

# **Una stima del costo dell'autonomia degli Enti locali in Italia negli anni 1990 - 2017 mediante l'analisi comparata della spesa di Pa centrali e locali**

di Massimiliano Di Pace\*

## **Riassunto**

La ricerca quantifica gli effetti sulla finanza pubblica dell'autonomia delle Pa locali in Italia nel periodo 1990-2017, confrontando l'evoluzione della spesa per il personale e gli acquisti delle Pa centrali e delle Pa locali. Il risultato è che le Pa locali hanno mostrato un trend di aumento della spesa più alto rispetto a quello delle Pa centrali. Applicando alla spesa delle Pa locali del 1990 gli stessi tassi di variazione della spesa delle Pa centrali, si ricava il differenziale delle due dinamiche, che è pari a 773 mld di euro, che potrebbe essere considerato una stima del costo dell'autonomia.

*Classificazione Jel:* H50, H60, H70, H72.

*Parole chiave:* finanza pubblica, federalismo, costo dell'autonomia locale o del federalismo, politica economica, bilancio pubblico.

## **An assessment of budget effects of autonomy of Local public administrations in Italy during 1990-2017 through the comparative analysis of the Central and Local administrations' expenditure**

### **Abstract**

The research quantifies the effects on public finance of the autonomy of Local public administrations (PAs) in Italy in 1990-2017, comparing the trends of personnel and purchases spending of central and local PAs. The result is a higher trend of expenditure increases of Local PAs compared to central PAs' one. Applying the same variation rates of central PAs expenditure to the expenditure of local PAs from 1990 on, we obtain the differential of dynamics of expenditure growth, which is equal to € 773 billion, which may be considered a cost estimate of autonomy of local PAs.

*Jel classification:* H50, H60, H70, H72.

*Keywords:* public finance, federalism, cost of autonomy of local public administrations/federalism, economic policy, public budget.

\* Professore straordinario in Politica economica, Università G. Marconi. E-mail: dipace\_m@tin.it

## Introduzione

Il tema delle autonomie locali è stato quasi sempre esaminato nel nostro paese in un'ottica politica, piuttosto che di efficienza economica.

Va detto che questo approccio è in realtà comune anche ad altri paesi europei, come dimostrano i dibattiti sviluppatasi in occasione dei tentativi di indipendentismo, quali il referendum per l'indipendenza della Scozia del 2014 (perso dagli indipendentisti), quello per l'uscita della Gran Bretagna dall'Ue nel 2016 (vinto dai sostenitori della Brexit), quello per l'indipendenza della Catalogna nel 2017 (vinto dagli indipendentisti, sebbene con un quorum ridotto, ma non riconosciuto dalle autorità spagnole).

Tornando alla situazione italiana, la richiesta di una maggiore autonomia dei territori, e quindi degli Enti locali (Regioni, Province, Comuni), si è sempre poggiata su considerazioni di natura economica, centrate sull'opportunità di mantenere nei territori buona parte del gettito fiscale.

Al riguardo, basta rammentare le rivendicazioni autonomistiche (a volte anche di natura secessionistica), su cui si sono basate forze politiche del nostro paese, che hanno fatto del federalismo la loro bandiera (di cui la più nota è sicuramente la Lega Nord).

È giusto però precisare che ben presto quelle rivendicazioni sono state condivise sostanzialmente da tutti i partiti politici italiani, tanto che i numerosi provvedimenti legislativi, ed anche le riforme costituzionali, che hanno rafforzato l'autonomia e le competenze degli Enti locali italiani, sono stati emanati sia da maggioranze di centrodestra, sia da maggioranze di centrosinistra.

In un momento in cui la necessità di riduzione del debito pubblico si fa per il nostro paese sempre più pressante, con i conseguenti frequenti richiami alla riduzione della spesa pubblica (o spending review), potrebbe essere invece utile esaminare la questione dell'autonomia degli Enti locali sul piano dell'efficienza, effettuando quindi una valutazione comparata della performance delle Pubbliche amministrazioni (Pa) centrali (o statali) e di quelle locali (Regioni, Province, Comuni ed enti da loro controllati, come gli Enti sanitari, che dipendono dalle Regioni), per comprendere in quali settori della Pa sia più urgente intervenire per ridurre i costi.

Premesso che possono esserci molti criteri per valutare l'efficienza delle Pa, come il rapporto tra la soddisfazione degli utenti dei servizi erogati dalle diverse Pa e le risorse assegnate alla produzione di ciascun servizio, è però ragionevole ritenere che uno dei criteri più semplici ed immediati per ef-

fettuare una valutazione dell'efficienza complessiva di una Pa sia quello dell'evoluzione della sua spesa.

Dato però che la spesa pubblica può variare in funzione delle modifiche delle competenze assegnate alla singola tipologia di Pa, e considerato che in Italia, a partire dalla legge 142/1990, ci sono stati anche parziali trasferimenti di competenze dalle Pa centrali a quelle locali, e anche tra queste ultime, l'esame sarà condotto non sull'intera spesa delle Pa centrali e locali, ma solo su due voci, che sono solo limitatamente dipendenti dall'evoluzione delle competenze, ossia la spesa per il personale e la spesa per gli acquisti di beni e servizi.

In ogni caso, per considerare la possibilità che il trasferimento delle competenze potesse incidere sulla dinamica della spesa per il personale e gli acquisti, si evidenzieranno gli anni nei quali gli effetti delle leggi di riforma delle autonomie locali avrebbero potuto esplicarsi, così da verificare se in quegli anni ci sia stato un significativo incremento della spesa delle Pa locali.

Inoltre, per quanto riguarda la spesa del personale, si evidenzierà in che misura la variazione della spesa sia stata dovuta ad una variazione del numero dei dipendenti, e del costo del lavoro.

Relativamente alla spesa per acquisti di beni e servizi, che viene rappresentata nelle statistiche dalla voce "Consumi intermedi", è opportuno ricordare che essa non comprende gli stanziamenti destinati a realizzare gli obiettivi delle politiche di competenza delle varie Pa.

Chiarito questo, va detto che l'esame della performance comparata delle Pa centrali con quella delle Pa locali si focalizzerà sull'andamento, nel corso degli anni, di queste due voci di spesa, mettendole non solo a rapporto tra di loro, ma anche confrontandole con l'andamento dell'inflazione.

Per svolgere questa ricerca si utilizzeranno i dati forniti dall'Istat relativi al Conto consolidato delle Pubbliche amministrazioni, e dalla banca dati I.STAT, i cui riferimenti sono indicati nella Bibliografia, alla fine di questo articolo. Il periodo considerato è molto ampio, partendo dal 1990 ed arrivando al 2017.

I dati del Conto consolidato delle Pubbliche amministrazioni sono articolati in Pa centrali, previdenziali, locali, con queste ultime ulteriormente suddivise in regionali, provinciali, comunali e enti sanitari locali.

I dati relativi all'inflazione e del debito pubblico sono tratti dalla Banca d'Italia e da Eurostat.

È il caso di precisare che al momento di redigere questa nota (ottobre 2018) non erano disponibili i dati per il 2017 relativi alla spesa per gli ac-

quisti, così come i dati per Regioni, Province, Comuni disponibili per la spesa per il personale erano limitati agli anni 1995-2016, e per gli acquisti agli anni 1995-2015.

Questa ricerca comincerà con un richiamo delle principali tappe del progressivo incremento dell'autonomia e delle competenze degli Enti locali in Italia, così da individuare gli anni in cui ci si poteva aspettare un aumento della spesa delle Pa locali.

Seguirà poi un breve richiamo dei principali studi sull'argomento degli effetti di bilancio dell'autonomia delle Pa locali, e, più in generale, di valutazione dell'efficacia dei processi di federalismo fiscale. È opportuno precisare che, non essendo l'obiettivo di questa ricerca quello di effettuare un esame comparato della letteratura, questa parte dell'articolo sarà piuttosto breve.

Sarà invece molto ampia l'analisi dell'evoluzione della spesa per il personale delle Pa centrali e locali, il cui scopo è individuare quale tipologia di Amministrazione pubblica ha raggiunto un obiettivo di controllo della spesa, che si può ritenere ottenuto quando la crescita della spesa non è superiore a quella dei prezzi.

In questo quadro si esamineranno, con numerose tabelle, l'evoluzione della spesa per il personale per l'insieme delle Pa centrali e locali, e poi per le 4 tipologie di Pa locali (Regioni, Province, Comuni, Enti sanitari), sia in termini assoluti, sia in termini di percentuali di variazione annuale della spesa, per arrivare ad una valutazione finale della performance di controllo della spesa, sulla base di 2 parametri:

- a) L'incremento percentuale della spesa del 2017 rispetto a quella del 1990;
- b) La somma algebrica delle percentuali di variazione annuale della spesa negli anni 1991-2017.

Questi due dati verranno confrontati con la sommatoria algebrica del tasso di inflazione registrato negli anni considerati.

Come anticipato, si esaminerà anche l'evoluzione del numero di dipendenti e del costo del lavoro per ciascuno degli anni compresi nel periodo 1990-2017, sia per l'insieme delle Pa centrali e locali, sia per le 4 tipologie di Pa locali.

Seguirà un esame analogo per la spesa per acquisti di beni e servizi effettuata dalle Pa centrali e locali, per poi effettuare una valutazione comparata complessiva dell'efficienza, in termini di controllo della dinamica della spesa, tra Pa centrali e locali, e tra le varie componenti di queste ultime.

Per ultimo si effettuerà una stima della dimensione delle spese per il personale e per gli acquisti delle Pa locali, se queste fossero variate con la stessa percentuale di variazione della spesa delle Pa centrali per le medesime voci.

La differenza tra la spesa effettiva delle Pa locali, e quella che ci sarebbe stata se le Pa locali avessero controllato l'evoluzione della spesa con gli stessi risultati delle Pa centrali, sommata per i vari anni, ci fornirà il dato finale di costo (o risparmio) dell'autonomia degli Enti locali in Italia tra il 1990 e il 2017.

## **1. L'evoluzione dell'autonomia degli Enti locali italiani**

Nonostante la previsione dell'art. 5 della Costituzione, il quale afferma che "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento", l'Italia, nei 20 anni successivi alla nascita della Repubblica, rimase uno stato accentrato.

Bisognava infatti aspettare l'emanazione della legge 108/1968 per l'avvio del processo che portava all'istituzione delle Regioni nel 1970.

Nei successivi 20 anni, fino all'emanazione della legge 142/1990, l'autonomia degli Enti locali italiani era rimasta molto limitata.

È con la legge 142/1990, che attribuiva per la prima volta a Province e Comuni autonomia statutaria, che si introducono nuovi spazi di intervento degli Enti locali, anche passando per nuove forme di gestione dei servizi pubblici locali, che cominciarono ad essere organizzati in forma societaria.

Il secondo momento di importante estensione dell'autonomia, e soprattutto delle competenze, degli Enti locali, è rappresentato dalle leggi Bassanini (57/1997 e 127/1997), con le quali si è provveduto, rispettivamente, a decentrare alcune competenze statali agli Enti locali, e a semplificare le procedure amministrative.

In particolare, il D.Lgs 112/1998, attuativo della legge 57/1997, ha conferito agli Enti locali competenze in quattro settori: sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità; polizia amministrativa regionale e locale, e regime autorizzatorio.

Questo decreto legislativo affida agli Enti locali anche le funzioni necessarie per l'esercizio dei compiti conferiti, quali quelli di programmatore-

ne, di vigilanza, di accesso al credito, di polizia amministrativa, e l'adozione dei provvedimenti d'urgenza previsti dalla legge.

Con la legge 265/1999, ed il D.Lgs. 267/2000 (noto come Tuel – Testo unico sugli Enti locali), veniva riformata la legge 142/1990, ampliando ulteriormente l'autonomia statutaria degli Enti locali, nonché quella per la selezione del personale e la costituzione di società di diritto privato.

Si arriva così alla legge costituzionale 3/2001, che ha formalizzato l'assetto decentrato della Repubblica italiana. In questo ambito è cresciuta l'importanza del Comune, e ampliate le competenze delle Regioni, che possono intervenire in tutti i campi che non sono di esclusiva competenza dello Stato, ed anche all'estero.

Inoltre, ed è particolarmente importante ai fini della presente ricerca, la riforma, modificando l'art. 119 della Costituzione, introduce il federalismo fiscale, secondo il quale “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa”.

La legge 131/2003, nota come La Loggia, di attuazione della legge costituzionale 3/2001, precisa che il potere legislativo degli Enti locali riguarda non solo lo statuto, ma anche i regolamenti. Inoltre si rafforza la posizione del Comune, il quale ha tutte le funzioni, salvo quelle per le quali è necessario assicurare un esercizio unitario da parte degli enti sovraordinati (dalla Provincia allo Stato).

Per quanto riguarda il federalismo fiscale, è intervenuta, alcuni anni dopo, la legge 42/2009, che ha previsto l'emanazione di decreti legislativi (ben 10), che hanno provveduto ad attribuire un patrimonio agli Enti locali (D.Lgs. 85/2010), a determinare i costi e i fabbisogni standard (D.Lgs. 216/2010), a disciplinare il federalismo fiscale nei Comuni (D.Lgs. 23/2011) e nelle Province e Regioni (D.Lgs. 68/2011), e ad armonizzare i bilanci degli Enti locali (D.Lgs. 118/2011).

Infine si arriva all'ultima riforma, che è la legge 56/2014, nota come Del Rio, che in anticipo rispetto alla progettata riforma costituzionale, ha previsto l'istituzione e la disciplina delle Città metropolitane, e la ridefinizione del sistema delle Province, oltre ad una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di Comuni.

La legge 56/2014 definisce altresì le funzioni fondamentali, rispettivamente, di Città metropolitane e Province, riconoscendo un contenuto più ampio alle prime, e delinea, con riferimento alle sole Province, la procedura per il trasferimento delle funzioni non fondamentali ai Comuni o alle Regioni.

È il caso di ricordare che, il tentativo di riforma Costituzionale, sul quale si basava la legge Del Rio, che prevedeva anche una ridefinizione in senso riduttivo dei compiti attribuiti agli Enti locali, è stato bocciato nel referendum del 4/12/2016.

Qui di seguito si riporta una tabella che risulterà utile quando si analizzeranno i dati sulla spesa pubblica delle Pa centrali e locali, in quanto sarà interessante verificare se ci sia stata (o meno) una crescita dei costi delle Pa locali in occasione dell'aumento dell'autonomia e/o del trasferimento di competenze, e, in quest'ultimo caso, contestualmente una riduzione della spesa delle Pa centrali.

*Tab. 1 – Anni in cui si potevano manifestare gli effetti delle leggi che hanno aumentato l'autonomia e/o le competenze degli Enti locali*

<i>Riforme</i>	<i>Anno in cui gli effetti dell'autonomia potevano cominciare a manifestarsi</i>
Legge 142/1990	1991
D.Lgs. 112/1998	1999
D.Lgs. 267/2000	2001
Legge 131/2003	2004
Legge 42/2009	2010
Legge 56/2014	2015

## **2. Richiamo sintetico della letteratura in materia di valutazione dei costi dell'autonomia delle Pa locali**

Non sono molti gli studi che hanno valutato gli effetti economici dell'autonomia delle Pa locali in Italia, e ancora meno quelli che hanno esaminato tali effetti sul piano del bilancio pubblico.

In effetti, una ricerca condotta tramite Econpapers nei siti di diverse riviste non ha portato all'individuazione di ricerche condotte con l'ottica di quantificare l'effetto finanziario per la collettività della sempre maggiore autonomia e competenza delle Pa locali.

Detto questo, non mancano alcuni studi interessanti. Per esempio, nella rivista on line Economia e politica, è stato messo in evidenza da Esposito (2011), autore del libro "Il federalismo avvelenato", come l'autonomia delle nostre Regioni si fosse espressa prevalentemente con un incremento dell'aliquota Irpef di loro spettanza, senza però indicare una quantificazione puntuale del maggior carico fiscale per i cittadini.

Su questa linea si inserisce anche il lavoro “La legge di stabilità 2016 e le prospettive della tassazione locale in Italia” del Centro Europa Ricerche (2016), che ha proposto una valutazione del costo del federalismo in termini di tassazione locale. Secondo il Cer tra il 1998 e il 2014 le imposte indirette locali sono aumentate del 48% e quelle dirette locali del 155%, con una crescita complessiva media del 72,2%.

Nel sito “Lavoce.info” l’ultima pubblicazione in materia di costo dell’autonomia locale è del 2012. Nel contributo “Conti Pubblici, fisco e federalismo” di Ambrosanio e Bordignon (2012), ricordando le misure di finanza pubblica intraprese dal Governo Monti, viene evidenziato come sia stata aumentata l’autonomia erariale degli Enti locali, e contestualmente ridotti i trasferimenti dello Stato, oltre che estendere il Patto di stabilità interno anche ai Comuni sotto i 5.000 abitanti, ma non sono state effettuate analisi sugli effetti di queste misure sulla performance finanziaria degli Enti locali.

Sempre Bordignon (2010), nell’articolo “Attuare il federalismo? Non ha prezzo”, segnala come si possono ritenere costi “derivanti dal decentramento fiscale” solo l’assunzione di nuovo personale per effetto del trasferimento di competenze, la moltiplicazione delle sedi decisionali, e una impropria applicazione del sistema dei costi standard. Nel complesso però l’autore non ritiene che il federalismo rappresenti un costo, e tanto meno lo quantifica.

Questo lavoro è stato anticipato da un articolo di Muraro (2009), pubblicato sempre su “Lavoce.info”, secondo il quale, anzi, “Il federalismo costa solo se fallisce”, come indica il titolo stesso dell’intervento. Lo strumento per assicurare una vantaggiosità delle autonomie locali è, secondo l’autore, una corretta implementazione del sistema dei costi standard.

In conclusione pare che il tema del costo delle autonomie locali in termini di valutazione dei suoi effetti quantitativi sul piano della maggiore spesa pubblica non abbia assunto rilievo nel nostro paese, come dimostra anche la circostanza che il Centro studi sul federalismo non abbia ricerche su questo tema, mentre non mancano gli studi sull’attuazione del federalismo in Italia, quale, ad esempio “L’attuazione del federalismo fiscale in Italia: si può riavviare il cantiere?”, Piperno (2016).

Fuori dell’Italia non mancano invece i tentativi di analisi del costo del federalismo.

Uno di questi è quello operato da *Access Economics Pty Limited*, per il *Business Council of Australia* (2006), in cui vengono analizzati i benefici e i costi ed inefficienze del sistema federale australiano, al fine di pervenire a proposte di riforma.



Al riguardo si stimava che in 2 anni (2004-2005) il costo delle inefficienze amministrative (duplicazioni di interventi, sovrapposizione di competenze) fosse stato pari a 5,1 miliardi di Dollari australiani (A\$), mentre quello relativo alle inefficienze del sistema fiscale pari a 3,8 mld A\$.

Un altro studio interessante è il paper “*Decentralization and efficiency of local government*” di Balaguer-Coll, Prior, Tortosa-Ausina (2010), pubblicato negli *Annals of Regional Science*, che ha avuto per oggetto di esame l’efficienza del trasferimento di competenze dalle autorità centrali agli Enti locali in Spagna, tra il 1995 e il 2000. Secondo gli autori l’efficienza delle municipalità è risultata proporzionale al livello di poteri trasferiti, e sebbene non per tutti gli Enti locali si fossero registrati guadagni di efficienza, nel complesso le economie, secondo gli autori, hanno superato le diseconomie.

Uno studio vecchio (*Cost efficiency of Belgian local governments*), ma che si inserisce nel filone piuttosto contenuto di analisi quantitative dell’efficienza degli Enti locali, è quello di De Borger e Kerstens (1996), che nella rivista *Regional science and Urban economics*, hanno misurato l’efficienza in termini di costi dei governi locali in Belgio, pervenendo alla conclusione che, maggiori sono le risorse a disposizione (ad esempio, per effetto del benessere dei contribuenti), maggiori sono le inefficienze, ed anche che procedure di controllo troppo complesse, facilitano l’inefficienza degli Enti locali.

Dato che l’obiettivo di questa ricerca non è quello di fare una valutazione comparativa della letteratura, bensì di analizzare i dati sull’evoluzione della spesa per il personale e per gli acquisti delle Pa centrali e locali in Italia, per valutarne l’efficienza comparata, passiamo subito all’analisi dei dati sulla loro spesa, cominciando con quella per il personale.

### **3. L’evoluzione della spesa per il personale delle Pa centrali e locali nel periodo 1990-2017**

Come ricordato nel paragrafo introduttivo, un primo parametro per misurare la performance degli Enti locali rispetto alle amministrazioni centrali, ossia lo Stato, è la dinamica della spesa per il personale<sup>1</sup>. In altre parole si

<sup>1</sup> I dati relativi a questa voce di spesa sono tratti da due file excel dell’Istat, riguardanti il Conto consolidato delle Pubbliche amministrazioni, di cui il primo relativo agli anni 1990-

intende verificare se questa dinamica è stata maggiore nelle Pa locali, rispetto a quella manifestata nelle Pa centrali (o viceversa), ed anche se è stata maggiore (o minore) rispetto all'andamento dei prezzi.

L'esame comincia quindi dalla tabella 2, che riporta la spesa complessiva per il personale delle Pubbliche amministrazioni centrali e locali, espressa in miliardi di euro, e arrotondata al centinaio di milioni.

Tab. 2 - L'evoluzione della spesa annuale per il personale nelle Pa centrali e locali negli anni 1990-2017 (miliardi di euro correnti)

Tipologia PA	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Stato	51,9	55,9	59,2	60,7	58,2	59,2	65,7	67,6	65,2	66,8
Enti locali	31,7	35,9	36,5	36,8	41,5	42,3	45,1	50,2	48,3	49,9
-Regioni	-	-	-	-	-	3,3	3,4	3,9	4,1	4,2
-Province	-	-	-	-	-	1,4	1,5	1,7	1,7	1,7
-Comuni	-	-	-	-	-	11,9	12,7	14,0	13,3	13,8
-Enti sanitari	-	-	-	-	-	20,3	21,9	25,0	23,6	24,2
Tipologia PA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Stato	70,0	73,7	77,3	82,9	84,0	88,1	90,2	93,4	94,1	96,2
Enti locali	51,9	55,2	57,4	58,8	63,0	65,4	70,1	67,5	72,7	72,1
-Regioni	4,4	4,6	4,9	5,0	5,1	5,5	5,7	5,7	6,0	6,1
-Province	1,4	1,6	1,9	2,0	2,1	2,2	2,4	2,3	2,4	2,4
-Comuni	13,3	14,2	14,6	15,1	15,9	15,8	16,6	15,7	16,7	16,8
-Enti sanitari	26,6	28,1	28,9	29,2	32,1	33,3	36,0	34,0	37,5	36,3
Tipologia PA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
Stato	96,3	95,1	93,7	93,5	93,6	93,2	96,0	97,0		
Enti locali	72,8	71,2	69,1	68,2	66,9	65,9	64,9	64,1		
-Regioni	6,1	6,1	5,9	5,8	5,7	5,6	5,6	-		
-Province	2,4	2,3	2,2	2,1	2,0	1,8	1,5	-		
-Comuni	16,6	16,3	15,7	15,2	14,7	14,2	13,9	-		
-Enti sanitari	37,3	36,3	35,7	35,1	35,0	34,6	34,5	-		

Fonte: Istat

Una prima osservazione dei numeri evidenzia come la spesa per il personale degli Enti locali sia passata da un 61% di quella delle Pa centrali nel 1990, al 66% del 2017. Questo è dovuto al fatto che le Pa locali hanno più che raddoppiato, negli anni di riferimento (1990-2017), il costo del personale (da 31,7 a 64,1 mld), a differenza delle Pa centrali, che non hanno superato la soglia del raddoppio (passando da 51,9 a 97 mld).

2012, ed il secondo relativo agli anni 1995-2015, mentre i dati 2015 – 2017 sono tratti dalla banca dati I.STAT, effettuando la navigazione spiegata nella Bibliografia.

In termini percentuali la spesa per il personale delle Pa centrali è cresciuta del 86,9%  $[(97,0 - 51,9)/51,9]$ , mentre quella delle Pa locali è aumentata del 102,2%  $[(64,1 - 31,7)/31,7]$ .

Una seconda osservazione riguarda le dimensioni ed il trend della spesa dei singoli comparti delle Pa locali. A questo riguardo si nota subito come il comparto più importante in termini dimensionali sia quello degli Enti sanitari, che dipendono dalle Regioni, e la cui quota sulla spesa per il personale dell'intero settore delle Pa locali, è andato aumentando, passando dal 48% del 1995 al 53,2% del 2016.

Una terza osservazione concerne la dinamica molto più spinta delle spese sotto il controllo delle Regioni (Regione e Enti sanitari), che hanno visto nel ventennio 1995 -2016 crescere circa del 70% le risorse destinate al personale, a fronte di una crescita molto più contenuta di Province (6,7% in 21 anni) e di Comuni (16,8%).

Per un esame più analitico dell'evoluzione della spesa destinata al personale delle Pa centrali e locali, è però necessario guardare la tabella 3, che ci permette di ottenere informazioni più precise in merito all'evoluzione della spesa pubblica per il personale.

In primo luogo, osservando gli anni in cui gli effetti dell'aumento dell'autonomia e/o delle competenze degli Enti locali potevano estrinsecarsi, evidenziati in grigio nella tabella 3, si constata che effettivamente la spesa per il personale degli Enti locali ha avuto una crescita più accentuata rispetto a quella delle Pa centrali, salvo nel 2015, dove, al contrario, si è registrata una riduzione della spesa delle Pa locali, che è stata più rilevante di quella sperimentata dalle Pa centrali.

Al tempo stesso, non si può non notare che le Pa locali hanno visto crescere significativamente la spesa per il personale, anche in anni in cui non vi potevano essere gli effetti di riforme (1994, 1997, 2006, 2008). Pertanto, se da una parte i dati sembrerebbero confermare quello che ci si poteva attendere, ossia che l'aumento dell'autonomia, e/o delle competenze, spinge ad un aumento dei costi del personale, dall'altra vi sono indizi che suggeriscono che l'evoluzione della spesa non è legata necessariamente o esclusivamente a modifiche di natura organizzativa e operativa delle attività degli Enti locali.

In secondo luogo, come risulta dalla tabella 4, suddividendo il periodo in esame (1990-2017) in decenni (1991-2000, 2001-2010, 2011-2017), si constata come negli anni 90' (1991-2000) del secolo scorso, a fronte di una crescita cumulata dell'inflazione di 36,9 punti percentuali, la spesa del personale delle Pa centrali è cresciuta complessivamente di 25,7 punti, ossia di

11,2 punti meno dell'inflazione, mentre quella delle Pa locali è aumentata di 51,9 punti, ossia 15 punti in più dell'inflazione.

Tab. 3 – La variazione percentuale della spesa annuale per il personale nelle Pa centrali e locali negli anni 1990-2017 (%) e confronto con l'inflazione

Tipologia PA	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Stato		+2,1	+5,9	+2,5	-4,1	+1,7	+11,0	+2,9	-3,6	+2,5
Enti locali		+13,3	+1,7	+0,8	+12,8	+1,9	+6,6	+11,3	-3,8	+3,3
-Regioni	-	-	-	-	-	-	+3,0	+14,7	+5,1	+2,4
-Province	-	-	-	-	-	-	+7,1	+13,3	0	0
-Comuni	-	-	-	-	-	-	+6,7	+10,2	-5,0	+3,8
-Enti sanitari	-	-	-	-	-	-	+7,9	+14,2	-5,6	+2,5
Inflazione	6,1	6,4	5,4	4,2	3,9	5,4	3,9	1,7	1,8	1,6
Tipologia PA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Stato	+4,8	+5,3	+4,9	+7,2	+1,3	+4,9	+2,4	+3,5	+0,7	+2,2
Enti locali	+4,0	+6,4	+4,0	+2,4	+7,1	+3,8	+7,2	-3,7	+7,7	-0,8
-Regioni	+4,5	+4,5	+6,5	+2,0	+2,0	+7,8	+3,6	0	+5,3	+1,7
-Province	-17,6	+14,3	+18,8	+5,3	+2,0	+4,8	+9,1	-4,2	+4,3	0
-Comuni	-3,6	+6,8	+2,8	+3,4	+5,3	-0,6	+5,1	-5,4	+6,4	+0,6
-Enti sanitari	+9,9	+5,6	+2,8	+1,0	+9,9	+6,9	+8,1	-5,6	+10,3	-3,2
Inflazione	2,6	2,7	2,4	2,5	2,0	1,7	2,2	2,0	3,5	0,8
Tipologia PA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
Stato	+0,1	-1,2	-1,5	-0,2	+0,1	-0,4	+3,0	+1,0		
Enti locali	+1,0	-2,2	-2,9	-1,3	-1,9	-1,5	-1,5	-1,2		
-Regioni	0	0	-3,3	-1,7	-1,7	-1,8	0	-		
-Province	0	-4,2	-4,3	-4,5	-4,8	-10,0	-16,7	-		
-Comuni	-1,2	-1,8	-3,7	-3,2	-3,3	-3,4	-2,2	-		
-Enti sanitari	+2,8	-2,7	-1,7	-1,7	-0,3	-1,1	-0,3	-		
Inflazione	1,6	2,9	3,3	1,2	0,2	0,1	-0,1	1,3		

Fonte: le percentuali sono calcolate dall'autore, mentre per l'inflazione i dati dal 2006 al 2017 sono tratti da Eurostat (parametro Hicp), e quelli per gli anni precedenti dall'Istat (parametro Nic).

Quindi le Pa centrali hanno avuto una gestione più attenta per quanto riguarda le spese per il personale, tanto che vi è stata una riduzione in termini reali della spesa, a differenza di quanto avvenuto nelle Pa locali.

Nel secondo decennio preso in considerazione (2001-2010), a fronte di una crescita dei prezzi per complessivi di 21,4 punti percentuali, il costo del personale è cresciuto nelle Pa centrali di 32,5 punti, quindi in controtendenza rispetto al decennio precedente, essendo in questo caso l'aumento superiore di 11,1 punti all'inflazione, mentre negli anni '90 era stato di 11,2 punti inferiore. Anche in questo decennio la crescita dei costi del personale nelle Pa locali è superiore a quella delle Pa centrali, ammontando a 36,9

punti percentuali, di nuovo circa 15 punti in più rispetto all'aumento dei prezzi.

*Tab. 4 – La sommatoria dei tassi di variazione annuale della spesa per il personale di Pa centrali e locali, e differenziale con l'inflazione negli anni 1991-2017*

<i>Tipologia PA</i>	<i>1991-2000</i>	<i>2001-2010</i>	<i>2011-2017</i>	<i>Totale</i>
Stato	25,7	32,5	0,8	59,0
Enti locali	51,9	36,9	-12,5	76,3
Inflazione	36,9	21,4	8,9	67,2
<i>Diff. aumento spesa Pa centrali/inflazione</i>	-11,2	+11,1	-8,1	- 8,2
<i>Diff. aumento spesa Pa locali/inflazione</i>	+15,0	+15,5	-21,4	+9,1

*Fonte:* Elaborazione dei dati della tabella 3.

Nell'ultimo periodo (2011-2017) vi è stata una tendenza contraria a quella dei due decenni precedenti, visto che, pur in presenza di un'inflazione cumulata di 8,9 punti (in 7 anni), i costi del personale delle Pa centrali sono cresciuti appena dello 0,8%, mentre sono addirittura diminuiti di 12,5 punti percentuali quelli delle Pa locali. Pertanto il differenziale con l'inflazione, è stato significativamente negativo per le Pa centrali (-8,1 punti), e ancora di più lo è stato per le Pa locali (- 21,4 punti).

Complessivamente, in questi 27 anni esaminati (1990-2017), a fronte di un'inflazione cumulata di 67,2 punti percentuali, la spesa per il personale delle Pa centrali è cresciuta di 59 punti, e quella delle Pa locali di 76,3 punti.

In conclusione, la crescita della spesa del personale delle Pa centrali è stata inferiore all'andamento dell'inflazione per 8,2 punti, e quella delle Pa locali superiore di 9,1 punti.

Come già ricordato, se si considerasse solo il differenziale della spesa che ha avuto luogo tra il 1990 e il 2017, e quindi prescindendo dall'evoluzione annuale, che ha avuto un andamento erratico, come si evince dalla lettura della tabella 3, si potrebbe affermare che il costo annuale del personale delle Pa centrali sia cresciuto del 86,9%, e quello delle Pa locali del 102,2%, il tutto a fronte di un incremento cumulato dei prezzi del 67,2%.

In conclusione le Pa locali hanno mostrato una minore efficienza in termini di gestione dei costi del personale, come risulta da 2 parametri:

1) confronto annuale tra evoluzione della spesa per il personale e l'inflazione: è risultato che le Pa locali hanno visto crescere i loro costi di 9,1 punti in più rispetto all'andamento dei prezzi negli anni 1990-2017

(76,3 – 67,2), mentre le Pa centrali li hanno visti crescere di 8,2 punti in meno rispetto alla dinamica dei prezzi (59,0 – 67,2);

2) differenza tra la spesa per il personale del 2017 e quella del 1990: è emerso che le Pa locali hanno registrato un differenziale positivo con il tasso di inflazione di 35 punti (102,2 – 67,2), mentre le Pa centrali hanno avuto un differenziale di appena 9,7 punti (86,9 – 67,2).

Merita di essere rilevato che all'interno del mondo delle amministrazioni locali la dinamica dei costi del personale è stata completamente diversa a seconda della tipologia di Ente locale, come evidenzia la tabella 5.

*Tab. 5 – La sommatoria dei tassi di variazione annuale della spesa per il personale delle PA locali, e differenziale con l'inflazione negli anni 1996-2016*

<i>Tipologia PA</i>	<i>1996-2000</i>	<i>2001-2010</i>	<i>2011-2016</i>	<i>Totale</i>
Regioni	29,7	33,4	-8,5	54,6
Province	2,8	54,4	-44,5	12,7
Comuni	12,0	23,2	-17,6	17,6
Enti sanitari	28,9	38,6	-7,8	59,7
Inflazione	11,6	21,4	8,9	41,9
<i>Diff. aumento spesa Regioni/inflazione</i>	<i>+18,1</i>	<i>+12,0</i>	<i>-17,4</i>	<i>+12,7</i>
<i>Diff. aumento spesa Province/inflazione</i>	<i>-8,8</i>	<i>+33,0</i>	<i>-53,4</i>	<i>-29,2</i>
<i>Diff. aumento spesa Comuni/inflazione</i>	<i>+0,4</i>	<i>+1,8</i>	<i>-26,5</i>	<i>-24,3</i>
<i>Diff. aumento spesa Enti san./inflazione</i>	<i>+17,3</i>	<i>+17,2</i>	<i>-16,7</i>	<i>+17,8</i>

*Fonte:* Elaborazione dei dati della tabella 3.

In sostanza, la tabella 5 ci dice che la tipologia di ente che ha contribuito ad un incremento della spesa superiore a quella dell'inflazione nel complesso del periodo 1990-2016 è stata la Regione, che ha visto crescere i costi per il proprio personale, e per quello medico (Enti sanitari), che è da essa gestito, rispettivamente, di 12,7 punti e di 17,8 punti in più rispetto alla crescita cumulata dei prezzi.

Per contro, Province e Comuni, pur avendo avuto nel primo decennio del XXI secolo una dinamica di crescita superiore a quella dei prezzi, nel complesso, per effetto soprattutto della riduzione registrata negli ultimi anni (2011-2016), hanno visto ridursi in termini reali la spesa per i propri dipendenti, rispettivamente, di 29,2 punti percentuali e di 24,3 punti.

Esaminata l'evoluzione della spesa per il personale delle Pa centrali e locali, si può ora passare ad esaminare le ragioni della dinamica di tale spe-

sa per le Pa centrali e locali, e per i vari Enti locali, essendo due i fattori che incidono su di essa:

- a) il numero dei dipendenti;
- b) il costo medio per dipendente (stipendio lordo e contributi sociali).

La tabella 6 esamina il primo di questi due fattori, considerando solo i dati esistenti in ogni quinquennio, al fine di semplificare l'analisi.

*Tab. 6 - L'evoluzione del numero di dipendenti nelle Pa centrali e locali nei quinquenni del periodo 1990-2017 (migliaia di unità)*

<i>Tipologia PA</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2017</i>
Stato	2.070,1	1.971,2	1.977,7	2.055,6	1.937,9	1.867,0	1.902,9
Enti locali	1.442,7	1.524,3	1.499,8	1.524,2	1.521,8	1.418,7	1.380,4
-Amministr.	735,0	689,7	664,6	625,1	603,9	542,6	519,7
Reg/Prov/Com	674,7	689,3	681,7	699,4	695,1	662,7	659,0
-Enti sanitari	33,0	145,3	153,5	199,7	222,8	213,4	201,7

Fonte: Istat.

Un primo elemento che emerge dall'esame dei dati della tabella 6, è la sensibile e costante riduzione del personale dipendente dello Stato, almeno fino al 2015, a fronte di una sostanziale invariabilità dei lavoratori degli Enti locali nel periodo 1990-2015, sebbene non sia mancato un andamento altalenante, che si è concluso però con una marcata riduzione negli ultimi 7 anni (2010-2017).

In termini numerici, tra il 1990 e il 2017 le Pa centrali hanno perso circa 167.000 dipendenti (pari al 8,1%), mentre le Pa locali hanno visto ridursi gli addetti di circa 62.000 unità (pari al 4,3%).

Quanto accaduto è spiegabile per il fatto che le politiche di rigore introdotte negli anni '90 del secolo scorso, in vista dell'introduzione dell'euro, e attuate a fasi alterne negli anni successivi, sono state implementate con maggiore intensità nelle amministrazioni centrali, piuttosto che in quelle locali, salvo queste ultime adeguarsi solo negli ultimi anni, anche in virtù di regole del Patto di stabilità interno più cogenti.

All'interno del mondo delle Pa locali, non si può non rimarcare la circostanza che, mentre nel 1990 erano le amministrazioni regionali, provinciali e comunali, nel loro insieme, a rappresentare il comparto che assorbiva il maggior numero di dipendenti, nel 2017 queste ultime erano state superate dagli Enti sanitari, che disponevano di 140.000 unità in più. Strabiliante è stata poi la crescita degli addetti degli "altri Enti locali", in sostanza amministrazioni come le municipalizzate e le società istituite da Regioni e Pro-

vince, che sono passate dai 33.000 dipendenti del 1990 agli oltre 201.000 del 2017.

Per meglio comprendere l'evoluzione dell'occupazione nelle Pa centrali e locali, ancora una volta è opportuno esaminare come si è giunti a questo risultato, esaminando le tabelle 7 e 8, che, per gli stessi periodi, valuta le variazioni in termini, rispettivamente, assoluti e percentuali.

*Tab. 7 – La variazione del numero dei dipendenti nelle Pa centrali e locali nei quinquenni del periodo 1990-2017 (migliaia di unità)*

<i>Tipologia PA</i>	<i>1990-1995</i>	<i>1995-2000</i>	<i>2000-2005</i>	<i>2005-2010</i>	<i>2010-2015</i>	<i>2015-2017</i>	<i>1990-2017</i>
Stato	-98,9	+6,5	+77,9	-117,7	-70,9	+35,9	-167,2
Enti locali	+81,6	-24,5	+24,4	-2,4	-103,1	-38,3	-62,3
- <i>Amministrazioni Reg/Prov/Com</i>	-45,3	-25,1	-39,5	-21,2	-61,3	-22,9	-215,3
- <i>Enti sanitari</i>	+14,6	-7,6	+17,7	-4,3	-32,4	-3,7	-15,7
- <i>Altri enti loc.</i>	+112,3	+8,2	+46,2	+23,1	-9,4	-11,7	+168,7

*Fonte:* Elaborazione dei dati della tabella 6.

Dall'esame della tabella 7 emerge che nel primo quinquennio esaminato (1990-1995), che ha visto anche il primo ampliamento dell'autonomia degli Enti locali, per effetto della legge 142/1990, questi hanno incrementato i loro dipendenti, a differenza delle amministrazioni centrali, che hanno registrato una sensibile riduzione degli addetti. Per contro, nel quinquennio successivo (1995-2000) vi è stato un trend opposto, con una crescita dei dipendenti nelle Pa centrali, ed una contestuale riduzione nelle Pa locali. Nei 3 quinquenni seguenti il trend di variazione numerica del personale è stato identico nelle Pa centrali e locali, mentre, solo negli anni 2 anni considerati c'è stata una tendenza differente tra Pa centrali (con personale in crescita) e Pa locali (con dipendenti in diminuzione).

All'interno delle Pa locali risalta l'esplosione del numero di addetti della categoria "altri Enti locali", ossia amministrazioni come le municipalizzate e le società istituite da Regioni e Province, che in soli 5 anni, subito dopo l'introduzione dell'autonomia con la legge 142/1990, sono cresciuti di 112.000 unità. Da notare anche che questo comparto delle Pa locali è stato l'unico che è andato crescendo in modo strutturale per 20 anni (1990-2010), salvo poi invertire la tendenza negli ultimi 7 anni considerati dalla presente ricerca. Nel complesso dei 27 anni considerati, la categoria degli "altri Enti locali" ha aumentato gli occupati di 168,7 migliaia, a fronte di una riduzione in tutti gli altri settori delle Pa locali.



Discorso simile, anche se solo in parte, si può fare per gli Enti sanitari, che hanno mostrato in alcuni periodi un andamento crescente (1990-1995, 2000-2005), pur in presenza di una costante riduzione dei dipendenti delle amministrazioni comunali, provinciali e regionali. Nell'insieme degli anni considerati ha però visto ridursi, anche se lievemente, l'occupazione, per 15,7 migliaia di addetti.

La tabella 8, che riporta la variazione percentuale del numero di dipendenti nelle Pa centrali e locali negli anni 1990-2017, permette un'analisi ancora più approfondita.

*Tab. 8 – La variazione percentuale del numero di dipendenti nelle Pa centrali e locali nei quinquenni del periodo 1990-2017 (%)*

<i>Tipologia PA</i>	<i>1990-1995</i>	<i>1995-2000</i>	<i>2000-2005</i>	<i>2005-2010</i>	<i>2010-2015</i>	<i>2015-2017</i>	<i>1990-2017</i>
Stato	-4,8	+0,3	+3,9	-5,7	-3,7	+1,9	-8,1
Enti locali	+5,7	-1,6	+1,6	-0,2	-6,8	-2,7	-4,3
-Amministrazioni Reg/Prov/Com	-6,2	-3,6	-5,9	-3,4	-10,2	-4,2	-29,3
-Enti sanitari	+2,2	-1,1	+2,6	-0,6	-4,7	-0,6	-2,3
-Altri enti loc.	+340,3	+5,6	+30,1	+11,6	-4,2	-5,5	+511,2

*Fonte:* Elaborazione dei dati della tabella 6.

Infatti ci si rende conto come, in questi 27 anni, a fronte di un calo generalizzato dell'occupazione delle Pa centrali e di quasi tutti i comparti delle Pa locali, il comparto delle società controllate dagli Enti locali ("altri Enti locali"), in palese controtendenza rispetto alle altre Pa locali, ha mostrato una crescita veramente esponenziale, pari complessivamente al 511,2%, derivante principalmente da quanto accaduto negli anni 1990-1995, quando gli addetti sono cresciuti del 340,3%, in appena 5 anni.

Al tempo stesso, il settore che ha registrato il maggior calo è stato quello delle amministrazioni regionali, provinciali, comunali, con il 29,3% tra il 1990 e il 2017, facendo sospettare che ci sia stato un enorme trasferimento di personale dalle amministrazioni pubbliche locali ad enti e società controllati da Regioni, Province e Comuni, ossia da amministrazioni sottoposte ad una regolamentazione pubblica più rigida per l'assunzione e la gestione dei dipendenti, ad altre forme organizzative di natura a volte privatistica, le quali, pur se sotto il controllo delle Pa locali, possono avvalersi di regole più flessibili per l'assunzione e la gestione del personale, inclusi gli aspetti economici.

È il caso di evidenziare come questi enti controllati dalle Pa locali siano le municipalizzate, che si occupano di trasporti pubblici locali, di raccolta

dei rifiuti, di produzione e distribuzione di energia, e più in generale di “*utilities*”, così come le società istituite dalle Regioni, le quali sono spesso dedite alla promozione delle attività produttive (es. fiere, consorzi export, enti di formazione), o alla salvaguardia di cultura e natura (es. enti parco).

Di questi soggetti pubblici si può avere una lista dettagliata, esaminando l’elenco pubblicato annualmente dall’Istat, relativo agli enti che rientrano nel perimetro delle Pubbliche amministrazioni.

Il motivo di questo massiccio trasferimento di risorse umane è, con tutta probabilità, rintracciabile nella volontà dei responsabili degli Enti locali di sottrarsi dalle rigide regole derivanti dalle misure di finanza pubblica, come il Patto di stabilità interno, e, come già accennato, nella più libera gestione del personale, in particolare per l’assunzione di dipendenti, che non deve passare per le complessità di un concorso pubblico.

A questo punto non resta che esaminare il secondo fattore che incide sulla spesa del personale, ovvero il suo costo unitario, che è riportato nella tabella 9, sempre riferendosi ai dati esistenti in ogni quinquennio, al fine di semplificare l’analisi.

*Tab. 9 - L'evoluzione del costo del lavoro pro capite dei dipendenti nelle Pa centrali e locali nei quinquenni del periodo 1990-2017 (unità di euro)*

<i>Tipologia PA</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2017</i>
Stato	25.068	30.044	35.396	42.838	49.673	49.422	50.951
Enti locali	21.938	27.732	34.633	42.904	47.868	46.809	46.462

*Fonte: Istat.*

Una prima osservazione riguarda il fatto che il differenziale di costo del lavoro tra Pa centrali e locali è rimasto, nei 27 anni considerati, grosso modo lo stesso, ovvero circa 3.000 euro (salvo che nel 2017, quando ha raggiunto i 4.500 euro). Ma è evidente che mentre nel 1990 tale differenziale rappresentava una percentuale pari a circa il 12% del costo del lavoro, nel 2015 la differenza valeva poco più del 6%.

In realtà il salario lordo dei dipendenti delle amministrazioni locali si era già allineato a quello dei loro colleghi statali nel 2000, per diventare addirittura superiore nel 2005.

Ad una prima occhiata ci si rende conto che il reddito lordo pro capite, che comprende la retribuzione lorda e i contributi a carico del datore di lavoro, relativo ai dipendenti delle Pa centrali, si è praticamente raddoppiato in 27 anni, mentre quello delle Pa locali, è più che raddoppiato.

Più precisamente, il costo del lavoro nelle Pa centrali è cresciuto del 103,3% se si considera il differenziale del costo del 2017 e del 1990, rap-

portato a quest'ultimo valore  $[(50.951 - 25.068)/25.068]$ , mentre quella delle Pa locali è aumentato del 111,8%  $[(46.462 - 21.938)/21.938]$ .

Ancora una volta, al fine di valutare meglio l'evoluzione del costo del lavoro tra le due tipologie di Pa (centrali e locali), è necessario esaminare la tabella 10, che, oltre a riportare le percentuali di variazione del costo del lavoro, in ciascun quinquennio, indica nell'ultima riga l'andamento dell'inflazione.

*Tab. 10 – La variazione percentuale del costo del lavoro nelle Pa centrali e locali tra i quinquenni del periodo 1990-2017 (%) e confronto con l'inflazione*

Tipologia PA	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2005	2005- 2010	2010- 2015	2015- 2017	1990- 2017
Stato	+19,9	+17,8	+21,0	+16,0	-0,5	+3,1	+77,3
Enti locali	+26,4	+24,9	+23,9	+11,6	-2,2	-0,7	+83,9
Inflazione	25,3	11,6	11,3	10,1	7,7	1,2	67,2

*Fonte:* Elaborazione dei dati della tabella 9, e per quanto riguarda l'inflazione vedi la tabella 3.

La prima osservazione che emerge dall'analisi dei dati della tabella 10, è che il tasso di crescita del costo del lavoro è stato negli anni 1990-2017 superiore all'inflazione sia per le Pa centrali, sia per le Pa locali. Tale differenziale, che si ottiene sommando le variazioni registrate ogni quinquennio, è di 10,1 punti per il costo del lavoro delle Pa centrali (77,3 – 67,2), e di 16,7 punti (83,9 – 67,2) per quello delle Pa locali.

Questo risultato complessivo è frutto di dinamiche diverse. Per le Pa centrali, a un primo quinquennio (1990-1995) in cui la crescita delle retribuzioni è stata più bassa dell'inflazione cumulata, hanno fatto poi seguito 3 quinquenni, caratterizzati da un aumento del costo del lavoro superiore all'inflazione, per poi, negli anni successivi al 2010, mostrare una variazione inferiore all'inflazione, salvo risalire infine negli ultimi due anni (2015-2017).

Le Pa locali, invece, hanno visto crescere per 4 quinquenni consecutivi il costo del lavoro in misura superiore all'inflazione, salvo poi addirittura ridursi a partire dal 2010.

In conclusione, l'esame comparato dell'andamento della spesa per il personale delle Pa centrali e locali, porta ad affermare che, nel periodo esaminato (1990-2017), la spesa delle Pa centrali ha avuto una dinamica inferiore all'inflazione (59,0 punti contro i 67,2 dell'inflazione cumulata), mentre quella delle Pa locali è stata superiore (76,3 punti).

Anche se si mette a rapporto la spesa del 2017 con quella del 1990, l'incremento della spesa del personale delle Pa locali (102,2%) è risultata superiore a quella delle Pa centrali (86,9%).

Questa performance peggiore delle Pa locali è dovuta sia ad una riduzione meno marcata di dipendenti tra il 1990 e il 2017 (-4,3%, contro il -8,1% delle Pa centrali), sia ad un aumento più sensibile della remunerazione dei dipendenti (+111,8%, considerando il differenziale tra il costo del 2017 e quello del 1990, contro il +103,3% delle Pa centrali, e +83,9 punti percentuali, sommando i tassi di variazione nei quinquenni considerati, contro il +77,3 punti delle Pa centrali), che è stato comunque, per entrambe le tipologie di Pa, superiore all'inflazione cumulata nello stesso periodo (67,2 punti).

#### **4. L'evoluzione della spesa per gli acquisti delle Pa centrali e locali nel periodo 1990-2016**

Illustrato l'andamento della spesa per il personale delle Pa centrali e locali negli anni 1990-2017, e constatata la performance peggiore delle Pa locali rispetto alle Pa centrali in termini di controllo della spesa, non resta ora che esaminare l'andamento della spesa per acquisti di beni e servizi (consumi intermedi) per le Pa centrali e locali, illustrato dalla tabella 11<sup>2</sup>.

La prima osservazione che si può fare è che, mentre la spesa per il personale delle Pa centrali è sempre stata maggiore rispetto a quella degli Enti locali, quella per gli acquisti ha visto una strutturale prevalenza della spesa degli Enti locali rispetto a quella delle amministrazioni centrali.

In termini percentuali, si può affermare che mentre nel 1990 la spesa per gli acquisti di beni e servizi degli Enti locali rappresentava il 162,5% della spesa delle Pa centrali, nel 2017 le Pa locali hanno speso per beni e servizi il 306,9% dell'importo destinato dalle Pa centrali alla stessa finalità.

Non solo, ma l'evoluzione della spesa per acquisti ha mostrato una dinamica molto più spinta nelle Pa locali, rispetto a quella delle Pa centrali,

<sup>2</sup> Anche i dati relativi a questa voce di spesa sono tratti da due file excel dell'Istat, riguardanti il Conto consolidato delle Pubbliche amministrazioni, di cui il primo relativo agli anni 1990-2012, ed il secondo relativo agli anni 1995-2015, mentre i dati 2015 – 2016 sono tratti dalla banca dati I.STAT, effettuando la navigazione spiegata nella Bibliografia.

visto che le prime sono più che triplicate, mentre le seconde non sono neppure raddoppiate.

*Tab. 11 - L'evoluzione della spesa annuale per gli acquisti nelle Pa centrali e locali negli anni 1990-2016 (miliardi di euro correnti)*

Tipologia PA	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Stato	12,8	13,8	14,9	15,7	16,4	15,3	15,3	15,0	16,3	16,8
Enti locali	20,8	23,6	25,0	26,1	27,3	27,9	30,5	32,4	34,7	36,3
-Regioni	-	-	-	-	-	2,3	2,4	2,5	2,7	2,9
-Province	-	-	-	-	-	1,3	1,5	1,5	1,6	1,7
-Comuni	-	-	-	-	-	12,9	14,6	15,5	16,3	17,0
-Enti sanitari	-	-	-	-	-	9,7	10,1	10,6	11,6	11,9
Tipologia PA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Stato	17,8	19,0	18,4	20,1	20,5	21,2	19,5	19,6	20,5	20,8
Enti locali	38,7	42,3	44,6	46,1	49,5	52,9	53,1	56,2	59,6	62,4
-Regioni	3,0	3,2	3,7	3,7	4,1	4,6	4,9	4,6	4,8	5,1
-Province	1,9	2,3	2,7	2,8	2,8	2,9	2,7	3,0	3,0	3,0
-Comuni	17,8	19,1	18,9	18,8	19,8	20,4	19,4	20,5	21,5	22,3
-Enti sanitari	12,7	13,8	15,2	16,3	18,3	20,2	21,6	23,4	25,3	26,7
Tipologia PA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016			
Stato	20,9	19,9	18,8	20,4	19,4	21,0	21,8			
Enti locali	64,0	64,8	65,7	66,7	67,0	66,3	66,9			
-Regioni	4,9	4,5	4,2	4,3	4,2	3,8	-			
-Province	3,2	2,9	2,7	2,4	2,0	1,8	-			
-Comuni	23,6	24,2	25,1	26,7	26,8	25,1	-			
-Enti sanitari	27,5	28,5	28,8	28,5	29,5	31,0	-			

Fonte: Istat.

In termini percentuali la spesa per gli acquisti delle Pa centrali è cresciuta del 70,3% [(21,8 – 12,8)/12,8], mentre quella delle Pa locali del 221,6% [(66,9 – 20,8)/20,8].

Si può quindi già anticipare che l'attività delle Pa centrali, almeno sotto il profilo dell'evoluzione della spesa per beni e servizi, è risultata più efficiente rispetto a quella svolta da Regioni, Province, Comuni, e gli enti da loro controllati (come gli Enti sanitari).

La lettura dei dati relativi alle varie categorie di Pa locali, limitati agli anni 1995-2015, consente di comprendere che questa loro minore performance è stata determinata principalmente dagli Enti sanitari e dai Comuni, che, rispettivamente, hanno triplicato e raddoppiato la spesa per acquisti in appena 20 anni.

D'altronde, la seconda osservazione riguarda la circostanza che il comparto che ha influito di più sulla crescita molto forte della spesa per gli acquisti delle Pa locali sia quello degli Enti sanitari (che dipendono dalle Re-

gioni), la cui quota sulla spesa per beni e servizi dell'intero settore delle amministrazioni locali, è andata aumentando, passando dal 34,8% del 1995 al 46,8% del 2015.

Per una comprensione più precisa dell'evoluzione della spesa per acquisti è però necessario osservare con attenzione la tabella 12.

Tab. 12 – La variazione percentuale della spesa annuale per gli acquisti nelle PA centrali e locali negli anni 1990-2016 (%) e confronto con l'inflazione

Tipologia PA	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Stato		+7,8	+8,0	+5,4	+4,5	-7,2	0	-2,0	+8,7	+3,1
Enti locali		+13,5	+5,9	+4,4	+4,6	+2,2	+9,3	+6,2	+7,1	+4,6
-Regioni	-	-	-	-	-	-	+4,3	+4,2	+8,0	+7,4
-Province	-	-	-	-	-	-	+15,4	0	+6,7	+6,3
-Comuni	-	-	-	-	-	-	+13,2	+6,2	+5,2	+4,3
-Enti sanitari	-	-	-	-	-	-	+4,1	+5,0	+9,4	+2,6
Inflazione	6,1	6,4	5,4	4,2	3,9	5,4	3,9	1,7	1,8	1,6
Tipologia PA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Stato	+6,0	+6,7	-3,2	+9,2	+2,0	+3,4	-8,0	+0,5	+4,6	+1,5
Enti locali	+6,6	+9,3	+5,4	+3,4	+7,4	+6,9	+0,4	+5,8	+6,0	+4,7
-Regioni	+2,4	+6,7	+15,6	0	+10,8	+12,2	+6,5	-6,1	+4,3	+6,3
-Province	+11,8	+21,1	+17,4	+3,7	0	+3,6	-6,9	+11,1	0	0
-Comuni	+4,7	+7,3	-1,0	-0,5	+5,3	+3,0	-4,9	+5,7	+4,9	+3,7
-Enti sanitari	+6,7	+8,7	+10,1	+7,2	+12,3	+10,4	+6,9	+8,3	+8,1	+5,5
Inflazione	2,6	2,7	2,4	2,5	2,0	1,7	2,2	2,0	3,5	0,8
Tipologia PA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016			
Stato	+0,5	-4,8	-5,5	+8,5	-4,9	+8,2	+3,8			
Enti locali	+2,6	+1,3	+1,4	+1,5	+0,4	-1,0	+0,9			
-Regioni	-3,9	-8,2	-6,7	+2,4	-2,3	-9,5	-			
-Province	+6,7	-9,4	-6,9	-11,1	-16,7	-10,0	-			
-Comuni	+5,8	+2,5	+3,7	+6,4	+0,4	-6,3	-			
-Enti sanitari	+3,0	+3,6	+1,0	-1,0	+3,5	+5,1	-			
Inflazione	1,6	2,9	3,3	1,2	0,2	0,1	-0,1			

Fonte: le percentuali sono calcolate dall'autore, mentre per l'inflazione i dati sono tratti dalle fonti indicate nella tabella 3.

La prima considerazione, osservando i dati riportati nella tabella 12, è che, salvo nel 2015, in tutti gli altri anni in cui potevano manifestarsi gli effetti di un ampliamento dell'autonomia degli enti locali, evidenziati in grigio, effettivamente l'incremento percentuale della spesa per acquisti delle

Pa locali è stato sistematicamente più elevato rispetto a quello manifestato dalle Pa centrali.

Ma anche in questo caso non mancano gli anni in cui le Pa locali hanno incrementato sensibilmente la spesa per acquisti, pur in assenza dell'entrata in vigore di una norma che ne ampliasse l'autonomia o le competenze (1996, 1997, 2000, 2005), a riprova che l'evoluzione della spesa delle Pa locali non è stata strettamente legata all'ampliamento di autonomia e/o di competenze.

Inoltre si può notare come, nei 26 anni esaminati, le Pa centrali hanno registrato una variazione della spesa per acquisti inferiore all'inflazione di quell'anno in occasione di 11 anni, mentre le Pa locali hanno effettuato incrementi di spesa inferiore all'inflazione solo in 5 dei 26 anni.

Ugualmente, si può constatare che l'evoluzione della spesa per acquisti delle Pa centrali ha registrato un tasso non positivo in ben 8 anni, mentre le Pa locali hanno sperimentato questa situazione solo in 1 anno.

Altre osservazioni si possono desumere dalla tabella 13, suddividendo il periodo in esame (1990-2016) in decenni (1991-2000, 2001-2010, 2011-2016).

*Tab. 13 – La sommatoria dei tassi di variazione annuale della spesa per acquisti di Pa centrali e locali, e differenziale con l'inflazione negli anni 1991-2016*

<i>Tipologia PA</i>	<i>1991-2000</i>	<i>2001-2010</i>	<i>2011-2016</i>	<i>Totale</i>
Stato	34,3	17,2	5,3	56,8
Enti locali	64,4	51,9	4,5	120,8
Inflazione	36,9	21,4	7,6	65,9
Diff. aumento spesa Pa centrali/inflazione	-2,6	-4,2	-2,3	- 9,1
Diff. aumento spesa Pa locali/inflazione	+27,5	+30,5	-3,1	+54,9

*Fonte:* Elaborazione dei dati della tabella 12, e per quanto riguarda l'inflazione vedi la tabella 3.

In primo luogo si constata come negli anni 90' (1991-2000) del secolo scorso, a fronte di una crescita cumulata dell'inflazione di 36,9 punti percentuali, la spesa per gli acquisti delle Pa centrali è cresciuta complessivamente di 34,3 punti, ossia 2,6 punti meno dell'inflazione, mentre quella delle Pa locali è aumentata di 64,4 punti, ossia 27,5 punti in più dell'inflazione.

Anche nel secondo decennio preso in considerazione (2001-2010), il trend di entrambe le tipologie di amministrazioni, non cambia, visto che a fronte di una crescita dei prezzi per complessivi di 21,4 punti percentuali, il costo dei beni e servizi acquistati dalle Pa centrali è cresciuto di appena

17,2 punti, quindi 4,2 punti in meno dell'inflazione, mentre le Pa locali hanno aumentato la loro spesa di 51,9 punti, ben 30,5 punti in più della crescita dei prezzi. Negli ultimi anni (2011-2016) si registra la novità che anche le Pa locali, così come è sempre avvenuto per le Pa centrali, presentano una dinamica di incremento della spesa per acquisti inferiore all'inflazione (che è stata pari a 7,6 punti), essendo stata rispettivamente di 4,5 punti (-3,1 rispetto all'inflazione), e di 5,3 punti (-2,3 rispetto all'inflazione).

In definitiva, nel periodo considerato (1990-2016) le Pa locali sono state meno efficienti nella gestione della spesa per acquisti di beni e servizi, considerato che hanno incrementato la spesa per acquisti del 120,8%, contro il 56,8% delle Pa centrali (considerando la sommatoria dei tassi di incremento annuale), con la conseguenza che la spesa degli Enti locali è cresciuta di 54,9 punti in più rispetto all'indice dei prezzi (120,8 – 65,9), mentre quella delle Pa centrali è aumentata 9,1 punti in meno rispetto all'inflazione (56,8 – 65,9).

In conclusione le Pa locali hanno mostrato una minore efficienza in termini di gestione della spesa per gli acquisti, come risulta da 2 parametri:

- 1) confronto annuale tra evoluzione della spesa per gli acquisti e l'inflazione: è risultato che le Pa locali hanno visto crescere i loro costi di 54,9 punti in più rispetto all'andamento dei prezzi negli anni 1990-2016, mentre le Pa centrali li hanno visti crescere di 9,1 punti in meno rispetto alla dinamica dei prezzi;
- 2) differenza tra la spesa per gli acquisti del 2016 e quella del 1990: è emerso che le Pa locali hanno registrato un differenziale positivo con il tasso di inflazione di 155,7 punti (221,6 – 65,9), mentre le Pa centrali hanno avuto un differenziale di appena 4,4 punti (70,3 – 65,9).

A questo punto non resta che esaminare, con la tabella 14 la performance dei diversi comparti delle Pa locali, per individuare le amministrazioni che hanno contribuito maggiormente all'incremento della spesa per acquisti degli Enti locali.

Dalla tabella 14, si conferma che la tipologia di Ente locale che ha visto crescere di più i costi di acquisto di beni e servizi nel periodo per il quale si hanno i dati (1996-2015) è l'Ente sanitario, che ha determinato una crescita della propria spesa di 120,5 punti percentuali, contro un'inflazione di appena 40,7 punti.

Molto distaccato risulta essere l'insieme dei Comuni, le cui spese per gli acquisti sono cresciute di 69,6 punti percentuali, ben 28,9 punti in più rispetto alla somma dei tassi di inflazione. Va inoltre notato, che a differenza



di Regioni e Province, che hanno ridotto i loro acquisti nel quinquennio 2011-2015, i Comuni hanno continuato a spendere sempre di più.

*Tab. 14 – La sommatoria dei tassi di variazione annuale della spesa per acquisti delle Pa locali, e differenziale con l’inflazione negli anni 1996-2015*

<i>Tipologia PA</i>	<i>1996-2000</i>	<i>2001-2010</i>	<i>2011-2015</i>	<i>Totale</i>
Regioni	26,3	52,4	-24,3	54,4
Province	39,7	56,7	-54,1	42,3
Comuni	33,6	29,3	6,7	69,6
Enti sanitari	27,8	80,5	12,2	120,5
Inflazione	11,6	21,4	7,7	40,7
<i>Diff. aumento spesa Regioni/inflazione</i>	<i>+14,7</i>	<i>+31,0</i>	<i>-32,0</i>	<i>+13,7</i>
<i>Diff. aumento spesa Province/inflazione</i>	<i>+28,1</i>	<i>+35,3</i>	<i>-61,8</i>	<i>+1,6</i>
<i>Diff. aumento spesa Comuni/inflazione</i>	<i>+22,0</i>	<i>+7,9</i>	<i>-1,0</i>	<i>+28,9</i>
<i>Diff. aumento spesa Enti san./inflazione</i>	<i>+16,2</i>	<i>+59,1</i>	<i>+4,5</i>	<i>+79,8</i>

*Fonte:* Elaborazione dei dati della tabella 12, e per quanto riguarda l’inflazione vedi la tabella 3.

La tipologia di Pa locale che ha avuto nel complesso un’evoluzione della spesa per acquisti molto vicina a quella dell’inflazione è la Provincia (42,3 punti percentuali di crescita, ovvero +1,6 punti rispetto all’inflazione cumulata, pari a 40,7%), grazie a una forte riduzione della spesa negli ultimi anni considerati (-61,8% nel periodo 2011-2015). Le Regioni, invece, hanno mostrato una performance intermedia, con una crescita della spesa per acquisti (54,4%) più alta dell’inflazione di 13,7 punti.

Quindi, anche su questo fronte, quello degli acquisti di beni e servizi, le Pa centrali hanno avuto una gestione più cauta rispetto alle amministrazioni locali, tanto che vi è stata una riduzione in termini reali della spesa, a differenza di quanto avvenuto nelle Pa locali, che hanno incrementato la loro spesa in misura sensibilmente maggiore dell’inflazione.

## **5. Conclusioni sulla performance in termini di controllo della spesa delle Pa centrali e locali nel periodo 1990-2017**

Un quadro di sintesi della performance di Pa centrali e Pa locali in termini di controllo della spesa per il personale e per gli acquisti di beni e servizi, è riportata nella tabella 15.

*Tab. 15 – I risultati della valutazione comparata della performance di Pa centrali e locali in termini di crescita della spesa negli anni 1990-2017*

<i>Parametro</i>	<i>Stato</i>	<i>Enti locali</i>	<i>Inflazione</i>	<i>Diff. Enti locali/Stato</i>
Crescita in % della spesa per il personale tra 1990 e 2017	86,9	102,2	67,2	+15,3
Crescita in % della spesa per gli acquisti tra 1990 e 2016	70,3	221,6	65,9	+151,3
Somma algebrica dei tassi di variazione annuale della spesa per il personale tra 1990 e 2017	59,0	76,3	67,2	+17,3
Somma algebrica dei tassi di variazione annuale della spesa per gli acquisti tra 1990 e 2016	56,8	120,8	65,9	+64,0

*Fonte:* Elaborazione dei dati delle tabelle 2, 3, 11, 12.

I primi due parametri, riferiti, rispettivamente, alla spesa per il personale e alla spesa per gli acquisti, sono quantificati mettendo a rapporto la differenza tra l'importo della spesa nell'ultimo anno per il quale si hanno dati (2017 e 2016 rispettivamente), e l'importo registrato nel primo anno considerato (1990).

Gli altri due parametri, riferiti sempre alla spesa per il personale e a quella per gli acquisti, sono quantificati effettuando la somma algebrica dei tassi di variazione annuale della spesa per il personale e per gli acquisti per tutti gli anni considerati.

Tutti i parametri indicano chiaramente che le Pa centrali hanno mostrato una dinamica di crescita della spesa più contenuta, rispetto alle Pa locali, ed in misura consistente, come emerge dalla lettura dell'ultima colonna della tabella 15.

In altre parole le Pa centrali sono state più efficienti rispetto alle Pa locali nella gestione della spesa legata al funzionamento della macchina amministrativa, considerato che queste due voci di spesa non sono influenzate direttamente dalle competenze, i cui effetti si riverberano essenzialmente (ma non esclusivamente) sulle dotazioni per la realizzazione delle politiche pubbliche di competenza di ciascuna amministrazione pubblica.

Appurato il minor controllo della spesa da parte delle Pa locali, non resta che stimare i maggiori costi derivanti dall'autonomia e/o

dall'incremento delle competenze degli Enti locali, ovvero l'importo che sarebbe stato possibile risparmiare nel caso in cui le Pa locali avessero mostrato una dinamica di crescita della spesa per il personale e per gli acquisti pari a quella delle Pa centrali.

## 6. Stima del costo dell'autonomia degli Enti locali in Italia

A questo punto si può arrivare al tema che costituisce il principale obiettivo di questa ricerca: una stima del costo (o del risparmio) derivante dall'autonomia degli Enti locali in Italia, che si potrebbe definire anche con una terminologia non precisa dal punto di vista giuridico, ma facilmente comprensibile a molti, come il costo (o il guadagno) del federalismo in Italia.

Visto che le Pa locali hanno avuto una dinamica di spesa maggiore di quella delle Pa centrali, allora, potendo parlare di costo del federalismo, per quantificare tale costo, derivante dalla minore efficienza delle Pa locali nella gestione della spesa per il personale e per gli acquisti, si stimerà in primo luogo, anno per anno, quanto sarebbe dovuta essere la spesa delle Pa locali, se queste fossero variate in funzione della stessa percentuale annuale di variazione della spesa delle Pa centrali, rispettivamente per il personale (vedi tabella 3), e per gli acquisti (vedi tabella 12).

È il caso di precisare che la stima viene effettuata applicando la percentuale di variazione della spesa delle Pa centrali (che varia anno per anno, e a seconda che si tratti di spesa per il personale, oppure di spesa per gli acquisti) sull'importo dell'anno precedente, come risultante dall'applicazione del metodo sopra descritto.

In altre parole non si applica la percentuale di variazione della spesa delle Pa centrali (per il personale e per gli acquisti) sull'importo effettivo delle Pa locali registrato nell'anno precedente.

Formalizzando le indicazioni sopra esposte, si può scrivere la formula seguente:

$$S_s t = S_s t - 1 * \% \text{ Var } S_{pac} t$$

dove:

-  $S_s t$  è la spesa stimata delle Pa locali dell'anno t (per il personale o per gli acquisti);

-  $S_s t - 1$  è la spesa stimata delle Pa locali dell'anno t-1 (per il personale o per gli acquisti)<sup>3</sup>;

- % Var  $S_{pac} t$  è la percentuale di variazione della spesa delle Pa centrali (per il personale o per gli acquisti) dell'anno t.

Le tabelle 16 e 18 effettuano questa operazione, rispettivamente, per la spesa per il personale, e la spesa per gli acquisti, per tutti gli anni considerati, partendo dalla spesa del 1990.

Il secondo passaggio per effettuare la stima oggetto di questa ricerca, è costituito dal confronto dell'importo effettivo della spesa delle Pa locali, per il personale e per gli acquisti, anno per anno, con l'importo stimato secondo il metodo illustrato, per determinare poi la differenza tra la spesa effettiva e la spesa stimata, che, sommata algebricamente per gli anni considerati, consentirà di quantificare il maggior costo determinato da una gestione della spesa da parte degli Enti locali meno cauta rispetto a quella espressa dallo Stato.

Illustrato il metodo, si può comprendere l'impostazione della tabella 16 (e della tabella 18), dove, nella prima riga, compare la spesa effettiva delle Pa locali per il personale per ogni anno, nella seconda riga, la percentuale di variazione della spesa per il personale delle Pa centrali, come risultante dalla tabella 3, nella terza riga l'importo stimato della spesa per il personale delle Pa locali, se queste avessero variato la spesa nella stessa misura percentuale delle Pa centrali (importo ottenuto secondo la formula sopra illustrata), e nella quarta riga, la differenza tra la spesa effettiva e la spesa stimata, dove il segno "-" segnala che la spesa stimata, con il metodo sopra illustrato, è stata inferiore a quella effettiva, e quindi l'importo preceduto dal segno "meno" rappresenta in sostanza il costo dell'autonomia e/o delle maggiori competenze degli Enti locali.

Si può quindi cominciare ad esaminare i risultati di questa operazione di stima, osservando la tabella 16, che, è bene ripeterlo, riguarda solo la spesa per il personale, mentre la stima relativa alla spesa per gli acquisti è riportata nella successiva tabella 18.

<sup>3</sup> E non la spesa effettiva delle Pa locali dell'anno t-1.

*Tab. 16 - L'evoluzione della spesa stimata per il personale nelle Pa locali negli anni 1990-2017 (miliardi di euro correnti) in caso di variazione identica a quella delle Pa centrali*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Spesa effettiva	31,7	35,9	36,5	36,8	41,5	42,3	45,1	50,2	48,3	49,9
% variazione spesa Stato		+2,1	+5,9	+2,5	-4,1	+1,7	+11,0	+2,9	-3,6	+2,5
Spesa con stessa % var. dello Stato		32,4	34,3	35,2	33,8	34,4	38,2	39,3	37,9	38,8
Differenza		-3,5	-2,2	-1,6	-7,7	-7,9	-6,9	-10,9	-10,4	-11,1
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Spesa effettiva	51,9	55,2	57,4	58,8	63,0	65,4	70,1	67,5	72,7	72,1
% variazione spesa Stato	+4,8	+5,3	+4,9	+7,2	+1,3	+4,9	+2,4	+3,5	+0,7	+2,2
Spesa con stessa % var. dello Stato	40,7	42,9	45,0	48,2	48,8	51,2	52,4	54,2	54,6	54,8
Differenza	-11,2	-12,3	-12,4	-10,6	-14,2	-14,2	-17,7	-13,3	-18,1	-17,3
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
Spesa effettiva	72,8	71,2	69,1	68,2	66,9	65,9	64,9	64,1		
% variazione spesa Stato	+0,1	-1,2	-1,5	-0,2	+0,1	-0,4	+3,0	+1,0		
Spesa con stessa % var. dello Stato	54,9	54,2	53,4	53,3	53,4	53,2	54,8	55,3		
Differenza	-17,9	-17,0	-15,7	-14,9	-13,5	-12,7	-10,1	-8,8		

Fonte: Elaborazione dei dati delle tabelle 2 e 3.

Osservando i dati della tabella 16, si constata in primo luogo che la spesa delle Pa locali nel 2017 sarebbe stata di 55,3 miliardi di euro (invece di 64,1, come è stata effettivamente), se le Pa locali si fossero limitate a variare la spesa per il personale con la stessa dinamica registrata nelle Pa centrali.

Il differenziale tra il valore della spesa stimata del 2017 e il valore della spesa effettiva del 1990 è il 74,4%, una percentuale non lontana da quella relativa all'incremento della spesa delle Pa centrali tra il 2017 e il 1990, che è stata, come si è visto, del 86,9%. La percentuale non è la stessa, sia perché le percentuali vengono arrotondate ad un decimale, e sia perché gli importi su cui sono applicate le percentuali sono a loro volta arrotondati al primo decimale.

D'altronde l'obiettivo di questo lavoro è quello di realizzare una stima, e non una valutazione precisa, d'altronde difficile da immaginare.

Una seconda osservazione è che il differenziale tra la spesa effettiva, e quella che ci sarebbe stata, se le Pa locali avessero avuto un'evoluzione della spesa con la stessa dinamica delle Pa centrali, è crescente fino al 2010, per poi decrescere, per effetto della riduzione più sensibile della spesa effettiva delle Pa locali rispetto a quella delle Pa centrali negli ultimi anni.

A questo punto, con la tabella 17, si può procedere ad una stima del risparmio, in termini di minore spesa per il personale delle Pa locali, se esse avessero avuto la stessa dinamica di variazione delle Pa centrali. Come al solito la sommatoria degli importi viene effettuata per decenni, al fine di facilitare l'analisi.

*Tab. 17 – Stima del risparmio se la spesa per il personale delle Pa locali fosse variata con lo stesso tasso di variazione della spesa delle Pa centrali*

	1991-2000	2001-2010	2011-2017	Totale
Risparmio se spesa				
Enti locali avesse stessa % var. Stato	73,4	148,0	92,7	314,1

*Fonte:* Elaborazione dei dati della tabella 16.

Il risparmio stimato per le spese per il personale che le Pa locali avrebbero potuto ottenere tra il 1990 e il 2017, se avessero mantenuto la stessa dinamica di crescita della spesa mostrata dalle Pa centrali, è di 314,1 miliardi di euro, di cui la metà sarebbe stata ottenuta solo nel primo decennio del secolo (2001-2010).

Va però considerato che i valori sono espressi in termini nominali, ed è chiaro quindi che 1 miliardo di euro del 1995 vale di più di 1 miliardo di euro del 2005, ma ai fini della ricerca condotta, questo aspetto non è determinante, considerato che la maggiore spesa degli Enti locali si è scaricata sul debito pubblico, la cui quantificazione avviene in termini nominali. Ed infatti, alla fine di questa quantificazione della stima del costo del federalismo in Italia, si porrà a rapporto il maggior costo dell'autonomia degli Enti locali con la dimensione del debito pubblico italiano.

Questo non esclude il potenziale interesse di un affinamento della presente ricerca, trasformando i valori nominali in valori reali rispetto ad un anno base, ma la dimensione di questo *paper* è già ampia per gli standard della rivista, per cui si è ritenuto di non procedere in tal senso.

Ora non resta che ripetere la stessa operazione per la spesa per gli acquisti di beni e servizi, il cui risultato è visibile nella tabella 18.

Tab. 18 - L'evoluzione della spesa stimata per gli acquisti nelle Pa locali negli anni 1990-2016 (miliardi di euro correnti) in caso di variazione identica a quella delle Pa centrali

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Spesa effettiva	20,8	23,6	25,0	26,1	27,3	27,9	30,5	32,4	34,7	36,3
% variazione spesa Stato		+7,8	+8,0	+5,4	+4,5	-7,2	0	-2,0	+8,7	+3,1
Spesa con stessa % var. dello Stato		22,4	24,2	25,5	26,6	24,7	24,7	24,2	26,3	27,1
Differenza		-1,2	-0,8	-0,6	-0,7	-3,2	-5,8	-8,2	-8,4	-9,2
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Spesa effettiva	38,7	42,3	44,6	46,1	49,5	52,9	53,1	56,2	59,6	62,4
% variazione spesa Stato	+6,0	+6,7	-3,2	+9,2	+2,0	+3,4	-8,0	+0,5	+4,6	+1,5
Spesa con stessa % var. dello Stato	28,7	30,6	29,6	32,3	32,9	34,0	31,3	31,5	32,9	33,4
Differenza	-10,0	-11,7	-15,0	-13,8	-16,6	-18,9	-21,8	-24,7	-26,7	-29,0
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016			
Spesa effettiva	64,0	64,8	65,7	66,7	67,0	66,3	66,9			
% variazione spesa Stato	+0,5	-4,8	-5,5	+8,5	-4,9	+8,2	+3,8			
Spesa con stessa % var. dello Stato	33,6	32,0	30,2	32,8	31,2	33,8	35,1			
Differenza	-30,4	-32,8	-35,5	-33,9	-35,8	-32,5	-31,8			

Fonte: Elaborazione dei dati delle tabelle 11 e 12.

Si rammenta che nella tabella 18, come avviene nella tabella 16, nella prima riga, compare la spesa effettiva delle Pa locali per gli acquisti per ogni anno, nella seconda riga, la percentuale di variazione della spesa per gli acquisti delle Pa centrali, come risultante dalla tabella 12, nella terza riga l'importo stimato della spesa per gli acquisti delle Pa locali, se queste avessero variato la spesa nella stessa misura percentuale delle Pa centrali (importo ottenuto secondo la formula citata in precedenza), e nella quarta riga, la differenza tra la spesa effettiva e la spesa stimata, ovvero il costo dell'autonomia e /o delle maggiori competenze degli Enti locali, quando la prima è maggiore della seconda.

Anche per questa voce di spesa, ossia per gli acquisti di beni e servizi, si può constatare l'elevata differenziazione tra la spesa effettiva degli Enti locali e quella che si sarebbe manifestata con un'evoluzione percentualmente analoga a quella delle Pa centrali.

Questa differenziazione, che nell'ultimo anno per il quale si hanno dati (2016), è di 31,8 miliardi di euro (66,9 – 35,1), ha già questo ordine di grandezza a partire dal 2009.

È interessante verificare che, mettendo a rapporto la spesa per gli acquisti delle Pa locali nel 2016 con la spesa del 1990, si ottiene un tasso di aumento del 68,8%, in questo caso vicino a quello manifestato dalle Pa centrali tra l'importo della spesa per gli acquisti del 1990 e quello del 2016 (70,3%).

Infine, si può constatare che a partire dal 2003, per i 10 anni successivi (fino al 2012), il differenziale è andato sempre crescendo, con una forte accelerazione nella seconda parte del primo decennio dell'attuale secolo, per poi, come già accennato, stabilizzarsi sopra i 30 miliardi l'anno negli ultimi anni considerati (2011-2016).

Ora non resta, con la tabella 19, che quantificare il maggior costo della spesa per acquisti delle Pa locali, derivanti dalla maggiore dinamica di crescita della loro spesa, sommando i risparmi che si sarebbero ottenuti nei vari anni se le Pa locali si fossero limitate a far crescere la spesa per acquisti nella stessa misura sperimentata dalle Pa centrali, raggruppati per decennio.

*Tab. 19 – Stima del risparmio se la spesa per gli acquisti delle Pa locali fosse variata con lo stesso tasso di variazione della spesa delle Pa centrali*

	1991-2000	2001-2010	2011-2016	Totale
Risparmio se spesa Enti locali avesse stessa % var. Stato	48,1	208,6	202,3	459,0

*Fonte:* Elaborazione dei dati della tabella 18.

Il risparmio stimato per le spese per gli acquisti che si sarebbe potuto ottenere tra il 1990 e il 2016, se le Pa locali avessero ottenuto gli stessi risultati delle Pa centrali in termini di controllo della spesa, è di 459 miliardi di euro, di cui quasi il 90% si sarebbe ottenuto negli ultimi 16 anni considerati (2001-2016). In altre parole la dinamica della spesa delle Pa locali per gli acquisti non ha determinato nell'ultimo decennio dello scorso secolo un particolare aggravio, ferma restando la considerazione già rammentata circa il maggior valore reale dell'importo riferito agli anni 1991-2000.



L'ultima tabella, la 20, ci consente di avere un quadro di insieme degli effetti sulla finanza pubblica della maggior dinamica di spesa delle Pa locali rispetto a quella delle Pa centrali.

In questo modo possiamo arrivare a una stima complessiva del risparmio che le finanze pubbliche avrebbero ottenuto se l'evoluzione della spesa delle Pa locali fosse stata la stessa delle Pa centrali.

*Tab. 20 – Stima del risparmio se la spesa per il personale e gli acquisti delle Pa locali fosse variata con lo stesso tasso di variazione della spesa delle Pa centrali*

	1991-2000	2001-2010	2011-2016	2017	Totale
Risparmio spesa per personale	73,4	148,0	83,9	8,8	314,1
Risparmio spesa per acquisti	48,1	208,6	202,3	-	459,0
<b>Totale</b>	<b>121,5</b>	<b>356,6</b>	<b>286,2</b>	<b>8,8</b>	<b>773,1</b>

*Fonte:* Elaborazione dei dati delle tabelle 17 e 19.

Si copre quindi che negli anni 1991-2017 il costo dell'autonomie e/o dell'incremento delle competenze delle Pa locali in Italia sarebbe stato pari a 773,1 miliardi, valore che però non tiene conto, per mancanza di dati, del maggior costo relativo alla spesa per acquisti delle Pa locali nel 2017.

Limitando quindi l'analisi al periodo 1991-2016, si può affermare che il costo dell'autonomia degli Enti locali, che si è manifestata in un minor controllo della spesa per il personale e per gli acquisti, rispetto a quanto abbiano realizzato le Pa centrali, è di 764,3 miliardi di euro (773,1 – 8,8).

Questo maggior costo non si è scaricato sulle imposte pagate dai cittadini, bensì sul debito pubblico, vista la strutturale presenza di deficit pubblici negli anni considerati.

Questa circostanza spiega probabilmente perché tutto questo possa essere avvenuto.

Va inoltre considerato che questo importo è in termini nominali, e quindi se fosse tradotto in termini reali, con anno base quello attuale, l'importo sarebbe sensibilmente maggiore.

Inoltre l'importo di 773,1 mld non include la spesa per interessi gravante sul debito creato per questo maggior costo di funzionamento delle Pa locali (rispetto a quanto sarebbe stato possibile), determinato dalla gestione meno attenta della spesa per il funzionamento delle amministrazioni da parte delle Pa locali.

Precisato tutto questo, si può offrire, come ultimo elemento di riflessione, il valore del rapporto tra la stima ottenuta del costo dell'autonomia delle Pa locali con la dimensione del debito pubblico italiano.

Utilizzando a questo proposito il dato del debito pubblico esistente a fine 2016, ovvero 2.220 miliardi di euro (secondo i dati Eurostat), si può affermare che il mancato controllo dell'evoluzione della componente istituzionale della spesa pubblica degli Enti locali (personale e acquisti), in conseguenza della crescente autonomia e/o competenze, sia costata in 26 anni più di un terzo del debito pubblico esistente alla fine del periodo considerato.

Infatti:

$$764,3/2220 = 34,4\% \text{ del debito pubblico nel 2016}$$

In conclusione, il costo del processo di decentramento, o di federalismo, per usare un'espressione non corretta, ma comprensibile per il pubblico, è stato un terzo del debito pubblico.

Se questo sia stato conveniente o meno, spetta ai cittadini valutarlo.

## **Bibliografia**

### ***Documenti ufficiali:***

Istat: pubblicazione del 21 novembre 2016 "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche 1995-2015", [www.istat.it/it/archivio/192929](http://www.istat.it/it/archivio/192929);

Istat: pubblicazione del 4 novembre 2013 "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche 1990-2012", [www.istat.it/it/archivio/102753](http://www.istat.it/it/archivio/102753);

Istat: banca dati I.STAT per i dati sulla spesa pubblica centrale e locale per personale e acquisti per gli anni 2015-2017; partendo dalla pagina web <http://dati.istat.it/>, si ottengono i dati selezionando, in sequenza, le voci Conti nazionali, Conti e aggregati economici delle Pubbliche Amministrazioni, Conto annuale, Conto economico per sottosettore, per poi effettuare la ricerca per tipologia di Pa, e per voce di spesa.

### ***Saggi da rivista:***

Access Economics Pty Limited (2006). *The cost of federalism*. Report by Access Economics Pty Limited for the Business Council of Australia.

Ambrosiano, M.F., Bordignon, M. (2012). *Conti Pubblici, fisco e federalismo*. La-voce.info.

- Balaguer-Coll, M., Prior, D., Tortosa-Ausina, E. (2010). *Decentralization and efficiency of local government*. Annals of Regional Science, vol. 45 (pp 571-601).
- Bordignon, M. (2010). *Attuare il federalismo? Non ha prezzo*. Lavoce.info.
- Centro Europa Ricerche (2016). *La legge di stabilità 2016 e le prospettive della tassazione locale in Italia*.
- De Borger, B., Kerstens, K. (1996). *Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA, and econometric approaches*. Regional science and Urban economics, n. 26 (pp 145-170).
- Esposito, M. (2011). *Il federalismo avvelenato*. Rivista on line Economia e politica, Intervento del 3/5/2011.
- Muraro, G. (2009). *Il federalismo costa solo se fallisce*. Lavoce.info.
- Piperno, S. (2016). *L'attuazione del federalismo fiscale in Italia: si può riavviare il cantiere?* Centro studi sul federalismo.

***Siti internet:***

[www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it);  
<http://ec.europa.eu/eurostat>;  
[www.istat.it](http://www.istat.it);