



CONFCOMMERCIO  
IMPRESE PER L'ITALIA



# La spesa pubblica locale

LUGLIO 2016

Ufficio Studi Confcommercio





**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

# **La spesa pubblica locale**

LUGLIO 2016

La nota è stata redatta con le informazioni disponibili al 30 giugno 2016 da Mariano Bella, Luciano Mauro e Livia Patrignani.

Editing a cura di Francesco Rossi - *Direzione Centrale Comunicazione e Immagine*.

© 2016 Confcommercio-Imprese per l'Italia

# INDICE

<b>INTRODUZIONE E SINTESI</b>	<b>1</b>
<b>1. ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA SPESA PUBBLICA</b>	<b>11</b>
1.1 Spesa pubblica e crescita economica	11
1.2 La spesa pubblica nelle sue articolazioni a livello centrale e locale	15
1.3 La regionalizzazione della spesa pubblica per consumi finali	17
1.3.1 La spesa regionale delle Amministrazioni pubbliche: il 2013 rispetto al 2012	20
1.4 Dalla spesa delle Amministrazioni pubbliche alla spesa delle Amministrazioni locali	22
1.4.1 La regionalizzazione delle spesa per consumi finali delle Amministrazioni centrali	23
1.4.2 La regionalizzazione delle spesa per consumi finali degli Enti di previdenza	26
1.4.3 La regionalizzazione delle spesa per consumi finali delle Amministrazioni locali	27
1.5 La spesa pro capite per consumi finali delle Amministrazioni locali: l'analisi per funzione di spesa	29
FOCUS - Gli investimenti pubblici per Regione secondo i Conti Pubblici Territoriali (CPT)	32
<b>2. L'EFFICIENZA DELLA SPESA PUBBLICA REGIONALE</b>	<b>37</b>
2.1 Una valutazione dell'output pubblico regionale	37
2.1.1 Analisi di sensitività della graduatoria regionale dell'output pubblico rispetto alla scelta dei pesi degli indicatori elementari	43
2.2 Sprechi e inefficienze: l'eccesso di spesa pubblica regionale	45
2.3 Ridurre gli sprechi (anche) per reinvestire in servizi pubblici migliori	48



# INTRODUZIONE E SINTESI

La riduzione della pressione fiscale passa dalla riduzione della spesa pubblica. Questa operazione può colpire i livelli di servizio e/o gli sprechi e le inefficienze. In modo comprensibile, e anche banale, nessuno vuole una riduzione dei livelli di servizio e tutti anelano a una maggiore efficienza della spesa. Chiunque vorrebbe meno tasse grazie a minori sprechi. Facile a dirsi, molto più complicato a farsi.

A parte il fatto che, in una visione genuinamente liberale, troverebbe spazio anche l'istanza di ridurre proprio il livello dell'output pubblico privatizzando servizi e ricorrendo a tutte le possibili opzioni offerte dalla sussidiarietà, è opportuno limitarsi in questo Rapporto – giunto alla terza edizione – all'analisi degli eccessi di spesa pubblica. Il riferimento, come di consueto, è ai consumi finali delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, a quei consumi che passano dagli enti pubblici locali, le regioni, le province, i comuni e tutti gli enti pubblici che producono e offrono servizi sul territorio. L'unità di aggregazione è la regione amministrativa: quando si farà riferimento alla spesa locale, o regionale o territoriale, si intenderà la spesa pubblica effettuata da tutti gli enti residenti in un territorio che offrono beni e servizi fruiti dai cittadini in quella regione.

Lo schema che porta alla valutazione di eccessi di spesa (altrimenti definiti sprechi o inefficienze) è molto semplice: stimata la spesa pubblica locale per l'anno 2013, l'ultimo per cui si dispone dei dati territoriali (capitolo 1), si valuta un indicatore sintetico dell'output pubblico locale (paragrafo 2.1) cioè un indice che racchiude la quantità e la qualità dei servizi pubblici offerti dagli enti pubblici territoriali e fruiti dai cittadini della regione<sup>1</sup>.

Disponendo dei valori della spesa e dell'indice di output pubblico è possibile fare diverse elaborazioni per identificare una regione benchmark (par. 2.2), quella che ha performance migliori sia in termini di livelli di servizio sia in termini dei più bassi prezzi per offrirlo. Il confronto con il benchmark stabilisce il grado di spreco o di inefficienza nella spesa pubblica locale. Quindi, le nostre valutazioni hanno la caratteristica di essere basate su un riferimento: anche il riferimento, però, potrebbe a sua volta palesare inefficienze. In questo senso, le nostre valutazioni forniscono una stima di minima degli eccessi di spesa pubblica locale.

---

<sup>1</sup> Per i dettagli tecnici si vedano i precedenti rapporti, Ufficio Studi Confcommercio, La spesa pubblica locale, luglio 2015 e La spesa pubblica regionale, marzo 2014.

Come nell'ultimo rapporto, anche in questo stimiamo quanto degli eccessi di spesa dovrebbero essere utilizzati per riportare ai livelli migliori di servizio pubblico la cittadinanza delle regioni che fruiscono di un output inferiore al benchmark (par. 2.3). Per differenza, emerge una quota di spesa che potrebbe essere ben risparmiata senza intaccare in alcun modo il livello di servizio.

\* \* \*

L'evoluzione della spesa pubblica complessiva (uscite totali) nel nostro paese può essere distinta in due decenni: tra il 1995 e il 2005, la velocità di crescita della spesa è stata inferiore a quella del Pil nominale, portando il rapporto tra le due grandezze dal 52% circa al 47%. Tra il 2005 e il 2015, invece, si è verificata un'inversione di tendenza, con le uscite totali cresciute in termini cumulati di quasi il 18%, rispetto a poco meno del 10% del Pil nominale, conseguenza anche di una rigidità della spesa.

**Tab. A – Le uscite delle Amministrazioni pubbliche**

	1995	2005	2013	2015	2016
	milioni di euro a prezzi correnti				
Spesa per consumi finali	172.239	291.616	315.416	310.258	317.601
- Redditi da lavoro dipendente	103.820	156.645	164.784	161.746	163.942
Interessi passivi	109.781	67.175	77.568	68.440	66.911
Prestazioni sociali in denaro	154.171	242.245	319.688	332.985	339.960
Altre uscite correnti	25.387	32.333	48.564	48.001	43.865
Totale uscite correnti	461.578	633.369	761.236	759.684	768.337
Totale uscite in conto capitale	48.689	68.946	57.746	66.745	60.375
<b>Totale uscite</b>	<b>510.267</b>	<b>702.315</b>	<b>818.982</b>	<b>826.429</b>	<b>828.712</b>
Pil ai prezzi di mercato	984.983	1.489.725	1.604.478	1.636.372	1.671.584
	in % del Pil				
Spesa per consumi finali	17,5	19,6	19,7	19,0	19,0
<b>Totale uscite in conto capitale</b>	<b>4,9</b>	<b>4,6</b>	<b>3,6</b>	<b>4,1</b>	<b>3,6</b>
<b>Totale uscite</b>	<b>51,8</b>	<b>47,1</b>	<b>51,0</b>	<b>50,5</b>	<b>49,6</b>

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat e MEF, Documento di Economia e Finanza, aprile 2016.

Nel 2015, le uscite totali hanno superato gli 826 miliardi di euro, portandosi al 50,5% del Pil (tab. A).

Le due voci che da sole totalizzano oltre 643 miliardi di euro, corrispondenti a quasi il 78% delle uscite complessive, e cioè la spesa per consumi finali (domanda pubblica) e le prestazioni sociali in denaro (previdenza, assistenza e sanità), hanno però evidenziato nel tempo dinamiche significativamente diverse.



Le prestazioni sociali in denaro, che risultano più difficilmente comprimibili proprio per la natura delle prestazioni stesse, sono cumulativamente cresciute tra il 2006 e il 2015 di quasi il 38%, accrescendo la propria quota sul Pil da poco più del 16% del 2005 a oltre il 20% del 2015. I consistenti interventi sul sistema previdenziale effettuati negli ultimi vent'anni produrranno i loro effetti solo nel lungo periodo.

Per converso, la spesa derivante dai consumi pubblici (cioè la spesa per consumi finali), in questo ultimo decennio, anche per effetto dell'azione, non sempre efficace e/o talvolta discontinua, della spending review, ha visto un incremento cumulato ben più modesto, poco superiore al 6%, inferiore di circa tre punti alla dinamica cumulata del Pil e quindi scendendo in quota sul prodotto lordo di circa sei decimi di punto nel 2015 rispetto al livello del 2005 (tab. A).

È dunque evidente che gli sforzi di comprimere la spesa, tentando di aggredirne gli sprechi e le inefficienze, si siano concentrati e/o limitati ad alcuni comparti.

I redditi da lavoro dei pubblici dipendenti, che rappresentano oltre metà della spesa per consumi finali, hanno evidenziato una dinamica pressoché trascurabile (+3,3% cumulato dal 2005 al 2015), come conseguenza dei ripetuti blocchi dei rinnovi contrattuali. Tra il 2011 e il 2015 il comparto dei dipendenti pubblici ha perso circa 135mila unità (-3,9%), una contrazione concentrata per circa il 40% nell'amministrazione degli Enti locali (Regioni, Province e Comuni, tab. B).

**Tab. B – Unità di lavoro standard nelle Amministrazioni pubbliche**  
in migliaia

	2011	2012	2013	2014	2015	var. ass. 2012-15	var. % 2012-15
Stato	1.845	1.818	1.804	1.810	1.808	-37	-2,0
Altre amministrazioni centrali	59	60	58	59	59	0	0,2
Regioni, province, comuni	594	572	558	549	541	-53	-8,9
Enti locali sanitari	686	677	672	667	663	-23	-3,4
Altre amministrazioni locali	228	218	217	216	213	-14	-6,3
Enti di previdenza	48	47	45	44	42	-7	-13,9
<b>Totale amministrazioni pubbliche</b>	<b>3.460</b>	<b>3.391</b>	<b>3.354</b>	<b>3.344</b>	<b>3.325</b>	<b>-135</b>	<b>-3,9</b>

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

Considerando che i grandi risparmi di spesa sono fino ad oggi derivati dalla voce interessi passivi (onere del servizio del debito), stabili intorno ai 68 miliardi di euro nell'ultimo quinquennio e dalla compressione della spesa in conto capitale (investimenti delle Amministrazioni pubbliche e contributi agli investimenti dei settori privati), ridottasi cumulativamente di oltre il

3% nell'ultimo decennio – con qualche ripercussione negativa sulla crescita economica – appare evidente che uno dei settori della spesa per consumi finali indiziato di generare sprechi e inefficienze sia proprio quello dei consumi intermedi, la cui razionalizzazione in termini di efficienza, secondo le indicazioni che scaturiscono dall'analisi dettagliata della spesa pubblica locale sviluppata in questa nota, può portare a liberare risorse da impiegare per ridurre il carico fiscale su imprese e famiglie, unico fattore in grado di riavviare il motore della crescita.

\* \* \*

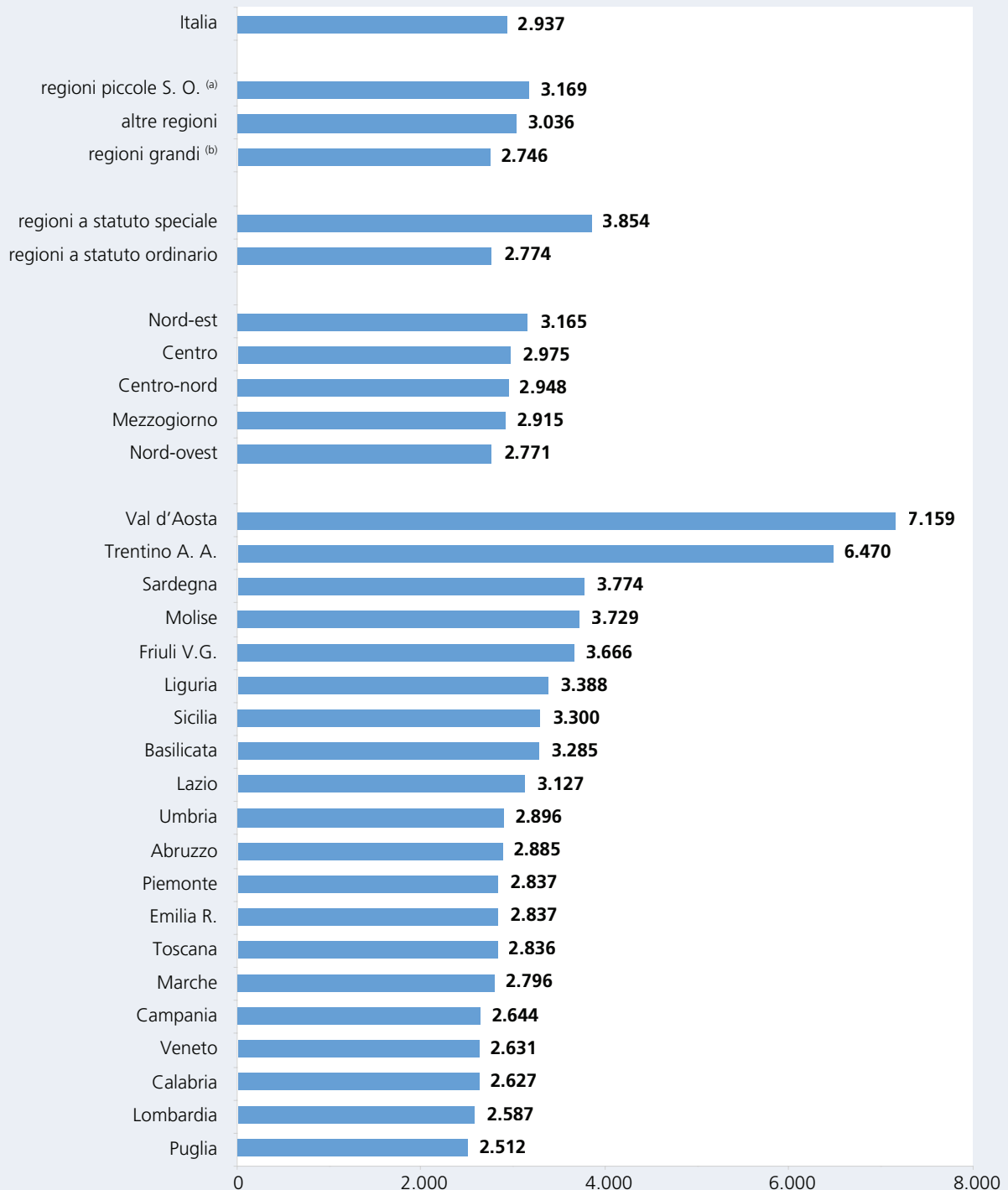
Sottraendo dalla spesa complessiva per consumi finali a livello regionale diffusa dall'Istat, quella attribuibile alle amministrazioni centrali (132 miliardi di euro) e agli enti di previdenza (6,4 miliardi di euro) entrambe regionalizzate secondo i criteri illustrati nel par. 1.4, si perviene alla spesa oggetto di questa nota: i consumi finali delle Amministrazioni pubbliche locali per funzione di spesa, articolate per regione. La sintesi dei valori per abitante è riportata in figura A. In media ogni italiano spende attraverso le amministrazioni locali – tutte le risorse sono dei cittadini, conviene ricordarlo – 2.937 euro (l'anno è sempre il 2013), in calo di 26 euro sul 2012 (-0,9%). L'aspetto più interessante è la variabilità della spesa regionale con la Val d'Aosta che supera i 7mila euro seguita a poca distanza dal Trentino A. A. In generale le regioni a statuto speciale spendono molto di più di quelle a statuto ordinario. Difficilmente le maggiori competenze degli statuti speciali possono spiegare per intero queste differenze. Le regioni piccole spendono più delle grandi: qui si ripropone l'idea di economie di scala nella produzione dei servizi pubblici locali.

La spesa pro capite al Sud è inferiore, quasi ovunque, rispetto al resto del paese. Ma di cosa è fatta? Il livello di servizio è equiparabile? Se i livelli di servizio nel Mezzogiorno fossero – come effettivamente risulterà tra un attimo – esigui rispetto a quelli del Centro-nord, allora quella spesa acquisterebbe molto poco in termini di qualità e quantità. È evidente che per costruire un ragionamento non basta la spesa nominale ma è necessario un indice sintetico dei servizi che la suddetta spesa compra regione per regione.

\* \* \*

A partire da venti indicatori di quantità e qualità dei beni e servizi pubblici locali, si è costruito un indice sintetico i cui valori sono riportati in figura B. la Lombardia assume il ruolo di benchmark in quanto presenta il massimo valore regionale dell'output pubblico (normalizzato a uno in modo che risulti evidente la distanza degli altri indici regionali).

**Fig. A – Spesa pro capite per consumi finali delle Amministrazioni locali**  
euro - anno 2013



(a) Regioni piccole a statuto ordinario: Umbria, Molise e Basilicata. (b) Regioni grandi: Lombardia, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia. Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Istat.

Rispetto al 2012 performano bene Emilia Romagna e Veneto che scalano entrambe due posizioni e che riducono le distanze rispetto al benchmark. Peggiorano le posizioni assolute e relative di tutte le regioni a statuto speciale, salvo la Sicilia che "mantiene" l'ultima posizione,

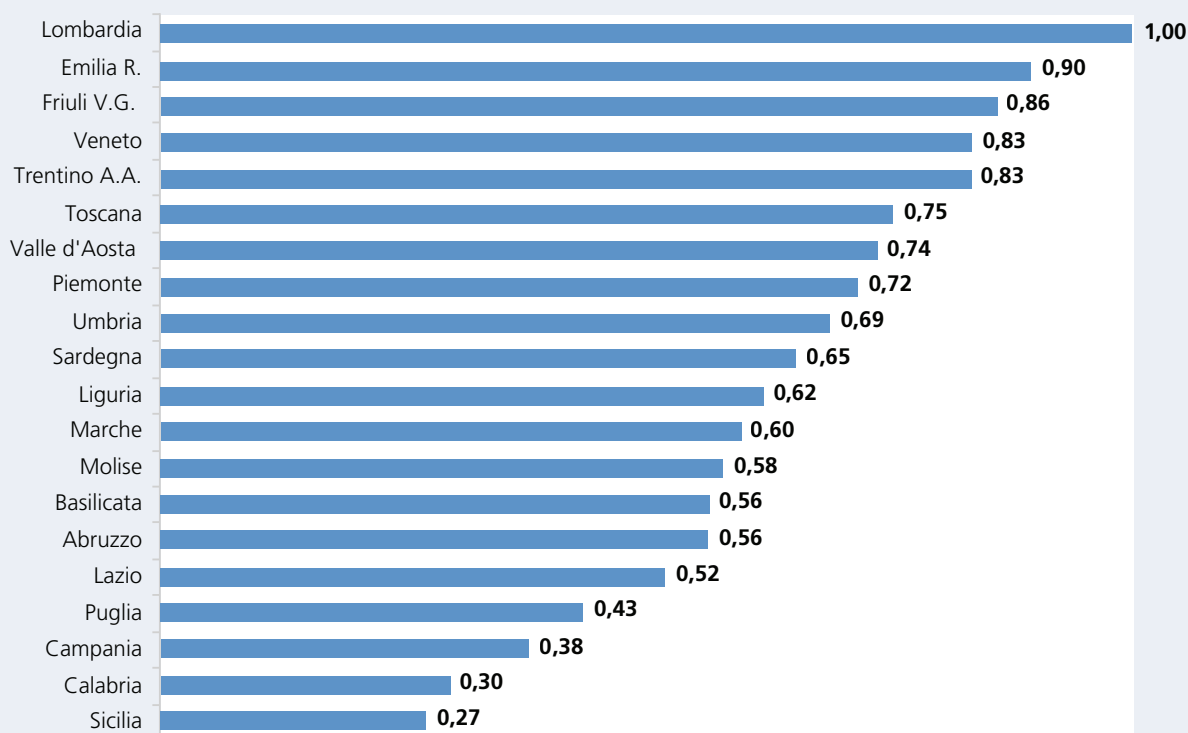
anche se con un livello di servizio peggiore rispetto allo scorso anno. In genere, il Mezzogiorno si colloca a patologica distanza dal Nord dell'Italia: i cittadini di Calabria e Sicilia fruiscono di servizi pubblici locali le cui quantità e qualità complessivamente risultano pari o inferiori al 30% degli standard della Lombardia. Nella graduatoria per valori decrescenti dell'indice sintetico di output pubblico locale, le ultime sei posizioni sono identiche a quelle dello scorso anno.

Mettendo a sistema spesa regionale e indice dei servizi pubblici locali si perviene ai risultati sintetizzati dalla tabella C che è opportuno analizzare con attenzione.

Nelle prime due colonne è riportata la spesa locale pro capite in due anni consecutivi e comparabili, 2012 e 2013. Le differenze sono esigue, eppure interessanti. La spesa pro capite cresce nelle regioni a statuto speciale, scende nelle altre; cresce nelle regioni piccole, scende nelle grandi. Non ci sono variazioni rilevanti per grandi ripartizioni geografiche.

Valutando la spesa locale non ai costi reali ma a quelli della regione più virtuosa, la Lombardia – che presenta costi unitari dell'output più bassi tra le venti regioni – si ottiene una spesa teorica efficiente (paragrafo 2.2). La differenza tra la spesa effettiva e quella efficiente sopra definita fornisce le differenze presentate nella terza colonna (2) della tabella C. L'ecces-

**Fig. B – Graduatoria regionale dell'indice sintetico dell'output pubblico**  
anno 2013



so di spesa indica quanto si potrebbe risparmiare mediamente per ogni abitante regionale se i servizi pubblici oggi forniti fossero prodotti e acquistati ai prezzi della Lombardia. I risparmi sono notevoli perché a fronte di una spesa di 2.937 euro a testa se ne potrebbero risparmiare 1.233, pari al 42% (una percentuale identica a quella calcolata per il 2012, a dimostrazione che gli sprechi sono difficili da combattere). I risparmi più consistenti si hanno per il Sud e per le regioni a statuto speciale, oltre che per le regioni piccole. Queste tre dimensioni sono le determinanti principali degli eccessi di spesa e richiamano altrettante suggestioni che non possono essere approfondite in questo Rapporto ma vanno menzionate: l'attualità e l'adeguatezza degli statuti speciali alla luce delle riforme costituzionali degli ultimi quindici anni; l'attualità e l'adeguatezza delle regioni con meno di un milione di abitanti e la possibilità di procedere a vasti ed efficaci accorpamenti macro-regionali; l'attualità e l'adeguatezza della governance delle regioni meridionali in generale.

**Tab. C – Spesa pubblica locale pro capite, eccesso di spesa, risorse da reinvestire ed eccesso netto di spesa per alcune caratteristiche delle regioni**

anno 2013 - valori per abitante in euro

	spesa per beni e 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) 2013	2012			
Nord-ovest	2.771	2.767	488	304	185
Nord-est	3.165	3.237	940	361	578
Centro	2.975	3.061	1.383	994	388
Sud	2.915	2.906	1.885	1.556	328
R.S.S.	3.854	3.814	2.580	1.313	1.267
R.S.O.	2.774	2.811	994	807	187
regioni piccole S. O. <sup>(a)</sup>	3.169	3.137	1.542	960	582
regioni grandi <sup>(b)</sup>	2.817	2.780	1.124	894	231
altre regioni	3.060	3.060	1.339	866	473
<b>Italia</b>	<b>2.937</b>	<b>2.963</b>	<b>1.233</b>	<b>883</b>	<b>350</b>

(a) Regioni piccole a statuto ordinario: Umbria, Molise e Basilicata. (b) Regioni grandi: Lombardia, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia. Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

Liquidare la questione dei risparmi solo sulla base dei prezzi dell'output pubblico locale non sarebbe corretto. È necessario tornare all'indice sintetico dei servizi pubblici locali e domandarsi quante risorse sarebbero necessarie per portare tutte le regioni allo stesso livello di

output pubblico della Lombardia, ai prezzi della Lombardia (ovviamente, perché viceversa si introdurrebbero sprechi di prezzo).

Emerge che dei possibili 1.233 euro pro capite di risparmi, per ottenere l'obiettivo di equalizzare il livello di servizio al massimo della Lombardia in tutte le regioni, bisognerebbe reinvestirne 833. Si vede con la massima chiarezza che il livello di investimento cresce spostandosi da Nord a Sud, passando da meno di 400 euro ai 1.556 pro capite del Mezzogiorno. Questa è una conseguenza immediata degli scarti evidenziati nell'indice sintetico di output pubblico regionale.

Le stesse evidenze sono anche più chiare dalla tabella D, nella quale i valori pro capite sono moltiplicati per le popolazioni di riferimento al fine di ottenere valori aggregati. Pertanto, la spesa per consumi finali gestita dalle amministrazioni locali ammonta a 176,9 miliardi di euro (500 milioni più del 2012). Gli sprechi o inefficienze sommano a 74,3 miliardi di euro: in altri termini, per l'output pubblico che oggi acquistiamo e del quale sosteniamo i costi, sarebbe possibile risparmiare 74,3 miliardi di euro se esso fosse prodotto e acquistato ai prezzi della Lombardia. Queste inefficienze pesano in media per il 42% della spesa effettiva e raggiungono quasi il 67% nelle regioni a statuto speciale e quasi il 65% nelle regioni del Sud. Le inefficienze pesano per il 48,7% nelle regioni piccole a statuto ordinario e per meno del 40% nelle regioni grandi (compresa la Sicilia).

Dei potenziali 74,3 miliardi di euro di risparmi ottenibili azzerando le inefficienze di prezzo, 53,2 miliardi di euro andrebbero reinvestiti per migliorare il livello di servizio dei cittadini regionali, portando l'indice dell'output attuale ai livelli massimi (della Lombardia). Oltre il 60% di queste risorse andrebbe investito nel Sud dell'Italia (32,3 miliardi di euro; quarta colonna di tab. D). Anche equalizzando l'output regionale ai massimi, si potrebbe raggiungere un taglio di sprechi pari a 21,1 miliardi di euro. Questa cifra non ha ragione d'essere: non ha a che fare con le differenze di qualità e di quantità nei livelli dei servizi pubblici regionali, bensì è generata da sprechi che andrebbero contrastati applicando i prezzi migliori praticati nella regione benchmark. Un terzo circa (32,4%) di questo eccesso netto di spesa pubblica locale è generato nelle regioni meridionali.

**Tab. D – Spesa pubblica locale, eccesso di spesa,  
risorse da reinvestire ed eccesso netto di spesa**  
anno 2013 - miliardi di euro e percentuali

	spesa per beni e 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	44,3	7,8	17,6	4,9	3,0	14,0	26,6
Nord-est	36,7	10,9	29,7	4,2	6,7	31,8	19,2
Centro	35,3	16,4	46,5	11,8	4,6	21,9	19,7
Sud	60,6	39,2	64,7	32,3	6,8	32,4	34,5
R.S.S.	35,1	23,5	66,9	11,9	11,5	54,7	15,1
R.S.O.	141,8	50,8	35,8	41,2	9,6	45,4	84,9
regioni piccole S. O. <sup>(a)</sup>	5,6	2,7	48,7	1,7	1,0	4,9	3,0
regioni grandi <sup>(b)</sup>	88,4	35,3	39,9	28,0	7,2	34,3	52,1
altre regioni	82,9	36,3	43,8	23,4	12,8	60,8	45,0
<b>Italia</b>	<b>176,9</b>	<b>74,3</b>	<b>42,0</b>	<b>53,2</b>	<b>21,1</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(a) Regioni piccole a statuto ordinario: Umbria, Molise e Basilicata. (b) Regioni grandi: Lombardia, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia. Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

Confrontando la percentuale dell'eccesso netto di spesa con la percentuale di popolazione residente nei bacini di riferimento (ultime due colonne della tabella D) si ripropongono le accentuazioni già discusse: nelle regioni a statuto speciale vive il 15,1% della popolazione italiana ma si genera il 54,7% dell'ammontare dell'eccesso netto di spesa pubblica locale; lo stesso vale per le regioni piccole o, meglio, c'è evidenza che le regioni grandi siano molto più efficienti visto che ci vive il 52,1% della popolazione, ma l'eccesso netto di spesa è solo di poco superiore a un terzo del totale (7,2 miliardi di euro rispetto a 21,1 miliardi complessivi). Il Mezzogiorno non presenta accentuazioni su questa grandezza perché il problema del Sud consiste nell'inadeguatezza del livello di output pubblico per cui quasi tutti gli eventuali risparmi derivanti dal taglio delle inefficienze (39,2 miliardi di euro; colonna 2 di tab. D) andrebbero reinvestiti per produrre servizi pubblici adeguati (32,3 miliardi di euro; colonna 4 di tab. D). Nel nostro Sud, insomma, si spende molto per acquistare pochissimo; se questo pochissimo fosse acquistato ai prezzi della Lombardia si avrebbero significativi risparmi, ma sempre poco e niente si acquisterebbe. Per migliorare i livelli di servizio la maggior parte dei risparmi andrebbe, quindi, reinvestita in un nuovo, diverso, efficace processo per produrre e offrire servizi pubblici locali adeguati.





# 1. ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA SPESA PUBBLICA

## 1.1 Spesa pubblica e crescita economica

Nelle economie avanzate, la quota di Pil intermediata dal bilancio pubblico ha assunto nei decenni un'ampiezza crescente, ma con differenze non trascurabili tra sistemi economici a maggiore vocazione liberista e sistemi dove prevale un intervento più incisivo dell'azione statale secondo il modello dell'economia sociale di mercato. In particolare, se si guarda agli aspetti connessi con il concetto *latu sensu* di spesa pubblica, cioè come totale delle uscite di bilancio delle Amministrazioni pubbliche, la tabella 1 offre interessanti spunti di riflessione.

**Tab. 1 – Le uscite totali delle Amministrazioni pubbliche nelle principali aree avanzate**  
in % del Pil

	1995	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Euro area	52,6	46,7	46,0	45,3	46,6	50,7	50,5	49,1	49,7	49,6	49,3	48,6
- Germania	54,7	46,2	44,7	42,8	43,6	47,6	47,3	44,7	44,5	44,5	44,3	43,9
- Francia	54,2	52,9	52,5	52,2	53,0	56,8	56,4	55,9	56,8	57,0	57,3	56,8
- Italia	51,8	47,1	47,6	46,8	47,8	51,2	49,9	49,1	50,8	51,0	51,2	50,5
Regno Unito	41,8	42,8	42,9	42,8	46,6	49,6	48,8	46,9	46,8	45,0	43,9	43,2
Stati Uniti	37,2	36,4	36,2	36,9	39,4	43,0	42,9	41,8	40,0	38,7	38,0	37,6
Giappone	35,7	36,4	36,0	35,8	36,9	41,9	40,7	41,8	41,8	42,4	42,0	41,4

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Commissione Europea - AMECO.

Appare piuttosto evidente la differenza tra l'area euro, nel complesso, e le economie anglosassoni. Nel ventennio tra il 1995 e il 2015, la quota delle uscite totali in rapporto al Pil è regredita al di sotto del 50% per il complesso dei paesi dell'eurozona fino al 2007. È poi risalita al di sopra nel 2009 per contrastare gli effetti della grave recessione mondiale, mantenendosi dal 2010 in avanti intorno alla soglia del 49%. Nell'ambito dell'area euro Francia e Italia sono i grandi paesi che, nel ventennio considerato, hanno sostanzialmente mantenuto il rapporto uscite totali/Pil superiore al 50%, addirittura stabilmente intorno al 57% per la Francia. La Germania, invece, pur partendo da un livello di quasi il 55%, superiore dunque a quello di Francia e Italia, ha compiuto un percorso inverso, riducendolo fino al 2008 di circa dieci punti, per poi innalzarlo

nel biennio successivo in funzione anticiclica, ma riportandolo negli anni seguenti al di sotto del 44%, come nell'ultimo periodo pre-crisi.

Per i paesi anglosassoni e il Giappone, invece, il peso dello stato nell'economia risulta nettamente inferiore. Il Regno Unito è mediamente attestato nel ventennio considerato – ad eccezione del temporaneo innalzamento in funzione anticiclica del 2009 – intorno al 43% delle uscite totali in rapporto al Pil. Il Giappone, dopo la recessione del 2009, ha lievemente accresciuto la quota di Pil intermediata dalla spesa pubblica complessiva, ma l'ha mantenuta sostanzialmente intorno al 41%. Gli Usa, infine, rappresentano il sistema economico che esprime la capacità di utilizzare in modo flessibile il bilancio pubblico, espandendo la spesa nelle fasi recessive del ciclo economico, ma riportandola sotto controllo con rapidità ed efficacia con il riavvio della ripresa, come testimonia la quota delle uscite totali in percentuale del Pil poco al di sopra del 37% nel 2015, un livello sostanzialmente identico a quello della seconda metà degli anni novanta.

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.

In altri termini, questi profili differenziati delle uscite pubbliche in rapporto al Pil, riflettono assetti politico-sociali diversamente organizzati, con una maggiore sensibilità nei paesi europei verso le esigenze della protezione sociale (previdenza, assistenza, sanità) e un ruolo della domanda pubblica – vale a dire gli acquisti di beni e servizi effettuati dalle Amministrazioni pubbliche per organizzarli come prestazioni di servizi ai cittadini – più esteso all'interno del processo di formazione del reddito nazionale.

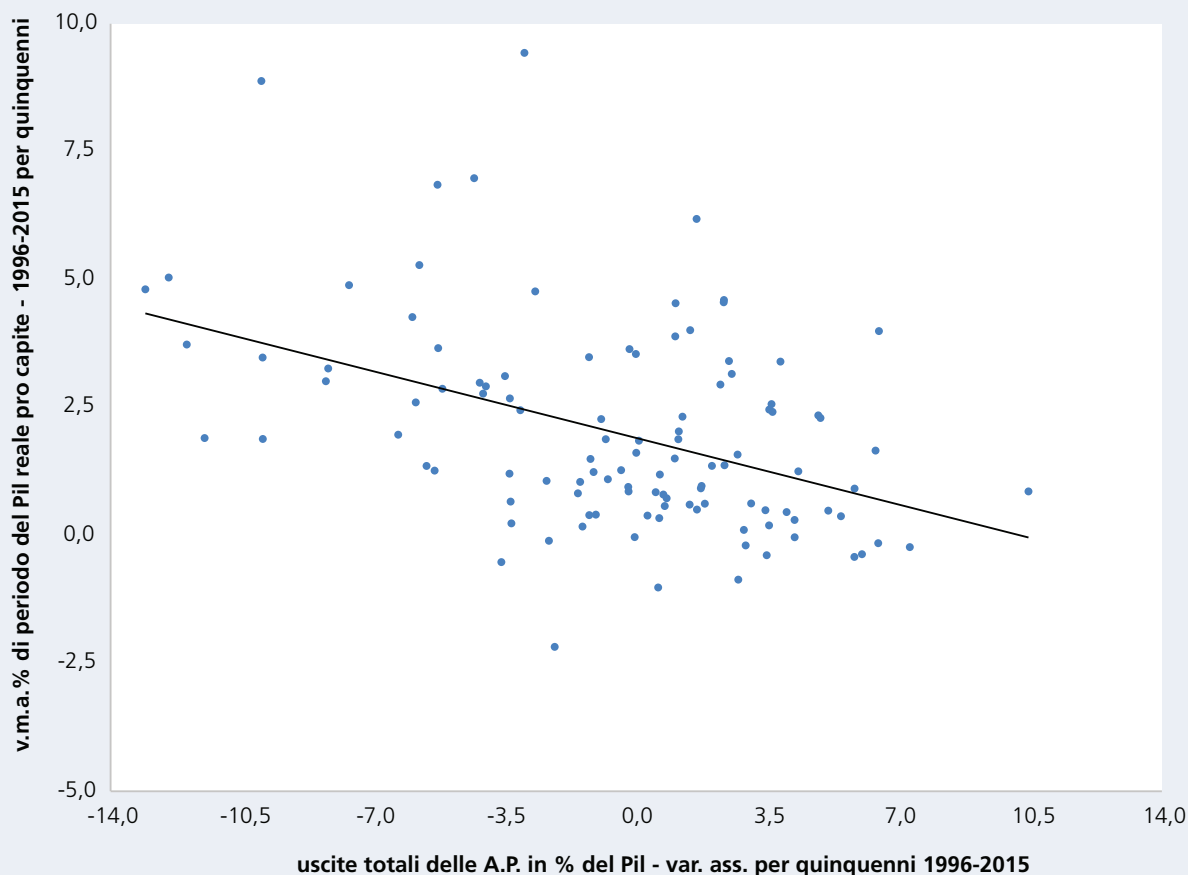
Proprio dalla constatazione di queste differenze rispetto al ruolo dello Stato nell'economia, scaturisce l'interrogativo se esista una correlazione tra risorse mobilitate dal bilancio pubblico e crescita economica e, soprattutto, quale segno abbia tale correlazione.

Si tratta, ovviamente, di un interrogativo di complessa decifrazione sotto il profilo della teoria economica e della possibilità di misurarne le implicazioni in termini di analisi quantitativa.

In questa sede ci limitiamo a seguire qualche suggestione, offerta dalla semplice correlazione della 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 delle A.P., relativamente al periodo 1995-2015 per i paesi dell'Unione Europea, Norvegia, Svizzera, Stati Uniti e Giappone.

**Fig. 1 – Uscite totali delle Amministrazioni pubbliche e crescita economica**



Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Commissione Europea - AMECO.

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.

Non c'è dubbio che nelle fasi avverse del ciclo economico si dovrebbe ricorrere ad incrementi di spesa pubblica per sostenere la caduta della domanda aggregata, ma sotto questo specifico aspetto va anche ricordato che la stringente disciplina di bilancio dei trattati europei per i paesi dell'eurozona ha consentito di farvi ricorso in misura comunque limitata, proprio perché, paradossalmente, in molti paesi dell'area euro la quota di spesa pubblica complessiva in rapporto al Pil era già strutturalmente molto elevata e non compatibile con ulteriori eccessivi ampliamenti dei disavanzi attraverso il deficit-spending, come ad esempio nel caso italiano.

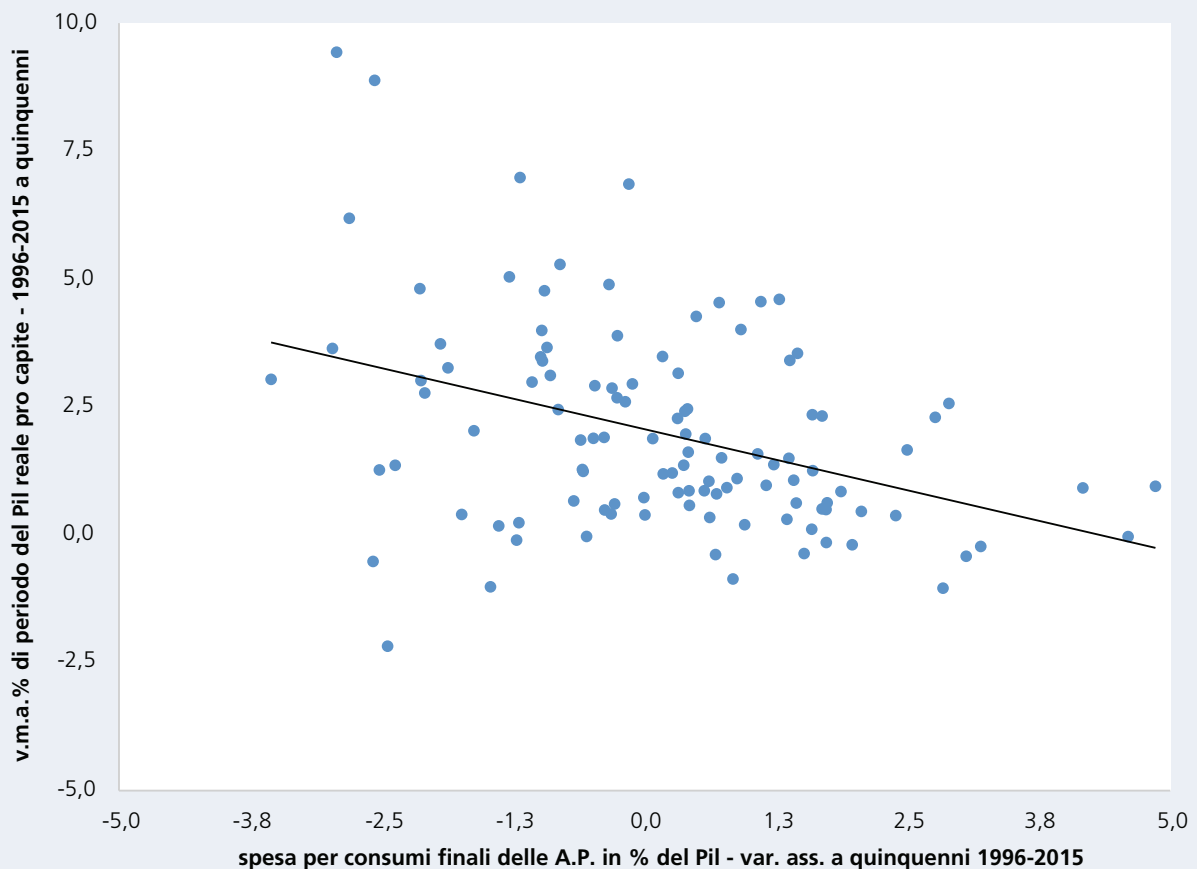
L'evidenza, per quanto approssimativa, della figura 1, dimostra che in ogni caso mantenere per periodi di tempo prolungati un livello troppo elevato di spesa pubblica in rapporto al Pil

genera effetti di spiazzamento sugli investimenti privati e di conseguenza determina un sensibile ridimensionamento del tasso medio annuo di crescita reale nel lungo periodo. Non a caso, la Germania, che ha proceduto ad un contenimento strutturale della spesa entro un profilo inferiore alla dinamica del Pil, è l'economia dell'area euro che meglio delle altre è riuscita a riavviare una duratura fase espansiva dopo la battuta d'arresto del 2009.

Anche provando a replicare questo semplice esercizio solo per un segmento, certamente importante del bilancio pubblico, cioè la spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche che corrisponde proprio a quella parte dei consumi finali nazionali che contribuisce al Pil, vale a dire quella che in precedenza abbiamo chiamato domanda pubblica, il risultato sotto il profilo della sua correlazione con il tasso di crescita del Pil reale pro capite nel lungo periodo non cambia (fig. 2).

In altri termini, risulta confermata la suggestione secondo la quale incrementi di quota, in rapporto al Pil, della domanda pubblica per consumi si associa, nel lungo periodo, ad una peggiore performance di crescita del sistema economico. A differenza, però, delle uscite totali, nelle quali la presenza prevalente della spesa per protezione sociale appare vincolata e non facilmente comprimibile, la spesa per consumi finali riflette il ruolo dello Stato come produttore diretto o

**Fig. 2 – Consumi pubblici (acquisti di beni e servizi delle A.P.) e crescita economica**



indiretto (nel caso di acquisti da produttori market) di beni e servizi da erogare sotto forma di prestazioni ai cittadini e dunque chiama in causa l'efficienza della spesa, considerando che grande parte di sprechi, inefficienze, malversazioni, indebite appropriazioni e forme di corruzione si annidano, presumibilmente, proprio in questo segmento di spesa che per certi versi si rifà ad una concezione in senso lato dello stato-imprenditore.

E, infatti, la spesa per consumi finali, nella sua articolazione a livello regionale, rappresenta l'oggetto di analisi nel prosieguo del Rapporto, focalizzata sulla capacità nei diversi territori di produrre l'output pubblico secondo un modello più o meno efficiente di spesa.

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

Con l'entrata a regime del SEC 2010, l'Istat ha diffuso una serie storica lunga ed omogenea del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, anche relativamente alla componente specifica della spesa per consumi finali, sia nella sua articolazione per sottosectori di S13 (Amministrazioni centrali, Locali e Enti di previdenza), sia nella classificazione funzionale COFOG, sia ancora per l'articolazione di quest'ultima a livello regionale, consentendo così un'analisi di dettaglio più compiuta delle uscite del bilancio pubblico.

Come si è visto dalla tabella 1 del paragrafo precedente, l'evoluzione della spesa pubblica complessiva (uscite totali) nel nostro paese può essere distinta in due decenni: tra il 1995 e il 2005, la velocità di crescita della spesa è stata inferiore a quella del Pil nominale, portando il rapporto tra le due grandezze dal 52% circa al 47%. Tra il 2006 e il 2015, invece, si è verificata un'inversione di tendenza, con le uscite totali cresciute in termini cumulati di quasi il 18%, rispetto a poco meno del 10% del Pil nominale (tab. 2).

Nel 2015, le uscite totali hanno superato gli 826 miliardi di euro, portandosi al 50,5% del Pil.

Le due voci che da sole totalizzano oltre 643 miliardi di euro, corrispondenti a quasi il 78% delle uscite complessive, e cioè la spesa per consumi finali (domanda pubblica) e le prestazioni sociali in denaro (previdenza, assistenza e sanità), hanno però evidenziato nel tempo dinamiche significativamente diverse.

Per converso, la spesa derivante dai consumi pubblici (cioè la spesa per consumi finali), in questo ultimo decennio, anche per effetto dell'azione, non sempre efficace e/o talvolta discontinua, della spending review, ha visto un incremento cumulato ben più modesto, poco superiore al 6%, inferiore di circa tre punti alla dinamica cumulata del Pil e quindi scendendo in quota sul prodotto lordo di circa sei decimi di punto nel 2015 rispetto al livello del 2005 (tab. 2).

Le prestazioni sociali in denaro risultano più difficilmente comprimibili proprio per la natura delle prestazioni stesse, sono cumulativamente cresciute tra il 2006 e il 2015 di quasi il 38%, accrescendo la propria quota sul Pil da poco più del 16% del 2005 a oltre il 20% del 2015. D'altra

parte i consistenti interventi attuati negli ultimi vent'anni sul versante previdenziale esplicheranno i loro effetti solo nel lungo periodo.

**Tab. 2 – Le principali voci di spesa delle Amministrazioni pubbliche  
(Centrali, Locali, Enti di previdenza)**

	1995	2005	2010	2015	var. % 2006-15
	milioni di euro a prezzi correnti				
Spesa per consumi finali	172.239	291.616	327.648	310.258	6,4
- Redditi da lavoro dipendente	103.820	156.645	172.548	161.746	3,3
- Consumi intermedi	44.865	76.396	87.356	88.831	16,3
- Acquisti da produttori market	18.433	40.785	46.281	44.194	8,4
- Altre poste <sup>(a)</sup>	5.121	17.790	21.463	15.487	-12,9
Interessi passivi	109.781	67.175	68.836	68.440	1,9
Prestazioni sociali in denaro	154.171	242.245	298.695	332.985	37,5
Totale uscite correnti	461.578	633.369	733.825	759.684	19,9
Totale uscite in conto capitale	48.689	68.946	66.669	66.745	-3,2
<b>Totale uscite</b>	<b>510.267</b>	<b>702.315</b>	<b>800.494</b>	<b>826.429</b>	<b>17,7</b>
<i>Per memoria:</i>					
Pil ai prezzi di mercato	984.983	1.489.725	1.604.515	1.636.372	9,8
	in % del Pil				
Spesa per consumi finali	17,5	19,6	20,4	19,0	
- Redditi da lavoro dipendente	10,5	10,5	10,8	9,9	
- Consumi intermedi	4,6	5,1	5,4	5,4	
- Acquisti da produttori market	1,9	2,7	2,9	2,7	
- Altre poste <sup>(a)</sup>	0,5	1,2	1,3	0,9	
Interessi passivi	11,1	4,5	4,3	4,2	
Prestazioni sociali in denaro	15,7	16,3	18,6	20,3	
Totale uscite correnti	46,9	42,5	45,7	46,4	
Totale uscite in conto capitale	4,9	4,6	4,2	4,1	
<b>Totale uscite</b>	<b>51,8</b>	<b>47,1</b>	<b>49,9</b>	<b>50,5</b>	

(a) È una somma algebrica nella quale entrano con segno (+) il risultato lordo di gestione e le altre imposte indirette sulla produzione e con segno (-) la produzione di beni e servizi per proprio uso finale (P.12), la produzione di beni e servizi vendibili (produzione market, P.11) e le vendite residuali, ossia i pagamenti richiesti ai beneficiari a copertura di una parte dei costi sostenuti per la produzione di servizi non destinabili alla vendita (P.131, corrispondenti sostanzialmente ai ticket sanitari).

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

È dunque evidente che gli sforzi di comprimere la spesa, tentando di aggredirne gli sprechi e le inefficienze, si siano concentrati e/o limitati ad alcuni comparti.

I redditi da lavoro dei pubblici dipendenti, che rappresentano oltre metà della spesa per consumi finali, hanno evidenziato una dinamica pressoché trascurabile (+3,3% cumulato), come conseguenza dei ripetuti blocchi dei rinnovi contrattuali a partire dal 2010 e del blocco del turnover dei dipendenti, con la conseguente contrazione del monte redditi tra il 2010 e il 2015 di oltre 10 miliardi di euro: in rapporto al Pil, infatti, sono passati in questo quinquennio dal 10,8% al 9,9%.

Un'altra componente di rilievo della spesa per consumi finali, cioè gli acquisti dai produttori market, ha subito una limitata compressione concentrata nell'ultimo quinquennio, sebbene in termini di quota sia rimasta sostanzialmente ancorata intorno al 2,7% del Pil.

L'altra componente importante dei consumi pubblici, cioè quella dei consumi intermedi, ossia il valore di beni e servizi impiegati come input produttivi dalle Amministrazioni pubbliche, che nel 2015 ha sfiorato gli 89 miliardi di euro, ha invece mantenuto un profilo di crescita sostenuto, con una variazione cumulata di oltre il 16% nell'ultimo decennio, largamente superiore a quella del Pil, portandosi ad oltre il 5% di quest'ultimo.

Considerando che i grandi risparmi di spesa sono fino ad oggi derivati dalla voce interessi passivi (onere del servizio del debito), stabili intorno ai 68 miliardi di euro nell'ultimo quinquennio e dalla compressione della spesa in conto capitale (investimenti delle Amministrazioni pubbliche e contributi agli investimenti dei settori privati), ridottasi cumulativamente di oltre il 3% nell'ultimo decennio – con ovvie ripercussioni negative sulla crescita economica – appare evidente che uno dei settori della spesa per consumi finali indiziato di generare sprechi e inefficienze sia proprio quello dei consumi intermedi, la cui razionalizzazione in termini di efficienza, secondo le indicazioni che scaturiscono dall'analisi dettagliata della spesa pubblica locale sviluppata nei successivi paragrafi, può portare a liberare risorse da impiegare per ridurre il carico fiscale su imprese e famiglie, unico fattore in grado di riavviare il motore della crescita.

### 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 – origina dai dati ufficiali relativi alla spesa per consumi finali delle A.P. secondo la classificazione funzionale (COFOG) ripartita a livello regionale, forniti dall'Istat secondo una ricostruzione coerente con il nuovo SEC 2010.

La spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche (tab. 3) ammonta a 315,4 miliardi di euro nel 2013 (ultimo anno per il quale si dispone di dati completi<sup>2</sup>), con una variazione nulla rispetto al 2012 (tab. 4). Del totale, poco meno di 112 miliardi sono attribuibili al Mezzogiorno. La Lombardia presenta il valore più elevato di spesa per consumi finali: 47,2 miliardi di

2 Il dato è leggermente differente da quello desumibile dalla tabella A (315,4 miliardi di euro) a causa di una revisione successiva al rilascio dei dati di tabella 3.

euro, quasi il 60% della spesa complessivamente attribuibile al Nord-ovest ed il 15,0% delle risorse totali (fig. 3), seguita dal Lazio (30,5 miliardi), e da due regioni meridionali (Campania e Sicilia, entrambe con circa 29 miliardi).

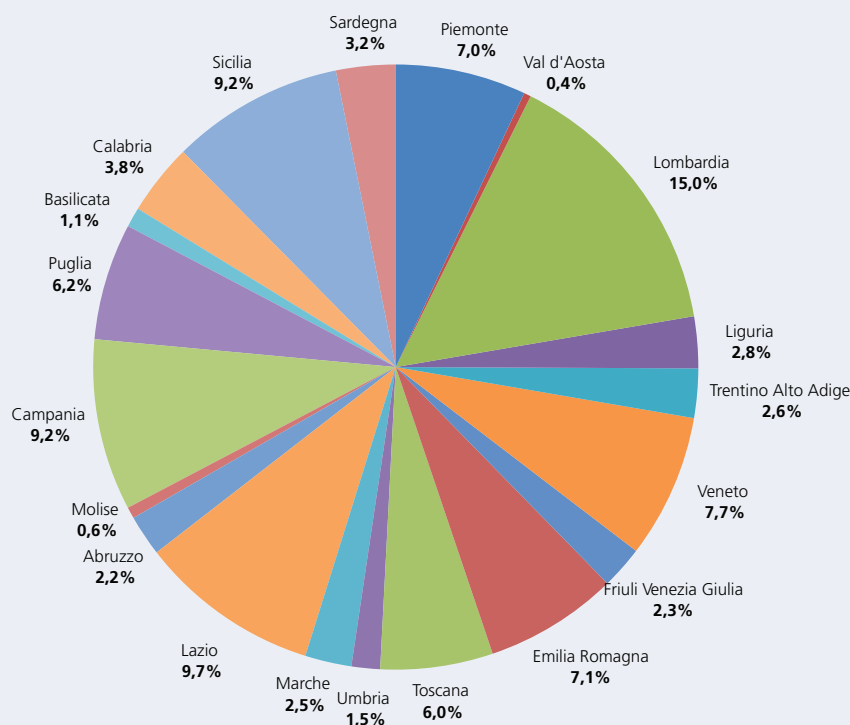
**Tab. 3 – Spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche  
per funzione di spesa COFOG e per Regione  
anno 2013 - in milioni di euro**

	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
Piemonte	22.011	2.713	1.554	2.167	1.430	291	560	8.031	321	3.913	1.032
Val d'Aosta	1.183	311	45	101	147	35	35	288	31	130	61
Lombardia	47.160	5.591	3.481	4.816	2.682	404	1.127	17.357	814	8.475	2.413
Liguria	8.699	1.078	558	798	696	185	297	3.224	142	1.312	409
<b>Nord-ovest</b>	<b>79.053</b>	<b>9.693</b>	<b>5.638</b>	<b>7.882</b>	<b>4.955</b>	<b>915</b>	<b>2.019</b>	<b>28.899</b>	<b>1.308</b>	<b>13.830</b>	<b>3.915</b>
Trentino A.A.	8.299	1.461	367	530	1.270	152	251	2.214	177	1.313	563
Veneto	24.252	2.651	1.724	2.297	1.857	848	678	8.208	364	4.170	1.456
Friuli V. G.	7.202	1.058	430	591	596	101	213	2.455	135	1.123	500
Emilia R.	22.490	2.663	1.553	2.129	1.746	384	523	7.822	360	4.037	1.273
<b>Nord-est</b>	<b>62.243</b>	<b>7.833</b>	<b>4.074</b>	<b>5.547</b>	<b>5.469</b>	<b>1.485</b>	<b>1.665</b>	<b>20.699</b>	<b>1.036</b>	<b>10.643</b>	<b>3.792</b>
Toscana	18.968	2.193	1.313	1.853	1.238	389	588	6.613	318	3.551	911
Umbria	4.808	640	314	431	410	90	134	1.608	69	915	197
Marche	7.827	939	544	730	537	102	194	2.742	128	1.539	372
Lazio	30.515	3.398	2.037	3.056	2.051	502	732	11.295	451	5.451	1.541
<b>Centro</b>	<b>62.118</b>	<b>7.170</b>	<b>4.208</b>	<b>6.070</b>	<b>4.236</b>	<b>1.084</b>	<b>1.648</b>	<b>22.259</b>	<b>966</b>	<b>11.456</b>	<b>3.022</b>
Abruzzo	6.905	881	467	647	472	160	192	2.338	75	1.302	370
Molise	1.914	267	110	154	229	56	58	660	15	309	56
Campania	28.914	3.590	2.053	2.879	1.345	619	867	9.940	332	6.442	847
Puglia	19.676	2.209	1.434	1.964	780	195	346	7.486	230	4.352	681
Basilicata	3.320	453	203	291	269	162	90	1.085	35	621	110
Calabria	12.087	1.296	693	950	2.394	338	409	3.551	109	2.078	269
Sicilia	29.092	4.507	1.782	2.629	2.409	582	997	8.879	667	5.487	1.152
Sardegna	10.026	1.313	582	820	1.068	265	334	3.457	140	1.553	495
<b>Mezzogiorno</b>	<b>111.934</b>	<b>14.515</b>	<b>7.324</b>	<b>10.334</b>	<b>8.966</b>	<b>2.377</b>	<b>3.293</b>	<b>37.397</b>	<b>1.603</b>	<b>22.144</b>	<b>3.980</b>
<b>Centro-nord</b>	<b>203.415</b>	<b>24.696</b>	<b>13.920</b>	<b>19.499</b>	<b>14.660</b>	<b>3.483</b>	<b>5.332</b>	<b>71.857</b>	<b>3.310</b>	<b>35.929</b>	<b>10.729</b>
<b>Italia</b>	<b>315.348</b>	<b>39.211</b>	<b>21.244</b>	<b>29.833</b>	<b>23.626</b>	<b>5.860</b>	<b>8.625</b>	<b>109.254</b>	<b>4.913</b>	<b>58.073</b>	<b>14.709</b>

Fonte: Istat.

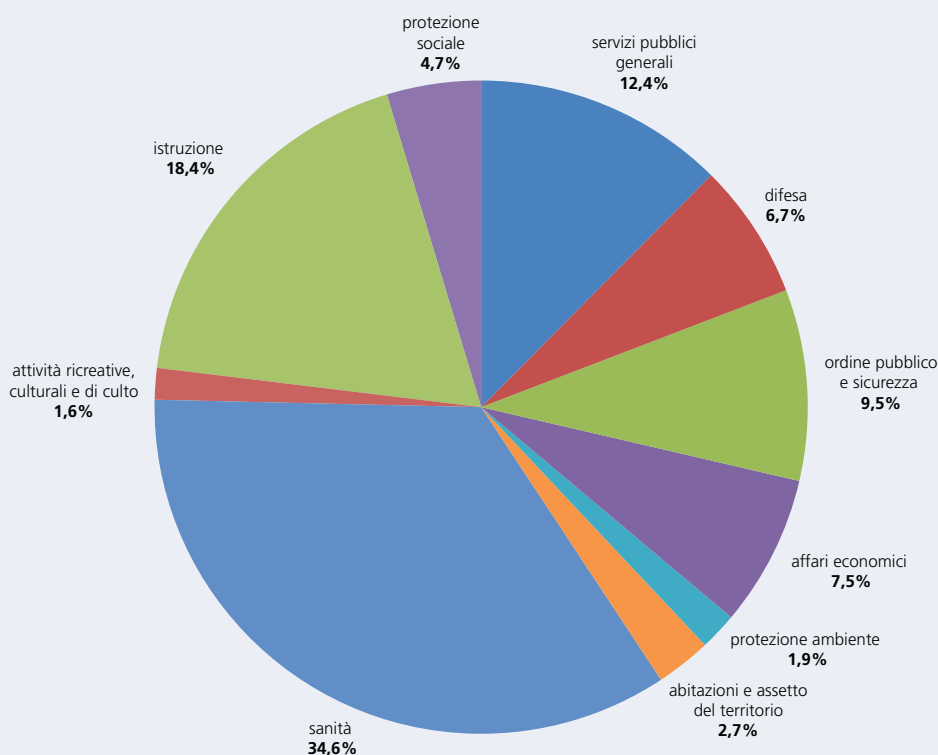


**Fig. 3 – Ripartizione della spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche per Regione  
anno 2013 - valori %**



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

**Fig. 4 – Ripartizione della spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche  
per funzione COFOG  
anno 2013 - valori %**



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

Le funzioni di spesa cui le Amministrazioni pubbliche dedicano più risorse economiche (fig. 4) sono sanità (circa 109 miliardi, 34,6% del totale), istruzione (58 miliardi, 18,4%) e servizi pubblici generali (39,2 miliardi, 12,4%), mentre non arriva neppure al 2% la quota destinata alla protezione ambientale ed alle attività ricreative, culturali e di culto.

### 1.3.1 La spesa regionale delle Amministrazioni pubbliche: il 2013 rispetto al 2012

Nel corso del 2013, la spesa per consumi finali articolata per regione si è di fatto mantenuta sugli stessi livelli del 2012, relativamente al totale delle funzioni di spesa come media ponderata delle 10 divisioni COFOG (tab. 4). Per sei divisioni, infatti, si sono registrati incrementi, mentre le rimanenti quattro hanno evidenziato flessioni, più accentuate per attività ricreative, culturali e di culto (-2,4%) e per protezione sociale (-4,7%), più contenute per affari economici (-0,9%) e per sanità (-0,6%, ben 15 regioni su 20 evidenziano riduzioni più o meno accentuate di questa voce, rispetto alla quale molti bilanci regionali presentano forti disavanzi da riportare sotto controllo). Tra le quattro, l'unica funzione di spesa rilevante è quella sanitaria, la cui incidenza è di circa il 35% (fig. 4), mentre quelle che si sono contratte maggiormente hanno un peso inferiore al 2% e hanno, dunque, inciso in misura impercettibile sull'andamento complessivo.

Sotto il profilo territoriale, si segnalano differenze tra intensità della variazione e diversità di variazioni tra le diverse funzioni di spesa. Il Mezzogiorno appare in controtendenza rispetto alla dinamica nazionale per la divisione affari economici (+0,8%) e per la protezione sociale (+6,3%, probabilmente perché la lunga fase recessiva non ancora del tutto conclusa ha colpito più severamente le aree meridionali), così come le flessioni sono meno intense per sanità (-0,3%) e più marcate per attività ricreative, culturali e di culto (-5,5%). Inoltre, le regioni del Sud evidenziano una flessione del 2,4% nella spesa per la protezione dell'ambiente, in contrasto con le aree del Centro-nord (+2,5%).

Anche l'aggregato delle regioni piccole formato da Umbria, Molise e Basilicata e quello delle regioni a statuto speciale, si differenziano rispetto alla media nazionale nelle diverse funzioni di spesa. Le prime, mostrano incrementi più consistenti della media nazionale nei servizi pubblici generali (+4,0%) e nella voce di spesa abitazioni e assetto del territorio (+2,9%), così come la flessione per la spesa in affari economici (-2,0) è più intensa della media nazionale, mentre evidenziano una netta inversione di segno nella spesa sanitaria (+1,3%) e nella protezione sociale (+1,1%) rispetto al dato medio italiano.

**Tab. 4 – Spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche per funzione di spesa COFOG e per Regione**  
var. % 2013 su 2012

	Funzioni di spesa (COFOG)										
	totale	servizi pubblici generali	difesa	ordine pubblico e sicurezza	affari economici	protezione ambiente	abitazioni e assetto del territorio	sanità	attività ricreative, culturali e di culto	istruzione	protezione sociale
Piemonte	-0,8	1,5	0,5	0,2	-2,1	4,7	0,7	-1,9	-1,8	-0,4	-4,1
Val d'Aosta	-0,3	5,8	0,0	0,0	-0,7	-6,5	2,9	-2,1	-11,4	-5,8	-0,4
Lombardia	1,3	3,9	1,1	1,8	0,6	3,1	3,7	0,7	3,0	2,1	-4,4
Liguria	-0,2	4,0	0,4	-0,9	-2,6	3,6	-3,6	-0,9	2,7	0,5	-3,3
<b>Nord-ovest</b>	<b>0,5</b>	<b>3,3</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>	<b>-0,7</b>	<b>3,3</b>	<b>1,7</b>	<b>-0,2</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>	<b>-4,2</b>
Trentino A.A.	-0,8	-1,2	0,8	1,0	3,8	6,1	-0,4	-0,8	-0,3	-2,9	-9,2
Veneto	-0,3	2,7	0,6	0,8	-1,9	2,8	2,1	-1,2	-0,2	1,4	-7,9
Friuli V. G.	0,1	6,4	0,5	-0,2	-7,0	-0,5	6,5	-0,6	-6,5	1,8	-4,3
Emilia R.	-0,1	1,8	0,8	0,5	-1,7	11,5	1,8	-0,3	-3,0	0,2	-6,1
<b>Nord-est</b>	<b>-0,2</b>	<b>2,1</b>	<b>0,7</b>	<b>0,6</b>	<b>-1,2</b>	<b>5,0</b>	<b>2,1</b>	<b>-0,7</b>	<b>-2,0</b>	<b>0,5</b>	<b>-7,0</b>
Toscana	-0,8	2,2	0,5	0,6	-2,6	8,8	3,0	-2,9	-2,8	1,0	-6,0
Umbria	0,2	3,8	0,6	1,4	-3,3	4,8	3,1	-0,5	-1,0	-0,1	-3,9
Marche	-0,9	-0,4	0,4	0,3	-3,4	5,9	-1,5	-1,0	-3,3	0,0	-6,5
Lazio	-1,0	4,1	2,5	2,2	-5,4	-9,8	3,0	-1,1	-2,7	-2,5	-7,8
<b>Centro</b>	<b>-0,8</b>	<b>2,9</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>-4,2</b>	<b>-1,2</b>	<b>2,4</b>	<b>-1,6</b>	<b>-2,7</b>	<b>-0,9</b>	<b>-6,9</b>
Abruzzo	1,2	6,5	0,2	1,6	-4,5	-1,3	-1,0	-0,9	-4,5	0,3	20,4
Molise	1,4	-0,4	0,0	-0,6	-3,0	1,1	1,8	5,7	0,0	1,6	-11,1
Campania	-0,8	-1,9	0,6	0,4	-0,9	-8,8	13,8	-1,7	-9,9	-0,4	2,0
Puglia	0,2	1,8	0,1	0,3	-1,8	-0,9	-2,0	0,8	-8,7	-1,2	4,1
Basilicata	2,2	7,1	0,5	2,5	0,7	-2,6	3,4	1,5	0,0	-0,6	20,9
Calabria	0,6	1,7	0,6	0,1	4,8	4,1	-0,7	-0,6	-8,4	-1,0	-6,3
Sicilia	0,6	0,0	0,6	1,6	2,7	-1,1	-1,5	-0,5	-2,3	-0,4	15,4
Sardegna	-0,6	-0,3	0,5	0,4	-4,3	1,0	-4,6	0,5	-3,3	0,4	-3,9
<b>Mezzogiorno</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>-2,4</b>	<b>2,0</b>	<b>-0,3</b>	<b>-5,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>6,3</b>
<b>Centro-Nord</b>	<b>-0,1</b>	<b>2,8</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>-1,9</b>	<b>2,5</b>	<b>2,1</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,3</b>	<b>-6,0</b>
<b>Italia</b>	<b>0,0</b>	<b>1,9</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,9</b>	<b>0,5</b>	<b>2,1</b>	<b>-0,6</b>	<b>-2,4</b>	<b>0,0</b>	<b>-2,9</b>
reg. piccole S.O. <sup>(a)</sup>	1,0	4,0	0,5	1,4	-2,0	0,1	2,9	1,3	-0,6	0,0	1,1
reg. Stat. Speciale	0,1	0,7	0,6	1,0	0,3	0,2	-1,0	-0,4	-2,9	-0,4	2,0

(a) Umbria, Molise e Basilicata.

Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Istat.

Le seconde denotano un incremento della voce servizi pubblici generali (+0,7%) ben più modesto della media, presentando un'inversione di segno più o meno intensa rispetto al dato nazionale per la divisione affari economici (+0,3%), abitazione e assetto del territorio (-1,0%), istruzione (-0,4%) e protezione sociale (+2,0%).

#### 1.4 Dalla spesa delle Amministrazioni pubbliche alla spesa delle Amministrazioni locali

Partendo dai dati regionali per funzione COFOG della spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche nel loro complesso (S13 nella classificazione del SEC; tab. 3), abbiamo proceduto a determinare l'ammontare di spesa per consumi finali per regione e funzione COFOG delle sole Amministrazioni locali, pervenendo ai valori rappresentati in tabella 10.

**Tab. 5 – Spesa per consumi finali di S13 per sotto-settore e funzione di spesa COFOG in milioni di euro**

Sotto-settore/Funzione COFOG	spesa totale della pubblica amministrazione	servizi generali delle amministrazioni pubbliche	difesa	ordine pubblico e sicurezza	affari economici <sup>(a)</sup>	protezione dell'ambiente <sup>(a)</sup>	abitazione assetto del territorio	sanità	attività ricreative, culturali e di culto	istruzione	protezione sociale
<b>2013</b>											
<b>S13 Amm.ni pubbliche</b>	<b>315.348</b>	<b>39.211</b>	<b>21.244</b>	<b>29.833</b>	<b>23.968</b>	<b>5.517</b>	<b>8.625</b>	<b>109.255</b>	<b>4.913</b>	<b>58.073</b>	<b>14.709</b>
- S1311 Amm.ni centrali	132.259	17.380	21.244	25.767	12.262	2.472	667	1.470	1.877	48.471	649
- S1313 Amm.ni locali	176.728	21.831	0	4.066	11.706	3.045	7.958	107.279	3.036	9.602	8.205
- S1314 Enti di previdenza	6.361	0	0	0	0	0	0	506	0	0	5.855
<b>2014</b>											
<b>S13 Amm.ni pubbliche</b>	<b>315.319</b>	<b>38.660</b>	<b>20.877</b>	<b>29.909</b>	<b>24.133</b>	<b>5.464</b>	<b>8.620</b>	<b>110.331</b>	<b>4.962</b>	<b>58.029</b>	<b>14.334</b>
- S1311 Amm.ni centrali	132.304	17.125	20.877	25.911	12.451	2.375	636	1.540	1.932	48.785	672
- S1313 Amm.ni locali	176.982	21.535	0	3.998	11.682	3.089	7.984	108.325	3.030	9.244	8.095
- S1314 Enti di previdenza	6.033	0	0	0	0	0	0	466	0	0	5.567

(a) I valori relativi alle divisioni COFOG Affari economici e Protezione dell'ambiente della presente tabella relativi al 2013, articolati per S13 e i suoi sotto-settori, differiscono lievemente da quelli riportati in tabb. 3, 7 e 10. Le differenze dipendono dal fatto che la spesa COFOG regionale del solo S13, senza i suoi sotto-settori, si ferma al 2013 come ultimo anno disponibile ed è stata diffusa dall'Istat con l'edizione di novembre 2015. Per contro, la spesa COFOG relativa ad S13 ed ai suoi sotto-settori, non regionalizzata in quanto disponibile solo a livello nazionale, è stata rilasciata dall'Istat con l'edizione di dicembre 2015, dunque successiva. Ne consegue, che in coerenza con l'edizione di novembre 2015, i dati dell'edizione di dicembre 2015 sono stati riproporzionati per sotto-settore in modo che la somma dei totali nazionali di tabb. 7 e 10 restituisse i valori presenti in tab. 3, che sono appunto riferiti all'edizione di novembre 2015.

Fonte: Istat.

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

1. regionalizzazione dei dati Istat sulla spesa per consumi finali delle Amministrazioni centrali (S1311) per funzione COFOG;
2. regionalizzazione dei dati Istat sulla spesa per consumi finali degli Enti di previdenza (S1314) per funzione COFOG;
3. calcolo della spesa regionalizzata per consumi finali delle Amministrazioni locali per differenza, sottraendo dalla spesa regionale riportata in tabella 5 relativa al complesso delle Amministrazioni pubbliche la parte di spesa regionale attribuibile alle Amministrazioni centrali e agli Enti di previdenza.

Del totale della spesa per consumi finali sostenuta da tutte le Amministrazioni pubbliche, nel 2013, circa 132,3 miliardi di euro sono stati spesi dalle sole Amministrazioni centrali (tab. 5). Tale ammontare di spesa è stato fortemente orientato all'istruzione (48,5 miliardi), all'ordine pubblico e alla sicurezza (25,8 miliardi) e alla difesa (21,2 miliardi). Le funzioni che assorbono il 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), e la funzione abitazioni e assetto del territorio.

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 176,7 miliardi di euro, cioè il 56% della spesa pubblica per consumi finali complessiva. Da un punto di vista funzionale, la spesa degli Enti locali è destinata, per oltre il 60%, alla sanità, mentre un'altra quota piuttosto consistente è assorbita dai servizi pubblici generali (12,4% circa nel 2013).

Infine, la spesa sostenuta dagli Enti di previdenza, il 2% circa del totale corrispondenti a quasi 6,4 miliardi nel 2013, si concentra quasi esclusivamente sulla protezione sociale (5,9 miliardi di euro), settore che tuttavia ha registrato nel 2014 un calo poco inferiore al 5%.

#### 1.4.1 La regionalizzazione delle spesa per consumi finali delle Amministrazioni centrali

La procedura 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 della tabella 5 del 2013 per il sotto-settore Amministrazioni centrali (S1311).

**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 <sup>(a)</sup>
Ordine pubblico e sicurezza	Popolazione residente
Affari economici	Quota regionale del valore aggiunto di ciascuna branca di attività economica che compone l'aggregato <sup>(b)</sup>
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
Protezione sociale	Popolazione residente

(a) La spesa per la Difesa, essendo 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.

(b) La divisione COFOG Affari economici è stata considerata nell'articolazione dei suoi 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 di essi 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. Ufficio Studi Confcommercio.

Dei 132,3 miliardi complessivamente spesi dalle Amministrazioni centrali nel 2013, 49,8 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 nel meridione vengono spesi, a livello centrale, poco meno di 20 miliardi di euro, quasi il doppio del Nord-ovest e più del doppio rispetto alle rimanenti ripartizioni territoriali (ma bisogna ricordare che il Mezzogiorno rappresenta 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 (20,4 miliardi), seguita dalla Campania (13 miliardi circa).

La spesa per consumi finali delle Amministrazioni centrali della funzione affari economici presenta un valore particolarmente elevato per la Calabria (2,8 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 dei pagamenti effettuati dall'Anas in Calabria (pari al 38% del totale) spiega il risultato dell'allocazione della spesa delle Amministrazioni centrali per tale regione.

**Tab. 7 – Spesa per consumi finali delle Amministrazioni centrali  
per funzione di spesa COFOG e per Regione**

2013 - in milioni di euro

	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
Piemonte	8.952	1.271	1.554	1.885	537	75	50	108	137	3.288	47
Val d'Aosta	249	37	45	55	98	3	2	3	4	0	1
Lombardia	20.444	2.852	3.481	4.228	1.840	81	137	241	308	7.168	106
Liguria	3.123	455	558	675	208	34	23	39	49	1.064	17
<b>Nord-ovest</b>	<b>32.768</b>	<b>4.616</b>	<b>5.638</b>	<b>6.843</b>	<b>2.684</b>	<b>192</b>	<b>213</b>	<b>390</b>	<b>498</b>	<b>11.521</b>	<b>172</b>
Trentino A.A.	1.385	302	367	447	171	12	16	26	33	0	11
Veneto	10.801	1.415	1.724	2.098	652	801	61	120	153	3.725	53
Friuli V. G.	2.542	354	430	524	204	39	14	30	38	896	13
Emilia R.	9.410	1.273	1.553	1.887	781	304	60	108	137	3.260	48
<b>Nord-est</b>	<b>24.138</b>	<b>3.344</b>	<b>4.074</b>	<b>4.957</b>	<b>1.808</b>	<b>1.156</b>	<b>150</b>	<b>283</b>	<b>361</b>	<b>7.881</b>	<b>125</b>
Toscana	7.952	1.074	1.313	1.592	504	283	47	91	116	2.892	40
Umbria	2.141	257	314	381	271	115	9	22	28	735	10
Marche	3.310	447	544	663	173	28	17	38	48	1.335	17
Lazio	11.964	1.649	2.037	2.444	728	182	72	139	178	4.472	62
<b>Centro</b>	<b>25.368</b>	<b>3.427</b>	<b>4.208</b>	<b>5.080</b>	<b>1.677</b>	<b>608</b>	<b>146</b>	<b>290</b>	<b>370</b>	<b>9.433</b>	<b>128</b>
Abruzzo	2.946	382	467	566	271	48	14	32	41	1.110	14
Molise	707	91	110	134	76	5	3	8	10	267	3
Campania	13.017	1.679	2.053	2.490	482	67	40	142	181	5.820	63
Puglia	9.056	1.175	1.434	1.741	402	58	31	99	127	3.945	44
Basilicata	1.363	167	203	247	163	8	4	14	18	534	6
Calabria	7.160	568	693	842	2.824	239	14	48	61	1.849	21
Sicilia	11.964	1.456	1.782	2.159	1.333	73	40	123	157	4.786	54
Sardegna	3.597	477	582	707	367	17	13	40	51	1.325	18
<b>Mezzogiorno</b>	<b>49.810</b>	<b>5.994</b>	<b>7.324</b>	<b>8.887</b>	<b>5.918</b>	<b>515</b>	<b>158</b>	<b>507</b>	<b>647</b>	<b>19.636</b>	<b>224</b>
<b>Italia</b>	<b>132.084</b>	<b>17.380</b>	<b>21.244</b>	<b>25.767</b>	<b>12.087</b>	<b>2.472</b>	<b>667</b>	<b>1.470</b>	<b>1.877</b>	<b>48.471</b>	<b>649</b>

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat e Agenzia per la Coesione Territoriale - Conti Pubblici Territoriali.

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 Valle 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 delle 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, 6,4 miliardi di euro circa nel 2013, viene assorbita quasi completamente dalla funzione di protezione sociale (5,9 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 COFOG e per Regione 2013 - in milioni di euro**

	Funzioni di spesa (COFOG)										
	totale	servizi pubblici generali	difesa	ordine pubblico e sicurezza	affari economici	protezione ambiente	abitazioni e assetto del territorio	sanità	attività ricreative, culturali e di culto	istruzione	protezione sociale
Piemonte	527	0	0	0	0	0	0	37	0	0	490
Val d'Aosta	15	0	0	0	0	0	0	1	0	0	14
Lombardia	1.116	0	0	0	0	0	0	83	0	0	1.033
Liguria	210	0	0	0	0	0	0	13	0	0	197
<b>Nord-ovest</b>	<b>1.868</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>134</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.733</b>
Trentino A.A.	106	0	0	0	0	0	0	9	0	0	97
Veneto	506	0	0	0	0	0	0	41	0	0	465
Friuli V. G.	152	0	0	0	0	0	0	10	0	0	142



	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
Emilia R.	529	0	0	0	0	0	0	37	0	0	491
<b>Nord-est</b>	<b>1.293</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>97</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.196</b>
Toscana	434	0	0	0	0	0	0	31	0	0	402
Umbria	105	0	0	0	0	0	0	7	0	0	98
Marche	171	0	0	0	0	0	0	13	0	0	158
Lazio	636	0	0	0	0	0	0	48	0	0	588
<b>Centro</b>	<b>1.346</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.247</b>
Abruzzo	135	0	0	0	0	0	0	11	0	0	124
Molise	31	0	0	0	0	0	0	3	0	0	28
Campania	473	0	0	0	0	0	0	49	0	0	424
Puglia	379	0	0	0	0	0	0	34	0	0	345
Basilicata	55	0	0	0	0	0	0	5	0	0	50
Calabria	184	0	0	0	0	0	0	17	0	0	167
Sicilia	430	0	0	0	0	0	0	42	0	0	388
Sardegna	167	0	0	0	0	0	0	14	0	0	153
<b>Mezzogiorno</b>	<b>1.853</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>175</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.679</b>
<b>Italia</b>	<b>6.361</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>506</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5.855</b>

Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Istat e Agenzia per la Coesione Territoriale - Conti Pubblici Territoriali.

### 1.4.3 La regionalizzazione delle spesa per consumi finali delle Amministrazioni locali

Alla spesa regionale per consumi finali, sostenuta dalle Amministrazioni locali e presentata in tabella 10, si perviene sottraendo dalla 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 quasi 177 miliardi, il 61% dei quali è destinato alla sanità (oltre 107 miliardi di euro). Il Mezzogiorno si conferma la macro area in cui gli Enti locali spendono complessivamente in misura maggiore – quasi 61 miliardi – seguito dal Nord-ovest, dove preponderante è l'ammontare di risorse spese dagli Enti locali della regione Lombardia (25,6 miliardi). Cospicue anche le spese degli Enti locali di Lazio (17,9 miliardi), Sicilia (16,7) e Campania (15,4 miliardi).

La funzione difesa presenta valori nulli per tutte le regioni in quanto, trattandosi di 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 COFOG e per Regione (per calcolo: tab. 10 = tab. 3 - tab. 7 - tab. 9)**

2013 - in 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	12.497	1.442	0	282	861	214	510	7.886	183	625	494
Val d'Aosta	918	274	0	46	47	32	33	284	27	130	46
Lombardia	25.568	2.739	0	588	811	321	990	17.033	506	1.307	1.274
Liguria	5.348	623	0	123	470	151	274	3.172	93	248	195
Nord-ovest	44.331	5.077	0	1.039	2.189	717	1.806	28.375	809	2.309	2.009
<b>Trentino A.A.</b>	<b>6.767</b>	<b>1.160</b>	<b>0</b>	<b>83</b>	<b>1.060</b>	<b>138</b>	<b>235</b>	<b>2.180</b>	<b>145</b>	<b>1.313</b>	<b>454</b>
Veneto	12.901	1.236	0	199	1.162	46	617	8.047	211	445	938
Friuli V. G.	4.493	704	0	67	378	62	199	2.415	97	226	345
Emilia R.	12.515	1.390	0	242	931	80	463	7.677	222	777	734
<b>Nord-est</b>	<b>36.677</b>	<b>4.490</b>	<b>0</b>	<b>590</b>	<b>3.530</b>	<b>326</b>	<b>1.515</b>	<b>20.319</b>	<b>675</b>	<b>2.762</b>	<b>2.471</b>
Toscana	10.555	1.119	0	261	707	105	541	6.491	202	659	469
Umbria <sup>(a)</sup>	2.582	382	0	50	134	1	125	1.579	41	180	89
Marche	4.332	492	0	67	351	74	177	2.691	79	204	197
Lazio	17.865	1.749	0	612	1.275	317	660	11.108	273	980	892
<b>Centro</b>	<b>35.334</b>	<b>3.743</b>	<b>0</b>	<b>990</b>	<b>2.467</b>	<b>497</b>	<b>1.502</b>	<b>21.869</b>	<b>596</b>	<b>2.023</b>	<b>1.647</b>
Abruzzo	3.817	499	0	81	194	112	178	2.295	34	192	232
Molise	1.171	176	0	20	147	51	55	649	5	42	25
Campania	15.388	1.911	0	389	832	547	827	9.749	151	622	360
Puglia	10.225	1.034	0	223	364	135	315	7.352	103	407	292
Basilicata	1.897	286	0	44	103	153	86	1.066	17	87	54
Calabria <sup>(a)</sup>	5.174	728	0	108	1	98	395	3.487	48	229	81
Sicilia	16.655	3.051	0	470	1.038	505	957	8.714	510	701	710
Sardegna	6.234	836	0	113	676	246	321	3.403	88	227	324
<b>Mezzogiorno</b>	<b>60.561</b>	<b>8.521</b>	<b>0</b>	<b>1.447</b>	<b>3.354</b>	<b>1.847</b>	<b>3.135</b>	<b>36.715</b>	<b>956</b>	<b>2.508</b>	<b>2.078</b>
<b>Italia</b>	<b>176.903</b>	<b>21.831</b>	<b>0</b>	<b>4.066</b>	<b>11.539</b>	<b>3.388</b>	<b>7.958</b>	<b>107.278</b>	<b>3.036</b>	<b>9.602</b>	<b>8.205</b>

(a) Occorre sottolineare che i volumi di spesa per gli affari economici delle Amministrazioni locali della Calabria e per la funzione di protezione ambientale dell'Umbria sono stati arbitrariamente posti pari ad 1 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.

Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Istat e Agenzia per la Coesione Territoriale - Conti Pubblici Territoriali.

## 1.5 La spesa pro capite per consumi finali delle Amministrazioni locali: l'analisi per funzione 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 2013 (tab. 12).

**Tab. 11 – Popolazione residente per Regione**  
media dell'anno

	2012	2013
Piemonte	4.365.858	4.405.425
Valle d'Aosta	127.232	128.218
Lombardia	9.747.703	9.883.961
Liguria	1.566.233	1.578.533
<b>Nord-ovest</b>	<b>15.807.026</b>	<b>15.996.137</b>
Trentino A. A.	1.034.760	1.045.943
Veneto	4.867.707	4.904.287
Friuli V. G.	1.219.820	1.225.612
Emilia R.	4.359.364	4.411.921
<b>Nord-est</b>	<b>11.481.650</b>	<b>11.587.762</b>
Toscana	3.680.304	3.721.670
Umbria	884.727	891.491
Marche	1.542.922	1.549.147
Lazio	5.528.649	5.713.864
<b>Centro</b>	<b>11.636.602</b>	<b>11.876.170</b>
Abruzzo	1.309.462	1.323.223
Molise	313.243	314.033
Campania	5.767.087	5.819.858
Puglia	4.050.438	4.070.535
Basilicata	576.878	577.293
Calabria	1.958.328	1.969.386
Sicilia	4.999.893	5.047.435
Sardegna	1.639.113	1.652.119
<b>Mezzogiorno</b>	<b>20.614.441</b>	<b>20.773.880</b>
<b>Italia</b>	<b>59.539.717</b>	<b>60.233.948</b>

Fonte: Istat.

**Tab. 12 – Spesa pro capite per consumi finali delle Amministrazioni locali  
per funzione COFOG e per regione  
2013 - euro per abitante**

	Funzioni di spesa (COFOG)										
	totale	totale al netto della spesa sanitaria	servizi pubblici generali	ordine pubblico e sicurezza	affari economici	protezione ambientale	abitazioni e assetto del territorio	sanità	attività ricreative, culturali e diletto	istruzione	protezione sociale
Piemonte	2.837	1.047	327	64	195	49	116	1.790	42	142	112
Val d'Aosta	7.159	4.947	2.137	360	365	246	255	2.212	211	1.014	359
Lombardia	2.587	864	277	59	82	32	100	1.723	51	132	129
Liguria	3.388	1.378	394	78	298	95	174	2.010	59	157	124
<b>Nord-ovest</b>	<b>2.771</b>	<b>997</b>	<b>317</b>	<b>65</b>	<b>137</b>	<b>45</b>	<b>113</b>	<b>1.774</b>	<b>51</b>	<b>144</b>	<b>126</b>
Trentino A.A.	6.470	4.386	1.109	79	1.013	132	225	2.084	138	1.255	434
Veneto	2.631	990	252	41	237	9	126	1.641	43	91	191
Friuli V. G.	3.666	1.696	575	54	308	50	163	1.970	79	185	282
Emilia R.	2.837	1.097	315	55	211	18	105	1.740	50	176	166
<b>Nord-est</b>	<b>3.165</b>	<b>1.412</b>	<b>387</b>	<b>51</b>	<b>305</b>	<b>28</b>	<b>131</b>	<b>1.753</b>	<b>58</b>	<b>238</b>	<b>213</b>
Toscana	2.836	1.092	301	70	190	28	145	1.744	54	177	126
Umbria	2.896	1.125	429	56	150	1	140	1.771	46	202	100
Marche	2.796	1.059	318	43	226	48	114	1.737	51	131	127
Lazio	3.127	1.183	306	107	223	56	115	1.944	48	171	156
<b>Centro</b>	<b>2.975</b>	<b>1.134</b>	<b>315</b>	<b>83</b>	<b>208</b>	<b>42</b>	<b>127</b>	<b>1.841</b>	<b>50</b>	<b>170</b>	<b>139</b>
Abruzzo	2.885	1.150	377	61	146	85	134	1.734	26	145	175
Molise	3.729	1.661	562	63	469	163	177	2.068	17	133	78
Campania	2.644	969	328	67	143	94	142	1.675	26	107	62
Puglia	2.512	706	254	55	89	33	77	1.806	25	100	72
Basilicata	3.285	1.438	496	76	178	264	149	1.847	29	151	94
Calabria	2.627	857	370	55	1	50	201	1.771	24	116	41
Sicilia	3.300	1.573	604	93	206	100	190	1.726	101	139	141
Sardegna	3.774	1.714	506	69	409	149	194	2.060	53	138	196
<b>Mezzogiorno</b>	<b>2.915</b>	<b>1.148</b>	<b>410</b>	<b>70</b>	<b>161</b>	<b>89</b>	<b>151</b>	<b>1.767</b>	<b>46</b>	<b>121</b>	<b>100</b>
<b>Centro-Nord</b>	<b>2.948</b>	<b>1.160</b>	<b>337</b>	<b>66</b>	<b>207</b>	<b>39</b>	<b>122</b>	<b>1.788</b>	<b>53</b>	<b>180</b>	<b>155</b>
<b>Italia</b>	<b>2.937</b>	<b>1.156</b>	<b>362</b>	<b>68</b>	<b>192</b>	<b>56</b>	<b>132</b>	<b>1.781</b>	<b>50</b>	<b>159</b>	<b>136</b>
<b>Reg. piccole S.O. <sup>(a)</sup></b>	<b>3.169</b>	<b>1.321</b>	<b>474</b>	<b>64</b>	<b>215</b>	<b>115</b>	<b>149</b>	<b>1.848</b>	<b>36</b>	<b>174</b>	<b>94</b>
<b>Reg. Stat. Speciale</b>	<b>3.854</b>	<b>1.986</b>	<b>662</b>	<b>86</b>	<b>351</b>	<b>108</b>	<b>192</b>	<b>1.868</b>	<b>95</b>	<b>285</b>	<b>207</b>

(a) Umbria, Molise e Basilicata.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat.

In media, in Italia ogni abitante spende, all'anno, 2.937 euro per beni e servizi forniti dalle Amministrazioni locali. Di questa somma, oltre il 60% viene assorbita dal settore sanitario (1.781 euro pro capite), mentre il 12,3% è destinato 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 Valle d'Aosta, Liguria, Trentino Alto Adige, Molise e Sardegna, dove si superano i 2.000 euro pro capite a fronte di una media nazionale prossima a meno di 1.800 euro. L'aspetto più rilevante riguarda l'ammontare di risorse che ogni cittadino valdostano e trentino destina ai servizi pubblici generali in confronto ai valori presentati dal resto delle regioni: tre volte tanto in Trentino e quasi 6 volte il valore medio nazionale in Valle d'Aosta.

Non a caso, per il complesso delle funzioni, sono proprio Valle 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 nazionale.

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, la Basilicata, il Molise, il Friuli Venezia Giulia, nonché 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 2.512 euro per abitante.

Guardando la prima colonna della tabella 12 relativa al totale della spesa, è possibile 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, rispettivamente di circa l'8% e di oltre il 31%.

## FOCUS - Gli investimenti pubblici per Regione secondo i Conti Pubblici Territoriali (CPT)

In questo Focus presentiamo alcune elaborazioni relative agli investimenti delle Amministrazioni pubbliche<sup>3</sup> nel periodo 2000-2014.

È opinione diffusa che gli investimenti pubblici siano la chiave determinante per la crescita dell'output potenziale e quindi rappresentino uno strumento di politica fiscale capace di generare una ripresa sostenuta nell'Eurozona. A sostegno di questa tesi, il Fondo monetario ha proposto uno studio<sup>4</sup> nel quale gli indici di qualità infrastrutturale evidenziano che l'Italia, tra i paesi del G7, sia quello con la peggiore dotazione complessiva. I risultati delle simulazioni effettuate nella ricerca indicano che un aumento degli investimenti pubblici produce effetti positivi sulla crescita economica di breve e lungo periodo, sugli investimenti privati e sul debito pubblico (in riduzione in percentuale del Pil, stante la maggiore crescita), specialmente nei periodi di ristagno economico e quando l'efficienza degli investimenti pubblici è alta. Gli autori suggeriscono che nei paesi con carenze infrastrutturali, come l'Italia, questo potrebbe essere il momento opportuno per effettuare investimenti pubblici poiché i costi di finanziamento sono bassi e la domanda è debole. Questa conclusione va qualificata con le cautele sull'efficienza dei processi di investimento pubblico (trasparenza nelle procedure, contrasto efficace della corruzione, presenza di centri di spesa relativamente poco costosi). Non sempre queste condizioni sono presenti.

**Tab. F1 – Spesa in conto capitale e quota % sulla spesa pubblica totale**

milioni di euro correnti

	2000		2008		2014	
	conto capitale	% su spesa totale	conto capitale	% su spesa totale	conto capitale	% su spesa totale
Amministrazioni centrali	46.838	11,4	57.771	10,8	55.952	9,5
Amministrazioni regionali	11.333	12,2	15.858	11,6	9.934	7,6
Amministrazioni locali	19.762	29,4	24.369	28,6	14.107	17,9
TOTALE	77.932	13,6	97.997	13,0	79.993	10,0

Elaborazioni Ufficio studi Confcommercio su dati CPT.

3 Le elaborazioni sono state realizzate utilizzando la banca dati OpenCPT (Conti Pubblici Territoriali) fornita dall'Agenzia per la Coesione Territoriale. Il Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), composto da una Unità Tecnica Centrale (UTC) e una Rete di 21 strutture (Nuclei regionali), si occupa di misurare e analizzare, a livello regionale, i flussi finanziari di entrata e di spesa del Settore Pubblico Allargato (SPA). Quest'ultimo è costituito dalle amministrazioni pubbliche e da tutti gli enti per i quali è previsto un controllo da parte di soggetti pubblici. Dal 2004 la banca dati dei Conti Pubblici Territoriali fa parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN).

4 IMF (2014), "Is it time for an infrastructure push? The Macroeconomic Effects of Public Investment", World Economic Outlook, Chapter 3, October, pp. 76-114.

**Tab. F2 – Spesa in conto capitale per categoria e area geografica**  
milioni di euro correnti

	2000	2008	2014
<b>BENI E OPERE IMMOBILIARI</b>			
Nord	10.630	13.316	7.921
Centro	4.716	4.757	3.010
Sud	8.300	10.647	7.713
<b>Italia</b>	<b>23.646</b>	<b>28.719</b>	<b>18.644</b>
<b>BENI MOBILI, MACCHINARI, ETC.</b>			
Nord	1.411	2.519	1.948
Centro	790	1.099	864
Sud	798	1.592	1.247
<b>Italia</b>	<b>2.999</b>	<b>5.210</b>	<b>4.059</b>
<b>TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE</b>			
Nord	6.854	11.189	6.443
Centro	2.780	6.165	2.918
Sud	8.615	7.946	4.856
<b>Italia</b>	<b>18.249</b>	<b>25.299</b>	<b>14.217</b>
<b>PARTECIPAZIONI AZIONARIE E CONFERIMENTI</b>			
Nord	7.696	4.997	11.078
Centro	6.524	10.039	13.465
Sud	5.462	8.083	10.669
<b>Italia</b>	<b>19.682</b>	<b>23.119</b>	<b>35.211</b>
<b>CONCESSIONI DI CREDITI, ETC.</b>			
Nord	5.288	5.622	2.920
Centro	3.184	5.249	2.449
Sud	4.155	3.790	2.121
<b>Italia</b>	<b>12.627</b>	<b>14.661</b>	<b>7.490</b>
<b>SOMME NON ATTRIBUIBILI</b>			
Nord	526	474	205
Centro	110	278	138
Sud	94	237	29
<b>Italia</b>	<b>730</b>	<b>989</b>	<b>372</b>
<b>TOTALE SPESA IN CONTO CAPITALE</b>			
Nord	32.405	38.117	30.514
Centro	18.104	27.585	22.844
Sud	27.424	32.296	26.635
<b>Italia</b>	<b>77.932</b>	<b>97.997</b>	<b>79.993</b>

Elaborazioni Ufficio studi Confcommercio su dati Istat CPT.

Durante il periodo considerato, la spesa in conto capitale è stata erogata principalmente dalle Amministrazioni centrali, seguite dalle Amministrazioni locali e regionali, con le Amministrazioni locali che hanno destinato la maggiore quota delle proprie spese finali agli investimenti (tab. F1). Il dato nazionale evidenzia, nel periodo post crisi, un ritorno ai livelli del 2000 della spesa in conto capitale che si riflette in una diminuzione dal 13% al 10% della quota rispetto al totale della spesa.

Nel periodo 2000-2008, la maggior parte degli investimenti delle AA.PP. è imputabile alla realizzazione o all'acquisto di beni immobili ed ai trasferimenti in conto capitale, mentre le operazioni aventi natura finanziaria<sup>5</sup> hanno avuto un'incidenza minore (tab. F2). Nel periodo post crisi vi è stata un'inversione di tendenza che mostra un maggior peso delle spese in partecipazioni azionarie e conferimenti (circa 35 miliardi di euro) rispetto alle altre spese in conto capitale. Durante il periodo 2008-2014 la spesa per beni e opere immobiliari e per beni mobili, macchinari, ecc. ha registrato un calo rilevante, passando da circa 34 miliardi di euro nel 2008 a circa 22 miliardi nel 2014 con una diminuzione media annua di circa il 7,5%. I settori che hanno subito i tagli più consistenti sono quelli della Ricerca e Sviluppo (-28,8%) e della sicurezza pubblica (-16,4%) mentre i soli settori che hanno registrato un segno positivo sono quelli dell'energia (+8,6 %) e degli interventi in campo economico (+7,9%). La crisi economica del 2008 ha inciso negativamente anche sulla spesa destinata ai trasferimenti in conto capitale che ha registrato un calo medio annuo dell'8,5%, portandoli da oltre 25 a poco più di 14 ,miliardi di euro. Inoltre, i dati settoriali evidenziano che sono stati erogati minori trasferimenti in conto capitale soprattutto verso i settori del turismo (-17,3%) e del commercio (-6,7%), contro una riduzione limitata all'1,6% per l'industria e l'artigianato.

**Tab. F3 – Spesa pubblica in conto capitale**

var. % a prezzi 2014

	v.m.a. 2000/2008	v.m.a. 2008/2014	var. 2000/2014
Amministrazioni centrali	-0,1	-1,7	-8,3
Amministrazioni regionali	0,4	-8,6	-32,7
Amministrazioni locali	-0,7	-9,8	-45,2
<b>TOTALE</b>	<b>-0,2</b>	<b>-4,5</b>	<b>-21,2</b>

Elaborazioni Ufficio studi Confcommercio su dati Istat CPT.

<sup>5</sup> Per operazioni di natura finanziaria si intendono le partecipazioni azionarie, i conferimenti e le concessioni di crediti.



Nel periodo che va dal 2000 al 2014 la spesa in conto capitale espressa in termini reali ha registrato una drastica diminuzione (-21,2%, tab. F3), passando dal -0,2% medio annuo del periodo pre-crisi al -5% medio annuo circa del periodo post crisi. Le Amministrazioni locali sono quelle che hanno evidenziato i maggiori tagli di spesa.

**Tab. F4 – Spesa in conto capitale per regioni**  
var. % a prezzi 2014

	var. 2008/2014	var. 2000/2014
Piemonte	-40,8	-40,7
Valle d'Aosta	-42,5	-35,5
Liguria	-18,4	-29,7
Lombardia	-21,8	-27,4
Trentino Alto Adige	-30,3	-34,7
Veneto	11,4	11,7
Friuli-Venezia Giulia	-40,6	-45,3
Emilia Romagna	-42,2	-38,3
Toscana	-31,4	-41,9
Umbria	-50,1	-60,6
Marche	-50,9	-60,9
Lazio	-15,7	37,1
Abruzzo	4,9	-21,3
Molise	-54,9	-55,2
Campania	-20,4	-18,7
Puglia	-18,3	-35,7
Basilicata	-17,2	-44,8
Calabria	-4,1	2,1
Sicilia	-35,9	-20,4
Sardegna	-32,4	-47,4
<b>Nord</b>	<b>-25,4</b>	<b>-27,7</b>
<b>Centro</b>	<b>-22,9</b>	<b>-3,2</b>
<b>Sud</b>	<b>-23,2</b>	<b>-25,5</b>
<b>TOTALE</b>	<b>-24,0</b>	<b>-21,2</b>

Elaborazioni Ufficio studi Confcommercio su dati Istat e CPT.

**Tab. F5 – Spesa in conto capitale pro capite per regione**  
var. % a prezzi 2014

	var. 2008/2014	var. 2000/2014
Piemonte	-42,0	-43,5
Valle d'Aosta	-43,6	-40,2
Liguria	-19,0	-29,9
Lombardia	-25,6	-34,7
Trentino Alto Adige	-33,6	-42,2
Veneto	8,6	2,0
Friuli-Venezia Giulia	-41,1	-47,5
Emilia Romagna	-44,8	-45,1
Toscana	-33,6	-45,9
Umbria	-51,5	-63,8
Marche	-51,6	-63,2
Lazio	-23,0	19,3
Abruzzo	2,5	-25,6
Molise	-54,4	-54,0
Campania	-22,0	-20,9
Puglia	-19,3	-36,7
Basilicata	-16,2	-42,6
Calabria	-4,4	4,4
Sicilia	-37,3	-22,1
Sardegna	-33,3	-48,3
<b>Nord</b>	<b>-28,0</b>	<b>-33,7</b>
<b>Centro</b>	<b>-27,2</b>	<b>-12,7</b>
<b>Sud</b>	<b>-24,4</b>	<b>-26,7</b>
<b>TOTALE</b>	<b>-26,4</b>	<b>-26,2</b>

Elaborazioni Ufficio studi Confindustria su dati Istat e CPT.

Per tutte le regioni italiane, la dinamica della spesa in conto capitale in termini reali è stata fortemente negativa (tab. F4). Le eccezioni sono rappresentate dall'Abruzzo che ha registrato, durante il periodo 2008-2014, un aumento della spesa del 4,9% imputabile alle politiche di ricostruzione messe in atto dopo il forte terremoto del 2009, e dal Veneto, Lazio e Calabria che hanno registrato rispettivamente nel periodo 2000-2014 incrementi di spesa dell'11,7%, del 37% circa e del 2,1%. Le stesse considerazioni valgono per la spesa in conto capitale pro capite regionale (tab. F5), che ha registrato un incremento per Veneto, Lazio e Calabria (rispettivamente +2%, +19,3% e +4,4%) e una riduzione meno marcata per il Centro rispetto al Nord e al Sud.

## 2. L'EFFICIENZA DELLA SPESA PUBBLICA REGIONALE

Alle elaborazioni sulla spesa pubblica locale in termini pro capite, è necessario affiancare un indicatore sintetico dell'output pubblico prodotto ed offerto dagli enti locali di una determinata regione (paragrafo 2.1) al fine di valutare la qualità e la quantità dei servizi erogati ai residenti. 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, dovuti al 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 regionale

Nell'effettuare l'aggiornamento dell'indice sintetico dell'output pubblico regionale si è proceduto anche ad una rilettura degli indicatori utilizzati nella precedente edizione. Questa analisi ha portato all'inserimento di due nuovi indicatori (ritardo nei tempi di attuazione delle opere pubbliche e percentuale di comuni pienamente interattivi) e all'esclusione dell'indice di sovraffollamento degli istituti di pena, a causa del loro troppo incerto legame con la potestà locale di spesa. I venti indicatori regionali elementari utilizzati per calcolare l'indice sintetico dell'output pubblico regionale sono presentati nella tabella 13 e descritti nella tabella 14. La tabella 13 presenta, per ogni regione, i valori assunti dagli indicatori, così come sono stati presi dalla fonte. I venti indicatori regionali elementari sono stati mutuati prevalentemente dal BES 2015 e dalla banca dati Istat degli Indicatori per le politiche di sviluppo, nonché da altre fonti quali L'indagine sui servizi per l'Impiego pubblicata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per l'anno 2014.

La figura 5 propone un possibile collegamento tra i venti indicatori elementari utilizzati nel calcolo dell'indice sintetico di output pubblico e le funzioni di spesa COFOG, secondo lo schema della prima riga di tabella 13. Nella tabella 14 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 quindi necessario calcolare il reciproco del valore originale per gli indicatori "inversi".

Le modeste modifiche introdotte dal lato degli indicatori elementari utilizzati, pur non comportando uno stravolgimento rispetto alle edizioni passate del Rapporto, condizionano il confronto con i risultati pubblicati in precedenza, anche in considerazione dei limiti in termini di rappresentatività ed esaustività che mostra l'indicatore dell'output. La scelta dei venti indicatori elementari è derivata, infatti, quasi esclusivamente dalla disponibilità, elemento che, pur in un contesto di maggiore attenzione verso le informazioni sulla qualità e quantità dei beni e servizi erogati a livello locale, non permette di coprire tutte le aree in cui l'intervento degli enti locali produce servizi che vengono fruiti dai cittadini. Non per tutti gli indicatori è stato possibile effettuare un aggiornamento (per 6 dei 18 indicatori presenti sia in questa che nella precedente edizione del rapporto, non sono disponibili dati più recenti rispetto allo scorso anno) in considerazione del fatto che in molti casi le indagini da cui derivano hanno cadenza pluriennale (per esempio, per l'indagine PISA che si svolge ogni due anni e per la quale non sono ancora disponibili i dati del 2014).

Per tutte queste ragioni, l'indice di output presenta un certo grado di approssimazione. Può, comunque, essere considerato accettabile nella misura in cui si consideri solo nel suo insieme e non per le singole funzioni.

Da una prima analisi dei valori relativi ai venti indicatori elementari utilizzati per il calcolo dell'indice dell'output pubblico (tab. 13) è possibile effettuare alcune considerazioni generali riguardo le differenze territoriali in termini di qualità e quantità dei servizi pubblici erogati.

Emerge un livello più basso di qualità/quantità di servizio nelle regioni meridionali, soprattutto per quello che concerne i beni e i servizi di base, come per l'indicatore 7 (numero medio di interruzioni del servizio elettrico), per il 9 (irregolarità nella distribuzione dell'acqua), per il 5 (servizi per l'infanzia), per il 10 (percentuale dei rifiuti urbani conferiti in discarica) e l'11 (percentuale dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato) ed il 16 (performances in matematica degli iscritti agli istituti professionali).

Tab. 13 – Indicatori regionali della qualità/quantità dei servizi pubblici utilizzati nel calcolo dell'indice di output pubblico <sup>(a)</sup>

Indicatori	Servizi Pubblici generali		Ordine pubblico e secur.	Affari Economici					Protezione ambientale					Abitazioni e assetto del territorio					Sanità		Protezione sociale		Istruzione	Att. ricreative
	19	20		7	8	12	13	17	18	2	3	10	11	1	9	14	4	15	5	6	16			
Piemonte	69,1	13,2		1,4	86,5	80,0	614,7	24,1	71,3	38,4	10,0	28,7	54,3	233,0	2,8	4,5	11,2	5,4	13,2	2,1	450,0			
Valle d'Aosta	70,0	8,1		0,8	30,0	71,0	608,0	13,6	77,3	15,4	15,9	61,8	42,9	461,0	3,3	4,0	11,1	12,0	20,4	0,4	456,4			
Lombardia	62,9	26,9		1,1	94,7	75,0	387,0	31,4	81,8	59,6	13,9	7,1	56,3	296,0	3,1	3,2	8,3	3,0	16,8	4,0	464,8			
Liguria	69,7	10,0		1,6	86,8	79,0	313,5	32,5	78,8	8,1	7,8	42,9	34,6	290,0	2,7	6,1	10,5	8,7	15,6	3,5	413,4			
Trentino A. A.	46,3	9,5		1,7	51,1	76,0	129,3	29,8	63,8	211,8	9,9	16,9	67,0	289,0	0,7	4,5	11,9	7,2	18,0	2,1	457,1			
Veneto	68,5	30,0		1,6	85,5	73,0	71,5	37,1	81,7	30,3	1,2	12,4	67,6	230,0	3,9	5,6	8,0	3,5	10,4	5,5	445,5			
Friuli V. G.	70,4	14,2		0,9	81,6	79,0	416,6	29,0	69,5	81,9	6,5	6,1	60,4	253,0	2,7	5,2	10,0	4,2	15,5	6,3	441,0			
Emilia R.	67,4	40,2		1,4	94,1	79,0	234,7	41,6	85,6	36,0	11,4	30,7	55,2	226,0	5,1	6,2	10,0	4,6	26,8	11,8	434,7			
Toscana	60,0	24,2		1,8	84,4	74,0	522,2	55,1	85,9	22,9	6,4	37,3	44,3	195,0	7,7	5,2	5,1	4,6	21,8	2,0	416,5			
Umbria	66,2	17,4		2,0	82,6	73,0	198,7	45,8	95,4	104,7	7,7	56,3	48,9	201,0	7,4	4,7	4,6	9,1	15,4	7,9	412,1			
Marche	78,0	20,8		1,8	85,9	76,0	170,2	40,9	66,2	22,1	19,4	50,8	57,6	208,0	4,6	6,1	6,9	7,9	16,5	3,0	427,6			
Lazio	64,7	12,9		2,3	82,3	88,0	181,0	18,1	88,1	17,7	2,3	20,5	32,7	256,0	11,4	7,1	3,7	6,0	17,3	4,2	414,3			
Abruzzo	63,7	10,3		2,9	89,7	68,0	85,7	32,6	76,4	17,5	11,5	13,2	46,1	279,0	15,0	6,1	4,8	12,3	9,8	4,9	377,0			
Molise	62,0	6,3		1,0	82,8	72,0	228,6	55,6	76,1	11,6	14,0	111,0	22,3	251,0	9,8	4,7	6,3	20,2	10,4	3,9	382,4			
Campania	71,6	15,6		3,9	65,9	77,0	393,8	12,7	69,6	16,4	7,1	8,6	47,6	213,0	9,5	10,0	1,6	9,1	2,6	2,8	371,4			
Puglia	66,2	12,1		3,0	80,0	76,0	241,8	13,3	75,0	8,0	0,4	75,2	25,9	198,0	8,9	12,3	2,7	7,4	4,3	2,2	406,4			
Basilicata	62,1	9,1		1,8	70,1	77,0	899,6	8,8	86,9	679,5	3,3	52,0	27,6	206,0	10,5	11,2	5,2	19,3	6,9	5,5	398,5			
Calabria	59,8	14,0		3,6	47,5	73,0	117,4	31,3	61,9	37,9	5,5	47,3	18,6	296,0	32,2	12,3	2,9	19,6	2,1	3,2	364,8			
Sicilia	69,6	10,3		4,2	50,6	70,0	214,6	10,0	53,1	18,4	2,1	84,3	12,5	207,0	24,1	11,3	3,6	5,9	5,5	3,7	382,7			
Sardegna	65,1	25,9		3,2	77,9	77,0	411,2	29,8	85,1	43,3	0,8	33,5	53,0	221,0	15,4	6,4	4,5	4,6	12,9	4,6	394,3			

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

Istat e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

**Tab. 14 – Legenda indicatori utilizzati nel calcolo dell'indice regionale di output pubblico (in azzurro gli indicatori indiretti)**

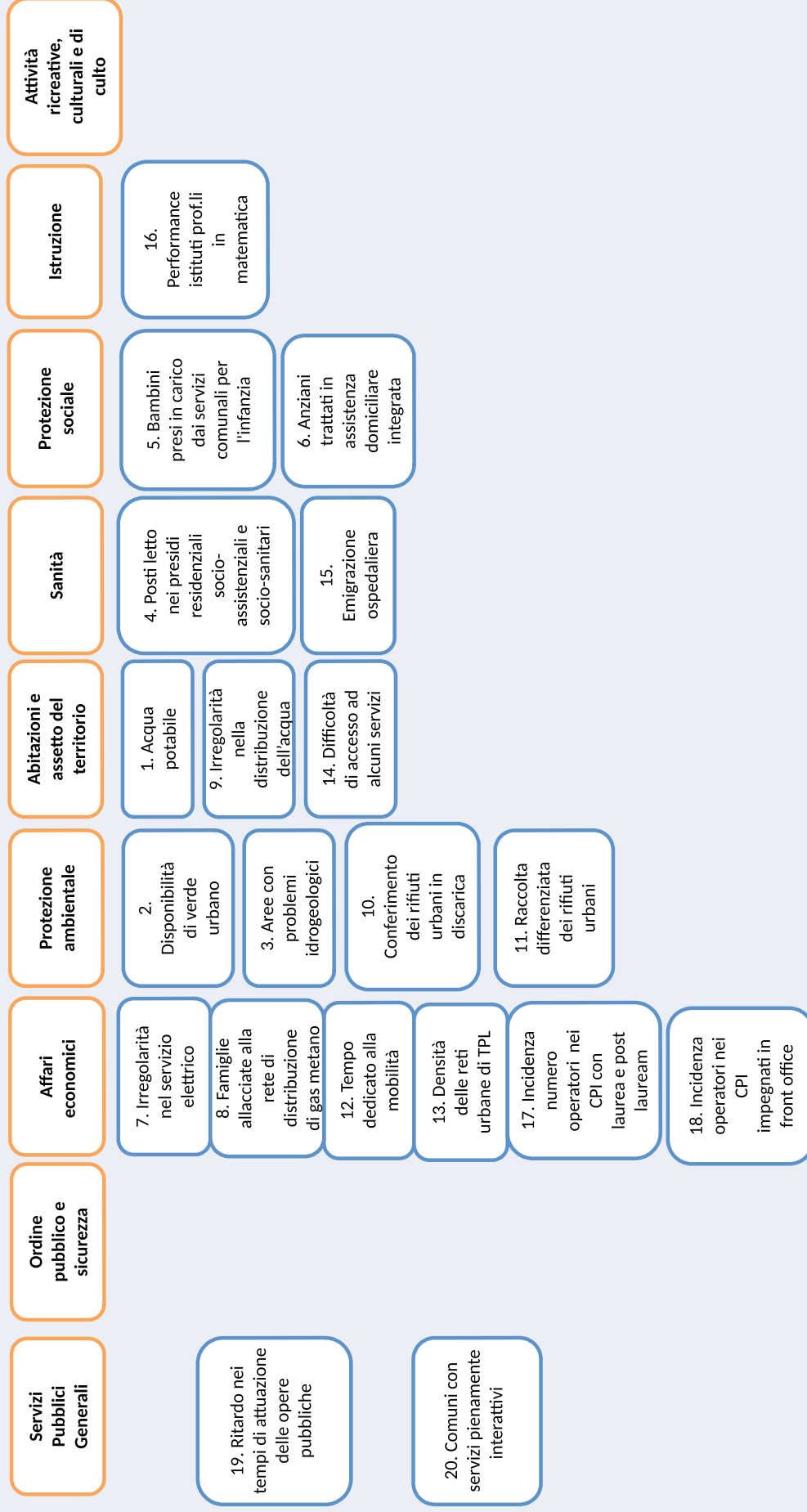
Num. indicatore	Anno di riferimento	Descrizione indicatore e unità di misura
1	2012	Acqua potabile – litri per abitante al giorno
2	2014	Disponibilità di verde urbano – metri quadrati per abitante
3	2007	Aree con problemi idrogeologici – % su superficie territoriale
4	2012	Posti letto nei presidi residenziali socio – assistenziali e socio – sanitari – numero per 1.000 abitanti
5	2012	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 2012/2014	Famiglie allacciate alla rete di distribuzione di gas metano – numero per 100 famiglie
9	2014	Irregolarità nella distribuzione dell'acqua – % famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua
10	2014	Conferimento dei rifiuti urbani in discarica – % sul totale dei rifiuti urbani raccolti
11	2014	Raccolta differenziata dei rifiuti urbani – % sul totale dei rifiuti urbani raccolti
12	2008 - 2009	Tempo dedicato alla mobilità – minuti dedicati alla mobilità in un giorno feriale medio
13	2011	Densità delle reti urbane di TPL – km di reti per 100 km <sup>2</sup>
14	Media 2012/2014	Difficoltà di accesso ad alcuni servizi – numero per 100 famiglie
15	2014	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.
16	2012	Performance degli iscritti agli istituti professionali in matematica – Punteggio PISA
17	2013	Incidenza % del numero di operatori dei Centri per l'Impiego con laurea e post lauream sul totale degli operatori per regione
18	2013	Incidenza % del numero di operatori impegnati in front office sul totale degli operatori dei Centri per l'Impiego per regione
19	2013	Ritardo nei tempi di attuazione delle opere pubbliche – Quota di interventi con tempi di attuazione superiori ai valori di riferimento indicati da VISTO
20	2013	Comuni con servizi pienamente interattivi – Numero di Comuni con servizi pienamente interattivi in percentuale sul totale dei Comuni con sito web

Ufficio Studi Confcommercio.

Una volta uniformati i venti 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  $[x_{ij} - \min(x_i)] / [\max(x_i) - \min(x_i)]$  (considerando il reciproco per quelli inversi).

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

**Fig. 5 – Indicatori di output pubblico e relative funzioni di spesa**



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).

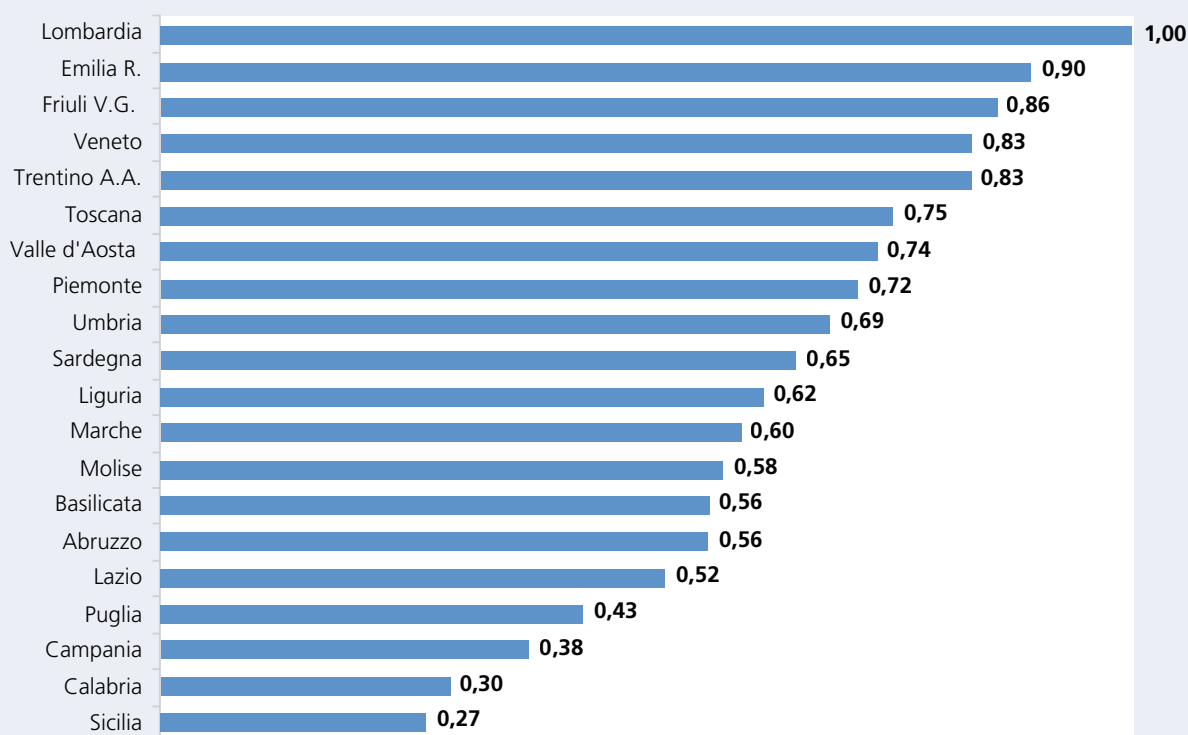
I risultati dell'indicatore sintetico sono presentati in figura 6.

La graduatoria è conseguenza diretta degli indicatori. La Lombardia, come già nell'anno precedente, raggiunge il valore più elevato, anche se non ha, ovviamente, il massimo su ciascuno dei venti indici elementari.

La riduzione dei valori, scorrendo la classifica, è piuttosto graduale almeno fino al Lazio. Le cesure più evidenti si collocano tra Trentino Alto Adige, l'ultima delle regioni migliori, e la Toscana, la prima delle "seconde linee". L'altra frattura si consuma tra Lazio – che ha un indice di output (0,52), già quasi metà della Lombardia (1,00) – e le ultime quattro. Calabria e Sicilia mostrano un indice sintetico pari o inferiore ad un terzo rispetto al valore massimo.

È opportuno notare che in alcuni casi le differenze tra le regioni sono molto contenute, motivo che ha fatto sì che le modifiche e gli aggiornamenti introdotti quest'anno abbiano determinato, pur con tutte le cautele del caso, piccoli spostamenti nella graduatoria regionale rispetto a quanto rilevato lo scorso anno, pur non modificando la sensazione di base secondo cui, in termini di qualità e di quantità dei servizi offerti dagli enti locali, i cittadini del Sud sembrano scontare un sensibile ritardo.

**Fig. 6 – Graduatoria regionale dell'indice sintetico dell'output pubblico**





### 2.1.1 Analisi di sensitività della graduatoria regionale dell'output pubblico rispetto alla scelta dei pesi degli indicatori elementari<sup>6</sup>

I venti 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, che ha una performance insufficiente nella graduatoria della figura 6, 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 venti indicatori elementari ma bisognerebbe assegnare un peso molto più elevato (rispetto al valore di *default* pari a un ventesimo) al servizio preferito dai cittadini (e offerto dagli enti pubblici) e pesi più ridotti ai servizi meno desiderati e sui quali la pubblica amministrazione non si impegna.

Un'immediata obiezione a questa possibile critica riguarda la struttura dell'indicatore sintetico: si compone di un numero ridotto, anche se non piccolo, di sotto-indicatori, rappresentativi di nove funzioni COFOG. 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 6 alla scelta dei pesi con cui ciascuno dei venti indicatori elementari contribuisce all'indice sintetico di output pubblico. Ricordando che esso è calcolato come segue:

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

dove  $I_{ij}$  indica l'indice del servizio *j-esimo* relativo alla regione *i-esima*, la robustezza della graduatoria è stata valutata attraverso una simulazione Monte Carlo per stabilire in che misura il *ranking* dipende dal vettore dei pesi (sostituendo, cioè, al vettore di pesi tutti uguali a 1/20 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 (20x1) estratto da una distribuzione uniforme nell'intervallo (0,1):  $U_{(0,1)}$ ;

<sup>6</sup> Questo paragrafo è stato curato da Silvio Di Sanzo e Giovanni Graziano, Ufficio Studi Confcommercio-Imprese per l'Italia.

b) calcolo dell'indice Monte Carlo regionale:

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

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 20 pesi. Quindi, ogni vettore di pesi è utilizzato per calcolare l'indice sintetico simulato che è dato dalla somma ponderata dei 20 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 delle regioni. Ripetendo l'esercizio per 10.000 volte si ottengono i valori riportati nella tabella 15.

**Tab. 15 – Sensitività della graduatoria regionale dell'indice dell'output pubblico regionale rispetto ai pesi utilizzati**

simulazione Monte Carlo - 10.000 repliche

Regioni	numero di volte al primo posto	frequenza
Piemonte	0	0,0
Valle d'Aosta	18	0,2
Lombardia	8.914	89,1
Trentino Alto Adige	282	2,8
Veneto	1	0,0
Friuli-Venezia Giulia	16	0,2
Liguria	0	0,0
Emilia-Romagna	768	7,7
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	1	0,0
Calabria	0	0,0
Sicilia	0	0,0
Sardegna	0	0,0

Si vede che oltre 8.900 volte su 10.000 la Lombardia capita al primo posto, qualunque sia, cioè, il vettore di pesi utilizzato. Nessuna regione del Sud – irrilevante il caso della Basilicata – raggiunge i vertici della graduatoria. Nel 7,7% dei casi l'Emilia-Romagna si trova al primo posto e la prima posizione è occupata dal Trentino Alto Adige soltanto nel 2,8% dei casi. Queste regioni, nella graduatoria della figura 6, 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 l'Emilia-Romagna lo occupa nel 46,7% dei casi, stante il fatto che l'Emilia compare effettivamente al secondo posto nella nostra classifica "ufficiale". Sulla base di questo semplice esercizio di sensitività possiamo concludere che la classifica dell'indice dell'output regionale della figura 6 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 regionale

Avendo a disposizione sia la spesa pubblica regionale sia l'indice sintetico di output pubblico, si può effettuare qualche valutazione sull'efficienza della spesa medesima, cioè sul rapporto tra quanto si spende in ogni regione e i servizi effettivamente offerti ai e fruiti dai cittadini.

Una prima rappresentazione è fornita dalla tabella 16. Nella prima colonna (A) c'è l'indice dell'output ( $q^R$ ) normalizzato per il suo valore massimo (quello della Lombardia), posto, appunto pari a 1. Nella seconda colonna è richiamata la spesa pro capite per beni e servizi pubblici locali (la prima colonna della tabella 10 divisa per la popolazione di tabella 11). Le prime due colonne dicono che un'unità di output in Lombardia costa 2.587 euro, mentre 0,896 unità di output in Emilia Romagna costano 2.837 euro e così via per ciascuna regione (sempre per l'anno 2013 e tenendo conto che l'indice dell'output racchiude in modo omogeneo e comparabile i beni e i servizi offerti dalla pubblica amministrazione su base locale). Poiché la spesa può essere considerata un prezzo per una quantità ( $p^R q^R$ ), per la Lombardia, in cui la quantità è normalizzata a uno, si ottiene, dividendo la spesa per la quantità, un prezzo unitario pari a 2.587 euro. Dal confronto tra le prime due colonne si riconosce che il prezzo unitario dell'output pubblico in Lombardia è il minimo tra quanto si osserva per le venti regioni.

Dunque è immediato chiedersi quanto costerebbero i servizi pubblici offerti su base locale se fossero offerti e pagati ai prezzi della Lombardia – cioè ai prezzi più bassi – cosa che è riportata nella terza colonna della tabella 16. Per esempio, se l'output del Veneto fosse prodotto e offerto ai prezzi della Lombardia esso costerebbe a ciascun cittadino Veneto 2.158 euro invece dei 2.631 effettivamente sostenuti. Per la Sicilia, che ha un output pari al 27% di quello lombardo, il conteggio porterebbe a una spesa teorica di 708 euro per siciliano, a fronte di dei 3.300 euro sostenuti.

**Tab. 16 – Indici di output pubblico, spesa regionale e indice di efficienza**  
anno 2013 - graduatoria secondo l'indice di output pubblico

	indice dell'output pubblico	spesa pro capite per consumi finali al netto di Amm.ni centrali ed Enti di previdenza (euro)	costo pro capite dell'output regionale attuale ai prezzi della Lombardia (euro)	costo pro capite dell'eccesso di spesa (euro)	costo regionale dell'eccesso di spesa (mld. di euro)
	A (q <sup>R</sup> )	B (p <sup>R</sup> q <sup>R</sup> )	C=B(Lombardia)xA	D=B-C	E=DxPOP <sup>R</sup>
Lombardia	1,000	2.587	2.587	0	0,0
Emilia R.	0,896	2.837	2.318	519	2,3
Friuli V. G.	0,860	3.666	2.224	1.442	1,8
Veneto	0,834	2.631	2.158	473	2,3
Trentino A.A.	0,833	6.470	2.155	4.315	4,5
Toscana	0,753	2.836	1.949	887	3,3
Val d'Aosta	0,737	7.159	1.906	5.253	0,7
Piemonte	0,717	2.837	1.855	982	4,3
Umbria	0,689	2.896	1.781	1.115	1,0
Sardegna	0,654	3.774	1.691	2.083	3,4
Liguria	0,620	3.388	1.604	1.784	2,8
Marche	0,597	2.796	1.543	1.253	1,9
Molise	0,579	3.729	1.497	2.231	0,7
Basilicata	0,564	3.285	1.460	1.825	1,1
Abruzzo	0,564	2.885	1.458	1.426	1,9
Lazio	0,520	3.127	1.344	1.782	10,2
Puglia	0,435	2.512	1.124	1.388	5,6
Campania	0,379	2.644	980	1.664	9,7
Calabria	0,298	2.627	770	1.857	3,7
Sicilia	0,274	3.300	708	2.591	13,1
<b>ITALIA</b>		<b>2.937</b>		<b>1.233</b>	<b>74,3</b>

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dai Istat e Ragioneria Generale dello Stato.

La differenza tra la spesa pro capite effettiva e quella che si sosterebbe se in ciascuna regione si producesse e vendesse ai prezzi della Lombardia è fornita nella quarta colonna (D) della tabella 16. L'eccesso di spesa è mediamente pari a 1.233 euro considerando tutto il paese, con punte pari a oltre 5.200 euro per la Val d'Aosta e oltre 4.300 euro per il Trentino A. A., entrambe regioni a statuto speciale. Questo risultato conferma quelli ottenuti nei due precedenti rapporti: la spesa nelle regioni a statuto speciale è molto elevata, in ragione di prezzi unitari particolarmente alti mentre il livello di output non si discosta molto dal massimo ottenuto dalla Lombardia. È opportuno sottolineare che questi scarti per le regioni a statuto speciale del Nord, potrebbero essere sovrastimati a causa di una sottostima dell'output: le regioni a statuto spe-

ciali hanno competenze aggiuntive rispetto a quelle a statuto ordinario. Tuttavia, l'entità delle distanze, e il fatto che in Friuli V. G. i prezzi non sembrano essere così fuori linea, suggeriscono che qualche patologia da costi eccessivi sia presente proprio in alcune regioni a statuto speciale.

Per il Sud gli scarti sono ovunque molto elevati e prevalentemente dovuti a insufficiente output, oltre che a sprechi sui costi sostenuti per produrre e offrire i servizi pubblici locali.

Moltiplicando gli eccessi di spesa per abitante per la popolazione regionale residente si ottengono i risultati della quinta colonna della tabella 16, cioè l'ammontare complessivo dell'inefficienza regione per regione e, per somma, per l'Italia nel complesso. L'eccesso di spesa pubblica locale per l'Italia è pari a 74,3 miliardi di euro, sostanzialmente lo stesso livello stimato per il 2012 (74,1 miliardi<sup>7</sup>). Il 44,4% di tutta l'inefficienza è dovuto a tre regioni: Sicilia, Lazio e Campania (33 miliardi di euro su 74,3).

Nella tabella 17 l'eccesso di spesa è valutato per alcune caratteristiche regionali. Emerge che esso è determinato in larga misura da tre fattori: lo statuto speciale, la dimensione regionale – una regione piccola è meno efficiente di una regione grande – e la collocazione nel Sud dell'Italia. Nella prima colonna della tabella 17 c'è la distribuzione dell'eccesso di spesa per tre caratteristiche singole delle regioni, mentre nella seconda colonna la quota percentuale di popolazione residente negli aggregati regionali secondo le caratteristiche individuate. Emerge con grande evidenza che il 31,6% degli sprechi sono generati dalle regioni a statuto speciale nelle quali, però, abita soltanto il 15% della popolazione italiana. Al lordo di qualche maggiore compito sviluppato nelle suddette regioni – e del quale evidentemente non abbiamo tenuto conto nella costruzione dell'output – lo statuto speciale accresce sensibilmente i costi dei servizi pubblici prodotti e offerti su base locale.

Lo stesso ragionamento vale per le regioni piccole a statuto ordinario (Umbria, Molise e Basilicata). In queste tre regioni si genera il 3,7% dell'eccesso di spesa, a fronte di una popolazione residente pari al 3% del totale. L'accentuazione è significativa (il rapporto tra le percentuali è pari a 1,23) mentre l'ammontare è (apparentemente) esiguo perché ovviamente dipende dalla dimensione della popolazione. Allo stesso tempo, l'eccesso di spreco è relativamente esiguo nelle regioni grandi (le cinque con popolazione attorno o superiore ai cinque milioni di abitanti: Lombardia, Campania, Lazio, Sicilia e Veneto; cfr. tab. 10). Sembrano essere presenti, dunque, economie di scala nella produzione di servizi pubblici locali. Sotto il profilo puramente economico non si vede perché non si debba procedere a un accorpamento delle regioni più piccole.

7 Per una breve rassegna di evidenze coerenti con i nostri risultati si veda i precedenti rapporti, Ufficio Studi Confcommercio, La spesa pubblica locale, luglio 2015 e La spesa pubblica regionale, marzo 2014.

**Tab. 17 – Distribuzione dell'eccesso di spesa pubblica locale per alcune caratteristiche delle regioni**

anno 2013 - % dell'eccesso pubblica locale e della popolazione residente rispetto ai totali

	eccesso di spesa	popolazione
statuto speciale	31,6	15,1
statuto ordinario	68,4	84,9
	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
regioni piccole S. O. <sup>(a)</sup>	3,7	3,0
regioni grandi <sup>(b)</sup>	47,5	52,1
altre	48,8	45,0
	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Centro-nord	47,3	65,5
Sud	52,7	34,5
	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(a) Regioni piccole a statuto ordinario: Umbria, Molise e Basilicata. (b) Regioni grandi: Lombardia, Veneto, Lazio, Campania e Sicilia. Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dai Istat.

Infine, nel Mezzogiorno gli sprechi sembrano essere molto maggiori che nel resto del paese, a prescindere dal livello di servizio offerto. A fronte di meno del 35% della popolazione residente, il Sud è responsabile di quasi il 53% di tutto lo spreco delle amministrazioni locali. Non è un risultato nuovo. Però è un risultato in peggioramento, il che accresce le preoccupazioni sulla materia (nel 2012 la nostra stima era di una quota di sprechi del 51,7%).

### 2.3 Ridurre gli sprechi (anche) per reinvestire in servizi pubblici migliori

Stando ai nostri calcoli semplificati si potrebbe produrre e offrire l'attuale livello di servizi pubblici locali risparmiando oltre 74 miliardi di euro. In luogo di spendere, cioè, 176,9 miliardi di euro (nel 2013) si potrebbe sostenere un costo di 102,6 miliardi di euro semplicemente offrendo l'output ai prezzi della Lombardia, quelli più bassi tra tutte le regioni italiane. Questa opzione non è, in realtà, davvero raggiungibile, né sembra auspicabile. Il problema centrale, che non può essere nascosto, è che in molte regioni, soprattutto del Sud del paese, il livello dei servizi pubblici è insufficiente. Come discusso nel paragrafo 2.1, se fino al livello del Trentino A. A. il livello di servizio, tenuto anche conto delle approssimazioni, può essere considerato analogo a quello della Lombardia – che a sua volta non è necessariamente ottimale – dalla Toscana in giù i servizi pubblici locali vanno senz'altro migliorati. Approssimativamente, possiamo immaginare di definirli deficitari da un livello di output pari al 60% di quello della Lombardia (colonna A di tab. 16) – quindi, sostanzialmente, a partire da Liguria e Marche. È indubbio che consistenti interventi

di riqualificazione dei servizi pubblici siano urgenti oltre che necessari dal Lazio (52% di output rispetto alla Lombardia) fino alla Sicilia (27%) .

Quindi, dobbiamo immaginare che dei 74,3 miliardi di euro di inefficienze una quota rilevante potrebbe essere destinata a reinvestire nella quantità e nella qualità dei servizi pubblici locali. Per offrire una valutazione quantitativa di questi investimenti, è utile calcolare quanto, ai prezzi della Lombardia, bisognerebbe investire per portare l'output di tutte le regioni ai livelli della Lombardia<sup>8</sup>.

Questi conteggi sono riportati nella tabella 18. La prima colonna riproduce l'eccesso di spesa pro capite già visto alla tabella 16 (quarta colonna). I 1.233 euro di eccesso medio pro capite per il totale Italia vengono suddivisi in quanto è necessario reinvestire, regione per regione, per portare il livello di output pro capite ai livelli della Lombardia ai prezzi della Lombardia (colonna C=inefficienza): le risorse sono pari a 883 euro per la media nazionale, con i massimi registrati dal Lazio in giù dove i livelli di servizio pubblico sono eccezionalmente distanti dal benchmark. In Sicilia sarebbe necessario reinvestire 1.878 euro a testa per ottenere questo risultato teorico.

A residuo, si ottiene l'eccesso netto (colonna B di tab. 18), cioè un costo a fronte del quale nessun servizio viene prodotto, offerto e fruito oltre il benchmark. Questo risparmio potrebbe realizzarsi senza perdita di output, se ciascun output regionale costasse quanto costa nella regione migliore. È da notare che gli eccessi maggiori si riscontrano prevalentemente nelle regioni a statuto speciale, per esempio a causa di costi dei servizi generali particolarmente elevati. In molte regioni del Sud, e in particolare in Puglia, lo spreco netto è nullo o addirittura negativo nel senso che tutto l'eccesso di spesa è spesa a fronte di servizi eccezionalmente inadeguati. Pertanto, in tali regioni quasi tutto l'eccesso di spesa andrebbe reinvestito per assicurare ai cittadini livelli di servizio pari al benchmark.

---

8 I semplici passaggi aritmetici sono riportati nel rapporto Ufficio Studi Confcommercio, La spesa pubblica locale, luglio 2015, pp. 60-61.

**Tab 18 – Scomposizione del costo dell'inefficienza della spesa pubblica locale**  
anno 2013 - valori pro capite e regionali - graduatoria per valori decrescenti dell'output pubblico locale

	valori pro capite (euro)			valori regionali (miliardi di euro)		
	A (inefficienza)	B (eccesso netto)	C (inefficiacia)	A'	B'	C'
Lombardia	0	0	0	0,0	0,0	0,0
Emilia R.	519	250	269	2,3	1,1	1,2
Friuli V. G.	1.442	1.079	363	1,8	1,3	0,4
Veneto	473	44	429	2,3	0,2	2,1
Trentino A.A.	4.315	3.883	432	4,5	4,1	0,5
Toscana	887	249	638	3,3	0,9	2,4
Val d'Aosta	5.253	4.572	680	0,7	0,6	0,1
Piemonte	982	250	732	4,3	1,1	3,2
Umbria	1.115	310	805	1,0	0,3	0,7
Sardegna	2.083	1.187	896	3,4	2,0	1,5
Liguria	1.784	801	983	2,8	1,3	1,6
Marche	1.253	209	1044	1,9	0,3	1,6
Molise	2.231	1.142	1089	0,7	0,4	0,3
Basilicata	1.825	699	1127	1,1	0,4	0,7
Abruzzo	1.426	298	1129	1,9	0,4	1,5
Lazio	1.782	540	1242	10,2	3,1	7,1
Puglia	1.388	-75	1463	5,6	-0,3	6,0
Campania	1.664	57	1607	9,7	0,3	9,4
Calabria	1.857	40	1817	3,7	0,1	3,6
Sicilia	2.591	713	1878	13,1	3,6	9,5
<b>ITALIA</b>	<b>1.233</b>	<b>350</b>	<b>883</b>	<b>74,3</b>	<b>21,1</b>	<b>53,2</b>

Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Istat.

Moltiplicando gli eccessi di spesa per la popolazione residente regione per regione si ha il riscontro macroeconomico del nostro esercizio teorico di efficientamento della spesa pubblica locale. Le ultime tre colonne della tabella 18 dicono che ci sono sostanzialmente due grandi strade per migliorare la spesa. Accontentarsi dei livelli attuali di servizio pubblico e provare a risparmiare in tutto o in parte i 74,3 miliardi di euro di eccesso di spesa. Oppure, più verosimilmente e più in linea con una democrazia economica minimamente funzionante, provare a reinvestire le suddette risorse per migliorare l'output pubblico dove esso appare fortemente deficitario. In ogni caso, si potrebbero risparmiare oltre 21 miliardi di euro pur portando tutti i cittadini residenti a



fruire di un livello di servizio pari al benchmark, avendo l'accortezza di produrre e offrire l'output pubblico locale ai prezzi della Lombardia.

Rispetto al 2012 si ha l'impressione che non tanto gli sprechi legati ai prezzi quanto proprio i livelli di servizio siano peggiorati. Dai 22,9 miliardi di eccesso netto stimati per il 2012 si scende a 21,1 miliardi di euro nel 2013, a fronte di un eccesso di spesa che passa da 74,1 a 74,3 miliardi di euro. Pertanto la situazione peggiora proprio nel livello e nella qualità dell'output pubblico locale, una situazione che non può non destare profonda preoccupazione.

Resta l'evidenza di ampie possibilità di risparmio di risorse pubbliche su base locale, anche in concomitanza con un'azione di rilancio dei servizi pubblici.









