



CONFCOMMERCIO  
IMPRESE PER L'ITALIA



# La spesa pubblica regionale

MARZO 2014

Ufficio Studi





**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

# La spesa pubblica regionale

MARZO 2014

Il rapporto è stato redatto con le informazioni disponibili al 7 marzo 2014 da Mariano Bella, Luciano Mauro, Elisa S. Minnella  
Editing a cura di Francesco Rossi - *Direzione Centrale Comunicazione e Immagine*

© 2014 Confcommercio-Imprese per l'Italia

# INDICE



<b>INDICE</b>	<b>I</b>
<b>1. SINTESI</b>	<b>1</b>
<b>2. L'ANALISI PER FUNZIONE DELLA SPESA PUBBLICA ATTRIBUITA ALLE REGIONI</b>	<b>11</b>
2.1 La spesa pubblica che concorre al Pil	13
2.2 La regionalizzazione della spesa pubblica	19
2.3 Le distorsioni nella distribuzione regionale della spesa pubblica	22
2.4 Una valutazione dell'output pubblico regionale e le inefficienze della spesa pubblica locale	25





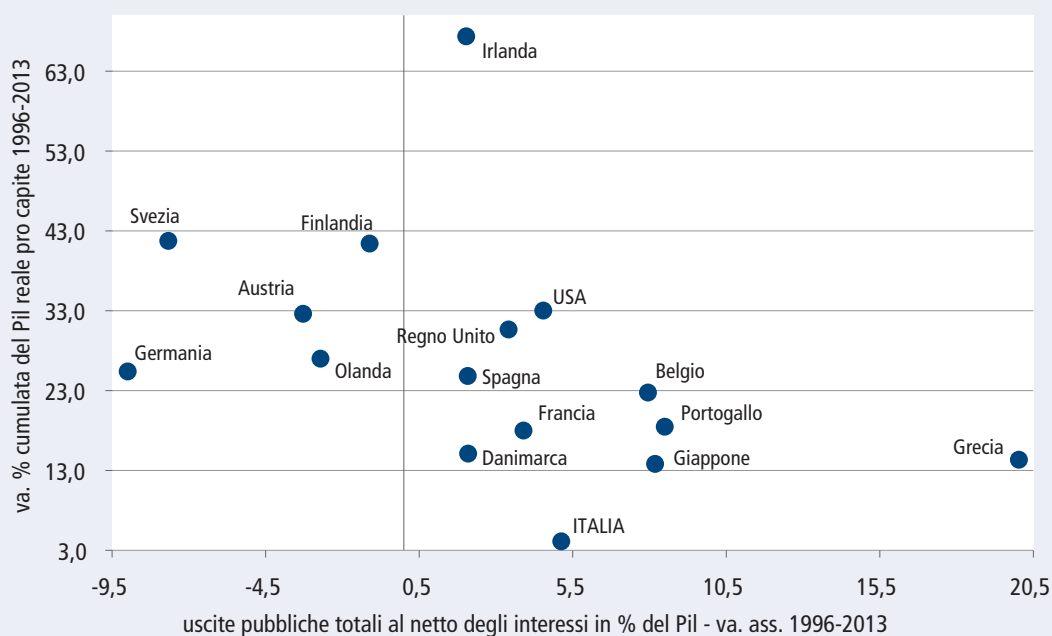
# 1. SINTESI



L'idea, spesso confusa, di *spending review* si è così radicata nell'immaginario collettivo che alcuni personaggi mediatici già vi si riferiscono confidenzialmente e ironicamente con l'espressione "la *spending*".

Tuttavia, la questione della revisione della spesa pubblica non potrebbe essere più seria, a dispetto del senso di noia che taluni provano confrontandosi con questo argomento. La figura A suggerisce alcune riflessioni sul ruolo della spesa pubblica nel nostro paese. In una metrica di lungo termine, essa mostra la relazione tra variazione del rapporto spesa pubblica-Pil e variazione del prodotto lordo pro capite in termini reali. La variazione strutturale del peso del settore pubblico si correla positivamente con la crescita economica?

**Fig. A - Spesa pubblica e crescita economica**



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Ameco-Commissione europea

Non sembra, in Italia e nell'ambito delle principali economie avanzate. La reattività della crescita cumulata del Pil reale tra il 1996 e il 2013 alla variazione della spesa totale al netto degli interessi in rapporto al Pil nello stesso periodo appare decisamente modesta per l'Italia, la peggiore come risultati, ma con forme di inefficienza pressoché simili a quelle di Giappone e Grecia.

Paesi scandinavi come Svezia e Finlandia e del Nord-Europa, come Germania, Austria, Olanda, hanno probabilmente tagliato la parte improduttiva di spesa pubblica (fino a 8 punti percentuali nel periodo) razionalizzando le risorse e hanno sperimentato tassi cumulati di crescita, da tre a sei volte superiori a quello dell'Italia (+9,5% nel periodo).

Altri paesi, come Stati Uniti, Regno Unito, Francia e Spagna, con all'incirca lo stesso incremento cumulato della spesa pubblica in rapporto al Pil dell'Italia (poco più del 5% nel periodo), hanno realizzato anch'essi tassi cumulati di crescita da tre a sei volte superiori quello italiano.

Nel nostro paese, quindi, gli incrementi di spesa pubblica non sembrano produrre impatti significativamente positivi sulla crescita, sia perché si traducono quasi esclusivamente in spesa corrente che in parte fluisce come redditi verso il resto del mondo via importazioni di beni e servizi e in parte si disperde in forme di spreco e di malversazioni, sia perché sotto il vincolo stringente di bilancio determinano un continuo inasprimento della pressione fiscale che opera come stimolo negativo dal lato dell'offerta, comprimendo i fattori produttivi classici, capitale e lavoro, sia perché, infine, genera il noto effetto di spiazzamento sugli investimenti privati.

Una corretta e incisiva *spending review* può dunque essere la sola strada per liberare risorse da utilizzare nella riduzione del carico fiscale. I dati della figura A lo testimoniano in modo incontrovertibile.

Negli ultimi anni qualcosa è cambiato rispetto al passato meno recente. La spesa pubblica mostra andamenti generalmente decrescenti, se si esclude la voce riguardante le prestazioni sociali in denaro, cioè la spesa pensionistica (tab. A).

L'idea che nulla si stia facendo per contenere la spesa è quindi sbagliata. Ma ancora più sbagliata appare l'idea che non si possa ridurre la spesa. Si può, come sta accadendo in alcune sue importanti componenti, anche se non si conosce bene la dinamica dei livelli di servizio per i cittadini, a fronte di alcune poste decrescenti. Come si cercherà di dimostrare, sono ancora evidenti spazi per ulteriori riduzioni della spesa nominale a fronte di ancor più ampi spazi di recupero di efficacia nella fornitura di beni e servizi pubblici. Insomma, si può migliorare il livello di servizio a costi decrescenti.

Nel 2013 la spesa nominale per consumi finali - salari e stipendi dei dipendenti pubblici, consulenze, acquisti della P.A. per il funzionamento delle amministrazioni deputate ad erogare servizi, medicinali e assistenza medica offerti ai cittadini a titolo parzialmente o totalmente gratuito ecc. - risulta inferiore di oltre 14 miliardi di euro rispetto al 2009, un risultato non eccezionale ma neppure disprezzabile, nell'ottica del contenimento complessivo delle uscite pubbliche.

Eccezionale appare, invece, la riduzione delle spese in conto capitale, dove prevalgono per un 60% le spese per investimenti direttamente effettuate dalle amministrazioni e per un 36% i contributi a sostegno degli investimenti dei privati (-24 miliardi di euro rispetto al 2009, passando dal 5,2% del Pil nel 1990 al 4,4% del 2009 fino al 2,7% del 2013).

La posta dei contributi agli investimenti è tra quelle oggetto di *spending review*, al centro del dibattito di *policy* sugli eventuali vantaggi che si otterrebbero da un'ulteriore riduzione dei contributi alle imprese a fronte di una riduzione di uguale ammontare delle imposte gravanti sulle stesse

imprese. Un'idea che si può condividere: i contributi - o sussidi - agli investimenti sono giustificati soltanto in presenza di comprovate e misurabili esternalità positive; esse si riscontrano quasi esclusivamente per gli investimenti in ricerca e sviluppo; l'esperienza internazionale e diversi studi empirici testimoniano, poi, che i meccanismi automatici di attribuzione dei contributi funzionano molto meglio, in termini di aggiuntività e di crescita economica, rispetto a quelli attraverso bandi di gara.

**Tab. A - Spesa delle Amministrazioni pubbliche**

milioni di euro

	1990	2009	2012	2013
milioni di euro a prezzi correnti				
spesa per consumi finali	141.146	324.684	313.279	310.675
- redditi da lavoro dipendente	85.618	171.050	165.165	164.062
interessi passivi	70.727	70.863	86.474	82.043
prestazioni sociali in denaro	105.402	291.495	311.119	319.525
altre uscite correnti	19.234	44.460	41.210	44.161
<b>totale uscite correnti</b>	<b>336.509</b>	<b>731.502</b>	<b>752.082</b>	<b>756.404</b>
totale uscite in conto capitale	36.931	66.934	48.791	42.536
<b>totale uscite</b>	<b>373.440</b>	<b>798.436</b>	<b>800.873</b>	<b>798.940</b>
Pil ai prezzi di mercato	704.251	1.519.695	1.566.912	1.560.024
in % del Pil				
spesa per consumi finali	20,0	21,4	20,0	19,9
<b>totale uscite in conto capitale</b>	<b>5,2</b>	<b>4,4</b>	<b>3,1</b>	<b>2,7</b>
<b>totale uscite</b>	<b>53,0</b>	<b>52,5</b>	<b>51,1</b>	<b>51,2</b>

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat

**Tab. B - Unità di lavoro standard nelle Amministrazioni pubbliche**

migliaia

	1990	2009	2012
Stato	2.021	1.929	1.807
Altre amministr. centrali	49	54	53
Regioni, Province, Comuni	735	606	568
Enti locali sanitari	675	696	676
Altre amministr. locali	33	209	206
Enti di previdenza	62	51	47
<b>Totale AA.PP.</b>	<b>3.575</b>	<b>3.545</b>	<b>3.357</b>

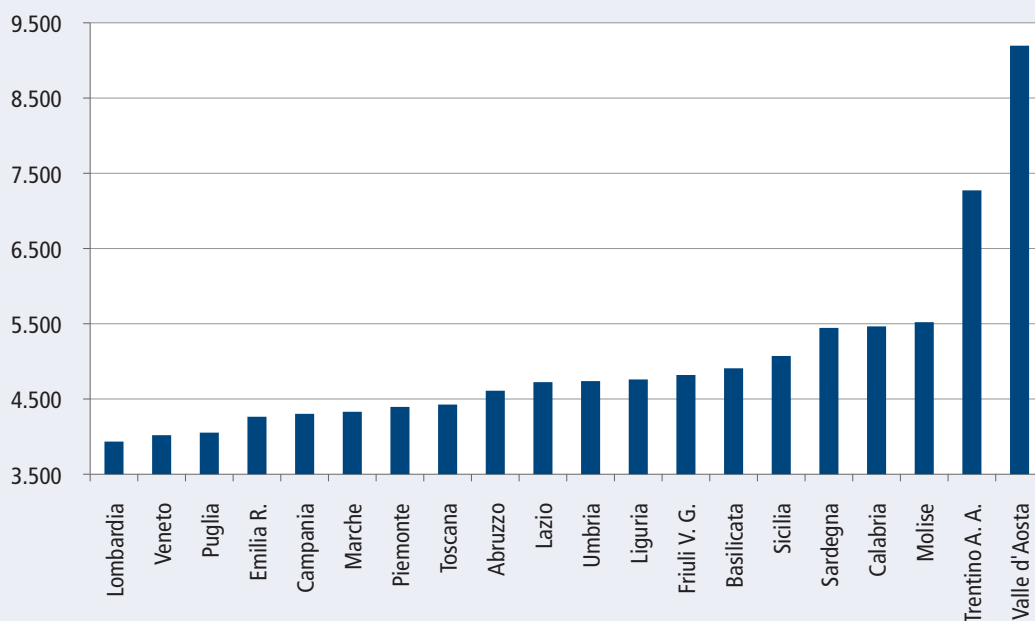
Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat

Un riscontro oggettivo ai trend della spesa si ottiene considerando le unità di lavoro standard nella pubblica amministrazione (tab. B).

Nel 2013 rispetto al 2009 si contano 188mila dipendenti pubblici in meno (nella metrica del tempo pieno, cioè contando per un'unità due occupati a metà tempo ciascuno). Lo sforzo è generalizzato coinvolgendo le amministrazioni centrali, gli enti locali e gli enti di previdenza. Anche in questo caso si potrà obiettare che ciò è frutto dell'imposizione di vincoli esterni; resta da capire se questo alleggerimento abbia riflessi negativi in termini di riduzione della qualità e della quantità dei servizi pubblici. Non sembra di avvertire rilevanti fenomeni a conferma di questa preoccupazione.

A questi recenti trend di riduzione della spesa si contrappongono tendenze di lungo termine in grado di contrastarne i più benefici effetti sul bilancio pubblico. L'ovvio riferimento è alla spesa pensionistica (tab. A) cresciuta di oltre 28 miliardi di euro negli ultimi quattro anni, pure in presenza di vincoli - sovente iniqui - al valore nominale dei singoli vitalizi. Non è il caso di dilungarsi sul punto: occorre però ricordare che quando il valore attuale dei benefici futuri del vitalizio supera il montante dei contributi versati si crea, a favore del beneficiario, una palese ingiustizia, pagata da qualcun altro (presumibilmente appartenente alle generazioni più giovani in termini di ingresso nel mondo del lavoro). Sarebbe auspicabile, anche per ragioni di equità, e non solo, nè soprattutto, di risparmio, una revisione attenta e ragionevole di questi squilibri. Penalizzare chi

**Fig. B - Spesa pubblica pro capite regionale per consumi finali**  
euro - anno 2011



\* spesa pubblica per consumi finali al netto di difesa, ordine pubblico e sicurezza.  
Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat

si avvantaggia di una pensione il cui importo non è giustificato da criteri attuariali è certamente più corretto che penalizzare genericamente i pensionati, con l'effetto paradossale di colpire mediante indicizzazioni nulle o parziali chi dovrebbe, invece, ottenere un assegno pieno, coerente con i contributi versati nella vita lavorativa.

Il favorevole effetto della riduzione degli interessi nominali sui titoli del debito pubblico si apprezza soprattutto nel 2013 rispetto al 2012. Mentre nel confronto con il 2009 la spesa per interessi è di 11 miliardi superiore, si osserva una riduzione di oltre 4 miliardi di euro rispetto al 2012. E' proprio questo che permette il risultato storicamente eccezionale di una riduzione complessiva dell'ammontare delle uscite pubbliche, da 800,9 miliardi di euro nel 2012 a 798,9 miliardi nel 2013.

Un risultato, però, che va apprezzato come l'introduzione a un processo più profondo di riqualificazione della spesa pubblica, eliminando inefficienze e sprechi da destinare in parte a riduzione del carico fiscale e in parte a re-investimento in aree dell'intervento pubblico produttive di benefici per i cittadini.

C'è necessità e urgenza di quest'azione. Una famiglia di tre persone ha speso, nel corso del 2013, più o meno 4.100 euro per interessi sul debito pubblico, 2.100 euro per sostenere i sussidi alle imprese, 8.200 euro per dipendenti pubblici (parlamentari e sindaci inclusi). Questi esempi chiariscono dove vada a finire il 44% del Pil prodotto da ciascun italiano, attraverso la pressione fiscale che estrae risorse da destinare alla spesa pubblica.

\* \* \*

Si possono individuare gli sprechi pubblici, in una metrica macroeconomica? Sotto il profilo degli scoop giornalistici gli esempi sono molti. Conta, però, misurare in modo sistemico la dimensione delle inefficienze. Non è per nulla semplice e di seguito forniamo un esercizio di prima approssimazione.

Intanto si dispone della regionalizzazione della spesa pubblica per consumi finali (pari alla spesa pubblica totale meno pensioni, interessi, altre spese correnti e in conto capitale; fig. B). I dati indicano il costo sostenuto mediamente da ciascun abitante di ciascuna regione italiana per servizi pubblici, tanto generali quanto effettivamente erogati da enti locali residenti nelle regioni, al netto di quelle spese collettive che non ha senso regionalizzare, come la difesa nazionale o l'ordine pubblico. Si passa dai 3.900 euro a testa della Lombardia ai quasi 9.200 della Valle d'Aosta; la media per l'Italia è di 4.500 euro. La fascia alta è occupata prevalentemente dalle regioni meridionali con una spesa pro capite sovente superiore ai 5.000 euro.

Poiché la regionalizzazione - di fonte ufficiale - riguarda i medesimi campi della produzione e dell'offerta di beni e servizi pubblici, queste differenze destano perplessità. In certa misura sono attribuibili all'effetto della dimensione regionale: al crescere della popolazione servita l'onere pro capite scende, come a dire che la produzione dei servizi pubblici si giova di economie di scala, una considerazione che ha molto a che fare con la razionalizzazione degli enti territoriali all'interno di un federalismo fiscale ragionevole nei benefici e nei costi.

La variabilità dipende poi dall'effetto "regione a statuto speciale", essendovi evidenza di un eccesso di spesa rispetto a quelle a statuto ordinario.

Ma pure tenuto conto di tutto questo le distanze nella spesa per abitante sono troppo elevate per non sospettare una qualche altra forma di inefficienza più sostanziale, soprattutto nei costi sostenuti dagli enti locali nel produrre i servizi pubblici.

Per dare conto delle distanze nella spesa regionale si può immaginare di moltiplicare per tutta la popolazione italiana la spesa pro capite della Lombardia e confrontare il risultato con la spesa attuale. Ebbene, se tutti spendessimo, a testa, quanto i lombardi, si risparmierebbero più di 80 miliardi di spesa pubblica per consumi finali. Una cifra esorbitante e in un certo senso impossibile da ottenere. Ci sono vincoli orografici e strutturali che non permettono di considerare verosimile di attribuire a chiunque la spesa più bassa, a prescindere dal posto in cui risiede con tutte le specificità del caso. Ma al di là di questo, sembra urgente una riflessione seria sul ruolo delle economie di scala nelle produzioni degli enti locali e sul senso attuale degli statuti speciali, soprattutto dopo la riforma federalista della Costituzione.

Per essere meno insicuri sulla portata di queste valutazioni, è parso opportuno calcolare un indice regionale dell'output pubblico, qualcosa che sintetizzasse la quantità e la qualità dei servizi pubblici offerti da Stato ed enti locali e fruiti dai cittadini. Seppure incompleto e parziale, questo esercizio, illustrato nella parte sulla spesa regionalizzata, conduce a stabilire che la Lombardia fornisce il più alto livello di servizio, mentre la Calabria quello più basso, evidenze che potrebbero conseguire semplicemente dal fatto che le preferenze dei cittadini calabresi sono differenti da quelle dei lombardi. Per esempio, i calabresi potrebbero non desiderare le reti di trasporto pubblico locale, preferendo spostarsi con mezzi propri.

Ovviamente così non è. Gli scarti nel livello dei servizi pubblici fruiti dai cittadini delle diverse regioni sono troppo elevati per corrispondere semplicemente alle differenze nelle preferenze collettive. Il rapporto tra livelli di servizio in Lombardia e Calabria è di quasi 3 a 1 (cioè 1 contro 0,356 nella metrica dell'indice sintetico dell'output pubblico, prima colonna di tab. C). La produzione e l'offerta di servizi pubblici in tante regioni d'Italia sono inadeguate tanto dal punto di vista quantitativo sia sotto il profilo qualitativo.



**Tab. C - Un calcolo semplificato sulle inefficienze di costo della spesa pubblica regionale per consumi finali**

graduatoria secondo il costo pro capite dell'inefficienza

	indice dell'output pubblico	spesa pro capite effettiva per consumi finali al netto di di DOPS e Amm. Centrali (euro)	costo dell'eccesso di spesa pro capite (euro)	costo dell'eccesso di spesa regionale (miliardi di euro)
Lombardia	1,000	2.651	0	0,0
Veneto	0,785	2.736	655	3,2
Emilia R.	0,877	2.982	656	2,8
Friuli V. G.	0,968	3.536	970	1,2
Piemonte	0,781	3.113	1.041	4,5
Toscana	0,753	3.143	1.148	4,2
Marche	0,627	3.047	1.385	2,1
Abruzzo	0,677	3.328	1.533	2,0
Puglia	0,465	2.771	1.539	6,2
Umbria	0,718	3.456	1.553	1,4
Liguria	0,696	3.478	1.633	2,6
Campania	0,440	3.020	1.854	10,7
Lazio	0,537	3.441	2.017	11,1
Basilicata	0,549	3.626	2.171	1,3
Sardegna	0,748	4.162	2.180	3,6
Molise	0,597	4.238	2.657	0,8
Sicilia	0,388	3.790	2.762	13,8
Calabria	0,356	4.182	3.240	6,4
Trentino A. A.	0,876	5.991	3.669	3,8
Valle d'Aosta	0,948	7.913	5.400	0,7
<b>ITALIA</b>		<b>3.216</b>	<b>1.386</b>	<b>82,3</b>

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat

E' decisivo, a questo punto, mettere a sistema la spesa pro capite regionale e il livello del servizio pubblico che ciascun cittadino regionale acquista con la sua spesa. Per valutare eventuali inefficienze, basta moltiplicare l'indice regionale di output pubblico per il costo unitario più favorevole, quello della Lombardia, e poi detrarre dalla spesa realmente effettuata quella coerente con il costo più basso, ottenendo come risultato quanto di più ciascun italiano spende per servizi pubblici in più di quanto spenderebbe se gli fossero offerti al costo più basso possibile (terza colonna della tabella C; tutti i passaggi sono illustrati nel paragrafo 2.4).

Dunque, se l'output pubblico attualmente acquistato dai cittadini italiani di tutte le regioni fosse pagato ai costi unitari sostenuti dai cittadini lombardi, si otterrebbe un risparmio di circa 82,3 miliardi. Il 43,3% di queste inefficienze è attribuibile a Sicilia, Campania e Lazio. Ovviamente, è l'indicazione di un massimo teorico, concretamente irraggiungibile. Eppure, le distanze tra i livelli di servizio pubblico nelle regioni italiane assieme alle differenze nella spesa pubblica pro capite suggeriscono che un'ampia frazione di questo massimo è davvero aggredibile.

Tutto ciò conferma l'ampio spazio presente per migliorare la vita dei cittadini attraverso una buona spesa pubblica, riducendo al contempo i costi dello Stato e degli enti locali, con conseguente possibilità di riduzione del carico fiscale.

## **2. L'ANALISI PER FUNZIONE DELLA SPESA PUBBLICA ATTRIBUITA ALLE REGIONI**



## 2.1 La spesa pubblica che concorre al Pil

Pur in una fase, come l'ultimo quinquennio, caratterizzata dalla più profonda e prolungata recessione mai sperimentata dal secondo dopoguerra, le *policy* adottate nel nostro paese sono state di orientamento restrittivo, volte al riequilibrio dei conti pubblici, stante l'enorme mole del debito sovrano che vale ormai 1,33 volte il Pil.

**Tab. 1 - Le principali voci di spesa delle Amministrazioni pubbliche  
(Centrali, Locali, Enti di Previdenza) in Italia**

	1990	2005	2011	2012	2013	var. % 2013 su 2005
milioni di euro a prezzi correnti						
spesa per consumi finali	141.146	289.427	321.580	313.279	310.675	7,3
- redditi da lavoro dipendente	85.618	156.542	168.415	165.165	164.062	4,8
- consumi intermedi individuali	18.044	40.237	44.444	43.485	43.204	7,4
- consumi intermedi collettivi	34.762	76.927	91.282	88.373	86.861	12,9
interessi passivi	70.727	66.535	78.397	86.474	82.043	23,3
prestazioni sociali in denaro	105.402	242.348	304.211	311.119	319.525	31,8
altre uscite correnti	19.234	36.878	41.598	41.210	44.161	
<b>totale uscite correnti</b>	<b>336.509</b>	<b>635.188</b>	<b>745.786</b>	<b>752.082</b>	<b>756.404</b>	<b>19,1</b>
totale uscite in conto capitale	36.931	58.832	48.680	48.791	42.536	-27,7
<b>totale uscite</b>	<b>373.440</b>	<b>694.020</b>	<b>794.466</b>	<b>800.873</b>	<b>798.940</b>	<b>15,1</b>
Pil ai prezzi di mercato	704.251	1.436.379	1.579.946	1.566.912	1.560.024	8,6
in % del Pil						
spesa per consumi finali	20,0	20,1	20,4	20,0	19,9	
- redditi da lavoro dipendente	12,2	10,9	10,7	10,5	10,5	
- consumi intermedi individuali	2,6	2,8	2,8	2,8	2,8	
- consumi intermedi collettivi	4,9	5,4	5,8	5,6	5,6	
interessi passivi	10,0	4,6	5,0	5,5	5,3	
prestazioni sociali in denaro	15,0	16,9	19,3	19,9	20,5	
altre uscite correnti	2,7	2,6	2,6	2,6	2,8	
<b>totale uscite correnti</b>	<b>47,8</b>	<b>44,2</b>	<b>47,2</b>	<b>48,0</b>	<b>48,5</b>	
totale uscite in conto capitale	5,2	4,1	3,1	3,1	2,7	
<b>totale uscite</b>	<b>53,0</b>	<b>48,3</b>	<b>50,3</b>	<b>51,1</b>	<b>51,2</b>	

nota: consumi individuali sta per "prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato" e consumi collettivi sta per "consumi intermedi".

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat e Relazione Tecnica Ddl Stabilità 2014

La strada della revisione della spesa appare, peraltro, obbligata, in quanto non più praticabile il ricorso all'inasprimento del prelievo fiscale per adeguare le entrate alle uscite di bilancio e mantenere così i saldi di finanza pubblica entro il tetto dei parametri dei Trattati europei. La pressione fiscale apparente si colloca ormai stabilmente attorno al 44% (43,8% secondo gli ultimi dati Istat relativi al 2013) mentre il gettito tributario e contributivo rapportato al Pil al netto del sommerso economico, cioè una sorta di aliquota legale della pressione fiscale, è superiore di ben nove punti, cioè intorno al 53% (utilizzando la frazione di sommerso economico stimata dall'Istat per il 2008, ultimo dato disponibile, e pari al 17,5% del Pil).

È indubbio che per riavviare il meccanismo della crescita, ormai inceppato da troppo tempo, sia necessario puntare a riduzioni del carico fiscale complessivo, soprattutto sul fattore lavoro, in modo da generare quello *shock* positivo dal lato dell'offerta in grado di far tornare a crescere il reddito e l'occupazione. Ma ciò è possibile solo attraverso il reperimento di risorse, non già per via redistributiva, cioè modificando il mix delle entrate - una chimera perniciosamente in voga presso tanti commentatori - bensì tramite una razionalizzazione della spesa pubblica che consenta di eliminare i molti spechi e le molte inefficienze che vi si annidano.

Nel complesso la spesa pubblica è passata dagli oltre 373 miliardi di euro correnti del 1990 ai circa 799 miliardi di euro correnti del 2013, un incremento cumulato del 114%, rispetto al 121% del Pil (tab. 1).

Apparentemente, quindi, nel medio/lungo termine la spesa pubblica italiana sembrerebbe aver seguito un sentiero "virtuoso", con una crescita apprezzabilmente inferiore a quella del prodotto.

Dal 2006 ad oggi, invece, la tendenza si è invertita e la spesa pubblica ha evidenziato un incremento cumulato poco superiore al 15%, quasi doppio rispetto all'incremento del Pil nello stesso periodo (+8,6%), riportando la quota ad un valore prossimo al 52% nel 2013, proprio come nei primi anni novanta. Questi andamenti sono stati determinati dalla necessità di una sorta di *due diligence* indotta dalla prolungata crisi economica e sociale, nella quale ancora ci dibattiamo, che ha costretto, nell'impossibilità di aumentarli, quanto meno a non ridurre i livelli di spesa corrente al netto degli interessi - quella spesa cioè diretta a garantire il mantenimento delle prestazioni sociali, i redditi da lavoro dei dipendenti pubblici e gli acquisti di beni e servizi per il funzionamento degli apparati pubblici e l'erogazione dei servizi ai cittadini - a fronte di un Pil sostanzialmente stagnante in termini nominali.

Sul piano strutturale, la quasi totalità delle uscite è rappresentata dalle uscite correnti, articolate su tre principali aggregati: le prestazioni sociali in denaro, gli interessi passivi e la spesa per consumi finali.

Negli ultimi sette anni, tutta la riduzione di spesa si è avuta nella componente in conto capitale, cioè quella parte di spesa pubblica sostanzialmente orientata al sostegno delle attività di

impresa sotto forma di contributi agli investimenti (leggi di incentivazione settoriali per l'acquisizione di capitale fisso) e di altri trasferimenti (ad esempio indennizzi) per compensare perdite o distruzione di capitale per cause esterne all'impresa. In questa voce, si è avuta una riduzione cumulata del 27,7%, ridimensionando le già compromesse capacità di investimento del sistema economico per effetto della crisi.

Le altre voci di spesa che hanno sperimentato incrementi cumulati, rispettivamente tripli e quadrupli, rispetto alla variazione del Pil, sono quelle relative agli interessi passivi e alle prestazioni sociali in denaro.

Queste ultime hanno subito una forte accelerazione proprio dalla seconda metà degli anni duemila, se si considera che tra il 1990 e il 2005 la quota in rapporto al Pil si è accresciuta di meno di due punti percentuali, dal 15% al 16,9%, mentre tra il 2006 ed il 2013, all'incirca in metà periodo, ha raggiunto il 20,5% del Pil, diventando il principale aggregato di spesa tra le uscite correnti. È evidente, quindi, che le conseguenze della prolungata crisi economica hanno determinato un inevitabile incremento delle prestazioni sul piano delle erogazioni pensionistiche e dell'assistenza sociale, come indennità di disoccupazione, integrazione del reddito (c.i.g.) e altre forme di sussidio a favore delle famiglie.

L'ultima componente di rilievo delle uscite correnti, vale a dire la spesa per consumi finali<sup>1</sup> - che, ricordiamo, contribuisce al Pil - è quella che ha registrato il profilo di crescita più contenuto, +7,3% in termini cumulati, appena inferiore a quello del Pil, denotando dinamiche diversificate tra le sue tre principali componenti, cioè i redditi da lavoro dipendente, gli acquisti di beni e servizi da produttori market e i consumi intermedi.

I redditi da lavoro dipendente hanno evidenziato un profilo di crescita contenuto dalla seconda metà degli anni duemila, di poco inferiore al 5% in termini cumulati, che ne ha gradualmente ridotto l'incidenza in rapporto al Pil da poco più del 12% del 1990 al 10,5% del 2013.

Si tratta di un risultato frutto non tanto o non solo di forme di moderazione salariale, che pure sono state attuate, con le diverse Leggi finanziarie/di stabilità susseguitesisi dal 2008, imponendo l'assenza di miglioramenti retributivi nei rinnovi contrattuali, ma soprattutto per il sensibile ridimensionamento della base occupazionale in tutti i comparti del pubblico impiego.

---

1 Nella definizione del SEC95, in generale la spesa per consumi finali è «costituita dalla spesa sostenuta dalle unità istituzionali residenti per beni o servizi utilizzati per il diretto soddisfacimento di desideri o bisogni individuali o di bisogni collettivi dei membri della collettività. La spesa per consumi finali può essere sostenuta all'interno del paese o all'estero». Nel caso più specifico delle Amministrazioni pubbliche, il manuale del Sistema dei conti specifica che tale spesa «...comprende due categorie di spesa simili a quelle delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (ISP): a) il valore dei beni e servizi prodotti dalle amministrazioni pubbliche stesse (P.1), eccezion fatta per la produzione di beni e servizi per proprio uso finale (corrispondente a P.12), la produzione di beni e servizi destinabili alla vendita (P.11) ed i pagamenti per altra produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita (P.131); b) gli acquisti da parte delle amministrazioni pubbliche di beni e servizi, prodotti da produttori di beni e servizi destinabili alla vendita, forniti - senza alcuna trasformazione - alle famiglie a titolo di trasferimenti sociali in natura (D.6311 + D.6312 + D.63131). Ciò implica che le amministrazioni pubbliche si limitano a pagare i beni e i servizi che i venditori forniscono alle famiglie».

La seconda componente della spesa per consumi finali ad evidenziare, anch'essa, incrementi contenuti nel corso del tempo, è quella degli acquisti di beni e servizi da produttori market (nelle diciture delle tabelle sono i "consumi intermedi individuali"). Si tratta, sostanzialmente, di prestazioni sociali in natura a favore delle famiglie, che comprendono una gamma variegata di beni e servizi, raggruppabili in due principali categorie: quella in cui le famiglie beneficiarie acquistano direttamente i beni e i servizi, venendo successivamente rimborsate, e quella in cui i relativi servizi sono erogati direttamente ai beneficiari<sup>2</sup>.

Questa forma di spesa costituisce la voce caratterizzata dall'incremento cumulato più modesto, del 7,4% tra il 2006 ed il 2013, tanto che la sua incidenza sul Pil tende a decrescere, regredendo sui livelli di inizio anni novanta, al di sotto del 3%. Infatti, a partire dalla seconda metà degli anni duemila, si sono intensificati gli sforzi per tenere sotto controllo la spesa sanitaria, imponendo a gran parte delle regioni piani di risanamento che hanno portato alla limitazione delle prestazioni nell'assistenza ospedaliera, alla maggiorazione dei ticket a carico dei cittadini residenti in quelle regioni e alla compressione della spesa per i farmaci con un più ampio ricorso ai prodotti sostitutivi basati sugli stessi principi attivi, ma con un costo unitario sensibilmente più basso per le Amministrazioni eroganti.

Infine, l'ultima componente della spesa per consumi finali, cioè quella dei consumi intermedi collettivi, ha evidenziato nel lungo periodo una dinamica piuttosto elevata e comunque nettamente superiore a quella del Pil. Tra il 2006 ed il 2013, l'incremento cumulato di questa voce di spesa è risul-

2 Secondo il SEC95, nella prima categoria rientrano tutte le «prestazioni di sicurezza sociale sotto forma di rimborsi (D.6311), [che] consistono nel rimborso da parte degli enti di previdenza e di assistenza sociale di determinate spese sostenute dalle famiglie per taluni beni e servizi specificati.[...] L'importo della spesa rimborsata è contabilizzato come se essa fosse stata sostenuta direttamente dall'ente di previdenza e di assistenza sociale nel momento in cui la famiglia effettua l'acquisto mentre, per la famiglia, l'unica spesa registrata è costituita dalla (eventuale) differenza tra il prezzo di acquisto pagato e l'ammontare del rimborso. Pertanto gli importi rimborsati non sono considerati trasferimenti correnti in denaro dagli enti di previdenza e di assistenza sociale alle famiglie». In questa categoria rientra senz'altro la spesa per l'acquisto di farmaci, che pur risultando crescente nel lungo periodo, ha visto comunque ridursi la propria incidenza sul totale delle prestazioni in natura acquistate da produttori market, passando da circa il 37% del 1990 al 21% del 2012. Nella seconda categoria rientrano le altre prestazioni di sicurezza sociale in natura (D.63121) e le prestazioni di assistenza sociale in natura (D. 63131). Le prime, consistono in «... trasferimenti sociali in natura, diversi dai rimborsi, operati dagli enti di previdenza e di assistenza sociale a favore delle famiglie. La maggior parte delle altre prestazioni di sicurezza sociale in natura concerne le cure mediche, dentistiche o chirurgiche, degenze ospedaliere, occhiali o lenti a contatto, strumenti ed apparecchiature mediche e simili beni o servizi nel contesto della tutela contro i rischi e i bisogni sociali». Queste forme di assistenza, erogate in natura direttamente ai cittadini, rappresentano la componente prevalente della spesa per beni e servizi acquistati sul mercato dalle A.P. e hanno evidenziato una dinamica nettamente crescente nel lungo periodo, che ha portato ad accrescere l'incidenza sul totale di questo tipo di prestazioni da poco meno del 59% del 1990 ad oltre il 70% del 2012. Le prestazioni di assistenza sociale in natura, invece, rappresentano la componente minoritaria degli acquisti da produttori market. Il SEC95 specifica che trattasi di «... trasferimenti in natura operati a favore delle famiglie dalle amministrazioni pubbliche [...] che sono simili alle prestazioni di sicurezza sociale in natura ma che non sono effettuati nel contesto di un sistema di assicurazione sociale. Sono inclusi, se non rientrano in un sistema di assicurazione sociale, l'edilizia sociale, le indennità di alloggio, i nidi d'infanzia, la formazione professionale, gli sconti sui prezzi di trasporto (purché esista uno scopo sociale) e simili beni o servizi nel contesto della tutela contro i rischi e i bisogni sociali». Questa componente è comunque raddoppiata nel corso del tempo in termini di incidenza sul totale, passando da circa il 4,4% del 1990 all'8,4% del 2012. Di fatto, si può affermare che le prestazioni in natura acquistate dai produttori market corrispondano a quella parte dei consumi finali delle A.P. identificabile con i consumi individuali, che trovano sinotticamente corrispondenza nella divisione 14 della COICOP per i consumi delle famiglie, che ricomprende al suo interno spese per abitazione, sanità, ricreazione e cultura, istruzione e protezione sociale. Riassumendo, quindi, i circa 43,3 miliardi di euro per acquisti di beni e servizi da produttori market del 2012 di cui alla tab. 1, si ripartiscono per circa il 21% nell'erogazione diretta di farmaci, per il 70% nell'erogazione di assistenza medica generica, specialistica, ospedaliera presso case di cura private, protesica e altre forme, e in un residuale 9% circa per l'abitazione, l'infanzia e altre forme di sostegno assistenziale.



tato superiore al 12%, un terzo in più di quella del Pil, che ne ha portato l'incidenza su quest'ultimo nel 2013 al 5,6%, sostanzialmente in linea con le tendenze degli anni immediatamente precedenti.

Tra il 1990 ed il 2012, i consumi intermedi collettivi delle Amministrazioni locali sono cresciuti di circa il 213% e dalla seconda metà degli anni duemila di quasi il 25%, sempre in termini cumulati. Dal 1990 ad oggi, quindi, l'incidenza dei consumi intermedi collettivi delle Amministrazioni locali, rispetto al totale delle A.P. è passata da poco meno del 60% a circa il 74%, in confronto a quella delle Amministrazioni centrali che si è contestualmente ridotta dal 37% al 24% circa. Queste indicazioni confermano, dunque, che la spesa per consumi finali delle A.P. assume connotazioni marcatamente diversificate a seconda dei diversi livelli di governo.

**Tab. 2 - La spesa per consumi finali delle A.P. a livello centrale e locale**

	1990	2005	2011	2012	var. % 2012 su 2005
milioni di euro a prezzi correnti					
spesa per consumi finali di tutte le A.P.	141.146	289.427	322.053	313.279	8,2
- delle Amministrazioni centrali	67.938	121.616	131.089	125.927	3,5
- di cui dello Stato	61.826	112.594	120.378	116.015	3,0
- delle Amministrazioni locali	69.941	162.090	184.681	181.075	11,7
- di cui delle Regioni	6.018	13.009	15.612	14.933	14,8
- di cui delle Province	2.694	6.252	6.663	6.486	3,7
- di cui dei Comuni	18.718	37.158	41.514	40.791	9,8
- di cui degli Enti sanitari locali	40.503	92.931	107.403	106.506	14,6
- degli Enti di previdenza	3.267	5.721	6.283	6.277	9,7
in % del Pil					
spesa per consumi finali di tutte le A.P.	20,0	20,1	20,4	20,0	
- delle Amministrazioni centrali	9,6	8,5	8,3	8,0	
- di cui dello Stato	8,8	7,8	7,6	7,4	
- delle Amministrazioni locali	9,9	11,3	11,7	11,6	
- di cui delle Regioni	0,9	0,9	1,0	1,0	
- di cui delle Province	0,4	0,4	0,4	0,4	
- di cui dei Comuni	2,7	2,6	2,6	2,6	
- di cui degli Enti sanitari locali	5,8	6,5	6,8	6,8	
- degli Enti di previdenza	0,5	0,4	0,4	0,4	

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat

Rispetto a tale articolazione, la nostra analisi si ferma al 2012, non risultando disponibili informazioni di dettaglio sul Conto consolidato delle A.P. a livello centrale, locale e di enti pre-

videnziali, desumibili dai documenti previsionali del Governo relativi al quadro tendenziale e programmatico della finanza pubblica.

Ciò che traspare dai dati della tabella 2 è il sensibile incremento in termini cumulati della spesa per consumi finali delle Amministrazioni locali, in particolare delle Regioni e degli Enti sanitari locali, superiore all'11%, che ne accresce nel tempo l'incidenza sul Pil da poco meno del 10% del 1990 all'11,6% del 2012.

Anche per le Amministrazioni Comunali la crescita della spesa per consumi finali appare in termini cumulati piuttosto consistente, quasi il 10% tra il 2006 e il 2012 e dunque superiore a quella del Pil.

Le Amministrazioni centrali e, in particolare, lo Stato, denotano, per contro, il profilo di crescita più contenuto in termini cumulati, rispettivamente del 3,5% circa e del 3%, segno che la politica dei tagli lineari attuata soprattutto dalla seconda metà degli anni duemila ha inciso essenzialmente sui comparti dei Ministeri, dell'Università e della ricerca e degli altri enti a livello centrale.

Può risultare, infine, interessante qualche considerazione su queste grandezze espresse in termini pro capite (tabb. 3 e 4).

**Tab. 3 - Le principali voci di spesa delle Amministrazioni pubbliche  
(Centrali, Locali, Enti di Previdenza) in Italia**  
valori per abitante - euro

	1990	2005	2011	2012	2013	var. % 2013 su 2005
spesa per consumi finali	2.489	4.993	5.416	5.262	5.196	4,1
- redditi da lavoro dipendente	1.510	2.700	2.836	2.774	2.744	1,6
- consumi intermedi individuali	318	694	748	730	723	4,1
- consumi intermedi collettivi	613	1.327	1.537	1.484	1.453	9,5
interessi passivi	1.247	1.148	1.320	1.452	1.372	19,5
prestazioni sociali in denaro	1.858	4.181	5.123	5.225	5.344	27,8
altre uscite correnti	339	636	701	692	739	16,1
<b>totale uscite correnti</b>	<b>5.933</b>	<b>10.957</b>	<b>12.560</b>	<b>12.632</b>	<b>12.650</b>	<b>15,5</b>
totale uscite in conto capitale	651	1.015	820	819	711	-29,9
<b>totale uscite</b>	<b>6.584</b>	<b>11.972</b>	<b>13.379</b>	<b>13.451</b>	<b>13.362</b>	<b>11,6</b>
Pil ai prezzi di mercato	12.416	24.778	26.608	26.317	26.090	5,3

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat

Non si evidenziano particolari difformità relativamente alla dinamiche della spesa pubblica, che riflettono soltanto la differenza imputabile alla crescita della popolazione, il cui incremento tra il 2006 ed il 2013 è stato in termini cumulati del 3,1%, e che va, dunque, sottratto alle dinamiche di tabella 1.

**Tab. 4 - La spesa per consumi finali delle A.P. a livello centrale e locale**  
valori per abitante - euro

	1990	2005	2011	2012	var. % 2013 su 2005
spesa per consumi finali di tutte le A.P.	2.489	4.993	5.424	5.262	5,4
- delle Amministrazioni centrali	1.198	2.098	2.208	2.115	0,8
- di cui dello Stato	1.090	1.942	2.027	1.949	0,3
- delle Amministrazioni locali	1.233	2.796	3.110	3.041	8,8
- di cui delle Regioni	106	224	263	251	11,8
- di cui delle Province	47	108	112	109	1,0
- di cui dei Comuni	330	641	699	685	6,9
- di cui degli Enti sanitari locali	714	1.603	1.809	1.789	11,6
- degli Enti di previdenza	58	99	106	105	6,8

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat

Anche in termini pro capite il totale delle uscite è oltre la metà del reddito pro capite approssimato dal Pil. Interessante il confronto sulle prestazioni sociali in denaro, che passano dai circa 1.900 euro del 1990 ai quasi 5.400 del 2013, così come la frazione per abitante di spesa per interessi passivi si porta dai poco meno di 1.250 euro del 1990 agli oltre 1.400 del 2013.

Riguardo all'articolazione tra i diversi livelli di governo, la tab. 4 conferma come la spesa media per abitante abbia subito la maggiore accelerazione negli ultimi anni relativamente alle Amministrazioni locali (+8,8% in termini cumulati tra il 2006 ed il 2012), portandosi dai circa 1.200 euro del 1990 - meno del 50% di quella totale per consumi finali - agli oltre 3.000 euro, corrispondenti a quasi il 58% di quella totale nel 2012.

## 2.2 La regionalizzazione della spesa pubblica

Nella definizione dell'Istat, reperibile sul portale I.Stat riguardo alla diffusione dei dati sulla spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche, si legge: "Spesa sostenuta dal settore istituzionale delle Amministrazioni pubbliche per beni e servizi utilizzati per soddisfare bisogni individuali e collettivi. Tali beni e servizi possono essere prodotti direttamente dalle Amministrazioni pubbliche, come ad esempio i servizi dell'istruzione, e sono forniti gratuitamente o semi gratuitamente, oppure sono acquistati dai produttori market in rapporto di convenzione (le cosiddette prestazioni sociali in natura)".

Sulla base di questa sommaria descrizione e con riferimento alle diverse funzioni svolte dalle Amministrazioni Pubbliche secondo la classificazione COFOG, si può ritenere che ogni singola funzione di spesa, ad esempio la difesa piuttosto che la protezione dell'ambiente o l'i-

struzione o la sanità e così via, sia ripartibile nelle tre principali componenti<sup>3</sup>: a) dei redditi da lavoro percepiti dai dipendenti delle amministrazioni, b) dei consumi individuali, cioè la spesa per gli acquisti di beni e servizi presso produttori market da erogare come prestazioni in natura (consumi intermedi individuali) e, infine, c) dei consumi intermedi collettivi, cioè quell'insieme di prestazioni che, dalla definizione del SEC, sono identificabili come beni pubblici puri, caratterizzati dall'essere erogati contemporaneamente ad ogni membro della collettività, dalla fruibilità passiva che non richiede l'assenso o la partecipazione attiva dei fruitori e dalla disponibilità illimitata, nel senso che si tratta di consumo non antagonista, per cui l'erogazione a favore di uno non riduce la disponibilità della prestazione per gli altri.

La spesa per consumi finali articolata per funzione COFOG viene diffusa dall'Istat, oltre che a livello nazionale, anche secondo le ripartizioni territoriali e le regioni (tab. 5).

La metodologia usata per riallocare sui territori questo specifico segmento delle uscite totali<sup>4</sup> del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, è basata sul principio che oggetto della misurazione sia l'azione economica svolta dalla spesa sullo specifico territorio.

A tale proposito, il criterio della controparte che beneficia dell'azione economica svolta risulta il più indicato per procedere ad una quantificazione territoriale<sup>5</sup>.

Quindi, la spesa per consumi finali viene attribuita al luogo o alla regione ove il bene/servizio viene consumato o fruito. Nel caso delle Amministrazioni locali, luogo di produzione e luogo di consumo coincidono e la riallocazione territoriale avviene, in generale, per aggregazione delle informazioni elementari rilevanti.

Per le Amministrazioni centrali e gli Enti di previdenza che, invece, hanno competenze su tutto il territorio nazionale e, quindi, luogo di produzione non coincidente con luogo di consumo, occorre individuare i beneficiari di ciascuna funzione di consumo. Come criterio generale, si può ritenere che l'indicatore più idoneo per la ripartizione territoriale dei beni/servizi ad uso collettivo (tra cui rientrano ad esempio le funzioni di primo livello da 01 a 06 della classificazione COFOG, nonché le funzioni di secondo livello per amministrazione generale, regolamentazione, diffusione di informazioni generali e di statistiche e attività di ricerca e sviluppo, relative a tutte le dieci funzioni di primo livello) sia rappresentato dalla popolazione, attribuendo cioè ai territori una frazione di spesa corrispondente alla quota di popolazione residente.

3 La spesa per consumi finali delle A.P. è ottenuta dalla somma di redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi (o consumi collettivi), acquisti di beni e servizi da produttori market (o consumi individuali), che rappresentano le tre principali poste, e di un aggregato residuale derivante dalla somma algebrica di voci con il segno positivo (ammortamenti, imposte indirette e risultato netto di gestione) e voci con il segno negativo (produzione di servizi vendibili, produzione di beni e servizi per uso proprio e vendite residuali).

4 Le uscite totali, oltre alla spesa per consumi finali, contengono anche le rimanenti uscite correnti che incorporano gli interessi passivi, le prestazioni sociali in danaro e i trasferimenti correnti e le uscite in conto capitale, che incorporano gli investimenti fissi lordi delle A.P., i contributi agli investimenti e gli altri trasferimenti in conto capitale.

5 Cfr. Istat, La produzione dell'Istat in materia di finanza pubblica, *Audizione del Presidente Biggeri presso le Commissioni riunite "Affari Costituzionali", "Bilancio" e "Finanze e Tesoro" del Senato, Roma, 17 novembre 2008*, p. 12.

**Tab. 5 - Spesa per abitante per consumi finali della pubblica amministrazione per regione**  
classificazione funzionale COFOG (al netto di difesa,  
ordine pubblico e sicurezza (DOPS) - anno 2011 (euro)

	totale al netto di DOPS	servizi pubblici generali	affari economici	protezione ambien- tale	abitazioni e assetto del territo- rio	sanità	attività ricreative, culturali e di culto	istruzione	protezione sociale
Piemonte	4.395	664	330	85	108	1.917	108	907	277
Valle d'Aosta	9.196	2.084	1.168	245	284	2.360	355	1.784	916
Lombardia	3.934	581	212	41	95	1.808	105	848	245
Liguria	4.760	757	423	104	136	2.107	125	842	266
Nord-ovest	4.186	634	273	61	104	1.872	110	871	261
Trentino A. A.	7.273	1.299	1.113	101	170	2.125	229	1.626	611
Veneto	4.019	587	298	57	109	1.730	102	816	318
Friuli V. G.	4.819	814	544	76	130	2.020	112	871	253
Emilia R.	4.264	660	351	77	117	1.797	116	868	279
Nord-est	4.489	703	418	70	120	1.822	120	915	323
Toscana	4.426	681	333	104	118	1.892	118	940	239
Umbria	4.738	832	505	119	123	1.851	103	989	215
Marche	4.330	636	309	101	108	1.847	104	978	246
Lazio	4.724	670	329	120	112	2.059	109	1.041	283
Centro	4.578	681	341	112	114	1.962	111	997	259
Abruzzo	4.610	704	438	136	132	1.860	80	1.009	252
Molise	5.521	889	1.001	121	191	2.005	80	1.045	188
Campania	4.303	703	212	95	109	1.796	84	1.155	150
Puglia	4.053	551	189	66	79	1.856	76	1.073	165
Basilicata	4.908	768	391	171	135	1.952	83	1.241	168
Calabria	5.465	707	1.103	133	160	1.886	79	1.234	164
Sicilia	5.072	886	508	96	163	1.816	174	1.193	237
Sardegna	5.445	826	737	126	165	2.067	116	1.087	320
Mezzogiorno	4.697	732	437	101	129	1.854	106	1.142	196
Italia	4.498	691	371	87	118	1.874	111	998	250

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat

Per i beni/servizi ad uso individuale, come ad esempio la sanità ma anche l'istruzione, l'indicatore sarà strettamente collegato al servizio reso e quindi, per restare al caso dell'istruzione, la relativa spesa sostenuta dalle amministrazioni viene ripartita regionalmente secondo la distribuzione territoriale degli alunni iscritti alla scuola statale.

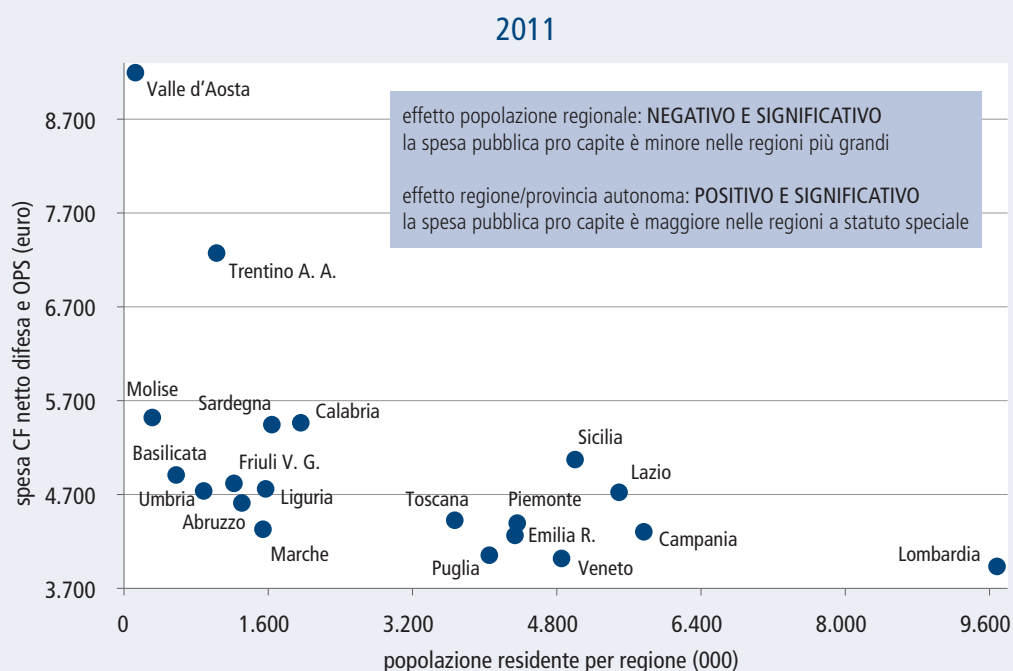
### 2.3 Le distorsioni nella distribuzione regionale della spesa pubblica

Trascurando le singole funzioni di spesa, ci concentriamo sulla distribuzione territoriale della spesa pubblica pro capite, riassunta in tabella 6 assieme ai dati sulla popolazione residente per regione. Emerge che in media ogni italiano, neonati inclusi, spende all'anno per quest'insieme di azioni pubbliche circa 4.500 euro (il dato è riferito al 2011). Inoltre, appare evidente che l'onere teorico pro capite nel Mezzogiorno è sensibilmente superiore che nel resto del paese. Il rapporto tra le spese pro capite nel Mezzogiorno e nel Nord-ovest supera il 112%.

Guardando ai dati delle regioni meno popolose, nasce il sospetto di una correlazione (negativa) tra dimensione della popolazione regionale e spesa pro capite. E, poi, viene naturale domandarsi se le Regioni a statuto speciale spendano (costino), a parità di altre condizioni, più o meno di quelle a regime ordinario.

La figura 1 fornisce una risposta grossolana ma suggestiva rispetto a tali questioni. Le variabili che contribuiscono a determinare l'onere pro capite regionale sono la popolosità della regione - con un effetto negativo sulla spesa pro capite, visibile a occhio nudo dal grafico - e il fatto di avere uno statuto speciale, circostanza che sembra accrescere l'onere pro capite, desumendo questo risultato da una semplice analisi di regressione.

**Fig. 1 - Spesa pro capite regionale per consumi finali della pubblica amministrazione al netto di difesa e OPS\***



\* cfr. tab. 5.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat

**Tab. 6 - Spesa per consumi finali della pubblica amministrazione\***

2011

	totale spesa per consumi finali (milioni di euro)	totale al netto di DOPS (milioni di euro)	totale al netto di DOPS pro capite (euro)	popolazione residente (migliaia)
Piemonte	23.207	19.168	4.395	4.361
Val d'Aosta	1.316	1.165	9.196	127
Lombardia	47.017	38.087	3.934	9.682
Liguria	8.965	7.477	4.760	1.571
Trentino A. A.	8.433	7.469	7.273	1.027
Veneto	23.869	19.502	4.019	4.853
Friuli V. G.	6.985	5.876	4.819	1.219
Emilia R.	22.482	18.491	4.264	4.336
Toscana	19.646	16.236	4.426	3.668
Umbria	4.997	4.187	4.738	884
Marche	8.063	6.674	4.330	1.541
Lazio	31.362	25.937	4.724	5.491
Abruzzo	7.219	6.025	4.610	1.307
Molise	2.017	1.732	5.521	314
Campania	30.101	24.807	4.303	5.765
Puglia	20.095	16.423	4.053	4.052
Basilicata	3.363	2.839	4.908	578
Calabria	12.509	10.714	5.465	1.961
Sicilia	29.963	25.376	5.072	5.003
Sardegna	10.445	8.928	5.445	1.640
<b>Nord-ovest</b>	<b>80.505</b>	<b>65.897</b>	<b>4.186</b>	<b>15.741</b>
<b>Nord-est</b>	<b>61.769</b>	<b>51.338</b>	<b>4.489</b>	<b>11.435</b>
<b>Centro</b>	<b>64.067</b>	<b>53.033</b>	<b>4.578</b>	<b>11.584</b>
<b>Sud</b>	<b>115.712</b>	<b>96.844</b>	<b>4.697</b>	<b>20.619</b>
<b>Italia</b>	<b>322.053</b>	<b>267.112</b>	<b>4.498</b>	<b>59.379</b>

\* DOPS indica difesa, ordine pubblico e sicurezza; i consumi finali delle A.P. sono costituiti dai tre sub-aggregati dei redditi da lavoro dipendente, acquisti di beni e servizi (consumi intermedi) e prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato (prevalentemente medicinali offerti gratuitamente a soggetti appartenenti a fasce di popolazione protette). Il dato regionale, diviso per la popolazione (cioè pro capite) è basato sulla classificazione COFOG, cioè sulla spesa per funzioni. Ciò ha consentito di escludere dal totale, la spesa per i beni pubblici puri, come difesa e ordine pubblico e sicurezza. Il totale nettizzato è quindi la somma delle rimanenti funzioni di spesa, cioè la somma di servizi pubblici generali, affari economici, protezione ambientale, abitazioni e assetto del territorio, sanità, attività ricreative, culturali e di culto, istruzione e protezione sociale.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat

Che la spesa si riduca al crescere del potenziale bacino cui si rivolge è un aspetto confortante: anche le funzioni pubbliche, per larga parte, esibiscono economie di scala nella produzio-

ne, il che porta a considerare con maggiore attenzione l'ipotesi di accorpamento di enti locali - dalle Regioni alle Province fino ai Comuni - visto che sarebbe possibile mantenere gli stessi livelli di servizio riducendo i costi pro capite.

L'idea di costruire macro-regioni il cui bacino di utenza comporti una scala di produzione maggiore, almeno pari a quella della Lombardia, trova un limite oggettivo e invalicabile nella geografia italiana. Escludendo, quindi, dal computo, le popolazioni della Sardegna e della Sicilia, che in qualche modo resterebbero regioni a sé, il risparmio si ridurrebbe di 8 miliardi, rappresentando comunque la ragguardevole cifra di quasi 80 miliardi.

Ovviamente questo risultato deriva da un esercizio molto approssimativo. Tuttavia, non è l'unico nel suo genere. Valutazioni di questo tipo si ritrovano sia per i Comuni che per le Province<sup>6</sup>. Un tema che sfugge alle considerazioni fin qui esposte riguarda i benefici per i cittadini a fronte delle spese sostenute, tema che viene ripreso nel prossimo paragrafo. Una ragione per disporre di enti locali di dimensioni minute è che la prossimità tra cittadino fruitore ed ente erogatore può essere conveniente per il cittadino. Ciò vale sia in termini puramente quantitativi - meglio avere un ufficio vicino piuttosto che lontano, qualora sia necessario che il cittadino vi si rechi di persona - sia in termini qualitativi. Se un ente pubblico locale deve organizzare servizi per una collettività molto ampia e se le preferenze dei cittadini appartenenti alla collettività sono fortemente eterogenee è possibile che, a fronte di economie di scala nella gestione del servizio, si debba registrare uno scarso gradimento da parte di larga parte della collettività servita, proprio in ragione del fatto che gusti ed esigenze diverse (non) siano soddisfatte a causa di un servizio offerto troppo omogeneo o comunque scollegato dai gusti individuali. A questo proposito, con riferimento al caso italiano, si è verificato che l'ulteriore frazionamento territoriale degli enti pubblici locali, dovuto all'introduzione di nuove sette Province nel corso degli anni 2000-2010, non ha portato a benefici tangibili in termini di sviluppo economico, istruzione pubblica o qualità delle strade<sup>7</sup>.

Questo genere di risultati non stabilisce definitivamente che è meglio accorpare e concentrare gli enti pubblici locali ma piuttosto suggerisce di vagliare con la massima attenzione le tesi di coloro che chiedono nuovi e più ridotti enti territoriali invocando l'esigenza di servire meglio le popolazioni di riferimento.

6 Leonzio Rizzo (2012), Comuni: sopprimere i piccoli, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info). Sabrina Iommi (2014), Più il comune è piccolo, più sale il costo della politica, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info). Renato Ruffini (2014), La riforma delle province può funzionare, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

7 Guglielmo Barone (2011), Sull'ampiezza ottimale delle giurisdizioni locali: il caso delle province italiane, Banca d'Italia, Temi di Discussione, 823. Una rassegna dell'evidenza sul punto, con riferimento a enti locali prevalentemente di paesi appartenenti al Commonwealth, è contenuta in Joel Byrnes-Brian Dollery (2002), Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence, *Urban Policy and Research*.



## 2.4 Una valutazione dell'output pubblico regionale e le inefficienze della spesa pubblica locale

Le elaborazioni sulla regionalizzazione della spesa pubblica e il conteggio dell'onere pro capite mancano di un aspetto cruciale per potere dire qualcosa di affidabile sulla presenza o meno di sprechi: e cioè un indice sintetico di efficacia dell'output pubblico nelle diverse regioni<sup>8</sup>. Infatti, potrebbe accadere che la spesa di 5.465 euro per ciascun calabrese residente rispetto alla minore spesa del cittadino lombardo (tab. 5), sia dovuta a una peggiore qualità dei servizi in Lombardia rispetto alla Calabria.

A questo proposito, abbiamo calcolato un indice regionale dell'output pubblico al fine di proporzionare la spesa pro capite regionale alla qualità-quantità di servizi pubblici erogati e fruiti in ciascun territorio. Il rapporto tra spesa pro capite e indice dell'output non è più soggetto alle critiche esposte poco sopra.

### La costruzione di un indice regionale dell'output pubblico

Si premette che l'esercizio di seguito presentato non ha alcuna pretesa di scientificità a motivo della sua incompletezza; in altre parole, gli elementi che costituiscono l'ambito dei "servizi pubblici" non sono esaustivi di tutto quanto è fornito dalla Pubblica Amministrazione; per questa ragione non si può escludere che se fossero considerati tutti i servizi pubblici, le graduatorie regionali in termini di efficacia ed efficienza del settore pubblico non cambierebbero.

Per calcolare un indice sintetico dell'output pubblico regionale sono stati considerati 15 indicatori elementari, mutuati da BES 2013 all'interno dei domini Ambiente e Qualità dei servizi (1-acqua potabile, 2-disponibilità di verde urbano, 3-aree con problemi idrogeologici, 4-posti letto nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari, 5-presenza in carico dell'utenza per i servizi comunali per l'infanzia, 6-presenza in carico degli anziani per il servizio di assistenza domiciliare integrata, 7-irregolarità del servizio elettrico, 8-famiglie allacciate alla rete di distribuzione gas metano, 9-irregolarità nella distribuzione dell'acqua, 10-conferimento dei rifiuti urbani in discarica, 11-raccolta differenziata dei rifiuti urbani, 12-indice di sovraffollamento degli istituti di pena, 13-tempo dedicato alla mobilità, 14-densità delle reti urbane di TPL, 15-indice di accessibilità ad alcuni servizi).

Sette dei 15 indicatori sono inversi, cioè valgono di più quanto *meno desiderabile* è il fenomeno considerato (per esempio il tasso di irregolarità nel servizio elettrico). Per superare tale inconveniente si è adottata la

8 Non è importante in quest'ambito discutere sul linguaggio più idoneo. Con output si qualifica l'esito di un'attività produttiva in termini oggettivi (es: numero di laureati) mentre si dovrebbe utilizzare il termine di *outcome* per indicare come l'offerta di servizi pubblici modifichi le performance del sistema (es: occupabilità ed occupazione degli stessi laureati).

9 Istat (2013), BES 2013, Il benessere equo e sostenibile in Italia. A questa pubblicazione si deve fare riferimento per la descrizione precisa degli indicatori elementari. Per l'indicatore della Sardegna relativo al numero di famiglie allacciate alla rete del gas metano si è utilizzata la media Italia (che non comporta scostamenti; p. 266 del BES 2013); per l'indicatore del Trentino A. A. relativo alla densità delle reti urbane di TPL si è utilizzato il dato del Friuli V. G. (p. 267 del BES 2013).

strategia di utilizzare il reciproco del valore originale<sup>11</sup> per poi standardizzare le variabili (sostituendo al valore della matrice dei dati  $x_{ij}$ , con  $i$  uguale regione e  $j$  uguale indicatore, per ogni indicatore  $j$   $(x_i - \min(x_i)) / (\max(x_i) - \min(x_i))$ ) e sommare le colonne al fine di ottenere un solo valore sintetico per ciascuna regione. Sono state fatte anche le due seguenti prove alternative. Prima di procedere alla standardizzazione, nel primo caso si è estratta la radice quadrata dei valori dei dati originali. L'idea è quella che un indicatore doppio non implichi necessariamente una sofferenza doppia; l'estrazione di radice ridurrebbe coerentemente le distanze. Una volta che si è proceduto alla standardizzazione si è sommato algebricamente il valore dei 15 indicatori, avendo cura di fare entrare nella somma quelli con interpretazione negativa con segno negativo. Ciò ha comportato un indice sintetico minore di zero per diverse regioni, rendendo scarsamente utilizzabile il risultato. La seconda prova alternativa a quella adottata è consistita nel sostituire ai valori originali degli indicatori inversi i loro opposti (cioè i valori originali presi con il segno meno), per poi procedere ai calcoli successivi secondo quanto esposto poco sopra. C'è da rilevare che le graduatorie degli indicatori sintetici non mutano quasi per nulla adottando i tre criteri, a conferma della robustezza del procedimento di costruzione degli indicatori elementari e anche della congruità della scelta degli indicatori. In ogni caso, i 15 indicatori elementari hanno il medesimo peso: questa è una semplificazione piuttosto forte sia perchè lo sforzo delle PA per provvedere ai diversi servizi è differente, sia perchè l'importanza assegnata dai cittadini di una collettività locale ai diversi servizi non è uguale. D'altra parte, l'importanza dei singoli servizi potrebbe variare anche tra collettività locali. E' evidente che il tema delle ponderazioni allontanerebbe dagli scopi puramente descrittivi di questa nota.

La conclusione della procedura è di scalare gli indici sintetici regionali di output pubblico su quello della regione più virtuosa che quindi assumerà il valore massimo in graduatoria, pari, appunto, all'unità.

I risultati dei calcoli per l'indice sintetico di output pubblico su base regionale sono sintetizzati nella tabella 7.

Intanto, la valutazione dei 15 indici elementari restituisce la ben nota divaricazione Nord-Sud in termini di efficacia dell'azione pubblica, prevalentemente locale (Regioni, Province e Comuni). La prima regione del Sud occupa l'ottavo posto (Abruzzo) e ha un livello di servizio del 32% inferiore rispetto alla regione migliore (la Lombardia).

Calabria e Sicilia mostrano un livello di servizio (colonna (a)) inferiore di oltre il 60% rispetto allo score più elevato, la Campania e la Puglia attorno al 55%.

I dati della prima colonna della tabella 7 non suscitano troppe sorprese. In un contesto diverso, altri studi (come quello citato alla nota 11) confermano una forte variabilità dei livelli di servizio fornito dalla Pubblica Amministrazione, non solo tra Regioni/Province ma anche tra paesi. E' questo

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

tipo di evidenza empirica che spinge verso azioni di ampio respiro per il recupero di efficacia nella fornitura di beni e servizi da parte dell'operatore pubblico, soprattutto su base locale.

**Tab. 7 - Indici regionali dell'output pubblico, spesa pro capite e indici di efficienza**  
2011 - graduatoria secondo l'indice di efficienza

	indice dell'output pubblico	spesa pro capite effettiva (euro)	spesa pro capite per ottenere il miglior servizio pubblico regionale	costo regionale pro capite per raggiungere il più alto livello di output pubblico (rispetto alla situazione migliore=100)
	(a)	(b)	(c)=(b)/(a)	(d)=(c)*100/(cLombardia)
<b>Lombardia</b>	<b>1,000</b>	<b>3.934</b>	<b>3.934</b>	<b>100,0</b>
Emilia R.	0,877	4.264	4.860	123,6
Friuli V. G.	0,968	4.819	4.978	126,5
Veneto	0,785	4.019	5.118	130,1
Piemonte	0,781	4.395	5.625	143,0
Toscana	0,753	4.426	5.880	149,5
Umbria	0,718	4.738	6.601	167,8
Abruzzo	0,677	4.610	6.809	173,1
Liguria	0,696	4.760	6.842	173,9
Marche	0,627	4.330	6.903	175,5
Sardegna	0,748	5.445	7.280	185,1
Trentino A. A.	0,876	7.273	8.305	211,1
Puglia	0,465	4.053	8.726	221,8
Lazio	0,537	4.724	8.796	223,6
Basilicata	0,549	4.908	8.946	227,4
Molise	0,597	5.521	9.255	235,3
Valle d'Aosta	0,948	9.196	9.700	246,6
Campania	0,440	4.303	9.779	248,6
Sicilia	0,388	5.072	13.076	332,4
Calabria	0,356	5.465	15.371	390,8

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat

Nella seconda colonna della tabella 7 è riportata la spesa regionale pro capite (desunta dalla tabella 6). E' naturale fare il rapporto tra questa spesa regionale e l'indice di output. La terza colonna, risultato di questo quoziente, indica quanto spenderebbe una regione per ottenere il livello di servizio della Lombardia che manifesta, appunto, il massimo indice di output pubblico. Questo può essere interpretato come un indice composito di efficienza ed efficacia. Per esempio,

il Friuli fornisce un livello di servizio inferiore del 3% rispetto alla Lombardia a un costo pro capite del 22,5% superiore (4.819 euro pro capite contro 3.934 euro della Lombardia). Quindi, volendo considerare sia l'output sia il suo costo, l'inefficienza relativa è superiore al 26%.

Va detto che i molti elementi di approssimazione presenti in questi conteggi non consentono valutazioni troppo fini, mentre considerazioni grossolane ma efficaci sono certamente possibili. Esse riguardano sia le regioni del Sud sia, in misura più ridotta, le regioni a statuto speciale che presentano buoni livelli di servizio assoluti e comparati ma una spesa pro capite molto elevata.

Il cuore della tabella 7 sta nei divari di efficacia-efficienza: nelle regioni meridionali per ottenere un livello di servizio come quello fruito mediamente in Lombardia si spenderebbe, nella situazione attuale, anche il quadruplo. L'idea dei fabbisogni e dei costi standard come criterio di riferimento generale per una buona gestione della cosa pubblica ha a che fare con queste evidenti distorsioni. Ne consegue che i risparmi risulterebbero enormi se si applicasse un *benchmark* diffuso sul territorio per rendere più coerente la spesa regionale con i livelli di servizio minimi o addirittura desiderabili secondo le preferenze dei cittadini.

Questi concetti possono essere enfatizzati guardando alla figura 2. Una situazione ideale sarebbe quella in cui la combinazione spesa-pro capite/livelli di servizio in tutte le regioni convergesse sulla Lombardia<sup>11</sup>. Nella suddetta condizione ogni cittadino acquisterebbe per la stessa cifra - appunto poco più di 3.900 euro - l'output pubblico sperimentato in Lombardia, a prescindere dalla regione di residenza. Le pubbliche amministrazioni regionali offrirebbero mediamente la medesima quantità di output. Nella logica dei fabbisogni e dei costi standard, diverse quantità di output rispetto al *benchmark* (in questo caso la Lombardia) dovrebbero essere acquistate con sforzi fiscali maggiori o minori dalle collettività locali. Eventuali spese in eccesso rispetto all'output acquistato e parametrato sul *benchmark* sarebbero eventualmente sanzionate con la modificazione delle preferenze elettorali nella tornata successiva.

Questo il funzionamento del *benchmark* nel contesto di un federalismo a misura di cittadino.

Tornando alla figura 2, ci si può chiedere, con maggiore realismo, se non sia più corretto, nel senso di ragionevole, selezionare *benchmark* differenti rispetto all'adozione di un'unica regione in assoluto. Ad esempio, pretendere certe spese per unità di output in Sardegna è probabilmente fuori dal senso comune, perchè ostacoli o vincoli orografici ne impedirebbero il raggiungimento a priori e cioè a prescindere dal livello di efficacia e di efficienza del produttore che offre servizi e beni pubblici.

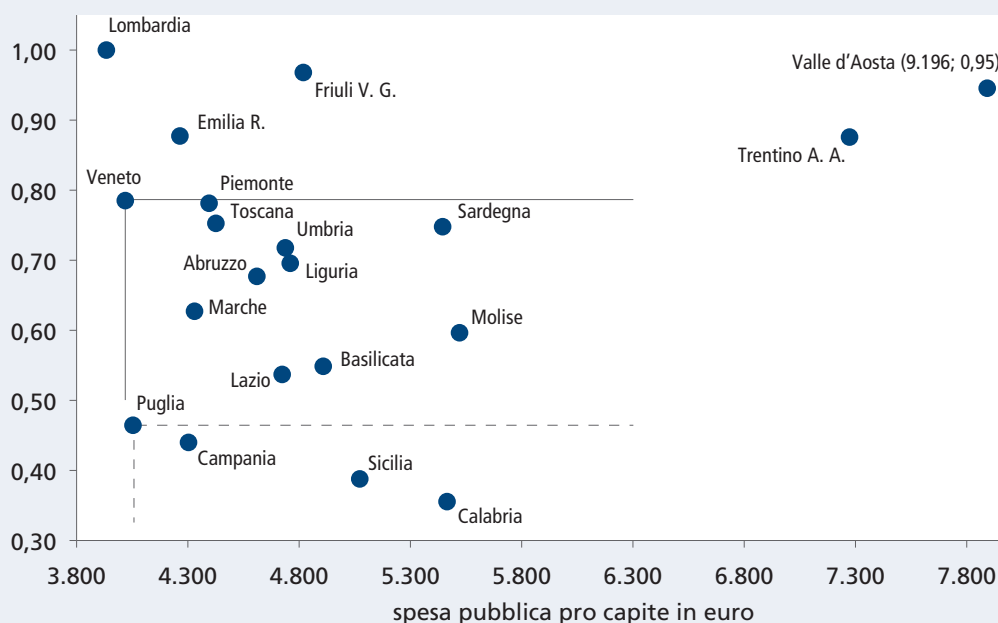
11 Sarebbe ideale almeno in termini relativi, dal momento che non c'è sicurezza di efficienza neppure per la Lombardia. In mancanza di un indice di input, cioè di una valutazione sintetica dei fattori di produzione impiegati per produrre e offrire i beni e servizi pubblici regione per regione, non si può nemmeno distinguere quanto delle differenze regionali sia attribuibile a un cattivo uso degli input e quanto a un'incapacità nel comprare gli stessi input, cioè a quanto più del dovuto gli stessi input vengono acquistati regione per regione.

Nella figura 2 è suggerito, pertanto, un approccio di *benchmark* relativo. Abbandonata l'idea irrealizzabile di portare tutte le regioni ai livelli output/spesa della Lombardia, si vede che una preliminare azione di efficientamento della spesa pubblica è misurata dai possibili spostamenti di alcune regioni nella direzione delle combinazioni regionali spesa/output che si collocano alla loro sinistra e/o in alto. Per esempio, se la Campania si spostasse semplicemente a sinistra, otterrebbe lo stesso livello di output con una minore spesa pro capite. Oppure, in alternativa, potrebbe produrre, a parità di spesa, un livello di output quantitativamente e/o qualitativamente migliore, spostandosi in alto, diciamo verso i livelli della Puglia. Ciò vale, a maggior ragione, per la Calabria, che ha il più basso livello di output con la spesa pro capite maggiore, salvo il Molise e le due regioni autonome collocate in alto e a destra della figura. E' abbastanza evidente che Calabria, Sicilia e Campania potrebbero muoversi verso i livelli di spesa/output della Puglia. Analoghi movimenti riguarderebbero anche le altre regioni.

Nel contesto italiano attuale è più verosimile immaginare movimenti da destra verso sinistra, che comportano riduzioni di spesa a parità di output, piuttosto che movimenti verso l'alto, che comporterebbero, a parità di spesa, incrementi di output.

Vale la pena di rimarcare che le distanze verticali sono troppo evidenti per non costituire un'indicazione di grave disservizio nelle regioni meridionali rispetto a quelle settentrionali, anche al netto degli effetti dovuti al difetto di approssimazione nella costruzione dell'indice sintetico di output.

**Fig. 2 - Spesa pubblica pro capite e indice di output pubblico**  
output pubblico in ordinata - anno 2011



**Tab. 8 - Un calcolo semplificato sulle inefficienze di costo della spesa pubblica regionale per consumi finali**

graduatoria decrescente secondo il costo pro capite dell'inefficienza

	indice dell'output pubblico	spesa pro capite effettiva (euro)	popolazione (migliaia)	costo pro capite dell'output regionale attuale ai livelli di efficienza della Lombardia (euro)	costo dell'eccesso di spesa pro capite (euro)	costo dell'eccesso di spesa regionale (miliardi di euro)
	A	B	C	$D = A \times B_{Lombardia}$	$E = B - D$	$F = E \times C$
Lombardia	1,000	3.934	9.682	3.934	0	0,0
Emilia R.	0,877	4.264	4.336	3.451	813	3,5
Veneto	0,785	4.019	4.853	3.089	930	4,5
Friuli V. G.	0,968	4.819	1.219	3.808	1.011	1,2
Piemonte	0,781	4.395	4.361	3.074	1.322	5,8
Toscana	0,753	4.426	3.668	2.961	1.465	5,4
Marche	0,627	4.330	1.541	2.467	1.863	2,9
Umbria	0,718	4.738	884	2.823	1.915	1,7
Abruzzo	0,677	4.610	1.307	2.663	1.947	2,5
Liguria	0,696	4.760	1.571	2.737	2.023	3,2
Puglia	0,465	4.053	4.052	1.827	2.226	9,0
Sardegna	0,748	5.445	1.640	2.942	2.503	4,1
Campania	0,440	4.303	5.765	1.731	2.572	14,8
Lazio	0,537	4.724	5.491	2.113	2.611	14,3
Basilicata	0,549	4.908	578	2.158	2.750	1,6
Molise	0,597	5.521	314	2.346	3.174	1,0
Sicilia	0,388	5.072	5.003	1.526	3.546	17,7
Trentino A. A.	0,876	7.273	1.027	3.445	3.828	3,9
Calabria	0,356	5.465	1.961	1.398	4.066	8,0
Valle d'Aosta	0,948	9.196	127	3.729	5.466	0,7
<b>ITALIA</b>		<b>4.498</b>	<b>59.379</b>		<b>1.784</b>	<b>105,9</b>

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat

La dispersione delle combinazioni regionali spesa/output è un'altra evidenza a supporto dell'ipotesi che risparmi consistenti nella spesa pubblica sono decisamente raggiungibili, senza intaccare i livelli di servizio offerti ai cittadini.

Meriterebbe qualche approfondimento anche l'evidenza che le regioni a statuto speciale hanno costantemente una spesa superiore ai loro *benchmark* più prossimi, comunque considerati nella figura 2.

Può essere utile, infine, attaccare il problema da un punto di vista leggermente diverso. Invece di stimare il costo regionale per raggiungere l'output migliore (quello della Lombardia) con le attuali strutture di costo, si calcola quanto dovrebbe costare l'output regionale attuale - cioè quello realmente fornito nel 2011 - secondo gli oneri della regione più virtuosa, ancora la Lombardia. L'idea è semplice (tab. 8).

Se mediamente un cittadino lombardo paga 3.934 euro per ottenere un'unità di output pubblico, dato questo che è il migliore rapporto prezzo-qualità, quanto dovrebbe spendere un cittadino siciliano, solo per fare un esempio, per acquistare il suo output pubblico che vale 0,39 (colonna A di tab. 8)? Ovviamente, 0,39 moltiplicato per 3.934, cioè il prezzo di un'unità di output al miglior prezzo, quindi 1.526 euro (colonna D). Poichè però il cittadino siciliano paga realmente 5.072 euro per acquistare 0,39 di output, in questa metrica il costo che sostiene per inefficienze varie è pari a 5.072 euro meno 1.526 euro, cioè 3.546 euro. Effettuando questo calcolo per tutte le regioni (colonna E) e moltiplicando il costo pro capite regionale dell'inefficienza per la popolazione residente (colonna C) si ottiene lo "spreco" regione per regione (colonna F), per un totale Italia di 105,9 miliardi di euro, cioè il 40% della spesa pubblica per consumi finali (al netto di difesa, ordine pubblico e sicurezza). Il costo delle inefficienze arriverebbe al 70% in regioni come Calabria e Sicilia.

Queste valutazioni sono sorprendenti per la loro entità. Certamente soffrono di un difetto: sono basate su una valutazione dell'output parziale e molto approssimativa. Un rapido commento di dettaglio su questo punto può giovare.

Secondo la metrica illustrata, un cittadino calabrese potrebbe acquistare i servizi pubblici di cui effettivamente gode (anno 2011) a un prezzo pari al 25% di quello che spende realmente, dunque con un risparmio del 75% della spesa, se solo la produzione di servizi pubblici fosse effettuata con la funzione di produzione della Lombardia o, meglio, con il rapporto output-costi della Lombardia. Un risparmio del 75% sembra impensabile. Però, si deve constatare che i dati ufficiali dell'Istat chiariscono che la spesa pro capite regionale in Calabria è del 39% circa superiore a quella della Lombardia (5.465 euro contro 3.934). Se il livello di servizio fruito fosse uguale tra le due regioni ci sarebbe comunque un costo per inefficienza pari a 1.531 euro, cioè al 28% della spesa effettiva di ogni calabrese (1.531/5.465). Ma, come dice la colonna A della tabella 8, secondo i nostri calcoli il livello di output acquistato dai cittadini calabresi è del 61% inferiore a quello dei lombardi (cioè 0,39 contro 1,00). La descrizione del calcolo dell'indice sintetico dell'output pubblico regionale è stata presentata nel riquadro precedente. Nel dettaglio degli indici regionali utilizzati, si calcola che i posti letto negli ospedali, rapportati alla popolazione residente, siano quasi il triplo in Lombardia rispetto alla Calabria. Per quanto riguarda la disponibilità di posti in asili per l'infanzia il rapporto è di circa 8 a 1 tra le due regioni, dove la

migliore è la Lombardia. Gli analoghi rapporti tra gli indici di irregolarità nella distribuzione dei servizi elettrici e dell'acqua stanno attorno a 5 e a 6, sempre a favore della Lombardia. E si potrebbe continuare così per ciascuno dei 15 indicatori considerati.

**Tab. 9 - Un ambito più ristretto per la valutazione del massimo risparmio potenziale: regionalizzazione della spesa pubblica per consumi finali al netto di DOPS e Amministrazioni centrali**  
graduatoria secondo il costo pro capite dell'inefficienza

	indice dell'output pubblico	spesa pro capite effettiva per consumi finali al netto di di DOPS e Amm. Centrali (euro)	costo pro capite dell'output regionale attuale ai livelli di efficienza della Lombardia (euro)	costo dell'eccesso di spesa pro capite (euro)	costo dell'eccesso di spesa regionale (miliardi di euro)
	A	B	$C = B_{Lombardia} \times A$	D = B - C	E
Lombardia	1,000	2.651	2.651	0	0,0
Veneto	0,785	2.736	2.082	655	3,2
Emilia R.	0,877	2.982	2.326	656	2,8
Friuli V. G.	0,968	3.536	2.566	970	1,2
Piemonte	0,781	3.113	2.072	1.041	4,5
Toscana	0,753	3.143	1.996	1.148	4,2
Marche	0,627	3.047	1.663	1.385	2,1
Abruzzo	0,677	3.328	1.795	1.533	2,0
Puglia	0,465	2.771	1.232	1.539	6,2
Umbria	0,718	3.456	1.903	1.553	1,4
Liguria	0,696	3.478	1.844	1.633	2,6
Campania	0,440	3.020	1.167	1.854	10,7
Lazio	0,537	3.441	1.424	2.017	11,1
Basilicata	0,549	3.626	1.455	2.171	1,3
Sardegna	0,748	4.162	1.983	2.180	3,6
Molise	0,597	4.238	1.582	2.657	0,8
Sicilia	0,388	3.790	1.028	2.762	13,8
Calabria	0,356	4.182	943	3.240	6,4
Trentino A. A.	0,876	5.991	2.322	3.669	3,8
Valle d'Aosta	0,948	7.913	2.513	5.400	0,7
<b>ITALIA</b>		<b>3.216</b>		<b>1.386</b>	<b>82,3</b>

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat



Essi certamente non sono esaustivi dell'offerta di servizi pubblici fruiti dai cittadini di ciascuna regione. Ma una buona approssimazione probabilmente sì. E dunque, lo stupore che si prova leggendo di un potenziale risparmio massimo di 106 miliardi di euro da un processo di crescita dell'efficienza nella spesa pubblica, si riduce di molto. Senz'altro, per ragioni strutturali - legate anche alla conformazione dei territori regionali - non si potrebbero in alcun modo raggiungere questi risparmi: ma un'ampia frazione probabilmente sì. Magari da reinvestire nel miglioramento dei servizi pubblici in tante regioni del paese.

Si potrebbe obiettare, infine, che la spesa delle Amministrazioni Centrali, ripartita per regione sulla base della popolazione, è comunque incompressibile, poichè sopravviverebbe comunque anche nell'ipotesi di accorpamento delle Regioni, dell'abolizione delle Province e così via. Secondo questa impostazione la stima di 105,9 miliardi di massimo potenziale di risparmio sarebbe viziata per eccesso. Nella tabella 9 abbiamo quindi rifatto i calcoli escludendo la spesa per consumi finali delle Amministrazioni Centrali, avendo cura di considerare che era stata tolta dalla regionalizzazione quella relativa alle funzioni escluse (difesa, ordine pubblico e sicurezza).

Con questa correzione, i consumi finali delle amministrazioni pubbliche oggetto di regionalizzazione scendono ulteriormente; dai 320 miliardi della prima riga della tabella 2 (anno 2011) a 191 miliardi di euro. Mettendo a sistema spesa regionale e livelli di output pubblico, si ottiene un risparmio potenziale massimo di 82,3 miliardi di euro, dovuto all'ipotesi di comprare l'attuale output pubblico su tutto il territorio nazionale ai costi sostenuti in Lombardia.

Anche questa cifra è straordinariamente rilevante. Al di là delle molte approssimazioni adottate nei calcoli, essa testimonia la presenza di ampi spazi per ridurre la spesa pubblica a parità di output oppure per trovare le risorse, già dentro il perimetro della spesa attuale, per accrescere notevolmente il benessere dei cittadini italiani.





