

Capitolo 2

Spesa pubblica

di Pietro Monsurrò

- La spesa pubblica è molto elevata rispetto al Pil: ciò causa un alto livello di indebitamento e di pressione fiscale.
- La spesa pubblica italiana è concentrata sul costo del debito e del sistema previdenziale.
- In questo capitolo si propone di ridurre il debito e il tasso di crescita dei salari nominali del pubblico impiego, di tagliare le sovvenzioni alle imprese e di portare i costi della politica al livello della media dei paesi europei.
- Ulteriori risparmi possono giungere dalle spese per consumi intermedi e acquisti sul mercato, dal ricalcolo delle pensioni di elevato importo e dall'autonomia fiscale degli enti locali.
- Complessivamente si ritiene che una riduzione del rapporto tra spesa pubblica e Pil di circa il 6% sia possibile nell'arco di una sola legislatura.

1. Introduzione

La spesa pubblica italiana pesa oltre il 50% del Pil, ed è finanziata da un'enorme pressione fiscale, concentrata su lavoro e imprese,¹ e da deficit che negli ultimi decenni hanno creato il più ingente debito pubblico

1. Pietro Monsurrò, "Le tasse in Italia e in Europa: un confronto", Ibl, *Special Report*, 26 aprile 2012, <http://bit.ly/W2ot3H>.

dei paesi Ocse, salvo Grecia e Giappone. Il debito e la pressione fiscale sono tra le principali cause della stagnazione e dell'instabilità dell'economia, e tra le molte riforme necessarie per ripartire, la riduzione della spesa pubblica è una delle più importanti. Comprensibilmente, la lettera della Bce al governo italiano chiedeva «misure di correzione del bilancio» da ottenersi «principalmente attraverso tagli».²

I tagli alla spesa possono essere visti nel lungo o nel breve termine: nel primo caso si può pensare di ridurre il peso del settore pubblico anche riducendone le funzioni, mentre nel secondo molte voci di spesa sono rigide, ed è difficile trovare le risorse per tagliare il deficit e la pressione fiscale.

La crescita economica risolverebbe i problemi dei conti pubblici (nell'ipotesi di un tasso di crescita della spesa inferiore a quello dell'economia nel suo complesso), ma dato che difficilmente le riforme pro-crescita (come le liberalizzazioni) avrebbero effetti prima della fine di una legislatura, non si può contare su queste. D'altra parte ridurre debito e tasse è già di per sé una politica per la crescita di lungo termine.

Alcune voci di spesa sono utili, altre inutili, altre ancora dannose. Anche le spese utili possono essere inefficienti, quando è possibile spendere di meno a parità di servizi. La spesa pubblica italiana non è efficiente, tanto da ottenere risultati inferiori ad altri paesi europei, in campi quali l'istruzione primaria e secondaria, l'ordine pubblico e la sanità,³ nonostante si spenda relativamente di più rispetto al Pil in tutti questi ambiti.

Nell'ultimo anno si è parlato molto di tagli, anche se gran parte dell'aggiustamento di bilancio è avvenuto sul lato delle entrate e i tagli di spesa effettivi sono stati probabilmente trascurabili. Gli ultimi dati Eurostat, relativi al secondo trimestre 2012, mostrano che le entrate e le

2. Mario Draghi - Jean-Claude Trichet, "Lettera al Primo ministro italiano", 5 agosto 2011.

3. Pietro Monsurro, "La spesa pubblica in Italia e in Europa", Ibl, *Special Report*, 13 ottobre 2012, <http://bit.ly/Shu1bW>.

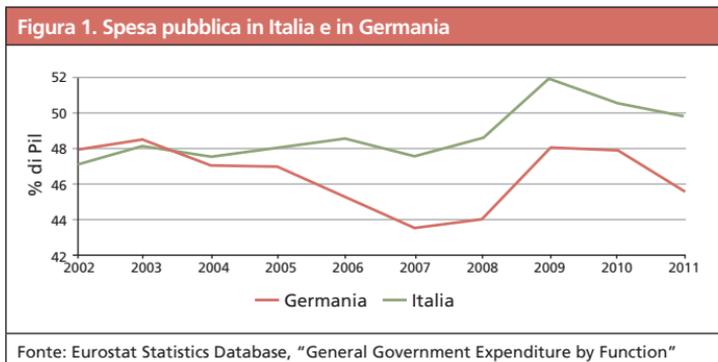
uscite negli ultimi quattro trimestri (da 2011Q3 a 2012Q2) sono aumentate in senso assoluto e in percentuale al Pil rispetto agli stessi trimestri dell'anno precedente.

Nel frattempo si è anche minacciato di ridurre i servizi pubblici per via dei tagli, sebbene appaia possibile effettuare numerose riduzioni di spesa a parità di servizio prodotto. Forse il problema è che chi ha potere politico riesce a proteggersi dai tagli meglio di chi non ne ha, oppure concentrare i tagli sui servizi utili serve a convincere l'elettorato che i tagli sono impossibili. Che sia per egoismo o per malizia, è comunque preferibile proporre tagli che non pesino sui servizi pubblici e sociali essenziali.

Questo capitolo descrive la struttura della spesa pubblica, per poi proporre diverse misure per tagliare la spesa in maniera consistente nell'arco di una legislatura. Infine si propongono misure strutturali e istituzionali per contenere la spesa e facilitare il mantenimento dell'equilibrio di bilancio.

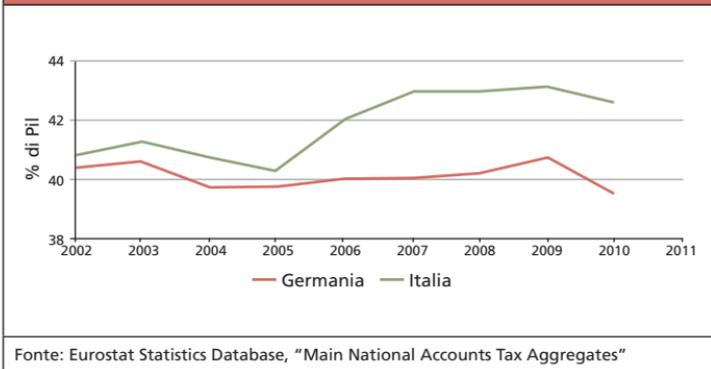
2. Struttura della spesa pubblica

La spesa pubblica italiana è concentrata sulla spesa previdenziale e per interessi, quest'ultima soprattutto per via dell'elevato debito pubblico.⁴ D'altra parte, è ingente anche in molti altri ambiti, almeno in relazione a un paese, come la Germania, che a differenza del nostro ha fatto molte delle riforme necessarie negli anni passati.



4. Monsurrò, "La spesa pubblica in Italia e in Europa".

Figura 2. Pressione fiscale in Italia e in Germania



La scomposizione Cofog (Classifications of the Functions of Government) permette di dividere le voci di spesa sulla base della funzione svolta:

- servizi generali,
- difesa,
- ordine pubblico,
- affari economici,
- ambiente,
- abitazioni e territorio,
- sanità,
- attività culturali, ricreative e religiose,
- istruzione,
- assistenza sociale.

A loro volta queste categorie possono essere divise in sottocategorie (per esempio, l'istruzione può essere primaria, secondaria e terziaria), e per ogni voce è possibile valutare se i costi sono dovuti al personale, ai consumi intermedi, agli interessi, eccetera.

Dal confronto con i dati tedeschi risulta che l'Italia nel 2010 spendeva di più:

- Per il servizio del debito (+2,2% del Pil), sia per il maggiore debito (120% contro l'80% del Pil) che per il maggiore tasso di interesse medio (4% contro 3,2%).

- Per i costi della politica (+0,7%), cioè le autorità legislative ed esecutive e le sedi diplomatiche.
- Per la difesa militare (+0,3%), in buona parte per via del maggiore costo del personale (+0,4%), dato che, nonostante la popolazione tedesca sia di circa un terzo superiore a quella italiana, il personale militare dei due paesi è simile.
- Per l'ordine pubblico (+0,3%), dato frutto della maggiore spesa per le forze di polizia (+0,4%) e del sistema penitenziario (+0,1%).
- Per i trasporti (+0,3%), le attività agricole (+0,1%), le comunicazioni (+0,3%), le attività estrattive, manifatturiere e per le costruzioni (+0,3%), la "ricerca e sviluppo per gli affari economici" (+0,2%), la gestione dei rifiuti (+0,2%) e la protezione del paesaggio (+0,3%).
- Per la sanità (+0,4%), nonostante una sanità in media di qualità inferiore a quella tedesca, e nonostante la salute della popolazione italiana sia relativamente elevata, cosa che dovrebbe implicare una spesa inferiore.
- Per l'istruzione primaria (+0,5%) e secondaria (+0,2%). Gran parte della differenza, soprattutto nella scuola primaria, è dovuta al costo del personale.
- Per il sistema previdenziale (+3,8% per le pensioni e +0,7% per la reversibilità).

Le voci in cui l'Italia spende di più valgono oltre l'11% del Pil. L'Italia stanziava invece relativamente meno risorse per l'università, l'assistenza alle famiglie e ai disoccupati, e per poche altre voci.

Buona parte della differenza è dovuta alla spesa per il personale, che rappresenta una frazione notevole della spesa in quasi tutte le dieci categorie Cofog. Escludendo la sanità (in cui i dati non sono confrontabili⁵), per il personale l'Italia spende lo 0,4% in più nella difesa, lo 0,4% nell'ordine pubblico e l'1% nell'istruzione, per un totale (esclusa la sanità) di circa l'1,2% in più del Pil.

5. Monsurrò, "La spesa pubblica in Italia e in Europa".

3. Tagli di spesa possibili nel breve termine

Se per cinque anni la spesa pubblica reale rimanesse costante, questa diminuirebbe ogni anno di un tasso pari alla crescita reale. Purtroppo è improbabile, salvo riforme strutturali di cui comunque si inizierebbero a vedere gli effetti solo dopo alcuni anni, che nella legislatura dal 2013 al 2018 ci sarà una crescita economica cumulativa del 5% reale. Dal 2001 al 2007 la crescita è stata di poco superiore a questo valore, soprattutto grazie ai capitali provenienti dal resto dell'Europa e alla riduzione del costo del debito dovuta all'introduzione dell'euro: è improbabile che queste condizioni si ripeteranno in futuro.

Per diminuire la spesa sotto il 45% del Pil – un obiettivo realistico ma sfidante – questa dovrà aumentare più lentamente del livello dei prezzi. Nel seguito assumeremo che tutte le voci di spesa, tranne quelle su cui si concentrano i tagli proposti, rimangano costanti in termini reali e che la crescita reale in cinque anni sia nulla. Sotto queste ipotesi la spesa reale diminuisce solo nei limiti in cui alcune voci di spesa vengono tagliate in termini reali.

4. Debito pubblico

Una prima voce di spesa su cui è possibile incidere in tempi relativamente rapidi è il costo del debito. Al 2010, il debito era il 120% del Pil e il tasso di interesse medio superiore al 4%, per un costo complessivo del 4,8% del Pil. Negli ultimi quattro trimestri (fino al secondo trimestre 2012), Eurostat stima il costo del servizio del debito al 5,2% del Pil.

Il tasso di interesse medio è spinto verso l'alto dallo *spread* e verso il basso dalla riduzione della durata media del debito (politica non consigliabile), ma probabilmente aumenterà nei prossimi trimestri. Fortunatamente il tasso di interesse incide sul costo del debito lentamente, man mano che il debito va rinnovato. Politiche di riforma strutturale che incentivino la crescita, riducano il debito e contengano la spesa dovrebbero, anche se non

immediatamente, ridurre il tasso di interesse medio.

Nel seguito considereremo il tasso di interesse sul debito costante per la prossima legislatura. Questa ipotesi è forte, perlomeno se si fa poco o nulla sul lato delle riforme. Senza queste, il costo del debito è destinato ad aumentare.

In assenza di deficit, con cinque anni di crescita nominale al 3%, il debito scenderebbe attorno al 105% del Pil e la spesa per interessi diminuirebbe di circa lo 0,6% di Pil. Gli ultimi quattro trimestri mostrano un deficit del 3,8%, quindi l'ipotesi di pareggiare il bilancio è piuttosto forte.

Si può però coprire il deficit con dismissioni patrimoniali. Nell'arco di cinque anni sarebbe possibile far scendere il rapporto debito/Pil sotto il 100% e, in questo caso, la diminuzione del costo del debito potrebbe avvicinarsi all'1% del Pil.

La dismissione del patrimonio che rende un interesse avrebbe un effetto minore sulla spesa, mentre la dismissione di beni che hanno dei costi (come una casa sfitta o un'impresa in perdita) farebbe ridurre la spesa per il servizio del debito più rapidamente. Individuare i beni che costano più di quanto rendono avrebbe pertanto un effetto maggiore sulla spesa. Tutto ciò senza dimenticare che alcune aziende controllate dal settore pubblico vanno privatizzate: questo sarebbe funzionale alla creazione di condizioni concorrenziali nel mercato e, quindi, le privatizzazioni – sotto opportune condizioni – possono avere un ulteriore effetto pro-crescita (si vedano i capitoli 1 e 7 sul debito pubblico e sulle liberalizzazioni).

5. Trasferimenti alle imprese

I contributi alle imprese in conto capitale e in conto corrente ammontano a oltre 2 punti di Pil, pari a 34 miliardi nel 2010. Tali contributi hanno di norma un effetto limitato sulla crescita,⁶ con parziali eccezioni come la spesa in ricerca e sviluppo.

6. Francesco Giavazzi, "Analisi e raccomandazioni sul tema di contributi pubblici alle imprese", Rapporto per il Consiglio dei Ministri, 2012.

Questi contributi si potrebbero in buona parte eliminare e, accompagnando questa misura a una riduzione di uguale entità della tassazione sulle imprese, si lascerebbe inalterato il deficit, si renderebbero le imprese più competitive e si guadagnerebbe in efficienza perché si sostituirebbe un meccanismo burocratico, inefficiente e facilmente corruttibile con un sistema di mercato.

Spesso questi trasferimenti vanno a società pubbliche e servono a coprirne le inefficienze o a sovvenzionare il consumo dei servizi. Quindi è possibile che parte della riduzione dei trasferimenti alle imprese farebbe aumentare i prezzi di alcuni servizi (ad esempio i treni regionali). Le liberalizzazioni aiuterebbero a ridurre l'effetto e, anche se i prezzi dovessero aumentare, il contribuente ne beneficerebbe sotto forma di minori sussidi.

Gli aiuti alle imprese valgono il 2% del Pil e la loro eliminazione consentirebbe di ridurre la spesa pubblica di oltre 30 miliardi. Limitando i tagli ai trasferimenti non giustificati dalla necessità di produrre beni pubblici,⁷ l'ammontare sarebbe inferiore, probabilmente circa 10 miliardi.

6. Costo del personale

Il costo del personale del settore pubblico è maggiore almeno in termini lordi rispetto a quello tedesco. Inoltre gli stipendi nel settore pubblico italiano sono maggiori che nel settore privato, soprattutto per i livelli di istruzione medi e alti e per i livelli medio-bassi di stipendio.⁸ La differenza tra settore pubblico e privato è cresciuta ulteriormente negli ultimi anni a favore del pubblico e, questo, rappresenta una molteplice fonte di iniquità, perché nel frattempo i redditi nel privato ristagnavano anche per via della pressione fiscale, oltre al fatto che gli orari di lavoro e le garanzie sono più favorevoli nel pubblico.

7. Giavazzi, "Analisi e raccomandazioni sul tema di contributi pubblici alle imprese".

8. Raffaella Giordano - Domenico Depalo - Manuel Coutinho Pereira - Bruno Eugène - Evangelia Papapetrou - Javier J. Perez - Lukas Reiss - Mojca Roter, "The Public Sector Pay Gap in a Selection of Euro Area Countries", European central bank, *Working Paper Series*, n. 1406, dicembre 2011, <http://bit.ly/suyOjU>.

Stimando attorno al 20% il “pay gap” a favore del settore pubblico,⁹ il risparmio potenziale derivante da un allineamento degli stipendi sarebbe di circa 35 miliardi di euro. Si potrebbero quindi ricontrattare gli stipendi del pubblico impiego per colmare il vantaggio che si è accumulato nell’ultima decade di vacche grasse che ha portato alla crisi. Anche il solo blocco degli aumenti avrebbe un effetto paragonabile a una riduzione della spesa nominale attuale di 20-25 miliardi in una legislatura, per via dell’inflazione.

È da notare che i tagli al costo del personale avrebbero un effetto netto più basso dell’effetto lordo per via dei contributi previdenziali e dell’Irpef: un risparmio lordo di 35 miliardi porterebbe a una riduzione delle entrate fiscali e previdenziali di oltre 20 miliardi, lasciando meno di 15 miliardi di effetto “netto”. Lo stesso vale per la diminuzione del numero di dipendenti pubblici, con una differenza: se un lavoratore del pubblico impiego trovasse lavoro nel settore privato, ricomincerebbe a contribuire al gettito Irpef e Inps, quindi l’effetto netto si riavvicinerebbe al lordo.

È possibile ridurre il costo del personale:

- Riducendo le funzioni della Pubblica amministrazione, la complessità delle procedure amministrative e la pianta organica.
- Unificando uffici e ministeri, e fondendo le strutture di *governance*, con potenziali effetti soprattutto sul numero di manager pubblici.
- Ponendo un freno ai costi delle consulenze e dei consigli di amministrazione, spesso tacciati di essere fonti di reddito per politici non eletti e loro sponsor.
- Aumentando l’orario di lavoro in linea con quello del settore privato.
- Rallentando *turnover*, progressioni di anzianità, premi per la produttività (spesso dati indiscriminatamente) e avanzamenti onerosi di carriera, sapendo però che soprattutto il primo punto rischia di ave-

9. Monsurrò, “La spesa pubblica in Italia e in Europa”.

re conseguenze indesiderabili (con il progressivo aumento dell'età media e la parallela diminuzione dell'efficienza della PA).

Non è possibile valutare i risparmi potenziali di queste misure in base ai dati del presente studio, ma verosimilmente l'effetto sarebbe limitato, salvo licenziamenti o dimissioni, per via del lento *turnover* del personale.

La riduzione del *pay gap* non produrrebbe una fuga dei talenti migliori nel settore privato perché rimarrebbe comunque conveniente, o perlomeno indifferente, lavorare nel pubblico. È però possibile che i migliori cerchino lavoro all'estero, dove gli stipendi sono spesso superiori. È inoltre probabile che il costo-opportunità di lavorare nel pubblico in molti settori sia basso, ad esempio per i laureati in materie tecniche o economiche che facilmente troverebbero lavoro altrove: una riduzione della qualità media del capitale umano del settore pubblico potrebbe beneficiare l'efficienza del settore privato, ma al contempo deprimere ulteriormente il livello dei servizi pubblici. Occorre anche notare che gli stipendi netti non devono necessariamente diminuire se nel frattempo si tagliano le imposte sul lavoro, grazie alle risorse rese disponibili dai tagli: buona parte della spesa pubblica per stipendi è una partita di giro.

L'età media dei dipendenti pubblici è abbastanza elevata e probabilmente nell'arco di una legislatura un blocco totale del *turnover* consentirebbe di ridurre la spesa per dipendenti. D'altra parte una misura così drastica rischierebbe di diminuire l'efficienza di molti servizi, quali la difesa, la ricerca e l'ordine pubblico.

Sarebbe utile poter licenziare, almeno nei casi eclatanti di assenteismo, corruzione o incompetenza. Ciò avrebbe effetti positivi sia sull'efficienza che sui costi. Ma anche in questo caso è poco realistico aspettarsi rapidi risultati sul fronte della spesa.

Tagliare invece consulenze, posizioni dirigenziali superflue e posti in consigli di amministrazione potrebbe avere un effetto rapido, di importo però non valutabile,

soprattutto nei casi in cui queste spese non sono giustificate dalla necessità di fornire servizi pubblici, ma da motivazioni politiche.

Nell'arco di una legislatura, risparmi netti per l'1% del Pil sono possibili, se alla riduzione degli aumenti salariali si uniscono misure per ridurre il numero di dipendenti pubblici in settori quali l'istruzione, la difesa, l'ordine pubblico¹⁰ e la Pubblica amministrazione.

7. Spesa previdenziale

La spesa previdenziale è elevatissima, ma è difficile correggerla nel breve termine. È però possibile effettuare tagli mirati per sanare alcune iniquità. Non si può purtroppo stimare l'ammontare dei risparmi con i dati disponibili.

Sarebbe possibile intervenire in questi ambiti, non tutti rilevanti:

- Ridurre i vitalizi della classe politica e rendere più difficile soddisfare i requisiti per averne diritto.
- Ridurre anche retroattivamente le pensioni di elevato importo non frutto di adeguati contributi previdenziali, ma di legislazioni di favore, ricalcolandole secondo il metodo contributivo.
- Ridurre i contributi figurativi che fanno crescere il montante previdenziale senza aumentare i contributi realmente versati nel sistema previdenziale.
- Lottare contro le false pensioni di invalidità.

La retorica dei "diritti acquisiti" impedisce di discutere i diritti previdenziali di cui le generazioni più anziane godono contro quelle più giovani. Ci si dimentica sempre degli interessi dei giovani e dei contribuenti, e che i diritti "positivi" sono spesso una forma di sfruttamento di alcuni a vantaggio di altri. Una crisi fiscale è il momento giusto per ridurre l'ammontare dei trasferimenti intergenerazionali, anche considerando che i giovani su cui il sistema si regge sono spesso precari,

10. Monsurrò, "La spesa pubblica in Italia e in Europa".

hanno redditi bassi o comunque inferiori a quelli della generazione precedente, e non godranno di una pensione decente nonostante l'esosità dei contributi che sono costretti a pagare.

Secondo l'Istat i contributi figurativi corrispondono a 2,2 miliardi. Buona parte saranno dovuti a malattia, maternità, eccetera, e sono dunque una forma di spesa sociale che sarebbe preferibile non toccare.

Per ragioni di equità i tagli andrebbero effettuati soltanto sui redditi superiori, per esempio, alla mediana, o anche solo quelli dell'ultimo quintile. Le pensioni ingenti, ma frutto di elevata contribuzione e quindi attuarialmente eque, non andrebbero toccate.

Secondo l'Istat¹¹ le pensioni per vecchiaia di tipo previdenziale ammontano a 218 miliardi (tavola 5.4 del database Istat), di cui 29 per pensioni da 2.000 a 2.500 euro, 15 per pensioni da 2.500 a 3.000 euro e 31 per pensioni oltre i 3.000 euro (va notato che sono importi lordi). Complessivamente le pensioni previdenziali ammontano a 57 miliardi per il settore pubblico (tavola 5.6) e a 161 per quello privato (tavola 5.7). Limitandosi a quelle sopra i 2.000, 2.500 e 3.000 euro, quelle del settore pubblico ammontano rispettivamente a 30, 18 e 12 miliardi, mentre nel privato a 46, 29 e 19. Ne risulta che nel settore pubblico le pensioni di elevata entità sono più frequenti. Le pensioni previdenziali ammontano al 13,6% del Pil, circa il 2% è per pensioni sopra i 3.000 euro, un altro 1% per pensioni da 2.500 a 3.000 euro, e un altro 2% per pensioni tra 2.000 e 2.500 euro.

Bisogna aggiungere che l'Istat fornisce i dati relativi ai singoli assegni, ma non dà alcuna informazione su quanti individui cumulano più rendite pensionistiche o vitalizi. Presumibilmente, quindi, gli effetti di una manovra del genere sarebbero superiori a quelli stimabili considerando i singoli assegni.

Le pensioni assistenziali ammontano invece a 23 miliardi (tavola 5.5). A queste si sommano le pensioni di invalidità e per superstiti, rispettivamente 11 e 6,5 mi-

11. Istat, "I trattamenti pensionistici", 13 agosto 2012, <http://bit.ly/NaJIMX>.

liardi (tavole 6.2 e 7.2). Quindi le pensioni con finalità sociali ammontano a circa 40 miliardi, ovvero 2,5 punti di Pil. Gran parte di questa spesa è per assegni di limitata entità, e per pensioni sopra i 2.000 euro la spesa è trascurabile (1,2 miliardi).

Da questi dati, troppo aggregati per fare stime di possibili risparmi, si può concludere che:

- Le pensioni di invalidità sono una fonte trascurabile di spesa, dunque la ricerca dei “falsi invalidi” avrebbe comunque effetti minimi sulla spesa complessiva.
- Anche se è possibile che una parte delle pensioni assistenziali o per superstiti sia pagata a chi non ha bisogno di assistenza sociale, è probabile che anche qui i risparmi sarebbero contenuti o addirittura inferiori ai costi di verifica, trattandosi del resto di pensioni di entità molto bassa.
- Quasi il 5% del Pil è speso per pensioni di notevole entità, in cui il settore pubblico è molto sovrarappresentato, e che nel caso non fossero il frutto di un lungo periodo di contribuzione sarebbe giusto rivedere per ridurre i contributi previdenziali sulle generazioni che ora lavorano.

Rivedendo le pensioni calcolate con il metodo retributivo e misto, frutto di un limitato periodo di contributi, e di elevata entità rispetto ai contributi versati, si potrebbe risparmiare forse oltre un punto di Pil.

Aumentare l'età pensionabile (legalmente già comunque elevata) e rallentare i pensionamenti potrebbe contribuire a contenere la spesa previdenziale, che comunque aumenterà meno del previsto, e poi inizierà gradualmente a scendere, grazie alla recente riforma Fornero. Purtroppo la spesa complessiva rimarrà molto elevata in rapporto al Pil.

8. Province, comuni ed enti inutili

Dall'eliminazione delle province è possibile stimare risparmi per circa 2 miliardi, considerando le spese am-

ministrative che non sono per il personale, e i costi delle cariche elettive.¹²

I comuni di piccole dimensioni tendono ad avere spese pro capite superiori alla media di circa 300 euro.¹³ Purtroppo la differenza è abbastanza limitata e vale soltanto per comuni veramente minuscoli, sotto i 1.000 abitanti, in cui vivono però solo un milione di persone.¹⁴ Il risparmio consisterebbe quindi in meno di mezzo miliardo.

Anche i comuni di grandi dimensioni (> 60.000 abitanti) hanno costi pro capite maggiori della media di circa 400 euro:¹⁵ ciò potrebbe non essere dovuto a inefficienze di gestione, ma alle maggiori incombenze che le città devono affrontare. I comuni sopra i 60.000 abitanti ospitano oltre 18 milioni di italiani, e riportare le loro spese al livello dei comuni di medie dimensioni potrebbe potenzialmente ridurre la spesa di quasi 10 miliardi di euro. Non si ritiene che questa stima sia plausibile, date le diverse esigenze dei grandi comuni, verosimilmente però i comuni di grandi dimensioni sono soggetti a maggiori sprechi e alcuni miliardi di tagli potrebbero essere possibili.

Rimane la *vexata quaestio* degli enti inutili. Dalla loro eliminazione si potrebbero ricavare fino a 7 miliardi, di cui 2,5 solo per i consigli di amministrazione, secondo una stima dell'Unione delle province italiane.¹⁶ Non è stato possibile però valutare la fondatezza di queste stime.

9. Spesa per consumi finali

Dal 2002 al 2011, nell'arco di 10 anni, il Pil (nominale) italiano è aumentato del 21%, a fronte di una crescita reale leggermente negativa. Nel frattempo, la spesa no-

12. Monsurrò, "La spesa pubblica in Italia e in Europa".

13. Demetrio Alampi - Maurizio Lozzi, "Qualità della spesa pubblica nel Mezzogiorno: il caso di alcune spese decentrate", Banca d'Italia, *Mezzogiorno e politiche regionali. Seminari e convegni*, n. 2, novembre 2009, pp. 647-672, <http://bit.ly/Y5jC7x>.

14. Dati Istat.

15. Alampi - Lozzi, "Qualità della spesa pubblica nel Mezzogiorno".

16. "Le province lanciano un appello al premier Monti", *Upi.net - Unione province d'Italia*, 26 giugno 2012, <http://bit.ly/M14Van>.

minale per consumi finali, al 2011 pari al 20,5% del Pil, è aumentata del 37%.

La spesa per consumi finali è la somma di varie componenti: la spesa per acquisti da produttori di mercato, la spesa per consumi intermedi, la spesa per il personale, gli ammortamenti, eccetera.

Gli acquisti dello Stato sul mercato sono aumentati del 40% in dieci anni, la spesa per consumi intermedi del 45%, la spesa per ammortamenti (consumo di capitale fisso) del 54%, per il personale del 29%. La spesa per acquisti ammonta al 2,8% del Pil, per consumi intermedi al 5,8% del Pil, per ammortamenti al 2%, per il personale al 10,8%.

Se negli ultimi dieci anni queste voci di spesa fossero aumentate tanto quanto il Pil, a oggi la spesa per consumi finali sarebbe di 38 miliardi inferiore (2,4 punti di Pil), di cui 11 per il personale e 27 per le altre fonti di spesa.

Anche in questo caso i dati sono troppo aggregati per poter fare stime. Solo andando ad analizzare in dettaglio le spese per consumi finali, soprattutto per consumi intermedi e per acquisti sul mercato, si può valutare quanti risparmi sono possibili. Le valutazioni di Piero Giarda¹⁷ sulla *spending review* forniscono interessanti informazioni, ma complessivamente riguardano risparmi di moderata entità.

A questo scopo si intende confrontare la spesa pubblica italiana con quella tedesca, paese relativamente efficiente nella produzione dei servizi pubblici ma simile al nostro, sia per la natura e la dimensione del settore pubblico, sia per le altre maggiori variabili macroeconomiche e sociali (composizione del Pil, livello di tutela dei lavoratori, eccetera).

10. Benchmarking con la Germania

Il sistema sanitario italiano costa più di quello tedesco nonostante un livello di salute della popolazione migliore (ma, occorre notare, un maggior numero di ultra-

17. Piero Giarda, "Elementi per una revisione della spesa pubblica", 8 maggio 2012, <http://bit.ly/WW0ou1>.

settantacinquenni) e una qualità del servizio inferiore.¹⁸ In sostanza, nonostante per motivi di dieta, clima o fattori genetici gli italiani godano di salute migliore dei tedeschi, la sanità italiana ha prestazioni inferiori. La spesa è maggiore in rapporto al Pil, ma non in euro pro capite, per via del minore Pil pro capite italiano. Una serie di indicazioni più precise verranno fornite nel capitolo 5 sulla sanità del presente *Manuale*.

Anche il sistema scolastico primario e secondario è inefficiente: a fronte di una spesa superiore a quella tedesca, non si ottengono risultati migliori, e i test internazionali danno gli studenti italiani agli ultimi posti tra i paesi sviluppati. Gran parte della differenza è dovuta alle scuole del Sud e delle Isole, che sono molto al di sotto della media del resto d'Italia¹⁹ e dei paesi Ocse, ma l'enorme percentuale della spesa totale dovuta al personale fa pensare che le scuole italiane abbiano troppo personale, probabilmente con orari di lavoro ridotti.²⁰ Anche in questo caso si rimanda ai capitoli 5 e 6 dedicati a sanità e scuola.

Tabella 1. Spesa per istruzione in Italia e in Germania: spesa per il personale, per sottocategorie Cofog

		2009	2009	2009	2010	2010	2010
		Primaria	Secondaria	Università	Primaria	Secondaria	Università
Personale	Germania	0,6	1,3	0,5	0,6	1,3	0,5
Personale	Italia	1,4	1,8	0,3	1,3	1,7	0,2
Totale	Germania	1,1	1,8	0,9	1,1	1,8	0,9
Totale	Italia	1,7	2,1	0,4	1,6	2,0	0,4

Fonte: Eurostat Statistics Database, "General Government Expenditure by Function"

Anche se potenzialmente intervenire su istruzione e sanità farebbe risparmiare circa un punto di Pil (sebbene parte del risparmio potrebbe servire a compensare la bassa spesa universitaria), non è chiaro come ciò possa

18. Monsurò, "La spesa pubblica in Italia e in Europa".

19. Pasqualino Montanaro, "Learning Divides Across the Italian Regions: Some Evidence from National and International Surveys", Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza. Occasional Papers*, n. 14, giugno 2008, <http://bit.ly/VZSTE6>.

20. Monsurò, "La spesa pubblica in Italia e in Europa".

avvenire, infatti la maggior parte degli interventi proposti avrebbero principalmente l'effetto di migliorare la *performance* dei servizi sanitario ed educativo, con effetti sulla spesa solo nel medio termine.

Ragionamenti simili si potrebbero fare per le spese per la difesa, le forze di polizia e il sistema penitenziario, che soprattutto per via della maggiore spesa per il personale rappresentano un peso sul Pil maggiore che in Germania.

Di recente si è discusso dell'acquisto degli F-35 da parte dell'Aeronautica. Non sembra però che la spesa militare, esclusa quella per il personale, in Italia sia elevata: come accade anche nella scuola, è il costo del personale a far salire il costo totale. Nel 2010 la Germania ha speso 12 miliardi per il personale e 10,7 per il resto, con una spesa complessiva pari allo 0,9% del Pil (23 miliardi). L'Italia spende 13,6 miliardi per il personale, più della Germania nonostante popolazione e Pil pro capite minori, ma 8,1 per gli equipaggiamenti, per un totale pari all'1,4% del Pil (22 miliardi).

Il progetto F-35 sembra destinato a vedere aumentare i suoi costi e ad arrivare con un notevole ritardo, ma questi difetti sono frequenti nel *procurement* militare, che è un monopolio pubblico e quindi intrinsecamente esposto all'inefficienza, e in più è per sua natura poco trasparente. Nonostante ciò, non è la spesa militare italiana a essere elevata, ma la spesa per i militari, probabilmente per l'elevato numero di effettivi, che sono 250.000 sia in Italia che in Germania pur avendo la prima una popolazione inferiore:²¹ il costo maggiore potrebbe anche essere dovuto a un più elevato numero di ufficiali o a salari maggiori, ma non sono stati trovati dati comparativi a riguardo. A oggi l'F-35 è l'unico aereo potenzialmente in grado di volare dalle portaerei italiane, quindi la scelta è tra ottenere questo sistema d'arma o limitarsi ad avere portaelicotteri.²²

21. Monsurro, "La spesa pubblica in Italia e in Europa".

22. Si ringrazia Arthur Wellesley per la discussione.

Tabella 2. Spesa per il personale e spesa totale nei vari ambiti della difesa e dell'ordine pubblico

	Spesa per il personale		Spesa totale	
	Germania	Italia	Germania	Italia
Difesa	0,5	0,9	1,1	1,4
Difesa militare	0,5	0,9	0,9	1,4
Difesa civile	0,0	0,0	0,0	0,0
Aiuti militari	0,0	0,0	0,1	0,0
R&D difesa	0,0	0,0	0,0	0,0
Altro difesa	0,0	0,0	0,0	0,0
Ordine pubblico	1,1	1,5	1,6	1,9
Polizia	0,6	0,9	0,8	1,2
Vigili del fuoco	0,1	0,1	0,2	0,2
Tribunali	0,3	0,2	0,4	0,3
Prigioni	0,1	0,2	0,1	0,2
R&D ordine pubblico	0,0	0,0	0,0	0,0
Altro ordine pubblico	0,0	0,0	0,1	0,0

Fonte: Eurostat Statistics Database, "General Government Expenditure by Function"

Infine c'è il costo della politica, che in Italia è 0,7 punti di Pil superiore alla Germania, che potrebbe essere ridotto sia diminuendo il numero, gli stipendi e i privilegi dei parlamentari e dell'apparato all'interno del quale sono collocati, che agendo sui costi dell'esecutivo e delle sedi diplomatiche.

Con una politica di riforme tese a combattere gli sprechi e ridurre i privilegi, nell'arco di una legislatura parte di questi differenziali si potrebbero diminuire. Politica e diplomazia, istruzione primaria e secondaria, difesa, ordine pubblico e sanità costano all'Italia il 2,6% del Pil più che in Germania. In molti ambiti la differenza la fa il costo del personale, mentre nella sanità non è possibile fare un confronto, e per i costi della politica non è solo il personale (+0,2%) a fare la differenza, ma anche i consumi intermedi (+0,3%).

11. Gli incentivi contano!

In alternativa è possibile intervenire su alcune fonti strutturali di inefficienza, senza però poter quantificare il risparmio.

Alcuni meccanismi di spesa nel settore pubblico sembrano fatti apposta per generare inefficienze, come ad esempio:

- I trasferimenti agli enti locali, che ammontano a circa 110 miliardi, su un totale di spesa di oltre 190 miliardi. Anche se una parte di questi ha finalità perequative (per finanziare i sistemi sanitari nelle regioni meno sviluppate, ad esempio), rappresentano un incentivo a sprecare risorse, dato che per ogni due euro di spesa locale si paga meno di un euro di tasse locali.²³
- I trasferimenti ai sistemi sanitari regionali (il cui costo è incluso nei trasferimenti precedenti) che vanno a coprire i deficit delle aziende ospedaliere o delle aziende sanitarie locali, e che riducono la responsabilità fiscale delle regioni, incentivando sprechi. In questo caso meccanismi di *benchmarking* in base a costi standard eliminerebbero il problema, a fronte però di possibili ingenti costi amministrativi.
- I trasferimenti per sanare i buchi degli enti locali, delle società pubbliche e delle società private considerate “campioni nazionali” o “troppo grandi per fallire”, che rischiano di posporre la razionalizzazione delle spese e di preservare rendite di posizione. Esempi sono gli incentivi al consumo come quelli per le automobili, i trasferimenti alle ferrovie, gli aiuti a società come Alitalia, Carbosulcis o Alcoa²⁴ e gli aiuti alle banche per impedire che, investendo e indebitandosi troppo, falliscano.
- I contributi per calmierare i prezzi di alcuni beni e servizi, che falsano la concorrenza e stimolano la domanda di merci più costose (magari per via di inefficienze) ma rese artificialmente economiche.

23. Monsurrò, “La spesa pubblica in Italia e in Europa”.

24. A volte gli incentivi prendono la forma non di maggiore spesa pubblica ma di minori entrate fiscali. Non c'è differenza economica tra questi due meccanismi. Altre volte si impone una tassa speciale su un mercato per finanziare alcuni produttori, come ad esempio gli incentivi alle energie rinnovabili: in questo caso non ci sarebbe effetto sulla spesa o sulle entrate del settore pubblico.

È difficile capire per quale motivo lo Stato finanzia la sanità nelle regioni ricche: se la finalità dei trasferimenti è perequativa, lo Stato dovrebbe limitarsi a finanziare le regioni con reddito pro capite inferiore a una certa soglia (ad esempio, la media). Le regioni con reddito superiore alla soglia (aggiustata in funzione della salute della popolazione) non dovrebbero ottenere trasferimenti per la sanità e le altre forme di assistenza sociale. Il risparmio ottenuto sui trasferimenti dovrebbe tradursi in una tassazione centrale inferiore e l'autonomia fiscale degli enti locali dovrebbe aumentare.

Secondo i dati di Staderini e Vadala,²⁵ le regioni del meridione hanno un Pil pro capite inferiore del 33%. Se le regioni del Centro-Nord fossero fiscalmente autonome, e quelle del Sud ricevessero in media un 33% di sussidi per le spese sociali, la finalità perequativa sarebbe realizzata, ma gli incentivi agli sprechi sarebbero ridotti. Non c'è ragione per cui la Lombardia debba pagare le tasse a Roma per farsi pagare la sanità da Roma, eppure, Irap e addizionali Irpef coprono il 50% della spesa nel Nord, oltre che il 20% nel Sud: il resto sono trasferimenti.

Con una spesa sanitaria di circa 120 miliardi, riducendo i trasferimenti al 33% della spesa per le sole regioni del Sud, la spesa pubblica delle amministrazioni centrali per la sanità scenderebbe a circa 15 miliardi.

Ove non vi siano finalità perequative, è ancora più opportuno eliminare i trasferimenti, dato che ogni ente locale si troverebbe a dover coprire le spese con tasse locali, e i contribuenti locali avrebbero incentivi a controllare l'amministrazione o a trasferirsi in un ente locale meglio amministrato.

A oggi i trasferimenti agli enti locali ammontano a 110 miliardi. Limitando i trasferimenti perequativi alle regioni a reddito più basso della media, e solo per l'am-

25. Alessandra Staderini - Emilio Vadala, "Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane", Banca d'Italia, *Mezzogiorno e politiche regionali. Seminari e convegni*, n. 2, novembre 2009, pp. 597-621, <http://bit.ly/Y5jC7x>.

montare necessario a equiparare i redditi pro capite e per le voci di spesa (come la sanità) che si ritiene necessario perequare, questa cifra potrebbe scendere a 30-40 miliardi, con un risparmio per l'amministrazione centrale di 3-4 punti di Pil. Dato che questi tagli farebbero aumentare la pressione fiscale degli enti locali, occorre tagliare le imposte che vanno allo Stato centrale.

12. Misure strutturali per contenere la spesa

Lo *spread* è elevato anche perché nessun governo è in grado di vincolare la crescita futura della spesa e, quindi, ogni futuro governo può mettere in pericolo i conti pubblici, vanificando le riforme dei precedenti.

Per questo motivo, misure costituzionali per limitare la spesa nel lungo termine sono necessarie: se credibili (ma l'Italia ha una lunga storia di norme non applicate perché "scomode"), queste norme aumenterebbero la stabilità finanziaria e ridurrebbero l'incertezza fiscale. Inoltre renderebbero più facile tagliare al momento del bisogno: dato che quasi tutto l'aggiustamento di bilancio è sul lato delle entrate, rendere più facili gli aggiustamenti sul lato delle uscite aiuterebbe a tenere sotto controllo la pressione fiscale.

Una prima misura utile sarebbe automatizzare il costo della politica sulla base di indicatori statistici non falsificabili e correlati con il benessere della nazione. Per esempio, si potrebbero impedire aumenti di stipendio dei parlamentari quando il debito pubblico o il deficit superano una certa soglia: in questo modo i politici avrebbero incentivi a contenere la spesa e il debito.

In presenza di una crisi fiscale sarebbe utile limitare automaticamente l'aumento delle retribuzioni nel pubblico impiego, riducendo gli scatti di anzianità, le tredicesime e il *turnover* dei dipendenti quando i conti pubblici sono in disordine. In questo modo ogni ramo dello Stato avrebbe maggiori incentivi a contenere i propri costi. Si potrebbero inoltre vincolare gli aumenti salari del pubblico impiego a quelli del privato, per impedire che, come successo negli scorsi anni, il *pay gap* aumenti,

facendo crescere la spesa e la pressione fiscale.

Una norma potrebbe essere introdotta per fermare gli aumenti di spesa reali o rispetto al Pil in caso di problemi nei conti pubblici quali deficit e debito eccessivo. Dato che ciò non sarebbe né efficiente né auspicabile per certe voci, si potrebbe introdurre una procedura per cui i tagli non effettuati sulle voci "protette" devono essere compensati da tagli della stessa entità per altri voci di spesa, forzando parlamento e governo a decidere quali *trade off* siano ottimali, ma impedendo di violare i vincoli di bilancio.

Anche la *spending review*, di cui tanto si è parlato quest'anno ma i cui effetti sono ancora ben poco evidenti anche per via del fuoco incrociato di veti in parlamento, andrebbe automatizzata: tutti gli anni ogni voce di spesa andrebbe studiata, pubblicamente, per vedere dove si può tagliare.

Si dovrebbe cercare di rendere la spesa pubblica trasparente pubblicando in maniera leggibile e tempestiva la scomposizione della spesa per ente, funzione e tipologia, e pubblicando i dati dettagliati delle spese più ingenti. Per esempio, si potrebbero rendere pubblici i dati del sistema di rendicontazione della spesa Siope, ed estendere tale sistema all'amministrazione centrale.²⁶ Inoltre i bilanci dovrebbero essere redatti secondo gli stessi criteri civilistici che si applicano alle aziende e, in particolare, dovrebbero essere redatti per competenza, non per cassa, e resi prontamente disponibili sui siti internet delle diverse amministrazioni.

In questa prospettiva è importante introdurre norme costituzionali che obblighino al pareggio di bilancio strutturale.²⁷ Occorre inoltre rendere più difficile la creazione di nuove imposte o l'aumento delle aliquote delle imposte esistenti, per colmare l'asimme-

26. Carmelo Palma, "Costi della politica locale, qualche numero e qualche sorpresa", *Libertiamo.it*, 4 ottobre 2012, <http://bit.ly/VyzVpy>.

27. Serena Sileoni, "Pareggio di bilancio. Prospettive per una maggiore credibilità della finanza pubblica", *Ibl, Focus*, n. 193, 22 novembre 2011, <http://bit.ly/TVdbjF>.

tria tra la facilità con cui si aumentano le tasse e la difficoltà con cui si tagliano le spese.

Se queste norme entrassero in vigore e si dimostrassero credibili, ci sarebbe un calo dello *spread* perché sarebbe più difficile violare l'equilibrio di bilancio futuro e ci sarebbero più tagli alla spesa e meno aumenti della pressione fiscale. Sarebbe più facile per le imprese operare in un contesto stabile, con minori rischi nel lungo termine di improvvisi e imprevedibili aumenti della pressione fiscale.

13. Gli effetti dei tagli

La Tabella 3 riporta gli effetti dei tagli qui proposti, che si ritengono attuabili nell'arco di una legislatura.

Tabella 3. Effetti sulla spesa pubblica della riforma proposta					
	2011	2011	2018	2018	Var
	Miliardi	% di Pil	Miliardi	% di Pil	% di Pil
Pil	1.580	-	1.830	-	
Voci di spesa:					
Personale	170	10,8	162	8,9	-1,9
(di cui: contributi)	50	3,2	42	2,4	-0,8
Altri consumi finali	154	9,7	163	8,9	-0,8
Pensioni	258	16,3	276	15,1	-1,2
(di cui: previdenziali)	218	13,8	230	12,6	-1,2
(di cui: assistenziali)	40	2,5	46	2,5	0
Altri trasferimenti sociali	47	3,0	55	3,0	0
Interessi	78	4,9	71	3,9	-1,0
Imposte indirette	18	1,1	10	0,5	-0,6
Investimenti pubblici	32	2,0	36	2,0	0
Trasferimenti a imprese	34	2,2	28	1,5	-0,7
Altro	8	0,5	9	0,5	0
Totale spesa	799	50,6	810	44,2	-6,4

- Si ipotizza che il Pil cresca lo 0% annuo nominale dal 2011 al 2013 e del 3% annuo fino al 2018.
- Spesa per stipendi lordi costante in 5 anni. In parte recupero *pay gap* rispetto al privato; in parte riduzione personale in scuola, difesa, ordine pubblico e servizi generali (legislativo, esecutivo e diplomazia); in parte riduzione degli incarichi dirigenziali per riduzione complessità amministrativa.

- “Altri consumi finali” (ammortamenti, consumi intermedi e acquisti *market*) hanno avuto un’ampia crescita, si suppone crescano ulteriormente solo dell’1,5% annuo grazie a *spending review*, autonomia fiscale di enti locali e sanitari, e a più concorrenza.
- I trasferimenti alle imprese tengono conto di quelli in conto corrente e in conto capitale complessivi: i trasferimenti alle imprese private calano di 10 miliardi in linea con la proposta Giavazzi e il resto cresce come il Pil nominale per cinque anni.
- La spesa previdenziale si suppone crescere dell’1% annuo, tramite riduzione della rivalutazione dell’inflazione e ricalcolo delle pensioni non attuarialmente eque. La spesa previdenziale è al lordo dell’Irpef e una riduzione dell’Irpef sui redditi medio-bassi consentirebbe probabilmente di annullare l’impatto dell’inflazione sulle pensioni di importo minore.
- La spesa per interessi scende poco in termini nominali per la riduzione del debito nominale (dismissioni e riduzione del deficit) e sperabilmente per la riduzione del costo medio del debito.
- Tutte le altre fonti di spesa (in buona parte trasferimenti a Ue, famiglie e istituzioni sociali) rimangono costanti in rapporto al Pil.
- Questi tagli rendono possibile una riforma fiscale come quella delineata nel capitolo 3.

14. Conclusioni

Ridurre il debito sotto il 100% del Pil, contenendo il deficit e dismettendo il patrimonio dello Stato, farebbe diminuire la spesa pubblica di quasi l’1% del Pil. Dismettendo le imprese pubbliche in perdita e il patrimonio immobiliare che non rende ma anzi ha costi di gestione, il beneficio potrebbe essere superiore.

Eliminare gli incentivi alle imprese e contemporaneamente ridurre la pressione fiscale sulle imprese farebbe diminuire la spesa pubblica di almeno 0,7 punti di Pil, aumentando l’efficienza economica.

Riportare i redditi da lavoro del settore pubblico al

livello di quelli del privato, rivedere la pianta organica dell'amministrazione e punire l'assenteismo, la corruzione e l'incompetenza consentirebbe di risparmiare, al netto dei contributi e delle imposte, circa un punto di Pil.

Misure per ridurre la spesa previdenziale, concentrando l'attenzione sulle pensioni di entità maggiore e non giustificate dai contributi effettivamente versati, sono difficili da quantificare, ma potrebbero avere un effetto attorno a un punto di Pil.

Lo stesso discorso vale per i costi della politica, della diplomazia, dell'istruzione primaria e secondaria e della sanità, complessivamente maggiori di quelli tedeschi per ben 2,6 punti di Pil. Anche se la differenza vale oltre 40 miliardi, non è chiaro quanto si possa tagliare queste voci di spesa nell'arco di una legislatura, tuttavia per le spese politiche molti privilegi possono essere facilmente eliminati, con risparmi per diversi miliardi.²⁸

Un problema analogo si ha per la valutazione dei potenziali guadagni dell'aumento dell'autonomia fiscale degli enti locali, dell'aumento degli incentivi dello Stato e degli enti locali a tenere in ordine i conti, e delle altre riforme di *governance* tese a rendere più facile il controllo della spesa e il riordino dei conti pubblici.

Eliminare province ed enti inutili e accorpare i comuni minori potrebbe avere un effetto complessivo fino a mezzo punto di Pil.

Nei consumi intermedi e negli acquisti da produttori *market* si nascondono sicuramente inefficienze, ma è impossibile quantificare i risparmi senza analizzare in dettaglio le singole voci di spesa.

Agire sul *pay gap*, sugli incentivi alle imprese e sulle dismissioni di patrimonio pubblico porterebbe a una riduzione della spesa pubblica fino al 6%. Riduzioni maggiori potrebbero avvenire da tutte le altre propo-

28. Roberto Perotti, "Riforme da attuare. Taglio in 20 mosse ai costi della politica", *Il Sole 24Ore*, 29 settembre 2012, <http://bit.ly/Pgk894>.

ste il cui effetto non è stato possibile quantificare. Con tali misure sarebbe possibile ridurre il debito e la pressione fiscale, e recuperare competitività e margini di crescita economica.