

Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica:
un rapporto preliminare

di

Piero Giarda^(*)

La spesa pubblica è spesso indicata come uno dei sintomi o delle cause della malattia italiana che va sotto il nome di “elevato rapporto tra debito pubblico e reddito nazionale”, per i vincoli che essa pone (i) a una politica di bilancio coerente con i mutamenti della domanda e dei bisogni della collettività per i servizi e le attività tradizionalmente svolti dal settore pubblico, (ii) a ipotesi spesso avanzate di ridurre la pressione tributaria come strumento per il sostegno della crescita economica, (iii) alla possibilità di utilizzare gli strumenti tradizionali della politica fiscale a sostegno della ripresa ciclica dell’economia.

Questa relazione presenta inizialmente un quadro dello sviluppo e crescita della spesa pubblica in Italia negli ultimi 60 anni, della sua struttura per funzioni svolte e per livelli di governo, in relazione alle funzioni tradizionali di provvista di beni pubblici e di infrastrutture, di redistribuzione del reddito tra cittadini, di sostegno diretto o indiretto all’attività economica. Per sua natura, è necessariamente sintetica e si sviluppa lungo strade già ampiamente percorse nel passato da molti autori. Successivamente, propone una classificazione delle diverse tipologie di inefficienza o di spreco che la letteratura scientifica, il dibattito politico e il linguaggio comune spesso associano alla struttura attuale della spesa pubblica; la presentazione delle ragioni di insoddisfazione con il sistema di spesa pubblica italiana segue una sequenza regolata dal peso crescente che, nella definizione di inefficienza o di spreco, assumono i giudizi di valore e quindi le legittime divergenze di opinione che normalmente accompagnano le valutazioni sui programmi di spesa pubblica. Affronta anche l’adeguatezza delle procedure oggi utilizzate ai fini del controllo del saldo di bilancio di pubblico, essenziale per il rientro del rapporto debito-PIL, in relazione all’elevato e crescente decentramento dei poteri di spesa a cui non si accompagna, nemmeno in prospettiva, un adeguato aumento del potere di tassare. L’esposizione è organizzata in tre parti.

La parte prima presenta una breve analisi della dinamica della spesa pubblica in Italia. Illustra, nei primi due paragrafi, l’andamento di lungo periodo, dal 1951 al 2010, delle spese e delle entrate complessive delle amministrazioni pubbliche in termini reali e in quote di PIL, considerate su intervalli decennali, mettendo a confronto la dinamica della spesa in termini reali al netto degli interessi con la dinamica del reddito reale e dell’inflazione. Presenta, nel paragrafo 3, una breve informativa sull’evoluzione dal 1951 ad oggi, della struttura della spesa classificata per categorie economiche (consumi pubblici, pensioni, trasferimenti a persone e imprese, investimenti pubblici). Nei paragrafi 4 e 5 tratta della evoluzione dei consumi pubblici, illustrando la nozione tradizionale della loro costosità relativa in senso dinamico e l’evoluzione della loro struttura funzionale secondo i dieci settori tradizionalmente proposti dall’Istat. Nel paragrafo 6 tratta della evoluzione della spesa per pensioni, con riferimento al numero delle pensioni e dei pensionati; discute dei valori della pensione media e della sua

^(*) professore di Scienza delle finanze nell’Università Cattolica di Milano. Questo lavoro è stato scritto per gli incontri del tavolo di lavoro delle parti sociali su “bilancio e patrimonio pubblico”, promosso dal Ministro dell’economia e delle finanze nell’ambito delle iniziative finalizzate alla riforma del sistema fiscale.

dispersione in relazione a diverse categorie di pensioni, per settore di provenienza (dipendenti pubblici e privati) e per genere (maschi e femmine). Nel paragrafo 7 tratta della spesa in conto capitale, della sua dinamica e composizione.

Nei paragrafi 8 e 9 tratta della disaggregazione della spesa pubblica, per categorie economiche e per settori funzionali tra i diversi livelli di governo, con riferimento particolare al ruolo delle amministrazioni locali e al progressivo aumento della quota dei consumi collettivi gestiti a livello decentrato. Il paragrafo 10 tratta dell'aumento delle spese per servizi generali. Nei paragrafi 11 e 12 sono presentati i due temi della distribuzione della spesa pubblica sui territori regionali e del rapporto della sua dinamica con le fluttuazioni cicliche nello sviluppo dell'economia. Il paragrafo 13 affronta, in relazione ai temi della parte seconda, la questione della adeguatezza delle statistiche sulla spesa pubblica costruite per i fini della contabilità nazionale a rappresentare le dimensioni dei diversi settori di spesa, in relazione al fatto che esse divergono da quelle utilizzate normalmente da governo e parlamento nella preparazione del budget e nel corso della sessione di bilancio. Il paragrafo 14 sottolinea invece, in relazione ai temi della parte terza, i problemi posti dal forte e crescente squilibrio tra spese e entrate proprie assegnate ai diversi livelli di governo. Il paragrafo 15 riprende, in sintesi, le principali proposizioni sviluppate in tutta la parte prima.

La parte seconda si avvia con una proposta di classificazione delle fonti delle possibili inefficienze nella spesa pubblica che si basa sulla descrizione dei processi produttivi e della loro relazione con il mercato propria dell'analisi economica; vengono identificati tre capitoli che consentono di mettere un po' di ordine nella presentazione dei diversi aspetti dell'inefficienza nell'attività della pubblica amministrazione.

Il primo paragrafo considera le inefficienze nella produzione, considerando i modi di produzione dei servizi pubblici, la trascuratezza delle decisioni, le modalità di utilizzo del personale pubblico e così via. Sviluppa qualche considerazione sulla struttura territoriale dell'offerta di servizi pubblici. Il secondo paragrafo tratta delle forme di inefficienza connesse al mancato aggiustamento della struttura della spesa ai mutamenti della domanda ovvero dei bisogni della collettività, sottolineando che il decentramento istituzionale può divenire, se incompleto, fonte autonoma di inefficienza gestionale. Infine, il paragrafo terzo tratta delle possibili inefficienze macroeconomiche connesse al livello elevato della tassazione e al finanziamento a mezzo debito.

La parte terza tratta del patto di stabilità interno e delle regole e procedure da applicare per renderne il funzionamento coerente con la progressiva riduzione del deficit del conto delle pubbliche amministrazioni richiesta dal coordinamento internazionale delle politiche di bilancio. Suggerisce di utilizzare, per misurare il concorso delle amministrazioni locali al processo di risanamento finanziario, il saldo definito come differenza tra spese finali dell'ente e entrate proprie. Suggerisce regole oggettive per definire la quota di miglioramento da assegnare al sistema delle amministrazioni locali, a ciascun livello di governo e a ciascun ente territoriale. Propone che la verifica del rispetto del patto sia fatta per l'intero sistema delle amministrazioni locali su base regionale; ciò consentirà di mediare tra le diverse dinamiche della spesa per investimenti dei diversi enti territoriali.

Segue, in **conclusione**, una breve sintesi dei temi trattati che non contiene – giova ricordarlo – suggerimenti o proposte per interventi specifici sulla gestione della spesa pubblica, in linea con il fatto che questa relazione non è finalizzata a disegnare interventi di riduzione del livello o della dinamica della spesa pubblica o modifiche della struttura di offerta da un comparto di spesa a un altro. La relazione si propone solo di fornire un quadro aggregato della spesa pubblica italiana e della molteplicità degli aspetti critici che ancora oggi la caratterizzano, con la speranza che l'analisi possa essere utilizzata per formulare proposte di interventi correttivi dei trend di crescita in

atto. L'unica proposta esplicita riguarda, come si è ricordato, i criteri operativi per il patto di stabilità interno.

Parte I: LA SPESA PUBBLICA ITALIANA: DESCRIZIONE

Questa relazione descrive la spesa pubblica italiana sotto il profilo della sua dinamica e della dinamica delle sue componenti, utilizzando le informazioni predisposte dall'ISTAT che vanno a formare i conti delle Pubbliche Amministrazioni e dei settori istituzionali che la compongono (Amministrazione Centrale, Amministrazioni Locali e Enti Previdenziali); analizza quindi il totale della spesa pubblica, al lordo e al netto degli interessi sul debito, in relazione all'andamento delle entrate complessive e all'andamento del PIL. Passa poi ad analizzare alcune categorie economiche di spesa, per consumi collettivi, per investimenti, per pensioni, per contributi alla produzione; analizza la struttura dei consumi pubblici, in termini monetari e reali, ripartita per livelli di governo e per categorie funzionali. Considera la distribuzione regionale della spesa per consumi pubblici e tratta del rapporto tra dinamica della spesa e ciclo economico.

Le informazioni prodotte dall'Istat su livello, dinamica e composizione della spesa pubblica sono il benchmark europeo per l'impostazione della politica di bilancio e per la verifica dei suoi risultati: la relazione suggerisce tuttavia che, per la progettazione di politiche di bilancio dirette al governo di lungo periodo della spesa, sia opportuna qualche elaborazione aggiuntiva per adattare le informazioni Istat a tale finalità.

1.1 Spesa, entrate e PIL dal 1951 a oggi

Il quadro complessivo degli andamenti nel periodo dal 1951 al 2010 delle entrate e spese del settore pubblico (nella versione dei conti delle amministrazioni pubbliche), della spesa per interessi sul debito pubblico, delle spese al netto degli interessi, nonché il saldo di bilancio e il saldo di bilancio al netto degli interessi (il saldo primario) è rappresentato nella Tabella 1 che presenta i valori delle loro quote rispetto al PIL.

La spesa pubblica complessiva era pari a circa il 23,6 per cento del PIL nel 1951, è salita in modo pressoché ininterrotto sino al 1993, anno nel quale ha raggiunto la quota del 56,6%, è scesa fino al 47,3% nel 2000, è poi risalita fino al 52,5% nel 2009, per scendere al 51,2% nel 2010.

Una frazione rilevante della spesa complessiva è costituita dalla spesa per interessi sul debito pubblico che ha visto la propria quota sul PIL crescere lentamente negli anni dal 1951 (anno nel quale era pari all'1,2%) al 1972, poi in rapida progressione al 4,4% nel 1980 e al massimo del 12,7% nel 1993, per scendere poi gradualmente fino al 4,8% nel 2010. La crescita della spesa per interessi è stata tirata dalla crescita contemporanea del rapporto debito/PIL e dei tassi d'interesse; la fase di riduzione si è giovata inizialmente della riduzione dei tassi, pure in presenza di un rapporto debito/PIL crescente e successivamente della contemporanea riduzione dei tassi e del rapporto debito/PIL. Negli anni più recenti, la leggera discesa della quota della spesa per interessi sul PIL si è giovata della riduzione dei tassi d'interesse, pure in presenza di un rapporto debito/PIL che ha ripreso a crescere.

L'aggregato di spesa al quale verrà data la maggiore attenzione in questo rapporto è la spesa complessiva al netto degli interessi, essendo questo l'aggregato che è influenzato dall'andamento dell'economia e dal corpus delle leggi vigenti o di nuova approvazione. Al pari della spesa complessiva, anche la spesa pubblica al netto degli interessi in rapporto al PIL si è sviluppata lungo un grande ciclo che la ha vista aumentare dal 22,5% nel 1951 al 44,0% nel 1993, con un rallentamento fino al 40,2% nel 1995, per risalire poi fino al 46,7% nel 2010.

Nella dinamica della spesa pubblica complessiva è di particolare rilievo la caduta della spesa in conto capitale e per investimenti pubblici, pure essa espressa da una quota stabile o crescente dal 1951 al 1970, poi in lenta ma continua riduzione. Negli ultimi vent'anni del secolo scorso la spesa in conto capitale assorbiva circa il 5% del PIL, mentre negli anni 2000-10 si è attestata nell'intorno del 4% medio annuo, scendendo al 3,5% nel 2010.

Tabella 1. La dinamica di lungo periodo, dal 1951 al 2010 di entrate, spese e saldi delle amministrazioni pubbliche in quote del PIL

	quote di pil						
	1951	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Entrate complessive	20,2	27,9	29,6	34,4	41,8	46,5	46,6
Spesa netto interessi	22,5	27,6	31,8	36,9	43,2	41,0	46,7
Interessi passivi	1,2	1,6	1,8	4,4	10,1	6,3	4,5
Spesa complessiva	23,6	29,2	33,6	41,4	53,3	47,3	51,2
Saldo di bilancio	-3,4	-1,3	-4,0	-7,0	-11,4	-0,8	-4,6
Saldo primario	-2,2	+0,3	-2,2	-2,5	-1,3	5,5	-0,1

La crescita della spesa pubblica e della sua quota sul PIL si è accompagnata alla crescita delle entrate (tributarie, extra tributarie, contributive e contabili)¹. Il rapporto entrate-PIL è passato dal 20,2% del PIL nel 1951 al 46,6% nel periodo 2010. La crescita delle entrate e della pressione tributaria è stata particolarmente accentuata nei quattro decenni degli anni Cinquanta, Settanta, Ottanta e Novanta del secolo scorso. E' stata molto più lenta negli anni Sessanta del secolo scorso e nei primi 10 anni del 21° secolo. La dinamica del rapporto entrate-PIL nel periodo dal 1951 al 2010 è stata più regolare della dinamica della spesa: considerando solo gli anni terminali di ogni decennio, la pressione tributaria è sempre andata crescendo. Negli ultimi venti anni, la crescita della pressione tributaria è stata meno rapida della crescita del rapporto spesa pubblica-PIL.

Per effetto dell'andamento differenziato dei due rapporti (entrate-PIL e spesa-PIL), anche il deficit complessivo di bilancio si è sviluppato con andamento ciclico. Partito da un valore del 3,4% nel 1951, il deficit è andato riducendosi fino al 1961 (1,0%), poi ha continuato ad aumentare fino al 1995 anno nel quale ha raggiunto il valore del 12,4%; a partire dal 1996 ha iniziato a scendere continuando fino al 2000, anno nel quale ha raggiunto il suo livello minimo dello 0,8%. Dopo questo anno il deficit ha ripreso a crescere fino al 2,7% nel 2008, dopo la recessione del 2009, al 4,6% nel 2010.

Il saldo primario, che nel 1951 era negativo per il 2,4% del PIL, è andato migliorando fino al 1960; è rimasto stabile attorno a zero per i primi anni Sessanta e poi ha iniziato a peggiorare raggiungendo un massimo del -7,8% nel 1975; si è stabilizzato attorno al -4% fino al 1985 e ha iniziato a migliorare fino al +6% circa del 1997, si è mantenuto su livelli positivi fino al 2002, con le note vicende degli anni successivi che lo hanno portato vicino allo zero nel 2010.

¹ Le entrate contabili sono definite dalle entrate per contributi sociali figurativi e per ammortamenti, oltre che dalla parte delle imposte indirette non consolidate. Tali entrate hanno un esatto corrispondente nella spesa e ammontano nel 2009 a circa 97 miliardi di euro pari a circa il 6% del PIL. Su questo tema si veda più avanti il prg. 1.12.

1.2 La crescita della spesa a confronto con la crescita del PIL e l'inflazione.

La descrizione del settore pubblico in termini di rapporti di entrate e spese sul PIL è influenzata dal fatto che il valore e la dinamica dei vari rapporti dipendono e sono influenzati dall'andamento del denominatore (il PIL). Può essere utile affiancata dal confronto tra i tassi di crescita in termini reali della spesa e del PIL, considerando separatamente le spese per interessi e le spese al netto degli interessi passivi. Le prime sono legate alla dinamica dei tassi e del debito pubblico, le seconde discendono da scelte politiche che fanno riferimento a preferenze, costi di produzione, vincoli di bilancio e risentono della organizzazione costituzionale e legislativa delle decisioni pubbliche.

Per la trasformazione dei dati espressi in valori nominali in valori a prezzi costanti si rileva che, mentre il PIL in termini reali è un dato di comune conoscenza, il computo della spesa pubblica in termini reali può essere fatto utilizzando, come indice dei prezzi, il deflatore del PIL o il deflatore consumi privati (o dei consumi dei residenti). La scelta tra i due è materia, in larga misura, di gusti. In questo lavoro si è scelta la seconda opzione, sulla base della considerazione che il fine ultimo dell'organizzazione dell'attività economica è la produzione di beni e servizi per il cittadino-consumatore. Nei paragrafi successivi si tratterà anche del deflatore specifico della spesa per consumi collettivi implicito nelle statistiche di contabilità nazionale a prezzi correnti e a prezzi costanti.

In tutti i decenni passati, la velocità di crescita della spesa pubblica è stata quasi sempre superiore alla crescita del PIL. Nei primi 40 anni della storia recente del nostro paese il tasso di crescita della spesa in termini reali calcolato su base decennale, è stato (vedi la Tabella 2) mediamente superiore al tasso di crescita del PIL per circa il 2% all'anno (la differenza è stata del 2,4% all'anno negli anni Cinquanta e del 2,1% negli anni ottanta). Negli ultimi venti anni, il differenziale nei tassi di crescita si è ridotto: la spesa ha continuato mediamente a crescere più del PIL ma il differenziale si è ridotto a circa lo 0,5% ogni anno.

Tabella 2. Tassi medi decennali di crescita: spesa pubblica, PIL e prezzi

	1951-60	1960-70	1970-80	1980-90	1990-00	2000-10
Spesa netto interessi, in termini reali	8,0	7,1	5,5	4,5	0,7	1,7
PIL, in termini reali	5,6	5,6	3,8	2,4	1,6	0,25
Deflatore dei consumi privati	2,5	4,5	14,8	10,0	4,2	2,4

La Tabella 2 mostra il trend negativo nella crescita del PIL accentuato nell'ultimo decennio dalla recessione del 2009, anno nel quale il PIL in termini reali è caduto del 5,2%; mostra anche il grande ciclo dell'inflazione con tassi medi decennali saliti dal 2,5% all'anno negli anni Cinquanta, al 14,6% degli anni Settanta, poi in graduale riduzione dal 10% all'anno negli anni Ottanta, al 4,2% e 2,4% negli anni Novanta e nei primi 10 anni del nuovo secolo. Mostra anche il rallentamento della crescita della spesa pubblica e che il differenziale dei tassi di crescita negli ultimi dieci

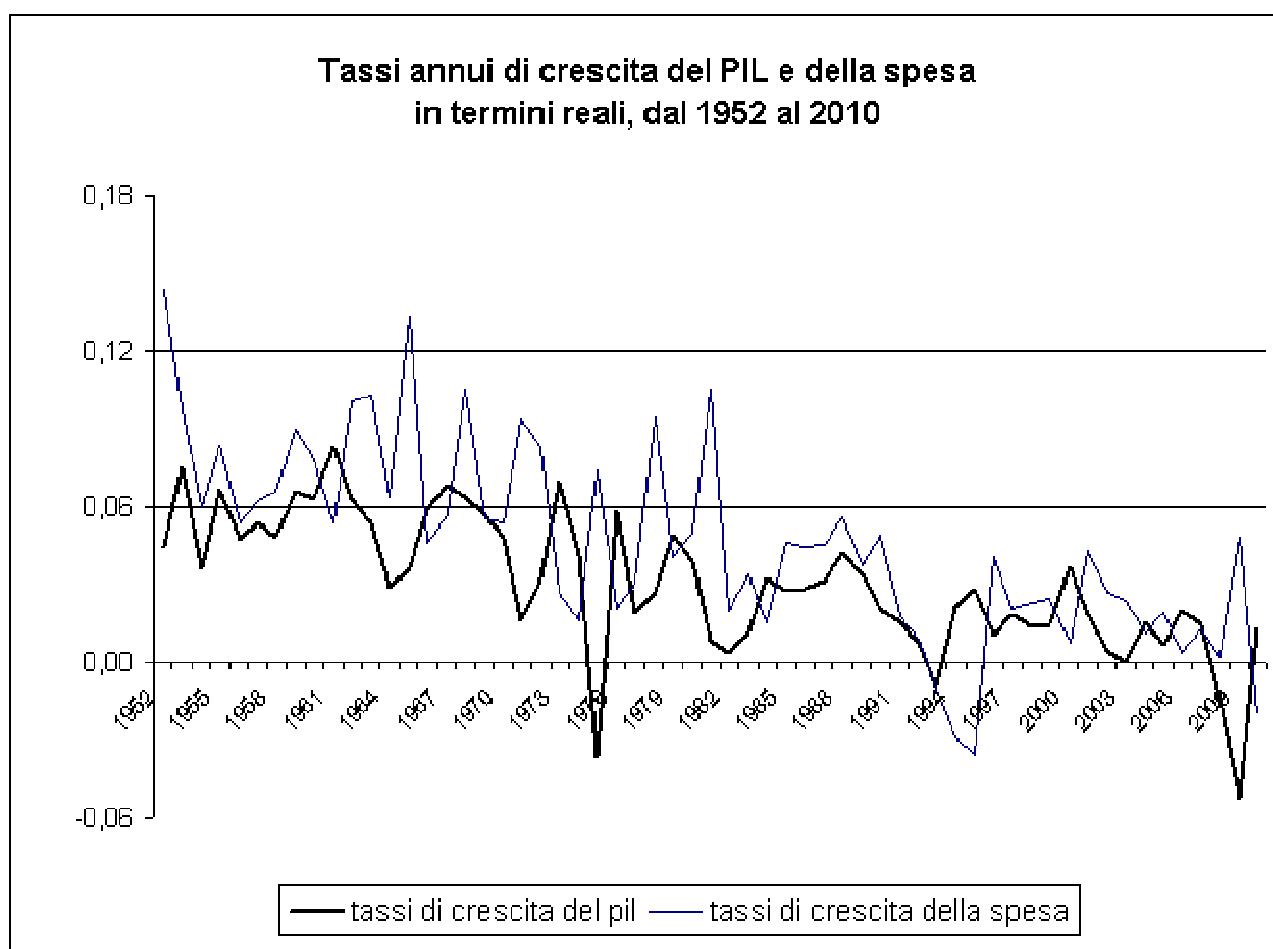
anni è pari quasi esattamente al differenziale che si era manifestato negli anni Sessanta del secolo scorso, un periodo ancora di forte crescita economica.

I tassi di crescita della spesa reale al netto degli interessi si presentano, nei sei decenni a partire dal 1951, su un trend fortemente decrescente. Il tasso di crescita medio di decennio è stato dell'8% negli anni Cinquanta e si gradatamente ridotto a poco più dell'1% all'anno negli ultimi venti anni.

La regolarità della correlazione tra crescita della spesa e crescita del PIL rilevata sui tassi di crescita decennali non ha immediato riscontro negli andamenti della crescita di breve periodo, anno su anno. Gli andamenti annuali nella crescita della spesa in termini reali sono influenzati da una serie di fattori, tra i quali i rinnovi dei contratti del pubblico impiego, il quadro economico internazionale, le calamità naturali, il ruolo della politica anti-ciclica e degli stabilizzatori automatici e, forse, anche i cicli elettorali.

L'andamento apparentemente erratico della crescita del reddito e della spesa è illustrato nella Figura 1 che riporta, per l'intero periodo dal 1952 al 2010, i tassi di crescita del PIL e della spesa al netto degli interessi in termini reali. Le due serie statistiche hanno i trend in comune ma presentano, per singoli anni o periodi, andamenti differenziati e anche contrastanti. Negli anni fino al 1990 circa, il tasso di crescita della spesa è quasi sempre superiore al tasso di crescita del reddito reale. Nei due decenni successivi, sono presenti numerosi anni in cui vale la relazione inversa.

FIGURA 1



Per una prima verifica sulla questione se la relazione tra crescita della spesa e crescita del reddito possa considerarsi una relazione stabile nel tempo, sono costruite le figure 2 e 3 che mettono in relazione il tasso di crescita medio triennale della spesa pubblica in termini reali con l' analogo tasso di crescita del reddito, separatamente per i due periodi dal 1954 al 1989 e dal 1990 al 2010.

Dall'ispezione delle due figure e da semplici indicatori statistici si rileva che nel primo periodo la relazione tra crescita della spesa e crescita del reddito è più precisa e più forte dell' analogo relazione per il secondo periodo. Nel primo periodo prevale un trend autonomo, non spiegato, di crescita della spesa pari al 3,14% all'anno che prescinde dall'andamento del reddito, mentre nel secondo periodo tale trend autonomo è pari solo all'1,16% all'anno.

Inoltre, nel primo periodo è più forte il collegamento tra crescita del reddito e crescita della spesa rispetto al secondo: il coefficiente che lega le due variabili nel primo periodo indica che per ogni punto percentuale di crescita del reddito reale si ha una crescita della spesa pari allo 0,75%; nel secondo periodo tale risposta è pari solo allo 0,34%. In entrambi i periodi la spesa pubblica cresce più rapidamente del reddito, sia per la componente autonoma che per la componente di dipendenza funzionale.

L'evidente correlazione tra i tassi di crescita della spesa pubblica e del PIL, pone la grande questione se si possa definire un rapporto di causalità o di dipendenza funzionale del primo rispetto al secondo e se, e in che misura, l'andamento dei due tassi di crescita possa essere analizzato in congiunzione con i fatti e le idee che hanno caratterizzato la storia del nostro paese.

Figura 2 Tassi triennali di crescita reale PIL e spesa pubblica, 1954-1989

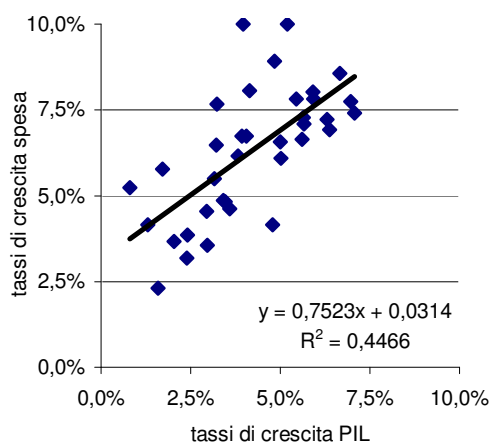
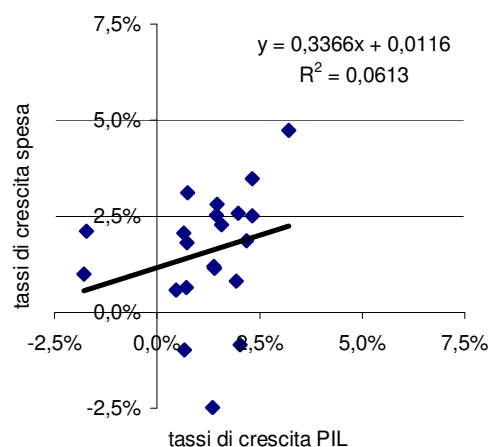


Figura 3 Tassi triennali di crescita reale PIL e spesa pubblica, 1990-2010



Questa breve relazione non può affrontare tali questioni e nemmeno pretendere di avviare il racconto di una storia dello sviluppo del sistema di finanza pubblica degli ultimi sessant'anni, collegandola, oltre che con l'andamento delle sottostanti variabili economiche, sociali e demografiche, con l'apprezzamento politico del deficit di bilancio, con le commistioni tra politica monetaria e politica di bilancio che hanno caratterizzato il corso della finanza pubblica soprattutto negli anni terminali della forte crescita economica. Nell'ultimo anno di robusta crescita dell'economia italiana, il 1972, il deficit del bilancio pubblico aveva già raggiunto il 5,0% del PIL, ma era opinione

comune che la crescita futura avrebbe potuto riassorbirlo. La previsione di crescita futura non si è realizzata e l'elevato valore del rapporto deficit-PIL, sperimentato al termine di un'ineguagliata fase di crescita dell'economia, avrebbe segnato il percorso del settore pubblico nei decenni successivi.

I tentativi di definire i fattori che influenzano la crescita della spesa pubblica nel tempo – e quindi spiegarne le ragioni – non hanno mai avuto troppo successo. Le spiegazioni originarie – riconducibili alle proposizioni di un famoso economista della scuola storica tedesca del 19° secolo (A. Wagner, 1882) – fanno riferimento alla relazione spesa pubblica-reddito, argomentando le ragioni per le quali la spesa pubblica sarebbe destinata, per sua natura, a crescere più rapidamente del reddito prodotto.

Le ragioni per questo esito si ritrovano nelle due ipotesi di un'elasticità della domanda di beni pubblici superiore all'unità e di una crescente costosità relativa dei beni destinati a costituire i consumi collettivi rispetto ai beni di consumo privato. Sul primo aspetto, si osserva che la spesa complessiva, variamente classificata nelle sue componenti, può dipendere dall'andamento di variabili economiche, demografiche e sociali che possono presentare, in determinati periodi storici, dinamiche più accelerate della dinamica del reddito reale. A ciò si aggiunga che la crescita della spesa è strettamente legata all'andamento del gettito: la struttura del sistema tributario può generare, per esempio via progressività, una dinamica di gettito pure superiore alla crescita dell'economia. Un'elasticità della spesa pubblica rispetto al reddito superiore all'unità non è sempre necessariamente il risultato di preferenze orientate a favorire i consumi collettivi.

Sul secondo aspetto, sono note le proposizioni di W. Baumol (1965), che sottolineano il carattere peculiare dei processi di produzione pubblica, la loro forte dipendenza dal fattore lavoro e l'associato basso grado di progresso tecnico; in unione con politiche retributive nel pubblico impiego che legano le retribuzioni pubbliche all'andamento delle retribuzioni del settore privato, ne deriva un *bias* strutturale per costi di produzione nel settore pubblico che crescono strutturalmente più rapidamente dei costi di produzione dei beni privati.

Nei tempi più recenti si è evidenziato il condizionamento della dinamica dei tassi d'interesse sulla spesa per interessi, legato all'accumularsi dei disavanzi nel tempo e alla separazione della sovranità monetaria dalla sovranità fiscale. Si è anche sottolineato il ruolo principale-agente, ovvero il peso che nelle decisioni politiche sulla spesa pubblica è venuta ad assumere la lettura che gli organi politici danno delle preferenze dei loro elettori. Si aggiunga infine il peso crescente che gli obiettivi redistributivi – spesso mal posti – sono venuti ad assumere nella coscienza collettiva e nella lettura che di essi viene data dal sistema politico.

In altre parole, le spiegazioni della crescita della spesa pubblica sono una sorta di *nightmare* dal punto di vista teorico e, forse peggio ancora, dal punto di vista della verifica empirica.

1.3 La evoluzione della struttura della spesa complessiva

La struttura della spesa pubblica ha avuto mutamenti rilevanti nel corso degli ultimi 60 anni che sono descritti in modo sintetico nella Tabella 3. Per un lungo periodo il peso degli interessi passivi sul totale della spesa è progressivamente aumentato, passando al 3,8% nel 1951 al 10,7% nel 1980, al 12,7% nel 1993. Si è gradualmente ridotto fino all'8,8% nel 2010.

Nel corso del periodo in esame, si è drasticamente ridotto il peso delle componenti tradizionali dell'intervento pubblico, la fornitura di servizi pubblici, le spese per trasferimenti di sostegno alle famiglie e gli investimenti pubblici;

complessivamente queste tre categorie di spesa assorbivano l'81,9% del totale nel 1951, il 59,8% nel 1980 e il 57% nel 2010. La quota dei consumi pubblici nella spesa complessiva è scesa dal 54,4% nel 1951 e si è stabilizzata a partire dal 1980 nell'intorno del 41% del totale; la quota degli investimenti pubblici è scesa dal 15,4% del totale nel 1951 al 10,8% nel 1980 e al 6,8% nel 2010. I numerosi programmi di sostegno di individui, lavoratori e famiglie assorbivano il 12,1% del totale della spesa nel 1951, il 8,1% nel 1980 e il 8,8% nel 2010.

L'elemento chiave nella dinamica della spesa pubblica italiana è invero costituito dalla dinamica della spesa per pensioni, che assorbiva circa il 10% del totale della spesa nel 1951 e saliva al 22,7% nel 1980 e al 30,2% nel 2010.

La struttura demografica, economica e sociale dell'Italia è profondamente mutata nel corso degli ultimi 60 anni. Ci si può interrogare se i mutamenti intercorsi nel periodo siano sufficienti per giustificare la triplicazione della quota della spesa pensionistica nella spesa complessiva. La dinamica dei numeri indurrebbe a qualche riflessione da farsi in altra sede. La spesa per le pensioni è stata ripetutamente influenzata da decisioni politiche nel corso dei sessant'anni che consideriamo: in una prima fase con l'estensione dei benefici a categorie che non avevano mai contribuito al prelievo previdenziale, con età di pensionamento molto basse e con la definizione di regole molto generose di crescita delle prestazioni; in una fase successiva, con interventi diretti a rimuovere gli istituti più aggressivi e anomali che determinavano la crescita della spesa, infine con la riforma del 1995 e le successive sue integrazioni.

Tabella n. 3 : Composizione spesa delle amministrazioni pubbliche nel 1951, 1980 e 2010 (valori assoluti in milioni di euro e composizione percentuale)

	1951		1980		2010	
	valor.ass.ti	comp. %	valor ass.ti	comp. %	valor ass.ti	comp. %
Consumi pubblici	824	54,4%	34.413	40,9%	328.607	41,4%
Pensioni	142	9,4%	19.089	22,7%	240.000	30,2%
Previdenza, assistenza, trasferimenti famiglie	183	12,1%	6.795	8,1%	69.947	8,8%
Contributi produzione	55	3,6%	5.368	6,4%	15.330	1,9%
Altre spese correnti	21	1,4%	362	0,4%	15.579	2,0%
Spese correnti netto interessi	1.225	80,8%	66.027	78,5%	669.462	84,4%
Interessi passivi	57	3,8%	9.003	10,7%	70.152	8,8%
Totale spese correnti	1.282	84,6%	75.030	89,2%	739.614	93,2%
Spese capitale	234	15,4%	9.076	10,8%	53.899	6,8%
Totale spese	1.516	100,0%	84.106	100,0%	793.513	100,0%

N.B. La ripartizione delle spese per la previdenza sociale e assistenza (la somma delle righe 2 e 3 della tabella) tra la componente spesa per pensioni e spesa per previdenza, assistenza e trasferimenti famiglie è risultato di stime dello scrivente che devono essere riviste. In particolare per il 1951, la quota delle pensioni potrebbe raggiungere anche l'11% del totale e comportare di conseguenza una riduzione della quota delle spese per previdenza e altre fino al 10,5%. Queste diverse percentuali non alterano la dinamica della spesa complessiva e non inficiano l'entità dei mutamenti occorsi negli anni nella struttura della spesa complessiva.

1.4 Consumi pubblici: evoluzione e struttura, dal 1980 al 2009

Nel corso degli anni Ottanta l'incidenza della spesa per consumi pubblici sul totale della spesa – che era stata in progressiva riduzione nel periodo dal 1951 al 1980 – è rimasta sostanzialmente invariata. Nello stesso periodo, si sono però verificati importanti cambiamenti nella sua struttura interna: alcune delle funzioni di spesa hanno visto aumentare in modo significativo il loro peso e altre lo hanno visto ridursi in misura corrispondente.

La Tabella 4 evidenzia i principali cambiamenti occorsi nel periodo: Spiccano per l'entità delle variazioni l'aumento della quota della spesa sanitaria e delle spese per servizi generali, che passano dal 42,0% nel 1980 al 44,8% nel 2000, al 47,6% del totale nel 2009 e, d'altro lato, la riduzione della quota della spesa per l'istruzione che scende dal 25,7% nel 1980 al 22,5% nel 2000, al 20,0% del totale nel 2009.

Per le altre funzioni, si osserva un aumento della quota delle spese per la protezione dell'ambiente che accompagna la riduzione delle quote delle spese per la difesa (dal 7,1% al 6,9%, peraltro in ripresa dal 2000 anno nel quale era scesa fino al 5,9% del totale), per l'ordine pubblico, sicurezza e giustizia (che mostrano un andamento in crescita passando dal 9,0% al 10,3% nel 2000, per poi scendere all'8,7% nel 2009) e per gli affari economici (in lenta e graduale discesa dal 7,3% nel 1980 al 6,7% nel 2009).

Il cambiamento nella struttura della spesa per consumi collettivi, con la crescita della quota della spesa sanitaria e la corrispondente riduzione della quota della spesa per l'istruzione, è stato molto significativo.

Tabella n. 4 Composizione percentuale della spesa per consumi collettivi, per funzione – dal 1980 al 2009.

	1980	1990	2000	2009
Servizi generali	12,3%	12,9%	14,1%	13,8%
Difesa	7,1%	7,0%	5,9%	6,9%
Ordine pubblico e sicurezza	9,0%	9,7%	10,3%	8,7%
Affari economici	7,3%	6,8%	6,7%	6,7%
Protezione dell'ambiente	0,3%	0,8%	1,1%	1,4%
Abitazioni e assetto del territorio	2,3%	2,0%	2,3%	2,2%
Sanità	29,7%	29,6%	30,7%	33,8%
Attività ricreative, culturali e di culto	2,1%	2,1%	2,2%	2,2%
Istruzione	25,7%	25,1%	22,5%	20,0%
Protezione sociale	4,2%	4,0%	4,3%	4,3%
Totale consumi pubblici	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

1.5 Consumi collettivi: costosità relativa

La produzione dei beni e servizi che concorrono a formare la spesa per consumi collettivi avviene con tecniche di produzione ad alta intensità di lavoro; inoltre, secondo l'opinione di molti commentatori, il tasso di progresso tecnico incorporato nei processi di produzione dei beni pubblici è strutturalmente minore di quello proprio della media dei beni prodotti per il mercato. A ciò si aggiunga che la dinamica delle retribuzioni dei dipendenti pubblici è stata (e forse lo è ancora) collegata alla dinamica delle retribuzioni

del settore privato. Il processo di rinnovo dei beni capitali impiegati nei processi di produzione pubblica comporta tuttavia solo modesti guadagni di produttività, che non giustificerebbero una dinamica delle retribuzioni dei dipendenti pubblici simile a quella delle retribuzioni nel settore privato. La combinazione dei due fattori - dinamica salariale simile a quella del settore privato e un basso tasso di progresso tecnico – comporta un aumento dei costi dei beni di consumo collettivo rispetto ai costi di produzione dei beni privati.

C'è qualche evidenza di questi fenomeni nella storia della spesa pubblica italiana? Misurare la costosità relativa dei consumi collettivi rispetto ai consumi privati è ambizione di tutti i sistemi statistici, anche se si tratta di una ambizione non facile da realizzare perché dei servizi collettivi si conoscono le spese sostenute dalle amministrazioni pubbliche, ma si hanno solo informazioni limitate sul volume fisico dei beni prodotti con quelle spese: nell'istruzione si conosce il numero degli studenti, ma non quanto è aumentato il valore del capitale umano; nella sanità si conosce il numero degli assistiti, ma non il valore della vita salvata; nella giustizia e nella sicurezza si conosce il numero dei giudicati o dei tutelati, ma poco di più.

Difficoltà di computo a parte, l'ISTAT annualmente rileva l'importo dei consumi collettivi a prezzi correnti e stima i loro valori a prezzi costanti; il rapporto tra le due serie definisce il deflatore, ovvero l'indice di prezzo dei beni di consumo collettivo, che trasforma i valori di spesa monetaria in valori di produzione. Tale indice di prezzo può essere messo a confronto, nella sua dinamica, con l'indice dei prezzi dei beni di consumo privati. Il rapporto tra le due grandezze definisce l'indice di costosità relativa.

Tabella n. 5. La costosità relativa dei consumi pubblici

	1970	1980	1990	2000	2010
Consumi collett. prezzi.correnti	5.421	34.413	141.216	219.728	328.607
Consumi collett. a prezzi 2000	113.529	163.654	216.433	219.728	254.124
Deflatore cons. collett. pr 2000	0,0477	0,2103	0,6525	1,0000	1,2931
Deflatore cons. privati pr 2000	0,0643	0,2559	0,6639	1,0000	1,2528
Indice prezzi cons.coll. base 70	100,0	440,4	1.366,4	2.094,2	2.708,1
Indice prezzi cons.priv.base 70	100,0	397,9	1.032,2	1.554,8	1.947,8
Costosità o prezzi relativi	1,0000	1,1066	1,3238	1,3469	1,3903
Tasso di crescita dei prezzi relativi nel decennio		10,66%	19,63%	1,75%	3,22%
Tasso medio annuo di crescita dei prezzi relativi nel decennio		1,02%	1,81%	0,17%	0,32%
Importo dei consumi collettivi: ipotesi di costi relativi costanti	5.421	31.098	106.674	163.133	236.355

Per gli anni più recenti, dal 1970 al 2010, la Tabella 5 riporta:

- i valori dei consumi collettivi a prezzi correnti e a prezzi costanti base 2000, rilevati dalle statistiche di contabilità nazionale per gli anni di decennio dal 1970 al 2010, nonché i deflatori dei consumi collettivi e dei consumi privati a base 2000,

- i valori dei deflatori dei consumi collettivi e dei consumi privati, riportati a base prezzi 1970, unitamente con

- l'indice di costosità relativa dato dal rapporto tra i due indici.

Si osserva che l'indice di costosità relativa aumenta progressivamente dal suo valore iniziale = 1,00 nel 1970, per portarsi al valore di 1,39 nel 2010. In 40 anni i prezzi di produzione dei consumi collettivi sono aumentati del 39% in più dei prezzi di vendita dei beni di consumo privati.

La tabella riporta altresì i tassi di crescita dell'indice dei prezzi relativi nei quattro decenni in esame. La crescita della costosità relativa non si è manifestata nel corso degli anni con la stessa velocità. E' stata più accelerata negli anni Settanta quando è cresciuta del 10,7% e negli anni Ottanta quando è cresciuta del 19,6%. Nei due decenni successivi è stata molto più bassa: l'1,75% negli anni Novanta e il 3,22% nei primi dieci degli anni Duemila.

In termini di tassi di crescita medi annui i valori dei quattro decenni sono stati rispettivamente pari a 1,02%, 1,81%, 0,17% e 0,32% all'anno.

Ponendoci una domanda che non ha un grande contenuto operativo, ma che stimola qualche riflessione per la Parte II di questo lavoro, ci si può interrogare:

“se i prezzi dei beni di consumo collettivo (i deflatori costruiti dall'ISTAT ai fini della costruzione dei quadri di contabilità nazionale a prezzi costanti) fossero cresciuti negli ultimi 40 anni con la stessa velocità dei prezzi dei beni di consumo privati (come rilevati dall'ISTAT), quale sarebbe stata la spesa per i beni di consumo collettivo prodotti nel 2010 ?”

La risposta a questa domanda è molto agevole dal punto di vista numerico ed è la seguente:

“la spesa per consumi collettivi nel 2010 sarebbe risultata pari a 236,5 miliardi di euro, contro l'importo di 328,6 miliardi rilevato per le spese effettivamente sostenute, con una differenza in meno di 92,1 miliardi di euro”.

L'esercizio ha natura forse paradossale, però aiuta a riflettere sulle condizioni di offerta dei beni di consumo collettivo che il settore pubblico produce o acquista per metterli a disposizione del cittadino.

I processi produttivi di oggi sono non radicalmente dissimili da quelli di 60 anni fa: si caratterizzano per assenza di innovazione, per essere regolati, nel bene e nel male, soprattutto dal diritto amministrativo e per la presenza di politiche retributive che, in quanto legate soprattutto, se non esclusivamente, alla dinamica dei salari nel settore privato, sono svincolate da ogni considerazione dei risultati ottenuti e dei guadagni di efficienza e produttività.

1.6 La spesa per pensioni: le pensioni di vecchiaia, anzianità e superstiti

Come si è già rilevato la spesa per pensioni è la categoria di spesa che è cresciuta più rapidamente per tutti i 60 anni per i quali sono disponibili le informazioni: in quota di PIL, il suo peso è passato dal 9,4% nel 1951 al 32,4% nel 2010. Nel periodo dal 1980 al 2008 la spesa per pensioni è cresciuta mediamente del 10,8% all'anno, contro un tasso di crescita del PIL monetario che, nello stesso periodo, è stato pari al 9,2%.

La crescita della spesa complessiva per pensioni può essere scomposta nelle sue componenti, la crescita della pensione media (a sua volta scomponibile nella dinamica dei prezzi e della pensione media reale) e la crescita del numero delle pensioni (a sua volta scomponibile nella crescita del numero dei pensionati e del numero delle pensioni per pensionato). Nel periodo dal 1980 al 2000 la spesa per pensioni è cresciuta in termini reali mediamente del 2,97% all'anno, risultante da una crescita della pensione reale media dell'1,77% all'anno e da una crescita del numero delle pensioni pari

all'1,17% annuo. Da notare che il numero delle pensioni in essere è notevolmente superiore al numero dei pensionati: sono circa 4 pensioni per ogni 3 pensionati. Di particolare rilievo è che la crescita della pensione media è stata superiore alla crescita del PIL per abitante in termini reali (1,77% all'anno contro l'1,45%); questa crescita è in parte legata al fatto che le pensioni di nuova liquidazione in un anno sono sempre di importo superiore alle pensioni esistenti all'inizio dell'anno e che questa disuguaglianza permane anche non considerando le pensioni che verranno a cessare nel corso dell'anno.

Tabella 6. Spesa per pensioni, numero delle pensioni, pensione media annua, PIL e PIL pro-capite, prezzi correnti e prezzi costanti, dal 1980 al 2008

	1980	1990	2000	2008	tassi di crescita 1980-08
spesa pensioni - valori correnti, mld.euro	22,0	90,3	170,8	241,1	8,92%
spesa pensioni - a prezzi 2000, mld.euro	86,1	136,0	170,8	195,4	2,97%
deflatore consumi privati	0,256	0,664	1,000	1,234	5,78%
pensione media annua - valori correnti,	1.283,8	4.526,5	7.896,5	10.129,0	7,66%
numero pensioni, in milioni	17,2	19,9	21,6	23,8	1,17%
pensione media annua - a prezzi 2000	5.016,1	6.818,4	7.896,5	8.207,5	1,77%
PIL pro capite – valori correnti	3.604	12.365	20.917	26.203	7,34%
PIL pro-capite - a prezzi 2000	14.216	17.942	20.917	21.258	1,45%
popolazione	56.434	56.719	56.942	59.832	0,21%
deflatore del PIL	0,2535	0,6892	1,0000	1,2326	5,81%

Tabella 7. Tipi di pensione, importo medio e numero di pensioni nel 2008

Tipo di pensione	Importo medio	Numero di pensioni
INPS - vecchiaia e anzianità	12.170	9.451.662
INPS - invalidità	7.123	1.697.007
INPS - superstiti	6.403	4.034.625
INPS - totale	10.073	15.183.294
INPDAP - pensioni dirette	22.210	2.009.418
INPDAP - pensioni indirette	12.746	619.829
INPDAP - totale	19.979	2.629.247
Pensioni I.V.S. - Totale	11.662	18.626.737
Pensioni indennitarie private (Inail e Ipsema)	4.634	938.101
Pensioni indennitarie pubbliche (Ministero)	5.866	13.163
Pensioni indennitarie - totale	4.651	951.264
INPS - pensioni sociali	4.652	1.134.943
Ministero Interno - invalidi civili	4.590	3.090.910
Totale pensioni	10.129	23.803.854

Il monte pensioni in essere include una varietà di tipi di pensione, dalle pensioni dirette e ai superstiti di anzianità e vecchiaia, alle pensioni previdenziali di invalidità, alle pensioni indennitarie, fino alle pensioni sociali e agli assegni di accompagnamento

del Ministero dell'Interno. Le nuove pensioni sono oggi liquidate con una varietà di criteri, dal metodo contributivo puro ex legge 335/1995 (in verità un numero molto modesto), al metodo basato sull'anzianità contributiva e sulla media delle retribuzioni più recenti, alla determinazione legislativa degli importi per gli assegni di invalidità civile del Ministero dell'Interno o delle pensioni sociali, aventi chiaro contenuto assistenziale.

L'importo della pensione media è molto diverso per i diversi tipi di pensione. Si passa da un valore minimo per le pensioni di invalidità civile e assegni di accompagnamento del Ministero dell'Interno pari a 4.590 euro all'anno, fino ai 22.210 euro delle pensioni dirette dell'INPDAP, con un valore medio di 12.170 euro per le pensioni dirette di anzianità e vecchiaia erogate dall'INPS.

Ci sono anche rilevanti differenze negli importi per sesso. Per le pensioni di anzianità e vecchiaia dell'INPS, fatto uguale a 100 il valore della pensione media erogata al pensionato maschio, il valore della pensione media erogata al pensionato femmina risulta pari a 51,7.

Le pensioni di anzianità e vecchiaia. Una analisi più dettagliata della struttura delle pensioni in essere può essere effettuata considerando le sole pensioni di anzianità e vecchiaia per il 2008. I dati analitici sulla distribuzione delle pensioni per importo, settore di provenienza (pensioni private INPS e pensioni pubbliche INPDAP) e genere (maschi e femmine) sono riportati nella Tabella 8.

Tabella 8. Pensioni di anzianità e vecchiaia, per importo mensile della pensione, per genere (maschi e femmine) e per settore (pubblico e privato) nel 2008

classe di pensione mensile valori in euro	frequenza	media pensione annua	frequenza	media pensione annua
	maschi - privato		femmine - privato	
0 - 499,99	15,63%	2.914	49,44%	4.742
500,00 - 999,99	27,16%	8.947	34,70%	8.220
1000,00 - 1499,99	24,77%	14.944	10,05%	14.439
1500,00 - 1999,99	16,10%	20.670	3,35%	20.496
2000,00 - 2499,99	7,97%	26.601	1,49%	26.618
2500,00 - 2999,99	3,54%	32.542	0,57%	32.411
3000 e oltre	4,83%	51.055	0,39%	45.892
numero e importo in euro	5.661.319	15.651	4.295.519	8.095
	maschi - pubblico		femmine - pubblico	
0 - 499,99	1,29%	2.844	1,25%	3.825
500,00 - 999,99	4,38%	9.995	16,95%	9.913
1000,00 - 1499,99	26,87%	15.505	34,09%	14.815
1500,00 - 1999,99	26,96%	20.759	25,24%	21.049
2000,00 - 2499,99	18,78%	26.636	18,17%	26.365
2500,00 - 2999,99	8,86%	32.674	2,50%	31.612
3000 e oltre	12,86%	57.032	1,79%	52.983
numero e importo in euro	1.062.838	25.470	990.696	18.621

La prima osservazione riguarda i valori medi per i quali si evidenziano marcate differenze nelle diverse categorie di pensioni. I valori medi delle pensioni maschili sono sempre superiori ai valori medi delle pensioni femminili. Le differenze sono molto elevate, il 90% in più a favore dei maschi per le pensioni del settore privato (INPS), il 40% in più per le pensioni del settore pubblico (INPDAP). Le pensioni medie del

settore pubblico sono molto più elevate delle pensioni medie del settore privato, il 60% in più per le pensioni maschili e il 120% in più per le pensioni femminili.

La seconda osservazione riguarda la distribuzione delle pensioni per classe di importo della pensione, settore di provenienza (pubblico o privato) e genere (maschi e femmine). La moda della distribuzione per il settore privato è nella prima e seconda classe, per il settore pubblico nella terza o quarta classe di ampiezza, a conferma della diversità dei livelli medi (vedi anche la Figura 2). Di particolare rilievo è il fatto che le pensioni femminili dell'INPS sono fortemente concentrate nella prima classe che racchiude le pensioni inferiori a 500 euro mensili. Sotto i 1000 euro mensili c'è l'84% delle pensioni femminili private e il 43% delle pensioni maschili private, ma solo il 18% delle pensioni femminili pubbliche e il 6% delle pensioni maschili pubbliche.

Dai dati della Tabella 8 è possibile rappresentare le curve di concentrazione (di Lorenz) che, nelle Figure 2 e 3 mettono a confronto le distribuzioni di frequenza cumulate della spesa per pensioni con le analoghe distribuzioni del numero dei pensionati). Gli stessi dati consentono di calcolare gli indici di concentrazione di Gini, al pari di quanto viene correntemente fatto per l'analisi dei redditi personali o familiari (Tabella 8bis).

Figura 1

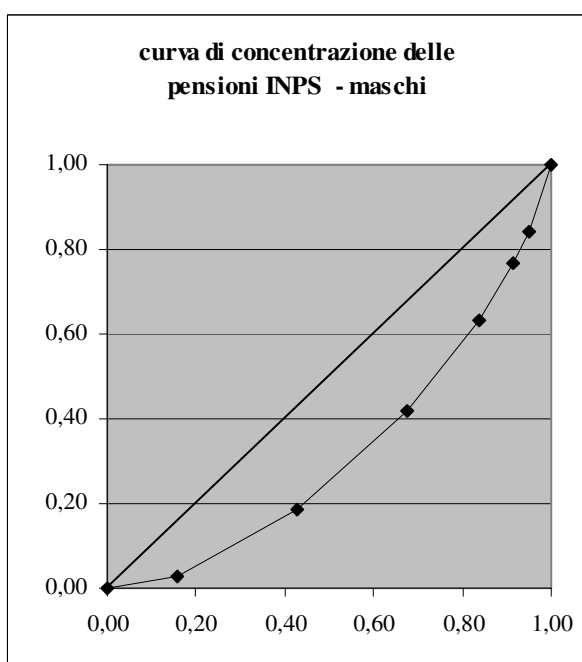
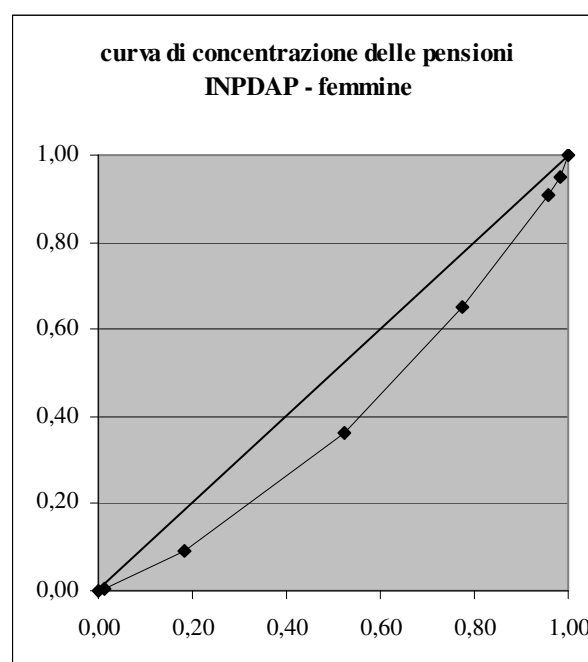


Figura 2



Le pensioni di vecchiaia presentano un grado di concentrazione assai diverso: le maggiori differenziazioni sono presenti nella categoria delle pensioni private maschili con un indice di Gini pari a 0,360, mentre le altre categorie di pensioni presentano indici di concentrazione variabili tra lo 0,282 per le pensioni private femminili, lo 0,264 per le pensioni pubbliche maschili e lo 0,208 per le pensioni pubbliche femminili. Questi risultati mostrano che le pensioni di vecchiaia INPDAP si caratterizzano tutte (maschi e femmine) per un livello medio più elevato delle corrispondenti pensioni INPS, ma anche per minori indici di disuguaglianza: i coefficienti di Gini sono significativamente più bassi per le pensioni pubbliche che non per le pensioni private.

Per valutare il significato degli indici di concentrazione delle pensioni in essere nel 2007, è utile ricordare che l'indice di concentrazione dei redditi familiari rilevati dall'indagine biennale di Banca d'Italia è pari a 0,348. Il sistema pensionistico genera

quindi redditi di vecchiaia per i lavoratori maschi del settore privato con un grado di concentrazione leggermente superiore a quello del reddito delle famiglie italiane (gli indici di concentrazione essendo rispettivamente di 0,360 e 0,348). Per tutte le altre categorie di pensionati, gli indici di concentrazione delle pensioni sono più bassi dell'indice di concentrazione dei redditi delle famiglie italiane.

Tabella 8bis. Valori medi e indici di concentrazioni per diverse tipologie di pensionati.

tipo di pensione di vecchiaia	Valore medio (euro)	Indice di concentrazione
pensioni private maschili	15.651	0,360
pensioni private femminili	8.095	0,282
pensioni pubbliche maschili	25.470	0,264
pensioni pubbliche femminili	18.621	0,208
reddito familiare (Bankitalia)	33.333	0,348

1.7 Le spese in conto capitale

Nel 2010, la spesa di parte capitale delle amministrazioni pubbliche è ammontata a 53,9 miliardi di euro, pari a circa il 3,5% del PIL. La sua quota rispetto al PIL che era pari a circa il 3,8% nel 1951 si presenta in crescita graduale fino al 5,3% nel 1990 mentre, a partire da questo anno, la spesa inizia a crescere meno rapidamente del PIL cosicché la sua quota nel 2010 si attesta su un valore più basso di quello di sessant'anni fa. La spesa in conto capitale ha anche visto perdere progressivamente il proprio peso nella spesa complessiva. La sua quota rispetto al totale della spesa passa infatti da un valore del 16,5% nel 1951 al 13,3% nel 1970, al 12,2% nel 1990, all'8,5% nel 2008 e al 6,8% nel 2010.

Considerando la distribuzione della spesa complessiva nei diversi settori di intervento (categorie funzionali) si rileva (Tabella 10) che la quota maggiore di spesa in conto capitale (il 28,7%) è destinata a interventi nel settore della viabilità e trasporti. Tre funzioni, servizi generali, interventi a favore dell'industria e interventi per il territorio e le abitazioni, assorbono ciascuna circa il 10% del totale. Tra le altre sono da segnalare gli affari generali della categoria Affari economici con il 5,7%, l'ambiente con il 6,4% e attività culturali con il 5,7% e l'istruzione con il 4,4%.

Dal punto di vista invece del tipo di beni acquistati e di programmi finanziati, si osserva (Tabella 10bis) che il 56,5% della spesa capitale si dirige verso investimenti in beni mobili e immobili, mentre il 38,5% è assorbito da trasferimenti finanziari a imprese per il sostegno degli investimenti (di cui circa il 13,9% nel settore trasporti) e il restante 5,0% è assorbito da trasferimenti alle famiglie. E' da tenere presente che una frazione significativa dei 25,3 miliardi di euro per trasferimenti alle imprese riguarda le quote annuali dei contributi pluriennali in annualità a sostegno dei diversi settori di attività economica, i cui effetti sull'economia si sono manifestati anni fa, al momento della registrazione contabile della prima rata di contributo pagata.

Nel corso degli ultimi 60 anni, si sono avuti, nella spesa in conto capitale, significativi cambiamenti, in relazione sia alla sua composizione per tipologia di intervento, sia al peso di amministrazione centrale e enti previdenziali da un lato e amministrazione locale dall'altro. Sul primo aspetto si rileva che la quota dei trasferimenti e contributi in conto capitale a imprese e famiglie si è ridotta dal 44,3% del totale nel 1951 al 27,7% nel 1980, per poi aumentare fino al 43,7% del totale nel 2009.

Tabella 9. Spesa in conto capitale, in rapporto al PIL, per livello di governo e come quota della spesa complessiva al netto degli interessi

	1951	1960	1970	1980	1990	2000	2008	2010
<u>rapporti al PIL</u>								
spesa capitale AP/PIL	3,8%	4,0%	4,2%	4,5%	5,3%	3,7%	3,8%	3,5%
spesa capitale AL/PIL	0,9%	1,7%	1,6%	2,9%	2,8%	2,5%	2,3%	2,2%
<u>quota della spesa totale</u>								
spesa capitale AP	16,5%	14,4%	13,3%	12,1%	12,2%	9,2%	8,5%	6,8%
spesa capitale AL	18,3%	24,2%	20,4%	28,8%	21,5%	20,0%	16,7%	13,6%
rapporto spesa AL / AP	23,6%	43,3%	37,0%	63,9%	52,7%	67,2%	62,3%	

Tabella 10. Funzioni di spesa in conto capitale nel 2009

Funzioni	Investim. fissi lordi	Acquis. attività non finanz.e	Trasfer. imprese	Trasf. famiglie, resto monto, ecc.	Totale	Compos. Percent.
Servizi generali	5.313	-121	300	816	6.308	9,6%
Difesa	894	0			894	1,4%
Ordine pubblico e sicurezza	1.654	0		7	1.661	2,5%
Affari economici	12.311	154	23.418		35.883	54,6%
- Affari generali	119		3.611		3.730	5,7%
- Agricoltura, pesca e caccia	1.032		1.733		2.765	4,2%
- Combustibili ed energia	39		125		164	0,2%
- Estrattive, manifattur., edilizie	698		6.133		6.831	10,4%
- Trasporti	9.721		9.135		18.856	28,7%
- Comunicazioni	96		288		384	0,6%
- Altri settori	689		1.052		1.741	2,6%
- R&S per gli affari economici	49		1.341		1.390	2,1%
- Affari economici diversi	22		0		22	0,0%
Protezione dell'ambiente	3.275	15	266	652	4.208	6,4%
Abitazioni e assetto del territorio	4.940	58	1.030	592	6.620	10,1%
Sanità	2.676	0		35	2.711	4,1%
Attività ricreative, culturali e di	2.815	24	100	837	3.776	5,7%
Istruzione	2.557	19	100	226	2.902	4,4%
Protezione sociale	605	4	82	116	807	1,2%
Totale	37.040	153	25.296	3.281	65.770	100,0%

Tabella 10bis. Tipi di bene e programmi di spesa in conto capitale nel 2009

Tipo di attività	parziali	totali
Acquisizione di attività non finanziarie		153
Acquisto di beni mobili	7.531	
Costruzione fabbricati	15.592	
Opere stradali	8.962	
Altre opere	6.169	
deducesi vendite	<u>-1.214</u>	37.040
Trasferimenti a imprese		25.296
Trasferimenti a famiglie, all'estero, ecc.		3.281
Totale		65.770

Sul secondo aspetto si osserva che, in un trend strutturalmente decrescente rispetto al PIL, la quota sul PIL delle spese in conto capitale delle amministrazioni locali è passata dallo 0,9% nel 1951 al 2,9% nel 1980 al 2,3% nel 2008, mentre quella delle amministrazioni centrali si è progressivamente ridotta dal 2,9% all'1,4%. Per effetto di questo andamento differenziale, il concorso delle amministrazioni locali al totale della spesa in conto capitale è aumentato dal 23,6% nel 1951 al 62,3% nel 2008, mentre quello delle amministrazioni centrali si è in corrispondenza ridotto dal 76,4% al 37,7%.

Quali le ragioni del calo ? La progressiva caduta della quota degli interventi di parte capitale del settore pubblico che si è accentuata negli ultimi vent'anni si scontra con le opinioni tradizionali che considerano l'investimento pubblico genericamente più produttivo della spesa corrente. Si possono, ovviamente, individuare ragioni che possono avere portato a questo risultato. Tra i fattori che hanno portato alla riduzione della spesa in conto capitale, si possono ricordare fattori strutturali come il rallentamento della crescita della popolazione e delle migrazioni interne, che hanno comportato una riduzione della domanda e fattori associati alla politica di risanamento finanziario che ha visto nella progressiva riduzione degli investimenti diretti dello stato e del sostegno statale degli investimenti degli enti locali, non compensato interamente dall'aumento degli interventi regionali, uno strumento di controllo del saldo di bilancio dei conti delle pubbliche amministrazioni.

Occorre però considerare che i dati di spesa in conto capitale rilevati per i fini della contabilità nazionale non misurano compiutamente la dinamica effettiva delle spese effettuate dagli enti dell'amministrazione pubblica in conto capitale; sono utili, ma devono essere trattati con qualche cautela.²

Una prima ragione per questa cautela è che una parte degli investimenti effettuati dagli enti pubblici prende oggi la forma di interventi sul capitale di aziende di proprietà pubblica, di acquisizione della proprietà di aziende, ovvero di concessione di crediti o di finanziamenti che non vengono rilevati, per loro natura, nelle statistiche finalizzate alla costruzione dei quadri di contabilità nazionale (che tendono a misurare l'assorbimento di risorse più che non l'aumento degli attivi patrimoniali delle amministrazioni pubbliche). Una seconda ragione è legata al fatto che gli enti dell'amministrazione pubblica, soprattutto locale, hanno proceduto a importanti esternalizzazioni dei compiti di finanziamento e produzione degli investimenti pubblici verso enti e società la cui attività è definita dall'Istat come appartenente al settore privato che quindi non è più rilevata dai bilanci degli enti pubblici. Infine, segmenti importanti delle attività dirette di investimento nei settori dell'energia, dei trasporti, ecc. sono finanziati direttamente da società privatizzate nei confronti delle quali l'ente pubblico (amministrazione locale o altro) ha ridotto il proprio coinvolgimento finanziario, rendendole responsabili dell'autofinanziamento, con le tariffe o sul mercato

In conclusione, per un giudizio più maturo sulla vera dinamica della spesa pubblica in conto capitale bisognerebbe integrare i dati di contabilità nazionale con

² Sulle statistiche Istat della spesa in conto capitale si scaricano anche gli effetti di regole e convenzioni contabili internazionali (SEC 95) che, occasionalmente determinano esiti che sembrano contro-intuitivi. Ecco alcuni esempi. La vendita di mobili e immobili pubblici è classificata come riduzione della spesa in conto capitale. Ci sono operazioni normali di vendita che non turbano la dinamica dell'aggregato stimato ma ci sono anche venti straordinari. Così nel 2000 i proventi delle vendite UMTS per 13,8 mld. e nel 2002 le operazioni di cartolarizzazione SCIP1 per circa 11 mld. hanno ridotto la spesa in conto capitale. D'altro lato l'accollo a carico dello Stato del debito ex ISPA per le infrastrutture ferroviarie (13 mld. nel 2006) o il riacquisto da parte degli enti di previdenza degli immobili non venduti SCIP2, la sospensione dei crediti INPS ai lavoratori agricoli, e altre operazioni simili, sono andate ad aumentare convenzionalmente la spesa in conto capitale. Nelle statistiche presentate, l'aggregato Istat, nei casi più rilevanti, è stato corretto per rimuovere questi fattori distorsivi.

informazioni sui flussi di investimento attuati, con forme innovative di gestione delle politiche di bilancio e di spesa, soprattutto a livello locale.

1.8 Ruolo dei diversi livelli di governo: evoluzione 1951-2009

Un importante cambiamento occorso nei 60 anni di storia della finanza pubblica italiana, riguarda il ruolo dei diversi livelli di governo nella gestione della spesa pubblica. Il cambiamento è originato da una varietà di fattori, ma soprattutto per effetto dell'attuazione dell'ordinamento regionale fissato dalla Costituzione. Negli anni dal 1946 al 1970 è stato definito l'assetto finanziario delle Regioni a statuto speciale; nel 1970-72 si avviano le regioni a statuto ordinario. Nel periodo dal 1953 al 1978 muta radicalmente il sistema di finanziamento degli enti locali che si sposta quasi per intero a carico dello stato. A partire dalla fine degli anni Settanta, è stato un succedersi continuo di interventi diretti a trasferire compiti e funzioni dallo stato alle regioni. Cambiamenti sono avvenuti anche per effetto di leggi ordinarie che hanno trasferito la gestione di spese statali ora alle regioni, province e comuni. Si sono poi progressivamente ampliati i compiti concretamente svolti dai comuni e dalle province. Da ultimo, la riforma costituzionale del 2001 ha definito un nuovo assetto con più ampi poteri di spesa alle regioni.

L'evento di maggiore rilievo del periodo è, naturalmente, l'affermazione del ruolo delle regioni nelle spese per la tutela della salute che fino al 1978 era a carico dello stato e degli enti di previdenza e assicurazione malattie.

L'accresciuto ruolo delle amministrazioni locali è illustrato dalla Tabella 11 che riporta per i tre anni 1951, 1980 e 2008 il peso delle amministrazioni locali nella spesa complessiva e nelle diverse sue componenti.

Tabella 11. Ruolo delle amministrazioni locali sul totale della spesa pubblica

Categoria di spesa	Percentuale di spesa gestita dalle amministrazioni locali		
	1951	1980	2008
consumi pubblici	20,2%	39,8%	57,7%
prestazioni sociali	15,0%	4,1%	2,8%
pensioni	3,2%	1,0%	0,2%
altre prestazioni sociali	34,6%	6,0%	4,0%
trasferimenti famiglie e istituz.sociali	70,0%	74,2%	60,8%
contributi produzione e trasf.imprese	11,4%	26,8%	61,5%
altre uscite correnti	10,0%	20,7%	37,9%
spese correnti netto interessi	18,7%	24,6%	31,9%
investimenti pubblici	35,1%	55,4%	76,5%
trasferimenti capitale	0,5%	67,0%	41,2%
totale spese capitale	19,7%	59,1%	62,2%
totale spese netto interessi	18,9%	28,8%	34,5%
interessi passivi	5,5%	9,8%	6,3%
totale spese	18,0%	26,8%	31,6%

Per il complesso della spesa la tabella evidenzia la progressiva crescita del peso delle amministrazioni locali nella gestione della spesa pubblica: le amministrazioni locali amministravano nel 1951 il 18% della spesa totale, nel 1980 il 26,8% e nel 2008

il 31,6% del totale. L'aumento del peso complessivo delle amministrazioni locali è tirato dalla componente dei consumi collettivi, in piccola parte compensata dalla riduzione della quota delle prestazioni sociali. Considerando le due categorie di spesa per la loro somma, si rileva che la quota di consumi collettivi e prestazioni sociali aumenta dal 35,2% nel 1951 al 43,9% nel 1980 al 60,5% nel 2008.

Aumenta anche considerevolmente il peso delle amministrazioni locali nella spesa in conto capitale (investimenti diretti e contributi a soggetti privati finalizzati all'investimento): le amministrazioni locali gestivano nel 1951 il 19,7% della spesa in conto capitale complessiva e tale quota sale al 59,1% nel 1980 e al 62,2% nel 2008.

Il peso degli interessi passivi pagati dalle amministrazioni locali aumenta nel corso del periodo dal 1951 al 1980, ma si riduce nel 2008 a un valore non molto diverso da quello di 60 anni fa.

Nell'interpretare questi dati si tenga presente che il settore delle amministrazioni locali è fortemente influenzato dalla presenza delle regioni a statuto speciale che, per l'entità dei finanziamenti ricevuti dallo stato, non contraggono debiti e generano importanti surplus di parte corrente con i quali finanziano le loro spese in conto capitale.

1.9 Il ruolo dei diversi livelli di governo nei consumi collettivi

A partire dal 1972, con la costituzione delle Regioni a statuto ordinario si è avuto un rilevante decentramento delle responsabilità di spesa in materia di fornitura dei servizi pubblici. Il periodo si è caratterizzato per ampie variazioni nella struttura del finanziamento, ma la quota della spesa pubblica destinata ai consumi collettivi è andata progressivamente spostandosi dal centro verso la periferia. Hanno a ciò contribuito: le esplicite decisioni di assegnazione di nuovi compiti agli enti decentrati, per esempio in materia di tutela della salute e di trasporti. Ha giovato l'allentamento dei vincoli di bilancio sulla spesa degli enti locali, comuni e province, avviatasi nella metà degli Anni Cinquanta e completatasi con la l'attuazione della legge delega n. 825 del 1971. Hanno giovato altresì gli accordi intergovernativi tra lo Stato e le regioni a statuto speciale.

Considerando l'evoluzione dei consumi pubblici negli anni dal 1990 al 2008 per funzione e per livello di governo (così come riportate nelle Tabelle 12 e 13), si rilevano importanti cambiamenti nella composizione della spesa nelle diverse funzioni e nel peso dei diversi livelli di governo, con una accentuazione della crescita nelle funzioni svolte dalle amministrazioni locali rispetto alle funzioni svolte dall'amministrazione centrale.

In sintesi, dall'esame della struttura della spesa per consumi pubblici nei due anni 1990 e 2008 si possono trarre le seguenti sintetiche considerazioni:

(a) mutamenti nel peso relativo dei diversi livelli di governo. Amministrazione centrale e enti previdenziali nel 1990 pesavano per il 46% nella fornitura dei consumi pubblici mentre le amministrazioni locali governavano il 54%. Dopo 18 anni, le quote relative del centro e della periferia si erano modificate al 37,6% per l'amministrazione centrale e enti previdenziali e al 62,4% per le amministrazioni locali.

(b) mutamenti nella composizione funzionale dei beni e servizi pubblici offerti alla collettività. La principale variazione è costituita dalla crescita del peso della spesa sanitaria dal 32,3% al 37,4% del totale e dalla corrispondente riduzione del peso della spesa per l'istruzione e ricerca dal 23,1% al 18,3% del totale. Si osserva anche una leggera crescita del peso dei servizi generali (dal 12,8 al 13,6%) e dei servizi di protezione sociale (dal 4,2 al 4,7%). Di rilievo la riduzione della quota dei servizi pubblici tradizionali (difesa, sicurezza pubblica e giustizia) che passa dal 15,7 al 14,1% del totale. Le quote delle altre categorie di servizi pubblici presentano una sostanziale stabilità.

(c) la evidente concentrazione della crescita nelle funzioni svolte dalle amministrazioni locali. Tutte le funzioni di spesa per le quali è prevalente il ruolo delle amministrazioni locali rispetto alla amministrazione centrale hanno aumentato il loro peso. Di converso, tutte le funzioni di spesa per le quali è prevalente il ruolo della amministrazione centrale hanno visto ridotto il loro peso. Fa eccezione a questa regola generale il solo settore degli interventi classificati sotto “affari economici”.

Tabella n. 12 - Consumi pubblici nel 1990
Ripartizione per funzione e per livello di governo

Funzione di spesa	livello di governo			Totale
	Amm. C	Amm. L	Enti prev	
Servizi generali	6,9%	5,9%	0,0%	12,8%
Difesa	6,8%	0,0%	0,0%	6,8%
Ordine pubblico e sicurezza	7,9%	1,0%	0,0%	8,9%
Istruzione	18,5%	4,6%	0,0%	23,1%
Affari economici	1,8%	3,3%	0,0%	5,1%
Protezione dell'ambiente	0,1%	2,8%	0,0%	2,9%
Abitazioni e assetto del territorio	0,1%	1,6%	0,0%	1,7%
Sanità	0,7%	31,5%	0,1%	32,3%
Attività ricreative, culturali e culto	0,8%	1,4%	0,0%	2,2%
Protezione sociale	0,1%	1,9%	2,2%	4,2%
Totale	43,6%	54,0%	2,4%	100,0%

Nota. Quote calcolate sui consumi collettivi definiti come somma di: retribuzioni lorde + consumi intermedi + acquisti di beni e servizi produttori market. le retribuzioni lorde sono state poste pari al 71% dei redditi da lavoro dipendente

Tabella n. 13- Consumi pubblici nel 2008
Ripartizione per funzione e per livello di governo

Funzione di spesa	Livello di governo			Totale	Variazione sul 1990
	Amm.Cen	Amm.Loc	Enti Prev		
Servizi generali	5,2%	8,4%	0,1%	13,6%	+
Difesa	6,3%	0,0%	0,0%	6,3%	-
Ordine pubblico e sicurezza	6,7%	1,1%	0,0%	7,8%	-
Istruzione	14,0%	4,3%	0,0%	18,3%	-
Affari economici	1,3%	3,1%	0,0%	4,4%	-
Protezione dell'ambiente	0,3%	2,9%	0,0%	3,1%	+
Abitazioni e assetto del territorio	0,0%	1,8%	0,0%	1,9%	+
Sanità	0,4%	37,0%	0,1%	37,4%	+
Attività ricreative, culturali e culto	1,1%	1,3%	0,0%	2,4%	+
Protezione sociale	0,3%	2,6%	1,9%	4,7%	+
Totale	35,6%	62,4%	2,0%	100,0%	

Nota. Vedi tabella 5.

Difesa, sicurezza pubblica, giustizia e istruzione (funzioni nelle quali il peso della amministrazione centrale è pari a circa l'80% del totale) hanno tutte perso rilievo nel corso dei 18 anni dal 1990 al 2008.

Servizi generali, ambiente, assetto del territorio, sanità, attività culturali, protezione sociali (funzioni nelle quali il peso delle amministrazioni locali è pari a circa l'85% del totale) hanno tutte nel 2008 aumentato il loro peso rispetto al 1990.

I dati della Tabelle 12 e 13 richiamano due questioni di diversa natura ma ciascuno di particolare rilievo.

La prima questione nasce dal fatto che i mutamenti nel mix della spesa per consumi collettivi (il cuore della funzione allocativa dello Stato) non risultano mai essere stati definiti in modo esplicito da documenti o scelte espressamente qualificati come scelte strategiche sulla composizione dell'offerta di beni di consumo collettivo alla popolazione. Si possono ovviamente rinvenire, nella storia politica di bilancio dello stato, numerose disposizioni – soprattutto nelle leggi di governo della finanza pubblica a partire dall'inizio degli Anni Novanta – che consentirebbero di individuare tracce non occasionali di un orientamento politico a ridurre la spesa per l'istruzione pubblica, in risposta alla percezione diffusa della riduzione dei tassi di natalità e della conseguente riduzione dei fabbisogni di spesa. Queste tracce sono però, a loro volta, contrastate da un'ampia evidenza di interventi orientati ad aumentare l'offerta e le tipologie di servizi offerti al cittadino in materia di istruzione. Non ci sono nemmeno evidenze a sostegno dell'ipotesi che il mutamento del mix produttivo possa essere ricondotto alla modifica del Titolo V della Costituzione adottata nel 2001.

La seconda questione ha a che fare con l'aumento delle spese per l'amministrazione generale, a riguardo della quale è possibile fornire qualche dato aggiuntivo rispetto a quelli contenuti nelle Tabelle 12 e 13 e svolgere qualche considerazione sulla dinamica di una categoria di spesa che include, tra le altre, le spese per l'organizzazione politica e istituzionale dell'offerta dei beni di consumo collettivo, degli interventi redistributivi e della attività di regolazione comunemente attribuita a organi e strutture dell'amministrazione pubblica, centrale e locale.

1.10 La spesa per servizi generali.

La dinamica della spesa per consumi collettivi esprime al proprio interno una particolarità già segnalata e che merita qualche riflessione. Si tratta della dinamica delle spese per servizi generali, da considerare sia a livello di amministrazione centrale che di amministrazione locale. I dati disponibili, su questo aspetto della spesa sono riassunti nella Tabella 13bis che mette in relazione i tassi di crescita annui mediamente realizzati nel periodo dal 1990 al 2009 dalla spesa per amministrazione generale e dalle sue componenti (retribuzioni per il personale dipendente, spese per acquisto di beni e servizi e altre spese) con gli analoghi tassi di crescita rilevati per il complesso della spesa per consumi collettivi, sia a livello di amministrazione centrale che di amministrazione locale.

I dati mostrano che la spesa corrente per amministrazione generale è cresciuta a livello centrale mediamente del 5,84% all'anno e a livello locale del 6,01% all'anno. Confrontati con i corrispondenti valori di crescita della spesa complessiva per consumi pubblici, si osserva un significativo differenziale di maggior crescita delle spese di amministrazione generale rispetto al complesso delle spese. I differenziali sono pari al 2,24% per l'amministrazione centrale e dello 0,84% per l'amministrazione locale. Nel settore privato, normalmente, la crescita dell'attività comporta una perdita di importanza delle spese generali che tendono a spalmarsi su volumi di attività più elevati. Il fatto che

in tutto il settore pubblico si verifici esattamente il contrario non è facilmente spiegabile.

Anche per le spese di personale, la componente più importante della spesa per consumi collettivi, si rileva un risultato analogo: il differenziale di crescita tra il personale impiegato nell'amministrazione generale e quello complessivamente impiegato nella produzione di consumi collettivi è fortemente positivo sia a livello centrale (+1,39% all'anno) che a livello locale (+1,28% all'anno).

Non si lasci il lettore influenzare dal fatto che i differenziali si presentano con piccoli numeri: si tratta invero di tassi di crescita medi annui su un periodo di 19 anni: a livello centrale le spese per amministrazione generale sono cresciute, in 19 anni, 1,52 volte la crescita della spesa complessiva per consumi collettivi e le spese per il personale sono cresciute 1,39 volte la crescita delle spese di personale occupato nell'amministrazione; a livello locale le spese di amministrazione generale sono cresciute del 20% in più delle spese complessive e le spese di personale corrispondenti di circa il 28% in più.

Tabella 13bis. Crescita della spesa per i servizi di amministrazione generale rispetto al complesso dei consumi collettivi (tassi di crescita medi annui sul periodo dal 1990 al 2009)

aggregato di spesa	Amministr. Centrale	Amministr. Locale
amministrazione generale		
monte retribuzioni	4,68%	5,68%
acquisto beni e servizi	2,25%	6,17%
altre spese correnti	12,47%	7,18%
totale spese correnti	5,84%	6,01%
tutte le funzioni di spesa		
monte retribuzioni	3,29%	4,40%
acquisto beni e servizi	3,88%	5,46%
altre spese correnti	4,31%	6,25%
totale spese correnti	3,60%	5,17%
differenziali		
monte retribuzioni	1,39%	1,28%
acquisto beni e servizi	-1,63%	0,70%
altre spese correnti	8,16%	0,93%
totale spese correnti	2,24%	0,84%

Gli elevati differenziali di crescita della spesa per servizi di amministrazione generale sia nell'amministrazione locale che nell'amministrazione centrale non dimostrano in modo conclusivo né la proposizione, accreditata da molti osservatori, secondo cui il decentramento dei compiti avrebbe prodotto più duplicazioni di strutture che riduzione della burocrazia, né la proposizione che le istituzioni politiche e la burocrazia del settore pubblico sia siano progressivamente ingrossate nel tempo. Tuttavia, i dati della Tabella 13bis descrivono un carattere dello sviluppo del settore pubblico abbastanza inspiegabile e portano qualche argomento a sostegno della tesi che i modi con cui il decentramento delle attività e lo smagrimento della macchina pubblica si sono finora realizzati non sono stati coerenti le indicazioni che potrebbero ricavarsi

dalle più semplici regole dell'efficienza produttiva e dalle più complesse regole dell'efficienza economica.³

1.11 La distribuzione territoriale della spesa

La distribuzione regionale della spesa pubblica costituisce un tormento politico almeno dai tempi di *Nord e Sud* di Francesco Nitti. Le diversità allora rilevate originavano dalla diversità della spesa per abitante degli enti locali (comuni e province), a sua volta determinata dalla diversità delle basi imponibili regionali per abitante nelle diverse aree territoriali e dal vincolo del pareggio economico del bilancio che ostacolava l'accesso ai prestiti per il finanziamento delle opere pubbliche.

Il cambiamento importante da questo punto di vista è avvenuto negli anni dal 1953 al 1975 grazie alle provvidenze a favore della finanza locale e all'operare della Cassa per il Mezzogiorno, oltre che per l'imposizione di standard territoriali sui dipendenti statali, soprattutto nei settori dell'istruzione, della giustizia e della sicurezza.

Già nel 1978 i primi studi sulla distribuzione territoriale della spesa pubblica mettevano in evidenza i dati della spesa pubblica complessiva per abitante, per alcune regioni che, in migliaia di lire per abitante, risultavano⁴:

Lombardia	1240
Marche	1345
Lazio	2040
Campania	1298
Puglia	1257
Basilicata	1570
Sicilia	1325
Sardegna	1485
Italia	1396

I livelli di spesa pro-capite di tre grandi regioni, Lombardia, Puglia e Campania presentavano differenze molto modeste, pure in presenza di differenze nei gettiti pro-capite molto ampie.

La situazione dei differenziali di spesa pro-capite tra le diverse regioni non è molto diversa 30 anni dopo, nel 2007. Con riferimento alla sola spesa per consumi collettivi (vedi Tavola A1 in appendice) l'ordinamento della spesa per abitante nel 2007 delle otto regioni analizzate all'inizio degli anni Ottanta, è lo stesso di quello del 1978. La spesa è più elevata nelle regioni appartenenti al regime delle Regioni a statuto speciale, nelle regioni meridionali e nelle regioni di minore dimensione.⁵

Per illustrare queste proposizioni, vale la Tabella 14 che mostra come a fronte di una spesa per consumi collettivi per abitante pari a 5123 euro per l'Italia, la spesa complessiva nei territori delle regioni a statuto ordinario misura 4981 euro per abitante

³ L'analisi della dinamica della spesa per i servizi di amministrazione generale che si è manifestata in tutti i livelli di governo merita di essere approfondita con dati più analitici di quelli che risultano dalle statistiche Istat.

⁴ I dati sotto riportati sono tratti da: Formez. *Il conto consolidato della spesa delle regioni centro-meridionali 1981-82*.

⁵ Da notare che nel 2007 la spesa dei consumi collettivi per la difesa e per l'ordine pubblico e sicurezza (oltre probabilmente a una frazione significativa delle spese dei servizi generali) effettuata dall'amministrazione centrale è ripartita tra le diverse regioni, sulla base di un non irragionevole criterio del beneficio che si trasforma nella regola pratica di una spesa per consumi collettivi per abitante uniforme in tutte le regioni. Per i conti del 1978, invece il riparto della spesa dell'amministrazione centrale era effettuato sulla base del valore aggiunto generato nel territorio, attribuendo quindi alla regione Lazio una elevata quota della spesa complessiva effettuata sul territorio nazionale.

mentre nei territori delle regioni a statuto speciali misura 5915 euro. La tabella propone alcune statistiche sintetiche sulla struttura funzionale della spesa nei territori governati dai due diversi regimi istituzionali. In tre settori, la spesa per abitante è la stessa nei territori delle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale: si tratta della difesa, dell'ordine pubblico e sicurezza, della sanità; per questi settori il rapporto RSS/RSO è sostanzialmente uguale a uno. In altri settori le differenze sono più ampie e il rapporto RSS/RSO raggiunge un massimo in tre settori: nel settore degli affari economici, con un valore di 1,89, nel settore delle abitazioni e territorio, con un valore di 1,54 e nel settore ricreazione, cultura e culto con un valore di 1,62.

Complessivamente, le RSS presentano una variabilità nelle diverse regioni che è significativamente diversa (più alta) della variabilità che caratterizza le RSO. I coefficienti di variazione della spesa complessiva (la statistica costituita dal rapporto tra scarto quadratico medio e valore medio della spesa per abitante di ciascuna regione) sono più alti per le RSS che per le RSO (0,205 contro 0,077).

Tabella n. 14. Spesa per consumi collettivi per funzione, regioni a statuto ordinario e statuto speciale – euro per abitante

Funzione	RSO		RSS		Italia		RSS / RSO
	media ponder.	coeff. variaz.	media ponder.	coeff. variaz.	media ponder.	coeff. variaz.	
Servizi generali	680,1	0,112	943,1	0,386	720,1	0,409	1,39
Difesa	344,9	0,001	344,9	0,002	344,9	0,001	1,00
Ordine pubblico, sicurezza	450,8	0,028	460,9	0,165	452,3	0,103	1,02
Affari economici	304,6	0,429	576,7	0,421	346,0	0,590	1,89
Protezione ambiente	72,5	0,316	83,8	0,639	74,2	0,478	1,16
Abitazioni e territorio	99,0	0,251	152,9	0,315	107,2	0,355	1,54
Sanità	1694,0	0,067	1691,5	0,120	1693,6	0,087	1,00
Ricreazione, cultura, culto	101,3	0,147	164,2	0,300	110,8	0,426	1,62
Istruzione	1024,0	0,127	1207,6	0,184	1052,0	0,171	1,18
Protezione sociale	209,8	0,216	289,9	0,426	222,0	0,550	1,38
Totale spesa	4980,9	0,077	5915,4	0,220	5123,0	0,205	1,19

La maggiore variabilità si misura non solo sui totali ma anche sulle singole funzione di spesa: in tutti i casi, per tutte le funzioni, la variabilità delle spesa pro-capite nelle RSS è maggiore della variabilità tra le RSO. Si vedano al riguardo i dati riportati nella Tavola A1 dell'appendice.

E' interessante rilevare che gli indici di variabilità presentano valori particolarmente bassi per i servizi gestiti direttamente dal centro, quali la difesa e l'ordine pubblico e la sicurezza. E' ragionevole pensare che l'uniformità delle spese per abitante in questi settori sia il risultato di una impostazione metodologica che ha portato a ripartire la spesa complessiva sulla base di un criterio del beneficio applicato a beni pubblici puri della tradizione Pantaleoni, Wicksell, Samuelson. Sembra ragionevole che se si considerasse il valore aggiunto regionale generato dalla distribuzione sui territori regionali delle attività svolte, una siffatta uniformità non sarebbe più presente.

Sempre all'interno del comparto delle regioni a statuto ordinario, è da rimarcare la correlazione negativa tra spese per istruzione e spese per la protezione sociale che riflette presumibilmente la diversa struttura della popolazione per classi di età e quindi della domanda.

Infine vale osservare che la variabilità interregionale sul totale delle spese per abitante è molto inferiore rispetto alla variabilità che si osserva come media della variabilità rilevata sulle singole funzioni di spesa. Ciò può essere attribuito, vuoi a errori di rilevazione o di imputazione delle stesse spese a diverse categorie funzionali, oppure a una effettiva diversità di modelli di spesa nelle diverse regioni, riconducibile ora alla diversa storia dei diversi territori, ora alla diversità dei tessuti economico-sociale prevalenti in ciascun territorio. Al riguardo è interessante rilevare che, in linea con le aspettative, la variabilità è maggiore all'interno del comparto delle regioni a statuto speciale rispetto al comparto delle regioni a statuto ordinario,

1.12 Ciclo economico e crescita della spesa

Nella fasi di recessione, come definite dalla riduzione del PIL e degli investimenti fissi lordi in termini reali, ovvero nelle fasi di significativo rallentamento della crescita del PIL e/o degli investimenti fissi lordi, la spesa pubblica al netto degli interessi, pure misurata in termini reali, tende ad accelerare il proprio tasso di crescita. Ci sono due ordini di ragioni per questo risultato. Le prime sono legate alla presenza, nelle leggi che regolano i flussi di spesa, dei cosiddetti “stabilizzatori automatici”, ovvero di disposizioni legislative che dispongono l'aumento delle erogazioni o che consentono l'aumento del numero dei beneficiari messi in condizioni di difficoltà dalla recessione o dal rallentamento della crescita economica. Questa caratteristica della spesa pubblica – meglio, di quella parte dei programmi di spesa pubblica che reagiscono automaticamente al ciclo economico – è presente in quasi tutti i paesi. Una seconda ragione discende dagli orientamenti – pure comuni a molti paesi – per i quali il potere politico, nelle fasi di recessione o di rallentamento significativo della crescita economica, è portato normalmente ad assumere provvedimenti per contrastarne le conseguenze negative sull'occupazione o sull'attività di tutti o alcuni settori produttivi.

Gli istituti di contrasto sistematico al ciclo economico presenti nel nostro ordinamento, quali la Cassa Integrazione Guadagni, prevedono l'esaurimento dei programmi quando le condizioni economiche tornano verso la normalità o la crescita. Essi rispondono in modo simmetrico alle riduzioni prima e ai successivi aumenti del reddito o dell'attività economica: la spesa aumenta quando l'economia rallenta e si riduce quando l'economia si riprende.

La politica anti-ciclica si basa però anche su interventi che vengono adottati con specifici interventi legislativi nei momenti in cui la difficoltà economica viene percepita. Per questo tipo di interventi si verifica spesso che essi permangono in vita anche dopo che le condizioni economiche sono mutate. Sono ampiamente noti casi di programmi di nuove spese di natura permanente che, proposti o studiati nel passato ma poi accantonati, vengono attuati in periodi di difficoltà economica. L'aumento di spesa originato da una esigenza anti-ciclica (un fatto positivo) si trasforma in un aumento permanente del livello di spesa. Gli effetti di una nuova legge tendono a permanere nel tempo anche dopo che è venuta meno l'occasione che ne aveva giustificato l'introduzione. Per questa ragione, gli aumenti di spesa originati da esigenze cicliche assumono carattere asimmetrico: la spesa aumenta in periodi di recessione ma non si riduce quando l'economia riprende.

Il succedersi di periodi avversi nello sviluppo economico di un paese introduce una distorsione a favore di tassi di crescita della spesa più accelerati di quelli che si sarebbero avuti in presenza di un andamento regolare dello sviluppo dell'economia e quindi, indirettamente, una distorsione che favorisce la crescita permanente del rapporto spesa pubblica/PIL.

E' difficile dire quanta della spesa pubblica attuale sia il frutto di decisioni occasionate, oltre dal merito intrinseco della decisione, dal possibile contributo da esse date, nel passato, all'aumento della domanda aggregata e quindi alla ripresa dell'economia da qualche ciclo avverso del passato.

La storia della spesa pubblica italiana negli ultimi sessanta anni mostra la presenza di tutte le possibili situazione di cui si è fatto cenno. Nelle otto fasi di recessione o significativo rallentamento della crescita che si sono succedute a partire dalla prima, quella del 1964-65, la spesa pubblica in termini reali è sempre cresciuta più rapidamente del reddito, con l'eccezione degli anni 1982-83 e 1993-94: in entrambi questi periodi la spesa pubblica si è ridotta rispetto ai valori rilevati nel 1981 e 1992 pure in presenza di un significativo rallentamento dello sviluppo del reddito.

La Tabella 15 riporta le fasi dello sviluppo ciclico dell'economia italiana negli anni dal 1951 al 1970 con l'indicazione dei tassi di crescita del reddito reale e della spesa pubblica nei singoli periodi di espansione, crescita, ripresa e recessione, rallentamento che hanno caratterizzato i 60 anni di storia del nostro paese.

Tabella n. 15. Spesa e PIL nelle fasi di espansione (ripresa) e recessione (rallentamento ciclico)

cicli di crescita e recessione anni	crescita PIL reale	crescita spesa reale	crescita spesa meno crescita pil	commento
1951-63	5,84%	8,25%	2,41%	lungo periodo
1964-65	3,26%	9,82%	6,56%	aggressiva
1966-70	5,93%	6,33%	0,39%	lungo periodo
1971-72	2,42%	8,84%	6,42%	aggressiva
1973-74	5,58%	2,14%	-3,43%	anti-ciclica
1975	-3,64%	7,38%	11,01%	anti-ciclica
1976	5,87%	2,09%	-3,78%	anti-ciclica
1977-78	2,29%	6,23%	3,94%	aggressiva
1979-81	3,21%	6,49%	3,28%	sbagliata
1982-83	0,79%	2,69%	1,90%	anti-ciclica
1984-92	2,66%	3,56%	0,90%	sbagliata
1993-94	0,62%	-1,95%	-2,57%	aggiustamento
1995-002	1,82%	1,86%	0,04%	allineata
2003	-0,02%	2,37%	2,38%	anti-ciclica
2004-07	1,43%	1,19%	-0,24%	allineata
2008-09	-3,29%	2,51%	5,80%	anti-ciclica
2010	1,30%	-1,97%	-3,27%	aggiustamento

L'ultima colonna della Tabella riporta anche un sintetico commento sulla natura della dinamica della spesa di periodo confrontata con la dinamica del reddito. L'espressione più frequente è "anti-ciclica" intendendosi che la dinamica della spesa è stata contraria alla dinamica del reddito di periodo. In qualche caso è utilizzata la parola "aggressiva" intendendosi con essa una dinamica della spesa corretta nella direzione, ma eccessiva nell'entità rispetto all'andamento del reddito. In due circostanza viene utilizzata la parola "sbagliata" per indicare che la dinamica della spesa che si é avuta non sembra giustificata in relazione all'andamento del reddito; la forte crescita della spesa nel 1977-78 si è protratta negli anni 1979-81 nei quali si è anche verificata una ripresa ciclica (modesta). L'espressione "aggiustamento" nella tabelle é utilizzata per

indicare che la contrazione della spesa nel 1993-94 e nel 2010 é da intendersi come voluta per ragioni non collegate all'andamento dell'economia, quali un riaggiustamento strutturale della dinamica della spesa.

In due circostanze, negli anni Cinquanta e Sessanta viene utilizzata l'espressione "lungo periodo" per indicare che la crescita della spesa non può essere connessa a ragioni di natura ciclica ma é legata a prospettive o obiettivi di lungo periodo.

In conclusione, la dinamica della spesa pubblica italiana é stata certamente influenzata da orientamenti non sempre coerenti con le ragioni della politica anti-ciclica: l'ipotesi di comportamenti non simmetrici tra le fasi di crescita e quelle di recessione trova qualche riscontro nella realtà. Una decisione finale sulla questione é però condizionata dal fatto che il tasso di crescita della spesa, pur con incertezze, ripensamenti e cambi di rotta, è andato progressivamente riducendosi: Come conseguenza, non é sempre agevole collocare le variazioni di breve periodo nei tassi di crescita della spesa lungo il loro trend decrescente nel tempo.

1.13 Quanta é veramente la spesa aggredibile da misure correttive ?

Come premessa alla discussione delle azioni che si possono intraprendere in materia di spesa pubblica è utile riconsiderare la spesa delle amministrazioni pubbliche per quantificarne le diverse componenti, anche in relazione alle opzioni generali di governo e controllo che possono esercitarsi su di essa.

Tabella 16 – struttura della spesa pubblica nel 2009, nelle due versioni della “spesa al costo” e della “spesa da finanziare”

Componenti della spesa pubblica al netto degli interessi	Composizione %	
	Spesa al costo	Spesa da finanziare
Totale consumi pubblici	45,2%	36,5%
Contributi alla produzione	2,1%	2,4%
Pensioni e rendite	32,3%	37,3%
Previdenza e assistenza	7,7%	8,9%
Rendite, imposte dirette, assicurazioni	0,2%	0,3%
Aiuti internazionali	0,2%	0,3%
UE.quarta risorsa	1,6%	1,8%
Trasferimenti famiglie, istituzioni sociali	1,7%	2,0%
Totale uscite correnti netto interessi	91,0%	89,6%
Investimenti fissi lordi e acquisizioni a.f.	5,1%	5,9%
Contributi agli investimenti	3,4%	3,9%
Altri trasferimenti in c/capitale	0,6%	0,7%
Totale uscite conto capitale	9,0%	10,4%
Totale uscite al netto degli interessi	100,0%	100,0%

La struttura della spesa pubblica al netto degli interessi che si rileva dai conti ISTAT è riportata nella Tabella 16 nella colonna “spesa al costo”. La tabella evidenzia che i consumi pubblici assorbono quasi la metà, il 45,2%, della spesa complessiva al netto degli interessi, contro il 32,3% delle pensioni e rendite, il 11,7% delle altre spese correnti, l' 1,8% per trasferimenti alla UE e il 9,0% delle spese in conto capitale.

Questa rappresentazione della struttura della spesa è però in parte ingannevole perché la spesa per consumi pubblici – che nel 2009 risulta pari, nelle statistiche Istat, a

327,8 miliardi di euro – include importi che non hanno rilievo per il computo del saldo di bilancio e nessun rilievo per la valutazione delle eventuali misure di contenimento della spesa. Questi importi svolgono solo la funzione statistica di consentire il computo del valore aggiunto del settore pubblico compatibile con le regole utilizzate per il computo del valore aggiunto del settore privato, da utilizzare nella costruzione della contabilità nazionale.

Le somme che vengono registrate, per pari importo, nella spesa per consumi collettivi e nelle entrate delle pubbliche amministrazioni, senza effetto sui saldi del conto delle amministrazioni pubbliche, riguardano, per l'anno 2009:

- ammortamenti 29,7 mld.
- contributi sociali figurativi 50,0 mld.
- imposte indirette 18,0 mld.
- per un totale di 97,7 mld.

Ora vale considerare che nessuno di questi importi, il cui totale è pari a circa il 6% del PIL, appartiene all'ambito decisionale del governo o del parlamento. Il loro totale si somma alle spese sostenute dalle amministrazioni pubbliche (locali e centrali) e definisce l'importo dei consumi collettivi che concorre, a sua volta, a formare il valore aggiunto e il prodotto interno lordo. Deducendo l'importo di 97,7 miliardi di euro dal totale dei consumi pubblici di contabilità nazionale, risulta che la "spesa per consumi collettivi finanziata nelle decisioni bilancio" è pari a 230,1 miliardi di euro. I costi imputati fanno aumentare la spesa da finanziare e tendono a distorcere –almeno in prima lettura – il peso dei diversi comparti di spesa.

La struttura della spesa pubblica che si ottiene considerando la spesa da finanziare, su cui governo e parlamento decidono, è quindi significativamente diversa dalla spesa definita per i fini della contabilità nazionale. Con riferimento alla spesa complessiva al netto degli interessi risulta infatti che i consumi pubblici non assorbono il 45,2% ma solo il 36,5% del totale; con riferimento alle spese correnti al netto degli interessi, i consumi pubblici assorbono solo il 40,7% e non il 50% del totale.

Sulla spesa complessiva, la quota più rilevante è costituita dalla spesa per pensioni che assorbe il 37,3% del totale, percentuale alla quale deve aggiungersi l'8,9% della spesa per assistenza e altre forme di previdenza, per un totale pari al 46,2% della spesa complessiva e al 52% della spesa corrente.

Se dal totale della spesa corrente si detraggono le spese per aiuti internazionali e i trasferimenti all'Unione europea, risulta che circa il 53% della spesa è destinato a pensioni e ad altri interventi di protezione sociale e il 47% a consumi pubblici e programmi tradizionali di sostegno di attività di interesse pubblico.

Le note statistiche di questo paragrafo non modificano per nulla i problemi dell'elevato deficit di bilancio e dell'elevato rapporto debito-PIL. Tuttavia, se valgono le proposizioni a favore della tesi che il settore previdenziale ha raggiunto un proprio accettabile equilibrio di lungo periodo, mette in evidenza che gli eventuali interventi di contenimento della dinamica della spesa si dovrebbero tutti concentrare su una quota della spesa complessiva al netto degli interessi non superiore al 50 per cento.

1.14 Spesa, finanziamenti e deficit dei diversi livelli di governo

Il governo della spesa pubblica in Italia è reso complesso dalla particolarissima soluzione che è stata storicamente data al finanziamento della spesa assegnata, dalla Costituzione e dalle leggi ordinarie, alla responsabilità di bilancio degli enti decentrati, Regioni, Province e Comuni e loro varianti.

Attualmente, tutti gli enti decentrati, quale che sia il livello del reddito dei loro cittadini o dell'attività economica che si svolge sul loro territorio, sono finanziati – sia

pure in misura diversa – da trasferimenti statali che prendono la forma ora di devoluzione di parte dei gettiti prodotti da tributi statali nel territorio, ora di trasferimenti diretti dal bilancio dello stato regolati da criteri di assegnazione prevalentemente ispirati a qualche criterio di fabbisogno.

Lo squilibrio finanziario tra le spese gestite dai livelli di governo decentrati e le loro entrate proprie (di natura tributaria o extra-tributaria), oltre ad essere molto elevato per il sistema degli enti decentrati nel suo complesso, caratterizza, giova ripeterlo, tutti i singoli enti decentrati siano essi Regioni, Province o Comuni.

La Tabella 17 riporta la struttura delle entrate e delle spese delle amministrazioni locali nel 1980 e nel 2009, avendo classificato il gettito delle compartecipazioni delle regioni a statuto speciale tra i trasferimenti anziché tra le entrate proprie, come è invece fatto nelle statistiche Istat. I dati della spesa complessiva delle AP includono, sia nel 1980 che nel 2009, le spese per le pensioni che, per loro natura, non appartengono né al governo centrale né ai governi periferici. Nel 1980 la spesa per pensioni può essere stimata in 20 miliardi e nel 2009 in 235 miliardi, essendo che il restante della spesa previdenziale può, in prima approssimazione essere assunto come una componente della spesa delle amministrazioni centrali. Deducendo questi importi dalla spesa complessiva delle AP, si ottengono i totali di 55 e 490 miliardi nel 1980 e nel 2009. Compattando la spesa non pensionistica degli Enti Previdenziali nella spesa della Amministrazione Centrale e spostando le spese delle Università dalla Amministrazione Locale (dove l'Istat la classifica) alla Amministrazione Centrale, si ottengono totali di spesa centrale pari, nel 1980 e nel 2009, a 34 e 255 miliardi di euro e di spesa locale, negli stessi anni, a 21 e 235 miliardi.

Tabella n. 17. Concorso dei diversi livelli di governo alla formazione del deficit complessivo nel 1980 e nel 2009

	1980				2009			
	A.C.	A.L.	E.P.	A.P.	A.C.	A.L.	E.P.	A.P.
entrate proprie (escluse compartecipazioni R.S.S.)	42,3	2,7	25,8	69,9	402,9	98,8	212,8	714,5
spese netto interessi	28,2	21,8	25,4	75,1	192,5	243,4	291,7	727,6
saldo primario	14,2	-19,1	0,4	-5,2	210,4	-144,6	-78,9	-13,0
interessi	8,6	0,9	0,5	9,0	65,1	3,6	-0,8	67,8
saldo complessivo	5,6	-20,0	-0,1	-14,2	145,4	-148,1	-78,1	-80,8

Tabella 18. I mezzi di copertura della spesa locale nel 1951, 1980, 2009

Fonte di finanziamento della spesa	1951	1980	2009
entrate proprie, vere	62,8%	9,6%	40,0%
compartecipazioni	1,0%	9,1%	10,2%
trasferimenti stato	28,6%	74,6%	47,6%
debito	8,6%	6,7%	2,2%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

In termini percentuali, si ha che le amministrazioni locali gestiscono quindi, oggi, circa il 48% della spesa pubblica complessiva (al netto di pensioni e interessi), contro una percentuale del 52% delle amministrazioni centrali. Nel 1980 le percentuali erano rispettivamente del 39% e 61%.

La Tabella 18 illustra in maggiore dettaglio la distribuzione dei mezzi di finanziamento della spesa locale, nella sua evoluzione di lungo periodo dal 1951 al 2009. Nel 2009, le amministrazioni locali finanziano secondo le statistiche ufficiali (che assimilano le entrate da compartecipazioni locali al gettito di tributi erariali come entrate proprie), il 40,0% della loro spesa complessiva con entrate proprie, il 10,2% con compartecipazioni al gettito di tributi erariali, il 47,6% con trasferimenti statali e il 2,2% con il ricorso al debito. Da notare che le compartecipazioni al gettito di tributi erariale, che riguardano quasi esclusivamente le entrate delle Regioni a statuto speciale, non incorporano un potere autonomo di gestione del tributo, ma esprimono solo un particolare criterio di assegnazione di risorse il cui gettito dipende da decisioni del governo centrale. La percentuale di copertura della spesa con entrate proprie è quindi oggi pari a circa il 40% del totale della spesa. A ciò si aggiunga che tale percentuale costituisce una rilevante sovrastima del peso effettivo delle entrate proprie perché il principale tributo assegnato alle amministrazioni locali (l'IRAP imposta regionale sulle attività produttive) è, di fatto, solo come un acconto rispetto a una spesa (la spesa sanitaria) il cui importo è determinato dal governo centrale sulla base di criteri di fabbisogno: le variazioni del gettito IRAP prodotte dall'andamento dell'economia regionale, sono compensate euro per euro da corrispondenti variazioni dell'importo dei trasferimenti statali.

Nel 1951 le spese erano finanziate per il 62,8% da entrate proprie, per l'1% da compartecipazioni, per il 28,6% da trasferimenti statali (anche sotto forma di incassi netti a titolo di mutui per il ripiano dei bilanci) e per l'8,6% con il ricorso al debito.

Nel 1980 il finanziamento era invece, a seguito delle decisioni del dicembre 1977 sul finanziamento di comuni e province, quasi per intero a carico di trasferimenti statali che coprivano il 74,6% del totale della spesa, con solo il 9,6% di copertura a mezzo entrate proprie, un minimo storico per il nostro paese.

In sintesi, la particolarissima struttura finanziaria del settore delle amministrazioni locali pone problemi di rilievo per la gestione dei programmi di trasferimenti statali e per le politiche di governo del deficit del settore pubblico sui quali torneremo nella Parte III.

1.15 Una breve sintesi

La spesa pubblica e la sua dinamica, le sue componenti e i suoi livelli si presentano con le facce cangianti che, nell'ultimo atto, il coro di popolo attribuisce all'Anna Bolena di Donizetti vedendola ora "componendosi in un sorriso", ora "triste e pallida com'ombra in viso". Espressione della coscienza collettiva e ostacolo alla crescita economica. Scelta di democrazia e fonte di pratiche improprie. In ogni caso, capace di attirare crudi enunciati di disaccordo politico.

Su natura e finalità della spesa pubblica vale la considerazione che essa può assimilarsi ai costi di un'azienda multi prodotto, ciascuno con i propri modi di produzione e i propri mercati di sbocco. Si raggruppa in spese finalizzate alla produzione di beni di consumo collettivo e di infrastrutture pubbliche che assorbono circa il 45,2% del totale della spesa complessiva, al pagamento degli interessi sul debito per l'8,8%, al sostegno degli investimenti di aziende produttive (di proprietà pubbliche e privata) con il 4,4%, alle pensioni per il 30,2%, a interventi redistributivi per il 11,4% del totale.

La frazione più rilevante della spesa pubblica, la produzione dei beni di consumo collettivo, è caratterizzata da una dinamica dei costi di produzione strutturalmente superiore alla dinamica dei costi di produzione dei beni di consumo privati. Questo sovra-costò è pagato, a seconda delle circostanze e nei diversi periodi, con il contenimento della produzione, con l'aumento della tassazione, con l'assorbimento di parte dei benefici della crescita economica, con la riduzione di altre categorie di spesa, o con l'aumento del deficit. Nell'esperienza più recente, la crescita della spesa per i beni di consumo collettivo, è trainata dalla spesa sanitaria, dalla spesa per l'amministrazione generale e dalle spese di rilievo ambientale. Il costo della crescita sopra-media di questi settori trova un corrispondente negativo soprattutto nella continua perdita di quota dell'istruzione pubblica nel totale della spesa per consumi pubblici.

Sui consumi pubblici è da rilevare che la loro quota nel totale della spesa pubblica è fortemente influenzata dalla presenza, nelle statistiche comunemente utilizzate a livello europeo per la verifica del rispetto delle regole del patto di stabilità, dalla presenza di poste imputate che le fanno apparire molto più elevate di quanto non siano in realtà.

La categoria di spesa che segue i consumi collettivi nella graduatoria dell'incidenza percentuale è costituita dalla spesa per pensioni che si caratterizza per avere mostrato, negli ultimi sessant'anni, la più elevata velocità di crescita rispetto a tutte le altre categorie di spesa. La spesa per pensioni coinvolge circa venti milioni di persone e, nella sua struttura, si caratterizza per essere ancora oggi coerente con il titolo di un libro del professor Castellino di trent'anni fa: "la giungla delle pensioni". Rispetto a quel tempo, sono cambiate le prospettive di crescita futura, ma restano le straordinarie disparità di trattamento di individui non dissimili tra di loro. L'importo della pensione è influenzato dalla carriera retributiva dell'individuo, dalla continuità dell'occupazione, dalle possibilità di ricostruzione della carriera ai fini pensionistici, dalla diversità degli ordinamenti soprattutto rilevante tra individui provenienti dal settore pubblico rispetto a quelli provenienti dal settore privato. Considerando il settore di provenienza (pubblico o privato) e il genere (maschi e femmine), le differenze riguardano sia i valori medi delle pensioni, sia la loro dispersione: le pensioni pubbliche sono più elevate e più uniformemente distribuite rispetto a quelle private, le pensioni delle donne sono più basse e più uniformemente distribuite rispetto a quelle degli uomini.

Nel lungo periodo i tassi di crescita della spesa pubblica al netto degli interessi sono andati progressivamente riducendosi accompagnando la riduzione dei tassi di crescita dell'economia. Il rallentamento della crescita si è concentrato nella spesa per l'istruzione, per la sicurezza, giustizia e difesa e nella spesa per investimenti.

Particolarmente rilevante è stato il calo relativo della spesa in conto capitale nelle due sue componenti di spesa diretta per investimenti delle amministrazioni pubbliche e spesa per contributi a sostegno degli investimenti privati. Attualmente, queste ultime spese sono concentrate soprattutto nel pagamento di annualità per finanziamenti divenuti operativi nel passato.

La spesa si è progressivamente spostata verso le amministrazioni locali, riducendo il peso occupato in passato dall'amministrazione centrale. Lo spostamento è stato particolarmente rilevante per i consumi collettivi. Le spese di amministrazione generale (incluse quelle sul funzionamento delle istituzioni della politica) sono aumentate più rapidamente delle altre, soprattutto nel settore dell'amministrazione locale.

L'amministrazione locale gestisce circa il 50% della spesa pubblica complessiva diversa da pensioni e interessi sul debito. Il finanziamento di tale spesa è basato in parte maggioritaria su trasferimenti dallo stato e compartecipazioni, essendo basso, circa il

40%, il peso dei tributi propri includendo tra questi l'IRAP il cui gettito svolge, in larga parte, solo funzione di "acconto" sul finanziamento della spesa sanitaria.

Nel considerare la dinamica complessiva della spesa pubblica vale rilevare il drastico cambiamento occorso a partire dalla fine degli anni Ottanta. Il tasso di crescita della spesa pubblica in termini reali nel periodo fino al 1989-90 si presentava decrescente seguendo la progressiva riduzione del tasso di crescita del reddito nazionale; nei due decenni successivi la relazione tra le due grandezze si è progressivamente allentata e la crescita della spesa sembra essere, più di quanto non avvenisse in passato, il risultato di esplicite politiche di governo da parte delle autorità di governo.

La spesa pubblica è stata quasi sempre, a partire dall'inizio degli anni sessanta, strumento di contrasto alle fluttuazioni nello sviluppo del reddito, sia attraverso i meccanismi incorporati nelle leggi di spesa (gli stabilizzatori automatici), sia per effetto di esplicite decisioni politiche assunte nel durante delle fasi di recessione. C'è qualche evidenza che una parte di queste decisioni, operando su componenti permanenti della spesa, abbia comportato un innalzamento permanente dei livelli di spesa pubblica e quindi dei suoi tassi di crescita di lungo periodo.

Parte II.

GLI INTERVENTI DI REGOLAZIONE DELLA SPESA: UNA CLASSIFICAZIONE.

Nella gestione della spesa pubblica, il canone guida dovrebbe essere quello dell'efficienza economica, in tutte le sue particolari connotazioni. Dalla esigenza di non occupare due addetti quando uno fosse sufficiente a realizzare un particolare obiettivo, o di non assegnare benefici finanziari a un soggetto che non li necessita, su su fino alle problematiche di valutare se una espansione della presenza pubblica in un particolare settore finanziata con l'aumento del prelievo tributario non abbia conseguenze negative sul potenziale di crescita dell'economia e se una riduzione della spesa accompagnata da riduzione delle aliquote d'imposta non possa stimolare la crescita dell'economia.

La "eliminazione degli sprechi" e la "riduzione delle inefficienze" sono al primo posto nelle agende di tutti i governi e di tutti i regolatori della spesa pubblica perché, nel linguaggio comune, rispondono alla esigenza semplice di ottenere effetti positivi sul saldo di bilancio senza dover pagare costi di particolare rilievo.

Orientare la gestione della spesa pubblica alla eliminazione degli sprechi e alla riduzione delle inefficienze è impresa sempre lodevole e dovrebbe essere di accettazione comune. Tuttavia, nel settore pubblico – al pari di ciò che avviene nelle grandi aziende del settore privato – le nozioni di inefficienza e di spreco sono sempre fonte di equivoci nelle discussioni perché sono potenzialmente portatrici di valori che non trovano una coniugazione universalmente accettata.

Per aiutare a capire se e in che misura siano disponibili spazi di riduzione dei livelli attuali della spesa pubblica o della sua dinamica negli anni futuri e anche per favorire lo sviluppo ordinato di una discussione su ipotetici possibili interventi sulla dimensione e struttura della spesa pubblica, viene presentata di seguito una tassonomia delle diverse possibili categorie di "spreco" e di "inefficienza" presenti nell'organizzazione dell'offerta di servizi e investimenti pubblici e negli interventi finanziari disposti a favore di operatori economici o di individui o famiglie. Dall'elenco risulterà che l'accertamento delle inefficienze è a volte concettualmente semplice, ma nella maggior parte dei casi mette l'analista, il ricercatore e, in ultima analisi, il governo, di fronte a scelte complesse di confronto tra costi e benefici.

Le varie fonti di inefficienza nella produzione di servizi pubblici e di organizzazione dell'intervento pubblico si possono classificare in tre grandi comparti, esposti in una successione regolata dal peso crescente che in essa assumono i giudizi di valore e le valutazioni di tipo soggettivo. Si possono distinguere:

A.- Inefficienza produttiva, per sprechi nella produzione o organizzazione di singoli servizi e attività pubbliche. Rientrano in questa definizione – la più ovvia e semplice – gli eccessi di spesa che derivano dall'utilizzo in un singolo comparto che produce beni di consumo collettivo, di una quantità di fattori produttivi eccedente quella richiesta dalle tecniche di produzione utilizzate, le assegnazioni di benefici finanziari a soggetti che non li necessitano, l'utilizzo di tecniche di produzione più costose invece di altri modi di produzione accompagnati da minori costi unitari, e così via.

B1. Inefficienza gestionale, per il mancato livellamento dei benefici associati alle diverse tipologie di spesa, quindi per cattiva allocazione delle risorse disponibili. Rientrano in questa definizione tutti i mix di servizi pubblici offerti alla collettività che, al margine, presentano benefici per la collettività molto diversi tra di loro. La situazione si presenta quando il livello complessivo della spesa pubblica, sia o non sia esso corretto dal punto di vista del sistema economico, non è bene allocato tra i diversi usi alternativi: le risorse investite in un'attività generano risultati (utilità pubblica) minori di quelli che si otterrebbero se parte delle stesse risorse fosse investita in un'altra attività o settore. Le decisioni sulla spesa pubblica non incorporano normalmente procedure che forzano la valutazione comparata dei benefici delle diverse attività finanziate con le tasse o con il debito: come conseguenza, coesistono, nella struttura della spesa pubblica italiana, attività e interventi che, al margine, presentano benefici per la collettività molto diversi tra di loro. Ci sono spazi per ridurre la spesa pubblica o per modificarne la struttura.

B2. In qualche caso, sono avviate o continuate attività pubbliche che generano benefici al cittadino nulli o inferiori ai costi di produzione. La terza tipologia di inefficienze riguarda la valutazione se i benefici marginali associati a un particolare intervento pubblico giustificano la sua permanenza nell'ambito dell'interesse pubblico o se non meritano di essere rimossi o nemmeno avviati. Questo secondo caso attiene in particolare alla questione degli investimenti pubblici. E' evidente che i criteri B1 e B2 sono, nelle applicazioni pratiche, fortemente interrelati.

C. Inefficienza macro-economica, per l'avvio o il mantenimento di spese i cui benefici non compensano i costi (minore crescita economica) causati dall'elevata pressione tributaria. In questa definizione sono incluse quelle attività o, più in generale, quei livelli di spesa il cui finanziamento, sia esso a mezzo tributi o a mezzo debito, esercita una influenza negativa sulle capacità di crescita dell'economia. In questo caso il costo dell'intervento pubblico è misurato solo dalla perdita di prodotto o di reddito nazionale. La decisione pubblica è tenuta a mettere a confronto i benefici dell'intervento pubblico, quale che esso sia, con il costo definito in termini della minore crescita economica che esso determina rispetto a un'ipotetica crescita potenziale che sarebbe realizzata senza quel prelievo tributario e quel debito pubblico.

I paragrafi che seguono presentano qualche elaborazione sulla definizione degli sprechi e inefficienze che s'incontrano nelle diverse classi. Le definizioni sono proposte in termini schematici e fanno riferimento a processi di produzione e strutture organizzative molto semplici e anche astratte.

2.1 Riduzione dell'inefficienza produttiva.

Per la classificazione degli sprechi del primo comparto (A – nella struttura produttiva), è utile fare riferimento alla terminologia tradizionale dell'analisi economica della produzione. Si ipotizzi, in via di esempio, che in un settore di attività pubblica esistano uno o più modi diversi per realizzare il prodotto o l'obiettivo proprio dell'attività finanziata con la spesa.

NELLA PRODUZIONE DI SERVIZI PUBBLICI

Sprechi di Tipo 1. Utilizzo di fattori produttivi in misura eccedente la quantità necessaria. E' questo il caso quando due impiegati vengono utilizzati per fare un lavoro per il quale uno sarebbe sufficiente, oppure quando una macchina costosa e ad alto potenziale viene sistematicamente sotto-utilizzata.

Sprechi di Tipo 2. Acquisto di fattori produttivi pagando prezzi superiori al prezzo di mercato o all'effettivo valore. A titolo di esempio, si può citare il caso, più volte riscontrato nell'acquisto di farmaci, che diverse aziende sanitarie pagano prezzi diversi per lo stesso prodotto.

Sprechi di Tipo 3. Adozione di tecniche di produzione sbagliate rispetto ai prezzi dei fattori produttivi impiegati e quindi produzione a costi superiori al costo necessario. Nella produzione pubblica c'è una tendenza inarrestabile ad utilizzare, tra le diverse tecniche di produzione disponibili, quelle che si caratterizzano per la più alta intensità di lavoro.

Sprechi di Tipo 4. Utilizzo di modi di produzione antichi, chiaramente più inefficienti (e quindi più costosi) di quelli che si avrebbero utilizzando le tecnologie più avanzate e innovative. Ciò è notoriamente associato all'incapacità delle strutture pubbliche di investire ed innovare nelle tecnologie di produzione utilizzate.

Sprechi di Tipo 5. Utilizzo di modi di produzione che impiegano fattori di produzione incompatibili tra di loro, ad esempio lavoro non specializzato applicato al funzionamento di macchine innovative ed evolute.

NELLE POLITICHE REDISTRIBUTIVE

Sprechi di Tipo 6. Errata identificazione dei soggetti meritevoli di essere sostenuti nei programmi di sostegno del reddito disponibile. In questo caso i modi di produzione (le procedure di selezione o ammissione), si caratterizzano per spreco e inefficienza.

In molti dei tipi di spreco elencati finora, la spesa potrebbe essere ridotta senza causare riduzione dell'offerta di servizi. In altri casi, come il numero 4, l'eliminazione delle inefficienze nella parte corrente, richiederebbe aumenti della spesa in conto capitale per il rinnovo dei mezzi di produzione.

NELLA ESECUZIONE DI INVESTIMENTI PUBBLICI

Sprechi di tipo 7. La progettazione di opere incomplete, il mancato completamento di opere iniziate, i tempi di esecuzione molto superiori ai tempi programmati. A queste tipologie si possono aggiungere la progettazione di opere di dimensione eccessiva rispetto alla capacità realisticamente sfruttabile, a volte eseguite con materiali troppo pregiati (opere utili che potrebbero essere costruite a costi minori).

C'E' UNA INEFFICIENZA DI SISTEMA ?

Tra gli osservatori e gli studiosi che si occupano di organizzazione della amministrazione pubblica e che amerebbero vedere un settore pubblico capace di svolgere i suoi compiti in modo efficiente, c'è un sentimento diffuso sul fatto che la organizzazione sul territorio dell'offerta di servizi pubblici da parte di tutte le istituzioni coinvolte, dagli uffici periferici dello stato, agli enti territoriali, alle strutture quasi pubbliche come le Camere di Commercio, si caratterizzi per una organizzazione industriale o di sistema palesemente datata perché ancora oggi costruita sul modello "provinciale" tipico dello stato Ottocentesco. A ciò si aggiunge l'esistenza di un numero eccessivo di livelli di governo, con riferimento specifico alla questione mai affrontata delle province, di un numero eccessivo di enti locali (l'ultimo tentativo di riordinare l'assetto locale risale a una legge del 1810 nel Regno d'Italia napoleonico), di un numero eccessivo e indistinto di università, di tribunali e così via.

Secondo questa visione, quand'anche ciascuno dei centri di produzione dei diversi settori di attività distribuiti sul territorio nazionale potrebbe essere riorganizzato eliminando sprechi e inefficienze specifiche, resterebbe sempre un'endemica inefficienza di sistema, propria di un sistema industriale vecchio, cresciuto all'interno di barriere protettive, oltre che disorganizzato al proprio interno. Questa visione è propria di studiosi e politici che avevano poste molte speranze, nel 1970, sul ruolo che avrebbero potuto assumere le regioni a statuto ordinario nel riordino dell'offerta pubblica sui territori regionali. Le ragioni per cui, dopo 40 anni, le regioni sono divenute solo un nuovo livello di governo che si è inserito in un vecchio sistema industriale sono molte e non possono essere trattate in questa sede. Con pochi poteri nei confronti dei livelli di governo locale e senza effettiva autonomia finanziaria misurabile solo dall'effettivo comando su fonti di entrata propria, si sono progressivamente assimilate ai ricchi proprietari terrieri dell'Italia agricola, capaci di negoziare astutamente con l'ufficio del catasto (il governo centrale) gli estimi (i fabbisogni finanziari) delle loro proprietà.

Gli indicatori di questa situazione si ritrovano in almeno due diversi insiemi di dati e di informazioni.

Il primo è rappresentato dalla crescita, di cui si è trattato nel paragrafo 10 della Parte I, che è occorsa negli ultimi 20 anni nelle spese per i servizi generali di tutti i livelli di governo, dall'amministrazione centrale all'amministrazione locale.⁶ Questo esito può essere dovuto a una varietà di fattori che potrebbero essere individuati solo con analisi che utilizzino dati più analitici e disaggregati di quelli che hanno costituito la base informativa di questa relazione.

Il secondo è invece rappresentato dall'evidenza, accumulata ormai negli ultimi 30 anni, delle inspiegabili differenze nei livelli della spesa per abitante nei diversi territori, nella profonda differenza negli indicatori di produttività che si rilevano nella produzione dei servizi dello stato, delle regioni, delle province e dei comuni sui diversi punti del territorio nazionale.

In sintesi, il teorema dell'inefficienza di sistema, che ha molti sostenitori, dispone di fascino, ma la sua verità necessita di ulteriore evidenza empirica.

2.2. Riduzione degli squilibri nelle redditività degli interventi in essere

⁶ Nelle analisi e discussioni finora svolte nel tavolo di lavoro a cui questa relazione è destinata, il sentimento prevalente, motivato invero da osservazioni episodiche e non sistematiche, espresso dai partecipanti (ove scarsa è la rappresentanza delle amministrazioni locali) non ha espresso graduatorie favorevoli a enti locali e regioni.

Un elemento caratteristico della gestione della spesa pubblica è costituito dalla difficoltà di aggiustare la struttura della spesa al mutamento dei bisogni e dei caratteri demografici, sociali ed economici della collettività. Le strutture produttive predisposte per la produzione e fornitura di un particolare servizio non si adeguano automaticamente ai mutamenti dei bisogni o della domanda della collettività. Gli interventi che si possono ipotizzare all'interno di questo comparto rispondono tutti all'obiettivo di valutare il merito relativo dei diversi programmi di spesa nella ipotesi di base che gli interventi debbano contribuire in qualche modo a realizzare gli obiettivi del pareggio di bilancio o di quale che sia il livello del deficit che è ritenuto accettabile, a livello nazionale o internazionale.

In generale si può dire che i risultati delle decisioni in materia di spesa pubblica nel nostro paese per quanto attiene la valutazione del loro merito o anche del solo loro merito relativo, non sono soddisfacenti. Appartiene alla leggenda quotidiana la rilevazione di programmi che sono mantenuti nella struttura della spesa pur avendo perso le loro originarie ragioni di essere e anche la constatazione che programmi o servizi pubblici meriterebbero di essere ampliati.

Diversamente dai casi descritti nel paragrafo precedente, qui non stiamo più considerando inefficienze nella organizzazione produttiva di un particolare intervento pubblico, ma piuttosto:

- le inefficienze legate al mantenimento in vita di programmi per i quali non sussistono più (se mai sono esistiti) i vantaggi che avevano sostenuto la loro adozione iniziale,
- le inefficienze legate alla mancata attivazione di programmi capaci di generare vantaggi per la collettività e, infine
- le inefficienze legate alla incapacità o impossibilità di adattare la crescita e lo sviluppo relativo dei programmi in essere al mutamento dei bisogni e delle condizioni sociali.

Sprechi di tipo 8. Avvio di nuovi programmi di spesa non preceduti o che non passano il test di benefici superiori ai costi. Gli esempi più semplici di situazioni di questo tipo sono le opere pubbliche e gli investimenti in infrastrutture. Ci sono però esempi più interessanti, soprattutto in settori, come la tutela della salute, caratterizzati al proprio interno da una molteplicità di attività, prodotti e iniziative e anche, soprattutto, da forti pressioni della domanda, diretta o indiretta. Nel caso poi di attività affidate alla responsabilità finanziaria degli enti decentrati, la variabile costo del finanziamento – che occupa un ruolo strategico nei tests di convenienza economica – assume valori molto diversi in relazione ai diversi assetti istituzionali, alla capacità di generazione di fondi interni e così via. In un mondo ideale i test di convenienza sui nuovi investimenti e sulle nuove iniziative dovrebbero essere, fintantoché una struttura, ente o organizzazione grava sulle risorse provenienti dal bilancio dello stato, basati su un unico – nazionale – costo opportunità.

L'esperienza italiana è particolarmente capace di fornire esempi di grandi decisioni in materia di infrastrutture assunte in violazione del criterio che il valore attuale dei benefici netti futuri dovrebbe superare il costo di costruzione. Solo per ricordare cose del passato: nel programma di alta velocità progettato all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, una delle prime linee realizzate (per la particolare dolcezza del territorio attraversato) si presentava con un rapporto benefici/costi di gran lunga inferiore all'unità.

Sprechi di tipo 9. Il mix dei programmi di spesa pubblica non si adegua (o si adegua con ritardo) ai mutamenti della domanda e dei bisogni della collettività. Ovvero,

la sua variante estrema: il mantenimento in vita di programmi, attività, strutture organizzative o enti per i quali non sussistono più (se mai erano esistite) le ragioni che avevano portato al loro avvio.

Le regole di organizzazione delle attività amministrative non contengono al proprio interno quegli evidenti segnali (costi strutturalmente superiori ai ricavi) che portano alla chiusura delle attività che producono beni e servizi non più richiesti dal consumatore. In verità, tutta la teoria dell'organizzazione pubblica indica che, nella produzione di servizi e programmi pubblici, sono sempre presenti meccanismi e incentivi che tendono a conservare strutture e attività non più rilevanti. Preminente tra questi, gli interessi economici dei beneficiari e gli interessi delle strutture burocratiche che governano la produzione o la gestione dei programmi di produzione di beni.

Pure all'interno di questa situazione generale, l'esperienza italiana mostra che il mix di servizi offerti e di attività svolte dal settore pubblico ha presentato significative e importanti evoluzioni nel corso del tempo. Cambiamenti radicali nel mix della spesa pubblica sono avvenuti in Italia, come è sinteticamente mostrato nella Tabella 3 della Parte prima di questo lavoro, nei primi trent'anni del periodo che stiamo considerando: valgono gli esempi dell'aumento della spesa per l'istruzione in relazione alla forte crescita della popolazione nei primi trent'anni dopo la fine della prima guerra mondiale, dell'aumento della spesa pensionistica inizialmente utilizzata come strumento di aggiustamento nella struttura occupazionale, dell'aumento della spesa per investimenti pubblici in connessione con l'aumento della popolazione e delle migrazioni interne. In questo periodo il cambiamento del mix di offerta è avvenuto in concomitanza con (o causando) una dinamica accelerata della crescita complessiva della spesa.

Nei periodi più recenti, di rilievo è stata la dinamica di crescita della spesa sanitaria che in relazione alla dinamica della spesa complessiva e alla dinamica rallentata di altre componenti della spesa ha comportato, come abbiamo messo in evidenza, una significativa modifica del mix di offerta dei servizi pubblici. La quota della spesa sanitaria nel mix dei consumi collettivi è aumentata in modo significativo a spese della quota della spesa per l'istruzione.

Secondo aspettative teoriche, gli aggiustamenti nel mix di offerta sarebbero facilitati dalla crescita dell'economia, dalla crescita endogena del gettito tributario e dalla debolezza del vincolo di bilancio; sarebbero più difficili in periodi di bassa crescita e di bassa inflazione perché richiedono spostamenti espliciti di risorse da un settore all'altro.

Come può un sistema politico e amministrativo rimediare alla assenza di indicatori diretti della riduzione o del venir meno dell'interesse pubblico su un particolare programma di spesa ?

Un sistema di spesa pubblica complesso come quello italiano dovrebbe essere gestito anche attraverso una sistematica opera di rivisitazione e valutazione del merito delle centinaia di diversi programmi che sono stati introdotti, nel tempo, dalla copiosa legislazione di spesa. Nel pubblico impiego, nei consumi collettivi, nei programmi a contenuto redistributivo, nei programmi di trasferimenti specifici a favore di regioni, province, comuni e quant'altro, il trattamento speciale di interessi specifici dovrebbe essere sottoposto a scrutinio continuo per verificare se sussistono ancora le esigenze che li avevano motivati in origine.

Nei paesi anglosassoni, la procedura continua di valutazione del merito della spesa pubblica va sotto il nome di "revisione della spesa" ed è affidata a soggetti, ora interni, ora esterni all'amministrazione pubblica. In Italia compiti vicini a quelli sopra indicati sono organicamente affidati alla Ragioneria Generale dello Stato, organo del

Ministero dell'economia e delle Finanze.⁷ Sulla questione delle procedure più efficienti per governare le decisioni allocative sulla spesa pubblica, ci sono posizioni diverse. In particolare c'è la questione del peso relativo del Ministero dell'economia e delle finanze da un lato e dei Ministri di spesa e degli enti territoriali dall'altro.

Sprechi di tipo 10). Le iniziative di spesa avviate in funzione anti-ciclica e realizzate con spese di durata permanente anziché con programmi di spesa a termine. Come è stato illustrato nella Parte I, nelle regole decisionali sulla politica di spesa si riscontrano fasi di euforia che, leggendo le accelerazioni temporanee dell'economia come indicatori di una prospettiva permanente di crescita economica, scontano i futuri benefici fiscali della crescita per finanziare nuove spese permanenti. Si riscontrano altresì avvio di programmi di spese permanenti nei periodi di ristagno dell'economia in funzione anti-congiunturale.

2.3 I caratteri istituzionali dell'offerta pubblica. L'esperienza degli ultimi venti anni e in particolare il mutamento delle quote di sanità e istruzione nel mix dei consumi collettivi, avvenuto in un periodo di politica di restrizione sulla dinamica della spesa pubblica, merita qualche ulteriore riflessione. Si consideri anzitutto che il settore istruzione e ricerca include una varietà di diverse attività, tra le quali ne consideriamo due, l'istruzione fino alla scuola media superiore e l'istruzione universitaria. Queste due attività sono regolati e gestiti da comparti dell'amministrazione pubblica assai diversi tra di loro nel senso che l'istruzione non universitaria ha come interpreti dei bisogni espressi dalla collettività gli organi dell'amministrazione dello stato e le organizzazioni sindacali, mentre l'istruzione universitaria ha come interpreti le università, dotate di autonomia organizzativa e finanziaria, e i suoi rettori che riescono ad esprimere in autonomia le loro posizioni e le esigenze dei loro studenti. Di converso, il settore sanitario e la tutela della salute sono affidati alla responsabilità politica delle regioni, un livello di governo che risponde all'elettore e che si esprime nei confronti del governo centrale forte della rappresentanza politica dei cittadini e del ruolo dei suoi governatori.

I tre settori sono tutti, sia pure in misura diversa, dipendenti da finanziamenti a carico del bilancio dello stato e sono quindi amministrati da soggetti che ricevono regole, direttive e risorse da decisioni assunte a seguito di un comune processo di bilancio. Le loro dimensioni relative, definite dai tassi di crescita delle risorse allocate al loro finanziamento, discendono tutte da decisioni del governo centrale e del Parlamento. Si è già ricordato però che le decisioni di spesa su questi tre settori non sono mai state precedute da una valutazione comparata dei benefici associati all'aumento o alla contrazione della spesa in un settore rispetto all'altro.

La crescita di ciascuno di questi settori è condizionata dalla struttura istituzionale dell'offerta. Dietro la sanità c'è la forza politica di un livello di governo che risponde, regione per regione, all'elettore. Dietro l'università ci sono centri di produzione di grandi dimensioni e strutture amministrative dotate di autonomia, dietro l'istruzione c'è solo un ministro con i suoi provveditori e i sindacati il cui ruolo è andato progressivamente calando nel tempo. La segmentazione istituzionale e il diverso peso politico dei portatori di interesse che ad essa si associa, rendono difficile le valutazioni comparate sul merito dei diversi settori che il Parlamento o il governo centrale dovrebbero effettuare. In verità è persino possibile che, in presenza di segmentazione

⁷ Ci sono state anche esperienze transitorie di affidamento di compiti complementari ad organismi esterni. Si veda al riguardo l'esperienza della Commissione Tecnica per la spesa pubblica, nel periodo dal 1982 al 2002 e della Commissione finanza pubblica, nel periodo dal 2006 al 2008.

istituzionale, questa valutazione non trovi mai una sede concreta in cui realizzarsi, pur se la responsabilità formale è sempre quella del Parlamento (o del governo centrale).

Bisogna anche prendere atto che il federalismo fiscale all'italiana (che non consente a nessun ente decentrato, anche se collocato in un'area con reddito pro-capite maggiore del reddito medio nazionale di finanziare con risorse proprie i compiti che gli sono assegnati dalla legge), non aiuta nello svolgimento del compito, oggettivamente complesso, di valutare se, in prospettiva dinamica, la scuola pubblica debba crescere un po' di più o un po' di meno della sanità pubblica o dell'università. Tutto è sempre rimesso alle decisioni del bilancio statale e le necessarie valutazioni comparate sui settori dell'attività pubblica (quali devono crescere di più o di meno nel prossimo decennio) non sono agevolate dalla mancanza di autonomia finanziaria. Sarebbe forse preferibile che due beni pubblici fortemente influenzati dalle esigenze di parità di trattamento o da vincoli di accesso (quali la sanità e la scuola) e tra di loro complementari lungo la vita dell'individuo fossero affidati allo stesso livello di governo.

2.4 I costi economici dell'alto prelievo tributario.

L'elevato livello e crescita della spesa pubblica possono associarsi a una diversa forma di inefficienza quando si considerano i costi opportunità di natura macro-economica variamente misurabili in termini di perdita di consumi privati, di rallentamento della crescita, di perdita di occupazione o quant'altro. I benefici specifici dei programmi di spesa pubblica di lungo termine (per la fornitura di beni di consumo collettivo o la produzione di infrastrutture, per l'attuazione di meritevoli compiti di redistribuzione del reddito, per lo sviluppo economico territoriale) possono essere inferiori ai costi provocati dal suo finanziamento con aumento del prelievo tributario o con la emissione di titoli del debito pubblico.

Le imposte elevate e la struttura del prelievo possono scoraggiare l'attività economica, l'offerta di lavoro e l'assunzione di rischi. Anche se l'analisi micro-economica ha portato molte ragioni a sostegno dell'esistenza di questi effetti, non c'è grande evidenza empirica per la loro quantificazione. Ci sono però valutazioni basate su confronti interregionali all'interno di un singolo paese o su confronti internazionali che associano bassi livelli di prelievo tributario a più elevati tassi di crescita dell'economia.

La proposizione che un alto livello di tassazione, quando si accompagna ad una accentuata scala di progressività rispetto al reddito, scoraggia la crescita economica è uno dei teoremi più accreditati negli orientamenti di politica economica di stampo conservatore. Vera o falsa che sia, essa condiziona il clima delle opinioni prevalenti nel nostro paese e condiziona, essa stessa, il clima degli orientamenti sulle politiche di sviluppo.

Deriva da questo orientamento che è utile interrogarsi "se parti delle attività oggi svolte dal settore pubblico che siano finanziate con forme di prelievo coattivo (tributi di vario genere) possano essere affidate a decisioni e gestione da parte di strutture non pubbliche finanziate da prezzi e tariffe caricate agli utenti".

Per aiutarci a rispondere a questo interrogativo o a parte di esso, è utile riclassificare gli argomenti, le ipotesi e anche le soluzioni finora adottate nel tentativo di dare risposte a una questione così fondamentale sulle dimensioni e organizzazione dell'attività pubblica. E' utile ricordare che nella organizzazione dell'attività pubblica ci sono almeno quattro grandi temi da considerare che possono spesso essere gestiti separatamente:

A - la questione allocativa: a chi sono affidate le decisioni su quali beni produrre e a favore di quali categorie di soggetti nella collettività. In un certo senso questa è la questione fondamentale.

B - i compiti di produzione: quale è il ruolo del settore pubblico nella produzione dei beni di consumo collettivo e delle infrastrutture sociali. Una questione importante, ma non come la prima.

C - i mezzi di finanziamento, se i prelievi coattivi basati sui principi della capacità contributiva possono essere sostituiti da prelievi benefit oriented.

D - quanta redistribuzione del reddito via servizi pubblici o via trasferimenti monetari.

Con scelte diverse sulle diverse componenti dell'azione pubblica riassunte nelle lettere da A a D, si possono costruire modelli di riduzione dell'offerta pubblica e quindi potenzialmente riduzioni della spesa pubblica. Discuteremo molto brevemente le diverse opzioni iniziando da quelle più leggere, già ampiamente utilizzate nella pratica della vita delle organizzazioni pubbliche.

Opzione 1. Esternalizzare segmenti di spesa per servizi pubblici dal comparto pubblico (facendoli uscire dalle spese registrate nei bilanci pubblici) affidandone la gestione a società di diritto privato di proprietà pubblica o mista pubblico privata, accompagnando l'uscita con il trasferimento alla stessa società di proventi derivanti prelievi tributari o contributivi di natura coattiva. L'utilizzo di questa procedura può accompagnarsi a un miglioramento dell'efficienza gestionale, ma non sposta i confini dell'intervento pubblico dato che le regole di accesso ai servizi (la funzione allocativa) e le fonti di finanziamento dell'attività sono le stesse che prevalevano prima dell'esternalizzazione. Molti comuni hanno esternalizzato il servizio idrico spostando su società private i proventi dei contributi idrici e il servizio depurazione spostando fuori dai propri bilanci i contributi di depurazione dovuti dai contribuenti. Si riduce la spesa pubblica registrata nei bilanci ma non, ovviamente, il peso del settore pubblico nell'economia.

Opzione 2. Acquistare componenti del servizio o attività o prestazioni da società di diritto privato che li vendono al settore pubblico dietro pagamento di un prezzo. Il controllo dell'offerta e le condizioni di accesso (la funzione allocativa) è mantenuta in testa all'ente pubblico, ma la produzione è affidata a operatori del settore privato che producono e vendono anche direttamente al consumatore. È questo il caso delle numerose società che, in alcune regioni, vendono prestazioni sanitarie alla Azienda sanitaria locale o direttamente alla Regione; in qualche caso con specifico scopo di lucro. In altri casi all'interno di strutture non profit. La presenza di strutture di questo tipo è molto utile perché fornisce dei paradigmi di riferimento anche per la struttura di produzione pubblica. Pone, così come ha posto, il rischio o l'inconveniente che i prezzi di acquisto di qualche bene o servizio definiti dalle strutture di governo dell'offerta pubblica siano "sbagliati" (troppo elevati) o non aggiustati tempestivamente o non sottoposti al criterio della libertà di entrata, generando situazioni permanenti di profitto quasi monopolistico.

Opzione 3. Mantenere il controllo pubblico dell'offerta accompagnandolo con il decentramento parziale della produzione e con la liberalizzazione delle politiche di prezzo diretta ad incentivare aumenti del contributo diretto dell'utente per l'accesso al servizio. Strutture di offerta pubbliche siano autorizzate a praticare politiche autonome di prezzi per l'accesso ai servizi da loro forniti. Si può citare a questo riguardo le politiche che, gradualmente, sono venute affermandosi nel sistema universitario statale, all'interno del quale le tasse universitarie, sotto diversi nomi e causali, si sono

progressivamente differenziate. E' evidente che nell'università ci sono ampi spazi per una liberalizzazione dei prezzi di accesso.

Opzione 4. Mantenere il solo controllo pubblico dell'offerta, rinunciando completamente alla produzione pubblica decentrandola per intero sul settore privato, trasformando l'intervento pubblico in un trasferimento finanziario integrativo dei prezzi applicati dalle strutture private all'utente. E' questo il caso di strutture di offerta private, regolate nelle modalità di offerta dei servizi, alle quali è attribuito un potere limitato di fissazione dei prezzi d'uso o di limitazione dell'accesso ai servizi, come è il caso dei trasporti extra-urbani in concessione.

Opzione 5. Come l'opzione 4, fino al full financing accompagnato da interventi di sostegno a favore dei redditi più bassi. Esempio la privatizzazione delle prestazioni non essenziali dell'assistenza sanitaria.

Bisogna prendere atto che l'azione pubblica ha preso negli ultimi 20 anni molte decisioni che sono classificabili come espressione delle opzioni da 2 a 5. Reazioni affermative a questa domanda sono già in atto da tempo. Ne fanno fede (a) i forti aumenti tariffari in settori da sempre cari alla visione socialdemocratica (trasporti, energia, ambiente, acqua, ecc.) dell'intervento pubblico, (b) il forte aumento di tutte le entrate extra-tributarie nei bilanci degli enti territoriali (regioni, province, comuni), (c) lo sviluppo dell'assicurazione privata nel settore sanitario e previdenziale.

Opzione 6. Riportare l'intervento pubblico all'ambito esclusivo delle decisioni di soggetti privati. Ovvero la privatizzazione tout cour. La rinuncia allo svolgimento della funzione allocativa e alla funzione di redistribuzione via servizi pubblici, accompagnata da misure di sostegno monetario dei redditi dei soggetti a più basso reddito.

Nella storia recente del nostro paese non ci sono quasi mai state decisioni esplicite di "uscita" del settore pubblico dai suoi numerosi compiti. In molti ambiti però il peso dell'intervento pubblico si è ridotto, con l'utilizzo di due diversi strumenti. Con ordini o comandi diretti ai livelli della spesa propria dello stato, degli enti previdenziali o degli enti decentrati, espressi tramite la riduzione degli stanziamenti di bilancio, le modifiche dei diritti dei soggetti beneficiari esistenti o potenziali, l'imposizione di vincoli alla crescita della spesa. Lo stato ha cercato di ridurre, in questo modo, la spesa per la scuola, la giustizia, la sicurezza, la difesa, oppure le spese generali di funzionamento dell'amministrazione centrale. Con politiche di riduzione dell'importo dei trasferimenti finanziari che le leggi vigenti prevedono a favore degli enti territoriali (regioni, province e comuni), delle università e di tutti gli enti periferici o comunque esterni all'amministrazione statale che svolgono compiti di interesse pubblico. La riduzione dei trasferimenti può indurre riduzioni della spesa, aumenti del prelievo tributario degli enti territoriali, aumenti di prezzi e tariffe dei servizi a domanda individuale forniti da loro, dalle università o dalle altre strutture pubbliche decentrate.

2.5 In sintesi.

Il linguaggio comune spesso tende a ricondurre i possibili interventi capaci di ridurre o di rallentare la crescita della spesa pubblica a un singolo unificante fattore, definito con il termine di "riduzione degli sprechi". Il contenuto di questa seconda parte della relazione e la sua enfasi sulla tassonomia dell'inefficienze sono diretti a mostrare che la nozione di efficienza ha una varietà e complessità di dimensioni che, se pure tra di loro imparentati, hanno ciascuno una loro autonomia e meritano di essere trattate in modo separato ed autonomo.

Gli sprechi e le inefficienze produttive e gestionali che si rilevano nell'organizzazione di grandi servizi pubblici sono cosa diversa dal mantenimento in vita di programmi disegnati qualche decennio fa per rispondere a una situazione economica e sociale che oggi ha cambiato completamente faccia. Interventi redistributivi a favore di soggetti, aziende o settori produttivi oggi non più non meritevoli di particolare tutele sono cosa diversa da nuovi investimenti pubblici sostenuti da analisi di convenienza economica costruite sulla base di pregiudizi immotivati o palesemente infondati.

A sostegno dell'offerta dei servizi pubblici e dietro l'organizzazione dell'intervento pubblico c'è quasi il 20% dell'occupazione e del lavoro dipendente che vanno a comporre il più grande settore produttivo del paese. La mancanza di valutazioni marginali se e in che misura il paese debba gestire aumenti (o riduzioni) della spesa sanitaria piuttosto che aumenti (o riduzioni) della spesa per la scuola è un problema serio, ma diverso da una decisione di ridurre la spesa in un qualche settore perché la corrispondente riduzione del prelievo tributario può aiutare le imprese e la crescita economica.

La tassonomia sulle ragioni e sulle manifestazioni dell'inefficienza proposta in questa seconda parte potrà forse essere considerata un po' troppo pedante; il suo obiettivo è quello di portare il lettore che, prima o poi, potrebbe essere chiamato ad esprimersi sulla spesa pubblica italiana a una più attenta considerazione della semantica della spesa pubblica ed anche a meglio classificare e valutare le proposte che potranno essere effettuate.

Parte III

UNA REGOLA PER IL PATTO DI STABILITA' INTERNO

Come si è indicato nei paragrafi 1.4, 1.6 e 1.12 della parte prima, una frazione significativa della produzione di consumi collettivi, della spesa per trasferimenti a famiglie e imprese, della spesa in conto capitale è affidata alle amministrazioni locali, regioni province e comuni. Più precisamente se dalla spesa al netto degli interessi si isola la spesa per pensioni, si scorpora dall'amministrazione centrale la spesa per il finanziamento della differenza tra spesa per pensioni e contributi previdenziali, si sposta la spesa per le università dall'amministrazione locale (ove è ora classificata) all'amministrazione centrale che la governa, risulta che la spesa al netto degli interessi è oggi ripartita circa a metà tra amministrazione centrale e amministrazione locale. Se mai le spese per l'istruzione e le altre materie rientranti nel regime della competenza concorrente di cui all'art. 117 terzo comma della costituzione, dovessero essere, al pari della spesa sanitaria, assegnate per la loro gestione alle amministrazioni regionali o locali, il peso dei governi decentrati nella gestione della spesa pubblica non pensionistica raggiungerebbe almeno il 70%.

Allo stato attuale, poi, – se le compartecipazioni al gettito tributario delle regioni a statuto speciale fossero classificate come trasferimenti e non come entrate proprie e l'IRAP venisse considerata per quello che effettivamente è, un "acconto" sul finanziamento del fabbisogno sanitario – risulterebbe che le entrate proprie delle amministrazioni locali coprono non più del 30% della loro spesa.

Lo squilibrio nel nostro paese tra la distribuzione delle responsabilità di spesa e l'assetto della sovranità in materia tributaria è quindi molto rilevante. Esso sembra destinato a rimanere tale anche nelle ipotesi di riforma in corso di attuazione, stante il rilievo che in tali ipotesi ha la sostituzione dei trasferimenti statali con il provento delle compartecipazioni locali e regionali al gettito di tributi statali.

La questione assume un rilievo particolare in relazione all'obiettivo di progressiva riduzione del rapporto deficit-PIL fino al suo azzeramento, al quale i governi dei paesi europei (Italia inclusa) si sono recentemente impegnati. Tale impegno non può non esprimersi in corrispondenti impegni e vincoli per tutti i livelli di governo che hanno responsabilità in materia di spesa pubblica e di mezzi di finanziamento.

Impegni di questa fatta caratterizzano i rapporti centro-periferia nel nostro paese a partire dal lontano 1997 anno nel quale, con le norme contenute nel provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1998, veniva richiesto in via programmatica ai singoli comparti della amministrazione locale di ridurre progressivamente l'importo del fabbisogno finanziario risultante dalla somma di "trasferimenti statali + ricorso netto al debito + prelievi netti dalle disponibilità di cassa (presso il sistema bancario e presso la tesoreria centrale dello Stato)".

Nel 1998, prima con il documento di programmazione economico e finanziaria per il triennio 1999-2001, poi con il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1999 veniva introdotta esplicitamente l'espressione "patto di stabilità interno" che faceva riferimento esplicito all'obiettivo di ridurre la differenza tra "spese finali e entrate proprie" dei singoli livelli di governo. Le due formulazioni erano e sono del tutto equivalenti e impegnavano i comparti e i tre livelli di governo, senza imporre vincoli specifici sui singoli enti. Si affidavano alle capacità di autogoverno dei sistemi di autonomia locale.

Negli anni successivi, già a partire dal 1999, il patto di stabilità interno si è progressivamente trasformato in una serie di vincoli sulla crescita delle spese dei singoli enti. In questa formulazione, la struttura concettuale del patto di stabilità interno urta contro le regole di un buon sistema di federalismo fiscale e deve essere riformata.

La ricostruzione del patto di stabilità interno su regole coerenti con i criteri ai quali deve ispirarsi il governo nazionale per il coordinamento delle politiche di bilancio a livello europeo richiede una serie di passaggi sulla definizione del saldo di bilancio, sulla formazione di una regola di aggiustamento per il sistema delle autonomie locali, la trasposizione di tale regola prima ai singoli comparti delle amministrazioni locali, poi ai singoli enti, infine una procedura per arbitrare le discontinuità che inevitabilmente si producono nei saldi di bilancio soprattutto degli enti di minori dimensioni. I temi sono trattati di seguito.

1. Il livello del saldo. Definizione di un saldo di bilancio per i singoli enti e per il loro aggregato nazionale coerente con le regole di computo del saldo utilizzate ai fini del patto di stabilità nazionale. Questo saldo deve:

- essere definito in termini di cassa;
- non considerare le uscite e le entrate connesse a movimenti sulle attività finanziarie, quali le concessioni e riscossioni di crediti, i proventi delle vendite di attività finanziarie e così via;
- non considerare le entrate per partecipazioni a tributi che sono nella sovranità di altri livelli di governo;
- non considerare tutti i trasferimenti da e per altri enti dell'amministrazione locale o per altri livelli di governo.

Questo saldo si configura quindi come differenza tra prelievi diretti sull'economia e uscite verso il sistema economico. Deve essere conteggiato in più di una versione. La prima include tra le entrate e le uscite gli interessi attivi e passivi. La seconda esclude tali voci di entrata e di uscita.

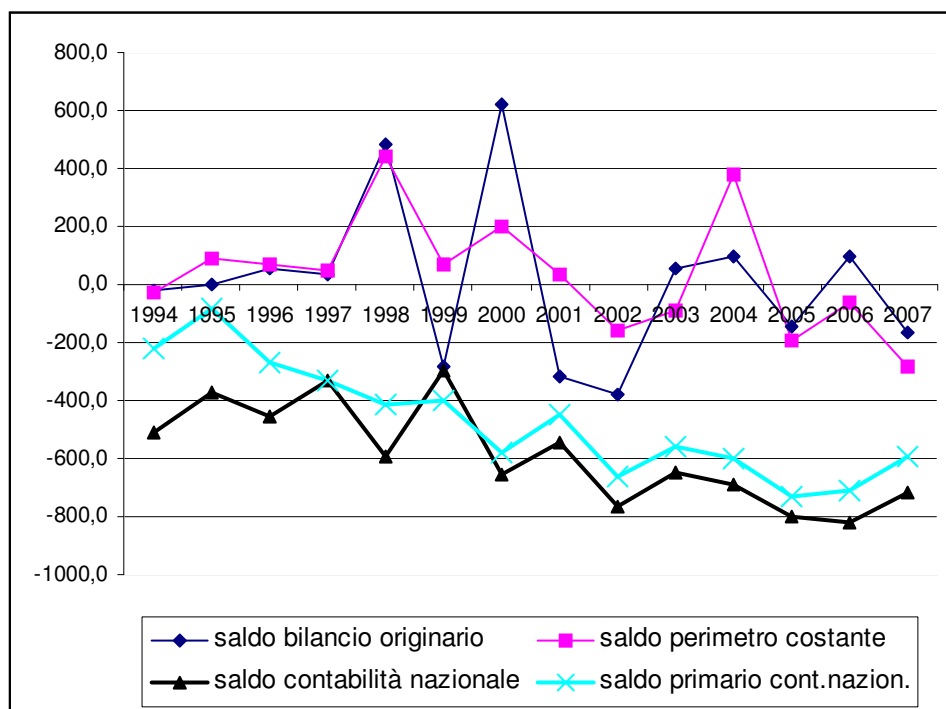
Per i confronti nel tempo i saldi di cui sopra devono essere conteggiati ciascuno in due versioni. La prima, che può definirsi "tradizionale", utilizza i risultati della gestione di cassa come emergono dal conto consuntivo dell'anno. La seconda, computata secondo metodologie ampiamente utilizzate nella pratica dei bilanci delle

aziende private, basata sul criterio della invarianza di perimetro, ovvero “a perimetro costante”. La nozione di perimetro costante è particolarmente rilevante in periodi nei quali viene modificato l’assetto delle spese e delle entrate proprie degli enti decentrati, come sono stati negli anni passati, ad esempio il caso dell’istituzione dell’ICI e poi delle modifiche ad esso relative e il caso del trasferimento delle spese per il personale della scuola dai bilanci comunali al bilancio statale.

Nella struttura attuale di spese e entrate per tutti i livelli di governo, il saldo di tutti gli enti dell’amministrazione locale, in qualsivoglia delle diverse versioni sopra indicate, è presumibilmente negativo e definisce “il concorso di ciascun ente e di ciascun livello di governo alla formazione del saldo del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche”.

La Figura 4 illustra l’andamento del saldo di bilancio di un grande comune italiano nel periodo dal 1994 al 2007. Sono rappresentati nelle due linee in alto il saldo come risulta dal conto consuntivo di cassa e il saldo di bilancio a perimetro costante. Entrambi i saldi, nel periodo considerato si muovono sostanzialmente attorno ad una media vicino allo zero (bilancio di cassa in pareggio). Le due linee nella parte bassa del grafico rappresentano invece l’andamento del saldo di bilancio dedotti i trasferimenti dello stato e della regione. La linea nera più bassa è il saldo equivalente al contributo del comune alla formazione del deficit consolidato delle pubbliche amministrazioni, mentre la linea verde rappresenta il saldo al netto della spesa per interessi.

Figura 4. Saldo di bilancio di un grande comune italiano, 1994-2007 - diverse definizioni



In linea tendenziale risulta che nel periodo 1994-2007, il contributo del Comune alla formazione del deficit complessivo e del saldo primario delle pubbliche amministrazioni – la statistica rilevante per il patto di stabilità europeo – è stato particolarmente negativo: il saldo di –200 milioni di euro nel 1994 è andato sistematicamente peggiorando fino ai –600 milioni del 2007. Questo risultato si è prodotto in un periodo in cui sono stati prima tagliati i trasferimenti statali (nel 1995) ed

è stato poi vigente il patto di stabilità interno, sempre formalmente rispettato dall'ente in questione.

2. La regola di aggiustamento. Definire per ciascun livello di governo (regioni a statuto ordinario, regioni a statuto speciale, province, comuni, università) una regola e un percorso di miglioramento del saldo come computato al punto precedente. La definizione pratica della regola di riduzione del saldo si presenta tutt'altro che semplice. Nel 2009 il saldo negativo delle amministrazioni locali è stato pari a 150 miliardi di euro, a fronte di un saldo complessivo per le amministrazioni pubbliche di 80 miliardi. Nell'ipotesi che, lungo un qualche orizzonte temporale, i conti pubblici debbano essere riportati al pareggio di bilancio, ciò richiede di definire come gli 80 miliardi debbano essere ripartiti tra i diversi livelli di governo: amministrazione centrale, amministrazioni locali, enti previdenziali.

Il criterio più ovvio sarebbe quello di effettuare una valutazione comparata di merito sui compiti e mezzi di finanziamento affidati ai diversi livelli di governo. In alternativa si potrebbe pensare, almeno in via di prima ipotesi, di ripartire il percorso di aggiustamento in proporzione al peso che i diversi livelli di governo hanno nella formazione del saldo complessivo, per esempio considerando il valore medio di entrate proprie e spese finali di ciascun livello di governo. Sulla base dei dati della tabella 15, risulta che tale valore è pari a 297,7 miliardi di euro per le Amministrazioni Centrali, 171,1 per le Amministrazioni locali e 252,3 per gli Enti Previdenziali. La quota delle amministrazioni locali sarebbe pari al 24%; in altre parole le amministrazioni locali dovrebbero concorrere con un miglioramento del proprio saldo pari a 19,2 miliardi di euro.

Risultati diversi si otterrebbero se, per ragioni politiche, la spesa pensionistica e il suo finanziamento venissero escluse dalle aree di riaggiustamento strutturale, ritenendo che il bilancio pensionistico fosse in una qualche sorta di equilibrio strutturale. Se così fosse, la quota del risanamento finanziario da mettere a carico degli enti decentrati sarebbe molto più elevata e pari, in applicazione degli stessi criteri sopra indicati, a circa il 36% del totale e cioè 29 miliardi di euro.

Quale che sia l'importo, il riaggiustamento deve essere fatto operando sulle spese e sulle entrate proprie. In termini percentuali, dato il livello del saldo negativo delle amministrazioni locali pari a circa 150 miliardi, i 19 o i 29 miliardi di miglioramento richiesto (pari rispettivamente al 14% o al 20% del totale) porterebbero a un saldo di equilibrio, sempre a invarianza di assetto nelle competenze di spesa e nella disponibilità di risorse proprie, di 130 o 120 miliardi di euro.

3. Dal livello macro al livello di comparto. Il compito assegnato alle amministrazioni locali (concorrere entro il 2015 al risanamento finanziario con una riduzione del saldo negativo tra spese e entrate proprie di 19 o 29 miliardi) può essere ripartito tra i diversi comparti delle amministrazioni locali, in mancanza di una diversa regola basata su valutazioni discrezionali, con un criterio analogo a quello del precedente paragrafo. Per una più precisa indicazione della ripartizione degli oneri di aggiustamento, è utile segmentare ulteriormente i comparti tradizionali dell'amministrazione locale, separando le regioni a statuto speciale dalle regioni a statuto ordinario e segmentando le amministrazioni comunali, almeno in comuni capoluogo e non.

I risultati dell'esercizio sono descritti nella tabella che segue nella quale il valore del criterio è sempre costituito dalla media aritmetica delle entrate proprie e delle spese complessive dei diversi livelli di governo, con l'avvertenza che la esatta ripartizione dei sotto-comparti deve essere sottoposta a verifica:

	Valore del criterio	Quota %	Importo 1 (19 mld.)	Importo 2 (29 mld.)
regioni a statuto ordinario	stim..	50,0%	9,5	14,5
regioni a statuto speciale	stim..	8,6%	1,6	2,5
Totale regioni		58,6%	11,1	17,0
Province		5,2%	1,0	1,5
comuni capoluogo	stim..	20,2%	3,8	5,9
altri comuni	stim..	9,0%	1,7	2,6
Totale comuni		29,2%	5,5	8,5
Altri enti amministr. locale		7,0%	1,3	2,0
Totale		100,0%	19,0	29,0

4. Dal comparto al singolo ente. Come riportare sui singoli enti che compongono la galassia delle amministrazioni locali l'obiettivo del miglioramento del saldo definito a livello di comparto? L'applicazione di regole di miglioramento del saldo di bilancio ai singoli livelli di governo e ai singoli enti è iniziata in Italia con un decreto legge del dicembre 1996. Si è sempre scontrata, nelle sue applicazioni successive, con la questione che a livello di singolo ente, l'andamento della gestione di cassa si presenta anche con ampie oscillazioni annuali, per effetto della dinamica dei pagamenti e degli incassi che tocca la parte corrente e, soprattutto, la parte capitale del bilancio degli enti locali e regioni.

Una regola uniforme di riduzione del saldo per tutti gli enti non è proponibile perché premierebbe gli enti che nell'anno base si trovavano con un elevato livello di spesa per investimenti e penalizzerebbe gli enti che, nello stesso anno, sperimentavano una bassa spesa per investimenti.

Per rimediare a questo inconveniente, ci sono, e sono state tutte sperimentate nel passato, varie possibilità.

La prima è stata quella di considerare solo la parte corrente del bilancio, entrate e spese correnti, con varie conseguenze: il vincolo sul rientro del deficit per i singoli enti risulta diverso dal vincolo aggregato; la inarrestabile tendenza degli enti decentrati a riclassificare come spese in conto capitale anche le spese di manutenzione ordinaria, le spese professionali e così via.

La seconda, che aveva caratterizzato gli interventi dei primi due anni, il 1998 e 1999, di non rendere il patto di stabilità interno vincolante per il singolo ente, considerandolo solo come un impegno programmatico per ciascuno dei comparti del sistema delle amministrazioni locali.

La terza, quella di trasformare il vincolo sul saldo in un vincolo sulla dinamica della spesa o di alcune poste della spesa complessiva, che ha caratterizzato l'esperienza dei rapporti stato-enti decentrati, accompagnata da riduzioni dei trasferimenti erariali per rafforzare la pressione sul contenimento della spesa.

5. Dal singolo ente al consolidato regionale. L'avvenuta riforma del Titolo V della Costituzione e la legislazione recentemente adottata in tema di attuazione dell'art. 119 dello stesso Titolo, suggeriscono una strada capace di conciliare e anche di effettuare arbitraggi tra i saldi dei singoli enti o di singoli comparti, nel senso di rendere legittime temporanee violazioni della regola di riduzione dei saldi da parte di qualche ente se e in quanto compensate da performance migliori di quelle proposte dal vincolo generale da parte di altri enti.

E' evidente che l'effetto di discontinuità della spesa in conto capitale in un singolo ente può essere, come di fatto avviene, compensato da un corrispondente effetto

di segno opposto in altro ente. La spesa per investimenti che rileva nei conti dei singoli comparti (regioni, province e comuni) o per l'intero settore delle amministrazioni locali si sviluppa nel tempo con relativa regolarità. Inoltre i differenziali nella dinamica della spesa per investimenti delle amministrazioni locali consolidata a livello regionale tendono ad essere, storicamente, molto bassi. Il consolidamento a livello regionale della spesa per investimenti e quindi della spesa complessiva rimuove, per effetto media, le discontinuità che sono normalmente presenti nei dati dei singoli enti.

Il rispetto del riaggiustamento dei saldi tra entrate proprie e spese finali, vincolante a livello regionale, valorizza il ruolo del decentramento, rafforza le forme di cooperazione tra enti diversi nella stessa regione e attribuisce al sistema delle autonomie un ruolo autonomo nella politica di risanamento della finanza pubblica nel nostro paese.

QUALCHE CONSIDERAZIONE DI SINTESI

Il costo sociale dello stock di debito pubblico del nostro paese è molto elevato. Il suo peso sull'economia e sulla società italiana potrebbe diventare ancora maggiore se i tassi d'interesse mondiali o i tassi specifici del nostro debito sovrano dovessero aumentare. Le politiche di contrasto a questo rischio si esprimono su una varietà di fronti, uno dei quali è la riduzione del tasso di crescita della spesa pubblica, in tutte quelle sue componenti che concorrono alla formazione del saldo da finanziare con l'emissione di debito.

L'analisi degli andamenti di lungo periodo della spesa pubblica italiana può essere utile per disegnare una politica di bilancio atta a portare la crescita della spesa al netto degli interessi, misurata in termini reali, su un tasso medio annuo di lungo periodo non superiore allo 0,5% all'anno.

Gli elementi rilevanti da considerare, già discussi nelle conclusioni delle diverse parti di questa relazione, possono essere ulteriormente sintetizzati come segue.

1. la costosità relativa dei consumi collettivi. I prezzi di produzione dei consumi collettivi crescono nel tempo ad un tasso più elevato del tasso di crescita dei prezzi dei beni di consumo privato. Il differenziale di costosità è stato pari mediamente almeno allo 0,5% all'anno: applicato al periodo che va dal 1970 al 2010 esso ha comportato nello stesso periodo un aumento della spesa per consumi collettivi pari a più di 90 miliardi di euro.

La dinamica della costosità relativa dei consumi collettivi è legata:

- alla mancanza di progresso tecnico nella produzione dei servizi pubblici, al collegamento delle retribuzioni pubbliche alla dinamica delle retribuzioni del settore privato e all'assenza di investimenti risparmiatori;
- alla dinamica dei prezzi pagati per l'acquisto dei beni e servizi finali messi a disposizione dell'utente, soprattutto nel settore sanitario;

Anche se le tendenze degli anni più recenti indicano che il differenziale di costosità di sta riducendo, esso rimane sempre positivo e comporta aumenti della spesa per consumi collettivi che potrebbero essere evitati con la maggiore efficienza nella gestione dei processi di produzione oggi utilizzati e con l'adozione di tecniche di produzione più innovative.

2. la composizione dei consumi collettivi offerti. La quantità dei servizi (consumi collettivi) offerta al cittadino ha mostrato la capacità dell'amministrazione pubblica di cambiare il mix di prodotti offerti, in particolare con l'aumento della spesa sanitaria e della spesa per servizi generali, finanziato in larga parte con il rallentamento della crescita della spesa per l'istruzione.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la sostituzione di spesa sanitaria al posto di spesa per l'istruzione, ci sono tracce documentali che essa sia stato anche l'effetto voluto di esplicite decisioni politiche assunte per adattare l'offerta alla mutata struttura della domanda o dei bisogni della collettività. C'è però evidenza che l'attuale assegnazione dei compiti di gestione della scuola allo stato e dei compiti di gestione della sanità alle regioni, ha inserito nel processo decisionale sui due più importanti beni di consumo collettivo, una permanente disparità di peso politico che ha condizionato i processi di decisione in materia di allocazione delle risorse all'uno o all'altro servizio. Non è ovvio che le profonde modifiche nel mix di spesa per i due servizi si sarebbero verificate se essi fossero stati nella comune responsabilità dello stesso livello di governo, quale che esso fosse.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, molti commentatori vedono nell'aumento della quota dei servizi generali nella spesa per consumi collettivi, un indicatore del crescente "costo della organizzazione politica e istituzionale" del nostro paese. Ora è vero che la spesa di amministrazione generale (inclusiva di tutte le spese non assegnabili a specifiche funzioni e quindi anche del costo degli organi di rappresentanza politica e di governo, dallo Stato al più piccolo dei Comuni) è aumentata, in tutti i livelli di governo, più di quanto non siano aumentate le spese per tutti gli altri servizi. Si può anche ritenere che l'ipotesi sia fondata, ma non c'è, nei dati Istat sui quali questo rapporto si basa, evidenza diretta del suo realismo.

3. la gamma dei servizi (consumi collettivi) offerti. Nei consumi collettivi si esprime la funzione fondamentale dello stato nel processo di allocazione delle risorse. Alcune delle funzioni oggi svolte sono da mantenere, altre da espandere, altre potenzialmente da eliminare. Come fare emergere quei servizi, la cui offerta, cristallizzata nel tempo, non è più oggi attuale e la produzione potrebbe essere sospesa per "evidente" irrilevanza collettiva. La questione è complessa perché solo una parte ormai minoritaria dei consumi collettivi appartiene all'ambito decisionale del governo centrale che potrebbe avviare una valutazione in profondità della situazione dei servizi collettivi finanziati direttamente dal bilancio dello stato. La parte maggioritaria è affidata a enti e amministrazioni del governo locale. Come procedere per richiedere e ottenere l'avvio di un processo diretto a ridurre le spese per la produzione di servizi collettivi affidati al sistema delle autonomie locali ?

4. una revisione dei programmi di spesa in essere, con la possibilità che una riconsiderazione straordinaria delle forme e degli speciali istituti di presenza pubblica che si sono costruiti nel tempo, possa abbassare, una tantum, il profilo di crescita della spesa.

5. la struttura industriale dell'offerta pubblica sul territorio, sembra essere – senza esprimere giudizi – espressione di tempi passati. Sovrapposizione di competenze, eccesso di fattore lavoro utilizzato, strutture di offerta dei servizi troppo piccole e parcellizzate, significative differenze negli indicatori di produttività rilevati o rilevabili a livello territoriale. In sintesi, un sistema di distribuzione e di produzione dei servizi sul territorio che risente dell'organizzazione del passato senza più possedere il potere di comando e indirizzo.

6. la composizione della spesa in conto capitale, caratterizzata per quasi il 40% del suo totale da programmi di contributi finanziari e di trasferimenti a sostegno di iniziative che, forse, potrebbero essere gestite al di fuori del bilancio pubblico.

7. i rapporti finanziari tra centro e periferia. In considerazione del fatto che il sistema italiano di federalismo fiscale, presente e prospettico, prevede che anche nei territori a più alto reddito pro-capite, il governo centrale continuerà ad essere il finanziatore parziale delle spese assegnate ai diversi livelli di governo, è necessario che le regole sui saldi di bilancio di tutti gli enti decentrati (attraverso il patto di stabilità

interno) siano le stesse che i vincoli europei pongono al sistema delle amministrazioni pubbliche nel suo complesso e che il saldo di riferimento sia computato sempre come differenza tra le entrate proprie (escluse le compartecipazioni al gettito di tributi erariali) e le spese finali (dirette sull'economia) di ciascun ente.

8. il peso della spesa per interessi. Le politiche di bilancio degli enti decentrati sono di fatto immunizzate dalla dinamica dei tassi d'interesse, visto che quote significative della loro spesa in conto capitale sono tuttora finanziate con gli avanzi di parte corrente, in parte riconducibili alla politica dei trasferimenti statali e alla presenza di programmi di finanziamento attraverso la compartecipazione al gettito dei tributi erariali. Per trasferire consapevolezza dei problemi posti dall'esistenza dell'elevato stock di debiti pubblico, la spesa per interessi potrebbe essere opportunamente quotizzata sui bilanci di tutti gli enti pubblici (stato e enti decentrati).

Restano infine da sottolineare due aspetti che riguardano il sistema pensionistico italiano:

9. le disparità dei trattamenti medi previsti dall'ordinamento pensionistico vigente, tra pensionati provenienti dal settore privato e pensionati provenienti dal settore pubblico, con pensioni di vecchiaia dei secondi pari mediamente a quasi il doppio delle pensioni dei primi. Tale disparità è in parte legata alla presenza, nella occupazione pubblica, di professioni che il settore privato remunera come lavoro professionale e non come lavoro dipendente (giustizia, sanità, istruzione, alta amministrazione); è in parte legata alla maggiore stabilità dell'impiego pubblico.

10. il livello della pensione media, tirato dall'aumento delle pensioni di nuova liquidazione, continua a rimanere superiore al reddito nazionale pro-capite ed a crescere con tassi di crescita superiori a quelli del PIL. Resta poi il fatto che, nella spesa corrente, ripulita dei costi che non hanno a fronte una erogazione finanziaria, dedotti gli interessi, gli aiuti e programmi internazionali, la quota della spesa per consumi collettivi non è molto diversa dalla quota della spesa previdenziale. Una riflessione complessiva su come gestire la politica della spesa per farla contribuire al processo di risanamento della finanza pubblica dovrebbe guardare, almeno in via speculativa, all'intera gamma delle categorie di spesa.

Un caveat conclusivo. La presente relazione non ha l'obiettivo di proporre interventi correttivi su nessuna delle componenti della spesa pubblica. Nell'intera responsabilità dell'autore, essa riassume i temi che sono stati discussi in sei riunioni del gruppo di lavoro, composto da rappresentanti delle parti sociali, su "il bilancio pubblico". La sua base informativa è costituita solo da dati elaborati dall'Istituto Centrale di Statistica per scopi di informazione generale sulla composizione e dinamica della spesa pubblica. Suggerimenti correttivi dovrebbero invece basarsi sui dati analitici e circostanziati normalmente rilevati dalle amministrazioni competenti nei diversi settori di spesa. Ulteriori riflessioni sul tema potranno pervenire dalla continuazione dell'attività del gruppo di lavoro, ma i compiti di formulare valutazioni, avanzare proposte e approvarle appartengono al governo e al parlamento. In ogni caso, il settore pubblico ha bisogno di qualche decisione radicale per rimediare alle inefficienze allocative che sono presenti nella produzione dei servizi pubblici e alle inefficienze legislative gestionali in molti dei comparti di spesa con finalità redistributive. Ha anche bisogno di manutenzione ordinaria, di piccole riforme e opere buone oltre che, se è consentito, un po' di rispettoso affetto.

Università Cattolica
Milano - 31 maggio 2011

**Tavola A1. Distribuzione territoriale della spesa per consumi collettivi nel 2007
(euro per abitante)**

REGIONE	Servizi generali	Difesa	Ordine pubblico e sicurezza	Affari economici	Protezione ambiente	Abitaz. e assetto territorio	Sanità	Ricreaz. cultura, culto	Istruzione	Protezione sociale	TOTALE Regione
Territori RSO											
Piemonte	674	345	451	339	91	94	1.707	109	932	263	5.006
Lombardia	614	345	445	230	36	84	1.618	105	892	224	4.593
Veneto	629	345	430	234	41	92	1.626	106	897	190	4.590
Liguria	759	345	464	361	94	121	1.864	117	876	266	5.268
Emilia-R.	707	345	444	287	72	93	1.688	119	925	268	4.948
Toscana	762	345	453	330	85	105	1.680	113	983	227	5.083
Umbria	884	345	438	471	110	114	1.654	101	1.054	203	5.375
Marche	696	345	439	330	93	107	1.596	109	1.065	215	4.993
Lazio	703	345	484	364	84	103	1.925	109	1.073	241	5.432
media sempl. CN.	714	345	450	327	78	102	1.707	110	966	233	5.032
Abruzzo	695	345	442	360	110	110	1.700	86	1.064	171	5.084
Molise	854	344	449	748	117	193	1.973	87	1.087	218	6.069
Campania	703	345	457	239	88	109	1.640	81	1.265	139	5.065
Puglia	595	345	448	197	70	77	1.635	78	1.204	156	4.805
Basilicata	770	346	442	473	147	116	1.689	79	1.236	165	5.462
Calabria	739	345	445	697	86	144	1.777	85	1.224	139	5.681
media semp. SUD	726	345	447	452	103	125	1.736	83	1.180	165	5.361
media sempl. RSO	719	345	449	377	88	111	1.718	99	1.052	206	5.164
coeff.variazione	0,112	0,001	0,028	0,429	0,316	0,251	0,067	0,147	0,127	0,216	0,077
Territori RSS											
Valle d'Aosta	2.096	344	662	1386	258	270	1.956	294	1.402	621	9.289
Bolzano	1.372	345	479	932	54	144	2.184	179	1.586	657	7.931
Trento	1.468	345	474	881	133	181	1.702	221	1.355	560	7.321
Friuli V.-G.	957	345	450	494	75	111	1.722	166	930	324	5.574
Sicilia	849	345	458	475	69	152	1.646	164	1.259	204	5.620
Sardegna	842	345	453	684	116	172	1.639	131	1.085	309	5.776
media semplice	1.264	345	496	809	117	172	1.808	193	1.269	446	6.919
coeff.variazione	0,386	0,002	0,165	0,421	0,639	0,315	0,120	0,300	0,184	0,426	0,220
ITALIA											
media semplice	909	361	484	516	100	133	1825	131	1.160	285	5.905
coeff.variazione	0,409	0,001	0,103	0,590	0,478	0,355	0,087	0,426	0,171	0,550	0,205