



I costi del “non federalismo”

Un confronto tra Veneto, regioni italiane ed
esperienze di decentramento in Europa

settembre 2007

Prefazione

La riforma federale dello stato è la "grande incompiuta" di questo inizio millennio e sta frenando la crescita dei sistemi economici, come quello veneto, maggiormente impegnati a competere nell'economia globale. Il "non federalismo", quindi, rappresenta un costo che si può verificare attraverso l'analisi dei flussi finanziari Centro-Periferia e l'elaborazione di alcuni indicatori relativi ai costi per il funzionamento della macchina amministrativa.

Le cifre dimostrano 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. Malgrado tutto, il Veneto occupa il secondo posto per contributo al Pil nazionale con il 9,3% e risulta 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. 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.

Questo studio offre spunti e cifre molto utili per analizzare l'inattuata riforma del Titolo V della Costituzione.

Sotto il profilo economico, 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 medesimi parametri tedeschi lascerebbe inalterata la classifica delle regioni tra la situazione prima e dopo l'applicazione del principio di perequazione.

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 insopportabili ai ritardi e alle ingiustizie.

Diventa quindi 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.

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.

Ci auguriamo, dunque, di poter continuare con l'approfondimento delle analisi il condiviso percorso disegnato da questa preziosissima ricerca, e questo allo scopo di porre le basi, 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.

Federico Tessari
Presidente Unioncamere del Veneto

Marino Finozzi
Presidente del Consiglio
regionale del Veneto

Giancarlo Galan
Presidente della Regione
del Veneto

Questo opuscolo illustra in forma sintetica i principali risultati contenuti nel rapporto di ricerca “I costi del non federalismo”, realizzato da Unioncamere del Veneto nell’ambito di un progetto di ricerca, finanziato dalla Regione del Veneto e dall’Unione europea, che prevede la realizzazione di una serie di studi sui costi della non attuazione del federalismo in Italia.

La redazione del presente opuscolo e del rapporto di ricerca completo sono state curate da un gruppo di lavoro coordinato da Gian Angelo Bellati (direttore di Unioncamere del Veneto) e Serafino Pitingaro (Centro Studi Unioncamere del Veneto) e composto da Catia Ventura, Alberto Cestari e Andrea Favaretto (Centro Studi Sintesi).

L’opuscolo e il rapporto di ricerca completo sono disponibili su richiesta e scaricabili gratuitamente dal sito Internet di Unioncamere del Veneto:

<http://www.unioncameredelveneto.it/publicazioni>

Per ulteriori informazioni rivolgersi a:

Unioncamere del Veneto
Centro studi e ricerche economiche e sociali
Via delle Industrie, 19/d – 30175 Venezia (Italy)
Tel. +39 041 0999301 – Fax. +39 041 0999303
e-mail: centrostudi@ven.camcom.it
web site: www.unioncameredelveneto.it

Progetto ed elaborazione grafica: Laura Manente e Giacomo Garbisa

Stampa: Tipografia SIT - Dosson di Casier (Treviso)

Tiratura: 120.000 copie

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

SOMMARIO

Un federalismo a metà.....	5
Il residuo fiscale.....	6
La mancata attuazione del federalismo in Veneto.....	9
Federalismo ed efficienza amministrativa in Europa.....	11
Il trasferimento del personale come chiave del federalismo.....	12
Il personale nelle Regioni.....	12
I costi della burocrazia.....	14
Principali considerazioni.....	15
Proposte per l'attuazione di un vero federalismo.....	16

UN FEDERALISMO A METÀ

A partire dagli anni Novanta, l'Italia ha avviato un ampio processo di riforma dell'assetto istituzionale, il cui obiettivo finale era la realizzazione di uno Stato federale. Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (2001), questo processo ha conosciuto una fase di rallentamento, che ha prodotto una situazione che potrebbe essere definita di "federalismo a metà". Le principali ragioni del rallentamento della spinta riformatrice sono:

- a) la mancata attuazione, attraverso opportune leggi ordinarie, **dell'articolo 119 della Costituzione** che, nella sua nuova formulazione, assegnava alle amministrazioni locali "autonomia finanziaria di entrata e di spesa". Appare chiaro che, senza risorse certe e definite a Regioni ed Enti locali, il federalismo rimarrà solamente una promessa;
- b) il **progressivo peggioramento dei conti pubblici nazionali** ha indirizzato il Governo centrale a frenare le spinte centrifughe di Regioni ed Enti locali, anche attraverso l'imposizione di uno stringente Patto di stabilità interno;
- c) la presenza di un **sistema regionale di redistribuzione delle risorse fortemente sperequato** che non

favorisce la responsabilizzazione e l'autonomia degli enti periferici poiché ancora basato sostanzialmente sulla spesa storica e non sulla virtuosità amministrativa.

In un tale contesto, le Regioni più virtuose, tra le quali il Veneto, risultano particolarmente penalizzate: infatti si trovano costrette, da un lato, a rispettare i vincoli rigorosi del Patto di stabilità interno e, dall'altro, a finanziare i flussi perequativi verso le altre Regioni.

Ecco perché questa situazione di stallo si traduce in un costo per il Veneto: in questo rapporto si propone una stima indicativa degli oneri derivanti dalla mancata attuazione del federalismo, mettendo in luce la possibilità di spesa del territorio veneto (a pressione fiscale invariata) nell'ipotesi teorica di un assetto federale avanzato.

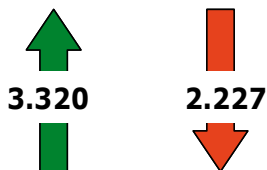
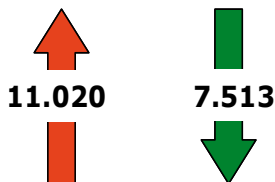


IL RESIDUO FISCALE

L'entità dei processi perequativi in Italia, all'interno dei quali si inserisce il dibattito sul federalismo, può essere evidenziata mediante l'analisi del residuo fiscale delle Amministrazioni pubbliche. 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 (Stato centrale, Regioni ed Enti locali) è in avanzo o in disavanzo finanziario. Lo Stato centrale spende in Veneto 7.513 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 pari a 11.020 euro procapite, circa 1.000 euro superiore alla media nazionale. In sostanza, **dal Veneto lo Stato centrale preleva molto di più di quanto effettivamente restituisca** in termini di spesa pubblica.

Contestualmente, le Amministrazioni periferiche venete spendono nel territorio circa 3.320 euro per ciascun abitante, a fronte di entrate per 2.227 euro procapite. Il quadro per le Amministrazioni periferiche si caratterizza per la costante scarsità di risorse a disposizione rispetto agli oneri di spesa a loro carico, in particolare la gestione dell'assistenza sanitaria che assorbe circa la metà degli oneri di spesa regionale.

Amministrazioni centrali (Stato)



Amministrazioni periferiche (Regione, Provincia, Comuni)

(anno 2003 - elab. su dati DPS)

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

Elaborazione su dati Ministero dell'Economia e Finanza - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo



Federalismo competitivo ed evasione fiscale

Il modello di federalismo che si vuole costruire, puntando su una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni regionali, è stato oggetto di critiche poiché contribuirebbe ad ampliare ulteriormente il divario tra regioni "ricche" e regioni "povere". A sostegno di tale posizione venivano spesso citati l'**elevata evasione fiscale** da parte di alcune Regioni, tra le quali il Veneto. In realtà, i dati smentiscono questa visione: il Veneto manifesta un **tasso di partecipazione fiscale** (dato dall'incidenza dei contribuenti Irpef con imposta netta sul totale della popolazione) **pari al 61,9%, oltre 7 punti superiore alla media nazionale**. Il numero di contribuenti sulla popolazione potenzialmente percettrice di reddito (al netto minori di 15 anni e dei disoccupati) sfiora il 90%, mentre la media italiana si ferma all'84%. Anche il gettito recuperato dalla riscossione coattiva premia il Veneto: 0,13% sul Pil contro una media nazionale dello 0,15%. L'evasione è un problema diffuso nel Paese: tuttavia, **non è corretto affermare che il Veneto si sottrae agli obblighi fiscali verso lo Stato e la collettività**.

Il Veneto registra un residuo fiscale positivo di 11.504 milioni di euro, circa 2.513 per abitante e pari al PIL della Lettonia. In questi dati, dunque, è ben visibile l'entità della manovra perequativa 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.

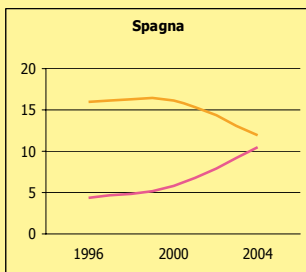
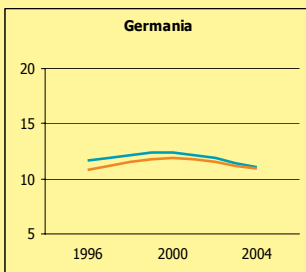
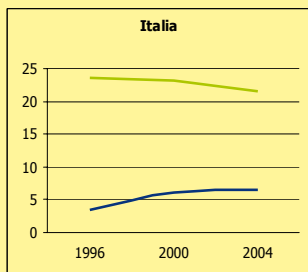
L'indice di decentramento fiscale in Europa

La quota del gettito tributario riferibile alle amministrazioni periferiche in Italia risulta in crescita nell'ultimo decennio (IRAP, ICI, addizionali e compartecipazioni), passando dal 12,6% nel 1996 al 23,0% nel 2004. Una maggiore responsabilità fiscale degli Enti periferici viene controbilanciata dal controllo diretto dei contribuenti locali, che valutano se i servizi erogati giustificano il livello di pressione fiscale.

Indice di decentramento fiscale (%)

		1996	2000	2004
GERMANIA	(Federale)	51,9	51,1	50,5
SPAGNA	(Federale)	21,3	26,2	46,8
ITALIA	(Unitario)	12,6	20,6	23,0
FRANCIA	(Unitario)	19,0	15,4	16,9

La pressione tributaria per livello di governo (%)



(elab. su dati Eurostat)

Tuttavia, l'aumento della pressione tributaria locale deve essere compensato da una corrispondente riduzione del prelievo centrale. In Italia, questo "effetto sostituzione" si è verificato solo parzialmente: tra il 1996 e il 2004 la pressione tributaria locale è aumentata di 3,1 punti percentuali del PIL, mentre la pressione centrale ha manifestato una certa rigidità. Spagna e Germania, invece, evidenziano dinamiche differenti: in Spagna, la crescita del prelievo tributario locale è stata compensata da una rilevante diminuzione delle pretese fiscali di Madrid, mentre in Germania la dinamica della pressione centrale si sviluppa in maniera pressoché analoga a quella del livello locale.

LA MANCATA ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO IN VENETO

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 essere misurato, infatti, come una mancata opportunità di investire in Veneto il denaro dei contribuenti locali. La spesa delle Amministrazioni periferiche venete (Regione, Province e 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 euro prelevati dallo Stato restino in Veneto, **la spesa delle amministrazioni locali – a parità di pressione fiscale – potrebbe aumentare del 78%¹**, fino ad una cifra di oltre 26,2 miliardi di euro, pari al 21,8% del PIL regionale (circa 5.700 procapite).

Il mancato federalismo in Veneto

Maggiore spesa delle Amministrazioni periferiche a parità di pressione fiscale (anno 2003)

	Spesa attuale (A)	Residuo fiscale (B)	Spesa teorica (A+B)
<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

Legenda: (A) indica la spesa delle Amministrazioni periferiche del Veneto (Regione, Province e Comuni) nel 2003; (B) indica l'incremento di spesa consentito, a 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.

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

¹ L'aumento medio annuo del triennio 2001-2003 si attesterebbe sul +71%.

Una suggestiva ipotesi relativamente all'utilizzo del residuo fiscale in Veneto può essere effettuata applicando lo schema di cui sopra al problema delle infrastrutture, che viene considerato il maggiore ostacolo allo sviluppo economico del Veneto. Il surplus di risorse che il Veneto potrebbe beneficiare da un



federalismo “estremo” (11,5 miliardi di euro) in un anno permetterebbe la realizzazione di infrastrutture viarie per una lunghezza di oltre 700 km, senza alcun aggravio della pressione fiscale. Nonostante si tratti di un esercizio puramente teorico, appare utile per comprendere le opportunità di sviluppo che il Veneto sta perdendo a causa dell'attuale assetto istituzionale.

Effetti della spesa per interessi passivi del debito pubblico sul residuo fiscale e sulla spesa teorica nel Veneto

La spesa per interessi passivi effettuata nel territorio veneto è pari a 2.891 milioni di euro, circa il 5,5% della spesa per interessi totale (anno 2003). Nell'ipotesi di federalismo illustrata in precedenza, la quota della spesa per interessi che il Veneto dovrebbe accollarsi farebbe scendere la spesa teorica locale (a parità di pressione fiscale) da 5.734 a 5.102 euro procapite. La possibilità di spesa rimarrebbe comunque elevata (+58% rispetto allo stato attuale).

	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

(anno 2003 – elab. su dati DPS, ISTAT e ISSIRFA-CNR)

FEDERALISMO ED EFFICIENZA AMMINISTRATIVA IN EUROPA

Nei Paesi federali, 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, riducendo gli oneri superflui e le inefficienze.

Mediamente, i Paesi federali manifestano la tendenza di una minore spesa di funzionamento rispetto ai Paesi unitari. Le spese di funzionamento possono essere considerate il “carburante” per far funzionare la complessa macchina amministrativa di uno Stato.

L'indice di funzionamento standardizzato è un indicatore che misura l'incidenza dei costi della burocrazia sul totale della spesa

pubblica, tenendo anche conto delle diverse funzioni assegnate ai vari Paesi. **Gli Stati federali hanno costi di funzionamento minori (0,564 contro una media europea pari a 1) di quelli registrati dai Paesi unitari (0,948).** Germania (0,409) e Spagna (0,565) evidenziano un indice di funzionamento migliore di quello italiano (0,843).



Comparazione tra il grado di decentramento e le spese di funzionamento di Amministrazioni pubbliche. Valori medi 2000-2004

	Indice di decentramento della spesa	Spese di funzionamento*	Indice di funzionamento standardizzato**		Indice di decentramento della spesa	Spese di funzionamento*	Indice di funzionamento standardizzato**
Austria	34,7	26,2	0,645	Svezia	44,0	37,2	0,722
Belgio	40,9	31,6	0,659	Paesi unitari	30,0	33,2	0,948
Germania	43,9	21,0	0,409	Cipro	4,2	42,2	8,521
Spagna	49,7	32,9	0,565	Estonia	25,6	32,6	1,087
Paesi federali	42,3	27,9	0,564	Lettonia	28,0	36,8	1,123
Danimarca	58,9	41,0	0,595	Lituania	27,3	39,6	1,239
Finlandia	37,9	34,5	0,778	Malta	1,6	39,9	21,470
Francia	19,2	31,8	1,414	Polonia	32,1	29,1	0,775
Grecia	5,6	32,2	4,914	Repubblica Ceca	24,2	21,7	0,766
Irlanda	41,7	32,7	0,670	Slovacchia	11,2	28,8	2,191
Italia	31,2	30,8	0,843	Slovenia	19,5	36,0	1,576
Lussemburgo	13,9	26,8	1,643	Ungheria	25,5	33,2	1,112
Paesi Bassi	35,1	31,0	0,754	Nuovi membri	19,9	34,0	1,457
Portogallo	13,7	37,9	2,362				
Regno Unito	28,5	29,7	0,893	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

IL TRASFERIMENTO DEL PERSONALE COME CHIAVE DEL FEDERALISMO

Il trasferimento del personale pubblico dallo Stato centrale agli enti periferici ha ricevuto un importante impulso con la legge 59/1997 "Bassanini", che aveva il fine di realizzare il "federalismo amministrativo": il federalismo amministrativo è il conferimento alle Regioni e agli Enti locali di tutte le funzioni non espressamente conservate dallo Stato.

Nel periodo 2000-2004 il totale del personale assegnato alle Amministrazioni periferiche non arriva alle 22.000 unità, nonostante il grado di attuazione si collochi sopra il 70% (escludendo però il Corpo forestale dello Stato, per il quale è stata ormai disposta la ricentralizzazione, sancendo di fatto un passo indietro sulla strada del decentramento).

Tuttavia, il personale finora trasferito **rappresenta appena lo 0,6% del personale pubblico** in Italia: se non verrà alimentato ulteriormente il flusso di personale dallo Stato alla Periferia, le unità fino ad ora decentrate non potranno certamente incidere sensibilmente sul nuovo assetto federale che si sta cercando di costruire in Italia.

Il passaggio del personale verso le amministrazioni regionali e locali deve essere posto necessariamente al centro del processo di decentramento, poiché:

a) si conferiscono alle amministrazioni periferiche i necessari mezzi e strumenti per attuare le proprie politiche ed erogare servizi ai cittadini e alle imprese;

b) lo Stato centrale si libera concretamente e materialmente di alcuni costi che ricadranno in capo agli enti territoriali.

In una logica di **federalismo competitivo**, infatti, spetterà alle amministrazioni periferiche il compito di **gestire il più efficientemente possibile le risorse assegnate**, in modo da rispettare l'autonomia e i vincoli di bilancio.

IL PERSONALE NELLE REGIONI

Attualmente, la dotazione di personale a disposizione delle Regioni a statuto ordinario 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).**

Il numero di dipendenti della Regione Veneto è circa un quarto di quello di Molise e Calabria. Il pericolo consiste nel fatto che un'elevata dotazione di personale dipendente contribuisce a generare enormi costi di gestione se ad essa si associano livelli retributivi altrettanto elevati.

Regioni a statuto ordinario: personale dipendente ogni 100mila abitanti

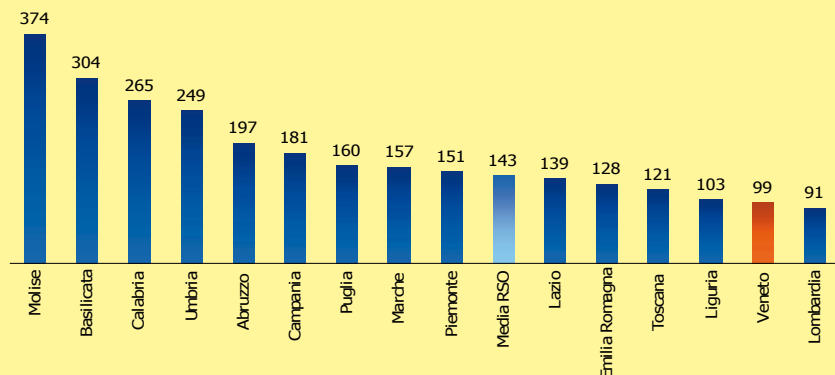
	2001	2002	2003	2004
Piemonte	74	77	77	78
Lombardia	57	48	45	43
Veneto	71	72	74	69
Liguria	71	77	74	75
Emilia Romagna	70	76	77	77
Toscana	75	80	81	83
Umbria	221	201	201	194
Marche	154	117	111	112
Lazio	76	72	70	68
Abruzzo	157	162	154	152
Molise	289	303	294	288
Campania	170	159	173	156
Puglia	110	111	103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

Elaborazione su dati Corte dei Conti

Le spese di funzionamento delle Regioni

Le spese di funzionamento (servizi generali e spese per il personale) possono essere considerate un indicatore che, seppur indirettamente, misura l'efficienza delle amministrazioni pubbliche. Relativamente alle Regioni italiane, si registra **la tendenza ad un progressivo aumento degli oneri di gestione (dai 125 euro per abitante nel 2002 ai 143 nel 2004)**. Il Molise presenta il grado di "efficienza" meno elevato, poiché le spese di funzionamento arrivano a 374 euro procapite; seguono 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. In Italia, in ragione degli attuali meccanismi perequativi, tali oneri di gestione ricadono solo in parte sulle amministrazioni che li producono, bensì anche su quelle più virtuose ed efficienti.

Spese di funzionamento delle Regioni a statuto ordinario
(dati in euro per abitante)



(anno 2004 - elab. su dati Corte dei Conti)

I COSTI DELLA BUROCRAZIA

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. 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 del personale dirigente (127.614 euro annui). 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). Come già evidenziato per la

Calabria, anche 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.

È opportuno, pertanto, operare una riduzione delle spese di funzionamento, specialmente nelle Regioni con i conti in rosso. Tale operazione porterebbe benefici alla finanza pubblica: 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.

Regioni a statuto ordinario: retribuzioni medie annue di dirigenti e categorie (media RSO=100)

	dirigenti		categorie	
	2001	2004	2001	2004
Piemonte	96	104	96	104
Lombardia	105	104	100	100
Veneto	96	94	96	94
Liguria	95	89	95	93
Emilia Romagna	95	90	103	94
Toscana	87	91	90	91
Umbria	82	98	104	100
Marche	95	99	98	95
Lazio	153	87	117	119
Abruzzo	83	93	92	96
Molise	83	107	89	98
Campania	121	92	107	110
Puglia	75	128	90	89
Basilicata	106	111	101	102
Calabria	122	148	98	96
TOTALE	100	100	100	100

Elaborazione su dati Corte dei Conti

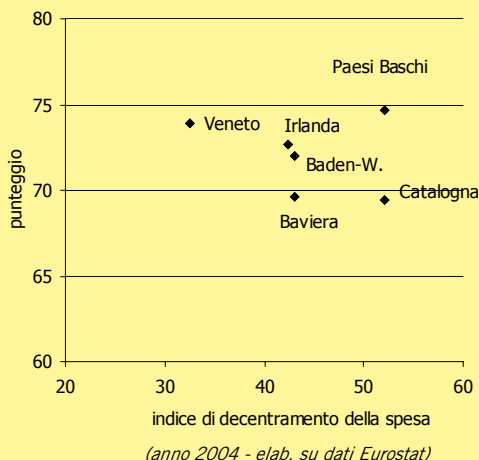
Il federalismo come veicolo di sviluppo

Un sistema federale può generare riflessi positivi per l'economia, grazie alla possibilità di effettuare interventi capillari e mirati per lo sviluppo locale. Al fine di verificare il posizionamento del Veneto nel contesto europeo, si è proceduto incrociando l'indice di decentramento della spesa con un punteggio di sintesi relativo alle principali variabili socio-economiche.

Gli 11,5 miliardi di euro del residuo fiscale potrebbero garantire al Veneto performance ancora migliori in termini di competitività, sviluppo economico e benessere sociale.

Il punteggio è il risultato di una elaborazione statistica di alcuni indicatori economici relativi a:

- Pil e produttività;
- reddito delle famiglie;
- lavoro;
- imprese;
- innovazione;
- trasporti.



(anno 2004 - elab. su dati Eurostat)

PRINCIPALI CONSIDERAZIONI

1) In Italia, 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. 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.

2) **Il Veneto partecipa in maniera rilevante alla solidarietà nazionale:** il saldo tra le tasse pagate dai veneti e le spese di cui

beneficiano è pari a 2.513 euro, per un valore complessivo di 11,5 miliardi di euro (pari al Pil della Lettonia). Se il Veneto potesse trattenere le risorse destinate alla perequazione, la spesa locale a parità di pressione fiscale potrebbe aumentare del 78%.

3) Tuttavia, 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, pertanto, permetterebbe

di garantire al Veneto un maggiore sviluppo economico e una qualità di servizi nettamente superiori agli standard europei.

- 4) 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.
- 5) **Il passaggio del personale statale verso le amministrazioni regionali e locali è la chiave dell'attuazione di un disegno federalista.** Il trasferimento del personale pubblico statale alle amministrazioni periferiche va incentivato perché:
 - le Regioni e gli enti locali necessitano di strumenti adeguati per erogare servizi ai cittadini;
 - il bilancio dello Stato viene sgravato di alcuni costi rilevati.

PROPOSTE PER L'ATTUAZIONE DI UN VERO FEDERALISMO

- 1) 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;

- 2) precisare prima **“chi fa che cosa”**, ovvero stabilire le competenze (legislative e amministrative) in capo a Stato centrale, Regioni, Province e Comuni, al fine di evitare inutili duplicazioni di funzioni (e di costi);
- 3) individuare **“costi standard”** ottimali per ciascuna delle funzioni assegnate alle amministrazioni regionali e locali: le quote maggiori di spesa dovranno essere coperte con risorse locali e con la fiscalità generale. Applicando questo principio, i costi di gestione nelle Regioni ordinarie sarebbero ridotti di quasi 2,2 miliardi di euro (circa 45 euro per abitante).
- 4) **ridisegnare la perequazione sul modello europeo**, agganciandola agli effettivi bisogni e non alla spesa storica, al fine di evitare la concorrenza sleale tra imprese e la perdita di competitività del sistema economico regionale a livello UE: 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, senza danneggiare le regioni virtuose in termini di risorse procacitate;
- 5) definire obiettivi minimi ma ragionevoli per il **trasferimento del personale pubblico dalle Amministrazioni centrali a quelle periferiche**, al fine di evitare nuove assunzioni e quindi altri costi che si trasformano in ulteriori imposte per i cittadini.

www.unioncameredelveneto.it

UNIONCAMERE DEL VENETO

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