



STUDI E RICERCHE

Sussidiarietà e...

# Sussidiarietà e... spesa pubblica

Rapporto  
sulla sussidiarietà  
2014/2015



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO

## SUSSIDIARIETÀ E...

© 2015 Fondazione per la Sussidiarietà, Milano  
Tutti i diritti riservati

Prima edizione  
Fondazione per la Sussidiarietà, Aprile 2015  
[www.sussidiarieta.net](http://www.sussidiarieta.net)

Stampato in Italia – Printed in Italy  
*Stampa:* Arti Grafiche Fiorin  
Sesto Ulteriano, San Giuliano Mil.

Progetto di copertina di Alfredo La Posta

*Immagine di copertina:* Elaborazione grafica di Maurizio Milani

# Sussidiarietà e... spesa pubblica

Rapporto sulla sussidiarietà 2014/2015

a cura di  
Gianmaria Martini



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO



# Indice

- 9**     **Introduzione**  
*di Paola Garrone e Giorgio Vittadini*
- 19**    **1. SPESA PUBBLICA E SUSSIDIARIETÀ**  
*di Gianmaria Martini e Marta Trabucchi*
- 27**    **2. LA SPESA PUBBLICA IN ITALIA**  
*di Gianmaria Martini e Marta Trabucchi*
- 29     2.1 Definizioni della spesa pubblica  
30     2.2 La spesa pubblica in Italia dall'Unità a oggi  
37     2.3 La composizione della spesa pubblica italiana e il ruolo del debito  
43     2.4 La composizione del debito pubblico italiano  
46     2.5 Conclusioni
- 49**    **3. IL DETTAGLIO DELLA SPESA PUBBLICA IN ITALIA:  
IL MODELLO CENTRALIZZATO È L'UNICO ADOTTABILE?**  
*di Gianmaria Martini e Davide Scotti*
- 49     3.1 Introduzione  
50     3.2 Diminuzioni e aumenti di voci di spesa: impatti generazionali  
66     3.3 Le principali voci della spesa centrale in Italia: è possibile adottare  
un modello di spesa del governo centrale con elementi di sussidiarietà?  
81     3.4 Conclusioni

**87 SUSSIDIARIETÀ VERTICALE, SPESA PUBBLICA E DEBITO PUBBLICO IN ITALIA E IN EUROPA**

*di Davide Scotti e Marta Trabucchi*

- 87 4.1 Introduzione
- 88 4.2 La spesa pubblica totale in Europa
- 96 4.3 La spesa pubblica centrale in Europa
- 104 4.4 La spesa pubblica locale in Europa
- 112 4.5 La spesa pubblica per le prestazioni sociali in Europa
- 119 4.6 Grado di sussidiarietà verticale
- 123 4.7 Spesa pubblica in Europa per funzione
- 128 4.8 Il debito pubblico in Europa
- 134 4.9 Gli interessi in Europa
- 141 4.10 Conclusioni

**143 5. SUSSIDIARIETÀ VERTICALE E CRESCITA: UN NESSO QUANTIFICABILE**

*di Gianmaria Martini e Gilberto Turati*

- 144 5.1 La letteratura sulla relazione tra sussidiarietà verticale e crescita economica
- 146 5.2 Il modello econometrico per la relazione tra sussidiarietà verticale e crescita
- 150 5.3 I dati
- 154 5.4 Un nesso quantitativo tra crescita e sussidiarietà verticale
- 159 5.5 Conclusioni

**161 6. LA SPESA SUSSIDIARIA ORIZZONTALE IN ITALIA**

*di Marta Trabucchi*

- 161 6.1 Introduzione: il principio di sussidiarietà orizzontale
- 164 6.2 Misurazione del livello di sussidiarietà orizzontale
- 168 6.3 La spesa sussidiaria orizzontale a sostegno della domanda
- 190 6.4 La spesa sussidiaria orizzontale a sostegno dell'offerta: gli istituti dell'8 per mille e del 5 per mille
- 194 6.5 Il grado di sussidiarietà orizzontale in Italia
- 202 6.6 Spesa sussidiaria orizzontale e PIL regionale: un nesso quantitativo
- 204 6.7 Considerazioni conclusive

**RIFLESSIONI SUI CONTENUTI DELLA RICERCA**

- 217 Decentramento e governo centrale: quale direzione per l'Italia?**  
*di Massimo Bordignon*
- 227 La spesa sussidiaria orizzontale. Un commento**  
*di Gian Paolo Barbetta*
- 231 Il principio di sussidiarietà e la spesa pubblica**  
*di Piero Giarda*
- 239 Gli autori**





# Introduzione

di Paola Garrone e Giorgio Vittadini

Quale spazio ha trovato l'attuazione del principio di sussidiarietà nella spesa pubblica italiana, a quasi 15 anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione? Nelle politiche economiche e fiscali degli altri Paesi avanzati, la sussidiarietà verticale e quella orizzontale hanno un ruolo maggiore o minore? Per ridurre la spesa è opportuno ri-centralizzare, riducendo le competenze e le risorse economiche assegnate alle Regioni? Oppure occorre procedere verso un federalismo reale e differenziato, concedendo autonomia alle sole Regioni virtuose? Il Rapporto *Sussidiarietà e... spesa pubblica* affronta questi temi attraverso l'esame dettagliato dell'evoluzione e della composizione della spesa pubblica italiana, il confronto tra Italia e altri Paesi in termini di incidenza della sussidiarietà sulla spesa pubblica, la stima degli effetti dello spostamento della spesa pubblica verso Regioni ed enti locali sulla crescita economica, una misura della rilevanza della sussidiarietà orizzontale nelle finanze italiane.

Porre in relazione sussidiarietà e spesa pubblica è opportuno da due punti di vista. Espressioni quali decentramento, libertà di scelta, corpi intermedi, *welfare mix*, sarebbero enunciazioni con un'incidenza molto limitata se non giungessero a modificare la struttura della spesa pubblica, strumento fondamentale della vita civile ed economica in un Paese.

In secondo luogo, appare possibile sostenere che la sussidiarietà ha un potenziale significativo in termini di razionalizzazione della spesa pubblica, come hanno documentato per diversi settori i Rapporti sulla sussidiarietà degli anni passati. Il trasferimento di competenze anche finanziarie e fiscali a Regioni ed enti locali (sussidiarietà verticale) e il riconoscimento concreto dell'iniziativa di cittadini, realtà sociali e imprese (sussidiarietà orizzontale) apporta non solo una maggiore efficacia alle attività di interesse generale ma anche una maggiore efficienza nello svolgimento di tali attività.

Ogni sforzo diretto a ridurre la spesa pubblica ha, in questo momento, un grande valore per il nostro Paese. Nel 2014, la spesa pubblica ha infatti raggiunto 825 miliardi di euro, crescendo di 7,8% rispetto al 2013. Data la dimensione del debito pubblico italiano (più di 2.100 miliardi di euro a inizio 2015), ogni aumento della spesa ha implicazioni negative per le risorse che lo Stato può destinare, nella situazione attuale di crisi, a obiettivi economici e sociali rilevanti e per la dinamica futura della stessa spesa pubblica. In Italia, infatti, ulteriori aumenti della pressione fiscale non appaiono perseguibili e la formazione di surplus di bilancio è improbabile in assenza di crescita; quindi, l'incremento della spesa non può che essere finanziato con nuovi debiti a carico delle amministrazioni pubbliche, con un ulteriore incremento della spesa per interessi e per il rimborso dei prestiti negli anni futuri.

### *Spesa pubblica in Italia: evoluzione e composizione*

Quali insegnamenti è possibile trarre dalla lettura del Rapporto? Innanzitutto, Martini e Trabucchi – con i capitoli 1 e 2 – e Martini e Scoti – con il capitolo 3 – offrono un'attenta descrizione della spesa pubblica italiana, della sua evoluzione e della sua composizione, con un approfondimento sugli ultimi 20 anni. Si tratta di un contributo utile anche ai non esperti per comprendere problemi cruciali e possibili direzioni di riscatto per il bilancio pubblico.

Il dato più significativo che emerge da questa prima parte del Rapporto è il percorso virtuoso intrapreso dalla finanza pubblica italiana negli ultimi decenni, misurabile con la generazione di avanzo primario; la differenza tra entrate e uscite sarebbe positiva in assenza della spesa per interessi, a differenza di quanto accade per la grandissima parte dei partner europei. Sono state conseguite quindi riduzioni consistenti di spesa tra le quali, dal 2010, la spesa per i dipendenti pubblici. L'avanzo non riesce tuttavia a liberare risorse per sostenere la crescita, o per altri obiettivi di sviluppo, per due ragioni. Primo, le dimensioni del debito sono tali che una quota significativa della spesa è assorbita dal pagamento degli interessi e dal rimborso dei prestiti. Secondo, la spesa per prestazioni sociali, prime tra tutte la previdenza, è in costante crescita. Pertanto, e nonostante gli elementi positivi cui si è accennato, la spesa è aumentata continuamente negli ultimi decenni, sebbene gli "anni orribili" per la spesa pubblica italiana, con conseguenze che durano ancora oggi, siano stati gli anni Ottanta e Novanta.

Gli autori mettono in evidenza che il fardello del debito trova origine in un'anomalia della politica e dell'amministrazione italiana rispetto ad altri Paesi, la dinamica a-ciclica della spesa, per cui negli anni di crescita non si è provveduto a creare surplus con cui finanziare il rientro del debito. Il problema del rientro dal debito non appare quindi rinviabile per l'Italia.

### *Il legame tra sussidiarietà verticale e spesa pubblica*

Un secondo risultato di grande interesse è l'analisi del legame tra spesa pubblica e sussidiarietà verticale, svolta nei saggi di Scotti e Trabucchi e Martini e Turati (capitoli 4 e 5). In accordo con gli articoli 117 e 188 della Costituzione, una misura dell'incidenza della sussidiarietà verticale deriva da un confronto tra le componenti della spesa pubblica sostenuta dalle amministrazioni centrali e quella sostenuta dalle amministrazioni locali e dalle Regioni. Per effetto della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, l'Italia ha aumentato la spesa "sussidiaria verticale", quella cioè trasferita sotto le competenze dei livelli regionali e locali dello Stato, portandosi abbastanza vicina alla media europea, in misura più spinta rispetto a Francia e Regno Unito ma in misura inferiore rispetto a molti grandi partner europei, tra cui Germania e Spagna. Il contenimento della spesa di Regioni ed enti locali rispetto a quanto è invece accaduto nello Stato centrale ha tuttavia portato a una riduzione del grado di sussidiarietà verticale nella spesa pubblica italiana dopo il 2004. Oggi la politica e il dibattito ospitato dai media spingono per riportare allo Stato centrale parte significativa delle funzioni e delle risorse fiscali precedentemente devolute alle Regioni. A supporto di tale tendenza vengono citati gli scandali che hanno coinvolto negli ultimi anni gli amministratori di alcune Regioni, per cui in molti casi le indagini sono ancora in corso, e alcuni squilibri che si sono creati tra i diversi livelli di governo sul piano organizzativo e su quello finanziario.

Il progetto di riforma della Costituzione votato alla Camera nel marzo 2015, oltre a voler rafforzare il governo ed eliminare il bicameralismo perfetto, incide sull'assetto costituzionale dei rapporti tra Stato centrale e Regioni, nei fatti invertendo il processo di decentramento avviato circa 15 anni fa.

Il Rapporto riporta argomenti ed evidenze che invitano a guardare con preoccupazione al processo di ri-accentramento delle decisioni e delle finanze. Martini e Turati propongono un modello econometrico della relazione tra incidenza della sussidiarietà verticale sulla spesa pubblica e la crescita economica, misurata con la variazione annuale del PIL pro-capite. Il campione

comprende 30 Paesi europei, osservati tra il 1995 e il 2013. Sulla base della letteratura economica dedicata al federalismo fiscale il modello viene descritto per tenere conto delle principali specificità che distinguono i Paesi. Il risultato principale è una stima del legame tra crescita e sussidiarietà verticale. In linea con quanto ottenuto da precedenti studi, uno spostamento della spesa verso i livelli amministrativi più prossimi ai cittadini si traduce in un aumento del reddito pro-capite positivo e statisticamente significativo. Viene stimato che un aumento del 10% della percentuale di spesa pubblica allocata agli enti territoriali e locali, mentre le altre variabili restano costanti, porti a un aumento del PIL pro-capite pari a 0,63%.

In secondo luogo, i capitoli 2 e 3 del Rapporto, di Martini e Trabucchi e di Martini e Scotti, dimostrano in maniera convincente che gli aumenti di spesa si sono concentrati a livello centrale e che le amministrazioni centrali non hanno ridotto la tendenza a disperdere in numerosissimi rivoli la spesa pubblica. Le tabelle riportate al capitolo 3 sollevano più di una domanda sulla possibile influenza di interessi costituiti nelle scelte della spesa centrale. Va a questo proposito ricordato che nel nostro Paese il centralismo, di fatto, ha dominato anche nelle fasi in cui la norma costituzionale indicava un assetto di poteri a favore del livello regionale e locale; basti pensare che, pur sotto il dominio della riforma costituzionale del 1999-2002, la giurisprudenza costituzionale che decideva sui conflitti di competenza tra Stato e Regioni ha sempre agito come freno al decentramento.

Inoltre, e sempre a riguardo del legame tra sussidiarietà verticale e spesa pubblica, l'approfondito commento di Massimo Bordignon rilegge le evidenze prodotte e le pone in relazione con il dibattito che gli esperti di finanza e di economia politica stanno animando, circa il processo di decentramento dei decenni passati e le spinte per una ri-centralizzazione a cui il nostro Paese oggi assiste. Bordignon solleva inoltre alcune questioni di metodo, suggerendo di guardare ai risultati ottenuti come a un esercizio preliminare, per quanto non privo di rigore; ulteriori ricerche sul tema potranno avvantaggiarsi di alcune indicazioni sulla specificazione del modello.

L'autore evidenzia innanzitutto alcuni aspetti positivi delle passate esperienze di decentramento verso gli Enti locali e territoriali. Oltre a una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali nei Comuni con una elevata base imponibile per l'ICI, rafforzata dalla elezione diretta dei Sindaci, un grande beneficio del decentramento viene indicato nella differenziazione dei modelli organizzativi delle Regioni. L'abbandono di un sistema rigidamente centralistico ha permesso alle amministrazioni regionali,

soprattutto del Centro Nord, di gestire la sanità secondo percorsi e criteri diversi, raggiungendo tuttavia buoni risultati; si tratta di un'eterogeneità virtuosa resa possibile dal decentramento. Tuttavia il decentramento ha lasciato aperte alcune questioni che occorre affrontare. L'autonomia gestionale è comunque limitata; inoltre, nelle Regioni dove la base imponibile è bassa e la copertura dei costi dei servizi essenziali è stata ottenuta principalmente con trasferimenti perequativi, si osservano sprechi e inefficienze. Dalla riflessione sull'esperienza recente, Bordignon deriva due proposte di grandissimo interesse, anche per il futuro, tanto più che la direzione dei cambiamenti non è chiara, come mostrano gli esempi sul ruolo dei Comuni nella esazione dell'IMU, sulle funzioni precedentemente attribuite alle Province e oggi pendenti, sul ruolo che le Regioni dovranno svolgere nel futuro.

Primo, si ripropone la questione centrale delle esperienze federaliste, la responsabilità degli amministratori locali e regionali. È necessario accompagnare il decentramento della spesa con la delega sulle entrate fiscali, per responsabilizzare chi assume le scelte ai diversi livelli ed evitare comportamenti opportunistici. Secondo, occorre lasciare spazio a un "decentramento differenziato", in cui maggiori competenze e risorse vengono attribuite agli enti locali e alle Regioni che mostrano maggiori capacità amministrative e possono contare su maggiori entrate locali, anche con sperimentazioni da monitorare attentamente.

Si tratta di proposte coerenti con il panorama estremamente variegato offerto dalle Regioni italiane, in termini di dimensioni, tradizioni ed esperienze, come mostra il differente uso che del decentramento è stato fatto in settori quali la sanità, la formazione professionale e le infrastrutture. Ci sono Regioni che hanno raggiunto livelli di efficienza e qualità che le pongono in testa alle classifiche europee e ci sono Regioni che non hanno abbandonato pratiche clientelari e sprechi. Riservare un trattamento uniforme a tutte le amministrazioni regionali e locali non sarebbe razionale e minerebbe la possibilità di una vicinanza tra governati e governanti, valore fondamentale della democrazia.

### *Sussidiarietà orizzontale e spesa pubblica: la posizione dell'Italia*

Il Rapporto si concentra sul tema della sussidiarietà verticale, ma non trascura un'altra direzione di cambiamento della spesa pubblica, quella basata sulla sussidiarietà orizzontale, in accordo con l'affermazione dell'articolo 118, comma 4, secondo cui lo Stato nelle sue articolazioni favorisce

“l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”. Il saggio di Trabucchi tenta di quantificare la porzione di spesa pubblica che è riconducibile all’adozione della sussidiarietà orizzontale come forma di rapporto tra lo Stato e i cittadini, dopo avere ricordato la teoria economica di riferimento, il modello concettuale dei quasi-mercati di Le Grand (Capitolo 6). Si tratta di un lavoro preliminare ma originale, che pone le basi per un monitoraggio delle voci di spesa che favoriscono l’iniziativa autonoma dei singoli e dei corpi intermedi.

Un primo risultato è la definizione della “spesa sussidiaria orizzontale” come l’insieme delle risorse che i pubblici poteri riservano in varie forme all’attivazione dell’offerta privata di beni e servizi di interesse generale e al sostegno della domanda di tali beni e servizi da parte dei cittadini garantendo loro libertà di scelta. Va sottolineato che un ulteriore criterio che, coerentemente con la centralità della persona e della sua iniziativa nel principio di sussidiarietà, l’autrice assume è la presenza di una decisione dei cittadini a riguardo dei fornitori dei servizi e dei beni; sussidi a favore di privati operati senza un assenso o una scelta da parte dei cittadini non sono inclusi nella definizione. Il successivo esercizio di classificazione delle voci di spesa e quantificazione non è semplice perché la contabilità pubblica risponde a logiche proprie e non permette facilmente di rintracciare i trasferimenti ai privati, ma Trabucchi riesce a definire in maniera piuttosto lineare la spesa sussidiaria orizzontale come la somma di due componenti. Sono innanzitutto inclusi i trasferimenti a sostegno dell’offerta misurati, per la ragione menzionata in precedenza, solo dalle quote di gettito a cui lo Stato rinuncia e che i cittadini assegnano con il meccanismo del *5 per mille* e dell’*8 per mille*. Sono poi ricomprese le misure finanziarie a sostegno della domanda per beni e servizi coerenti con la libertà di scelta dei cittadini, ovvero le detrazioni di imposta e gli oneri deducibili che lo Stato rimborsa a fronte della spesa direttamente sostenuta dai cittadini. Si tratta di una componente molto spuria e viene quindi ristretta attraverso diversi criteri.

I risultati di questa parte della ricerca indicano che la “spesa sussidiaria orizzontale” è veramente limitata in Italia. La spesa pubblica a sostegno della domanda e della libertà di scelta dei cittadini, per il 2012, trova un limite superiore in 69 miliardi di euro, ma, adottando misure più cautelative, scende a 16 miliardi di euro (escluse le detrazioni per carichi di lavoro dipendente e carichi di famiglia) e fino a 165 milioni di euro (considerando solo le erogazioni a favore del Terzo settore). Con riferimento all’ultimo

indicatore, Trabucchi svolge un confronto con gli Stati Uniti ed esamina l'erogazione corrispondente, verificando che un cittadino statunitense ricorre alla sussidiarietà orizzontale con un'intensità grandemente superiore (indicativamente tra 15 e 40 volte maggiore). La parte di spesa pubblica a sostegno dell'offerta di servizi e beni di interesse generale viene misurata applicando il "filtro" dalla volontà dei cittadini. L'erogazione alle confessioni religiose attraverso l'8 *per mille* assomma a 1,1 miliardi di euro, le erogazioni realizzate con l'istituto del 5 per mille raggiungono 386 milioni di euro, di cui 270 milioni sono destinati a Onlus.

Il contributo di Gian Paolo Barbetta concorda con l'autrice nell'evidenziare la difficoltà dell'esercizio e nel riconoscere alcune criticità negli indicatori utilizzati: il sostegno alla domanda può essere sovrastimato quando si usano detrazioni e deduzioni, così come il sostegno all'offerta quando si usano il 5 e l'8 *per mille*. Aggiunge poi due osservazioni che andranno integrate con il lavoro di Trabucchi da parte di chi affronterà in futuro il tema della spesa sussidiaria orizzontale: occorre valutare il rischio di iniquità insito del sistema dei risparmi fiscali, inevitabilmente più generoso con chi ha un reddito superiore; occorre comprendere nella stima della spesa pubblica a favore dell'offerta anche i trasferimenti diretti a favore delle realtà private che offrono servizi e beni di interesse generale. Barbetta riporta che le entrate di fonte pubblica a favore delle realtà non profit assommano a circa 23 miliardi di euro.

Come indicato, quest'ultimo problema è stato affrontato nel Rapporto attraverso un favore nei confronti delle sole erogazioni che vengono filtrate dalla scelta dei cittadini, che permette di effettuare un confronto con gli Stati Uniti. Inoltre, proprio il Capitolo 3 del Rapporto ha mostrato come i trasferimenti diretti operati dallo Stato possono in alcuni casi assumere la forma di protezione di interessi corporativi, più che di sostegno alla sussidiarietà e ai corpi intermedi al servizio del bene pubblico. Non c'è comunque dubbio che anche i sussidi e gli altri trasferimenti diretti, se depurati di quanto non riguarda servizi e beni di interesse generale, rappresentano un indicatore che dovrà essere tenuto in conto in futuro per apprezzare il peso della sussidiarietà orizzontale nel bilancio pubblico.

I capitoli di Trabucchi e Barbetta portano a concludere che il ruolo riservato alla sussidiarietà orizzontale in Italia è davvero ridotto. Anche quando si utilizzasse una definizione ampia, la spesa sussidiaria orizzontale raggiunge a mala pena 1.500 euro per residente, contro una spesa sussidiaria verticale pari a un valore medio di 3.900 euro per residente e comunque a livelli risibili rispetto agli Stati Uniti.



*Proposte e direzioni di lavoro*

Il Rapporto rappresenta un primo passo verso la quantificazione sistematica e ripetuta dell'orientamento sussidiario del bilancio pubblico. Alla lettura segue dunque una riflessione sulle proposte per il futuro e per le questioni rimaste aperte.

Sono già stati evidenziate alcune possibili direzioni di miglioramento metodologico, grazie ai contributi di Bordignon e Barbeta. Va inoltre ricordata, con particolare riferimento all'applicazione della sussidiarietà verticale, la riflessione di Bordignon sulla necessità di risolvere un'asimmetria nel decentramento e di accompagnare la delega sulle entrate al trasferimento delle competenze di spesa. Soprattutto, Bordignon ha messo in evidenza l'importanza di un decentramento differenziato e arricchito da sperimentazioni, per evitare che la ri-centralizzazione di cui oggi si colgono i segnali in Italia cancelli le esperienze positive di sussidiarietà verticale realizzate in alcune Regioni ed enti locali. Con riferimento all'applicazione della sussidiarietà orizzontale, Barbeta suggerisce invece di riflettere sul contenuto di equità delle misure fiscali descritte nel capitolo da Trabucchi e propone come possibile rimedio un aumento dei livelli di detraibilità e deducibilità per le spese indirizzate a organizzazioni la cui azione assuma chiari contenuti redistributivi.

La riflessione finale di Piero Giarda pone a chiunque si interessi di sussidiarietà e del suo impatto sullo sviluppo economico e sociale dei Paesi, alcune questioni di grande rilevanza. Non solo l'autore offre alcune osservazioni che aiutano a chiarire la natura del rapporto tra pubblico e privato e il legame tra sussidiarietà e spesa pubblica. Con grande chiarezza, identifica le sfide che occorre affrontare per coniugare sussidiarietà e solidarietà nelle finanze dello Stato.

Dopo avere evocato lo sviluppo talvolta irrazionale che ha seguito in Italia la definizione dei confini tra pubblico e privato e tra centro e territorio, Giarda rilegge i risultati del Rapporto e su tale base avanza alcune riflessioni e interrogativi.

In primo luogo, con riferimento alla realizzazione della sussidiarietà orizzontale, Giarda evidenzia che più delle scelte relative alla dimensione della spesa pubblica, sono decisive due altre questioni. Occorre decidere quale peso debbano avere cittadini e realtà sociali nei processi di produzione ed erogazione dei beni e dei servizi di interesse generale finanziati dal bilancio pubblico. Soprattutto occorre riflettere sulle modalità con cui è possi-

bile redistribuire il reddito ai cittadini più deboli, a parità di spesa pubblica e di intensità di redistribuzione. In secondo luogo, anche con riferimento alla sussidiarietà verticale l'autore solleva una questione relativa alla redistribuzione del reddito. Infatti, la Costituzione richiede l'uniformità delle prestazioni attraverso il territorio nazionale; questo, unito alle differenze delle basi imponibili locali, richiede importanti trasferimenti dal bilancio pubblico e, associato, un sistema pervasivo di controlli da parte dello Stato centrale. Giarda si interroga dunque su come si possa bilanciare uniformità delle prestazioni e autonomia dei livelli locali e territoriali di governo. Si tratta senza dubbio una questione che merita di essere approfondita.

Appare opportuno, in conclusione, aggiungere un ultimo commento al quadro di riflessioni, risultati, proposte e interrogativi che il Rapporto consegna ai lettori. Le esperienze di applicazione della sussidiarietà, sia orizzontale sia verticale, non possono in alcun caso trovare difesa in un favore puramente ideologico, oppure sottrarsi alla verifica dei risultati ottenuti in termini di efficacia dei servizi, costo per il bilancio pubblico e per gli utenti, equità. L'utilizzo della spesa pubblica in un'ottica di decentramento e autonomia richiede il rafforzamento e in alcuni casi la costruzione di un sistema di valutazione. Si tratta di una infrastruttura istituzionale del Paese, da affidare ad agenzie con prerogative di indipendenza.

Rassegnarsi a una discussione *ex ante* sul funzionamento dell'azione pubblica significa consegnarsi a un approccio ideologico che impedisce di confrontarsi con la realtà in nome di *a priori* e pregiudizi. Solo iniziare a valutare *ex post* l'uso delle risorse in base a criteri di efficienza, efficacia e soddisfazione degli utenti può rendere davvero democratico un ordinamento e permettere un reale avanzamento del bene comune.



# 1. Spesa pubblica e sussidiarietà

di Gianmaria Martini e Marta Trabucchi

Uno dei principali problemi dell'economia italiana è l'eccessivo debito pubblico: nel secondo trimestre del 2014 esso ha raggiunto il 134% del PIL (Prodotto Interno Lordo), mentre la Germania presenta un debito pari al 75%, la Francia pari al 95%, il Regno Unito pari all'88% del PIL. Anche in valore assoluto il debito italiano è maggiore: a fine secondo trimestre 2014 era pari a 2.169 miliardi di euro, contro 2.156 miliardi di euro della Germania, 2.024 miliardi della Francia, 1.937 miliardi del Regno Unito (fonte: Eurostat).

L'eccessivo debito pubblico limita la spesa pubblica del governo. Infatti, gli accordi firmati dai governi dell'Eurozona nel 2012 – tra cui il *Fiscal Compact* – con la finalità di risolvere la crisi dei debiti sovrani esplosa nell'estate del 2011, che aveva provocato l'impennata negli *spread* di alcuni Paesi (tra cui l'Italia, arrivata a pagare più del 7% di tasso d'interesse sui BTP decennali), includono un impegno a limitare la crescita della spesa pubblica, proprio per ridurre il debito in eccesso. Di conseguenza, il governo italiano non può usare tutte le misure necessarie per stimolare la crescita e uscire da una recessione che – con brevi intervalli – dura dal 2009.

A sua volta, la spesa pubblica è un fattore critico dell'economia italiana perché (1) ha raggiunto livelli molto elevati (circa 800 miliardi di euro nel 2013), (2) è in crescita continua (la spesa pubblica italiana è cresciuta del 75% dal 1995 al 2013, con la conseguenza di incrementare il debito pubblico), (3) è spesso sinonimo nell'opinione pubblica italiana di inefficienza, per i ritardi negli adempimenti della pubblica amministrazione, l'eccessiva burocrazia, la lentezza della giustizia, i costi della politica, il finanziamento di una miriade di enti, ecc., al punto che spesso il settore pubblico – di cui la spesa pubblica è uno dei principali elementi – viene indicato come un ostacolo alla crescita del Paese.

Nella storia della Repubblica Italiana i processi decisionali della spesa pubblica – quindi i vari capitoli di spesa del bilancio statale e la loro dimensione economica, che hanno portato ai gravi problemi di finanza pubblica descritti – si sono basati per lunghissimo tempo sul modello centralizzato. Il governo centrale è stato, infatti, fino al 2001 (anno della modifica del Titolo V della Costituzione Italiana), il soggetto unico delle decisioni in merito alla spesa pubblica. Pertanto, si può sostenere che il modello di spesa pubblica centralizzato (e al suo interno le scelte che sono state effettuate nel tempo) è stato per decenni l'alveo di implementazione della spesa pubblica in Italia, all'interno del quale si è venuto a determinare, con diverse responsabilità temporali da parte dei governi centrali che si sono succeduti in questi decenni, l'attuale grave problema del debito pubblico. In questo contesto, diversamente da quanto è avvenuto, invece, in altre nazioni, il principio di sussidiarietà non ha avuto un ruolo particolare nel modello di spesa pubblica del nostro Paese.

Gli Stati Uniti, ad esempio, hanno introdotto il principio di sussidiarietà nel 1791, con il Decimo Emendamento, nel quale si afferma che “i poteri che non sono delegati dalla Costituzione al governo federale, o da essa non vietati agli Stati, sono riservati ai rispettivi Stati, o al popolo”.

Un altro Stato federale, la Svizzera, ha modificato nel 1848 la sua Costituzione introducendo il principio di sussidiarietà, per cui i Cantoni sono sovrani per tutti quei provvedimenti in cui la loro sovranità non sia limitata espressamente dalla Costituzione federale.

Anche l'Unione Europea (UE) ha introdotto il principio di sussidiarietà nel suo modello organizzativo e, quindi, nello schema di spesa pubblica, con il Trattato di Maastricht del 1992 (D'Agnolo, 1998). Esso viene espressamente richiamato nel preambolo, quando si afferma che i Paesi membri sono “decisi a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà”.

Nell'articolo 5 del Trattato viene ulteriormente declinato che la Commissione Europea “agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono stati assegnati [...]. Nei settori che non sono di sua competenza, la Commissione interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri, e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”.

In Italia il principio di sussidiarietà è stato introdotto nella Costituzione nel 2001 con la modifica del Titolo V – *Le Regioni, le Province, i Comuni*. In particolare, l'articolo 117, al comma 2, definisce le competenze esclusive dello Stato centrale (ad esempio, la politica estera, la difesa, i mercati finanziari, la giustizia, l'ordine e la sicurezza, le norme generali sull'istruzione, la previdenza sociale, la tutela dell'ambiente, ecc.) e, al comma 3, le materie di competenza concorrente, ossia le materie per cui alle Regioni spetta la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato (ad esempio, commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute, ecc.). Alle Regioni spetta la potestà legislativa in riferimento a ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

L'articolo 118 stabilisce che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Inoltre, al comma 4, afferma che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Infine, l'articolo 119 affronta il tema più delicato e d'interesse per questo Rapporto di ricerca, ossia quello dell'autonomia di spesa. Si definisce infatti che “i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa [...] e che godono di risorse autonome”. Di fatto, però, tale autonomia di spesa è fortemente limitata, dato che le risorse che gli enti territoriali raccolgono autonomamente – ad esempio con la tassazione locale, come l'addizionale IRPEF regionale o comunale – non sono sufficienti. Lo Stato centrale trasferisce agli enti territoriali un'integrazione di risorse, e questo aumenta la loro dipendenza dal governo centrale. Pur con i ritardi e i limiti evidenziati, il principio di sussidiarietà – negli anni più recenti – ha cominciato a trovare un proprio spazio all'interno della spesa pubblica italiana (Vittadini, 2007). In un certo senso, i gravi problemi della finanza pubblica (debito eccessivo e inefficienza della spesa pubblica) hanno reso evidente la necessità di pensare anche a nuovi modelli, meno centralizzati, di spesa pubblica (Donati, 2007); tra questi, modelli in grado di ridurre le inefficienze tipiche della gestione

centralizzata perché più vicini alle esigenze dei cittadini e dei corpi intermedi e anche modelli di attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, quando quest'ultima afferma che si favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini per il soddisfacimento del bene comune. Pertanto, si è avviato anche nel nostro Paese un processo di affermazione – almeno a livello di dibattito, se non nella ripartizione delle risorse economiche – del principio di sussidiarietà.<sup>1</sup>

A livello teorico il principio di sussidiarietà viene applicato nelle decisioni di spesa in due direzioni (Vipiana, 2002; Violini, 2007): *orizzontale*, per cui si definisce il termine sussidiarietà orizzontale, e *verticale*, per cui si denotano alcuni interventi come forme di sussidiarietà verticale.

La sussidiarietà orizzontale riguarda il rapporto intercorrente fra lo Stato e le persone che lo compongono, e definisce che il primo non può sostituirsi agli individui, singoli o insieme, in ciò che essi riescono autonomamente a realizzare per il soddisfacimento dei loro bisogni.

La sussidiarietà verticale disciplina invece i rapporti tra i livelli gerarchici della pubblica amministrazione (all'interno di un Paese), o tra governi centrali e Stati federali (in uno Stato federale), o ancora, tra organismi centrali e membri nell'ambito di una unione internazionale (come ad esempio la UE) (D'Agnolo, 1998).

La sussidiarietà verticale ha dato origine a una linea di pensiero denominata “federalismo fiscale” (Baskaran et al., 2014), che dà attuazione concreta, nell'ambito della spesa pubblica, al trasferimento dei poteri e delle risorse pubbliche dal centro ai livelli di governo più vicini ai cittadini.

La sussidiarietà orizzontale presenta elementi di maggiore complessità rispetto a quella verticale. La teoria economica di riferimento nell'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale è quella dei “quasi mercati”.<sup>2</sup> Tale modello prevede sistemi in cui vi sono diversi erogatori, anche privati, in regime concorrenziale, cui la domanda può rivolgersi, in un contesto in cui lo Stato, anche se non eroga il servizio, lo finanzia e lo garantisce a tutti. In questo modello vengono valorizzati i principi di libertà e responsabilità, dal momento che viene tutelata la scelta degli utenti che possono decidere

1 Il primo provvedimento legislativo italiano in cui compare il termine sussidiarietà è la legge Bassanini del 1997, dove si definisce che i compiti di governo devono essere svolti dal livello più vicino ai cittadini.

2 Per approfondimenti in merito alla teoria dei quasi mercati si faccia riferimento ai lavori di Julian Le Grand, per esempio, Le Grand (1990), e Violini e Vittadini, 2007.

a chi rivolgersi tra una pluralità di soggetti (anche privati) che offrono il servizio. Stante questa tutela dal lato della domanda, dal lato dell'offerta i diversi erogatori del servizio operano in regime di concorrenza, quindi, per garantire il funzionamento del sistema, devono essere evitate situazioni di monopolio od oligopolio.

Se, da un lato, il principio di sussidiarietà verticale riguarda la ripartizione dei pubblici poteri tra diversi livelli di governo, nel tentativo di individuare il livello migliore per svolgere tale funzione, dall'altro il principio di sussidiarietà orizzontale riguarda il rapporto tra pubblico e privato, favorendo l'autonoma iniziativa dei cittadini. Concretamente, questa azione di favore si traduce in un insieme di erogazioni di risorse da parte dei pubblici poteri a sostegno della domanda e dell'offerta di servizi. In particolare, diverse sono le modalità secondo le quali può realizzarsi questo sostegno, ossia tramite trasferimenti diretti alle persone, alle famiglie, alle imprese e alle istituzioni sociali private, oppure tramite una riduzione del prelievo fiscale (*tax credit*).

Tali azioni dello Stato hanno per oggetto sia gli erogatori che i beneficiari di beni e servizi assegnati in ottica sussidiaria. Si pensi, a titolo esemplificativo, a strumenti quali buoni, voucher e doti che agiscono sul lato della domanda, erogando trasferimenti (monetari e non) ai beneficiari dei servizi, accanto ad agevolazioni o sussidi che interessano il lato dell'offerta.

Anche le azioni che interessano la fiscalità possono riguardare sia gli erogatori (ad esempio, tramite regimi fiscali favorevoli per determinate organizzazioni e tramite gli istituti dell'8 *per mille* e del 5 *per mille*) che i beneficiari. In quest'ultimo caso, i finanziamenti avvengono attraverso i meccanismi delle deduzioni e delle detrazioni d'imposta, attraverso i quali lo Stato rinuncia a una parte del suo gettito, riconoscendo al cittadino il valore (o parte dello stesso) delle prestazioni ricevute.

Sulla base di queste considerazioni, gli interventi di spesa pubblica realizzati come sussidiarietà orizzontale vengono divisi nel presente Rapporto in due categorie: (1) interventi a sostegno della domanda e (2) interventi a sostegno dell'offerta.

I primi sono finalizzati all'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale come sostegno alle libere scelte dei cittadini nel soddisfacimento delle loro necessità. Dal punto di vista degli strumenti, si possono menzionare le varie forme di deducibilità e detraibilità fiscale, i voucher, le doti, ecc.

Gli interventi a sostegno dell'offerta sono invece finalizzati a sostenere direttamente delle iniziative private operanti in un'ottica di bene comu-



ne, volte al soddisfacimento di necessità collettive. Anche in questo caso, viene rispettata la libertà di scelta dei cittadini, poiché essi stessi – e non il governo centrale o gli enti territoriali – decidono l’allocazione di queste risorse. Come strumenti, in tal senso, si menzionano gli istituti dell’*8 per mille* e del *5 per mille*. Essi possono integrare altri tradizionali strumenti di sussidiarietà orizzontale come, ad esempio, i voucher erogati a persone e imprese per finalità predeterminate (es. sostegno alle nascite, istruzione, qualificazione professionale, sussidi all’innovazione e allo sviluppo, ecc.). Date queste fondamentali premesse, gli obiettivi della ricerca sono molteplici. L’obiettivo generale che guida tutta l’analisi è determinare – anche quantitativamente – *la parte di spesa pubblica italiana che può essere classificata come sussidiaria*.

In aggiunta, la ricerca ha l’obiettivo di confrontare – quando i dati a disposizione lo permettono – *la posizione dell’Italia nella spesa sussidiaria rispetto ad altri Paesi*. Infine, vuole individuare *i possibili contributi che la spesa sussidiaria può fornire alla situazione italiana*.

Per raggiungere questi obiettivi la ricerca affronta diverse tematiche. Innanzitutto, studia l’evoluzione storica della spesa pubblica italiana per definire i periodi temporali in cui si sono verificati i maggiori aumenti del debito pubblico, i cui effetti si ripercuotono anche sulla situazione attuale, generando le problematiche di finanza pubblica in precedenza ricordate. Quest’analisi, svolta nel Capitolo 2, è essenziale per comprendere la storia che ha portato il nostro Paese alla situazione attuale.

Il Capitolo 3 esamina, in dettaglio, le componenti che maggiormente incidono sui livelli attuali di spesa pubblica in Italia, e analizza i campi d’intervento decisi dal governo centrale che possono segnalare possibili modifiche in termini sussidiari.

Il Capitolo 4 determina il grado di sussidiarietà verticale in Italia, confrontandolo con quello di altri trenta Paesi europei e per il periodo temporale 1995-2013.

Il Capitolo 5 analizza il contributo della sussidiarietà verticale alla crescita dell’economia di un Paese, mediante l’analisi dei principali dati macroeconomici relativi a trenta Paesi europei per un arco temporale di 19 anni (dal 1995 al 2013).

Il Capitolo 6 affronta il complesso tema del grado di sussidiarietà orizzontale in Italia, con l'identificazione del peso relativo di diverse voci, la loro distribuzione all'interno delle Regioni, la ripartizione tra spesa sussidiaria orizzontale a sostegno della domanda (detrazioni fiscali – *tax credit* – e deduzioni) e a sostegno dell'offerta (gli istituti dell'8 per mille e del 5 per mille) e il legame tra spesa sussidiaria orizzontale ed economia regionale.

### Riferimenti bibliografici

Baskaran, T., Feld, L.P., Schnellenbach, J., 2014, *Fiscal federalism, decentralization and economic growth: survey and meta-analysis*, in CESifo, working paper n. 4985.

D'Agnolo, G., 1998, *La sussidiarietà nell'Unione Europea*, Cedam, Padova.

Donati, P., Colozzi, I., (a cura di), 2004, *La sussidiarietà: che cosa è e come funziona*, Carocci, Roma.

Donati, P., 2007, *Sussidiarietà e nuovo welfare: oltre la concezione hobbesiana del potere*, in Vittadini, G. (a cura di), 2007, *Che cosa è la sussidiarietà: un altro nome della libertà*, Guerini e Associati, Milano.

Le Grand, J., 1990, *Quasi-Markets and Social Policy*, in *The Economic Journal*, 101, 408, pp. 1256-1267.

Violini, L., 1998, *Il principio di sussidiarietà*, in Vittadini G. (a cura di), 1998, *Sussidiarietà: la riforma possibile*, Etas Libri, Milano.

Violini, L., Vittadini, G., 2007, *Sussidiarietà e quasi mercati*, in Vittadini, G. (a cura di), 2007, *Che cosa è la sussidiarietà: un altro nome della libertà*, Guerini e Associati, Milano.

Vipiana, P., 2002, *Il principio di sussidiarietà verticale*, Giuffrè, Milano.

Vittadini, G. (a cura di), 2007, *Che cosa è la sussidiarietà: un altro nome della libertà*, Guerini e Associati, Milano.



## 2. La spesa pubblica in Italia

di Gianmaria Martini e Marta Trabucchi

Per studiare la spesa pubblica italiana occorre, innanzitutto, individuare quali sono gli elementi che la compongono. Infatti, il termine spesa pubblica comprende un panorama molto ampio, che spazia dal governo centrale, agli enti della pubblica amministrazione (ad esempio l'INPS), agli enti locali, ecc. Questo capitolo si propone di presentare, in primo luogo, le varie categorie in cui si articola la spesa pubblica del nostro Paese.

Una volta fornite le necessarie definizioni, è possibile iniziare a esaminare la spesa pubblica italiana, che rappresenta uno dei punti critici dell'economia nazionale, essendo strettamente connessa all'elevato debito pubblico del nostro Paese. L'Italia, infatti, deve ridurre un debito pubblico molto alto e, per farlo, può adottare due strade: (1) aumentare le entrate, incrementando le tasse, (2) ridurre le spese.

Aumentare le tasse significa però accrescere ulteriormente la pressione fiscale, già molto alta nel nostro Paese: nel 2014 il rapporto tra il totale delle tasse incassate dalla pubblica amministrazione e il PIL è stato, infatti, pari al 43-44%, una percentuale tra le più alte in Europa. La strada dell'aumento delle tasse è, dunque, difficilmente percorribile. Rimane la possibilità di ridurre la spesa pubblica, attraverso i vari tentativi di *spending review* che sono stati tentati in questi anni (nel 2014 gli interventi di revisione della spesa pubblica sono stati coordinati dal Commissario straordinario Mario Cottarelli).

Per capire come ripensare la spesa pubblica italiana occorre innanzitutto osservare la sua struttura attuale, ma anche come essa si è evoluta nel tempo, perché molte delle attuali voci di spesa dipendono da decisioni prese in passato.

In questo capitolo verrà presentata l'evoluzione della spesa pubblica italiana dall'Unità d'Italia a oggi. L'analisi permetterà anche di individuare

in quali periodi temporali si sono avuti gli aumenti maggiori di spesa pubblica, in modo da determinare se i problemi che attualmente affliggono la finanza pubblica sono dovuti a responsabilità dei governi recenti o passati. Studiare lo sviluppo della spesa pubblica nel tempo permetterà, inoltre, di verificare se essa viene utilizzata per ridurre gli effetti delle crisi macroeconomiche, limitando, ad esempio, gli impatti in termini di disoccupazione. Se in periodi di espansione economica la spesa viene ridotta, in modo tale da preservare risorse per i periodi di crisi, o se invece i governi adottano politiche miopi, con comportamenti simili a quelli della cicala nella famosa favola di Esopo, opposti a quelli della virtuosa formica.

In questo capitolo vengono anche analizzate le recenti performance della finanza pubblica, come, ad esempio, il rilevante avanzo primario (in Italia, la differenza tra le entrate e le spese, senza tener conto degli interessi sul debito pubblico, è positiva, e questa voce viene definita avanzo primario), per segnalare come recentemente il nostro Paese sia stato anche capace di comportamenti virtuosi.

Infine, vengono presentate sia la struttura del debito pubblico italiano attuale (titoli di Stato, prestiti, ecc.) sia le caratteristiche dei creditori dello Stato italiano (famiglie e persone nazionali, imprese, operatori esteri, ecc.). Questa fotografia è importante perché la struttura del debito pubblico definisce quante risorse il governo deve reperire ogni anno per finanziare nuovamente il debito, in assenza di tagli drastici di spesa. Il debito pubblico ha infatti diverse scadenze temporali. Quando un titolo di Stato giunge alla scadenza – definita tecnicamente *maturity* – il governo ha due possibilità per restituire l'importo dovuto: (1) utilizzare risorse proprie (ma deve avere i fondi per farlo, quindi le entrate devono essere maggiori della spesa pubblica); (2) prendere nuovamente a prestito dei capitali per restituire il debito, e nello stesso tempo contrarne uno nuovo. Quest'ultima circostanza è quella che avviene normalmente in ogni asta mensile dei titoli di Stato; in questo modo la nuova vendita di titoli di Stato implica il pagamento di un ulteriore tasso di interesse, che include il rischio che lo Stato italiano non sia in grado di restituire il debito (come avvenuto per la Grecia). Questo rischio è incluso nel "famoso" *spread*, ossia la differenza nel tasso di interesse dei titoli di Stato decennali italiani e tedeschi. Conoscere quante risorse ogni anno dobbiamo nuovamente prendere a prestito come Paese è quindi importante perché legato al rischio di insolvenza dello Stato italiano, e quindi al livello di tasso di interesse che occorre pagare ai creditori.

In questo senso, è anche importante sapere chi sono i creditori dello Stato italiano. In particolare, è fondamentale osservare quanta parte del debito pubblico italiano è nelle mani di operatori stranieri; questi ultimi sono, infatti, particolarmente sensibili ai rischi di insolvenza e pretendono tassi di interesse più alti. Inoltre, non essendo legati all'identità nazionale, sono difficilmente disposti a sacrifici per finanziare il debito.

Il capitolo è strutturato nel seguente modo: il paragrafo 2.1 presenta le categorie che compongono la spesa pubblica. Il paragrafo 2.2 illustra l'evoluzione storica della spesa pubblica dall'Unità d'Italia a oggi, mentre il paragrafo 2.3 descrive la composizione della spesa pubblica più recente (le varie voci di spesa) e il rapporto tra spesa e ciclo economico. Infine, il paragrafo 2.4 presenta la struttura del debito pubblico italiano. Le conclusioni del capitolo sono riportate nel paragrafo 2.5.

## **2.1 Definizioni della spesa pubblica**

Uno dei principali problemi dell'economia italiana è il debito pubblico elevato. A fine 2013 esso era pari a 2.070 miliardi di euro. Essendo la popolazione italiana composta da circa 60 milioni di abitanti nel 2013, il debito corrisponde a circa 34.500 euro per ognuno, anziano o neonato. In termini di PIL, il debito totale è stato pari al 128% a fine 2013.

Il debito pubblico denota che lo Stato italiano ha speso nei vari decenni più di quanto aveva come disponibilità, come per ogni persona o famiglia. Ossia, le spese dello Stato sono state superiori alle entrate. La differenza tra la spesa pubblica e le entrate annuali dello Stato è il deficit (o surplus se le entrate sono superiori alle spese). Quindi il deficit è l'indebitamento annuale; il debito è lo stock di deficit accumulato nel tempo, dato dalla somma dei vari deficit annuali.

L'esistenza di un debito pubblico pregresso – lo stock di debito – comporta una spesa per interessi, anche detta “servizio del debito”. Pertanto la spesa pubblica annuale si può dividere in spesa al netto degli interessi e spesa per interessi. La spesa al netto degli interessi è la spesa pubblica se non avesse il fardello di un debito pregresso. La differenza tra spesa al netto degli interessi ed entrate annuali è l'avanzo primario dello Stato (o disavanzo primario se la spesa al netto degli interessi è superiore alle entrate annuali).

La spesa pubblica si suddivide in alcune sottoclassi:

- spesa pubblica totale;
- spesa pubblica centrale, data da tutti gli organi amministrativi dello Stato e altri enti centrali le cui responsabilità coprono tutto il territorio economico di un Paese, esclusi gli enti di previdenza e assistenza sociale (quindi, in Italia, l'INPS);
- spesa pubblica statale, ossia la spesa dei vari Stati federali, presente, in Europa, solo in Austria, Belgio, Germania, Spagna e Svizzera, non presente in Italia;
- spesa pubblica delle amministrazioni locali, data da tutti i tipi di pubblica amministrazione la cui responsabilità copre solo una parte locale del territorio economico, quindi, in Italia, le Regioni e gli altri enti locali;
- spesa per le prestazioni sociali, quindi, prevalentemente, le pensioni.

## 2.2 La spesa pubblica in Italia dall'Unità a oggi

Per capire come si è giunti a un debito pubblico di circa 2.070 miliardi di euro, occorre osservare la dinamica della spesa pubblica italiana nel tempo. Il *Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell'Economia e delle Finanze*, ha recentemente pubblicato un rapporto molto interessante sulla dinamica della spesa in Italia.<sup>1</sup> Il rapporto è anche il risultato di un rilevante lavoro di omogeneizzazione dei dati nel tempo.

La Tabella 2.1 mostra la dinamica della spesa pubblica in percentuale del PIL in Italia, Francia, Germania, Regno Unito e, in media, nei Paesi europei, a partire dal 1870.

<sup>1</sup> MEF, 2011, *La spesa dello Stato dall'Unità di Italia. Anni 1862 -2009*.

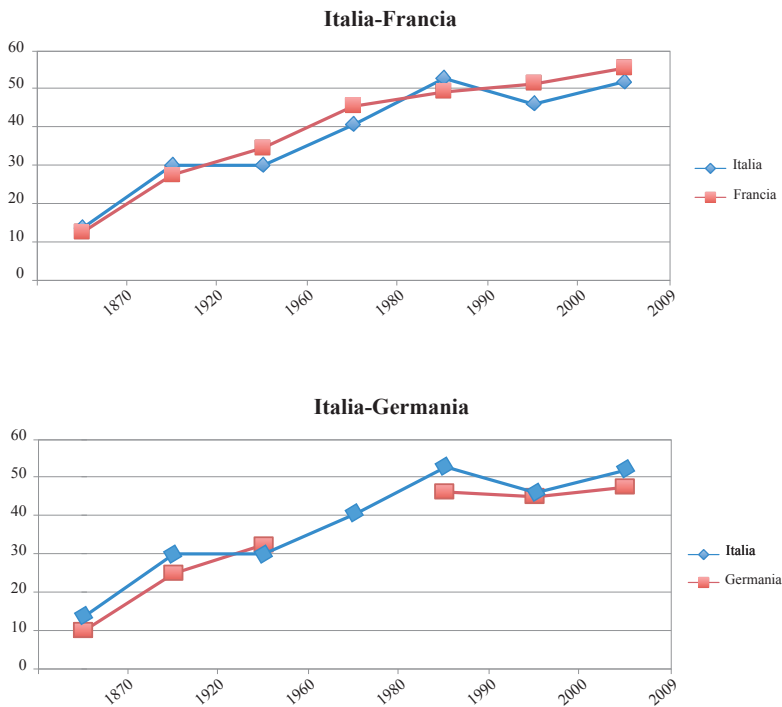
**Tabella 2.1 Spesa pubblica in Italia e alcuni Paesi europei, 1870-2009**

Spesa pubblica in percentuale del PIL							
	1870	1920	1960	1980	1990	2000	2009
<b>Francia</b>	12,6	27,6	34,6	45,7	49,5	51,6	55,6
<b>Germania</b>	10	25	32,4	n.d.	46,3	45,1	47,6
<b>Italia</b>	13,7	30,1	30,1	40,8	52,9	46,2	51,9
<b>Regno Unito</b>	9,4	26,2	32,2	47,6	41,1	39,1	51,5
<b>Media Paesi Europei</b>	10,4	19,2	29,5	47,9	47,6	44,2	50,9

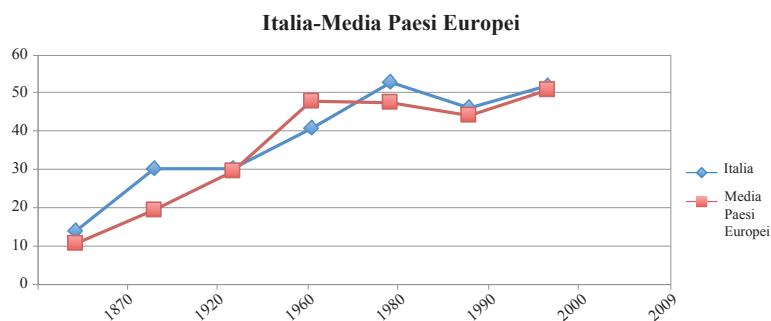
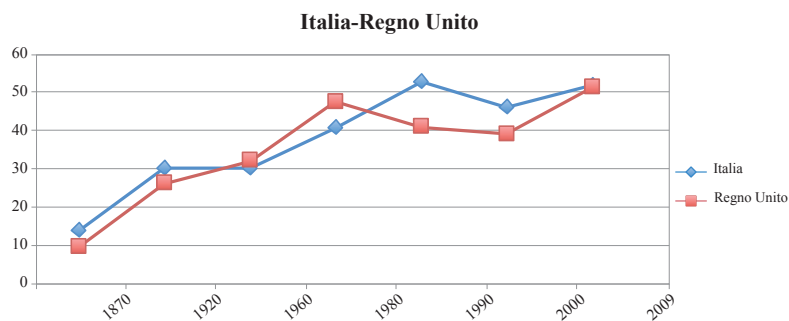
Fonte: nostre elaborazioni su MEF 2011

La Figura 2.1 presenta il confronto tra Italia e gli altri Paesi.

**Figura 2.1 Confronto Italia - altri Paesi, spesa pubblica 1870-2009 (% del PIL)**







Fonte: nostre elaborazioni su MEF 2011

Se ne deduce che:

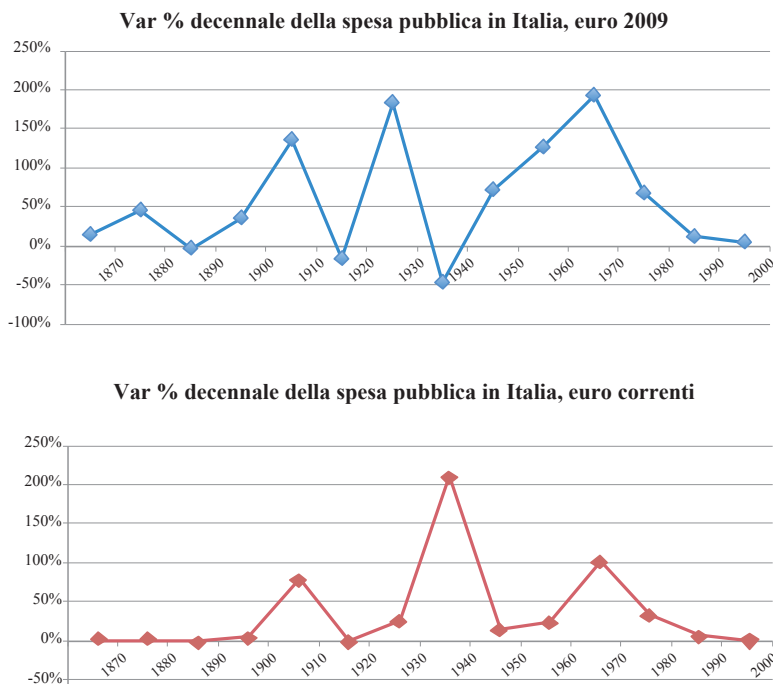
- nel 1870 e nel 1920 la spesa pubblica italiana in percentuale del PIL era superiore a quella di Francia, Germania e Regno Unito;
- nel 1960 e nel 1980 (esclusa la Germania per indisponibilità del dato), era invece inferiore a quella di Francia, Germania e Regno Unito;
- nel 1990 era superiore a Francia, Germania e Regno Unito. Questo anno registra anche la maggiore percentuale storica in termini di PIL per l'Italia (tra le osservazioni considerate);
- nel 2000 e nel 2009 solo la Francia ha una spesa pubblica in percentuale del PIL maggiore di quella dell'Italia.

La Tabella 2.2 mostra i valori della spesa pubblica italiana dal 1870 al 2009, espressa sia in valori costanti – prendendo come base l’anno 2009 (in modo da fornire una misura comparabile del dato e della sua evoluzione nel tempo, poiché vengono eliminati gli effetti di crescita dei prezzi) – sia in valori correnti. La Figura 2.2 mostra la variazione percentuale da un decennio a quello successivo delle due serie nel tempo.

**Tabella 2.2 Spesa pubblica a valori correnti e costanti in Italia, 1870-2009 (valori in migliaia)**

<b>Anno</b>	<b>In euro 2009</b>	<b>In euro correnti</b>
<b>1870</b>	€ 4.409.001	€ 528
<b>1880</b>	€ 5.078.113	€ 715
<b>1890</b>	€ 7.440.317	€ 986
<b>1900</b>	€ 7.264.930	€ 911
<b>1910</b>	€ 9.914.936	€ 1.360
<b>1920</b>	€ 23.485.748	€ 11.764
<b>1930</b>	€ 19.795.965	€ 12.122
<b>1940</b>	€ 56.299.435	€ 42.400
<b>1950</b>	€ 30.363.763	€ 909.977
<b>1960</b>	€ 52.403.757	€ 2.215.991
<b>1970</b>	€ 119.086.562	€ 7.369.127
<b>1980</b>	€ 349.726.861	€ 80.430.261
<b>1990</b>	€ 588.722.632	€ 340.243.098
<b>2000</b>	€ 662.500.589	€ 549.291.592
<b>2009</b>	€ 699.350.449	€ 699.350.449

*Fonte:* nostre elaborazioni su MEF 2011

**Figura 2.2 Dinamica della spesa pubblica italiana, 1870-2009**

Fonte: nostre elaborazioni su MEF 2011

Si evidenziano le seguenti considerazioni:

- la spesa a valori costanti (base anno 2009) è aumentata continuamente a partire dagli anni Sessanta;
- la spesa a valori correnti è aumentata considerevolmente a partire dagli anni Settanta;
- gli aumenti decennali percentuali maggiori per la spesa a valori costanti sono del decennio della Prima guerra mondiale (1920), del decennio della Seconda guerra mondiale (1940), degli anni Settanta (aumento del 127%) e degli anni Ottanta in particolare (+194%);

- gli aumenti percentuali maggiori per la spesa a valori correnti sono del decennio della Prima guerra mondiale (+765%), del decennio della Seconda guerra mondiale e della ricostruzione nell'immediato dopoguerra (+2046%), degli anni Sessanta (+233%), Settanta (+991%) e Ottanta (+323%);
- negli ultimi due decenni (quindi dall'inizio degli anni Novanta) l'aumento della spesa pubblica è molto limitato, ben inferiore a quello dei decenni precedenti;
- la spesa pubblica a valori costanti è diminuita solo nel decennio alla fine del XIX secolo, nel decennio dopo la Prima guerra mondiale e dell'avvento della dittatura fascista e nel decennio della Seconda guerra mondiale e della ricostruzione; quella a valori correnti è diminuita solo nell'ultimo decennio del XIX secolo.

La Tabella 2.3 analizza la spesa pubblica italiana per categoria economica, ossia la parte dedicata alla produzione di servizi a favore della popolazione, con la specifica della componente spesa del personale nell'ambito della spesa per la produzione di servizi, la parte dei trasferimenti alle altre pubbliche amministrazioni compresi gli enti locali – sia come componente di spesa corrente sia di spesa in conto capitale – la quota di spesa relativa al pagamento degli interessi sul debito e la quota di spesa dovuta al rimborso dei prestiti contratti in passato per finanziare il debito.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Se il bilancio dello Stato è in deficit allora è necessario finanziare l'eccesso di spesa non coperto dalle entrate statali mediante i prestiti. Questi prestiti sono i titoli di Stato, che hanno una data di scadenza, che può essere breve (3 mesi), media (1-3 anni) e lunga (10 anni). Quando un titolo giunge a scadenza occorre rimborsarlo: questa è una componente di spesa.

**Tabella 2.3 Spesa pubblica per categoria economica, 1870-2009**

Anno	Produzione di servizi	di cui personale	Trasferimenti altre Amm Pub, imprese, famiglie	Interessi	Rimborso di prestiti	Altro
1870	35,5	24,7	12,7	38,7	8,2	4,9
1880	39,2	21,8	10,2	35,5	6	9,1
1890	44,1	22,4	13,5	30,1	1,4	10,9
1900	43,7	26,7	14,5	33,6	0,6	7,6
1910	44,5	26,4	18	19,3	1,6	16,6
1920	54	14,7	15,6	17	8,6	4,8
1930	37,4	22,5	23,5	19,9	9,4	9,8
1940	59,9	9,8	19,6	8,8	7	4,7
1950	38,8	27,9	38,4	5,9	4,4	12,5
1960	35,2	29,2	45,5	6,2	3,9	9,2
1970	34,6	25,9	47,3	4,2	2,8	11,1
1980	19,6	15,7	47	10,3	17	6,1
1990	18,4	15	41,4	17,9	18,8	3,5
2000	15,3	12,7	33,4	13,1	30,3	7,9
2009	15,2	13,3	40,2	10,5	25,2	8,9

Fonte: nostre elaborazioni su MEF 2011

La dinamica delle spese per categoria economica permette di sottolineare quanto segue:

- la spesa come produzione di servizi è progressivamente diminuita come importanza sul totale della spesa pubblica;
- la componente spesa per il personale nella voce “produzione di servizi” occupa una quota sempre maggiore, fino a rappresentare l’87,5% della spesa per la produzione di servizi nel 2009 (era il 70% circa nel 1870 e il 75% nel 1970);
- la componente trasferimenti è progressivamente aumentata, salvo una contrazione nell’anno 2000, arrivando a circa il 40% della spesa pubblica nel 2009;

- la componente interessi è aumentata negli ultimi decenni, con picchi del 18% circa nel 1990 e del 10% nel 2009. Si tratta, quindi, di circa 70 miliardi di euro di spesa per interessi sullo stock pregresso di debito pubblico;
- la componente rimborso di prestiti è aumentata in modo molto rilevante negli ultimi decenni, con un picco del 30,3% della spesa totale nel 2000. Nel 2009 questa voce rappresenta il 25,2% della spesa totale: sono circa 200 miliardi di euro;
- sommando la voce interessi e rimborso di prestiti, otteniamo una cifra di circa 280-300 miliardi di euro. È la cifra che ogni anno esce dalle casse dello Stato per il debito pubblico. Circa 80 miliardi di interessi, e circa 200 miliardi (in aumento) di rimborso dei prestiti. Quest'ultima voce è un'uscita di cassa compensata con un'entrata di cassa, data dai nuovi prestiti (nuovi BOT e BTP) emessi dal Tesoro. Tuttavia le nuove emissioni avvengono in un contesto in cui le preoccupazioni per il rischio di *default* del debito pubblico italiano sono costanti, con la conseguenza che il rischio di un ulteriore aumento dello *spread* – dopo i picchi dell'estate del 2011 – è sempre latente.

### 2.3 La composizione della spesa pubblica italiana e il ruolo del debito

Il precedente paragrafo ha presentato la dinamica storica della spesa pubblica italiana. In questo paragrafo viene invece analizzata la composizione più recente della spesa pubblica, e viene presentato un esercizio che enfatizza il peso del debito pubblico sull'economia italiana.

La Figura 2.3 presenta la composizione percentuale della spesa pubblica in Italia nel 1995, prima dell'adozione dell'euro come valuta nazionale, avvenuta nel 2000. Sono prese in considerazione le principali voci di spesa, quindi la spesa per il personale (redditi da lavoro dipendente), le altre spese per consumi finali (gli acquisti di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione per la produzione – assieme ai redditi da lavoro dipendente – dei consumi finali), gli interessi passivi, le prestazioni sociali in denaro inclusive delle pensioni, le spese in conto capitale, ossia gli investimenti da parte dello Stato.

**Figura 2.3 Composizione della spesa pubblica italiana, 1995**

Fonte: nostre elaborazioni su MEF 2011

Si nota che:

- la spesa per il personale rappresenta il 21% della spesa totale;
- le altre spese per consumi finali il 14% (quindi in totale lo Stato spende il 35% delle risorse per la produzione di beni collettivi);
- la spesa per interessi passivi prima dell'adozione dell'euro rappresenta il 23% della spesa totale;
- le prestazioni sociali sono il 32% della spesa totale;
- la spesa pubblica per investimenti è solo il 10% del totale;
- in valore, spesa per il personale e spesa per prestazioni sociali sono circa 260 miliardi di euro, quindi ogni persona contribuisce per circa 4.300 euro a finanziare queste voci di spesa (260 miliardi diviso circa 60 milioni di popolazione).

La Figura 2.4 mostra la composizione della spesa pubblica nel 2013.

Si nota che:

- la spesa per il personale è invariata al 21% della spesa totale;
- le altre spese per consumi finali sono cresciute fino al 20% del totale;
- la spesa per interessi, grazie ai bassi tassi di interesse dovuti all'adozione dell'euro, è scesa fino al 10% del totale, rispetto al 23% del 1995;
- la spesa per prestazioni sociali è aumentata ulteriormente, fino al 42% della spesa totale (pesa il 10% in più sul totale rispetto all'anno 1995);
- i già limitati investimenti pubblici scendono ulteriormente fino a rappresentare nel 2013 il 7% della spesa totale;

- la spesa per il personale e per le prestazioni sociali ammonta a circa 485 miliardi di euro. È cresciuta dell'88% in 19 anni. Nello stesso periodo l'inflazione è stata pari a circa il 41%. Queste voci sono aumentate ben di più dell'inflazione. Ogni persona contribuisce nel 2013 per circa 8.000 euro a finanziare queste voci;
- la spesa per consumi finali è pari, nel 2013, a circa 315 miliardi di euro (redditi più altre spese per consumi finali), con un incremento dell'83% circa rispetto al 1995, anche in questo caso ben superiore all'inflazione. Lo Stato presenta un indice di costosità superiore a quello dei consumi privati; in altre parole non riesce a selezionare beni e servizi in modo tale da ottenerli a minori prezzi possibili.

**Figura 2.4 Composizione della spesa pubblica italiana, 2013**



*Fonte:* nostre elaborazioni su MEF 2011

Le dinamiche di spesa relative al periodo 1995-2013 hanno sempre comportato un deficit annuale nel bilancio dello Stato come mostra la Figura 2.5, pur in presenza di diversi anni di crescita dell'economia italiana.

Nella Figura 2.5 sono riportati gli andamenti del deficit del bilancio dello Stato – gli istogrammi azzurri con riferimento alla scala verticale di sinistra, a valori tutti negativi – e le percentuali di crescita del PIL reale annuale – la linea spezzata rossa con riferimento alla scala verticale di destra, a valori positivi e negativi.

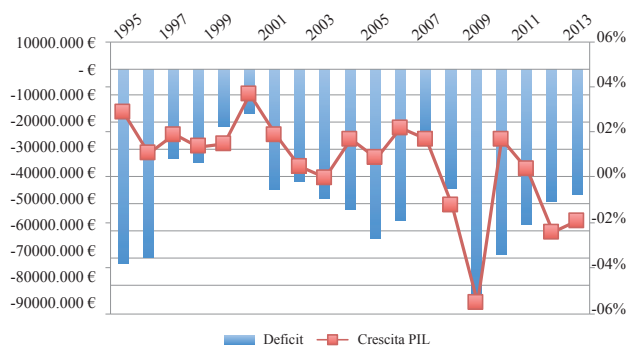
Si nota:

- pur in presenza di diversi anni di crescita positiva, il bilancio dello Stato ha sempre registrato un deficit. Pertanto, anche in anni di crescita non si è provveduto ad adottare politiche fiscali di rientro dal debito eccessivo;



- nella prima parte del periodo considerato – in cui si sono registrati buoni tassi di crescita dell'economia – si verifica una progressiva riduzione del deficit, pur senza arrivare a un surplus;
- negli anni successivi – prima della crisi sistemica globale iniziata nel 2008 – a fronte di una crescita limitata, ma comunque positiva, si assiste a un aumento del deficit annuale nel bilancio dello Stato;
- nel 2009 – con una diminuzione impressionante del PIL reale pari a -5,5% – pur nei vincoli imposti dall'Europa per la posizione di debito eccessivo dell'Italia, il fabbisogno aumenta in modo rilevante con un picco negativo di circa 83 miliardi di euro;
- dal 2010 in avanti, con la crisi dei debiti sovrani e la minaccia di *spread* insostenibili nel finanziamento del debito, il deficit si contrae, ma questo provoca un lungo ciclo di recessione economica, non ancora concluso.

**Figura 2.5 Deficit di bilancio dello Stato e crescita del PIL, 1995-2013**  
(valori in migliaia)



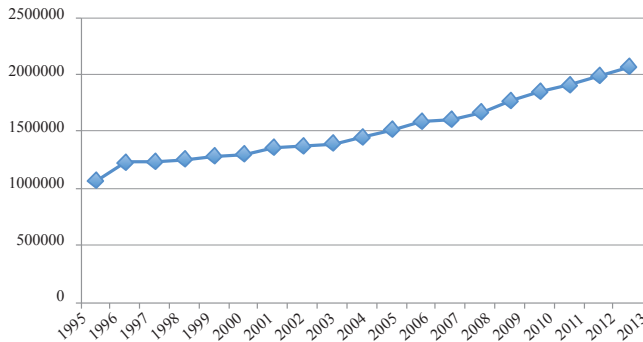
Fonte: nostre elaborazioni su MEF 2011

La conseguenza di questi processi è l'esplosione del debito pubblico italiano, come mostra la Figura 2.6. Lo stock di debito accumulato passa da 1.070 miliardi di euro circa nel 1995 a circa 2.070 miliardi di euro nel 2013, con un aumento particolarmente spinto a partire dal 2004. Nel grafico si notano infatti:

- un certo appiattimento nella crescita del debito nella prima parte del periodo, dopo il forte aumento nel 1996, una dinamica che prosegue fino al 2003;

- un incremento nell'aumento del debito a partire dal 2003 con l'unica eccezione del 2007. È opportuno sottolineare che l'aumento nella crescita del debito è iniziata ben prima (2003) dell'inizio della crisi sistemica globale (2008), a testimonianza di politiche fiscali non particolarmente rigorose pur in presenza di periodi espansivi dell'economia.

**Figura 2.6 Debito pubblico italiano, 1995-2013 (valori in migliaia)**



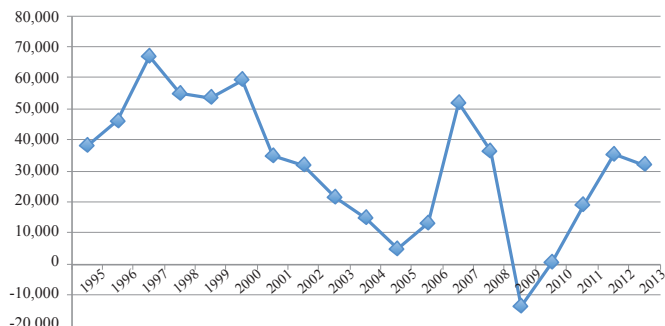
Fonte: nostre elaborazioni su MEF 2011

Il fardello dell'eccessivo debito pubblico per l'economia italiana, è principalmente dovuto all'accumulo del debito avvenuto in passato. La Figura 2.7 mostra l'andamento del bilancio primario dello Stato, ossia la differenza tra le entrate e le spese statali al netto degli interessi sullo stock di debito pubblico.

Si nota che:

- in tutti gli anni, con l'eccezione del 2009 – anno in cui è esplosa la grave crisi globale e che ha portato a un calo del PIL reale del 5,5% –, il bilancio dello Stato ha registrato un avanzo primario;
- l'avanzo è stato molto elevato fino al 2002;
- esso è tornato a livelli elevati nel 2007-2008 e nel 2012-2013.

**Figura 2.7 Avanzo primario del bilancio dello Stato, 1995-2013**  
(valori in migliaia)



Fonte: nostre elaborazioni su MEF 2011

A fronte di questi dati, è possibile constatare che, senza la necessità di pagare gli interessi, lo Stato italiano avrebbe registrato un forte surplus. Questa circostanza sottolinea:

- il grave errore commesso dai precedenti governi, di tutte le connotazioni politiche, che non sono stati in grado di ristrutturare il debito quando:
  - era evidente che fosse necessario farlo (ricordiamo che solo nel 2012 il governo ha adottato la regola del pareggio di bilancio, che doveva entrare in vigore nel 2015 e che ha visto un ulteriore slittamento per il perdurare della grave crisi economica);
  - era opportuno farlo perché
    - esistevano condizioni favorevoli – periodo di crescita dell’economia
    - una politica responsabile avrebbe dovuto anticipare il pesante fardello del debito pubblico eccessivo;
- la necessità impellente attuale di ristrutturare il debito, essendo molto difficile attuare una politica di rientro – e quindi di formazione di surplus di bilancio dello Stato – attraverso la crescita dell’economia. Quest’ultima infatti tarda a realizzarsi, con l’effetto di aggravare ulteriormente l’onere del debito pubblico;
- l’urgenza di una razionalizzazione della spesa pubblica italiana, avviata con le varie politiche di controllo della spesa – *spending review* – ma che potrebbe essere estesa anche a modelli di impostazione della spesa

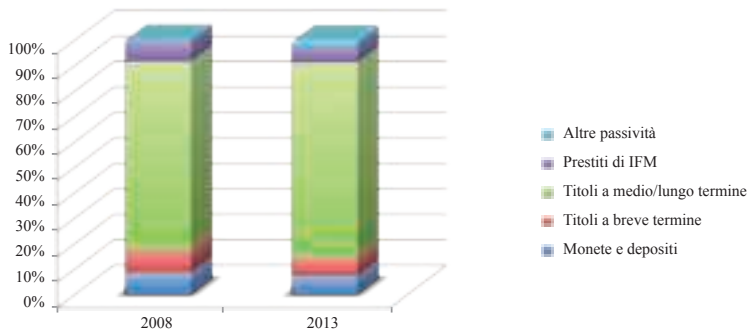
nuovi, quali ad esempio un maggior grado di spesa sussidiaria soprattutto di tipo orizzontale, basata sulle scelte operate direttamente dalle persone, come vedremo nei capitoli successivi.

## 2.4 La composizione del debito pubblico italiano

Ristrutturare il debito significa concordare delle modifiche agli impegni assunti in passato con persone e istituzioni che hanno finanziato la spesa pubblica tramite l'acquisto di titoli di Stato, e che hanno quindi il diritto di essere rimborsati. Diventa allora interessante analizzare le caratteristiche dei finanziatori della spesa pubblica in eccesso, in altre parole l'identità di coloro che devono essere rimborsati dallo Stato. Ricordiamo che il debito attuale ammonta a circa 2.070 miliardi di euro nel 2013, e che le stime più recenti della Banca d'Italia per ottobre 2014 sono di circa 2.160 miliardi di euro.

La Figura 2.8 presenta l'allocazione del debito pubblico italiano nel 2008 e nel 2013, in termini di strumenti finanziari.

**Figura 2.8** Allocazione del debito pubblico italiano per strumenti finanziari



Fonte: nostre elaborazioni su dati Banca d'Italia

Nel 2008 i circa 1.670 miliardi di euro di debito pubblico erano allocati per circa 147 miliardi (9%) in monete e depositi (la raccolta postale e i depositi di tesoreria di soggetti non appartenenti alle amministrazioni pubbliche), per circa 148 miliardi (9%) in titoli di Stato a breve termine (con scadenza fino a un anno), per circa 1.236 miliardi (74%) in titoli di Stato a medio/

lungo termine, circa 129 miliardi (8%) in prestiti di istituzioni finanziarie monetarie, e per circa 6 miliardi in altre passività.<sup>3</sup>

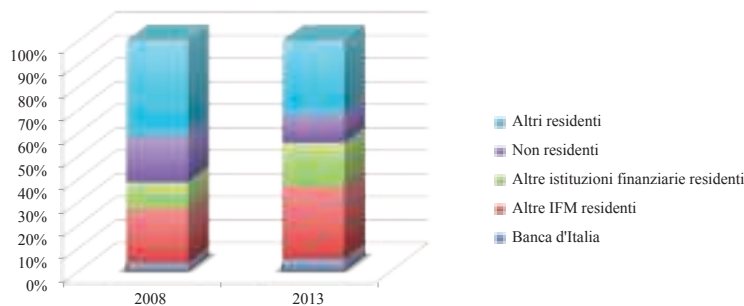
Nel 2013 i 2.070 miliardi di debito pubblico erano allocati per 158 miliardi (8%) in monete e depositi, per 140 miliardi (7%) in titoli a breve termine, per 1.594 miliardi (77%) in titoli a medio/lungo termine, per 131 miliardi (6%) in prestiti da altre IFM e per 46 miliardi (2%) in altre passività.

Si nota che nel tempo:

- diminuisce la quota di debito allocata in monete e depositi, in titoli con *maturity* inferiore a 1 anno, e in prestiti da altre IFM;
- cresce la quota di debito allocata in titoli a medio/lungo termine e in altre passività;
- più di tre-quarti del debito è allocato in titoli a medio/lungo termine, che rappresentano gli strumenti migliori in periodi di tassi di interesse bassi, e peggiori in periodi di tassi di interesse alti.

La Figura 2.9 mostra l'identità dei soggetti che detengono il debito pubblico italiano nel 2008 e nel 2013.

**Figura 2.9** Allocazione del debito pubblico italiano per detentori



Fonte: nostre elaborazioni su dati Banca d'Italia

<sup>3</sup> Le istituzioni finanziarie monetarie (IFM) includono, oltre alle banche centrali, le banche, i fondi comuni monetari e le altre istituzioni finanziarie residenti, la cui attività consiste nel ricevere depositi e/o fondi altamente sostituibili ai depositi da enti diversi dalle IFM e nel concedere crediti e/o fare investimenti in titoli per proprio conto. La voce "altre passività" include le passività verso la Banca d'Italia e i proventi per le operazioni di cartolarizzazione per la parte considerata come prestito secondo i criteri indicati da Eurostat. La serie include le passività connesse con i prestiti a favore di Stati membri dell'Unione Monetaria Europea erogati attraverso lo *European Financial Stability Facility*.

Nel 2008 la Banca d'Italia possedeva circa 58 miliardi (4%) di debito pubblico, le altre IFM residenti 397 miliardi (24%), le altre istituzioni finanziarie non residenti 187 miliardi (11%), le famiglie, imprese e istituzioni (altri residenti) 337 miliardi (20%), mentre 687 miliardi di debito (41%) erano in possesso di non residenti.

Nel 2013 la Banca d'Italia possedeva 104 miliardi (5%) di debito pubblico, le altre IFM residenti 660 miliardi (32%), le altre istituzioni finanziarie non residenti 389 miliardi (19%), le famiglie, imprese e istituzioni residenti 258 miliardi (12%), mentre 659 miliardi di debito (32%) erano in possesso di non residenti.

Emerge dunque che:

- nel tempo si è ridotta in modo sostanziale la quota di debito posseduta da operatori stranieri, rendendo, quindi, più legata all'identità nazionale la proprietà del debito pubblico. È questo un dato importante perché i non residenti possono facilmente “fuggire” dal debito italiano, se non intravedono la convenienza a detenerne quote;
- è aumentata la quota detenuta dalla Banca d'Italia e dalle banche in generale;
- è diminuita la quota detenuta dalle famiglie e dalle imprese residenti.

Infine, si analizza la *maturity* del debito, che rappresenta una caratteristica importante perché definisce le scadenze di rinnovo dei prestiti e, quindi, sottopone le varie aste per finanziare il fabbisogno dello Stato alle oscillazioni dello *spread*, ossia del differenziale tra l'interesse sui *Bund* decennali emessi dal governo della Germania e i BTP decennali emessi dal Tesoro.

La Figura 2.10 mostra che – nel 2013 – il 25% del debito aveva una scadenza fino a un massimo di un anno, il 33% tra 1 anno e 5 anni, e ben il 42% superiore a 5 anni. La vita media residua del debito era pari a 6,9 anni a fine 2013, quindi, se il debito pubblico ammonta a circa 2.070 miliardi di euro, ogni anno devono essere rinnovati circa 300 miliardi di euro di debito pubblico, una cifra ingente.

**Fig. 2.10 Vita residua dei titoli di debito pubblico italiano, Anno 2013**

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati Banca d'Italia

## 2.5 Conclusioni

In questo capitolo del Rapporto di ricerca abbiamo analizzato la dinamica della spesa pubblica italiana dall'Unità d'Italia ai tempi recenti, le componenti principali della spesa pubblica attuale, le loro conseguenze per il debito pubblico, che rappresenta oggi uno dei maggiori problemi dell'economia del nostro Paese, essendo molto elevato.

Emergono alcuni fattori interessanti:

- la spesa pubblica sale in modo quasi esponenziale durante gli anni Settanta e Ottanta. L'aumento decennale nella spesa pubblica negli anni Settanta è stato di circa il 1000%, quindi quasi un raddoppio nella spesa pubblica per ogni anno di quel decennio in cui si susseguono i governi guidati dai primi ministri Colombo (1970/72), Andreotti (1972/73 e 1976/79), Rumor (1973/74), Moro (1974/76) e Cossiga (1979/80).
- L'aumento decennale della spesa pubblica negli anni Ottanta è stato, invece, del 323%, quindi un terzo in più per ogni anno del decennio, in cui si sono susseguiti i governi dei primi ministri Forlani (1980/81), Spadolini (1981/82), Fanfani (1982/83 e per tre mesi circa nel 1987), Craxi (1983/1987), Goria (1987/88), De Mita (1988/89) e Andreotti (1989/92);

- a partire dagli anni Novanta, in particolare dal governo del primo ministro Amato (1992/93) gli aumenti della spesa pubblica sono molto più limitati: 61% è l'aumento decennale della spesa pubblica nel decennio Duemila, oltre al governo Amato si susseguono quelli dei primi ministri Ciampi (1993/94), Berlusconi (1994/95), Dini (1995/96), Prodi (1996/98) e D'Alema (1998/2000); 27% è l'aumento totale nel periodo 2000-2009, prima della crisi sistemica globale, quindi un 3% circa all'anno, periodo con primi ministri Amato (2000/01), Berlusconi (2001/06 e 2008/11) e Prodi (2006/08);
- la spesa pubblica sale essenzialmente per due fattori: la spesa per interessi, dovuta all'eccessivo debito pubblico, e la spesa per le prestazioni sociali, in costante crescita. Aumenta sempre più di importanza nel tempo la spesa per il rimborso dei prestiti, che rappresenta attualmente circa un terzo del totale. In presenza di rinnovo dei prestiti – ossia la sottoscrizione di nuovi titoli di debito pubblico – è solamente una partita di giro: quanto viene rimborsato sui titoli scaduti entra nel bilancio dello Stato come “nuovi prestiti”. Ma rappresenta anche un *warning* su quanto critico sia per lo Stato italiano poter reperire sui mercati finanziari gli ingenti capitali (circa 300 miliardi di euro ogni anno) per rimborsare i prestiti ricevuti in passato. In presenza di timori legati al rischio di *default* dello Stato italiano, si determina inoltre, come abbiamo visto negli anni 2011/12, un aumento dello *spread* tra i BTP decennali e i *Bund* decennali tedeschi, con conseguente aumento della spesa per interessi;
- l'utilizzo della spesa pubblica da parte dei governi italiani è completamente a-ciclico. Mentre la teoria economica suggerisce un utilizzo anti-ciclico della spesa pubblica: aumentarla in periodi di recessione del ciclo economico, e diminuirla (o adottare piani di rientro del debito pubblico) in periodi di espansione. La miopia della politica fiscale italiana, con governi che si sono sempre comportati da “cicala”, rinviando al futuro le politiche di rientro del debito, è la principale responsabile di un debito pubblico elevatissimo, primo in valore assoluto in Europa, grave fardello allo sviluppo dell'economia e al benessere delle giovani generazioni;
- a partire dall'adozione dell'euro, l'Italia è uno dei Paesi più virtuosi dal punto di vista della spesa pubblica, pur non avendo ancora avviato politiche di rientro del debito pubblico: dal 1995 consegue, infatti, un



rilevante avanzo primario (la differenza tra le entrate fiscali e le spese statali al netto degli interessi è positiva), tra i pochi Paesi dell'area euro. Quindi, in assenza della rilevante spesa per il debito pubblico, il bilancio dello Stato sarebbe in positivo. Questo dato sottolinea, ancora una volta, che il problema della soluzione del debito non è rinviabile. Questo può avvenire attraverso (1) politiche fiscali di austerità (che però limitano la crescita o aggravano la recessione, a seconda del ciclo economico), (2) ristrutturazioni del debito (che possono, però, generare forti tensioni sui mercati finanziari), (3) politiche solidaristiche di rientro dal debito, in cui la Banca Centrale Europea consolida parte del debito pubblico degli Stati avviando piani temporali di rientro in grado di evitare comportamenti opportunistici da parte degli Stati membri. Un esempio è il progetto PADRE - Politically Acceptable Debt Restructuring in the Eurozone, proposto da alcuni economisti tra cui Charles Wyplosz.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> <http://www.voxeu.org/article/padre-plan-politically-acceptable-debt-restructuring-eurozone>

### **3. Il dettaglio della spesa pubblica in Italia: il modello centralizzato è l'unico adottabile?**

*di Gianmaria Martini e Davide Scotti*

#### **3.1 Introduzione**

Nel secondo trimestre del 2014 il debito pubblico italiano è arrivato a essere, a livello assoluto, il più elevato in tutta l'Unione Europea. Il dato è infatti di 2.169 miliardi di euro (circa 35.700 euro pro-capite), contro 2.156 miliardi di euro della Germania (circa 26.700 euro pro-capite), 2.024 miliardi della Francia (circa 30.700 euro pro-capite), 1.937 miliardi del Regno Unito (circa 30.100 euro pro-capite).

Il debito pubblico italiano condiziona fortemente la politica fiscale del governo nazionale, che non può fornire tutte le azioni necessarie per stimolare la crescita e uscire da una recessione che – con brevi intervalli – dura dal 2009. L'eccessivo debito pubblico limita, infatti, la spesa pubblica del governo, anzi esiste un impegno a limitare la crescita della spesa pubblica, per ridurre il debito in eccesso, dati gli accordi firmati dai governi dell'Eurozona nel 2012 – tra cui il *Fiscal Compact* – con la finalità di risolvere la crisi dei debiti sovrani e l'impennata negli *spread* di alcuni Paesi (tra cui l'Italia).

Gli effetti di questi accordi sono l'introduzione di politiche fiscali di limitazione della spesa (essenzialmente i contenuti della legge di stabilità annuale), come, ad esempio, quella denominata “tagli lineari”, oppure le diverse fasi di *spending review*, che, però, non hanno ancora prodotto riduzioni nella spesa pubblica: essa ha, infatti, continuato a crescere, soprattutto per effetto dell'aumento della spesa per le prestazioni sociali, di cui le pensioni rappresentano la componente principale.

In questo capitolo analizzeremo (1) gli andamenti delle principali voci di spesa pubblica, per evidenziare che alcune importanti categorie sono state ridotte in modo rilevante, mentre altre hanno continuato a crescere; (2) il dettaglio dei capitoli di spesa pubblica centrale, quindi del governo o delle amministrazioni pubbliche operanti su tutto il territorio nazionale.

L'analisi dei capitoli di spesa centrale vuole evidenziare le innumerevoli voci nelle quali si distribuiscono le risorse pubbliche, categorie di spesa purtroppo poco note alla collettività, che sente spesso parlare di sprechi e inefficienze della pubblica amministrazione, ma non ne conosce bene le caratteristiche.

In questo modo sarà anche possibile identificare eventuali voci di spesa attualmente trattate con un modello centralizzato che potrebbero essere, invece, implementate con un modello di spesa basato per queste decisioni anche sul principio di sussidiarietà verticale, ad esempio investire i cittadini in merito alle entità di alcuni trasferimenti agli enti locali, alle persone, alle famiglie, alle imprese, alle istituzioni e alle varie urgenze settoriali.

Il presente capitolo studia, innanzitutto, gli andamenti delle varie voci di spesa pubblica totale nel periodo 1995-2013 per individuare gli elementi che continuano a determinare un aumento della spesa stessa; successivamente approfondisce il tema della spesa per le pensioni in Italia – ossia della principale causa di crescita della spesa pubblica – e analizza in dettaglio le varie voci di spesa del governo centrale. Da ultimo viene messa in risalto la molteplicità degli interventi decisi dal centro della pubblica amministrazione che spesso riguardano voci, settori e impegni di spesa poco noti alla pubblica opinione e viene introdotta l'idea di un modello di spesa del governo centrale con elementi di sussidiarietà.<sup>1</sup>

### **3.2 Diminuzioni e aumenti di voci di spesa: impatti generazionali**

La spesa pubblica è sempre aumentata in Italia, con le uniche due eccezioni degli anni 2010 (spesa pubblica di 812 miliardi contro 816 miliardi di euro nel 2009) e 2013 (827 miliardi contro 830 nel 2012).<sup>2</sup> La Tabella 3.1 mostra il dettaglio delle varie voci di spesa pubblica totale e la loro aggregazione nell'anno 2013. Si noti che, tra le altre, la spesa per consumi finali è, ad esempio, una voce che comprende al suo interno la spesa per dipendenti pubblici, la spesa per i beni market, la spesa per consumi intermedi e quella per ammortamenti. Occorre, pertanto, tenere presente questo dettaglio nel fare le somme. Come vedremo, all'interno di un contesto complessivo di aumento della spesa, si nota però che la maggior parte delle voci sono in diminuzione.

<sup>1</sup> Tutti i dati presentati in questo capitolo sono a valori correnti. Per le voci di cui si presenta una dinamica temporale (vedi paragrafo 3.2) la scelta è stata fatta per evidenziare la spesa nominale effettuata annualmente. Per i dati annuali (vedi paragrafo 3.3) non esiste alcuna differenza tra valori correnti e costanti.

<sup>2</sup> Il dato ISTAT è leggermente differente da quello Eurostat utilizzato nel capitolo successivo per il confronto tra Paesi europei. Le discrepanze sono dovute ai criteri di armonizzazione dei dati tra diversi Paesi.

**Tabella 3.1 Dettaglio della spesa pubblica totale, Anno 2013**

	<b>Spesa pubblica totale</b>	<b>Milioni di euro</b>	<b>Somme</b>
x1	Redditi da lavoro dipendente	164.747	x2+x3
x2	- Retribuzioni lorde	114.918	
x3	- Contributi sociali a carico del datore di lavoro	49.829	x4+x5
x4	- Contributi sociali effettivi	45.692	
x5	- Contributi sociali figurativi	4.137	
x6	Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	43.375	
x7	Consumi intermedi	87.251	
x8	Ammortamenti	43.794	
x9	Imposte indirette	16.565	
x10	Risultato netto di gestione	463	
x11	Produzione servizi vendibili (-)	-20.326	
x12	Produzione di beni e servizi per uso proprio (-)	-8.784	
x13	Vendite residuali (-)	-12.269	
x14	<b>Spesa per consumi finali</b>	<b>314.816</b>	x1+x6+x7 +x8+x9+ x10 +x11+x12+x13
x15	Contributi alla produzione	28.138	
x16	Interessi passivi	78.201	
x17	Rendite dei terreni	48	
x18	Imposte dirette	1.233	
x19	Prestazioni sociali in denaro	319.690	
x20	Premi di assicurazione	972	
x21	Trasferimenti a enti pubblici	0	
x22	Aiuti internazionali	1.986	
x23	Trasferimenti correnti diversi	8.738	x24+x25+x26
x24	- a istituzioni sociali private	4.089	
x25	- a famiglie	3.654	
x26	- a imprese	995	
x27	Trasferimenti al bilancio della UE	15.748	
x28	<b>Totale uscite correnti</b>	<b>769.570</b>	x14+x15+x16 +x17+x18+x19 +x20+x21+x22 +x23+x27

*(segue)*

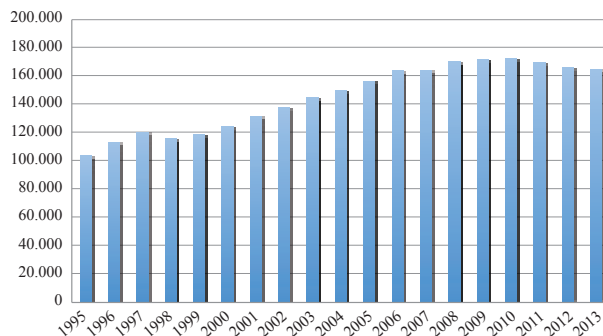
*(continua)*

x29	Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	38.310	
x30	Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	70	
x31	Contributi agli investimenti	14.571	
x32	- a famiglie	1.268	
x33	- a imprese	12.520	
x34	- al resto del mondo	783	
x35	- a enti pubblici	0	
x36	Altri trasferimenti in c/capitale	4.654	
x37	- a famiglie	0	
x38	- a imprese	4.628	
x39	- al resto del mondo	26	
x40	- a enti pubblici	0	
<b>x41</b>	<b>Totale uscite in conto capitale</b>	<b>57.605</b>	<b>x29+x30+x31+x36</b>
<b>x42</b>	<b>Totale uscite</b>	<b>827.175</b>	<b>x28+x41</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

La Figura 3.1 presenta l'andamento della spesa pubblica per i redditi da lavoro dipendente dal 1995 al 2013, quindi la spesa per i dipendenti pubblici. Nel 2013 è stata pari a 165 miliardi di euro; ma il dato principale è che essa è in diminuzione dal 2010, in cui era pari a 173 miliardi di euro circa (circa il 5% in meno).

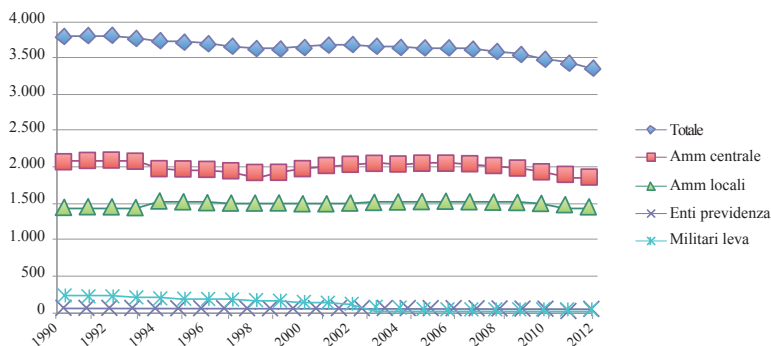
**Figura 3.1 Spesa per i dipendenti pubblici, dati in milioni di euro, 1995-2013**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

La Figura 3.2 mostra che un fattore che sta determinando l'abbassamento della spesa per i dipendenti pubblici è la loro diminuzione come forza lavoro complessiva. All'inizio del periodo considerato (1990) erano circa 3,8 milioni di unità, di cui 2 milioni nelle amministrazioni centrali, 1,4 milioni in quelle locali (con 675mila addetti nel settore sanitario), 62mila negli enti di previdenza e 218mila militari di leva (che diventano pari a 0 nel 2006). Alla fine del periodo considerato (2012) le unità di dipendenti pubblici scendono a 3,4 milioni circa (-11,5%), in diminuzione costante dal 2002, con un forte incremento nella velocità di diminuzione dal 2009. In particolare, scendono del 10,2% i dipendenti delle amministrazioni centrali, del 24% i dipendenti degli enti di previdenza, mentre non scendono i dipendenti delle amministrazioni locali che aumentano lievemente (+0,5%, di cui +0,1% nel personale sanitario).

**Figura 3.2 Dipendenti pubblici, dati in migliaia, 1990-2012**

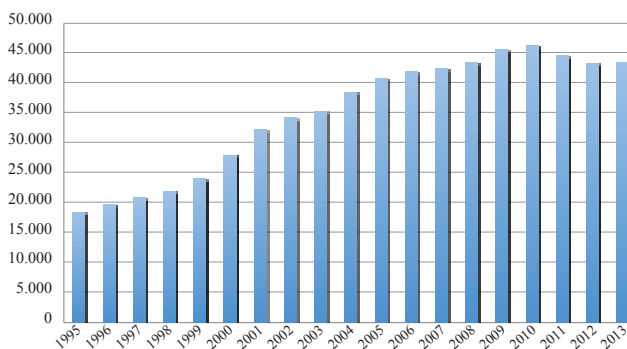


Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Il secondo fattore che sta portando a una diminuzione della spesa per il personale è il blocco dei contratti, in vigore dal 2010.

La Figura 3.3 mostra la spesa per l'acquisto direttamente dal mercato di beni e servizi.<sup>3</sup> Anche in questo caso si nota una diminuzione negli ultimi anni, per una voce che passa dai 46 miliardi di euro circa del 2010 ai 43 miliardi di euro del 2013.

**Figura 3.3 Spesa per beni market, dati in milioni di euro, 1995-2013**

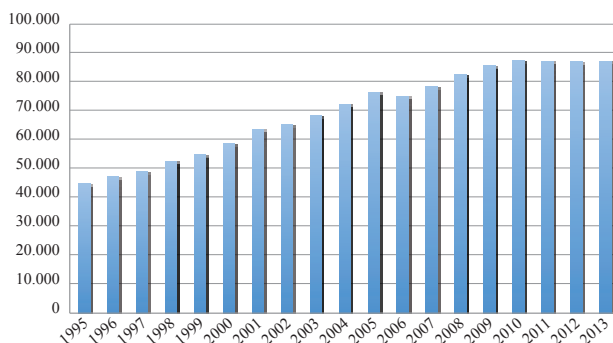


Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

La Figura 3.4 riporta l'andamento della spesa pubblica per consumi intermedi nel periodo considerato, pari a circa 87 miliardi di euro nel 2013, in leggera diminuzione a partire dal 2010, quando essi erano di poco superiori.<sup>4</sup> Comunque è una voce che può essere classificata come capitolo di spesa, se non in diminuzione, almeno sotto controllo.

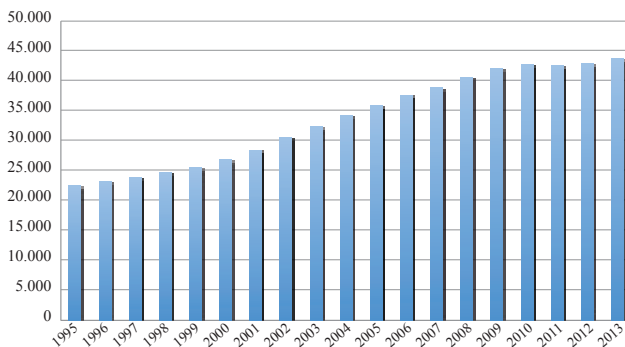
3 Si tratta di beni e servizi realizzati da produttori market e messi a disposizione direttamente dei beneficiari, che costituiscono il settore delle famiglie. La spesa per tali beni e servizi viene sostenuta dalle amministrazioni pubbliche e riguarda le funzioni della protezione sociale e della sanità.

4 Rappresentano il valore dei beni e dei servizi consumati quali input in un processo di produzione, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento. I beni e i servizi possono essere trasformati oppure esauriti nel processo produttivo.

**Figura 3.4 Spesa per consumi intermedi, dati in milioni di euro, 1995-2013**

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

La voce degli ammortamenti risulta in leggera crescita anche nel periodo più recente, come mostra la Figura 3.5. Nel 2013 la spesa pubblica per ammortamenti è pari a circa 44 miliardi di euro, in leggero aumento rispetto al 2012 (circa 43 miliardi di euro), mentre era rimasta costante a tale livello nel periodo 2010-2012.<sup>5</sup>

**Figura 3.5 Spesa per ammortamenti, dati in milioni di euro, 1995-2013**

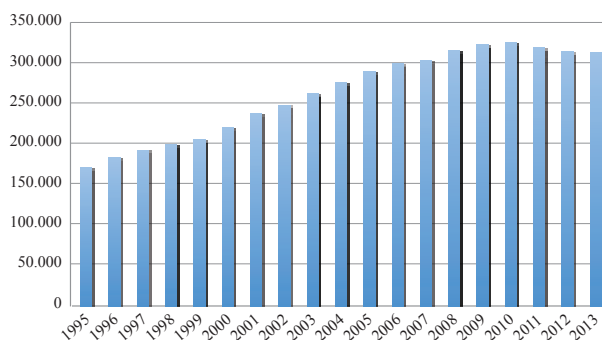
Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

<sup>5</sup> Gli ammortamenti rappresentano la quota annuale imputata degli investimenti effettuati, quindi sono il completamento della spesa per l'acquisto di fattori della produzione di beni e servizi pubblici, classificata sotto due voci: consumi intermedi e ammortamenti (beni durevoli e investimenti).



Il costo sostenuto dallo Stato per i consumi finali nel 2013 è risultato pari a circa 315 miliardi di euro.<sup>6</sup> È la seconda maggior voce di spesa nel bilancio statale. Questa voce è sempre aumentata fino al punto di svolta del 2010, in cui si è raggiunto il massimo, per un importo di circa 328 miliardi. A partire dal 2010 la spesa per consumi finali è in costante diminuzione.

**Figura 3.6 Spesa per consumi finali, dati in milioni di euro, 1995-2013**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

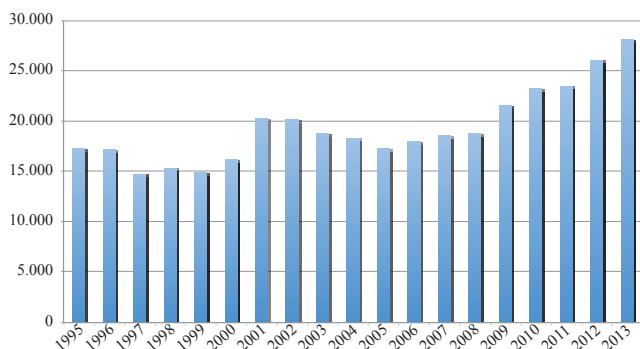
Nel bilancio dello Stato un ruolo importante dovrebbe rivestire quello dei contributi alla produzione.<sup>7</sup> Esso rappresenta, infatti, una delle componenti più rilevanti della politica fiscale per stimolare la crescita del sistema produttivo e quindi generare – tramite un effetto moltiplicatore – nuova occupazione. La Figura 3.7 mostra come l'importo speso in questa importante voce non rappresenti, però, una delle voci più importanti della spesa

6 È la spesa sostenuta dal settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche per beni e servizi utilizzati per soddisfare i bisogni individuali e collettivi. Essi 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). Comprende la spesa per i redditi da lavoro dipendente, che sono una componente importante della produzione di beni collettivi.

7 Sono i trasferimenti correnti che le amministrazioni pubbliche erogano ai produttori residenti, allo scopo di influenzare il livello di produzione, i prezzi, o la remunerazione dei fattori della produzione. La spesa per consumi finali è la somma della spesa per reddito da lavoro dipendente, per acquisto di beni e servizi da produttori market, per consumi intermedi, per ammortamenti e per imposte indirette.

pubblica italiana: nel 2013 la spesa per contributi alla produzione è stata pari a circa 28 miliardi di euro. È però da segnalare come questa voce risulti essere sempre in aumento a partire dal 2005.

**Figura 3.7 Spesa per contributi alla produzione, dati in milioni di euro, 1995-2013**



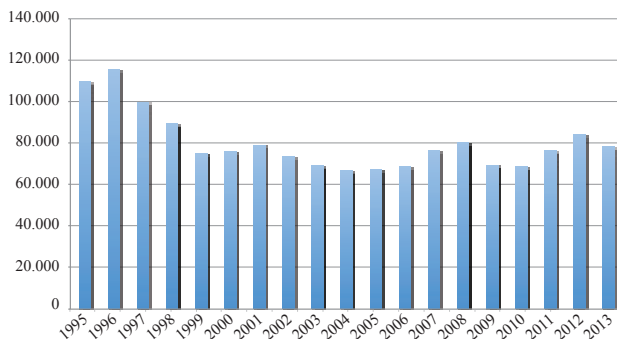
Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Una voce consistente della spesa pubblica è invece rappresentata, come più volte accennato, dalla spesa per interessi, ossia dal costo che ogni anno occorre sostenere per pagare gli interessi sui titoli di debito pubblico. La Figura 3.8 mostra la dinamica della spesa per interessi: si nota l'importante effetto dell'adesione all'eurozona. La spesa per interessi è stata ridotta più o meno di un terzo rispetto al periodo pre-euro. Ad esempio, nel picco del 1996 era pari a circa 116 miliardi di euro. Nel picco del periodo euro – anno 2012 – è stata pari a circa 84 miliardi di euro. La spesa per interessi mostra una certa volatilità data da uno dei due fattori che incidono su di essa: (1) il livello di debito pubblico; (2) il livello del tasso di interesse.

Il primo fattore – il debito – non presenta variabilità particolare perché è sempre stato in crescita, quindi non può mai aver concorso a una diminuzione della spesa per interessi. Il secondo fattore, come ormai ben noto, è invece altamente volatile perché legato alle dinamiche dello *spread* tra i BTP decennali italiani e i *Bund* decennali tedeschi. Se i timori di *default* del governo italiano aumentano, sale lo *spread* e quindi sale il tasso di interesse sui titoli di Stato da rinnovare e, quindi, la spesa per interessi. Se invece, per effetto delle politiche monetarie della Banca Centrale Europea (BCE), i timori di *default* italiano diminuiscono, allora diminuisce anche la

spesa per interessi. Questo spiega la riduzione dagli 84 miliardi del 2012 ai 78 miliardi del 2013: è l'effetto del famoso discorso di Draghi – governatore della BCE – alla city di Londra nel luglio 2012, in cui affermò che la banca centrale era disposta a qualsiasi misura per difendere l'euro.

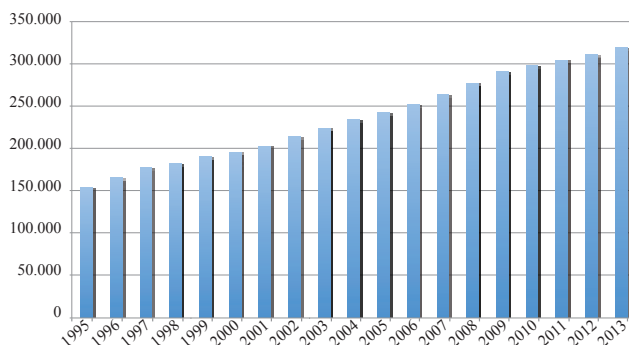
**Figura 3.8 Spesa per interessi, dati in milioni di euro, 1995-2013**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Il dato più importante della spesa pubblica è quello relativo alle prestazioni sociali, illustrato nella Figura 3.9.<sup>8</sup> Innanzitutto, è la voce di spesa più elevata: nel 2013 l'importo è stato pari a circa 320 miliardi di euro. Ma il secondo dato è ancora più importante: la spesa per le pensioni è in costante aumento: non si osserva infatti alcun anno in cui si sia registrata una diminuzione nella spesa per le pensioni. È un dato che va enfatizzato: mentre la spesa per i dipendenti pubblici, la spesa per i consumi e diverse altre componenti di spesa corrente sono in diminuzione costante a partire dal 2010, la spesa per le pensioni continua a crescere. È l'unica voce di spesa corrente – a parte i contributi alla produzione che hanno però una caratteristica diversa essendo a sostegno del sistema produttivo – in crescita. Tuttavia, le prospettive sembrano essere migliori: si stima che la riforma Fornero possa produrre circa 80 miliardi di risparmi di spesa per le pensioni entro il 2020 (Inps, Rapporto annuale 2013).

<sup>8</sup> La spesa per prestazioni sociali rappresenta le erogazioni delle amministrazioni pubbliche alle famiglie in denaro nell'ambito dei sistemi di sicurezza e di assistenza sociale.

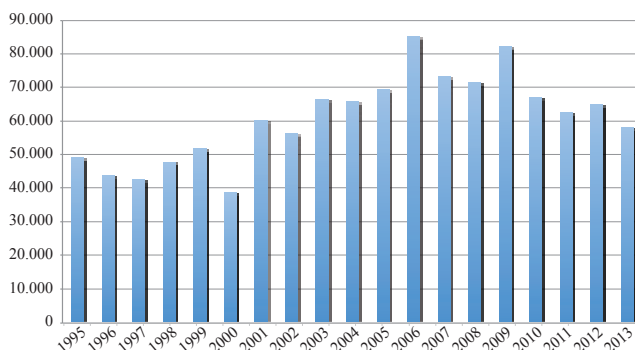
**Figura 3.9 Spesa per prestazioni sociali, dati in milioni di euro, 1995-2013**

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Infine, la Figura 3.10 presenta la dinamica della spesa in conto capitale: essa è in forte diminuzione a partire dal 2009, anno in cui era stata pari a circa 82 miliardi di euro. Nel 2013 tale spesa per investimenti è stata pari a circa 58 miliardi di euro in forte contrazione. Tuttavia, in questo caso, il dato non è da considerare positivo: la spesa per investimenti è, infatti, una delle principali leve per la crescita di lungo periodo del sistema economico.

La riduzione è un fenomeno penalizzante per il nostro sistema, ma è, tuttavia, il frutto di un sistema politico-sociale che privilegia il mantenimento dello *status quo* piuttosto che lo sviluppo. In questo modo, non si acuiscono le tensioni sociali ma si adotta una politica miope, quindi con un orizzonte di breve periodo.

Preservare lo *status quo* significa non intervenire sulla spesa per le pensioni, magari attraverso un contributo di solidarietà a favore delle giovani generazioni, che si potrebbe ipotizzare legato al reddito. I risparmi ottenuti con la minore spesa derivante da tale contributo di solidarietà potrebbero finanziare gli investimenti pubblici e fornire un impulso alla crescita, che rappresenta uno dei principali problemi della nostra economia.

**Figura 3.10 Spesa in conto capitale, dati in milioni di euro, 1995-2013**

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

In sintesi, dunque, possiamo affermare che, innanzitutto, la spesa pubblica non scende perché la spesa per le pensioni è il suo primo fattore di crescita. La spesa per le prestazioni sociali è, infatti, la prima voce di spesa ed è l'unica che è sempre cresciuta negli ultimi decenni. Anche le recenti riforme del sistema pensionistico non hanno ancora prodotto una riduzione della spesa per le prestazioni sociali. Secondariamente, tutte le altre principali voci di spesa corrente sono in costante diminuzione a partire dal 2010. Questo vale anche per la spesa per i dipendenti pubblici, calata sia per effetto della riduzione delle unità lavorative, sia per il blocco dei contratti.

Secondo l'opinione pubblica la spesa centrale dello Stato è spesso sinonimo di inefficienza, se non di spreco. Per questa ragione, è opportuno osservare nel dettaglio quali siano le voci che la compongono.

L'analisi delle componenti della spesa centrale permetterà anche di evidenziare, a livello di proposta, quali siano le voci di spesa che potrebbero essere effettuate utilizzando il modello sussidiario rispetto a quello centralizzato.

### 3.2.1 *La spesa per le pensioni in Italia*

In questa parte della ricerca analizziamo le caratteristiche della spesa per le pensioni in Italia, che, come abbiamo visto, rappresenta la componente sempre in crescita della spesa pubblica del nostro Paese, circostanza che, negli ultimi anni, porta all'aumento della spesa pubblica totale (quando invece tutte le altre principali voci sono in diminuzione).

La Tabella 3.2 mostra le varie tipologie di assegni pensionistici corrisposti dall'INPS negli anni 2012 e 2013. Sono riportati il numero di pensioni, le spese complessive e gli importi medi per tipologia di pensione.

Nel 2013 il sistema pensionistico italiano ha erogato circa 23 milioni di pensioni, in leggera diminuzione rispetto al 2012 (23,6 milioni di pensioni circa). Il 78% degli assegni appartiene alla categoria delle pensioni per Invalidità (1,2 milioni in diminuzione rispetto al 2012), Vecchiaia (12,2 milioni in diminuzione rispetto al 2012), e Superstiti (gli assegni trasferiti ai congiunti delle persone decedute, 4,8 milioni in diminuzione rispetto al 2012).

Le pensioni Indennitarie sono state, nel 2013, 806mila, in diminuzione rispetto al 2012, quelle Assistenziali 4,3 milioni, in leggero aumento rispetto all'anno precedente. In particolare aumentano le pensioni per Invalidità civile (3,2 milioni), le pensioni Sociali (838mila circa) mentre diminuiscono le pensioni di Guerra (241mila).

Se, da un lato, diminuiscono gli assegni pensionistici corrisposti, essenzialmente per effetto degli allungamenti dei periodi lavorativi previsti dalle varie riforme adottate in questi anni e, in particolare, dalla riforma Fornero, non diminuisce invece la spesa per le pensioni. Gli importi totali corrisposti nel 2013 sono, infatti, generalmente più elevati di quelli erogati in totale nel 2012. La spesa totale nel 2013 è stata pari a circa 273 miliardi di euro, +0,7% rispetto al 2012, quando la spesa fu pari a 271 miliardi di euro. Tutte le voci di assegni pensionistici fanno segnare un aumento della spesa, tranne le pensioni di Invalidità (con una spesa di 10,3 miliardi) e di Guerra (per un importo totale di 1,4 miliardi). Le pensioni di Vecchiaia sono in aumento come spesa e ammontano a circa 196 miliardi, quelle dei Superstiti anche e comportano impegni per 40,5 miliardi, gli assegni per le pensioni Indennitarie sono in incremento a 4,5 miliardi, quelli per le pensioni Assistenziali salgono a circa 22 miliardi, di cui 16 miliardi circa di assegni per Invalidità civile e 4,5 miliardi di euro per pensioni Sociali.

L'importo medio di un assegno pensionistico nel 2013 è pari a 11.695 euro, in aumento rispetto al dato del 2012 (+1,9%, un aumento maggiore dell'inflazione, pari nel 2013 a +1,2% - fonte Istat). Quindi l'incremento degli assegni, anche negli anni recenti, è superiore al costo della vita.

Nel 2013 l'importo medio di una pensione di Vecchiaia è pari a circa 16mila euro, di Invalidità a circa 8.500 euro, di una pensione Assistenziale a circa 5mila euro (di cui 5.300 euro circa di importo medio per le pensioni Sociali).

**Tabella 3.2 Pensioni erogate e relativo importo in Italia**

Tipologia di pensione	2012					
	Importo complessivo				Importo medio	
	Numero	%	Milioni di euro	%	euro	Numero Indice
<i>Vecchiaia</i>	12.299.711	52%	194.370	72%	15.803	137,6
<i>Invalidità</i>	1.314.467	6%	10.721	4%	8.156	71
<i>Superstiti</i>	4.855.483	21%	39.838	15%	8.205	71,5
<b>Totale IVS</b>	<b>18.469.661</b>	<b>78%</b>	<b>244.929</b>	<b>90%</b>	<b>13.261</b>	<b>115,5</b>
<b>Indennitarie</b>	827.272	4%	4.515	2%	5.458	47,5
<i>Invalidità civile</i>	3.190.817	14%	15.531	6%	4.867	42,4
<i>Pensioni sociali</i>	828.798	4%	4.318	2%	5.210	45,4
<i>Guerra</i>	261.435	1%	1.426	1%	5.456	47,5
<b>Assistenziali</b>	4.281.050	18%	21.275	8%	5.458	43,3
<b>Totale</b>	<b>23.577.983</b>	<b>100%</b>	<b>270.719</b>	<b>100%</b>	<b>11.482</b>	<b>100</b>

Fonte: INPS

Nel 2013 i 16 milioni circa di pensionati erano in maggioranza persone di sesso femminile (52,9%), come anche nel 2012 (stessa percentuale). L'importo totale corrisposto per gli assegni è invece maggiore per le persone di sesso maschile, pari a 152 miliardi nel 2013 (in aumento rispetto al 2012 quando fu pari a 151,7 miliardi), mentre per le persone di sesso femminile la spesa totale è stata pari a circa 121 miliardi di euro (nel 2012, 119 miliardi di euro). L'importo medio di una pensione per una persona di sesso maschile, nel 2013, è stato pari a 19.686 euro, mentre la pensione media di una persona di sesso femminile è stata di 13.921 euro.

2013					
		Importo complessivo		Importo medio	
Numero	%	Milioni di euro	%	euro	Numero Indice
12.193.882	52%	195.831	72%	16.060	137,3
1.223.951	5%	10.328	4%	8.439	72,2
4.813.125	21%	40.467	15%	8.408	71,9
<b>18.230.958</b>	<b>78%</b>	<b>246.626</b>	<b>90%</b>	<b>13.528</b>	<b>115,7</b>
805.788	3%	4.532	2%	5.624	48,1
3.206.535	14%	15.710	6%	4.899	41,9
837.982	4%	4.488	2%	5.356	45,8
241.015	1%	1.390	1%	5.769	49,3
4.285.532	18%	21.588	8%	5.037	43,1
<b>23.322.278</b>	<b>100%</b>	<b>272.746</b>	<b>100%</b>	<b>11.695</b>	<b>100</b>

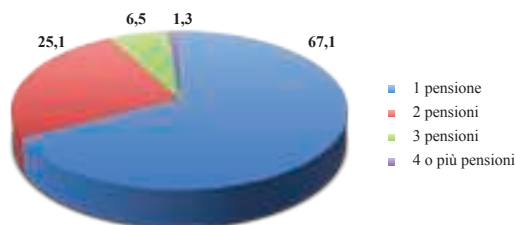


Nel corso del 2013 i nuovi pensionati sono stati 559.634, mentre coloro che hanno cessato di percepire un assegno per decesso sono stati 760.157, quindi il saldo è stato negativo, come indicato anche dalla diminuzione del numero totale di assegni corrisposti. Ai nuovi pensionati è stato corrisposto un assegno pensionistico medio di 13.152 euro, mentre l'assegno medio dei pensionati cessati era pari a 15.303 euro. Inoltre, l'assegno medio dei pensionati che già percepivano un assegno e hanno continuato a riceverlo nel 2013 è stato pari a 16.761 euro. Pertanto i nuovi pensionati, oltre ad andare in pensione più tardi, percepiscono un assegno inferiore.

I nuovi pensionati hanno un'età media di 55 anni, quindi ancora bassa rispetto al limite indicato dalle varie riforme e pari a 65 anni. Nel 2013 il 75,1% dei pensionati ha più di 64 anni, di cui il 24,1% ha più di 80 anni. Il 21,2% ha un'età compresa tra i 40 e i 64 anni, il 2,4% tra i 15 ed i 39 anni e l'1,3% ha un'età tra 0 e 14 anni. Ovviamente i pensionati più giovani percepiscono assegni per superstiti, invalidità, invalidità civile e indennitari. Esiste però anche un 17,3% di pensionati con età tra i 40 e i 64 anni che percepisce una pensione di vecchiaia.

I nuovi pensionati percepiscono pro-capite 1,14 assegni pensionistici, mentre i pensionati deceduti nel 2013 percepivano 1,82 assegni e quelli "sopravvissuti" 1,43 assegni. In quest'ottica, la Figura 3.11 mostra come un pensionato su tre abbia più di un assegno pensionistico. Infatti, nel 2013, il 67,1% dei pensionati ha ricevuto un solo assegno, il 25,1% due assegni, il 6,5% tre assegni e l'1,3% 4 assegni.

**Figura 3.11 Numero di pensioni per pensionati, 2013**



Fonte: INPS

All'interno dei gruppi che percepiscono più di un assegno le persone di sesso femminile sono la maggioranza: rappresentano il 59,4% dei pensionati che ricevono due assegni, il 70,5% di quelli che ricevono tre assegni e il 73,9% di quelli che ricevono quattro assegni. Il 68,3% dei pensionati che ricevono un assegno di Vecchiaia beneficia di un solo assegno, mentre il 31,7% ha più di un assegno, di cui il 4,7% percepisce un assegno aggiuntivo di Vecchiaia, mentre il 27% cumula – oltre a quello di Vecchiaia – assegni di altre tipologie. I titolari di assegni di Invalidità con solo un assegno sono molto meno: 41,5%. I titolari che ottengono un assegno Superstiti che non cumulano sono solo il 30,1%, quelli titolari di assegni Indennitari solo il 25,2%, quelli di Invalidità civile solo il 21,9%, i titolari di pensioni sociali che non cumulano sono invece più numerosi: 58,8%. I titolari di pensioni di Guerra che non cumulano sono invece la quota più bassa tra tutte: solo l'11,5%.

Il 33,7% delle pensioni (7,9 milioni di pensionati circa) percepisce un assegno mensile inferiore a 500 euro, e un numero simile (7,5 milioni) un assegno mensile tra i 500 e i 1.000 euro. I pensionati che percepiscono un assegno tra 1.000 e 1.500 euro sono 3,2 milioni, quelli che percepiscono un assegno mensile tra 1.500 e 2.000 euro sono 2,3 milioni circa, quelli con assegno mensile tra 2.000 e 3.000 euro sono 1,7 milioni, quelli con assegno mensile tra 3.000 e 5.000 euro sono 515mila, quelli con assegno mensile tra 5.000 e 10.000 euro sono 166mila circa, quelli con assegno mensile maggiore di 10.000 euro sono solo 8.536. Pertanto, due pensionati su tre percepiscono meno di 1.000 mensili, e pesano però solo per 1/3 della spesa complessiva (33,8%). I pensionati che percepiscono più di 3.000 euro mensili sono meno del 3% del totale e incidono per il 13,4% della spesa complessiva, mentre quelli con assegno mensile tra 1.000 e 3.000 euro sono circa 1/3 del totale e incidono per il 52,8% della spesa complessiva (quelli con assegno tra 2.000 e 3.000 sono il 7,6% e incidono per il 18,5%). In sintesi, abbiamo visto come l'aumento della spesa per le pensioni sia dovuto non tanto a un aumento del numero dei pensionati, che risulta essere invece in diminuzione, quanto, piuttosto, degli importi pensionistici corrisposti. Abbiamo anche visto che un pensionato su tre percepisce più di una pensione, e che i pensionati con assegno mensile superiore a 3.000 euro mensili sono meno del 3%, ma incidono per il 13,4% della spesa complessiva, quelli con assegno mensile tra i 2.000 e i 3.000 euro sono il 7,6% e incidono per il 18,5% della spesa totale. Su questi gruppi è possibile studiare interventi di tipo solidaristico a favore delle giovani generazioni.

Infine, le previsioni della Ragioneria Generale dello Stato sono quelle di una riduzione della spesa pensionistica in Italia nella seconda metà del decennio 2011-2020, per effetto delle riforme Dini-Fornero. La spesa pensionistica rispetto al PIL si prevede scenda dal 16,5% circa attuale a meno del 15% e mantenga tale livello almeno fino al 2030. Tale fase di decrescita, che si protrae per circa un quindicennio, è per lo più imputabile all'aumento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento e alla contestuale applicazione, pro-rata, del sistema di calcolo contributivo.

### **3.3 Le principali voci della spesa centrale in Italia: è possibile adottare un modello di spesa del governo centrale con elementi di sussidiarietà?**

In questa parte del rapporto di ricerca vengono analizzate nel dettaglio le voci di spesa dell'amministrazione centrale. Occorre tenere presente che:

- le voci, relativamente ai trasferimenti alle amministrazioni locali, comprendono l'ammontare di spesa pubblica centrale che viene trasferita agli enti locali – dopo averla raccolta con la tassazione nazionale diretta e indiretta – a eccezione di quanto raccolto direttamente dagli enti locali mediante la tassazione di competenza (ad esempio, la tassazione IRPEF regionale e comunale);
- gli importi relativi alle prestazioni sociali e assistenziali rappresentano i versamenti all'INPS, all'INAIL e ad altri enti per la quota in eccesso rispetto alla raccolta contributiva.

#### *3.3.1 Presentazione delle voci della spesa centrale in Italia*

I dati che vengono presentati sono elaborati dall'unica fonte disponibile per il dettaglio richiesto, ossia la Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese elaborata dal MEF (Ministero dell'Economia e Finanza) e relativa all'anno 2012.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> L'anno 2012 è l'ultimo anno di riferimento disponibile per tale fonte informativa. Per difformità nei criteri di valutazione di alcune voci si possono verificare delle discrepanze rispetto ai dati presentati nel paragrafo precedente e nel capitolo successivo, basati su fonti differenti: ISTAT ed Eurostat.

La Tabella 3.3 presenta il valore aggregato delle varie voci di spesa prese in esame, suddivise in spese correnti e spese in conto capitale. Vale la pena sottolineare come nella voce “Trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche”, dei 232 miliardi di euro circa di importo totale, circa 9 miliardi sono trasferimenti ad altre amministrazioni centrali, circa 122 miliardi agli enti locali, e circa 102 miliardi all’INPS e INAIL per compensare gli importi non coperti dai versamenti contributivi. Dei trasferimenti agli Enti Locali, la maggior parte (circa 99 miliardi) è indirizzata alle Regioni, mentre i Comuni ricevono solo un importo vicino ai 15 miliardi di euro. Nella voce “Altre” più di 7 miliardi rappresenta il Fondo di Finanziamento Ordinario per le Università Statali.

I trasferimenti alle “Famiglie e alle Istituzioni Sociali Private” (compresa la Chiesa cattolica e le altre istituzioni religiose) sono una quota modesta rispetto alle precedenti voci, pari a circa 4 miliardi di euro, così come i trasferimenti alle imprese, che ammontano a circa 6 miliardi di euro (di questi più di 3 miliardi sono, comunque, a imprese di Servizi Pubblici, quali Poste e Ferrovie dello Stato).

Una voce rilevante è quella delle Poste correttive delle entrate, pari a circa 43 miliardi di euro, che comprende la restituzione delle imposte, le vincite del Lotto, il canone RAI e – soprattutto – il versamento alla contabilità per il fondo di bilancio.

La spesa in conto capitale – di livelli comunque inferiori – è in gran parte concentrata sui contributi agli investimenti delle Amministrazioni Pubbliche (circa 16 miliardi di euro) – molti dei quali diretti alle Amministrazioni Centrali in questa tipologia di spesa –, ai contributi agli investimenti delle imprese (circa 9 miliardi, ma anche in questo caso una buona parte alle Società di servizi pubblici, circa 3 miliardi) e all’acquisizione di attività finanziarie, alcune delle quali ad alto rischio di *default* come l’erogazione di prestiti a favore della Grecia (come vedremo in seguito nel dettaglio).

**Tabella 3.3 Analisi delle voci di spesa, quadro complessivo, milioni di euro, Anno 2012**

<b>Spese correnti</b>	<b>417.232</b>	<b>100%</b>
Consumi intermedi	10.556	3%
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	232.897	56%
di cui: <i>Amministrazioni Centrali</i>	8.799	2%
<i>Amministrazioni Locali</i>	121.753	29%
di cui: <i>Regioni</i>	99.249	24%
<i>Comuni</i>	15.549	4%
<i>Altre</i>	7.955	2%
<i>Enti previdenziali e assistenza sociale</i>	102.345	25%
Trasferimenti a Famiglie e Istituzioni Sociali Private	4.133	1%
Trasferimenti correnti a imprese	5.703	1%
Trasferimenti correnti a estero	1.629	0.4%
Risorse proprie UE	16.492	4%
Poste correttive e compensative	42.662	10%
Altre spese correnti	815	0.2%
<b>Spese in conto capitale</b>	<b>45.653</b>	<b>100%</b>
Investimenti fissi lordi	5.034	11%
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni Pubbliche	16.394	36%
di cui: <i>Amministrazioni Centrali</i>	8.172	18%
<i>Amministrazioni Locali</i>	6.703	15%
di cui: <i>Regioni</i>	3.851	8%
<i>Comuni</i>	2.104	5%
<i>Altre</i>	748	2%
<i>Enti previdenziali e assistenza sociale</i>	1.519	3%
Contributi agli investimenti a imprese	8.749	19%
Contributi agli investimenti a Famiglie e Istituzioni Sociali Private	119	0.3%
Contributi agli investimenti a estero	695	2%
Altri trasferimenti in conto capitale	6.707	15%
Acquisizione attività finanziarie	7.955	17%

Fonte: nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese

Il dettaglio delle varie voci di spesa è l'oggetto dell'analisi seguente. La Tabella 3.4 presenta le varie componenti della spesa pubblica per consumi intermedi, in ordine decrescente. La quota maggiore della spesa – circa 4 miliardi – è per il funzionamento dell'Amministrazione Centrale. La spesa per consumi intermedi per la difesa è la seconda per importanza, per 2,5 miliardi circa, la terza è la spesa per le commissioni sui titoli versata alla Banca d'Italia (674 milioni). Le altre voci sono la spesa per i Servizi segreti (612 milioni), la spesa per il settore giudiziario (quasi 600 milioni), la spesa per gli aggi di cui 347 milioni versati ai CAF, la spesa per le missioni (320 milioni), la spesa per il funzionamento delle istituzioni scolastiche (311 milioni), la spesa per l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (173 milioni) e la spesa per i sistemi informativi della pubblica amministrazione (107 milioni).

**Tabella 3.4 Componenti della spesa per consumi intermedi, milioni di euro, 2012**

<b>Funzionamento amministrazione</b>	3.633	34%
<b>Difesa</b>	2.432	23%
<b>Commissioni su titoli a Banca d'Italia</b>	674	6%
<b>Servizi segreti</b>	612	6%
<b>Giustizia</b>	599	6%
<b>Aggi</b>	518	5%
di cui CAF	347	3%
<b>Missioni</b>	320	3%
<b>Funzionamento istituzioni scolastiche</b>	311	3%
<b>Poligrafico</b>	173	2%
<b>Sistemi informativi</b>	107	1%
<b>Altro</b>	1.177	11%
<b>Totale</b>	<b>10.556</b>	<b>100%</b>

Fonte: nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese

La Tabella 3.5 mostra il dettaglio dei trasferimenti alle Amministrazioni Centrali dello Stato, in cui l'importo maggiore viene assegnato alle agenzie fiscali (Agenzia delle Entrate, Agenzia del Demanio, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli) per 4 miliardi di euro e successivamente, sempre in ordine decrescente, per gli Organi costituzionali (Presidenza della Repubblica, Parlamento, Corte Costituzionale, Consiglio Nazionale dell'Economia e

del Lavoro – CNEL, Consiglio Superiore della Magistratura, Corte Suprema di Cassazione, oltre a Consiglio di Stato, TAR e Corte dei Conti che sono riportati con voce separata nella Tabella 3.3) con quasi 2 miliardi, Enti di ricerca (tra cui ASI-agenzia spaziale italiana, CNR, INAF- astrofisica, INDIRE-innovazione e ricerca educativa, INFN-fisica nucleare, INVALSI, ENEA, ISFOL-formazione lavoratori, ISPRA-protezione ricerca ambientale, ISTAT) per 761 milioni, la Presidenza del Consiglio per 645 milioni, altri enti centrali (413 milioni), CONI per 407 milioni, Corte dei Conti (268 milioni), Consiglio di Stato e TAR (183 milioni), AGEA – Agenzia per le erogazioni in agricoltura per 119 milioni, ICE (commercio estero) per 71 milioni, le varie authorities (ANVUR, antitrust, comunicazioni, energia, ecc.) per 33 milioni, ENAC per 22 milioni, CRI per 11 milioni e ANPA (protezione ambiente) per 6 milioni.

**Tabella 3.5 Componenti dei trasferimenti alle Amministrazioni Centrali, milioni di euro, 2012**

<b>Agenzie fiscali</b>	4.007	46%
<b>Organi Costituzionali</b>	1.853	21%
<b>Enti di ricerca</b>	761	9%
<b>Presidenza Consiglio dei Ministri</b>	645	7%
<b>Altri Enti Centrali</b>	413	5%
<b>CONI</b>	407	5%
<b>Corte dei Conti</b>	268	3%
<b>TAR e Consiglio di Stato</b>	183	2%
<b>AGEA (ex AIMA)</b>	119	1%
<b>ICE</b>	71	1%
<b>Authorities e Agenzie</b>	33	0.4%
<b>ENAC</b>	22	0.3%
<b>Croce Rossa Italiana</b>	11	0.1%
<b>ANPA</b>	6	0.1%
<b>Totale</b>	<b>8.799</b>	<b>100%</b>

*Fonte:* nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese

Gli importi dettagliati dei trasferimenti alle amministrazioni regionali sono riportati nella Tabella 3.6. Si commentano soltanto, per brevità di esposizione, alcune voci.

**Tabella 3.6, Componenti dei trasferimenti alle Amministrazioni Locali-Regioni, milioni di euro, 2012**

Fondo federalismo fiscale	53.806	54%
Regioni Sicilia Sardegna regolazioni contabili	9.269	9%
Fondo Sanitario Nazionale	9.092	9%
di cui: <i>Università</i>	559	1%
<i>Bambin Gesù</i>	169	0.2%
<i>Croce Rossa Italiana</i>	138	0.1%
<i>Cavalieri di Malta</i>	36	0.04%
Fondo Ordinamento Regioni Statuto Speciale	7.424	7%
Ripiano anticipazioni tesoreria RSO - Finanziamento spesa sanitaria	6.599	7%
Regione Friuli Venezia Giulia - reg. contabili	4.397	4%
Regione Trentino regolazioni contabili	2.853	3%
Compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione	1.748	2%
Trasporto pubblico locale	1.181	1%
Devoluzione quote entrate province Trento e Bolzano	862	1%
Fondo ricostruzione - sisma Emilia	552	1%
Sostegno alle scuole paritarie	233	0.2%
Rimborso alle Regione per immissioni in ruolo personale assunto per terremoti 1968-1984	207	0.2%
Federalismo amministrativo	200	0.2%
Fondo integrativo per concessione borse di studio	160	0.2%
Edilizia residenziale	138	0.1%
Disavanzi pregressi aziende trasporto regionale	101	0.1%
Ospedale pediatrico Bambin Gesù	79	0.1%
Policlinici universitari	67	0.1%
Rimborso spesa sanitaria anno 1990	34	0.03%
Rimborso per minori introiti su riduzione tasse automobilistiche	21	0.02%
Sostegno istruzione	11	0.01%
Attuazione politiche sociali	11	0.01%
Fondo Prestiti d'onore	3	0.003%
Fondo per il diritto al lavoro dei disabili	2	0.002%
Altri trasferimenti a Regioni	199	0.2%
<b>Totale</b>	<b>99,249</b>	<b>100%</b>

Fonte: nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese



L'importo maggiore, pari a circa 54 miliardi, è il trasferimento per il fondo del federalismo fiscale, ossia il trasferimento finalizzato a garantire un certo grado di autonomia alle Regioni. Il secondo importo riguarda una voce presente in diverse poste di trasferimento: le regolazioni contabili. Nel 2012 esse sono relative a Sicilia, Sardegna, Friuli Venezia Giulia, Trentino. Non viene specificato il dettaglio di queste regolazioni, essendo però una voce di spesa potrebbero anche riguardare un ripiano di posizioni debitorie. Circa 9 miliardi sono trasferiti al Fondo Sanitario Nazionale, con specifici trasferimenti all'Ospedale Pediatrico del Bambin Gesù (169 milioni), alla CRI (138 milioni) e ai Cavalieri di Malta (36 milioni). Si segnalano i quasi 2 miliardi di compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrasporto, e 1,2 miliardi circa per il trasporto pubblico locale. La ricostruzione dopo il sisma in Emilia impegna 552 milioni, il sostegno alle scuole paritarie 233 milioni. Sono riportate altre voci, come, ad esempio, 207 milioni di rimborso alle Regioni per il personale immesso in ruolo per i terremoti 1968-1984, altri 79 milioni per l'Ospedale Pediatrico Bambin Gesù e 138 milioni per l'edilizia residenziale.

La Tabella 3.7 mostra i trasferimenti ai Comuni. Si sottolineano i 300 milioni di compensazione per il minor gettito dei Comuni sull'ICI relativa all'abitazione principale (pertanto il contribuente non ha pagato l'ICI direttamente ma una parte di essa è stata comunque pagata mediante questa posta di trasferimento), i 171 milioni per i giudici di pace, i 109 milioni di contributo straordinario per Napoli e Palermo per attività socialmente utili.

**Tabella 3.7 Componenti dei trasferimenti alle Amministrazioni Locali-Comuni, milioni di euro, 2012**

<b>Federalismo municipale - Fondo sperimentale di riequilibrio per i Comuni delle RSO</b>	7.002	48%
<b>Ripiano conto sospeso per anticipazioni di tesoreria</b>	2.419	17%
<b>Fondo ordinario</b>	1.640	11%
<b>Fondo consolidato</b>	951	7%
<b>Contributi per gli interventi dei Comuni e Provincie</b>	487	3%
<b>Federalismo municipale - Fondo sperimentale di riequilibrio per le provincie delle RSO</b>	433	3%

(segue)

*(continua)*

Compensazione minore ICI abitazione principale	300	2%
Fondo perequativo	281	2%
Contributi ai Comuni virtuosi	200	1%
Contributi ai Comuni per uffici giudiziari	171	1%
Compartecipazione IRPEF	135	1%
Contributo straordinario a Napoli e Palermo per attività socialmente utili	109	1%
Trasporto pubblico locale	106	1%
Contributi a Provincie per riduzione debito	100	1%
Fondo federalismo amministrativo	67	0.5%
Fondo da ripartire in relazione all'IVA per prestazione servizi	35	0.2%
Altro	113	1%
<b>Totale</b>	<b>14.549</b>	<b>100%</b>

Fonte: nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese

La Tabella 3.8 presenta i trasferimenti a società di servizi pubblici, con importi di circa 2,2 miliardi per le Ferrovie dello Stato, di 405 milioni per le Poste, di 281 milioni per ENAV, 185 milioni per Finmare, 49 milioni per Telecom Italia e 19 per le società di gestione della navigazione dei laghi.

**Tabella 3.8 Componenti dei trasferimenti a Società di Servizi Pubblici, milioni di euro, 2012**

Ferrovie dello Stato SpA	2.231	70%
Poste	405	13%
ENAV	281	9%
Società di servizi marittimi (Finmare)	185	6%
Telecom	49	2%
Gestione servizio navigazione lacuale	19	1%
<b>Totale</b>	<b>3.170</b>	<b>100%</b>

Fonte: nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese

In Tabella 3.9 sono riportati i trasferimenti alle imprese private. Rilevante il contributo agli autotrasportatori per credito di imposta: 859 milioni. Le scuole paritarie aggiungono altri 265 milioni di finanziamento a quelli precedentemente indicati in Tabella 3.6 (trasferimenti alle Regioni), il settore bancario riceve 300 milioni, mentre gli interventi per l'occupazione giovanile e femminile ammontano a 196 milioni. Il fondo vittime dell'usura ottiene un finanziamento di 131 milioni, le emittenti locali 105 milioni, le Università non statali 87 milioni, il Fondo Unico dello Spettacolo 45 milioni.

**Tabella 3.9 Componenti dei trasferimenti a Imprese, milioni di euro, 2012**

<b>Restituzione compensazione oneri gravanti sugli autotrasportatori - credito d'imposta</b>	859	34%
<b>Scuole private: elementari, medie e materne</b>	265	10%
<b>Contributo in conto interessi</b>	214	8%
<b>Sistema creditizio</b>	200	8%
<b>Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento dell'occupazione giovanile e delle donne</b>	196	8%
<b>Fondo vittime dell'usura</b>	131	5%
<b>Contributi a emittenti locali</b>	105	4%
<b>Copertura disavanzi pregressi ferrovie in concessione</b>	93	4%
<b>Università non statali</b>	87	3%
<b>Mutui fondo settore marittimo</b>	77	3%
<b>Contributi imprese armatoriali per riduzione oneri finanziari</b>	47	2%
<b>Quota del FUS per sovvenzione attività teatrali da privati</b>	45	2%
<b>UNIRE</b>	40	2%
<b>Anticipazioni ferrovie per provvedimenti d'ufficio</b>	28	1%
<b>Crediti d'imposta</b>	22	1%
<b>Contributi agricoltura</b>	2	0.1%
<b>Altro</b>	122	5%
<b>Totale</b>	<b>2.533</b>	<b>100%</b>

Fonte: nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese

In Tabella 3.10 sono illustrati i trasferimenti alle Famiglie. Le voci principali riguardano le pensioni di guerra (710 milioni), i danni trasfusionali (402 milioni), l'accoglienza ai profughi (151 milioni), le spese sanitarie all'estero (che vanno direttamente ai Paesi esteri non alle famiglie, per 127 milioni), le spese per i detenuti (133 milioni), i risarcimenti per le vittime del lavoro (83 milioni), gli assegni vitalizi ai politici perseguitati e deportati (53 milioni), l'assistenza sanitaria al personale navigante (38 milioni), i risarcimenti per gli errori giudiziari (34 milioni) e la Social card (8 milioni).

**Tabella 3.10 Componenti dei trasferimenti alle Famiglie, milioni di euro, 2012**

<b>Pensioni di guerra</b>	710	41%
<b>Danni trasfusionali</b>	402	23%
<b>Assistenza stranieri e prima accoglienza profughi</b>	151	9%
<b>Spese detenuti</b>	133	8%
<b>Rimborso spesa sanitaria all'estero</b>	127	7%
<b>Fondo famiglie vittime del lavoro</b>	83	5%
<b>Assegni vitalizi perseguitati politici e deportati</b>	53	3%
<b>Assistenza sanitaria personale navigante</b>	38	2%
<b>Risarcimento errori giudiziari</b>	34	2%
<b>Social card</b>	8	0.5%
<b>Totale</b>	<b>1.739</b>	<b>100%</b>

Fonte: nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese

I contributi alle Istituzioni Sociali Private (ISP) sono presentati nella Tabella 3.11. La CEI – Conferenza Episcopale Italiana riceve 1,1 miliardi tramite l'8 *per mille*, che rappresenta la quota maggiore, seguita dai contributi ai patronati (429 milioni), ai partiti politici (182 milioni), alla previdenza del personale finanze (130 milioni), alle confessioni religiose diversa da quella cattolica (26 milioni), alle ONLUS (2 milioni).

Non riportata nelle Tabelle 3.8 e 3.9, nella Relazione Generale, figura nella voce aggregata dei Trasferimenti a Famiglie e ISP, la componente "Altro", per un importo di 477 milioni, in cui dovrebbero esserci i contributi del 5 *per mille*, che ammontano, nel 2012, a 395 milioni (dato della Corte dei Conti).

**Tabella 3.11 Componenti dei trasferimenti alle ISP, milioni di euro, 2012**

<b>CEI</b>	1.148	60%
<b>Istituti di patronato assistenza sociale</b>	429	22%
<b>Contributi ai partiti politici</b>	182	9%
<b>Fondo previdenza personale finanze</b>	130	7%
<b>Altre confessioni religiose</b>	26	1%
<b>ONLUS - associazioni di volontariato</b>	2	0.1%
<b>Totale</b>	<b>1.917</b>	<b>100%</b>

*Fonte:* nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese

La Tabella 3.12 mostra i trasferimenti all'estero, con importi di 605 milioni per gli organismi internazionali, di 370 per gli accordi ACP di partenariato economico e commerciale tra la UE e l'Africa, di 211 accordi internazionali legati alla difesa, di 86 per aiuti ai Paesi in via di sviluppo.

**Tabella 3.12 Componenti dei trasferimenti all'estero, milioni di euro, 2012**

<b>Organismi internazionali</b>	605	37%
<b>Accordi ACP</b>	370	23%
<b>Accordi internazionali - Difesa</b>	211	13%
<b>Aiuti ai Paesi in via di sviluppo</b>	86	5%
<b>Altro</b>	357	22%
<b>Totale</b>	<b>1.629</b>	<b>100%</b>

*Fonte:* nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese

La Tabella 3.13 illustra come l'Italia finanzia il bilancio della UE: per circa 12 miliardi come quota sul Prodotto Nazionale Lordo, per 2,1 miliardi in base all'IVA e per altri 2,1 miliardi con risorse proprie.

**Tabella 3.13 Componenti dei trasferimenti alla UE, milioni di euro, 2012**

<b>Quota Prodotto Nazionale Lordo</b>	12.243	74%
<b>Risorse IVA</b>	2.164	13%
<b>Risorse proprie tradizionali</b>	2.085	13%
<b>Totale</b>	<b>16.492</b>	<b>100%</b>

*Fonte:* nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese

Le poste correttive di bilancio sono riportate in Tabella 3.14. La voce principale è costituita dai versamenti di contabilità per i fondi di bilancio (34 miliardi circa), seguita dalle vincite e commissioni del Lotto (4,5 miliardi), dal canone RAI (1,7 miliardi) e dalla restituzione delle imposte dirette e indirette.

**Tabella 3.14 Componenti delle poste correttive di bilancio, milioni di euro, 2012**

<b>Versamento alla contabilità: fondi di bilancio</b>	33.584	79%
<b>Lotto (vincite e commissioni)</b>	4.500	11%
<b>Canoni RAI-TV</b>	1.740	4%
<b>Restituzione e rimborso imposte dirette</b>	1.442	3%
<b>Restituzione e rimborso imposte indirette</b>	828	2%
<b>Altro</b>	568	1%
<b>Totale</b>	42.662	100%

Fonte: nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese

Infine, l'ultimo gruppo di spese dell'amministrazione centrale è dato dalla componente "altre spese correnti", riportate nella Tabella 3.15. L'8 per mille a favore dello Stato ammonta a 395 milioni di euro, le spese per le liti giudiziarie a 201 milioni di euro, il Conto dormienti<sup>10</sup> (gestito dal MEF a risarcimento delle vittime dei crack finanziari come i tango-bond argentini, Cirio, Parmalat, ecc.) a 174 milioni di euro, il fondo per la sicurezza urbana e l'ordine pubblico a 15 milioni di euro.

**Tabella 3.15 Componenti delle altre spese correnti, milioni di euro, 2012**

<b>8 per mille allo Stato</b>	395	32%
<b>Spese per liti</b>	201	16%
<b>Conto dormienti</b>	174	14%
<b>Fondo da ripartire per la sicurezza urbana e l'ordine pubblico</b>	15	1%
<b>Altro</b>	459	37%
<b>Totale</b>	1.244	100%

Fonte: nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese

10 Il D.P.R. n. 116/07 ha specificato i criteri per individuare, nell'ambito del sistema finanziario, i conti definibili come dormienti. Rientrano in tale categoria i rapporti contrattuali (depositi di somme di denaro; depositi di strumenti finanziari) in relazione ai quali non sia stata effettuata alcuna operazione o movimentazione a iniziativa del titolare del rapporto o di terzi da questo delegati per il periodo di 10 anni decorrenti dalla data di loro libera disponibilità.

Nella Relazione Generale sono indicate anche le varie voci relative ai contributi agli investimenti, le cui tabelle vengono riportate, per sinteticità, in Appendice al capitolo. Tuttavia, si ritiene opportuno segnalare alcune voci particolarmente significative. Nella voce investimenti fissi lordi, nel 2012 gli investimenti per Expo Milano sono pari a 228 milioni. Gli investimenti regionali in edilizia sanitaria sono pari a 1,2 miliardi, quelli per le aree depresse nelle Regioni a Statuto Ordinario (RSO) anch'essi a 1,2 miliardi, per il Termovalorizzatore di Acerra a 356 milioni.

Sono presenti – negli investimenti dei Comuni – 300 milioni per il piano di rientro finanziario del Comune di Roma, e 200 milioni come versamento sempre al Comune di Roma per i diritti di imbarco passeggeri negli aeroporti, 147 milioni di investimenti per il trasporto rapido di massa (metropolitane), 107 milioni per Venezia.

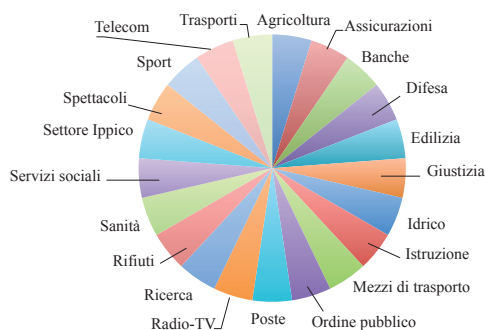
La società Ferrovie dello Stato SpA è finanziata per 2,9 miliardi nella voce investimenti di cui 924 milioni per l'Alta Velocità, le poste per 142 milioni. I versamenti per il fondo opere strategiche è pari a 1,7 miliardi, per il fondo aree sottoutilizzate a 1,4 miliardi, per il fondo opere stradali e ferroviarie di interesse strategico a 441 milioni.

Nel capitolo “acquisizioni di attività finanziarie“ risaltano gli 1,1 miliardi di prestiti in favore della Grecia, nell'ambito dei piani di ristrutturazione del debito del Paese ellenico.

In sintesi, l'analisi effettuata in dettaglio sulle diverse voci di spesa da parte del governo centrale ha messo in evidenza, innanzitutto, l'estesa eterogeneità dei settori di intervento dello Stato in Italia.

Ad esempio, la Figura 3.12 presenta l'esito dell'aggregazione delle diverse voci esaminate nelle Tabelle 3.4-3.15 all'interno dei vari settori di attività economica. Sono stati identificati ben 21 settori di intervento, senza tener conto degli impegni per l'attività degli organi costituzionali, dell'apparato statale e degli organi internazionali, dei trasferimenti agli enti locali. Questi settori sono identificati non per la presenza di forme di tassazione (ad esempio l'IVA), ma per effetto di interventi di spesa da parte dello Stato mediante decisioni del governo centrale. Quindi l'intervento dello Stato è dal lato della spesa, non quello più generale presente in letteratura che riguarda anche la tassazione e le varie forme di regolamentazione.

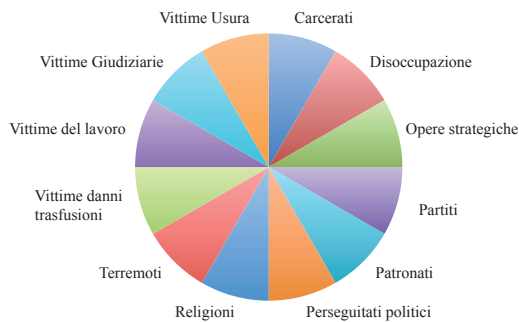
**Figura 3.12 Aggregazione delle voci di spesa in settori di attività economica**



Fonte: nostre elaborazioni

La Figura 3.13 mostra, invece, gli interventi dello Stato per eventi dannosi di tipo naturale (come, ad esempio, i terremoti), per errori umani, per opere strategiche, sociali e religiose. Anche in questo caso i campi di intervento sono molteplici e certamente giustificabili.<sup>11</sup>

**Figura 3.13 Aggregazione delle voci di spesa per eventi dannosi e opere strategiche e sociali**



Fonte: nostre elaborazioni

<sup>11</sup> Si noti che i diagrammi di Figura 3.12 e Figura 3.13 hanno il solo scopo di mettere in luce le diverse categorie originate da aggregazioni di voci di spesa, senza tuttavia rappresentarne il peso in termini percentuali.



### 3.3.2 Un modello di spesa del governo centrale con elementi di sussidiarietà

Nell'ambito di questa molteplicità di interventi, sono individuabili settori tipici dell'intervento statale, quali la difesa, la giustizia, gli eventi dannosi naturali, il finanziamento alle opere strutturali strategiche per il Paese. In questi ambiti è naturale pensare a un modello di spesa da parte dello Stato governata centralmente, per le sue caratteristiche di interesse nazionale. Conseguentemente, le decisioni sull'ammontare delle varie voci di spesa da impegnare sono responsabilità diretta del governo centrale.

L'analisi ha, però, posto in evidenza molti settori in cui lo Stato interviene, che non fanno parte di un ambito tipico di intervento pubblico; inoltre, e questa seconda osservazione sembra essere più rilevante della precedente, le decisioni relative alle grandezze economiche da impegnare in questi settori sono prese – come per i settori tradizionali – dal governo centrale. Va sottolineato che questa modalità di intervento non è assolutamente l'unica possibile. Si può infatti ipotizzare che alcune delle decisioni di spesa di competenza del governo centrale siano, almeno parzialmente, orientate dalle scelte dei cittadini integrando il principio di sussidiarietà in alcune parti del modello centralizzato di spesa pubblica.

Inoltre, essendo evidente dalla precedente analisi che importi anche ragguardevoli del bilancio dello Stato sono impegnati per il ripianamento di cattive gestioni da parte di enti locali, o per il salvataggio di settori o imprese industriali, sarebbe opportuno aumentare il livello informativo da parte della popolazione in merito, per favorire la responsabilità diretta delle varie coalizioni politiche e degli *stakeholders* locali coinvolti in fallimenti industriali.

Lo stesso modello decisionale basato sulla sussidiarietà orizzontale potrebbe essere adottato, anche parzialmente, per i trasferimenti alle famiglie, alle ISP e alle imprese. Ad esempio, le esigenze dei cittadini potrebbero preferire un maggiore finanziamento a favore dell'occupazione giovanile – soprattutto in questo periodo di grave crisi del mercato del lavoro – piuttosto che verso altre voci (per esempio alcune tra quelle indicate in Figura 3.11 e in Figura 3.12).

### 3.4 Conclusioni

In questo capitolo abbiamo analizzato le dinamiche della spesa pubblica italiana e il dettaglio delle varie voci di spesa decise dal governo centrale. Lo studio delle dinamiche delle varie componenti di spesa pubblica ha evidenziato come quasi tutte le voci di spesa siano in diminuzione a partire dal 2010: scende, infatti, in modo costante la spesa per i dipendenti pubblici, la spesa per i consumi intermedi, per i consumi finali, ecc. L'unica voce che rimane in costante crescita è la spesa per prestazioni sociali, quindi pensioni e assistenza sociale. Data la loro rilevanza come impegno economico, le pensioni sono la voce che porta – pur in presenza di diminuzione della maggior parte delle altre voci – a un continuo aumento della spesa pubblica anche negli anni più recenti, e – di conseguenza – al continuo peggioramento del debito pubblico italiano. Occorre comunque sottolineare che è prevedibile entro il 2020 una diminuzione della spesa pubblica italiana (mantenendo invariata l'attuale dinamica per le altre voci): dal momento in cui le riforme Dini-Fornero estenderanno tutti i loro effetti si avrà, infatti, una diminuzione anche della spesa pensionistica.

L'analisi dettagliata delle voci di spesa del governo centrale ha evidenziato l'eterogeneità degli interventi adottati. Per alcuni (difesa, servizi segreti, giustizia, organi costituzionali, ecc.) è naturale pensare a un modello decisionale centralizzato. Per altri (attività sportive, istruzione, spettacoli, ecc.) si può invece ipotizzare di integrare il modello di decisioni centralizzate con il modello sussidiario orizzontale, in cui parte dell'ammontare di risorse da impegnare nei vari campi di intervento viene deciso dai cittadini, come avviene già con successo per l'*8 per mille* e il *5 per mille*.

Questo modello di spesa pubblica integrato potrebbe favorire un'allocatione delle risorse pubbliche più efficiente perché più vicina agli effettivi bisogni della gente. L'alternativa, ossia proseguire con il solo modello centralizzato, sembra infatti presentare due rischi, per l'evidenza di alcune voci di spesa: (1) rimanere troppo vincolati a scelte del passato, magari frutto di pressioni lobbistiche; (2) disallineare l'importanza dei settori di intervento dalle preferenze della popolazione.

*Appendice***Tabella 3.16 Investimenti fissi lordi, milioni di euro, 2012**

Difesa (Beni militari di uso civile)	2.597	52%
Sistemi informativi	358	7%
Ricostruzione Terremoto Abruzzo	245	5%
Expo Milano	228	5%
Edilizia di servizio	83	2%
Acquisizione mezzi tecnico logistici	54	1%
Aree depresse	40	1%
Altro	1.429	28%
<b>Totale</b>	<b>5.034</b>	<b>100%</b>

Fonte: nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese

**Tabella 3.17 Investimenti in Amministrazioni Pubbliche, milioni di euro, 2012**

Amministrazioni Centrali	8.172	50%
Amministrazioni Locali	6.703	41%
Enti Previdenziali e assistenza sociale	1.519	9%
<b>Totale</b>	<b>16.394</b>	<b>100%</b>

Fonte: nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese

**Tabella 3.18 Investimenti delle Regioni – voci principali, milioni di euro, 2012**

Edilizia sanitaria	1.219
Aree depresse RSO	1.187
Termovalorizzatore di Acerra	356
Eventi calamitosi Sicilia Calabria Campania	160
Contratto pubblico trasporti	150
Solidarietà nazionale Regione Sicilia	103
Piano disinquinamento ambientale e rischio idrogeologico	96

(segue)

*(continua)*

<b>Contributi quindicennali Sicilia RC auto</b>	86
<b>Edilizia di servizio</b>	83
<b>Libri di testo gratuiti</b>	79
<b>Residenza studenti universitari</b>	39
<b>Interventi settori agricoli e forestali</b>	32
<b>Acquisto autobus pubblici</b>	19

*Fonte:* nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese

**Tabella 3.19 Investimenti dei Comuni – voci principali, milioni di euro, 2012**

<b>Somma per Comune di Roma per il ripiano di rientro finanziario</b>	300
<b>Somma per Comune di Roma - diritti imbarco passeggeri aeroporti</b>	200
<b>Trasporto rapido di massa</b>	147
<b>Fondi per investimenti</b>	131
<b>Contributo Venezia</b>	107
<b>Contratto pubblico trasporti</b>	25
<b>Libri di testo gratuiti</b>	24
<b>Programma “contratti di quartiere II” per quartieri degradati</b>	22

*Fonte:* nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese

**Tabella 3.20 Investimenti in Società di Pubblici Servizi, milioni di euro, 2012**

<b>Ferrovie dello Stato SpA</b>	2.898	91%
<b>di cui: AV/AC</b>	924	29%
<b>F.S. in regime di concessione e gestione governativa</b>	148	5%
<b>Poste</b>	142	4%
<b>Gestione servizio navigazione lacuale</b>	2	0.1%
<b>Totale</b>	<b>3.190</b>	<b>100%</b>

*Fonte:* nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese

**Tabella 3.21 Contributi a investimenti in imprese - voci principali, milioni di euro, 2012**

<b>Imprese settore aeronautico</b>	1.818
<b>Fondo per la competitività e lo sviluppo</b>	800
<b>Programma FREMM</b>	435
<b>Crediti di imposta</b>	377
<b>Crediti di imposta popolazioni colpite Abruzzo</b>	260
<b>ANAS</b>	197
<b>Fondo per la finanza d'impresa</b>	193
<b>SVIMEZ</b>	163
<b>Fondo solidarietà agricoltura-incentivi indennizzi e assicurativi</b>	159
<b>Industria navalmecanica e armatoriale</b>	156
<b>Fondo agevolazione ricerca</b>	120
<b>Aggiornamento studi salvaguardia Venezia</b>	98
<b>FUS-attività cinematografica e circense</b>	83
<b>Settore agricolo</b>	62
<b>Contributi abbattimento interessi su mutui agevolati</b>	37
<b>Contributi per trasporto merci</b>	33
<b>Sistemi ferroviari passanti</b>	12

*Fonte:* nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese

**Tabella 3.22, Fondi, milioni di euro, 2012**

<b>Fondo opere strategiche</b>	1.682
<b>Fondo aree sottoutilizzate</b>	1.443
<b>Fondo infrastrutture ferroviarie stradali relativo a opere di interesse strategico</b>	441

*Fonte:* nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese

**Tabella 3.23 Acquisizioni attività finanziarie, milioni di euro, 2012**

Sottoscrizione capitale del MES	5.732	72%
Erogazione prestiti in favore della Grecia	1.132	14%
Fondo rotativo imprese	280	4%
Anticipazioni alle Regioni piani di rientro materia sanitaria	134	2%
Oneri derivanti da garanzie Stato per leggi	79	1%
Poligrafico e Zecca di Stato	33	0.4%
Conferimenti a banche fondi e organismi internazionali	10	0.1%
Altro	555	7%
<b>Totale</b>	<b>7.955</b>	<b>100%</b>

*Fonte:* nostre elaborazioni dati MEF, Relazione sulla Situazione Economica del Paese



## **4. Sussidiarietà verticale, spesa pubblica e debito pubblico in Italia e in Europa**

*di Davide Scotti e Marta Trabucchi*

### **4.1 Introduzione**

L'obiettivo principale di questo capitolo è misurare il grado di sussidiarietà verticale nella spesa pubblica in Italia e di proporre un confronto a livello europeo. Come spiegato nel Capitolo 1, il principio di sussidiarietà verticale fa riferimento alla ripartizione delle competenze tra i diversi livelli dei pubblici poteri, in particolare Stato, Regioni ed enti locali. Per quanto concerne le voci di spesa, con il termine spesa sussidiaria verticale (articoli 117-118 della Costituzione italiana), si indicano le spese sostenute dalle amministrazioni locali (Stati federali, Regioni, enti locali). Pertanto, un passaggio indispensabile al fine di effettuare un confronto tra Paesi in termini di grado di spesa sussidiaria verticale consiste nell'analisi della spesa pubblica (e delle sue componenti, spiegate nel Capitolo 2).<sup>1</sup>

Si noti inoltre che la spesa pubblica incorpora il debito pubblico in forza del legame esplicitato nel Capitolo 2. Alla luce di questa considerazione, in questo capitolo viene effettuato un confronto tra Paesi europei per quanto riguarda il debito pubblico e la spesa per interessi.

Il periodo oggetto di analisi coincide con l'ultimo ventennio (più precisamente, dal 1995 al 2013).

<sup>1</sup> Si noti che, come già spiegato nel Capitolo 2, il settore delle amministrazioni pubbliche è diviso in quattro sotto-settori: amministrazioni centrali, amministrazioni di Stati federati (se previste), amministrazioni locali ed enti di previdenza e assistenza sociale. Essendo i dati dei sotto-settori consolidati all'interno di ciascun sotto-settore, ma non tra sotto-settori, la somma delle spese dei quattro sotto-settori può risultare superiore al valore del settore.



Il capitolo è strutturato nel seguente modo. Il paragrafo 4.2 riguarda la spesa pubblica totale, il paragrafo 4.3 concerne la spesa pubblica centrale, il paragrafo 4.4 tratta della spesa pubblica locale, mentre oggetto del paragrafo 4.5 è la spesa per le prestazioni sociali. Nel paragrafo 4.6 viene definito e analizzato il grado di sussidiarietà verticale, mentre il paragrafo 4.7 effettua un confronto tra i principali Paesi europei per quanto concerne i valori di spesa rispetto al PIL, concentrando l'attenzione su alcune rilevanti voci di spesa. I paragrafi 4.8 e 4.9 sono relativi rispettivamente al debito pubblico e alla spesa per interessi. Infine, il paragrafo 4.10 riassume e conclude il capitolo.<sup>2</sup>

## 4.2 La spesa pubblica totale in Europa

Un'attenta valutazione della spesa pubblica totale,<sup>3</sup> mostrata nella Tabella 4.1 relativamente agli anni 1995 e 2013, evidenzia da subito come, in termini assoluti, l'Italia risulti uno tra i Paesi europei con il livello di spesa più alto, pari a 452 miliardi di euro nel 1995 (corrispondente al terzo valore più alto, alle spalle di Germania e Francia) e a 789 miliardi di euro circa nel 2013 (corrispondente al quarto posto, alle spalle di Germania, Francia e Regno Unito).

In generale, è evidente come i cinque principali Paesi europei (Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna) occupino proprio le prime cinque posizioni, sia nel 1995, sia nel 2013.

La Figura 4.1 riassume, per un sotto-campione di quindici Paesi e a livello europeo (UE 28, UE 27 e Eurozona a 18 Paesi), i valori di spesa pubblica totale relativi all'anno 2013. I valori assoluti di spesa, tuttavia, non sono sufficienti a caratterizzare in maniera esaustiva la situazione dei singoli Paesi in quanto non considerano né la dinamica temporale della spesa né le popolazioni dei Paesi. In particolare, l'Italia è caratterizzata da un tasso di crescita della spesa pubblica totale pari al 75% tra il 1995 e il 2013 e pari al 19% tra il 2004 e il 2013 (Figura 4.2 e Tabella 4.2). Tale dato suggerisce come la spesa pubblica totale sia cresciuta meno

2 Si noti che, coerentemente con quanto fatto per il Capitolo 3, i dati di spesa presentati in questo capitolo sono a valori correnti.

3 Il dato di riferimento qui è il valore di Eurostat definito come *general government expenditure* e ottenuto dalle tabelle *Government revenue, expenditure and main aggregates [gov\_a\_main]*.

che in altri Paesi nel periodo oggetto di analisi, tanto che l'Italia si trova al ventiseiesimo posto su 30 Paesi per quanto riguarda la crescita tra il 1995 e il 2013 (pari, appunto, al 75%) e al ventottesimo posto su 31 Paesi per quanto concerne la crescita della spesa pubblica totale tra il 2004 e il 2013 (pari appunto al 19%).<sup>4</sup>

Considerando sempre i cinque principali Paesi europei, si noti come tutti si trovino nella parte bassa della classifica con la Spagna prima tra i cinque (+126% tra 1995 e 2013 e +40% tra 2004 e 2013).

Osservando il dato pro-capite (Tabella 4.3 e Figura 4.3), la spesa pubblica italiana risulta pari a 7.952 euro nel 1995 e 12.924 euro nel 2013. Tale valore comporta una posizione di centro classifica per l'Italia, che risulta, tuttavia, nelle ultime posizioni per quanto riguarda la crescita percentuale della spesa totale pro-capite con una crescita percentuale tra il 1995 e il 2013 pari a 63% e tra il 2004 e il 2013 pari a 13% (Tabella 4.4 e Figura 4.4).

Dopo aver effettuato questo primo confronto a livello totale, ci chiediamo quindi, nell'ottica di definire un livello di spesa sussidiaria verticale, come la spesa totale sia ripartita tra le sue diverse componenti. Pertanto, i prossimi paragrafi evidenzieranno un confronto specifico per la spesa centrale, quella locale e quella per le prestazioni sociali per tutti i Paesi inclusi nell'analisi.

**Tabella 4.1 Spesa pubblica totale (milioni di euro) per gli anni 1995 e 2013**

Ranking	Paese	Spesa 1995	Ranking	Paese	Spesa 2013
1	Germania	1.058.471	1	Germania	1.223.130
2	Francia	654.052	2	Francia	1.175.640
3	<b>Italia</b>	<b>452.000</b>	3	Regno Unito	894.217
4	Regno Unito	388.385	<b>4</b>	<b>Italia</b>	<b>788.987</b>
5	Spagna	202.858	5	Spagna	458.650
6	Paesi Bassi	180.908	6	Paesi Bassi	300.029
7	Svezia	125.944	7	Svezia	222.267
8	Belgio	113.360	8	Belgio	208.534

(segue)

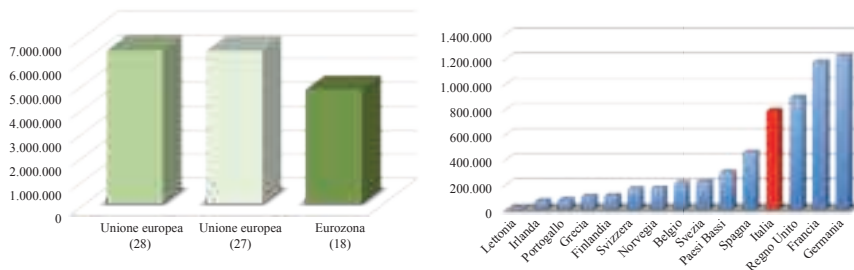
<sup>4</sup> Con riferimento all'anno 2013 i dati sono relativi a 31 Paesi, mentre, per quanto concerne il 1995, i Paesi sono 30, in quanto non è disponibile il dato della Croazia.

*(continua)*

9 Austria	102.744	9 Norvegia	172.212
10 Svizzera	86.143	10 Svizzera	167.313*
11 Danimarca	82.478	11 Polonia	163.096
12 Finlandia	61.559	12 Austria	160.466
13 Norvegia	58.000	13 Danimarca	142.420
14 Polonia	50.751	14 Finlandia	113.085
15 Grecia	46.073	15 Grecia	106.577
16 Portogallo	37.608	16 Portogallo	80.651
17 Repubblica ceca	23.433	17 Irlanda	70.371
18 Irlanda	21.261	18 Repubblica ceca	63.308
19 Ungheria	19.435	19 Romania	49.742
20 Romania	9.807	20 Ungheria	49.002
21 Slovenia	8.383	21 Slovacchia	27.918
22 Slovacchia	7.280	22 Slovenia	20.955
23 Lussemburgo	6.274	23 Croazia	19.899
24 Bulgaria	4.553	24 Lussemburgo	19.804
25 Cipro	2.342	25 Bulgaria	15.462
26 Islanda	2.290	26 Lituania	11.924
27 Lituania	1.772	27 Lettonia	8.422
28 Lettonia	1.462	28 Cipro	7.553
29 Estonia	1.192	29 Estonia	7.065
30 Malta	1.093	30 Islanda	5.088
<b>Unione europea (27)</b>	<b>3.665.476</b>	31 Malta	3.154
<b>Eurozona (18)</b>	<b>2.958.918</b>	<b>Unione europea (28)</b>	<b>6.412.328</b>
		<b>Unione europea (27)</b>	<b>6.392.429</b>
		<b>Eurozona (18)</b>	<b>4.780.990</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

\* dato 2012

**Figura 4.1 Spesa pubblica totale anno 2013 (milioni di euro)**


Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Tabella 4.2 Variazioni percentuali tra 2013 e 1995 e tra 2013 e 2004 della spesa pubblica totale**

Ranking	Paese	Variazione 2013/1995	Ranking	Paese	Variazione 2013/2004
1	Lituania	573%	1	Romania	143%
2	Estonia	492%	2	Slovacchia	118%
3	Lettonia	476%	3	Estonia	115%
4	Romania	407%	4	Lettonia	110%
5	Slovacchia	283%	5	Bulgaria	97%
6	Bulgaria	240%	6	Lituania	92%
7	Irlanda	231%	7	Polonia	87%
8	Cipro	223%	8	Norvegia	82%
9	Polonia	221%	9	Lussemburgo	70%
10	Lussemburgo	216%	10	Slovenia	69%
11	Norvegia	197%	11	Repubblica ceca	59%
12	Malta	189%	12	Malta	55%
13	Repubblica ceca	170%	13	Svizzera	55%
14	Ungheria	152%	14	Finlandia	48%
15	Slovenia	150%	15	Belgio	46%
16	Grecia	131%	16	Cipro	41%
17	Regno Unito	130%	17	Svezia	41%
18	Spagna	126%	18	Spagna	40%

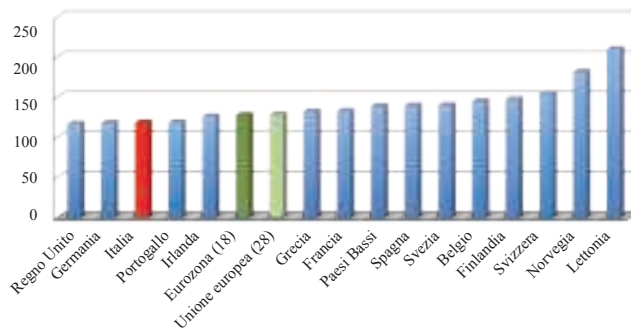
(segue)

*(continua)*

19	Islanda	122%	19	Irlanda	39%
20	Portogallo	114%	20	Croazia	33%
21	Svizzera	94%	21	Francia	33%
22	Belgio	84%	22	Paesi Bassi	33%
23	Finlandia	84%	23	Danimarca	32%
24	Francia	80%	24	Austria	27%
25	Svezia	76%	25	Grecia	26%
26	<b>Italia</b>	<b>75%</b>	26	Ungheria	22%
27	Danimarca	73%	27	Portogallo	19%
28	Paesi Bassi	66%	28	<b>Italia</b>	<b>19%</b>
29	Austria	56%	29	Germania	18%
30	Germania	16%	30	Regno Unito	17%
	<b>Unione europea (27)</b>	<b>74%</b>	31	Islanda	8%
	<b>Eurozona (18)</b>	<b>62%</b>		<b>Unione europea (28)</b>	<b>29%</b>
				<b>Unione europea (27)</b>	<b>29%</b>
				<b>Eurozona (18)</b>	<b>28%</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Figura 4.2 Variazione spesa pubblica totale (valore 2013 in percentuale rispetto al 2004)**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Tabella 4.3 Spesa pubblica totale pro-capite (euro per abitante) per gli anni 1995 e 2013**

<b>Ranking</b>	<b>Paese</b>	<b>1995</b>	<b>Ranking</b>	<b>Paese</b>	<b>2013</b>
1	Danimarca	15,770	1	Lussemburgo	36,325
2	Lussemburgo	15,321	2	Norvegia	33,900
3	Svezia	14,268	3	Danimarca	25,378
4	Norvegia	13,309	4	Svezia	23,152
5	Germania	12,962	5	Svizzera	21,099*
6	Austria	12,927	6	Finlandia	20,793
7	Svizzera	12,166	7	Austria	18,949
8	Finlandia	12,052	8	Belgio	18,778
9	Paesi Bassi	11,702	9	Francia	17,883
10	Belgio	11,183	10	Paesi Bassi	17,859
11	Francia	11,014	11	Islanda	15,716
12	Islanda	8,563	12	Irlanda	15,292
<b>13</b>	<b>Italia</b>	<b>7,952</b>	13	Germania	14,898
14	Regno Unito	6,693	14	Regno Unito	13,953
15	Irlanda	5,904	<b>15</b>	<b>Italia</b>	<b>12,924</b>
16	Spagna	5,150	16	Slovenia	10,175
17	Grecia	4,332	17	Spagna	9,989
18	Slovenia	4,215	18	Grecia	9,608
19	Portogallo	3,749	19	Cipro	8,710
20	Cipro	3,598	20	Portogallo	7,695
21	Malta	2,893	21	Malta	7,463
22	Repubblica ceca	2,268	22	Repubblica ceca	6,022
23	Ungheria	1,882	23	Estonia	5,273
24	Slovacchia	1,357	24	Slovacchia	5,158
25	Polonia	1,326	25	Ungheria	4,953
26	Estonia	823	26	Croazia	4,679
27	Lettonia	588	27	Polonia	4,235
28	Bulgaria	542	28	Lettonia	4,181
29	Lituania	488	29	Lituania	4,031
30	Romania	432	30	Romania	2,481

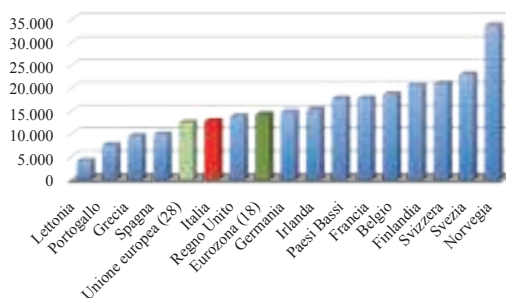
*(segue)*

*(continua)*

<b>Unione europea (27)</b>	<b>7,658</b>	31 Bulgaria	2,127
<b>Eurozona (18)</b>	<b>9,467</b>	<b>Unione europea (28)</b>	<b>12,616</b>
		<b>Unione europea (27)</b>	<b>12,683</b>
		<b>Eurozona (18)</b>	<b>14,352</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

\* dato 2012

**Figura 4.3 Spesa totale pro-capite 2013 (euro per abitante)**

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Tabella 4.4 Variazioni percentuali tra 2013 e 1995 e tra 2013 e 2004 della spesa pubblica totale pro-capite**

Ranking	Paese	Variazioni 2013/1995	Ranking	Paese	Variazioni 2013/2004
1	Lituania	726%	1	Romania	160%
2	Lettonia	611%	2	Lettonia	136%
3	Estonia	540%	3	Lituania	120%
4	Romania	474%	4	Slovacchia	117%
5	Bulgaria	293%	5	Estonia	116%
6	Slovacchia	280%	6	Bulgaria	110%
7	Polonia	219%	7	Polonia	86%
8	Repubblica ceca	166%	8	Norvegia	65%
9	Ungheria	163%	9	Slovenia	64%

*(segue)*

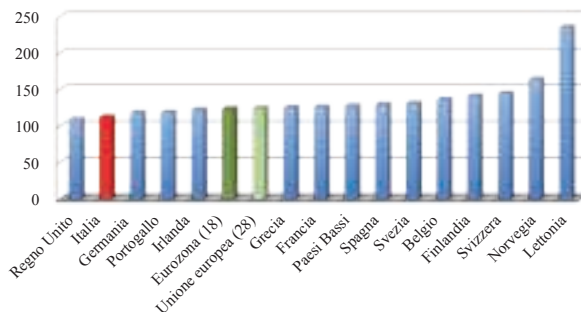
*(continua)*

10	Irlanda	159%	10	Repubblica ceca	55%
11	Malta	158%	11	Malta	47%
12	Norvegia	155%	12	Svizzera	45%
13	Cipro	142%	13	Lussemburgo	43%
14	Slovenia	141%	14	Finlandia	42%
15	Lussemburgo	137%	15	Belgio	37%
16	Grecia	122%	16	Croazia	35%
17	Regno Unito	108%	17	Svezia	32%
18	Portogallo	105%	18	Spagna	30%
19	Spagna	94%	19	Paesi Bassi	28%
20	Islanda	84%	20	Danimarca	28%
21	Svizzera	73%	21	Francia	27%
22	Finlandia	73%	22	Grecia	26%
23	Belgio	68%	23	Ungheria	24%
24	<b>Italia</b>	<b>63%</b>	24	Irlanda	23%
25	Francia	62%	25	Austria	23%
26	Svezia	62%	26	Portogallo	19%
27	Danimarca	61%	27	Germania	19%
28	Paesi Bassi	53%	28	Cipro	19%
29	Austria	47%	29	<b>Italia</b>	<b>13%</b>
30	Germania	15%	30	Regno Unito	10%
	<b>Unione europea (27)</b>	<b>66%</b>	31	Islanda	-2%
	<b>Eurozona (18)</b>	<b>52%</b>		<b>Unione europea (28)</b>	<b>25%</b>
				<b>Unione europea (27)</b>	<b>25%</b>
				<b>Eurozona (18)</b>	<b>24%</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat



**Figura 4.4 Variazione spesa pubblica totale pro-capite (valore 2013 in percentuale rispetto al 2004)**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

### 4.3 La spesa pubblica centrale in Europa

Come già evidenziato nel Capitolo 2, la spesa pubblica centrale è relativa a tutti gli organi amministrativi dello Stato e agli altri enti centrali le cui responsabilità coprono tutto il territorio economico di un Paese con l'esclusione degli enti di previdenza e assistenza sociale. La spesa pubblica centrale per i Paesi europei è mostrata in Tabella 4.5, per quanto riguarda gli anni 1995 e 2013.<sup>5</sup>

È possibile osservare una dinamica simile a quella delineata per la spesa totale: nel 1995 l'Italia, con una spesa pubblica centrale pari a circa 329 miliardi di euro, si trova in terza posizione dietro a Germania (397 miliardi di euro) e Regno Unito (362 miliardi di euro). Tale posizionamento rimane invariato nel 2013, anno nel quale la spesa pubblica centrale italiana risulta pari a 446 miliardi di euro circa, con il Regno Unito che risulta essere il Paese europeo con la maggiore spesa centrale (pari a circa 826 miliardi di euro) seguito dalla Francia (455 miliardi di euro circa), mentre la Germania, che si trovava al primo posto nel 1995, risulta essere in quarta posizio-

<sup>5</sup> Il dato di riferimento qui è il valore di Eurostat definito come *central government expenditure* e ottenuto dalle tabelle *Government revenue, expenditure and main aggregates [gov\_a\_main]*.

ne con circa 365 miliardi di euro.<sup>6</sup> Pertanto, la spesa centrale italiana risulta piuttosto elevata in confronto agli altri Paesi europei.

La Figura 4.5 riassume per il sotto-campione di 15 Paesi, e a livello europeo, i valori di spesa pubblica centrale relativi all'anno 2013. Come già osservato per la spesa pubblica totale, anche nel caso della spesa centrale le variazioni percentuali e i valori pro-capite evidenziano un ranking differente.

Per quanto concerne le variazioni (Tabella 4.6 e Figura 4.6), l'Italia rappresenta il ventinovesimo Paese su 30, con una crescita del 35% tra 1995 e 2013, mentre la crescita tra 2004 e 2013 risulta pari al 21%, corrispondente al venticinquesimo posto su 31 Paesi.

Tra i principali Paesi, mentre Regno Unito (+128%), Francia (+50%) e Spagna (+60%) presentano un valore di crescita della spesa maggiore rispetto a quello italiano tra 1995 e 2013, soltanto la Spagna (+42%) è superiore all'Italia per variazione 2004-2013. Per quanto riguarda, invece, il valore di spesa pubblica centrale pro-capite (Tabella 4.7 e Figura 4.7), l'Italia passa dai 5.792 euro del 1995 (undicesimo Paese su 30) ai 7.298 del 2013 (quattordicesimo Paese su 31). Tra i principali Paesi, soltanto il Regno Unito mostra valori più elevati (6.238 euro nel 1995 e 12.887 euro nel 2013). Si noti che (Tabella 4.8 e Figura 4.8), come nel caso della spesa totale, la variazione percentuale della spesa pubblica centrale pro-capite italiana è più bassa rispetto a quella di molti altri Paesi europei (pari a +26%, ventinovesima posizione su 30 Paesi con la sola Germania -9% - alle spalle, tra 1995 e 2013 e a +16%, ventiseiesima posizione su 31 Paesi, tra 2004 e 2013).

**Tabella 4.5 Spesa pubblica centrale (milioni di euro) per gli anni 1995 e 2013**

Ranking	Paese	Spesa 1995	Ranking	Paese	Spesa 2013
1	Germania	397.231	1	Regno Unito	825.906
2	Regno Unito	361.929	2	Francia	455.143
3	Italia	329.254	3	Italia	445.557

(segue)

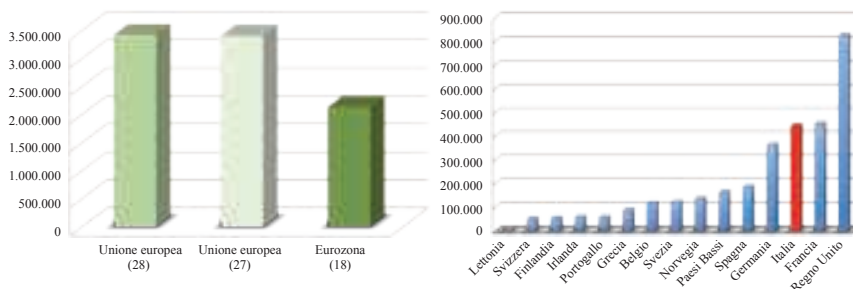
6 Si noti, tuttavia, che il valore elevato del Regno Unito può essere ricollegato al fatto che tale Paese (così come Malta e Norvegia) non indica separatamente la spesa per i fondi di previdenza sociale. A questo proposito, per finalità comparative, si è proceduto a stimare un ammontare che includesse spesa centrale e spesa per le prestazioni sociali per i principali Paesi europei. In questo modo, le voci si mostrano più omogenee, e la Francia rileva l'ammontare più elevato (superiore a 1.000 miliardi di euro), seguita da Germania (898 miliardi di euro) e Regno Unito. La spesa italiana calcolata in questi termini (772 miliardi di euro) risulta superiore a quella spagnola (349 miliardi di euro).

*(continua)*

4 Francia	302.952	4 Germania	364.810
5 Spagna	117.031	5 Spagna	187.217
6 Paesi Bassi	109.200	6 Paesi Bassi	165.031
7 Svezia	77.909	7 Norvegia	138.667
8 Belgio	67.681	8 Svezia	123.211
9 Danimarca	57.322	9 Belgio	118.533
10 Austria	54.693	10 Danimarca	102.820
11 Norvegia	45.104	11 Grecia	89.548
12 Finlandia	37.015	12 Polonia	88.710
13 Grecia	36.322	13 Austria	81.627
14 Polonia	33.311	14 Portogallo	59.701
15 Portogallo	28.646	15 Irlanda	59.407
16 Svizzera	25.639	16 Finlandia	55.535
17 Repubblica ceca	19.374	17 Svizzera	52,282*
18 Irlanda	17.180	18 Repubblica ceca	43.473
19 Ungheria	13.209	19 Ungheria	37.228
20 Romania	6.832	20 Romania	35.091
21 Slovenia	5.315	21 Slovacchia	15.164
22 Slovacchia	4.964	22 Slovenia	14.517
23 Lussemburgo	4.294	23 Lussemburgo	14.290
24 Bulgaria	2.962	24 Croazia	13.624
25 Cipro	2.067	25 Bulgaria	11.072
26 Islanda	1.814	26 Lituania	7.119
27 Malta	1.092	27 Cipro	5.826
28 Lituania	1.072	28 Estonia	5.204
29 Estonia	894	29 Lettonia	4.694
30 Lettonia	830	30 Islanda	3.795
<b>Unione europea (27)</b>	<b>2.090.578</b>	31 Malta	3.130
<b>Eurozona (18)</b>	<b>1.516.658</b>	<b>Unione europea (28)</b>	<b>3.433.188</b>
		<b>Unione europea (27)</b>	<b>3.419.564</b>
		<b>Eurozona (18)</b>	<b>2.144.934</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

\* dato 2012

**Figura 4.5 Spesa pubblica centrale anno 2013 (milioni di euro)**


Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Tabella 4.6 Variazioni percentuali tra 2013 e 1995 e tra 2013 e 2004 della spesa pubblica centrale**

Ranking	Paese	Variazione 2013/1995	Ranking	Paese	Variazione 2013/2004
1	Lituania	564%	1	Romania	132%
2	Estonia	482%	2	Estonia	112%
3	Lettonia	466%	3	Bulgaria	104%
4	Romania	414%	4	Lettonia	101%
5	Bulgaria	274%	5	Lituania	86%
6	Irlanda	246%	6	Norvegia	85%
7	Lussemburgo	233%	7	Slovenia	83%
8	Norvegia	207%	8	Slovacchia	81%
9	Slovacchia	205%	9	Polonia	76%
10	Malta	187%	10	Lussemburgo	72%
11	Cipro	182%	11	Svizzera	55%
12	Ungheria	182%	12	Malta	54%
13	Slovenia	173%	13	Danimarca	53%
14	Polonia	166%	14	Repubblica ceca	53%
15	Grecia	147%	15	Belgio	48%
16	Regno Unito	128%	16	Irlanda	48%
17	Repubblica ceca	124%	17	Ungheria	43%
18	Islanda	109%	18	Spagna	42%

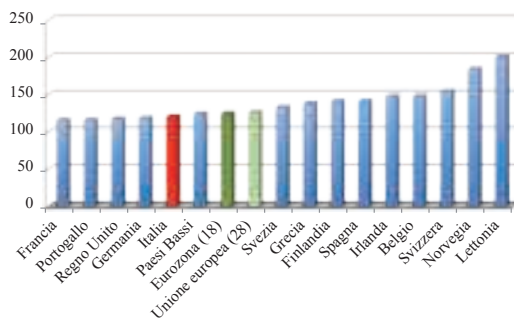
(segue)

*(continua)*

19	Portogallo	108%	19	Finlandia	42%
20	Svizzera	104%	20	Grecia	39%
21	Danimarca	79%	21	Croazia	38%
22	Belgio	75%	22	Svezia	34%
23	Spagna	60%	23	Cipro	26%
24	Svezia	58%	24	Paesi Bassi	25%
25	Paesi Bassi	51%	<b>25</b>	<b>Italia</b>	<b>21%</b>
26	Francia	50%	26	Germania	19%
27	Finlandia	50%	27	Regno Unito	18%
28	Austria	49%	28	Portogallo	16%
<b>29</b>	<b>Italia</b>	<b>35%</b>	29	Francia	16%
30	Germania	-8%	30	Austria	12%
	<b>Unione europea (27)</b>	<b>64%</b>	31	Islanda	11%
	<b>Eurozona (18)</b>	<b>41%</b>		<b>Unione europea (28)</b>	<b>27%</b>
				<b>Unione europea (27)</b>	<b>27%</b>
				<b>Eurozona (18)</b>	<b>25%</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Figura 4.6 Variazione spesa pubblica centrale (valore 2013 in percentuale rispetto al 2004)**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Tabella 4.7 Spesa pubblica centrale pro-capite (euro per abitante) per gli anni 1995 e 2013**

Ranking	Paese	1995	Ranking	Paese	2013
1	Danimarca	10.960	1	Norvegia	27.297
2	Lussemburgo	10.486	2	Lussemburgo	26.211
3	Norvegia	10.350	3	Danimarca	18.321
4	Svezia	8.826	4	Irlanda	12.909
5	Finlandia	7.247	5	Regno Unito	12.887
6	Paesi Bassi	7.064	6	Svezia	12.834
7	Austria	6.881	7	Islanda	11.722
8	Islanda	6.784	8	Belgio	10.674
9	Belgio	6.677	9	Finlandia	10.211
10	Regno Unito	6.238	10	Paesi Bassi	9.824
11	<b>Italia</b>	<b>5.792</b>	11	Austria	9.639
12	Francia	5.102	12	Grecia	8.073
13	Germania	4.864	13	Malta	7.408
14	Irlanda	4.770	14	<b>Italia</b>	<b>7.298</b>
15	Svizzera	3.621	15	Slovenia	7.049
16	Grecia	3.416	16	Francia	6.923
17	Cipro	3.176	17	Cipro	6.719
18	Spagna	2.971	18	Svizzera	6.593*
19	Malta	2.889	19	Portogallo	5.696
20	Portogallo	2.856	20	Germania	4.444
21	Slovenia	2.673	21	Repubblica ceca	4.135
22	Repubblica ceca	1.875	22	Spagna	4.077
23	Ungheria	1.279	23	Estonia	3.884
24	Slovacchia	926	24	Ungheria	3.763
25	Polonia	870	25	Croazia	3.204
26	Estonia	617	26	Slovacchia	2.802
27	Bulgaria	352	27	Lituania	2.407
28	Lettonia	334	28	Lettonia	2.330
29	Romania	301	29	Polonia	2.303

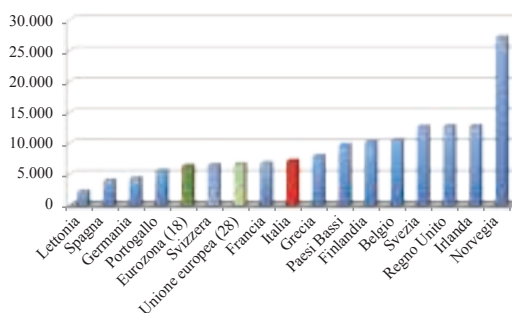
*(segue)*

*(continua)*

30	Lituania	296	30	Romania	1.751
	<b>Unione europea (27)</b>	<b>4.368</b>	31	Bulgaria	1.523
	<b>Eurozona (18)</b>	<b>4.852</b>		<b>Unione europea (28)</b>	<b>6.755</b>
				<b>Unione europea (27)</b>	<b>6.785</b>
				<b>Eurozona (18)</b>	<b>6.439</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

\* dato 2012

**Figura 4.7 Spesa centrale pro-capite 2013 (euro per abitante)**

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Tabella 4.8 Variazioni percentuali tra 2013 e 1995 e tra 2013 e 2004 della spesa pubblica centrale pro-capite**

Ranking	Paese	Variazioni 2013/1995	Ranking	Paese	Variazioni 2013/2004
1	Lituania	714%	1	Romania	148%
2	Lettonia	598%	2	Lettonia	126%
3	Estonia	529%	3	Bulgaria	117%
4	Romania	481%	4	Estonia	114%
5	Bulgaria	332%	5	Lituania	113%
6	Slovacchia	203%	6	Slovacchia	80%
7	Ungheria	194%	7	Slovenia	77%
8	Irlanda	171%	8	Polonia	75%

*(segue)*

*(continua)*

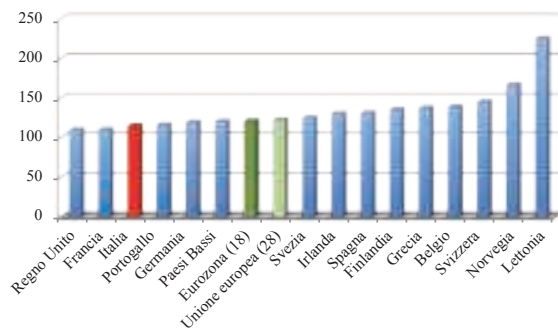
9 Polonia	165%	9 Norvegia	67%
10 Slovenia	164%	10 Repubblica ceca	48%
11 Norvegia	164%	11 Danimarca	48%
12 Malta	156%	12 Malta	46%
13 Lussemburgo	150%	13 Ungheria	46%
14 Grecia	136%	14 Svizzera	46%
15 Repubblica ceca	121%	15 Lussemburgo	45%
16 Cipro	112%	16 Croazia	40%
17 Regno Unito	107%	17 Belgio	39%
18 Portogallo	99%	18 Grecia	38%
19 Svizzera	82%	19 Finlandia	36%
20 Islanda	73%	20 Spagna	32%
21 Danimarca	67%	21 Irlanda	31%
22 Belgio	60%	22 Svezia	25%
23 Svezia	45%	23 Paesi Bassi	21%
24 Finlandia	41%	24 Germania	20%
25 Austria	40%	25 Portogallo	17%
26 Paesi Bassi	39%	<b>26 Italia</b>	<b>16%</b>
27 Spagna	37%	27 Francia	11%
28 Francia	36%	28 Regno Unito	10%
<b>29 Italia</b>	<b>26%</b>	29 Austria	8%
30 Germania	-9%	30 Cipro	6%
<b>Unione europea (27)</b>	<b>55%</b>	31 Islanda	0%
<b>Eurozona (18)</b>	<b>33%</b>	<b>Unione europea (28)</b>	<b>23%</b>
		<b>Unione europea (27)</b>	<b>23%</b>
		<b>Eurozona (18)</b>	<b>21%</b>

---

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat



**Figura 4.8 Variazione spesa pubblica centrale pro-capite (valore 2013 in percentuale rispetto al 2004)**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

#### 4.4 La spesa pubblica locale in Europa

La spesa pubblica locale per gli anni 1995 e 2013 è mostrata nella Tabella 4.9 e nella Figura 4.9. Si noti che per spesa locale è qui intesa la somma della spesa locale vera e propria e di quella statale.<sup>7</sup> Di conseguenza, i valori presentati incorporano sia la spesa dei vari Stati federali (presente in Europa solo in Austria, Belgio, Germania, Spagna e Svizzera) sia la spesa pubblica delle amministrazioni locali, ossia tutti i tipi di pubblica amministrazione la cui responsabilità copre solo una parte locale del territorio economico di un Paese. Per quanto riguarda i valori assoluti, nel 1995 l'Italia mostra una spesa pubblica locale pari a circa 112 miliardi di euro, la terza per valore dopo quelle di Germania (416 miliardi circa) e Francia (118 miliardi circa). Tali posizioni rimangono invariate anche per il 2013, con Germania, Francia e Italia aventi spesa pubblica locale pari rispettivamente a circa 562 miliardi di euro, 252 miliardi di euro e 234 miliardi di euro. Pertanto, per quanto concerne il volume di spesa, la situazione italiana risulta analoga a quella già vista nel caso delle spese totale e centrale.

<sup>7</sup> I dati di riferimento, qui, sono i valori di Eurostat definiti come *local government expenditure* e *state government expenditure* ottenuti dalle tabelle *Government revenue, expenditure and main aggregates [gov\_a\_main]*.

Discorso simile può essere fatto anche per quanto concerne la variazione percentuale della spesa locale mostrata in Tabella 4.10 e Figura 4.10: l'Italia si trova al ventitreesimo posto (su 30 Paesi) per crescita di spesa tra il 1995 e il 2013 con un valore pari a +109%, mentre dal 2004 al 2013 la crescita è solo del 9%, con ben 27 Paesi su 31 caratterizzati da un tasso di crescita più elevato. Si noti che Ungheria e Irlanda sono gli unici due Paesi europei tra quelli considerati ad aver ridotto la spesa tra il 2004 e il 2013, con un decremento pari rispettivamente a -29% e a -63%.

Tra i principali Paesi europei, soltanto il Regno Unito (+3%) è caratterizzato da un incremento di spesa locale tra 2004 e 2013 inferiore a quello dell'Italia.

Per quanto riguarda invece la spesa pubblica locale pro-capite, come mostrato nella Tabella 4.11 e Figura 4.11, la Danimarca risulta il Paese europeo con il livello più elevato sia nel 1995 (8.543 euro per abitante), sia nel 2013 (16.648 euro per abitante). L'Italia mostra un valore di poco inferiore ai 2.000 euro nel 1995 (dodicesima posizione su 30 Paesi) e una spesa pubblica locale pro-capite pari a 3.828 euro per abitante nel 2013 (quattordicesima su 31 Paesi).

Valori molto vicini a quello italiano caratterizzano, nel 2013, Francia e Regno Unito, mentre Spagna – e soprattutto Germania – mostrano valori sensibilmente più elevati pari rispettivamente a 4.771 e 6.844 euro per abitante.

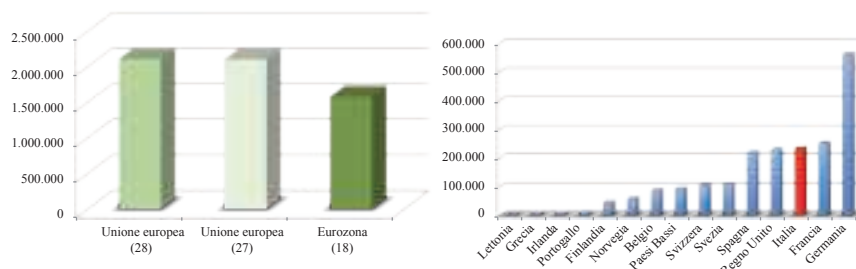
Prendendo in considerazione le variazioni percentuali della spesa pro-capite (Tabella 4.12 e Figura 4.12), la spesa pro-capite italiana del 2013 è cresciuta del 94% rispetto a quella del 1995 (20 Paesi hanno registrato una crescita superiore, 9 Paesi con un tasso superiore al 200%), mentre la crescita tra 2004 e 2013 è risultata pari al 3% (25 Paesi mostrano una crescita superiore, 11 sopra il 50%). Pertanto l'Italia è caratterizzata, ancora una volta, da valori assoluti elevati, ma da una crescita contenuta rispetto a molti altri Paesi europei. Si noti che, per quanto riguarda la variazione percentuale della spesa pro-capite tra il 2004 e il 2013, l'incremento di spesa italiano risulta sensibilmente inferiore a quello di Francia (35%), Germania(26%) e Spagna (22%).

**Tabella 4.9 Spesa pubblica locale (milioni di euro) per gli anni 1995 e 2013**

<b>Ranking</b>	<b>Paese</b>	<b>Spesa 1995</b>	<b>Ranking</b>	<b>Paese</b>	<b>Spesa 2013</b>
1	Germania	416.457	1	Germania	561.890
2	Francia	118.474	2	Francia	251.969
<b>3</b>	<b>Italia</b>	<b>111.910</b>	<b>3</b>	<b>Italia</b>	<b>233.701</b>
4	Regno Unito	104.746	4	Regno Unito	228.739
5	Paesi Bassi	73.522	5	Spagna	219.078
6	Spagna	72.755	6	Svezia	109.315
7	Svizzera	51.224	7	Svizzera	104.574*
8	Svezia	47.922	8	Danimarca	93.428
9	Danimarca	44.679	9	Paesi Bassi	92.972
10	Belgio	43.357	10	Belgio	87.210
11	Austria	34.050	11	Norvegia	58.849
12	Norvegia	21.034	12	Austria	53.880
13	Finlandia	20.501	13	Polonia	51.006
14	Polonia	11.741	14	Finlandia	46.276
15	Irlanda	6.741	15	Repubblica ceca	15.294
16	Ungheria	4.573	16	Romania	12.802
17	Repubblica ceca	4.511	17	Portogallo	10.639
18	Portogallo	4.337	18	Irlanda	7.838
19	Grecia	1.993	19	Ungheria	7.418
20	Slovenia	1.239	20	Grecia	6.218
21	Romania	1.210	21	Croazia	5.323
22	Bulgaria	1.083	22	Slovacchia	4.538
23	Slovacchia	956	23	Slovenia	3.418
24	Lussemburgo	939	24	Bulgaria	3.359
25	Islanda	517	25	Lituania	2.898
26	Lituania	426	26	Lettonia	2.396
27	Lettonia	326	27	Lussemburgo	2.368
28	Estonia	318	28	Estonia	1.851
29	Cipro	95	29	Islanda	1.507
30	Malta	16	30	Cipro	278
	<b>Unione europea (27)</b>	<b>1.128.874</b>	31	Malta	60
	<b>Eurozona (18)</b>	<b>907.985</b>		<b>Unione europea (28)</b>	<b>2.116.163</b>
				<b>Unione europea (27)</b>	<b>2.110.841</b>
				<b>Eurozona (18)</b>	<b>1.586.581</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

\* dato 2012

**Figura 4.9 Spesa pubblica locale anno 2013 (milioni di euro)**


Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Tabella 4.10 Variazioni percentuali tra 2013 e 1995 e tra 2013 e 2004 della spesa pubblica locale**

Ranking	Paese	2013/1995	Ranking	Paese	2013/2004
1	Romania	958%	1	Romania	199%
2	Lettonia	635%	2	Bulgaria	158%
3	Lituania	580%	3	Lettonia	115%
4	Estonia	482%	4	Slovacchia	107%
5	Slovacchia	375%	5	Estonia	99%
6	Polonia	334%	6	Norvegia	99%
7	Malta	278%	7	Polonia	94%
8	Repubblica ceca	239%	8	Malta	92%
9	Grecia	212%	9	Lituania	80%
10	Bulgaria	210%	10	Svizzera	61%
11	Spagna	201%	11	Finlandia	57%
12	Cipro	193%	12	Lussemburgo	55%
13	Islanda	191%	13	Svezia	55%
14	Norvegia	180%	14	Slovenia	46%
15	Slovenia	176%	15	Belgio	45%
16	Lussemburgo	152%	16	Francia	42%
17	Portogallo	145%	17	Danimarca	41%
18	Svezia	128%	18	Austria	39%
19	Finlandia	126%	19	Repubblica ceca	38%

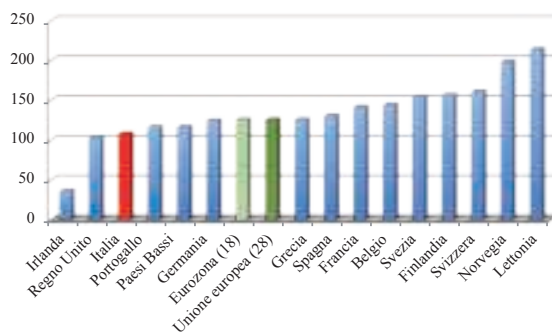
(segue)

*(continua)*

20	Regno Unito	118%	20	Croazia	33%
21	Francia	113%	21	Spagna	31%
22	Danimarca	109%	22	Grecia	26%
<b>23</b>	<b>Italia</b>	<b>109%</b>	23	Germania	25%
24	Svizzera	104%	24	Paesi Bassi	17%
25	Belgio	101%	25	Portogallo	17%
26	Ungheria	62%	26	Cipro	12%
27	Austria	58%	27	Islanda	10%
28	Germania	35%	<b>28</b>	<b>Italia</b>	<b>9%</b>
29	Paesi Bassi	26%	29	Regno Unito	3%
30	Irlanda	16%	30	Ungheria	-29%
	<b>Unione europea (27)</b>	<b>87%</b>	31	Irlanda	-63%
	<b>Eurozona (18)</b>	<b>75%</b>		<b>Unione europea (28)</b>	<b>26%</b>
				<b>Unione europea (27)</b>	<b>26%</b>
				<b>Eurozona (18)</b>	<b>26%</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Figura 4.10 Variazione spesa pubblica locale (valore 2013 in percentuale rispetto al 2004)**



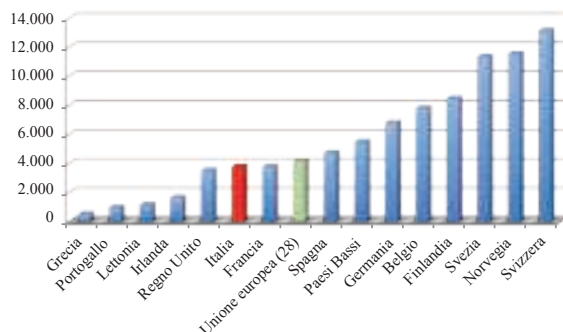
Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Tabella 4.11 Spesa pubblica locale pro-capite (euro per abitante) per gli anni 1995 e 2013**

<b>Ranking</b>	<b>Paese</b>	<b>1995</b>	<b>Ranking</b>	<b>Paese</b>	<b>2013</b>
1	Danimarca	8.543	1	Danimarca	16.648
2	Svizzera	7.234	2	Svizzera	13.188*
3	Svezia	5.429	3	Norvegia	11.584
4	Germania	5.100	4	Svezia	11.386
5	Norvegia	4.826	5	Finlandia	8.509
6	Paesi Bassi	4.756	6	Belgio	7.853
7	Austria	4.284	7	Germania	6.844
8	Belgio	4.277	8	Austria	6.362
9	Finlandia	4.014	9	Paesi Bassi	5.534
10	Lussemburgo	2.292	10	Spagna	4.771
11	Francia	1.995	11	Islanda	4.655
<b>12</b>	<b>Italia</b>	<b>1.969</b>	12	Lussemburgo	4.343
13	Islanda	1.935	13	Francia	3.833
14	Irlanda	1.872	<b>14</b>	<b>Italia</b>	<b>3.828</b>
15	Spagna	1.847	15	Regno Unito	3.569
16	Regno Unito	1.805	16	Irlanda	1.703
17	Slovenia	623	17	Slovenia	1.660
18	Ungheria	443	18	Repubblica ceca	1.455
19	Repubblica ceca	437	19	Estonia	1.382
20	Portogallo	432	20	Polonia	1.324
21	Polonia	307	21	Croazia	1.252
22	Estonia	220	22	Lettonia	1.190
23	Grecia	187	23	Portogallo	1.015
24	Slovacchia	178	24	Lituania	980
25	Cipro	146	25	Slovacchia	838
26	Lettonia	131	26	Ungheria	750
27	Bulgaria	129	27	Romania	639
28	Lituania	117	28	Grecia	561
29	Romania	53	29	Bulgaria	462
30	Malta	42	30	Cipro	321
	<b>Unione europea (27)</b>	<b>2.358</b>	31	Malta	142
	<b>Eurozona (18)</b>	<b>2.905</b>		<b>Unione europea (28)</b>	<b>4.164</b>
				<b>Unione europea (27)</b>	<b>4.188</b>
				<b>Eurozona (18)</b>	<b>4.763</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

\* dato 2012

**Figura 4.11 Spesa locale pro-capite 2013 (euro per abitante)**

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Tabella 4.12 Variazioni percentuali tra 2013 e 1995 e tra 2013 e 2004 della spesa pubblica locale pro-capite**

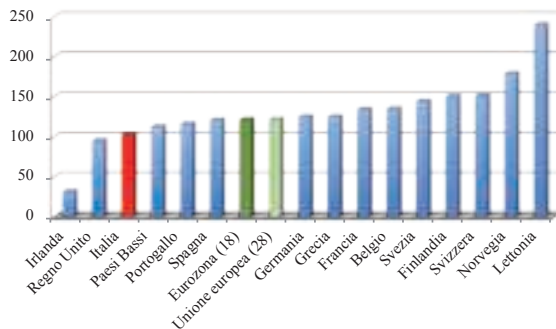
Ranking	Paese	Variazioni 2013/1995	Ranking	Paese	Variazioni 2013/2004
1	Romania	1.098%	1	Romania	220%
2	Lettonia	807%	2	Bulgaria	175%
3	Lituania	734%	3	Lettonia	141%
4	Estonia	529%	4	Slovacchia	106%
5	Slovacchia	370%	5	Lituania	105%
6	Polonia	332%	6	Estonia	101%
7	Bulgaria	259%	7	Polonia	92%
8	Malta	238%	8	Malta	82%
9	Repubblica ceca	233%	9	Norvegia	80%
10	Grecia	199%	10	Svizzera	51%
11	Slovenia	166%	11	Finlandia	51%
12	Spagna	158%	12	Svezia	45%
13	Islanda	141%	13	Slovenia	41%
14	Norvegia	140%	14	Danimarca	36%
15	Portogallo	135%	15	Belgio	36%
16	Cipro	120%	16	Francia	35%

(segue)

(continua)

17	Finlandia	112%	17	Croazia	35%
18	Svezia	110%	18	Repubblica ceca	34%
19	Regno Unito	98%	19	Austria	34%
20	Danimarca	95%	20	Lussemburgo	31%
21	<b>Italia</b>	<b>94%</b>	21	Grecia	26%
22	Francia	92%	22	Germania	26%
23	Lussemburgo	90%	23	Spagna	22%
24	Belgio	84%	24	Portogallo	17%
25	Svizzera	82%	25	Paesi Bassi	13%
26	Ungheria	69%	26	<b>Italia</b>	<b>3%</b>
27	Austria	49%	27	Islanda	-1%
28	Germania	34%	28	Regno Unito	-4%
29	Paesi Bassi	16%	29	Cipro	-6%
30	Irlanda	-9%	30	Ungheria	-28%
	<b>Unione europea (27)</b>	<b>78%</b>	31	Irlanda	-68%
	<b>Eurozona (18)</b>	<b>64%</b>		<b>Unione europea (28)</b>	<b>22%</b>
				<b>Unione europea (27)</b>	<b>22%</b>
				<b>Eurozona (18)</b>	<b>22%</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Figura 4.12 Variazione spesa pubblica locale pro-capite (valore 2013 in percentuale rispetto al 2004)**


Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat



## 4.5 La spesa pubblica per le prestazioni sociali in Europa

La spesa pubblica per le prestazioni sociali è rappresentata nella Tabella 4.13 per gli anni 1995 e 2013, mentre la Figura 4.13 riassume la situazione del 2013 a livello europeo e per il medesimo sotto-campione di quindici Paesi visto per le voci di spesa precedentemente analizzate.<sup>8</sup>

La spesa italiana risulta pari a circa 144 miliardi di euro nel 1995 e 326 miliardi di euro nel 2013. Tali valori implicano la terza maggiore spesa alle spalle di Francia e Germania. Tale voce di spesa per l'Italia è stata caratterizzata da una crescita del 126% tra 1995 e 2013 e del 38% tra 2004 e 2013 (Tabella 4.14 e Figura 4.14). Si noti come l'incremento tra 1995 e 2013 risulti superiore a quello di Spagna (+102%), Francia (+97%) e Germania (+34%), mentre, per quanto riguarda l'incremento tra 2004 e 2013, Francia e Italia risultino sostanzialmente appaiate ben al di sotto della Spagna (+66%) e al di sopra della Germania (+14%).<sup>9</sup>

Si noti, inoltre, come tali incrementi risultino, per l'Italia, maggiori rispetto a quelli delle altre tipologie di spesa, come evidenziato anche da posizioni più avanzate nel ranking (per quanto tali posizioni – diciottesimo Paese per variazione tra 1995 e 2013 e ventiduesimo Paese per variazione tra 2004 e 2013 – rimangono tutt'altro che di primo piano). La Danimarca è l'unico Paese a mostrare una contrazione della spesa pubblica per le prestazioni sociali (-4% tra 1995 e 2013 e -16% tra 2004 e 2013). A differenza di quanto visto per la spesa totale, centrale e locale, anche il valore di spesa pro-capite (Tabella 4.15 e Figura 4.15) risulta piuttosto elevato rispetto agli altri Paesi europei tanto che l'Italia, nel 2013, si trova collocata qualche posizione avanti rispetto alle precedenti classifiche (nona posizione con una spesa pro-capite pari a 5.342 euro, inferiore agli 8.573 euro della Francia e ai 6.500 euro della Germania e superiore ai 3.521 euro della Spagna. La rilevanza di questa componente della spesa pubblica è confermata anche dai valori di variazione in termini di spesa pro-capite (Tabella 4.16 e Figura 4.16) che evidenziano come l'Italia sia caratterizzata da una variazione 2013-1995 superiore agli altri principali Paesi europei (+110%,

<sup>8</sup> I dati di riferimento, qui, sono i valori di Eurostat definiti come *social security funds* ottenuti dalle tabelle *Government revenue, expenditure and main aggregates [gov\_a\_main]*.

<sup>9</sup> Si noti, tra i principali Paesi europei, l'assenza del Regno Unito che non indica separatamente il sotto-settore di spesa relativo ai fondi di previdenza sociale.

contro il 78% della Francia, il 73% della Spagna e il 34% della Germania), confermando la crescita descritta nel Capitolo 2, paragrafo 2.3. Per un maggiore dettaglio in merito a questa voce di spesa per l'Italia, si faccia riferimento al Capitolo 3 (paragrafo 3.2.1).

**Tabella 4.13 Spesa per le prestazioni sociali (milioni di euro) per gli anni 1995 e 2013**

Ranking	Paese	Spesa 1995	Ranking	Paese	Spesa 2013
1	Germania	397.272	1	Francia	563.565
2	Francia	286.480	2	Germania	533.610
3	Italia	144.285	3	Italia	326.114
4	Spagna	80.076	4	Spagna	161.678
5	Paesi Bassi	56.709	5	Paesi Bassi	121.145
6	Belgio	40.219	6	Belgio	85.891
7	Austria	30.859	7	Polonia	66.135
8	Svizzera	24.029	8	Austria	56.886
9	Finlandia	21.409	9	Svizzera	46.365*
10	Polonia	16.833	10	Finlandia	38.741
11	Grecia	13.442	11	Grecia	36.816
12	Svezia	12.572	12	Svezia	29.849
13	Danimarca	7.697	13	Portogallo	23.446
14	Portogallo	7.220	14	Romania	16.422
15	Ungheria	5.371	15	Ungheria	16.322
16	Slovenia	2.920	16	Slovacchia	10.575
17	Lussemburgo	2.628	17	Repubblica ceca	8.794
18	Romania	2.430	18	Irlanda	8.586
19	Irlanda	2.403	19	Lussemburgo	8.431
20	Repubblica ceca	2.250	20	Danimarca	7.415
21	Slovacchia	1.838	21	Croazia	7.398
22	Bulgaria	931	22	Slovenia	6.859
23	Lituania	403	23	Bulgaria	6.038
24	Lettonia	400	24	Lituania	4.333
25	Islanda	390	25	Lettonia	2.098

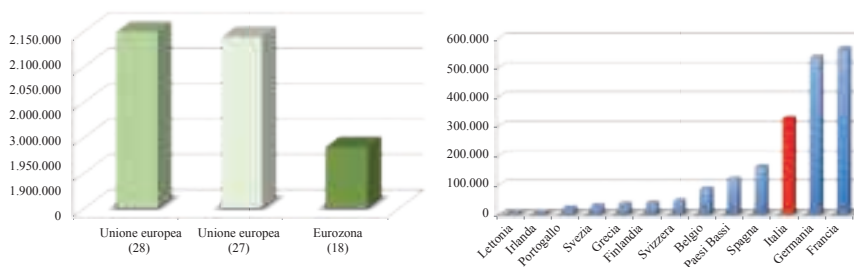
(segue)

*(continua)*

26	Cipro	340	26	Cipro	1.654
27	Estonia	134	27	Islanda	990
	<b>Unione europea (27)</b>	<b>1.137.120</b>	28	Estonia	963
	<b>Eurozona (18)</b>	<b>1.088.633</b>	<b>Unione europea (28)</b>	<b>2.149.761</b>	
			<b>Unione europea (27)</b>	<b>2.142.362</b>	
			<b>Eurozona (18)</b>	<b>1.987.057</b>	

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

\* dato 2012

**Figura 4.13 Spesa per le prestazioni sociali anno 2013 (milioni di euro)**

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Tabella 4.14 Variazioni percentuali tra 2013 e 1995 e tra 2013 e 2004 della spesa per le prestazioni sociali**

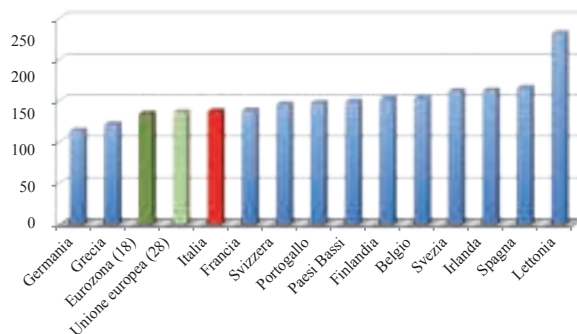
Ranking	Paese	Variazione 2013/1995	Ranking	Paese	Variazione 2013/2004
1	Lituania	976%	1	Romania	169%
2	Estonia	618%	2	Slovacchia	137%
3	Romania	576%	3	Estonia	134%
4	Bulgaria	549%	4	Bulgaria	132%
5	Slovacchia	475%	5	Lettonia	132%
6	Lettonia	425%	6	Lituania	121%
7	Cipro	386%	7	Cipro	104%
8	Polonia	293%	8	Polonia	81%

*(segue)*

*(continua)*

9 Repubblica ceca	291%	9 Repubblica ceca	73%
10 Irlanda	257%	10 Lussemburgo	70%
11 Portogallo	225%	11 Spagna	66%
12 Lussemburgo	221%	12 Irlanda	63%
13 Ungheria	204%	13 Svezia	62%
14 Grecia	174%	14 Belgio	53%
15 Islanda	154%	15 Finlandia	52%
16 Svezia	137%	16 Paesi Bassi	49%
17 Slovenia	135%	17 Portogallo	48%
<b>18 Italia</b>	<b>126%</b>	18 Svizzera	46%
19 Paesi Bassi	114%	19 Austria	43%
20 Belgio	114%	20 Slovenia	39%
21 Spagna	102%	21 Francia	39%
22 Francia	97%	<b>22 Italia</b>	<b>38%</b>
23 Svizzera	93%	23 Croazia	34%
24 Austria	84%	24 Ungheria	31%
25 Finlandia	81%	25 Grecia	22%
26 Germania	34%	26 Germania	14%
27 Danimarca	-4%	27 Islanda	14%
<b>Unione europea (27)</b>	<b>88%</b>	28 Danimarca	-16%
<b>Eurozona (18)</b>	<b>83%</b>	<b>Unione europea (28)</b>	<b>37%</b>
		<b>Unione europea (27)</b>	<b>37%</b>
		<b>Eurozona (18)</b>	<b>35%</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Figura 4.14 Variazione spesa per le prestazioni sociali (valore 2013 in percentuale rispetto al 2004)**

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Tabella 4.15 Spesa pro-capite per le prestazioni sociali (euro per abitante) per gli anni 1995 e 2013**

Ranking	Paese	1995	Ranking	Paese	2013
1	Lussemburgo	6.418	1	Lussemburgo	15.463
2	Germania	4.865	2	Francia	8.573
3	Francia	4.824	3	Belgio	7.734
4	Finlandia	4.191	4	Paesi Bassi	7.211
5	Belgio	3.968	5	Finlandia	7.123
6	Austria	3.883	6	Austria	6.717
7	Paesi Bassi	3.668	7	Germania	6.500
8	Svizzera	3.393	8	Svizzera	5.847*
9	<b>Italia</b>	<b>2.538</b>	9	<b>Italia</b>	<b>5.342</b>
10	Spagna	2.033	10	Spagna	3.521
11	Danimarca	1.472	11	Slovenia	3.331
12	Slovenia	1.468	12	Grecia	3.319
13	Islanda	1.457	13	Svezia	3.109
14	Svezia	1.424	14	Islanda	3.057
15	Grecia	1.264	15	Portogallo	2.237
16	Portogallo	720	16	Slovacchia	1.954

(segue)

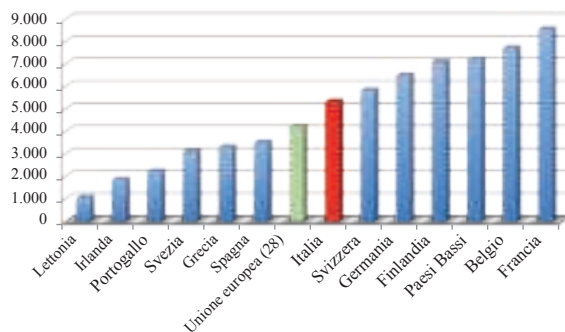
(continua)

17	Irlanda	667	17	Cipro	1.908
18	Cipro	523	18	Irlanda	1.866
19	Ungheria	520	19	Croazia	1.740
20	Polonia	440	20	Polonia	1.717
21	Slovacchia	343	21	Ungheria	1.650
22	Repubblica ceca	218	22	Lituania	1.465
23	Lettonia	161	23	Danimarca	1.321
24	Lituania	111	24	Lettonia	1.041
25	Bulgaria	111	25	Repubblica ceca	837
26	Romania	107	26	Bulgaria	830
27	Estonia	93	27	Romania	819
	<b>Unione europea (27)</b>	<b>2.376</b>	28	Estonia	719
	<b>Eurozona (18)</b>	<b>3.483</b>		<b>Unione europea (28)</b>	<b>4.230</b>
				<b>Unione europea (27)</b>	<b>4.251</b>
				<b>Eurozona (18)</b>	<b>5.965</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

\* dato 2012

**Figura 4.15 Spesa per le prestazioni sociali pro-capite 2013 (euro per abitante)**



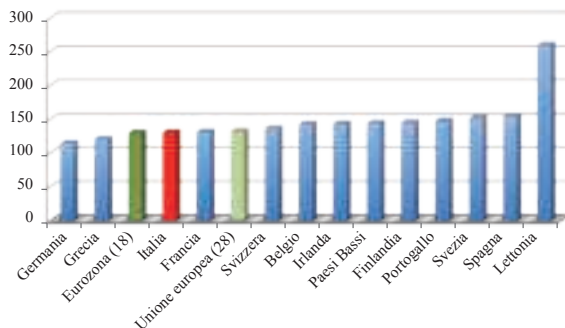
Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Tabella 4.16** Variazioni percentuali tra 2013 e 1995 e tra 2013 e 2004 della spesa per le prestazioni sociali pro-capite

Ranking	Paese	Variazioni 2013/1995	Ranking	Paese	Variazioni 2013/2004
1	Lituania	1.219%	1	Romania	188%
2	Estonia	676%	2	Lettonia	161%
3	Romania	664%	3	Lituania	152%
4	Bulgaria	649%	4	Bulgaria	148%
5	Lettonia	547%	5	Estonia	136%
6	Slovacchia	470%	6	Slovacchia	136%
7	Polonia	290%	7	Polonia	79%
8	Repubblica ceca	284%	8	Cipro	71%
9	Cipro	265%	9	Repubblica ceca	68%
10	Ungheria	217%	10	Spagna	54%
11	Portogallo	211%	11	Svezia	52%
12	Irlanda	180%	12	Portogallo	48%
13	Grecia	163%	13	Finlandia	46%
14	Lussemburgo	141%	14	Paesi Bassi	45%
15	Slovenia	127%	15	Irlanda	44%
16	Svezia	118%	16	Belgio	43%
17	<b>Italia</b>	<b>110%</b>	17	Lussemburgo	43%
18	Islanda	110%	18	Austria	38%
19	Paesi Bassi	97%	19	Svizzera	37%
20	Belgio	95%	20	Croazia	35%
21	Francia	78%	21	Slovenia	35%
22	Spagna	73%	22	Ungheria	33%
23	Austria	73%	23	Francia	32%
24	Svizzera	72%	24	<b>Italia</b>	<b>31%</b>
25	Finlandia	70%	25	Grecia	21%
26	Germania	34%	26	Germania	15%
27	Danimarca	-10%	27	Islanda	3%
	<b>Unione europea (27)</b>	<b>79%</b>	28	Danimarca	-19%
	<b>Eurozona (18)</b>	<b>71%</b>		<b>Unione europea (28)</b>	<b>33%</b>
				<b>Unione europea (27)</b>	<b>33%</b>
				<b>Eurozona (18)</b>	<b>30%</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Figura 4.16** Variazione spesa per le prestazioni sociali pro-capite (valore 2013 in percentuale rispetto al 2004)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

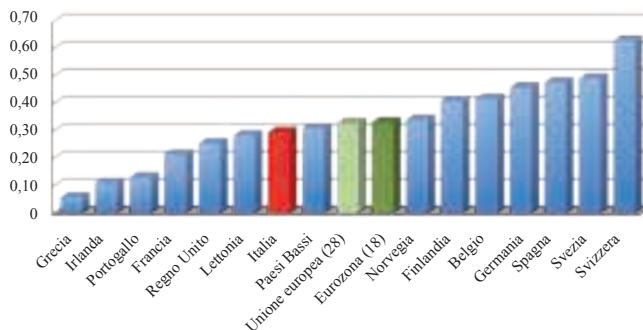
#### 4.6 Grado di sussidiarietà verticale

Una volta analizzate le componenti della spesa pubblica italiana, nel presente paragrafo proviamo a quantificare un indice relativo al livello di sussidiarietà verticale (articolo 117-118 della Costituzione italiana), dato centrale per quanto concerne gli obiettivi del presente rapporto di ricerca. Ricordiamo che con il termine spesa sussidiaria verticale, si indicano le spese sostenute dalle amministrazioni locali. Pertanto, il livello di sussidiarietà verticale è calcolato, in questo paragrafo, come rapporto tra la spesa pubblica locale (analizzata nel paragrafo 4.4) e la spesa pubblica totale. Questo dato individua di fatto il grado di decentramento della spesa, ossia quanta parte della spesa totale è stata assegnata a livello locale e permette, quindi, di effettuare un confronto tra Paesi europei.<sup>10</sup>

La Figura 4.17 mostra che l'Italia, con un valore pari a circa 0,3, si attesta, per l'anno 2013, al di sotto della media dell'Unione europea e dell'Eurozona (pari entrambe a 0,33), insieme a Francia e Regno Unito, mentre Germania e Spagna mostrano valori sopra la media pari rispettivamente a 0,46 e 0,48.

<sup>10</sup> In ambito di letteratura economica, una definizione spesso usata come alternativa a "spesa sussidiaria verticale" è quella denominata "spesa per federalismo fiscale".



**Figura 4.17 Grado di decentramento della spesa pubblica (sussidiarietà verticale), anno 2013**

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

La Tabella 4.17 mostra, invece, il valore per tutti i Paesi europei oggetto di analisi, mettendo in evidenza come l'Italia si posizioni al tredicesimo posto (su 31 Paesi) nel 2013 e al quattordicesimo posto (su 30 Paesi) nel 1995. La Tabella 4.18 e la Figura 4.18 mostrano, invece, la variazione percentuale del grado di decentramento della spesa. Considerando la variazione tra 1995 e 2013, l'Italia, con una crescita del 20%, si trova dietro alla Spagna (+33%) e davanti a Francia (18%), Germania (17%) e Regno Unito (-5%). Considerando, invece, la variazione percentuale tra 2004 e 2013, si nota per l'Italia una riduzione di spesa pari al 9%. In contrazione anche la spesa di Spagna (-7%) e Regno Unito (unico Paese, tra i principali europei, a mostrare una riduzione maggiore, pari al 12%, di quella italiana), mentre Francia e Germania mostrano un incremento pari a circa il 6%.

**Tabella 4.17 Grado di sussidiarietà verticale per gli anni 1995 e 2013**

Ranking	Paese	1995	Ranking	Paese	2013
1	Svizzera	0,59	1	Danimarca	0,66
2	Danimarca	0,54	2	Svizzera	0,63*
3	Paesi Bassi	0,41	3	Svezia	0,49
4	Germania	0,39	4	Spagna	0,48
5	Belgio	0,38	5	Germania	0,46

(segue)

(continua)

6	Svezia	0,38	6	Belgio	0,42
7	Norvegia	0,36	7	Finlandia	0,41
8	Spagna	0,36	8	Norvegia	0,34
9	Finlandia	0,33	9	Austria	0,34
10	Austria	0,33	10	Polonia	0,31
11	Irlanda	0,32	11	Paesi Bassi	0,31
12	Regno Unito	0,27	12	Islanda	0,30
13	Estonia	0,27	<b>13</b>	<b>Italia</b>	<b>0,30</b>
<b>14</b>	<b>Italia</b>	<b>0,25</b>	14	Lettonia	0,28
15	Lituania	0,24	15	Croazia	0,27
16	Bulgaria	0,24	16	Estonia	0,26
17	Ungheria	0,24	17	Romania	0,26
18	Polonia	0,23	18	Regno Unito	0,26
19	Islanda	0,23	19	Lituania	0,24
20	Lettonia	0,22	20	Repubblica ceca	0,24
21	Repubblica ceca	0,19	21	Bulgaria	0,22
22	Francia	0,18	22	Francia	0,21
23	Lussemburgo	0,15	23	Slovenia	0,16
24	Slovenia	0,15	24	Slovacchia	0,16
25	Slovacchia	0,13	25	Ungheria	0,15
26	Romania	0,12	26	Portogallo	0,13
27	Portogallo	0,12	27	Lussemburgo	0,12
28	Grecia	0,04	28	Irlanda	0,11
29	Cipro	0,04	29	Grecia	0,06
30	Malta	0,01	30	Cipro	0,04
	<b>Unione europea (27)</b>	<b>0,31</b>	31	Malta	0,02
	<b>Eurozona (18)</b>	<b>0,31</b>		<b>Unione europea (28)</b>	<b>0,33</b>
				<b>Unione europea (27)</b>	<b>0,33</b>
				<b>Eurozona (18)</b>	<b>0,33</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

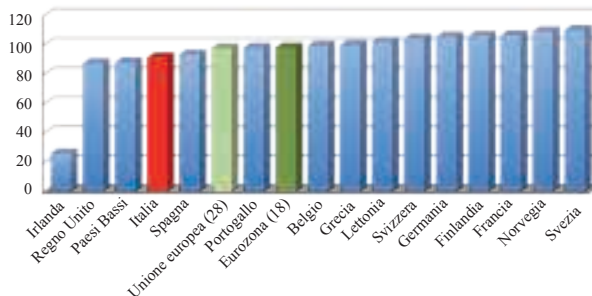
\* dato 2012

**Tabella 4.18 Variazioni percentuali tra 2013 e 1995 e tra 2013 e 2004 del grado di sussidiarietà verticale**

Ranking	Paese	Variazione 2013/1995	Ranking	Paese	Variazione 2013/2004
1	Romania	109%	1	Bulgaria	31%
2	Polonia	35%	2	Malta	24%
3	Grecia	35%	3	Romania	23%
4	Spagna	33%	4	Svezia	10%
5	Malta	31%	5	Norvegia	9%
6	Islanda	31%	6	Austria	9%
7	Svezia	29%	7	Danimarca	6%
8	Lettonia	28%	8	Francia	6%
9	Repubblica ceca	25%	9	Finlandia	6%
10	Slovacchia	24%	10	Germania	6%
11	Finlandia	23%	11	Svizzera	4%
12	Danimarca	21%	12	Polonia	3%
13	<b>Italia</b>	<b>20%</b>	13	Lettonia	2%
14	Francia	18%	14	Islanda	1%
15	Germania	17%	15	Grecia	0%
16	Portogallo	14%	16	Croazia	0%
17	Slovenia	10%	17	Belgio	-1%
18	Belgio	9%	18	Portogallo	-2%
19	Svizzera	5%	19	Slovacchia	-5%
20	Austria	1%	20	Lituania	-6%
21	Lituania	1%	21	Spagna	-7%
22	Estonia	-2%	22	Estonia	-7%
23	Regno Unito	-5%	23	Lussemburgo	-8%
24	Norvegia	-6%	24	<b>Italia</b>	<b>-9%</b>
25	Bulgaria	-9%	25	Paesi Bassi	-12%
26	Cipro	-9%	26	Regno Unito	-12%
27	Lussemburgo	-20%	27	Repubblica ceca	-13%
28	Paesi Bassi	-24%	28	Slovenia	-14%
29	Ungheria	-36%	29	Cipro	-21%
30	Irlanda	-65%	30	Ungheria	-42%
	<b>Unione europea (27)</b>	<b>7%</b>	31	Irlanda	-74%
	<b>Eurozona (18)</b>	<b>8%</b>		<b>Unione europea (28)</b>	<b>-2%</b>
				<b>Unione europea (27)</b>	<b>-2%</b>
				<b>Eurozona (18)</b>	<b>-2%</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Figura 4.18** Variazione del grado di sussidiarietà verticale (valore 2013 in percentuale rispetto al 2004)

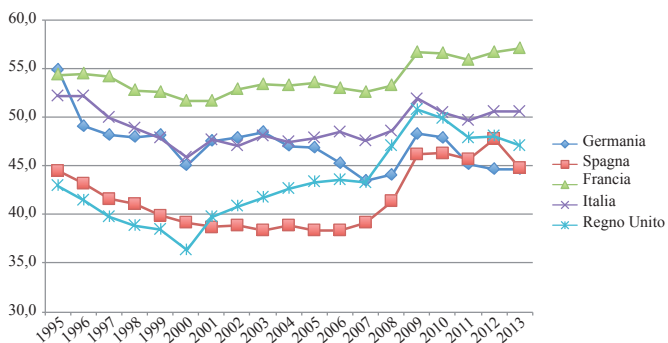


Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

## 4.7 Spesa pubblica in Europa per funzione

Viene ora analizzata la spesa pubblica dei cinque principali Paesi europei. L'attenzione è qui posta sulla spesa espressa come percentuale del PIL di ciascun Paese. La Figura 4.19 mostra i valori per il periodo 1995-2013.

**Figura 4.19** Spesa pubblica totale espressa come percentuale del PIL (1995-2013)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

La Francia risulta essere il Paese con la spesa pubblica più elevata a partire dal 1996 (pari al 57,1% del PIL nel 2013). Germania e Italia mostrano un andamento simile fino al 2006, anno a partire dal quale la spesa italiana comincia a essere superiore di 3-4 punti percentuali rispetto a quella tedesca per poi arrivare a una differenza di quasi 6 punti negli ultimi due anni, il 2012 e il 2013, nei quali la spesa italiana si attesta sui 50,6 punti percentuali del PIL. La Spagna è il Paese con la spesa più bassa dal 2001 al 2010, mentre, dal 2011, la Germania ha la spesa minore (44,7% nel 2013). Il Regno Unito risulta, invece, il Paese con la spesa minore fino all'anno 2000, dopodiché sopravanza sia Spagna (nel 2001), sia Germania (nel 2008) con una spesa pari al 47,1% del PIL per l'anno 2013.

Per quanto riguarda le voci di spesa, vengono ora analizzate le spese pubbliche dei cinque principali Paesi europei in funzione di alcune rilevanti voci di spesa.<sup>11</sup>

La Tabella 4.19 mostra la spesa a livello di amministrazione generale. Si noti come la spesa italiana, in termini di percentuale del PIL, sia stabilmente e sensibilmente superiore a quella degli altri Paesi e alla media europea. I valori 2012 sono 9,1% del PIL per l'Italia, 6,1% per Germania e Spagna e poco al di sotto del 6% per Francia e Regno Unito.

**Tabella 4.19 Spesa per amministrazione generale (percentuale del PIL)**

Paese/Anno	1995	2000	2005	2008	2012
Unione europea (15)	8,5	6,9	6,4	6,3	6,7
Eurozona	8,7	7,3	6,8	6,6	6,8
Germania	6,8	6,2	6,0	6,0	6,1
Spagna	7,5	5,7	4,7	4,8	6,1
Francia	7,7	7,3	7,0	6,5	5,9
<b>Italia</b>	<b>14,0</b>	<b>9,6</b>	<b>8,8</b>	<b>8,8</b>	<b>9,1</b>
Regno Unito	5,7	4,8	4,6	4,7	5,8

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

<sup>11</sup> I dati di riferimento, qui, sono i valori di Eurostat ottenuti dalle tabelle *General government expenditure by function (COFOG) [gov\_a\_exp]* e si riferiscono alle voci *General public services, Defence, Public order and safety, Health e Education*.

La Tabella 4.20 mostra, invece, la spesa per la difesa. In questo caso, la spesa italiana relativa all'anno 2012 risulta essere in media con quella europea, mentre i Paesi che spendono di più per la difesa risultano essere Regno Unito e Francia.

**Tabella 4.20 Spesa per difesa (percentuale del PIL)**

Paese/Anno	1995	2000	2005	2008	2012
Unione europea (15)	1,8	1,6	1,5	1,5	1,5
Eurozona	1,6	1,3	1,3	1,3	1,3
Germania	1,3	1,1	1,0	1,0	1,1
Spagna	1,4	1,1	1,1	1,0	1,0
Francia	2,5	2,0	1,8	1,8	1,9
<b>Italia</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>
Regno Unito	3,0	2,5	2,4	2,5	2,4

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati Eurostat

La Tabella 4.21 mostra la spesa per sicurezza e ordine pubblico. Anche in questo caso, la spesa italiana è in linea con quella europea. Tra i cinque principali Paesi europei la maggiore spesa per sicurezza e ordine pubblico è quella del Regno Unito (2,4% del PIL), con gli altri quattro Paesi caratterizzati da una spesa nel 2012 tra 1,6 e 2,1 punti percentuali del PIL.

**Tabella 4.21 Spesa per sicurezza e ordine pubblico (percentuale del PIL)**

Paese/Anno	1995	2000	2005	2008	2012
Unione europea (15)	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9
Eurozona	1,7	1,6	1,7	1,7	1,8
Germania	1,6	1,6	1,6	1,5	1,6
Spagna	2,0	1,7	1,8	2,0	2,1
Francia	1,5	1,4	1,6	1,6	1,8
<b>Italia</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>
Regno Unito	2,1	2,2	2,5	2,6	2,4

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati Eurostat

La spesa per la sanità è mostrata in Tabella 4.22. Guardando il dato relativo al 2012, Francia e Regno Unito mostrano una spesa pari a circa l'8% del PIL. Leggermente al di sotto, e in linea con la media europea, si trovano Italia (7,3%) e Germania (7%), mentre per la Spagna il valore è più basso e si attesta sul 6,2% del PIL. Se si considera l'evoluzione nel tempo, è interessante notare come la Francia risulti stabilmente il primo Paese per spesa in sanità espressa come percentuale del prodotto interno lordo.

**Tabella 4.22, Spesa per sanità (percentuale del PIL)**

Paese/Anno	1995	2000	2005	2008	2012
Unione europea (15)	6,1	6,2	6,8	7,1	7,5
Eurozona	6,2	6,3	6,8	7,0	7,4
Germania	6,3	6,6	6,7	6,7	7,0
Spagna	5,3	5,2	5,7	6,1	6,2
Francia	7,1	7,1	7,8	7,6	8,3
<b>Italia</b>	<b>5,4</b>	<b>6,0</b>	<b>6,9</b>	<b>7,2</b>	<b>7,3</b>
Regno Unito	5,4	5,6	6,8	7,4	8,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

La Tabella 4.23 mostra, invece, la spesa per l'istruzione. Guardando il dato relativo al 2012, Francia e Regno Unito risultano ancora una volta i Paesi che spendono maggiormente (entrambi il 6,1% del PIL). L'Italia risulta essere il Paese con la spesa più bassa (4,2% del PIL), abbastanza in linea con Spagna 4,5% e Germania 4,3% e al di sotto della media europea. Tuttavia, l'Italia è l'unico tra i cinque Paesi a mostrare una decrescita, sia nel passaggio dal 2005 al 2008, sia in quello dal 2008 al 2012.

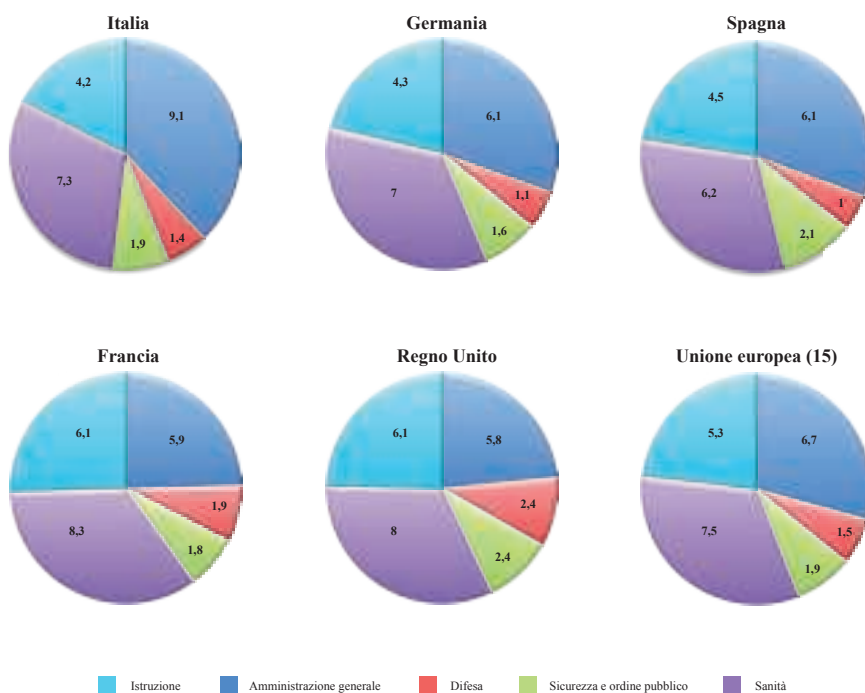
**Tabella 4.23 Spesa per istruzione (percentuale del PIL)**

Paese/Anno	1995	2000	2005	2008	2012
Unione europea (15)	5,0	4,9	5,2	5,2	5,3
Eurozona	5,1	4,8	4,9	4,8	5,0
Germania	4,4	4,1	4,1	4,0	4,3
Spagna	4,6	4,4	4,3	4,6	4,5
Francia	6,1	6,0	5,8	5,7	6,1
<b>Italia</b>	<b>4,5</b>	<b>4,6</b>	<b>4,7</b>	<b>4,4</b>	<b>4,2</b>
Regno Unito	4,5	4,8	5,9	6,3	6,1

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

La Figura 4.20 riassume quanto appena discusso, mettendo in evidenza come l'Italia si differenzi dagli altri principali Paesi europei per una maggiore spesa per l'amministrazione pubblica e una minore spesa per l'istruzione rispetto alle altre voci. Si noti che, per l'Italia, il totale della spesa per tutte le voci analizzate (ossia amministrazione generale, difesa, sicurezza e ordine pubblico, sanità e istruzione) è pari al 23,9% del PIL, il terzo valore dopo quello del Regno Unito (24,7 % del PIL) e della Francia (24%) con alle spalle Germania (20,1%) e Spagna (19,9%).

**Figura 4.20 Spesa pubblica come percentuale del PIL per Paese e per voce (anno 2012)**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat



## 4.8 Il debito pubblico in Europa

In termini generali, l'Italia è uno dei Paesi europei con il maggiore debito, come evidenziato in Tabella 4.24 e Figura 4.21.<sup>12</sup> Tale debito risulta pari a circa 2 mila miliardi di euro per il 2013 (il suo valore nel 1995 era di mille miliardi e 71 milioni di euro). Solo la Germania presenta un debito maggiore, pari a circa 2 mila miliardi e 159 milioni di euro nel 2013 (nel 1995 mille miliardi e 76 milioni di euro). Guardando i dati del 2013, anche Francia e Regno Unito mostrano valori relativamente vicini a quello italiano (1.900 e 1.800 miliardi di euro circa) partendo, tuttavia, da un valore più basso di debito per quanto riguarda l'anno 1995. La Spagna, quinto Paese per livello di debito pubblico nel 2013, ha un debito di poco inferiore ai mille miliardi di euro (pari a 966 miliardi circa).

Tra questi Paesi l'Italia risulta, tuttavia, il Paese con il minore incremento percentuale (Tabella 4.25 e Figura 4.22), sia considerando la variazione tra 2013 e 1995, sia considerando quella tra 2004 e 1995, con valori di crescita del debito rispettivamente del 93% e del 43%, che ne fanno uno dei Paesi europei in cui il debito è cresciuto meno nel periodo 1995-2013. Regno Unito, Spagna, Francia e Germania presentano percentuali di crescita più elevate sia confrontando i valori del 2013 con quelli del 1995, sia confrontando 2013 e 2004. Tra il 1995 e il 2013 spiccano le variazioni di Lituania, Lettonia, Slovacchia e Repubblica ceca superiori al 1.000%, mentre, confrontando 2013 e 2004, Lussemburgo, Lettonia, Irlanda e Romania mostrano variazioni superiori al 300%.

Analizzando i valori di debito pro-capite (Tabella 4.26 e Figura 4.23), l'Italia rimane uno dei Paesi con i valori più elevati: 18.883 euro per abitante nel 1995 e 34.679 euro per abitante nel 2013 con un incremento percentuale tra 1995 e 2013 pari all'84%.<sup>13</sup> Tale incremento (Tabella 4.27 e Figura 4.24) risulta, tuttavia, essere uno dei più bassi anche rispetto agli altri principali Paesi europei, nonché Paesi con il maggior valore di debito, ossia Germania (103%), Francia (155%), Spagna (175%) e Regno Unito (264%).

12 Il dato di riferimento, qui, è il valore di Eurostat definito come *Government consolidated gross debt* e ottenuto dalle tabelle *Government deficit/surplus, debt and associated data [gov\_10dd\_edpt1]*. Si noti che il numero di Paesi considerati nelle Tabelle 4.24-4.31 e nelle Figure 4.21-4.28 è inferiore rispetto a quello delle Tabelle 4.1-4.18 e delle Figure 4.1-4.18, a causa della non disponibilità dei dati relativi al debito e agli interessi di alcuni Paesi.

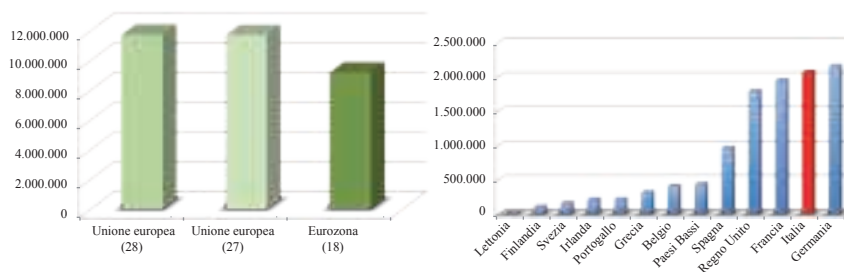
13 I valori pro-capite per quanto concerne debito e interessi (non forniti direttamente da Eurostat), sono stati ottenuti dividendo i valori totali per le popolazioni al primo gennaio dell'anno di riferimento.

Esiste un gruppo di dieci Paesi (Ungheria, Croazia, Slovacchia, Repubblica ceca, Polonia, Lituania, Lettonia, Romania, Estonia e Bulgaria) caratterizzati, per l'anno 2013, da un debito pro-capite inferiore a 8.000 euro.

**Tabella 4.24 Debito pubblico (milioni di euro) per gli anni 1995 e 2013**

Ranking	Paese	1995	Ranking	Paese	2013
1	Germania	1.076.092	1	Germania	2.159.468
2	Italia	1.070.572	2	Italia	2.069.841
3	Francia	691.957	3	Francia	1.949.475
4	Regno Unito	446.443	4	Regno Unito	1.792.797
5	Spagna	295.604	5	Spagna	966.181
6	Belgio	288.755	6	Paesi Bassi	441.039
7	Paesi Bassi	248.952	7	Belgio	413.246
8	Svezia	151.473	8	Grecia	319.133
9	Austria	124.399	9	Austria	261.978
10	Danimarca	101.268	10	Polonia	222.926
11	Finlandia	56.527	11	Portogallo	219.225
12	Portogallo	52.964	12	Irlanda	215.550
13	Irlanda	41.333	13	Svezia	164.420
14	Ungheria	26.761	14	Danimarca	114.099
15	Repubblica ceca	6.141	15	Finlandia	112.664
16	Cipro	3.590	16	Ungheria	77.717
17	Slovacchia	3.297	17	Repubblica ceca	68.152
18	Slovenia	2.788	18	Romania	54.170
19	Lussemburgo	1.277	19	Slovacchia	40.178
20	Malta	968	20	Croazia	32.759
21	Lituania	588	21	Slovenia	25.428
22	Lettonia	558	22	Cipro	18.519
			23	Lituania	13.637
			24	Lussemburgo	10.669
			25	Lettonia	8.876
			26	Bulgaria	7.532
			27	Malta	5.241
			28	Estonia	1.888
				<b>Unione europea (28)</b>	<b>11.786.807</b>
				<b>Unione europea (27)</b>	<b>11.754.048</b>
				<b>Eurozona (18)</b>	<b>9.238.598</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Figura 4.21 Debito pubblico anno 2013 (milioni di euro)**

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Tabella 4.25 Variazioni percentuali tra 2013 e 1995 e tra 2013 e 2004 del debito pubblico**

Ranking	Paese	Variazioni 2013/1995	Ranking	Paese	Variazioni 2013/2004
1	Lituania	2.221%	1	Lussemburgo	496%
2	Lettonia	1.490%	2	Lettonia	458%
3	Slovacchia	1.119%	3	Irlanda	389%
4	Repubblica ceca	1.010%	4	Romania	360%
5	Slovenia	812%	5	Lituania	287%
6	Lussemburgo	736%	6	Slovenia	242%
7	Malta	441%	7	Slovacchia	176%
8	Irlanda	421%	8	Croazia	161%
9	Cipro	416%	9	Regno Unito	151%
10	Portogallo	314%	10	Spagna	148%
11	Regno Unito	302%	11	Repubblica ceca	139%
12	Spagna	227%	12	Portogallo	132%
13	Ungheria	190%	13	Cipro	107%
14	Francia	182%	14	Francia	74%
15	Austria	111%	15	Paesi Bassi	70%
16	Germania	101%	16	Austria	67%
17	Finlandia	99%	17	Finlandia	66%
18	<b>Italia</b>	<b>93%</b>	18	Ungheria	55%

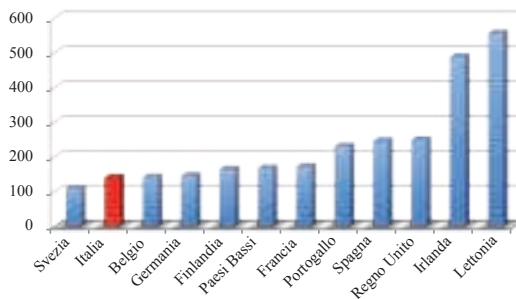
(segue)

(continua)

19	Paesi Bassi	77%	19	Malta	52%
20	Belgio	43%	20	Germania	47%
21	Danimarca	13%	21	Belgio	43%
22	Svezia	9%	<b>22</b>	<b>Italia</b>	<b>43%</b>
			23	Danimarca	28%
			24	Svezia	10%
			25	Bulgaria	0%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Figura 4.22** Variazione del debito pubblico (valore 2013 in percentuale rispetto al 2004)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Tabella 4.26** Debito pro-capite (euro per abitante) per gli anni 1995 e 2013

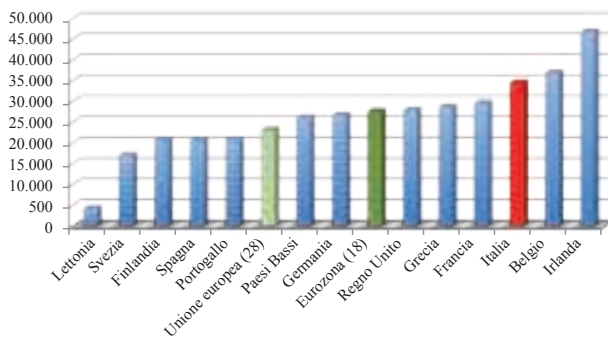
Ranking	Paese	1995	Ranking	Paese	2013
1	Belgio	28.503	1	Irlanda	46.950
2	Danimarca	19.416	2	Belgio	37.024
<b>3</b>	<b>Italia</b>	<b>18.833</b>	<b>3</b>	<b>Italia</b>	<b>34.679</b>
4	Svezia	17.181	4	Austria	30.996
5	Paesi Bassi	16.140	5	Francia	29.727
6	Austria	15.660	6	Grecia	28.848
7	Germania	13.197	7	Regno Unito	28.054
8	Francia	11.666	8	Germania	26.818
9	Irlanda	11.489	9	Paesi Bassi	26.284
10	Finlandia	11.086	10	Cipro	21.387

(segue)

*(continua)*

11	Regno Unito	7.705	11	Portogallo	20.904
12	Spagna	7.513	12	Finlandia	20.761
13	Cipro	5.562	13	Spagna	20.677
14	Portogallo	5.292	14	Danimarca	20.365
15	Lussemburgo	3.148	15	Lussemburgo	19.866
16	Malta	2.621	16	Svezia	17.206
17	Ungheria	2.589	17	Malta	12.438
18	Slovenia	1.401	18	Slovenia	12.351
19	Slovacchia	616	19	Ungheria	7.843
20	Repubblica ceca	594	20	Croazia	7.686
21	Lettonia	223	21	Slovacchia	7.426
22	Lituania	161	22	Repubblica ceca	6.481
			23	Polonia	5.785
			24	Lituania	4.588
			25	Lettonia	4.386
			26	Romania	2.706
			27	Estonia	1.430
			28	Bulgaria	1.034
				<b>Unione europea (28)</b>	<b>23.309</b>
				<b>Unione europea (27)</b>	<b>23.442</b>
				<b>Eurozona (18)</b>	<b>27.734</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Figura 4.23 Debito pubblico pro-capite anno 2013 (euro per abitante)**

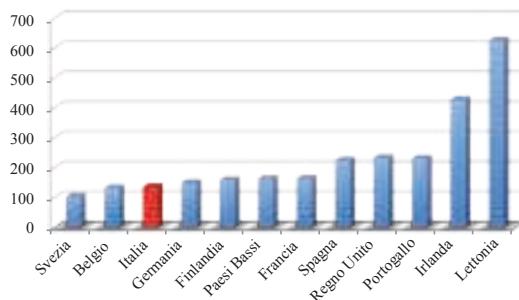
Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Tabella 4.27 Variazioni percentuali tra 2013 e 1995 e tra 2013 e 2004 del debito pubblico pro-capite**

Ranking	Paese	Variazioni 2013/1995	Ranking	Paese	Variazioni 2013/2004
1	Lituania	2.745%	1	Lettonia	528%
2	Lettonia	1.865%	2	Lussemburgo	405%
3	Slovacchia	1.106%	3	Romania	395%
4	Repubblica ceca	990%	4	Lituania	343%
5	Slovenia	781%	5	Irlanda	329%
6	Lussemburgo	531%	6	Slovenia	232%
7	Malta	375%	7	Slovacchia	174%
8	Irlanda	309%	8	Croazia	164%
9	Portogallo	295%	9	Regno Unito	135%
10	Cipro	285%	10	Portogallo	132%
11	Regno Unito	264%	11	Repubblica ceca	131%
12	Ungheria	203%	12	Spagna	126%
13	Spagna	175%	13	Cipro	72%
14	Francia	155%	14	Francia	65%
15	Germania	103%	15	Paesi Bassi	64%
16	Austria	98%	16	Austria	61%
17	Finlandia	87%	17	Finlandia	60%
18	<b>Italia</b>	<b>84%</b>	18	Ungheria	59%
19	Paesi Bassi	63%	19	Germania	51%
20	Belgio	30%	20	Malta	44%
21	Danimarca	5%	21	<b>Italia</b>	<b>38%</b>
22	Svezia	0%	22	Belgio	33%
			23	Danimarca	23%
			24	Bulgaria	7%
			25	Svezia	4%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Figura 4.24** Variazione del debito pubblico pro-capite (valore 2013 in percentuale rispetto al 2004)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

## 4.9 Gli interessi in Europa

Ovviamente, una valutazione del debito pubblico dei Paesi non può prescindere dall'analisi degli interessi che sono mostrati nella Tabella 4.28 e nella Figura 4.25.<sup>14</sup>

In questa speciale classifica, l'Italia si trova al primo posto e, come sottolineato nel Capitolo 2, questa è una delle principali ragioni che determinano le difficoltà attuali del nostro Paese. L'Italia, infatti, a causa del debito pubblico contratto, si vede costretta a destinare una parte importante della propria spesa al pagamento degli interessi connessi a tale debito. Poiché questo pagamento viene rifinanziato ogni anno alle condizioni di mercato che contemplano il rischio Paese, l'Italia si è trovata a finanziarsi a tassi elevati, che hanno concorso ad aumentare questa voce di spesa.

Per l'Italia, il valore degli interessi ammonta, per il 2013, a 78 miliardi di euro (quasi 100 miliardi nel 1995), un valore significativamente maggiore anche rispetto a quello della Germania (56 miliardi nel 2013 e 68 nel 1995) nonostante, come mostrato in precedenza, essa abbia un debito, in valore assoluto, maggiore di quello italiano. Nelle prime posizioni troviamo, ovviamente, anche Regno Unito (58 miliardi nel 2013 e 32 nel 1995), Francia

<sup>14</sup> Il dato di riferimento qui è il valore di Eurostat definito come *Interest, payable* e ottenuto dalle tabelle *Government deficit/surplus, debt and associated data [gov\_10dd\_edpt1]*.

(48 miliardi nel 2013 e 40 nel 1995) e Spagna (34 miliardi di euro nel 2013 e 23 miliardi di euro nel 1995).

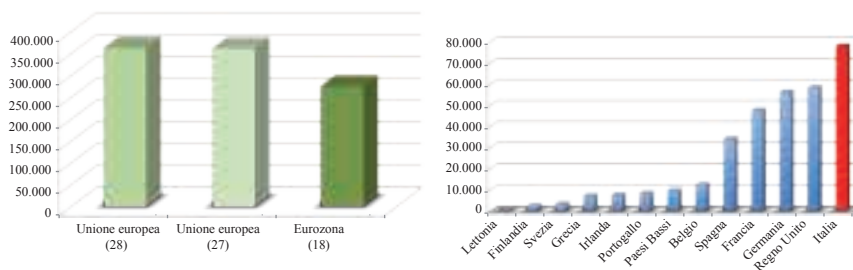
**Tabella 4.28 Interessi (milioni di euro) per gli anni 1995 e 2013**

Ranking	Paese	1995	Ranking	Paese	2013
1	Italia	99.789	1	Italia	78.201
2	Germania	68.161	2	Regno Unito	58.365
3	Francia	40.309	3	Germania	56.327
4	Regno Unito	31.596	4	Francia	47.742
5	Spagna	23.150	5	Spagna	34.198
6	Belgio	19.341	6	Belgio	12.511
7	Paesi Bassi	17.567	7	Polonia	9.848
8	Svezia	10.279	8	Paesi Bassi	9.794
9	Danimarca	8.267	9	Portogallo	8.530
10	Austria	7.377	10	Austria	8.300
11	Portogallo	5.039	11	Irlanda	7.657
12	Finlandia	3.935	12	Grecia	7.271
13	Ungheria	3.094	13	Ungheria	4.608
14	Irlanda	2.718	14	Danimarca	4.330
15	Bulgaria	1.413	15	Svezia	3.575
16	Repubblica ceca	455	16	Finlandia	2.550
17	Romania	452	17	Romania	2.519
18	Slovacchia	354	18	Repubblica ceca	2.126
19	Slovenia	341	19	Croazia	1.465
20	Cipro	141	20	Slovacchia	1.393
21	Lussemburgo	87	21	Slovenia	915
22	Malta	51	22	Lituania	616
23	Lettonia	33	23	Cipro	563
24	Lituania	18	24	Lettonia	338
			25	Bulgaria	314
			26	Malta	220
			27	Lussemburgo	192
			28	Estonia	26
				<b>Unione europea (28)</b>	<b>364.493</b>
				<b>Unione europea (27)</b>	<b>363.028</b>
				<b>Eurozona (18)</b>	<b>276.728</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat



Figura 4.25 Interessi anno 2013 (milioni di euro)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

Tabella 4.29 Variazioni percentuali tra 2013 e 1995 e tra 2013 e 2004 degli interessi

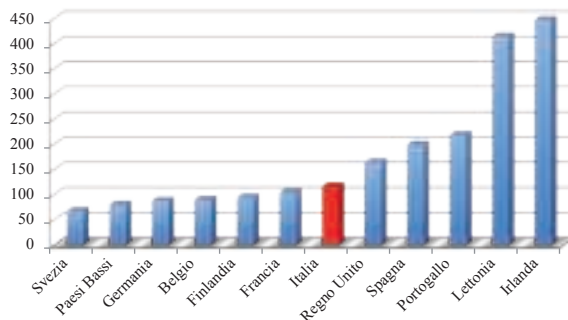
Ranking	Paese	Variazioni 2013/1995	Ranking	Paese	Variazioni 2013/2004
1	Lituania	3.361%	1	Irlanda	348%
2	Lettonia	941%	2	Lettonia	315%
3	Romania	457%	3	Lussemburgo	288%
4	Repubblica ceca	367%	4	Lituania	265%
5	Malta	332%	5	Romania	188%
6	Cipro	299%	6	Croazia	160%
7	Slovacchia	294%	7	Portogallo	119%
8	Irlanda	182%	8	Repubblica ceca	107%
9	Slovenia	168%	9	Spagna	100%
10	Lussemburgo	121%	10	Slovenia	99%
11	Regno Unito	85%	11	Slovacchia	88%
12	Portogallo	69%	12	Regno Unito	65%
13	Ungheria	49%	13	Cipro	34%
14	Spagna	48%	14	Ungheria	27%
15	Francia	18%	15	Malta	22%
16	Austria	13%	16	Italia	17%
17	Germania	-17%	17	Austria	14%
18	Italia	-22%	18	Francia	4%

(segue)

*(continua)*

19 Finlandia	-35%	19 Finlandia	-5%
20 Belgio	-35%	20 Belgio	-10%
21 Paesi Bassi	-44%	21 Germania	-11%
22 Danimarca	-48%	22 Danimarca	-15%
23 Svezia	-65%	23 Paesi Bassi	-19%
24 Bulgaria	-78%	24 Bulgaria	-19%
		25 Svezia	-32%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Figura 4.26 Variazione degli interessi (valore 2013 in percentuale rispetto al 2004)**

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

Per quanto riguarda la crescita degli interessi, la Tabella 4.29 e la Figura 4.26 mostrano che l'Italia è caratterizzata da un -22% tra il 1995 e il 2013. Tale decremento è superiore a quello della Germania (-17%), mentre Regno Unito (+85%), Spagna (+48%) e Francia (+18%) hanno visto crescere tale valore tra il 1995 e il 2013. Guardando la variazione 2004-2013, l'Italia è caratterizzata da una crescita del 17% inferiore a Spagna (100%) e Regno Unito (65%) e superiore a Francia (4%) e Germania (-11%).

Per quanto concerne il valore di interessi pro-capite, la Tabella 4.30 e la Figura 4.27 mostrano che il valore per l'Italia è pari a 1.310 euro nel 2013, il secondo più alto dopo i 1.668 euro dell'Irlanda e ben superiore ai valori di Regno Unito (913 euro), Spagna (732 euro), Francia (728 euro) e Germania (700 euro). Si noti che tale valore si è, quindi, ridotto,

rispetto al 1995, del 25% per l'Italia e del 16% per la Germania, mentre gli altri principali Paesi europei sono caratterizzati da una crescita pari a 67% per il Regno Unito, 24% per la Spagna e 7% per la Francia (Tabella 4.31 e Figura 4.28).

**Tabella 4.30 Interessi pro-capite (euro per abitante) per gli anni 1995 e 2013**

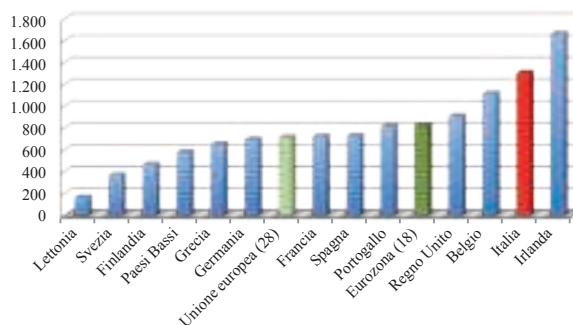
Ranking	Paese	1995	Ranking	Paese	2013
1	Belgio	1.909	1	Irlanda	1.668
2	<b>Italia</b>	<b>1.755</b>	2	<b>Italia</b>	<b>1.310</b>
3	Danimarca	1.585	3	Belgio	1.121
4	Svezia	1.166	4	Austria	982
5	Paesi Bassi	1.139	5	Regno Unito	913
6	Austria	929	6	Portogallo	813
7	Germania	836	7	Danimarca	773
8	Finlandia	772	8	Spagna	732
9	Irlanda	756	9	Francia	728
10	Francia	680	10	Germania	700
11	Spagna	588	11	Grecia	657
12	Regno Unito	545	12	Cipro	651
13	Portogallo	503	13	Paesi Bassi	584
14	Ungheria	299	14	Malta	523
15	Cipro	219	15	Finlandia	470
16	Lussemburgo	214	16	Ungheria	465
17	Slovenia	171	17	Slovenia	444
18	Bulgaria	168	18	Svezia	374
19	Malta	138	19	Lussemburgo	357
20	Slovacchia	66	20	Croazia	344
21	Repubblica ceca	44	21	Slovacchia	257
22	Romania	20	22	Polonia	256
23	Lettonia	13	23	Lituania	207
24	Lituania	5	24	Repubblica ceca	202
			25	Lettonia	167
			26	Romania	126

(segue)

(continua)

27	Bulgaria	43
28	Estonia	20
	<b>Unione europea (28)</b>	<b>721</b>
	<b>Unione europea (27)</b>	<b>724</b>
	<b>Eurozona (18)</b>	<b>831</b>

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Figura 4.27 Interessi pro-capite anno 2013 (euro per abitante)**


Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Tabella 4.31 Variazioni percentuali tra 2013 e 1995 e tra 2013 e 2004 degli interessi pro-capite**

Ranking	Paese	Variazioni 2013/1995	Ranking	Paese	Variazioni 2013/2004
1	Lituania	4.143%	1	Lettonia	367%
2	Lettonia	1.186%	2	Lituania	318%
3	Romania	532%	3	Irlanda	293%
4	Repubblica ceca	359%	4	Lussemburgo	229%
5	Slovacchia	290%	5	Romania	210%
6	Malta	279%	6	Croazia	162%
7	Cipro	197%	7	Portogallo	119%
8	Slovenia	159%	8	Repubblica ceca	100%
9	Irlanda	121%	9	Slovenia	93%

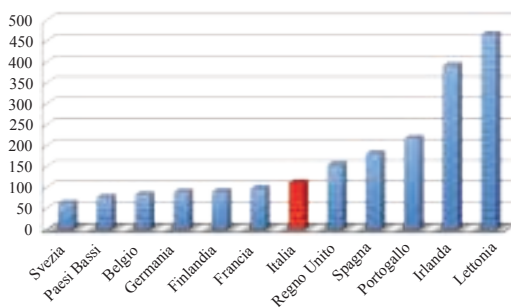
(segue)

*(continua)*

10	Regno Unito	67%	10	Slovacchia	87%
11	Lussemburgo	67%	11	Spagna	82%
12	Portogallo	62%	12	Regno Unito	54%
13	Ungheria	55%	13	Ungheria	30%
14	Spagna	24%	14	Malta	16%
15	Francia	7%	15	<b>Italia</b>	<b>13%</b>
16	Austria	6%	16	Cipro	12%
17	Germania	-16%	17	Austria	10%
18	<b>Italia</b>	<b>-25%</b>	18	Francia	-1%
19	Finlandia	-39%	19	Germania	-9%
20	Belgio	-41%	20	Finlandia	-9%
21	Paesi Bassi	-49%	21	Bulgaria	-14%
22	Danimarca	-51%	22	Belgio	-16%
23	Svezia	-68%	23	Danimarca	-18%
24	Bulgaria	-74%	24	Paesi Bassi	-22%
			25	Svezia	-36%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

**Figura 4.28** Variazione degli interessi pro-capite (valore 2013 in percentuale rispetto al 2004)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat

## 4.10 Conclusioni

L'obiettivo principale di questo capitolo è stato quello di fornire un indicatore del grado di spesa sussidiaria verticale. Per la sua costruzione è stato necessario ricostruire la spesa pubblica totale e locale per tutti i Paesi considerati.

- Per quanto concerne il grado di sussidiarietà verticale, l'Italia si trova in linea, specialmente per l'anno 2013, con la media europea, mostrando un valore pari al 30% (corrispondente a 3.900 euro di spesa locale pro-capite), contro il 33% (corrispondente a 4.200 euro di spesa locale pro-capite) a livello europeo.
- Guardando agli altri principali Paesi, vediamo come il grado di sussidiarietà verticale sia pari al 48% (4.800 euro di spesa locale pro-capite) in Spagna, al 46% (6.800 euro di spesa locale pro-capite) in Germania, al 26% (3.600 euro di spesa locale pro-capite) nel Regno Unito e al 21% (3.800 euro di spesa locale pro-capite) in Francia.
- È importante sottolineare che in Italia il grado di sussidiarietà verticale è aumentato dal 25% del 1995 al 30% del 2013, incorporando quindi l'effetto della riforma del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001.
- Guardando, invece, alla variazione del grado di sussidiarietà verticale dal 2004 al 2013, osserviamo una decrescita del 9%. Tale dato si spiega considerando l'aumento maggiore della spesa pubblica totale (+19%) rispetto a quella locale (+9%); questo incremento è riconducibile sia a un aumento della spesa centrale (+21%) ma, soprattutto, a un aumento della spesa per le prestazioni sociali (+38%).

Inoltre, dal confronto con gli altri Paesi europei, emergono le seguenti considerazioni:

- Per quanto riguarda i valori assoluti e pro-capite di spesa pubblica, l'Italia si trova ai primi posti tra i Paesi europei.
- Un'analisi delle variazioni percentuali di spesa (tra 1995 e 2013 e tra 2004 e 2013) mostra come l'Italia si trovi tra i Paesi che hanno registrato le crescite più contenute soprattutto tra il 2004 e il 2013.
- In termini di rapporto tra spesa e PIL e considerando i principali cinque Paesi europei, la Francia risulta avere (dal 1996 al 2013) la spesa più elevata con l'Italia al secondo posto (dal 2004 al 2013) davanti a Regno Unito, Spagna e Germania (nell'ordine per valori 2013).

- Tra le voci di spesa, l'Italia si segnala per una spesa per amministrazione generale significativamente sopra la media europea e superiore agli altri principali Paesi europei (9,1% del PIL nel 2012).
- Infine, anche per quanto concerne debito e interessi, l'Italia si trova ai primi posti, sia in termini di valori assoluti (in particolare al primo posto per quanto riguarda gli interessi), sia in termini di valori pro-capite.

In conclusione, l'Italia mostra, quindi, un grado di sussidiarietà verticale – misurato come rapporto tra la spesa pubblica locale e quella totale – leggermente inferiore rispetto alla media europea, sebbene tale grado sia più elevato rispetto a quello di sussidiarietà orizzontale (si veda il Capitolo 6). Tuttavia, la spesa pubblica italiana risulta maggiore rispetto a quella di molti altri Paesi europei, in particolare, per quanto riguarda le spese per amministrazione generale, per prestazioni sociali e relative a debito e interessi, ossia decisioni di spesa che vengono prese a livello centrale. È, tuttavia, importante rilevare che, soprattutto nel decennio 2004-2013, l'Italia ha attuato misure di contenimento della spesa pubblica, registrando una crescita tra le più modeste in questi anni, insieme a Portogallo, Germania, Regno Unito e Islanda.

## **5. Sussidiarietà verticale e crescita: un nesso quantificabile**

*di Gianmaria Martini e Gilberto Turati*

La spesa sussidiaria verticale rappresenta la parte di spesa pubblica di un Paese che viene trasferita dal governo centrale ai livelli di governo territoriali, quindi agli Stati nei Paesi federali, alle regioni negli altri Paesi, e, più in generale, agli enti locali, come, per esempio, in Italia ai Comuni. Il trasferimento di risorse dal centro agli enti territoriali, in Italia disciplinato nell'ambito del quadro legislativo del Titolo V della Costituzione, in particolare gli artt. 117 – 120, è uno strumento adottato, in forme e intensità diverse, dalla maggior parte dei Paesi europei.

La sussidiarietà verticale è oggetto di analisi nella letteratura economica: nello specifico, una relazione studiata in letteratura è l'impatto della sussidiarietà verticale sulla crescita.<sup>1</sup>

Oggetto di ricerca è osservare se il trasferimento dei livelli decisionali sulla spesa pubblica dal governo centrale agli enti territoriali porta un effetto positivo sulla crescita economica di un Paese. In altre parole, verificare e quantificare se la spesa sussidiaria verticale aumenta il reddito pro capite della popolazione residente.

Questo capitolo del Rapporto presenta una verifica quantitativa della relazione tra sussidiarietà verticale e crescita del sistema economico, considerando trenta Paesi europei nel periodo 1995-2013. Il paragrafo 5.1 presenta una rassegna della letteratura di riferimento, il paragrafo 5.2 il modello econometrico adottato per stimare l'effetto della sussidiarietà verticale sulla crescita nei Paesi europei, il paragrafo 5.3 descrive i dati utilizzati nell'analisi empirica, mentre il paragrafo 5.4 illustra i risultati ottenuti e le implicazioni di politica economica.

<sup>1</sup> Per un'esauriente rassegna sull'argomento si veda Baskara *et al.*, 2014, *Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth: Survey and Meta-Analysis*, CESifo working papers.



## 5.1 La letteratura sulla relazione tra sussidiarietà verticale e crescita economica

Gli effetti della spesa sussidiaria verticale sulla crescita economica sono studiati in alcuni contributi presenti nella letteratura economica (Baskaran *et al.*, 2014; Baskaran e Feld, 2013; Davoodi e Ziu, 1998; Rodriguez-Pose e Kroijer, 2009; Rodriguez-Pose e Ezcurra, 2010; Thiessen, 2003; Woller e Phillips, 1998). Utilizzando una prospettiva legata ai temi della fiscalità piuttosto che a quelli dei modelli di spesa centrale/sussidiaria, i precedenti studi hanno focalizzato l'attenzione sugli effetti del federalismo fiscale, vale a dire, del trasferimento dei livelli decisionali di spesa pubblica dal centro agli enti territoriali. Federalismo fiscale e sussidiarietà verticale sono, pertanto, sinonimi nella letteratura sui determinanti la crescita economica.

I vari contributi partono dal modello di crescita di Solow (1956) e Swan (1956), in cui il reddito pro-capite di un Paese è determinato da vari fattori, quali il capitale fisso per addetto, la forza lavoro disponibile e il capitale umano. A questo modello standard viene aggiunto un fattore relativo al rapporto tra spesa pubblica locale e centrale, quindi un indicatore del grado di sussidiarietà verticale.

I modelli econometrici utilizzati in letteratura sono di tipo sezionale (*cross-section*), ossia relativi a un gruppo di Paesi, e coprono un periodo temporale più o meno ampio (dai 10 ai 20 anni): pertanto, sono modelli longitudinali (*panel*) in cui il comportamento di un singolo Paese viene osservato nel tempo.

I vari contributi introducono sia effetti fissi a livello Paese sia effetti fissi temporali. L'effetto Paese identifica la crescita media di quello specifico Paese dopo avere già tenuto conto dei possibili effetti sulla crescita di una serie di fattori, tra cui il capitale fisso per addetto, il numero di lavoratori, il ruolo dello Stato, ossia le variabili di controllo che verranno illustrate in seguito.

L'effetto temporale isola, invece, l'impatto medio di un determinato anno sulla crescita, che, naturalmente, può essere positivo o negativo. In questo modo, vale a dire, tenendo conto degli effetti fissi Paese e temporale, si eliminano questi fattori dalla stima quantitativa dell'effetto della sussidiarietà verticale sulla crescita. Per esempio, si tiene conto del fatto che un Paese potrebbe essere mediamente più "efficiente" di un altro in termini di crescita; oppure che un anno potrebbe, invece, diminuire la crescita per effetto di una recessione. Inoltre, sempre per isolare l'effetto

del grado di sussidiarietà verticale sulla crescita, in modo tale che non sia influenzata da altri fattori, si introducono nel modello di crescita delle variabili di controllo, come, ad esempio, il capitale fisico per addetto, il peso della tassazione sul PIL, gli investimenti in Ricerca e Sviluppo, il tasso di criminalità. Tutti questi fattori potrebbero, infatti, se non considerati esplicitamente nell'analisi, influenzare il segno e il livello dell'effetto del grado di sussidiarietà verticale sulla crescita, e potrebbero, pertanto, produrre risultati fuorvianti.

I risultati nella letteratura sono contrastanti: Davoodi e Zou (1998) ottengono che un aumento del 10% nel grado di sussidiarietà verticale (ossia un aumento del 10% nel rapporto tra spesa locale e spesa pubblica centrale) riduce dello 0,8% la crescita annuale del PIL pro-capite reale, quindi, al netto dell'inflazione. Tale risultato riguarda 46 Paesi sviluppati e in via di sviluppo e per il periodo 1970-1989.

Woller e Phillips (1998) non ottengono, invece, alcun effetto: lo studio riguarda 23 Paesi sviluppati nel periodo 1974-1991. Thiessen (2003) identifica, invece, un effetto positivo: un aumento del 10% nel grado di sussidiarietà verticale produce un aumento dello 0,12% nel tasso annuale di crescita del PIL pro-capite. Lo studio riguarda 26 Paesi sviluppati nel periodo 1981-1995.

Rodriguez-Pose e Kroijer (2009) studiano 16 Paesi dell'Europa centrale e dell'Est nel periodo 1990-2004, quindi dopo la caduta del muro di Berlino; l'effetto del grado di sussidiarietà verticale sulla crescita del PIL pro-capite è positivo verso la fine del periodo considerato. Rodriguez-Pose e Ezcurra (2010) non individuano invece alcun effetto in 21 Paesi OCSE per il periodo 1990-2005. Infine Baskaran e Feld (2013) studiano 23 Paesi OCSE per il periodo 1975-2008 e non identificano alcun effetto.

I diversi contributi mostrano che i risultati possono variare in funzione (1) dei Paesi analizzati e (2) del periodo di riferimento. Effetti positivi del grado di sussidiarietà verticale sulla crescita sono, comunque, identificati da Ebel e Yilmaz (2002), Eller (2004), Iimi (2005), Enilkolopov e Zhuravskaya (2007) e Gemmell *et al.* (2013).

L'analisi quantitativa presentata in questo capitolo del Rapporto di ricerca si differenzia dai precedenti contributi per (1) considerare solo 30 Paesi europei, (2) un periodo compreso tra il 1995 e il 2013, (3) alcuni fattori che possono influenzare la crescita come, ad esempio, il grado di apertura al commercio internazionale, gli investimenti in R&S e il tasso di criminalità all'interno di un Paese, non sempre inclusi nei lavori citati.

## 5.2 Il modello econometrico per la relazione tra sussidiarietà verticale e crescita

L'obiettivo dello studio è misurare l'effetto del grado di sussidiarietà verticale sulla crescita economica. Tale relazione viene, innanzitutto, interpretata come un processo produttivo o funzione di produzione, in cui il prodotto che viene realizzato dal processo produttivo (o variabile dipendente) è il tasso di crescita del PIL pro-capite in ogni Paese, e i fattori utilizzati per determinarlo sono diversi. Alcuni fattori sono interpretabili come veri e propri input o fattori di produzione. Essi sono:

- il capitale fisico per addetto ( $K/L$ ). Per capitale fisico ( $K$ ) si intende la quantità di investimenti in macchinari, attrezzature, fabbricati industriali per ogni lavoratore occupato ( $L$  è il totale degli occupati). Macchinari e attrezzature sono quegli strumenti che incorporano il progresso tecnologico e aumentano la produttività del singolo lavoratore, ossia incrementano la sua capacità di produrre reddito. Più alta è la dotazione di capitale fisico per lavoratore, maggiore è la sua capacità di produrre PIL;
- il numero di lavoratori occupati ( $L$ ). Il PIL, o valore dei beni finali (quindi non i beni intermedi, come, ad esempio, i fattori produttivi) scambiati nel Paese in un anno, dipende anche dall'occupazione, essendo necessario il fattore lavoro per realizzare sia i beni sia i servizi venduti;
- il capitale umano ( $CU$ ). Il livello di conoscenza della tecnologia, dei sistemi complessi, delle varie lavorazioni è uno dei principali fattori che determinano il PIL.

Altri fattori sono, invece, interpretabili come fattori istituzionali che possono condizionare il prodotto interno lordo. Essi sono:

- il livello di tassazione generale nel Paese ( $T$ ). Esso rappresenta un parametro della dimensione del settore pubblico all'interno dell'economia, e molto spesso agisce come fattore limitante della crescita;
- il livello di criminalità del Paese ( $CRIM$ ), che fornisce una misura dell'attività illegale nell'economia e ne limita le potenzialità di crescita;
- gli investimenti in R&S (Ricerca e Sviluppo – RES), che consentono il progresso tecnologico e, nel lungo periodo, favoriscono la crescita;

- il grado di apertura al commercio internazionale, che aumenta il PIL tramite le esportazioni (EXP) e lo diminuisce invece per effetto delle importazioni (IMP), perché i residenti, invece che acquistare beni nazionali, comprano beni e servizi prodotti in altre parti del mondo.

Infine, si sottopone a verifica empirica se la variabile di riferimento di questo studio, il grado di sussidiarietà verticale del Paese, abbia un effetto sulla crescita dell'economia. Il riferimento è la variabile SV, data dal rapporto tra la spesa pubblica trasferita agli enti territoriali sulla spesa pubblica totale.

La variabile di riferimento per la crescita dell'economia di un Paese è – come già accennato – il PIL pro-capite. Il PIL, o prodotto interno lordo, rappresenta il valore dei beni e servizi realizzati in un Paese in un anno e venduti per il consumo finale, alle persone, alle imprese e alle istituzioni (per imprese e istituzioni – ad esempio, la pubblica amministrazione – si considerano i beni non utilizzati per produrre altri beni o servizi). Il PIL è, però, una misura aggregata, e non tiene conto delle dimensioni di un Paese. Un indicatore confrontabile è, invece, il PIL pro-capite, ossia il PIL diviso per la popolazione. È un indicatore del reddito per persona residente in un Paese, compresi i neonati. In tal modo, non risente della grandezza della popolazione di un Paese.

La crescita di un'economia è misurata come l'aumento del PIL pro-capite da un anno all'altro. In caso di recessione il PIL pro-capite diminuisce. Aumenti e diminuzioni del PIL pro-capite, che è una misura monetaria, quindi, ad esempio, espressa in euro, possono avvenire per due ragioni: (1) per un aumento dei beni e servizi scambiati; (2) per un aumento dei prezzi. Il secondo fattore, l'aumento dei prezzi, può determinare un aumento del PIL, ma solo per un fenomeno monetario, non perché l'economia effettivamente produce di più. Per questa ragione, si distingue tra PIL pro-capite nominale e reale. Il PIL pro-capite reale tiene conto – ed elimina – l'effetto dell'aumento dei prezzi, ossia l'effetto dell'inflazione. Pertanto la crescita viene misurata come il tasso di variazione del PIL reale pro-capite da un anno all'altro, data dalla variabile Y.

L'equazione di riferimento per studiare la relazione tra crescita e spesa sussidiaria verticale adottata in questo contributo sulla base dei lavori presenti in letteratura è quindi la seguente:

$$Y_{it} = f \left( \left( \frac{R}{L} \right)_{it}, L_{it}, CU_{it}, T_{it}, CRIM_{it}, RES_{it}, EXP_{it}, IMP_{it}, SV_{it} \right)$$

in cui il pedice *it* di ogni variabile indica il Paese *i* tra i trenta stati europei presi in considerazione e l'anno *t* del periodo considerato.

Il modello lineare dell'equazione, sottoposto a verifica econometrica, è il seguente:

$$\log Y_{it} = \alpha + \beta_1 \cdot \log\left(\frac{K}{L}\right)_{it} + \beta_2 \cdot \log(L)_{it} + \beta_3 \cdot \log(CU)_{it} + \beta_4 \cdot \log(T)_{it} + \beta_5 \cdot \log(CRIM)_{it} + \beta_6 \cdot \log(RES)_{it} + \beta_7 \cdot \log(EXP)_{it} + \beta_8 \cdot \log(IMP)_{it} + \beta_9 \cdot \log(SV)_{it} + \sum_{i=1}^{29} \delta_i \cdot Country_i + \sum_{t=1987}^{2012} \gamma_t \cdot Year_t + \epsilon_{it} \quad (1)$$

dove  $\alpha$  rappresenta una costante, e i coefficienti  $\beta_1$ - $\beta_9$  le elasticità del PIL reale pro-capite (*Y*) rispetto a ciascuna delle variabili capitale per addetto (*K/L*), occupazione (*L*), capitale umano (*CU*), tassazione (*T*), criminalità (*CRIM*), ricerca e sviluppo (*RES*), esportazioni (*EXP*), importazioni (*IMP*) e grado di sussidiarietà verticale (*SV*), essendo sia la variabile dipendente sia le variabili indipendenti espresse in logaritmi.

L'elasticità è una misura della sensibilità di una variabile a variazioni in un'altra variabile, ed è espressa come variazione percentuale. Ad esempio, il coefficiente di maggiore interesse di questo studio,  $\beta_9$ , è l'elasticità del PIL reale pro-capite a una variazione percentuale del grado di sussidiarietà verticale: quindi, indica l'impatto che una variazione del 10% nel grado di sussidiarietà verticale genera (in aumento o diminuzione, a seconda del segno del coefficiente stimato  $\beta_9$ ) sul tasso di crescita del PIL reale pro-capite. Ogni variabile con un coefficiente  $\beta$  è un tasso annuale di variazione così come per la variabile dipendente *Y* che indica il tasso annuale di crescita del PIL reale pro-capite.

Le variabili *Country<sub>i</sub>* sono relative ai trenta Paesi europei considerati: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera e Ungheria.

Ogni variabile è dicotomica: prende solo valore 0 o 1, quando indica il Paese in questione. Per identificare ogni variabile dicotomica e l'intercetta dell'equazione (1),  $\alpha$ , vengono stimate 29 variabili dicotomiche, mentre una rappresenta la base di riferimento.

Il Paese che funge da base nello studio è il Portogallo. I coefficienti stimati

$\delta$  indicano, quindi, l'effetto Paese sull'equazione (1) relativa al tasso di crescita del PIL pro-capite. Le variabili  $Year_t$  rappresentano i vari anni presi in considerazione nel periodo 1995-2013.

Dato che si analizza il tasso annuale di variazione, il dato relativo all'anno 1995 non viene considerato (la prima variazione annuale è 1996/1995). Le variazioni annuali sono, dunque, 18. Anche in questo caso, le variabili sono dicotomiche, prendono valore 0 o 1; quest'ultimo valore viene assegnato in presenza dell'anno in questione. Per identificare ogni variabile si stimano 17 variabili relative agli anni, mentre l'anno 1996 viene preso come base di riferimento. I coefficienti stimati  $\gamma$  catturano, quindi, l'effetto temporale di un particolare anno sul tasso di crescita del PIL reale pro-capite.

L'equazione (1) viene stimata utilizzando un modello econometrico per dati longitudinali (*panel*) con effetti fissi per i Paesi ed effetti temporali per gli anni.

Il metodo di stima utilizzato è il *Least Square Dummy Variables* (LSDV).

Come già accennato, la variabile oggetto dell'indagine è SV, il grado di sussidiarietà verticale e il suo effetto sulla crescita. Le altre variabili espresse in logaritmi sono variabili di controllo, ossia consentono di controllare per capitale fisso, capitale umano, criminalità, ecc., e quindi di depurare dall'influenza di queste variabili l'effetto stimato del grado di sussidiarietà verticale sulla crescita.

Le variabili dicotomiche o variabili *dummy Country*, individuano – come già sottolineato – l'effetto Paese. In altri termini, identificano tutte quelle variabili non osservate (quindi, non considerate nello studio per mancanza di dati) specifiche di un Paese e costanti negli anni, che possono avere un effetto sulla crescita, come, ad esempio, le infrastrutture, l'efficienza della pubblica amministrazione, la dotazione di risorse naturali, ecc.

L'equazione (1) viene stimata due volte: una prima volta senza la variabile di interesse primario SV, e una seconda volta con la variabile SV. In entrambi i casi, vengono considerati i coefficienti stimati  $\delta$  degli effetti fissi Paese, e si calcola la differenza tra il coefficiente stimato la seconda volta e quello stimato la prima volta. Tale differenza indica se la crescita media condizionata del Paese migliora o peggiora quando nell'analisi viene considerata la sussidiarietà verticale, quindi può essere interpretata come l'effetto del grado di sussidiarietà verticale sulla crescita media del Paese stesso. Una differenza positiva suggerisce che la crescita media del Paese è più alta grazie alla sussidiarietà verticale.

### 5.3 I dati

La Tabella 5.1 mostra le variabili utilizzate nello studio e le loro definizioni. La fonte informativa per tutte le variabili è Eurostat.

**Tabella 5.1 Variabili, unità di misura e descrizione**

Variabile	Unità di misura	Descrizione
<b>Y</b>	percentuale	percentuale annuale di crescita del PIL reale pro-capite
<b>K/L</b>	migliaia di euro	valore del capitale fisso per lavoratore
<b>L</b>	migliaia	lavoratori occupati
<b>CU</b>	percentuale	percentuale della popolazione immatricolata in istruzione secondaria nell'anno
<b>T</b>	percentuale	percentuale delle tasse sul PIL
<b>CRIM</b>	numero	numero di fatti criminali per 1000 abitanti
<b>RED</b>	percentuale	percentuale delle spese in Ricerca e Sviluppo sul PIL
<b>EXP</b>	percentuale	percentuale del valore delle esportazioni sul PIL
<b>IMP</b>	percentuale	percentuale del valore delle importazioni sul PIL
<b>SV</b>	percentuale	percentuale della spesa pubblica locale reale sulla spesa pubblica totale reale

La Tabella 5.2 presenta le statistiche descrittive delle variabili considerate. La media nel tasso annuale di crescita nel PIL reale pro-capite nel periodo 1995-2013 è del 5,5% circa (soprattutto per la forte crescita registrata nei Paesi dell'Est Europa), con un picco di +41% per l'Islanda (1997/1996) e un minimo di -40% sempre lo stesso Paese (2008/2007). Il capitale fisso per addetto in media è 11 mila euro circa, gli occupati medi sono 7 milioni, la percentuale di popolazione immatricolata nell'istruzione secondaria è il 5% circa, le tasse pesano in media il 37% del PIL, gli episodi criminosi sono circa 51 per ogni 1.000 abitanti, le spese in R&S sono in media l'1,5% del PIL, le esportazioni il 53% del PIL e le importazioni il 52% del PIL. In media, il grado di sussidiarietà verticale è del 28%, con un picco del 66% (Danimarca) e un minimo dell'1% (Malta).

**Tabella 5.2** Statistiche descrittive

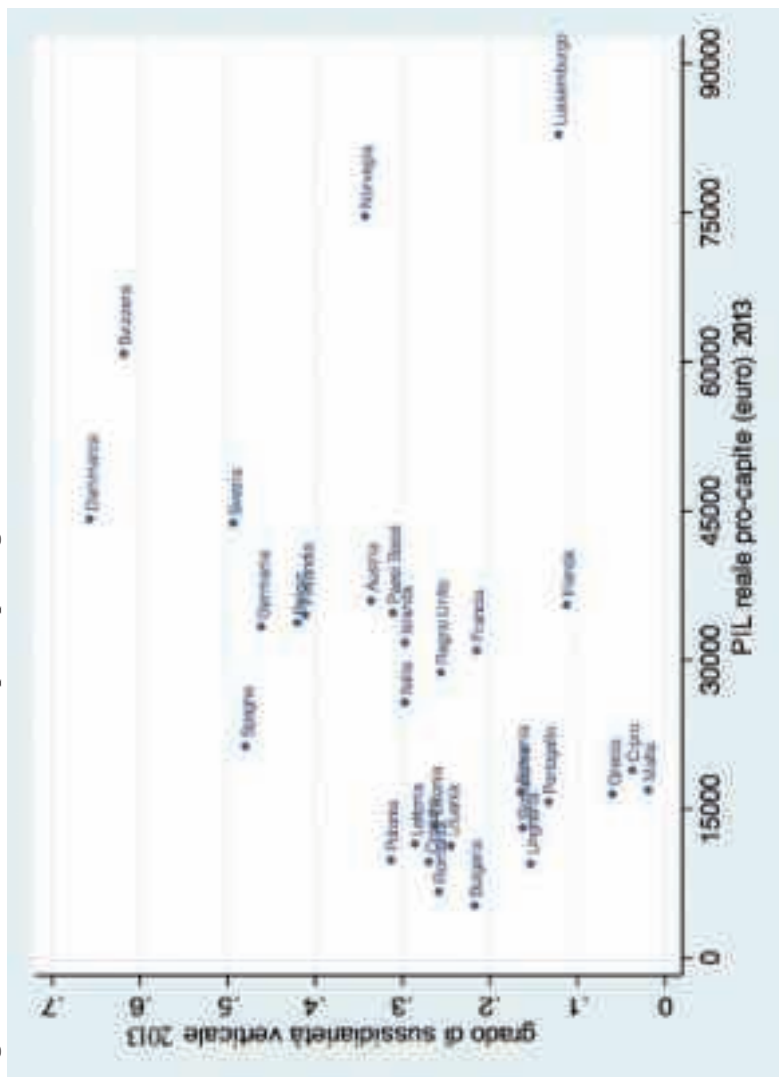
	<b>media</b>	<b>dev.st.</b>	<b>min</b>	<b>max</b>
<b>Y (%)</b>	5,39	7,70	-39,79	40,52
<b>K/L (euro)</b>	10,90	6,96	0,16	35,97
<b>L (migliaia)</b>	7.042,25	9.342,13	130,98	40.450,10
<b>CU (%)</b>	4,74	1,55	0,84	12,75
<b>T (%)</b>	37,22	6,36	25,60	52,10
<b>CRIM (numero per 1000 ab)</b>	50,69	30,46	5,87	151,86
<b>RED (%)</b>	1,44	0,89	0,15	3,91
<b>EXP (%)</b>	52,69	27,18	19,30	181,80
<b>IMP (%)</b>	52,05	23,36	20,00	151,80
<b>SV (%)</b>	28,10	14,79	1,22	65,90

*Fonte:* nostre elaborazioni

La Figura 5.1 presenta un grafico a dispersione tra la variabile principale dello studio, il grado di sussidiarietà verticale (SV), e il PIL pro-capite reale nei Paesi europei considerati (nel grafico vengono riportati anche i dati per la Repubblica Ceca, non considerata nell'analisi econometrica per mancanza di dati relativi agli investimenti in capitale fisso) nell'anno 2013. Si nota una tendenza per una relazione positiva tra PIL reale pro-capite e SV, vale a dire, i Paesi con gradi più elevati di sussidiarietà verticale presentano anche livelli di PIL reale pro-capite più elevati. Ad esempio la Danimarca ha il grado di sussidiarietà verticale più elevato tra i Paesi europei considerati (quasi il 70% della spesa pubblica è locale) e presenta un elevato PIL reale pro-capite. Al contrario, l'Ungheria ha un basso valore di SV (circa 18%) e un PIL reale pro-capite non elevato.



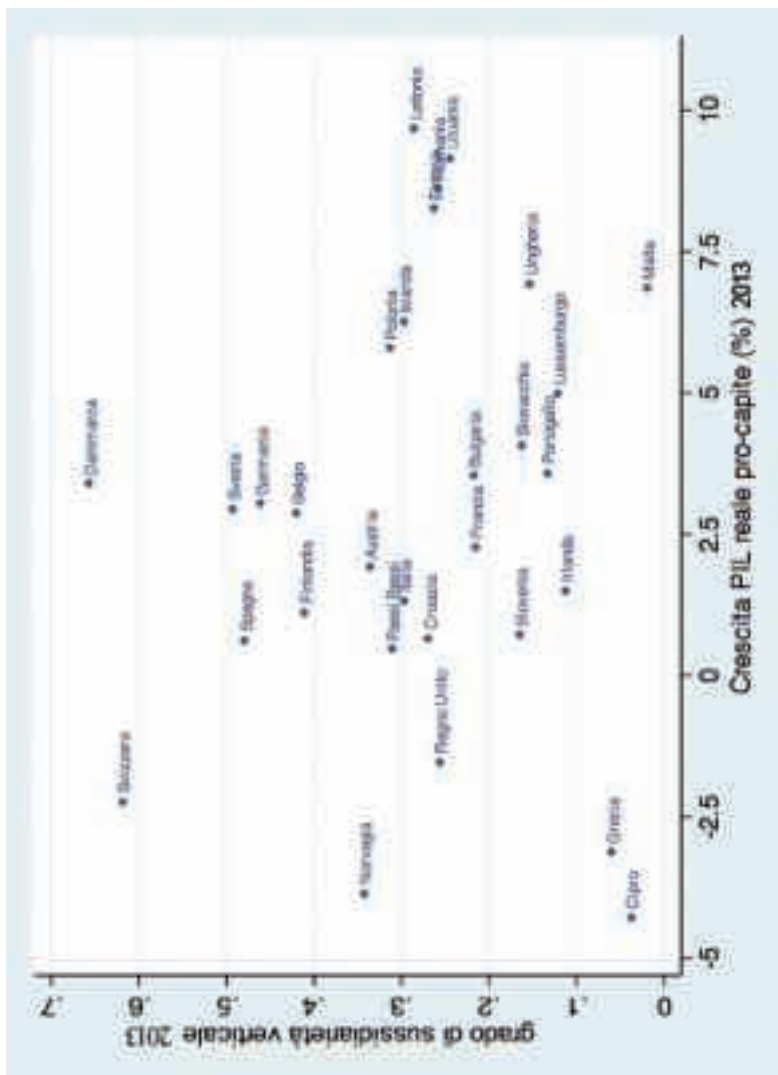
Figura 5.1 Relazione tra PIL reale pro-capite e grado di sussidiarietà verticale



Fonte: nostre elaborazioni

La Figura 5.2 presenta il grafico a dispersione tra il tasso di crescita del PIL reale pro-capite e il grado di sussidiarietà verticale nel periodo 2012-13. In questo caso, i dati risultano maggiormente dispersi rispetto a quelli della Figura 5.1.

Figura 5.2 Relazione tra tasso di crescita del PIL reale pro-capite e grado di sussidiarietà verticale



Fonte: nostre elaborazioni

## 5.4 Un nesso quantitativo tra crescita e sussidiarietà verticale

Le stime relative al modello crescita – sussidiarietà verticale sono riportate nella Tabella 5.3. I risultati sono controllati per la presenza di varianza degli errori ( $\epsilon_{it}$ ) non costante (eteroschedasticità), come ipotizzato dal metodo di stima LSDV. Le stime sono, dunque, corrette per questa violazione delle assunzioni base nel metodo di stima.

La Tabella 5.3 presenta i risultati della stima del modello presentato nell'equazione (1) con la variabile di interesse SV – sussidiarietà verticale – (le prime tre colonne di risultati) e senza tale variabile (le ultime tre colonne). I due modelli sono utilizzati per verificare l'influenza sull'effetto fisso Paese dell'inserimento del grado di sussidiarietà verticale. Gli effetti fissi Paese sono riportati, per maggiore chiarezza, nella Tabella 5.5.

Le colonne presentano: (1) il coefficiente stimato, (2) il valore della statistica  $t$ -ratio per il calcolo del valore  $p$  di ogni coefficiente stimato (ossia la probabilità di ottenere un risultato pari o più estremo di quello osservato, supposta vera l'ipotesi nulla del test statistico per verificare la robustezza del valore stimato) e (3) il livello di significatività statistica.

**Tabella 5.3** Stime econometriche delle relazione crescita-sussidiarietà verticale

Variabile dipendente: Y (tasso annuale di crescita del PIL reale pro-capite)						
	Modello con SV			Modello senza SV		
	Coefficiente	t-ratio	Significatività	Coefficiente	t-ratio	Significatività
<b>K/L</b>	0,333	11,32	***	0,340	10,87	***
<b>L</b>	0,242	2,34	**	0,262	2,61	**
<b>CU</b>	0,030	1,47		0,039	1,8	*
<b>T</b>	0,133	1,37		0,117	1,23	
<b>CRIM</b>	-0,027	-1,04		-0,029	-1,09	
<b>RES</b>	-0,012	-0,54		-0,011	-0,47	
<b>EXP</b>	0,010	0,13		0,010	0,12	
<b>IMP</b>	-0,375	-5,77	***	-0,377	-5,77	***
<b>SV</b>	0,064	2,04	**			
<b>Y_97</b>	0,029	3,82	***	0,027	3,58	***
<b>Y_98</b>	0,014	2,52	**	0,013	2,33	**
<b>Y_99</b>	0,012	1,98	**	0,013	2,01	**
<b>Y_00</b>	0,039	5,83	***	0,039	5,8	***
<b>Y_01</b>	0,012	2,02	**	0,012	2,07	**

(segue)

*(continua)*

<b>Y_02</b>	0,014	2,51	**	0,013	2,43	**
<b>Y_03</b>	0,005	0,86		0,004	0,83	
<b>Y_04</b>	0,019	3,65	***	0,019	3,58	***
<b>Y_05</b>	0,021	3,76	***	0,020	3,55	***
<b>Y_06</b>	0,024	4	***	0,023	3,95	***
<b>Y_07</b>	0,018	3,49	**	0,018	3,34	**
<b>Y_08</b>	-0,001	-0,14		-0,002	-0,26	
<b>Y_09</b>	-0,015	-1,8	*	-0,015	-1,82	*
<b>Y_10</b>	0,032	4,85	***	0,031	4,77	***
<b>Y_11</b>	0,013	2,31	**	0,013	2,28	**
<b>Y_12</b>	0,009	1,64		0,008	1,53	
<b>Y_13</b>	0,008	1,43		0,007	1,25	
<b>Costante</b>	-0,001	-0,23		0,000	-0,08	

**R2 = 0,70****Osservazioni: 540****Legenda:** \*\*\* significativo all'1%; \*\* significativo al 5%; \* significativo al 10%

Per brevità, si commenta solo il risultato relativo all'effetto della variabile SV. Come risulta evidente nelle prime tre colonne della Tabella 5.3, il coefficiente stimato è pari a 0,064, presenta un *t*-ratio di 2,04 ed è statisticamente molto significativo (la probabilità che la variabile SV non abbia alcun effetto sulla crescita è inferiore all'1%).

Il valore di 0,064 rappresenta un'elasticità, essendo le variabili Y e SV entrambe espresse in logaritmi. È una percentuale e indica di quanto varia il tasso di crescita del PIL reale pro-capite se aumenta dell'1% il grado di sussidiarietà verticale. Il risultato ottenuto è un +0,064% di aumento del tasso annuale di crescita. Questo implica che un aumento del 10% nel grado di sussidiarietà verticale nella spesa pubblica (a saldi invariati) porta a un aumento annuale del PIL pro-capite di +0,64%. È un risultato da prendere in considerazione, in linea con quello di Davoodi e Zou (1998, la loro stima era 0,7%-0,8%) e di Iimi (2005, +0,6%) e superiore alle stime di Thiessen (2003, +0,12%).

Questo implica che l'aumento del grado di sussidiarietà verticale nella spesa pubblica, mantenendo i saldi invariati, quindi senza effetti negativi sul debito pubblico, ma spostando il controllo nelle decisioni di spesa verso gli enti territoriali, agisce come stimolo alla crescita. Per i Paesi europei, che, da alcuni anni, soffrono per livelli di crescita bassi, e in particolare per l'Italia, è un fattore da prendere in considerazione.

La simulazione dell'effetto in termini monetari di un aumento dello 0,64% nel tasso annuale di crescita del PIL reale è illustrato nella Tabella 5.4. Il PIL reale pro-capite medio tra i trenta Paesi esaminati è pari a 21.330 euro. L'aumento del PIL pro-capite per effetto dello stimolo alla crescita derivante da un incremento del 10% nel grado di sussidiarietà verticale è dello 0,64%, che corrisponde a + 134,38 euro in un anno. Per una famiglia di 4 persone, corrisponde a un incremento di reddito di 537 euro circa.

Per l'Italia, la stessa simulazione comporta, per una famiglia di 4 persone, un aumento di reddito di circa 570 euro annuali, che corrispondono a un aumento mensile di circa 50 euro (a saldi di spesa pubblica invariati e per tutti, senza limiti di reddito, mentre gli 80 euro mensili riconosciuti dal governo Renzi nel 2014 hanno incrementato il debito pubblico e hanno limitato i beneficiari ai percettori di un reddito massimo di circa 26.000 euro).

**Tabella 5.4 Conseguenze sul reddito di un aumento del grado di sussidiarietà verticale**

	PIL reale pro-capite	Effetto sul PIL di +10% SV	Incremento PIL reale pro-capite	Incremento annuale per famiglia di 4 persone
<b>Media Paesi europei</b>	21.330	0,63%	134,38	537,51
<b>Media Italia</b>	22.618	0,63%	142,50	569,98

La Tabella 5.5 mostra gli effetti fissi Paese stimati dall'analisi econometrica, per il modello con e senza SV.

Per esigenze di sintesi, si concentra l'analisi sulla differenza – per ogni singolo Paese – tra il coefficiente dell'effetto fisso stimato nel modello con la variabile SV e il coefficiente stimato senza la variabile SV. Ad esempio, il coefficiente stimato per l'Italia nel modello con la variabile SV è pari a -0,002 (il coefficiente esatto è -0,0022198). Questo significa che l'effetto Paese per l'Italia è leggermente più basso di quello del Portogallo, preso come base di riferimento.

Il coefficiente dell'effetto Paese, sempre per l'Italia, nel modello senza la variabile SV, è, invece, più basso (in Tabella 5.5 è indicato come -0,002 ma il valore esatto è -0,0022659). Pertanto, la differenza tra i due è positiva e pari a +0,00005. Questo significa che, se nel modello di crescita annuale del PIL reale pro-capite si tiene conto della variabile sussidiarietà verticale (SV), questo porta a un livello di crescita media un poco più elevato. In

altri termini, se introducendo la variabile “grado di sussidiarietà verticale” nel modello, l’Italia migliora la sua performance media nel processo di crescita economica, allora vuol dire che la sussidiarietà verticale ha un impatto positivo in termini di crescita.

**Tabella 5.5 Effetti Paese sul tasso di crescita del PIL reale pro-capite**

Paese	Modello con SV			Modello senza SV		
	Coefficiente	t-ratio	Significatività	Coefficiente	t-ratio	Significatività
Austria	-0,001	-0,51		-0,002	-0,63	
Belgio	-0,004	-1,35		-0,004	-1,49	
Bulgaria	0,012	1,62		0,011	1,53	
Danimarca	-0,002	-0,74		-0,002	-0,80	
Germania	0,000	-0,05		0,000	-0,06	
Estonia	0,024	4,14	***	0,023	4,10	***
Irlanda	0,006	1,16		0,004	0,79	
Grecia	0,002	0,4		0,002	0,47	
Spagna	0,001	0,24		0,001	0,31	
Francia	-0,005	-1,75	*	-0,005	-1,81	*
Croazia	0,002	0,5		0,001	0,35	
Italia	-0,002	-0,8		-0,002	-0,83	
Cipro	-0,002	-0,51		-0,003	-0,57	
Lettonia	0,021	3,85	***	0,021	3,75	***
Lituania	0,039	5,42	***	0,039	5,56	***
Lussemburgo	0,004	0,72		0,003	0,57	
Ungheria	0,012	2,43	**	0,011	2,23	**
Malta	-0,001	-0,2		-0,001	-0,25	
Olanda	0,000	-0,02		-0,001	-0,33	
Polonia	0,008	1,16		0,008	1,13	
Romania	0,014	2,59	**	0,015	2,74	**
Slovenia	0,004	0,94		0,004	0,93	
Slovacchia	0,020	3,67	***	0,019	3,64	***
Finlandia	-0,002	-0,78		-0,002	-0,84	
Svezia	-0,001	-0,32		-0,001	-0,32	

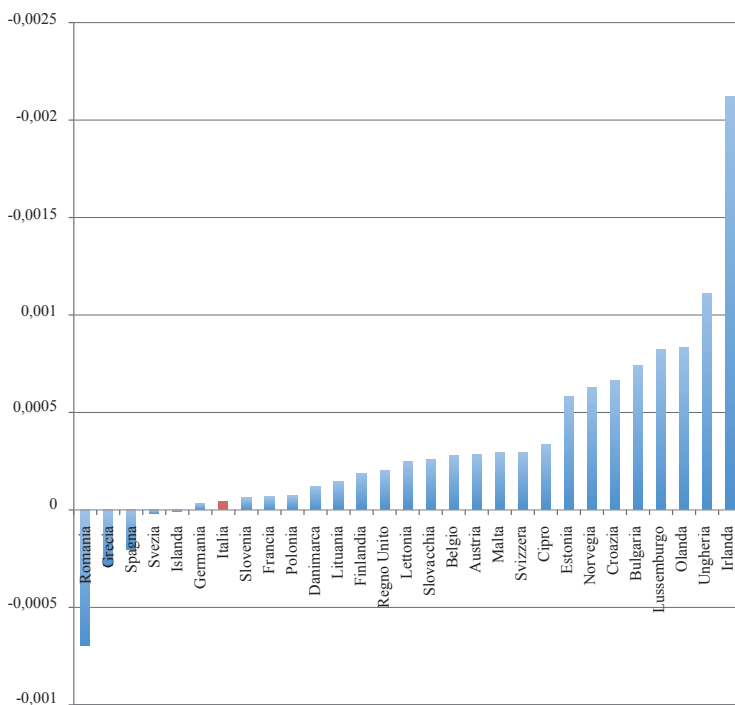
(segue)

*(continua)*

Regno Unito	-0,001	-0,11	-0,001	-0,15
Islanda	-0,005	-0,39	-0,005	-0,38
Norvegia	0,001	0,23	0,001	0,10
Svizzera	-0,002	-0,47	-0,002	-0,55

La Figura 5.3 mostra le differenze negli effetti Paese tra il modello con sussidiarietà verticale e quello senza variabile SV, ordinate dal valore più piccolo (Romania) a quello più grande (Irlanda). Oltre alla Romania, anche Grecia, Spagna, Svezia e Islanda presentano differenze negative; tutti gli altri Paesi, compresa l'Italia, positive. Quindi, nella grande maggioranza dei Paesi europei la sussidiarietà verticale sembra offrire un contributo positivo alla performance, in termini di crescita del Paese.

**Figura 5.3** Differenze nell'effetto Paese per effetto della sussidiarietà verticale



In sintesi, l'analisi mostra che è possibile utilizzare lo strumento della sussidiarietà verticale come stimolo per la crescita, a saldi invariati di spesa pubblica. Questo risultato è valido, in generale, nell'ambito dei trenta Paesi analizzati, e singolarmente nella grande maggioranza di essi, compreso l'Italia.

## 5.5 Conclusioni

In questa parte del Rapporto l'analisi si è concentrata sulla relazione tra crescita economica e sussidiarietà verticale. Tale relazione è studiata mediante l'applicazione di un modello econometrico a effetti fissi Paese e a effetti temporali, per un insieme di dati macroeconomici relativi a trenta Paesi europei e al periodo 1995-2013, con l'obiettivo di isolare un nesso quantitativo tra crescita e sussidiarietà verticale.

Il legame stimato tra la crescita del PIL reale pro-capite e il grado di sussidiarietà verticale è positivo, statisticamente significativo e pari a +0,64% di aumento del reddito reale pro-capite per effetto di un aumento del 10% di spesa pubblica allocata mediante gli enti territoriali e non basata su decisioni del governo centrale. Questo valore, in linea con alcuni precedenti studi sullo stesso tema, suggerisce di considerare la leva della sussidiarietà verticale come stimolo alla crescita, particolarmente in Paesi che soffrono di crescita nulla o molto bassa.

## Riferimenti bibliografici

Baskaran, T. Feld, L.P., 2013, *Fiscal decentralization and economic growth in the OECD countries: is there a relationship?*, in *Public Finance Review*, 41, pp. 421-445.

Baskaran, T., Feld, L.P., Schnellenbach, J., 2014, *Fiscal federalism, decentralization and economic growth: survey and meta-analysis*, in *CEifo*, working paper n. 4985.

Davoodi, H., Zou, H., 1998, *Fiscal decentralization and economics growth: a cross-country study*, in *Journal of Urban Economics*, 43, pp. 244-257.



Ebel, R.D., Yilmaz, S. 2002, *On the measurement and impact of fiscal decentralization*, in *World Bank Policy Research Working Paper*, n. 2809.

Eller, 2004, *The determinants of fiscal decentralization and its determinants on economic growth: empirical evidence from a panel of OECD countries*, unpublished manuscript.

Enikolopov, R., Zhuravskaya, 2007, *Decentralization and political institutions*, in *Journal of Public Economics*, 91, pp. 2261-2290.

Gemmell, N., Kneller, R., Sanz, I., 2013, *Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: spending versus revenue decentralization*, in *Economic Inquiry*, 51, pp. 1915-1931.

Iimi, A., 2005, *Decentralization and economic growth revisited: an empirical note*, in *Journal of Urban Economics*, 57, pp. 449-461.

Rodriguez-Pose, A., Kroijer, A., 2009, *Fiscal decentralization and economic growth in Central and Eastern Europe*, in *Growth and Change*, 40, pp. 387-417.

Rodriguez-Pose, A., Ezcurra, R., 2010, *Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from OECD countries*, in *Journal of Economic Geography*, 1-25.

Solow, R.M., 1956, *A contribution to the theory of economic growth*, in *Quarterly Journal of Economics*, 70, pp. 65-94.

Swan, T.W., 1956, *Economic growth and capital accumulation*, in *Economic Record*, 32, pp. 344-361.

Thiessen, U., 2003, *Fiscal decentralization and economic growth in high-income OECD countries*, in *Fiscal Studies*, 24, pp. 237-274.

Woller, G.M., Phillips, K., 1998, *Fiscal decentralization and LDC economic growth: an empirical investigation*, in *Journal of Development Studies*, 34, pp. 139-148.

## 6. La spesa sussidiaria orizzontale in Italia

*di Marta Trabucchi*

### 6.1 Introduzione: il principio di sussidiarietà orizzontale

Il principio di sussidiarietà orizzontale viene introdotto nella Costituzione italiana dall'articolo 118, comma 4, secondo cui "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Come suggerito, per esempio, da Arena (2003) e da Albanese (2002), l'articolo 118 c. 4 può essere messo in relazione con l'articolo 2 e con l'articolo 3, comma 2, della Costituzione, che dispongono, rispettivamente, che "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" e che "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Questi articoli valorizzano la capacità e l'autonomia della persona: lo Stato è tenuto a creare le condizioni per cui ciascuno possa realizzare pienamente se stesso, e, partendo dal presupposto che tale realizzazione arricchisca l'intera collettività, è interesse generale che a ciascuno venga garantita questa possibilità. Il testo dell'articolo 118 c. 4 parla di "attività di interesse generale"; di conseguenza, include anche le attività di produzione ed erogazione di beni e servizi sociali. Questi beni e servizi vengono, infatti, erogati in corrispondenza di diritti sociali, ossia diritti che nascono in capo a un soggetto direttamente per legge e per i quali è interesse generale il fatto che vengano soddisfatti. Si noti che la Costituzione non distingue tra

attività economiche, con fini di lucro, e attività senza fini di lucro, nell'insieme delle attività che devono essere favorite dai pubblici poteri.

Non sono, invece, materie cui è possibile applicare il principio di sussidiarietà le attività che consistono nell'imporre obblighi o divieti, che spettano alle funzioni pubbliche, oppure quelle per cui la Costituzione alloca in via esclusiva la competenza a un determinato soggetto (p.e., Rescigno, 2002). Le attività di interesse generale non sono quindi monopolio esclusivo dei pubblici poteri, ma possono essere svolte dai cittadini, sia come singoli, sia come associati.

In merito all'attribuzione della competenza di queste attività, il testo costituzionale fa riferimento al principio di sussidiarietà, ossia "quel criterio in base al quale un tipo di azione spetta prioritariamente a un soggetto di livello inferiore rispetto a un altro e può essere svolto in tutto o in parte da un altro soggetto, al posto o a integrazione del primo, se e solo se, il risultato di tale sostituzione è migliore di quello che si avrebbe senza tale sostituzione" (Rescigno, 2002, p. 14).

Concretamente, il richiamo al principio di sussidiarietà riportato nella Costituzione non è però accompagnato da specificazioni applicative: di fatto, esso non introduce criteri di riparto delle sfere di competenza tra soggetti pubblici e privati, ma valorizza la funzione dei soggetti pubblici come promotori delle attività di interesse generale svolte dai cittadini (p.e., Albanese, 2002). "Nella comparazione tra attività svolta dai (o che potrebbero svolgere i) privati, e attività svolta dai (o che potrebbero svolgere i) poteri pubblici, soprattutto quando si devono valutare costi e risultati, gli elementi da valutare sono così numerosi, gli apprezzamenti possibili così ampi, le ponderazioni dei diversi elementi così necessariamente convenzionali, gli accertamenti così difficili e approssimativi, che, in pratica, tranne casi semplici ed evidenti, la conclusione non è mai predeterminabile, e gli unici vincoli nei confronti del potere pubblico, prima di decidere in un senso o nell'altro, stanno nell'onere di argomentare ragionevolmente e di seguire eventualmente le procedure previste, cosicché, alla fin fine, ogni decisione è politica e spetta alla maggioranza del momento" (Rescigno, 2002, p. 32)

A livello generale, quindi, grazie al principio di sussidiarietà orizzontale, la Repubblica si avvale dell'aiuto dei privati nello svolgimento della propria missione costituzionale, impegnandosi a favorire le iniziative private dedicate alla cura dei bisogni collettivi e alle attività di interesse generale, in ultima analisi riconducibili alla piena realizzazione di ciascuno.

Concentrandosi in particolare sull'erogazione di beni e servizi sociali, i pubblici poteri possono adempiere in diverso modo la propria missione costituzionale, tramite meccanismi diretti di fornitura di beni e servizi oppure tramite meccanismi indiretti, attivando un'offerta privata. In quest'ultimo caso, sono i produttori privati a offrire beni e servizi, ma i poteri pubblici finanziano tali attività, in modo diretto (tramite erogazione di finanziamenti e contributi, o meccanismi di acquisto da parte dello Stato di servizi per i cittadini) o in modo indiretto (tramite una qualche forma di sussidio alla domanda dei cittadini, con meccanismi di voucher o con deduzioni e/o detrazioni fiscali). In questo modo, tramite i contributi pubblici, viene attivata un'offerta di servizi erogati da privati, sussidiaria rispetto all'attività pubblica, generando nel contempo una pluralità di attori dal lato dell'offerta, cui i cittadini possono liberamente rivolgersi. In questi termini, la sussidiarietà orizzontale coinvolge la libertà di scelta del cittadino. Esso può decidere tra i diversi erogatori di servizi, anche privati, che operano in concorrenza tra loro, con lo Stato che non interferisce in questa scelta, ma anzi, la favorisce.

La teoria economica di riferimento nell'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale è quella dei "quasi-mercati".<sup>1</sup> Tale modello teorico, sviluppato a seguito delle riforme introdotte dal governo Thatcher, in particolare nei settori dell'istruzione e della sanità, prevede una organizzazione dei sistemi di welfare in cui vi sono diversi erogatori, anche privati, in regime concorrenziale, cui la domanda può rivolgersi, in un contesto in cui lo Stato, anche se non necessariamente eroga il servizio, lo finanzia e lo garantisce a tutti. In questo modello vengono valorizzati i principi di libertà e responsabilità, dal momento che viene tutelata la scelta degli utenti che possono decidere a chi rivolgersi tra una pluralità di soggetti (anche privati) che offrono il servizio. Stante questa tutela dal lato della domanda, dal lato dell'offerta i diversi erogatori del servizio operano in regime di concorrenza "amministrata"; quindi, per garantire il funzionamento del sistema, devono essere evitate situazioni di monopolio od oligopolio.

<sup>1</sup> Per approfondimenti in merito alla teoria dei "quasi-mercati" si faccia riferimento ai lavori di Julian Le Grand, per esempio Le Grand J. (1990) "Quasi-Markets and Social Policy", *The Economic Journal*, 101, 408, pp. 1256-1267. Sull'organizzazione industriale dei sistemi di welfare si veda, più in generale, Barbetta e Turati (2007).

Riassumendo, il principio di sussidiarietà orizzontale si manifesta nella relazione tra pubblico e privato, in modo particolare nell'azione dei pubblici poteri, volta a favorire l'attivazione di un'offerta di servizi privati, subentrando laddove ciò non sia possibile. Concretamente questa azione di favore si traduce in un insieme di erogazioni di risorse da parte dei pubblici poteri, volte a sostenere domanda e offerta di servizi. In particolare, diverse sono le modalità in cui può realizzarsi questo sostegno, ossia tramite trasferimenti diretti oppure tramite una riduzione del prelievo fiscale.

Tali azioni dello Stato hanno per oggetto sia gli erogatori che i beneficiari di beni e servizi erogati in ottica sussidiaria. Si pensi, a titolo esemplificativo, a strumenti quali buoni, voucher e dote, che agiscono sul lato della domanda, erogando trasferimenti (monetari e non) ai beneficiari dei servizi, accanto ad agevolazioni o sussidi che interessano il lato dell'offerta. Anche le azioni che interessano la fiscalità possono riguardare sia gli erogatori (ad esempio tramite gli istituti dell'*8 per mille* e del *5 per mille*) che i beneficiari. In questo ultimo caso, i finanziamenti sono basati sui meccanismi delle deduzioni e delle detrazioni d'imposta, attraverso i quali lo Stato rinuncia a una parte del suo gettito, riconoscendo al cittadino il valore (o parte dello stesso) delle prestazioni ricevute.

## 6.2 Misurazione del livello di sussidiarietà orizzontale

Una volta richiamati i principi costituzionali da cui trae origine il concetto di sussidiarietà orizzontale, proviamo ora a identificare delle possibili misure a esso correlate.

Definiamo come “spesa sussidiaria orizzontale” l'insieme delle risorse che i pubblici poteri destinano, a titolo diretto o indiretto, al fine di attivare un'offerta privata di beni e servizi svolti per il bene della collettività e sostenere la domanda di tali beni e servizi da parte dei cittadini, garantendo loro libertà di scelta. Queste risorse possono qualificarsi come trasferimenti erogati con diverse modalità ai privati o come mancate entrate fiscali.

In realtà, la misurazione della spesa sussidiaria orizzontale non è un facile esercizio. In particolare, non sono agevolmente mappabili tutti i trasferimenti diretti che vengono erogati dai pubblici poteri (nei diversi livelli dell'amministrazione, quindi enti locali, Regioni e Stato centrale) alle singole iniziative dei privati, sia per il loro elevato numero, sia per l'etero-

geneità delle decisioni implementate da ciascuna amministrazione, che si basano su differenti visioni politiche del welfare a livello locale. Si pensi, per esempio, ai trasferimenti che le singole amministrazioni comunali erogano a favore degli asili, anche di matrice religiosa, oppure a strumenti particolari creati a livello regionale, come i fondi per aiutare le madri in difficoltà, a sostegno della natalità. In questo contesto trascuriamo, quindi, nella misura della spesa sussidiaria orizzontale, quelli che sono i trasferimenti o i provvedimenti di natura fiscale a favore degli erogatori.

Per quanto riguarda la spesa sussidiaria orizzontale a sostegno dell'offerta, vengono considerate solo le quote di gettito cui lo Stato rinuncia tramite gli istituti dell'*8 per mille* e del *5 per mille*. Queste realtà rientrano nell'ambito della sussidiarietà orizzontale poiché lo Stato (attraverso mancate entrate) eroga delle risorse a iniziative dei cittadini (come singoli o associazioni) sulla base della scelta del contribuente, che, nella dichiarazione dei redditi, indica a quale istituzione intende destinare una quota pari all'*8* o al *5 per mille* del proprio gettito IRPEF.

Per quanto riguarda il lato della domanda, concentriamo l'attenzione sulle misure adottate a livello nazionale, volte a sostenere la domanda di servizi, focalizzandoci sugli aspetti fiscali. In dettaglio, l'approccio adottato dal presente contributo è quello di considerare i meccanismi delle detrazioni d'imposta e delle deduzioni<sup>2</sup> previsti dal sistema fiscale in chiave di sussidiarietà orizzontale, identificando i beneficiari dei servizi come soggetti tutelati.

Lo Stato riconosce alcune spese sostenute dai cittadini (anche in modo forfettario) come inerenti attività d'interesse generale, quindi decide di farsi carico della spesa (o di parte della stessa) pagata dal singolo per usufruire di tale servizio. Anche in quest'ottica, lo Stato rispetta la libertà di scelta dei cittadini, accordando la riduzione dell'imposta indipendentemente da quale sia stato l'erogatore del servizio, consentendo, quindi, alle persone di decidere autonomamente il destinatario della propria spesa, senza indirizzare le scelte del singolo.

2 All'interno delle deduzioni consideriamo solo gli oneri deducibili, escludendo la deduzione per abitazione principale, eliminata dall'anno d'imposta 2012 per le modifiche al sistema di tassazione degli immobili.

Il dato disponibile inerente a detrazioni e deduzioni non consente però di individuare la natura pubblica o privata dell'erogatore del servizio. Di conseguenza, analizzando questa tipologia di dati, è possibile ottenere una misura di quanta parte della spesa privata dei cittadini, non necessariamente rivolta a organizzazioni e imprese private, viene rimborsata dallo Stato.

Un esempio può essere utile per cercare di chiarire il concetto. Nell'ambito delle prestazioni sanitarie, lo Stato riconosce una detrazione d'imposta per le spese sostenute sia presso strutture pubbliche che private. Il cosiddetto "ticket" sanitario (ossia quella quota con cui il cittadino che usufruisce di un bene o di una prestazione dal sistema sanitario nazionale partecipa alla spesa sanitaria, un *copayment* nei fatti<sup>3</sup>) rientra tra le spese che possono essere portate in detrazione, così come le spese sanitarie sostenute a fronte di prestazioni erogate da realtà private.

La commistione di queste voci di spesa ci porta verso un concetto più esteso di spesa sussidiaria orizzontale, nel momento in cui parte della spesa privata rimborsata non ha di fatto contribuito all'attivazione di un'offerta privata. Quantificare l'ammontare di questa parte di spesa non è, però, possibile, non disponendo di un dato sufficientemente disaggregato. Considerazioni puntuali derivano dalla conoscenza della struttura specifica dell'ambito cui si riferiscono le voci di spesa. A titolo esemplificativo, considerando il basso numero di servizi odontoiatrici, effettivamente, erogati da strutture pubbliche (p.e., Mazzanti e Fiorentini, 2012; Caroppo e Turati, 2007), la parte di spese odontoiatriche portate in detrazione costituirà effettivamente una buona proxy della spesa privata dei cittadini che ha favorito l'attivazione di un'offerta privata, rientrando pienamente nel concetto di spesa sussidiaria orizzontale. La misurazione adottata risulterà, invece, meno pura in un ambito in cui coesistono molti servizi pubblici e privati.

Anche misurando la spesa sussidiaria orizzontale come sostegno alla domanda e utilizzando come proxy la parte di spesa privata dei cittadini che viene loro "rimborsata" attraverso i meccanismi di deduzioni e detrazioni, è, comunque, possibile declinare il concetto di spesa sussidiaria orizzontale secondo varie ampiezze.

3 Il meccanismo del *copayment* è stato introdotto principalmente per disincentivare comportamenti opportunistici (l'azzardo morale), limitando il numero di prestazioni superflue richieste dai cittadini al sistema sanitario nazionale, oltre che come contributo al finanziamento della spesa sanitaria. Si potrebbe avviare una riflessione su quanto la possibilità di detrarre questa spesa (sebbene solo al 19%) sembri non andare nella stessa direzione dell'intento originario del *copayment*.

La definizione più ampia di “spesa sussidiaria orizzontale” include la totalità del mancato gettito registrato dallo Stato a seguito di tutte le detrazioni d’imposta e le deduzioni concesse. Secondo questa definizione, concorrono a formare la spesa sussidiaria orizzontale anche voci quali, ad esempio, detrazioni di lavoro dipendente e per carichi di famiglia. L’ipotesi implicita è che il denaro “restituito” al cittadino tramite questi meccanismi venga destinato ad attivare domanda di beni e servizi di interesse generale. Questa definizione ampia di spesa sussidiaria orizzontale può essere ristretta in modi diversi, fino a giungere alla definizione di una spesa sussidiaria orizzontale “in senso stretto”, che include solo le detrazioni d’imposta per erogazioni a favore delle ONLUS e le donazioni a istituzioni religiose e le erogazioni liberali a favore delle ONLUS tra gli oneri deducibili.

Nel paragrafo 6.3, la spesa sussidiaria orizzontale a sostegno della domanda verrà stimata a partire dalla sua definizione più ampia, fino ad arrivare a proporre – nel paragrafo 6.5 – la definizione più stringente.

Nel paragrafo 6.4 verrà invece quantificata la spesa sussidiaria a favore dell’offerta erogata attraverso gli istituti dell’8 per mille e del 5 per mille.

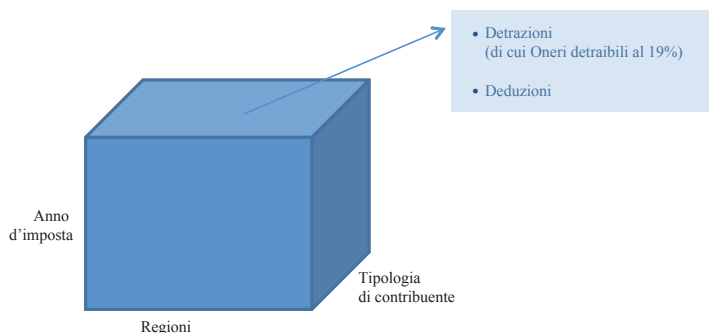
### *6.2.1 Dati e dimensioni di analisi*

Per quanto riguarda l’analisi della spesa sussidiaria orizzontale a sostegno della domanda, i dati utilizzati si basano sulle informazioni riportate nelle Dichiarazioni dei redditi rese disponibili dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell’Economia e delle Finanze.

Nell’ambito dell’Imposta sui Redditi delle Persone Fisiche (IRPEF), sono state analizzate, in particolare, le detrazioni d’imposta e le deduzioni dal reddito complessivo. Diverse sono le dimensioni di analisi considerate (Figura 6.1), in termini di tipologie di soggetti contribuenti (oltre al dato aggregato è disponibile il dato specifico relativo a lavoratori dipendenti e a pensionati), e inerentemente all’oggetto di detrazioni d’imposta e deduzioni, ossia le singole voci di spesa. Inoltre, i dati sono disponibili con riguardo a diversi anni d’imposta, dal 2008 al 2012, e presentano un livello di dettaglio regionale.



**Figura 6.1 Sussidiarietà orizzontale a sostegno della domanda: dimensioni dell'analisi**



Per quanto riguarda la spesa sussidiaria orizzontale a favore dell'offerta, i dati inerenti l'istituto dell'8 *per mille* sono quelli resi disponibili dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze, mentre quelli riguardanti l'istituto del 5 *per mille* sono resi disponibili dall'Agenzia delle Entrate.

Inoltre, al fine di fornire indicazioni della spesa sussidiaria per residente, gli importi quantificati sono stati normalizzati utilizzando i dati ISTAT sulla popolazione residente in ciascuna regione al 1 gennaio dell'anno successivo a ciascun anno d'imposta considerato.

### 6.3 La spesa sussidiaria orizzontale a sostegno della domanda

La spesa sussidiaria orizzontale viene stimata, nel presente contributo, in termini di mancato gettito fiscale, ottenuto come somma delle detrazioni e deduzioni che il cittadino ha goduto per l'anno d'imposta considerato. Le detrazioni riducono l'imposta da pagare, in quanto il corrispondente ammontare viene sottratto dall'imposta lorda. Esse sono di diverse tipologie: alcune detrazioni sono, infatti, stabilite in somma fissa (per esempio, per il riconoscimento in modo forfettario delle spese di produzione di alcune categorie di reddito o per tenere conto dei familiari a carico del contribuente), altre come rimborso di una quota variabile delle spese sostenute dal contribuente (ad esempio, gli oneri detraibili, un vasto insieme di spese che

possono essere detratte al 19% oppure le spese per interventi per risparmio energetico, detraibili al 55%). Poiché le detrazioni vengono sottratte direttamente dall'imposta lorda, possono essere computate direttamente nella misurazione della spesa sussidiaria orizzontale, come parte di spesa privata dei cittadini rimborsata dallo Stato.

Non così accade per gli oneri deducibili. Infatti, gli oneri deducibili sono quelle spese che vanno a ridurre il reddito complessivo, determinando il reddito imponibile. Per individuare l'effettiva riduzione d'imposta, che deve essere inclusa nel computo della spesa sussidiaria orizzontale, è necessario identificare un'aliquota d'imposta (marginale). In assenza di dati sufficientemente disaggregati, si è proceduto a calcolare un'aliquota media per anno, risultata pari al 25%, che è stata utilizzata per il calcolo della deduzione per tutti gli oneri deducibili. Quest'ipotesi di lavoro è sembrata la più ragionevole, non disponendo di evidenze in merito alla distribuzione per fasce di reddito di ciascuna delle spese che compongono gli oneri deducibili<sup>4</sup>.

La Tabella 6.1 riporta l'ammontare della stima della spesa sussidiaria orizzontale in termini di detrazioni d'imposta e deduzioni, per il periodo dal 2008 al 2012. Per l'anno d'imposta 2012 tale spesa è stimata pari a circa 69 miliardi, considerando tutti i contribuenti, in aumento di quasi il 2% rispetto all'anno d'imposta 2011. Tale aumento deriva sia dall'aumento delle detrazioni (+1,4%) che delle deduzioni (+7%).

**Tabella 6.1 Spesa sussidiaria orizzontale a sostegno della domanda per tipologia. Stime anni 2008-2012 (migliaia di €)**

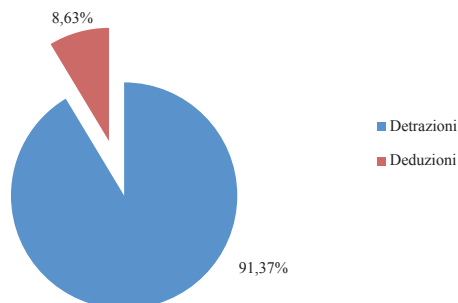
Anno d'imposta	Detrazioni	Deduzioni	Spesa sussidiaria orizzontale
<b>2008</b>	62.794.358	5.430.357	68.224.715
<b>2009</b>	62.308.511	5.387.010	67.695.521
<b>2010</b>	62.481.832	5.436.421	67.918.253
<b>2011</b>	62.112.967	5.554.916	67.667.883
<b>2012</b>	62.984.460	5.948.560	68.933.020

Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze

<sup>4</sup> Qualche evidenza su questo punto suggerisce, tuttavia, che a essere avvantaggiati sono soprattutto i contribuenti a più alto reddito. La conseguenza è che l'impiego di una aliquota media tende a sotto-stimare il valore dello "sconto fiscale", quindi della spesa sussidiaria orizzontale attivata con la deduzione. Si veda p.e. Barbetta, Pellegrino e Turati (2013) su un campione di contribuenti dei CAF Acli.

Come riportato dalla Figura 6.2, la quota maggiore di spesa sussidiaria orizzontale viene erogata tramite il meccanismo delle detrazioni d'imposta, che rappresentano più del 90% del totale.

**Figura 6.2** Composizione percentuale della spesa sussidiaria orizzontale in deduzioni e detrazioni d'imposta - Anno 2012



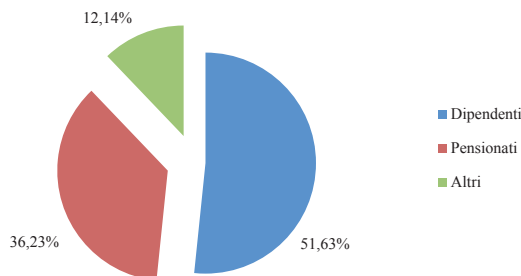
Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze

La Tabella 6.2 riporta la scomposizione della spesa sussidiaria orizzontale per tipologia di contribuenti nei diversi anni. Nel 2012, come riportato dalla Figura 6.3, i lavoratori dipendenti beneficiano di una quota maggiore, circa pari al 52%, di spesa sussidiaria orizzontale rispetto ai pensionati (che ne ricevono poco meno del 40%). La classe residuale “altri contribuenti”, che include tutti i soggetti passivi dell'IRPEF che non appartengono a nessuna delle precedenti categorie, riceve una porzione pari a circa il 12% della spesa sussidiaria orizzontale complessiva.

**Tabella 6.2** Spesa sussidiaria orizzontale a sostegno della domanda per tipologia di contribuente - Stime anni 2008-2012 (migliaia di €)

Anno d'imposta	Dipendenti	Pensionati	Altri	Totale
2008	35.155.167	25.318.545	7.751.003	68.224.715
2009	34.952.392	25.047.736	7.695.392	67.695.521
2010	35.289.509	25.087.545	7.541.199	67.918.253
2011	35.492.654	24.718.417	7.456.813	67.667.883
2012	35.593.010	24.971.242	8.368.767	68.933.020

Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze

**Figura 6.3 Beneficiari della spesa sussidiaria orizzontale per tipologia di contribuente - Anno 2012**

Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze

La Tabella 6.3 riporta una fotografia della stima della spesa sussidiaria orizzontale per l'anno d'imposta 2012. Le detrazioni d'imposta ammontano a quasi 63 miliardi di euro, mentre le deduzioni a poco meno di 6 miliardi di euro, a fronte di oneri deducibili pari a circa 24 miliardi di euro. Guardando al rapporto tra detrazioni e deduzioni, in corrispondenza delle diverse tipologie di contribuenti, lavoratori dipendenti e pensionati confermano la netta superiorità degli importi erogati attraverso il meccanismo delle detrazioni d'imposta rispetto a quelli erogati tramite deduzioni. La categoria "altri contribuenti" invece rileva una relativa maggior importanza delle deduzioni.

**Tabella 6.3 Spesa sussidiaria orizzontale a sostegno della domanda - Stima anno 2012 (migliaia di €)**

Tipologia di contribuente	Detrazioni	Deduzioni	Spesa sussidiaria orizzontale
Dipendenti	34.370.869	1.222.141	35.593.010
Pensionati	23.945.781	1.025.462	24.971.242
Altri	4.667.810	3.700.957	8.368.767
<b>Totale</b>	<b>62.984.460</b>	<b>5.948.560</b>	<b>68.933.020</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze

Poiché la quantificazione della spesa sussidiaria orizzontale mira a individuare la parte di spesa privata dei singoli cittadini rimborsata dallo Stato, nel seguito del presente contributo si è scelto di concentrarsi su una stima del “beneficio” pro-capite. L’importo complessivo, classificabile come spesa sussidiaria orizzontale, e le sue componenti sono state normalizzate utilizzando il numero di residenti, sia a livello nazionale che regionale, sebbene i dati inerenti deduzioni e detrazioni d’imposta derivino dalle dichiarazioni dei redditi e abbiano, quindi, come unità di misura di riferimento il singolo contribuente.

Nell’anno d’imposta 2012, a livello nazionale, la spesa sussidiaria orizzontale media per residente è pari a circa 1.155 euro. Questo valore risulta modesto se confrontato con la spesa sussidiaria verticale, pari a 3.900 euro (cfr. Capitolo 4).

La Tabella 6.4 mostra la scomposizione della spesa sussidiaria orizzontale su base regionale, evidenziando una certa disomogeneità territoriale. Come rappresentato anche nella Figura 6.4, la spesa sussidiaria orizzontale risulta più elevata nelle regioni del Nord, in particolare nelle Province Autonome di Trento e Bolzano, che presentano una spesa sussidiaria orizzontale per residente rispettivamente pari a 1.395 e 1.388 euro. I valori più bassi, invece, vengono registrati nelle regioni del Sud, con i valori inferiori in Sicilia e Campania, dove la spesa sussidiaria orizzontale risulta di poco inferiore a 1.000 euro per residente. Nell’analisi di questi valori è, tuttavia, importante considerare che il rapporto tra popolazione (numero di residenti) e numero di contribuenti non è costante nelle diverse regioni.

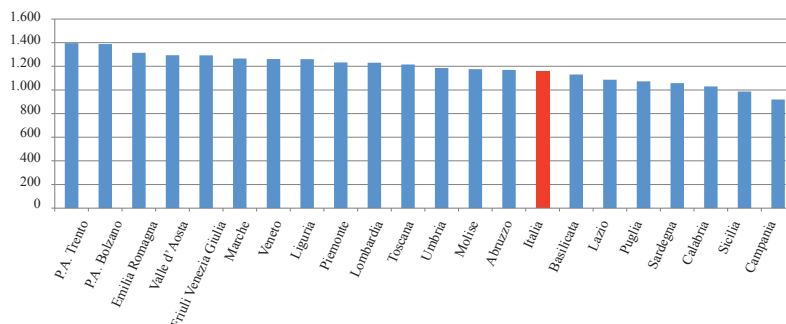
Nel dettaglio (Tabella 6.1A in Appendice), nelle regioni del Centro Nord i contribuenti rappresentano una quota maggiore della popolazione residente (81% nel caso più elevato della Provincia Autonoma di Bolzano) rispetto a quanto si registra nelle regioni del Sud (ad esempio in Sicilia e Campania i contribuenti rappresentano meno del 60% della popolazione). Tale disomogeneità è riconducibile a diversi fattori economici e sociali, che esulano dallo scopo del presente contributo; tuttavia, occorre ricordare tali differenze nella lettura di questi dati.

**Tabella 6.4 Spesa sussidiaria orizzontale per regioni - Stima anno 2012**

Regioni	Spesa sussidiaria orizzontale (migliaia di €)	Spesa sussidiaria orizzontale per residente (€)
P.A. Trento	739.995	1.395
P.A. Bolzano	707.311	1.388
Emilia Romagna	5.752.937	1.314
Valle d'Aosta	165.406	1.294
Friuli Venezia Giulia	1.579.842	1.293
Marche	1.955.870	1.266
Veneto	6.157.714	1.261
Liguria	1.973.124	1.261
Piemonte	5.391.217	1.233
Lombardia	12.048.905	1.230
Toscana	4.489.002	1.216
Umbria	1.050.470	1.185
Molise	368.459	1.176
Abruzzo	1.533.838	1.169
Basilicata	651.565	1.131
Lazio	6.037.827	1.086
Puglia	4.345.005	1.073
Sardegna	1.734.246	1.057
Calabria	2.015.602	1.029
Sicilia	4.933.563	987
Campania	5.301.128	919
<b>Italia</b>	<b>68.933.020</b>	<b>1.155</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze e ISTAT

**Figura 6.4 Spesa sussidiaria orizzontale per regioni per residente – Stima anno 2012**



Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze e ISTAT

Una volta stimata la spesa sussidiaria orizzontale, nei paragrafi seguenti viene proposta un'analisi più dettagliata delle voci che la compongono, in modo da individuare quelle che maggiormente concorrono a costituirla.

### 6.3.1 Detrazioni d'imposta

Le detrazioni d'imposta costituiscono la maggior parte della spesa sussidiaria orizzontale. Per l'anno d'imposta 2012, le detrazioni complessive ammontano a circa 63 miliardi di euro, considerando tutti i contribuenti.

Analizzando l'insieme delle voci che concorrono a formare le detrazioni d'imposta, la Tabella 6.5 evidenzia che le due tipologie più consistenti sono le "detrazioni per redditi di lavoro dipendente, pensione e redditi assimilati" (redditi di lavoro, da ora in poi) e le "detrazioni per carichi di famiglia". A rigore, soprattutto la prima di queste due categorie di reddito, ha finalità completamente diverse, essendo pensata per compensare i dipendenti di almeno parte dei costi di produzione del reddito che sostengono, ma non possono dedurre dal reddito lordo di lavoro. Si tratta, però, di elementi che possono essere inclusi in una definizione estesa di sussidiarietà orizzontale, per esempio ipotizzando l'attivazione di domanda di servizi di welfare dietro queste detrazioni.

Così un lavoratore dipendente può chiedere servizi di cura per i genitori anziani in quanto – proprio perché lavoratore dipendente – non ha il tempo necessario per produrli in economia all'interno del nucleo familiare. Allo stesso modo, dietro le detrazioni per carichi familiari, si può leggere la spesa per iscrivere i figli a una scuola materna cattolica, spesa non inclusa fra le detrazioni previste dall'ordinamento tributario del nostro Paese.

**Tabella 6.5 Detrazioni d'imposta – tutti i contribuenti - Anno 2012**

Voce	Detrazione (migliaia di €)	Detrazione per residente (€)	% contribuenti
<b>Detrazioni per redditi di lavoro dipendente, pensione e redditi assimilati</b>	41.642.310	698	88,29%
<b>Detrazioni per carichi di famiglia</b>	11.468.971	192	30,86%
<b>Spese detraibili al 19%</b>	5.530.253	93	47,98%
- di cui detrazioni per erogazioni a favore delle ONLUS	32.961	1	2,11%
<b>Spese recupero patrimonio edilizio</b>	2.761.297	46	14,91%
<b>Interventi per risparmio energetico</b>	1.294.645	22	3,39%
<b>Detrazioni per canoni di locazione</b>	164.168	3	2,12%
<b>Altre detrazioni e crediti d'imposta</b>	66.982	1	0,28%
<b>Detrazioni comparto sicurezza, difesa e soccorso</b>	47.361	1	0,81%
<b>Mantenimento dei cani guida e altre</b>	8.473	0	0,10%
<b>Totale</b>	<b>62.984.460</b>	<b>1.055</b>	-

Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze e ISTAT



La prima voce incorpora le detrazioni previste per i redditi di lavoro dipendente, di pensioni, di lavoro autonomo, d'impresa in contabilità semplificata e alcuni redditi diversi. Le detrazioni di questo tipo diminuiscono al crescere del reddito fino ad annullarsi del tutto, se il reddito complessivo supera i 55.000 euro.<sup>5</sup>

La seconda voce rappresenta, per ogni familiare, l'importo delle detrazioni variabile in funzione del reddito complessivo posseduto. Esse comprendono la detrazione per:

- coniuge a carico (fino a 800 euro decrescente all'aumentare del reddito);
- figli a carico (800 euro per ciascun figlio di età superiore o uguale a tre anni; 900 euro per ciascun figlio di età inferiore a tre anni. La detrazione è aumentata di un importo pari a 220 euro per ciascun figlio disabile e 200 euro per ciascun figlio a partire dal primo, per i contribuenti con più di tre figli a carico) e un'ulteriore detrazione di 1.200 euro per i contribuenti con più di tre figli;
- altri familiari a carico, per cui è prevista una detrazione fino a 750 euro.

Per l'anno 2012, considerando tutte le tipologie di contribuenti, le detrazioni per redditi da lavoro ammontano a 41,6 miliardi di euro e quelle per carichi di famiglia a 11,5 miliardi di euro, rispettivamente pari al 66% e al 18% del valore delle detrazioni d'imposta complessive, come mostrato dalla Figura 6.5.

Suddividendo l'analisi per tipologia di contribuente, come riportato in Tabella 6.6, le detrazioni per redditi di lavoro ammontano a 21,1 miliardi di euro per i lavoratori dipendenti (rappresentando per questa categoria il 61% del totale delle detrazioni d'imposta) e a 18,6 miliardi di euro per i pensionati (pari al 78% del totale), mentre le detrazioni per carichi di famiglia risultano pari a 7,7 miliardi per i lavoratori dipendenti e a poco più di 2 miliardi per i pensionati (rispettivamente il 23% e il 9% del totale delle detrazioni per ciascuna categoria).

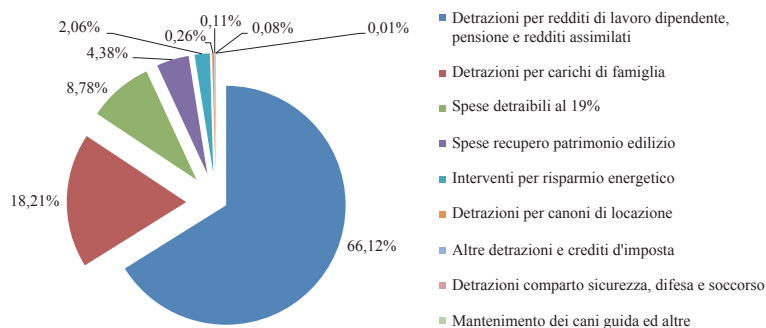
<sup>5</sup> Come già ricordato, a rigore tali detrazioni originano dal presupposto che sia stato necessario sostenere delle spese per la produzione del reddito. Queste spese possono, tuttavia, generare una domanda di servizi di welfare che attiva una produzione di servizi sussidiaria rispetto a quella pubblica.

**Tabella 6.6 Detrazioni per voce e per tipologia di contribuente - Anno 2012**  
(migliaia di €)

Voce	Dipendenti	Pensionati	Altri	Totale
<b>Detrazioni per redditi di lavoro dipendente, pensione e redditi assimilati</b>	21.114.055	18.597.246	1.931.009	41.642.310
<b>Detrazioni per carichi di famiglia</b>	7.743.782	2.098.090	1.627.099	11.468.971
<b>Spese detraibili al 19%</b>	3.351.771	1.637.673	540.809	5.530.253
<b>Spese recupero patrimonio edilizio</b>	1.340.117	1.097.288	323.892	2.761.297
<b>Interventi per risparmio energetico</b>	664.801	456.454	173.390	1.294.645
<b>Detrazioni per canoni di locazione</b>	114.872	46.886	2.410	164.168
<b>Altre detrazioni e crediti d'imposta</b>	41.464	12.140	13.378	66.982
<b>Detrazioni comparto sicurezza, difesa e soccorso</b>	3	-	47.358	47.361
<b>Mantenimento dei cani guida e altre</b>	4	4	8.465	8.473
<b>Totale</b>	<b>34.370.869</b>	<b>23.945.781</b>	<b>4.667.810</b>	<b>62.984.460</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze e ISTAT

La terza voce per ammontare, che supera i 5,5 miliardi di euro, pari al 9% del valore totale delle detrazioni d'imposta, comprende gli oneri della sezione I, ossia un ampio insieme di spese che danno diritto a una detrazione d'imposta pari al 19% della spesa sostenuta dal contribuente, che sarà esaminata più dettagliatamente nel paragrafo seguente.

**Figura 6.5 Composizione percentuale detrazioni d'imposta - Anno 2012**

Fonte: nostra elaborazione su dati MEF – Dipartimento delle Finanze e ISTAT

La detrazione per spese per il recupero del patrimonio edilizio (che danno diritto a una detrazione d'imposta del 36% o del 41% o del 50%) ammonta a quasi 3 miliardi di euro per il 2012, mentre gli interventi finalizzati al risparmio energetico generano una detrazione pari a 1,3 miliardi di euro, pari al 55% delle spese per riqualificazione energetica, interventi sull'involucro degli edifici, pannelli solari e impianti di climatizzazione invernale. Le altre detrazioni, che comprendono quelle per canoni di locazione, le detrazioni relative al comparto sicurezza e classi residuali, ammontano complessivamente a meno di 300 milioni di euro.

Considerando invece la percentuale di contribuenti che beneficiano della detrazione per ciascuna voce, si vede come le detrazioni per redditi di lavoro siano anche nettamente le più frequenti. Nell'anno d'imposta 2012, considerando tutte le tipologie di contribuenti, le detrazioni per redditi di lavoro coinvolgono l'88% dei contribuenti. Le spese detraibili al 19% risultano invece essere la seconda tipologia di detrazione per frequenza, presentata da quasi la metà dei contribuenti (48%), seguita dalle detrazioni per carichi di famiglia, che interessano il 31% dei contribuenti.

Guardando all'evoluzione temporale (Tabella 6.7), le detrazioni d'imposta risultano aumentate dell'1,4% rispetto all'anno d'imposta 2011. Tra le voci portate in detrazione da un maggior numero di contribuenti, quelle per spese di recupero del patrimonio edilizio vedono un incremento del 12% rispetto al 2011 (influenzato dall'innalzamento al 50% per le spese sostenute dal 26 giugno 2012 al 30 giugno 2013), mentre gli oneri detraibili al 19% rilevano un incremento dell'1%.

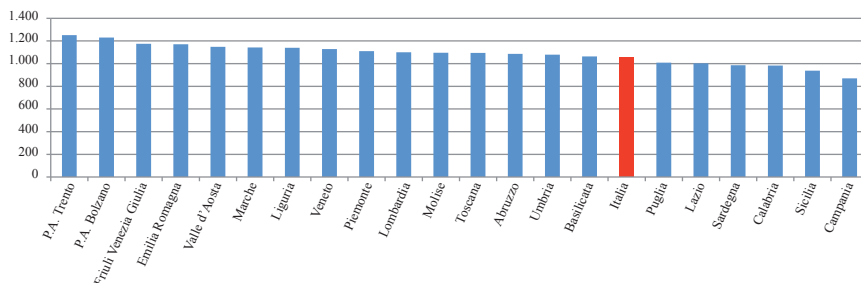
**Tabella 6.7 Evoluzione temporale detrazioni d'imposta (migliaia di €) – Anni 2011-2012**

Voce	Anno 2011	Anno 2012	Variazione
<b>Detrazioni per redditi di lavoro dipendente, pensione e redditi assimilati</b>	41.467.871	41.642.310	0,42%
<b>Detrazioni per carichi di famiglia</b>	11.289.652	11.468.971	1,59%
<b>Spese detraibili al 19%</b>	5.476.873	5.530.253	0,97%
<b>Spese recupero patrimonio edilizio</b>	2.457.789	2.761.297	12,35%
<b>Interventi per risparmio energetico</b>	1.137.135	1.294.645	13,85%
<b>Detrazioni per canoni di locazione</b>	146.927	164.168	11,73%
<b>Altre detrazioni e crediti d'imposta</b>	81.090	66.982	-17,40%
<b>Detrazioni comparto sicurezza, difesa e soccorso</b>	46.968	47.361	0,84%
<b>Mantenimento dei cani guida e altre</b>	8.662	8.473	-2,18%
<b>Totale Detrazioni</b>	<b>62.112.967</b>	<b>62.984.460</b>	<b>1,40%</b>

*Fonte:* nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze e ISTAT

La Figura 6.6 riporta l'ammontare portato in detrazione per residente a livello regionale, e mostra come siano le regioni del Nord a presentare il maggior livello di detrazione per residente. A fronte di una detrazione media a livello nazionale di poco superiore a 1.050 euro per residente, le Province Autonome di Trento e Bolzano mostrano i valori più elevati, superiori a 1.200 euro; Campania, Sicilia, Calabria e Sardegna sono, invece, le regioni che presentano l'ammontare inferiore per questa voce, con detrazioni per residente minori di 1.000 euro per l'anno d'imposta 2012 (Tabella 6.2A in Appendice).

**Figura 6.6 Detrazioni d'imposta per regione per residente – tutti i contribuenti – Anno 2012**



Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze e ISTAT

### 6.3.1.1 Oneri detraibili

I dati presenti nelle dichiarazioni dei redditi consentono un'analisi dettagliata degli oneri detraibili – ossia l'insieme delle spese che danno luogo alla detrazione del 19% – che, come indicato nel paragrafo precedente, rappresentano la terza categoria di detrazioni per ammontare. Considerando tutti i contribuenti, gli oneri detraibili ammontano a circa 29 miliardi di euro (Tabella 6.8), generando una conseguente detrazione d'imposta (quindi una spesa sussidiaria) pari a 5,5 miliardi di euro. L'analisi di questa voce è interessante, dal momento che raccoglie un ampio insieme di spese, inerenti sanità, istruzione, attività sportive, erogazioni a favore delle ONLUS e interessi relativi a mutui.

La Figura 6.7 mostra la composizione percentuale degli oneri detraibili. La maggior parte degli oneri all'interno di questa sezione è rappresentata dalle spese sanitarie (15 miliardi di euro), che danno luogo a una detrazione di quasi 3 miliardi di euro e rappresentano più del 52% degli oneri detraibili, mentre le detrazioni per interessi passivi relativi a mutui (voce che aggrega mutui su abitazione principale, mutui agrari e su altri immobili) coprono il 22% degli oneri detraibili. Le spese per assicurazioni sulla vita e contro infortuni ammontano a 3 miliardi di euro e rappresentano il 12% del totale degli oneri detraibili, mentre le spese per istruzione (pari a meno di 2 miliardi di euro) rappresentano solo il 6% degli oneri detraibili.

Da notare il limitato importo delle erogazioni a favore delle ONLUS. Particolare attenzione deve essere prestata a questa voce all'interno del presente contributo, dal momento che una definizione più stringente (e forse più corretta) di sussidiarietà orizzontale dovrebbe includere le sole erogazioni a favore del terzo settore quali componenti di questa tipologia di spesa. In Italia, per l'anno d'imposta 2012, queste spese ammontano a 174 milioni di euro (generando una detrazione d'imposta/spesa sussidiaria pari a 33 milioni di euro) pari solo allo 0,6% del totale degli oneri detraibili; peraltro in riduzione del 2,7% rispetto all'anno precedente (le detrazioni per erogazioni a favore delle ONLUS ammontavano a quasi 34 milioni di euro nel 2011).

Analizzando la variazione della composizione percentuale degli oneri detraibili in funzione della tipologia di contribuenti, si vede come le spese sanitarie rappresentino sempre la porzione maggiore di tali oneri; nel caso di lavoratori dipendenti, tuttavia, esse rappresentano meno del 50% del totale degli oneri detraibili, mentre nel caso dei pensionati questa percentuale sale fino al 75%. Per quest'ultima tipologia di contribuenti, tale crescita è compensata da una forte contrazione della percentuale inerente i mutui, pari al 5% per i pensionati, contro il 28% per i lavoratori dipendenti.

**Tabella 6.8 Oneri detraibili 19% – Anno 2012**

Voce	Oneri detraibili (migliaia €)	Detrazioni (migliaia €)	Oneri detraibili per residente (€)	Detrazioni per residente (€)	% contribuenti
<b>Totale spese sanitarie</b>	15.204.903	2.888.932	254,75	48,40	39,60%
<b>Assicurazioni sulla vita e contro infortuni</b>	3.316.596	630.153	55,57	10,56	14,56%
<b>Interessi passivi relativi a mutui</b>	6.471.185	1.229.525	108,42	20,60	10,00%
<b>Spese corsi istruzione</b>	1.775.219	337.292	29,74	5,65	4,93%
<b>Spese attività sportive ragazzi</b>	350.986	66.687	5,88	1,12	4,02%
<b>Altri oneri detraibili</b>	464.082	88.176	7,78	1,48	3,04%

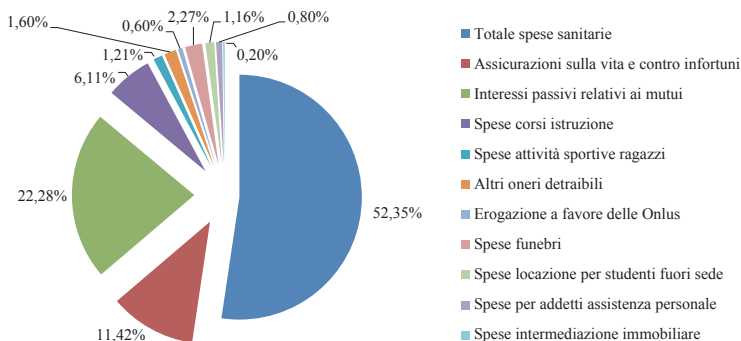
(segue)

*(continua)*

<b>Erogazione a favore delle Onlus</b>	173.480	32.961	2,91	0,55	2,11%
<b>Spese funebri</b>	659.655	125.334	11,05	2,10	1,10%
<b>Spese locazione per studenti fuori sede</b>	336.224	63.883	5,63	1,07	0,50%
<b>Spese per addetti assistenza personale</b>	233.594	44.383	3,91	0,74	0,30%
<b>Spese intermediazione immobiliare</b>	58.649	11.143	0,98	0,19	0,17%
<b>Totale oneri detraibili al 19%</b>	<b>29.107.052</b>	<b>5.530.340</b>	<b>487,68</b>	<b>92,66</b>	<b>48,03%</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze e ISTAT

**Figura 6.7** Composizione percentuale oneri detraibili – tutti i contribuenti – Anno 2012



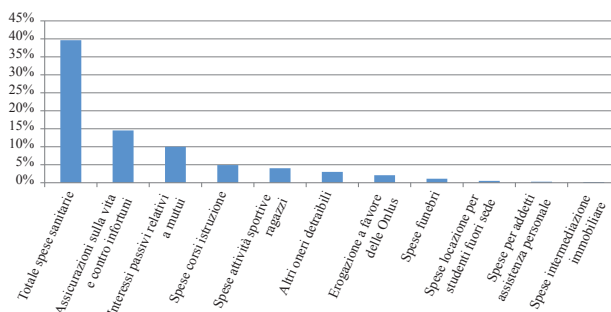
Fonte: nostra elaborazione su dati MEF- Dipartimento delle Finanze

Considerando l'evoluzione rispetto all'anno d'imposta 2011, gli oneri detraibili risultano in aumento dell'1%. L'analisi delle singole componenti rileva l'aumento delle spese sanitarie (+5,7%) e quelle sostenute per addetti all'assistenza personale (che superano i 233 milioni, con un incremento del 10,35% rispetto al 2011). Al contrario, emerge la generale diminuzione delle spese sostenute per interessi passivi relativi a mutui (sia per abitazione principale, altri immobili, recupero edilizio, a livello complessivo in contrazione di quasi il 7%) e delle spese per assicurazioni sulla vita (-8% rispetto all'anno d'imposta 2011).

Guardando alla frequenza con cui queste spese vengono portate in detrazione dai contribuenti, la Figura 6.8 indica che solo poche spese vengono detratte da una percentuale elevata di contribuenti, mentre la gran parte delle detrazioni interessa solo un ristretto numero di cittadini.

Nel 2012, ad esempio, solo tre categorie di spesa sono state portate in detrazione da almeno il 5% dei contribuenti: le spese di carattere sanitario, detratte dal 39,6% dei contribuenti (in crescita dal 37,9% del 2011); le spese per assicurazioni sulla vita e contro gli infortuni, detratte dal 14,6% dei contribuenti (in calo dal 15,2% del 2011); le spese per interessi relativi a mutui, detratte da circa il 10% dei contribuenti (pressoché stabile rispetto al dato del 2011). Meno del 5% dei contribuenti detrae le spese per corsi di istruzione. Interessante il già citato caso delle spese riguardanti le erogazioni a favore delle ONLUS, che sono portate in detrazione da una quota molto ridotta di contribuenti, di poco superiore al 2%.

**Figura 6.8 Percentuale di contribuenti con oneri detraibili - Anno 2012**



Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze

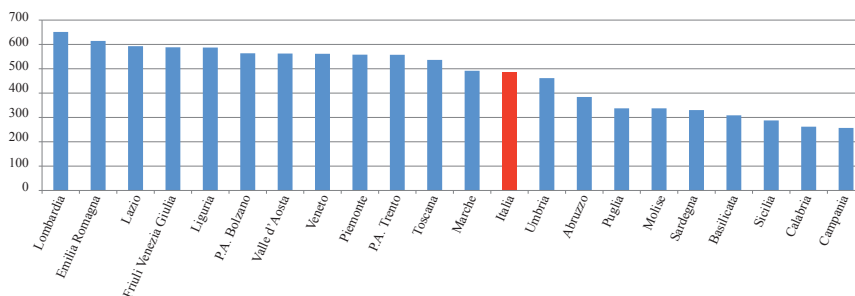


L'ammontare medio degli oneri detraibili a livello nazionale è pari a circa 490 euro per residente, ma, guardando alle singole voci, solo le spese per sanità e gli interessi per mutui presentano un ammontare per residente significativo, rispettivamente pari a 255 e 108 euro.

Approfondendo l'analisi a livello regionale, nel Nord si concentra la percentuale maggiore di contribuenti che dichiara oneri detraibili positivi: in particolare, in Emilia Romagna e Lombardia più del 54% dei contribuenti porta questi oneri in detrazione, mentre nelle regioni del Sud questa frequenza si riduce notevolmente, fino al 36% e al 34% registrati in Calabria e Campania rispettivamente.

Analizzando l'ammontare degli oneri detraibili a livello regionale, per l'anno d'imposta 2012, si conferma la disomogeneità riscontrata per le detrazioni a livello aggregato. Come mostrato dalla Figura 6.9, le regioni del Centro Nord mostrano il maggior livello di spese per residente, in particolare Lombardia ed Emilia Romagna con oneri detraibili maggiori di 600 euro. L'ammontare minore viene, invece, registrato nelle regioni del Sud, con Campania, Calabria e Sicilia che registrano spese inferiori a 300 euro per residente (Tabella 6.3A in Appendice).

**Figura 6.9 Oneri detraibili per regione per residente – Anno 2012 (€)**

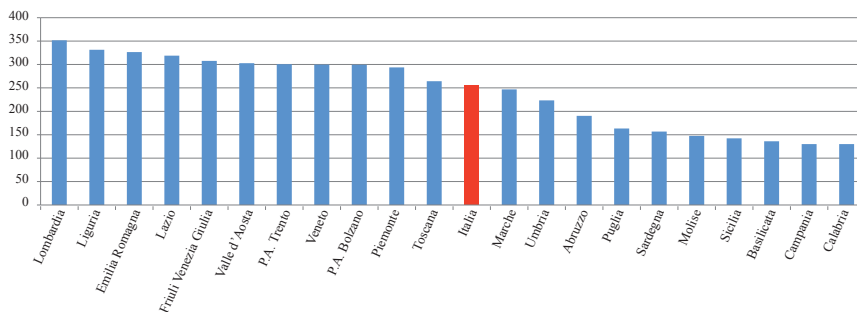


Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze

Guardando in dettaglio alla voce “totale spese sanitarie, spese sanitarie per portatori di handicap e acquisto cani guida”, che rappresenta la voce più consistente all’interno degli oneri detraibili, a livello nazionale, nell’anno d’imposta 2012, più del 39% dei contribuenti ha portato queste spese in detrazione, ma con forti differenze a livello regionale. In generale, nelle regioni del Nord, la quota di contribuenti che porta queste spese in detrazione è più elevata rispetto alle altre regioni, con la quota più alta registrata in Veneto (pari al 45% dei contribuenti) mentre le quote più basse sono registrate in Calabria e Campania (pari a circa il 28% e 29% rispettivamente). Guardando all’evoluzione temporale, dal 2008 al 2012 osserviamo una crescita della frequenza di queste detrazioni per tutte le regioni.

Riferendoci all’ammontare delle spese di carattere sanitario, a fronte di una spesa nazionale media di 255 euro per residente, la Figura 6.10 indica che le regioni del Centro Nord mostrano un ammontare superiore rispetto alle regioni del Sud (Tabella 6.4A in Appendice). L’ammontare più elevato è registrato in Lombardia, con una spesa sanitaria per residente superiore a 350 euro; le regioni del Nord in generale mostrano una spesa sanitaria intorno ai 300 euro, quelle del Centro mostrano importi variabili dai 200 ai 260 euro, mentre Calabria e Campania registrano i valori inferiori (130 euro).

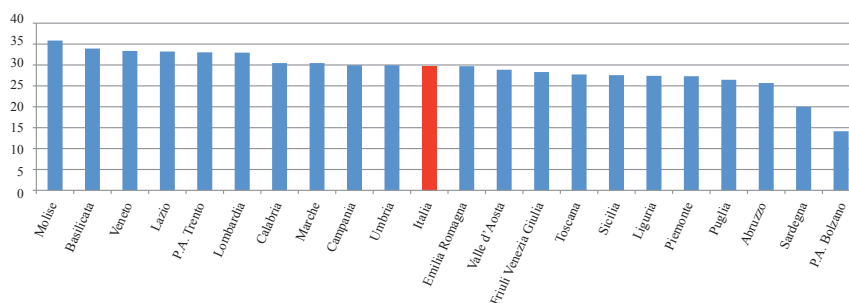
**Figura 6.10 Spese sanitarie per regione per residente – Anno 2012 (€)**



Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze e ISTAT

Un'altra considerazione interessa le spese per istruzione, che vengono portate in detrazione solo da meno del 5% dei contribuenti a livello nazionale. A livello regionale sono le regioni del Sud a mostrare la frequenza più elevata (in Basilicata e Campania circa il 7% dei contribuenti detrae queste spese), mentre la Provincia Autonoma di Bolzano mostra la quota inferiore non arrivando al 2%. Non solo queste spese vengono portate in detrazione da una ristretta porzione di contribuenti, ma anche le cifre che vengono detratte risultano modeste. A livello nazionale, in media, la spesa per istruzione risulta pari a 30 euro per residente. A livello regionale, diversamente che nel caso delle spese sanitarie, non si nota una netta clusterizzazione geografica, con i valori maggiori registrati in Molise, Basilicata e Veneto, mentre la Sardegna e la Provincia Autonoma di Bolzano presentano il valore inferiore, al di sotto dei 20 euro per residente, come mostrato dalla Figura 6.11 (Tabella 6.5A in Appendice).

**Figura 6.11 Spese per istruzione per regione per residente - Anno 2012 (€)**



Fonte: nostra elaborazione su dati MEF- Dipartimento delle Finanze e ISTAT

### 6.3.2 Oneri deducibili

Per l'anno d'imposta 2012 gli oneri deducibili ammontano complessivamente a quasi 24 miliardi di euro, considerando tutte le tipologie di contribuenti. La Tabella 6.9 riporta l'insieme delle voci che danno luogo a una deduzione, con relativi importi e percentuale di contribuenti coinvolta.

**Tabella 6.9 Oneri deducibili – tutti i contribuenti – Stima anno 2012 (migliaia di €)**

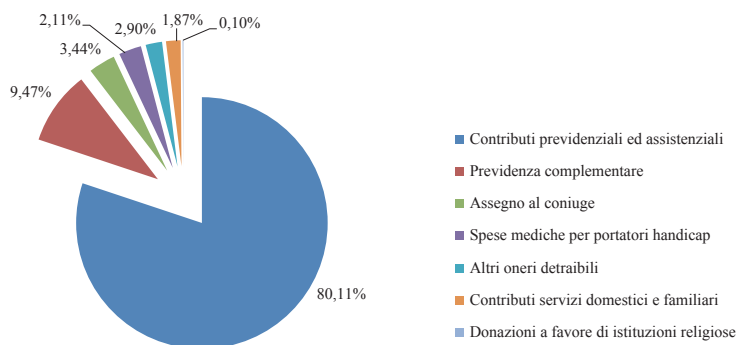
Voce	Oneri deducibili (migliaia di €)	Deduzione (migliaia di €)	Oneri deducibili per residente (€)	Deduzione per residente (€)	% contribuenti
<b>Contributi previdenziali e assistenziali</b>	19.062.322	4.765.581	319	80	20,47%
<b>Previdenza complementare</b>	2.252.774	563.194	38	9	2,49%
<b>Assegno al coniuge</b>	817.469	204.367	14	3	0,31%
<b>Spese mediche per portatori handicap</b>	689.622	172.406	12	3	0,44%
<b>Contributi servizi domestici e familiari</b>	445.390	111.348	7	2	1,40%
<b>Donazioni a favore di istituzioni religiose</b>	24.426	6.107	0	0	0,22%
<b>Altri oneri deducibili</b>	502.237	125.559	8	2	3,15%
<b>Totale oneri deducibili</b>	<b>23.794.234</b>	<b>5.948.559</b>	<b>399</b>	<b>100</b>	<b>24,98%</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati MEF- Dipartimento delle Finanze e ISTAT

Le spese previdenziali e assistenziali costituiscono la voce più significativa, che ammonta ad oltre 19 miliardi di euro, pari all'80% degli oneri deducibili complessivi. A rigore, anche in questo caso, le deduzioni per contributi obbligatori possono essere ricomprese solo in una definizione ampia di sussidiarietà orizzontale. La previdenza complementare, con un ammontare pari a 2,2 miliardi di euro, costituisce la seconda voce, rappresentando circa il 10% degli oneri deducibili complessivi. Tutte le altre voci, che includono gli assegni al coniuge a carico, i contributi versati agli addetti ai servizi domestici

e familiari, le spese mediche per portatori di handicap, nonché le donazioni a favore di istituzioni religiose, rappresentano ciascuna meno del 4% delle deduzioni complessive, come mostrato dalla Figura 6.12. In particolare, la voce che rappresenta la quota minore di oneri deducibili (0,1%) è quella inerente le donazioni a favore di istituzioni religiose, pari a 24,5 milioni di euro. Di particolare interesse per il presente contributo risulta la voce “altri oneri deducibili”. Questa voce, oltre ai contributi versati a fondi integrativi al servizio sanitario nazionale, raccoglie i contributi, le donazioni e le oblazioni erogate alle ONG che operano nel campo della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo (fino al 2% del reddito complessivo), le erogazioni liberali a favore delle ONLUS, di associazioni di promozione sociale e di alcune fondazioni e associazioni riconosciute (nel limite del 10% del reddito complessivo dichiarato e, comunque, nella misura massima di 70.000 euro) e le erogazioni a favore di enti universitari e di ricerca pubblica. Questa voce rappresenta il 2% del totale degli oneri detraibili, per un ammontare complessivo di poco superiore ai 500 milioni.

**Figura 6.12** Composizione percentuale oneri deducibili – Anno 2012



Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze

Rispetto all'anno d'imposta 2011, gli oneri deducibili registrano un incremento del 7% (Tabella 6.10). Tale aumento risulta riconducibile prevalentemente ai contributi previdenziali e assistenziali (che rilevano una crescita del 6,9%) e ai contributi per previdenza complementare (+9,2%). Risultano invece in contrazione sia le donazioni a favore di istituzioni religiose (-2,5%) che gli importi della categoria “altri oneri deducibili” (-3,9%).

**Tabella 6.10** Evoluzione temporale oneri deducibili (migliaia €) – Anni 2011-2012

Voce	Anno 2011	Anno 2012	Variazione
<b>Contributi previdenziali e assistenziali</b>	17.823.852	19.062.322	6,95%
<b>Previdenza complementare</b>	2.063.166	2.252.774	9,19%
<b>Assegno al coniuge</b>	779.222	817.469	4,91%
<b>Spese mediche per portatori handicap</b>	605.445	689.622	13,90%
<b>Altri oneri deducibili</b>	522.670	502.237	-3,91%
<b>Contributi servizi domestici e familiari</b>	400.270	445.390	11,27%
<b>Donazioni a favore di istituzioni religiose</b>	25.040	24.426	-2,45%
<b>Totale oneri deducibili</b>	<b>22.219.662</b>	<b>23.794.234</b>	<b>7,09%</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze e ISTAT

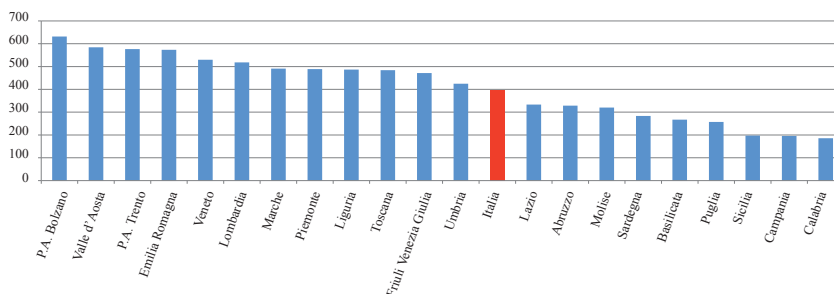
Prendendo in considerazione la suddivisione per tipologia di contribuenti è possibile notare come la maggior parte degli oneri deducibili sia rilevata nella tipologia “altri contribuenti”, in particolare nella voce “contributi previdenziali e assistenziali” (14 miliardi di euro nell’anno d’imposta 2012), che da sola conta quasi il 60% del totale degli oneri deducibili. Questa voce raccoglie, ad esempio, i contributi previdenziali versati dai lavoratori autonomi alle rispettive casse di previdenza. Considerando, invece, la distinzione tra pensionati e lavoratori dipendenti vediamo che per questi ultimi, ovviamente, risulta più elevata la voce previdenza complementare (pari al 27% del totale degli oneri deducibili per questa categoria), mentre per i primi le spese mediche per portatori di handicap sono più significative, rappresentando la seconda voce per ammontare (574 milioni) pari al 14% del totale degli oneri deducibili per i pensionati.

Analizzando la frequenza con cui questi oneri vengono portati in deduzione, si può osservare che il 20% dei contribuenti presenta spese previdenziali e assistenziali, mentre tutte le altre voci mostrano una frequenza molto bassa (ad esempio, gli oneri relativi alla previdenza complementare vengono dedotti solo dal 2,5% dei contribuenti).

Anche nel caso degli oneri deducibili, l’analisi a livello regionale rivela le stesse disomogeneità territoriali riscontrate nel caso delle detrazioni (Figura 6.13). Le regioni del Centro Nord mostrano l’ammontare per residente più elevato, in particolare la Provincia Autonoma di Bolzano con 631 euro per residente, seguita da Valle d’Aosta, Provincia Autonoma di Trento, Emilia Romagna, Veneto e Lombardia con un ammontare superiore a 500

euro per residente. Valori più contenuti vengono registrati nelle regioni del Sud, in particolare in Calabria, Campania e Sicilia, dove la spesa deducibile per residente non raggiunge i 200 euro (Tabella 6.6A in Appendice).

**Figura 6.13 Oneri deducibili per regione per residente - Anno 2012 (€)**



Fonte: nostra elaborazione su dati MEF- Dipartimento delle Finanze e ISTAT

#### **6.4 La spesa sussidiaria orizzontale a sostegno dell'offerta: gli istituti dell'8 per mille e del 5 per mille**

Come accennato nella parte introduttiva di questo capitolo, anche gli istituti dell'8 per mille e del 5 per mille concorrono alla formazione della spesa sussidiaria orizzontale, dal momento che rappresentano entrate fiscali la cui allocazione viene lasciata alla libertà di scelta del cittadino e non decisa dai diversi livelli di governo.

Il singolo contribuente, in particolare, può indicare la destinazione prescelta per queste quote del gettito IRPEF, trasformando, di fatto, delle entrate fiscali in contributi dello Stato a favore di organizzazioni private. A differenza del meccanismo delle detrazioni d'imposta e delle deduzioni dal reddito, con questi istituti non viene sostenuta la domanda di beni e servizi di pubblica utilità ma l'offerta, in quanto sono gli enti che erogano tali servizi e non i beneficiari a ricevere i trasferimenti direttamente.

La disponibilità dei dati non ci consente di includere con lo stesso dettaglio precedentemente utilizzato queste voci nel computo della spesa sussidiaria orizzontale, ma nel tentativo di fornire alcune indicazioni in merito, riportiamo alcune considerazioni.

Per quanto riguarda l'8 per mille, è facoltà del contribuente esprimere la propria scelta in merito alla destinazione di questa parte del gettito fra lo Stato stesso e alcune confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa. In tutti i casi, gli impieghi sono per finalità sociali e di pubblica utilità. Nel caso di scelte non espresse da parte del contribuente, il riparto è effettuato nella stessa proporzione delle scelte espresse, con l'eccezione di alcune confessioni che hanno deciso di rinunciare alla quota loro spettante delle scelte non espresse. Considerando l'anno d'imposta 2010 (ultimo dato disponibile, dal momento che l'anno di erogazione corrispondente è il 2014), l'82,2% delle scelte espresse indica come beneficiario la Chiesa Cattolica, con una percentuale superiore al 90% nelle regioni del Sud (in particolare, la più alta quota di preferenze, superiore al 93%, è registrata in Puglia), ma, comunque, molto elevata in tutte le regioni (la quota minima, pari al 67%, si rileva in Emilia Romagna).

Con l'8 per mille i cittadini destinano 1,1 miliardi di euro a enti diversi dallo Stato, pari a 20 euro per residente.

Per stimare il dato relativo all'anno d'imposta 2012 così da arrivare a un dato coerente con le altre componenti della spesa sussidiaria orizzontale, abbiamo considerato la crescita del reddito complessivo 2010-2012 sulla base dei dati sulle serie storiche riportati dal Dipartimento delle Finanze, pari all'1%, e abbiamo mantenuto la stessa ripartizione nelle scelte dei contribuenti dell'anno d'imposta 2010. La Tabella 6.11 riporta la suddivisione dei fondi tra i diversi beneficiari.

**Tabella 6.11 Ripartizione dei fondi derivanti dalle scelte espresse e non espresse dai contribuenti a favore di enti diversi dallo Stato – Anni 2010 e stima anno 2012 (migliaia di €)**

Beneficiario	Importo 2010	Stima importo 2012	Percentuale
Chiesa Cattolica	1.054.311	1.064.854	95,13%
Chiesa Evangelica Valdese	40.804	41.212	3,68%
Unione Comunità Ebraiche Italiane	5.432	5.486	0,49%
Chiesa Evangelica Luterana in Italia	4.042	4.083	0,36%
Unione Chiese cristiane avventiste del 7° giorno	2.274	2.297	0,21%
Assemblee di Dio in Italia	1.457	1.472	0,13%
<b>Totale</b>	<b>1.108.320</b>	<b>1.119.403</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze



Se l'istituto dell'8 *per mille* interessa solo la possibilità di erogare parte delle risorse pubbliche a confessioni religiose (oltre che allo Stato), risponde ancora meglio al criterio di sussidiarietà orizzontale l'istituto del 5 *per mille*, attraverso il quale i contribuenti possono scegliere di destinare una quota – pari, appunto, al cinque per mille dell'IRPEF – sia a enti pubblici che privati. Tale erogazione può essere destinata a diverse finalità, previste nella legge finanziaria di ciascun anno. I contribuenti possono sostenere attività del cosiddetto Terzo settore, in particolare con finalità di:

- sostegno degli enti del volontariato (ONLUS, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, associazioni e fondazioni riconosciute);
- finanziamento della ricerca scientifica e delle università;
- finanziamento della ricerca sanitaria;
- sostegno delle associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal CONI che svolgono rilevante attività di carattere sociale.

Inoltre, i contribuenti possono decidere di sostenere le attività sociali svolte dai Comuni di residenza e le attività di tutela, promozione e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici.

I contribuenti possono indicare nella dichiarazione dei redditi l'ente a cui intendono destinare la propria quota<sup>6</sup> oppure, genericamente, la finalità; in quest'ultimo caso, vengono ripartiti gli importi corrispondenti alle scelte generiche proporzionalmente alle scelte espresse (per numero) all'interno della stessa categoria. Inoltre, per il 5 *per mille* è stato introdotto un tetto massimo pari a 400 milioni di euro: qualora si dovesse superare detta cifra, lo Stato si riserva il diritto di trattenere l'eccedente.

La Tabella 6.12 presenta gli importi del 5 *per mille* per tipologia di beneficiari accordati nell'anno 2012, resi noti dall'Agenzia delle Entrate.<sup>7</sup> Da questo calcolo sono state escluse le erogazioni a favore dei Comuni (pari a 13 milioni di euro), in quanto non rientranti nella definizione di sussidiarietà orizzontale adottata. Il totale così calcolato è pari a 386 milioni di euro, ripartiti tra quasi 45 mila enti.

<sup>6</sup> Possono accedere al beneficio tutti gli enti che vengono ammessi dall'Agenzia delle Entrate.

<sup>7</sup> Nella tabella vengono riportati gli importi delle scelte sia a favore dei beneficiari ammessi, che di quelli non ammessi. Gli importi inerenti i beneficiari non ammessi ammontano a 6 milioni di euro. Gli importi, inoltre, sono già corretti in modo da tener conto del tetto massimo.

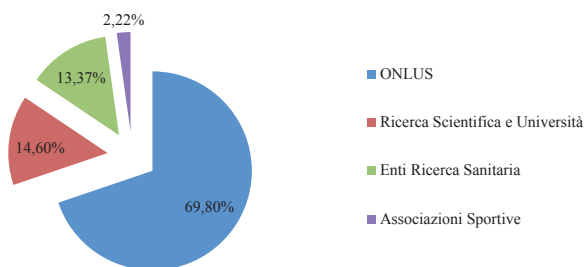
Guardando alla suddivisione per tipologia di beneficiari, vediamo come la preferenza sia stata accordata alle ONLUS, che raccolgono quasi il 70% degli importi erogati, equivalente a 270 milioni di euro (Figura 6.14).

**Tabella 6.12 Importi 5 per mille per tipologia di beneficiari (migliaia di €) - Anno 2012**

Tipologia beneficiari	Numero enti	Importo scelte espresse	Importo scelte generiche	Totale	Quota
ONLUS	37.615	241.322	28.203	269.525	69,80%
Ricerca Scientifica e Università	425	37.574	18.812	56.385	14,60%
Enti Ricerca Sanitaria	102	28.265	23.380	51.645	13,37%
Associazioni Sportive	6.764	6.526	2.059	8.584	2,22%
<b>Totale</b>	<b>44.906</b>	<b>313.686</b>	<b>72.453</b>	<b>386.140</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati Agenzia delle Entrate

**Figura 6.14 Destinazione importi 5 per mille per tipologia di beneficiari - Anno 2012**



Fonte: nostra elaborazione su dati Agenzia delle Entrate

## 6.5 Il grado di sussidiarietà orizzontale in Italia

Il principio di sussidiarietà orizzontale, che trova origine nella Costituzione, si manifesta nella relazione tra pubblico e privato, in modo particolare nell'azione dei pubblici poteri, volta a favorire la fornitura di un'offerta di servizi di interesse generale da parte di enti e organizzazioni private. Questo sostegno si traduce in erogazioni di risorse da parte dei pubblici poteri, volte a sostenere domanda e offerta di questi servizi "privati". Nel presente contributo non sono state incluse le iniziative di Regioni o enti locali, ma si è cercato di fornire una quantificazione della spesa sussidiaria orizzontale sostenuta dallo Stato.

Per quanto riguarda il sostegno alla domanda, la spesa sussidiaria orizzontale, nella sua definizione più ampia, è stata ottenuta sommando quanto "erogato" ai beneficiari dei servizi attraverso i meccanismi di detrazione d'imposta e deduzioni dal reddito imponibile. Guardando al sostegno dell'offerta, il presente contributo ha incluso solo i trasferimenti agli erogatori di tali servizi attraverso gli istituti dell'8 *per mille* e del 5 *per mille*.

**Tabella 6.13 Spesa sussidiaria orizzontale complessiva – Stima anno 2012**

	Spesa sussidiaria orizzontale (migliaia di €)	Spesa sussidiaria orizzontale per residente (€)
<b>Spesa a sostegno della domanda</b>	68.933.020	1.155
<b>Spesa a sostegno dell'offerta</b>	1.505.543	25
<b>Totale</b>	<b>70.438.563</b>	<b>1.180</b>

*Fonte:* nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze e Agenzia delle Entrate

L'importo così stimato risulta pari a circa 1.180 euro (Tabella 6.13) per residente, relativamente modesto se rapportato all'ammontare di spesa sussidiaria verticale, quantificabile in 3.900 euro per residente.

A partire da questo dato, proviamo a costruire un indice di sussidiarietà orizzontale rapportando la spesa sussidiaria orizzontale al totale della spesa pubblica (pari a 792,6 miliardi di euro nel 2012), analogamente a quanto costruito per la sussidiarietà verticale nel Capitolo 4. Se si adotta una definizione ampia, la spesa sussidiaria orizzontale (numeratore di questo rapporto) deriva dalla somma della spesa sussidiaria a

sostegno della domanda (costituita dalla somma di tutte le deduzioni e le detrazioni) e dalla spesa sussidiaria a sostegno dell'offerta. Tale indice risulta pari al 9%, contro un indicatore pari a circa il 30% nel caso della spesa sussidiaria verticale. Considerata la distorsione in eccesso sul grado di sussidiarietà orizzontale, è, quindi, certamente vero che il grado di sussidiarietà verticale è maggiore del grado di sussidiarietà orizzontale in Italia.

Infatti, da un lato, tale ammontare non cattura totalmente la spesa sussidiaria orizzontale, in quanto non considera i trasferimenti diretti agli enti erogatori dei servizi e le scelte effettuate dalle singole Regioni e amministrazioni locali. D'altro canto, però, è bene precisare che la definizione adottata di spesa sussidiaria orizzontale a sostegno della domanda è molto ampia, dal momento che include voci quali le detrazioni per redditi di lavoro e quelle per carichi di famiglia, che rientrano appunto solo in una definizione estesa di questo concetto. Escludendo tali voci dal computo della spesa sussidiaria orizzontale a sostegno della domanda otteniamo un valore pari a quasi 16 miliardi di euro, costituito da quasi 10 miliardi di detrazioni e 6 di deduzioni.

Una definizione più stringente, infatti, considererebbe solo le erogazioni a favore del Terzo settore, includendo quindi le sole erogazioni a favore delle ONLUS per quanto riguarda le detrazioni d'imposta e le donazioni a istituzioni religiose e le erogazioni liberali a favore delle ONLUS tra gli oneri deducibili (cfr. paragrafo 6.3.2). Adottando la definizione più stringente di spesa sussidiaria orizzontale<sup>8</sup>, è possibile stimare la spesa dei privati a favore delle ONLUS per l'anno 2012 in circa 700 milioni di euro, corrispondenti a una spesa sussidiaria orizzontale "in senso stretto", pari a circa 165 milioni di euro e, quindi, a una spesa sussidiaria orizzontale per residente di meno di 3 euro, come indicato nella Tabella 6.14.

<sup>8</sup> Considerando come interamente destinata alle ONLUS la spesa all'interno della categoria "altri oneri deducibili", dove, invece, vengono raccolti anche i contributi versati a fondi integrativi al servizio sanitario nazionale, i contributi, le donazioni e le oblazioni erogate alle ONG che operano nel campo della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e le erogazioni a favore di enti universitari e di ricerca pubblica.

**Tabella 6.14 Spesa sussidiaria orizzontale a sostegno della domanda in senso stretto – Stima anno 2012**

	Spesa privata (migliaia di €)	Spesa sussidiaria orizzontale (migliaia di €)	Spesa sussidiaria orizzontale per residente (€)
<b>Erogazioni liberali a favore delle ONLUS</b>	173.480	32.961	0,55
<b>Erogazioni a favore delle istituzioni religiose</b>	24.426	6.107	0,10
<b>Altri oneri deducibili</b>	502.237	125.559	2,10
<b>Totale</b>	<b>700.143</b>	<b>164.627</b>	<b>2,76</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze

### *6.5.1 La spesa sussidiaria orizzontale in senso stretto: un confronto Italia - Stati Uniti*

Focalizzandoci sulla spesa sussidiaria orizzontale in senso stretto a sostegno della domanda, è interessante provare a effettuare un confronto tra Italia e Stati Uniti.

La scelta degli Stati Uniti non è casuale: si tratta di un Paese con un modello di welfare completamente diverso dal nostro, che lascia ampio spazio ai mercati privati, sia per il finanziamento che per la produzione di servizi sociali.

Per operare questo confronto, per l'Italia, ci basiamo sugli importi da noi stimati a partire da quanto riportato nelle dichiarazioni dei redditi dei soggetti passivi dell'IRPEF per l'anno d'imposta 2012, nelle sezioni inerenti detrazioni e deduzioni (fonte: MEF- Dipartimento delle Finanze). Per quanto riguarda il contesto statunitense, invece, consideriamo i dati derivanti da una recente ricerca sulla filantropia privata, realizzata da UNHCR - *Private Sector Fundraising*, dipartimento dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati che si occupa di mobilitare risorse da donatori privati (fonte: UNHCR).

Pur avendo chiaro il limite di un confronto tra informazioni provenienti da fonti eterogenee, esso può aiutare a evidenziare alcune differenze tra i due Paesi.

La ricerca UNHCR indica che le donazioni raccolte dagli enti non profit nel 2012 ammontano a circa 194 miliardi di dollari. Guardando al tasso di cambio euro dollaro dell'anno 2012, riportato dalla BCE, abbiamo individuato

un tasso medio di cambio pari a 1,28. Per l'anno 2012, quindi, le donazioni raccolte dagli enti non profit negli USA ammontano a più di 151 miliardi di euro. Il dato italiano stimato in precedenza quantifica, invece, le spese a favore del terzo settore in poco più di 700 milioni di euro (Tabella 6.15). La prima considerazione, quindi, riguarda il differente ammontare di donazioni verso il non profit tra i due Paesi: negli Stati Uniti il valore medio delle erogazioni pro-capite a favore di questi enti è molto superiore a quello registrato in Italia (più di 450 euro contro poco più di 10 euro per residente).

**Tabella 6.15 Erogazioni a favore delle ONLUS - Anno 2012**

Paese	Totale erogazioni a favore delle ONLUS (migliaia di €)	Erogazione media pro-capite (€)
Stati Uniti	151.367.188	479
Italia	700.143	12

Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze e UNHCR

Tale differenza, oltre che alla diversa concezione dello Stato Sociale (che dipende da fattori culturali, sociali ed economici), è certamente legata anche a una legislazione fiscale che incentiva questa tipologia di interventi. Come riportato da Andreoni (2007), la presenza di benefici diretti è una delle motivazioni principali all'atto del donare.

Il sistema tributario italiano prevede agevolazioni fiscali per i contribuenti che effettuano erogazioni liberali a favore di determinate categorie di enti di particolare rilevanza sociale, sia sotto forma di detrazioni d'imposta che come deduzioni dal reddito imponibile IRPEF. In particolare, il sistema italiano per l'anno d'imposta 2012 consente di:

- portare come spese detraibili al 19% le erogazioni liberali in denaro per un importo non superiore a 2.065,83 euro;
- ottenere deduzioni per le erogazioni liberali a favore di istituzioni religiose (ad esempio, l'Istituto centrale per il sostentamento del clero della Chiesa cattolica italiana, Unione delle chiese cristiane avventiste del 7° giorno, ecc.) fino a un importo di 1.032,91 euro;
- ottenere deduzioni per le erogazioni liberali in denaro o in natura a favore di ONLUS, di associazioni di promozione sociale, alcune fondazioni e associazioni riconosciute. Dette liberalità possono essere dedotte nel limite del 10% del reddito complessivo dichiarato e, comunque, nella misura massima di 70.000 euro.

Invece, il sistema fiscale statunitense prevede la possibilità di dedurre per le donazioni al settore non profit (*charitable contribution*) percentuali maggiori del reddito complessivo. In particolare, come riportato dall'*Internal Revenue Service* (IRS) americana:<sup>9</sup>

- generalmente le donazioni a organizzazioni qualificate possono essere dedotte fino al 50% del reddito complessivo del donatore (queste organizzazioni rientrano nella lista delle “50% *limit organizations*”). Rientrano in questa categoria, ad esempio, le chiese, le organizzazioni educative, gli ospedali e i centri di ricerca medica a essi associati e le *public charity*, ossia organizzazioni che ricevono una parte sostanziale dei propri fondi dalle persone comuni o attraverso fondi pubblici e le *private operating foundations*, organizzazioni simili alle *public charity*, ma con strutture di *governance* vicine a quelle di una fondazione;
- in alcuni casi è previsto un limite più stringente. Esso si applica alle organizzazioni che non rientrano nella classificazione precedente e prevede una deduzione fino al 20% o al 30% del reddito complessivo del donatore. Ad esempio, le donazioni erogate ad alcune fondazioni private, enti le cui entrate derivano da un limitato numero di donatori, sono soggette al limite del 30%;
- sono previsti dei limiti al totale delle donazioni che possono essere portate in deduzione, qualora il reddito complessivo del donatore sia superiore a certe soglie (279.650 dollari nel caso di un capofamiglia, 254.200 dollari per un single).<sup>10</sup>

Riportiamo di seguito un esempio, per cercare di quantificare l’incentivazione alle donazioni offerta dalla normativa fiscale.

Supponiamo che un individuo, con reddito pari a 50.000 euro, abbia effettuato una donazione verso una ONLUS pari a 10.000 euro e che questa erogazione sia l’unica effettuata nell’anno d’imposta considerato. Valutiamo il costo di tale donazione per l’individuo e i benefici fiscali a essa connessi nei due sistemi considerati.

<sup>9</sup> In particolare, per informazioni più precise, si faccia riferimento alla Pubblicazione 526 dell’IRS, in merito a *Charitable Contributions*.

<sup>10</sup> L’ammontare varia sulla base di alcuni calcoli effettuati basandosi sulle voci riportate nel modulo 1040 nella sezione *Itemized Deductions Worksheet—Line*. Per informazioni più precise si vedano le istruzioni per la compilazione del riquadro A del modulo 1040 riportate dall’IRS.

Partiamo dal sistema italiano. Il contribuente sceglie di avvalersi della deduzione fiscale prevista per queste erogazioni. Il limite massimo di deducibilità è il 10% del reddito complessivo, di conseguenza, per il contribuente è possibile portare in deduzione una parte pari a 5.000 euro della donazione effettuata. Considerando gli scaglioni IRPEF, riportati nella Tabella 6.16, per il contribuente considerato l'aliquota marginale è pari al 38%, a fronte di un reddito imponibile di 45.000 euro. Di conseguenza il risparmio di imposta ottenuto dal contribuente (pari al mancato gettito per lo Stato, quindi a una componente di spesa sussidiaria orizzontale in senso stretto) è pari a 1.900 euro. Il costo effettivo della donazione sostenuto dal contribuente è pari all'importo elargito meno la deduzione d'imposta di cui ha goduto (così come definito da Andreoni, 2007), quindi equivale a 8.100 euro.

**Tabella 6.16 Aliquote marginali IRPEF - Anno 2012 - Italia**

Scaglioni di reddito (€)		Aliquote marginali
da	a	
0	15.000	23%
15.000	28.000	27%
28.000	55.000	38%
55.000	75.000	41%
75.000	oltre	43%

Fonte: Dipartimento delle Finanze

Passiamo ora al caso americano. Supponendo che la ONLUS beneficiaria della donazione rientri nella lista delle organizzazioni per cui è prevista una deduzione fino al 50% del reddito del donatore, il contribuente americano può dedurre l'intero ammontare della donazione, pari a 10.000 euro. Guardando all'*individual income tax rate* del 2012,<sup>11</sup> (fonte IRS) riportato in Tabella 6.17 (con gli ammontari convertiti in euro utilizzando il cambio euro-dollaro 1,28, come assunto precedentemente), l'aliquota di imposta risulta pari al 25% in corrispondenza di un reddito imponibile di 40.000 euro. Il risparmio di imposta ottenuto dal contribuente, in questo caso, è pari a 2.500 euro. Il costo effettivo della donazione sostenuto dal contribuente è pari all'importo elargito meno la deduzione d'imposta di cui ha goduto, quindi equivale a 7.500 euro.

<sup>11</sup> Le aliquote si riferiscono allo status del contribuente "Head of Household".



**Tabella 6.17 Individual Income Tax Rates - Anno 2012**

Scaglioni di reddito (€)		Aliquote marginali
da	a	
-	9.688	10%
9.688	36.992	15%
36.992	95.547	25%
95.547	154.727	28%
154.727	303.398	33%
303.398	oltre	35%

Fonte: IRS

**Tabella 6.18 Quantificazione del costo di una donazione in Italia e USA**

	Italia	USA
<b>Limite di deducibilità</b>	10%	50%
<b>Aliquota marginale</b>	38%	25%
<b>Deduzione (€)</b>	1.900	2.500
<b>Costo della donazione (€)</b>	8.100	7.500

Fonte: nostre elaborazioni

In Italia, dunque, sebbene in presenza di un'aliquota marginale più elevata, il sistema fiscale non fornisce grandi incentivi per le donazioni che, di conseguenza, presentano un costo maggiore per il contribuente che nel caso americano (Tabella 6.18).

La spesa sussidiaria orizzontale per questo contribuente sarebbe, quindi, pari alla deduzione accordata, in quanto rappresenta l'importo "rimborsatogli" dallo Stato in termini di riduzione della sua imposta da pagare, a fronte delle erogazioni a una ONLUS. A fronte della medesima donazione e dello stesso reddito del donatore, la spesa "rimborzata" è inferiore in Italia (1.900 euro) rispetto a quanto accadrebbe negli Stati Uniti (2.500 euro). Una volta chiariti, anche tramite questo esempio, i diversi incentivi forniti dai regimi fiscali dei Paesi considerati, proviamo a fornire una stima della spesa sussidiaria orizzontale in senso stretto in Italia e negli Stati Uniti. Per cercare questo confronto partiamo dal dato sulle erogazioni totali a favore delle ONLUS che abbiamo considerato precedentemente. Poiché le deduzioni vengono sottratte al reddito del contribuente prima che venga applicata l'imposta, è necessario procedere con delle calibrizioni in merito all'aliquota. Al fine di confrontare i due Paesi, non è stata scelta un'ali-

quota media, come nelle stime finora effettuate nel caso italiano, ma sono state formulate due ipotesi, considerando l'aliquota marginale minima e massima in ciascun Paese, pari al 23% e 43%, rispettivamente, per l'Italia e al 10% e 35% per gli Stati Uniti. Questo approccio ci consente di stabilire una forbice di variazione della stima della spesa sussidiaria orizzontale.

La spesa sussidiaria orizzontale così calcolata negli Stati Uniti risulta decisamente superiore rispetto a quella italiana, dal momento che la prima varia da poco meno di 50 euro per residente a quasi 170 euro per residente, a seconda delle ipotesi in merito all'aliquota del contribuente, mentre la seconda risulta di quasi 3 euro per residente quando viene considerata l'aliquota minima e di 4 euro per contribuente quando viene utilizzata l'aliquota massima, come mostra la Tabella 6.19.

**Tabella 6.19 Confronto spesa sussidiaria orizzontale in senso stretto Italia USA – Stime anno 2012**

	<b>Italia Aliquota 23%</b>	<b>Italia Aliquota 43%</b>	<b>USA Aliquota 10%</b>	<b>USA Aliquota 35%</b>
<b>Totale Erogazioni per ONLUS (migliaia di €)</b>	700.143	700.143	151.367.188	151.367.188
<b>Spesa sussidiaria orizzontale (migliaia di €)</b>	154.094	259.426	15.136.719	52.978.516
<b>Spesa sussidiaria orizzontale per residente (€)</b>	2,57	4,32	48	168

*Fonte:* nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze e UNHCR

Pertanto, pur con le dovute cautele, è possibile affermare che la spesa sussidiaria orizzontale in senso stretto in Italia risulta molto minore rispetto a quella statunitense, anche a causa di una legislazione più incentivante negli USA rispetto a questa tipologia di interventi.

A questo fattore devono poi sommarsi diverse considerazioni di tipo sociale e culturale oltre che economico. Sulla base di diverse indagini, gli italiani sembrano, per esempio, donare indipendentemente dagli incentivi fiscali (che talvolta nemmeno conoscono) e più per motivazioni intrinseche (p.e., Cappellari, Ghinetti, Turati, 2011). Inoltre, la ricerca svolta da UNHCR mostra, in Italia, l'assenza di donazioni di importi molto elevati, che invece sono una caratteristica peculiare del sistema americano. I donatori più ricchi italiani considerano le erogazioni come un fatto privato, a differenza degli Stati Uniti, dove i grandi donatori ricevono

riconoscimenti pubblici e, relativamente spesso, ricorrono allo strumento della fondazione privata per erogare borse di studio o contributi per particolari finalità sociali (sul trattamento fiscale delle fondazioni americane e per una proposta di riforma delle fondazioni europee, cfr. Barbetta, Colombo e Turati, 2012).

## **6.6 Spesa sussidiaria orizzontale e PIL regionale: un nesso quantitativo**

Dopo aver stimato la spesa sussidiaria orizzontale in Italia, esploriamo ora il legame tra il livello di tale spesa e il PIL regionale. Per questa analisi ci focalizziamo solo sulla spesa sussidiaria orizzontale a sostegno della domanda, per cui abbiamo una scomposizione a livello regionale.

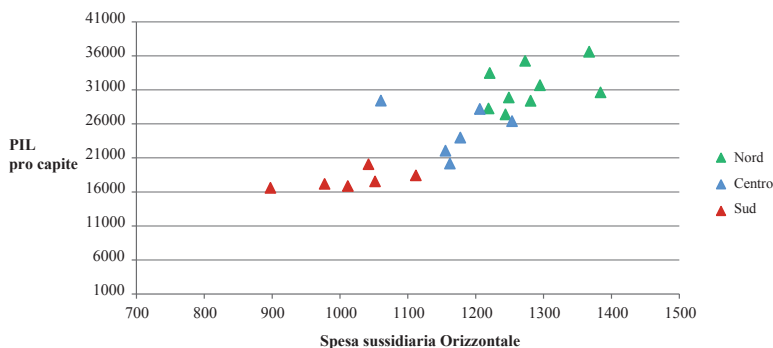
Come mostrato nel paragrafo 6.3, la scomposizione della spesa sussidiaria orizzontale a sostegno della domanda su base regionale evidenzia una certa disomogeneità territoriale. Infatti, le regioni del Nord presentano una spesa sussidiaria orizzontale maggiore rispetto alle regioni del Sud, disuguaglianza territoriale che emerge anche analizzando le singole componenti della spesa.

Poiché la spesa sussidiaria orizzontale viene erogata al fine di sostenere una domanda di servizi erogati dai privati, ci è sembrato interessante studiare la possibilità di un legame tra il livello di spesa sussidiaria orizzontale e il livello di reddito di ciascuna regione.

A tal fine abbiamo raccolto i dati ISTAT sul PIL pro-capite per le diverse regioni italiane per gli anni 2008-2011.

Analisi esplorative in merito alla spesa sussidiaria orizzontale per residente e il PIL pro-capite regionale, evidenziano la presenza di una forte correlazione tra le due variabili, mostrata nella Figura 6.15. Il grafico consente di evidenziare come le regioni del Nord siano quelle che registrano valori più elevati di PIL pro-capite, così come di spesa sussidiaria orizzontale per residente, mentre le regioni del Sud mostrano i valori minori di entrambe le variabili.

**Figura 6.15 Pil pro-capite e spesa sussidiaria orizzontale per macro aree - Anno 2011**



Fonte: nostra elaborazione su dati MEF- Dipartimento delle Finanze e ISTAT

In particolare, il livello di correlazione tra le due variabili è pari a 0.8 quando vengono considerati i dati nazionali. Effettuando l'analisi in maniera indipendente nelle tre macroaree italiane, la correlazione tra PIL pro-capite e spesa sussidiaria orizzontale è positiva nelle aree Nord e Sud con valori del relativo coefficiente rispettivamente pari a 0.39 e 0.47, come mostrato dalla Tabella 6.20.

Il coefficiente di correlazione tra le due variabili considerate, relativo all'area Centro risulta, invece, negativo, sebbene non statisticamente significativo. Questo segno deriva dal dato per la Regione Lazio, che ha un comportamento differente rispetto alle altre regioni centrali. Infatti, questa, seppur in presenza di un PIL pro-capite relativamente elevato, mostra un livello di spesa sussidiaria orizzontale relativamente basso.

**Tabella 6.20 Coefficienti di correlazione tra PIL e spesa sussidiaria orizzontale**

Regioni	Coefficiente di correlazione
Nord	0,3951 (0,0171)
Centro	-0,2536 (0,2319)
Sud	0,4706 (0,0203)

Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze e ISTAT

Con queste informazioni non è, invece, possibile stabilire quale sia la relazione di causalità tra queste due grandezze.

Per finalità puramente esplorative abbiamo provato a stimare un modello in cui la variabile dipendente è il PIL pro-capite, mentre fra le covariate abbiamo considerato la spesa sussidiaria orizzontale per residente (modello base), includendo, in altre specificazioni, alcune variabili dicotomiche al fine di considerare il ciclo economico (modello con effetti temporali) e le specificità regionali (modello con effetti regionali).

In tutte le specificazioni adottate, questa analisi indica una relazione positiva significativa tra le due variabili PIL pro-capite e spesa sussidiaria orizzontale per residente. Le variabili relative agli anni considerati non risultano significative, confermando la sostanziale stabilità temporale del fenomeno (Tabella 6.21). Quando vengono prese in considerazione anche le variabili regionali, la relazione tra PIL pro-capite e spesa sussidiaria orizzontale resta positiva e significativa, ma il coefficiente stimato quasi si dimezza, segnalando le importanti differenze fra regioni nel livello medio del fenomeno. In generale si evidenzia, quindi, una associazione positiva tra PIL pro-capite e spesa sussidiaria, con forti differenze regionali nei livelli di spesa persistenti nel tempo.

**Tabella 6.21 Coefficienti tra PIL e spesa sussidiaria orizzontale**

	Coefficiente PIL Spesa sussidiaria orizzontale	P-value	Intervallo di confidenza		R-quadro
<b>Modello base</b>	41,369	0,000	35,348	47,390	0,650
<b>Con effetti temporali</b>	41,363	0,000	35,237	47,490	0,652
<b>Con effetti regionali</b>	25,443	0,000	17,298	33,587	0,997

Fonte: nostra elaborazione su dati MEF- Dipartimento delle Finanze e ISTAT

## 6.7 Considerazioni conclusive

Questa parte del Rapporto propone un'analisi della spesa sussidiaria orizzontale in Italia. Gli interventi identificati come sussidiarietà orizzontale vengono divisi in due categorie: (1) interventi a sostegno della domanda e (2) interventi a sostegno dell'offerta. I primi sono finalizzati all'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale come sostegno alle libere scelte dei cittadini nel soddisfacimento delle loro necessità. Nel presente contri-

buto, questa spesa è stata stimata – in modo esteso – in termini di mancato gettito fiscale ottenuto come somma di tutte le detrazioni e le deduzioni che il cittadino ha ricevuto per l'anno d'imposta considerato.

Gli interventi a sostegno dell'offerta sono, invece, finalizzati a sostenere direttamente delle iniziative private operanti con un'ottica di bene comune, quindi per il soddisfacimento di necessità collettive. Anche in questo caso, viene rispettata la libertà di scelta dei cittadini, poiché essi stessi, e non il governo centrale o gli enti territoriali, decidono l'allocazione di queste risorse. Per quantificare questa tipologia di spesa, sono stati considerati gli istituti dell'*8 per mille* e del *5 per mille* in Italia.

- Per quanto riguarda la spesa sussidiaria orizzontale a sostegno della domanda:
  - Adottando una definizione molto ampia di tale spesa, essa è stimabile in circa 69 miliardi di euro per l'anno d'imposta 2012;
  - Adottando una definizione che non include, invece, le detrazioni per carichi di lavoro dipendente e carichi di famiglia, la spesa sussidiaria orizzontale a sostegno della domanda risulta pari a circa 16 miliardi di euro;
  - Adottando la definizione più stringente di sussidiarietà orizzontale, che include solo le erogazioni a favore del Terzo settore, tale importo si riduce a circa 165 milioni di euro;
  - La quota maggiore di spesa sussidiaria orizzontale viene erogata attraverso il meccanismo delle detrazioni (più del 90% del totale);
  - In termini di tipologia di contribuenti, i lavoratori dipendenti beneficiano di una quota maggiore di spesa sussidiaria orizzontale (52%) rispetto a pensionati e altri contribuenti;
  - La spesa sussidiaria orizzontale per abitante, nella sua definizione più ampia risulta pari a 1.155 euro;
  - La spesa sussidiaria orizzontale non risulta omogenea a livello nazionale: è più elevata nelle regioni del Nord rispetto a quelle del Sud;
  - Analisi esplorative in merito alla spesa sussidiaria orizzontale per residente e PIL pro-capite regionale evidenziano una forte correlazione tra le due variabili.
- Per quanto riguarda la spesa sussidiaria orizzontale a sostegno dell'offerta:
  - Tramite l'istituto dell'*8 per mille* vengono erogati 1,1 miliardi di euro a diverse confessioni religiose sulla base delle destinazioni espresse dai cittadini, di cui il 95% viene destinato alla Chiesa Cattolica;

- Tramite l'istituto del *5 per mille*, nel 2012, sono stati destinati 386 milioni di euro, di cui il 70% (270 milioni) è stato erogato alle ON-LUS.
- A livello generale, un confronto con la realtà statunitense suggerisce come in Italia la spesa sussidiaria orizzontale in senso stretto sia minore rispetto a quella statunitense, anche a causa di una legislazione più incentivante negli USA rispetto a questa tipologia di interventi; sarebbe interessante approfondire l'analisi considerando le specificità che derivano da sistemi sociali molto differenti tra i due Paesi. Inoltre, per approfondire queste considerazioni, sarebbe utile raccogliere e analizzare dati in merito alla spesa sussidiaria orizzontale sostenuta da altri Paesi, culturalmente più vicini all'Italia, quali Francia e Germania.
- Indipendentemente dall'ampiezza della definizione adottata, in Italia il peso della sussidiarietà verticale risulta maggiore rispetto al peso accordato a quella orizzontale: la spesa sussidiaria orizzontale (a sostegno della domanda – nel senso più ampio – e a sostegno dell'offerta) risulta pari a 1.180 euro per residente contro un ammontare di spesa sussidiaria verticale quantificabile in 3.900 euro per residente.

### **Fonti dati**

- Agenzia delle Entrate
- Ministero dell'Economia e Finanza- Dipartimento delle Finanze
- ISTAT
- *Internal Revenue Service (IRS)*
- *The United Nation Refugee Agency - UNHCR*

## Riferimenti bibliografici

Albanese A., 2002, Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici, in *Diritto Pubblico*, 1, pp. 51-84

Andreoni J., 2007, Charitable Giving, prepared for *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd edition.

Arena G. (a cura di), 2003, Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 della Costituzione, in *Amministrazione in cammino*.

Barbetta G. P., Colombo L., Turati G., 2012, The impact of fiscal rules on the grant-making behavior of American foundations, *Working Paper n. 9, Centro di Ricerca sulla Cooperazione e il Nonprofit*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

Barbetta G.P., Pellegrino S., Turati G., 2013, Deduzioni, detrazioni e simulazioni, in *Primo Rapporto sui redditi degli utenti Caf Acli*, Acli e Università Cattolica del Sacro Cuore, Roma.

Barbetta G.P., Turati G. (a cura di), 2007, *Organizzazione industriale dei sistemi di welfare. Teorie e verifiche empiriche dell'efficienza comparata di imprese con diverse strutture proprietarie*, Vita e Pensiero, Milano.

Cappellari L., Ghinetti P., Turati G., 2011, On time and money donations, in *Journal of Socio-Economics*, 40, pp. 853-867.

Caroppo M.S., Turati G., 2007, *I sistemi sanitari regionali in Italia. Riflessioni in una prospettiva di lungo periodo*, Vita e Pensiero, Milano.

Le Grand J., 1990, Quasi-Markets and Social Policy, in *The Economic Journal*, 101, 408, pp. 1256-1267.

Mazzanti G., Fiorentini G., 2012, Proposte per una revisione del finanziamento e dell'offerta dei servizi odontoiatrici in Italia. L'intervento pubblico e i fondi integrativi, *Working Paper 100*, Facoltà di Economia di Forlì- Aiccon.

Rescigno G.U., 2002, Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali, in *Diritto Pubblico*, 1, pp. 5-50.



*Appendice***Tabella 6.1A Rapporto contribuenti su popolazione - Anno 2012**

<b>Regione</b>	<b>Contribuenti</b>	<b>Popolazione</b>	<b>Rapporto</b>
<b>P.A. Bolzano</b>	414.879	509.626	81,41%
<b>Valle d'Aosta</b>	100.315	127.844	78,47%
<b>P.A. Trento</b>	415.289	530.308	78,31%
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	944.311	1.221.860	77,28%
<b>Liguria</b>	1.209.273	1.565.127	77,26%
<b>Emilia Romagna</b>	3.378.291	4.377.487	77,17%
<b>Toscana</b>	2.747.341	3.692.828	74,40%
<b>Piemonte</b>	3.242.083	4.374.052	74,12%
<b>Marche</b>	1.144.745	1.545.155	74,09%
<b>Veneto</b>	3.579.781	4.881.756	73,33%
<b>Lombardia</b>	7.143.604	9.794.525	72,93%
<b>Umbria</b>	642.125	886.239	72,46%
<b>Abruzzo</b>	934.148	1.312.507	71,17%
<b>Molise</b>	220.934	313.341	70,51%
<b>Lazio</b>	3.877.468	5.557.276	69,77%
<b>Basilicata</b>	386.664	576.194	67,11%
<b>Sardegna</b>	1.082.451	1.640.379	65,99%
<b>Puglia</b>	2.598.902	4.050.803	64,16%
<b>Calabria</b>	1.225.505	1.958.238	62,58%
<b>Sicilia</b>	2.956.336	4.999.932	59,13%
<b>Campania</b>	3.167.642	5.769.750	54,90%
<b>Italia</b>	<b>41.412.087</b>	<b>59.685.227</b>	<b>69,38%</b>

*Fonte:* nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze e ISTAT

**Tabella 6.2A Detrazioni d'imposta per regione - Anno 2012**

<b>Regioni</b>	<b>Detrazione (migliaia di €)</b>	<b>Detrazioni per residente (€)</b>
P.A. Trento	663.557	1.251
P.A. Bolzano	626.858	1.230
Friuli Venezia Giulia	1.435.883	1.175
Emilia Romagna	5.125.532	1.171
Valle d'Aosta	146.723	1.148
Marche	1.766.210	1.143
Liguria	1.782.724	1.139
Veneto	5.511.105	1.129
Piemonte	4.856.602	1.110
Lombardia	10.780.559	1.101
Molise	343.358	1.096
Toscana	4.042.359	1.095
Abruzzo	1.425.980	1.086
Umbria	956.411	1.079
Basilicata	613.115	1.064
Puglia	4.084.625	1.008
Lazio	5.574.644	1.003
Sardegna	1.618.046	986
Calabria	1.924.568	983
Sicilia	4.686.727	937
Campania	5.018.874	870
<b>Italia</b>	<b>62.984.460</b>	<b>1.055</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze e ISTAT

**Tabella 6.3A Oneri detraibili al 19% per regione - Anno 2012**

<b>Regioni</b>	<b>Oneri detraibili (migliaia di €)</b>	<b>Detrazione (migliaia di €)</b>	<b>Oneri detraibili per residente (€)</b>	<b>Detrazione per residente (€)</b>
<b>Lombardia</b>	6.376.421	1.211.520	651	124
<b>Emilia Romagna</b>	2.687.645	510.653	614	117
<b>Lazio</b>	3.293.855	625.832	593	113
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	718.674	136.548	588	112
<b>Liguria</b>	918.881	174.587	587	112
<b>P.A. Bolzano</b>	287.196	54.567	564	107
<b>Valle d'Aosta</b>	71.873	13.656	562	107
<b>Veneto</b>	2.740.461	520.688	561	107
<b>Piemonte</b>	2.440.390	463.674	558	106
<b>P.A. Trento</b>	295.648	56.173	558	106
<b>Toscana</b>	1.979.567	376.118	536	102
<b>Marche</b>	759.713	144.345	492	93
<b>Umbria</b>	408.868	77.685	461	88
<b>Abruzzo</b>	504.068	95.773	384	73
<b>Puglia</b>	1.366.301	259.597	337	64
<b>Molise</b>	105.643	20.072	337	64
<b>Sardegna</b>	541.664	102.916	330	63
<b>Basilicata</b>	177.948	33.810	309	59
<b>Sicilia</b>	1.437.321	273.091	287	55
<b>Calabria</b>	512.907	97.452	262	50
<b>Campania</b>	1.482.008	281.582	257	49
<b>Italia</b>	<b>29.107.052</b>	<b>5.530.340</b>	<b>488</b>	<b>93</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze e ISTAT

**Tabella 6.4A Spese sanitarie per regione - Anno 2012**

<b>Regione</b>	<b>Spesa sanitaria (migliaia di €)</b>	<b>Detrazione (€)</b>	<b>Spesa sanitaria per residente (€)</b>	<b>Detrazione per residente (€)</b>
<b>Lombardia</b>	3.443.665	654.296	352	67
<b>Liguria</b>	518.497	98.514	331	63
<b>Emilia Romagna</b>	1.429.774	271.657	327	62
<b>Lazio</b>	1.772.178	336.714	319	61
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	375.954	71.431	308	58
<b>Valle d'Aosta</b>	38.698	7.353	303	58
<b>P.A. Trento</b>	159.439	30.293	301	57
<b>Veneto</b>	1.462.794	277.931	300	57
<b>P.A. Bolzano</b>	152.661	29.006	300	57
<b>Piemonte</b>	1.284.861	244.124	294	56
<b>Toscana</b>	975.805	185.403	264	50
<b>Marche</b>	381.528	72.490	247	47
<b>Umbria</b>	197.840	37.590	223	42
<b>Abruzzo</b>	249.968	47.494	190	36
<b>Puglia</b>	661.981	125.776	163	31
<b>Sardegna</b>	257.278	48.883	157	30
<b>Molise</b>	46.255	8.788	148	28
<b>Sicilia</b>	712.049	135.289	142	27
<b>Basilicata</b>	78.323	14.881	136	26
<b>Campania</b>	750.977	142.686	130	25
<b>Calabria</b>	254.378	48.332	130	25
<b>Italia</b>	<b>15.204.903</b>	<b>2.888.932</b>	<b>255</b>	<b>48</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze e ISTAT

**Tabella 6.5A Spese per istruzione per regione - Anno 2012**

<b>Regione</b>	<b>Spesa per istruzione (migliaia di €)</b>	<b>Detrazione (€)</b>	<b>Spesa per istruzione per residente (€)</b>	<b>Detrazione per residente (€)</b>
<b>Molise</b>	11.225	2.133	36	7
<b>Basilicata</b>	19.535	3.712	34	6
<b>Veneto</b>	162.694	30.912	33	6
<b>Lazio</b>	184.537	35.062	33	6
<b>P.A. Trento</b>	17.502	3.325	33	6
<b>Lombardia</b>	322.598	61.294	33	6
<b>Calabria</b>	59.594	11.323	30	6
<b>Marche</b>	47.015	8.933	30	6
<b>Campania</b>	172.671	32.807	30	6
<b>Umbria</b>	26.520	5.039	30	6
<b>Emilia Romagna</b>	129.965	24.693	30	6
<b>Valle d'Aosta</b>	3.688	701	29	5
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	34.560	6.566	28	5
<b>Toscana</b>	102.307	19.438	28	5
<b>Sicilia</b>	137.729	26.169	28	5
<b>Liguria</b>	42.850	8.142	27	5
<b>Piemonte</b>	119.401	22.686	27	5
<b>Puglia</b>	107.163	20.361	26	5
<b>Abruzzo</b>	33.698	6.403	26	5
<b>Sardegna</b>	32.754	6.223	20	4
<b>P.A. Bolzano</b>	7.213	1.370	14	3
<b>Italia</b>	<b>1.775.219</b>	<b>337.292</b>	<b>30</b>	<b>6</b>

*Fonte:* nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze e ISTAT

**Tabella 6.6A Oneri deducibili per regione - Anno 2012**

<b>Regioni</b>	<b>Oneri deducibili (migliaia di €)</b>	<b>Deduzione (migliaia di €)</b>	<b>Oneri deducibili per residente (€)</b>	<b>Deduzione per residente (€)</b>
<b>P.A. Bolzano</b>	321.810	80.453	631	158
<b>Valle d'Aosta</b>	74.730	18.683	585	146
<b>P.A. Trento</b>	305.753	76.438	577	144
<b>Emilia Romagna</b>	2.509.619	627.405	573	143
<b>Veneto</b>	2.586.434	646.609	530	132
<b>Lombardia</b>	5.073.384	1.268.346	518	129
<b>Marche</b>	758.638	189.660	491	123
<b>Piemonte</b>	2.138.459	534.615	489	122
<b>Liguria</b>	761.598	190.400	487	122
<b>Toscana</b>	1.786.572	446.643	484	121
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	575.835	143.959	471	118
<b>Umbria</b>	376.234	94.059	425	106
<b>Lazio</b>	1.852.732	463.183	333	83
<b>Abruzzo</b>	431.430	107.858	329	82
<b>Molise</b>	100.403	25.101	320	80
<b>Sardegna</b>	464.800	116.200	283	71
<b>Basilicata</b>	153.798	38.450	267	67
<b>Puglia</b>	1.041.520	260.380	257	64
<b>Sicilia</b>	987.342	246.836	197	49
<b>Campania</b>	1.129.014	282.254	196	49
<b>Calabria</b>	364.135	91.034	186	46
<b>Italia</b>	<b>23.794.240</b>	<b>5.948.560</b>	<b>399</b>	<b>100</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati MEF - Dipartimento delle Finanze e ISTAT



## **RIFLESSIONI SUI CONTENUTI DELLA RICERCA**





## **Decentramento e governo centrale: quale direzione per l'Italia?**

*di Massimo Bordignon*

Uno dei punti più interessanti affrontati dal Rapporto di ricerca *Sussidiarietà e... spesa pubblica*, è quello relativo alla *sussidiarietà verticale*, perché affronta la tematica cruciale del rapporto tra i livelli decisionali centrali e quelli locali, vale a dire il processo di decentramento.

In Italia, questo processo è stato avviato negli anni Settanta con la creazione delle Regioni come istituzioni politiche di rappresentanza e di governo locale; esso è stato ulteriormente rafforzato negli anni Novanta con il processo di avvicinamento a Maastricht, dove l'esercizio dell'autonomia è stato considerato funzionale al raggiungimento di maggiori livelli di efficienza, e ha raggiunto il suo culmine nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione – nello specifico, gli artt. da 114 a 120 – che ha assegnato competenze legislative e amministrative alle Regioni e agli altri enti locali territoriali. La tematica affrontata nel rapporto di ricerca è importante perché ripropone all'attenzione del dibattito nazionale il tema delle autonomie, in un momento storico in cui prevale, invece, causa la crisi economica, una ri-centralizzazione delle funzioni e delle risorse.

In questi ultimi anni, infatti, la crisi economica e l'urgenza di arginare l'elevato debito pubblico del nostro Paese hanno spinto il governo nazionale a riappropriarsi di risorse economiche precedentemente delegate agli enti locali, ad aumentare i controlli finanziari e legislativi su questi enti e a riprendere la responsabilità di alcune funzioni, in alcuni casi spingendo al limite quanto previsto dalla nostra Costituzione in merito ai rapporti tra governi. Ad esempio, l'IMU – già prevista dal governo Berlusconi in attuazione di una Legge delega che doveva sancire gli spazi di autonomia locale – è stata introdotta (con modifiche) dal governo Monti come tributo formalmente locale, dove però i Comuni agivano in buo-

na parte come esattori di risorse, che venivano poi trasferite al governo centrale. Lo stesso si potrebbe dire dei patti di stabilità interna, diventati via via più intrusivi sui comportamenti locali, o dell'obbligo imposto agli enti territoriali di riversare le giacenze di cassa nei loro conti presso il Tesoro. Riflettere sul decentramento, ossia sul grado di sussidiarietà verticale nel nostro Paese, è dunque importante, proprio perché sta prevalendo una tendenza opposta che rischia di vanificare anche quanto di buono era stato fatto in passato.

A questo proposito, è anche opportuno sottolineare come una serie di recenti provvedimenti legislativi stiano ridisegnando la struttura dei governi territoriali nel nostro Paese, in una direzione, però, che resta tuttora non chiara. Con l'approvazione della legge Delrio, nel maggio dell'anno scorso, si è eliminata l'elezione diretta dei governi provinciali, introdotte le nuove città metropolitane in sostituzione delle province in alcune grandi città, riviste le funzioni delle province stesse, rese obbligatorie le unioni di Comuni per i municipi sotto i 10.000 abitanti, con un processo i cui esiti restano, però, non definiti. Non è, per esempio, ancora chiaro a chi andranno le funzioni precedentemente svolte dalle province, se allo Stato, alle Regioni o ai Comuni; e la legge finanziaria per il 2015, che ha tagliato pesantemente risorse e personale delle province e delle città metropolitane prima ancora che fossero chiarite le nuove attribuzioni di competenze, rischia di pregiudicarne pesantemente il funzionamento. Ad esempio, non si sa bene ancora chi e con quali risorse dovrà occuparsi del mantenimento delle strade provinciali in futuro, o delle nuove funzioni a rete assegnate alle città metropolitane.

Lo stesso si può dire per le Regioni. Non è chiaro che ruolo esse svolgeranno nel nuovo disegno previsto dalla riforma della Costituzione che, mentre ne enfatizza il ruolo nella formazione della seconda camera legislativa, ne riduce, viceversa, funzioni e competenze, con l'introduzione perfino di una "clausola di supremazia" a vantaggio dello stato centrale. Rispetto al vecchio Titolo V, il ruolo delle Regioni ne viene fortemente ridimensionato, e non è evidente quale modello alternativo il governo abbia in mente. Il rapporto *Sussidiarietà e... spesa pubblica* ha senz'altro il merito di riproporre e discutere le ragioni del decentramento in una situazione complicata del Paese, dove lo stesso numero di riforme lanciate o in essere, necessarie per una modernizzazione del Paese, rischia, però, di oscurarne gli effetti sul funzionamento di gangli essenziali del settore pubblico, quali, appunto, i governi locali.

La riflessione è tanto più importante perché le esperienze di decentramento in Italia hanno evidenziato sia aspetti positivi che negativi, casi di successo e di palese fallimento. Tra gli aspetti positivi possiamo certamente ricordare il fatto che il decentramento ha permesso di aumentare il grado di responsabilizzazione degli amministratori locali. Questo è stato particolarmente vero nel caso dei Comuni, dove il combinato disposto della riforma elettorale del 1993, che ha introdotto l'elezione diretta del Sindaco, e dell'attribuzione di rilevanti risorse proprie ai Comuni (con l'Ici prima e l'addizionale sull'Irpef poi), ha sicuramente aumentato la responsabilizzazione degli amministratori locali, permettendo ai cittadini di controllarne meglio, con l'esercizio del voto, l'attività. Ci sono anche evidenze empiriche che mostrano come il decentramento sia stato efficiente nel premiare i buoni sindaci.

In un recente lavoro<sup>1</sup>, per esempio, abbiamo studiato un episodio particolarmente rilevante di decentramento fiscale, l'introduzione dell'Ici, l'imposta comunale sugli immobili, avvenuta nel 1993, e abbiamo distinto tra *sindaci-politici*, cioè candidati che, anche prima di diventare sindaci, avevano già accumulato un'ampia esperienza politica, e *sindaci-manager*, cioè candidati che prima di diventare sindaci provenivano da professioni più manageriali della società civile. I risultati sono molto netti e mostrano come nei Comuni dove la base imponibile della nuova imposta era relativamente elevata, cioè dove il decentramento era stato forte anche in termini di risorse, il *rinnovamento della classe politica locale* è stato molto marcato: un numero più elevato di sindaci è arrivato direttamente da professioni manageriali della società civile. Dove invece la base imponibile locale era bassa, i sindaci sono rimasti per lo più politici di professione.

Un altro aspetto positivo introdotto dal decentramento italiano è l'eterogeneità nell'organizzazione delle funzioni regionali e comunali, tipica di una maggiore vicinanza degli enti decisionali alle esigenze e alle preferenze della popolazione consentita dalla sussidiarietà. Ad esempio, vanno considerati come casi di successo i modelli di organizzazione del settore sanitario, che hanno visto alcune regioni del Centro Nord raggiungere livelli molto elevati di efficienza, pur ispirandosi a criteri diversi (come ad

<sup>1</sup> Bordignon, M., Gamalerio, M., Turati, G., 2014, *Decentralization, vertical fiscal imbalance, and political selection*, *Quaderno del Dipartimento di Economia e Finanza, Università Cattolica del Sacro Cuore*, <http://hdl.handle.net/10807/53090>.

esempio l'Emilia Romagna e la Toscana dove non è stata avviata la piena separazione tra ASL e aziende ospedaliere ma con ottimi risultati dal punto di vista della qualità dei servizi erogati, e la Lombardia che ha raggiunto eccellenze in campo sanitario sposando un modello diverso con piena separazione tra ASL e strutture ospedaliere, un certo livello di competizione tra istituzioni pubbliche, *private non-profit* e *private for-profit*). Questa eterogeneità "buona" non sarebbe stata possibile se il sistema fosse rimasto rigidamente centralizzato, come era prima del 1992.

Ma ci sono stati anche molti aspetti negativi. L'autonomia nella gestione delle risorse è stata limitata, e la presenza di livelli di risorse territoriali non uniformi tra le Regioni, specialmente tra regioni del Centro Nord rispetto a regioni del Sud e delle Isole, ha creato problemi che si sono dimostrati irrisolvibili. Il finanziamento dei servizi essenziali, in particolare nella sanità, è stato garantito con la perequazione, ma ciò non ha impedito che – laddove le basi imponibili erano particolarmente basse, cioè dove la classe politica regionale era di fatto irresponsabile rispetto al finanziamento – si siano verificati sprechi e inefficienze vistose. Non a caso, quasi tutte le regioni del Sud, e qualche regione del Nord, hanno finito con l'essere commissariate dallo Stato centrale.

Va inoltre detto che l'eccesso di funzioni concorrenti assegnate alle Regioni con il nuovo Titolo V ha finito per creare un contenzioso infinito con lo Stato centrale, a danno dei cittadini e della stessa attività economica, bloccata dall'incertezza su quale legislazione fosse prevalente. E si può solo sottolineare l'effetto negativo che gli scandali e gli sprechi di cui si sono macchiati i politici regionali hanno avuto sull'opinione pubblica, fino a eliminare il consenso popolare nei confronti di questo livello di governo, che, viceversa, era molto forte all'inizio del precedente decennio. Non a caso, mentre l'opposizione alla nuova riforma costituzionale è robusta in parlamento, essa è basata su argomenti che nulla hanno a che fare con la riduzione di ruolo delle Regioni.

L'esperienza del passato consente anche di formulare alcune valutazioni per il futuro. In primo luogo, è evidente che è necessario accompagnare il decentramento della spesa con il decentramento delle responsabilità relativamente alle entrate. In altri termini, decentrare la spesa verso la periferia, ma anche delegare agli enti locali la responsabilità di raccolta delle risorse necessarie per finanziare in parte rilevante la spesa pubblica locale. In mancanza di responsabilità sulle entrate, emergono fenomeni di *free riding* da parte degli amministratori locali, che fanno leva su pos-

sibili vincoli di bilancio “morbidi”, ossia confidano nella copertura di eventuali perdite di bilancio da parte dell'amministrazione centrale, che risulta spesso disponibile o politicamente costretta a ripianarne i fabbisogni finanziari.

In secondo luogo, poiché la differenza nella distribuzione delle risorse sul territorio è un dato di fatto, bisogna prenderne atto, e immaginare anche forme di *decentramento differenziato*, dove i territori che hanno dimostrato maggior capacità amministrativa e che possono contare su risorse maggiori provenienti dai propri territori, ricevono maggior autonomia e sono sottoposti a minori controlli, anche con forme sperimentali e reversibili, in presenza di fallimenti nella gestione delle risorse e nell'offerta di servizi. Ad esempio, si può immaginare che lo Stato trasferisca determinate competenze (per dire, in campo turistico nel caso di alcune regioni del Sud e delle Isole) sperimentando se il decentramento permette di ottenere risultati migliori, monitorando la situazione ed essendo disponibile a riassumersi la responsabilità in caso di fallimento della sperimentazione.

Infine, la stessa esperienza del passato dimostra come sia essenziale dare valore all'autonomia degli enti locali, quindi una certa forma di libertà di governo e di sperimentazione di modelli organizzativi a livello locale. Il vantaggio del decentramento è la *differenziazione*, cioè la capacità di distinguere livello e offerta di servizi sul territorio per tener conto delle differenze nelle preferenze dei cittadini e delle condizioni locali. La maggior vicinanza dei governi locali ai cittadini, e l'esigenza dei politici locali di essere attenti alle esigenze locali (per essere eletti o rieletti), garantisce che questo sia fatto in modo migliore di quanto possa fare un governo centrale o una strutturazione amministrativa dei servizi sul territorio da parte di un ministero centrale. Il decentramento consente anche la *sperimentazione*, la formulazione di modelli alternativi di offerta di servizi, che, se di successo, possono essere, poi, adottati altrove. Ma perché questi benefici si verifichino è necessaria trasparenza, autonomia e responsabilizzazione finanziaria, cioè vincoli di bilancio rigidi a livello locale.

A supporto di una ripresa del processo di decentramento, il rapporto di ricerca presenta un risultato interessante, relativamente al nesso quantitativo che si può stabilire tra il grado di sussidiarietà verticale e il tasso di crescita di un Paese. In un esercizio econometrico che tiene conto delle dinamiche di 30 Paesi europei nel periodo 1995-2013, si evidenzia che un aumento di 10 punti percentuali nel grado di sussidiarietà verticale – quindi aumen-

tando del 10% la spesa pubblica degli enti locali e diminuendo della stessa proporzione quella del governo centrale – porterebbe a un aumento del reddito reale annuale pro-capite dello 0,6%. Un risultato interessante, specialmente per un Paese come l'Italia, che, da diversi anni, presenta tassi di crescita negativi o soltanto leggermente positivi. Questo risultato conferma la possibile maggiore efficienza del decentramento espressa in precedenza. Ma, naturalmente, si tratta di un risultato illustrativo, che deve essere considerato preliminare e suggestivo, più che di una prova “provata” di un necessario rapporto causale tra decentramento della spesa e crescita economica. Il decentramento può essere molto utile per la maggior efficienza della spesa e, di conseguenza, dei suoi effetti sul sistema economico, ma dipende da come lo si fa, come, appunto, dimostra l'esperienza italiana discussa in precedenza.

In particolare, nel discutere questa parte del lavoro, intendo sottolineare tre aspetti. Innanzitutto, la *misura di sussidiarietà verticale* adottata; essa è data dal rapporto tra spesa pubblica locale e spesa pubblica complessiva. È certamente una misura ampiamente adottata in letteratura, ma occorre tenere anche presente che potrebbe non rappresentare in modo adeguato il livello di sussidiarietà verticale effettivo. Spesso i governi centrali trasferiscono risorse e competenze di spesa ai governi locali, ma poi, soprattutto in quei servizi che vengono percepiti come essenziali per l'identità nazionale, come la scuola o la sanità, imbrigliano i comportamenti degli enti locali con regole e norme complesse, nonché con forme di finanziamento vincolato, cosicché il fatto che la spesa sia contabilizzata nel bilancio di una Regione o di un ente locale, non significa che sia effettivamente decisa a livello regionale o locale. Per esempio, nel caso italiano, gran parte delle risorse trasferite alle Regioni sono a copertura della spesa sanitaria. Ma quanto di questa spesa è effettivamente decentrata? Il governo centrale definisce i livelli essenziali di assistenza (LEA) che, comunque, le diverse Regioni devono rispettare, e questo pone dei vincoli oggettivi all'autonomia della spesa sanitaria regionale. In realtà, a parità di spesa allocata nei bilanci, l'autonomia delle Regioni sulla spesa sanitaria è stata storicamente molto diversa in Italia, da un livello minimo nel periodo precedente al 1992, a un livello massimo dalla metà degli anni Novanta (dopo l'approvazione delle leggi del governo Amato che hanno ampliato gli spazi di autonomia delle Regioni) per poi ridursi successivamente, dopo la prima metà degli anni 2000, quando crisi economica e crisi finanziaria

hanno di fatto ri-centralizzato in parte il sistema, in particolare in tutte le Regioni sottoposte a commissariamento e piani di rientro. Difficile sostenere che la semplice “spesa” regionale sia in tutto il periodo una misura convincente del decentramento e del livello di sussidiarietà effettivo. E lo stesso è vero, naturalmente, per gli altri Paesi.

Questo suggerisce che potrebbe essere utile ripetere lo stesso esercizio utilizzando altri due indicatori presenti nella letteratura per misurare il grado di decentramento: a) il rapporto tra entrate locali ed entrate totali, in generale o nell’offerta di particolari servizi; b) il rapporto tra addetti negli enti locali e totale degli addetti nella pubblica amministrazione, di nuovo in assoluto o con riferimento a particolari servizi. Anche questi due indicatori non sono, naturalmente, esenti da limiti (per esempio, gli organismi internazionali considerano tipicamente tra le entrate locali anche le compartecipazioni ai tributi erariali, mentre queste dovrebbero essere più correttamente considerate trasferimenti, e il numero degli addetti locali misura la produzione locale dei servizi non la loro regolamentazione), ma l’utilizzo congiunto di tutti gli indicatori aumenterebbe la robustezza dei risultati e consentirebbe anche di ragionare sul rapporto in termini di efficienza e crescita economica tra spesa decentrata e tributi locali.

Un secondo tema che meriterebbe più attenzione nel rapporto riguarda l’*eterogeneità dei vari Paesi implicati nell’analisi* e dei possibili fattori esogeni che possono aver influenzato il periodo indagato. Gli autori tengono giustamente conto degli effetti fissi per Paese e questo rappresenta già un fattore di robustezza dell’analisi, ma esistono, confrontando Paesi così diversi, anche alcuni aspetti di eterogeneità che i soli effetti fissi per Paese non catturano adeguatamente. Un ulteriore controllo potrebbe essere fatto ripetendo l’analisi econometrica su blocchi di Paesi omogenei: ad esempio, tra i Paesi provenienti dall’ex-blocco sovietico, la cui crescita si deve in gran parte al risultato della convergenza indotta dalla partecipazione al mercato europeo e i Paesi dell’area mediterranea o continentale, che si collocavano su un livello di sviluppo diverso; tenendo anche conto dell’appartenenza o meno dei diversi Paesi all’area dell’euro. Non c’è dubbio che l’appartenenza all’euro nel periodo rappresenti un elemento essenziale per spiegare sia la forte crescita di alcuni Paesi periferici prima della crisi economica (data dal forte influsso di capitale da parte dei Paesi core dopo l’introduzione dell’euro) sia la loro forte decrescita successiva (quando, con la crisi e i rischi di frattura dell’area i capitali sono rifluiti al centro).



Naturalmente, suddividere il campione, o imporre *dummy* per gruppi di Paesi nelle regressioni, ridurrebbe i gradi di libertà per l'analisi econometrica e porterebbe a maggior imprecisione nelle stime, ma, ciononostante, offrirebbe *insights* importanti sulla robustezza dei risultati e la loro estendibilità. In linea di massima, è importante domandarsi se il decentramento o la sussidiarietà abbiano avuto lo stesso effetto in Paesi maturi o in Paesi in via di sviluppo, come sono quelli dell'area orientale. Nello stesso modo, anche gli effetti temporali fissi, che pure sono presenti nelle stime, dovrebbero essere riconsiderati, per esempio con *dummy* temporali che, per i diversi Paesi tengano conto dell'impatto differenziato indotto dall'adozione dell'euro e del periodo della crisi economica globale.

Infine, un terzo elemento che richiederebbe qualche maggior riflessione, in particolare discutendo di Paesi europei, è legato al *nesso di causalità della relazione econometrica* indagata.

Gli autori – seguendo in questo i molti lavori già presenti in letteratura – intendono identificare un nesso causale che assume come dato di partenza che sia il grado di sussidiarietà verticale a determinare il tasso di crescita del PIL. È, però, anche possibile che il nesso di causalità vada nella direzione opposta e, cioè, che sia il livello del PIL reale (e dunque, per i processi di convergenza, anche il tasso di crescita del PIL reale) ad aver influenzato il grado di sussidiarietà verticale di un Paese, soprattutto per i Paesi che fanno parte dell'Unione Europea. Questo perché la Commissione Europea, nel tentativo di *bypassare* i governi centrali dei Paesi membri e ottenere spazi di azione autonoma, ha sempre preferito orientare le proprie politiche di coesione e i fondi strutturali a vantaggio delle *Regioni* e dei *territori* piuttosto che nella forma di trasferimenti diretti agli Stati membri. Questo ha costretto molti Paesi a decentrare, nel senso di creare o rafforzare le unità sub-territoriali di governo, proprio per poter ottenere le risorse europee e consentire a queste unità sub-nazionali di interagire direttamente con Bruxelles, un incentivo che naturalmente era tanto più forte quanto più povero era il Paese e, dunque, tanto più bisognoso di trasferimenti. Non a caso, tutti i Paesi europei nel corso degli anni Novanta e nei primi anni 2000 sono stati interessati a forme più o meno estese di decentramento. L'idea dell'"Europa delle Regioni", che ha avuto un forte seguito in quegli anni, riflette esattamente questi processi.

Queste considerazioni critiche non intendono sminuire l'importanza del Rapporto di ricerca o la sua tempestività. Al contrario, come già detto, il Rapporto è importante proprio perché pone nuovamente all'attenzione

dell'opinione pubblica il tema del decentramento, ossia della sussidiarietà verticale, in un momento in cui le tendenze vanno in direzione opposta e, spesso, in modo acritico e non ragionato. Un modello organico di decentramento e di federalismo fiscale, che tenga conto anche dell'esperienza del passato, è, viceversa, essenziale per contribuire alla crescita economica del Paese e al benessere della popolazione.



## La spesa sussidiaria orizzontale. Un commento

di Gian Paolo Barbetta

Il Capitolo 6 del presente Rapporto si propone di calcolare la “spesa sussidiaria orizzontale” in Italia, cioè “l’insieme delle risorse che *i pubblici poteri* (corsivo nostro) destinano a titolo diretto o indiretto al fine di attivare un’offerta privata di beni e servizi svolti per il bene della collettività e sostenere la domanda di tali beni e servizi da parte dei cittadini, garantendo loro libertà di scelta” (Trabucchi, par. 6.2). Forse sarebbe più opportuno utilizzare, per la categoria di spesa identificata da questo capitolo, il termine di “spesa pubblica *per favorire* la sussidiarietà orizzontale” e riservare invece il termine di “spesa sussidiaria orizzontale” alla spesa direttamente effettuata dai cittadini per finanziare la produzione privata di beni e servizi di interesse collettivo. Questa seconda nozione mi pare più coerente con il concetto di sussidiarietà, se con esso intendiamo – secondo i dettati del nucleo centrale dell’articolo 118 della Costituzione italiana – “l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale” (articolo 118, comma 4). La nozione utilizzata nel capitolo è invece sicuramente coerente con la prima parte dello stesso comma 4, quella in cui la Costituzione vincola le amministrazioni pubbliche (Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni) *a favorire* appunto tale “autonoma iniziativa”. In ogni caso, a nessuna delle due possibili nozioni di spesa per la sussidiarietà è stato sinora fornito un contenuto operativo, come neppure è stata proposta una stima del loro valore economico, sicché il capitolo rappresenta uno sforzo meritorio.

Al di là delle questioni terminologiche e di opportunità, la “spesa sussidiaria orizzontale” viene suddivisa in spesa a sostegno della domanda e spesa a sostegno dell’offerta.

Per quanto riguarda la spesa sussidiaria orizzontale a sostegno della domanda, in essa vengono incluse le *fiscal expenditures* rappresentate dalle detrazioni d'imposta e dalle deduzioni dal reddito concesse per spese realizzate dai cittadini per effettuare acquisti da produttori privati di beni o servizi di interesse collettivo. Qui sorge il primo problema operativo che vorrei sottolineare, pur nella consapevolezza che difficilmente l'autrice avrebbe potuto adottare soluzioni differenti. Poiché i dati disponibili non consentono di identificare il destinatario (pubblico o privato) della spesa, in una prima nozione di "spesa sussidiaria orizzontale" vengono incluse pressoché tutte le detrazioni e deduzioni di cui i cittadini italiani hanno goduto in uno specifico anno d'imposta. Si tratta, a mio avviso, di una modalità che potrebbe essere interpretata come troppo ampia nel rendere operativo il concetto studiato. Infatti – come del resto si riconosce anche nel testo – va considerato in modo critico (per evidenziarne vantaggi e svantaggi) classificare le detrazioni per redditi da lavoro dipendente, per carichi di famiglia, per recupero patrimonio edilizio, per risparmio energetico, per canone di locazione, o alcune categorie di spese detraibili al 19% come spesa sussidiaria orizzontale. In questi casi non abbiamo infatti a che fare con spese che sostengono – direttamente o indirettamente - organizzazioni private che producono beni o servizi di interesse collettivo. Lo stesso ragionamento vale per gli oneri deducibili. Questa scelta operativa potrebbe infatti generare – a mio parere - una sovrastima della spesa sussidiaria orizzontale a sostegno della domanda, che viene calcolata nel rapporto in circa 69 miliardi di euro per l'anno 2012. Ne è consapevole l'autrice che infatti, per ragioni di comparazione internazionale, calcola anche una versione "in senso stretto" della spesa sussidiaria orizzontale a sostegno della domanda, quantificata in soli 165 milioni di euro. La distanza tra i due modi di rendere operativo il concetto di sussidiarietà orizzontale è quindi da tener adeguatamente presente per poter fornire indicazioni di *policies*.

Infatti, se assumessimo che l'insieme delle spese e degli oneri inclusi nella nozione "ampia" dovessero essere effettivamente considerati come "spesa sussidiaria orizzontale", dovremmo osservare che il sistema pubblico di sostegno alla sussidiarietà orizzontale potrebbe presentare problemi di equità. Infatti, poiché molte delle spese che vengono portate in detrazione o in deduzione sono fortemente correlate con il livello del reddito del contribuente, il sistema delle *fiscal expenditures* tende a premiare i contribuenti a reddito più elevato. Se tali "spese" fossero indirizzate a sostenere attività che generano redistribuzione di risorse (come avviene probabilmente nel

caso delle erogazioni liberali a favore delle Onlus o delle istituzioni religiose incluse nella definizione “in senso stretto”) il problema potrebbe essere trascurato. Tuttavia, per la nozione “ampia” di sussidiarietà orizzontale, il problema dell’equità è di grande rilievo poiché gran parte delle spese che sono incluse nella nozione generano benefici direttamente indirizzati al contribuente e potrebbero non alimentare alcun circuito redistributivo. Nella nozione di spesa sussidiaria orizzontale a sostegno dell’offerta vengono invece inclusi gli istituti del 5 e dell’8 *per mille*, per un valore totale di 1,5 miliardi di euro. Nel caso del 5 *per mille*, vengono considerati come spesa sussidiaria orizzontale a sostegno dell’offerta anche alcune voci che probabilmente non si indirizzano a soggetti privati, come ad esempio le somme destinate a ricerca scientifica e università o a ricerca sanitaria. Nel caso dell’8 *per mille* viene incluso l’intero sostegno alle Chiese, anche se probabilmente solo una parte di tale sostegno è destinato ad “attivare offerta di beni o servizi”, mentre la gran parte è indirizzato allo svolgimento di attività strettamente di culto. Queste scelte portano a una probabile sovrastima delle voci. Al contrario, per ragioni di disponibilità dei dati, non vengono invece inclusi nel calcolo della spesa sussidiaria orizzontale i trasferimenti pubblici o i provvedimenti di natura fiscale a favore degli erogatori privati di servizi collettivi. Ciò genera sicuramente una sottostima del fenomeno, sottolineata anche dall’autrice. Una possibile *proxy* della nozione di trasferimenti pubblici si potrebbe ricavare utilizzando i dati del censimento 2011. Infatti, il censimento fornisce una stima del valore totale delle entrate di fonte pubblica delle istituzioni *nonprofit* italiane: tale valore si colloca attorno ai 22,4 miliardi di euro.

In sintesi, i limiti (dichiarati e consapevoli) del calcolo delle componenti di sostegno della domanda e dell’offerta portano, a mio giudizio, a una possibile distorsione per eccesso nel calcolo della composizione complessiva della spesa sussidiaria che, in realtà, pare decisamente più orientata al sostegno dell’offerta (con circa 23 miliardi di euro) che non a quello della domanda (con circa 700 milioni di euro, se adottiamo la nozione “in senso stretto”, la più sensata). Resta dunque da riflettere se un maggiore sostegno alla domanda sia opportuno e che forma esso debba prendere, anche alla luce delle considerazioni di equità esposte nei paragrafi precedenti. Una direzione possibile per affrontare il problema – come opportunamente indicato nel testo in un interessante paragrafo di confronto sulla deducibilità fiscale delle donazioni a favore di organizzazioni di terzo settore in Italia e negli Stati Uniti – potrebbe essere quella di aumentare i livelli di detraibilità e deducibilità per le donazioni indirizzate a organizzazioni la cui azione assuma chiari contenuti redistributivi.



## Il principio di sussidiarietà e la spesa pubblica

di Piero Giarda

La spesa pubblica italiana, la sua dimensione, il suo finanziamento sono da decenni all'attenzione della politica e degli studi economici.

Nelle discussioni pubbliche si accompagnano valutazioni della sua efficienza produttiva e del suo effettivo adattamento, rispetto ai bisogni della collettività. C'è un giudizio generale secondo il quale la spesa pubblica italiana è troppo elevata rispetto al livello del reddito nazionale prodotto nel Paese, così come è evidente – nella dimensione del debito pubblico nel nostro Paese – che le regole di finanziamento della spesa non hanno rispettato i canoni suggeriti da ragionevoli principi economici.

La spesa pubblica sembra, quindi, essere, oggi, per composizione, livello ed efficienza un problema intrattabile, con un punto fermo: che i recenti vincoli sul pareggio di bilancio incorporati nella nostra Costituzione e nelle regole europee impongono livelli di tassazione che sono ritenuti, nell'opinione comune, incompatibili con quei livelli di attività economica che consentirebbero al nostro Paese di tornare a tassi di disoccupazione meno disastrosi per la vita collettiva rispetto a quelli che stiamo sperimentando.

Il Rapporto *Sussidiarietà e... spesa pubblica* presenta un articolato quadro dei problemi connessi al livello e alla composizione della nostra spesa pubblica. Li tratta inserendoli nello schema di lettura proposto dalla dottrina sociale della Chiesa, la cui esplicita elaborazione iniziale risale alla *Rerum Novarum* del 1891. In essa è trattato e sostenuto il “principio di sussidiarietà”, un elemento portante della dottrina sociale della Chiesa cattolica, che origina come reazione al liberalismo dogmatico prevalente verso la metà del XIX secolo e all'emergere delle proposizioni marxiste e del conflitto di classe tra lavoro e capitale.



Il principio di sussidiarietà afferma il valore della libera iniziativa delle persone nelle attività dirette al soddisfacimento dei bisogni relativi ai beni collettivi, sostenendo un assetto sociale in cui lo Stato e i cittadini, insieme, concorrono alla produzione di beni e servizi a favore della popolazione.

Il principio di sussidiarietà è espresso come valore complementare a iniziative di solidarietà: in presenza di una disuguaglianza nella distribuzione delle risorse tra la popolazione, l'affidamento alla libera iniziativa di persone e associazioni appartenenti alla società civile può soffrire di minori risorse disponibili per alcuni gruppi, oppure per alcune aree del Paese. Per ovviare a queste possibili ineguaglianze, la sussidiarietà viene coniugata con iniziative di solidarietà finalizzate a una maggiore equità nell'allocazione delle risorse disponibili.

Nella storia di lungo periodo della teoria economica e della filosofia morale che ne hanno accompagnato gli sviluppi, il liberalismo dogmatico non è mai stato però l'orientamento prevalente della politica nei confronti della spesa pubblica. Vale la constatazione che le opinioni di Bastiat sul ruolo dello Stato nell'organizzazione economica (che lo Stato dovesse occuparsi solo delle attività dirette a tutelare il sistema delle libertà naturali) ritornano periodicamente nella storia del pensiero economico, ma sono occasionali e minoritarie.<sup>1</sup>

La cultura dominante è espressa nel Libro V della *Ricchezza delle Nazioni* di Adam Smith (1776) che affianca alle spese necessarie tutte le “*other public institutions*” sostenute dal principio che lo Stato si deve occupare di quelle attività per le quali il reddito generato, non riuscendo a essere appropriato al singolo individuo, non muove l'interesse economico individuale e lascia la collettività su livelli di benessere inferiori a quelli potenziali.

In tempi recenti, l'idea di sussidiarietà si è definita come categoria limitativa del ruolo dello Stato in due aspetti. Il primo, quello più fondamentale, riguarda la preminenza dell'individuo e delle forme spontanee di organizzazione sociale rispetto allo Stato: lo Stato non si occupi di cose che trovano o possono trovare soluzioni fuori della sua struttura, valorizzando il contributo dei singoli cittadini, delle associazioni, dei corpi intermedi nella produzione di beni e servizi pubblici.

<sup>1</sup> Il riferimento è a F. Bastiat, 1848, *Lo stato*, in *Journal des Débats*.

Il secondo, interno questa volta all'organizzazione dello Stato, che suggerisce o richiede il decentramento dei processi decisionali in materia di spesa e intervento pubblico a strutture periferiche dell'organizzazione statale e a organismi dotati di potere di rappresentanza politica del cittadino quali Comuni, Province, dipartimenti o Regioni. L'ordine di svolgimento di questo processo non fa differenza in termini valoriali. In uno Stato federale sono gli Stati che trasferiscono al governo federale parte dei loro poteri originari; in uno Stato unitario è il governo centrale che decentra poteri, responsabilità e risorse ai governi degli enti territoriali.

La storia della spesa pubblica, dei confini tra pubblico e privato, della organizzazione interna del settore pubblico, trasmettono scenari molto articolati e diversi. Basti pensare alla scuola. Origina come proprietà dei cittadini e di organizzazioni non statali, passa progressivamente ai governi decentrati (Comuni e Province), si trasferisce infine allo Stato, per essere nel 2001 – in Italia – trasferita alle Regioni, una norma costituzionale invero mai applicata. La distribuzione di compiti, poteri e responsabilità, mezzi di finanziamento, tra centro e periferia sembra essere una storia, almeno per il nostro Paese, costruita all'insegna dell'irrazionalità.

In questa storia, ci sono stati cicli caratterizzati dal presupposto che il settore pubblico avrebbe potuto avere successo laddove il settore privato stava fallendo; oppure che lo Stato avrebbe potuto fare meglio ciò che altri, per esempio i Comuni, stavano facendo male. Un presupposto con poco fondamento. Oggi prevale il pregiudizio opposto: che la privatizzazione può fare meglio del controllo o del governo pubblico di qualche attività. Aiuterebbe tutti rileggere, fianco a fianco, Adam Smith e Bastiat.

I saggi che compongono il volume affrontano, in modo indiretto, la questione normativa, cioè se il sistema italiano di spesa pubblica abbia, oggi e nella sua storia, affrontato in modo coerente la questione cruciale dei suoi confini; se la politica si sia posta, in modo trasparente, l'obiettivo di definire in che misura lo Stato integra o affianca le decisioni dei privati e delle loro forme di associazione, nelle materie ove sono presenti interessi collettivi (la sussidiarietà orizzontale) e in che misura lo Stato centrale interferisce con le decisioni degli organi decentrati definiti dalla Costituzione: Regioni, Province e Comuni (la sussidiarietà verticale).

Nel Rapporto, per la sussidiarietà verticale vengono analizzati i trasferimenti di spesa dal governo centrale agli enti locali e territoriali e viene effettuato un confronto tra la situazione italiana e quella degli altri Paesi europei.

Per la seconda dimensione – sussidiarietà orizzontale – vengono indagate tre componenti del bilancio pubblico: le spese sostenute direttamente dalle persone, dalle imprese e dalle istituzioni private e portate in diminuzione della fiscalità generale (le tasse da versare al governo centrale); le entrate fiscali la cui allocazione è decisa dalle persone e non dal governo centrale (come, ad esempio, in Italia l'8 *per mille* e il 5 *per mille*); eventuali trasferimenti in denaro erogati direttamente alle persone dal governo centrale o dagli enti locali, come, ad esempio, i voucher, i buoni scuola, le doti lavoro, ecc.

Il Rapporto studia l'evoluzione storica della spesa pubblica italiana per individuare i periodi temporali in cui si sono verificati i maggiori aumenti del debito pubblico, le componenti che maggiormente incidono sui livelli attuali di spesa pubblica, i campi d'intervento decisi dal governo centrale che possono segnalare situazioni d'inefficienza o di possibili modificazioni in termini sussidiari.

Il Rapporto fornisce una definizione del grado di sussidiarietà verticale in Italia, confrontandolo con quello di altri trenta Paesi europei, per definire in termini quantitativi – mediante uno studio econometrico con dati *panel* – il contributo della sussidiarietà verticale alla crescita dell'economia di un Paese.

L'Italia, che pur presenta uno dei maggiori livelli di spesa pubblica tra i partner europei (sia in valore assoluto, sia per capita), ha un grado di sussidiarietà verticale inferiore a quello di molti Paesi europei. L'indice di sussidiarietà verticale (definito come spesa pubblica operata dalle Regioni e dagli enti locali sul totale della spesa pubblica) è, infatti, il più basso tra i principali partner europei (a eccezione della Francia, che utilizza un modello fortemente centralizzato, e del Regno Unito): l'indice in Italia è pari, nel 2013 al 30%, mentre in Germania è del 46%, in Spagna è del 48%, la media dei 28 paesi dell'Unione è 33% (la Svizzera presenta un indice di sussidiarietà verticale pari al 74%).

Questo ha anche un impatto sulla crescita: il nesso quantitativo stimato tra il tasso di crescita del PIL reale pro-capite di una nazione europea e il grado di sussidiarietà verticale è, infatti, pari allo 0,064%. Questo implica, secondo gli autori, che un aumento del 10% nel grado di sussidiarietà verticale porterebbe a un aumento nel tasso annuale di crescita del PIL pro-capite reale pari a +0,64%.

Un altro risultato molto interessante del Rapporto di ricerca è quello relativo a una prima quantificazione della spesa pubblica per sussidiarietà oriz-

zontale, suddivisa in due categorie: (1) a sostegno della domanda di beni collettivi (ossia gli strumenti di politica fiscale quali, ad esempio, il *tax credit*, che liberano risorse altrimenti soggette a tassazione per finanziare le decisioni individuali) e (2) a sostegno dell'offerta (iniziative a diretto sostegno della produzione di beni collettivi, come ad esempio il *5 per mille*). La spesa pubblica sussidiaria orizzontale in Italia a sostegno della domanda risulta essere pari, nel 2012, a circa 69 miliardi di euro, quindi una spesa pro-capite di circa 1.155 euro. La spesa sussidiaria orizzontale a sostegno dell'offerta misurata nel Rapporto è pari a circa 1,5 miliardi di euro (di cui 1,1 miliardi di *8 per mille* e circa 386 milioni di *5 per mille*). La spesa a sostegno dell'offerta pro-capite è, quindi, a circa 25 euro. In totale la spesa pubblica sussidiaria orizzontale pro-capite, nel 2012, è, quindi, pari a 1.180 euro, a confronto di una spesa pubblica per sussidiarietà verticale di circa 3.900 euro pro-capite. Il Rapporto evidenzia, quindi, come la sussidiarietà orizzontale abbia, in Italia, un peso minore rispetto a quella verticale.

Una riflessione conclusiva per il lettore: la sussidiarietà cosiddetta orizzontale costituisce il tema chiave del rapporto pubblico-privato. Essa ha a che fare (a) con la dimensione del settore pubblico in relazione all'importo e all'origine del reddito nel settore privato, così come questa è misurata nell'allocazione dei beni prodotti e da produrre, (b) con il peso dell'attività redistributiva operata dal settore pubblico a favore dei soggetti più deboli della collettività e, infine, (c) con le modalità con cui i beni alimentati dalla domanda pubblica sono trasferiti ai cittadini.

In altre parole lo Stato consumatore può essere più o meno grande, ma i modi con cui i beni acquistati con risorse pubbliche sono messi a disposizione dei cittadini può essere molto diverso, con uno Stato più o meno presente nel processo. Infine, anche i processi di redistribuzione del reddito – a parità di intensità della redistribuzione – possono svolgersi con modalità diverse. Cittadini e persone possono avere ruoli molto diversi nello svolgimento delle attività sotto (b) e (c). Di più difficile collocazione culturale sono le scelte sotto (a) su quanto grande deve essere il settore pubblico, quali beni deve produrre e quali mezzi fiscali di finanziamento. C'è, poi, la questione della sussidiarietà cosiddetta verticale. Un settore pubblico fortemente decentrato può attenuare o rendere meno complessi i processi di allocazione dei beni prodotti tra i cittadini e anche i processi di redistribuzione del potere d'acquisto tra chi ha e chi non ha? Una questione intrattabile. Nella teoria economica si suggerisce che il decentramento avvicina il processo decisionale al contribuente e beneficiario ultimo

dell'attività pubblica; maggiore capacità di valutazione di costi e benefici e, di conseguenza, una probabile minore espansione dell'intervento pubblico. Un bel teorema che si applica, però, a ordinamenti costituzionali che prevedono il formarsi di differenze anche rilevanti nei modelli di spesa delle diverse comunità locali. Non è questo il caso dell'Italia, la cui costituzione richiede uniformità delle prestazioni nei diversi punti del territorio e, di conseguenza, ingenti trasferimenti a carico del bilancio statale per rimediare alle differenze nelle basi imponibili dei tributi locali nei diversi punti del territorio nazionale. Ne è nato un pervasivo sistema di controlli finanziari, produttivi, amministrativi da parte dello Stato che condizionano pesantemente l'esercizio dell'attività degli enti decentrati.

La questione se un sistema decentrato sia in grado di produrre i risultati positivi che gli sono propri quando l'attività degli enti che lo compongono è condizionata da vincoli formali di uniformità delle prestazioni, è questione cruciale per il nostro Paese che non ha ancora, però, nel nostro ordinamento, una risposta adeguata.





## **Gli autori**

### **Gian Paolo Barbetta**

Professore associato di Politica economica presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

### **Massimo Bordignon**

Professore ordinario di Scienza delle finanze presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

### **Piero Giarda**

Professore ordinario di Scienza delle finanze presso l'Università Cattolica di Roma.

### **Gianmaria Martini**

Professore ordinario di Economia politica presso l'Università degli Studi di Bergamo.

### **Davide Scotti**

Ricercatore di Economia industriale presso l'Università degli Studi di Bergamo.

### **Gilberto Turati**

Professore associato in Scienza delle finanze presso l'Università degli Studi di Torino.

### **Marta Trabucchi**

Ricercatore di Economia industriale presso l'Università degli Studi di Bergamo.

### **Paola Garrone**

Professore ordinario di Economia dei servizi e delle reti presso il Politecnico di Milano; vicepresidente della Fondazione per la Sussidiarietà.

### **Giorgio Vittadini**

Professore ordinario di Statistica metodologica presso la Facoltà di Economia dell'Università di Milano Bicocca; presidente della Fondazione per la Sussidiarietà.



