Unioncamere Veneto

CONSIGLIO REGIONALE
DEL VENETO

«Centro» di spesa
Ruolo e dinamica della finanza pubblica statale in Italia e in Europa

SINTESI DEL RAPPORTO

L'*Osservatorio sul federalismo e la finanza pubblica* realizza studi e ricerche sul percorso di attuazione del decentramento italiano dal 2007 e lungo questo cammino ha approfondito il tema del federalismo sviluppandone in particolare i profili afferenti al sistema fiscale e tributario, anche in ottica comparata.

L'analisi del prelievo fiscale, della spesa pubblica e delle politiche nazionali volte alla risoluzione dei problemi che affliggono la finanza pubblica del nostro Paese ha assunto un ruolo centrale all'interno di questo percorso.

"«Centro» di spesa. Ruolo e dinamica della finanza pubblica statale in Italia e in Europa" – questo è il titolo del nuovo rapporto di ricerca dell'Osservatorio - intende proprio offrire una riflessione generale sui dati emersi sino ad oggi, nella consapevolezza che **il costo e l'efficienza della "macchina pubblica" hanno un impatto considerevole sul sistema economico e sulla competitività del Paese**.

Come i nostri studi hanno ampiamente dimostrato, ad esempio, il successo del modello tedesco non dipende solo dalle *performances* delle sue imprese ma anche, e – a nostro avviso - principalmente, dal "risparmio netto interno", realizzato con una struttura istituzionale federale e una vera responsabilizzazione dei territori. È noto, peraltro, che la principale voce su cui la Germania ha accumulato il suo risparmio interno netto è proprio la riduzione dei costi dello Stato centrale e della relativa spesa pubblica.

Non è un caso se questa esperienza si pone agli antipodi rispetto a quanto è accaduto in Italia nell'ultimo decennio, durante il quale lo sforzo di riduzione della spesa pubblica è stato progressivamente confinato alle spese territoriali, chiudendo in un cono d'ombra la spesa pubblica centrale, che ha continuato a crescere costantemente, sia per il personale che per le spese correnti, in termini di "Amministrazione generale".

La conseguenza è sotto gli occhi di tutti: sulla strada dello sviluppo gravano infatti dei veri macigni che impediscono il rilancio degli investimenti e dell'intero sistema economico. Basti pensare all'incapacità di responsabilizzare i centri di spesa con la titolarità del prelievo fiscale; o alla impossibilità di premiare i virtuosi e di innescare qualunque processo di competizione positiva tra enti; o ancora, alla inabilità del nostro sistema pubblico di valutare gli effetti della spesa in relazione alla programmazione politica degli investimenti.

Tali caratteri fanno del sistema italiano un *unicum* nel panorama dei Paesi OCSE e UE, sia dal punto di vista istituzionale, che normativo. Infatti, vi sono delle anomalie strutturali che hanno un'ampiezza e una sedimentazione così ingessate da non essere emendabili con interventi minimalisti, **ci vorrebbe invece una riforma radicale che il nostro sistema politico non sembra in grado di realizzare.**

Tra queste anomalie rileva, ad esempio, il processo di formazione del Bilancio dello Stato che viene costruito attraverso un procedimento *bottom-up* di raccolta dei fabbisogni finanziari dai Ministeri (compresi enti derivati, strumentali e partecipate), invertendo il rapporto classico tra programmazione politica e traduzione gestionale-amministrativa degli obiettivi previsionali determinati dai soggetti politici (Parlamento e soprattutto Governo). La raccolta dei fabbisogni peraltro ha natura incrementale, è del tutto privo di trasparenza e, non solo trascura gli obiettivi politici di programmazione, ma richiede un aumento di dotazioni basato su parametri di spesa storica. Infine, sono completamente assenti strumenti di valutazione sull'efficacia della spesa rendicontata e di misurazione degli effetti in termini macroeconomici.

Se guardiamo ai dati, queste anomalie si riflettono nei **valori record del debito pubblico e della pressione fiscale.** Il primo è in continua crescita e ha ormai sfondato i 2.000 miliardi di euro; nel 2013 toccherà il 133% del Pil. Le manovre degli ultimi anni hanno cercato di contenere la spesa pubblica: tuttavia, la spesa continua a crescere ed è passata dal 49,2% nel 2008 al 51,9% sul Pil nel 2013 (al netto dell'economia sommersa potremmo stimare che questa quota raggiungerebbe il 60%). Il risanamento dei conti pubblici è passato dunque dall'innalzamento della pressione fiscale che nel 2013 toccherà il 44,3% del Pil (+1,7% rispetto al 2008 e che diventerebbe il 55% al netto dell'economia sommersa).

Si tratta di un record storico che il Paese non è più in grado di sostenere ed è quindi

evidente che **l'urgenza di tagliare la spesa pubblica è oramai improcrastinabile.**

Non stupisce, in proposito, che il *Global Competitiveness Index* del Word Economic Forum ponga l'Italia al 139° posto (su 148 Paesi) per il suo livello di efficienza nell'utilizzo della spesa pubblica.

L'orizzonte che si prospetta non appare dunque incoraggiante, nonostante le rosee previsioni decantate dal Governo italiano. La Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (Def) 2013, infatti, delinea per il 2014 e gli anni successivi un miglioramento dei conti pubblici e prevede, in particolare, un avanzo primario in crescita e un indebitamento strutturale prossimo allo zero.

Tuttavia, **queste prospettive si basano su una dinamica troppo ottimistica del Pil**, la cui crescita annua nel periodo 2014-2017 è stimata mezzo punto percentuale al di sopra della previsione indicata dal Fondo monetario Internazionale. La previsione di una più rapida crescita del Pil determina, infatti, un ampliamento della base imponibile per le tasse su redditi, consumi e lavoro e quindi porta alla previsione di maggiori entrate fiscali e di minore deficit senza aumentare ulteriormente le aliquote di imposta.

A queste riflessioni si aggiunga poi la considerazione, di per sé significativa, dell'incidenza della componente delle Amministrazioni Pubbliche centrali sullo stock del debito complessivo.

Lo studio che oggi presentiamo intende quindi soffermarsi e analizzare l'andamento della spesa pubblica centrale e locale italiana negli ultimi anni, particolarmente a seguito della "crisi dello spread" che dal luglio 2011 ha imposto al nostro Paese un ingente sforzo di correzione dei conti pubblici nazionali.

Va in primo luogo evidenziato che attualmente la finanza pubblica del nostro Paese si caratterizza per un **forte disallineamento nella distribuzione delle entrate e delle spese** tra i vari livelli di governo. Lo Stato, infatti, incassa direttamente il **52% delle entrate pubbliche** complessive; **percentuale che sale ulteriormente fino al 78% se ci si riferisce alle sole entrate tributarie**, vale a dire gli introiti che servono a finanziare servizi pubblici quali l'istruzione, la difesa, la giustizia, i trasporti, nonché una rilevante quota del finanziamento del sistema sanitario e previdenziale. Tuttavia, a fronte di tali ingenti risorse, lo Stato gestisce direttamente **solo il 24% della spesa pubblica** al netto degli interessi. Diversamente, **le Amministrazioni locali gestiscono ben il 33% della spesa primaria potendo contare appena sul 18% delle entrate pubbliche.**

Dall'evidenza di questo patologico scostamento tra un assetto costituzionale formalmente federale e un coordinamento così accentrato della finanza pubblica è conseguita la volontà di approfondire l'analisi con un'ulteriore indagine sulla struttura della spesa delle amministrazioni

centrali, che possa offrire strumenti conoscitivi utili al processo di revisione della nostra PA, in linea anche con i modelli più virtuosi che provengono dall'esperienza comparata.

Si è quindi dedicato un approfondimento alle informazioni disponibili nel Rendiconto dello Stato, ricostruendo i volumi di spesa di ciascun Ministero, articolati per tipologia di costo. Dai calcoli effettuati è emerso che la spesa effettiva per i servizi da parte delle Amministrazioni centrali si è collocata nel 2012 attorno ai **221 miliardi di euro**. **Oltre la metà di questo aggregato è imputabile al Ministero dell'Economia e delle finanze, che sfiora i 114 miliardi di euro**; seguono il Ministero dell'Istruzione (45 miliardi) e il Ministero della Difesa (22 miliardi). Da sottolineare, ancora, il fatto che **personale e consumi intermedi assorbono ben 98 miliardi di euro**: i rimanenti 123 miliardi si distribuiscono in maniera sostanzialmente uniforme tra spesa in conto capitale, trasferimenti e altre spese correnti.

Nonostante l'opinione contraria di quanti affermano che uno dei responsabili delle attuali inefficienze della Pubblica amministrazione sia il federalismo, a nostro parere i dati presi in considerazione dimostrano che **in Italia lo Stato centrale è ancora l'attore che governa la finanza pubblica nazionale e il processo di trasformazione in senso federale è ancora lungi dall'essere compiutamente realizzato.** Le Amministrazioni centrali gestiscono infatti una rilevante quota di spesa pubblica, elemento che non si riscontra a livello empirico nella gran parte dei Paesi federali europei.

Nell'ultimo triennio la spesa pubblica centrale del nostro Paese, al netto degli interessi, è stata in media pari al 23,9% del Pil: Germania, Spagna e Svizzera si collocano ampiamente al di sotto dell'Italia. I divari aumentano se si considerano i servizi pubblici direttamente gestiti dalle Amministrazioni centrali: per approssimare tale aggregato, è necessario scorporare dalla spesa primaria centrale le spese per i trasferimenti verso gli altri livelli di governo (Regioni, enti locali, Enti previdenziali). In questo modo, **l'Italia primeggia per la spesa centrale "effettiva" con un valore pari al 10,8% del Pil**: seguono la Spagna con l'8,9%; la Germania col 7,1% e la Svizzera con appena il 4,6% del Pil.

Inoltre l'Italia si contraddistingue per un'elevata quota percentuale delle **spese di funzionamento** sul totale delle uscite gestite direttamente dagli Stati centrali, **percentuale che raggiunge addirittura il 70%,** contro il 29,7% della Germania, e **che in rapporto al Pil raggiunge il valore del 7,5%**, contro il 2,1% dello Stato tedesco. Se l'Amministrazione centrale italiana destinasse alle spese di funzionamento la medesima quota di Pil registrata da Germania e Svizzera **avremmo uno scostamento compreso tra gli 82 e gli 85 miliardi di euro,** che potrebbero andare a vantaggio di interventi e investimenti.

Un ulteriore approfondimento di questi dati è stato poi sviluppato in un focus dedicato alla

spesa nei singoli Ministeri, sulla base dei rispettivi rendiconti contabili relativi agli anni 2010-2012.

I primi risultati dell'analisi hanno mostrato che nel triennio considerato la **somma delle spese** di **funzionamento** e della spese per **interventi ed investimenti si è ridotta di 9,9 miliardi di euro (-2,3%)**. Il risparmio tuttavia è gravato pressoché per intero su cittadini e delle imprese, dato che la **riduzione delle spese di funzionamento è stata pari solo a 0,7 miliardi di euro (-0,8%).** Inoltre, in quasi tutti i Ministeri **la quota delle spese di funzionamento sul totale è aumentata a scapito della quota delle spese per interventi e investimenti.** In particolare, si evidenzia che in 5 Ministeri il peso relativo delle spese di funzionamento oscilla tra il 40 e il 60%; inoltre, in 3 Ministeri produrre 1 euro di interventi-investimenti costa più di 1 euro in termini di oneri di funzionamento.

Tra le soluzioni proposte nello studio, l'adozione di una "spesa territoriale ottimale" che tenga conto dei criteri di omogeneità territoriale e dell'articolazione delle spese di funzionamento tra Centro e Periferia, potrebbe tradursi in un notevole risparmio di spesa pubblica. Combinando tre parametri (consumi intermedi, dipendenti pubblici e costo del personale), l'applicazione dei costi ottimali per territori omogenei potrebbe garantire un **risparmio di 35,4 miliardi di euro** (pari al 2,2 punti di Pil), con un abbattimento dei costi del 15%. La parte più consistente delle minori spese sarebbe attribuibile alle **Amministrazioni centrali** (16 miliardi). Inoltre, secondo alcune stime, dalle Istituzioni centrali dello Stato (a Roma) si potrebbero ottenere **ulteriori 3,3 miliardi di euro**.

Lo studio infine si è concentrato sugli effetti della "crisi dello spread" sul processo di attuazione del federalismo fiscale in Italia.

Emerge chiaramente che **siamo in presenza di un accentramento di risorse e di una gestione diretta di funzioni pubbliche da parte dello Stato centrale tali da essere incompatibili con quelli di un Paese davvero federale.** Le manovre correttive dei conti pubblici adottate a partire dal 2011, infatti, hanno pesantemente compromesso l'autonomia locale, mettendo in seria difficoltà gli enti territoriali per lo sforzo immane che è stato loro imposto.

La misura di tale sforzo appare evidente se si considera che a seguito dei tagli operati dalle manovre finanziarie varate tra l'estate 2011 e dicembre 2012, **la dinamica della spesa corrente è stata ridotta di 34 miliardi di euro**, passando dai 706 miliardi previsti nell'autunno del 2010 ai 671 miliardi registrati nella scorsa primavera. Tuttavia, la distribuzione di tali risparmi è pesantemente sbilanciata a favore dello Stato centrale. In termini percentuali, infatti**, i risparmi alla spesa pubblica** negli ultimi anni **hanno gravato per il 64% sulle Amministrazioni locali, per il 19% sullo Stato centrale** e per il 17% sugli Enti di previdenza.

Sul versante delle entrate inoltre, negli ultimi anni si è verificata una riallocazione delle entrate locali (**10 miliardi**) a vantaggio dello Stato e questo divario tenderà ad aumentare ulteriormente (Stato +32 mld; Amministrazioni locali -12 mld). In sostanza, tra il 2009 e il 2012 le Amministrazioni locali hanno aumentato di **16 miliardi** le proprie entrate fiscali a fronte di tagli pari a **29 miliardi**: **non c'è stato quindi il sostanziale «scambio» tra tributi locali e trasferimento promesso dalla legge n. 42 del 2009.**

Evidentemente, queste scelte di politica fiscale hanno inficiato enormemente il processo di riforma federale del nostro ordinamento, che proprio nel 2011, con l'approvazione dell'ultimo decreto attuativo della legge delega sul federalismo fiscale, sembrava finalmente pronto per avviare una nuova stagione nei rapporti finanziari e istituzionali tra centro e periferia.

Di fatto, invece, le manovre finanziarie susseguitesi da allora hanno contribuito a **fermare il cantiere del federalismo fiscale** che non ha potuto sviluppare gli effetti positivi sulla spesa pubblica e sulla responsabilità amministrativa che erano tra i principi cardine e gli obiettivi di tale riforma. Al contrario, si è ritenuto opportuno bloccare il decentramento fiscale e potenziare l'azione di *governance* dei conti pubblici da parte dello Stato centrale, determinando così una **netta retromarcia sul fronte dell'autonomia locale.**