Quaderni di ricerca

Istituzioni e Federalismo

Unioncamere Veneto

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

"Centro" di spesa

Ruolo e dinamica della finanza pubblica statale in Italia e in Europa

dicembre 2013

Presentazione

Con questo nuovo studio Unioncamere del Veneto, in collaborazione con il Consiglio regionale del Veneto, punta i riflettori sul ruolo e la dinamica della finanza pubblica statale, individuando in particolare talune criticità che hanno evidenti riflessi sul nostro sistema economico e offrendo un confronto con le esperienze di altri Paesi europei.

L'indagine si inserisce all'interno di un filone di ricerche iniziato sei anni orsono, che ha affrontato tematiche quali le indagini sul prelievo fiscale in Italia e nelle sue Regioni, sui divari regionali di spesa pubblica e le conseguenti ingiustizie in termini di spesa pro capite, sugli sprechi di alcune Regioni e la virtuosità di altre, sugli errori di politiche nazionali indifferenziate per il superamento delle disparità economiche e di sviluppo territoriale.

Lo scenario che ci si presenta oggi, come è noto, è drammatico. Negli ultimi cinque anni la pressione fiscale e il debito pubblico hanno raggiunto livelli inauditi, ma le risorse a disposizione per i servizi ai cittadini sono state costantemente ridotte in ragione di una politica di contenimento della spesa guidata dall'Unione europea che si è rilevata addirittura controproducente per le imprese.

Quale sia il costo di una "macchina pubblica" inefficiente è evidente, e lo abbiamo sottolineato ripetutamente in questi anni, ma il rilancio della competitività del nostro Paese esige che si trovino soluzioni strutturali in netta discontinuità rispetto a quanto si è fatto sino ad oggi.

Per questa ragione riteniamo che sia indispensabile offrire un contributo di idee e proposte a chiunque possa contribuire a intraprendere una nuova rotta, nella consapevolezza che la riforma della spesa pubblica non può più essere elusa. È in gioco, infatti, la sopravvivenza stessa della coesione sociale ed economica tra territori e la sostenibilità complessiva del sistema Paese.

L'auspicio, che il sistema camerale veneto rinnova ancora una volta, è che anche questo lavoro possa costituire un utile contributo al dibattito in corso, a supporto di quanti stanno lavorando alle riforme necessarie al nostro Paese.

Venezia, dicembre 2013

Fernando Zilio
Presidente Unioncamere del Veneto

Prefazione

Con questo Quaderno prosegue il lavoro del nostro *Osservatorio sul federalismo e la finanza pubblica*, avviato nel 2007 in collaborazione con Unioncamere del Veneto e dedicato ad approfondire le potenzialità, i vantaggi e le diverse implicazioni che discendono dall'opzione per un ordinamento a struttura federale.

Sul sito www.osservatoriofederalismo.eu sono disponibili i risultati dell'attività di ricerca svolta e vengono fornite informazioni sugli eventi di discussione ai quali il gruppo di lavoro dell'Osservatorio partecipa, non solo a livello regionale, ma anche nazionale ed europeo, sui temi del federalismo, della fiscalità e del ruolo dei governi regionali nelle politiche europee.

Questo nuovo rapporto propone una riflessione specifica sul tema della finanza pubblica, con particolare riferimento al profilo della spesa pubblica e delle politiche nazionali di razionalizzazione che hanno tentato di risolvere quelle situazioni di spreco e inefficienza che si riflettono e penalizzano enormemente la produttività e competitività dell'intero sistema economico italiano.

Abbiamo già avuto modo di ricordare come le Regioni siano state ingiustamente messe sul banco degli imputati per coprire gli sprechi e il disastro della gestione della finanza pubblica nazionale: dopo le accuse a Province e Comunità montane è poi toccato alle Regioni. Nessuno può esimersi dalle proprie responsabilità, ma anche i numeri hanno il loro peso e non si può trascurare di ricordare che in Italia i dipendenti delle Province rappresentano solamente l'1,75% sul totale dei dipendenti pubblici, quelli delle Comunità montane lo 0,21% e quelli delle Regioni a statuto ordinario l'1,15%. Lo Stato, invece, ha il 56% dei dipendenti pubblici, ma su questa importante voce di spesa ben poco è stato fatto (e credo poco si farà).

Al contrario, siamo fieri di ricordare gli sforzi messi in campo dal Consiglio Regionale del Veneto, che con la propria *spending review* ha progressivamente contratto la spesa per l'assemblea legislativa regionale dai 60 milioni impegnati nel 2010 ai 44 milioni del consuntivo 2012.

Attraverso un processo di riorganizzazione delle strutture, riduzione dei dirigenti in pianta organica, blocco del turn-over del personale, eliminazione dei residui e delle passività, riduzione all'osso dei fondi di riserva, il bilancio

consuntivo 2012 predisposto dall'Ufficio di Presidenza lo scorso agosto realizza risparmi di spesa e revisione dei residui attivi e passivi per 5 milioni e 336 mila euro. Una cifra consistente che viene restituita al bilancio generale della Regione con la raccomandazione alla Giunta di dirottarla nel Fondo straordinario di solidarietà per i disoccupati e le nuove povertà istituito con la legge Finanziaria 2013.

Il nostro quindi è un segnale tangibile che la *spending review* è possibile e che le istituzioni riescono ad essere vicine e solidali con i cittadini più in difficoltà. Grazie ai risparmi attuati dal 2011 e alla stretta impressa nel 2013 con la nuova legge di autonomia il Consiglio regionale del Veneto si guadagna il blasone dell'assemblea legislativa più virtuosa d'Italia per costi e numero di dipendenti. Se già il Veneto era in testa alla classifica nel rapporto tra numero abitanti e dipendenti dell'assemblea legislativa (158 i dipendenti in pianta organica al Ferro-Fini, contro i 340 del Piemonte, regione che conta mezzo milione di abitanti in meno rispetto al Veneto e i 168 della vicina Emilia-Romagna, che conta 80 mila abitanti in meno del Piemonte), con l'operazione di *spending review* il Consiglio veneto si aggiudica anche la palma di assemblea più virtuosa dello stivale per numero di dirigenti.

Queste considerazioni si aggiungono alle altre proposte di questo nuovo studio, che ha come obiettivo quello di capire dove si annidino realmente gli sprechi di denaro pubblico.

Ci è sempre caro ricordare però che una gestione responsabile delle risorse potrà realizzarsi nel nostro Paese solo con una piena attuazione del federalismo fiscale; è questa l'unica strada percorribile per salvare l'Italia e il suo sistema produttivo.

Venezia, dicembre 2013

Clodovaldo Ruffato

Presidente Consiglio regionale del Veneto

La ricerca è stata promossa e realizzata nell'ambito dell'*Osservatorio regionale sul federalismo e la finanza pubblica*, istituito dal Consiglio regionale del Veneto e Unioncamere del Veneto.

La progettazione della ricerca e la raccolta, la sistematizzazione e l'analisi dei dati e delle fonti normative sono state curate da un gruppo di lavoro coordinato da Gian Angelo Bellati, Segretario Generale di Unioncamere del Veneto, e composto da Serafino Pitingaro, Giovanna Guzzo e Giorgia Gosetti di Sturmeck del Centro Studi Unioncamere del Veneto; Luca Romano, consulente del Consiglio regionale del Veneto per l'Osservatorio regionale sul federalismo e la finanza pubblica e il CREL; Alberto Cestari e Andrea Favaretto del Centro Studi Sintesi; Quirino Biscaro dell'International Trade Academy Center of Advisory (ITACA).

Un particolare ringraziamento va a tutti coloro che, in qualità di politici o esperti, hanno partecipato alle riunioni dell'Osservatorio sul federalismo fiscale, per gli spunti, i consigli e i suggerimenti forniti durante le fasi di progettazione e stesura del presente rapporto.

Sommario

Introduzione **9**

1. Ridurre la spesa pubblica per rilanciare gli investimenti **15**
1.1 La spesa pubblica e lo scudo giuridico-contabile della spesa storica 15
1.2 Le prime incrinature: le analisi settorializzate 19
1.3 La gestione Tremonti e i dilemmi del federalismo fiscale 22
1.4 La *spending review* di Monti e Giarda: il ritorno del cono d'ombra 25
1.5 Ridurre la spesa pubblica, risparmiare e investire per crescere 27

2. Dalla Periferia al Centro: gli effetti delle ultime manovre sulle Amministrazioni locali **29**
2.1 Gli effetti della crisi dello spread sulla spesa pubblica centrale e locale 29
2.2 L'autonomia "rubata": verso una ri-centralizzazione della spesa 35

3. I differenziali di spesa a livello centrale: analisi per funzione e confronti europei **43**
3.1 Competenze e risorse delle Amministrazioni centrali in Italia 43
3.2 I conti dei Ministeri in Italia 53
3.3 Le Amministrazioni centrali nei Paesi federali (o presunti tali): un confronto 55

4. I differenziali di spesa a livello di Ministeri: un'analisi esplorativa **63**
4.1 I rendiconti contabili dei Ministeri 63
4.2 La struttura della spesa nei Ministeri 65
4.3 La dinamica della spesa nei Ministeri: un'analisi *shift-share* 67
4.4 Efficienza ed efficacia della spesa dei Ministeri 69

5. Spendere meno si può: i possibili risparmi con i "costi ottimali" **73**

Appendice statistica **77**

Riferimenti bibliografici **79**

Introduzione*

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, e il lavoro contenuto nel presente *Quaderno* 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 *performance* delle sue imprese ma anche, e – a nostro avvio – 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

* Gian Angelo Bellati, Segretario Generale di Unioncamere del Veneto.

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 si 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 priva 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 il nostro Paese al 139° posto (su 148) 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**, stimato per ciascun anno 2014-2017 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 centrale sulla misura del debito complessivo delle amministrazioni pubbliche.

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 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.

Nell'ultimo triennio la spesa pubblica centrale del nostro Paese, al netto degli interessi, è stata in media pari al 23,9% del Pil. Si tratta di un valore superiore addirittura a quello di un Paese tradizionalmente unitario come la Francia (20,8%); tutti i Paesi federali 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, la Francia primeggia largamente nella spesa centrale "effettiva" con un valore pari al 16,5% del Pil, ma **l'Italia si conferma davanti a tutti gli altri Paesi federali: la**

spesa centrale "effettiva" è, infatti, pari al 10,8% del Pil, a fronte dell'8,9% della Spagna, del 7,1% della Germania e del 4,6% della Svizzera.

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 **potrebbe "risparmiare" tra gli 82 e gli 85 miliardi di euro.**

A ciò potremmo poi aggiungere quanto abbiamo già avuto modo di stimare nei nostri precedenti lavori, ossia **il risparmio di quasi 30 miliardi di euro che deriverebbe dalla applicazione a tutte le Regioni italiane della "spesa regionale ottimale" calcolata sul "modello veneto"**.

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.

Ne è emerso che nel triennio considerato la **somma delle spese di funzionamento** e della spese per **interventi ed investimenti si è ridotta di 9.982 milioni di euro** (-2,3%). Il risparmio tuttavia è gravato pressoché per intero su cittadini e imprese, dato che la **riduzione delle spese di funzionamento è stata pari solo a 743 milioni di euro.** Inoltre, in quasi tutti i Ministeri **la quota delle spese di funzionamento sul totale è aumentata a scapito della quota delle spese per interventi-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.

Lo studio si è concentrato anche 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 non tanto federale, ma a "governance regionalista".** 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 miliardi; Amministrazioni locali -12 miliardi). 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.**

1. Ridurre la spesa pubblica per rilanciare gli investimenti*

1.1 La spesa pubblica e lo scudo giuridico-contabile della spesa storica

La spesa pubblica italiana dal punto di vista istituzionale e normativo rappresenta un *unicum* nel panorama dei Paesi OCSE e UE. Esiste una rilevante bibliografia sulle sue anomalie, forse la diagnosi maggiormente centrata per assenza di timidezza è quella esposta alla fine di una missione nell'aprile 2007 del Fondo Monetario Internazionale, il quale

> «indicava tra le aree particolarmente critiche del sistema di bilancio italiano:
> • un approccio di tipo incrementale alla formulazione del bilancio: il grosso della spesa pubblica viene definito di anno in anno con cambiamenti marginali, senza un riesame approfondito della validità dei programmi di spesa in essere e con una scarsa rispondenza tra priorità del Governo e scelte di bilancio;
> • la mancanza di un chiaro orientamento di medio periodo nel processo di formazione del bilancio;
> • una ridondanza di controlli preventivi sull'esecuzione del bilancio, che limita la flessibilità nell'utilizzo delle risorse finanziarie da parte dei responsabili della spesa e li costringe, nella fase di erogazione dei pubblici servizi, a dare più importanza al rispetto dei vincoli giuridici piuttosto che all'efficienza;
> • una base informativa piuttosto debole sui costi dei diversi programmi di spesa e sulla loro efficacia in termini dei risultati conseguiti;
> • una scarsa attenzione agli esiti conseguiti con le risorse del bilancio da parte dei responsabili politici, con particolare riferimento ai risultati ed ai costi dei programmi di spesa pubblica, nonché un sistema poco orientato a render conto dei risultati effettivamente ottenuti»[1].

* La redazione di questo capitolo è stata curata da Luca Romano.

[1] Cfr. Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, *Libro Verde sulla spesa pubblica 2007*, pag. 104.

Sono presenti anomalie strutturali che hanno un'ampiezza e una sedimentazione così ingessate dal tempo da non essere emendabili con interventi minimalisti, ci vorrebbe una riforma radicale. Vediamo in sequenza queste anomalie strutturali.

Il Bilancio viene costruito attraverso una iniziale raccolta dai Ministeri, compresi enti derivati, strumentali e partecipate dei fabbisogni finanziari, 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, annota il FMI 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 sui parametri di spesa storica. La "partecipazione dal basso" non riguarda la società civile, la cittadinanza e i territori, ma solo le articolazioni decentrate e le componenti centrali dei Ministeri. Un aspetto singolare di "democrazia" solo amministrativa:

> «l'utilizzo di un approccio "dall'alto verso il basso" (*top-down*): un processo, cioè, che parta dalla definizione di un obiettivo per l'aggregato totale di spesa per poi passare a determinare le allocazioni per le sotto-componenti in modo da rispettare l'obiettivo (si contrappone all'approccio dal "basso verso l'alto" o *bottom-up* in cui il bilancio è derivato dalla somma o aggregazione di tutte le richieste dei centri di spesa)»[2].

La terza anomalia, estremamente nota, ma mai effettivamente rimossa è l'assenza di strumenti di valutazione sull'efficacia della spesa rendicontata e di misurazione degli effetti in termini macroeconomici[3].

Questa assenza, davvero incredibile se pensiamo all'estrema crucialità della valutazione ex ante ed ex post che ormai viene richiesta dai governi, dagli organismi comunitari ad ogni livello, dalle agenzie di rating per il governo dei flussi finanziari, sconosciuta nel Governo italiano, ha determinato conseguenze rilevantissime, per le quali il cosiddetto decennio del contenimento, 1993-2003, della spesa pubblica

[2] Ivi, pag. 87.

[3] Cfr. Franco Zaccaria, *La spesa pubblica in Italia tra espansione controlli*, Franco Angeli ed., Milano 2005; Franco Reviglio, *La spesa pubblica*, Marsilio, Venezia 2007; ricco di spunti anche Alberto Carzaniga, "Come riformare la Pubblica Amministrazione" in Luca Meldolesi (a cura di), *Il Federalismo e le sue contraffazioni*, Guida, Napoli 2011, pp. 33 – 57.

«è stato realizzato in misura prevalente con una riduzione degli interessi del debito pubblico e mediante il contenimento delle spese per investimenti pubblici»[4].

La difficoltà che permane tutt'oggi nella definizione di programmi di *spending review* che non abbiano la scandalosa forma dei tagli orizzontali dipende proprio da questo fatto, ovvero che la determinazione delle uscite di bilancio è effettuata dall'aggregazione dei fabbisogni di spesa raccolti in continuità incrementale con la spesa storica, ma senza alcun contributo valutativo, che abbia un minimo di terzietà[5] rispetto ai *grand commis* che presiedono le strutture Ministeriali:

«La natura "sistemica" del problema della spesa pubblica italiana, il fatto che molti punti deboli appaiono comuni a tutti i settori di intervento statale, portano a far ritenere che alla fonte vi sia una inadeguatezza di fondo del sistema di allocazione delle risorse e di formazione del bilancio pubblico. Alcuni dei punti deboli da contrastare sono la non sempre piena trasparenza del bilancio; l'assenza di un legame stretto fra risorse, priorità ed obiettivi; un'allocazione delle risorse che si basa eccessivamente sull'acquisito storico e non premia merito e risultati; l'assenza di una riesamina sistematica della efficacia ed efficienza delle politiche in essere; la bassa flessibilità nell'utilizzo delle risorse a disposizione; una scarsa cultura del render conto delle proprie azioni»[6].

Un'analisi e una proposta di finalizzazione dei risparmi di spesa per il rilancio degli investimenti pubblici non può che prendere le mosse da qui, da questo immane vincolo costituito da un colpo di stato "bianco" che consiste nel fatto che il soggetto guida del Bilancio è il potere ministeriale e burocratico – amministrativo, che ha blindato la spesa storica attraverso la sedimentazione di una giungla normativa, per cui

«I diversi programmi di spesa sono oggi attivati da una pluralità di leggi che si sono stratificate nel tempo e che rendono difficile sia la gestione sia la possibilità di spostare

[4] Zaccaria, cit. pag. 161.
[5] L'organismo indipendente è il logico corollario del nuovo art. 81 della Costituzione italiana, che nel 2012 ha introdotto l'obbligo di pareggio di bilancio. In linea del tutto teorica, per questa omissione, si potrebbe ricorrere alla Corte perché la formazione del Bilancio dello Stato presenta gravi carenze nel suo profilo di costituzionalità.
[6] *Libro Verde*, cit. pag. 87.

e orientare le risorse in modo efficiente per il conseguimento degli obiettivi dei programmi»[7];

«l'orientamento ai risultati (*performance budgeting*): un bilancio cioè in cui gli obiettivi da raggiungere per ogni programma di spesa siano chiari *ex ante* e verificabili *ex post*, e dove sia forte il legame tra allocazione delle risorse e risultati ottenuti»[8].

Ne deriva che il ciclo della programmazione, gestione e controllo continua ad essere dominato da categorie giuridico-contabili. L'Europa non ha sottratto, come si va sparlando, lo spazio per le decisioni politiche statali; importanti esperienze, proprio provenienti dalle istituzioni comunitarie e da altri Paesi UE, sono lì ad attestare che "è possibile riorientare le procedure amministrative e di controllo sui risultati"[9].

Questa premessa un po' complicata serve non tanto a mettere le mani avanti, quanto a esplicitare quanto sia assurda una proposta che: 1) basa i risparmi di spesa su una valutazione di efficacia della spesa storica e 2) finalizza i risparmi agli investimenti, una delle voci più massacrate dai provvedimenti di contenimento, perché del tutto priva dello scudo amministrativo che protegge, invece, la parte corrente del Bilancio dello Stato.

Recentemente Alberto Alesina e Francesco Giavazzi[10] denunciano l'impossibilità paventata dal Ministro Saccomanni di tagliare il 2,2% della spesa pubblica, ovvero 351 miliardi, al netto di servizio al debito, spesa previdenziale e ammortizzatori sociali, per evitare l'aumento dell'Iva e l'introduzione dell'Imu sulla prima casa. Insomma, la spesa pubblica è considerata intoccabile[11].

---

[7] Ivi, pag. 109.
[8] Ivi, pag. 104.
[9] Paolo De Ioanna, *A nostre spese. Crescere di più tagliando meglio. La spending review nell'Italia sprecona*, Castelvecchi, Roma, 2013, pp. 33 - 34. Questo esperto afferma che "se non si comprendono, padroneggiano e gestiscono in modo appropriato i nessi organizzativi della *spending* appare molto difficile introdurre cambiamenti significativi rispetto alle prassi del passato", pag. 31.
[10] I due economisti attaccano anche il nuovo Ragioniere Generale dello Stato, Daniele Franco, incapace di trovare dove tagliare. Cfr. "Coraggio, un taglio forte alla spesa", Corriere della Sera, 16 giugno 2013.
[11] La costruzione di questo falso mito è stata smascherata tutto sommato solo in tempi molto recenti dai pionieristici lavori di Giuseppe Bortolussi, *Tassati e mazziati. Le tasse nascoste: quando lo Stato ci mette le mani in tasca due volte*, Sperling & Kupfer, Milano, 2011, il terzo capitolo alle pp. 105 – 141; Claudio Siciliotti, *Dare e Avere: Dall'analisi dei conti pubblici, una nuova stagione dei diritti e dei doveri*; Ipsoa, Milano, 2011.

1.2 Le prime incrinature: le analisi settorializzate

Nel biennio 2006-2008 del Governo Prodi II con il Ministro Tommaso Padoa Schioppa, la meritoria opera di contenimento della spesa pubblica[12] non interviene con le modalità indicate nei suoi stessi documenti ufficiali, che prima abbiamo ricordato, per l'abbattimento dello scudo giuridico - contabile della spesa storica. Almeno però, comincia ad incrinare lo scudo attraverso un criterio dirigistico. Nell'aprile del 2007 in Consiglio dei Ministri Prodi indica le cinque aree su cui effettuare la *spending review*: Giustizia, Infrastrutture, Interni, Istruzione e Trasporti. Come si vede si tratta di aree con competenze, seppur non esclusive, afferenti allo Stato. Si formano dei gruppi di studio incardinati ai cinque Ministeri oggetto di intervento[13].

Si tratta di una novità che non verrà seguita dai successivi Governi Berlusconi e Monti, nella successiva XVI legislatura le *spending review* saranno principalmente dirette su componenti di spesa pubblica soprattutto non statali come sanità, istruzione ed enti locali. Ma il metodo è davvero curioso: i Ministeri non vengono responsabilizzati direttamente, integrando le analisi di spesa con le proprie politiche e azzerando il grumo normativo che taglia l'erba sotto i piedi alla spesa storica, ma è attraverso la leva del risparmio che vengono indicate le condotte per svolgere le proprie funzioni.

È una strategia davvero contraddittoria, perché assimila tutte le articolazioni funzionali dello Stato a una supervisione contabile e finanziaria che diventa la vera cabina di regia di tutte le politiche. Oltre a deresponsabilizzare le strutture amministrative di spesa in questo modo si genera una sorta di "commissariamento" degli stessi Ministri, che si vedono spossessare delle "politiche" per una esigenza sovraordinata di risparmi.

L'istanza di contenimento, resa in questo modo sovrana, si svolge secondo un copione molto pericoloso, per il quale il criterio superiore che decide è puramente tecnico-contabile sciolto da legami di indirizzo, seppur flebili, con la politica. In questo modo si crea un precedente nel cui solco si collocheranno tutte le

[12] Siamo nel 2007, la Legge Finanziaria riarticola il Bilancio dello Stato per missioni e programmi e istituisce la Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, che viene affidata alla presidenza del prof. Gilberto Muraro. La Commissione produce un *Libro Verde sulla Spesa pubblica* (6 settembre 2007) e, successivamente, il *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa* (13 dicembre 2007).
[13] *Libro Verde*, cit. pag. 108.

intromissioni possibili, soprattutto quella della BCE che nella "famosa" lettera al Governo italiano del 5 agosto 2011 di fatto estromette il decisore politico nazionale dalle procedure di risparmio.

Oltre a questa sorta di commissariamento dall'alto, sovrano nel procedere al contenimento della spesa pubblica, il biennio 2006-2008 della XV legislatura è caratterizzato da altre due importanti azioni di governo: la revisione del Patto di Stabilità Interno (2007) per ridurre la spesa degli Enti Locali e il finanziamento di alcuni comparti di opere pubbliche.

L'applicazione di un Patto di Stabilità revisionato secondo procedure di astrusissima concezione[14], applicato ai saldi tra entrate e spese dei Comuni, "offre effettivi gradi di libertà agli enti territoriali, è necessario che questi possano contare su un'adeguata autonomia nel modificare il livello del prelievo locale"[15]. In altri termini l'applicazione del Patto di Stabilità avrebbe dovuto essere strettamente interdipendente con l'introduzione di un forte federalismo fiscale. Dichiara il Presidente della Commissione Tecnica, il prof. Gilberto Muraro alla domanda su come abbattere il debito: "attuando sul serio il federalismo fiscale, che sarà la vera sfida dei prossimi due anni. Un federalismo serio e compiuto, per sostituire un mero decentramento di funzioni e di decisioni prese al centro…"[16].

La seconda linea di azione rilevante è quella di finanziare un programma di opere pubbliche, giudicate strategiche, già approvate e inserite nella Legge Obiettivo, ma non completamente finanziate[17].

Tiriamo un po' le somme di una legislatura breve, ma ricca di ambizioni dal punto di vista del riordino dei conti pubblici, i quali tra il 2000 e il 2006 erano

[14] "In dettaglio, e con riferimento ai soli Comuni, la manovra correttiva da realizzare da ciascun Comune è calcolata come somma della media triennale 2003-05 della spesa corrente di cassa moltiplicata per uno specifico coefficiente annuale (0,029 per il 2007, 0,017 per il 2008 e 0,013 per il 2009) e, se negativa (ovvero in disavanzo), della media triennale 2003-05 dei saldi di cassa (in valore assoluto) di nuovo moltiplicata per uno specifico coefficiente annuale (0,33 per il 2007, 0,205 per il 2008 e 0,155 per il 2009). Questa (eventuale) somma deve essere poi confrontata con un ammontare calcolato come l'8% della media triennale 2003-05 delle spese finali di cassa: la manovra correttiva (per gli anni 2007, 2008 e 2009) sarà pari al minore tra i due valori. Il saldo finanziario obiettivo da conseguire secondo il PSI per il triennio 2007-09 sarà poi calcolato, distintamente in termini sia di cassa che di competenza, sommando gli ammontari delle manovre così determinati per ciascun anno ai saldi medi, rispettivamente di cassa e di competenza, registrati nel periodo 2003-05" *Libro Verde*, cit. nota 59, pag. 102.

[15] Ivi, pag. 101. La Legge Finanziaria del 2007 in effetti dispose l'ampliamento dell'addizionale comunale Irpef e il trasferimento della funzione catastale a livello municipale.

[16] Così in un'intervista del prof. Muraro rilasciata ad Alberto Gottardo, in "Corriere del Veneto", 14 settembre 2007.

[17] Sugli investimenti vedi MEF, *Politica economica e finanziaria. Glossario di due anni*, aprile 2008, pp. 105 -116.

fortemente peggiorati per due elementi: il costo del servizio del debito e l'aumento consistente del costo dei dipendenti della Pubblica Amministrazione.

Andando a vedere nel merito, le operazioni più importanti della XV legislatura riguardano l'istituzione in termini formali di una sovranità sovraordinata di tipo contabile finanziario, che invade tutte le articolazioni funzionali di spesa, indipendentemente dalla titolarità delle competenze, come nel caso della sanità e degli Enti Locali.

Questa strategia di rigore punta a realizzare degli accantonamenti per investimenti pubblici. Originariamente l'obiettivo è quello di mutuare lo schema della *spending review* inglese, ovvero di "destinare risorse aggiuntive per programmi ad alta priorità"[18].

In realtà non è stato fissato un vero e proprio ordine delle priorità rilevanti, ma solo investimenti "senza qualità", in parte effettivamente attuati, tra cui il ripiano dei debiti delle FF.SS. Nel Regno Unito, la *spending review* è stata legittimata con una radicale revisione dei programmi dagli ammortizzatori sociali passivi (i sussidi) destinando le risorse così ottenute agli investimenti sociali: istruzione e sanità.

Il *Libro Verde* per sua stessa impostazione dichiara la sostenibilità dei programmi di rigore solo attraverso l'introduzione di un "serio e completo" federalismo fiscale, ma che rimane del limbo delle buone intenzioni.

Questa scissione tra strategie di contenimento dirigistico, scisso da una piena responsabilizzazione dei centri di spesa attuata con il federalismo fiscale, finirà paradossalmente per penalizzare proprio i più meritevoli. Nel caso degli Enti Locali i più bastonati saranno, per esempio, i Comuni del Camposampierese che hanno da un decennio finalizzato la riduzione delle spese all'abbassamento della pressione fiscale e non al miglioramento dei saldi.

In questo modo il rigore dirigistico, sprovvisto dei parametri per misurare i veri sprechi, cioè i costi standard, finisce per procedere con una falsa *spending review*:

> «La *spending review* dovrebbe essere il contrario dei tagli lineari…Non c'è vera *spending review* senza fabbisogni standard, e né la prima né i secondi hanno rilevanza specifica conclusiva ai fini di un ragionamento sulle capacità fiscali dei territori»[19].

[18] MEF – CTFP, *Rapporto intermedio sulla revisione della Spesa Pubblica*, 13 dicembre 2007, pag. 10.
[19] De Ioanna, cit. pp. 40 – 41.

In estrema sintesi, l'operato di Padoa Schioppa e Muraro ha cominciato a porre le basi per una *spending review* settorializzata, ma ha completamente mancato sia l'obiettivo della responsabilizzazione federalistica dei centri di spesa, sia, in alternativa, la destinazione delle risorse ricavate dalla *spending* in base a un nuovo disegno di priorità politiche: i meritevoli sono stati penalizzati da questa impostazione in sanità, negli enti locali, nell'istruzione, nel diversificato ambito dei servizi pubblici locali, soprattutto per i trasporti.

1.3 La gestione Tremonti e i dilemmi del federalismo fiscale

L'insediamento del nuovo governo nella XVI legislatura, con il Ministro Tremonti, si pone in termini di esibita discontinuità[20] dai predecessori. Con la legge 196 del 2009 viene soppressa la Commissione Tecnica presieduta da Gilberto Muraro e riconsegnato anche questo timido tentativo di terzietà dei controlli completamente nelle mani della Ragioneria Generale dello Stato. Il nuovo Ministero si risolve finalmente anche nell'allineare ai parametri europei la struttura formale del Bilancio dello Stato.

La gestione di Tremonti ha sostanzialmente due fasi, quella prima della crisi del debito (2008-2010), caratterizzata dall'assegnazione piena alla Ragioneria Generale dello Stato dell'analisi, con primo risultato il ponderoso *Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato* (2009) e con l'avvio, per l'approvazione della Legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, della COPAFF.

La seconda fase, sotto la pressione della minaccia di aggressione speculativa sul nostro debito pubblico, è più caratterizzata sul lato della *spending review*, con la chiamata a Palazzo Chigi di un noto esperto come Piero Giarda, che redigerà un Rapporto, alla cui consegna segue però la calda estate dello *spread* che

[20] La critica viene esplicitata nella prestazione dei "Risultati" del Rapporto: "L'approccio adottato implicava che la riconsiderazione della spesa fosse affidata alle amministrazioni stesse, che avrebbero dovuto cercare al proprio interno le razionalizzazioni necessarie per rispettare i nuovi vincoli di bilancio, individuando meglio le priorità, i segmenti di spesa più efficaci e quelli meno produttivi. Questa reazione dell'amministrazione non si è tuttavia verificata nella misura attesa", MEF, *Rapporto sulla Spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato. Sintesi e conclusioni*, 2009, pag. 2.

contribuisce ad accelerare imprevedibilmente il corso politico che si caratterizzerà per lo sbocco tecnico-europeo di Mario Monti.

Il Ministro Tremonti è perfettamente consapevole della pesantezza dello scudo giuridico – contabile posto sulla spesa storica:

> «la presenza di rigidità, sia in fase di formazione del bilancio che di gestione delle risorse, che derivano, ad esempio, dall'applicazione del criterio della legislazione vigente in un contesto in cui è elevata la quota di spesa considerata vincolata da leggi o da altri parametri stabiliti da leggi (circa il 93 per cento)»[21].

In secondo luogo rileva l'assenza dell'utilizzo della rendicontazione come limite intrinseco di una cultura gestionale puramente formalistica e procedurale:

> «lo scarso utilizzo della rendicontazione a fini sia della nuova programmazione di bilancio sia della valutazione ex post degli impieghi della spesa pubblica. Alcune di queste considerazioni hanno contributo alla formulazione di proposte confluite nel disegno di legge di riforma della contabilità e finanza pubblica attualmente in discussione al Parlamento»[22].

Ma la vera innovazione della XVI legislatura deriva dall'approvazione della legge sul federalismo fiscale che vede come atto istitutivo davvero rilevante, da parte del Governo alle Camere, la *Relazione sul federalismo fiscale* svolta il 30 giugno 2010. È una rottura epistemologica, cognitiva, prima di tutto: non si chiede conto agli stessi erogatori di spesa di come spendono, ma viene finalmente istituito un punto di osservazione "terzo", la COPAFF presieduta dal prof. Luca Antonini e ancora operante, per avviare un ciclopico lavoro di ricerca su come vengono spesi i soldi pubblici.

L'analisi focalizza finalmente le disparità di costo di beni e servizi, raccogliendo dettagliatamente le spese che vengono effettuate sulla base dei "trasferimenti alle Regioni e agli Enti Locali". Dopo la messa in luce del residuo fiscale delle Regioni italiane in virtù delle ricerche svolte da Unioncamere del Veneto in sede Calre[23], la

[21] Ivi.
[22] Ivi.
[23] La Calre è la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali europee con poteri legislativi. In tutto si tratta di 74 Regioni facenti parte di 8 Paesi. Tali Regioni rappresentano insieme 200 milioni di abitanti. Più specificamente la Calre comprende i Parlamenti delle Comunità autonome spagnole; i Consigli regionali italiani; le Assemblee delle Regioni e Comunità belghe; i Parlamenti

ricognizione sistematica delle spese pubbliche regionali e comunali è la più grande rivoluzione in materia di governo della spesa pubblica. Essa svela, a più di sessant'anni di fondazione della Repubblica, le clamorose storture dei costi differenziali per beni e servizi, per quantità e qualità del lavoro dei dipendenti della Pubblica Amministrazione territoriale, per gli affidamenti a società in house perennemente in deficit e così via[24].

A ben vedere è da rammaricarsi che questo puntuale lavoro di chiarificazione, che ha già rotto il tabù della spesa storica, pur non riuscendo ancora a porre in essere i meccanismi fiscali della legge 42, sia effettuato da una società esterna alla Pubblica Amministrazione[25], e, quindi, non abbia l'incardinamento istituzionale autonomo, tipo *authority* come previsto dal dettato costituzionale. È possibile che tra MEF, Banca d'Italia e Corte dei Conti non sia stato possibile aggregare un nucleo di valutazione che potesse svolgere questo compito, con la legittimità scientifica e istituzionale propria di un rilevante interesse pubblico?

Ma il problema maggiore della legge n. 42 sul federalismo fiscale è il dispositivo logico che presiede alla sua architettura normativa. Infatti, la centralizzazione della funzione di verifica sui costi standard è correlato a una precisa disposizione per cui l'affidamento della responsabilità di prelievo all'ente territoriale è cautelata, in altri termini è una responsabilità limitata dal fatto che la prestazione di risparmio che una Regione o un Comune dovessero realizzare, tra prelievo e spese, viene assunto di fatto dall'autorità centrale con finalità perequative e non rimane in capo all'ente che lo ha conseguito.

Questo non è federalismo fiscale, ma solo un provvedimento di finanza pubblica che adotta il parametro dei costi standard in luogo di quello palesemente scandaloso della spesa storica. Ma l'aver assegnato il potere di prelievo, ma non quello di risparmio di risorse proprie in virtù di prestazioni efficienti indurrà sicuramente Regione e Comuni ad allineare le spese al gettito fiscale per non vedersi sottrarre risorse per finalità perequative che rischiano di riprodurre tal quale l'attuale distorsione.

---

sia dei Länder austriaci che dei Länder tedeschi; il Parlamento autonomo di Åland (Finlandia); le Assemblee regionali delle Azzorre e Madeira (Portogallo); e quello di Scozia, Galles e Irlanda del Nord (Regno Unito).

[24] Un compendio ragionato di tutto questo è contenuto in Luca Antonini, *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Marsilio, Venezia, 2013. Va invece rilevato che sono poco disponibili sul web le analisi di settore sui costi standard.

[25] A questo scopo la COPAFF ha incaricato la SOSE, che è una società privata che ha già svolto per il MEF la predisposizione delle griglie estimative degli studi di settore

1.4 La *spending review* di Monti e Giarda: il ritorno del cono d'ombra

Molti osservatori, diciamo pure bipartisan, hanno concordato che nell'accantonamento del federalismo fiscale silenziando la rivoluzione dei costi standard e nell'oblio speculare della *spending review* stile Padoa Schioppa/Muraro, il Governo Monti è tornato all'antico: ricostruzione dei grandi aggregati di spesa, tagli orizzontali non selettivi, penalizzazioni focalizzate sulle Amministrazioni Pubbliche territoriali[26] e il ritorno del cono d'ombra sulla spesa pubblica dello Stato centrale.

Le ponderose ricerche prodotte dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento Piero Giarda, che erano state anticipate sia da un corposo saggio accademico[27], sia dal citato rapporto pubblicato nel maggio 2010 per conto del MEF sotto la direzione di Tremonti[28], assumono la configurazione di autorità di governo diretta.

Anche il neo Ministro tecnico, rileva che:

1) i flussi di spesa vengono determinati sulla base di criteri amministrativi separati dalla programmazione dell'autorità politica:

«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»[29].

2) la destinazione dei flussi dal "centro" ai territori non è determinata da criteri omogenei, ma in forma del tutto aleatoria e non verificata:

[26] Alcune, come l'intervento sulla sanità del Lazio, compiuto da Enrico Bondi in corso di bilancio già approvato, sono state così tecnicamente maldestre da produrre una reazione peggiorativa della situazione cui si voleva mettere mano. Cfr. De Ioanna parla di "esiti brutali e retroattivi" cit. pag. 39.

[27] Piero Giarda, *Dinamica, struttura e governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Quaderni dell'Istituto di economia e finanza, n. 104, settembre 2011.

[28] Piero Giarda, "Bilancio e patrimonio pubblico", relazione per le parti sociali componenti del tavolo di lavoro per la riforma del sistema fiscale, consegnata al Ministro Tremonti il 18 maggio 2011.

[29] Piero Giarda, *Dinamica*, cit. pp. 28 – 30.

> «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»[30].

Quello che il Ministro afferma è terribilmente delicato, nel senso che la destinazione di quote del prelievo fiscale statale ai territori avviene anche con modalità non regolate, sul tipo "bancomat", andando a ripianare a piè di lista gestioni spaventosamente indebitate:

> «le decisioni sulla spesa pubblica non incorporano normalmente procedure che forzino la valutazione comparata dei benefici delle diverse attività finanziate con le tasse o con il debito»[31].

3) i "motori" della crescita della spesa sono la sanità, l'amministrazione generale e le spese di rilievo ambientale[32]. Mentre le due voci relative alla spesa sanitaria e all'ambiente, soprattutto in relazione ad eventi di carattere catastrofico sono in linea con le tendenze europee e internazionali, la presenza della voce "Amministrazione Generale" invece è in contraddizione con tutti gli altri Paesi con caratteristiche assimilabili all'Italia.

Si chiede, infine, Giarda:

> «Come può un sistema politico e amministrativo rimediare all'assenza di indicatori diretti della riduzione o del venir meno dell'interesse pubblico su un particolare programma di spesa? (…) 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»[33].

Le riflessioni dello studioso sono estremamente precise e significative. Poi, invece, l'emergenza della pressione sul governo Monti, insediato nel novembre

[30] Ivi, pag. 40.
[31] Ivi, pag. 46.
[32] Ivi, pag. 43
[33] Ivi, pag. 52 e pag. 68.

2011 nel pericolo di default dell'intero sistema Paese, comporta scelte molto più tradizionali. Con la legge di Stabilità si procede a tagli di 3,7 miliardi di euro per il 2012, 10,5 per il 2013 e 11,2 nel 2014 a cui aggiungere 4 agli Enti Locali e confermando i già previsti tagli da 15 miliardi di Tremonti per il triennio 2012-2014.

Una conclusione traumatica di un ventennio di strategie di governo della spesa pubblica. Non si è posto mano all'autorità indipendente di controllo della spesa prevista dal dettato della Costituzione. Si è confermato alla Ragioneria Generale dello Stato un monopolio informativo consolidato nel corso di decenni[34]. Non si è riusciti a scalfire lo scudo giuridico-contabile della spesa storica, una sedimentazione stratificata per il 93% su leggi esistenti che non si riesce, o meglio, non si vuole disboscare. Un vincolo così invasivo che non permette di ripristinare una corretta gerarchia di comando tra il governo politico che decide la programmazione come ripartizione allocativa delle risorse e la gestione amministrativa che a quella è subordinata.

Quando si sono perseguite le *spending review* non sono disponibili i costi standard per cui l'esito è stato quello opposto: tagli orizzontali non selettivi. Quando si istituiranno i costi standard si dovrà fare il federalismo fiscale, ma con l'altro macigno della responsabilizzazione incompleta che rischia di perpetuare come "perequazione" l'attuale distorsione delle destinazioni di spesa.

1.5 Ridurre la spesa pubblica, risparmiare e investire per crescere

In un contributo di straordinario interesse Carlo Bastasin ha spiegato in modo assolutamente convincente che il successo del modello tedesco non è costituito solo dalla capacità competitiva delle sue imprese nel contesto della globalizzazione. Anche in Germania le imprese soffrono di carenza di redditività e di investimenti, non è una peculiarità italiana. Come pure anche le imprese italiane,

[34] De Ioanna, *A nostre spese*, cit. pag. 57.

come documenta inequivocabilmente Marco Fortis, si difendono benissimo nel commercio internazionale[35].

L'altro pilastro del successo è costituito dal "risparmio netto interno", realizzato con una struttura istituzionale federale e una responsabilizzazione dei territori. Questo risparmio netto, infatti, viene conseguito dagli stessi soggetti che poi sono artefici degli investimenti pubblici e privati necessari per continuare a crescere. Prima della crisi e, a maggior ragione, dopo il suo esplodere, la principale voce su cui la Germania ha accumulato il suo risparmio interno netto è la riduzione dei costi dello Stato centrale e delle spese pubbliche da esso direttamente gestita. Esattamente il contrario di quello che sta accadendo in Italia, dove, nel momento in cui si è cominciato ad incrinare lo scudo di protezione giuridico-contabile della spesa pubblica storica, le forze conservatrici sono riuscite a confinare questo sforzo alle spese degli enti territoriali. E di nuovo, un personale di governo squisitamente tecnico, ha oscurato, con un cono d'ombra, la spesa pubblica centrale, che è cresciuta costantemente sia per il personale che per le spese correnti in termini di "Amministrazione generale".

Ne derivano tre macigni sulla strada dello sviluppo: non saper responsabilizzare i centri di spesa con la titolarità al prelievo fiscale, non premiare chi sa risparmiare con l'efficienza delle strutture pubbliche e la qualità dell'organizzazione del lavoro nella PA; non saper valutare gli effetti della spesa in relazione alla programmazione politica degli investimenti. Una paralisi dell'accumulazione rischia di desertificare il sistema industriale del Paese, il suo innesco, come insiste il prof. Alberto Quadrio Curzio è la condizione per la ripresa. La condizione sono gli investimenti pubblici con forte ricaduta di mercato.

[35] Carlo Bastasin, "Germania: il miracolo economico", in Luca Paolazzi e Mauro Sylos Labini (a cura di), *L'Italia al bivio. Riforme o declino: la lezione dei paesi di successo*, Luiss University Press, Roma, 2013, pag. 195.

2. Dalla Periferia al Centro: gli effetti delle ultime manovre sulle Amministrazioni locali*

2.1 Gli effetti della crisi dello spread sulla spesa pubblica centrale e locale

Se si studia attentamente l'evoluzione recente del quadro economico e politico del nostro Paese, si potrà convenire che il mese di luglio del 2011 coincida con uno dei principali momenti di svolta nei rapporti finanziari e istituzionali tra Centro e Periferia. In quel mese si è verificato, infatti, un simbolico "passaggio di consegne" tra una prospettiva federalista e una prassi centralista. Il 28 luglio il Consiglio dei ministri approva in via definitiva l'ottavo e ultimo decreto attuativo (salvo provvedimenti correttivi e integrativi) della legge delega del 2009 sul federalismo fiscale, ovvero quello concernente meccanismi sanzionatori e premiali per Regioni ed enti locali. Tuttavia, il via libera è passato quasi inosservato: da alcune settimane il Paese si trovava, infatti, ad affrontare l'«emergenza spread». Il crescente differenziale del rendimento dei titoli pubblici italiani nei confronti di quelli tedeschi costituiva il segnale inequivocabile, sottolineato dai successivi declassamenti da parte delle agenzie di rating, del giudizio negativo dei mercati finanziari nei confronti dell'Italia. Nei fatti, l'Italia stava scivolando verso l'inaffidabilità con un crescente rischio di insolvenza dell'enorme debito pubblico[36]. Il Governo è corso frettolosamente ai ripari con due manovre nell'arco di un mese e mezzo (il DL 98/2011 e il DL 138/2011).

Gli sforzi, però, non sono stati sufficienti: nel corso dell'autunno la corsa dello spread non si è affatto fermata, arrivando addirittura a 553 punti base il 9

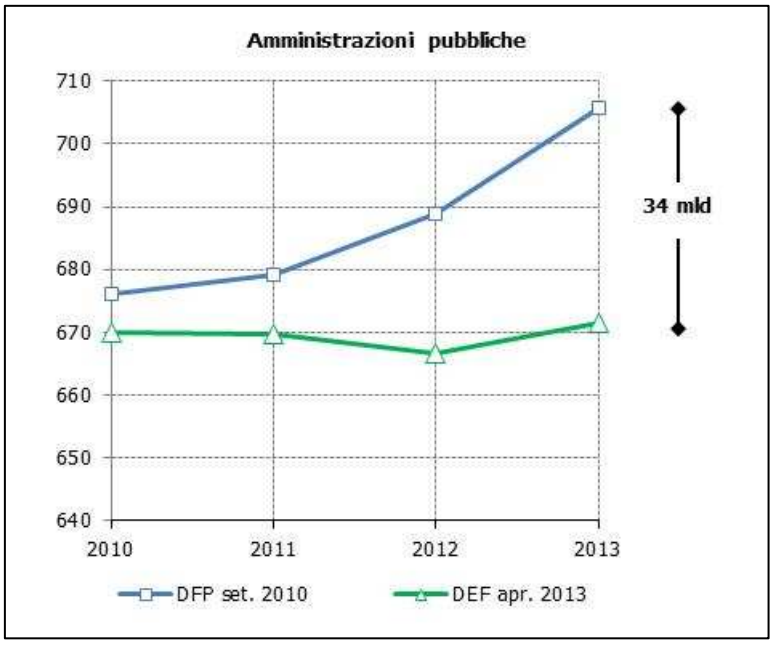
* La redazione di questo capitolo è stata curata dal Centro Studi Sintesi sulla base delle informazioni statistiche disponibili alla data del 20 settembre 2013.

36 Bellati G.A. – Crosta R., *Il federalismo contro la crisi. Perché la riforma federale ci salverà*, Marsilio, 2013.

novembre. L'Italia diventa il «malato d'Europa»; la situazione appare così delicata da far temere addirittura la tenuta stessa dell'eurozona[37].

Sul finire del 2011 il cambio di esecutivo porta ad una ulteriore manovra finanziaria (il "Salva Italia"); il quadro di finanza pubblica viene ulteriormente corretto nel corso del 2012 con il decreto sulla Spending review e con la Legge di Stabilità. L'uscita dell'Italia dalla procedura per deficit eccessivo nel maggio scorso ha concesso qualche margine di manovra utilizzato per il varo di interventi quali l'accelerazione dei pagamenti dei debiti della PA verso le imprese fornitrici (DL 35/2013). Tuttavia, le prospettive per la fine del 2013 e per il 2014 rimangono incerte: nella recente Nota di aggiornamento al DEF (20 settembre 2013) si evidenzia il progressivo deterioramento della dinamica economica, elemento che ha fatto tornare il rapporto deficit/Pil su livelli allarmanti.

Graf. 2.1 – *Previsioni della spesa pubblica* nel periodo della crisi (miliardi di euro)*



Note: DFP, Documento di Finanza Pubblica; DEF, Documento di Economia e Finanza
(*) spesa corrente al netto degli interessi
Elaborazioni su dati ISTAT e MEF

[37] Bellati G.A. – Crosta, R., cit.

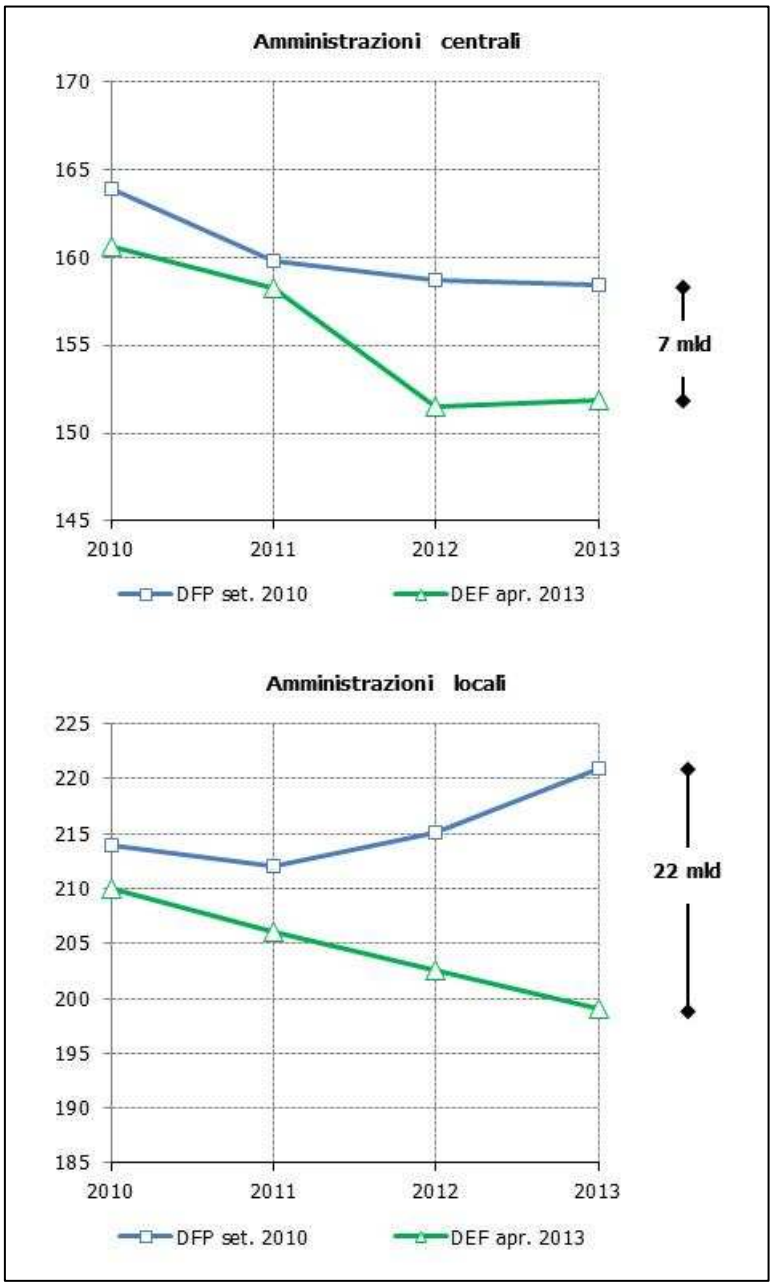
La "crisi dello spread", a partire dal luglio 2011, ha richiesto un rilevante sforzo di correzione dei conti pubblici nazionali, che si è sviluppato mediante un aumento delle entrate e una riduzione della spesa pubblica. In particolare, confrontando il Documento di finanza pubblica del settembre 2010 con il Documento di economia e finanza (DEF) dell'aprile 2013 emerge chiaramente l'entità dello sforzo attuato in termini di riduzione della spesa pubblica. Con riferimento alla spesa corrente al netto degli interessi riferita al 2013, si nota che il valore indicato dal DEF dell'aprile 2013 è inferiore di circa 34 miliardi rispetto a quello previsto dal DFP del settembre 2010[38]. In altre parole, 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 (Graf. 2.1 e Tab. 2.1).

Tuttavia, da una analisi più approfondita dei documenti, è possibile evidenziare come **la minore spesa a carico delle Amministrazioni centrali sia pari ad appena 7 miliardi di euro**; la parte maggiore dello sforzo finanziario è attribuibile invece alle **Amministrazioni locali**, che fanno registrare un **taglio alla spesa corrente** rispetto alle previsioni redatte 30 mesi prima di circa **22 miliardi di euro** (Graf. 2.2): la dinamica della spesa locale, infatti, si riduce sensibilmente passando dai 221 miliardi previsti dal DFP di settembre 2010 ai 199 miliardi individuati nel DEF dell'aprile 2013 (Tab. 2.1). Completano il quadro gli Enti previdenziali, che contribuiscono al contenimento della spesa corrente primaria per un importo di circa 6 miliardi.

In termini percentuali, 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 (Graf. 2.3). Per quanto concerne gli **investimenti**, la riduzione per il complesso delle Amministrazioni pubbliche al 2013 è di appena 1,2 miliardi: tuttavia, se per lo Stato centrale si riscontra una crescita (+1,9 miliardi), **le Amministrazioni locali devono scontare una rilevante flessione, pari a 3,1 miliardi di euro** (Graf. 2.4).

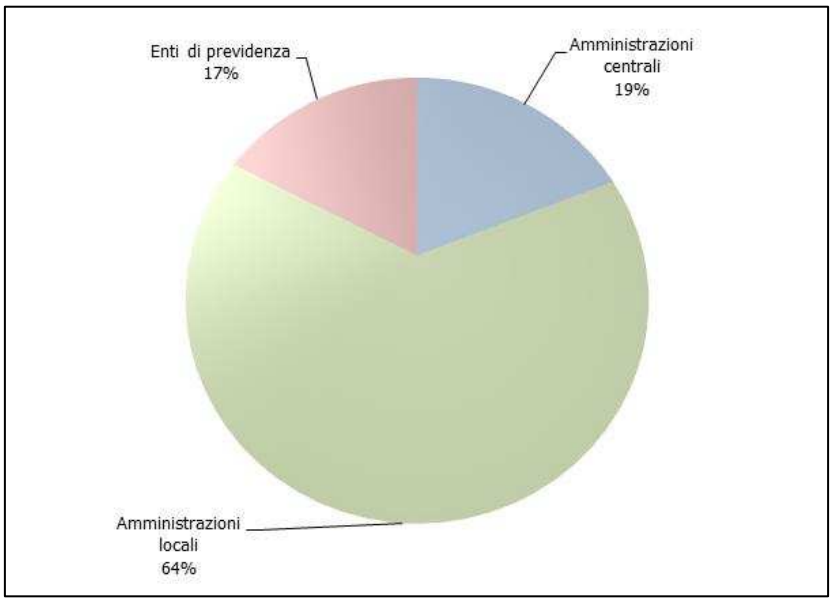
[38] A seguito della recente Nota di aggiornamento al DEF (settembre 2013) la minore spesa al 2013 è valutabile in circa 33 miliardi di euro; tuttavia, il documento non fornisce i dati aggiornati per livello di governo, utili ai fini della presente analisi.

Graf. 2.2 – *Previsioni della spesa pubblica* nel periodo della crisi (miliardi di euro)*



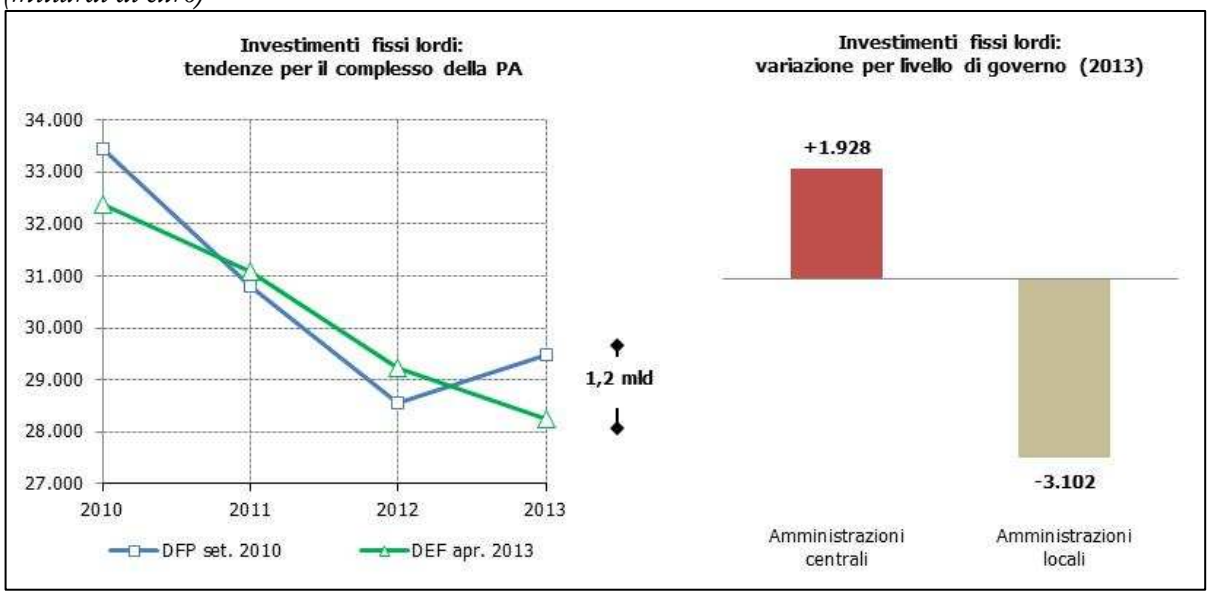
Note: DFP, Documento di Finanza Pubblica; DEF, Documento di Economia e Finanza
(*) spesa corrente al netto degli interessi e dei flussi di risorse verso altri livelli di governo
Elaborazioni su dati ISTAT e MEF

Graf. 2.3 – *Contributo alla riduzione della spesa pubblica* dei livelli di governo nel periodo 2010-2013*



(*) spesa corrente al netto degli interessi e dei flussi di risorse verso altri livelli di governo
Elaborazioni su dati ISTAT e MEF

Graf. 2.4 – *Previsioni della spesa per investimenti nel periodo della crisi (miliardi di euro)*



Elaborazioni su dati ISTAT e MEF

Tab. 2.1 – *Il contributo alla riduzione spesa pubblica* da parte dei vari livelli di governo nel periodo della crisi (miliardi di euro)*

	2010	2011	2012	2013
(A) Quadro a settembre 2010				
Totale PA, di cui:	**676**	**679**	**689**	**706**
Amministrazioni centrali	*164*	*160*	*159*	*158*
Amministrazioni locali	*214*	*212*	*215*	*221*
Enti di previdenza	*298*	*307*	*315*	*326*
(B) Quadro ad aprile 2013				
Totale PA, di cui:	**670**	**670**	**667**	**671**
Amministrazioni centrali	*161*	*158*	*152*	*152*
Amministrazioni locali	*210*	*206*	*203*	*199*
Enti di previdenza	*299*	*305*	*312*	*320*
(B-A) Scostamento previsioni				
Totale PA, di cui:	**-6**	**-10**	**-22**	**-34**
Amministrazioni centrali	*-3*	*-2*	*-7*	*-7*
Amministrazioni locali	*-4*	*-6*	*-13*	*-22*
Enti di previdenza	*+1*	*-2*	*-3*	*-6*
Contributo alla riduzione della spesa				
Totale PA, di cui:	*100%*	*100%*	*100%*	*100%*
Amministrazioni centrali	*53%*	*16%*	*32%*	*19%*
Amministrazioni locali	*62%*	*62%*	*56%*	*64%*
Enti di previdenza	*-15%*	*21%*	*11%*	*17%*

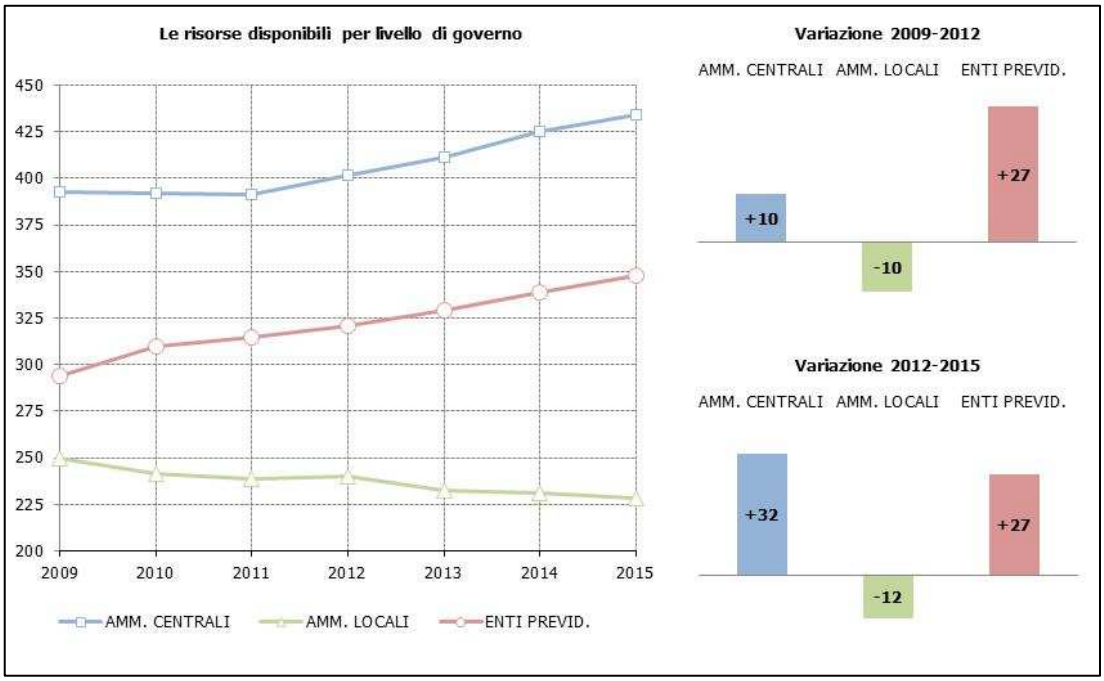
Note: A) Documento di Finanza Pubblica (DFP 2011-2013); B) Documento di Economia e Finanza (DEF 2013)
(*) spesa corrente al netto degli interessi e dei flussi di risorse verso altri livelli di governo
Elaborazioni su dati ISTAT e MEF

2.2 L'autonomia "rubata": verso una ri-centralizzazione della spesa

Le manovre finanziarie, approvate a seguito della crisi dello spread, hanno contribuito a fermare il cantiere del federalismo fiscale che, di fatto, 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. Evidentemente, con i venti di crisi si è ritenuto opportuno bloccare il decentramento fiscale e potenziare l'azione di governance dei conti pubblici da parte dello Stato centrale. Regioni ed enti locali hanno subìto una ingente riduzione delle risorse spettanti ai fini dell'attuazione del federalismo fiscale; hanno dovuto fare i conti con l'inasprimento dei vincoli del Patto di stabilità interno, con conseguenze negative in termini di rigidità del bilancio; hanno dovuto innalzare le aliquote locali prevalentemente per sopperire ai tagli dei trasferimenti e per rispettare gli obiettivi finanziari imposti dalla normativa nazionale. La legge statale, inoltre, è intervenuta numerose volte sull'autonomia tributaria locale, creando degli ibridi fiscali che hanno danneggiato soprattutto il contribuente: ci si riferisce alla quota di IMU di competenza statale e all'incremento automatico dell'aliquota base dell'addizionale regionale IRPEF.

I dati disponibili, inoltre, confermano non solo che il processo di riforma federale si è fermato ma registrano anche un vero e proprio passo indietro sulla strada dell'autonomia locale. Infatti, dal varo della riforma federale al 2012 (ultima annualità al consuntivo) **le entrate delle Amministrazioni centrali sono aumentate di 10 miliardi di euro**, mentre quelle degli Enti di previdenza addirittura di 27 miliardi; diversamente, **le risorse a disposizione delle Amministrazioni locali si sono ridotte di 10 miliardi di euro**. In pratica, non c'è stato il sostanziale scambio tra tributi locali e trasferimenti così come previsto dalla legge-delega sul federalismo fiscale, bensì **si è verificata una "centralizzazione" delle entrate locali** (Graf. 2.5).

Graf. 2.5 – *Dinamica e proiezione delle entrate per livello di governo (miliardi di euro)*



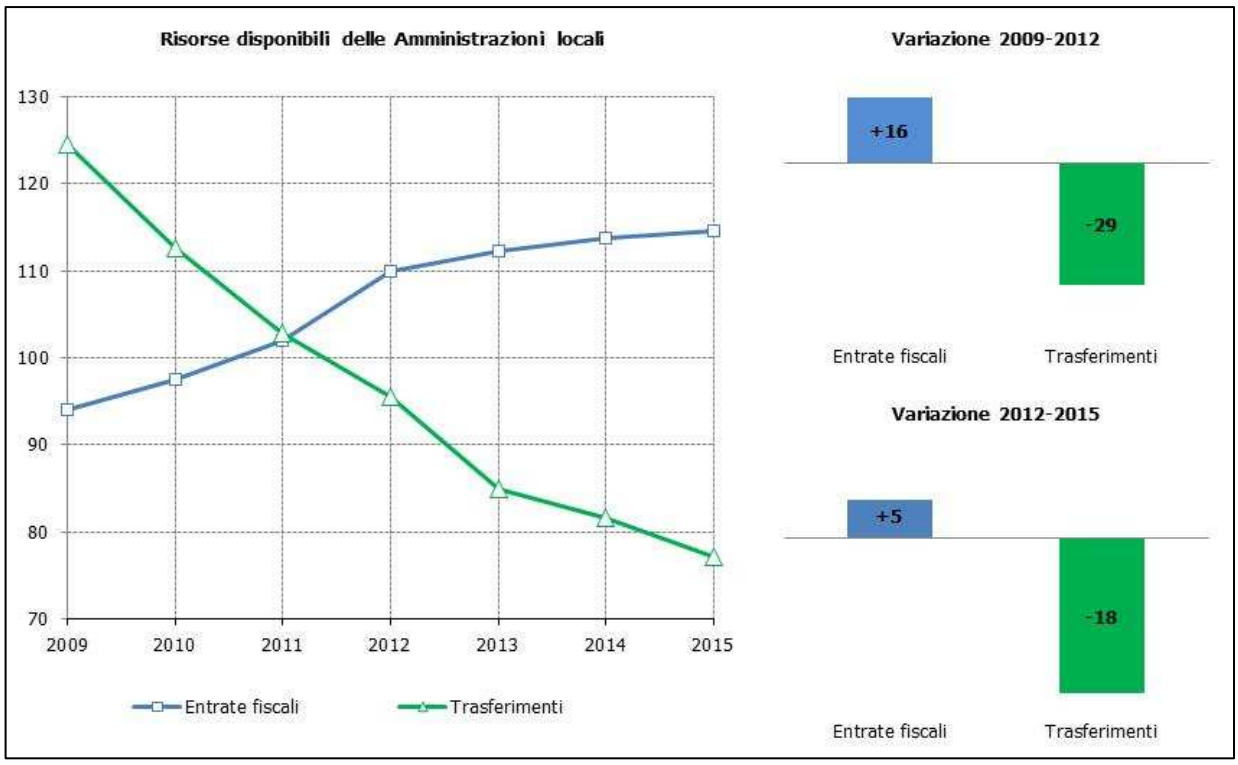
Elaborazioni su dati ISTAT e MEF

Le previsioni per gli anni futuri indicano un rafforzamento della tendenza in corso. Nel 2015 le entrate dello Stato, rispetto al 2012, dovrebbero crescere di ulteriori di 32 miliardi mentre le risorse disponibili degli Enti previdenziali sono destinate ad aumentare di 27 miliardi. Diversamente, gli introiti delle Amministrazioni locali, sulla base dei dati di finanza pubblica disponibili, tra il 2012 e il 2015 fletteranno di altri 12 miliardi. **Nell'intero arco temporale considerato (2009-2015), Regioni ed enti locali subiranno un'erosione delle risorse disponibili valutabile in 22 miliardi di euro.**

Tuttavia, nel quadro di una riduzione generalizzata delle risorse a livello locale, il gettito delle tasse locali aumenterà al fine di compensare i tagli ai trasferimenti operati primariamente dallo Stato centrale (Graf. 2.6 e Tab. 2.2). Infatti, nel recente periodo (2009-2012) le Amministrazioni locali hanno accresciuto le entrate fiscali proprie (**+16 miliardi**), anche se tale incremento non è stato sufficiente a ripristinare integralmente la riduzione delle risorse trasferite (**-29 miliardi**). La tendenza per gli anni futuri, a scenario normativo invariato, si dovrebbe caratterizzare per un **indebolimento della capacità fiscale delle Amministrazioni locali**, verosimilmente anche per la saturazione dei margini di

manovra sulle aliquote, e per una ulteriore riduzione delle risorse trasferite a seguito dell'**entrata a regime dei tagli** a valere sul Fondo sanitario nazionale e agli Enti territoriali previsti dalle manovre finanziarie approvate nel biennio 2011-12 (Tab. 2.3).

Graf. 2.6 – *Dinamica e proiezioni delle entrate delle Amministrazioni locali (miliardi di euro)*



Elaborazioni su dati ISTAT e MEF

L'elevato grado di incertezza istituzionale consente solo di immaginare il futuro assetto finanziario e istituzionale tra Centro e Periferia. L'opacità e la mancanza di una visione stabile ed organica dei rapporti tra Stato e Amministrazioni locali generano effetti negativi in particolare sulle comunità e sui contribuenti: a titolo esemplificativo, giova ricordare che allo stato attuale (settembre 2013) il termine di approvazione dei bilanci di previsione per l'anno in corso è stato fissato al 30 novembre, i Comuni non conoscono ancora la distribuzione dei tagli previsti dalla Spending review (2.250 milioni) e del Fondo di solidarietà comunale, nonché mancano completamente le indicazioni generali sulla Service tax (che dovrebbe debuttare il 1° gennaio 2014).

Tab. 2.2 – *Dinamica delle entrate disponibili per livello di governo (miliardi di euro)*

	2009	2010	2011	2012	Var.'12/'09
AMM. CENTRALI					
Entrate fiscali	350	354	357	366	+16
Trasferimenti	14	9	6	8	-6
Altre entrate	29	29	29	28	-0
Totale entrate	***392***	***392***	***391***	***402***	***+10***
AMM. LOCALI					
Entrate fiscali	94	97	102	110	+16
Trasferimenti	125	113	103	96	-29
Altre entrate	31	32	34	35	+3
Totale entrate	***250***	***242***	***238***	***240***	***-10***
ENTI PREVIDENZIALI					
Contributi sociali	209	210	213	213	+4
Trasferimenti	83	98	99	106	+23
Altre entrate	3	2	2	2	-0
Totale entrate	***294***	***310***	***314***	***321***	***+27***

Elaborazioni su dati ISTAT e MEF

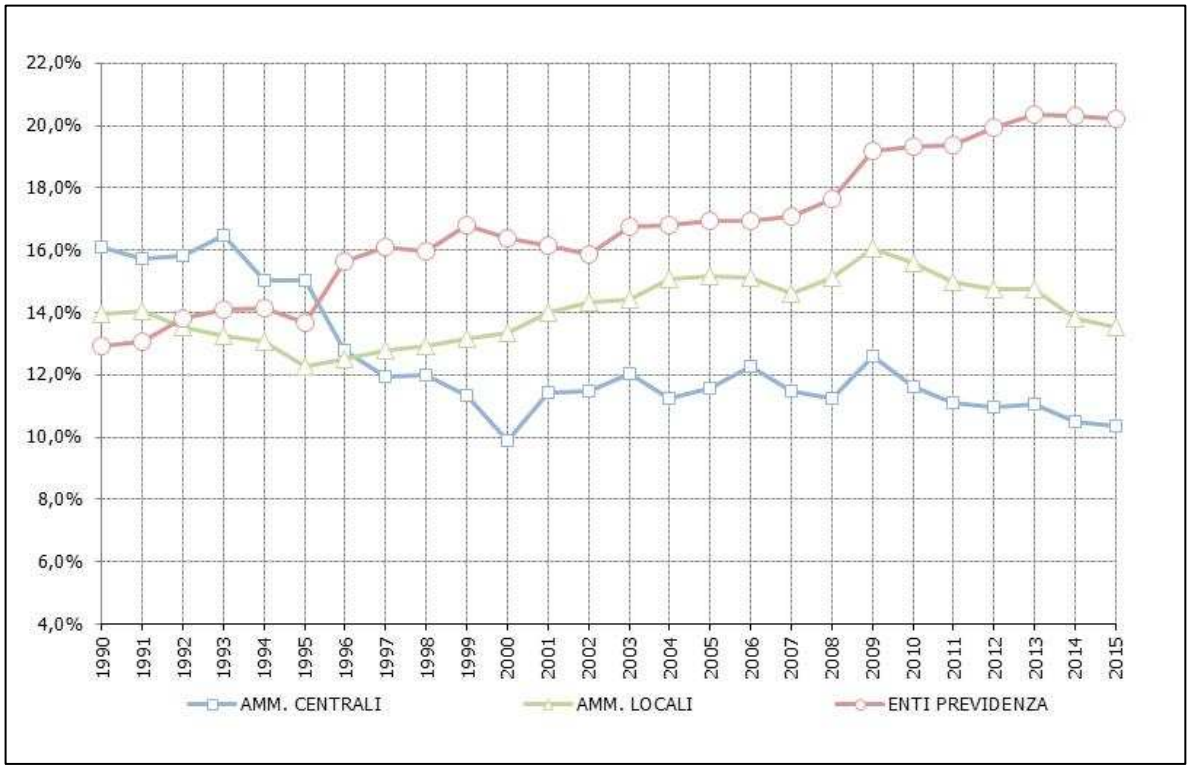
Tab. 2.3 – *Proiezione delle entrate disponibili per livello di governo (miliardi di euro)*

	2012	2013	2014	2015	Var.'15/'12
AMM. CENTRALI					
Entrate fiscali	366	369	385	398	+32
Trasferimenti	8	13	12	8	+0
Altre entrate	28	29	29	29	+1
Totale entrate	***402***	***411***	***425***	***434***	***+32***
AMM. LOCALI					
Entrate fiscali	110	112	114	115	+5
Trasferimenti	96	85	82	77	-18
Altre entrate	35	36	36	37	+2
Totale entrate	***240***	***233***	***231***	***228***	***-12***
ENTI PREVIDENZIALI					
Contributi sociali	213	217	221	228	+15
Trasferimenti	106	110	115	117	+12
Altre entrate	2	3	3	3	+0
Totale entrate	***321***	***329***	***339***	***348***	***+27***

Elaborazioni su dati ISTAT e MEF

I dati contenuti nei documenti di finanza pubblica del Governo possono fornire, in ogni caso, un utile quadro di riferimento. Nel 1990 la distribuzione della spesa pubblica per livello di governo era molto diversa dal quadro attuale: lo Stato gestiva il 16,1% del Pil nazionale, le Amministrazioni locali il 13,9% e gli Enti di previdenza il 12,9%. Le cose cambiarono sensibilmente negli anni successivi: dal 1996, infatti, gli Enti previdenziali detengono la quota maggiore della spesa pubblica primaria (al netto degli interessi), che ormai ha raggiunto il 20% del Pil (Graf. 2.7).

Graf. 2.7 – *Dinamica e proiezione della spesa pubblica consolidata per livello di governo (in % sul Pil)*



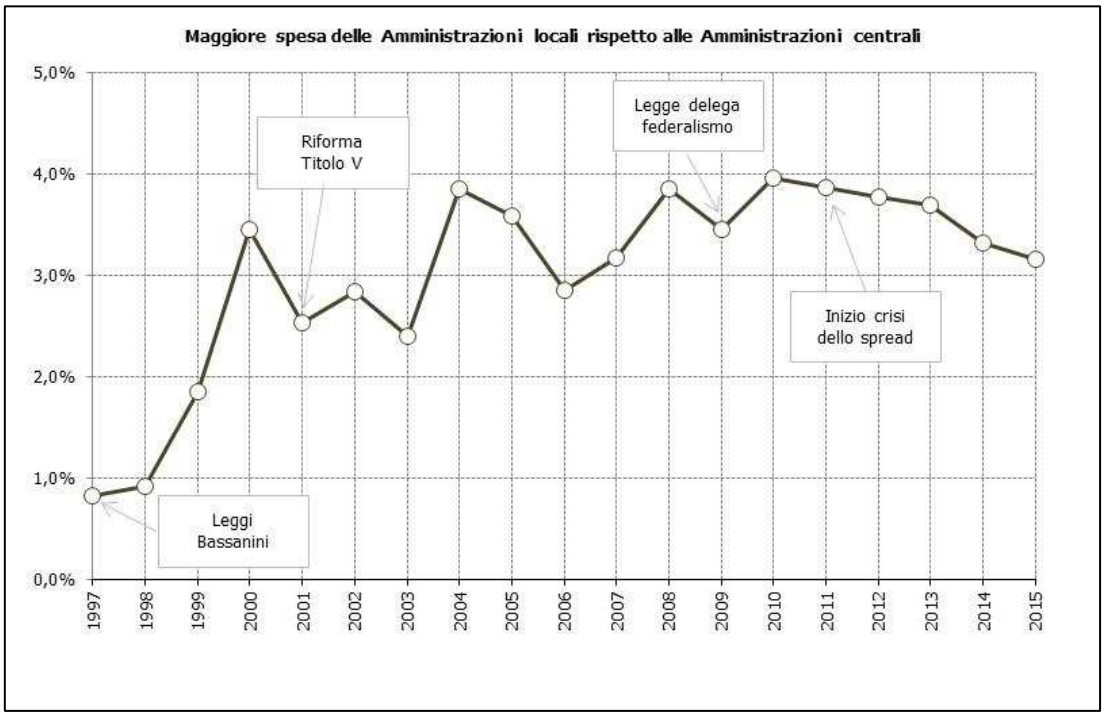
Nota: spesa pubblica al netto degli interessi e dei flussi di risorse verso altri livelli di governo
Elaborazioni su dati ISTAT e MEF

L'anno successivo (1997) è avvenuto un altro sorpasso, quello delle Amministrazioni locali sullo Stato centrale: erano gli anni in cui si operava il decentramento di importanti funzioni (su tutte, la sanità) e si attribuivano agli Enti territoriali significativi poteri in termini di autonomia tributaria (IRAP, addizionali

IRPEF). La quota di spesa gestita da Regioni ed enti locali crebbe progressivamente negli anni successivi fino a toccare il livello massimo nel 2009 (16% del Pil); di converso, la sfera di competenza pubblica dello Stato centrale si ridimensionò fino al 2000, anno in cui scese sotto il 10% del Pil (9,9%), per poi stabilizzarsi nell'intorno dell'11-12% negli anni successivi.

Tuttavia, dal 2010 è in atto un lento ma inesorabile **processo di ri-centralizzazione** della spesa pubblica, paradossalmente proprio negli anni in cui si muovevano i primi passi del cantiere del federalismo fiscale. È con la crisi dello spread e le successive manovre finanziarie che le Amministrazioni locali iniziano a perdere peso e rilevanza nell'ambito complessivo della spesa pubblica. Nel 2010 la spesa locale superava quella centrale di 4 punti percentuali di Pil (15,6% contro 11,6%): con la tendenza in atto, questo differenziale si ridurrà progressivamente fino ad arrivare a 3,2 punti di Pil nel 2015 (13,5% contro 10,4%). Questo significa che **la spesa locale è destinata a ridursi molto più velocemente di quella statale** (Graf. 2.8).

Graf. 2.8 – *Con la crisi si abbassa il differenziale di spesa Centro-Periferia (in % sul Pil)*



Elaborazioni su dati ISTAT e MEF

Una conferma dell'attuale tendenza del rafforzamento dei poteri centrali arriva dalle conclusioni della **Commissione per le riforme costituzionali**, istituita l'11 giugno 2013 al fine di formulare proposte di revisione della seconda parte della Costituzione. Nella Relazione finale dello scorso 17 settembre emerge la proposta di **riportare sotto la competenza esclusiva del legislatore statale alcune materie attualmente attribuite alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni**: il documento fa esplicito riferimento alle "grandi reti di trasporto e di navigazione", alla "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" e all'"ordinamento della comunicazione" e propone altresì di valutare il ricollocamento sotto la sfera legislativa statale di ulteriori materie attualmente di competenza regionale.

Viene inoltre prevista una speciale **clausola di salvaguardia** che consentirebbe allo Stato di intervenire nelle materie di competenza regionale tutte le volte e nei limiti in cui lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o economica, la realizzazione di programmi di interesse nazionale e le grandi riforme economico-sociali. Si tratta di una proposta in linea di massima condivisibile ma che, considerati i precedenti, **potrebbe legittimare il potere statale nel proseguire nell'azione di ridimensionamento del ruolo delle Autonomie locali**, mettendo la parola fine alla riforma del federalismo fiscale.

3. I differenziali di spesa a livello centrale: analisi per funzione e confronti europei*

3.1 Competenze e risorse delle Amministrazioni centrali in Italia

Il capitolo precedente ha messo in luce le recenti tendenze emerse a seguito delle ultime manovre finanziarie che stanno progressivamente modificando in senso centralista l'assetto della finanza pubblica italiana. La riforma federale, approvata con la legge delega n. 42/2009 e integrata con i successivi decreti attuativi, aveva come obiettivo il rafforzamento dell'autonomia tributaria di Regioni ed enti locali, da realizzare anche mediante la "fiscalizzazione" dei trasferimenti statali. In altre parole, l'accentratissimo fisco italiano avrebbe dovuto riequilibrarsi a favore delle Amministrazioni locali, in modo tale da completare il decentramento della spesa disposto dalla riforma del titolo V della Costituzione.

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. Infatti, lo Stato incassa direttamente 385 miliardi di euro, pari al 52% dei 736 miliardi di entrate pubbliche complessive (Tab. 3.1 e Graf. 3.1); **la percentuale di incassi centrali 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 **appena il 24% della spesa pubblica** al netto degli interessi (Tab. 3.1 e Graf. 3.2): la sfera di competenza statale si concentra prevalentemente su Difesa (100%), Ordine pubblico e sicurezza (88%) e Istruzione (74%).

* La redazione di questo capitolo è stata curata dal Centro Studi Sintesi, sulla base delle informazioni statistiche disponibili alla data del 20 settembre 2013.

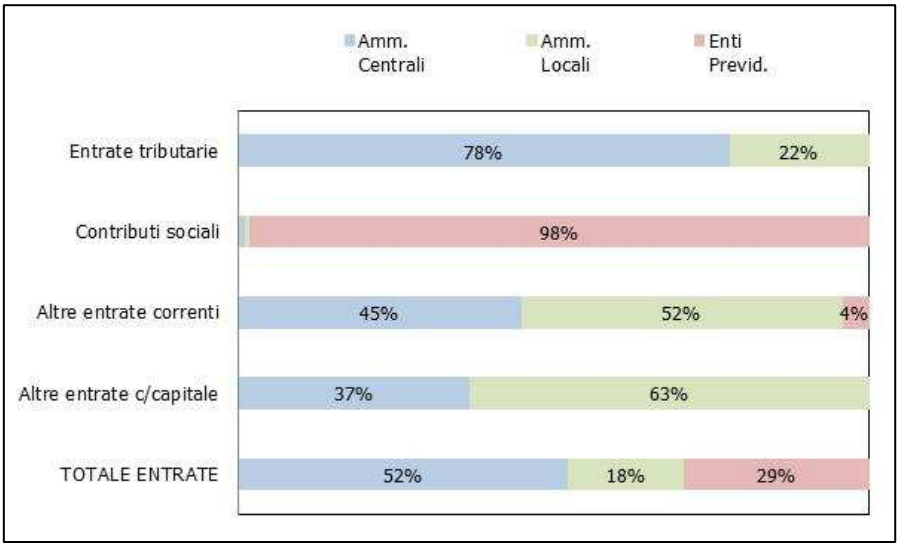
Diversamente, **le Amministrazioni locali gestiscono ben il 33% delle spesa primaria potendo contare appena sul 18% delle entrate** pubbliche. Appare opportuno far notare che le Amministrazioni locali prevalgono sullo Stato centrale in molteplici aree funzionali, come la Sanità (99%), le Attività ricreative, culturali e di culto (89%), l'Assetto del territorio (83%), la Protezione dell'Ambiente (72%) e gli Affari economici (58%), nonché detengono significative quote di spesa anche tra i Servizi generali (47%) e nell'Istruzione (26%).

Tab. 3.1 – *Quadro delle entrate e delle spese consolidate per livello di governo (anno 2011, miliardi di euro)*

	Amm. Centrali	Amm. Locali	Enti Previd.	Amm. Pubbliche
ENTRATE				
Entrate tributarie	354	101	-	455
Contributi sociali	2	1	213	217
Altre entrate correnti	27	31	2	60
Altre entrate c/capitale	2	3	-	4
Totale entrate	***385***	***136***	***216***	***736***
SPESE				
Servizi generali	34	30	-	64
Difesa	25	-	-	25
Ordine pubblico e sicurezza	29	4	-	33
Affari economici	27	37	-	64
Protezione dell'ambiente	2	6	-	9
Abitazioni e assetto del territorio	2	10	0	12
Sanità	1	114	0	116
Attività ricreative, culturali e di culto	1	7	-	8
Istruzione	49	17	-	66
Protezione sociale	6	12	305	323
Totale spese*	***176***	***238***	***306***	***720***

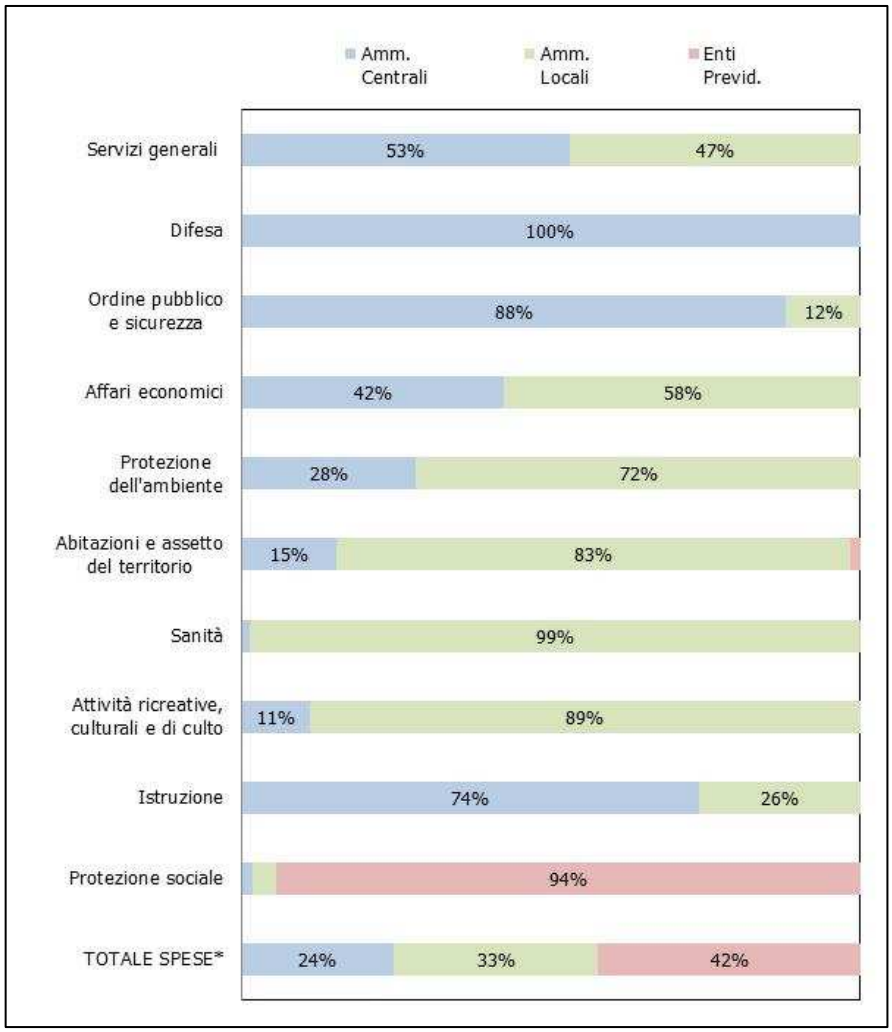
(*) al netto degli interessi
Elaborazioni su dati ISTAT

Graf. 3.1 – *Da dove provengono le risorse.. (anno 2011, miliardi di euro)*



Elaborazioni su dati ISTAT

Graf. 3.2 – *... e come vengono impiegate (anno 2011, miliardi di euro)*



(*) al netto degli interessi passivi
Elaborazioni su dati ISTAT

Lo squilibrio nella distribuzione di risorse, competenze e responsabilità appare evidente: è vero che lo Stato è da sempre intervenuto garantendo il finanziamento delle funzioni locali mediante l'erogazione dei trasferimenti, ma è altrettanto appurato che negli ultimi anni la decurtazione di tali risorse alle Amministrazioni locali è stata ingente. Le manovre finanziarie approvate tra l'estate del 2010 e la fine de 2012 hanno comportato finora una **riduzione di risorse a Regioni ed enti locali valutabile in circa 15 miliardi di euro**, ai quali si devono aggiungere 10 miliardi di restrizioni indirette in termini di inasprimento del Patto di stabilità interno.

Il presente rapporto verte sul ruolo della spesa pubblica centrale all'interno di un assetto istituzionale, come quello del nostro Paese, che fatica a trovare un equilibrio consolidato tra Stato e Autonomie locali, bloccato da numerose contraddizioni interne come il fatto di avere una Costituzione formalmente federale e un coordinamento centralistico della finanza pubblica. Inoltre, si è già trattato di come le recenti manovre finanziarie si siano fondate prevalentemente sulla riduzione della spesa locale e solo in minima parte abbiano interessato la sfera dello Stato centrale. In altri termini, appare utile analizzare in maniera approfondita la struttura della spesa delle Amministrazioni centrali in Italia, portando così alla luce elementi conoscitivi che possano essere utili al processo di revisione e riqualificazione della nostra Pubblica Amministrazione.

L'analisi prosegue, pertanto, utilizzando i conti delle Amministrazioni pubbliche di fonte Istat, coerenti con i dati Eurostat; le informazioni utilizzate si riferiscono al 2011 in quanto è l'annualità più recente per la quale sono disponibili i dati dettagliati della **spesa per funzione (COFOG)** e per livello di governo. L'universo considerato dalla presente analisi concerne unicamente la spesa corrente, in quanto è l'aggregato contabile che identifica l'erogazione della generalità dei servizi pubblici, escludendo tutta la parte della spesa in conto capitale che, per propria natura, appare destinata agli investimenti e allo sviluppo.

La spesa corrente direttamente gestita dallo Stato, al netto degli interessi e dei trasferimenti verso altri livelli di governo, ammonta a poco meno di **159 miliardi** (Tab. 3.2); la voce principale è la **spesa per il personale** (**95 miliardi**), che si concentra soprattutto nei settori dell'Istruzione, nell'Ordine pubblico e nella Difesa.

Tab. 3.2 – *Come spendono le Amministrazioni centrali. Anno 2011*

	Spese per il personale	Consumi intermedi	Prestazioni sociali in denaro	Trasferimenti correnti	Altre spese correnti	TOTALE SPESE CORRENTI
Servizi generali	9.582	6.975	-	14.307	257	31.121
Difesa	14.405	7.053	-	207	2.121	23.786
Ordine pubblico e sicurezza	21.449	4.199	-	109	2.064	27.821
Affari economici	2.299	1.629	-	574	9.534	14.036
Protezione dell'ambiente	515	435	-	11	452	1.413
Abitazioni e assetto del territorio	51	207	-	-	819	1.077
Sanità	788	540	-	73	-23	1.378
Attività ricreative, culturali e di culto	1.048	2.390	-	1.546	-832	4.152
Istruzione	44.543	1.110	-	-	2.781	48.434
Protezione sociale	192	674	3.825	727	38	5.456
TOTALE	**94.872**	**25.212**	**3.825**	**17.554**	**17.211**	**158.674**

Nota: spesa al netto degli interessi e dei trasferimenti verso altri livelli di governo
Elaborazioni su dati ISTAT

Seguono, con **25 miliardi**, i **consumi intermedi**, che comprendono gli acquisti di beni e servizi necessari per il funzionamento della Pubblica amministrazione nonché per l'erogazione di alcune prestazioni pubbliche; questa tipologia di spesa si concentra in particolare nella Difesa, nei Servizi generali e nell'Ordine pubblico.

Completano il quadro delle spese correnti centrali, i **trasferimenti verso famiglie e imprese** (17,5 miliardi), quasi totalmente imputabili alla funzione "Servizi generali", e la voce residuale delle **altre spese correnti** (17,2 miliardi), tra le quali i contributi alla produzione e gli ammortamenti. Nel complesso, queste tipologie di spesa valgono quasi **35 miliardi di euro, pari a 2 punti di Pil**: indubbiamente tale aggregato può comprendere delle voci che non sono comprimibili ma **rappresenta in ogni caso un potenziale settore di spesa "aggredibile".**

L'analisi per funzioni e divisioni COFOG consente di evidenziare potenziali aree di criticità della spesa, all'interno delle quali si possono concentrare casi di spreco e inefficienza. La maggior parte della funzione dei **Servizi generali** (quota centrale del **53%**) è assorbita dalla divisione dedicata a "Organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie e fiscali e affari esteri", pari a 25,5 miliardi (Tab. 3.3): in particolare, all'interno di tale divisione si spendono oltre 12 miliardi tra personale e consumi intermedi per la gestione e l'erogazione di 14,3 miliardi di

trasferimenti correnti. La funzione **Difesa** (quota centrale del **100%**) destina 22,9 su un totale di 23,8 miliardi alla difesa militare, di cui 14,1 miliardi per la spesa per il personale e 7 miliardi per i consumi intermedi (Tab. 3.4).

Tab. 3.3 – *Servizi generali: dettaglio delle spese delle Amministrazioni centrali. Anno 2011*

(in milioni di euro)	Spese per il personale	Consumi intermedi	Prestazioni sociali in denaro	Trasferimenti correnti	Altre spese correnti	TOTALE SPESE CORRENTI
Servizi generali	**9.582**	**6.975**	**-**	**14.307**	**257**	**31.121**
Organi esecutivi e legislativi, attività finanziari e fiscali e affari esteri	7.811	4.773	-	13.437	-482	25.539
Aiuti economici internazionali	22	8	-	841	4	875
Servizi generali	357	226	-	24	518	1.125
Ricerca di base	416	219	-	5	92	732
Spese per ricerca e sviluppo	18	10	-	-	17	45
Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione	-	-	-	-	7	7
Transazioni relative al debito pubblico	-	1.263	-	-	3	1.266
Altre spese	958	476	-	-	98	1.532

Nota: al netto degli interessi

Elaborazioni su dati ISTAT

Tab. 3.4 – *Difesa: dettaglio delle spese delle Amministrazioni centrali. Anno 2011*

(in milioni di euro)	Spese per il personale	Consumi intermedi	Prestazioni sociali in denaro	Trasferimenti correnti	Altre spese correnti	TOTALE SPESE CORRENTI
Difesa	**14.405**	**7.053**	**-**	**207**	**2.121**	**23.786**
Difesa militare	14.125	6.991	-	-	1.812	22.928
Difesa civile	40	21	-	-	72	133
Aiuti militari all'estero	-	36	-	207	-	243
Spese per ricerca e sviluppo	1	-	-	-	219	220
Altre spese	239	5	-	-	18	262

Elaborazioni su dati ISTAT

La funzione relativa all'**Ordine pubblico e sicurezza** (quota centrale **88%**) comprende alcuni servizi fondamentali dello Stato: i principali riguardano la Polizia (16 miliardi), i tribunali (5,9 miliardi), le carceri (3,4 miliardi) e i servizi antincendio (2,4 miliardi). Circa il 77% della spesa è assorbito dal costo del personale (Tab. 3.5). Gli **Affari economici** (quota centrale del **42%**)

racchiudono una molteplicità di interventi pubblici, indirizzati soprattutto verso i trasporti (8,4 miliardi), il settore primario (1,5 miliardi); inoltre, è la funzione che fa registrare l'importo più elevato nella spesa per ricerca e sviluppo, circa 1,2 miliardi (Tab. 3.6). La **Protezione dell'Ambiente** (quota centrale del **28%**) è una funzione in cui lo Stato non gestisce rilevanti volumi di spesa: su complessivi 1,4 miliardi di euro, circa 500 milioni sono destinati alla protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici (Tab. 3.7). Una funzione marginale è anche quella delle **Abitazioni e dell'assetto del territorio** (quota centrale **15%**), che supera di poco 1 miliardo di euro (Tab. 3.8).

Tab. 3.5 – *Ordine pubblico e sicurezza: dettaglio delle spese delle Amministrazioni centrali. Anno 2011*

(in milioni di euro)	Spese per il personale	Consumi intermedi	Prestazioni sociali in denaro	Trasferimenti correnti	Altre spese correnti	TOTALE SPESE CORRENTI
Ordine pubblico e sicurezza	**21.449**	**4.199**	**-**	**109**	**2.064**	**27.821**
Servizi di polizia	12.784	2.118	-	3	1.171	16.076
Servizi antincendio	2.041	141	-	-	217	2.399
Tribunali	3.914	1.617	-	-	342	5.873
Carceri	2.655	316	-	106	330	3.407
Spese per ricerca e sviluppo	-	-	-	-	-	-
Altre spese	55	7	-	-	4	66

Elaborazioni su dati ISTAT

Tab. 3.6 – *Affari economici: dettaglio delle spese delle Amministrazioni centrali. Anno 2011*

(in milioni di euro)	Spese per il personale	Consumi intermedi	Prestazioni sociali in denaro	Trasferimenti correnti	Altre spese correnti	TOTALE SPESE CORRENTI
Affari economici	**2.299**	**1.629**	**-**	**574**	**9.534**	**14.036**
Affari generali economici, commerciali e del lavoro	514	247	-	167	49	977
Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia	254	269	-	-	944	1.467
Combustibili ed energia	35	18	-	-	5	58
Attività estrattive, manifatturiere ed edilizie	39	36	-	32	425	532
Trasporti	677	564	-	135	6.964	8.340
Comunicazioni	109	34	-	6	753	902
Altri settori	17	20	-	-	247	284
Spese per ricerca e sviluppo	544	353	-	234	112	1.243
Altre spese	110	88	-	-	35	233

Elaborazioni su dati ISTAT

Tab. 3.7 – *Protezione dell'ambiente: dettaglio delle spese delle Amministrazioni centrali. Anno 2011*

(in milioni di euro)	Spese per il personale	Consumi intermedi	Prestazioni sociali in denaro	Trasferimenti correnti	Altre spese correnti	TOTALE SPESE CORRENTI
Protezione dell'ambiente	**515**	**435**	**-**	**11**	**452**	**1.413**
Trattamento dei rifiuti	-	160	-	-	22	182
Trattamento delle acque reflue	-	-	-	-	3	3
Riduzione dell'inquinamento	7	37	-	4	64	112
Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici	240	33	-	5	226	504
Spese per ricerca e sviluppo	231	121	-	2	44	398
Altre spese	37	84	-	-	93	214

Elaborazioni su dati ISTAT

Tab. 3.8 – *Abitazioni e assetto del territorio: dettaglio delle spese delle Amministrazioni centrali. Anno 2011*

(in milioni di euro)	Spese per il personale	Consumi intermedi	Prestazioni sociali in denaro	Trasferimenti correnti	Altre spese correnti	TOTALE SPESE CORRENTI
Abitazioni e assetto del territorio	**51**	**207**	**-**	**-**	**819**	**1.077**
Sviluppo delle abitazioni	3	-	-	-	345	348
Assetto territoriale	-	121	-	-	414	535
Approvvigionamento idrico	8	5	-	-	55	68
Illuminazione stradale	-	-	-	-	-	-
Spese per ricerca e sviluppo	-	-	-	-	-	-
Altre spese	40	81	-	-	5	126

Elaborazioni su dati ISTAT

La **tutela della salute**, pur essendo gestita a livello locale (quota centrale **1%**), è una materia a legislazione concorrente tra Stato e Regioni. Le spese centrali in questo settore, pari a 1,4 miliardi, sono destinate alla ricerca e al finanziamento di strutture sanitarie che fanno direttamente capo allo Stato (Tab. 3.9). L'ottava funzione COFOG (Tab. 3.10), dedicata alle **attività ricreative, culturali e di culto** (quota centrale **11%**), si configura estremamente variegata: comprende generiche attività ricreative (1 miliardo), il sostegno alla cultura (1,3 miliardi), i servizi di culto (1,4 miliardi) e i servizi radiotelevisivi.

Tab. 3.9 – *Sanità: dettaglio delle spese delle Amministrazioni centrali. Anno 2011*

(in milioni di euro)	Spese per il personale	Consumi intermedi	Prestazioni sociali in denaro	Trasferimenti correnti	Altre spese correnti	TOTALE SPESE CORRENTI
Sanità	**788**	**540**	**-**	**73**	**-23**	**1.378**
Prodotti, attrezzature e apparecchi sanitari	-	-	-	-	-	-
Servizi non ospedalieri	157	291	-	10	-101	357
Servizi ospedalieri	288	-	-	-	24	312
Servizi di sanità pubblica	-	7	-	43	4	54
Spese per ricerca e sviluppo	177	111	-	3	31	322
Altre spese	166	131	-	17	19	333

Elaborazioni su dati ISTAT

Tab. 3.10 – *Attività ricreative, culturali e di culto: dettaglio delle spese delle Amministrazioni centrali (anno 2011)*

(in milioni di euro)	Spese per il personale	Consumi intermedi	Prestazioni sociali in denaro	Trasferimenti correnti	Altre spese correnti	TOTALE SPESE CORRENTI
Attività ricreative, culturali e di culto	**1.048**	**2.390**	**-**	**1.546**	**-832**	**4.152**
Attività ricreative	108	2.085	-	211	-1.397	1.007
Attività culturali	742	285	-	5	262	1.294
Servizi radiotelevisivi e di editoria	1	10	-	-	235	246
Servizi di culto e altri servizi per le comunità	5	1	-	1.330	50	1.386
Spese per ricerca e sviluppo	147	9	-	-	10	166
Altre spese	45	-	-	-	8	53

Elaborazioni su dati ISTAT

L'**Istruzione** è, insieme a Difesa, Giustizia e Ordine pubblico, una delle principali funzioni gestite a livello centrale (quota statale **74%**). Gli oltre 48 miliardi di spesa corrente sono imputabili quasi esclusivamente all'istruzione prescolastica, primaria e secondaria. Il 92% delle spese di parte corrente si riferiscono ai costi per il personale, mentre le spese per le strutture scolastiche e il materiale didattico (attribuibili ai consumi intermedi) superano di poco la soglia di 1,1 miliardi, equivalente al 2,3% della funzione in esame (Tab. 3.11).

Tab. 3.11 – *Istruzione: dettaglio delle spese delle Amministrazioni centrali. Anno 2011*

(in milioni di euro)	Spese per il personale	Consumi intermedi	Prestazioni sociali in denaro	Trasferimenti correnti	Altre spese correnti	TOTALE SPESE CORRENTI
Istruzione	**44.543**	**1.110**	**-**	**-**	**2.781**	**48.434**
Istruzione prescolastica e primaria	18.829	457	-	-	1.237	20.523
Istruzione secondaria	24.852	467	-	-	1.454	26.773
Istruzione post-secondaria non superiore	232	12	-	-	12	256
Istruzione superiore	229	4	-	-	92	325
Istruzione di diverso tipo	-	-	-	-	-	-
Servizi ausiliari dell'istruzione	-	-	-	-	-	-
Spese per ricerca e sviluppo	37	27	-	-	4	68
Altre spese	364	143	-	-	-18	489

Elaborazioni su dati ISTAT

In termini di **protezione sociale**, lo Stato detiene un ruolo marginale (quota centrale **2%**) in quanto i principali erogatori delle prestazioni sociali sono gli Enti previdenziali. Nel complesso, la spesa statale in questo ambito ammonta a 5,5 miliardi di euro, di cui 3,8 miliardi riferibili alle prestazioni sociali in denaro (Tab. 3.12).

Tab. 3.12 – *Protezione sociale: dettaglio delle spese delle Amministrazioni centrali. Anno 2011*

(in milioni di euro)	Spese per il personale	Consumi intermedi	Prestazioni sociali in denaro	Trasferimenti correnti	Altre spese correnti	TOTALE SPESE CORRENTI
Protezione sociale	**192**	**674**	**3.825**	**727**	**38**	**5.456**
Malattia e invalidità	-	27	769	-	-	796
Vecchiaia	46	40	1.554	82	-75	1.647
Superstiti	28	-	581	-	2	611
Famiglia	-	231	921	39	-	1.191
Disoccupazione	3	-	-	-	-	3
Abitazioni	-	-	-	-	-	-
Esclusione sociale	23	262	-	606	28	919
Altre spese	92	114	-	-	83	289

Elaborazioni su dati ISTAT

3.2 I conti dei Ministeri in Italia

L'analisi sui dati di contabilità nazionale può essere integrata mediante le informazioni disponibili nel Rendiconto dello Stato; grazie a questo documento è possibile ricostruire i volumi di spesa di ciascun Ministero, articolati per tipologia di costo, che tuttavia divergono per ragioni metodologiche dai dati di contabilità nazionale diffusi dall'ISTAT e dall'Eurostat.

Tab. 3.13 – *Le spese dei Ministeri: dalla spesa "ufficiale" alla spesa "effettiva" (consuntivo 2012)*

	valori in milioni di euro
(S1) Spese correnti	**489.351**
Personale	87.674
Consumi intermedi	10.527
Trasferimenti	260.881
(I) Interessi passivi e redditi da capitale	81.385
Altre spese correnti	48.884
(S2) Spese in conto capitale	**45.653**
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.034
Contributi agli investimenti	26.398
Altre spese c/capitale	14.221
(S3) Rimborso passività finanziarie	**214.334**
(ST) SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (S1+S2+S3)	**749.337**
a detrarre:	
(T1) Trasferimenti alle Amministrazioni locali	128.310
(T2) Trasferimenti agli Enti di previdenza	103.971
(SC) SPESA CONSOLIDATA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI (SC=ST-T1-T2)	**517.056**
(SE) SPESA EFFETTIVA PER SERVIZI (SC-S3-I)	**221.338**

Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato

Un esame approfondito delle uscite dei Ministeri non può prescindere da una distinzione fondamentale tra la spesa totale iscritta in bilancio e quella effettivamente destinata ai servizi di propria competenza. Nel 2012 la spesa delle Amministrazioni centrali ammonta a **749 miliardi** di euro: tale aggregato, tuttavia, comprende **128 miliardi** di trasferimenti verso le Amministrazioni locali (cofinanziamento della sanità e delle altre funzioni di Regioni ed enti locali) e **104 miliardi** di erogazioni agli Enti di previdenza, gran parte dei quali necessari a garantire il finanziamento della spesa per prestazioni pensionistiche. Al netto di tali voci, la spesa dei Ministeri è pari a 517 miliardi (Tab. 3.13).

Tab. 3.14 – *La spesa dei Ministeri - Consuntivo 2012 (milioni di euro)**

	SPESA EFFETTIVA PER SERVIZI	spese di funzionamento	spese per interventi	spese per investimenti
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	**113.988**	18.141	75.434	20.414
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	**6.511**	280	533	5.698
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	**1.232**	401	807	24
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	**7.477**	6.696	580	201
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	**1.780**	904	862	15
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	**45.361**	40.116	2.980	2.266
MINISTERO DELL'INTERNO	**11.983**	10.071	1.144	768
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	**342**	156	81	105
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	**6.437**	1.248	706	4.483
MINISTERO DELLA DIFESA	**22.292**	18.312	1.316	2.664
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	**1.295**	567	219	509
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	**1.460**	948	166	346
MINISTERO DELLA SALUTE	**1.180**	363	813	4
TOTALE	**221.338**	98.201	85.640	37.497

** I dati in tabella divergono, per ragioni metodologiche, da quelli di contabilità nazionale diffusi dall'ISTAT e dall'Eurostat e illustrati precedentemente*
Elaborazione su dati Ragioneria Generale dello Stato

Tuttavia, da questo aggregato di spesa bisogna escludere le voci che non rappresentano dei servizi pubblici, come le spese per interessi e per il rimborso delle passività finanziarie. Sulla base di questi calcoli, la spesa effettiva per i

servizi da parte delle Amministrazioni centrali si configurerebbe altresì elevata, collocandosi 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 il fatto che le spese di funzionamento (personale e consumi intermedi) assorbono ben 98 miliardi di euro: le rimanenti risorse si distribuiscono tra 85,6 miliardi di spese per interventi (trasferimenti a imprese a famiglie e altre spese correnti) e 37,5 miliardi di spese per investimenti (Tab. 3.14).

3.3 Le Amministrazioni centrali nei Paesi federali (o presunti tali): un confronto

Dopo la crisi dello spread della seconda metà del 2011, la riforma federale è scivolata progressivamente ai margini dell'agenda politica. Nonostante il percorso di adozione dei provvedimenti attuativi della legge-delega del 2009 si sia formalmente completato nel luglio 2011, gran parte degli elementi innovativi di quel disegno normativo sono stati accantonati o letteralmente piegati alle esigenze di risanamento dei conti pubblici: a tale proposito, l'esempio più illuminante viene fornito dall'IMU, che da pilastro del fisco municipale si è trasformata in un'imposta compartecipata tra Stato e Comuni. Il complesso calcolo dei fabbisogni standard degli enti locali non ha ancora trovato una concreta applicazione nella determinazione delle risorse perequative alle Amministrazioni territoriali.

Nonostante ciò, **il federalismo è stato messo sul banco degli imputati** con l'accusa di essere uno dei responsabili delle attuali inefficienze della Pubblica amministrazione italiana e il principale veicolo di produzione di burocrazia, sprechi e di irresponsabilità gestionali. Implicitamente, in questo modo **si dà per assodato che l'Italia debba essere considerata a tutti gli effetti un Paese federale**, alla pari di Germania, Spagna e Svizzera. In realtà non è così: l'Italia è un Paese che da un paio di decenni ha intrapreso un

percorso di decentramento istituzionale che non si può dire affatto concluso. È un percorso tortuoso, non condiviso e che ha subìto numerosi rallentamenti e arretramenti; sono stati decentrati alcuni poteri legislativi e amministrativi senza una corrispondente autonomia impositiva a livello locale; **lo Stato centrale è ancora l'attore che governa la finanza pubblica nazionale**, intervenendo puntualmente e periodicamente nelle sfere di competenza delle Amministrazioni locali. Inoltre, manca tutt'ora un **Senato federale** in grado di dare effettiva rappresentanza alle Autonomie territoriali.

In Italia le Amministrazioni centrali gestiscono ancora una rilevante quota di spesa pubblica, elemento che non si riscontra a livello empirico nella gran parte dei Paesi federali. Nell'ultimo triennio la spesa pubblica centrale del nostro Paese, al netto degli interessi, è stata in media pari al 23,9% del Pil. Si tratta di un valore superiore addirittura a quello di un Paese tradizionalmente unitario come la Francia (20,8%); tutti i Paesi federali si collocano ampiamente al di sotto dell'Italia (Tab. 3.15).

Tab. 3.15 – *La spesa delle Amministrazioni centrali in alcuni Paesi federali. Valori in % sul Pil (media 2010-2012)*

	Spesa primaria centrale (1)	Trasferimenti centrali verso altri enti pubblici (2)	Spesa primaria centrale al netto trasferimenti (3=1-2)
Francia (unitario)	20,8%	4,3%	16,5%
Germania	13,3%	6,2%	7,1%
Spagna	16,9%	8,1%	8,9%
Italia	23,9%	13,1%	10,8%
Svizzera*	10,3%	5,7%	4,6%

(*) media 2009-2011
(1) al netto degli interessi
(2) verso Amministrazioni locali ed Enti di previdenza
Elaborazione su dati Eurostat

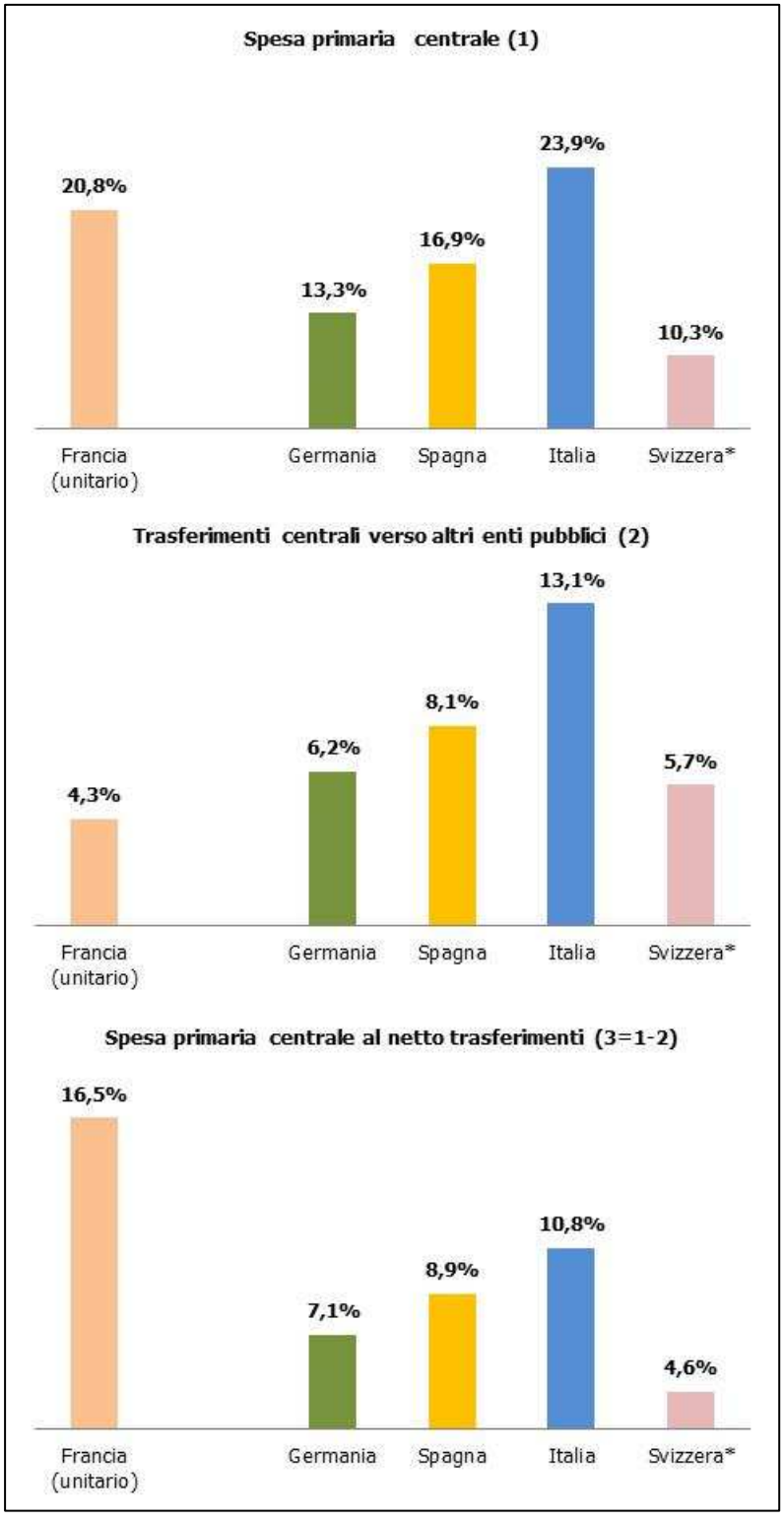
I divari aumentano se si considerano i servizi pubblici direttamente gestiti dalle Amministrazioni centrali: per approssimare tale aggregato, è necessario scorporare dalla spesa primaria centrale le spese per i trasferimenti verso gli

altri livelli di governo (Regioni, Enti locali, Enti previdenziali). In questo modo, la Francia primeggia largamente nella spesa centrale "effettiva" con un valore pari al 16,5% del Pil, ma l'Italia si conferma davanti a tutti gli altri Paesi federali: la spesa centrale "effettiva" è, infatti, pari al 10,8% del Pil, a fronte dell'8,9% della Spagna, del 7,1% della Germania e del 4,6% della Svizzera (Graf. 3.3).

Un altro elemento su cui appare opportuno far luce concerne la composizione interna della spesa delle Amministrazioni centrali dei vari Paesi federali in Europa. L'Italia si contraddistingue per un'elevata quota percentuale delle spese di funzionamento sul totale delle uscite gestite direttamente dagli Stati centrali. Con spese di funzionamento si intendono le spese per il personale e i consumi intermedi: in particolare, quest'ultima voce comprende i costi sostenuti dalla PA per l'acquisto di beni e servizi sul mercato necessari per il funzionamento della macchina amministrativa (cancelleria, carburanti, telefonia, riscaldamento) e per l'erogazione di alcune prestazioni pubbliche alla collettività. Considerare le spese di funzionamento quali "sprechi" non è corretto: tuttavia, elevati livelli di spesa possono rappresentare un segnale di criticità gestionale e di inefficienza nell'allocazione delle risorse e nell'erogazione dei servizi.

Alla luce di questi elementi, non può passare inosservato il fatto che **quasi il 70% della spesa centrale italiana sia imputabile alle spese di funzionamento**: si tratta di un valore ampiamente superiore al 50,4% della Svizzera (ma con un impatto in termini di Pil ben più contenuto), al 37,2% della Spagna e al 29,7% della Germania. È un dato addirittura al di sopra del 51,9% fatto registrare da un Paese unitario come la Francia (Graf. 3.3). Restando ai Paesi federali, lo Stato centrale spagnolo spende, in proporzione, più dell'Italia in termini di investimenti (29,6% contro 11,2%), mentre il Governo centrale tedesco destina quasi il 32% del proprio budget netto all'erogazione delle prestazioni sociali (in Italia è il 2,6%).

Graf. 3.3 – *La spesa delle Amministrazioni centrali in alcuni Paesi federali. Valori in % sul Pil (media 2010-2012)*



(*) media 2009-2011
(1) al netto degli interessi
(2) verso Amministrazioni locali ed Enti di previdenza
Elaborazione su dati Eurostat

Tab. 3.16 – *Struttura della spesa delle Amministrazioni centrali in alcuni Paesi federali (media 2010-2012)*

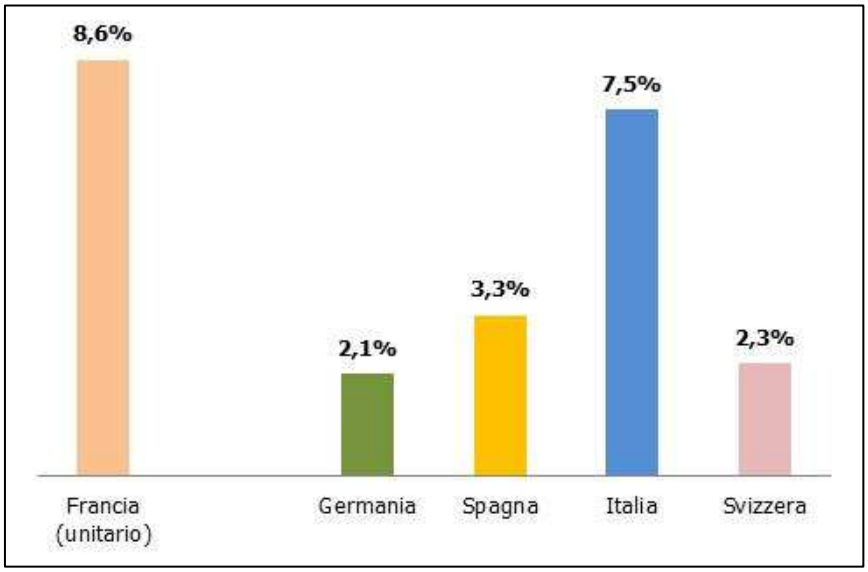
	Francia (unitario)	Germania	Spagna	Italia	Svizzera*
Valori in milioni di euro					
Spese di funzionamento	170.175	54.357	34.266	117.938	9.654
Trasferimenti correnti a privati	36.516	32.893	12.444	17.386	2.683
Prestazioni sociali	84.333	57.963	15.498	4.399	204
Altre spese correnti	18.933	8.000	2.619	10.672	2.081
Investimenti	18.111	29.827	27.257	18.967	4.534
Spesa primaria centrale**	**328.068**	**183.040**	**92.085**	**169.362**	**19.156**
Composizione %					
Spese di funzionamento	51,9%	29,7%	37,2%	69,6%	50,4%
Trasferimenti correnti a privati	11,1%	18,0%	13,5%	10,3%	14,0%
Prestazioni sociali	25,7%	31,7%	16,8%	2,6%	1,1%
Altre spese correnti	5,8%	4,4%	2,8%	6,3%	10,9%
Investimenti	5,5%	16,3%	29,6%	11,2%	23,7%
Spesa primaria centrale**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

(*) media 2009-2011
(**) al netto degli interessi e dei trasferimenti verso Amministrazioni locali ed Enti di previdenza
Nota: le spese di funzionamento comprendono le spese per il personale e i consumi intermedi
Elaborazione su dati Eurostat

Analogamente, le **spese di funzionamento** delle Amministrazioni centrali raggiungono in Italia livelli ben più elevati rispetto a quelle dei Paesi federali europei: nello specifico, lo **Stato centrale italiano** destina a tale voce un ammontare di risorse pari al **7,5% del Pil** (Graf. 3.4), più del doppio di quanto fatto registrare dalla Spagna (3,3%) nonché superiore di due volte il livello di spesa di Germania e Svizzera (rispettivamente pari al 2,1% e al 2,3% del Pil). Rispetto a dieci anni fa, inoltre, le spese di funzionamento centrali non si sono ridotte, passando invece dal 7,4% del Pil nel periodo 2000-2002 al 7,5% nell'ultimo triennio. Anche le Amministrazioni centrali di Germania e Spagna manifestano una lieve crescita delle spese di funzionamento (+0,1% del Pil), anche se permangono su livelli ampiamente inferiori a quelli dello Stato centrale italiano; in Svizzera e in Francia, invece, i costi di funzionamento degli apparati centrali sono diminuiti sensibilmente (Tab. 3.17).

Si propone, di seguito, un semplice esercizio statistico utile a "tradurre" in valori monetari i differenziali in termini di spese di funzionamento degli apparati centrali con i Paesi federali. Non si tratta di stimare l'efficienza relativa della nostra PA rispetto a quella degli altri Paesi, ma di smontare coi numeri le supposizioni di coloro che, ritenendo implicitamente l'Italia un Paese federale, possono scaricare sul decentramento, sul processo federalista e sulle Amministrazioni locali tutte le responsabilità della situazione deficitaria dei nostri conti pubblici. Se l'Amministrazione centrale italiana destinasse alle spese di funzionamento la medesima quota di Pil registrata da Germania e Svizzera potrebbe "risparmiare" **tra gli 82 e gli 85 miliardi di euro** (Graf. 3.5). Sia chiaro, si tratta di un risparmio solo teorico in quanto parte di questi costi dovrebbero essere dirottati verso le Amministrazioni locali a seguito di una effettiva responsabilità nella gestione delle funzione pubbliche; tuttavia, tale dato, anche in tutta la sua immediata insostenibilità, consente di affermare che **in Italia 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.**

Graf. 3.4 – *Le spese di funzionamento delle Amministrazioni centrali in alcuni Paesi federali. Valori in % sul Pil (media 2010-2012)*



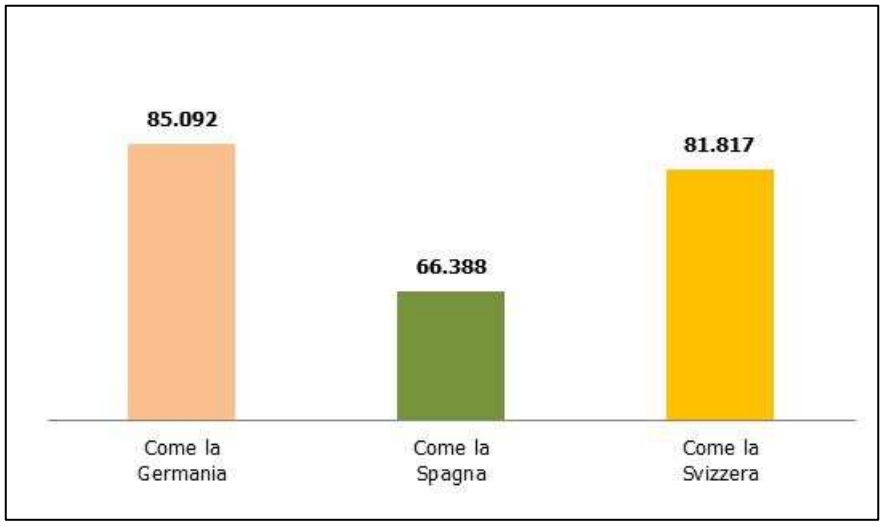
Nota: le spese di funzionamento comprendono le spese per il personale e i consumi intermedi
Elaborazione su dati Eurostat

Tab. 3.17 – *Le spese di funzionamento delle Amministrazioni centrali in alcuni Paesi federali. Valori in % sul Pil*

	Media 2000-2002	Media 2010-2012*
Francia (unitario)	9,4%	8,6%
Germania	2,0%	2,1%
Spagna	3,2%	3,3%
Italia	7,4%	7,5%
Svizzera*	2,6%	2,3%

(*) per la Svizzera media 2009-2011
Elaborazione su dati Eurostat

Graf. 3.5 – *Spese di funzionamento delle Amministrazioni centrali: ipotetici risparmi per l'Italia nel confronto con gli altri Paesi (milioni di euro)**



Nota: la stima è stata effettuata ipotizzando che l'Italia abbia delle spese di funzionamento (in % sul Pil) analoghe a quelle degli altri Paesi
(*) calcoli effettuati sulla base del triennio 2010-2012
Elaborazione su dati Eurostat

4. I differenziali di spesa a livello di Ministeri: un'analisi esplorativa*

4.1 I rendiconti contabili dei Ministeri

Dopo aver esaminato i differenziali di spesa dei livelli centrali di Governo in chiave comparata, diventa interessante tentare di indagare in modo più approfondito la composizione e la dinamica della spesa centrale dello Stato, intendendo per essa quella che fa capo ai vari Ministeri.

L'approfondimento riguarda solo il triennio 2010-2012 in quanto i Rendiconti contabili completi dei Ministeri sono stati resi disponibili a partire dal 2010 (dal 2008 sono consultabili solo i totali di spesa per Ministero ed esclusivamente per le previsioni iniziali di bilancio).

Sono stati considerati i totali annui di competenza dei Rendiconti contabili completi dei seguenti Ministeri:

1. Politiche Agricole, Alimentari e Forestali
2. Ambiente, Tutela del Territorio e del Mare
3. Beni e Attività Culturali
4. Difesa
5. Affari Esteri
6. Economia e Finanze
7. Giustizia
8. Infrastrutture e Trasporti
9. Interno
10. Istruzione, Università e Ricerca
11. Lavoro e Politiche Sociali
12. Salute
13. Sviluppo Economico

La natura dei dati è tale da consentire una verifica piuttosto particolareggiata. L'analisi dettagliata di tutte le voci di spesa è tuttavia un processo lungo e complesso vista l'ampiezza della matrice dei dati. In questa sede, perciò, ci si limiterà ad una indagine per macroaggregati (che corrisponde ad una delle

* La redazione di questo capitolo è stata curata da Quirino Biscaro.

specifiche e formali classificazioni interne ai rendiconti), che consente interessanti valutazioni sulla dinamica della spesa centrale e soprattutto sulla sua aderenza a basilari canoni di efficacia ed efficienza.

I macroaggregati di spesa formalmente disponibili sono i seguenti:

1. Funzionamento
2. Interventi
3. Investimenti
4. Oneri Comuni (in conto corrente e in conto capitale)
5. Oneri e Rimborso del debito pubblico
6. Altre Spese

ma in questa sede verranno analizzate solo le prime tre voci e conseguentemente il totale di riferimento corrisponderà alla somma di questi soli macroaggregati[39]. Si tratta delle tre tipologie di spesa che consentono di sondare **l'efficienza** (spese di Funzionamento) e **l'efficacia** (spesa per Interventi-Investimenti) dell'azione ministeriale. Inoltre, vista l'impostazione dell'analisi, è altresì evidente che non si pone alcuna distinzione tra la spesa diretta e quella indiretta (trasferimenti) giacché avrebbe un mero significato contabile.

I restanti tre macroaggregati non vengono considerati in questa analisi perché si tratta di voci di spesa che per loro natura non si prestano a valutazioni di efficacia-efficienza, né tantomeno a strategie di compressione della spesa pubblica centrale. Ciò è evidente per le voci che riguardano il debito pubblico ma anche per gli oneri comuni e le altre spese, come ad esempio la copertura di residui soppressi, indennità per invalidi e deceduti per cause di servizio, interventi per eventi calamitosi e così via.

Considerando quindi i tre macroaggregati, l'obiettivo dell'analisi è verificare l'attitudine di ciascun Ministero a sostenere spese per interventi ed investimenti, dalle quali dipende in primis l'efficacia dell'azione centrale, rispetto alle spese per il mantenimento della "macchina centrale" (spese di funzionamento). Più in generale **si intende verificare se le attuali strategie di compressione dei costi pubblici riducono le spese di funzionamento, a vantaggio dell'efficienza della "macchina centrale", oppure quelle di interventi e investimenti, a danno invece della sua efficacia.**

[39] La somma delle spese delle tre voci (funzionamento, interventi e investimenti), pari nella media 2010-2012 a 423 miliardi di euro, rappresenta circa il 60% del totale delle spese complessive, mediamente pari a 724 miliardi di euro.

4.2 La struttura della spesa nei Ministeri

Nel triennio 2010-2012 la somma delle spese di funzionamento, di intervento ed investimento dei Ministeri scende da 429.478 a 419.496 milioni di euro. Si può quindi affermare che la somma dell'operato del Governo Berlusconi (2010-2011) e del Governo Monti (2011-2012) ha portato ad una **riduzione** dei tre macroaggregati **di 9.982 milioni di euro**[40].

Questa dinamica però è solo apparentemente positiva. Lo si può intuire dall'analisi della composizione della spesa e nel paragrafo successivo apparirà definitivamente chiaro con l'analisi della dinamica temporale della spesa.

Per quanto riguarda la composizione della spesa, dalla tabella che segue si possono valutare i pesi interni dei tre macroaggregati considerati.

Tab. 4.1 – *Composizione della spesa dei Ministeri. Anno 2012*

Ministero	Funzionamento	Interventi	Investimenti	Totale
Agricoltura	44,4	25,0	30,6	100,0
Ambiente	15,6	35,7	48,7	100,0
Cultura	56,8	23,3	19,9	100,0
Difesa	86,1	1,6	12,3	100,0
Esteri	50,3	48,8	0,8	100,0
Finanze	2,7	90,5	6,7	100,0
Giustizia	80,9	16,5	2,6	100,0
Infrastrutture	18,4	22,6	59,0	100,0
Interno	45,2	52,6	2,2	100,0
Istruzione	80,1	15,4	4,5	100,0
Lavoro	0,5	97,8	1,7	100,0
Salute	16,8	80,2	3,0	100,0
Sviluppo	4,8	5,3	89,9	100,0
Totale	**20,9**	**71,4**	**7,7**	**100,0**

Elaborazioni su dati RGS - Rendiconti contabili dei Ministeri

[40] Eventuali discrepanze tra i dati contenuti nel presente capitolo e quelli relativi al capitolo 3, desunti entrambi dalla banca dati della Ragioneria Generale dello Stato, sono ascrivibili a diverse modalità di aggregazione dei dati elementari.

La composizione percentuale "orizzontale" (cioè interna alle spese di ciascun Ministero) fa propendere per l'ipotesi di un potenziale squilibrio nelle voci di spesa: nel 2012 vi sono 6 Ministeri su 13 le cui spese di funzionamento rappresentano la quota prevalente delle tre considerate, in 5 di questi casi la quota eccede il 50% del totale delle spese considerate; in 12 casi su 13 la quota della spese di funzionamento aumenta nel triennio.

È del tutto evidente che ciò dipende dal modo in cui è stato fatto il taglio generale prima evidenziato (9.982 milioni di euro tra il 2010 ed il 2012).

Tab. 4.2 – *Dinamica della spesa dei Ministeri (variazioni assolute 2012-2010 in milioni di euro)*

Ministero	Funzionamento	Interventi	Investimenti	Totale
Agricoltura	-79,0	-51,4	-202,9	-333,3
Ambiente	-2,4	-34,2	-328,8	-365,4
Cultura	20,8	6,0	-3,1	23,7
Difesa	196,3	-18,7	-543,9	-366,3
Esteri	-62,6	-306,8	3,3	-366,1
Finanze	-32,3	-8.234,6	-6.227,2	-14.494,0
Giustizia	213,9	45,4	-91,2	168,2
Infrastrutture	-74,5	143,5	-1.096,9	-1.027,9
Interno	599,7	-5.769,7	-1.370,9	-6.540,9
Istruzione	-1.716,4	-468,9	-11,4	-2.196,6
Lavoro	54,7	16.423,4	-1.792,6	14.685,5
Salute	3,6	-124,8	-47,9	-169,2
Sviluppo	135,1	-67,1	932,5	1.000,5
Totale	**-743,1**	**1.542,2**	**-10.781,0**	**-9.981,9**

Elaborazioni su dati RGS - Rendiconti contabili dei Ministeri

L'evoluzione triennale della spesa dimostra che la compressione pari a 9.982 milioni di euro:

1. è rilevante in valore assoluto[41], ma in realtà è modesta in termini relativi, pari a -2,3% (rispetto al 2010);
2. è praticamente tutta a carico dell'utenza, nel senso che 9.239 milioni di euro sono recuperati da spese per interventi ed investimenti; la rimodulazione della spesa di funzionamento si limita a soli 743 milioni;
3. tale modesto risparmio non è nemmeno generale, in quanto vi sono ben 7 Ministeri (su 13) che aumentano la loro spesa di funzionamento; tra i 6 che la riducono, solo in 2 casi (Esteri e Istruzione) la compressione è più rilevante di quella applicata alle componenti interventi e investimenti (considerate in somma).

Va anche fatta una considerazione per i macroaggregati di spesa "oneri comuni" e "altre spese". Anche se non sono oggetto della presente analisi di efficacia-efficienza, dal punto di vista dei valori assoluti[42] si caratterizzano per l'aumento della spesa (6.381 milioni), al punto da neutralizzare per circa 2/3 la citata riduzione dei macroaggregati funzionamento, interventi e investimenti.

4.3 La dinamica della spesa nei Ministeri: un'analisi *shift-share*

Quanto appena osservato va approfondito con un'analisi *shift-&-share*. Dal punto di vista metodologico, data una qualsiasi variabile X che caratterizza un'organizzazione, a sua volta compresa in una macro-organizzazione, la dinamica della medesima X si può spiegare con motivazioni sia specifiche che strutturali:

1. specifiche: confronto fra la dinamica della variabile X e la dinamica complessiva (tutte le variabili) dell'organizzazione alla quale la medesima variabile si riferisce (*dinamica interna all'organizzazione);*
2. strutturale: confronto fra la dinamica complessiva dell'organizzazione oggetto di studio e quella della macro-organizzazione che la contiene (*dinamica fra organizzazione e macro-organizzazione*).

[41] Ad esempio, l'importo "vale" oltre 2 punti di IVA, o anche oltre 2 anni di IMU sulla prima casa.
[42] Pur se si conviene che trattasi di voci di spesa delle quali non è opportuno discutere in termini di efficacia-efficienza, secondo una fredda logica di "cassa" si tratta pur sempre di importi a carico del Paese.

Traslando la logica *shift-&-share* nel presente contesto, la **valutazione specifica** equivale a chiedersi se la spesa di funzionamento di un Ministero segue o meno la tendenza del totale delle spese del medesimo Ministero; mentre la **valutazione strutturale** porta a chiedersi se la spesa totale di un Ministero segue o meno la tendenza complessiva (somma dei Ministeri), in sintesi:

1. analisi specifica: confronto fra la variazione percentuale della spesa di funzionamento del Ministero e la variazione percentuale della spesa complessiva dello stesso Ministero[43] [*confronto dinamico interno al Ministero: var(spesa Funzionale Ministero) – var(spesa Totale Ministero)*]
2. analisi strutturale: confronto fra la variazione percentuale della spesa totale del Ministero e la variazione del totale complessivo di tutti i Ministeri [*confronto dinamico fra il Ministero e l'intera amministrazione centrale: var(spesa Totale Ministero) – var(spesa Complessiva Ministeri)*]

Tab. 4.3 – *Analisi specifica e strutturale della spesa dei Ministeri (valori %). Confronto 2010 e 2012*

Ministero	Componente specifica*	Componente strutturale**
Agricoltura	8,3	-17,9
Ambiente	35,1	-35,3
Cultura	0,8	3,7
Difesa	2,7	0,7
Esteri	10,6	-14,8
Finanze	6,3	-4,6
Giustizia	1,3	4,6
Infrastrutture	8,2	-12,0
Interno	27,8	-19,5
Istruzione	0,1	-1,7
Lavoro	-4,0	19,7
Salute	11,6	-7,9
Sviluppo	40,4	16,8

** var(FunzMin) – var(TotMin)*
*** var(TotMin) – var(TotGenerale)*
Elaborazioni su dati RGS - Rendiconti contabili dei Ministeri

[43] Si rammenti che, secondo la logica della presente analisi, essa è pari alla somma tra le spese di Funzionamento, spese per Interventi e spese per Investimenti.

Si nota subito che parecchi Ministeri (8) sono strutturalmente virtuosi in quanto caratterizzati da componenti strutturali negative; sono definibili "strutturalmente virtuosi" poiché la loro spesa complessiva si riduce con una intensità superiore (o aumenta meno intensamente) di quanto non sia per la spesa dell'intera amministrazione centrale.

Le note dolenti arrivano dalla valutazione specifica: essa dimostra che in ben 12 Ministeri la spesa funzionale si riduce meno intensamente (o aumenta più intensamente) di quanto non sia per l'intera spesa del singolo dicastero.

Si confermano perciò le valutazioni negative emerse dall'analisi della dinamica di base.

4.4 Efficienza ed efficacia della spesa dei Ministeri

Alla luce di quanto finora osservato, la domanda è d'obbligo: i ministeri puntano all'efficienza e all'efficacia degli interventi? La risposta appare scontata a priori, ma andiamo con ordine.

Per avere una misura dell'**efficienza delle spese ministeriali**, consideriamo il valore delle spese di funzionamento per ogni euro di spesa per interventi ed investimenti (considerate in somma), precisando che si tratta di un'analisi esemplificativa e non esaustiva.

Questi ultimi dati si commentano da soli. **In 5 Ministeri produrre un euro di Interventi-Investimenti costa più di un euro in termini di spesa di funzionamento**. Molto elevato è anche il quoziente di altri 2 Ministeri, nei quali servono non meno di 80 centesimi per produrre 1 euro di interventi-investimenti.

Ciò che però non va passato in sott'ordine, in quanto basilare nell'ottica di questa indagine, è il fatto che ben 12 Ministeri (su 13) aumentano il quoziente considerato, riducendo conseguentemente l'efficienza economica del loro intervento.

Su questo tema, però, è d'obbligo una considerazione. Vi sono 5 Ministeri (Difesa, Finanze, Giustizia, Interno, Istruzione), che tra le spese di funzionamento conglobano il costo del personale che opera diffusamente nel territorio: militari, finanzieri, giudici, poliziotti e insegnanti. Se si tralasciano le definizioni formali, che classificano tale costo come spesa di funzionamento, e si abbraccia una logica

"sostanziale", si potrà convenire che l'azione di detto personale agli occhi dei cittadini non si configura come spesa di funzionamento ma come vero è proprio intervento. Nella misura in cui si accetta questo rilievo, è evidente che per questi 5 Ministeri i quozienti sopra indicati assumerebbero valori diversi. Si tratta certamente di un aspetto che merita un approfondimento in una eventuale prossima indagine.

Tab. 4.4 – *Spese di funzionamento dei Ministeri per ogni euro di spesa per interventi ed investimenti (valori in euro). Anno 2012*

Ministero	Spesa di funzionamento (euro)	Diff. 2012-2011	Diff. 2012-2010
Agricoltura	0,80	-0,03	0,13
Ambiente	0,18	0,02	0,07
Cultura	1,32	0,03	0,02
Difesa	6,19	1,42	1,03
Esteri	1,01	-0,04	0,21
Finanze	0,03	0,00	0,00
Giustizia	4,23	1,11	0,27
Infrastrutture	0,23	-0,05	0,02
Interno	0,82	0,20	0,32
Istruzione	4,02	-0,05	0,02
Lavoro	0,00	0,00	0,00
Salute	0,20	0,00	0,03
Sviluppo	0,05	0,03	0,01

Elaborazioni su dati RGS - Rendiconti contabili dei Ministeri

Proviamo ora a misurare l'**efficacia delle spese ministeriali**, precisando sempre che si tratta di un'analisi esemplificativa e non esaustiva. Essa infatti si limita ai 5 Ministeri prima menzionati, proprio perché per essi è facile ed intuitivo individuare i target di riferimento della loro spesa. In questa sede ci si limita a identificare l'efficacia con l'importo pro-capite (per ciascun target), e non con il conseguimento di specifici obiettivi; questo infatti sarebbe un piano di discussione estremamente "vischioso", dove imperano le opinioni, nel quale la soggettività prevarrebbe sull'oggettività.

Detto questo, i parametri presi a riferimento sono semplicemente i seguenti:

- i residenti per la Difesa;
- i residenti per le Finanze;
- i procedimenti pendenti in primo grado e appello per la Giustizia[44];
- i residenti per l'Interno;
- gli studenti per l'Istruzione.

In pratica, data l'unità di riferimento dei 5 Ministeri considerati, si va a sondare la spesa di intervento/investimento pro-capite.

Tab. 4.5 – *Spese di intervento e di investimento (valori in euro pro-capite). Anno 2012*

Ministero	Spesa di intervento+investimento (euro pro-capite)	Diff. 2012-2011
Difesa	50,28	-14,97
Finanze	3.163,53	-110,18
Giustizia (*)	133,07	-66,14
Interno	215,71	-77,96
Istruzione	976,79	0,61

(*) Sono escluse le attività connesse ai Penitenziari
Elaborazioni su dati RGS - Rendiconti contabili dei Ministeri

I dati sono estremamente chiari: **la spesa di intervento e/o investimento pro-capite si riduce in tutti 5 i casi**, pur se in misura diversa. Non si può dire con certezza che diminuisce l'efficacia dell'azione ministeriale, ma in ogni caso ciò è fortemente probabile.

Le riflessioni che si possono fare non sono ovviamente positive, soprattutto se si pensa che mediante la spesa per interventi e investimenti pro-capite si qualifica l'esistenza stessa di una struttura centrale.

Questa prima analisi di approfondimento sulle spese ministeriali si concentra non sul totale generale delle stesse, ma sugli aggregati che da un lato costituiscono il costo della "macchina centrale", cioè le spese di funzionamento, e dall'altro lato

[44] Per ora sono escluse valutazioni sul versante penitenziario, per l'incompletezza dei dati disponibili.

concretizzano l'efficacia dell'azione centrale, cioè le spese per interventi e per investimenti. Come indicato in premessa, l'analisi è stata circoscritta a queste tre tipologie di spesa anche perché le rimanenti:

1. sono di una natura tale per cui non è opportuno coinvolgerle in strategie di compressione della spesa pubblica centrale (tra i macroaggregati altre spese e oneri comuni vi sono, ad esempio, la copertura di residui soppressi, le indennità per invalidi e deceduti per cause di servizio, gli interventi per eventi calamitosi);
2. riguardano gli oneri ed il rimborso del debito pubblico.

Il dato di partenza è il fatto che tra il 2010 ed il 2012 la spesa considerata si riduce di 9.981 milioni di euro. Se l'obiettivo è la riduzione della spesa centrale, ciò non può che essere accolto positivamente, ma l'analisi dimostra che il dato è oscurato da molte ombre; anzi, la valutazione analitica è decisamente negativa:

1. la composizione della spesa dimostra che la quota riservata alle spese di funzionamento è elevata, in alcuni casi evidentemente eccessiva;
2. l'analisi dinamica dimostra chiaramente che, nel processo di contenimento della spesa, l'atteggiamento più diffuso è quello di salvaguardare la spesa per "mantenere la struttura", mentre viene tagliata inesorabilmente la spesa che supporta i programmi ministeriali;
3. in 12 Ministeri su 13 la "macchina" che produce interventi e/o investimenti nel 2012 è meno efficiente di quanto non fosse nel 2010;
4. in 5 Ministeri la cui azione si articola diffusamente sul territorio nazionale (Difesa, Finanze, Giustizia, Interno, Istruzione), la spesa di intervento e/o investimento pro-capite (in base ai loro rispettivi target di riferimento[45]) si riduce.

[45] I residenti per la Difesa, le Finanze e l'Interno; gli studenti per l'Istruzione; i procedimenti pendenti in primo grado e appello per la Giustizia.

5. Spendere meno si può: i possibili risparmi con i "costi ottimali"

I risultati delle analisi statistiche illustrate in precedenza evidenziano chiaramente la necessità di una maggiore efficienza e di una razionalizzazione degli apparati della Pubblica amministrazione, in modo da favorire la riduzione delle spese di funzionamento. Tale obiettivo dovrebbe essere raggiunto mediante l'**applicazione dei costi e dei fabbisogni standard** alla spesa di tutti i livelli di Governo.

Allo stato attuale, risulta essere in via di completamento la procedura di calcolo e definizione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali degli enti locali (il processo è concluso per quattro funzioni provinciali e per due funzioni comunali). Analogamente, il 2013 dovrebbe essere l'anno in cui i costi standard debutteranno nella sanità, anche se solamente in via sperimentale e in forma ridotta rispetto al disegno originale. Non è superfluo ricordare che con l'applicazione dei costi e dei fabbisogni standard si intende assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica.

Tuttavia, appare evidente che la determinazione dei fabbisogni standard costituisce un'operazione tecnicamente complessa. Pur apprezzando il lavoro dei soggetti istituzionali impegnati nel calcolo puntuale dei costi e dei fabbisogni standard di ciascun ente locale, si ritiene utile illustrare i risultati ottenuti da Unioncamere del Veneto mediante una procedura alternativa. Per superare le difficoltà di definizione dei costi standard e far convergere i differenti livelli di spesa pubblica nelle varie aree del Paese verso target maggiormente sostenibili, Unioncamere del Veneto ha introdotto il concetto di "**spesa territoriale ottimale**", combinando tre parametri:

- spesa per consumi intermedi procapite;
- costo medio del personale pubblico;
- numero di dipendenti pubblici in rapporto alla popolazione.

Più precisamente, si tratta di un'evoluzione del metodo dei "costi ottimali", già elaborato da Unioncamere del Veneto qualche anno fa[46], che tiene ora conto dei

[46] Unioncamere del Veneto, *Responsabilità e federalismo. Numeri, spunti e riflessioni per accelerare l'attuazione del federalismo fiscale in Italia*, Quaderni di ricerca n.11, settembre 2009.

criteri di omogeneità territoriale/istituzionale e dell'articolazione delle spese di funzionamento tra Centro e Periferia.

Il territorio di riferimento per la spesa delle Amministrazioni centrali (relative alle 15 Regioni ordinarie) è la Lombardia, in quanto, dalle analisi statistiche preliminari, fornisce la combinazione più soddisfacente tra livello di spesa pubblica e numero di dipendenti pubblici.

Per quanto concerne le Amministrazioni locali (relative alle 15 Regioni ordinarie), la scelta del territorio benchmark è caduta sul Veneto, poiché evidenzia livelli di spesa pubblica contenuti, combinati a buone performance sul piano qualitativo dei servizi (ad esempio, sul versante dei livelli essenziali di assistenza sanitari, nonché dai primi risultati parziali sui fabbisogni standard dei Comuni).

Il fatto che i territori appartenenti alle Regioni ordinarie siano stati analizzati in maniera distinta dalle aree dove sono presenti le Regioni a statuto autonomo consente il rispetto di uno dei criteri citati in precedenza, vale a dire quello dell'omogeneità territoriale ed istituzionale. In altre parole, confrontare i livelli di spesa delle Amministrazioni centrali nei territori RSO con le spese medie nei territori RSS avrebbe prodotto risultati non omogenei e non comparabili; le medesime considerazioni valgono per le Amministrazioni locali.

Tuttavia, è stato necessario individuare, mediante un'opportuna tecnica statistica, il surplus di spesa delle Amministrazioni centrali nel Lazio dovuta alla presenza delle istituzioni statali connesse al ruolo di Capitale della Repubblica. Ai fini del calcolo dei costi ottimali, per l'aggregato di spesa convenzionalmente imputabile al "fattore Capitale" il benchmark viene rappresentato dal dato delle Amministrazioni periferiche dello Stato nei territori ordinari (Tab. 5.1).

I territori riferibili alle Regioni a statuto autonomo sono stati considerati nel loro complesso, senza distinguere tra spesa centrale e spesa locale. Ipotizzando che in tutte le aree del Paese il livello quali-quantitativo dei servizi pubblici sia il medesimo, si è optato per applicare ai territori autonomi i parametri medi relativi al complesso delle Amministrazioni centrali e locali di Lombardia e Veneto.

Dopo questa lunga e doverosa premessa metodologica, è possibile commentare i dati relativi al risparmio di spesa teorico a seguito dell'applicazione dei costi ottimali. **Le spese di funzionamento delle Amministrazioni pubbliche potrebbero ridursi di 32 miliardi, vale a dire il 13% in meno rispetto all'assetto attuale**. I risparmi complessivi, che equivarrebbero al 2% del Pil, sarebbero assicurati da un taglio del 19% nelle Amministrazioni centrali e nelle

istituzioni statali (rispettivamente -11,7 e -2,4 miliardi di euro), da una decurtazione del 16% delle spese nei Territori autonomi (-6,3 miliardi) e da una riduzione del 9% a carico delle Amministrazioni locali (Tab. 5.2).

Tab. 5.1 – *I parametri dei costi ottimali per territori omogenei. Anno 2011*

	Dipendenti pubblici per mille abitanti	Spesa media per il personale (euro)	Consumi intermedi procapite (euro)	*Territorio di riferimento*
Amministrazioni centrali (1)	22,3	33.428	252	*(Lombardia)*
Amministrazioni locali (2)	21,5	32.496	1.539	*(Veneto)*
Territori autonomi (3)	43,8	33.742	2.063	*(Lombardo-Veneto)**
Istituzioni statali (4)	*(il benchmark è dato dalle Amministrazioni periferiche dello Stato nei 15 territori ordinari)*			

(*) valori medi per il complesso delle Amministrazioni centrali e locali di Lombardia e Veneto
(1) Amministrazioni periferiche dello Stato nei 15 territori a statuto ordinario
(2) Regioni ed enti locali dei 15 territori a statuto ordinario
(3) Amministrazioni centrali e locali dei 6 territori a statuto speciale
(4) Stima spesa delle Istituzioni statali non periferiche
Elaborazioni Unioncamere del Veneto su dati Conti Pubblici Territoriali

Tab. 5.2 – *Applicazione dei costi ottimali per territori omogenei. Anno 2011 (milioni di euro)*

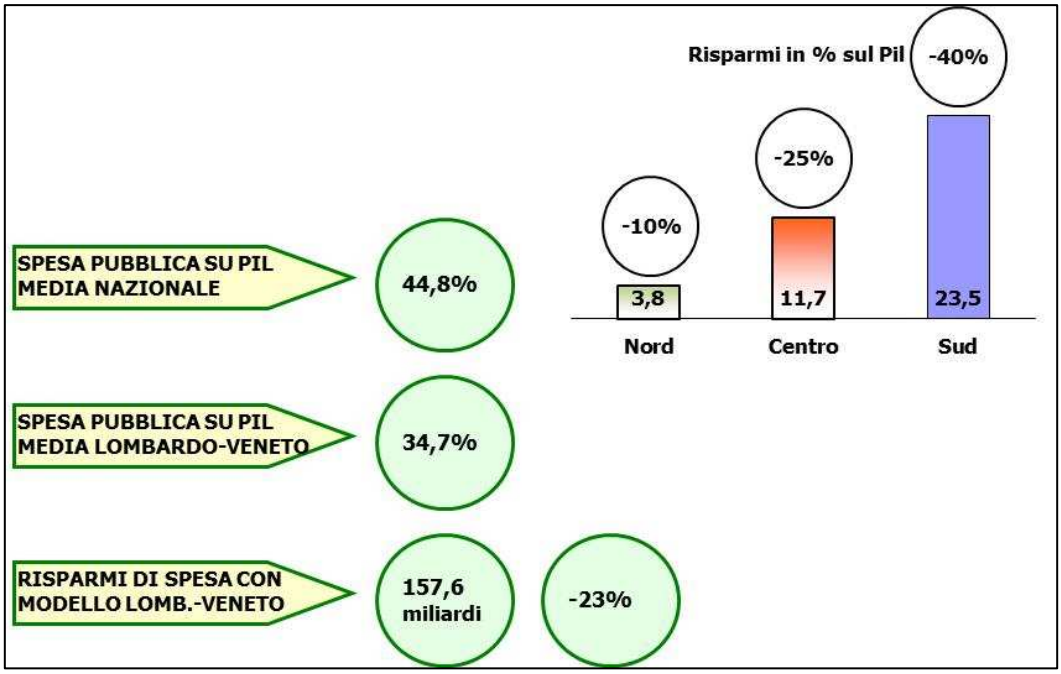
	Spese di funzionamento attuali	Spese di funzionamento ottimali	Risparmi teorici
Amministrazioni centrali (1)	62.005	50.309	11.696
Amministrazioni locali (2)	124.384	112.735	11.650
Territori autonomi (3)	38.120	31.893	6.228
Istituzioni statali (4)	12.606	10.228	2.378
TOTALE	**237.115**	**205.165**	**31.950**

(1) Amministrazioni periferiche dello Stato nei 15 territori a statuto ordinario
(2) Regioni ed enti locali dei 15 territori a statuto ordinario
(3) Amministrazioni centrali e locali dei 6 territori a statuto speciale
(4) Stima spesa delle Istituzioni statali non periferiche
Elaborazioni Unioncamere del Veneto su dati Conti Pubblici Territoriali

La razionalizzazione della spesa pubblica, contestualmente all'applicazione dei costi standard presso tutti i livelli di governo, costituisce verosimilmente un passaggio strettissimo ma necessario se si vuole garantire la coesione sociale ed economica del sistema Paese. Come più volte sottolineato nel corso dei precedenti Quaderni di ricerca, la **doverosa solidarietà verso i territori meno sviluppati sotto il profilo economico non può essere confusa con una licenza di spesa indiscriminata**. In Italia la solidarietà territoriale esiste ed è consolidata: diversamente, **se l'Italia non fosse un Paese solidale la spesa pubblica potrebbe ridursi di quasi 158 miliardi, con una flessione complessiva del 23%**. A tali risultati si giunge applicando il dato della spesa pubblica in rapporto al Pil del Lombardo-Veneto (34,7%) alle altre regioni: il Sud dovrebbe abbattere la spesa pubblica del 40%, il Centro del 25%, mentre il Nord appena del 10% (Graf. 5.1).

In conclusione, **la riforma della spesa pubblica non può più essere elusa**. È in gioco, infatti, la sopravvivenza stessa della coesione sociale ed economica tra territori e la sostenibilità complessiva del sistema Paese.

Graf. 5.1 – *Se non fossimo un Paese solidale*



Nota: i dati riferiscono alla spesa pubblica al netto di interessi passsivi, partecipazioni azionarie e conferimenti e concessioni di crediti (media 2009-2011)
Elaborazioni Unioncamere del Veneto su dati Conti Pubblici Territoriali

Appendice statistica

Appendice 1 – *Previsioni della spesa corrente* a confronto (milioni di euro)*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Amministrazioni centrali								
DFP 2011-2013 (set. 2010)	163.883	159.786	158.722	158.419				
DEF 2011 (apr. 2011)	160.508	159.579	156.844	155.810	156.356			
DEF 2012 (apr. 2012)	160.661	159.500	157.841	155.643	155.581	156.455		
DEF 2013 (apr. 2013)	160.603	158.216	151.540	151.900	150.139	153.203	154.347	155.150
Amministrazioni locali								
DFP 2011-2013 (set. 2010)	213.870	212.001	215.113	221.002				
DEF 2011 (apr. 2011)	209.521	209.999	212.031	217.062	222.930			
DEF 2012 (apr. 2012)	210.408	207.994	207.103	204.681	205.539	208.834		
DEF 2013 (apr. 2013)	210.033	206.050	202.582	199.116	199.250	201.142	203.836	206.539
Enti di previdenza								
DFP 2011-2013 (set. 2010)	298.392	307.383	314.942	326.316				
DEF 2011 (apr. 2011)	299.433	307.528	314.927	326.303	337.942			
DEF 2012 (apr. 2012)	299.312	305.133	311.898	317.401	326.589	335.326		
DEF 2013 (apr. 2013)	299.312	305.347	312.416	320.360	329.985	338.885	347.653	356.584
Totale Amministrazioni pubbliche								
DFP 2011-2013 (set. 2010)	676.145	679.169	688.777	705.737				
DEF 2011 (apr. 2011)	669.462	677.107	683.802	699.175	717.228			
DEF 2012 (apr. 2012)	670.381	672.627	676.842	677.725	687.709	700.615		
DEF 2013 (apr. 2013)	669.948	669.613	666.538	671.377	679.373	693.230	705.836	718.273

(*) al netto degli interessi e dei flussi di risorse verso altri livelli di governo
Elaborazioni su dati ISTAT e MEF

Appendice 2 – *Previsioni della spesa per investimenti fissi lordi a confronto (milioni di euro)*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Amministrazioni centrali								
DFP 2011-2013 (set. 2010)	7.631	8.345	6.784	7.473				
DEF 2011 (apr. 2011)	8.290	9.284	7.158	7.749	7.984			
DEF 2012 (apr. 2012)	8.034	8.800	8.490	8.460	8.443	8.483		
DEF 2013 (apr. 2013)	8.192	8.230	8.208	9.401	9.335	9.068	8.919	8.603
Amministrazioni locali								
DFP 2011-2013 (set. 2010)	25.717	22.648	21.851	22.081				
DEF 2011 (apr. 2011)	23.373	21.946	20.206	20.047	20.158			
DEF 2012 (apr. 2012)	23.858	22.832	21.462	20.978	21.269	21.540		
DEF 2013 (apr. 2013)	23.862	22.519	21.062	18.979	18.939	19.333	19.707	20.109
Enti di previdenza								
DFP 2011-2013 (set. 2010)	100	-194	-84	-75				
DEF 2011 (apr. 2011)	216	0	-350	20	50			
DEF 2012 (apr. 2012)	326	398	1	53	101	149		
DEF 2013 (apr. 2013)	326	348	-46	-123	-118	-112	43	49
Totale Amministrazioni pubbliche								
DFP 2011-2013 (set. 2010)	33.447	30.800	28.550	29.480				
DEF 2011 (apr. 2011)	31.879	31.230	27.014	27.816	28.192			
DEF 2012 (apr. 2012)	32.218	32.030	29.953	29.491	29.813	30.172		
DEF 2013 (apr. 2013)	32.380	31.097	29.224	28.257	28.156	28.289	28.669	28.761

Elaborazioni su dati ISTAT e MEF

Riferimenti bibliografici

Antonini L., *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Marsilio, Venezia, 2013.

Bastasin C., "Germania: il miracolo economico", in Paolazzi L. e Sylos Labini M. (a cura di), *L'Italia al bivio. Riforme o declino: la lezione dei paesi di successo,* Luiss University Press, Roma, 2013.

Bellati G.A. – Crosta R., *Il federalismo contro la crisi. Perché la riforma federale ci salverà*, Marsilio, Venezia, 2012.

Bortolussi G., *Tassati e mazziati. Le tasse nascoste: quando lo Stato ci mette le mani in tasca due volte*, Sperling & Kupfer, Milano, 2011.

Carzaniga A., "Come riformare la Pubblica Amministrazione", in Meldolesi L. (a cura di), *Il Federalismo e le sue contraffazioni*, Guida, Napoli, 2011.

Commissione per le Riforme Costituzionali, *Relazione finale*, Roma, 17 settembre 2013.

Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, *Libro verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni*, Doc. 2007/6, Roma, 6 settembre 2007.

Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*, Doc. 2007/9, Roma, 13 dicembre 2007.

Corte dei Conti, *Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*, maggio 2013.

Corte dei Conti, *Relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico*, giugno 2013.

De Ioanna P., *A nostre spese. Crescere di più tagliando meglio. La spending review nell'Italia sprecona*, Castelvecchi, Roma, 2013.

Giarda P., *Bilancio e patrimonio pubblico*, relazione per le parti sociali componenti del tavolo di lavoro per la riforma del sistema fiscale, consegnata al Ministro Tremonti il 18 maggio 2011.

Giarda P., *Dinamica, struttura e governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Quaderni dell'Istituto di economia e finanza, n. 104, settembre 2011.

Istat, *Conti ed aggregati economici delle AP*, anni vari.

Istat, S*pesa delle Amministrazioni pubbliche 1990-2011*, 17 gennaio 2013.

MEF – CTFP, *Rapporto intermedio sulla revisione della Spesa Pubblica*, 13 dicembre 2007.

MEF, *Politica economica e finanziaria. Glossario di due anni*, aprile 2008.

MEF, *Rapporto sulla Spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato. Sintesi e conclusioni*, 2009.

Ministero dell'Eeconomia e delle Finanze, *Documento di economia e finanza*, anni vari.

Ministero dell'Eeconomia e delle Finanze, *Documento di finanza pubblica*, settembre 2010.

Ocse, *Government at a Glance 2011*, giugno 2011.

Ragioneria Generale dello Stato, *Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato – 2013*, luglio 2013.

Reviglio F., *La spesa pubblica*, Marsilio, Venezia, 2007.

Siciliotti C., *Dare e Avere: Dall'analisi dei conti pubblici, una nuova stagione dei diritti e dei doveri*, Ipsoa, Milano, 2011.

Zaccaria F., *La spesa pubblica in Italia tra espansione e controlli*, Franco-Angeli ed., Milano, 2005.