

Introduzione

di Paola Garrone e Giorgio Vittadini

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

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

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

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

Spesa pubblica in Italia: evoluzione e composizione

Quali insegnamenti è possibile trarre dalla lettura del Rapporto?

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

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

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

Il legame tra sussidiarietà verticale e spesa pubblica

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

Il progetto di riforma della Costituzione votato alla Camera nel marzo 2015, oltre a voler rafforzare il governo ed eliminare il bicameralismo perfetto, incide sull'assetto costituzionale dei rapporti tra Stato centrale e Regioni, nei fatti invertendo il processo di decentramento avviato circa 15 anni fa. Il Rapporto riporta argomenti ed evidenze che invitano a guardare con preoccupazione al processo di ri-accentramento delle decisioni e delle finanze. Martini e Turati propongono un modello econometrico della relazione tra incidenza della sussidiarietà verticale sulla spesa pubblica e la crescita economica, misurata con la variazione annuale del PIL pro-capite. Il campione

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

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

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

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

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

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

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

Sussidiarietà orizzontale e spesa pubblica: la posizione dell'Italia

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

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

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

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

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

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

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

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

Proposte e direzioni di lavoro

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

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

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

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

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

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

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

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