



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

DAL 1945 DIAMO VOCE ALLE IMPRESE



La spesa pubblica locale

LUGLIO 2015

Ufficio Studi

La spesa pubblica locale

LUGLIO 2015

La nota è stata redatta con le informazioni disponibili al 30 giugno 2015 da Mariano Bella, Luciano Mauro ed Elisa S. Minnella.
Editing a cura di Francesco Rossi - *Direzione Centrale Comunicazione e Immagine*.

© 2015 Confcommercio-Imprese per l'Italia

INDICE

INTRODUZIONE E SINTESI	1
1. ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA SPESA PUBBLICA	15
1.1 Spesa pubblica, crescita economica e qualità dell'amministrazione	15
1.2 La spesa pubblica nelle sue articolazioni a livello centrale e locale	22
1.3 La regionalizzazione della spesa pubblica per consumi finali	27
1.3.1 La spesa regionale delle Amministrazioni pubbliche: un confronto 2011 vs. 2012	30
1.4 Dalla spesa delle Amministrazioni pubbliche alla spesa delle Amministrazioni locali	32
1.4.1 La regionalizzazione della spesa per consumi finali delle Amministrazioni centrali	34
1.4.2 La regionalizzazione della spesa per consumi finali degli Enti di previdenza	36
1.4.3 La spesa regionalizzata per consumi finali delle Amministrazioni locali	38
1.5 La spesa pro capite per consumi finali delle Amministrazioni locali: l'analisi per funzioni di spesa	40
2. L'EFFICIENZA DELLA SPESA PUBBLICA LOCALE	47
2.1 Una valutazione dell'output pubblico locale	47
2.1.1 Quanto è sensibile la graduatoria regionale dell'output pubblico alla scelta dei pesi degli indicatori elementari?	53
2.2 Sprechi e inefficienze: l'eccesso di spesa pubblica locale	56
2.2.1 Le determinanti dell'eccesso di spesa locale pro capite	59
2.3 Risparmiare (anche) per reinvestire in servizi pubblici migliori	60

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 locale" (o "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 Confcommercio (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.

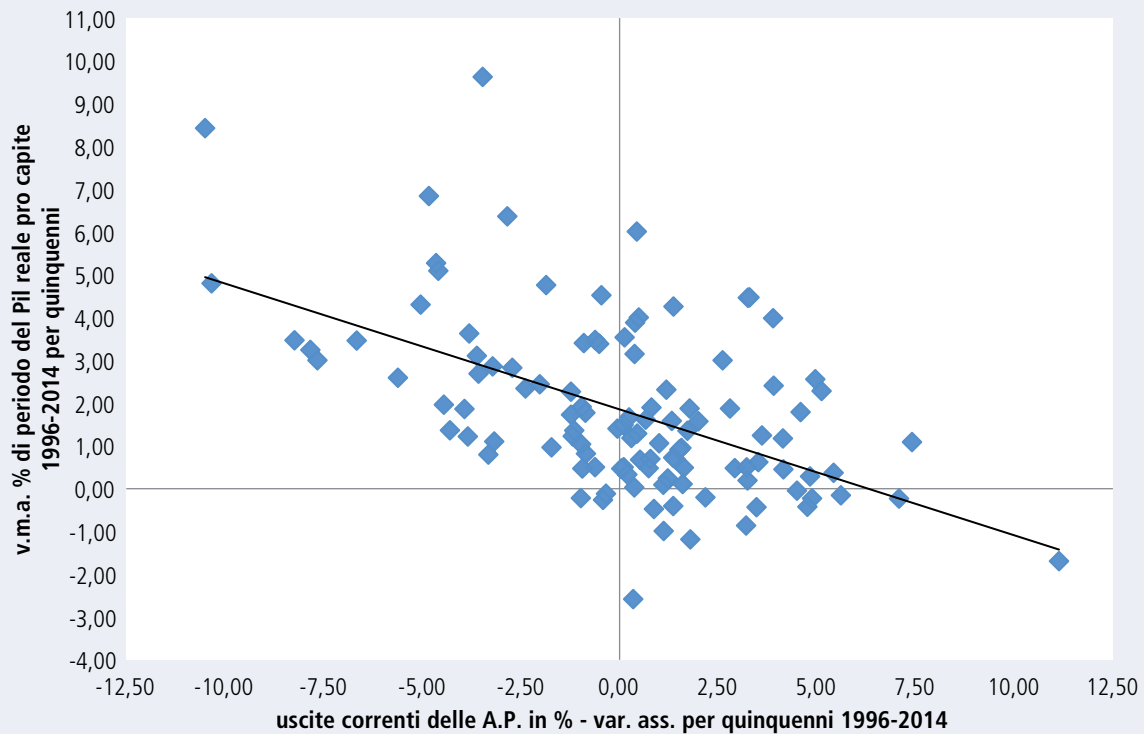
* * *

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.

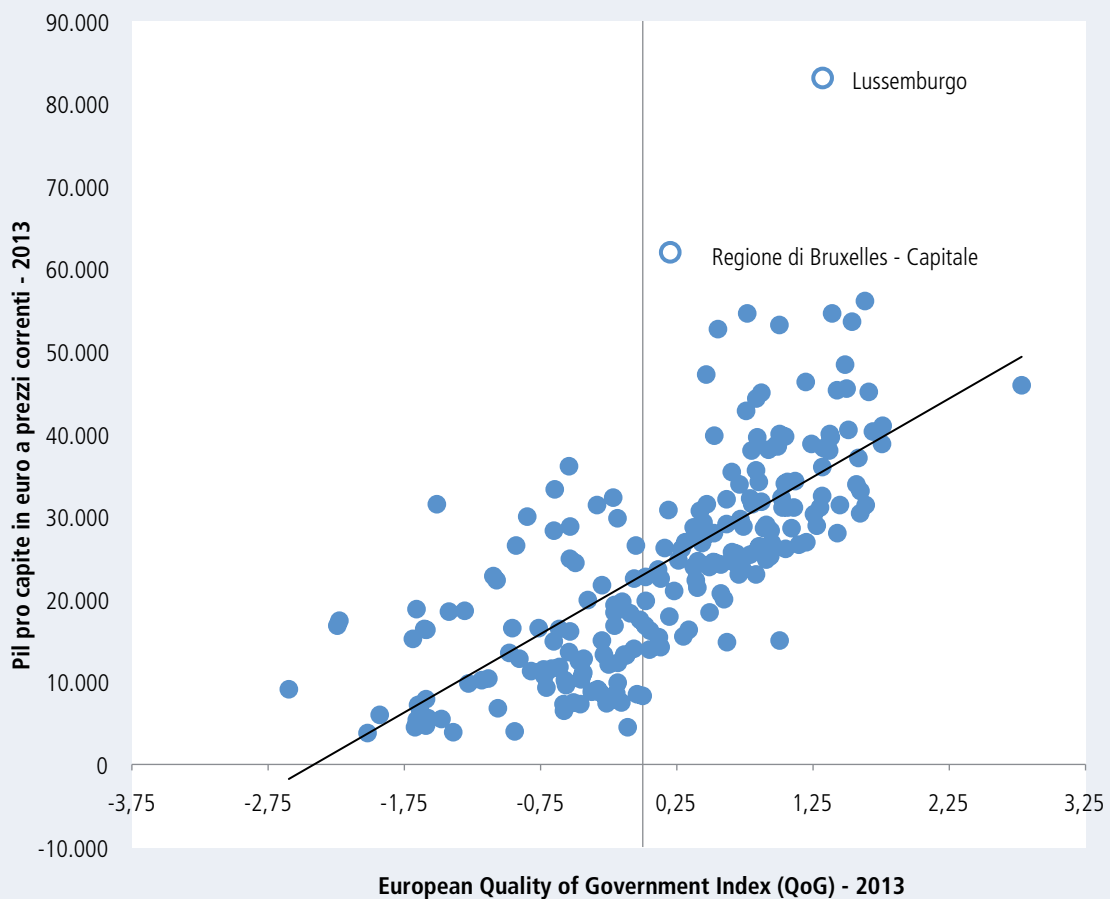
Nel medio/lungo periodo, dunque, stando alle evidenze della figura A, il mantenimento di una incidenza crescente nel tempo del livello di spesa pubblica *tout court* in rapporto al Pil genera effetti distorsivi nel processo di sviluppo di un sistema economico.

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 Confcommercio 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.

È proseguito il trend di contrazione della spesa in conto capitale (tab. A), 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 mi-

liardi 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.

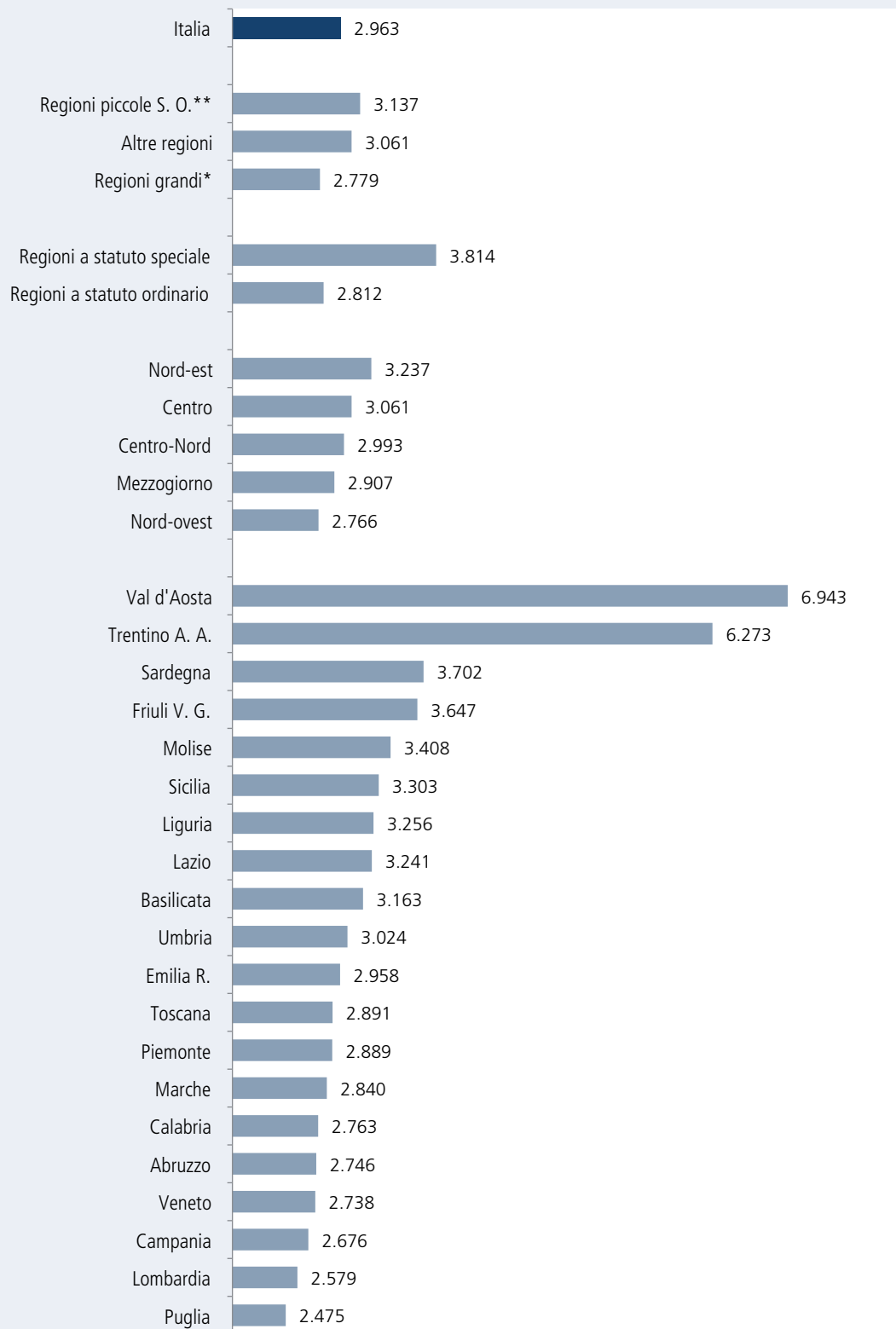
* * *

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.

E' 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 spendono 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

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.

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.

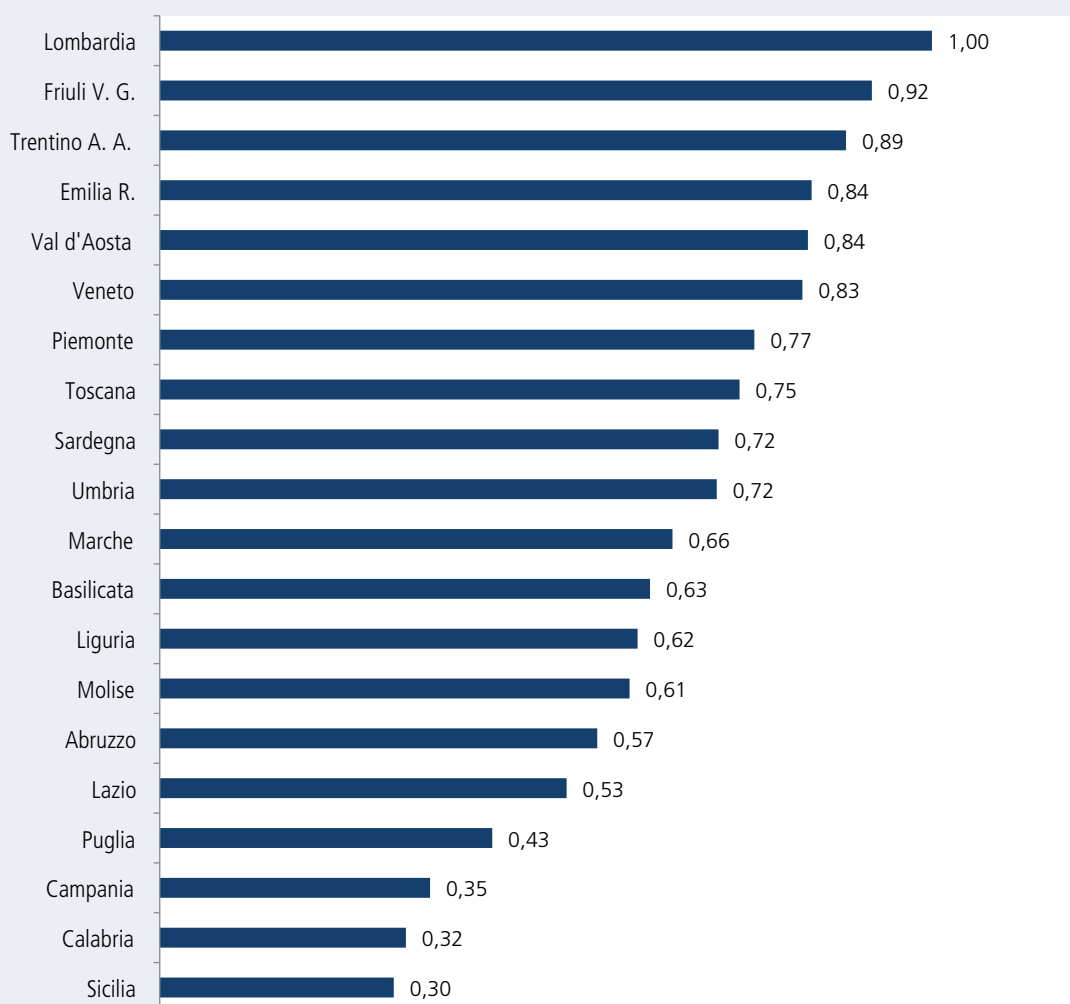
Per dire qualcosa sul punto è necessario disporre di un indicatore di efficienza ed efficacia di questi beni e servizi pubblici locali.

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 regio-

ni (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 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

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



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	<i>in % della spesa attuale</i>	risorse da reinvestire per raggiungere il livello di servizio della Lombardia ai prezzi della Lombardia	eccesso netto di spesa pubblica locale	<i>in % del totale Italia</i>	<i>per memoria: % della popolazione residente nelle diverse aree geografiche</i>
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 Confindustria 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.

1. ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA SPESA PUBBLICA

1.1 Spesa pubblica, crescita economica e qualità dell'amministrazione

La spesa pubblica è un tema che divide e spesso diviene terreno di scontro, anche aspro, tra le forze politiche. La ragione è che la dimensione di questa componente del bilancio pubblico sottende visioni differenti rispetto alla funzione che essa può o deve svolgere all'interno della regolazione dei rapporti socio-economici e al ruolo che lo Stato può o deve assumere come agente economico.

Con riferimento soprattutto ai paesi europei, l'evoluzione del sistema di cambi fissi verso l'adozione di una moneta unica e l'insieme di trattati e regolamenti per il governo dell'euro attraverso rigorose discipline di bilancio – fino a trasformare in principio costituzionale la regola del raggiungimento del pareggio in termini strutturali – ha reso il tema della spesa pubblica ancor più cogente. Il suo controllo, infatti, è divenuto uno dei fattori chiave per rispettare i vincoli imposti dal limite del 3% dell'indebitamento netto in rapporto al Pil e, per i paesi con debito pubblico eccessivo, consentire un processo di rientro del rapporto dello stock rispetto al Pil verso la soglia del 60%, con un graduale ma costante percorso che non può prescindere dalla realizzazione di consistenti avanzi primari.

Certo è, tuttavia, come appare dalla tabella 1, che sussistono sensibilità diverse nell'ambito delle principali economie avanzate tra paesi dell'Europa continentale, più fortemente ispirati al modello della c.d. economia sociale di mercato, paesi anglosassoni (Stati Uniti e Regno Unito) e Giappone, rispetto all'incidenza che la spesa pubblica, nella sua accezione più ampia di uscite totali delle Amministrazioni pubbliche, assume all'interno dei sistemi produttivi, sintetizzati dalla misura del Pil.

Le differenze di quota si spiegano solo in parte con le diverse dinamiche del Pil che determinano riduzioni (crescita del Pil maggiore della spesa) o incrementi (crescita del Pil minore della spesa) dell'incidenza percentuale. Ma non vi è dubbio che lo scarto, ad esempio tra Eurozona e Stati Uniti, mediamente intorno ai dieci punti, rifletta una "visione" assai meno statalista dell'economia americana rispetto a quella europea.

Si potrebbe obiettare che questa rappresentazione sia in parte viziata dalla presenza di quella componente della spesa legata al pagamento degli interessi sul debito pubblico, di per sé improduttiva e la cui incidenza sul Pil è collegata esclusivamente alla dimensione dello stock del

debito e non già alle funzioni che lo Stato svolge all'interno dell'economia. In tal senso, il caso dell'Italia potrebbe risultare emblematico.

Tab. 1 - L'incidenza della spesa pubblica (uscite totali delle Amministrazioni pubbliche) in % del Pil nelle principali aree avanzate

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Euro area	46,0	45,3	46,5	50,6	50,4	49,0	49,5	49,4	49,0
- Germania	44,6	42,7	43,5	47,4	47,2	44,6	44,2	44,3	43,9
- Francia	52,5	52,2	53,0	56,8	56,4	55,9	56,8	57,0	57,2
- Italia	47,6	46,8	47,8	51,1	49,9	49,1	50,8	50,9	51,1
Regno Unito	43,0	42,9	46,6	49,7	48,7	46,9	47,0	45,5	44,4
Stati Uniti	36,1	36,9	39,0	42,9	42,6	41,5	40,1	38,7	38,2
Giappone	36,0	35,8	36,9	41,9	40,7	41,9	41,8	42,3	42,7

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Commissione Europea - AMECO.

Tuttavia, a nostro avviso, il confronto sull'aggregato delle uscite totali, comprensive quindi della spesa per il servizio del debito, risulta più corretto, perché un'elevata consistenza del debito alimentata da politiche fiscali accomodanti in *deficit spending*, mantenute per periodi prolungati, rappresenta una precisa scelta di policy delle classi dirigenti pro tempore, orientata a fornire servizi e prestazioni ai cittadini scaricando sulle generazioni successive l'onere di far fronte alla sostenibilità del debito.

Qui importa interrogarsi 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, secondo le risultanze di eventuali evidenze empiriche.

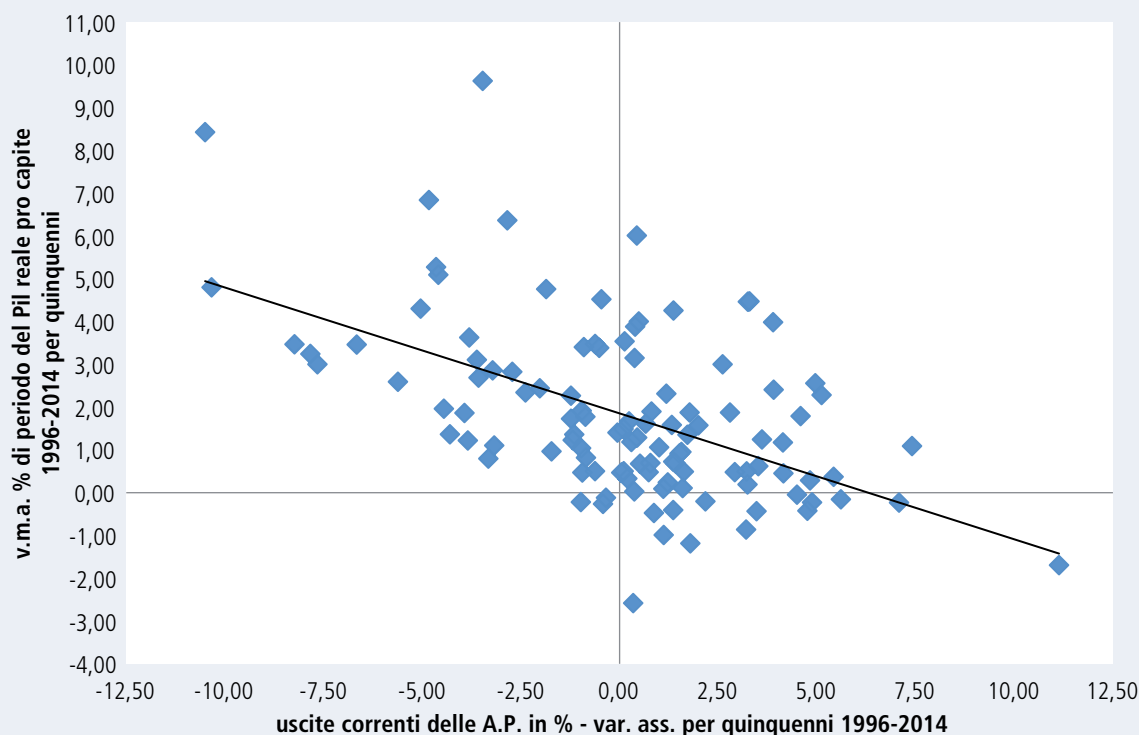
Un primo spunto di riflessione è offerto dalla figura 1.

Si è proceduto ad ordinare in formato panel la successione delle variazioni medie annue per quinquennio del Pil reale pro capite, ponendola in correlazione con la successione, analogamente ordinata, delle variazioni assolute per quinquennio delle uscite totali correnti delle Amministrazioni pubbliche, relativamente al periodo 1995-2014 per i paesi dell'Unione Europea, Norvegia, Svizzera, Stati Uniti e Giappone.

Il diagramma a dispersione evidenzia un'inequivocabile correlazione negativa, per la quale, nel medio/lungo termine quanto maggiori risultano le variazioni della spesa pubblica corrente in rapporto al Pil, tanto minore – 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.

Fig. 1 - Spesa pubblica corrente e crescita economica



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Commissione Europea - AMECO.

Lo Stato, infatti, quando decide di finanziare le maggiori spese accedendo al mercato dei fondi mutuabili, modifica per i prestatori dei fondi il trade-off tra acquisto di obbligazioni emesse dai privati e acquisto di obbligazioni del Tesoro teoricamente risk-free, spiazzando di fatto la spesa per investimenti produttivi dei settori market e generando, quindi, un impatto negativo sulla crescita (*crowding out*)⁴.

Parimenti, quando lo Stato decide di finanziare la spesa ad invarianza di saldi di bilancio, non in *deficit spending* ma con incrementi del prelievo tributario e/o contributivo, genera un incremento della pressione fiscale che riduce la remunerazione dei fattori produttivi, provocando uno shock negativo dal lato dell'offerta che determina effetti depressivi sulla crescita economica.

Queste valutazioni non sono necessariamente valide sempre e comunque; valgono per i paesi e il periodo storico considerato.

Se, dunque, relativamente alla prima parte del nostro interrogativo, emergono evidenze nette secondo cui ad una crescita della spesa pubblica in rapporto al Pil è associata una minore

4 Con l'ingresso dello Stato sul mercato dei fondi, si determina un aumento della domanda e la relativa curva subisce uno spostamento verso destra che, a parità di offerta di fondi, genera a sua volta un incremento del tasso di interesse di mercato, correlato negativamente con il volume degli investimenti produttivi. Aumenti del tasso di interesse determinano minori investimenti produttivi e, quindi, minore crescita.

o, in taluni casi, negativa crescita del Pil reale pro capite, sussistono evidenze altrettanto nette 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. Si tratta di un indice sintetico elaborato da un team di ricercatori⁵ del Quality Government Institute, presso il Department of Political Science dell'Università svedese di Göteborg, che prende in considerazione 16 sub-indicatori riaggregati in tre principali "pilastri" inerenti all'attività amministrativa: qualità, imparzialità e diffusione della corruzione⁶; migliore è la qualità percepita dell'azione governativa, maggiore è l'indicatore.

Il lavoro di ricerca del team si è concretizzato in un primo rapporto nel 2010 per conto della Commissione Europea⁷ ed in una nuova edizione nel 2013, qui utilizzata, secondo la cadenza triennale del Rapporto sulla Coesione della Commissione Europea all'interno del quale è inserito.

La rappresentazione territoriale del QoG, nelle varie regioni europee, di cui alla figura 2, offre un primo significativo spunto di riflessione.

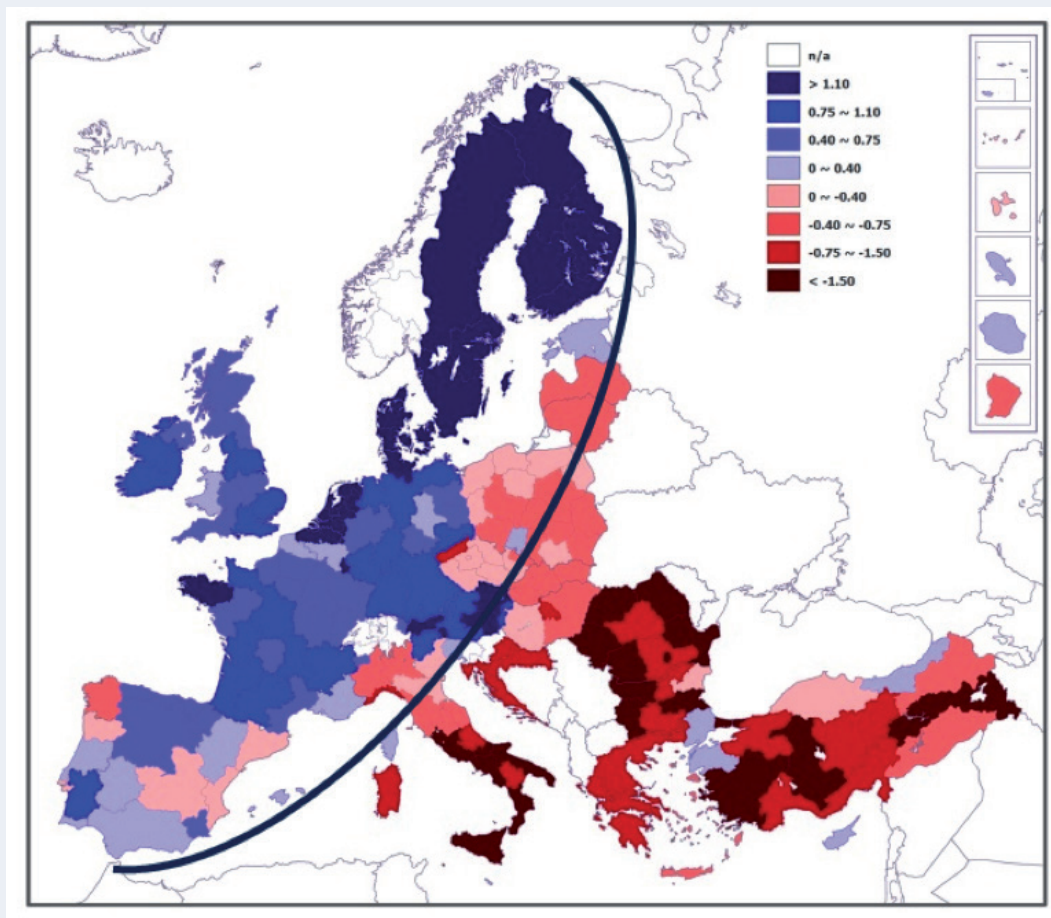
L'impressione netta è che sostanzialmente si fronteggino due Europe, molto diverse tra loro sotto il profilo della qualità delle funzioni amministrative, secondo una linea di demarcazione ideale che separa l'efficienza delle aree del Nord Europa e dell'Europa occidentale (l'indica-

5 N. Charron, L. Dijkstra e V. Lapuente (2014), "Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States", in *Regional Studies*, Vol. 48, Issue 1, pp. 68-90 e N. Charron, L. Dijkstra e V. Lapuente (2015), "Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions", in *Social Indicators Research*, Vol. 122, Issue 2, pp. 315-46.

6 L'edizione 2013 del QoG è il risultato di nuovi dati dell'indagine sulla corruzione e la governance a livello regionale all'interno dell'Unione europea, condotta la prima volta nel 2010. Il dati focalizzano l'attenzione tanto sulle percezioni e le esperienze dirette dei cittadini con la corruzione del settore pubblico, quanto su quale sia il limite rispetto al quale i cittadini valutano come i servizi offerti dal settore pubblico siano di buona qualità e allocati in modo imparziale. Il progetto per il 2013 è stato finanziato dal 7° Programma Quadro annuale della Commissione Europea ed è incluso in ANTICORP, un grande consorzio di ricerca sulla lotta alla corruzione. È la prima fonte di dati fino ad oggi che permette ai ricercatori di confrontare il QoG all'interno dei paesi e tra i paesi in un contesto multinazionale. Esso copre tutti i 28 Stati membri dell'UE e due paesi candidati all'adesione (Serbia e Turchia). Le regioni sub-nazionali sono alla NUTS1 o NUTS2, a seconda del paese. Per il 2013, il QoG è stato ampliato per 206 regioni sulla base di un sondaggio al quale hanno risposto 85mila cittadini intervistati, la più grande indagine sub-nazionale relativa al QoG fino ad oggi realizzata. Il dato è standardizzato con una media pari a zero e punteggi più elevati implicano un maggiore QoG. Riguardo alla costruzione dell'indicatore, il punto di partenza è il punteggio medio per paese elaborato nell'ambito del progetto Worldwide Governance Indicators (WGI) della Banca Mondiale, relativamente a quattro "pilastri": controllo della corruzione, efficacia dell'amministrazione, regolamentazione normativa e partecipazione e libertà di espressione, combinati in un unico indicatore sintetico con uguale ponderazione. Questo dato medio WGI viene successivamente standardizzato per il campione dei paesi europei considerati e utilizzato come punteggio medio del paese nel QoG per tutti i 30 paesi considerati (i 28 UE e i candidati Serbia e Turchia). A loro volta, i dati regionali combinano i risultati di 16 domande relative al QoG regionale articolate sulle funzioni istruzione pubblica, sanità pubblica e giustizia, riaggregandoli secondo i tre "Pilastri", qualità, imparzialità e corruzione che, attraverso un sistema di ponderazione, vengono poi sintetizzati in un dato medio finale relativo a ciascuna regione. Per ulteriori dettagli tecnici, si rimanda alla documentazione reperibile sul sito web dipartimentale dell'Università di Göteborg, <http://qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qogeuregionaldata>.

7 European Commission (Directorate-General Regional Policy - Directorate Policy Development), "Measuring the Quality of Government and Subnational Variations", Dicembre 2010, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2010_government_1.pdf.

Fig. 2 - Lo European Quality of Government Index (QoG) nelle regioni europee
anno 2013



<https://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>

tore è mediamente superiore al valore di 0,4 fino a toccare punte superiori all'1,1), dalla palese inefficienza delle aree dell'Europa mediterranea, balcanico-anatolica e dei paesi dell'ex-blocco sovietico (l'indicatore appare mediamente sempre inferiore a zero).

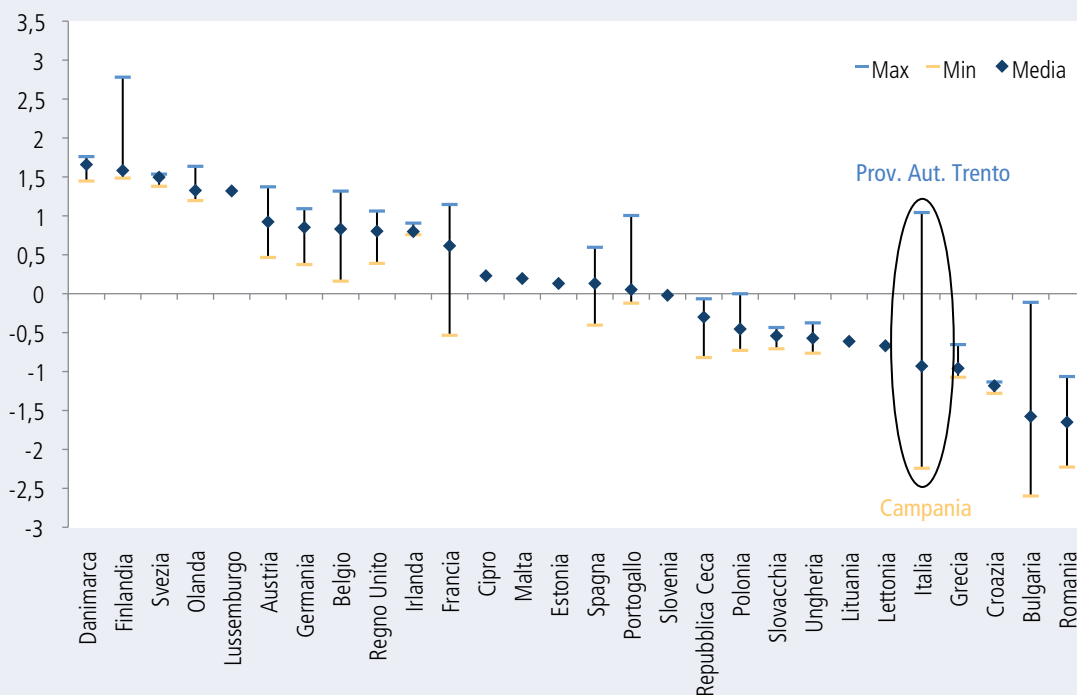
Si tratta di un'evidenza che segnala come molti dei problemi connessi alla difficoltà di realizzare una governance economica dell'Europa e, in primis, dell'Eurozona, scerva da conflittualità e tensioni, dipenda proprio dal fatto che sino ad oggi energie troppo scarse sono state dedicate ai processi di armonizzazione amministrativa, dalla giustizia, alla burocrazia, alla sanità, all'istruzione. I diversi piani di riforma nazionali procedono con ritmi ancora troppo lenti.

Non a caso, nelle ultime Raccomandazioni (di Raccomandazione) al Consiglio dell'Unione Europa specifiche per l'Italia elaborate dalla Commissione Europea e diffuse nel maggio scorso si prevede espressamente la necessità di "adottare e attuare le leggi in discussione intese a migliorare il quadro istituzionale e a modernizzare la pubblica amministrazione; riformare l'istituto

della prescrizione entro la metà del 2015; fare in modo che le riforme adottate per migliorare l'efficienza della giustizia civile contribuiscano a ridurre la durata dei procedimenti”.

Del resto, che per il nostro paese il problema della qualità e dell'efficienza dell'azione amministrativa sia un fattore critico di primaria importanza, non foss'altro per il suo ruolo all'interno della produttività multifattoriale, lo si evince anche dalla figura 3, relativa alla dispersione e alla variabilità del QoG all'interno delle regioni di ciascun paese europeo.

Fig. 3 - La variabilità del QoG nelle regioni europee all'interno del paese anno 2013



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

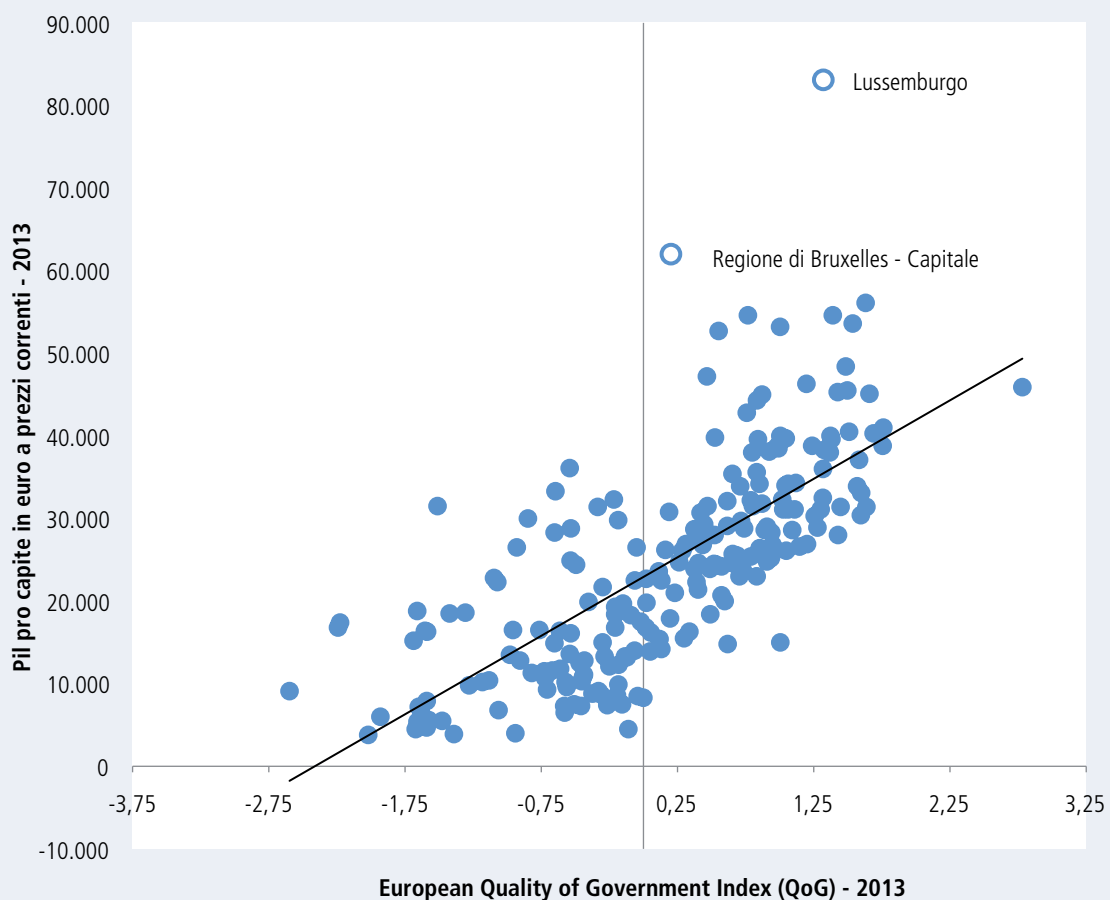
Il valore medio nazionale del QoG colloca il nostro paese in quint'ultima posizione, precedendo solo Grecia, Croazia, Bulgaria e Romania. Ma più rilevante è l'indicazione della varianza del QoG tra le regioni italiane: è la più elevata in assoluto tra tutti i paesi europei considerati, misurata dalla distanza tra il valore migliore, della Provincia di Trento, e il valore peggiore, quello della Campania, un divario tra massimo e minimo nettamente superiore anche alla variabilità che si registra in Bulgaria. Nella quasi totalità degli altri paesi europei prevale, invece, una maggiore omogeneità territoriale sotto il profilo della qualità e dell'efficienza amministrativa.

A questo punto, risultando noti anche i divari territoriali all'interno dei paesi in relazione ai livelli di Pil pro capite, è opportuno verificare la validità esterna⁸ del QoG, ponendolo proprio in correlazione con il livello del Pil pro capite in euro delle regioni europee nel 2013. Il risultato è sintetizzato nello scatter della figura 4.

E' indubbia una relazione fortemente positiva tra qualità/efficienza dell'azione amministrativa e dimensione del reddito approssimato dal Pil pro capite: laddove gli indici del QoG

Fig. 4 - Impatto della qualità/efficienza delle Amministrazioni pubbliche sul livello del Pil pro capite nelle regioni NUTS2

anno 2013



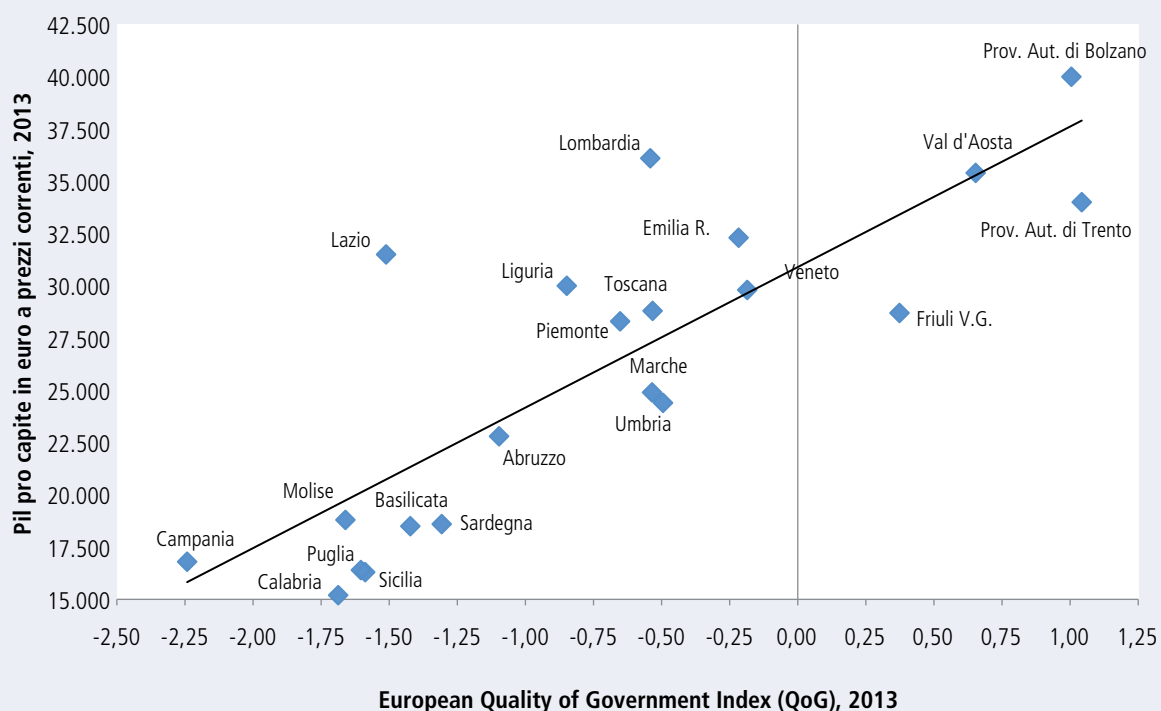
Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati University of Gothenburg, Department of Political Science.

8 Nel citato Rapporto del 2010, commissionato dalla Direzione Generale delle Politiche Regionali della Commissione Europea, il QoG è stato testato in termini di validità esterna, ponendolo a confronto con vari indicatori, tra i quali il Pil pro capite, il tasso di disoccupazione sia ordinario sia di lunga durata, le disuguaglianze del reddito, la diffusione delle tecnologie (porzione di famiglie con accesso ad internet), flussi di incoming turistico. In tutti i casi il segno della correlazione risulta atteso e statisticamente significativo, evidenziando, ad esempio una netta correlazione positiva tra QoG e Pil pro capite, o inequivocabilmente negativa tra QoG e tasso di disoccupazione, soprattutto se di lunga durata (cfr. pp. 149-61 del citato Rapporto).

assumono valori elevati, non c'è dubbio che le buone pratiche di governo e la buona amministrazione nelle diverse realtà territoriali incidono positivamente sui sistemi produttivi locali, agendo attraverso le componenti della produttività totale dei fattori.

Questa evidenza risulta confermata e verificata anche per il nostro paese (fig. 5).

Fig. 5 - Impatto della qualità/efficienza delle Amministrazioni pubbliche sul livello del Pil pro capite nelle regioni italiane anno 2013



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati University of Gothenburg, Department of Political Science.

Appare in tutta la sua evidenza il preoccupante e sensibile distacco che separa le regioni del Mezzogiorno da quelle del Nord. I divari territoriali in termini di reddito pro capite non potranno essere colmati o significativamente ridotti fintanto che permarranno disparità così forti in termini di qualità ed efficienza dei servizi resi ai cittadini dalle Amministrazioni pubbliche nelle varie articolazioni territoriali delle funzioni e dei livelli di governo.

1.2 La spesa pubblica nelle sue articolazioni a livello centrale e locale

L'entrata in vigore del Sec 2010 ha modificato il perimetro del settore istituzionale "Amministrazioni pubbliche", pur senza radicali differenze rispetto al passato. Alcuni cambiamenti metodologici riguardano la riclassificazione delle spese in R&S e in armamenti,

ora classificati negli investimenti (mentre erano nei consumi intermedi). L'impatto delle modifiche non si produce sul conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche ma sul suo valore aggiunto, vista la necessità di calcolare gli ammortamenti relativi a quelle spese di investimento. Altre modifiche, più importanti, riguardano appunto l'ambito del settore S13, cioè quello delle Amministrazioni pubbliche, relativamente ai criteri di inclusione delle unità istituzionali da inserire e da considerare appartenenti al settore, come nel caso delle società veicolo che hanno per oggetto esclusivo della propria attività operazioni di cartolarizzazione, le cui passività, quando sono controllate da Amministrazioni pubbliche, vanno iscritte nei conti di queste ultime, o come il caso di modifiche dei criteri di registrazione delle operazioni delle società a controllo pubblico. Gli effetti di tali rettifiche si traducono, anche se in forma limitata, in un impatto sulla spesa per consumi pubblici e sull'indebitamento netto del settore.

Queste precisazioni, sebbene trascurabili ai fini della nostra analisi, vanno tenute in considerazione per spiegare eventuali differenze rispetto al Rapporto dello scorso anno⁹, relativamente alle diverse voci di spesa del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche così come ricostruito e diffuso dall'Istat in serie storica secondo i nuovi criteri del Sec 2010.

La spesa pubblica, intesa come uscite totali del bilancio, è passata dagli oltre 510 miliardi di euro correnti del 1995 ai poco più di 826 miliardi di euro correnti del 2014, un incremento cumulato del 62%, rispetto al 64% del Pil (tab. 2), un risultato che risente dell'andamento nel decennio 1995-2005, caratterizzato da una dinamica delle spese correnti e in *c/capitale* sensibilmente inferiore a quella del Pil, tanto da portarne l'incidenza rispetto al prodotto da poco meno del 52% a circa il 47%.

Dal 2005, per contro, è iniziata una fase di accelerazione nella componente delle uscite totali delle Amministrazioni pubbliche che ha portato, nel periodo 2006-2014, ad una crescita cumulata della spesa nel loro complesso di quasi il 18%, contro l'8,4% del Pil. La quota di spesa pubblica in rapporto al Pil è così risalita sui livelli del 1995, attestandosi oltre il 51% nel 2014.

Sul piano strutturale, la quasi totalità delle uscite è rappresentata dalle uscite correnti (che hanno sfiorato nel 2014 il 48% del Pil), articolate su tre principali aggregati: le prestazioni sociali in denaro, gli interessi passivi e la spesa per consumi finali. Quasi trascurabile è la componente della spesa in conto capitale, la cui quota sul Pil nel biennio 2013-14 si è ridotta intorno al 3,6% rispetto al quasi 5% del 1995 (tab. 2).

A partire dalla metà degli anni duemila, la sola e unica riduzione di spesa ha riguardato la componente in conto capitale, quella parte di spesa pubblica sostanzialmente orientata al sostegno delle attività di impresa sotto forma di contributi agli investimenti (leggi di in-

9 "La spesa pubblica regionale", Ufficio Studi Confcommercio-Imprese per l'Italia (2014).

centivazione settoriali per l'acquisizione di capitale fisso) e di altri trasferimenti (ad esempio indennizzi) per compensare perdite o distruzione di capitale per cause esterne all'impresa. In questa voce, nel periodo 2006-14, si è registrata una riduzione cumulata poco inferiore al 15%, ridimensionando le già compromesse capacità di investimento del sistema economico per effetto della crisi.

Tab. 2 – Le principali voci di spesa delle Amministrazioni pubbliche (centrali, locali, Enti di previdenza) in Italia

schema di S13 secondo Sec 2010¹⁰

	1995	2005	2011	2012	2013	2014	var. % 2006-14
	milioni di euro a prezzi correnti						
Spesa per consumi finali	172.239	291.616	320.918	315.878	315.723	314.496	7,8
- <i>Redditi da lavoro dipendente</i>	103.820	156.645	169.615	166.130	164.910	163.874	4,6
- <i>Consumi individuali*</i>	18.433	40.785	44.608	43.345	43.458	43.738	7,2
- <i>Consumi intermedi</i>	44.865	76.396	87.166	86.974	89.841	90.325	18,2
Interessi passivi	109.781	67.175	76.416	84.086	77.942	75.182	11,9
Prestazioni sociali in denaro	154.171	242.245	304.478	311.442	319.688	328.304	35,5
Totale uscite correnti	461.578	633.369	742.836	755.509	761.973	767.513	21,2
Totale uscite in conto capitale	48.689	68.946	62.099	64.532	57.961	58.749	-14,8
Totale uscite	510.267	702.315	804.935	820.041	819.934	826.262	17,6
<i>Per memoria:</i>							
Pil ai prezzi di mercato	985.342	1.490.409	1.638.857	1.615.131	1.609.462	1.616.254	8,4
	in % del Pil						
Spesa per consumi finali	17,5	19,6	19,6	19,6	19,6	19,5	
- <i>Redditi da lavoro dipendente</i>	10,5	10,5	10,3	10,3	10,2	10,1	
- <i>Consumi individuali*</i>	1,9	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	
- <i>Consumi intermedi</i>	4,6	5,1	5,3	5,4	5,6	5,6	
Interessi passivi	11,1	4,5	4,7	5,2	4,8	4,7	
Prestazioni sociali in denaro	15,6	16,3	18,6	19,3	19,9	20,3	
Totale uscite correnti	46,8	42,5	45,3	46,8	47,3	47,5	
Totale uscite in conto capitale	4,9	4,6	3,8	4,0	3,6	3,6	
Totale uscite	51,8	47,1	49,1	50,8	50,9	51,1	

* Prestazioni sanitarie e assistenziali in natura acquistate dalle Amministrazioni pubbliche presso produttori market ed erogate ai cittadini.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

10 Precisiamo che la tabella 2 riporta i dati più aggiornati relativi alle voci di spesa delle Amministrazioni pubbliche secondo il Sec 2010; per le analisi sulla spesa per consumi finali presentate a partire dal paragrafo 1.3 si è fatto invece ricorso ai dati pubblicati prima dell'entrata in vigore del nuovo Sec e relativi al 2012, essendo questo l'ultimo anno per il quale sono al momento disponibili tutti i dati necessari per le elaborazioni presentate nel Rapporto, vale a dire la spesa pubblica per consumi finali articolata per regione e per funzione COFOG.

Le altre voci di spesa che hanno sperimentato incrementi cumulati, rispettivamente più che quadrupli e quasi doppi in confronto al Pil, sono quelle relative alle prestazioni sociali in denaro e agli interessi passivi.

Le prime, l'insieme di prestazioni erogate alle famiglie dagli Enti di previdenza e di assistenza sociale nell'ambito dei sistemi di sicurezza sociale, che ormai rappresentano oltre il 20% del Pil, sono cresciute tra il 2006 e il 2014 di oltre il 35%, ben più di quattro volte l'incremento cumulato del Pil, diventando il principale aggregato di spesa tra le uscite correnti. Non c'è dubbio che il prolungarsi, ancora fino al 2014, della lunga fase recessiva che sta sostanzialmente interessando la nostra economia dal 2008 si sia tradotto in incrementi delle prestazioni sul piano delle erogazioni pensionistiche e dell'assistenza sociale, come indennità di disoccupazione, integrazione del reddito (c.i.g.) e altre forme di sussidio a favore delle famiglie.

Anche gli interessi passivi, vale a dire la remunerazione delle obbligazioni emesse dal Tesoro, hanno evidenziato un ritmo di crescita superiore a quello del Pil (+12% circa in termini cumulati, tab. 2). Va però osservato che la spesa per questa specifica voce ha evidenziato un andamento crescente fino al 2012, in coincidenza con la crisi dei debiti sovrani, per poi normalizzarsi e ridiscendere verso valori medi di periodo, sia per le politiche nazionali di consolidamento di bilancio sia per le misure non convenzionali adottate dalla BCE a sostegno dell'euro in funzione anti-speculativa. In pratica, l'incidenza della spesa per interessi sul Pil si è riportata al 4,7%, un livello assai vicino a quello del 2005.

L'ultima componente di rilievo delle uscite correnti, la spesa per consumi finali¹¹ – che, ricordiamo, entra nell'identità contabile del Pil da lato degli impieghi – è quella che ha registrato il profilo di crescita più contenuto, (+7,8% nel 2014 rispetto al 2005; tab. 2) inferiore di sei decimi di punto a quello del Pil, denotando dinamiche piuttosto diversificate tra le sue tre principali componenti, i redditi da lavoro dipendente, gli acquisti di beni e servizi da produttori market (consumi individuali per prestazioni sanitarie e assistenziali) e i consumi intermedi (consumi collettivi).

I redditi da lavoro dipendente hanno evidenziato un profilo di crescita contenuto dalla seconda metà degli anni duemila, inferiore al 5% in termini cumulati, che ne ha continuato

11 Nella definizione del SEC, in generale la spesa per consumi finali è «costituita dalla spesa sostenuta dalle unità istituzionali residenti per beni o servizi utilizzati per il diretto soddisfacimento di desideri o bisogni individuali o di bisogni collettivi dei membri della collettività. La spesa per consumi finali può essere sostenuta all'interno del paese o all'estero». Nel caso più specifico delle Amministrazioni pubbliche, il manuale del Sistema dei conti specifica che tale spesa «...comprende due categorie di spesa simili a quelle delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (ISP): a) il valore dei beni e servizi prodotti dalle Amministrazioni pubbliche stesse (P.1), eccezion fatta per la produzione di beni e servizi per proprio uso finale (corrispondente a P.12), la produzione di beni e servizi destinabili alla vendita (P.11) ed i pagamenti per altra produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita (P.131); b) gli acquisti da parte delle Amministrazioni pubbliche di beni e servizi, prodotti da produttori di beni e servizi destinabili alla vendita, forniti - senza alcuna trasformazione - alle famiglie a titolo di trasferimenti sociali in natura (D.6311 + D.63121 + D.63131). Ciò implica che le Amministrazioni pubbliche si limitano a pagare i beni e i servizi che i venditori forniscono alle famiglie».

a ridurre l'incidenza in rapporto al Pil dal 10,5% del 1995 al 10,1% del 2014. Si tratta di un risultato essenzialmente derivante dal sensibile ridimensionamento della base occupazionale in tutti i comparti del pubblico impiego, attuato con ripetuti blocchi del turnover e in molti casi con l'azzeramento delle forme contrattuali atipiche come le collaborazioni e il tempo determinato. Basti pensare che se tra il 1995 ed il 2005 ancora si registrava un apprezzabile incremento delle unità di lavoro per quasi 86mila unità, tra il 2006 ed il 2014 il numero di dipendenti pubblici si è notevolmente ridotto, con una flessione superiore all'8%, corrispondente a circa 304mila unità di lavoro in meno, portando il livello complessivo degli occupati nell'Amministrazione pubblica a poco più di 3 milioni e 334mila rispetto al picco degli oltre 3 milioni e 600mila dei primi anni duemila.

La seconda componente della spesa per consumi finali ad evidenziare incrementi contenuti nel corso del tempo, è quella degli acquisti di beni e servizi da produttori market. Si tratta, sostanzialmente, di prestazioni sociali in natura a favore delle famiglie, che comprendono una gamma variegata di beni e servizi raggruppabili in due principali categorie: quella in cui le famiglie beneficiarie acquistano direttamente i beni e i servizi, venendo successivamente rimborsate, e quella in cui i relativi servizi sono erogati direttamente ai beneficiari¹².

Questa voce di spesa ha evidenziato una crescita cumulata (+7,2%, tab. 2) poco inferiore a quella del Pil, ma sostanzialmente è rimasta stabile in termini di incidenza sul Pil, intorno al 2,7%, pur in presenza di provvedimenti di contenimento della spesa sanitaria, soprattutto verso le Regioni in disavanzo, alle quali sono stati imposti piani di risanamento, così come altre forme di controllo hanno portato ad una compressione della spesa per i farmaci attraverso un più am-

12 Secondo il SEC, nella prima categoria rientrano tutte le prestazioni di sicurezza sociale sotto forma di rimborsi. L'importo della spesa rimborsata è contabilizzato come se essa fosse stata sostenuta direttamente dall'Ente di previdenza e di assistenza sociale nel momento in cui la famiglia effettua l'acquisto mentre, per la famiglia, l'unica spesa registrata è costituita dalla (eventuale) differenza tra il prezzo di acquisto pagato e l'ammontare del rimborso. Pertanto gli importi rimborsati non sono considerati trasferimenti correnti in denaro dagli Enti di previdenza e di assistenza sociale alle famiglie. In questa categoria rientra senz'altro la spesa per l'acquisto di farmaci, che pur risultando crescente nel lungo periodo, ha visto comunque ridursi la propria incidenza sul totale delle prestazioni in natura acquistate da produttori market, passando da oltre il 27% del 1995 a poco più del 19% del 2014. Nella seconda categoria rientrano i trasferimenti sociali in natura, diversi dai rimborsi, operati dagli Enti di previdenza e di assistenza sociale a favore delle famiglie. La maggior parte delle altre prestazioni di sicurezza sociale in natura concerne le cure mediche, dentistiche o chirurgiche, degenze ospedaliere, occhiali o lenti a contatto, strumenti ed apparecchiature mediche e simili beni o servizi nel contesto della tutela contro i rischi e i bisogni sociali. Queste forme di assistenza, erogate in natura direttamente ai cittadini, rappresentano la componente prevalente della spesa per beni e servizi acquistati sul mercato dalle Amministrazioni pubbliche e hanno evidenziato una dinamica nettamente crescente nel lungo periodo, che ha portato ad accrescerne l'incidenza sul totale di questo tipo di prestazioni da poco meno del 64% del 1995 ad oltre il 71% del 2014. Le prestazioni di assistenza sociale in natura, invece, rappresentano la componente minoritaria degli acquisti da produttori market. Trattasi di trasferimenti in natura operati a favore delle famiglie dalle Amministrazioni pubbliche, che sono simili alle prestazioni di sicurezza sociale in natura ma che non sono effettuati nel contesto di un sistema di assicurazione sociale. Sono inclusi, se non rientrano in un sistema di assicurazione sociale, l'edilizia sociale, le indennità di alloggio, i nidi d'infanzia, la formazione professionale, gli sconti sui prezzi di trasporto (purché esista uno scopo sociale) e simili beni o servizi nel contesto della tutela contro i rischi e i bisogni sociali. Riassumendo, quindi, i circa 43,8 miliardi di euro per acquisti di beni e servizi da produttori market (consumi individuali) del 2014 di cui alla Tab. 2, si ripartiscono per poco più del 19% nell'erogazione diretta di farmaci, per il 71% nell'erogazione di assistenza medica generica, specialistica, ospedaliera presso case di cura private, protesica e altre forme, e in un residuale 9% circa per l'abitazione, l'infanzia e altre forme di sostegno assistenziale.

pio ricorso ai prodotti sostitutivi basati sugli stessi principi attivi, dal costo unitario sensibilmente più ridotto.

Infine, l'ultima componente della spesa per consumi finali, quella dei consumi intermedi, ha evidenziato nel lungo periodo una dinamica piuttosto elevata e comunque nettamente superiore a quella del Pil. Tra il 2006 ed il 2014, l'incremento cumulato di questa voce di spesa è risultato superiore al 18%, oltre il doppio di quello del Pil, che ne ha portato l'incidenza su quest'ultimo nel 2014 al 5,6%, sostanzialmente in linea con le tendenze degli anni immediatamente precedenti.

Tale componente dei consumi finali delle Amministrazioni pubbliche, in sintesi, rappresenta il valore dei beni e dei servizi consumati come input nel processo di produzione della branca Amministrazioni pubbliche. Essa rappresenta quella parte di costi sostenuti dalle Amministrazioni per realizzare la produzione non market che si trasforma proprio nelle prestazioni fornite ai cittadini secondo la classificazione dei gruppi COFOG. Proprio quelle funzioni di spesa oggetto dell'analisi dettagliata del Rapporto relativamente alla sua distribuzione territoriale per regione.

Non è agevole spiegare sul piano dei fattori strutturali e congiunturali le dinamiche di medio/lungo periodo dei consumi collettivi, ma è possibile quanto meno accertare che la crescita cumulata di oltre il 18% registrata tra il 2006 e il 2014 dipende sostanzialmente da dinamiche assai diversificate tra Amministrazione centrale (Stato e altri Enti) e Amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni, Enti sanitari locali).

Infatti, mentre a livello di Amministrazioni centrali questa componente si è ridotta tra il 2006 ed il 2014 del 2,5% in termini cumulati, a livello, invece, di Amministrazioni locali si è avuta una sorta di dinamica esplosiva. Tra il 1995 ed il 2014, i consumi intermedi delle Amministrazioni locali sono cresciuti di oltre il 141% e dalla seconda metà degli anni duemila di più del 27%, sempre in termini cumulati. Dal 1995 ad oggi, quindi, l'incidenza dei consumi intermedi delle Amministrazioni locali, rispetto al totale delle Amministrazioni pubbliche è passata da poco più del 62% a oltre il 74%, rispetto a quella delle Amministrazioni centrali che si è contestualmente ridotta dal 34% al 23% circa.

1.3 La regionalizzazione della spesa pubblica per consumi finali

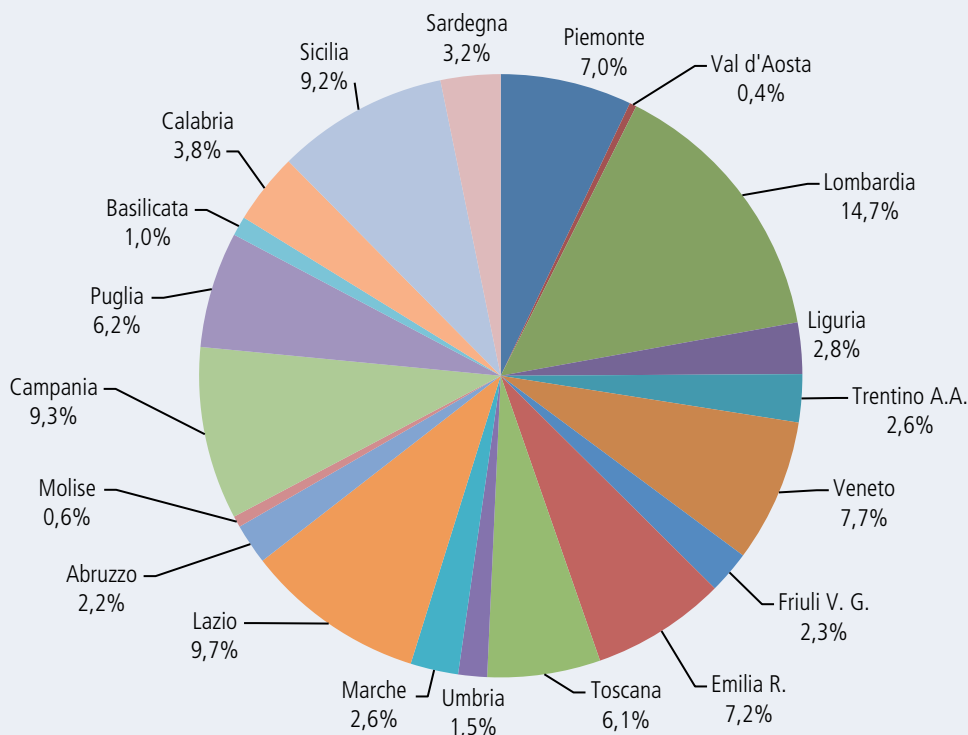
Il procedimento di regionalizzazione della spesa pubblica per consumi finali delle Amministrazioni locali – compiutamente spiegato nel corso dei prossimi paragrafi – prende le mosse dai dati ufficiali relativi alla spesa regionale per consumi finali secondo la classificazione funzionale (COFOG), forniti dall'Istat ancora sulla base del precedente SEC95. Pertanto, da questo punto in poi i dati sono leggermente differenti dalle indicazioni – più aggiornate ma parziali – fin qui utilizzate.

Tab. 3 – Spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche per funzione di spesa COFOG e per regione
anno 2012 – milioni di euro

	funzioni di spesa (COFOG)										
	totale	servizi pubblici generali	difesa	ordine pubblico e sicurezza	affari economici	protezz. ambiente	abitazioni e assetto del territorio	sanità	attività ricreative, culturali e di culto	istruzione	protezz. sociale
Piemonte	22.236	2.681	1.593	2.197	1.461	281	545	8.308	319	3.802	1.049
Val d'Aosta	1.172	293	46	98	141	33	33	296	35	136	61
Lombardia	46.546	5.348	3.547	4.810	2.637	374	1.049	17.158	782	8.312	2.529
Liguria	8.683	1.040	573	818	713	164	299	3.218	138	1.296	424
Nord-ovest	78.637	9.362	5.759	7.923	4.952	852	1.926	28.980	1.274	13.546	4.063
Trentino A.A.	8.117	1.461	375	531	988	130	244	2.249	180	1.360	599
Veneto	24.219	2.567	1.765	2.316	1.889	711	627	8.318	356	4.107	1.563
Friuli V. G.	7.226	1.000	441	607	607	93	187	2.498	144	1.126	523
Emilia R.	22.779	2.602	1.587	2.151	2.001	322	502	7.873	360	4.026	1.355
Nord-est	62.341	7.630	4.168	5.605	5.485	1.256	1.560	20.938	1.040	10.619	4.040
Toscana	19.122	2.142	1.347	1.873	1.259	340	557	6.837	317	3.520	930
Umbria	4.871	626	321	432	433	83	131	1.635	69	935	206
Marche	8.090	945	559	740	544	92	196	2.780	130	1.562	542
Lazio	30.523	3.260	2.047	3.036	2.154	540	701	11.046	453	5.594	1.692
Centro	62.606	6.973	4.274	6.081	4.390	1.055	1.585	22.298	969	11.611	3.370
Abruzzo	6.847	828	480	647	480	162	181	2.395	78	1.291	305
Molise	1.902	268	113	157	244	49	56	639	15	298	63
Campania	29.233	3.657	2.103	2.910	1.326	635	799	10.164	360	6.449	830
Puglia	19.630	2.145	1.475	1.992	802	192	341	7.420	245	4.369	649
Basilicata	3.277	426	208	279	262	147	89	1.081	36	657	92
Calabria	12.005	1.275	710	965	2.123	318	413	3.618	117	2.177	289
Sicilia	29.059	4.550	1.826	2.632	2.328	511	979	8.982	663	5.596	992
Sardegna	10.128	1.307	597	829	1.169	264	325	3.432	142	1.542	521
Mezzogiorno	112.081	14.456	7.512	10.411	8.734	2.278	3.183	37.731	1.656	22.379	3.741
Italia	315.665	38.421	21.713	30.020	23.562	5.441	8.254	109.947	4.939	58.154	15.214

Fonte: Istat.

**Fig. 6 - Ripartizione della spesa per consumi finali
delle Amministrazioni pubbliche per regione
anno 2012 - valori %**

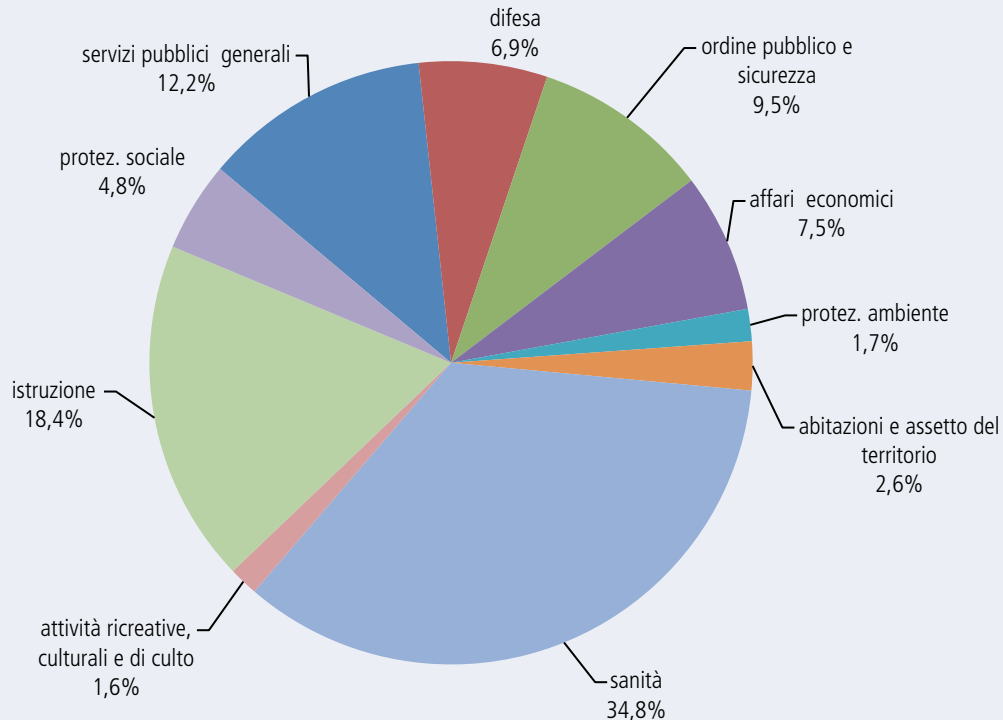


Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Istat.

La spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche (tab. 3) ammonta a 315,7 miliardi di euro nel 2012 (l'ultimo anno per il quale si dispone di dati completi), l'1,6% in meno dell'anno precedente (tab. 4). Del totale, 112,1 miliardi sono attribuibili al Mezzogiorno. E' la Lombardia a presentare il valore più elevato di spesa per consumi finali: 46,5 miliardi di euro, oltre il 50% della spesa complessivamente attribuibili al Nord-ovest ed il 14,7% delle risorse totali (fig. 6), seguita dal Lazio (30,5 miliardi), e da due regioni meridionali (Campania e Sicilia, entrambe con circa 29 miliardi).

Le funzioni di spesa cui le pubbliche Amministrazioni dedicano più risorse economiche sono sanità (circa 110 miliardi, 34,8% del totale; fig. 7), istruzione (58 miliardi, 18,4%) e servizi pubblici generali (38,4 miliardi, 12,2%), mentre non arriva neppure al 2% la quota destinata alla protezione ambientale ed alle attività ricreative, culturali e di culto.

**Fig. 7 - Ripartizione della spesa per consumi finali
delle Amministrazioni pubbliche per funzione COFOG
anno 2012 - valori %**



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

1.3.1 La spesa regionale delle Amministrazioni pubbliche: un confronto 2011 vs. 2012

Il confronto (tab. 4) con la spesa sostenuta dalle Amministrazioni pubbliche per consumi finali nel 2011 mostra una contrazione dell'esborso complessivo nella misura dell'1,6%, con riduzioni che interessano quasi tutte le divisioni COFOG, ma che si rivelano particolarmente accentuate per le funzioni servizi pubblici generali e protezione ambientale (-4%). Gli unici incrementi si riscontrano nella spesa per consumi finali destinata alla difesa (+2,2%) e alla funzione abitazioni e assetto del territorio (+2,1%).

Da un punto di vista territoriale, è il Mezzogiorno a registrare la maggior riduzione rispetto al 2011 (-2,4%), determinata dai significativi cali nella spesa per la protezione sociale (-7,7%) e per la protezione ambientale (-6,9%), e dalle forti riduzioni nella spesa complessiva registrate, in particolare, da Basilicata (-6,5%), Molise (-4,1%), Sicilia (-3%) e Abruzzo (-2,8%). Al di sotto della media nazionale si collocano le riduzioni nella spesa pubblica per il Centro (-1%) e il Nord-est (-0,3%), mentre più accentuata è la variazione negativa per il Nord-ovest (-2,2%). Le uniche regioni dove la spesa pubblica per consumi finali non decresce tra 2011 e 2012 sono Friuli Venezia Giulia (0,2%), Emilia Romagna (1,1%), Umbria (0,6%) e Marche (0,7%).

Tab. 4 – Spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche per funzione di spesa COFOG e per regione
var. % 2012 su 2011

	funzioni di spesa (COFOG)										
	totale	servizi pubblici generali	difesa	ordine pubblico e sicurezza	affari economici	protezz. ambiente	abitazioni e assetto del territorio	sanità	attività ricreative, culturali e di culto	istruzione	protezz. sociale
Piemonte	-2,2	-3,3	2,0	-2,6	-3,1	-4,4	2,1	-1,1	-8,3	-3,4	-7,5
Val d'Aosta	-5,3	-4,2	2,2	-11,7	-11,3	-17,5	-2,9	-1,0	-12,5	-5,6	1,7
Lombardia	-1,9	-5,6	2,5	-2,1	-4,0	-3,4	3,5	-2,4	0,8	-0,3	-2,3
Liguria	-2,8	-4,0	1,6	-2,6	-5,7	1,9	6,8	-3,4	-3,5	-2,6	-4,1
Nord-ovest	-2,2	-4,8	2,2	-2,4	-4,2	-3,4	3,4	-2,1	-2,5	-1,4	-3,8
Trentino A.A.	-1,7	-4,6	2,5	-3,1	-18,4	-9,7	-3,2	2,2	2,3	-2,3	37,1
Veneto	-1,2	-3,1	2,0	-2,8	0,5	-3,7	-0,2	-1,2	1,4	-1,2	-1,0
Friuli V. G.	0,2	-0,6	1,8	-1,1	-3,3	-11,4	-3,6	0,7	1,4	2,0	3,8
Emilia R.	1,1	-2,7	2,3	-2,4	11,0	-5,6	8,9	1,0	-1,1	1,6	-2,2
Nord-est	-0,3	-2,9	2,2	-2,5	-0,6	-5,4	1,6	0,2	0,7	0,1	3,5
Toscana	-1,8	-2,7	2,0	-2,5	-6,3	0,3	2,4	-2,4	-1,6	-0,7	-0,4
Umbria	0,6	-4,1	1,9	-2,7	5,4	-7,8	8,3	0,4	-1,4	4,0	-1,9
Marche	0,7	-2,8	1,8	-2,9	2,1	-6,1	7,1	-2,7	4,8	0,6	34,5
Lazio	-1,1	-4,1	3,4	-2,0	1,4	11,8	1,2	-1,4	-3,6	-1,1	-4,2
Centro	-1,0	-3,5	2,6	-2,3	-0,5	4,5	2,9	-1,7	-1,7	-0,3	1,7
Abruzzo	-2,8	-4,3	1,9	-3,0	-5,7	2,5	-9,5	-0,9	-3,7	-2,0	-15,0
Molise	-4,1	-7,6	1,8	-6,0	-13,8	-3,9	-8,2	1,1	0,0	-6,3	14,5
Campania	-1,9	-2,6	2,0	-2,5	0,3	-10,3	10,4	-2,1	-3,7	-2,3	-6,5
Puglia	-2,3	-2,7	1,6	-3,0	0,0	-2,5	-4,7	-2,1	-3,5	-3,4	-4,4
Basilicata	-6,5	-30,3	1,5	-6,1	2,3	-2,6	9,9	-4,7	0,0	2,7	-3,2
Calabria	-1,6	-3,8	1,7	-2,6	-3,1	1,0	5,1	-1,9	0,9	0,3	-7,1
Sicilia	-3,0	-3,3	1,9	-3,7	-6,2	-14,8	0,9	-1,7	-9,1	-1,7	-11,1
Sardegna	-0,9	-3,1	1,9	-2,8	0,8	-1,5	-9,7	2,2	-6,0	-2,8	-5,4
Mezzogiorno	-2,4	-4,3	1,8	-3,1	-3,0	-6,9	1,1	-1,6	-5,7	-2,1	-7,7
Centro-nord	-1,2	-3,8	2,3	-2,4	-1,8	-1,8	2,7	-1,3	-1,3	-0,6	0,3
Italia	-1,6	-4,0	2,2	-2,7	-2,3	-4,0	2,1	-1,4	-2,8	-1,2	-1,8
Reg. piccole S. O.*	-2,7	-15,1	1,7	-4,4	-1,2	-4,5	4,9	-1,2	-0,8	1,8	0,3
Reg. statuto spec.	-2,1	-3,2	2,0	-3,4	-7,2	-10,9	-2,3	-0,1	-6,0	-1,6	1,0

* Umbria, Molise, Basilicata.

Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Istat.

Interessante il confronto tra gli andamenti della spesa per l'aggregato delle regioni piccole (che include Umbria, Molise e Basilicata, ciascuna con meno di un milione di residenti) e delle Regioni a statuto speciale con quello medio nazionale. Per entrambi gli insiemi di regioni la riduzione della spesa pubblica per consumi finali è più forte di quella registrata a livello nazionale, in particolar modo per ciò che riguarda le Regioni piccole a statuto ordinario, che presentano una flessione pari al 2,7%, dovuta principalmente alla significativa riduzione della spesa per la funzione servizi pubblici generali, dove la variazione raggiunge il -15,1%. Forti sono le riduzioni della spesa delle Regioni a statuto speciale per le funzioni protezione ambientale (-10,9%), affari economici (-7,2%) e attività ricreative, culturali e di culto (-6%).

Gli elementi dinamici che si ricavano dalla tabella 4 sono moderatamente confortanti: evidentemente il Patto di Stabilità Interno, che pure presenta gravi difetti, sta spingendo nella direzione di ridurre gli eccessi di spesa pubblica locale proprio dove essi sono più presenti (come si vedrà nel capitolo 2): nel Sud, nelle regioni piccole e in quelle a statuto speciale.

1.4 Dalla spesa delle Amministrazioni pubbliche alla spesa delle Amministrazioni locali

Questo paragrafo illustra il procedimento seguito per arrivare, a partire dai dati regionali e per funzione sulla spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche nel loro complesso (S13 nella classificazione del SEC; tab. 3), a determinare l'ammontare di spesa per consumi finali per regione e funzione COFOG delle sole Amministrazioni locali che sarà presentata in tabella 10.

Il procedimento seguito è costituito da diverse fasi che possono essere così schematizzate:

1. regionalizzazione dei dati Eurostat sulla spesa per consumi finali delle Amministrazioni centrali per funzione COFOG;
2. regionalizzazione dei dati Eurostat sulla spesa per consumi finali degli Enti di previdenza per funzione COFOG;
3. calcolo della spesa regionalizzata per consumi finali delle Amministrazioni locali per differenza, sottraendo dalla spesa regionale riportata in tabella 3 relativa al complesso delle Amministrazioni pubbliche la parte di spesa regionale attribuibile alle Amministrazioni centrali e agli Enti di previdenza.

L'utilizzo dei dati di fonte Eurostat (tab. 5) è stato reso necessario per l'informazione relativa alla suddivisione della spesa per categorie funzionali e, al contempo, per sotto-settori (centrale S1311, locale S1313, Enti di previdenza S1314), che d'ora in avanti, per semplicità, chiameremo livelli di governo, anche se gli Enti di previdenza non sono tecnicamente a questi assimilabili.

Del totale della spesa per consumi finali sostenuta da tutte le Amministrazioni pubbliche, nel 2012 circa 132,6 miliardi di euro sono stati spesi dalle sole Amministrazioni centrali (tab. 5).

Tale ammontare di spesa è stato fortemente orientato all'istruzione (48,2 miliardi), all'ordine pubblico e alla sicurezza (25,9 miliardi) e alla difesa (21,7 miliardi). Le funzioni che assorbono un minor ammontare di risorse a livello centrale sono invece la protezione sociale e la sanità (affidate prevalentemente agli Enti locali e agli Enti di previdenza), la funzione abitazioni e assetto del territorio e le attività ricreative culturali e di culto. In aumento, nel 2013, la parte di spesa pubblica per consumi finali attribuita alle Amministrazioni centrali, che arrivano a 133,8 miliardi di euro, con un incremento che sottende, tuttavia, una forte variabilità negli andamenti della spesa per le diverse funzioni.

Più ampia rispetto alla quota di spesa delle Amministrazioni centrali è quella detenuta dagli Enti locali, che nel 2012 hanno sostenuto spese per consumi finali per 176,4 miliardi di euro, oltre il 55% della spesa pubblica per consumi finali complessiva, ammontare ridottosi dell'1% nel 2013 con decrementi che hanno interessato tutte le funzioni COFOG. Da un punto di vista funzionale, la spesa degli Enti locali è destinata per il 60% alla sanità, mentre un'altra parte abbastanza consistente va ai servizi pubblici generali (13% circa nel 2012).

Infine, la spesa sostenuta dagli Enti di previdenza, il 2% circa del totale corrispondenti a 6,2 miliardi nel 2013, si concentra quasi esclusivamente sulla protezione sociale, settore che tuttavia ha registrato nel 2013 un calo del 5%.

Tab. 5 – La spesa pubblica per consumi finali per livello di governo e funzione COFOG
anni 2012, 2013, milioni di euro

Livello di governo/Funzione COFOG	Totale	Servizi Pubblici Generali	Difesa	Ordine pubblico e sicurezza	Affari economici	Protezione ambientale	Abitazioni e assetto del territorio	Sanità	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Protezione sociale
2012											
Amm.ni pubbliche	315.665	38.421	21.713	30.020	23.562	5.441	8.254	109.947	4.939	58.154	15.214
Amm.ni centrali	132.655	16.313	21.713	25.917	11.906	2.508	673	2.726	1.878	48.222	799
Amm.ni locali	176.444	22.108	0	4.103	11.656	2.933	7.581	106.817	3.061	9.932	8.253
Enti di previdenza	6.566	0	0	0	0	0	0	404	0	0	6.162
2013											
Amm.ni pubbliche	314.816	38.582	21.836	30.242	23.464	5.447	8.139	109.621	4.690	58.207	14.588
Amm.ni centrali	133.849	16.993	21.836	26.246	12.028	2.544	641	2.692	1.716	48.514	639
Amm.ni locali	174.717	21.589	0	3.996	11.436	2.903	7.498	106.521	2.974	9.693	8.107
Enti di previdenza	6.250	0	0	0	0	0	0	408	0	0	5.842

Fonte: Eurostat.

1.4.1 La regionalizzazione della spesa per consumi finali delle Amministrazioni centrali

L'operazione di regionalizzazione della spesa per consumi finali delle Amministrazioni centrali ha richiesto la definizione di una serie di criteri – uno o più per ogni funzione COFOG – sulla base dei quali attribuire a ciascuna regione parte della spesa complessiva delle Amministrazioni centrali risultante dalla tabella 5. La tabella 6 sintetizza i criteri utilizzati per la regionalizzazione della spesa delle Amministrazioni centrali, mentre la tabella 7 presenta i risultati del procedimento, riportando nell'ultima riga relativa all'Italia i dati Eurostat di tabella 5 del 2012 per il sotto-settore Amministrazioni centrali.

Tab. 6 – Criteri per la regionalizzazione della spesa per consumi finali delle amministrazioni centrali

Divisioni COFOG	Criterio
servizi pubblici generali	popolazione residente
difesa	nessun criterio ¹³
ordine pubblico e sicurezza	popolazione residente
affari economici	quota regionale del valore aggiunto di ciascuna branca di attività economica che compone l'aggregato ¹⁴
protezione ambientale	spese in conto capitale per ambiente Amm. Centrali (Conti Pubblici Territoriali)
abitazioni e assetto del territorio	quota regionale del valore aggiunto delle branche costruzioni e attività immobiliari
sanità	popolazione residente
attività ricreative, culturali e di culto	popolazione residente
istruzione	numero di studenti delle scuole pubbliche statali (esclusa università)
protezione sociale	popolazione residente

Ufficio Studi Confcommercio.

Dei 132,7 miliardi complessivamente spesi dalle Amministrazioni centrali, 51,7 miliardi rappresentano spese per consumi finali del Mezzogiorno (tab. 7), un ammontare nettamente superiore rispetto a quello delle altre ripartizioni in particolar modo per ciò che riguarda la funzione istruzione, per la quale al Sud vengono spesi, a livello centrale, quasi 20 miliardi di euro, il doppio rispetto alle altre ripartizioni territoriali (ma bisogna ricordare che il Mezzogiorno rappresenta

13 La spesa per difesa, essendo quest'ultima un bene pubblico indivisibile garantito dalle Amministrazioni centrali, non è stata regionalizzata: i valori regionali presentati in tabella 7 sono dunque gli stessi di quelli presentati in tabella 3.

14 La divisione "affari economici" è stata considerata nella sua articolazione COFOG in 9 gruppi: "affari generali economici, commerciali e del lavoro", "agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia", "combustibili ed energia", "attività estrattive, manifatturiere ed edilizie", "trasporti", "comunicazioni", "altri settori", "R&S per gli affari economici", "affari economici n.a.c.", per ciascuno dei quali è stata calcolata la quota regionale di valore aggiunto delle corrispondenti branche di attività economica. Per il gruppo "trasporti" l'indicatore utilizzato è dato dalla quota regionale di pagamenti in conto capitale per la costituzione di capitali fissi dell'Anas, riportati dalla Ragioneria Generale dello Stato nel lavoro "La spesa statale regionalizzata". Ciò in considerazione del fatto che circa l'80% della spesa pubblica per trasporti è costituita da quella sostenuta dagli enti economici nazionali per trasporti su strada.

anche la ripartizione più estesa dal punto di vista della popolazione residente, come mostra, più avanti, la tabella 11); a livello regionale, invece, la Lombardia si conferma la regione con la spesa centrale più elevata (20 miliardi), seguita dalla Campania (13,2 miliardi).

**Tab. 7 – Spesa per consumi finali delle Amministrazioni centrali
per funzione di spesa COFOG e per regione
anno 2012 – milioni di euro**

	funzioni di spesa (COFOG)										
	totale	servizi pubblici generali	difesa	ordine pubblico e sicurezza	affari economici	protezz. ambiente	abitazioni e assetto del territorio	sanità	attività ricreative, culturali e di culto	istruzione	protezz. sociale
Piemonte	8.899	1.196	1.593	1.900	388	113	53	200	138	3.259	59
Val d'Aosta	267	35	46	55	111	6	2	6	4	0	2
Lombardia	20.042	2.671	3.547	4.243	1.410	86	141	446	307	7.061	131
Liguria	3.362	429	573	682	222	235	23	72	49	1.057	21
Nord-ovest	32.570	4.331	5.759	6.881	2.130	440	219	724	499	11.376	212
Trentino A.A.	1.387	284	375	450	152	16	16	47	33	0	14
Veneto	10.122	1.334	1.765	2.119	434	282	63	223	154	3.684	65
Friuli V. G.	2.558	334	441	531	215	25	13	56	38	887	16
Emilia R.	9.122	1.194	1.587	1.898	682	99	61	200	138	3.205	59
Nord-est	23.189	3.146	4.168	4.998	1.484	421	154	526	362	7.776	154
Toscana	7.910	1.008	1.347	1.602	463	258	47	169	116	2.851	49
Umbria	2.100	242	321	385	204	130	9	41	28	728	12
Marche	3.496	423	559	672	335	25	17	71	49	1.325	21
Lazio	11.688	1.515	2.047	2.407	437	292	71	253	174	4.418	74
Centro	25.195	3.188	4.274	5.065	1.439	706	144	533	367	9.322	156
Abruzzo	3.136	359	480	570	268	216	14	60	41	1.111	18
Molise	810	86	113	136	96	76	3	14	10	271	4
Campania	13.159	1.580	2.103	2.510	471	88	39	264	182	5.844	77
Puglia	9.143	1.110	1.475	1.763	325	108	31	185	128	3.965	54
Basilicata	1.371	158	208	251	143	14	4	26	18	540	8
Calabria	8.419	537	710	852	4.147	107	14	90	62	1.874	26
Sicilia	11.889	1.370	1.826	2.176	940	271	39	229	158	4.814	67
Sardegna	3.773	449	597	713	461	62	13	75	52	1.328	22
Mezzogiorno	51.700	5.648	7.512	8.973	6.852	941	156	944	650	19.747	277
Italia	132.655	16.313	21.713	25.917	11.906	2.508	673	2.726	1.878	48.222	799

Elaborazioni Ufficio Studi su dati Istat, Eurostat, Ragioneria Generale dello Stato, Conti Pubblici Territoriali (DPS).

Occorre osservare come la spesa per consumi finali delle Amministrazioni centrali per la funzione affari economici presenti un valore particolarmente elevato per la regione Calabria (4,1 miliardi di euro): questo risultato dipende dal criterio adottato per la regionalizzazione della spesa relativa ai Trasporti, allocata alle regioni secondo la quota di pagamenti in conto capitale erogati dall'Anas per la costituzione di capitali fissi, e dal peso (65% circa) rivestito dal gruppo "trasporti" nella composizione della spesa centrale per affari economici. L'elevato valore che i pagamenti effettuati dall'Anas presentano in Calabria spiega il risultato dell'allocazione della spesa delle Amministrazioni centrali per tale regione.

Altri valori degni di nota riguardano la spesa (nulla) per istruzione per le regioni Val d'Aosta e Trentino Alto Adige: in questo caso il risultato della regionalizzazione dipende dalla scelta dell'indicatore, che conduce all'esclusione dal calcolo degli iscritti alle scuole, seppure pubbliche, non statali, come appunto le Scuole della Regione Val d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano che, in seguito all'autonomia, sono gestite rispettivamente dalla Regione e dagli Enti provinciali con competenza diretta sull'istruzione.

1.4.2 La regionalizzazione della spesa per consumi finali degli Enti di previdenza

Come mostra la tabella 5, la regionalizzazione della spesa per consumi finali degli Enti di previdenza riguarda soltanto le funzioni sanità e protezione sociale, per le quali sono stati utilizzati gli indicatori presentati in tabella 8. I risultati del procedimento sono riportati in tabella 9.

La spesa complessiva per consumi finali sostenuta dagli Enti di previdenza, 6,6 miliardi di euro nel 2012, viene assorbita quasi completamente dalla funzione di protezione sociale (oltre 6 miliardi di euro) e, in misura marginale, dalla sanità. A livello territoriale, il Nord-ovest è la ripartizione che sostiene il maggior esborso, mentre il Mezzogiorno, che segue il Nord-ovest, è la ripartizione in cui si concentra il maggior ammontare di spesa degli Enti di previdenza per la sanità.

Tab. 8 – Criteri per la regionalizzazione della spesa per consumi finali degli Enti di previdenza

Divisioni COFOG	Criterio
sanità	popolazione residente
protezione sociale	quota di spesa regionale degli Enti previdenziali per prestazioni sociali erogate

Ufficio Studi Confcommercio.

**Tab. 9 – Spesa per consumi finali degli Enti di previdenza
per funzione di spesa e per regione
anno 2012 – milioni di euro**

	funzioni di spesa (COFOG)										
	totale	servizi pubblici generali	difesa	ordine pubblico e sicurezza	affari economici	protezz. ambiente	abitazioni e assetto del territorio	sanità	attività ricreative, culturali e di culto	istruzione	protezz. sociale
Piemonte	556	0	0	0	0	0	0	30	0	0	527
Val d'Aosta	15	0	0	0	0	0	0	1	0	0	14
Lombardia	1.168	0	0	0	0	0	0	66	0	0	1.102
Liguria	221	0	0	0	0	0	0	11	0	0	210
Nord-ovest	1.960	0	0	0	0	0	0	107	0	0	1.853
Trentino A.A.	107	0	0	0	0	0	0	7	0	0	100
Veneto	528	0	0	0	0	0	0	33	0	0	495
Friuli V. G.	157	0	0	0	0	0	0	8	0	0	149
Emilia R.	550	0	0	0	0	0	0	30	0	0	521
Nord-est	1.343	0	0	0	0	0	0	78	0	0	1.265
Toscana	448	0	0	0	0	0	0	25	0	0	423
Umbria	109	0	0	0	0	0	0	6	0	0	103
Marche	176	0	0	0	0	0	0	10	0	0	166
Lazio	646	0	0	0	0	0	0	38	0	0	608
Centro	1.379	0	0	0	0	0	0	79	0	0	1.300
Abruzzo	138	0	0	0	0	0	0	9	0	0	129
Molise	31	0	0	0	0	0	0	2	0	0	29
Campania	481	0	0	0	0	0	0	39	0	0	441
Puglia	387	0	0	0	0	0	0	27	0	0	360
Basilicata	55	0	0	0	0	0	0	4	0	0	51
Calabria	187	0	0	0	0	0	0	13	0	0	173
Sicilia	435	0	0	0	0	0	0	34	0	0	401
Sardegna	170	0	0	0	0	0	0	11	0	0	159
Mezzogiorno	1.883	0	0	0	0	0	0	140	0	0	1.744
Italia	6.566	0	0	0	0	0	0	404	0	0	6.162

Elaborazioni Ufficio Studi su dati Istat, Eurostat, Ragioneria Generale dello Stato, Conti Pubblici Territoriali (DPS).

1.4.3 La spesa regionalizzata per consumi finali delle Amministrazioni locali

La spesa regionale per consumi finali sostenuta dalle Amministrazioni locali e presentata in tabella 10 è calcolata sottraendo alla spesa regionale delle Amministrazioni pubbliche (tab. 3) la spesa regionale delle Amministrazioni centrali (tab. 7) e quella degli Enti di previdenza (tab. 9).

La spesa per consumi finali delle Amministrazioni locali ammonta a 176,4 miliardi, il 60,5% dei quali è destinato alla sanità (106,8 miliardi di euro). Il Mezzogiorno si conferma la macro area in cui gli Enti locali spendono complessivamente in misura maggiore – quasi 60 miliardi – seguito dal Nord-ovest, dove preponderante è l'ammontare di risorse spese dagli Enti locali della regione Lombardia (25,1 miliardi). Cospicue anche le spese degli Enti locali di Lazio (17,9 miliardi), Sicilia (16,5) e Campania (15,4 miliardi).

Occorre sottolineare che gli ammontari di spesa per gli affari economici delle Amministrazioni locali della regione Calabria e per la funzione di protezione ambientale delle regioni Liguria, Umbria, Abruzzo e Molise sono stati arbitrariamente posti pari ad un milione di euro, in quanto l'operazione di regionalizzazione descritta nel corso dei paragrafi precedenti avrebbe condotto a valori negativi. Al fine di mantenere il totale della spesa degli Enti locali per funzione coerente con quello presentato in tabella 5, la differenza (negativa) tra il valore (negativo) risultante dal calcolo ed il valore posto arbitrariamente pari ad uno è stata ripartita tra le regioni rimanenti sulla base della quota percentuale detenuta da ciascuna di esse (con esclusione della regione il cui valore è oggetto di aggiustamento) relativamente alla funzione per la quale risultava il valore negativo.

La funzione difesa presenta valori nulli per tutte le regioni in quanto, trattandosi un bene pubblico indivisibile garantito completamente dalle Amministrazioni centrali, il relativo ammontare di spesa del complesso delle Amministrazioni pubbliche è stato totalmente attribuito alle Amministrazioni centrali così come presentato in tabella 3.

Tab. 10 – Spesa per consumi finali delle Amministrazioni locali per funzione di spesa e per regione (per calcolo: tab. 10 = tab. 3 - tab. 7 - tab. 9)

anno 2012 – milioni di euro a prezzi correnti

	funzioni di spesa (COFOG)										
	totale	servizi pubblici generali	difesa	ordine pubblico e sicurezza	affari economici	protezz. ambiente	abitazioni e assetto del territorio	sanità	attività ricreative, culturali e di culto	istruzione	protezz. sociale
Piemonte	12.611	1.485	0	297	914	157	492	8.078	181	543	464
Val d'Aosta	883	258	0	43	26	25	31	289	31	136	45
Lombardia	25.135	2.677	0	567	1.046	270	908	16.646	475	1.251	1.296
Liguria	5.099	611	0	136	419	1	276	3.136	89	239	193
Nord-ovest	43.729	5.031	0	1.042	2.404	453	1.707	28.149	775	2.169	1.998
Trentino A.A.	6.492	1.177	0	81	712	107	228	2.195	147	1.360	485
Veneto	13.326	1.233	0	197	1.239	402	564	8.062	202	423	1.002
Friuli V. G.	4.448	666	0	76	334	63	174	2.434	106	239	357
Emilia R.	12.897	1.408	0	253	1.123	209	441	7.644	222	821	776
Nord-est	37.163	4.484	0	607	3.409	781	1.406	20.334	678	2.843	2.621
Toscana	10.641	1.134	0	271	678	76	510	6.644	201	669	458
Umbria	2.676	384	0	47	195	1	122	1.588	41	207	91
Marche	4.382	522	0	68	178	62	179	2.699	81	237	355
Lazio	17.918	1.745	0	629	1.463	232	630	10.755	279	1.176	1.009
Centro	35.617	3.785	0	1.016	2.514	372	1.441	21.686	602	2.289	1.914
Abruzzo	3.596	469	0	77	181	1	167	2.326	37	180	159
Molise	1.067	182	0	21	126	1	53	623	5	27	30
Campania	15.432	2.077	0	400	729	511	760	9.861	178	605	311
Puglia	10.023	1.035	0	229	406	79	310	7.207	117	404	235
Basilicata	1.824	268	0	28	101	124	85	1.051	18	117	33
Calabria	5.411	738	0	113	1	197	399	3.515	55	303	89
Sicilia	16.513	3.180	0	456	1.183	225	940	8.719	505	782	524
Sardegna	6.067	858	0	116	603	189	312	3.346	90	214	340
Mezzogiorno	59.935	8.808	0	1.438	3.329	1.328	3.027	36.647	1.006	2.632	1.721
Italia	176.444	22.108	0	4.103	11.656	2.933	7.581	106.817	3.061	9.932	8.253

Elaborazioni Ufficio Studi su dati Istat, Eurostat, Ragioneria Generale dello Stato, Conti Pubblici Territoriali (DPS).

1.5 La spesa pro capite per consumi finali delle Amministrazioni locali: l'analisi per funzioni di spesa

Il rapporto tra i valori presentati in tabella 10 e la popolazione residente in ciascuna regione (tab. 11) restituisce la spesa per consumi finali pro capite sostenuta dalle Amministrazioni locali nel 2012 (tab. 12).

Tab. 11 – Popolazione residente per regione
anni 2011 e 2012

	2011	2012
Piemonte	4.360.790	4.365.858
Val d'Aosta	126.713	127.232
Lombardia	9.702.516	9.747.703
Liguria	1.569.017	1.566.233
Nord-ovest	15.759.035	15.807.026
Trentino A. A.	1.029.530	1.034.760
Veneto	4.855.434	4.867.707
Friuli V. G.	1.218.383	1.219.820
Emilia R.	4.341.688	4.359.364
Nord-est	11.445.034	11.481.650
Toscana	3.669.991	3.680.304
Umbria	883.742	884.727
Marche	1.541.004	1.542.922
Lazio	5.501.454	5.528.649
Centro	11.596.190	11.636.602
Abruzzo	1.306.863	1.309.462
Molise	313.403	313.243
Campania	5.765.617	5.767.087
Puglia	4.051.319	4.050.438
Basilicata	577.799	576.878
Calabria	1.958.734	1.958.328
Sicilia	5.001.379	4.999.893
Sardegna	1.638.604	1.639.113
Mezzogiorno	20.613.717	20.614.441
Italia	59.413.976	59.539.717

Fonte: Istat (media inizio e fine periodo).

Tab. 12 – Spesa pro capite per consumi finali delle Amministrazioni locali per funzione e per regione
anno 2012 – euro per abitante

	funzioni di spesa (COFOG)										
	totale	totale al netto della spesa sanitaria	servizi pubblici generali	ordine pubblico e sicurezza	affari economici	protez. ambiente	abitazioni e assetto del territorio	sanità	attività ricreative, culturali e di culto	istruzione	protez. sociale
Piemonte	2.889	1.038	340	68	209	36	113	1.850	42	124	106
Val d'Aosta	6.943	4.670	2.029	335	202	196	240	2.274	244	1.069	355
Lombardia	2.579	871	275	58	107	28	93	1.708	49	128	133
Liguria	3.256	1.254	390	87	267	1	176	2.002	57	153	123
Nord-ovest	2.766	986	318	66	152	29	108	1.781	49	137	126
Trentino A.A.	6.273	4.153	1.138	78	688	103	220	2.121	142	1.314	469
Veneto	2.738	1.081	253	40	255	83	116	1.656	42	87	206
Friuli V. G.	3.647	1.651	546	62	274	52	142	1.995	87	196	293
Emilia R.	2.958	1.205	323	58	258	48	101	1.753	51	188	178
Nord-est	3.237	1.466	391	53	297	68	122	1.771	59	248	228
Toscana	2.891	1.086	308	74	184	21	139	1.805	55	182	124
Umbria	3.024	1.229	434	53	220	1	138	1.795	46	234	103
Marche	2.840	1.091	338	44	115	41	116	1.749	53	154	230
Lazio	3.241	1.296	316	114	265	42	114	1.945	50	213	183
Centro	3.061	1.197	325	87	216	32	124	1.864	52	197	164
Abruzzo	2.746	970	358	59	138	1	128	1.776	28	137	121
Molise	3.408	1.420	582	66	402	3	170	1.987	16	86	95
Campania	2.676	966	360	69	126	89	132	1.710	31	105	54
Puglia	2.475	695	256	57	100	20	77	1.779	29	100	58
Basilicata	3.163	1.341	464	48	175	215	148	1.821	31	203	57
Calabria	2.763	968	377	57	1	101	204	1.795	28	155	46
Sicilia	3.303	1.559	636	91	237	45	188	1.744	101	156	105
Sardegna	3.702	1.660	523	70	368	115	190	2.041	55	130	208
Mezzogiorno	2.907	1.130	427	70	162	64	147	1.778	49	128	83
Centro-nord	2.993	1.190	342	68	214	41	117	1.803	53	188	168
Italia	2.963	1.169	371	69	196	49	127	1.794	51	167	139
Reg. piccole S. O.*	3.137	1.299	470	54	238	71	147	1.838	36	198	87
Reg. statuto spec.	3.814	1.931	681	85	317	68	187	1.883	97	303	194

* Umbria, Molise, Basilicata.

Elaborazioni Ufficio Studi su dati Istat, Eurostat, Ragioneria Generale dello Stato, Conti Pubblici Territoriali (DPS).

In media, in Italia ogni abitante spende, all'anno, 2.963 euro per beni e servizi forniti dalle Amministrazioni locali. Di questa somma, oltre il 60% viene assorbita dal settore sanitario (1.794 euro pro capite), mentre per il 12,5% è destinata ai servizi pubblici generali. Proprio in virtù della preponderanza della funzione sanità nel calcolo della spesa pro capite delle Amministrazioni locali, è parso opportuno presentare anche il totale della spesa per abitante al netto della spesa sanitaria (seconda colonna di tabella 12).

Elevati importi pro capite destinati alla sanità si trovano in Val d'Aosta, Liguria, Trentino Alto Adige e Sardegna, dove si superano i 2.000 euro pro capite a fronte di una media nazionale prossima ai 1.800 euro. Rilevante è l'ammontare di risorse che ogni cittadino valdostano e trentino destina ai servizi pubblici generali in confronto con i valori presentati dal resto delle regioni: tre volte tanto in Trentino e ben oltre 5 volte il valore medio nazionale in Val d'Aosta.

Non a caso, per il complesso delle funzioni, sono proprio Val d'Aosta e Trentino a registrare i maggiori importi pro capite per spesa degli Enti locali, con valori più che doppi rispetto al dato medio nazionale¹⁵.

La classificazione della spesa pro capite per funzione e la sua regionalizzazione rendono conto delle differenze regionali riscontrate nell'analisi del dato complessivo. Le Isole, il Molise, il Lazio, l'Umbria, il Friuli Venezia Giulia, nonché la Basilicata e la Liguria eccedono la media nazionale, mentre valori più contenuti vengono registrati dalle regioni del Nord-ovest come Piemonte e Lombardia, ma anche da Veneto e Puglia, dove si osserva il valore minimo per la spesa pro capite degli Enti locali, con 2.475 euro per abitante.

Già a colpo d'occhio è possibile, guardando la prima colonna della tabella 12, individuare alcune tendenze che vengono esplicitate nelle ultime righe della tabella, dove è riportata la spesa pro capite per consumi finali delle Amministrazioni locali per alcuni aggregati di regioni (Mezzogiorno, Centro-nord, Regioni piccole a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale). Se la spesa attribuibile ai cittadini del Mezzogiorno e del Centro-nord è sostanzialmente in linea con il dato nazionale, è interessante notare come le Regioni piccole a statuto ordinario (quelle con meno di un milione di residenti, Umbria, Molise e Basilicata) ed in particolar modo quelle a statuto speciale presentino valori pro capite superiori alla media. Contrariamente a quanto rilevato lo scorso anno, l'effetto "Sud" appare invece debole, non emergendo 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 (tab. 4), come

15 È possibile che la spesa pubblica locale di alcune Regioni a statuto speciale sia sovrastimata. Questo in particolare può accadere per Val d'Aosta e Trentino, alle quali è stata attribuita tutta la spesa locale per l'istruzione, avendo queste regioni competenze specifiche in materia. Tuttavia, l'eccesso di spesa in queste regioni rimane evidente pure escludendo dal totale la spesa pro capite per l'istruzione.

emerge, per la spesa pro capite sostenuta dalle Amministrazioni locali, anche dalle tabelle 13 e 14¹⁶.

Nel complesso, la spesa locale pro capite ha subito una riduzione del 2,1% tra 2011 e 2012 (tab. 13), riduzione trainata principalmente dalle regioni del Mezzogiorno, che registrano una contrazione della spesa locale del 6,3%, ed in parte da quelle del Nord-ovest (-1,9%). Andamenti opposti si registrano per le regioni del Nord-est, dove l'incremento nei valori pro capite della spesa locale è del 2,8%, mentre al Centro la spesa pro capite rimane stabile (0,3%). Una significativa riduzione si riscontra nelle Regioni piccole a statuto ordinario (-9,8%), dove emergono vistose contrazioni nella spesa locale di Molise e Basilicata. Le Regioni a statuto speciale, d'altro lato, presentano una dinamica soltanto leggermente più pronunciata rispetto al dato nazionale (-2,6%), che è sintesi delle riduzioni avvenute in Val d'Aosta, Sicilia e Sardegna, dell'incremento di spesa pro capite che ha interessato il Trentino, dove si registra un +10,5%, ed, infine, della stabilità del Friuli.

Da un punto di vista prettamente funzionale, la tabella 14 consente di cogliere significative differenze negli andamenti della spesa pro capite per consumi finali che hanno caratterizzato gli aggregati territoriali considerati: vistosa è la contrazione della spesa locale per le Regioni piccole a statuto ordinario in tema di servizi pubblici generali (-20,4% rispetto alla media nazionale del -4,3%), e analoghi andamenti della spesa locale pro capite delle tre regioni "piccole" si possono osservare per l'ordine pubblico e la sicurezza, gli affari economici, la protezione ambientale e l'istruzione. L'opposto si verifica invece per abitazioni e assetto del territorio (+7,1% per le Regioni piccole a statuto ordinario contro +2,1% nazionale), per le attività ricreative e per la protezione sociale, queste ultime due funzioni con segni debolmente positivi per le regioni piccole nonostante il generale andamento decrescente.

L'insieme delle Regioni a statuto speciale presenta andamenti significativamente più accentuati (ma dello stesso segno) rispetto al dato nazionale nella spesa per affari economici e protezione ambientale, funzioni per le quali la contrazione è superiore al 20%, contro un dato medio sensibilmente inferiore. Andamenti invece opposti a quelli nazionali si registrano nelle Regioni a statuto speciale per istruzione¹⁷, protezione sociale e abitazioni e assetto del territorio.

16 A "occhio" l'effetto Sud sull'eccesso di spesa non si vede. Nell'ambito dell'analisi di correlazione multipla, nella quale si tiene conto di tutte le possibili determinanti delle inefficienze, la variabile "Sud" riemerge (cfr. par. 2.2.1).

17 Occorre precisare che la variazione percentuale 2012/2011 relativa all'Istruzione per le Regioni a statuto speciale (+17,2%; tab. 14) è in larga parte determinata dagli elevati importi di spesa locale per istruzione risultanti dall'operazione di regionalizzazione descritta in precedenza per Trentino Alto Adige e Val d'Aosta. Il criterio utilizzato in questo Rapporto per ripartire la spesa per istruzione delle Amministrazioni centrali tra le regioni (tab. 6) ha condotto all'attribuzione di tutta la spesa delle Amministrazioni pubbliche per istruzione agli Enti locali. Questo ha determinato una significativa variazione positiva nel 2012 rispetto al 2011, essendo il dato di spesa locale 2011 – presentato nella precedente edizione di questo Rapporto – calcolato sulla base di un altro criterio di regionalizzazione della spesa delle Amministrazioni centrali (numero di iscritti alla scuola pubblica).

Da un punto di vista territoriale, la riduzione di spesa pro capite registrata dal Mezzogiorno risulta largamente determinata dalle flessioni che hanno caratterizzato l'istruzione (-34,6%), gli affari economici (-30,6%) e la protezione ambientale (-14,1%), funzioni che invece presentano, per il Centro-nord, tassi di variazione positivi.

Tab. 13 – Spesa pro capite per consumi finali delle Amministrazioni locali per regione
var. % 2012 su 2011

Regioni	2012/2011
Piemonte	-2,1
Val d'Aosta	-7,9
Lombardia	-0,6
Liguria	-6,2
Nord-ovest	-1,9
Trentino A.A.	10,5
Veneto	-0,2
Friuli V. G.	0,1
Emilia R.	3,3
Nord-est	2,8
Toscana	-2,8
Umbria	-3,3
Marche	-0,3
Lazio	3,0
Centro	0,3
Abruzzo	-5,8
Molise	-14,3
Campania	2,6
Puglia	-2,3
Basilicata	-15,4
Calabria	-27,1
Sicilia	-6,3
Sardegna	-5,3
Mezzogiorno	-6,3
Centro-nord	0,2
Italia	-2,1
Regioni piccole S. O.*	-9,8
Regioni statuto speciale	-2,6

* Umbria, Molise e Basilicata.

Elaborazioni Ufficio Studi su dati Istat, Eurostat, Ragioneria Generale dello Stato, Conti Pubblici Territoriali (DPS).

**Tab. 14 – Spesa pro capite per consumi finali delle Amministrazioni locali
per funzione
var. % 2012 su 2011**

	funzioni di spesa (COFOG)										
	totale	servizi pubblici generali	difesa	ordine pubblico e sicurezza	affari economici	protez. ambiente	abitazioni e assetto del territorio	sanità	attività ricreative, culturali e di culto	istruzione	protez. sociale
Mezzogiorno	-6,3	-12,8	-4,4	-3,1	-30,6	-14,1	3,9	-1,6	-7,5	-34,6	4,6
Centro-nord	0,2	3,3	-4,2	0,0	16,4	2,1	0,9	-1,7	-0,9	20,5	-5,7
Italia	-2,1	-2,7	-4,3	-1,1	-2,5	-6,0	2,1	-1,7	-3,2	-1,5	-3,7
Reg. piccole S. O.*	-9,8	-19,6	-20,4	-13,5	-27,9	-41,0	7,1	-1,2	0,9	-22,6	0,6
Reg. statuto spec.	-2,6	-4,7	-2,9	-4,8	-24,6	-20,1	-1,5	-0,2	-7,1	17,2	8,4

* Umbria, Molise, Basilicata.

Elaborazioni Ufficio Studi su dati Istat, Eurostat, Ragioneria Generale dello Stato, Conti Pubblici Territoriali (DPS).

2. L'EFFICIENZA DELLA SPESA PUBBLICA LOCALE

Fin qui le considerazioni sull'efficienza della spesa pubblica locale sono state basate su semplici impressioni: a fronte di una certa spesa pubblica locale (pro capite) non si sa se i servizi offerti ai cittadini sono di buona qualità e di quantità adeguata. E', dunque, necessario disporre di un indice sintetico dell'output pubblico prodotto e offerto dagli Enti locali residenti in una regione – e fruito dai cittadini residenti in quella regione (paragrafo 2.1). Disponendo della spesa pro capite e dell'indice di output (pro capite) è possibile fare qualche considerazione, supportata da elaborazioni quantitative, sui potenziali sprechi nella spesa regionale (paragrafo 2.2). Infine, è possibile valutare indicativamente quanto dei potenziali risparmi, derivanti dal taglio degli sprechi, sarebbe utile reinvestire nei servizi pubblici locali al fine di offrire a tutti i cittadini regionali standard elevati sotto il profilo quantitativo e qualitativo degli stessi servizi pubblici (paragrafo 2.3).

2.1 Una valutazione dell'output pubblico locale

Per calcolare un indice sintetico dell'output pubblico regionale sono stati considerati i 19 indicatori regionali elementari presentati nella tabella 15 e descritti nella tabella 16. La tabella 15 presenta, per ogni regione, i valori assunti dagli indicatori, così come sono stati presi dalla fonte. I 19 indicatori regionali elementari sono stati mutuati prevalentemente da BES 2014 all'interno dei domini Ambiente e Qualità dei servizi, nonché da altre fonti quali L'indagine sui servizi per l'Impiego pubblicata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per l'anno 2013.

La figura 8 rappresenta un possibile collegamento tra i 19 indicatori elementari utilizzati nel calcolo dell'indice sintetico di output pubblico e le funzioni di spesa COFOG, secondo lo schema della riga di intestazione di tabella 15. Nella tabella 16 gli indicatori in azzurro sono "inversi", vale a dire che il loro valore aumenta quanto meno un fenomeno è desiderabile (ad esempio, il numero di irregolarità del servizio elettrico). Al fine di ottenere un indice di output pubblico che aumentasse di valore al crescere della presenza di fenomeni desiderabili è stato necessario calcolare il reciproco del valore originale per gli indicatori inversi.

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, selezionati sulla base della disponibilità piuttosto che di una strategia ben definita, 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 singole funzioni (cioè non è calcolato un indice di output regionale della funzione protezione sociale, per esempio): questo riduce l'effetto delle distorsioni. Il fatto che manchino indicatori per i servizi generali, una voce quantitativamente importante della spesa pubblica regionale (vale il 12,5% del totale) è molto meno grave di quanto possa apparire: il funzionamento della politica e del governo locale si riverbera nel funzionamento dei servizi, la cui adeguatezza è colta dagli altri indicatori specifici. Per chiudere la parentesi è utile ricordare che l'accertamento dell'efficacia delle micro-componenti dei servizi pubblici porta naturalmente ad evidenze correlate: se una cosa funziona in un servizio (il tempo di attesa, per esempio), più o meno funzionerà anche in un'altra dimensione del servizio, prossima alla prima (l'efficacia dell'intervento); è inutile considerarle entrambe, perché al livello di aggregazione delle nostre analisi questa procedura non porta ulteriori informazioni.

I valori presentati in tabella 15 consentono di anticipare in parte le considerazioni che saranno proposte relativamente alla graduatoria regionale dell'indice di output pubblico, sintesi dei 19 indicatori contenuti nella tabella. In molti casi l'inferiore quantità/qualità di servizi pubblici offerti dalle regioni meridionali rispetto alle altre è già evidente, come per l'indicatore 7 (numero medio di interruzioni del servizio elettrico), per il 9 (irregolarità nella distribuzione dell'acqua), per il 4 (posti letto nei presidi socio-assistenziali e socio-sanitari), per il 17 (performance degli iscritti agli istituti professionali in matematica), per il 10 (percentuale dei rifiuti urbani conferiti in discarica) e l'11 (percentuale dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato). Ma non sempre scontato appare il primato delle regioni del Centro-nord: la situazione si ribalta infatti per gli indicatori 12 (indice di sovraffollamento degli istituti di pena) e 3 (aree con problemi idrogeologici), dove sono le regioni del Sud a riportare i punteggi mediamente migliori.

Tab. 15 – Indicatori regionali della qualità/quantità dei servizi pubblici utilizzati nel calcolo dell'indice di output pubblico *

Indicatori	Servizi Pubb. generali	Ordine pubbl. e sicurezza	Affari Economici										Protezione ambientale					Abitazioni e assetto del territorio			Sanità		Protezione sociale		Istruzione	Att. ricreative
			7	8	13	14	18	19	2	3	10	11	1	9	15	4	16	5	6	17						
Piemonte	118,0	1,4	85,6	80,0	614,7	28,1	71,1	23,6	10,0	36,1	54,6	247,0	4,5	4,7	11,0	5,3	14,9	2,1	450,0							
Val d'Aosta	110,5	0,8	30,5	71,0	608,0	28,1	68,8	15,2	15,9	54,6	44,8	334,0	4,5	2,6	11,0	12,7	21,0	0,4	456,4							
Lombardia	148,6	1,1	95,1	75,0	387,0	31,3	84,2	16,3	13,9	5,8	53,3	314,0	3,8	3,9	8,7	2,9	17,5	4,0	464,8							
Trentino A. A.	144,3	1,7	49,8	76,0	129,3	36,6	77,7	230,0	9,9	18,9	64,6	315,0	0,8	4,9	12,4	7,1	17,3	2,1	457,1							
Veneto	148,6	1,6	84,1	73,0	71,5	24,3	81,7	36,3	1,2	8,9	64,6	246,0	4,5	5,3	8,7	3,7	13,0	5,5	445,5							
Friuli V. G.	139,2	0,9	79,3	79,0	416,6	33,1	75,7	31,6	6,5	6,8	59,1	264,0	2,9	5,3	10,3	4,9	20,7	6,3	441,0							
Liguria	163,4	1,6	86,5	79,0	313,5	32,5	69,3	17,3	7,8	63,9	31,5	293,0	4,2	5,9	9,3	8,8	16,9	3,5	413,4							
Emilia R.	154,3	1,4	93,9	79,0	234,7	37,9	82,6	29,6	11,4	30,8	53,0	228,0	4,1	5,5	9,7	4,8	26,5	11,8	434,7							
Toscana	122,0	1,8	83,4	74,0	522,2	53,7	83,6	18,9	6,4	37,3	42,0	241,0	10,8	5,4	5,6	4,5	20,1	2,0	416,5							
Umbria	112,4	2,0	83,3	73,0	198,7	42,3	94,4	35,4	7,7	54,8	45,9	188,0	8,6	4,4	4,8	9,9	23,0	7,9	412,1							
Marche	126,6	1,8	86,9	76,0	170,2	47,1	67,2	20,0	19,4	51,9	55,5	208,0	4,6	5,5	8,1	7,4	16,9	3,0	427,6							
Lazio	143,5	2,3	82,4	88,0	181,0	15,5	82,9	16,5	2,3	45,8	26,1	305,0	14,5	6,7	4,1	5,4	16,4	4,2	414,3							
Abruzzo	126,1	2,9	91,1	68,0	85,7	28,2	78,0	5,9	11,5	15,5	42,9	250,0	13,9	7,1	5,3	12,8	9,5	4,9	377,0							
Molise	116,4	1,0	83,0	72,0	228,6	47,9	77,7	16,9	14,0	113,4	19,9	245,0	13,6	5,4	7,3	20,8	11,0	3,9	382,4							
Campania	136,2	3,9	65,4	77,0	393,8	13,4	66,2	7,0	7,1	19,4	44,0	220,0	13,3	9,4	1,9	9,3	2,8	2,8	371,4							
Puglia	152,3	3,0	79,6	76,0	241,8	14,6	78,8	7,9	0,4	66,6	22,0	174,0	11,9	11,7	3,0	7,3	4,5	2,2	406,4							
Basilicata	100,2	1,8	69,0	77,0	899,6	9,5	83,1	361,4	3,3	57,1	25,8	257,0	10,4	10,8	5,0	20,9	7,3	5,5	398,5							
Calabria	106,9	3,6	44,9	73,0	117,4	30,9	62,5	44,8	5,5	71,0	14,7	272,0	30,7	11,7	3,3	18,4	2,5	3,2	364,8							
Sicilia	123,5	4,2	50,8	70,0	214,6	9,2	49,4	10,3	2,1	93,2	13,4	220,0	25,2	11,0	4,1	6,3	5,3	3,7	382,7							
Sardegna	78,9	3,2	77,9	77,0	411,2	36,7	78,8	54,9	0,8	34,4	51,0	239,0	13,0	6,5	4,4	4,9	12,6	4,6	394,3							

* Il dato del Molise per l'indicatore numero 10 (percentuale di rifiuti urbani conferiti in discarica) considera anche i flussi extra-regionali di rifiuti urbani in ingresso e in uscita, che li sprisa stima per il DPS a partire dall'anno 2008.

Fonte: Istat.

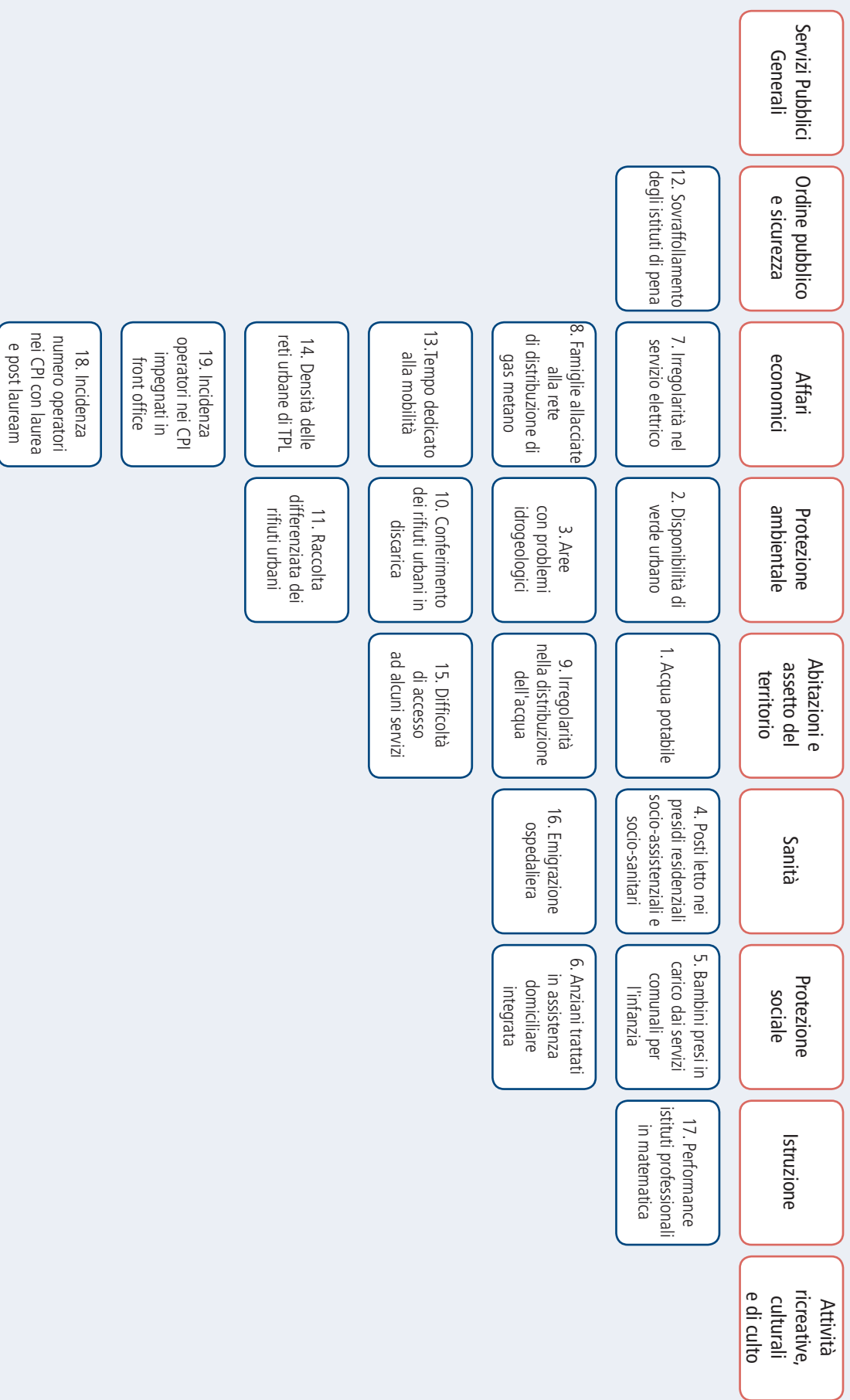
Tab. 16 – Legenda indicatori utilizzati nel calcolo dell'indice regionale di output pubblico (in azzurro gli indicatori indiretti)

Numero indicatore	Anno di riferimento	Descrizione indicatore e unità di misura
1	2008	Acqua potabile – litri per abitante al giorno
2	2012	Disponibilità di verde urbano – metri quadrati per abitante
3	2007	Aree con problemi idrogeologici – % su superficie territoriale
4	2011	Posti letto nei presidi residenziali socio – assistenziali e socio – sanitari – numero per 1.000 abitanti
5	2011	Presi in carico dell'utenza per i servizi comunali per l'infanzia – numero per 1.000 abitanti di 0-2 anni
6	2012	Presi in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata – numero per 100 persone di 65 anni e più
7	2013	Interruzioni del servizio elettrico – numero medio di interruzioni per utente
8	Media 2012/2013	Famiglie allacciate alla rete di distribuzione di gas metano – numero per 100 famiglie
9	2013	Irregolarità nella distribuzione dell'acqua – % famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua
10	2013	Conferimento dei rifiuti urbani in discarica – % sul totale dei rifiuti urbani raccolti
11	2013	Raccolta differenziata dei rifiuti urbani – % sul totale dei rifiuti urbani raccolti
12	2013	Indice di sovraffollamento degli istituti di pena – % di detenuti sul totale dei posti disponibili
13	2008 – 2009	Tempo dedicato alla mobilità – minuti dedicati alla mobilità in un giorno feriale medio
14	2011	Densità delle reti urbane di TPL – km di reti per 100 km ²
15	Media 2011/ 2013	Difficoltà di accesso ad alcuni servizi – numero per 100 famiglie
16	2012	Emigrazione ospedaliera – per ciascuna regione, % giornate di degenza di pazienti ospedalizzati in una regione diversa da quella di residenza sul totale delle giornate di degenza dei pazienti ospedalizzati residenti nella regione.
17	2012	Performance degli iscritti agli istituti professionali in matematica – Punteggio PISA
18	2012	Incidenza % del numero di operatori dei Centri per l'Impiego con laurea e post lauream sul totale degli operatori per regione
19	2012	Incidenza % del numero di operatori impegnati in front office sul totale degli operatori dei Centri per l'Impiego per regione

Una volta uniformati i 19 indicatori regionali per ciascun servizio, si è proceduto a standardizzare le variabili, sostituendo ad ogni valore x_{ij} , dove i rappresenta la regione e j il servizio cui l'indicatore è riferito, il valore ottenuto dal rapporto $(x_{ij} - \min(x_i)) / (\max(x_i) - \min(x_i))$ ¹⁸.

18 Come in Antonio Afonso, Ludger Schuknecht, Vito Tanzi (2005), Public sector efficiency: An international comparison, Public Choice.

Fig. 8 – Indicatori di output pubblico e relative funzioni di spesa



Sommando, per ogni regione, i valori così ottenuti per ogni servizio pubblico analizzato, si è ottenuto un unico valore sintetico regionale. Dividendo ciascun indicatore sintetico regionale per quello più elevato (presentato, in questo caso, dalla Lombardia), si è ottenuto un indice sintetico regionale di output pubblico che varia tra 0 e 1 (e che presenta valore 1 per la Lombardia).

Per gli indicatori inversi, oltre al reciproco del valore originale, sono state fatte anche le due seguenti prove alternative. Prima di procedere alla standardizzazione, nel primo caso si è estratta la radice quadrata dei valori dei dati originali. L'idea è quella che un indicatore doppio non implichi necessariamente una sofferenza doppia; l'estrazione di radice ridurrebbe coerentemente le distanze. Una volta che si è proceduto alla standardizzazione, si è sommato algebricamente il valore dei 19 indicatori, avendo cura di fare entrare nella somma quelli con interpretazione negativa con segno negativo. Ciò ha comportato un indice sintetico minore di zero per diverse regioni, rendendo scarsamente utilizzabile il risultato. La seconda prova alternativa a quella adottata è consistita nel sostituire ai valori originali degli indicatori inversi i loro opposti (cioè i valori originali presi con il segno meno), per poi procedere ai calcoli successivi secondo quanto esposto poco sopra. C'è da rilevare che le graduatorie degli indicatori sintetici non mutano quasi per nulla adottando i tre criteri, a conferma della robustezza del procedimento di costruzione degli indicatori elementari e anche della congruità della scelta degli indicatori.

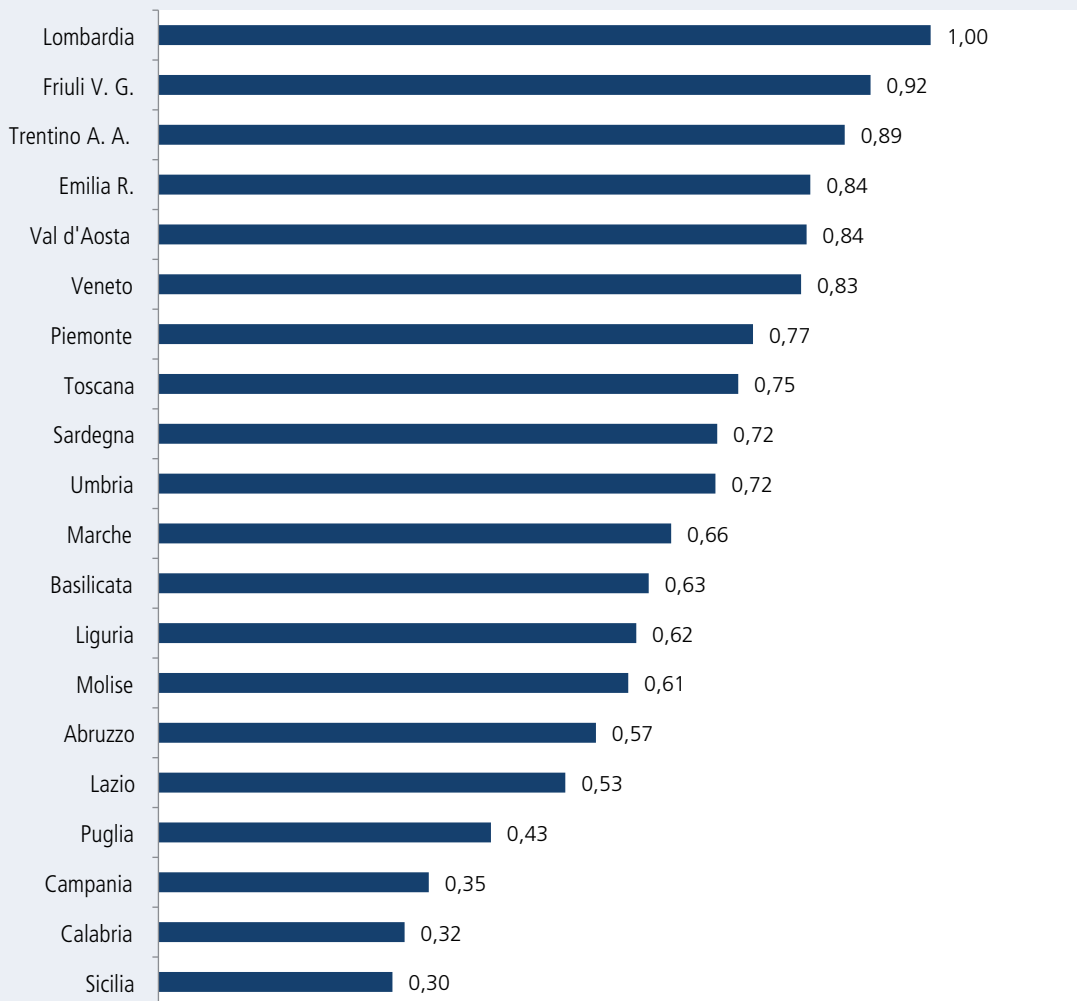
L'indicatore sintetico è presentato in figura 9.

La graduatoria è conseguenza diretta degli indicatori, quasi costantemente migliori al Nord rispetto al Sud. La Lombardia raggiunge il valore massimo, anche se non ha, ovviamente, il massimo su ciascuno dei 19 indici elementari.

La riduzione dei valori scorrendo la classifica è piuttosto graduale. Le cesure più evidenti si collocano tra Veneto, l'ultima delle regioni migliori, e il Piemonte, la prima delle "secondo 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. Quindi, 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 ancora di più i punteggi o addirittura modificare le posizioni in questa parte della graduatoria. La figura 9 non va, dunque, considerata in termini di differenze puntuali tra le regioni.

Fig. 9 – Graduatoria regionale dell'indice sintetico dell'output pubblico



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat ed Eurostat.

2.1.1 Quanto è sensibile la graduatoria regionale dell'output pubblico alla scelta dei pesi degli indicatori elementari?

I 19 indicatori elementari hanno il medesimo peso nella formazione dell'indice sintetico. Questa è una semplificazione piuttosto forte e potrebbe essere ingiustificata. Ad esempio, potrebbe accadere che una delle regioni del Sud – nel senso più volte precisato dell'insieme di Enti pubblici residenti in quella regione – che ha una performance insufficiente nella graduatoria della figura 9, a ragion veduta e non per inefficienza punti la maggior parte dei suoi sforzi e delle sue risorse economiche su un particolare servizio, per il quale ha un *rating* effettivamente elevato, mentre trascuri, secondo le preferenze dei cittadini, altri beni e servizi, nei quali, di conseguenza ha un punteggio basso in termini di qualità/quantità prodotta e offerta ai cittadini.

In quest'ipotesi, non sarebbe corretto ponderare con pesi uguali i 19 indicatori elementari ma bisognerebbe assegnare un peso molto più elevato (rispetto al valore di *default* pari a un diciannovesimo) al servizio preferito dai cittadini (e offerto dagli Enti pubblici) e pesi più ridotti ai servizi meno desiderati e sui quali l'Amministrazione pubblica non si impegna.

Un'immediata obiezione a questa possibile critica riguarda la struttura dell'indicatore sintetico: esso si compone di un numero ridotto, anche se non piccolo, di sotto-indicatori, rappresentativi di nove funzioni COFOG (difesa esclusa per le ragioni esposte in precedenza; fig. 8). In altre parole, la struttura è talmente aggregata che non è verosimile che una collettività locale sia totalmente disinteressata a una delle funzioni: difficile non essere per nulla interessati alla protezione sociale o alla sanità per puntare tutto sugli affari economici. In un certo senso questo non sarebbe neppure possibile perché tutti i cittadini hanno diritto – a prescindere dalle loro preferenze – a un minimo di servizio per ogni funzione essenziale.

In ogni caso è stato fatto un semplice esercizio di sensitività della graduatoria della figura 9 alla scelta dei pesi con cui ciascuno dei 19 indicatori elementari contribuisce all'indice sintetico di output pubblico. Ricordando che esso è calcolato come segue:

$$I_i = \sum_{j=1}^{19} \frac{1}{19} I_{ij} \quad i = 1, 2, \dots, 20; j = 1, 2, \dots, 19$$

dove I_{ij} indica l'indice del servizio *j-esimo* relativo alla regione *i-esima* e la robustezza della graduatoria è stata valutata attraverso una simulazione Monte Carlo per stabilire in che misura il *ranking* dipenda dal vettore dei pesi (sostituendo, cioè, al vettore di pesi tutti uguali a 1/19 altri vettori casuali che presentano valori differenti, sempre compresi tra 0 e 1). L'esercizio prevede i seguenti passi:

- a) generazione di un vettore aleatorio di dimensione (19x1) estratto da una distribuzione uniforme nell'intervallo (0,1): $U_{(0,1)}$;
- b) calcolo dell'indice Monte Carlo regionale:

$$I_i^{MC} = \sum_{j=1}^{19} U_{j,(0,1)} I_{ij} \quad i = 1, 2, \dots, 20; j = 1, 2, \dots, 19$$

dove $U_{j,(0,1)}$ denota l'elemento *j-esimo* del vettore $U_{(0,1)}$ definito al passo (a);

- c) calcolo della graduatoria Monte Carlo di performance regionale;
- d) ripetizione dei passi a-c per $b = 1, 2, \dots, 10.000$ simulazioni.

In pratica si generano 10.000 vettori casuali, ognuno dei quali contiene 19 pesi. Quindi ogni vettore di pesi è utilizzato per calcolare l'indice sintetico simulato, dato dalla somma ponderata dei 19 indicatori elementari. In ciascuna simulazione, l'indice sintetico viene ottenuto

dividendo i valori regionali per il massimo tra le 20 regioni e quindi si ottiene la graduatoria regionale. Ripetendo l'esercizio per 10.000 volte si ottengono i valori riportati nella tabella 17.

Tab. 17 – Sensitività della graduatoria regionale dell'indice dell'output pubblico regionale rispetto ai pesi utilizzati¹⁹

simulazione Monte Carlo – 10.000 repliche

Regioni	numero di volte al primo posto	frequenza
Piemonte	0	0,0
Val d'Aosta	149	1,5
Lombardia	8.222	82,2
Trentino A. A.	1.144	11,4
Veneto	0	0,0
Friuli V. G.	353	3,5
Liguria	0	0,0
Emilia R.	120	1,2
Toscana	0	0,0
Umbria	0	0,0
Marche	0	0,0
Lazio	0	0,0
Abruzzo	0	0,0
Molise	0	0,0
Campania	0	0,0
Puglia	0	0,0
Basilicata	2	0,0
Calabria	0	0,0
Sicilia	0	0,0
Sardegna	10	0,1

Si vede che oltre 8.200 volte su 10.000 la Lombardia capita al primo posto, qualunque sia il vettore di pesi utilizzato. Nessuna regione del Sud – irrilevanti i casi di Sardegna e Basilicata – raggiunge i vertici della graduatoria. Nell'11,4% dei casi il Trentino si trova al primo posto e la prima posizione è occupata dal Friuli soltanto nel 3,5% dei casi. Queste regioni, nella graduatoria della figura 9, hanno un *rating* prossimo a quello della Lombardia. Se guardassimo alla frequenza relativa delle volte in cui le regioni si trovano al secondo posto (non riportato in tabella), leggeremmo che il Friuli lo occupa nel 55% dei casi, stante il fatto che questa regione compare effettivamente al secondo posto nella nostra classifica "ufficiale". Sulla base di questo

19 Queste elaborazioni sono state curate da Silvio Di Sanzo.

semplice esercizio di sensitività possiamo concludere che la classifica dell'indice dell'output regionale della figura 9 è largamente indipendente dai pesi e che, con le limitazioni della nostra metrica, essa rappresenta la graduatoria per qualità e quantità dei servizi pubblici offerti dalle Amministrazioni locali e fruiti dai cittadini residenti nella regione.

2.2 Sprechi e inefficienze: l'eccesso di spesa pubblica locale

Una prima stima delle possibili inefficienze nella spesa pubblica locale è presentata nella tabella 18. La colonna A rappresenta l'indice sintetico dell'output (q^R , quantità di output pro capite nella regione R) normalizzato a uno per la Lombardia (valore massimo). La colonna B indica la spesa locale sostenuta per fornire l'output pro capite effettivamente offerto in ciascuna regione: questa spesa si può considerare come prodotto della quantità di beni e servizi (prodotta, offerta e fruita per abitante: q^R) per il suo prezzo (p^R), quest'ultimo non direttamente osservato. Naturalmente, essendo per la Lombardia il valore dell'output normalizzato a uno, è possibile sostenere che un'unità di output pubblico pro capite in Lombardia costi 2.579 euro. In altre parole, ogni residente nella regione Lombardia acquista per 2.579 euro beni e servizi pubblici locali le cui quantità e qualità sono definite dai parametri della tabella 15 e sono sintetizzate dall'indice di output della figura 9 e dalla prima colonna della tabella 18.

Allo stesso modo è legittimo chiedersi quanto costerebbe l'output di ciascuna regione ai prezzi della Lombardia, regione benchmark in quanto, oltre a mostrare il valore massimo di output, presenta anche i prezzi più bassi.

Per ottenere la risposta è sufficiente moltiplicare l'indice di output regionale per il prezzo a cui viene prodotto e offerto in Lombardia: il risultato di tale calcolo è rappresentato nella colonna C della tabella 18. Per esempio, un residente del Friuli, secondo la nostra metrica, acquista un output pari al 92,2% di quello fruito in Lombardia: se lo acquistasse ai prezzi della Lombardia sosterebbe un costo di 2.378 euro (mentre ai prezzi del Friuli la spesa pro capite è di 3.647 euro). Scendendo nella graduatoria per livelli di output per abitante, il costo teorico dell'attuale output, ai migliori prezzi, ovviamente scende: infatti è la quantità media di output fruito che scende rapidamente arrivando a circa un terzo del massimo per Campania, Calabria e Sicilia.

A questo punto, la differenza tra il costo sostenuto effettivamente e quanto si dovrebbe spendere, regione per regione, ai migliori prezzi ($(p^R - p^{LOMB})q^R$ come indicato nella colonna D di tabella 18), costituisce un'indicazione di massima sull'entità regionale delle inefficienze nella spesa pubblica locale, sempre in termini pro capite.

Tab. 18 – Indici di output pubblico, spesa regionale pro capite e indice di efficienza
anno 2012 – graduatoria secondo l'indice dell'output pubblico

	indice dell'output pubblico	spesa pro capite effettiva per consumi finali al netto di Amm.ni centrali, Enti di previdenza (euro)	costo pro capite dell'output regionale attuale ai livelli di efficienza della Lombardia (euro)	costo pro capite dell'eccesso di spesa (euro)	costo regionale dell'eccesso di spesa (mld euro)
	A (q ^R)	B (p ^R q ^R)	C=B(Lombardia) x A	D=B-C	E=DxPOP ^R
Lombardia	1,000	2.579	2.579	0	0,0
Friuli V. G.	0,922	3.647	2.378	1.269	1,5
Trentino A.A.	0,889	6.273	2.292	3.982	4,1
Emilia R.	0,844	2.958	2.177	782	3,4
Val d'Aosta	0,839	6.943	2.164	4.779	0,6
Veneto	0,832	2.738	2.146	592	2,9
Piemonte	0,770	2.889	1.985	903	3,9
Toscana	0,751	2.891	1.936	955	3,5
Sardegna	0,724	3.702	1.866	1.836	3,0
Umbria	0,721	3.024	1.860	1.164	1,0
Marche	0,664	2.840	1.712	1.128	1,7
Basilicata	0,635	3.163	1.637	1.526	0,9
Liguria	0,619	3.256	1.596	1.660	2,6
Molise	0,608	3.408	1.569	1.839	0,6
Abruzzo	0,567	2.746	1.461	1.285	1,7
Lazio	0,527	3.241	1.359	1.882	10,4
Puglia	0,431	2.475	1.110	1.364	5,5
Campania	0,350	2.676	903	1.773	10,2
Calabria	0,319	2.763	822	1.941	3,8
Sicilia	0,303	3.303	781	2.521	12,6
Italia		2.963		1.245	74,1

Elaborazioni Ufficio Studi su dati Istat, Eurostat, Ragioneria Generale dello Stato, Conti Pubblici Territoriali (DPS).

E' opportuno ragionare su queste cifre per verificarne il significato, secondo la logica adottata. Se in Calabria si osservano distanze considerevoli rispetto alle altre regioni e alla Lombardia in particolare in termini di raccolta dei rifiuti, gestione della rete elettrica, disservizi sulla fornitura di acqua potabile o persone direttamente impiegate nel front-office dei centri per l'impiego, non si vede quale possa essere la giustificazione per una spesa pubblica locale pro capite superiore a quella della Lombardia. Se ci si riflette, si capisce che questa spiegazione non può esserci e infatti non c'è. Se non nei termini di sprechi o inefficienze, espressioni qui utilizzate in modo

intercambiabile, senza fare riferimento alla distinzione tra efficienza produttiva ed efficienza di prezzo: non abbiamo elementi per delineare questa distinzione. In altre parole non siamo in grado di stabilire se la Calabria, per offrire un output minore di un terzo di quello offerto dalla regione benchmark, spenda più della Lombardia perché utilizza troppi input oppure perché compra a prezzi molto gonfiati oppure per entrambe le ragioni (che è l'ipotesi più verosimile)²⁰. Ma questo importa poco perché la tabella 18 indica che gli italiani per quello che mediamente ricevono in termini di servizi pubblici locali spendono cifre esorbitanti. Questo accade nel Mezzogiorno, nelle regioni piccole (si controlli il dato del Molise) e in quelle a statuto speciale, fenomeno straordinariamente vistoso.

Moltiplicando l'eccesso di spesa per la popolazione residente di ogni regione si ottiene una stima aggregata dell'inefficienza (ultima colonna di tab. 18), che per l'Italia vale complessivamente 74,1 miliardi di euro. Per ottenere il livello di attuale di beni e servizi pubblici locali, se si acquistasse ai prezzi più bassi, si spenderebbero non 176,4 miliardi di euro (tab. 10) ma 102,3 miliardi di euro: l'inefficienza dovuta ai prezzi pagati (e al cattivo impiego di risorse) è pari al 42% della spesa effettiva (e al 72% circa di quella efficiente).

Tre regioni – Lazio, Campania e Sicilia – esprimono il 45% di tutto l'eccesso di spesa pubblica locale, oltre 33 miliardi di euro su 74,1 complessivi. In queste tre regioni risiede il 27% della popolazione italiana. Il tasso di spreco è quindi particolarmente grave.

20 Tanto per sgomberare il campo da equivoci conviene sottolineare come l'analisi presentata in questa nota non entra negli schemi di tipo DEA (Data Envelopment Analysis) per il semplice fatto che non consideriamo misure di input, ma direttamente i costi. Non distinguiamo quindi l'efficienza nell'utilizzare i fattori di produzione dalla capacità di spuntare buoni prezzi nell'acquisto di tali fattori. Nell'ambito delle tecniche DEA, evidenze empiriche sull'efficienza della spesa pubblica regionale italiana e sulla necessità di mettere a punto azioni mirate ad una riallocazione delle risorse disponibili ed all'eliminazione degli sprechi sono state di recente prodotte dal FMI. Il Fondo Monetario Internazionale, nell'ambito di un report sull'economia italiana (IMF Country Report n. 14/284, settembre 2014), ha condotto un'analisi comparativa a livello regionale italiano ed europeo sull'efficienza della spesa pubblica nel nostro paese, sulla base del presupposto che gli indici di efficienza possono costituire la base teorica di riferimento per ottenere risparmi di spesa senza sacrificare gli output. L'analisi riporta, per i settori sanità, istruzione e protezione sociale, gli indici di efficienza input e output, che riflettono, rispettivamente, l'ammontare di risorse sufficienti rispetto a quelle attualmente impiegate per produrre l'attuale livello di output ed il livello di output che si potrebbe produrre utilizzando l'attuale quantità di input (il tutto per un dato livello di tecnologia). Così, per esempio, l'indice di efficienza input per il settore sanità dell'Italia nel complesso è pari a 0,76, che equivale a dire che l'attuale output sanitario potrebbe essere raggiunto utilizzando soltanto il 76% delle risorse attualmente impiegate. Gli indici di efficienza input per il settore sanità calcolati per le ripartizioni territoriali mostrano una significativa variabilità tra regioni, con il Mezzogiorno che presenta un indice pari a 0,53, che equivale ad uno spreco del 47% delle risorse attualmente utilizzate, e le altre ripartizioni che invece non scendono sotto lo 0,80. Differente è la situazione per il settore istruzione, per cui il nostro paese si posiziona a un passo dalla frontiera dell'efficienza (indicatore di efficienza input pari a 0,99), per la verità più a causa dell'esiguità della spesa per istruzione in rapporto al Pil che per gli elevati output del comparto: qui, avverte il Fondo, gli spazi per risparmiare risorse sono piuttosto stretti (la spesa per istruzione in Italia è la seconda più bassa dell'area euro), ma resta la possibilità (la necessità) di migliorare l'output, dati gli scarsi risultati che il nostro paese riporta nei confronti internazionali in tema di istruzione. Anche in questo caso le macro ripartizioni territoriali presentano indici di efficienza diversificati: se il Nord-est è allo 0,97 per l'efficienza input, il Sud potrebbe raggiungere gli attuali output di istruzione utilizzando meno della metà delle risorse attualmente impiegate, e per l'esattezza soltanto il 45% (il 41% le Isole), con sprechi che interessano quindi oltre la metà delle risorse impiegate. Il 30% delle risorse potrebbe invece essere risparmiato in tema di protezione sociale (escludendo la spesa per pensioni, non conteggiata nel calcolo degli input), mentre il confronto interregionale mostra che, a parità di risorse utilizzate, si potrebbe incrementare in media l'output del 12%.

**Tab. 19 – Distribuzione dell'eccesso di spesa pubblica locale
per alcune caratteristiche delle regioni**

% dell'eccesso di spesa totale e della popolazione residente

	eccesso di spesa	popolazione
statuto speciale	29,5	15,2
statuto ordinario	70,5	84,8
regioni piccole S.O.	3,4	3,0
regioni grandi	27,8	35,3
altre	68,8	61,7
centro-nord	48,3	65,4
sud	51,7	34,6

La tabella 19 evidenzia alcune caratteristiche regionali dell'eccesso di spesa. Le accennazioni più rilevanti si osservano, come già si poteva dedurre dalla tabella 18, per le Regioni a statuto speciale e per il Sud. Per quanto riguarda la scala di produzione, approssimata dalla popolazione servita (la popolazione residente regionale) emerge più la relazione inversa tra regioni grandi (Lombardia, Lazio e Campania) e percentuale di eccesso di spreco piuttosto che quella diretta tra Regioni piccole a statuto ordinario (Molise, Basilicata e Umbria) e frazione di spreco.

2.2.1 Le determinanti dell'eccesso di spesa locale pro capite

Le determinanti dell'eccesso di spesa sono state identificate approssimativamente già osservando la spesa pro capite complessiva (tab. 12), a prescindere dall'identificazione analitica di una patologia, come viene adesso presentata in tabella 18. Tuttavia, nelle suddette considerazioni si mescolano gli effetti di caratteristiche differenti della spesa stessa. Per essere un po' più precisi di quanto si possa fare dando un rapido sguardo a dei numeri, le potenziali determinanti dell'eccesso di spesa pubblica locale sono state incluse in una semplice regressione a più variabili, estesa anche ai dati del 2011 (non riportati in questa nota, ma comunque molto simili a quelli presentati nel rapporto di marzo 2014)²¹.

I risultati sono riportati nella tabella 20; nella regressione presentata la spesa locale pro capite in eccesso per il 2012 è la quarta colonna della tabella 18 (a cui sono stati aggiunti i dati relativi al 2011).

Senza esagerare sul significato di questo semplice esercizio, si può affermare che la scala dimensionale della regione riduce significativamente le inefficienze²² (sono presenti economie di

21 L'indicatore sintetico di output pubblico regionale è calcolato in modo leggermente differente negli anni 2011 e 2012. Tra l'altro, il numero di indicatori elementari passa da 15 a 19. Tuttavia, sia la graduatoria dell'indice sintetico sia le conseguenti valutazioni quantitative sull'eccesso di spesa pubblica regionale non mutano significativamente.

22 Si veda il Rapporto di marzo 2014 per alcune indicazioni bibliografiche che confermano questa suggestione.

scala nella produzione di beni e servizi pubblici), che la presenza di uno statuto speciale espande l'eccesso di costo nella fornitura di tali servizi, che nel Mezzogiorno gli sprechi pro capite sono mediamente superiori a quelli delle altre regioni. Quest'ultima evidenza si cattura soltanto con l'analisi multivariata mentre l'osservazione delle semplici medie sulla spesa pro capite regionale forniva un risultato ambiguo (cfr. tab. 12). Passando dal 2011 al 2012 c'è, inoltre, una debole evidenza di una riduzione media degli sprechi pubblici pro capite (testimoniata dal segno negativo della variabile *dummy* "anno 2012").

Tab. 20 – Le determinanti dell'eccesso di spesa pubblica regionale

variabile dipendente: eccesso di spesa pubblica locale pro capite, prezzi correnti, anni 2011-2012

Costante	-1019,44 (-0,81)	
Popolazione	-0,0002 (-3,45)	-0,0002 (-3,44)
statuto speciale	1055,35 (3,18)	1114,99 (3,46)
Pil pro capite	0,10 (2,41)	0,07 (6,71)
Sud	1389,69 (2,43)	969,02 (4,04)
anno 2012	-116,92 (-0,45)	-148,22 (-0,58)

Le altre prove effettuate (e non riportate) mediante specificazione doppio-logaritmica o semi-logaritmica confermano quanto appena detto, mentre diventa incerto il segno del Pil pro capite. Stando ai risultati della tabella 20, a parità di altre condizioni, vale a dire tenuto conto delle altre determinanti, sembrerebbe che a maggiori risorse pro capite corrisponderebbe un'esasperazione degli sprechi, quasi come vi fosse una minore attenzione ai processi di spesa dovuta alla mera possibilità di spendere di più. Quest'evidenza non è però del tutto convincente.

2.3 Risparmiare (anche) per reinvestire in servizi pubblici migliori

Il risparmio stimato in 74,1 miliardi di euro (ultima colonna della tabella 18) rappresenta le risorse che si possono evitare di spendere per ottenere il livello attuale dell'output ai prezzi migliori, quelli della Lombardia nel nostro conteggio. Questa cifra è semplicemente $\sum_R \text{POP}^R (p^R - p^{\text{LOMB}}) q^R$, la somma degli output regionali attuali (q^R) per la differenza tra i prezzi regionali e il miglior prezzo osservato in Lombardia ($p^R - p^{\text{LOMB}}$), per tutta la popolazione residente in ciascuna regione. Complessivamente, dunque per ottenere i beni e i servizi pubblici attuali, in luogo di sostenere una spesa pari a 176,4 miliardi di euro (nel 2012, tab. 10) se ne potrebbe

sostenere una pari a 102,3 miliardi di euro: si tratterebbe di spendere ai prezzi migliori e non ai prezzi attuali, con un risparmio del 42%.

E' lecito chiedersi se questo risparmio è davvero raggiungibile. O meglio, se sia auspicabile ottenerlo. In concreto, è facile immaginare che esso non sia né realmente raggiungibile né, tanto meno, auspicabile. Infatti, stando ai nostri calcoli e alla quotidiana esperienza di moltissimi italiani, il livello di output pubblico in molte regioni è insufficiente, troppo lontano dall'essere minimamente accettabile (come raccontato dai valori presentati in tabella 15 per i 19 parametri di servizio considerati).

Pertanto una frazione dell'eccesso di spesa andrebbe reinvestita per migliorare i servizi pubblici medesimi nella stragrande maggioranza delle regioni italiane, soprattutto quelle meridionali. Il costo di ottenere in ciascuna regione, partendo dai livelli attuali, il livello dei servizi della Lombardia ai prezzi della Lombardia, è pari a $\sum_R \text{POP}^R (1 - q^R) p^{\text{LOMB}}$, vale a dire la somma della distanza degli output regionali rispetto a quello della Lombardia coperta ai prezzi della Lombardia. Questo conteggio, che si può fare sempre con i dati di tabella 18, porta a un investimento di 51,2 miliardi di euro. Con tale cifra tutti i cittadini regionali potrebbero fruire dello stesso livello dei servizi pubblici della Lombardia, con la Amministrazione pubblica che sosterebbe costi parametrati ai prezzi sostenuti attualmente dagli Enti pubblici residenti in Lombardia. E' evidente che, rispetto a un risparmio teorico di 74,1 miliardi, il reinvestimento di 51,2 miliardi di euro comporterebbe comunque un risparmio netto di quasi 23 miliardi di euro. I conteggi, regione per regione, in termini pro capite e in aggregato sono rappresentati nella tabella 21²³.

Questo risultato in modo compatto può essere rappresentato in semplice formula come segue:

$$\sum_R \text{POP}^R (p^R q^R - p^{\text{LOMB}} q^{\text{LOMB}}) = \sum_R \text{POP}^R [(p^R - p^{\text{LOMB}}) q^R - (1 - q^R) p^{\text{LOMB}}]$$

La somma della distanza complessiva, in termini di spesa, di ciascuna regione nei confronti del benchmark (la Lombardia, che di per sé potrebbe presentare inefficienze) si compone di due parti: una relativa alle inefficienze di prezzo per produrre e offrire l'output attuale (74,1 miliardi di euro, primo termine in parentesi quadra) e l'altra riguardante in fatto che un livello minore di output, sotto il profilo quanti-qualitativo, è effettivamente prodotto e offerto in tutte le regioni diverse da quella presa a riferimento e questo gap potrebbe essere colmato alla "modica" spesa di 51,2 miliardi di euro, il valore della somma del secondo termine in parentesi quadra.

23 La colonna A di tabella 21 corrisponde alla colonna D di tabella 18. Ad esempio, se la Campania volesse fornire lo stesso livello quali-quantitativo di servizi pubblici offerto dalla Lombardia, colmando il suo gap di 0,650 che la separa dalla regione benchmark, dovrebbe spendere 1.676 euro pro capite (cioè 0,650x2.579, il prezzo dei servizi della Lombardia), un investimento in termini aggregati pari a 9,7 miliardi di euro (colonna C' di tabella 21, prodotto tra 1.676 euro e la popolazione della regione Campania). Volendo raggiungere il livello quali-quantitativo di servizi della Lombardia, il risparmio effettivo della Campania ammonterebbe dunque a 600 milioni di euro (colonna B' di tabella 21).

E' evidente dai conteggi della tabella 21 che la parte di inefficacia – il valore della distanza dall'output massimo – è piccola per le regioni che offrono buoni o ottimi servizi pubblici, come quelle che vanno dal Friuli fino al Veneto.

Tab. 21 – Scomposizione del costo dell'inefficienza della spesa pubblica
anno 2012 – valori pro capite e regionali – graduatoria per valori decrescenti dell'output pubblico locale pro capite

	Valori pro capite (euro)			Valori regionali (miliardi di euro)		
	A (inefficienza)	B (eccesso facciale)	C (inefficienza)	A'	B'	C'
Lombardia	0,0	0	0	0,0	0,0	0,0
Friuli V. G.	1.269	1.068	-201	1,5	1,3	-0,2
Trentino A.A.	3.982	3.695	-287	4,1	3,8	-0,3
Emilia R.	782	380	-402	3,4	1,7	-1,8
Val d'Aosta	4.779	4.365	-414	0,6	0,6	-0,1
Veneto	592	159	-433	2,9	0,8	-2,1
Piemonte	903	310	-593	3,9	1,4	-2,6
Toscana	955	313	-642	3,5	1,2	-2,4
Sardegna	1.836	1.123	-713	3,0	1,8	-1,2
Umbria	1.164	446	-719	1,0	0,4	-0,6
Marche	1.128	262	-866	1,7	0,4	-1,3
Basilicata	1.526	584	-941	0,9	0,3	-0,5
Liguria	1.660	677	-983	2,6	1,1	-1,5
Molise	1.839	829	-1.010	0,6	0,3	-0,3
Abruzzo	1.285	168	-1.118	1,7	0,2	-1,5
Lazio	1.882	662	-1.220	10,4	3,7	-6,7
Puglia	1.364	-104	-1.468	5,5	-0,4	-5,9
Campania	1.773	97	-1.676	10,2	0,6	-9,7
Calabria	1.941	185	-1.757	3,8	0,4	-3,4
Sicilia	2.521	724	-1.797	12,6	3,6	-9,0
Italia	1.245	385	-860	74,1	22,9	-51,2

Elaborazioni Ufficio Studi su dati Istat, Eurostat, Ragioneria Generale dello Stato, Conti Pubblici Territoriali (DPS).

Quest'inefficienza diventa invece patologica nelle regioni in cui i servizi pubblici locali sono carenti. Infatti dalla posizione dell'Abruzzo in giù l'eccesso di spesa è in prevalenza costituito da risorse letteralmente sperperate: spesa per non acquistare alcunchè o quasi. Ad esempio, per la Calabria avevamo già stabilito che se l'output attuale fosse acquistato ai prezzi della Lombardia ogni calabrese potrebbe godere di un risparmio di spesa di 1.941 euro (magari con corrisponden-

te taglio di imposte). E' il ragionamento più volte esemplificato in questa nota: estremizzando, per non godere di alcun servizio, la spesa potrebbe essere nulla o quasi.

Ma una moderna pubblica amministrazione deve provvedere a un certo livello di servizio. D'altra parte, gli stessi cittadini difficilmente voterebbero per un programma di output pubblico locale molto basso seppure a costi ridotti. Pertanto, se parametrriamo all'output della Lombardia lo standard desiderato da tutti i cittadini regionali – ma non è così, nella realtà – i possibili risparmi netti si riducono a 22,9 miliardi di euro. Questa spesa, comunque ingente, non ha alcuna giustificazione pratica. E' uno spreco netto di risorse che i cittadini possono risparmiare e che può costituire la base per una ragionevole riduzione di carico fiscale.

Queste valutazioni, 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, però, è la definizione e l'applicazione dei fabbisogni e dei costi standard il principale strumento per migliorare la gestione della cosa pubblica su base locale.

