Il tema dell'efficienza è stato affrontato prendendo come *input* fattori direttamente legati alla dotazione di risorse finanziarie e umane delle scuole e come *output* misure del livello di apprendimento degli studenti in matematica e in italiano, rilevate dall'INVALSI. I risultati dell'analisi confermano, in generale, l'influenza del contesto locale sull'efficienza delle scuole; suggeriscono inoltre un effetto positivo della quota di docenti di ruolo e, in alcune specificazioni, della spesa in investimenti.

Sotto il profilo del finanziamento delle istituzioni scolastiche primarie, è stato stimato un modello di regressione in cui la spesa corrente per studente (inclusa quella per il personale) è la variabile dipendente e le variabili esplicative rappresentano i fattori di domanda oggettivi che influenzano il fabbisogno di ciascuna scuola. L'esercizio di stima effettuato ha avuto come obiettivo la quantificazione di uno *standard* commisurato all'effettiva domanda. L'analisi degli scostamenti tra i risultati del modello e l'attuale profilo di spesa delle scuole ha messo in luce come, pur in presenza di apprezzabili differenze tra il fabbisogno stimato e la spesa effettiva delle scuole primarie del campione, lo scostamento percentuale tra i due valori sia molto elevato (superiore a 40 per cento) per un numero assai contenuto di scuole sovra-dotate di risorse, mentre è più limitato per la maggioranza delle scuole del campione che risulta essere sotto-dotata. Infine, l'analisi regionale ha confermato una maggiore concentrazione al Nord e in alcune regioni del Centro di scuole che presentano una dotazione finanziaria inferiore al fabbisogno.

Nel decimo capitolo della terza parte sono stati analizzati i servizi erogati e le principali voci di spesa del Corpo delle Capitanerie di Porto. Si è tentato di mettere in relazione i costi di produzione con il volume di servizi erogati e l'ammontare delle entrate a essi collegate, in modo da calcolare alcuni indici di efficienza delle diverse sedi periferiche. Successivamente si è comparata, da un lato l'efficienza di costo, dall'altro la produttività per addetto in modo da stimare dei margini di comprimibilità della spesa e di incremento di produttività applicabili su ciascuna sede per ogni attività.

Se tutte le attività fossero prodotte ai costi unitari delle sedi più efficienti, la spesa comprimibile sarebbe pari a 20,5 milioni di euro per le attività operative e 17,7 milioni di euro per le attività a carattere amministrativo, vale a dire circa l'8 per cento degli attuali costi di produzione.

Il risultato della *Data Envelopment Analysis* orientato verso gli *input* ha evidenziato una spesa comprimibile delle operazioni di soccorso pari a 33 milioni di euro. Questo risultato, maggiore rispetto a quelli appena citati, è in parte dovuto alle differenti ipotesi sui rendimenti di scala delle funzioni di produzione delle Direzioni marittime.

Nell'undicesimo capitolo della terza parte, sempre guardando al significato economico e gestionale della razionalizzazione della spesa, per cui è necessario allocare i fattori produttivi in modo efficiente - vale a dire utilizzando meno risorse a parità di risultato e/o ottenendo più risultati a parità di risorse impiegate -, sono stati analizzati i servizi erogati e le principali voci di spesa dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari.

Qualora tutte le attività fossero prodotte ai costi unitari delle sedi periferiche più efficienti, la spesa comprimibile rispetto a quella risultante dai dati di consuntivo sarebbe pari a 5 milioni di euro per l'attività ispettiva e di poco più di 1 milione di euro per i laboratori, pari rispettivamente al 16 per cento e 11 per cento degli attuali costi di produzione.

Il risultato della DEA orientata verso gli *input* ha restituito una spesa comprimibile dell'attività ispettiva appena più elevata e pari a 5,4 milioni di euro.

Il Ministero per i beni e le attività culturali è dotato di una articolazione periferica capillare e molto complessa. Attualmente, non è possibile disporre, per tutte le tipologie di strutture, di dati analitici ai fini dell'analisi della spesa sostenuta, per cui nel dodicesimo e ultimo capitolo della terza parte, si è proceduto utilizzando quanto reso pubblicamente disponibile dall'Ufficio di statistica del Ministero per i beni e le attività culturali.

Sulla base di tale disponibilità è stato possibile effettuare analisi per gli Archivi di Stato, le Soprintendenze archivistiche e le Biblioteche pubbliche statali. L'analisi a livello di singola struttura ha rilevato forti differenze sia a livello territoriale che in termini dimensionali, a causa delle molteplici differenze di materiale custodito.

L'approccio proposto, sulla base di informazioni per l'anno 2010, ha individuato come possibile un risparmio di 2,8 milioni di euro per gli Archivi di Stato, con la presenza di 10 strutture lontane dal *benchmark,* e uno di 5,2 milioni di euro per le Biblioteche pubbliche statali con 7 strutture lontane dal *benchmark*. Per le Soprintendenze archivistiche non è stato possibile, sulla base dei dati disponibili, individuare causalità statisticamente significative. Se le varie strutture potessero acquisire le modalità di produzione del servizio del comportamento *benchmark* individuato, le risorse derivanti da tali risparmi potrebbero tuttavia essere riallocate all'interno dell'amministrazione stessa.

La quarta e ultima parte del Rapporto propone una raccolta di indicatori, in linea con quanto disposto dalla legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica, contenuta nell'Appendice e preceduta da un capitolo di introduzione metodologica. La legge 196 del 2009, infatti, nell'ambito dell'articolo 41 relativo al Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, al comma 3, lettere b) e c), dispone che, per i principali settori e programmi di spesa, siano proposti indicatori di risultato e prevede inoltre che venga fornita la base analitica per la definizione e il monitoraggio degli stessi. In particolare, si è voluta effettuare una prima applicazione, non esaustiva, con riferimento ai principali settori e programmi di spesa. Il campo di osservazione riguarda buona parte dei programmi dei Ministeri (con riferimento all'articolazione del bilancio dello Stato per il 2011), con esclusione a priori di quelli relativi alle missioni *Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri*, *Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche*, *Fondi da ripartire* e *Debito pubblico*.

E' stata fornita una visione congiunta di informazioni di varia natura che aiutano a comprendere l'attività dell'amministrazione, l'ambito in cui opera e i fenomeni che intende influenzare attraverso la propria azione. A tal fine i dati considerati sono sia di natura statistica, reperibili prevalentemente nell'ambito della statistica ufficiale, sia di natura amministrativa, generalmente in possesso delle amministrazioni stesse.

Sono state costruite, per ciascun ministero e in relazione ai diversi programmi selezionati, tre schede di informazione, riportate nell'Appendice del Rapporto. La prima scheda contiene una descrizione più o meno articolata delle *attività* rientranti nel programma di spesa; la seconda riporta *indicatori di risultato*, cioè di realizzazione fisica, che possono individuare vari fenomeni, quali il grado di attuazione degli interventi programmati, il volume dei prodotti offerti, le quantità e qualità dei servizi erogati, e che aiutano a valutare il grado di raggiungimento dell'obiettivo fisico che l'azione dell'amministrazione si propone di conseguire; la terza scheda contiene *indicatori di contesto*, che si riferiscono a fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma di spesa e/o che risultino quali determinanti del fabbisogno e della domanda effettiva o potenziale.

La rassegna di indicatori proposti non ha lo scopo - né può essere utilizzata - per valutare l'efficacia delle spesa per motivi noti e ampiamente condivisi dalla comunità scientifica, tra cui

la discrasia temporale tra l'erogazione delle risorse e i suoi effetti, la sovrapposizione di interventi e responsabilità gestionali e la necessità, nel caso della valutazione, di una attribuzione causale degli effetti agli interventi, derivante quest'ultima da appropriate metodologie di stima. Gli indicatori possono tuttavia consentire di comprendere in modo sintetico ed efficace l'oggetto del finanziamento dei programmi di spesa e sono, in molti casi, utili per la rappresentazione del processo produttivo sottostante alla gestione degli stessi programmi, nonché per la quantificazione dei fabbisogni delle risorse a essi attribuite.

PAGINA BIANCA

PARTE I
Lo Stato e le Amministrazioni pubbliche

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 1 Evoluzione e composizione della spesa pubblica

1.1 Introduzione: la posizione fiscale italiana

Secondo le previsioni dell'ultimo Documento di economia e finanza, presentato lo scorso aprile, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche ritorna nel 2012 al di sotto del valore di riferimento del 3 per cento del prodotto interno lordo, per poi ridursi progressivamente negli anni successivi consentendo di raggiungere un sostanziale pareggio di bilancio in termini strutturali già nel 2013. Le manovre correttive succedutesi negli ultimi anni permettono di soddisfare l'obiettivo del *close to balance* con un anno di anticipo rispetto a quanto previsto nell'aggiornamento del Programma di stabilità 2011. I provvedimenti adottati consentono di contenere la dinamica espansiva della spesa e di ricondurre l'andamento dei conti pubblici su di un sentiero di continua e graduale riduzione del rapporto debito/PIL.

La correzione strutturale dei conti pubblici è affidata anche all'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione avvenuta con la legge di riforma recentemente approvata, in linea con gli impegni del *Patto Euro Plus* del marzo 2011 e con le indicazioni formulate nel nuovo *"fiscal compact"* del marzo di quest'anno.

Nel 2013 verrebbe raggiunto un risultato a conclusione di un lungo percorso di risanamento finanziario, avviato dopo la forte espansione del rapporto deficit/PIL nel ventennio 1965-1985.

Solo intorno alla metà degli anni ottanta, in ritardo rispetto a quanto avvenuto negli altri paesi europei, anche in Italia si prende coscienza della natura strutturale dei disavanzi pubblici, cresciuti in percentuale del PIL quasi ininterrottamente dalla metà degli anni sessanta. Dal dopoguerra alla prima metà degli anni sessanta la politica fiscale, infatti, è orientata a favorire lo sviluppo economico nel rispetto della regola del bilancio in pareggio.

In quel periodo, l'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione è ritenuto esprimere un principio sostanziale, quello del bilancio in pareggio. Tale vincolo viene rispettato data la comune visione dei Governi che si susseguono nell'ambito delle prime tre legislature[1]. In seguito prevale una interpretazione procedurale del quarto comma, in concomitanza con l'affermarsi di una maggiore presenza dello Stato nell'economia. La politica economica è, infatti, condotta sui principi del deficit spending volti a soddisfare le richieste provenienti dalla società, specialmente nei campi dell'istruzione e di previdenza e sanità. Si ritiene che l'obbligo di copertura delle leggi di spesa debba riguardare sostanzialmente solo l'esercizio finanziario in corso, lasciando che il finanziamento degli effetti di tali leggi negli anni successivi derivi dalle previsioni sull'evoluzione delle entrate di bilancio nel loro complesso. Inoltre, il ricorso al debito è ritenuto un possibile mezzo di copertura. Il ricorso al mercato per reperire le risorse necessarie alla consistente espansione della spesa viene contenuto, in parte, dal finanziamento residuale del disavanzo attuato dalla Banca d'Italia. Solo nel 1981, con il cosiddetto divorzio tra

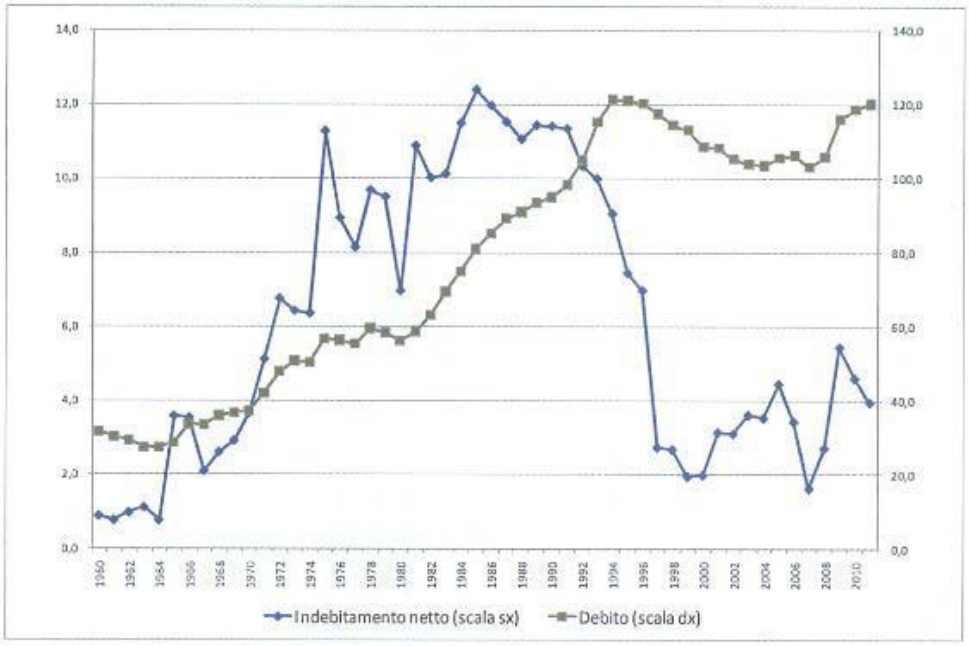
[1] Cfr. della Cananea (1996).

il Tesoro e la Banca centrale, la politica monetaria smette di occuparsi del finanziamento del disavanzo pubblico[2].

Nel corso del decennio sessanta l'intervento pubblico nei grandi comparti di spesa assume chiaramente aspetti di natura strutturale, essendo legato alla decisione politica di estensione dei servizi e dei benefici a favore delle famiglie. Si registra un rilevante aumento della spesa per l'istruzione, causato oltre che dall'incremento delle retribuzioni, dall'ampliarsi dei tassi di scolarizzazione e del rapporto tra insegnanti e alunni. L'assistenza sanitaria viene offerta a un numero sempre maggiore di cittadini e a determinare l'incremento della spesa previdenziale sono ancora fattori strutturali dovuti sia all'estensione del sistema pensionistico sia al miglioramento dei trattamenti pensionistici[3].

A partire da fine anni sessanta/inizio anni settanta, e sino ai primi anni ottanta, si amplia – anche attraverso la predisposizione di legami automatici tra prestazioni e variabili macroeconomiche - il sistema di sicurezza sociale avviato nel decennio precedente e si cerca di compensare gli effetti negativi sul sistema economico connessi al rialzo dei prezzi delle materie prime in occasione dei due shock petroliferi del 1973 e del 1979[4].

Grafico 1-1 Indebitamento netto e debito delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1960-2011. Percentuali sul PIL



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT e Banca d'Italia

In Italia, peraltro, l'espansione della spesa pubblica risulta di entità maggiore e più estesa nel tempo rispetto a quanto avviene negli altri paesi europei, con conseguenze sui disavanzi accentuate inoltre dall'assenza di un concomitante e parallelo adeguamento delle

[2] Cfr. Goretti e Mercuri (2005).
[3] Per una analisi approfondita della spesa nel periodo 1960-1990, cfr. Franco (1992).
[4] Cfr. Morcaldo (1993).

entrate, che rimangono a livelli in percentuale del PIL decisamente inferiori a quelli riscontrati nei partner europei.

L'espansione della spesa primaria evidenzia una forte accelerazione nel periodo 1980-1985 ma risulta accompagnata da una crescita abbastanza simile delle entrate. In tale lasso temporale, tuttavia, in una situazione di una politica di finanziamento non più accomodante del disavanzo pubblico, si avvia quella combinazione delle evoluzioni dei tassi di interesse, di inflazione e di crescita dell'economia tale da rendere positivo il differenziale tra tasso di interesse reale e tasso di crescita reale del PIL volto ad attivare il meccanismo di autoalimentazione del debito pubblico, che cresce da circa il 56 per cento del PIL del 1980 a circa l'81 per cento del 1985. E la rilevante crescita della spesa per interessi implica un aumento del deficit che si espande dal 7 per cento del PIL del 1980 al picco massimo del 1985 pari al 12,4 per cento del prodotto, valore mai registrato in precedenza.

Dopo le sporadiche azioni correttive dei primi anni ottanta, dal 1984 si dà avvio alla predisposizione di programmi pluriennali volti al riequilibrio dei conti pubblici[5], che saranno successivamente introdotti in via sistematica tramite la legge 362 del 1988 con la presentazione annuale del Documento di programmazione economico-finanziaria. Nella seconda metà del decennio, grazie a una favorevole fase congiunturale e a manovre più sistematiche, sebbene con effetti inferiori a quelli programmati, si sviluppa una progressiva riduzione del disavanzo primario sino a raggiungere il suo annullamento nel 1991. In tale fase, gli interventi correttivi, basati in maggior parte su incrementi delle entrate, non riescono tuttavia a ottenere più di una sostanziale stabilità del deficit complessivo[6], in presenza di un ancora rilevante aumento della spesa per interessi[7]. E dato il differenziale positivo tra tassi di interessi reali e tassi di crescita del PIL il debito pubblico continua a crescere fortemente sino a raggiungere nel 1991 oltre il 98 per cento del prodotto.

Nel periodo 1992-1997, in particolare nel quinquennio successivo alla stipula del Trattato di Maastricht, si verifica, come è noto, il più intenso processo di riequilibrio della finanza pubblica in Italia. Gli impegni europei e la crisi finanziaria del 1992, infatti, spingono verso una svolta nella gestione della politica di bilancio, che diviene consapevole della necessità di realizzare crescenti e consistenti avanzi primari nei conti pubblici. Le rilevanti manovre correttive disposte porteranno a un notevole aumento della pressione fiscale e a un ridimensionamento dell'incidenza della spesa primaria sul PIL nel triennio 1995-1997 tali da indurre il raggiungimento dell'avanzo primario al 6,6 per cento del prodotto nel 1997 che, unitamente a una discesa dell'onere degli interessi sul prodotto, consentirà di centrare l'obiettivo di un deficit pubblico al disotto della soglia consentita per la partecipazione all'Unione Monetaria Europea sin dal suo avvio.

Nel periodo 1998-2008,il disavanzo solo in media risulta inferiore al 3 per cento del PIL. Dopo gli assai rilevanti risultati conseguiti tra il 1992 e il 1997 in termini di riduzione del rapporto deficit/PIL, è seguito infatti un periodo in cui è emerso il carattere non completamente strutturale dell'aggiustamento ottenuto[8]. Ai consistenti sforzi effettuati, e in presenza di un ridimensionamento della spesa per interessi, ha peraltro fatto seguito una impostazione delle politica di bilancio orientata alla riduzione della pressione fiscale e più in

---

[5] Si ricorda il primo piano Goria per il controllo della finanza pubblica del 1984.

[6] Il disavanzo delle Amministrazioni Pubbliche si riduce infatti di un solo punto percentuale di PIL, collocandosi nel 1991 ancora all'11,3 per cento del prodotto.

[7] Che raggiunge l'11,3 per cento del PIL.

[8] Per una analisi di tali aspetti cfr., tra gli altri, Spaventa e Chiorazzo (2000), Franco (2005), Morcaldo (2005), Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria Generale dello Stato (2008).

generale al sostegno dell'attività economica. Nel periodo 1998-2001 si cerca di preservare i risultati ottenuti. Vengono attuate manovre molto attenuate nel biennio 1998-1999 e si dispone anche la concessione di importanti sgravi fiscali nei due anni successivi. Nel 2001 è predisposto un intervento di bilancio che, per la prima volta nella storia delle leggi finanziarie, intenzionalmente comporta un incremento del disavanzo pubblico. In quell'anno, come è noto, anche in seguito a successive revisioni statistiche operate dall'ISTAT[9], il deficit pubblico torna di nuovo sopra la soglia del 3 per cento del PIL, essendosi l'avanzo primario progressivamente ridotto nel lasso temporale in esame. Il *bonus* dovuto alla riduzione del premio per il rischio sui titoli pubblici serve sostanzialmente a finanziare - tramite un calo della spesa per interessi - la riduzione della pressione fiscale e l'aumento delle uscite in conto capitale.

Nei quattro anni successivi, dal 2002 al 2005, in presenza di un persistente andamento sfavorevole dell'economica e nonostante il ritorno alla disposizione di consistenti interventi correttivi, continua il ridimensionamento dell'avanzo primario e il deficit si attesta su livelli tali da indurre le Autorità Europee a sottoporre l'Italia alla procedura per i disavanzi eccessivi nel 2005, come già avvenuto per Germania e Francia.

Nel biennio 2006-2007 l'avanzo primario cresce notevolmente, tanto da consentire il ritorno a un deficit della PA inferiore al 3 per cento nel 2007 e nel 2008 e anche la concomitante uscita dell'Italia dalla procedura europea. Nel 2008, tuttavia, il saldo al netto della spesa per interessi scende nuovamente sino a diventare un disavanzo nel 2009 e ad assumere un valore sostanzialmente vicino allo zero nel 2010. Lo scorso anno infine si torna a un saldo primario in attivo e pari all'1 per cento del PIL. In corrispondenza di tali andamenti, il deficit del conto delle Amministrazioni pubbliche cresce dal 2,7 per cento per cento del prodotto del 2008 al 5,4 per cento nel 2009 - anche in relazione alla riduzione in termini nominali del PIL -, per poi tornare a ridursi progressivamente, al 4,6 per cento nell'anno successivo e ancora al 3,9 per cento del PIL nel 2011.

1.2 La spesa per il complesso delle Amministrazioni pubbliche

1.2.1 La spesa al netto degli interessi: un confronto internazionale

Dal 1980 a oggi si è verificato un aumento significativo della spesa pubblica italiana: il complesso delle uscite delle Amministrazioni pubbliche si è quasi decuplicato in questo lungo lasso temporale, passando dai circa 85 miliardi di euro del 1980 ai circa 800 miliardi registrati nel 2011. In termini di prodotto interno lordo, le spese si sono sviluppate di oltre nove punti percentuali, raggiungendo il 50,5 per cento del PIL nello scorso anno.

Al netto della spesa per interessi, le uscite sono cresciute dai circa 75 miliardi del 1980 agli attuali 720 circa miliardi, di circa nove punti sino al 45,6 per cento del PIL. Quanto alle componenti, la spesa primaria corrente è aumentata di oltre dieci punti di PIL, sino al 42,6 per cento del 2011, mentre le spese in conto capitale hanno visto ridursi la loro incidenza sul prodotto di circa 1,5 punti percentuali scendendo al 3 per cento dello scorso anno.

Un confronto può essere effettuato con quanto accaduto rispetto agli altri principali paesi europei guardando i dati riportati nella Tavola 1-1, in cui per la Spagna sono disponibili le informazioni a partire dal 1995.

---

[9] Revisioni che sostanzialmente imputavano anche al saldo del conto economico quanto già emerso in termini di cassa nei dati relativi al fabbisogno.

Tavola 1-1 Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL

Paesi	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Italia	**36,2**	**41,2**	**42,6**	**40,7**	**39,5**	**43,2**	**43,8**	**42,7**	**43,5**	**47,3**	**46,1**
Francia	44,8	49,4	46,9	51,0	48,8	50,9	50,4	49,9	50,4	54,3	54,1
Regno Unito	42,7	43,6	37,4	40,3	34,0	42,0	42,1	41,6	45,6	49,6	47,4
Germania	44,8	42,3	41,0	51,4	41,9	44,1	42,5	40,7	41,3	45,4	45,4
Spagna	n.d.	n.d.	n.d.	39,3	36,0	36,6	36,7	37,6	39,9	44,5	43,7

I dati risentono degli effetti riduttivi della spesa dovuti ai proventi derivanti dalla vendita delle licenze UMTS, pari in percentuale del PIL nell'anno 2000 a: 1,2 per cento per l'Italia, 2,5 per cento per la Germania, 0,1 per cento per la Spagna e 2,4 per cento per il Regno Unito.
Fonte: elaborazioni RGS su dati Ameco

Nel 1980 l'Italia presentava una spesa primaria, come quota sul PIL, inferiore alla spesa degli altri paesi considerati, di quella del Regno Unito (per 6,5 pp) e soprattutto di Francia e Germania (in entrambi i casi per 8,6 pp). Dopo trent'anni, nel 2010, risulta una incidenza maggiore sul prodotto rispetto alla Spagna, si riduce – fino quasi ad annullarsi - il divario rispetto al Regno Unito, permane una significativa minore incidenza rispetto alla Francia e, contrariamente a quanto accadeva nel 1980, il peso sul PIL delle uscite al netto degli interessi registrato in Italia nel 2010 è superiore – seppure di poco - a quello tedesco. Tali differenti situazioni derivano dalle diverse dinamiche di aumento delle spese: a fronte di un incremento di circa 10 punti percentuali riscontrato nel nostro Paese, si sono verificati aumenti di 9,3 punti in Francia, di 4,7 nel Regno Unito e uno ben più contenuto, di appena 0,6 punti percentuali di PIL in Germania.

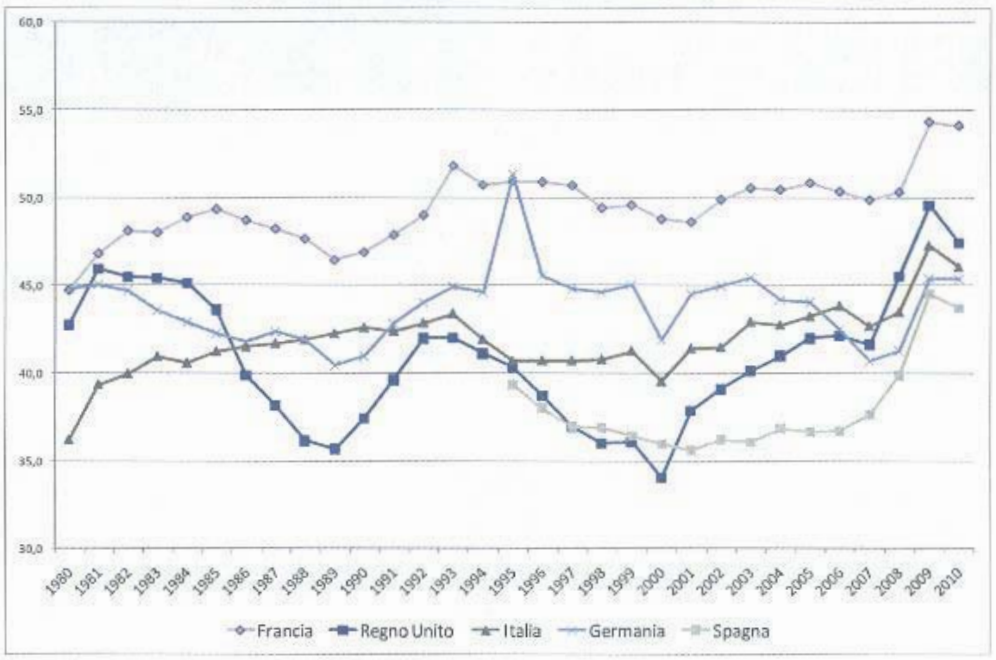
Una analisi più dettagliata può essere condotta per sottoperiodi, distinguendo gli andamenti della spesa per decadi (Grafico 1-2).

Nel corso degli anni ottanta, in Francia a una crescita del peso sul PIL della spesa primaria nella prima metà del decennio ha fatto seguito una diminuzione nella seconda parte. In questo paese l'incidenza è passata dal 44,8 per cento del 1980 al 49,4 nel 1985 per poi scendere sino al 46,5 per cento del 1989.

Nel Regno Unito, dopo un forte aumento – dal 42,7 al 46 per cento nel 1981 - , la quota sul PIL scende ininterrottamente e in modo intenso sino al 1989, in cui si attesta al 35,7 per cento.

Anche in Germania il contenimento della spesa si realizza praticamente lungo tutto il decennio: il calo del peso delle uscite primarie tedesche inizia infatti dal 1982 e consente una riduzione dal 45,1 per cento del 1981 al 40,5 per cento del 1989.

Grafico 1-2 Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1980-2010*. Percentuali sul PIL



**Per la Spagna i dati sono disponibili dall'anno 1995.*

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ameco

In Italia invece si riscontra un aumento continuo (tranne nel 1984) della quota sul prodotto per l'intera decade, dal 36,2 per cento del 1980 al 42,6 per cento del 1990, e con una crescita particolarmente sostenuta sino al 1983. Dunque, nella seconda metà degli anni ottanta il nostro paese non riesce a ridurre l'incidenza della spesa primaria sul prodotto interno lordo.

Nei primi anni novanta si assiste a un ritorno all'espansione della spesa sul PIL in Europa e all'ampliamento dei disavanzi in connessione alla non favorevole fase congiunturale registrata a livello internazionale. Infatti i principali paesi europei, che a differenza dell'Italia avevano raggiunto posizioni vicine all'equilibrio nei conti pubblici alla fine del decennio precedente, adottano politiche di bilancio a fini anticilici.

Nel 1993, anno di picco nel decennio del rapporto della spesa primaria sul PIL, si registrano aumenti notevoli rispetto al 1989: di 6,3 punti percentuali nel Regno Unito (al 42 per cento del PIL), di 5,3 punti in Francia (51,8 per cento) e di 4,4 punti in Germania (44,9 per cento), in quest'ultimo caso anche in connessione ai costi della riunificazione. In Italia invece, l'incidenza aumenta solo di 1,1 punti percentuali (al 43,4 per cento) grazie alle misure delle manovre correttive del biennio 1991-1992 e in particolare di quella molto rilevante per il 1993 che, come è noto, era maggiormente orientata al riequilibrio strutturale dei conti pubblici prevedendo riforme nei principali comparti della spesa.

Dal 1993 al 1997 molti paesi europei varano azioni correttive al fine di rispettare i limiti fissati nel Trattato di Maastricht. In tale periodo, l'incidenza delle uscite al netto degli interessi diminuisce in Italia (di 2,7 punti percentuali, al 40,7 per cento) meno di quanto avviene nel Regno Unito (-5 pp, sino al 37 per cento), ma in maggior misura rispetto a ciò che accade in

Francia (-1,1 pp, sino al 50,7 per cento) e soprattutto in Germania, dove si riscontra una sostanziale stabilità (-0,1 pp, sino al 44,8 per cento).

Alla fine degli anni novanta, tutti i paesi considerati sperimentano diminuzioni rispetto al picco del 1993. La Spagna, per la quale si dispone di dati a partire dal 1995, mostra una riduzione dell'incidenza dal 39,3 per cento in quell'anno al 36,4 per cento del 1999. Nell'anno 2000, grazie alla congiuntura favorevole e agli effetti riduttivi derivanti dalla vendita delle licenze UMTS (*Universal Mobile Telecommunications System*), la quota della spesa primaria sul PIL si riduce ancora, anche se temporaneamente.

Nella prima decade degli anni duemila torna a crescere il peso delle uscite al netto degli interessi sul prodotto in tutti i principali stati europei, ad eccezione della Germania in cui si verificano andamenti alterni. In questo paese, dopo tre anni di aumento, a partire dal 2004 si riscontra una riduzione dell'incidenza della spesa sino a raggiungere il 40,7 per cento del PIL nel 2007. Tale quota, oltre a risultare inferiore a quella degli altri paesi, con esclusione della Spagna, rappresenta un punto di minimo (analogo a quello registrato nel 1989) dell'intero periodo a partire dal 1980, anno in cui la Germania, con il 44,8 per cento, mostrava invece insieme alla Francia l'incidenza più elevata rispetto agli altri paesi. L'evoluzione nei tre anni successivi riflette sostanzialmente gli effetti della crisi economica e degli interventi operati a fini anticiclici.

Gli altri stati dal 2001 al 2010 vedono progressivamente aumentare la percentuale della spesa primaria rispetto al PIL: il Regno Unito di ben 9,6 punti percentuali, la Spagna di 8,1 punti, la Francia di 5,5 punti. Nello stesso decennio l'Italia sperimenta l'incremento più contenuto, pari a 4,7 punti di PIL.

1.2.2 La spesa per funzione: un confronto internazionale

Al fine di evidenziare dove sono state indirizzate le risorse in base alle decisioni di politica fiscale è utile guardare alla composizione della spesa per funzioni delle Amministrazioni pubbliche e alla sua evoluzione nel tempo, sempre in confronto a quanto accaduto negli altri principali paesi europei[10]. La Tavola 1-2 indica in particolare i valori in percentuale del PIL di tale spesa per il 1995, per la media del periodo 2005-2009 e per il 2010, l'anno più recente di disponibilità dei dati.

Guardando alle "grandi" funzioni di spesa, come è noto, la componente più rilevante delle uscite è costituita dalla protezione sociale, che risulta in aumento in tutti i cinque stati e in particolare in Italia, in Francia e Spagna. Germania, Spagna e Regno Unito mostrano tuttavia una riduzione nella media del quinquennio 2005-2009. Sempre in crescita in tutti i paesi è stata la spesa per la sanità, mentre per l'istruzione si sono verificati andamenti differenziati, con una situazione di sostanziale stabilità sul PIL per Italia e Germania, di riduzione in Francia e di aumento invece in Spagna e soprattutto in Regno Unito.

In Italia queste tre macrofunzioni sono state oggetto di numerosi provvedimenti correttivi, particolarmente stringenti negli ultimi anni. In particolare per la previdenza, oltre alle riforme del passato, sono state recentemente adottate misure che implicheranno risparmi molto rilevanti nel medio-lungo periodo; per la sanità si è registrato un forte rallentamento della spesa nel biennio 2009-2010 cui ha fatto seguito una riduzione in valore assoluto nel

[10] Si deve sottolineare che i confronti internazionali vanno effettuati con una certa cautela, date le differenze di organizzazione del settore pubblico e quelle istituzionali nei vari sistemi previdenziali, assicurativi e di tassazione dei vari paesi.

2011. Nel campo dell'istruzione, a partire dalla metà degli anni novanta e in particolare negli ultimi tre anni, numerosi sono stati gli interventi di riorganizzazione della rete scolastica; le università statali hanno visto ridursi il fondo di finanziamento ordinario nel 2006 e di nuovo dal 2010.

Come è noto, l'Italia presenta livelli sul PIL della spesa per interessi e di quella per pensioni più elevati rispetto agli altri paesi. La funzione della protezione sociale risulta tuttavia nel complesso inferiore come quota sul PIL di quelle di Germania e Francia e ha mostrato una evoluzione più contenuta di quella francese.

Con riferimento alle altre funzioni, l'incidenza sul PIL della spesa per la difesa in Italia risulta in crescita nel 2010 rispetto al 1995, a differenza di quanto avvenuto per gli altri quattro paesi, in cui si è verificata invece una riduzione. Aumento che porta il nostro paese ad avere nel 2010 un livello sul PIL di tale spesa più elevato di Germania e Spagna rimanendo tuttavia inferiore a quelli di Francia e soprattutto Regno Unito, che conferma il livello più alto in tutto il periodo di osservazione.

In Italia, inoltre, sempre con riferimento all'incidenza sul PIL, si sono registrate una sostanziale stabilità per le spese per protezione dell'ambiente e relative alle attività ricreative, culturali e di culto, una leggera riduzione per le spese attinenti l'ordine pubblico e sicurezza e ad abitazioni e assetto del territorio, una consistente diminuzione della quota sul prodotto relativa alla spesa per affari economici. A fronte di questi andamenti, negli altri paesi si evidenziano comportamenti in larga parte divergenti, con un forte aumento della quota sul PIL dell'ordine pubblico e sicurezza per la Francia e il Regno Unito e incrementi della spesa per la protezione dell'ambiente, per abitazioni e assetto del territorio e per attività ricreative, culturali e di culto in Spagna, Francia e Regno Unito. Come in Italia si è infine verificata una riduzione, tranne che nel Regno Unito, della spesa per affari economici, molto rilevante per la Germania.

Tavola 1-2 Spesa per funzione delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL

Funzioni di spesa	Italia			Germania			Spagna			Francia			Regno Unito		
	1995	media 2005-2009	2010	1995	media 2005-2009	2010	1995	media 2005-2009	2010	1995	media 2005-2009	2010	1995	media 2005-2009	2010
Servizi generali	14,1	8,6	8,3	6,7	6,0	6,1	7,4	4,8	5,2	8,1	7,0	6,9	5,8	4,4	5,3
Difesa	1,2	1,4	1,4	1,3	1,0	1,1	1,4	1,0	1,1	2,5	1,8	2,1	3,1	2,5	2,7
Ordine pubblico e sicurezza	2,0	1,9	1,9	1,6	1,6	1,6	2,0	1,9	2,1	1,3	1,6	1,7	2,1	2,6	2,6
Affari economici	4,4	4,2	3,8	11,1	3,5	4,8	5,7	5,1	5,2	3,9	3,3	3,4	3,3	3,6	3,1
Protezione dell'ambiente	0,7	0,9	0,8	1,0	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,6	1,0	1,0	0,5	0,9	1,0
Abitazioni e assetto del territor	0,9	0,7	0,7	0,8	0,9	0,7	1,1	1,0	1,2	1,5	1,9	1,9	1,0	1,2	1,3
Sanità	5,3	7,1	7,6	6,3	6,8	7,2	5,3	6,0	6,5	7,3	7,8	8,0	5,5	7,4	8,2
Attività ricreative, culturali e di	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	1,4	1,6	1,6	1,1	1,4	1,5	0,9	1,1	1,1
Istruzione	4,7	4,6	4,5	4,4	4,1	4,3	4,6	4,5	4,9	6,6	5,7	6,0	4,6	6,4	7,0
Protezione sociale	18,3	18,6	20,4	20,8	20,3	20,6	14,7	13,9	16,9	21,5	22,3	24,2	17,2	16,1	17,9
TOTALE	52,5	48,9	50,4	54,8	45,6	47,9	44,4	40,8	45,6	54,4	53,8	56,6	44,0	46,3	50,3

Fonte: elaborazioni RGS su dati EUROSTAT

La Germania, peraltro, ha realizzato riduzioni sul PIL anche di tutte le altre funzioni di spesa nel periodo in esame, a meno di quelle relative all'ordine pubblico e sicurezza, che rimangono stabili, e di quelle per la sanità, come avvenuto negli altri paesi.

Guardando più in dettaglio ai dati italiani degli ultimi venti anni e considerando i tassi di crescita cumulati, l'evoluzione della composizione percentuale della spesa al netto degli interessi e la distribuzione dei pesi delle componenti di ogni funzione, a fronte di una

espansione del complesso delle uscite primarie pari a circa il 140 per cento, si riscontra (Tavola 1-3 e Tavola 1-4):

- il più elevato incremento cumulato in assoluto fatto registrare dalle uscite per servizi generali (+183,2 per cento), che ha implicato un aumento dell'incidenza sul complesso delle spese primarie dal 7,4 del 1990 all'8,8 per cento del 2010; con una crescita all'interno di tali spese del peso di quelle relative agli organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie e fiscali e affari esteri nonché alla ricerca di base;
- una altrettanto forte espansione della spesa per protezione sociale (+180,3 per cento), che assorbiva nel 1990 il 37,4 per cento della spesa totale e che nel 2010 arriva al 43,8 per cento; con all'interno una crescita soprattutto della quota afferente alla vecchiaia, e in parte alla disoccupazione, a scapito delle componenti malattia e invalidità, superstiti e famiglia;
- un consistente sviluppo della spesa sanitaria (+169,7 per cento), che passa dal 14,4 al 16,3 per cento del totale, con un incremento notevole dell'incidenza relativa dei servizi ospedalieri e in parte di quelli non ospedalieri, e concomitante riduzione della quota riferita a prodotti, attrezzature e apparecchi;
- una sostanziale stabilità del peso di due delle tre componenti minori, la spesa per attività ricreative, culturali e di culto (dall'1,8 all'1,7 per cento dopo una crescita del 130,1 per cento) – con spostamenti a scapito di quelle ricreative e dei servizi radiotelevisivi e dell'editoria - e quella per la protezione dell'ambiente (dall'1,1 all'1,2 per cento a seguito di un aumento del 169,6 per cento), con riduzione del peso relativo del trattamento delle acque reflue a vantaggio del trattamento dei rifiuti e, soprattutto della protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici.

Tavola 1-3 Spesa primaria per funzione delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL, composizioni percentuali e numeri indice 1990=100

Funzioni di spesa	1990			1995			2000			2005			2010		
	Perc. PIL	Comp. Perc.	Num.Ind. 1990=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	Num.Ind. 1990=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	Num.Ind. 1990=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	Num.Ind. 1990=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	Num.Ind. 1990=100
Servizi generali	3,2	7,4	100,0	3,0	7,3	126,7	3,5	8,8	185,0	4,3	10,0	277,9	4,1	8,8	283,2
Difesa	1,6	3,8	100,0	1,4	3,4	114,9	1,2	3,1	129,6	1,4	3,2	175,0	1,5	3,3	207,9
Ordine pubblico e sicurezza	2,1	4,9	100,0	2,1	5,0	132,9	2,0	5,1	164,3	2,0	4,6	196,6	2,0	4,3	211,0
Affari economici	5,9	13,7	100,0	4,6	11,2	105,4	3,0	7,6	86,8	4,3	9,9	148,8	4,4	9,4	164,1
Protezione dell'ambiente	0,5	1,1	100,0	0,3	0,8	102,1	0,4	1,1	159,1	0,6	1,3	250,0	0,6	1,2	269,6
Abitazioni e assetto del territorio	1,3	3,1	100,0	0,9	2,3	94,9	0,9	2,3	116,2	0,8	1,7	113,9	0,8	1,8	135,9
Sanità	6,2	14,4	100,0	5,2	12,8	114,5	5,9	15,0	162,7	6,9	15,8	227,6	7,6	16,3	269,7
Attività ricreative, culturali e di culto	0,8	1,8	100,0	0,7	1,8	131,2	0,8	2,0	175,4	0,9	2,0	226,6	0,8	1,7	230,1
Istruzione	5,3	12,4	100,0	4,5	10,9	112,6	4,5	11,3	142,6	4,6	10,5	174,9	4,4	9,4	180,7
Protezione sociale	16,0	37,4	100,0	18,2	44,5	153,3	17,3	43,7	183,9	17,9	41,0	228,1	20,4	43,8	280,3
TOTALE	43,0	100,0	100,0	41,0	100,0	128,8	39,6	100,0	156,9	43,7	100,0	207,3	46,5	100,0	238,9

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

I tre aumenti dei pesi relativi in precedenza evidenziati sono stati "compensati" da concomitanti cambiamenti in senso contrario delle componenti della spesa per funzioni che hanno registrato aumenti cumulati inferiori alla media. Si sono verificati infatti:

- una forte caduta della quota della spesa per affari economici dal 13,7 al 9,4 per cento, avendo essa registrato una espansione cumulata del 64,1 per cento; con all'interno un ridimensionamento specialmente del peso dell'agricoltura, delle attività estrattive, manifatturiere ed edilizie e delle comunicazioni;

- una consistente riduzione dell'incidenza della spesa per istruzione, dal 12,4 al 9,4 per cento, la cui crescita è stata dell'80,7 per cento; con una diminuzione della rilevanza relativa della componente per istruzione superiore e post-secondaria non superiore;
- un ridimensionamento dal 3,1 all'1,8 per cento del peso delle uscite relative ad abitazioni e assetto del territorio, che hanno sperimentato l'incremento più contenuto di tutte le spese, pari al 35,9 per cento dal 1990 al 2010, scontando un forte calo dell'incidenza della spesa per sviluppo delle abitazioni e, in misura minore, di quella per l'approvvigionamento idrico;
- riduzioni simili delle quote delle spese per la difesa e l'ordine pubblico e sicurezza, passate rispettivamente dal 3,8 al 3,3 per cento (con una crescita del 107,9 per cento) e dal 4,9 al 4,3 per cento (con una crescita dell'111 per cento), implicando ridimensionamenti relativi alla spesa per la difesa civile da un lato e per i tribunali dall'altro.