea. Anno 2004

In questa particolare graduatoria l'Italia si colloca in ottava posizione, lontana dalle Amministrazioni periferiche di Germania e Spagna, che detengono quote di prelievo pari al 50,5% e al 46,8% del totale: il ruolo dei *Länder* tedeschi e delle *Comunidades Autonomas* spagnole - istituzioni poste ad un livello intermedio tra Stato ed Enti locali - appare particolarmente rilevante non solo per le potestà legislative ma soprattutto per quanto riguarda la leva fiscale.

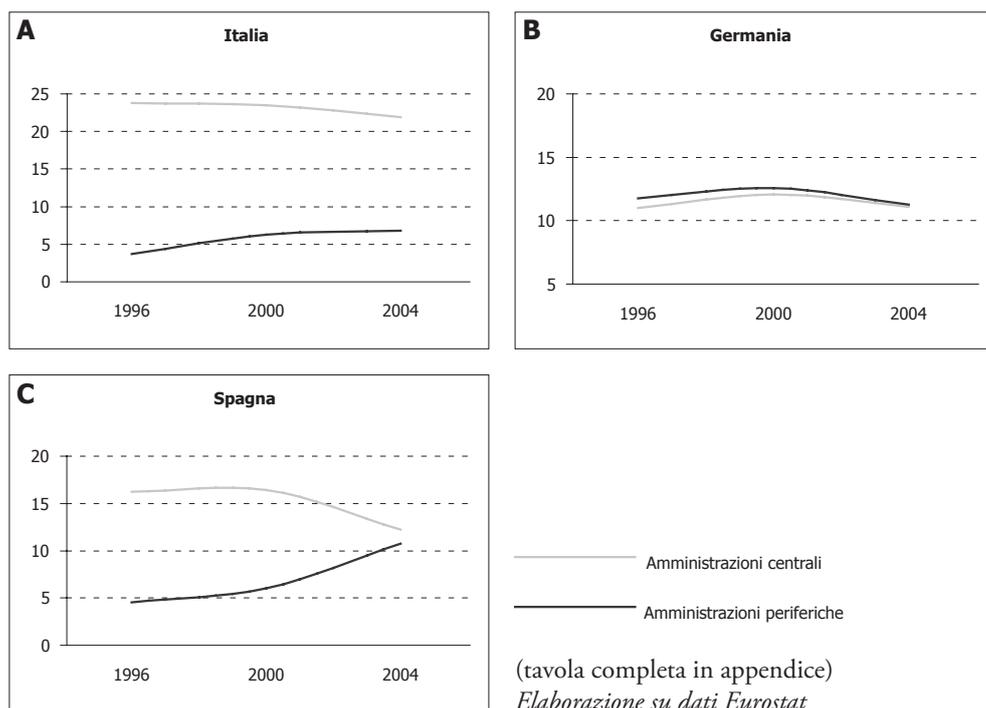
Il decentramento fiscale in Italia ha fatto registrare progressi significativi: attualmente, l'indice di decentramento in Italia assume valori più elevati di quelli di un Paese federale come il Belgio (14,5%) e di altri Stati unitari come Francia (16,9%) e Regno Unito (6,0%).

Il fatto che la pressione tributaria locale aumenti non è di per sé negativo: **una maggiore correlazione tra cosa tassata e cosa amministrata rafforza il legame tra amministratori e cittadini**, in quanto questi ultimi potranno valutare più direttamente se l'entità delle tasse pagate giustifichi la qualità dei servizi erogati dall'amministrazioni, con la possibilità di "punire" eventuali inefficienze e sprechi di denaro dei contribuenti in occasione del passaggio elettorale. Coloro che detengono le leve del potere pubblico saranno così stimolati a garantire una maggiore efficienza della macchina amministrativa al fine di evitare inutili rincari della pressione fiscale locale.

Quello che non è pienamente giustificabile è la crescita del prelievo tributario locale senza che vi sia una diminuzione proporzionale del carico fiscale in capo allo Stato centrale. In Italia, tra il 1996 e il 2004, la pressione tributaria delle Amministrazioni periferiche è aumentata di 3,1 punti percentuali del PIL, rimanendo comunque su livelli ampiamente inferiori di Spagna e Germania; tuttavia, la pressione centrale ha manifestato una certa rigidità, poiché nello stesso periodo la flessione è stata inferiore alla crescita del fisco locale (si veda Graf. 2.2 e Tab. 2.2). I maggiori Paesi federali evidenziano, invece, dinamiche differenti. In Spagna, la concessione di ulteriori poteri alle Comunità Autonome ha avuto l'effetto di accrescere il prelievo tributario in sede locale, con una conseguente e rilevante diminuzione delle pretese fiscali di Madrid. A differenza di Spagna e Italia, la Germania è un Paese federale da circa 60 anni: pertanto; i rapporti fiscali tra Centro e Periferia appaiono sostanzialmente ben definiti e consolidati. La dinamica della pressione centrale si sviluppa in maniera pressoché analoga a quella del livello locale.

Infine, una considerazione: **la pressione tributaria italiana (28,1%) risulta ben più elevata rispetto a quella di Spagna (22,5%) e Germania (22,0%):** questo si spiega con ragioni strutturali, tra le quali potrebbero esserci la ripartizione al 50% della leva tributaria, mentre in Italia il fisco è probabilmente ancora troppo accentrato.

Grafico 2.2. La pressione tributaria per livello di governo (in % sul PIL). Anni 1996, 2000 e 2004



L'indice di decentramento della spesa è pari al 32,5%: questo significa che in Italia, circa **un terzo della spesa pubblica è attribuibile a Regioni, Province e Comuni**, con lo Stato e gli enti previdenziali a controllare i rimanenti 2/3. La dinamica della spesa locale manifesta una significativa crescita nel periodo 1996-2004, passando dal 25,4% al 32,5% (Tab. 2.2). Le Amministrazioni periferiche di Spagna e Germania, che detengono un elevato livello di autonomia fiscale, gestiscono una quota di spesa pubblica molto rilevante, addirittura – come nel caso spagnolo – oltre la metà del totale.

Dall'esame incrociato dei dati di entrate e spese, si può notare come le Amministrazioni periferiche spendano senza disporre di risorse tributarie locali sufficienti a coprire tali oneri. Anche se tale quadro presenta una certa disomogeneità tra i Paesi UE, tendenzialmente i bilanci delle Amministrazioni periferiche vengono integrati da trasferimenti finanziari da parte dello Stato centrale, anche se quote di tali contribuzioni finanziano la copertura degli oneri relativi a funzioni statali gestite dagli enti periferici. Pertanto, è verosimile ritenere che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione comporterebbe una crescita della quota di spesa da parte delle Amministrazioni periferiche italiane, allineandosi ai livelli dei Paesi federali.

	1996	2000	2004
Spagna	n.d.	46,2	52,1
Germania	44,8	46,1	43,1
Italia	25,4	30,5	32,5
Francia	18,4	18,9	20,3

(tavola completa in appendice)
Elaborazione su dati Eurostat

Tabella 2.2. *Indice di decentramento della spesa (%). Anni 1996, 2000 e 2004*

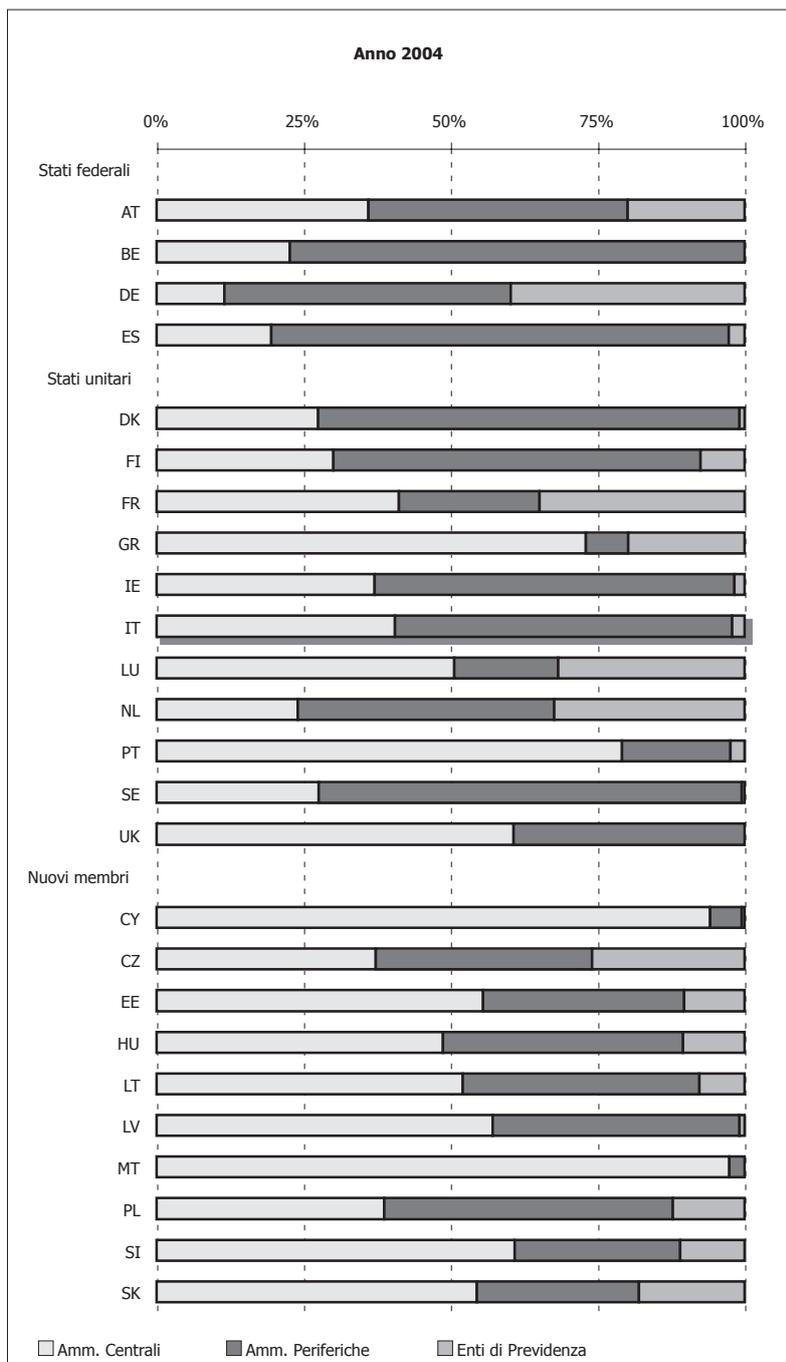
Un ulteriore approfondimento del grado di decentramento sul versante delle uscite può essere effettuato analizzando la spesa per consumi finali; tale aggregato, infatti, rappresenta il cuore della spesa delle pubbliche amministrazioni, comprendendo voci come la spesa per il personale, l'acquisto di beni e servizi dal mercato e i consumi intermedi². La spesa per consumi finali, pari a circa il 40% della spesa pubblica, non comprende pertanto le uscite in conto capitale, i trasferimenti alle amministrazioni pubbliche di livello inferiore e le prestazioni sociali in denaro (pensioni, assegni alle famiglie); tale aggregato rappresenta gli oneri della gestione corrente delle attività per le quali le amministrazioni sono direttamente responsabili. Non considerando voci di spesa come i trasferimenti e le pensioni, è possibile garantire una comparazione più omogenea e significativa delle spese delle Amministrazioni pubbliche.

Dopo questa doverosa premessa, osserviamo la composizione della spesa per consumi finali per livello di governo (Graf. 2.3 e Tav. 2.5 in appendice). Nel 2004 le Amministrazioni periferiche italiane assorbono una quota di spesa per consumi finali (circa 57%) superiore a quella dello Stato centrale (40%), in

² La spesa per consumi intermedi è "il valore dei beni e dei servizi consumati quali input in un processo di produzione, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento. I beni e i servizi possono essere trasformati oppure esauriti nel processo produttivo" (Istat).

controtendenza con la media degli altri Paesi UE. È un valore che distanzia l'Italia dagli Stati unitari, nei quali la spesa per consumi finali è ancora prevalentemente in capo all'Amministrazione centrale (Regno Unito, Paesi Bassi, Portogallo e Grecia). **La spesa effettiva, dunque, in Italia denota un significativo livello di decentramento:** il passo successivo da compiere è quello di **assegnare alle Amministrazioni periferiche risorse adeguate alla copertura di tali oneri**, sciogliendo il legame di dipendenza finanziaria con lo Stato centrale a favore di una più stretta correlazione imposizione fiscale ed effettivi benefici.

Grafico 2.3. *Struttura della spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche. Anno 2004*



(tavola e figura completa in appendice)
 Elaborazione su dati Eurostat

2.2. Il federalismo come veicolo di sviluppo

La tendenza al decentramento è un elemento che accomuna molti Paesi europei. Oltre alla Germania e alla Spagna, Paesi a tutti gli effetti “federali”, anche Regno Unito e Francia stanno sperimentando forme varie di decentramento dei poteri pubblici. Il federalismo, infatti, è ritenuto una soluzione istituzionale in grado di generare effetti benefici non solo per le finanze pubbliche ma anche per il sistema economico, grazie alla possibilità di effettuare investimenti capillari e progetti mirati in grado di sostenere maggiormente lo sviluppo locale.

Vi è una correlazione tra assetto istituzionale e performance economiche? La possibilità di gestire risorse proprie permette alle amministrazioni territoriali di affermare il loro ruolo di attori dello sviluppo locale. Una maggiore autonomia fiscale e normativa garantirebbe effetti benefici all’economia locale, e non solo per la migliore conoscenza delle reali problematiche del territorio.

I governi di livello inferiore appartenenti a uno Stato unitario o a una Federazione, in virtù della loro vicinanza alle comunità locali, garantiscono un miglior soddisfacimento delle preferenze dei cittadini residenti della giurisdizione³.

Attraverso opportuni indicatori si è impostata un’analisi comparativa tra il Veneto ed alcune Regioni europee: nello specifico, si sono considerate le regioni di due Paesi federali, Baviera e Baden-Württemberg per la Germania, Catalogna e Paesi Baschi per la Spagna. Inoltre, si è ritenuto opportuno inserire nella comparazione anche l’Irlanda, in ragione degli elevati tassi di crescita dell’economia locale riscontrati negli ultimi anni: la scelta di inserire uno Stato come l’Irlanda in un confronto regionale è giustificato dalle ridotte dimensioni demografiche e territoriali del Paese, simili a quelle delle regioni prese in esame.

Per far questo si sono considerate una serie di indicatori raggruppati opportunamente e sintetizzati in punteggi mediante un’apposita procedura statistica⁴. I punteggi emersi dall’elaborazione degli indicatori sono messi in relazione con l’indice di decentramento della spesa, che misura la quota di spesa gestita dalle Amministrazioni periferiche sul totale: questo schema rappresenta l’ideale prosecuzione di quanto emerso nel primo capitolo, con il Veneto “costretto” a spendere nel territorio solo una parte limitata delle risorse fiscali provenienti dai contribuenti locali (Graf. 2.4).

Entrando nel merito dei contenuti della comparazione (si vedano i grafici seguenti), emergono gli ottimi risultati in termini di **PIL e produttività** dell’Irlanda e le buone performance delle due regioni iberiche; il Veneto, invece, denota una situazione meno incoraggiante, dovuta soprattutto alla flessione del Prodotto interno lordo nel 2003 (-0,1%).

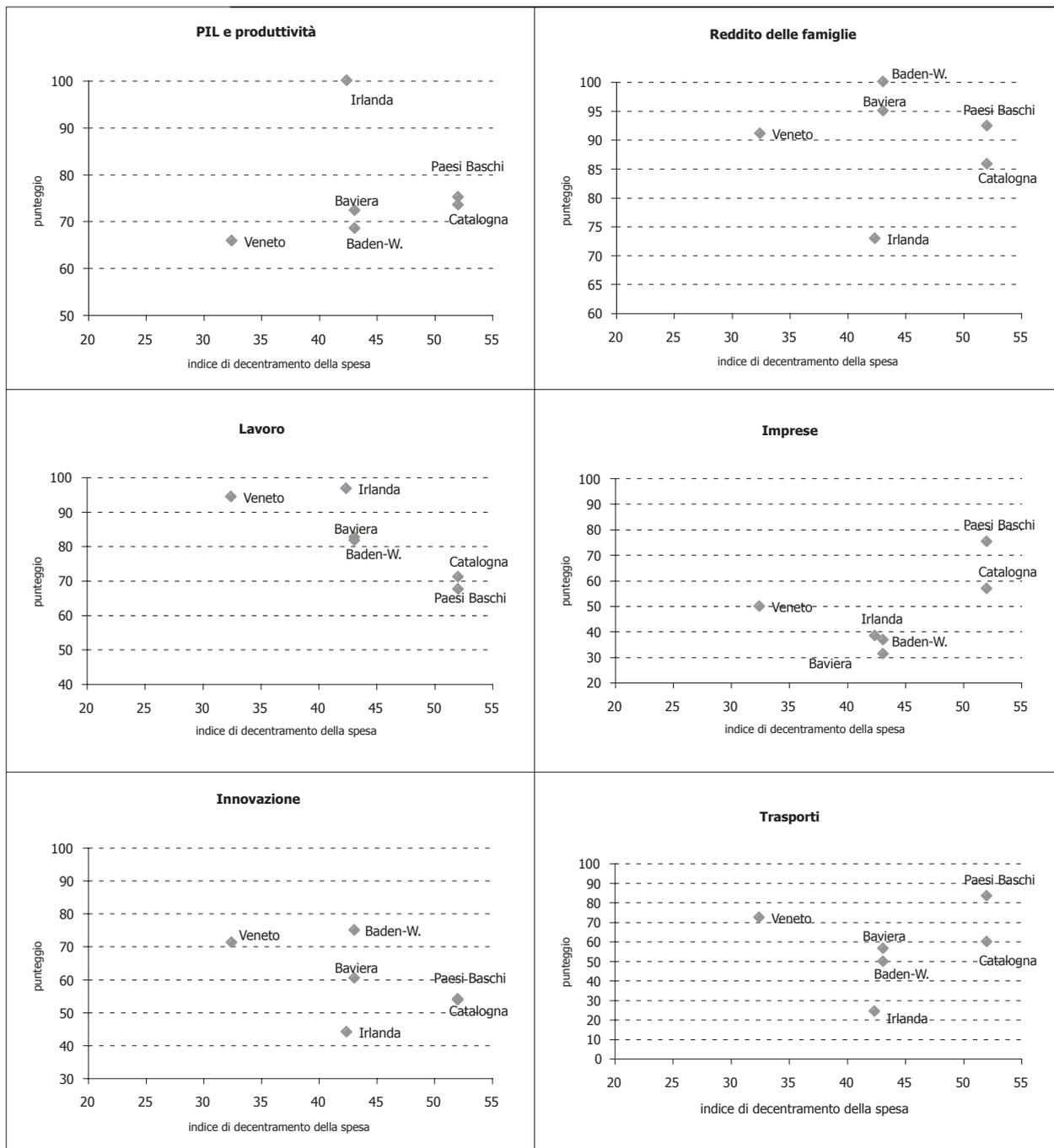
Per quanto riguarda il **reddito delle famiglie**, il Veneto evidenzia un quadro migliore, sostanzialmente in linea con Paesi Baschi e Baviera e superiore alla Catalogna. Il reddito disponibile delle famiglie venete (a parità di potere d’acquisto) è pari a 15.701 euro contro i 14.733 della comunità catalana.

È il **lavoro** il settore che manifesta i risultati più soddisfacenti per il Veneto: un basso tasso di disoccupazione (4,2%) e un tasso di attività (53,9%) che non si discosta di molto dalle altre Regioni, consentono al mercato del lavoro veneto di posizionarsi su livelli superiori alla media europea.

³ Zanardi, A.: Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale (Il Mulino, 2006).

⁴ A tale proposito si veda la tavola 2.6 in appendice al capitolo che espone la serie di indicatori utilizzati.

Grafico 2.4. Correlazione tra grado di decentramento e indicatori macroeconomici - dettaglio.



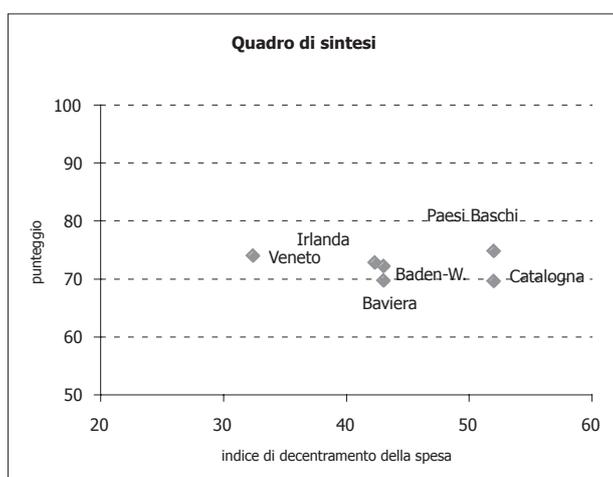
Nota: il punteggio è il risultato di una elaborazione statistica di alcuni indicatori inerenti a ciascuna tematica trattata. L'elenco completo degli indicatori utilizzati per calcolare i punteggi è presente nell'appendice del presente capitolo (tavola 2.6).
Elaborazione su dati Eurostat

Alcune difficoltà emergono per quanto riguarda la **dinamica evolutiva del sistema imprenditoriale**: il calo di addetti ed unità locali del manifatturiero costituiscono da tempo un elemento di criticità, parzialmente compensato dallo sviluppo del settore dei servizi. In questo campo un sistema federale potrebbe garantire misure adeguate ad accompagnare fasi economiche delicate come quella odierna, finanziando per esempio la riqualificazione e l’aggiornamento delle professionalità.

L’**innovazione**, terreno sul quale si gioca lo sviluppo e la crescita del sistema economico, presenta per il Veneto un quadro sostanzialmente soddisfacente. Unica criticità è il basso livello di spesa in ricerca e sviluppo effettuata dalle imprese, pari allo 0,7% del Pil, contro il 3,9% del Baden-Württemberg. Tuttavia, il sistema economico veneto si basa su una diffusa struttura di piccole imprese, che svolgono attività di ricerca e di sviluppo non facilmente individuabili mediante analisi statistiche.

Il Veneto presenta buone *performance* per quanto riguarda la **viabilità e i trasporti**: il punteggio rilevato pone il territorio veneto dietro solo ai Paesi Baschi. La dotazione strutturale, individuata come concentrazione di autostrade e ferrovie su kmq, riesce a fornire solo un’indicazione quantitativa eludendo ogni informazione sulla qualità delle stesse: ed in questo senso maggiori risorse a favore delle Amministrazioni periferiche potrebbero garantire un miglioramento della qualità della mobilità in Veneto.

Il **quadro di sintesi** (Graf. 2.5) colloca il Veneto ad un livello di sostanziale equivalenza con le altre Regioni analizzate: anche se la scelta degli indicatori e la loro elaborazione può essere migliorata e raffinata, non può passare in secondo piano un fatto chiaro e abbastanza delineato. Nonostante il Veneto non goda dei benefici connessi ad un sistema federale, è comunque riuscito a eguagliare le *performance* di regioni come Baden-Württemberg e Paesi Baschi appartenenti a Paesi federali. Tuttavia, il federalismo fiscale è necessario: **quegli 11,5 miliardi di euro di residuo fiscale rappresentano una risorsa non sfruttata**, che potrebbe garantire al Veneto *performance* in termini di competitività, di sviluppo economico, di miglioramento della qualità dei trasporti, di sostegno alle imprese, di aumento del reddito disponibile delle famiglie nettamente superiori agli standard europei.



Elaborazione su dati Eurostat

Grafico 2.5. Correlazione tra grado di decentramento e indicatori macroeconomici – sintesi.

Appendice: tavole e figure

Tavola 2.1. *Indice di decentramento fiscale.*
% entrate tributarie delle Amministrazioni periferiche sul totale.

			1996	2000	2004
DE	Germania	F	51,9	51,1	50,5
ES	Spagna	F	21,3	26,2	46,8
SE	Svezia	U	42,2	39,3	44,9
DK	Danimarca	U	32,6	34,8	35,4
FI	Finlandia	U	32,6	29,2	28,6
AT	Austria	F	30,5	28,7	26,3
LV	Lettonia	N	31,6	25,5	26,1
IT	Italia	U	12,6	20,6	23,0
CZ	Repubblica Ceca	N	19,8	20,7	22,0
PL	Polonia	N	17,5	15,8	21,1
EE	Estonia	N	18,1	21,4	20,3
HU	Ungheria	N	11,2	14,6	17,9
FR	Francia	U	19,0	15,4	16,9
BE	Belgio	F	11,0	10,0	14,5
LT	Lituania	N	25,8	29,0	14,1
SI	Slovenia	N	11,0	11,8	12,1
PT	Portogallo	U	7,7	8,8	9,8
SK	Slovacchia	N	6,1	6,9	8,0
LU	Lussemburgo	U	9,1	7,9	6,9
NL	Paesi Bassi	U	5,8	5,8	6,6
UK	Regno Unito	U	4,7	4,9	6,0
IE	Irlanda	U	2,7	2,1	2,4
CY	Cipro	N	1,1	1,8	1,8
GR	Grecia	U	1,6	1,2	1,4
MT	Malta	N	0,0	0,0	0,0

U = Stati unitari; F = Stati federali; N = Nuovi membri UE

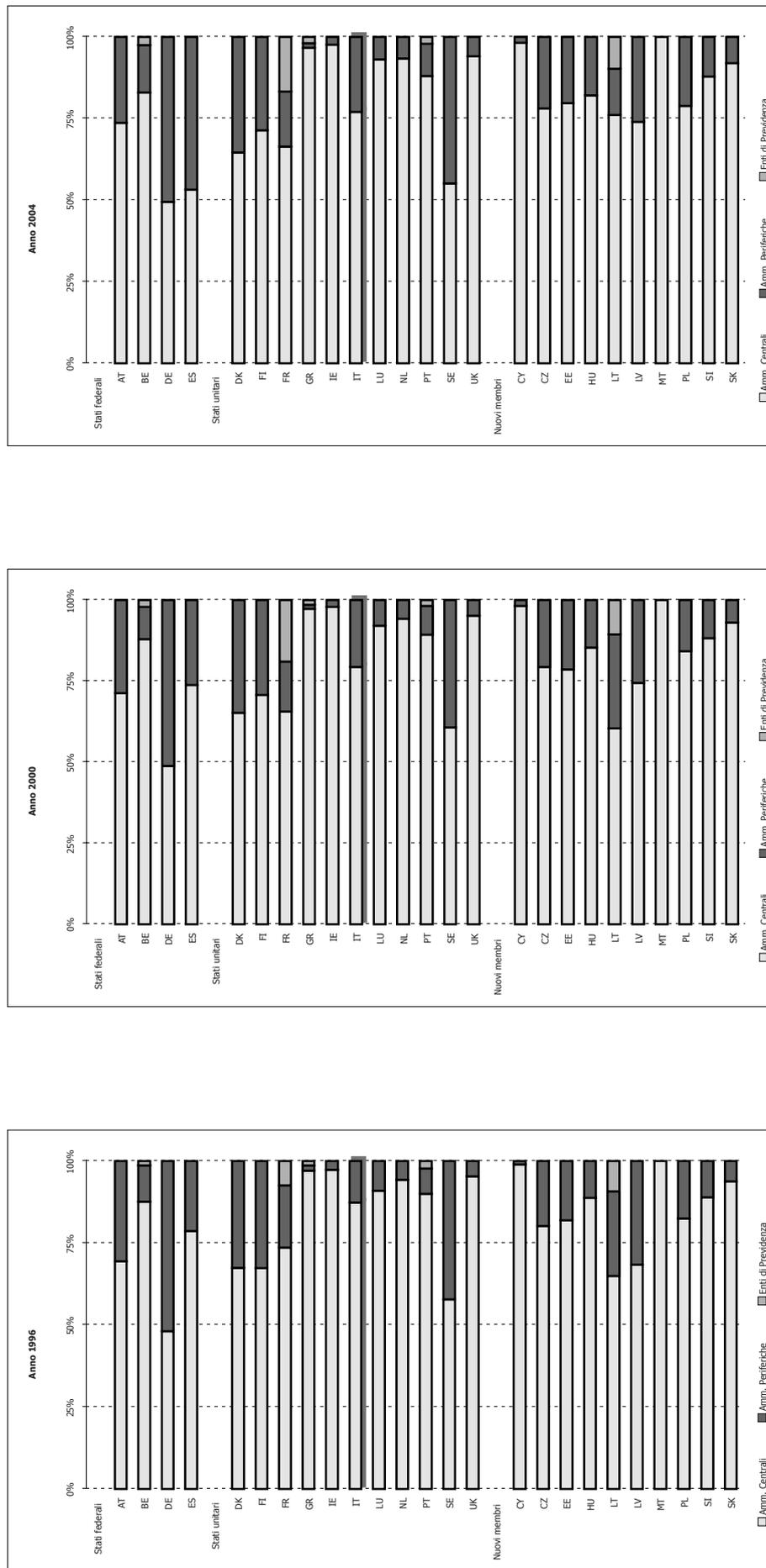
Elaborazione su dati Eurostat

Tavola 2.2. Struttura delle entrate tributarie delle Amministrazioni pubbliche nei paesi dell'Unione europea. (milioni di euro).

	1996				2000				2004							
	Totale		Amm. Centrali		Amm. Periferiche		Enti di Previdenza		Totale		Amm. Centrali		Amm. Periferiche		Enti di Previdenza	
Stati federali																
AT Austria	50.015	34.743	15.272	22.806	873	57.835	41.246	16.589	1.618	66.106	48.709	17.397				
BE Belgio	63.335	55.468	6.994	10.835	873	76.658	67.397	7.644		87.973	72.994	12.795				2.185
DE Germania	432.476	207.972	224.503	58.476	22.876	502.030	245.330	256.700		485.520	240.150	245.370				
ES Spagna	100.003	78.666	21.337	33.789	287	138.046	101.847	36.199		188.945	100.612	88.333				
Stati unitari																
DK Danimarca	69.928	47.122	22.806	22.806		82.469	53.751	28.719		93.863	60.651	33.213				
FI Finlandia	33.207	22.372	10.835	10.835		46.049	32.583	13.466		48.091	34.335	13.756				
FR Francia	308.465	227.113	58.476	58.476	22.876	399.376	262.055	61.537	75.784	445.659	295.868	75.101			74.690	
GR Grecia	20.937	20.317	333	333	287	32.464	31.576	405	483	38.236	36.966	533			737	
IE Irlanda	16.077	15.649	428	428		27.740	27.153	587		37.738	36.830	908				
IT Italia	267.168	233.378	33.789	33.789		348.248	276.359	71.889		390.156	300.498	89.658				
LU Lussemburgo	4.383	3.986	397	397		6.276	5.781	495		7.291	6.789	503				
NL Paesi Bassi	79.224	74.661	4.564	4.564		99.060	93.331	5.729		113.773	106.239	7.534				
PT Portogallo	20.803	18.732	1.592	1.592	479	28.609	25.556	2.522	531	32.764	28.850	3.224				690
SE Svezia	79.253	45.781	33.471	33.471		101.316	61.493	39.823		102.580	56.567	46.013				
UK Regno Unito	262.230	249.902	12.327	12.327		475.829	452.748	23.080		498.925	469.180	29.745				
Nuovi membri																
CY Cipro	1.438	1.423	15	15		2.362	2.319	43		3.276	3.217	59				
CZ Repubblica Ceca	9.999	8.016	1.983	1.983		12.076	9.581	2.494		18.456	14.404	4.053				
EE Estonia	861	705	156	156		1.246	980	266		1.925	1.535	390				
HU Ungheria	9.434	8.378	1.056	1.056		13.350	11.397	1.953		20.687	16.982	3.705				
LT Lituania	1.292	840	333	333	119	2.603	1.574	754	276	3.587	2.731	507			349	
LV Lettonia	894	611	283	283		1.665	1.240	425		2.191	1.620	571				
MT Malta	560	560	0	0		920	920	0		1.196	1.196					
PL Polonia	31.813	26.244	5.569	5.569		36.789	30.976	5.813		39.237	30.943	8.293				
SI Slovenia	3.792	3.374	418	418		4.972	4.388	584		6.486	5.698	787				
SK Slovacchia	4.270	4.008	263	263		4.516	4.204	312		6.235	5.733	502				

Elaborazione su dati Eurostat

Figura 2.1. Struttura delle entrate tributarie delle Amministrazioni pubbliche.



Elaborazione su dati Eurostat

Tavola 2.3. La pressione tributaria per livello di governo. In % sul PIL.

	anno 1996				anno 2000				anno 2004				
	AACC		EAPP		AACC		EAPP		AACC		EAPP		TOT
	AACC	EAPP	AACC	EAPP	AACC	EAPP	AACC	EAPP	AACC	EAPP			
DK Danimarca	32,4	15,7	48,1		31,0	16,5	47,5		30,8	16,8	47,6		
SE Svezia	21,3	15,6	36,9		23,4	15,2	38,6		20,1	16,3	36,4		
FI Finlandia	22,1	10,7	32,8		24,6	10,2	34,8		22,6	9,1	31,7		
BE Belgio	25,6	3,3	29,2	0,4	26,8	3,1	30,5	0,6	25,3	4,4	30,5	0,8	
UK Regno Unito	26,6	1,3	27,9		28,9	1,5	30,4		27,1	1,7	28,8		
IE Irlanda	27,1	0,7	27,8		23,2	6,0	29,2		21,6	6,5	28,1		
LU Lussemburgo	24,6	2,4	27,0		26,3	2,3	28,5		20,7	7,4	28,0		
IT Italia	23,5	3,4	26,9		18,2	4,3	27,7	5,3	27,5	0,0	27,5		
AT Austria	18,7	8,2	26,8		19,6	7,9	27,5		17,8	4,5	26,9		
HU Ungheria	23,5	3,0	26,5		26,0	0,6	26,5		25,1	1,9	26,9		
SK Slovacchia	24,4	1,6	26,0		22,3	3,8	26,2		25,8	0,5	26,3		
PL Polonia	21,3	4,5	25,8		25,1	0,3	25,8	0,4	25,0	0,6	25,6		
FR Francia	18,3	4,7	24,9	1,8	11,9	12,4	24,3		20,9	4,6	25,5		
NL Paesi Bassi	22,7	1,4	24,1		23,4	0,4	23,9		21,7	3,0	24,7		
EE Estonia	19,3	4,3	23,5		21,1	2,8	23,9		21,7	1,5	23,2		
SI Slovenia	20,9	2,6	23,5		22,3	1,4	23,7		20,2	2,3	22,9		
DE Germania	10,8	11,6	22,5		20,9	2,1	23,4		21,9	0,3	22,7		
PT Portogallo	20,2	1,7	22,4		16,2	5,8	21,9		12,0	10,5	22,5		
GR Grecia	20,7	0,3	21,4		21,7	0,0	21,7		10,9	11,1	22,0		
CZ Repubblica Ceca	16,4	4,1	20,5		12,7	6,1	21,0	2,2	16,5	4,6	21,2		
ES Spagna	16,0	4,3	20,4		16,1	4,4	20,4		16,4	4,2	20,5		
LV Lettonia	13,9	6,4	20,3		19,0	1,4	20,4		15,1	2,8	19,8	1,9	
LT Lituania	13,2	5,2	20,3	1,9	16,7	3,1	19,8		14,5	5,1	19,7		
CY Cipro	19,6	0,2	19,8		15,6	4,1	19,6		15,2	4,1	19,3		
MT Malta	18,8	0,0	18,8		14,6	5,0	19,6		16,9	1,5	18,4		

Nota: AACC = Amministrazioni centrali; AAPP = Amministrazioni periferiche (Regioni ed Enti locali); EAPP = Enti di previdenza; TOT = totale amministrazioni pubbliche
Elaborazione su dati Eurostat

Tavola 2.4. *Indice di decentramento della spesa.
% della spesa pubblica delle Amministrazioni periferiche sul totale.*

			1996	2000	2004
DK	Danimarca	U	53,9	57,1	60,3
ES	Spagna	F	n.d.	46,2	52,1
SE	Svezia	U	38,6	42,5	44,2
DE	Germania	F	44,8	46,1	43,1
IE	Irlanda	U	31,6	39,4	42,4
BE	Belgio	F	37,9	39,7	41,4*
FI	Finlandia	U	33,8	36,6	38,9
NL	Paesi Bassi	U	33,2	35,0	35,1
AT	Austria	F	35,0	37,1	34,1
IT	Italia	U	25,4	30,5	32,5
PL	Polonia	N	n.d.	n.d.	30,6
UK	Regno Unito	U	26,9	28,1	28,7
CZ	Repubblica Ceca	N	n.d.	n.d.	28,5
LV	Lettonia	N	n.d.	n.d.	28,1
LT	Lituania	N	n.d.	n.d.	26,8
HU	Ungheria	N	n.d.	n.d.	25,9
EE	Estonia	N	n.d.	n.d.	24,8
FR	Francia	U	18,4	18,9	20,3
SI	Slovenia	N	n.d.	19,1	19,6
SK	Slovacchia	N	n.d.	n.d.	17,5
LU	Lussemburgo	U	14,6	13,8	12,9
PT	Portogallo	U	11,5	13,8	12,8
GR	Grecia	U	4,9	5,3	6,0
CY	Cipro	N	n.d.	4,2	4,5
MT	Malta	N	n.d.	1,7	1,5

* anno 2003

U = Stati unitari; F = Stati federali; N = Nuovi membri UE

Elaborazione su dati Eurostat

Tavola 2.5. Struttura della spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche. In milioni di euro.

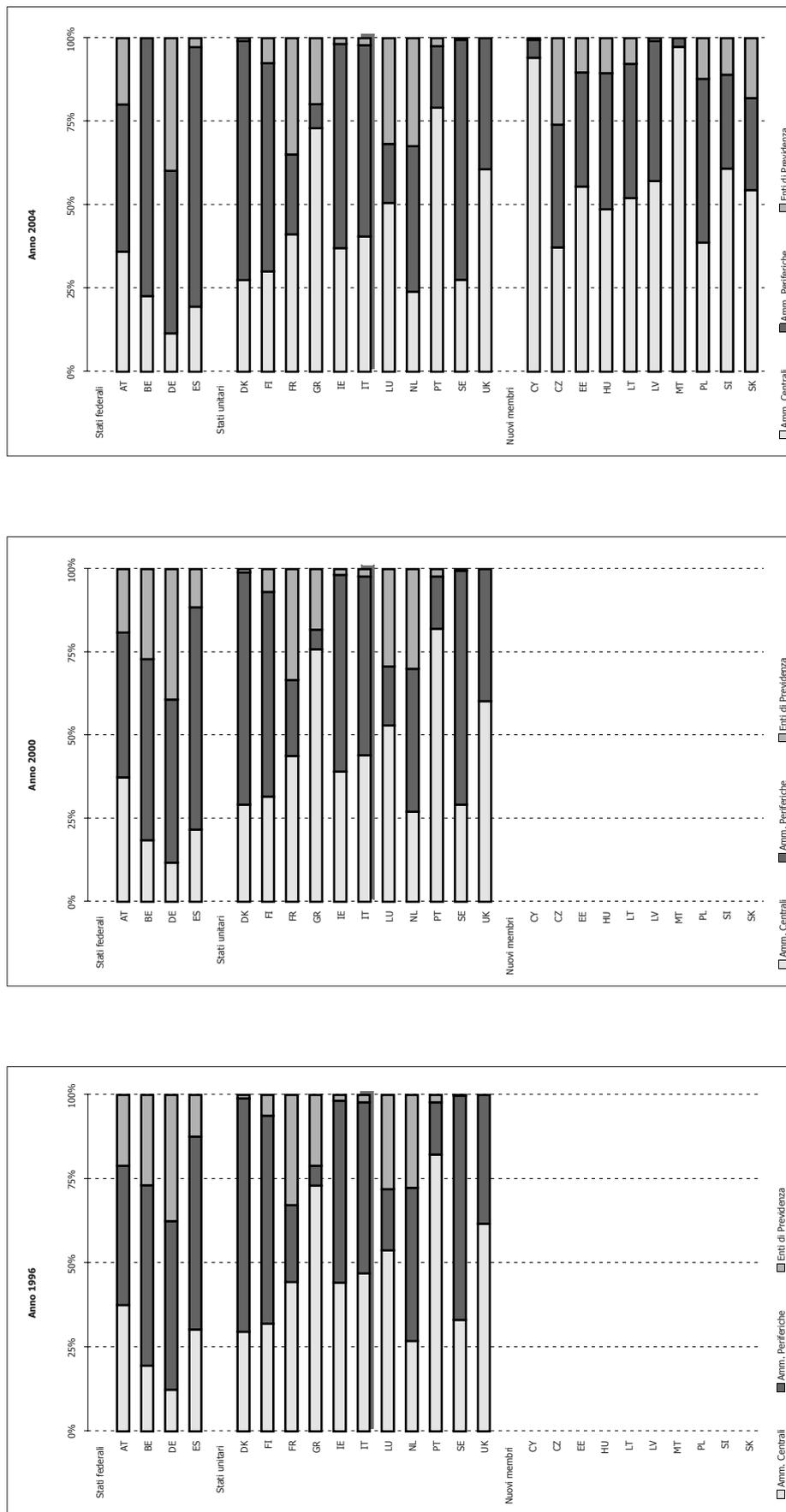
	1996				2000				2004					
	Totale Amm. Centrali		Amm. Periferiche		Totale Amm. Centrali		Amm. Periferiche		Totale		Amm. Centrali		Amm. Periferiche	
	Enti di Previdenza		Enti di Previdenza		Enti di Previdenza		Enti di Previdenza				Enti di Previdenza		Enti di Previdenza	
Stati federali														
AT Austria	37.036	13.895	15.334	7.808	38.650	14.440	16.821	7.390	42.412	15.293	18.680	8.438		
BE Belgio	47.721	9.303	25.615	12.803	53.679	9.927	29.195	14.557	63.093	10.301	35.204	17.588*		
DE Germania	380.762	47.074	190.898	142.789	391.910	46.170	192.040	153.700	412.760	47.490	200.960	164.310		
ES Spagna	88.231	26.741	50.593	10.897	108.360	23.499	72.402	12.459	149.756	29.226	116.571	3.959		
Stati unitari														
DK Danimarca	36.916	10.928	25.585	403	43.615	12.715	30.482	418	52.194	14.321	37.426	447		
FI Finlandia	23.524	7.533	14.544	1.448	26.860	8.487	16.523	1.850	33.247	9.981	20.770	2.496		
FR Francia	296.030	131.424	67.665	96.942	330.078	144.582	75.389	110.107	394.448	162.645	94.274	137.529		
GR Grecia	14.230	10.388	844	2.997	21.750	16.506	1.283	3.962	27.789	20.276	2.002	5.511		
IE Irlanda	9.088	4.012	4.923	153	14.418	5.645	8.521	251	23.267	8.629	14.243	396		
IT Italia	175.512	82.380	89.277	3.855	213.300	93.834	114.641	4.825	260.063	105.364	149.235	5.464		
LU Lussemburgo	2.657	1.431	483	743	3.327	1.763	590	974	4.580	2.321	807	1.452		
NL Paesi Bassi	75.040	20.183	34.167	20.690	91.288	24.698	39.262	27.328	118.512	28.503	51.694	38.315		
PT Portogallo	16.725	13.762	2.596	367	23.624	19.397	3.698	528	29.561	23.392	5.445	724		
SE Svezia	59.401	19.659	39.654	88	69.250	20.197	48.713	340	77.249	21.302	55.569	378		
UK Regno Unito	180.090	111.139	68.951		293.771	177.180	116.592		363.673	220.887	142.786			
Nuovi membri														
CY Cipro					1.620	1.546	66	8	2.296	2.161	123	12		
CZ Repubblica Ceca									19.501	7.267	7.183	5.051		
EE Estonia									1.717	953	588	177		
HU Ungheria									19.317	9.411	7.892	2.015		
LT Lituania									3.215	1.675	1.294	246		
LV Lettonia									2.224	1.270	934	19		
MT Malta					802	781	22		963	938	25			
PL Polonia					4.016	2.461	1.115	440	36.477	14.121	17.896	4.459		
SI Slovenia									5.099	3.104	1.438	557		
SK Slovacchia									6.722	3.664	1.849	1.210		

(*) anno 2003

Per i nuovi membri UE entrati nel 2004 non si considerano i dati del 1996 e del 2000.

Elaborazione su dati Eurostat

Figura 2.2. Struttura della spesa per consumi finali nei Paesi europei.



Per i nuovi membri UE entrati nel 2004 non si considerano i dati del 1996 e del 2000.
Elaborazione su dati Eurostat

Tavola 2.6. Quadro degli indicatori macroeconomici.

Anno	Indicatore	Veneto	Baden-Württemberg	Baviera	Paesi Baschi	Catalogna	Irlanda
PIL E PRODUTTIVITA'							
2004	PIL procapite (euro)	26.113	29.694	30.990	23.028	22.415	34.852
2004	PIL procapite a parità di potere d'acquisto (euro)	26.413	26.696	27.861	26.240	25.541	29.161
2003	Crescita del PIL (var. %)	-0,1	0,2	2,5	2,8	4,4	0,4
2003	Produttività oraria a parità di potere d'acquisto (euro)	31,6	35,4	35,7	31,5	28,3	36,4
REDDITO DELLE FAMIGLIE							
2004	Reddito primario procapite a parità di potere d'acquisto (euro)	18.441	20.600	19.571	18.297	17.440	14.289 (2003)
2004	Reddito disponibile procapite a parità di potere d'acquisto (euro)	15.701	16.954	16.099	16.266	14.733	12.961 (2003)
LAVORO							
2004	Tasso di attività (%)	53,9	59,4	59,9	55,8	60,1	60,8
2004	Tasso di disoccupazione (%)	4,2	6,4	6,3	9,7	9,7	4,5
IMPRESE							
2004	Variaz. U.L. manifatturiero (%)	-3,5	-1,7	-1,7	-1,2	0,0	-8,0
2004	Variaz. U.L. costruzioni (%)	5,3	-5,2	-6,3	113,5	31,7	n.d.
2003	Variaz. U.L. attività immobiliari e finanziarie (%)	12,0	-7,4	-1,0	-4,9	9,2	n.d.
2004	Variaz. addetti manifatturiero (%)	-2,7	-1,5	-1,4	-0,8	-3,3	-2,5
2004	Variaz. addetti costruzioni (%)	2,7	-6,6	-7,5	104,3	23,7	16,8
2003	Variaz. addetti attività immobiliari e finanziarie (%)	6,4	0,9	-11,2	-1,8	5,6	6,3
INNOVAZIONE							
2003	Spesa in R&S delle imprese (% sul PIL)	0,7	3,9	3,0	1,4	1,3	1,2
2003	Apporto delle imprese alla spesa per R&S (% sul totale)	44,1	10,8	11,8	19,4	24,3	25,2
2004	Settori ad alta tecnologia: % dell'occupazione riferibile al manifatturiero	30,1	31,4	24,6	25,9	23,0	14,1
TRASPORTI							
2003	Concentrazione rete autostradale (km ² /km di autostrade)	38,8 (2000)	34,8	30,7	17,3	33,3	395,9
2003	Concentrazione rete ferroviaria (km ² /km di ferrovie)	15,9	n.d.	n.d.	24,0	23,5	36,4

Elaborazione su dati Eurostat

Capitolo 3 L'efficienza amministrativa: le spese di funzionamento

3.1 Le spese di funzionamento nei Paesi UE

Tra gli obiettivi del federalismo, oltre a favorire lo sviluppo socio-economico locale, vi è il miglioramento della spesa pubblica complessiva, sia dal punto di vista quantitativo sia qualitativo. In sostanza, la maggiore responsabilizzazione dei governi locali dovuta ad un più stretto legame tra “cosa tassata e cosa amministrata” favorisce una migliore allocazione delle risorse pubbliche, con effetti benefici di contenimento della spesa complessiva. Tutto questo almeno sul piano teorico, poiché **anche la spesa delle Amministrazioni centrali deve contestualmente ridursi per le ulteriori funzioni che il processo di decentramento ha progressivamente assegnato alla Periferia**. I timori che il federalismo non sia “a costo zero”, comportando degli oneri aggiuntivi, è stato più volte sollevato (ISAE, Bordignon-Cerniglia), specie in occasione dell’attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione e dell’approvazione della cosiddetta “devolution”. In particolare, ci si riferisce alla questione del trasferimento del personale dipendente dalle amministrazioni centrali a quelle periferiche: **i problemi dei “costi aggiuntivi” relativamente all’attuazione del federalismo derivano in buona parte dalla scarsa mobilità del pubblico impiego e dai differenti livelli retributivi tra Centro e Periferia**. Il rischio, pertanto, è un rallentamento dei processi di decentramento (come in effetti è avvenuto), che andrebbe ad aggiungersi ad una sovrapposizione di competenze (specie per le materie concorrenti) varata dal nuovo Titolo V.

Una più efficiente allocazione della spesa spesso produce (o almeno così dovrebbe) una riduzione degli oneri superflui e delle inefficienze (più banalmente, sprechi). Mediamente, **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. L’analisi dell’efficienza amministrativa unicamente attraverso dati economico-finanziari fornisce solamente una visione parziale del fenomeno. Tuttavia, tale indicatore garantisce una approssimazione sufficientemente valida, quantomeno al fine di descrivere le dinamiche storiche e delineare un quadro a livello macro: inoltre, la composizione delle voci di spesa nei vari Paesi è variabile, poiché differente è il livello qualitativo e quantitativo dei servizi erogati.

Dopo questa premessa, si osservi la tabella 3.1: tendenzialmente, nei Paesi con costituzione federale, le spese di funzionamento rappresentano mediamente poco meno del 28% della spesa pubblica (al netto degli interessi sul debito); nei Paesi unitari, invece, tale quota risulta superiore di oltre 5 punti percentuali (33,2%). L’Italia denota risultati complessivamente soddisfacenti (30,8%) e si colloca in una posizione intermedia tra Paesi federali e unitari, rappresentando l’attuale assetto istituzionale italiano.

Come già detto in precedenza, l’analisi della spesa di funzionamento così impostata non tiene conto delle maggiori funzioni amministrative e legislative

in capo agli enti territoriali dei Paesi federali. La Spagna, per esempio, evidenzia una spesa di funzionamento pari al 32,8% del totale, superiore a quella di alcuni Paesi unitari. In realtà, per avere un quadro più rispondente all'efficienza reale, bisogna rapportare i costi di funzionamento alle competenze assegnate e, indirettamente, alla spesa che gli enti territoriali devono sostenere per far fronte a tali materie. L'ultima colonna della tabella 3.1 presenta un indicatore che in qualche modo tiene conto di questo aspetto: **l'indice di funzionamento standardizzato esprime il costo della macchina amministrativa a parità di spesa decentrata**. In questo modo è possibile rilevare una sorta di "grado di efficienza" per i vari Paesi: si nota chiaramente che gli Stati federali hanno costi di funzionamento minori (0,564 contro una media europea pari a 1,000) di quelli registrati dai Paesi unitari (0,948). Il riferimento medio continentale risulta alterato dai valori elevati dei nuovi membri UE, che manifestano indici di efficienza minori seppur con alcune significative eccezioni (Repubblica Ceca e Polonia).

Tabella 3.1. Comparazione tra il grado di decentramento e le spese di funzionamento delle Amministrazioni pubbliche (media 2000-2004).

	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
Cipro	4,2	42,2	8,521
Estonia	25,6	32,6	1,087
Lettonia	28,0	36,8	1,123
Lituania	27,3	39,6	1,239
Malta	1,6	39,9	21,470
Polonia	32,1	29,1	0,775
Repubblica Ceca	24,2	21,7	0,766
Slovacchia	11,2	28,8	2,191
Slovenia	19,5	36,0	1,576
Ungheria	25,5	33,2	1,112
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)

Elaborazione su dati Eurostat

L'indice di funzionamento standardizzato colloca così Germania e Spagna in testa alla graduatoria dell'efficienza europea (Graf. 3.1) con gli altri due Paesi federali – Austria e Belgio – in quarta e quinta posizione. L'Italia, pur registrando un indice di funzionamento migliore della media europea, occupa solamente la dodicesima posizione di questa speciale classifica: verosimilmente, escludendo i nuovi membri UE, le spese di funzionamento per l'Italia (rappresentate dall'indice standardizzato) salirebbero oltre il riferimento medio europeo.

Nonostante ciascun Paese costituisca un caso di analisi a sé stante, si può 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.

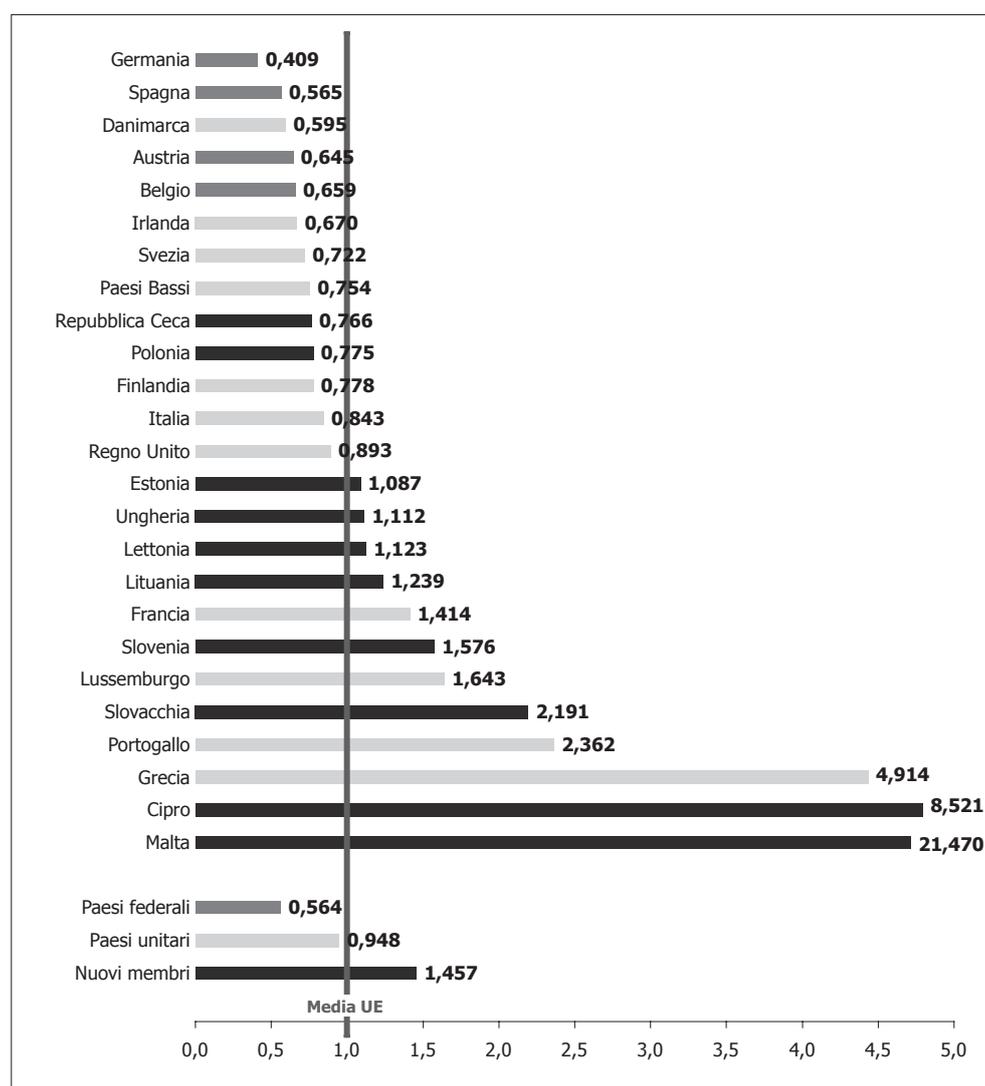


Grafico 3.1. *Indice di funzionamento standardizzato* media 2000-2004*

(*) Parametrizzazione delle spese di funzionamento a parità di spesa decentrata (Media UE=1).
Elaborazione su dati Eurostat.

Come si comportano le Amministrazioni periferiche italiane? Una parziale risposta a tale domanda è contenuta nella tabella 3.2. Le spese di funzionamento dei governi locali in Italia risultano pari al 5,7% del PIL, pari ad una quota del 37,6% della spesa a carico degli enti periferici. Nel complesso, i governi locali

si dimostrano sostanzialmente accorti nella gestione della cosa pubblica anche se, come verrà messo in evidenza successivamente, emergono notevoli differenze tra le varie aree del Paese. Tuttavia, è sempre bene ricordare che alcuni dati possono essere influenzati da classificazioni non sempre omogenee da Paese a Paese. Inoltre, sull'ammontare della spesa pubblica complessiva (e quindi sulla minore o maggiore incidenza delle spese di funzionamento) gioca un ruolo importante anche la ripartizione delle funzioni di spesa tra Centro e Periferia: la presenza di alcune voci come i trasferimenti e i contributi genera un incremento sensibile della spesa totale, con limitati effetti sui costi di gestione. In questo modo l'incidenza delle spese di funzionamento sul totale subisce una riduzione artificiosa. L'esempio del bilancio dell'Unione Europea è significativo: le spese di funzionamento assorbono appena il 4,4% degli oneri complessivi: tuttavia, le spese dell'Unione sono in prevalenza dovute a fondi, contributi e trasferimenti. L'UE è stata protagonista di un modello di "devoluzione verso l'alto": tuttavia, la modesta dimensione attuale del bilancio comunitario di fatto priva di effetti concreti l'esercizio delle attuali funzioni attribuite alle istituzioni europee, rendendo ancor più stridente lo sfasamento tra risorse e competenze, specialmente alla luce dell'adozione della Costituzione europea (ottobre 2004)¹.

Tabella 3.2. *La spesa di funzionamento delle Amministrazioni periferiche. Anno 2004*

		in % sul Pil	in % sulla spesa periferica
SE	Svezia	14,1	56,7
DK	Danimarca	13,5	41,1
FI	Finlandia	11,5	58,9
BE	Belgio	11,2*	54,3
ES	Spagna	10,1	50,8
DE	Germania	8,3	43,1
NL	Paesi Bassi	8,0	50,6
HU	Ungheria	7,8	62,1
SI	Slovenia	6,8	73,2
PL	Polonia	6,3	49,1
LV	Lettonia	5,8	57,6
IT	Italia	5,7	37,6
IE	Irlanda	5,5	38,3
UK	Regno Unito	5,4	44,6
AT	Austria	5,4	31,5
LT	Lituania	5,1	57,2
CZ	Repubblica Ceca	4,7	38,0
EE	Estonia	4,1	48,0
SK	Slovacchia	4,0	57,6
FR	Francia	4,0	37,5
PT	Portogallo	2,6	45,8
LU	Lussemburgo	2,4	44,3
GR	Grecia	1,8	62,3
CY	Cipro	0,7	38,8
MT	Malta	0,7	100,0

(*) anno 2003; Pil a prezzi correnti

Elaborazione su dati Eurostat

¹ Zanardi, A.: *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale* (Il Mulino, 2006).

Nella tabella 3.3 (tavola completa in appendice) è possibile osservare la dinamica della spesa per consumi finali, che rappresenta il cuore della spesa delle pubbliche amministrazioni, comprendendo voci come la spesa per il personale, l'acquisto di beni e servizi dal mercato e i consumi intermedi². Nel periodo 2001-2005 l'Italia manifesta un'incidenza della spesa per consumi finali sul Pil (19,6%) inferiore a quella della Francia, ma superiore a Germania e Spagna: tuttavia, si registra una tendenza alla crescita (+1,3% del Pil rispetto al periodo 1996-2000) che non si è verificata negli altri Paesi. La responsabilità è da attribuirsi in particolare alla voce residuale "altre spese" che ingloba tutti gli acquisti di beni e servizi effettuati dalle Amministrazioni pubbliche.

		1996-2000	2001-2005	Variazioni
ITALIA	spesa per consumi finali	18,3	19,6	1,3
	personale	10,9	10,7	-0,1
	altre spese*	7,4	8,9	1,5
FRANCIA	spesa per consumi finali	23,4	23,5	0,1
	personale	13,6	13,4	-0,2
	altre spese*	9,8	10,1	0,2
SPAGNA	spesa per consumi finali	17,4	17,5	0,1
	personale	10,7	10,1	-0,6
	altre spese*	6,8	7,4	0,7
GERMANIA	spesa per consumi finali	19,3	19,0	-0,3
	personale	8,4	7,8	-0,6
	altre spese*	10,9	11,2	0,3

Tabella 3.3. *Dinamica della spesa per consumi finali. In % del PIL.*

(*) Categoria residuale della spesa per consumi finali data primariamente dalla spesa per acquisti di beni e servizi.

(tavola completa in appendice)

Elaborazione su dati Eurostat.

L'esame della tabella 3.4 rivela un peggioramento in termini di efficienza delle Amministrazioni centrali italiane tra il 2000 e il 2004. Contestualmente, le Amministrazioni periferiche hanno saputo mantenere inalterati i costi di gestione: è una tendenza che accompagna quella di altri Paesi europei, con Austria, Spagna e Francia a manifestare i migliori risultati grazie ad una sensibile riduzione delle spese di funzionamento in Periferia. Per quanto riguarda il livello centrale, invece, Italia e Germania fanno segnare un sensibile aumento dei costi di gestione, in controtendenza con la maggior parte degli altri Stati europei.

² La spesa per consumi intermedi è "il valore dei beni e dei servizi consumati quali input in un processo di produzione, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento. I beni e i servizi possono essere trasformati oppure esauriti nel processo produttivo" (Istat).

Tabella 3.4. *Stima delle spese di funzionamento delle Amministrazioni periferiche e centrali (% sulla spesa al netto degli interessi sul debito). Anni 2000-2004*

	Amministrazioni periferiche					Amministrazioni centrali					
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	
Stati federali											
AT Austria	36,0	33,4	32,9	32,0	31,5	29,8	28,8	27,3	27,5	25,4	
BE Belgio	54,5	54,4	54,5	54,3	n.d.	57,4	57,7	55,7	54,1	n.d.	
DE Germania	44,4	43,4	43,6	43,1	43,1	8,8	27,0	27,4	27,1	27,3	
ES Spagna	52,3	52,2	50,8	51,0	50,8	78,6	79,0	73,9	73,7	70,0	
Stati unitari											
DK Danimarca	41,4	41,2	41,1	41,4	41,1	34,4	34,5	34,5	34,0	35,1	
FI Finlandia	60,2	59,9	59,6	59,5	58,9	23,7	23,7	26,0	26,5	26,0	
FR Francia	41,0	41,0	39,7	38,9	37,5	55,4	55,7	56,4	57,2	55,2	
GR Grecia	58,9	58,8	62,0	62,8	62,3	29,6	31,6	32,2	30,2	32,9	
IE Irlanda	34,9	33,6	34,9	37,3	38,3	25,8	24,2	23,9	24,3	25,0	
IT Italia	37,8	37,4	36,6	37,1	37,6	43,0	39,5	46,3	48,6	46,8	
LU Lussemburgo	42,5	41,8	41,6	42,4	44,3	36,9	37,0	34,0	33,4	34,5	
NL Paesi Bassi	48,4	48,5	48,8	50,4	50,6	36,6	34,3	33,8	34,6	33,2	
PT Portogallo	41,8	40,6	42,5	44,3	45,8	63,4	63,8	66,6	63,9	64,7	
SE Svezia	57,8	56,0	55,6	55,7	56,7	28,9	29,9	29,4	29,3	27,6	
UK Regno Unito	47,1	46,4	45,3	45,1	44,6	40,2	39,6	40,4	40,4	40,4	
Nuovi membri											
CY Cipro	47,0	43,8	46,0	43,8	38,8	50,5	46,6	45,2	44,2	52,6	
CZ Repubblica Ceca	n.d.	n.d.	34,2	38,4	38,0	n.d.	n.d.	19,9	18,3	23,4	
EE Estonia	n.d.	n.d.	n.d.	46,2	48,0	n.d.	n.d.	n.d.	31,7	30,3	
HU Ungheria	n.d.	n.d.	n.d.	56,4	62,1	n.d.	n.d.	n.d.	30,3	29,1	
LT Lituania	n.d.	n.d.	n.d.	56,2	57,2	n.d.	n.d.	n.d.	62,0	63,9	
LV Lettonia	n.d.	n.d.	58,5	59,0	57,6	n.d.	n.d.	36,6	40,1	34,9	
MT Malta	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	39,4	41,4	40,0	36,3	41,5	
PL Polonia	n.d.	n.d.	n.d.	49,3	49,1	n.d.	n.d.	n.d.	30,5	30,0	
SI Slovenia	72,6	73,1	73,6	73,3	73,2	36,2	37,8	35,2	35,0	37,2	
SK Slovacchia	n.d.	n.d.	n.d.	56,2	57,6	n.d.	n.d.	n.d.	28,7	33,1	

Elaborazione su dati Eurostat

3.2. I costi dello Stato e l'attuazione del decentramento

Dopo l'analisi comparata delle spese di funzionamento degli apparati pubblici nei Paesi europei e il legame con l'assetto istituzionale, appare utile proseguire il rapporto con un approfondimento sui costi dell'Amministrazione centrale in Italia.

La tabella 3.5 presenta alcuni dati pubblicati dalla Ragioneria Generale nel rapporto annuale "Rilevazione dei costi dello Stato": tali dati si riferiscono ai costi propri delle Amministrazioni centrali, che si differenziano dai cosiddetti "costi dislocati". Infatti, i costi dislocati corrispondono alle risorse finanziarie trasferite dallo Stato ad altre amministrazioni (trasferimenti correnti, contributi agli investimenti, altri trasferimenti in conto capitale); diversamente, i costi propri rappresentano gli oneri che si riferiscono direttamente alla gestione dei Ministeri mediante i quali si possono effettuare valutazioni – anche se indirette – sul funzionamento della macchina amministrativa.

I costi propri delle Amministrazioni centrali ammontano nel 2005 a oltre 84 miliardi di euro, con un sensibile incremento (+5,0%) rispetto al 2004. Tale aggregato di spesa viene quasi completamente assorbito dal costo del personale e dai costi di gestione. Le retribuzioni dei dipendenti (oltre 71 miliardi nel 2005) risultano in crescita del 6,0% rispetto al 2004, anche se la dinamica appare più contenuta rispetto al +16,0% riscontrato tra il 2003 e il 2004. Tra i costi di gestione, invece, è la voce "acquisto di servizi ed utilizzo di beni di terzi" a manifestare il valore più elevato (6,9 miliardi di euro): il trend di crescita nel 2005 si attesta al +6,9% rispetto al +7,3% rilevato tra il 2003 e il 2004.

	2003	2004	2005	Var.% '04/'03	Var.% '05/'04
Costo del personale	60.641	69.279	72.788	14,2	5,1
Retribuzioni	57.811	67.060	71.100	16,0	6,0
Missioni	491	487	659	-0,8	35,2
Altri costi del personale	2.339	1.732	1.029	-25,9	-40,6
Costi di gestione	7.851	8.366	8.866	6,6	6,0
Beni di consumo	1.525	1.617	1.601	6,0	-1,0
Acquisto di servizi ed utilizzo di beni di terzi	6.016	6.459	6.904	7,3	6,9
Altri oneri di gestione	309	291	361	-6,0	24,3
Costi straordinari e speciali	207	371	230	78,6	-38,0
Esborso da contenzioso	180	194	157	7,8	-19,4
Altri costi straordinari	11	42	14	284,4	-66,1
Servizi finanziari	17	135	59	709,9	-56,3
Ammortamenti	1.682	2.082	2.221	23,8	6,7
TOTALE	70.381	80.098	84.105	13,8	5,0

Tabella 3.5. Costi propri delle Amministrazioni centrali.
Disaggregazione per natura di costo (milioni di euro).
Anni 2003-2005

(ulteriore tavola in appendice)

Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato

Disaggregando i costi propri per Ministero di competenza, è possibile comprendere quale dicastero contribuisca maggiormente alla crescita dei costi dello Stato centrale (Tab. 3.6). Il Ministero dell'Istruzione assorbe quasi la metà dei costi delle amministrazioni centrali (40 miliardi di euro nel 2005), in ragione dei costi relativi al personale: in relazione all'elevato budget di spesa la variazione del +5,8% rispetto al 2004 assume contorni ancor più significativi. Al Ministero della Difesa, invece, sono imputabili costi per circa 19 miliardi di euro, con un trend di crescita sul 2004 pari al +10,1%, oltre il doppio dell'incremento medio delle amministrazioni centrali. Alcuni dicasteri registrano una riduzione delle

spese (Attività produttive, Giustizia, Infrastrutture e trasporti, Comunicazioni, Beni e attività culturali, Salute): tuttavia, tali risparmi non sono sufficienti a fare scendere i costi propri dei Ministeri, che nel 2005 registrano complessivamente un incremento del 5% rispetto al 2004.

Tabella 3.6. Riepilogo dei costi propri dei Ministeri. Disaggregazione per natura di costo (milioni di euro). Anno 2005

Ministero	Costo del personale		Costi di gestione		Altri costi*		TOTALE	
	2005	Var.% '05/'04	2005	Var.% '05/'04	2005	Var.% '05/'04	2005	Var.% '05/'04
Economia e delle finanze	3.874	9,5	570	-6,4	225	-14,2	4.669	5,9
Attività produttive	87	-1,1	32	-3,5	4	-0,7	122	-1,7
Lavoro e delle politiche sociali	347	16,9	61	-11,2	15	-43,7	424	7,8
Giustizia	4.853	-7,1	1.696	4,1	120	5,4	6.669	-4,3
Affari esteri	808	-0,4	172	5,8	22	-10,6	1.002	0,3
Istruzione, dell'università e della ricerca	39.239	6,0	1.196	-1,1	98	-9,8	40.534	5,8
Interno	7.238	2,9	1.108	-7,1	288	-9,7	8.635	1,1
Ambiente e della tutela del territorio	54	15,5	151	18,1	4	3,5	208	17,1
Infrastrutture e dei trasporti	766	7,6	183	3,0	34	-65,6	983	-0,6
Comunicazioni	73	-1,4	8	-31,7	8	-0,4	90	-5,1
Difesa	14.096	7,6	3.389	21,6	1.559	10,5	19.044	10,1
Politiche agricole e forestali	520	16,9	86	7,5	22	32,1	629	15,9
Beni e le attività culturali	665	-11,3	139	-20,9	34	-5,6	838	-12,9
Salute	168	4,8	73	-26,9	16	-11,1	257	-7,7
Totale	72.788	5,1	8.866	6,0	2.450	-0,1	84.105	5,0

(*) Costi straordinari e ammortamenti (ulteriori approfondimenti in appendice)

Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato

Il personale, dunque, risulta la voce di costo più importante all'interno dei bilanci ministeriali; il trend di crescita tra il 2004 e il 2005 è del +5,1%. La rilevanza di tale onere di spesa non è imputabile solamente alla numerosità dei lavoratori impiegati nei Ministeri, ma anche agli elevati livelli delle retribuzioni. **I costi delle retribuzioni ordinarie per anno persona corrispondono nel 2005 a 37.424 euro, circa 2.000 euro in più rispetto al 2004** (Tab. 3.7): è bene precisare che con il concetto "anno persona" si intende la quantità di risorse umane utilizzate – a qualsiasi titolo – nell'arco di un anno. Le retribuzioni maggiori si registrano per il personale del Ministero degli Affari esteri (51.212 euro), del Ministero della Salute (47.890) e dell'Ambiente (47.440). Più contenuti i livelli

Tabella 3.7. Costi delle retribuzioni ordinarie nei Ministeri. (dati in euro per anno/persona). Anni 2004-2005

Ministero	2004	2005
Economia e delle finanze	41.453	43.850
Attività produttive	44.876	44.683
Lavoro e delle politiche sociali	32.947	37.742
Giustizia	44.617	43.441
Affari esteri	46.910	51.212
Istruzione, dell'università e della ricerca	32.640	35.006
Interno	39.708	39.966
Ambiente e della tutela del territorio	42.835	47.440
Infrastrutture e dei trasporti	35.736	38.193
Comunicazioni	38.634	37.904
Difesa	37.664	40.318
Politiche agricole e forestali	36.250	41.038
Beni e le attività culturali	32.834	34.501
Salute	44.911	47.890
TOTALE	35.416	37.424

(ulteriori approfondimenti in appendice) Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato

retributivi per il personale del dicastero dell'Istruzione (35.006 euro), del Lavoro (37.742) e delle Comunicazioni (37.904).

Alle risorse umane e alla questione dei costi retributivi è legato anche il tema dell'attuazione del decentramento amministrativo, come disposto dalle Leggi Bassanini del 1997 e dalla riforma costituzionale del 2001. In questo paragrafo dedichiamo un breve approfondimento sullo stato di fatto del processo di decentramento amministrativo e sul personale pubblico trasferito dallo Stato agli Enti territoriali.

La legge 59/1997 ha conferito al Governo una delega per la realizzazione del federalismo amministrativo: con tale locuzione si intende il conferimento alle Regioni e agli Enti locali di tutte le funzioni non espressamente conservate allo Stato e ha indicato il percorso da seguire per l'attuazione di tale progetto³. Nella tabella 3.8 viene esposto un quadro di sintesi delle risorse umane assegnate alle Amministrazioni periferiche in relazione alla legge 59/1997 (c.d. "Bassanini"). Come si può notare il numero di personale oggetto di trasferimento risulta sostanzialmente contenuto, valutabile in poco più di 21.000 unità. Sulla base degli ultimi dati disponibili, il grado di attuazione appare sopra al 70%, anche se per alcune funzioni è ancora fermo a zero. In realtà, il livello di attuazione sarebbe appena sopra il 50%: per il Corpo Forestale dello Stato (oltre 5.000 unità previste) è stata ormai disposta la ricentralizzazione, sancendo di fatto un passo indietro sulla strada del decentramento amministrativo.

La dimensione del personale destinato ad essere decentrato verosimilmente non produrrà effetti significativi sulla nuova architettura federale che si sta cercando di costruire in Italia: come già messo in evidenza precedentemente, i

MATERIA	INDIVIDUATE	TRASFERITE	% attuazione
Energia e miniere	54	54	100,0%
Incentivi alle imprese	20	20	100,0%
Ambiente	0	0	
Viabilità	3.421	3.421	100,0%
Trasporti	609	609	100,0%
Protezione Civile	48	48	100,0%
Demanio Idrico	104	104	100,0%
Opere Pubbliche	937	937	100,0%
Edilizia residenziale pubblica	0	0	
Servizio idrografico e mareografico	143	138	96,5%
Salute umana e sanità veterinaria	27	27	100,0%
Invalidi civili	454	454	100,0%
Polizia amministrativa	96	96	100,0%
Istruzione scolastica	177	0	0,0%
Istituti professionali	331	0	0,0%
Agricoltura	5.444	0	0,0%
Mercato del lavoro	6.026	6.026	100,0%
Trasporto pubblico locale	30	30	100,0%
Catasto	4.000	0	0,0%
<i>Totale</i>	<i>21.921</i>	<i>11.964</i>	<i>54,6%</i>
<i>Totale al netto del Corpo forestale dello Stato</i>	<i>16.621</i>	<i>11.964</i>	<i>72,0%</i>

Tabella 3.8. Legge 59/1997 (Federalismo amministrativo). Trasferimento delle risorse umane alle Regioni e agli Enti locali.

(ulteriori approfondimenti in appendice)

Fonte: Cittadino, C. "I percorsi del federalismo amministrativo e lo stato della sua attuazione"

³ Cittadino, C. "I percorsi del federalismo amministrativo e lo stato della sua attuazione", in "ASTRID Rassegna" n. 15 del 2005.

21.000 dipendenti rappresentano appena lo 0,6% del personale pubblico in Italia. Il trasferimento del personale dal Centro alla Periferia è fondamentale per dare forza ed una effettiva attuazione al processo di decentramento; tuttavia, le cifre in questione incidono solo marginalmente in una reale costruzione di un nuovo assetto federale. **Il passaggio del personale verso le amministrazioni regionali e locali**, pur con tutti i problemi e le difficoltà che comporta, **deve essere posto necessariamente al centro del processo di decentramento.** La motivazione è duplice: da un lato, infatti, si conferiscono alle amministrazioni periferiche i necessari mezzi e strumenti per attuare le proprie politiche ed erogare servizi ai cittadini e alle imprese; dall'altro, lo Stato centrale si libera concretamente e materialmente di alcuni costi che ricadranno in capo agli enti territoriali. In una logica di **“federalismo competitivo”** spetterà alle amministrazioni periferiche il compito di gestire le risorse attraverso cui erogare servizi.

Il presupposto per l'attuazione del federalismo e, più in generale, del decentramento delle competenze risiede nell'assenza di costi aggiuntivi a carico delle finanze pubbliche. Nella realtà è stato davvero così? Non disponendo di dati sufficienti a verificare direttamente tale situazione, si è proceduto ad analizzare la dinamica delle spese effettuate dalle Amministrazioni centrali (Stato) e dalle Regioni. Si è proceduto depurando la spesa primaria (al netto degli interessi passivi) dai trasferimenti a Regioni ed Enti locali – per quanto riguarda lo Stato – e dai trasferimenti di risorse ad altri enti pubblici (ASL, quindi sanità) per le Regioni. Nel periodo 2000-2005 la spesa centrale (al netto delle voci di cui sopra) ha fatto registrare una crescita sensibile, passando dal 9,8% del Pil nel 2000 al 11,6% nel 2005: dopo un valore record nel 2003 (12,1% del Pil), ha subito una flessione nel 2004 per poi riprendere la crescita nel 2005. In ogni caso la spesa centrale non è diminuita.

Contestualmente, l'aggregato di spesa delle Regioni ha evidenziato un trend di costante incremento, passando dal 2,7% del Pil nel 2000 al 3,1% nel 2005; nel grafico, la comparazione tra le dinamiche della spesa dello Stato e delle Regioni viene integrata dall'andamento delle risorse erogate per il finanziamento delle funzioni trasferite (asse di destra). Le risorse individuate dallo Stato ed erogate alle Regioni denotano un andamento regolare (circa 0,3% del Pil), con la sola eccezione del 2002.

Da questi dati emerge uno scenario nel quale le spese dello Stato e delle Regioni sono entrambe in crescita: ciò potrebbe essere imputabile ad un assetto istituzionale ancora incerto. Senza l'attribuzione di risorse proprie alle Amministrazioni locali - che favorisce a sua volta una maggiore responsabilizzazione in Periferia - non solo il sistema di federalismo disegnato dal Titolo V funzionerà parzialmente, ma non si potrà beneficiare dei minori costi derivanti da un miglioramento dell'efficienza delle macchine amministrative a tutti i livelli. In sostanza vengono meno gli effetti positivi del federalismo (autonomia, responsabilizzazione, correlazione tra cosa tassata e amministrata, efficienza, risparmio di risorse) che sono le finalità stesse di un sistema federale competitivo.

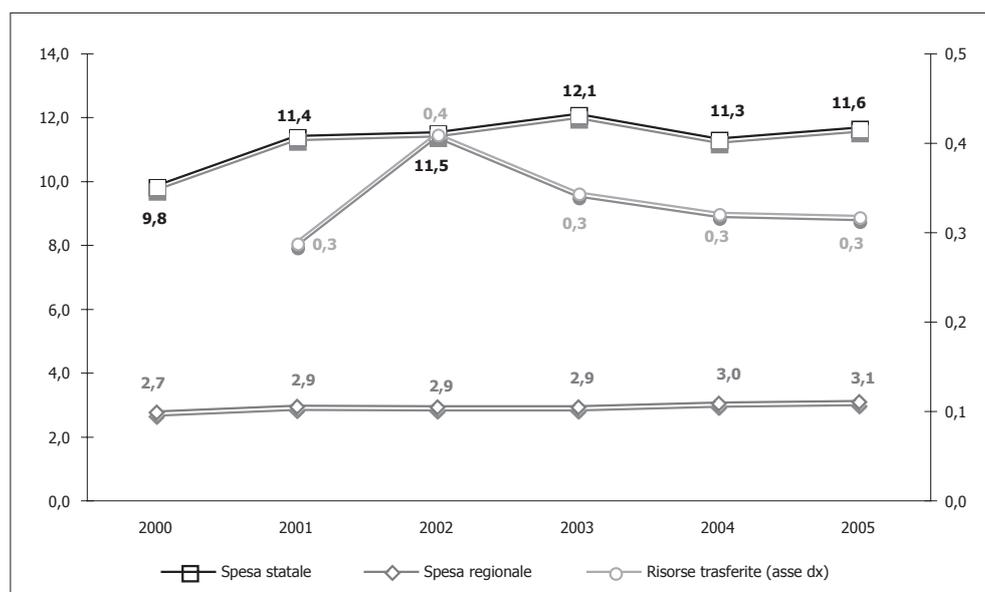


Grafico 3.2. Attuazione del decentramento: confronto tra la spesa dello Stato e delle Regioni e il finanziamento per le funzioni trasferite (% sul PIL). Anni 2000-2005

Nota: la spesa statale e regionale è da considerarsi al netto degli interessi e dei trasferimenti. Le risorse trasferite per il federalismo amministrativo si riferiscono alle Regioni a statuto ordinario. Elaborazione su dati Istat.

3.3. Le spese di funzionamento nelle Regioni

Nel precedente paragrafo si è fatto riferimento alle differenze dei costi di gestione delle Amministrazioni periferiche tra le varie aree del Paese. In sostanza, i buoni risultati riscontrati per gli enti territoriali presentano notevoli differenziazioni al loro interno. Nella tabella 3.9 (e grafico 3.3) si mettono a confronto le spese di funzionamento delle Amministrazioni regionali italiane (unicamente per le Regioni a statuto ordinario).

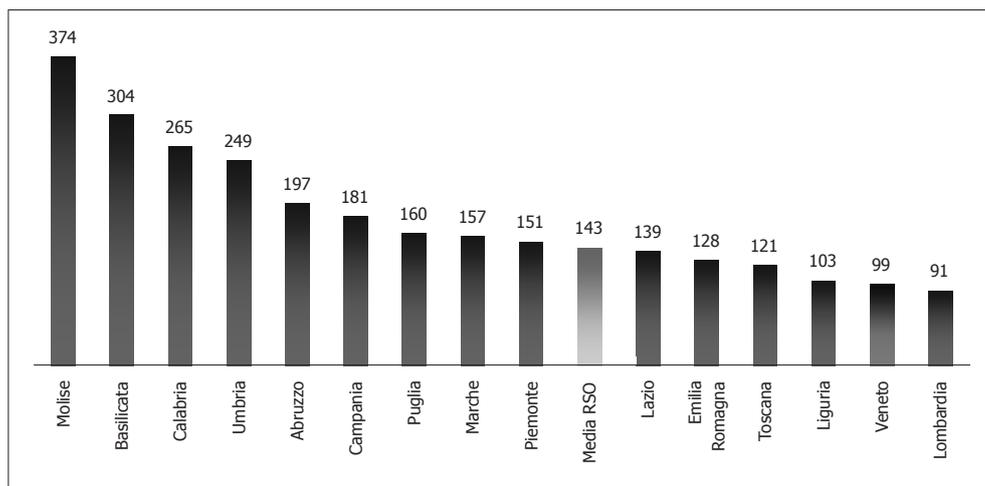
	2002	2003	2004
Molise	333	348	374
Basilicata	269	277	304
Calabria	250	267	265
Umbria	228	235	249
Abruzzo	180	189	197
Campania	163	175	181
Puglia	114	139	160
Marche	164	149	157
Piemonte	116	123	151
Lazio	124	121	139
Emilia Romagna	117	121	128
Toscana	94	121	121
Liguria	99	106	103
Veneto	90	87	99
Lombardia	78	87	91
Regioni a Stat. Ord.	125	133	143

Elaborazione su dati Corte dei Conti e ISSiRFA-CNR

Tabella 3.9. Stima delle spese di funzionamento delle Regioni. (dati in euro per abitante). Anni 2002-2004

A livello generale si registra un progressivo aumento degli oneri di gestione, saliti da 125 euro per abitante nel 2002 a 143 nel 2004. Nel dettaglio, il Molise presenta il grado di efficienza meno elevato, poiché le spese di funzionamento arrivano a 374 euro procapite. Mediamente le Regioni meridionali riscontrano costi di funzionamento più elevati delle amministrazioni del Nord: infatti, il Molise è seguito da Basilicata (304 euro), Calabria (265), Umbria (249), Abruzzo (197) e Campania (181). Chiudono questa speciale graduatoria Veneto e Lombardia, entrambe con valori inferiori ai 100 euro per abitante, regioni che, tra l'altro, presentano i valori più elevati per quanto riguarda il residuo fiscale.

Grafico 3.3. Spese di funzionamento delle Regioni (dati in euro per abitante). Anno 2004



Elaborazione su dati Corte dei Conti e ISSIRFA-CNR

Le spese di funzionamento nella tabella 3.9 e nel grafico 3.3 sono rapportate al numero di abitanti residenti all'interno dei confini regionali. Tuttavia, tali costi ricadono solo parzialmente nelle tasche dei rispettivi contribuenti locali: in realtà, a pagare parte del conto sono anche i cittadini delle altre Regioni, comprese quelle come **Veneto e Lombardia che, in ragione di una migliore efficienza della burocrazia, chiedono meno di 100 euro ai loro residenti per far funzionare la macchina amministrativa regionale.**

Nelle spese di funzionamento sono stati conteggiati i costi relativi alle funzioni "servizi generali" e gli oneri relativi al personale: tali oneri dipendono sia dalla numerosità dell'organico sia dai livelli retributivi dei dipendenti. Nella tabella 3.10 si mette in evidenza la dotazione numerica di personale nelle Regioni a statuto ordinario: si nota agevolmente che il numero di dipendenti rapportato alla popolazione residente appare estremamente variabile a seconda dell'amministrazione regionale considerata.

Nel 2004 il Molise contava 288 dipendenti ogni 100 mila abitanti; su livelli simili si collocano Calabria (257), Basilicata (215) e Umbria (194), ben oltre la media delle quindici RSO che è pari a 96 dipendenti ogni 100 mila abitanti. Al di sotto della media si collocano Lombardia (43), Lazio (68) e Veneto (69).

Un'elevata, se non eccessiva, dotazione di personale dipendente contribuisce a generare enormi costi di gestione se ad essa si associano livelli retributivi altrettanto elevati (Tab. 3.11). È il caso - ad esempio - della Calabria che, nonostante la dotazione record di personale alle proprie dipendenze (ben 257 ogni 100mila abitanti), detiene altresì il primato relativo alla retribuzione media

	2001	2002	2003	2004
Piemonte	74	77	77	78
Lombardia	57	48	45	43
Veneto	71	72	74	69
Liguria	71	77	74	75
Emilia Romagna	70	76	77	77
Toscana	75	80	81	83
Umbria	221	201	201	194
Marche	154	117	111	112
Lazio	76	72	70	68
Abruzzo	157	162	154	152
Molise	289	303	294	288
Campania	170	159	173	156
Puglia	110	111	103	98
Basilicata	210	208	209	215
Calabria	267	263	255	257
TOTALE	103	100	99	96

Tabella 3.10. Regioni a statuto ordinario: personale dipendente ogni 100mila abitanti. Anni 2001-2004

Elaborazione su dati Corte dei Conti

	dirigenti				media RSO = 100			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Piemonte	69.591	80.579	80.097	89.813	96	111	95	104
Lombardia	75.813	82.332	91.589	89.254	105	114	109	104
Veneto	69.048	76.676	83.802	81.382	96	106	100	94
Liguria	68.805	71.875	73.731	76.579	95	99	88	89
Emilia Romagna	68.767	78.080	75.282	77.466	95	108	89	90
Toscana	62.966	74.686	73.721	78.177	87	103	88	91
Umbria	59.140	67.256	69.274	84.049	82	93	82	98
Marche	68.638	79.473	86.353	85.643	95	110	103	99
Lazio	110.319	55.066	84.818	74.943	153	76	101	87
Abruzzo	60.046	84.264	84.544	80.363	83	116	100	93
Molise	59.600	88.349	79.740	92.393	83	122	95	107
Campania	87.606	73.843	85.947	79.060	121	102	102	92
Puglia	53.887	60.771	64.353	109.860	75	84	76	128
Basilicata	76.429	96.951	89.709	95.413	106	134	107	111
Calabria	88.217	131.270	142.836	127.614	122	181	170	148
TOTALE	72.166	72.391	84.210	86.127	100	100	100	100

Tabella 3.11. Regioni a statuto ordinario: retribuzioni medie annue di dirigenti e categorie (dati in euro). Anni 2001-2004

	categorie				media RSO = 100			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Piemonte	23.824	26.006	25.321	30.589	96	101	99	104
Lombardia	24.635	25.631	27.556	29.486	100	100	108	100
Veneto	23.763	24.641	22.998	27.709	96	96	90	94
Liguria	23.443	24.132	24.328	27.311	95	94	95	93
Emilia Romagna	25.452	24.453	24.504	27.626	103	95	96	94
Toscana	22.164	22.666	22.643	26.863	90	88	89	91
Umbria	25.634	24.118	22.834	29.401	104	94	89	100
Marche	24.138	29.037	24.538	28.029	98	113	96	95
Lazio	28.990	33.375	29.505	35.040	117	130	115	119
Abruzzo	22.711	24.731	24.932	28.182	92	96	98	96
Molise	21.883	22.468	24.079	28.778	89	87	94	98
Campania	26.564	29.150	28.973	32.311	107	113	113	110
Puglia	22.166	23.128	21.803	26.137	90	90	85	89
Basilicata	25.002	25.689	26.802	29.907	101	100	105	102
Calabria	24.125	21.682	24.688	28.202	98	84	97	96
TOTALE	24.719	25.713	25.559	29.455	100	100	100	100

Elaborazione su dati Corte dei Conti

del personale dirigente (127.614 euro annui). Tuttavia, è doveroso segnalare che la retribuzione media dei dirigenti calabresi, dopo una rapida ascesa fino al 2003, si è sensibilmente ridimensionata a partire dall'anno successivo.

Per quanto riguarda il personale non dirigenziale (c.d. categorie) le differenze retributive tra Regioni sono meno accentuate: nel 2004 il livello medio più elevato risulta quello del Lazio (35.040 euro annui), seguito dalla Campania (32.311) e dal Piemonte (30.589). Analogamente a quanto precedentemente evidenziato per la Calabria, anche per un'altra Regione è possibile fare un piccolo appunto: la Campania associa infatti una dotazione di personale oltre la media delle RSO (156 ogni 100mila abitanti) ad un livello retributivo delle categorie altrettanto elevato. Il risultato è una spesa di funzionamento che presenta valori maggiori della media, con una preoccupante tendenza al rialzo (si veda Tab. 3.10 e Tab. 3.11).

È opportuno, pertanto, operare una riduzione delle spese di funzionamento, specialmente nelle Regioni con i conti in rosso. Tale ridimensionamento porterebbe benefici alla finanza pubblica. Nella tabella 3.12 si fornisce una stima dei margini di manovra ancora percorribili dalle amministrazioni possibili al fine di contenere i costi di funzionamento della macchina amministrativa regionale: si sono considerate alcune voci sensibili relative alle spese di gestione delle Regioni, come le retribuzioni del personale, l'acquisto di beni non durevoli, le spese per consulenze e i costi per il funzionamento degli organi istituzionali.

Dopo aver suddiviso le Regioni in tre gruppi a seconda dell'ampiezza demografica, si è proceduto assegnando a ciascuna Regione il valore procapite più basso per le quattro voci di spesa considerate⁴. Si ottiene, così, una indicazione monetaria dei risparmi di spesa potenzialmente realizzabili in ciascuna Regione, operando attraverso una armonizzazione delle spese di funzionamento. In sostanza gli oneri di gestione che possono essere definiti "superflui" ammontano a ben 148 euro procapite in Calabria, 110 in Molise, 107 in Campania e 101 in Piemonte. Complessivamente **l'importo per le quindici RSO è di 45 euro per abitante, pari a 2.177 milioni di euro, valore che rappresenta circa il 3,1% delle entrate tributarie regionali.**

L'analisi fin qui effettuata ha riguardato, per ragioni di omogeneità del confronto, esclusivamente le Regioni a statuto ordinario: infatti, le Regioni speciali hanno competenze maggiori, con effetti sensibili sui costi. Tuttavia, appare utile delineare un quadro indicativo delle spese di gestione per Regioni speciali e ordinarie. Sulla base dei dati ISTAT, si nota che le Regioni speciali hanno costi di gestione costantemente superiori alla media delle RSO: tale discrepanza si verifica in particolare per la retribuzione del personale e per l'acquisto di beni non durevoli (Graf. 3.4).

Alla luce dei dati fin qui esposti e dalle considerazioni effettuate, si può concludere che **l'attuazione del federalismo appare**, oltre che una priorità, **un veicolo per contenere la crescita della spesa pubblica attraverso un maggiore coinvolgimento e responsabilizzazione delle unità di governo periferico.** Inoltre, rappresenterebbe un modo per far sì che **le inefficienze di una Regione non siano pagate dai cittadini di un altro territorio.** In un sistema federale la perequazione tra Regioni è necessaria e opportuna, ma va agganciata agli effettivi

⁴ In appendice al capitolo è presente la tabella con i risultati migliori e peggiori, utilizzati per la compilazione della tabella 3.12.

	Servizi degli organi istituzionali della regione	Retribuzioni al personale	Acquisto di beni non durevoli	Spese per collaborazioni, studi e consulenze	Totale risparmi
<i>Fino a 1 milione di abitanti</i>					
MOLISE	17	36	23	34	110
BASILICATA	7	10	1	0	17
UMBRIA	0	0	0	24	24
<i>Da 1 a 3 milioni di abitanti</i>					
ABRUZZO	9	39	0	2	51
MARCHE	0	40	6	7	53
LIGURIA	4	0	43	0	47
CALABRIA	3	75	48	22	148
<i>Oltre 3 milioni di abitanti</i>					
TOSCANA	7	9	3	3	23
EMILIA	5	3	17	7	31
PUGLIA	3	10	5	0	17
PIEMONTE	4	12	75	11	101
VENETO	7	8	6	4	25
LAZIO	10	9	12	2	32
CAMPANIA	21	46	7	32	107
LOMBARDIA	0	0	0	1	1
TOTALE	6	16	15	8	45

Tabella 3.12. Possibili risparmi sulle spese delle Regioni a statuto ordinario. (euro procapite). Anno 2002

(ulteriori approfondimenti in appendice)

Elaborazione su dati ISTAT

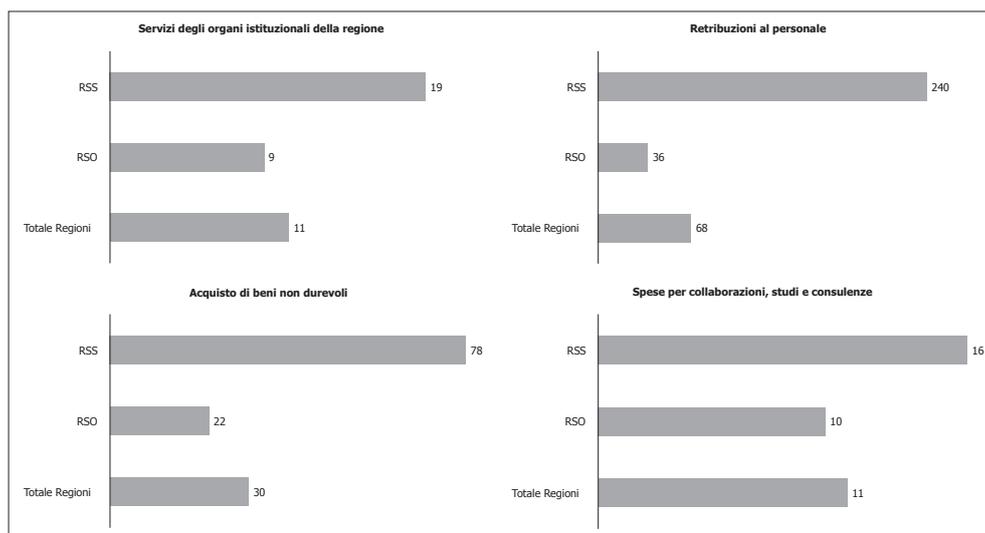


Grafico 3.4. Confronto tra le principali spese di gestione delle Regioni a statuto ordinario (RSO) e le Regioni a statuto speciale (RSS). (impegni procapite in euro). Anno 2002

Elaborazione su dati ISTAT

bisogni economico-sociali e non a quello che si è speso nel passato. A tale proposito, potrebbe essere utile basare il nuovo sistema perequativo sulla spesa al netto di alcune funzioni sensibili come le spese di funzionamento: in questo modo le Amministrazioni periferiche saranno stimolate a migliorare il loro livello di efficienza e eliminare gli sprechi di denaro pubblico.

Il federalismo, in ogni caso, non si limita unicamente ad una questione di tributi, di spese e di personale trasferito. **È importante avere un progetto ben chiaro, definito e condiviso:** scenario, questo, che nelle precedenti occasioni di riforma istituzionale si è verificato solo parzialmente. Al fine di evitare inutili duplicazioni di funzioni (e di costi), **è bene precisare prima "chi fa che cosa"**, ovvero stabilire le competenze (legislative e amministrative) in capo a Stato centrale, Regioni, Province e Comuni. Sulla base dell'assetto di competenze così

definito, si potrà procedere successivamente all'assegnazione delle risorse necessarie che, secondo quanto definito dall'articolo 119 della Costituzione, saranno costituite da tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali, trasferimenti specifici e un fondo perequativo.

Tuttavia, affinché il sistema federale possa esprimere pienamente i propri effetti benefici, è fondamentale che i meccanismi di solidarietà tra territori garantiscano unicamente la copertura della differenza tra i costi standard delle funzioni assegnate e l'effettiva capacità fiscale dei cittadini e delle imprese locali. Come dire che **i costi aggiuntivi connessi a inefficienze amministrative non possono in alcun modo rientrare nel calderone della perequazione.**

In questo modo i meccanismi virtuosi che stanno alla base della logica federalista potranno essere applicati pienamente, assicurando una maggiore responsabilizzazione delle autorità locale e benefici per la finanza pubblica.

Appendice: tavola e figure

Tavola 3.1. Dinamica della spesa per consumi finali.
Disaggregazione per livello di governo (in % sul Pil).

		Redditi da lavoro dipendente			Altre spese*			Spesa per consumi finali		
		1996-2000	2001-2005	Variaz.	1996-2000	2001-2005	Variaz.	1996-2000	2001-2005	Variaz.
Austria	TOT	11,4	9,5	-1,9	7,6	8,7	1,1	19,0	18,2	-0,8
	CEN	5,4	5,1	-0,3	5,5	5,1	-0,4	10,9	10,2	-0,7
	PER	6,0	4,4	-1,6	2,2	3,6	1,4	8,2	8,0	-0,2
Belgio	TOT	11,7	12,1	0,3	9,8	10,6	0,8	21,5	22,6	1,1
	CEN	3,1	3,0	-0,1	6,7	7,1	0,4	9,8	10,1	0,2
	PER	8,6	9,1	0,5	3,1	3,5	0,4	11,7	12,6	0,9
Bulgaria	TOT	8,8	n.d.	=	6,0	n.d.	=	14,8	n.d.	=
	CEN	6,7	n.d.	=	3,9	n.d.	=	10,7	n.d.	=
	PER	3,3	n.d.	=	2,6	n.d.	=	5,9	n.d.	=
Cipro	TOT	13,5	14,4	0,9	3,2	3,8	0,6	16,7	18,2	1,5
	CEN	n.d.	13,7	=	n.d.	3,6	=	16,0	17,4	1,4
	PER	0,7	0,7	0,0	0,0	0,2	0,2	0,7	0,9	0,2
Danimarca	TOT	17,2	17,7	0,4	8,1	8,5	0,4	25,4	26,2	0,8
	CEN	4,9	4,8	-0,1	2,8	2,7	-0,1	7,6	7,5	-0,1
	PER	12,4	12,9	0,5	5,3	5,8	0,5	17,7	18,7	0,9
Estonia	TOT	11,1	9,9	-1,2	11,4	8,5	-2,9	22,4	18,4	-4,0
	CEN	n.d.	6,0	=	n.d.	5,8	=	n.d.	11,8	=
	PER	n.d.	3,9	=	n.d.	2,6	=	n.d.	6,6	=
Finlandia	TOT	14,0	13,4	-0,6	7,6	8,0	0,4	21,6	21,4	-0,2
	CEN	4,0	3,7	-0,3	4,4	4,3	-0,1	8,4	8,0	-0,3
	PER	10,1	9,7	-0,4	3,2	3,7	0,5	13,3	13,4	0,1
Francia	TOT	13,6	13,4	-0,2	9,8	10,1	0,2	23,4	23,5	0,1
	CEN	10,7	10,4	-0,4	7,3	7,6	0,3	18,0	18,0	0,0
	PER	2,8	3,0	0,2	2,6	2,4	-0,1	5,4	5,5	0,1
Germania	TOT	8,4	7,8	-0,6	10,9	11,2	0,3	19,3	19,0	-0,3
	CEN	1,9	1,8	-0,1	7,9	8,0	0,1	9,7	9,8	0,0
	PER	6,5	6,0	-0,5	3,0	3,2	0,2	9,5	9,2	-0,3
Grecia	TOT	11,4	12,0	0,6	4,3	4,9	0,6	15,8	16,9	1,1
	CEN	10,5	10,9	0,4	4,3	4,8	0,5	14,8	15,7	0,9
	PER	0,9	1,0	0,2	0,0	0,1	0,1	0,9	1,1	0,2
Irlanda	TOT	8,6	9,0	0,3	5,8	6,3	0,5	14,5	15,3	0,8
	CEN	4,6	4,7	0,1	1,7	2,6	0,8	6,3	7,3	1,0
	PER	4,0	4,3	0,3	4,1	3,7	-0,4	8,1	8,0	-0,1
Italia	TOT	10,9	10,7	-0,1	7,4	8,9	1,5	18,3	19,6	1,3
	CEN	6,4	6,3	-0,1	2,3	2,5	0,2	8,7	8,8	0,1
	PER	4,5	4,4	-0,1	5,1	6,4	1,3	9,6	10,8	1,2
Lettonia	TOT	10,9	10,4	-0,5	10,9	9,6	-1,3	21,8	20,0	-1,8
	CEN	n.d.	5,9	=	n.d.	5,9	=	n.d.	11,8	=
	PER	n.d.	4,5	=	n.d.	3,6	=	n.d.	8,1	=
Lituania	TOT	12,0	11,1	-1,0	10,5	7,4	-3,1	22,5	18,5	-4,1
	CEN	n.d.	6,1	=	n.d.	4,9	=	n.d.	11,0	=
	PER	n.d.	4,9	=	n.d.	2,5	=	n.d.	7,4	=

(segue)

(continua da pagina precedente)

		Redditi da lavoro dipendente			Altre spese*			Spesa per consumi finali		
		1996-2000	2001-2005	Variaz.	1996-2000	2001-2005	Variaz.	1996-2000	2001-2005	Variaz.
Lussemburgo	TOT	8,2	8,1	-0,2	7,7	8,5	0,8	15,9	16,5	0,6
	CEN	6,4	6,2	-0,2	6,7	7,4	0,7	13,1	13,6	0,5
	PER	1,9	2,0	0,1	1,0	1,0	0,0	2,9	3,0	0,1
Malta	TOT	13,7	14,9	1,2	5,7	6,4	0,7	19,4	21,3	1,9
	CEN	n.d.	n.d.	=	n.d.	n.d.	=	n.d.	n.d.	=
	PER	0,1	0,1	0,0	0,4	0,4	0,1	0,5	0,5	0,1
Paesi Bassi	TOT	9,8	9,9	0,1	12,5	14,0	1,4	22,3	23,8	1,5
	CEN	3,5	3,4	-0,1	9,1	10,0	0,9	12,6	13,4	0,9
	PER	6,3	6,5	0,1	3,4	3,9	0,5	9,7	10,4	0,6
Polonia	TOT	10,2	10,5	0,2	7,4	7,6	0,1	17,7	18,1	0,4
	CEN	5,6	4,4	-1,1	5,1	4,8	-0,4	10,7	9,2	-1,5
	PER	4,7	6,0	1,3	2,3	2,8	0,5	7,0	8,8	1,8
Portogallo	TOT	13,5	14,4	0,9	4,9	6,1	1,1	18,4	20,4	2,0
	CEN	11,8	12,5	0,7	3,7	4,6	0,8	15,5	17,1	1,6
	PER	1,7	1,9	0,2	1,2	1,5	0,3	2,9	3,4	0,5
Regno Unito	TOT	10,2	10,9	0,7	8,5	9,8	1,3	18,7	20,7	2,0
	CEN	5,5	5,9	0,4	6,1	6,7	0,7	11,6	12,6	1,0
	PER	4,7	5,0	0,4	2,5	3,1	0,6	7,2	8,1	0,9
Repubblica Ceca	TOT	7,2	7,9	0,7	13,5	14,4	0,9	20,7	22,3	1,6
	CEN	5,2	4,4	-0,8	10,2	10,4	0,2	15,4	14,8	-0,6
	PER	2,0	3,5	1,4	3,3	4,1	0,8	5,3	7,5	2,2
Romania	TOT	8,1	8,3	0,2	6,9	8,4	1,5	15,0	16,7	1,7
	CEN	n.d.	5,5	=	n.d.	6,4	=	n.d.	11,9	=
	PER	n.d.	2,9	=	n.d.	2,0	=	n.d.	4,9	=
Slovacchia	TOT	9,2	8,5	-0,7	12,2	11,5	-0,7	21,3	20,0	-1,4
	CEN	8,3	6,1	-2,2	10,1	9,6	-0,5	18,4	15,7	-2,7
	PER	0,8	2,3	1,5	2,1	1,9	-0,2	2,9	4,2	1,3
Slovenia	TOT	n.d.	0,1	=	n.d.	0,0	=	n.d.	0,1	=
	CEN	n.d.	n.d.	=	n.d.	n.d.	=	n.d.	0,1	=
	PER	n.d.	n.d.	=	n.d.	n.d.	=	n.d.	n.d.	=
Spagna	TOT	10,7	10,1	-0,6	6,8	7,4	0,7	17,4	17,5	0,1
	CEN	4,2	2,6	-1,7	2,6	1,8	-0,8	6,9	4,4	-2,5
	PER	6,4	7,4	1,0	4,2	5,7	1,6	10,6	13,2	2,6
Svezia	TOT	16,2	16,2	0,0	10,9	11,3	0,3	27,1	27,5	0,3
	CEN	3,8	3,8	0,1	4,6	3,9	-0,7	8,3	7,7	-0,6
	PER	12,5	12,3	-0,1	6,3	7,4	1,1	18,8	19,7	1,0
Ungheria	TOT	10,8	12,3	1,5	11,0	10,0	-0,9	21,8	22,4	0,6
	CEN	5,1	6,0	0,9	7,6	6,2	-1,3	12,7	12,3	-0,4
	PER	5,6	6,3	0,7	3,5	3,8	0,3	9,1	10,1	1,0

(*) Categoria residuale della spesa per consumi finali data primariamente dalla spesa per acquisti di beni e servizi.

TOT = Totale amministrazioni pubbliche

CEN = Amministrazioni centrali e Enti di previdenza

PER = Amministrazioni locali e Amministrazioni di Stati federali

Elaborazione su dati ISTAT

Tavola 3.2. Dettaglio dei costi di gestione delle Amministrazioni centrali (2005).

	Dati in milioni di euro	in % sul totale
Beni di consumo	1.601	18,1
Carta, cancelleria e stampati	173	2,0
Giornali e pubblicazioni	29	0,3
Materiali e accessori	1.399	15,8
Acquisto di servizi ed utilizzo di beni di terzi	6.904	77,9
Consulenza	1.137	12,8
Assistenza	159	1,8
Promozione	113	1,3
Formazione e addestramento	278	3,1
Manutenzione ordinaria	1.306	14,7
Noleggi e locazioni e leasing	1.332	15,0
Utenze e canoni	794	9,0
Servizi di ristorazione	313	3,5
Servizi ausiliari	1.438	16,2
Assicurazioni	35	0,4
Altri costi	354	4,0
Per doveri assolti dai cittadini	24	0,3
Amministrativi	173	2,0
Imposte	41	0,5
Tasse	115	1,3
Oneri finanziari	7	0,1
TOTALE COSTI DI GESTIONE	8.866	100,0

Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato

Tavola 3.3. Riepilogo dei costi propri dei Ministeri.

Disaggregazione per destinazione di costo (in milioni di euro).

Ministero	Indirizzo politico		Missioni istituzionali		Supporto		TOTALE	
	2005	Var.% '05/'04	2005	Var.% '05/'04	2005	Var.% '05/'04	2005	Var.% '05/'04
Economia e delle finanze	32	-10,1	3.211	4,7	1.427	9,3	4.669	5,9
Attività produttive	9	15,4	80	-3,4	33	-1,6	122	-1,7
Lavoro e delle politiche sociali	14	39,1	359	7,4	50	4,0	424	7,8
Giustizia	1	81,3	6.331	-5,0	338	12,7	6.669	-4,3
Affari esteri	16	4,4	863	-4,6	124	55,1	1.002	0,3
Istruzione, dell'università e della ricerca	16	-10,9	40.449	5,8	69	5,5	40.534	5,8
Interno	31	23,8	6.759	1,0	1.845	1,2	8.635	1,1
Ambiente e della tutela del territorio	3	12,5	119	22,6	86	10,5	208	17,1
Infrastrutture e dei trasporti	12	67,8	743	-12,7	229	74,4	983	-0,6
Comunicazioni	7	-22,6	59	10,1	24	-25,3	90	-5,1
Difesa	4	26,4	17.546	11,0	1.494	0,2	19.044	10,1
Politiche agricole e forestali	4	15,6	531	16,7	93	11,6	629	15,9
Beni e le attività culturali	7	11,2	622	-15,6	209	-4,5	838	-12,9
Salute	13	28,9	199	-12,2	45	8,3	257	-7,7
Totale	168	9,8	77.870	4,9	6.066	5,8	84.105	5,0

Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato

Tavola 3.4. Costi delle retribuzioni ordinarie nei Ministeri.

Ministero	2004			2005		
	Anni persona	Costo totale (milioni di euro)	Costo medio per anno persona (euro)	Anni persona	Costo totale (milioni di euro)	Costo medio per anno persona (euro)
Economia e delle finanze	81.065	3.360	41.453	80.877	3.546	43.850
Attività produttive	1.878	84	44.876	1.857	83	44.683
Lavoro e delle politiche sociali	8.516	281	32.947	8.261	312	37.742
Giustizia	109.393	4.881	44.617	105.816	4.597	43.441
Affari esteri	8.341	391	46.910	7.867	403	51.212
Istruzione, dell'università e della ricerca	1.113.854	36.356	32.640	1.116.486	39.084	35.006
Interno	171.062	6.793	39.708	165.695	6.622	39.966
Ambiente e della tutela del territorio	1.020	44	42.835	1.059	50	47.440
Infrastrutture e dei trasporti	18.991	679	35.736	18.772	717	38.193
Comunicazioni	1.846	71	38.634	1.826	69	37.904
Difesa	340.072	12.809	37.664	327.385	13.200	40.318
Politiche agricole e forestali	11.847	429	36.250	12.097	496	41.038
Beni e le attività culturali	22.193	729	32.834	18.808	649	34.501
Salute	3.419	154	44.911	3.362	161	47.890
TOTALE	1.893.497	67.060	35.416	1.870.167	69.989	37.424

Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato

Tavola 3.5. Trasferimento delle risorse finanziarie alle Regioni. Erogazioni dal 2000 al 2005.

REGIONI	Viabilità	Trasporto pubblico locale	Sanità veterinaria	Opere pubbliche	Incentivi alle imprese	Mercato del lavoro	Agricoltura	Ambiente	Edilizia pubblica residenziale	Personale	Settori minori	TOTALE
in milioni di euro												
Piemonte	254	909	37	186	348	16	123	120	303	6	19	2.322
Lombardia	261	1.565	87	48	728	20	204	192	485	12	35	3.636
Veneto	203	472	45	74	440	12	146	80	193	24	23	1.711
Liguria	86	346	21	23	81	13	21	41	102	4	8	746
E.Romagna	260	537	81	34	385	14	173	120	316	3	15	1.937
Toscana	268	788	29	8	293	16	76	129	248	5	14	1.875
Umbria	125	202	7	2	65	8	32	33	106	1	4	583
Marche	109	141	26	9	141	11	52	15	82	10	5	600
Lazio	206	1.116	65	48	134	23	91	124	428	21	9	2.264
Abruzzo	188	304	27	4	105	9	57	50	82	7	6	839
Molise	18	88	4	10	23	5	22	20	25	2	2	219
Campania	50	1.337	117	12	329	24	99	53	373	7	11	2.412
Puglia	119	1.069	58	48	260	18	152	126	248	15	10	2.123
Basilicata	102	203	10	3	57	9	47	40	55	3	2	531
Calabria	32	538	33	2	89	18	72	52	145	5	6	993
TOTALE RSO	2.282	9.616	645	511	3.477	215	1.367	1.194	3.191	123	169	22.790
P.A. Trento					8				45			53
P.A. Bolzano					9				50			59
Friuli V.G.					33				66			99
Sardegna					86				89		1	174
Sicilia					0				313			313
Valle d'Aosta					0				6			6
TOTALE RSS*					135				569			704
TOTALE	2.282	9.616	645	511	3.612	215	1.367	1.194	3.760	123	169	23.494

(*) Comprende le risorse trasferite dal 2000 al 2004.

Fonte: Corte dei Conti

Tavola 3.6. Possibili risparmi sulle spese delle Regioni a Statuto ordinario (2002). Risultati migliori e peggiori per singola voce di spesa e classe demografica.

	Servizi degli organi istituzionali della regione	Retribuzioni al personale	Acquisto di beni non durevoli	Spese per collaborazioni, studi e consulenze
RISULTATI MIGLIORI				
Fino a 1 milione di abitanti	UMBRIA (8,53)	UMBRIA (66,29)	UMBRIA (21,98)	BASILICATA (5,15)
Da 1 a 3 milioni di abitanti	MARCHE (9,05)	LIGURIA (20,18)	ABRUZZO (12,75)	LIGURIA (2,51)
Oltre 3 milioni di abitanti	LOMBARDIA (2,20)	LOMBARDIA (18,63)	LOMBARDIA (5,17)	PUGLIA (1,12)
RISULTATI PEGGIORI				
Fino a 1 milione di abitanti	MOLISE (25,03)	MOLISE (102,58)	MOLISE (44,53)	MOLISE (39,34)
Da 1 a 3 milioni di abitanti	ABRUZZO (18,28)	CALABRIA (95,34)	CALABRIA (60,41)	CALABRIA (24,88)
Oltre 3 milioni di abitanti	CAMPANIA (23,14)	CAMPANIA (64,55)	PIEMONTE (79,89)	CAMPANIA (33,5)

Tra parentesi i valori procapite
Elaborazione su dati ISTAT

Conclusioni

Un federalismo a metà

La mancata attuazione del federalismo fiscale ha prodotto una situazione di stallo che danneggia soprattutto le Regioni più dinamiche e con una maggiore capacità fiscale, tra le quali il Veneto. L'attuale sistema di perequazione, basato sostanzialmente sulla spesa storica e non sulla virtuosità amministrativa, non favorisce la responsabilizzazione e l'autonomia finanziaria dei governi locali. Il Veneto si trova costretto, da un lato, a rispettare i vincoli rigorosi del Patto di stabilità interno e, dall'altro, a finanziarie i flussi perequativi verso altre Regioni.

Il residuo fiscale nel Veneto

Il Veneto registra un residuo fiscale positivo di 11,5 miliardi di euro (pari al Pil della Lettonia): ciò significa che i contribuenti veneti ottengono dal complesso delle Amministrazioni pubbliche (Stato, Regione, Province, Comuni) una quantità di risorse inferiore alle tasse che hanno versato. Si delineano così le dinamiche della perequazione: le risorse prelevate da Lombardia, Emilia Romagna e Veneto finiscono per ripianare i disavanzi maturati in Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna. Se il Veneto potesse trattenere le risorse destinate alla perequazione, la spesa locale - a parità di pressione fiscale - potrebbe aumentare del 78% (da 3.220 a 5.734 euro per ogni cittadino veneto).

Autonomia e pressione tributaria locale

La limitatezza dei flussi finanziari statali ha "costretto" il Veneto a sviluppare una sostanziale autonomia fiscale: nonostante il federalismo fiscale sia ancora sulla carta, l'indice di autonomia del Veneto è pari al 68% (% di entrate tributarie sul totale). Il basso livello di trasferimenti statali e il considerevole prelievo in termini di tassazione centrale hanno spinto il Veneto, al fine di evitare il taglio dei servizi pubblici, all'aumento della pressione tributaria locale, cresciuta dal 28,3% nel 1996 al 32,9% nel 2003.

Il decentramento nei Paesi europei

In Italia la quota di tributi prelevati dalle Amministrazioni periferiche è aumentata dal 12,6% nel 1996 al 23% al 2004: l'indice di decentramento fiscale in Italia è praticamente raddoppiato, superando un Paese federale come il Belgio (14,5%) e altri Stati unitari come Francia (16,9%) e Regno Unito (6,0%). L'indice di decentramento della spesa è pari al 32,5%: questo significa che in Italia, circa un terzo della spesa pubblica è attribuibile a Regioni, Province e Comuni. L'attuazione del federalismo comporterebbe una crescita della quota di spesa da parte delle Amministrazioni periferiche italiane, allineandosi ai livelli di Paesi federali come Spagna (52,1%) e Germania (43,1%).

Il federalismo fiscale come veicolo di sviluppo

Il federalismo è ritenuto una soluzione istituzionale in grado di generare effetti benefici non solo per le finanze pubbliche ma anche per il sistema economico,

grazie alla possibilità di effettuare investimenti capillari e progetti mirati in grado di sostenere maggiormente lo sviluppo locale. Incrociando il livello di decentramento della spesa con i principali indicatori economici, sociali e infrastrutturali di alcune Regioni europee emerge un quadro soddisfacente per il Veneto. Nonostante i vincoli della perequazione e dell'attuale assetto istituzionale, il Veneto è riuscito a eguagliare le prestazioni economiche delle regioni appartenenti a Paesi federali. L'attuazione del federalismo fiscale permetterebbe di garantire al Veneto un maggiore sviluppo economico e una qualità di servizi nettamente superiori agli standard europei.

Le spese di funzionamento nei Paesi UE

Il federalismo genera una migliore efficienza amministrativa: nei Paesi federali la razionale allocazione della spesa pubblica spesso produce una riduzione degli oneri superflui e delle inefficienze. Infatti, nei Paesi dove la spesa pubblica è maggiormente decentrata le spese di funzionamento degli apparati amministrativi sono mediamente più basse che negli altri Paesi. In Italia le spese di funzionamento dello Stato centrale sono più elevate di quelle degli Enti locali: ciò significa che le Amministrazioni periferiche sono più efficienti dello Stato centrale.

I costi dello Stato e l'attuazione del decentramento

I costi propri delle Amministrazioni centrali ammontano nel 2005 a oltre 84 miliardi di euro, con un sensibile incremento (+5,0%) rispetto al 2004. Tale aggregato di spesa viene quasi completamente assorbito dal costo del personale e dai costi di gestione. Le retribuzioni dei dipendenti (oltre 71 miliardi nel 2005) risultano in crescita del 6,0% rispetto al 2004. Il passaggio del personale statale verso le amministrazioni regionali e locali, pur con tutti i problemi e le difficoltà che comporta, deve essere posto necessariamente al centro del processo di decentramento. tuttavia, l'esigua dimensione numerica del personale destinato ad essere centrato (21 mila unità, appena lo 0,6% del personale pubblico) non potrà avere effetti significativi sulla nuova architettura federale che si sta cercando di costruire in Italia.

Le spese di funzionamento nelle Regioni

L'efficienza non si riscontra in tutte le Regioni italiane: le spese di funzionamento di Molise, Basilicata, Umbria, Abruzzo e Campania presentano valori compresi tra i 180 e i 380 euro per abitante. In realtà, a pagare parte di queste inefficienze sono anche i cittadini delle altre Regioni, compreso il Veneto, che spende all'anno meno di 100 euro procapite per far funzionare la macchina amministrativa regionale. Per questa ragione, è opportuno ridurre le spese di funzionamento: da una stima effettuata, un'armonizzazione dei costi di gestione nelle Regioni ordinarie libererebbe circa 2.177 milioni di euro, pari a 45 euro per abitante e al 3,1% dei tributi regionali.

Considerazioni finali

È necessario attuare il federalismo fiscale sul principio di correlazione tra cosa tassata e cosa amministrata: questo principio rafforza il legame tra amministratori e cittadini, in quanto questi ultimi potranno valutare più direttamente se l'entità delle tasse pagate giustifichi o meno la qualità dei servizi erogati.

È importante avere un progetto federale ben chiaro, definito e condiviso: al fine di evitare inutili duplicazioni di funzioni (e di costi), è bene precisare prima "chi fa che cosa", ovvero stabilire le competenze (legislative e amministrative) in capo a Stato centrale, Regioni, Province e Comuni.

Sulla base dell'assetto di competenze così definito, si potrà procedere successivamente all'assegnazione delle risorse necessarie. In questo contesto, la perequazione andrà ridisegnata, agganciandola agli effettivi bisogni e non alla spesa storica: i costi aggiuntivi connessi a inefficienze amministrative non possono in alcun modo rientrare nel calderone della perequazione. Infatti, i meccanismi di solidarietà tra territori devono garantire unicamente la copertura dell'eventuale differenza tra i costi standard delle funzioni assegnate e l'effettiva capacità fiscale dei cittadini e delle imprese locali.

Glossario

Amministrazioni centrali: comparto delle Amministrazioni pubbliche che comprende lo Stato, la Cassa Depositi e Prestiti, gli enti previdenziali (Inail, Inps) ed altri Enti dell'amministrazione centrale. Possono essere sintetizzate col termine **Stato centrale**.

Amministrazioni locali: comparto delle Amministrazioni pubbliche che comprende Province, Comuni, Comunità montane, Camere di Commercio, Università, enti di diritto allo studio universitario.

Amministrazioni periferiche: aggregato tra le Amministrazioni locali e regionali.

Amministrazioni pubbliche: Il settore che raggruppa le unità istituzionali le cui funzioni principali consistono nel produrre per la collettività servizi non destinati alla vendita e nell'operare una redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese. Le principali risorse sono costituite da versamenti obbligatori effettuati direttamente o indirettamente da unità appartenenti ad altri settori (fonte: Istat). Risultano come aggregato tra Amministrazioni centrali, regionali e locali.

Amministrazioni regionali: comparto delle Amministrazioni pubbliche che comprende le Regioni (a Statuto ordinario e speciale), le Aziende Sanitarie Locali, gli ospedali pubblici.

Anni persona: rappresentano la quantità di risorse umane utilizzate, espresse nell'arco temporale di un anno - numero di persone impiegate e relativo tempo di impiego -, a qualsiasi titolo, presso il centro di costo (fonte: RGS).

Autonomia tributaria: è la quota di entrate proprie (fondamentalmente le entrate tributarie) di una unità istituzionale (per esempio, una Regione o un Comune). Esprime il grado di "indipendenza" di una unità istituzionale da trasferimenti di risorse da parte di altri enti.

Avanzo e disavanzo complessivo: è il risultato differenziale tra le operazioni di entrata e di spesa complessive. Esso emerge solo in sede di esecuzione o di gestione del bilancio (sia di competenza che di cassa) e misura l'eccedenza (avanzo) o l'insufficienza (disavanzo) delle risorse acquisibili o acquisite rispetto agli impieghi effettuabili o effettuati (fonte: Istat).

Costi dislocati: risorse finanziarie, trasferite dalle Amministrazioni centrali dello Stato, ad altri organismi, presso cui assumeranno la configurazione di costo. Si articolano in trasferimenti correnti, contributi agli investimenti, altri trasferimenti in conto capitale (fonte: RGS).

Indice di decentramento fiscale: esprime la quota di entrate tributarie riscosse dalle Amministrazioni periferiche sul totale delle entrate tributarie.

Indice di decentramento della spesa: esprime la quota di spese effettuate dalle Amministrazioni periferiche sul totale della spesa pubblica.

Pressione fiscale: è data dal rapporto tra imposte dirette, indirette, in conto capitale, contributi sociali in percentuale sul PIL. All'occorrenza può venire espressa in rapporto al numero degli abitanti.

Pressione tributaria: è data dal rapporto tra imposte dirette, indirette e in conto capitale in percentuale sul PIL. All'occorrenza può venire espressa in rapporto al numero degli abitanti.

Residuo fiscale: è dato dalla differenza tra entrate e spese delle Amministrazioni pubbliche. Fornisce la sintesi dei flussi finanziari in atto tra livelli di governo e aree territoriali.

Spesa per consumi finali: si riferisce alle spese del settore pubblico per soddisfare i bisogni individuali e collettivi. Sono spese per beni e servizi che possono essere prodotte direttamente dalle Amministrazioni pubbliche o forniti da produttori market. Tra le voci che compongono la spesa per consumi finali compaiono la spesa per il personale, l'acquisto di beni e servizi dal mercato e i consumi intermedi.

Spese di funzionamento: sono date dalla somma tra la spesa per il personale e la funzione "servizi generali" (nella quale sono presenti tutti i costi che riguardano la gestione amministrativa). Rappresentano le risorse necessario per far funzionare la macchina amministrativa.

Sussidiarietà: il principio di sussidiarietà (art. 118 della Costituzione) attribuisce le funzioni amministrative ai Comuni, salvo "salire" verso livelli di governo territorialmente maggiori (Province, Regioni, Stato) per le materie che i Comuni non sarebbero in grado di svolgere efficacemente ed efficientemente.

Titolo V: parte della Costituzione italiana che disciplina i rapporti e le competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali. È stato modificato nel 2001 con apposita legge costituzionale (n. 3/2001) dopo essere stato approvato da un referendum popolare.

Riferimenti bibliografici

- **Alta Commissione (ACoFF):** *Relazione sull'attività svolta dall'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (2005).*
- **Antononini, L. – Barbero, M.:** *È necessario attuare il federalismo (Il Sole 24 ore, 7 settembre 2006).*
- **Bordignon, M. – Cerniglia, F.:** *I nuovi rapporti finanziari fra Stato ed Autonomie locali alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione (2003).*
- **Cittadino, C.:** *I percorsi del federalismo amministrativo e lo stato della sua attuazione (“Astrid Rassegna” n° 15 del 2005).*
- **Comitato Transpadana:** *I costi del non fare (Milano, 11 dicembre 2006).*
- **Corte dei Conti:** *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni (anni vari).*
- **Dipartimento per le Politiche di Sviluppo:** *banca dati Conti pubblici territoriali (Ministero per lo Sviluppo Economico)*
- **Djankov, S. – Freund, C. – Pham, S.C.:** *Trading on time (World Bank, 26 gennaio 2007).*
- **Eurostat:** *banca dati on-line.*
- **ISAE:** *Rapporto sull'attuazione del federalismo (anni vari).*
- **ISSIREA-CNR:** *Osservatorio finanziario regionale (anni vari).*
- **ISTAT:** *I bilanci consuntivi delle Amministrazioni comunali (anni vari) - I bilanci consuntivi delle Amministrazioni provinciali (anni vari).*
- **Ragioneria Generale dello Stato:** *Rilevazione dei costi dello Stato (anni vari).*
- **Zanardi, A. –** *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale (Il Mulino, 2006).*

Per ulteriori approfondimenti:

- **Antonini, L.:** (2005) *Sussidiarietà Fiscale, la Frontiera della Democrazia, Milano, Guerrini e Associati.*
- **Oswald S.J. von Nell-Breuning:** (1957) *Wirtschaft und Gesellschaft Heute, 2 vol., Freiburg, Herder.*
- **Röpke, W.:** (1944 [1996]) *The Moral Foundations of Civil Society, Transaction, New Brunswick (Civitas Humana)*
- **Röpke, W.:** (1958 [1998]) *Humane Economy - The Social Framework of the Free Market, ISI books, Wilmington (Del.) (Nach Angebot und Nachfrage).*
- **Schumacher, E.F.:** (1973) *Small is Beautiful, New York, Harper & Row.*
- **Toniolo, G.:** (1898-1913 [1952]), *Trattato di Economia Sociale e Scritti Economici, 5 vol. Città del Vaticano, Comitato Opera Omnia G. Toniolo.*
- **Vito, F.:** (1949) *Economia e Personalismo, ed. Vita e Pensiero, Milano.*

Indice delle tabelle e dei grafici

CAPITOLO 1

		rapporto	appendice
Tabella 1.1.	Residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche. Anno 2003	23	31
Tabella 1.2.	Residuo fiscale delle Amministrazioni centrali. Anno 2003	24	32
Tabella 1.3.	Residuo fiscale delle Amministrazioni periferiche. Anno 2003	24	33
Tabella 1.4.	Deficit pubblico regionalizzato. Anni 1996 e 2003	25	34
Tabella 1.5.	Ipotesi di redistribuzione del debito pubblico su base regionale (mln di euro).	25	34
Tabella 1.6.	Il mancato federalismo in Veneto. Anno 2003	26	
Tabella 1.7.	Veneto. Maggiore spesa delle Amministrazioni periferiche a parità di pressione fiscale. Anno 2003	27	
Tabella 1.8.	Veneto. Effetti della spesa per interessi sul residuo fiscale e sulla spesa teorica. Anno 2003	27	
Tabella 1.9.	Indice di autonomia delle Amministrazioni periferiche (%). Anni 1996 e 2003	29	35
Grafico 1.1.	La pressione tributaria in Veneto (in % sul PIL). Anni 1996 e 2003	30	36-37

CAPITOLO 2

		rapporto	appendice
Tabella 2.1.	Indice di decentramento fiscale (%). Anni 1996, 2000 e 2004	40	48
Grafico 2.1.	Struttura delle entrate tributarie delle Amministrazioni pubbliche nei paesi dell'Unione europea. Anno 2004	41	49-50
Grafico 2.2.	La pressione tributaria per livello di governo (in % sul PIL). Anni 1996, 2000 e 2004	42	51
Tabella 2.2.	Indice di decentramento della spesa (%). Anni 1996, 2000 e 2004	43	52
Grafico 2.3.	Struttura della spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche. Anno 2004	44	53-54
Grafico 2.4.	Correlazione tra grado di decentramento e indicatori macroeconomici – dettaglio.	46	55
Grafico 2.5.	Correlazione tra grado di decentramento e indicatori macroeconomici – sintesi.	47	

CAPITOLO 3

		rapporto	appendice
Tabella 3.1.	Comparazione tra il grado di decentramento e le spese di funzionamento delle Amministrazioni pubbliche (media 2000-2004)	58	
Grafico 3.1.	Indice di funzionamento standardizzato media 2000-2004	59	
Tabella 3.2.	La spesa di funzionamento delle Amministrazioni periferiche. Anno 2004	60	
Tabella 3.3.	Dinamica della spesa per consumi finali. In % del PIL.	61	73-74
Tabella 3.4.	Stima delle spese di funzionamento delle Amministrazioni periferiche e centrali (% sulla spesa al netto degli interessi sul debito). Anni 2000-2004	62	
Tabella 3.5.	Costi propri delle Amministrazioni centrali. Disaggregazione per natura di costo (milioni di euro). Anni 2003-2005	63	75
Tabella 3.6.	Riepilogo dei costi propri dei Ministeri. Disaggregazione per natura di costo (milioni di euro). Anno 2005.	64	75

Tabella 3.7.	Costi delle retribuzioni ordinarie nei Ministeri. (dati in euro per anno/persona). Anni 2004-2005	64	76
Tabella 3.8.	Legge 59/1997 (Federalismo amministrativo). Trasferimento delle risorse umane alle Regioni e agli Enti locali.	65	77
Grafico 3.2.	Attuazione del decentramento: confronto tra la spesa dello Stato e delle Regioni e il finanziamento per le funzioni trasferite (% sul PIL). Anni 2000-2005	67	
Tabella 3.9.	Stima delle spese di funzionamento delle Regioni. (dati in euro per abitante). Anni 2002-2004	67	
Grafico 3.3.	Spese di funzionamento delle Regioni. (dati in euro per abitante). Anno 2004	68	
Tabella 3.10	Regioni a statuto ordinario: personale dipendente ogni 100mila abitanti. Anni 2001-2004	69	
Tabella 3.11	Regioni a statuto ordinario: retribuzioni medie annue di dirigenti e categorie (dati in euro). Anni 2001-2004	69	
Tabella 3.12	Possibili risparmi sulle spese delle Regioni a statuto ordinario. (euro procapite). Anno 2002	71	78
Grafico 3.4.	Confronto tra le principali spese di gestione delle Regioni a statuto ordinario (RSO) e le Regioni a statuto speciale (RSS). (impegni procapite in euro). Anno 2002	71	

I “Quaderni di ricerca” già pubblicati

- 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. 1/200*, 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.
- 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 attuatori dei patti di sviluppo distrettuale*, settembre 2006.
- 8/2007 I costi del “non federalismo”. *Un confronto tra Veneto, regioni italiane ed esperienze di decentramento in Europa*, maggio 2007.

UNIONCAMERE DEL VENETO

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