

La spesa pubblica locale

LUGLIO 2015

INTRODUZIONE E SINTESI

La riduzione delle inefficienze e degli sprechi nelle Amministrazioni pubbliche è la condizione necessaria, sebbene non sufficiente, per intraprendere un percorso di graduale, sicura e generalizzata riduzione del carico fiscale su famiglie e imprese. Per alcuni, la contrazione del tasso di spreco pubblico è azione accessoria rispetto a una più ampia ridefinizione del perimetro dell'azione pubblica, in conseguenza della quale il carico fiscale potrebbe diminuire considerevolmente (benché il reddito disponibile al netto del costo dei servizi cui si dovrebbe provvedere privatamente, potrebbe non essere crescente). In questo rapporto tale rilevante tematica non è trattata.

Aggredire gli sprechi implica guardare a quantità e qualità della spesa a tutti i livelli dell'amministrazione. Qui l'oggetto di analisi è la spesa pubblica che passa dagli Enti locali, aggregati sulla base della regione di residenza¹. Pertanto, quando si utilizzerà l'espressione "spesa regionale" si intenderà la spesa pubblica per consumi finali effettuata da tutti gli Enti locali residenti in quella regione – Comuni, Province, autonomie funzionali, la Regione stessa, ecc. – a beneficio dei cittadini, delle imprese e di altre entità, sempre residenti nella regione.

L'idea che nella gestione decentrata delle risorse pubbliche vi sia spazio per una maggiore efficienza è certamente condivisibile. Misurare però è d'obbligo, sia per orientare le azioni di recupero sia, e prima di tutto, per dare concretezza alle stesse affermazioni programmatiche. Se queste restano generiche creano scontento, dissipano la fiducia, riducono il necessario consenso attorno alle azioni da intraprendere, armano una silenziosa ma tenace resistenza burocratica al cambiamento.

Gli approcci alla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza della spesa pubblica locale sono molteplici. Il più rilevante si rinviene nell'ambito dei costi e dei fabbisogni standard. La SOSE, incaricata di sviluppare tecniche e misurazioni sulla materia², ha proceduto a un'accurata costruzione dei fabbisogni standard per sei funzioni fondamentali di Comuni e Province (appartenenti a regioni a statuto ordinario), sulla base di molte e dettagliate fonti di dati, che costituirà la base per l'erogazione di trasferimenti perequativi da parte dello Stato centrale, soppiantando, finalmente, il criterio della spesa storica (secondo il quale poteva essere premiata l'inefficienza).

1 La presente costituisce una nuova edizione aggiornata e ampliata della nota "La spesa pubblica regionale", Ufficio Studi Commercio (marzo 2014).

2 SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. (2014), Bilancio dell'esercizio 2013.

Questo approccio analitico porterà un giorno, si spera vicino, a indicazioni normative su riduzione, riqualificazione e ri-orientamento della spesa pubblica locale.

La tecnica utilizzata in questa nota, invece, non ha pretese operative ma di solo orientamento. E' sviluppata sul piano aggregato, quindi non analitico come nel caso della SOSE; è basata sui dati Istat secondo la classificazione funzionale della spesa pubblica. I risultati sono necessariamente affetti da un elevato grado di approssimazione.

L'identificazione degli sprechi segue un percorso logico molto semplice. Si valuta la spesa pubblica locale pro capite (cap. 1), si costruisce un indicatore quanti-qualitativo dei servizi pubblici fruiti da ciascun cittadino residente (par. 2.1) e si propongono alcune comparazioni regionali, basate sui parametri della regione presa a riferimento, che presenta un più elevato indice di output pubblico insieme a un minore costo pro capite (parr. 2.2 - 2.3). In questo senso, neppure la regione benchmark è da considerarsi virtuosa in assoluto, cioè esente da sprechi. Si può dire, però, con ragionevole fiducia, che nelle regioni che hanno un *rating* inferiore a quello della regione benchmark spesso si manifestano patologie nella spesa pubblica. E questi fenomeni sono quantificati sotto il profilo monetario.

Le comparazioni possono portare a diverse misurazioni degli sprechi: a parità di output una regione potrebbe spendere più di un'altra, oppure a parità di spesa una regione potrebbe offrire una quantità e qualità inferiore di servizi pubblici. Infine, si indica quanto delle risorse eventualmente comprimibili andrebbero reinvestite per consentire a ciascun cittadino regionale di fruire di un insieme di servizi pubblici.

La parte più rilevante del rapporto, quella, appunto, riguardante la spesa pubblica locale, è basata sulle informazioni relative al 2012, le ultime disponibili. La natura strutturale dei temi trattati permette, tuttavia, di fare affidamento sulle considerazioni che su tali informazioni si possono costruire.

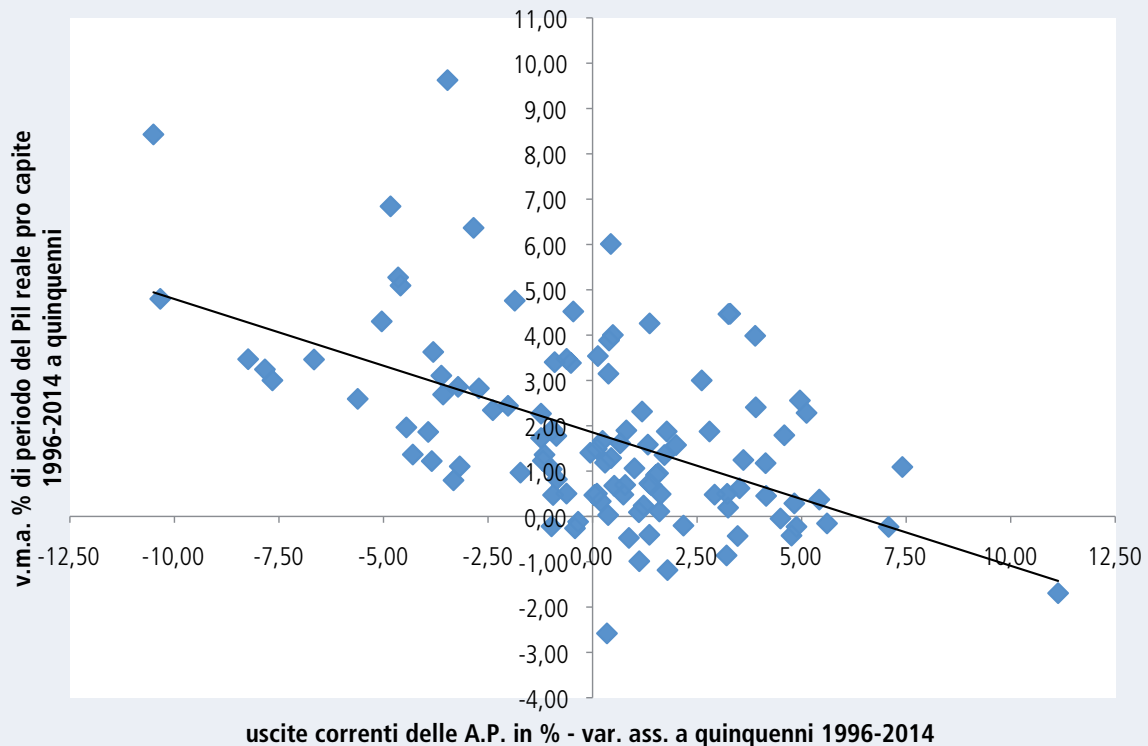
* * *

Prima di focalizzare l'attenzione sulle problematiche sollevate dalla distribuzione regionale di quella parte di spesa pubblica (quella per consumi finali) che si traduce in servizi resi ai cittadini, occorre partire da un interrogativo più generale: la variazione strutturale del peso del settore pubblico nel suo complesso si correla positivamente con la crescita economica?

In altri termini, è opportuno domandarsi in primo luogo se la quantità e la qualità della spesa pubblica, sempre in termini di confronti relativi, abbiano nel medio/lungo termine un qualche rapporto significativo con la crescita economica, condizionandola in senso positivo o negativo.

Un primo spunto di riflessione, relativamente alla quantità di spesa pubblica, è offerto dalla figura A.

Fig. A - Spesa pubblica e crescita economica



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Commissione Europea - AMECO.

Il diagramma a dispersione evidenzia una inequivocabile correlazione negativa, per la quale nel medio/lungo termine quanto maggiori risultano le variazioni della spesa pubblica corrente, tanto minore o in alcuni casi negativo, appare il ritmo di crescita del Pil reale pro capite.

Di fatto, gli eccessivi incrementi di spesa pubblica sembrerebbero scoraggiare la crescita. Le uscite del bilancio pubblico devono trovare idonea copertura finanziaria. Quando lo Stato decide di spendere in disavanzo accedendo al mercato dei fondi per domandare provvista finanziaria in cambio di obbligazioni, inevitabilmente altera il tasso di interesse di mercato generando effetti di *crowding out* sulla spesa per investimenti dei settori *market* e determinando un impatto negativo sulla crescita. Anche quando decide di mantenere inalterati i saldi di finanza pubblica, agisce negativamente sulla crescita, perché il reperimento delle risorse avviene attraverso incrementi del prelievo fiscale, penalizzando i fattori della produzione e il Pil potenziale.

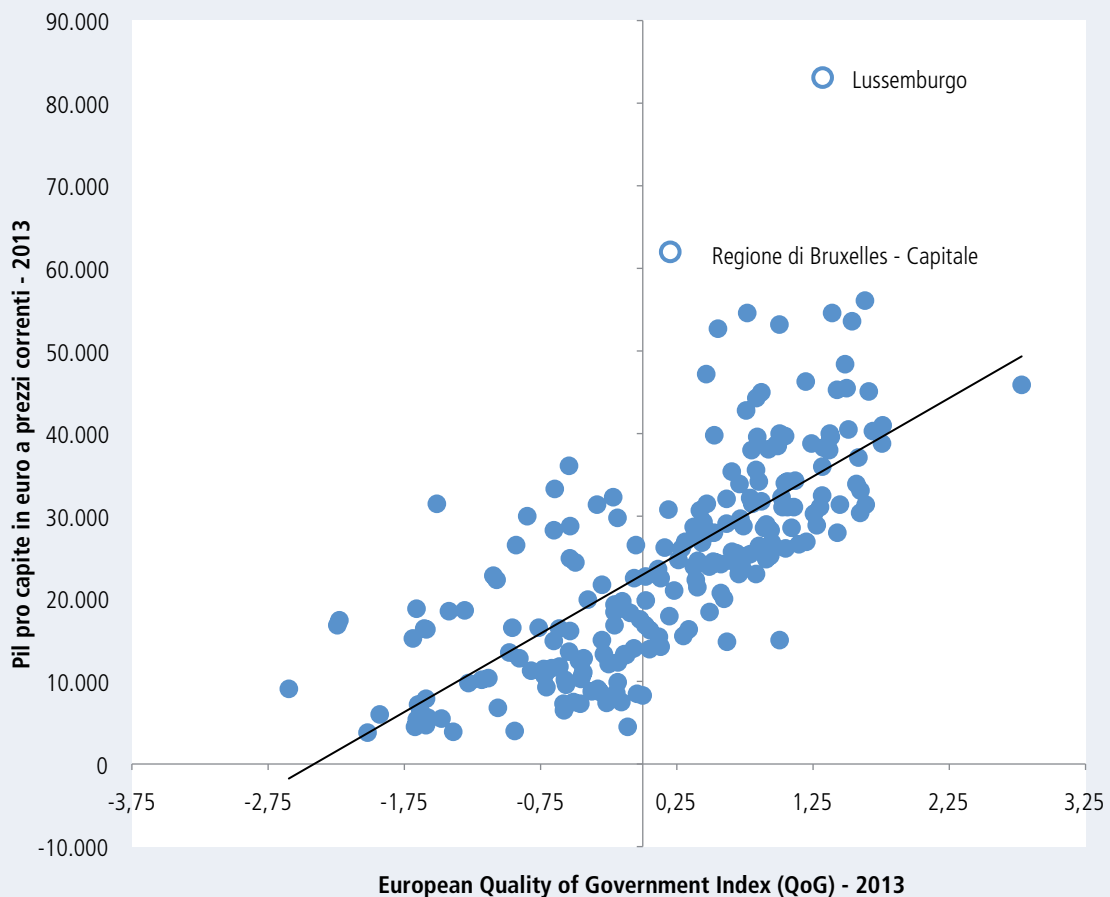
Nel medio/lungo periodo, dunque, stando alle evidenze della figura A, il mantenimento di una incidenza crescente nel tempo del livello di spesa pubblica *tout court* in rapporto al Pil genera effetti distorsivi nel processo di sviluppo di un sistema economico.

Se relativamente alla prima parte del nostro interrogativo emergono evidenze nette secondo cui ad una eccessiva spesa pubblica è associata una minore o, in taluni casi, negativa crescita

del Pil reale pro capite, evidenze altrettanto nette sussistono in merito alla correlazione, questa volta positiva tra qualità dell'attività amministrativa e livello del Pil pro capite.

L'indicatore utilizzato per questo tipo di analisi è lo *European Quality of Government Index* (QoG), relativo al 2013 e al dettaglio territoriale di NUTS2 (per l'Italia corrisponde al livello amministrativo regionale) secondo la nomenclatura Eurostat, che prende in considerazione 16 sub-indicatori riaggregati in tre principali "pilastri" inerenti all'attività amministrativa: qualità, imparzialità e diffusione della corruzione³.

Fig. B - Impatto della qualità/efficienza delle Amministrazioni pubbliche sul livello del Pil pro capite nelle regioni NUTS2 anno 2013



Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Eurostat e University of Gothenburg, Department of Political Science.

Pur risultando il QoG un indice sintetico non scevro da eventuali fragilità sotto il profilo metodologico, poiché riflette giudizi di valore e opinioni degli intervistati che sempre presentano

³ Cfr. nota 6 per i dettagli di questo indicatore.

gradi diversi di arbitrarietà, la figura B, tenendo conto dei divari territoriali all'interno dei paesi in relazione ai livelli di Pil pro capite, mostra una forte correlazione positiva tra questo indice e l'ampiezza del reddito pro capite prodotto in un anno.

Il livello del Pil pro capite si attesta, a sua volta, su valori notevolmente elevati. Non c'è dubbio che le buone pratiche di governo e la buona amministrazione nelle diverse realtà territoriali, incidano positivamente sui sistemi produttivi locali, agendo attraverso le componenti della produttività totale dei fattori.

Ora, queste prime sommarie indicazioni sulla capacità degli aspetti quantitativi e qualitativi della spesa pubblica di condizionare il percorso di crescita di un sistema produttivo fanno comprendere come appaia di vitale importanza per il nostro paese riportare la spesa pubblica sotto controllo, agendo con maggiore incisività attraverso i meccanismi della *spending review*.

Sotto questo aspetto non siamo all'anno zero; alcuni progressi sono stati fatti, seppur insufficienti.

Tab. A – Spesa delle Amministrazioni pubbliche

| | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-----------------------------------|----------------|----------------|
| | milioni di euro a prezzi correnti | | |
| Spesa per consumi finali | 315.878 | 315.723 | 314.496 |
| - Redditi da lavoro dipendente | 166.130 | 164.910 | 163.874 |
| Interessi passivi | 84.086 | 77.942 | 75.182 |
| Prestazioni sociali in denaro | 311.442 | 319.688 | 328.304 |
| Altre uscite correnti | 44.103 | 48.620 | 49.531 |
| Totale uscite correnti | 755.509 | 761.973 | 767.513 |
| Totale uscite in conto capitale | 64.532 | 57.961 | 58.749 |
| Totale uscite | 820.041 | 819.934 | 826.262 |
| Pil ai prezzi di mercato | 1.615.131 | 1.609.462 | 1.616.254 |
| | in % del Pil | | |
| Spesa per consumi finali | 19,6 | 19,6 | 19,5 |
| Totale uscite in conto capitale | 4,0 | 3,6 | 3,6 |
| Totale uscite | 50,8 | 50,9 | 51,1 |

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

Tra il 2012 e il 2014 le uscite complessive delle Amministrazioni pubbliche sono risultate ancora in crescita di poco più di 6 miliardi di euro, rispetto ad un incremento assoluto del Pil di poco superiore al miliardo, portandosi, in termini di incidenza sul prodotto, dal 50,8% al 51,1%. Le uscite correnti, infatti, hanno evidenziato aumenti per oltre 12 miliardi di euro, soprattutto per il continuo espandersi della componente delle prestazioni sociali in denaro (costituita in larga

misura dalla spesa pensionistica) – oltre 16 miliardi di euro in più tra il 2012 e il 2014 – nonché per l'estendersi delle prestazioni assistenziali come forme di sostegno del reddito a causa della prolungata fase ciclica negativa.

Ma l'inversione di tendenza cui si accennava deriva proprio dalla spesa per consumi finali, vale a dire quella componente costituita da salari e stipendi dei dipendenti pubblici, consulenze, acquisti dell'Amministrazione pubblica per il funzionamento delle Amministrazioni deputate ad erogare servizi, medicinali e assistenza medica offerti ai cittadini a titolo parzialmente o totalmente gratuito etc., ridottasi di quasi 1,4 miliardi tra 2012 e 2014, con una impercettibile limatura di quota di un decimo di punto in rapporto al Pil (dal 19,6% al 19,5%).

È un segnale flebile e debolissimo, ma che vogliamo ottimisticamente valorizzare.

All'interno della spesa per consumi finali, un ruolo di contenimento è stato svolto dalla componente del costo del lavoro del pubblico impiego, vale a dire il monte redditi da lavoro dipendente, ridimensionatosi tra il 2012 e il 2014 di quasi 2,3 miliardi di euro, sia per i diversi provvedimenti di blocco delle retribuzioni nei rinnovi contrattuali sia per le dinamiche regressive dell'occupazione, misurata dalle unità di lavoro standard impiegate nelle diverse Amministrazioni pubbliche (tab. B).

Tab. B – Unità di lavoro standard nelle Amministrazioni pubbliche

| | migliaia | | |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 |
| Stato | 1.818 | 1.804 | 1.804 |
| Altre amministrazioni centrali | 60 | 58 | 58 |
| Regioni, Province, Comuni | 572 | 558 | 544 |
| Enti locali sanitari | 677 | 672 | 667 |
| Altre amministrazioni locali | 218 | 217 | 216 |
| Enti di previdenza | 47 | 45 | 44 |
| Totale AA. PP. | 3.391 | 3.355 | 3.334 |

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

Nel 2014 rispetto al 2012 si contano 57mila dipendenti pubblici in meno (misurati a tempo pieno equivalente). La flessione è generalizzata, poiché ha coinvolto tutti i diversi livelli di amministrazione, in particolare quello di Regioni, Province e Comuni, dove la riduzione di pianta organica è risultata pari a 28mila unità.

Di fatto, la parte prevalente del contenimento della spesa è derivato da due componenti che riflettono assai meno di altre la discrezionalità del policy maker nell'operare i tagli.

Per un verso, infatti, è proseguito il trend di contrazione della spesa in conto capitale, dove prevalgono per oltre il 60% le spese per investimenti direttamente effettuati dalle Amministrazioni e per quasi il 40% i contributi a sostegno degli investimenti dei privati e altri trasferimenti (-5,8 miliardi di euro rispetto al 2012, una flessione che ha riportato il volume di investimenti pubblici sui livelli del 2001, passando nel triennio dal 4,0% al 3,6% del Pil). La posta dei contributi agli investimenti è tra quelle oggetto di *spending review*, soprattutto per valutare eventuali vantaggi ottenibili da un'ulteriore riduzione dei contributi alle imprese a fronte di una diminuzione di analogo ammontare delle imposte gravanti sulle imprese stesse. L'idea appare condivisibile: i contributi – o sussidi – agli investimenti sono giustificati soltanto in presenza di comprovate e misurabili esternalità positive; esse si riscontrano quasi esclusivamente per gli investimenti in ricerca e sviluppo; l'esperienza internazionale e diversi studi empirici testimoniano, poi, che i meccanismi automatici di attribuzione dei contributi funzionano molto meglio, in termini di aggiuntività e di crescita economica, rispetto a quelli attraverso bandi di gara.

Per altro verso, poi, è stata la spesa per interessi sul debito ad evidenziare una flessione tra il 2012 ed il 2014 di quasi 9 miliardi di euro, in virtù del sensibile miglioramento della situazione sui mercati finanziari e il graduale riassorbimento delle tensioni sugli spread tra titoli decennali, anche per effetto delle scelte più incisive in difesa dell'euro assunte dalla BCE.

È, quindi, indifferibile un processo più profondo di riqualificazione della spesa pubblica, eliminando inefficienze e sprechi da destinare in parte a riduzione del carico fiscale e in parte a reinvestimento in aree dell'intervento pubblico produttive di benefici per i cittadini.

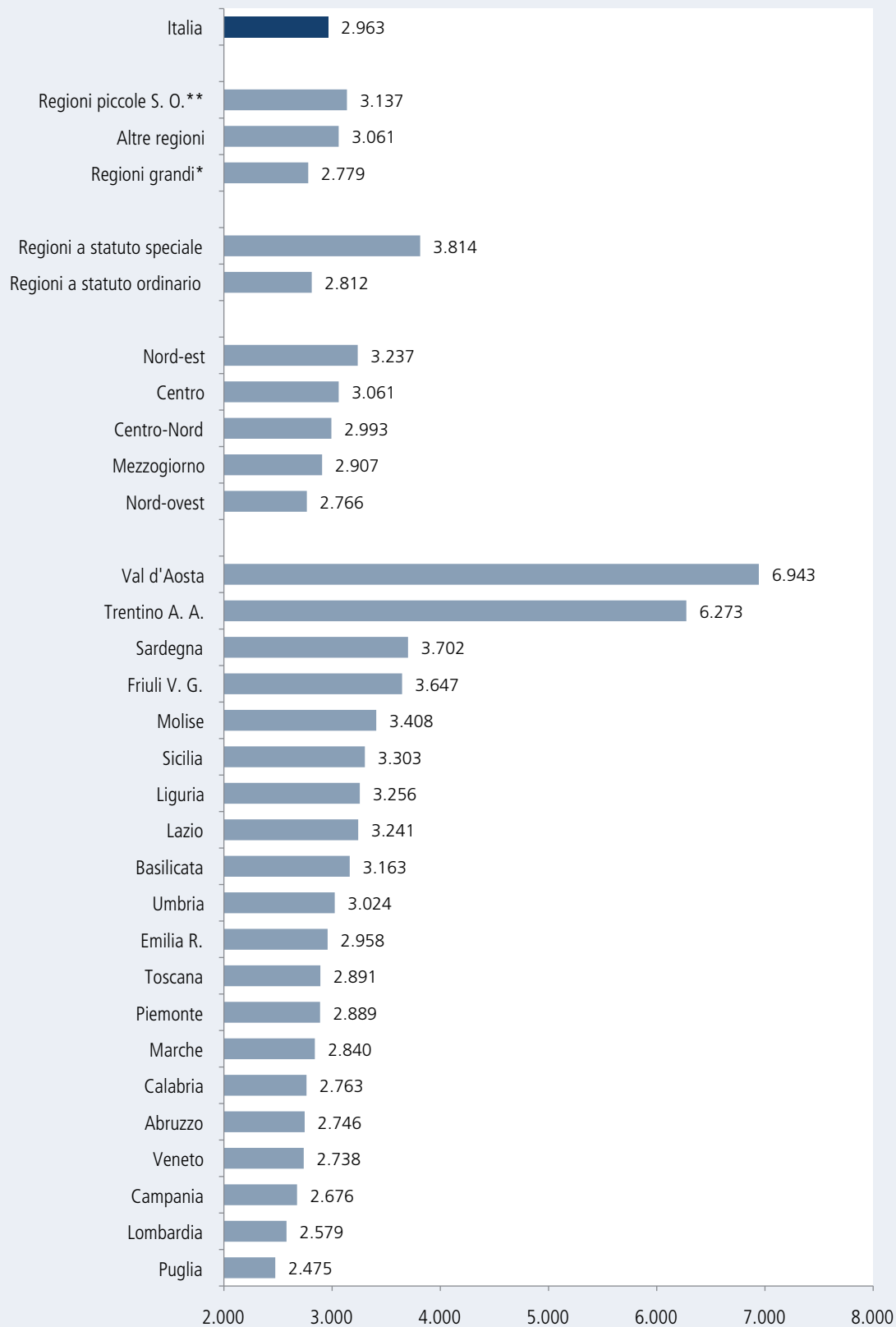
* * *

Togliendo, funzione per funzione, alla spesa per consumi finali di tutta la pubblica amministrazione quanto gestito dalle Amministrazioni centrali e dagli Enti di previdenza, si ottiene la spesa pubblica regionale (o locale, cioè riferita a tutti gli Enti locali, Regione inclusa, residenti nella regione medesima). Rapportando la spesa alla popolazione si ottiene un primo risultato, sintetizzato nella figura C.

È un puzzle di non facile composizione. Attorno a una spesa media di 2.963 euro, la Puglia presenta la minore spesa pro capite in assoluto, seguita dalla Lombardia (quest'ultima sarà il benchmark per il calcolo degli sprechi, perché presenta livelli di servizio superiori a tutte le altre regioni). La spesa massima è in Val d'Aosta (6.943 euro) più che doppia rispetto alla media. L'eterogeneità nei livelli regionali pro capite è piuttosto elevata.

Per spiegare il fenomeno vi sono molteplici chiavi di lettura. Quella che emerge con maggiore evidenza è la presenza dello statuto speciale: le regioni che hanno questo carattere spen-

Fig. C - Spesa pubblica regionale pro capite per consumi finali
euro - anno 2012



* regioni con una popolazione residente di oltre 5 milioni di abitanti nel 2012 (Lombardia, Lazio, Campania).

** Umbria, Molise, Basilicata

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat ed Eurostat.

dono ben più delle altre, mediamente 3.814 euro, cioè il 28,7% sopra la media Italia e il 36% in più rispetto alle regioni a statuto ordinario (2.812 euro). Lo statuto speciale implica ruoli, responsabilità e competenze maggiori rispetto alle altre Regioni? Forse, ma è lecito dubitare che queste ulteriori competenze possano implicare una spesa media per abitante del 36% in eccesso rispetto alle Regioni a statuto ordinario. Tenendo conto anche della riforma costituzionale del 2001, pure incompiuta e disordinata, una revisione di questi assetti sarebbe auspicabile anche con l'obiettivo di un possibile risparmio di risorse pubbliche.

Un altro tema rilevante riguarda la dimensione delle regioni, nella metrica della popolazione residente. Le tre regioni più piccole a statuto ordinario, Umbria, Molise e Basilicata, presentano una spesa media (3.137 euro) del 5,8% superiore alla media che è un dato altamente significativo. Vista in altro modo la questione, si può affermare che la spesa media pro capite nelle regioni "grandi" (oltre 5 milioni di abitanti nel 2012) è inferiore di circa il 9% rispetto alla media di tutte le altre regioni (2.779 contro 3.061 euro). Bisogna notare che in questa comparazione si mescolano effetti di scala con quelli relativi alla tipologia dello statuto. In ogni caso, emerge che la spesa locale è in qualche misura soggetta a economie di scala: maggiore è la popolazione servita, minore è il costo pro capite. L'aggregazione orizzontale di Enti pubblici – i Comuni, certo, ma anche qualche Regione – andrebbe, secondo questo ragionamento, nella direzione giusta per un recupero di efficienza della spesa pubblica.

Contrariamente a quanto rilevato lo scorso anno, l'effetto "Sud" appare debole, cioè non emerge più una sistematica accentuazione della spesa locale pro capite nelle regioni meridionali. Questo è dovuto anche al fatto che nel 2012 proprio gli Enti pubblici di queste regioni hanno, volenti o nolenti, tagliato di più la spesa e lo hanno fatto praticamente su ciascuno e tutti i capitoli funzionali (par. 1.3.1).

* * *

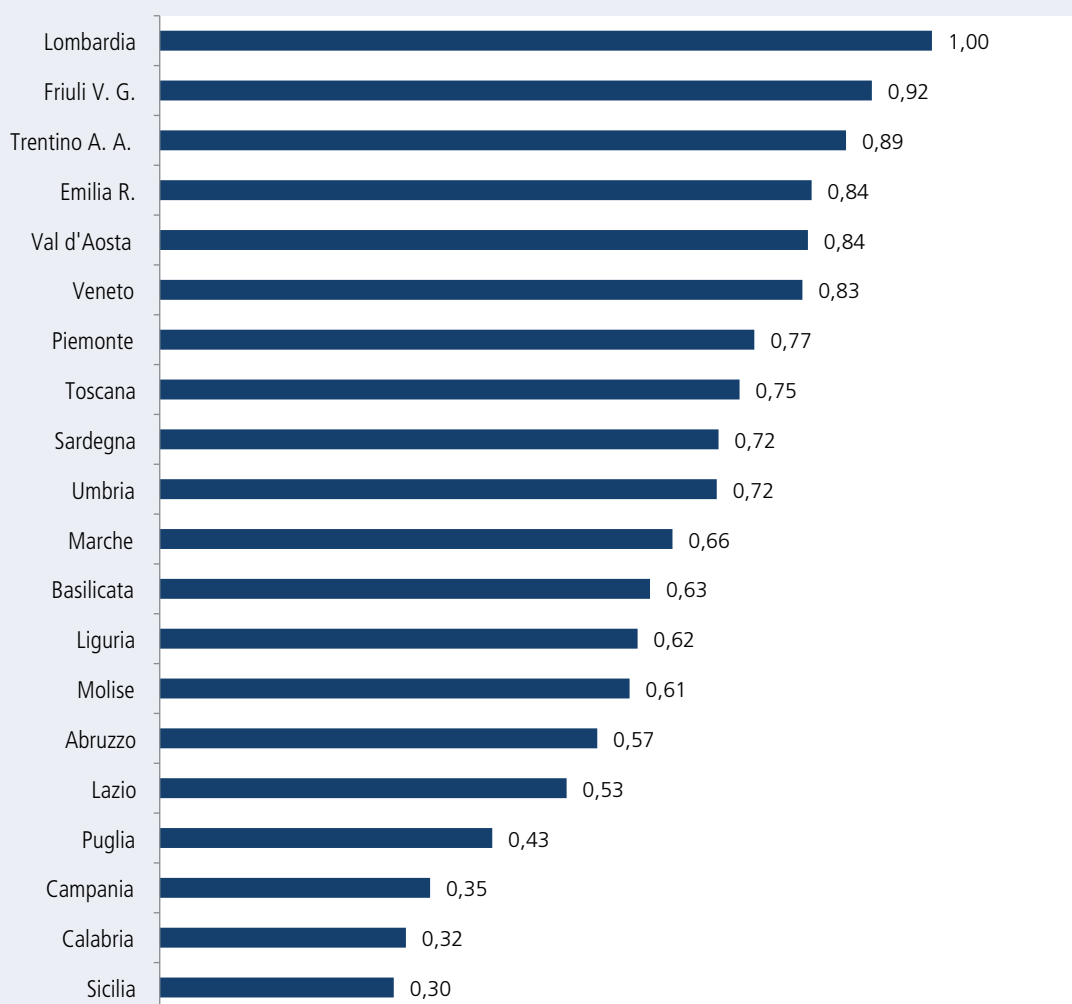
L'esame della spesa evidenzia qualche patologia, che chiamiamo spreco o inefficienza. Fin qui, si tratta più di una suggestione che di un'evidenza dimostrata. Nulla è stato detto su cosa il cittadino regionale ottiene rispetto al costo che gli enti pubblici sostengono al riguardo (ricordando che la spesa degli enti pubblici equivale alle imposte pagate dai cittadini). Potrebbe darsi, infatti, che i servizi pubblici locali in Trentino Alto-Adige siano di qualità e quantità tali da giustificare ampiamente una spesa ben superiore al doppio della media nazionale. E se i cittadini trentini, nella logica del vedo-voto-pago hanno scelto quest'assetto, nessuna critica può muoversi agli Enti locali residenti in regione rispetto a queste circostanze.

Per dire qualcosa sul punto è necessario disporre di un indicatore di efficienza ed efficacia di questi beni e servizi pubblici locali.

Seguendo un approccio sintetico e aggregato, sono stati considerati 19 indicatori di quantità e qualità dei beni e servizi pubblici di cui beneficia la popolazione residente nelle varie regioni (tab. 15, fig. 8). Aggregando opportunamente questi indicatori si perviene a un indice sintetico dell'output pubblico per le venti regioni italiane.

In proposito, vale la pena di aprire una rapida parentesi su alcune questioni metodologiche rilevanti. Per essere rappresentativi dei beni e servizi pubblici offerti dagli Enti locali residenti in una regione – beni e servizi di cui beneficiano i cittadini residenti nella stessa regione – gli indicatori dovrebbero essere rilevanti ed esaustivi: dovrebbero coprire, in modo efficace, tutte le aree in cui l'intervento dell'Ente locale produce qualcosa che viene fruito dal cittadino. I 19 indicatori non rispondono perfettamente ai suddetti requisiti. Per alcune funzioni – come gli affari economici – sono presenti molti indicatori, per altre funzioni come i servizi generali – la politica e il potere esecutivo locale – non ce n'è alcuno. Pertanto l'indice di output è approssimativo ma può essere accettato, in quanto vale solo in aggregato e non è calcolato per le single funzioni: questo

Fig. D - Graduatoria regionale dell'indice sintetico dell'output pubblico



riduce l'effetto delle distorsioni. Il fatto che manchino indicatori per i servizi generali, una voce quantitativamente importante della spesa pubblica regionale (il 12,5% del totale) è molto meno grave di quanto possa apparire: il funzionamento della politica si riverbera nel funzionamento dei servizi, la cui adeguatezza è colta dagli altri indicatori specifici.

La riduzione dei valori scorrendo la classifica in figura D è piuttosto graduale. Le cesure più evidenti si collocano tra Veneto, l'ultima delle regioni migliori, e il Piemonte, la prima delle "seconde linee". L'altra frattura si consuma tra Lazio – che ha un indice di output (0,53) già quasi metà della Lombardia (1,00) e Campania, che con Calabria e Sicilia chiude la classifica, avendo queste tre regioni un indice sintetico pari a circa un terzo rispetto al massimo. La nostra metrica individua almeno due "Sud". Un insieme eterogeneo che va dalla Sardegna alla Puglia: le regioni che ne fanno parte alternano servizi efficaci ed efficienti a servizi deficitari (come si vede dai valori della tabella 15). L'altro Sud è gravemente indietro su tutti gli indicatori e il suo distacco dal resto del paese è notevole.

E' opportuno notare che tra le prime sei regioni, in particolare tra le prime tre, le distanze sono piuttosto ridotte. L'eventuale inclusione di altri indicatori elementari o modesti miglioramenti in quelli già utilizzati potrebbero in futuro avvicinare i punteggi o addirittura modificare le posizioni in questa parte della graduatoria. La figura D non va, dunque, considerata in termini di differenze puntuali tra le regioni.

Tenendo conto che la procedura di selezione degli indicatori va senz'altro migliorata, si possono valutare i principali risultati dei calcoli effettuati, i quali si basano su una idea molto semplice: se nella regione benchmark, la Lombardia, un'unità di output costa a testa 2.579 euro (fig. C), un output pari alla metà dovrebbe costare, ai prezzi della Lombardia, appunto la metà, cioè non oltre 1.290 euro. Il rapporto della spesa locale pro capite rispetto al valore standardizzato dell'output fornisce il prezzo unitario dell'output pro capite regione per regione. Questi valori, confrontati con la spesa pro capite nella regione benchmark, forniscono una prima stima dell'eccesso di spesa locale regione per regione.

In alternativa, stabilito che i prezzi unitari dell'output in Lombardia sono i più vantaggiosi – presentano cioè i livelli più bassi – si può calcolare quanto dovrebbe costare l'attuale livello dell'output regionale ai prezzi della Lombardia. La differenza tra i valori dell'output regionale ai prezzi attuali rispetto al valore ai prezzi della regione benchmark è una stima dell'eccesso di spesa ai valori attuali dell'output. Ciò è riportato nella seconda colonna della tabella C (che sintetizza e riaggrega territorialmente le risultanze di tab. 18 nel testo).

Mediamente, nel Sud del paese si potrebbero risparmiare 1.859 euro a testa per ottenere la stessa quantità e qualità di servizi pubblici attuali, se solo i costi fossero quelli della Lombardia e non quelli effettivamente sostenuti. L'ingente ammontare di risparmio potenziale è giustificato

dal fatto che l'output nelle regioni del Sud, oltre a essere più costoso, è molto inferiore rispetto al benchmark, come visto dalla figura D. Questo è il diretto risultato delle disfunzioni nei servizi pubblici in molte regioni meridionali: se in Calabria il 30% e oltre delle famiglie dichiara irregolarità e interruzioni nel servizio di distribuzione dell'acqua potabile contro meno del 4% in Lombardia, è abbastanza logico desumere che a quel livello di servizio si potrebbe risparmiare quasi tutta la spesa per la tariffa idrica. E' solo uno dei tanti esempi che si potrebbero fare sulla base dei 19 indicatori di output pubblico locale utilizzati in questa nota.

Tab. C – Spesa locale pro capite, eccesso di spesa pubblica locale, risorse da reinvestire, eccesso netto di spesa
anno 2012, valori per abitante in euro

| | spesa per servizi pubblici locali | eccesso di spesa pubblica locale | risorse da reinvestire per raggiungere il livello di servizio della Lombardia ai prezzi della Lombardia | eccesso netto di spesa pubblica locale |
|----------------------|-----------------------------------|----------------------------------|---|--|
| | (1) | (2) | (3) | (4) = (2) - (3) |
| Nord-ovest | 2.767 | 452 | 265 | 188 |
| Nord-est | 3.237 | 1.042 | 383 | 658 |
| Centro | 3.061 | 1.434 | 952 | 482 |
| Centro-nord | 2.993 | 920 | 505 | 415 |
| Sud | 2.906 | 1.859 | 1.530 | 329 |
| R.S.O. | 2.811 | 1.034 | 801 | 233 |
| R.S.S. | 3.814 | 2.427 | 1.192 | 1.235 |
| Regioni piccole S.O. | 3.137 | 1.401 | 843 | 558 |
| Regioni grandi | 2.780 | 980 | 780 | 201 |
| Altre regioni | 3.060 | 1.389 | 907 | 482 |
| Italia | 2.963 | 1.245 | 860 | 385 |

Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati di fonte Istat.

Risparmi ancora più ingenti, secondo lo stesso schema, si potrebbero ottenere nelle Regioni a statuto speciale nelle quali, tuttavia, i servizi sono generalmente di eccellente qualità – almeno in quelle del Nord – ma i cui costi appaiono straordinariamente più elevati di quelli della regione di riferimento. La questione della spesa pubblica locale nelle Regioni a statuto speciale è di grande attualità ed emerge con chiarezza anche dai conteggi riportati in questa nota: la tabella C evidenzia un risparmio potenziale di oltre 2.400 euro a testa a parità di output pubblico.

Un'altra evidenza, troppo forte per essere attribuita al caso, riguarda le economie di scala nella produzione di servizi pubblici locali. Le Regioni piccole a statuto ordinario – sotto il milione

di abitanti, cioè Molise, Umbria e Basilicata – potrebbero risparmiare 1.400 euro per abitante; il risparmio delle regioni con oltre cinque milioni di abitanti (regioni grandi) si ferma a 980 euro.

Le tre caratteristiche che generano i maggiori eccessi di spesa si confermano dunque la collocazione nel Mezzogiorno, lo statuto speciale e la dimensione ridotta della popolazione regionale.

D'altra parte ci si deve chiedere se gli ingenti risparmi potenziali appena prospettati siano realmente possibili o addirittura auspicabili. La risposta non può che essere negativa. E' infatti necessario fornire un più alto livello quantitativo e qualitativo dei servizi pubblici locali in molte aree del paese. Pertanto, si può calcolare quanto costerebbe, ai prezzi della Lombardia, offrire a tutti i cittadini lo stesso livello di output pubblico della regione di riferimento. Questo conteggio è riportato nella terza colonna della tabella C. Appare evidente che nel Sud dell'Italia l'eventuale risparmio ottenuto per produrre ai prezzi della Lombardia l'output attuale (1.859 euro a testa) andrebbe in larga parte reinvestito per riportare il livello di servizio agli standard del benchmark (1.530 euro pro capite di risorse da reinvestire).

Al netto delle risorse da utilizzare per riportare ai livelli del benchmark i servizi pubblici locali offerti ai cittadini, resta comunque un ampio spazio per la riduzione degli eccessi di spesa, senza mettere in discussione i livelli di servizio ai cittadini (anzi aumentandoli). L'ultima colonna della tabella C fornisce il risparmio pro capite per le diverse aggregazioni regionali. Emerge con chiarezza che nel Mezzogiorno, se si vuole migliorare la vita dei residenti, le risorse pro capite da risparmiare sono relativamente ridotte come accade anche nelle regioni con più di cinque milioni di abitanti. Invece, i più ingenti risparmi netti pro capite si possono ottenere presso le Regioni a statuto speciale e presso le regioni più piccole.

Moltiplicando l'eccesso di spesa per la popolazione residente di ogni regione si ottiene una stima aggregata dell'inefficienza (tab. D). A fronte di una spesa pubblica gestita localmente pari a 176,4 miliardi di euro, ai livelli attuali dei servizi pubblici si potrebbero risparmiare più di 74 miliardi di euro, pari al 42% del totale nazionale. In altre parole, ai prezzi della Lombardia, i servizi pubblici locali in Italia potrebbero costare 102,3 miliardi di euro e non 176,4 miliardi di euro. Dei suddetti risparmi, però, quasi il 70% andrebbe reinvestito nel miglioramento dell'output pubblico, parametrandolo a quello della regione migliore, la Lombardia. Resterebbero quasi 23 miliardi di euro di potenziali risparmi netti, pari al 13% della spesa attuale.

Quasi la metà dei possibili risparmi netti potrebbe provenire dalle Regioni a statuto speciale, nelle quali risiede solo il 15,2% dei cittadini (ultime due colonne della tabella D). Nelle regioni più grandi si potrebbero risparmiare circa 4,2 miliardi di euro, cioè il 18,4% del complesso dei risparmi netti. Ricordando che nelle regioni più grandi vive oltre il 35% della popolazione italiana si giunge a rafforzare una delle conclusioni più significative di questa nota: la scala di produzione riduce i costi unitari e, di conseguenza, gli spazi per gli eccessi di spesa.

Tab. D – Spesa per servizi pubblici locali, eccesso di spesa, risorse da reinvestire, eccesso netto di spesa

anno 2012, miliardi di euro e percentuali

| | spesa per servizi pubblici locali | eccesso di spesa pubblica locale | in % della spesa attuale | risorse da reinvestire per raggiungere il livello di servizio della Lombardia ai prezzi della Lombardia | eccesso netto di spesa pubblica locale | in % del totale Italia | per memoria: % della popolazione residente nelle diverse aree geografiche |
|----------------------|-----------------------------------|----------------------------------|--------------------------|---|--|------------------------|---|
| Nord-ovest | 43,7 | 7,2 | 16,4 | 4,2 | 3,0 | 13,0 | 26,5 |
| Nord-est | 37,2 | 12,0 | 32,2 | 4,4 | 7,6 | 33,0 | 19,3 |
| Centro | 35,6 | 16,7 | 46,9 | 11,1 | 5,6 | 24,5 | 19,5 |
| Centro-Nord | 116,5 | 35,8 | 30,7 | 19,7 | 16,1 | 70,4 | 65,4 |
| Sud | 59,9 | 38,3 | 63,9 | 31,5 | 6,8 | 29,6 | 34,6 |
| R.S.O. | 142,0 | 52,2 | 36,8 | 40,4 | 11,8 | 51,4 | 84,8 |
| R.S.S. | 34,4 | 21,9 | 63,6 | 10,7 | 11,1 | 48,6 | 15,2 |
| Regioni piccole S.O. | 5,6 | 2,5 | 44,7 | 1,5 | 1,0 | 4,3 | 3,0 |
| Regioni grandi | 58,5 | 20,6 | 35,3 | 16,4 | 4,2 | 18,4 | 35,3 |
| Altre regioni | 112,4 | 51,0 | 45,4 | 33,3 | 17,7 | 77,2 | 61,7 |
| Italia | 176,4 | 74,1 | 42,0 | 51,2 | 22,9 | 100,0 | 100,0 |

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati di fonte Istat.

* * *

C'è ampio consenso sull'esigenza di ridurre il carico fiscale nel nostro paese. Al di là di operazioni marginali e contingenti, questo processo può realizzarsi solo con una riduzione strutturale della spesa, in assoluto oppure in percentuale del Pil. In ogni caso, dalla spesa pubblica è necessario partire. Le valutazioni contenute in questa nota, approssimative quanto si vuole, confermano la presenza di spazi rilevanti di risparmio nella spesa pubblica che passa da Regioni ed Enti locali, a parità di servizi o addirittura fornendo migliori servizi.

Da un punto di vista operativo, la più estesa applicazione del criterio dei fabbisogni e dei costi standard resta il principale strumento per migliorare la gestione della cosa pubblica su base locale. E' il presupposto per la restituzione delle risorse risparmiate ai contribuenti in regola, attraverso una generalizzata riduzione delle aliquote dei principali tributi.