

La crisi della finanza pubblica in Italia

1. Introduzione

All'inizio degli anni '70 lo stato della finanza pubblica in Italia aveva già destato notevoli preoccupazioni. I due "libri bianchi" presentati dal Ministro del tesoro al Parlamento nel gennaio 1971 e nel maggio 1973 indicavano che l'entità della spesa pubblica, la sua composizione ed il disavanzo non erano compatibili con gli obiettivi di uno sviluppo non inflazionistico dell'economia.

L'esigenza di attenuare gli effetti della crisi che aveva seguito l'aumento del prezzo del petrolio rendeva preminente il problema di una effettiva regolazione della finanza pubblica. I vincoli posti dal FMI — poi accolti dalla CEE — al disavanzo del Tesoro venivano però ad urtare con larghi vuoti di informazione, oltre che con la mancanza di reali poteri di controllo delle autorità finanziarie sui vari centri di spesa del settore e con la limitatezza dell'aggregato preso in considerazione.

Nonostante l'aumento della pressione tributaria dal 16,7% del 1973 al 20,1% del 1977 — in parte reso possibile anche dalla sola parziale correzione nel 1975 del "fiscal drag" dovuto all'inflazione — negli ultimi anni le entrate tributarie hanno coperto soltanto i trasferimenti dello Stato. Il disavanzo è così diventato sempre più elevato, appesantito anche dal graduale riconoscimento — e quindi regolazione — dei cosiddetti "deficit sommersi".

Il deterioramento della situazione della finanza pubblica in Italia emerge dall'andamento dei conti della Pubblica Amministrazione, che pure non esauriscono l'intero settore pubblico ed escludono le operazioni di natura finanziaria (v. Tab. 1).

Guardando al "settore pubblico allargato", definito nel par. 2 e che include circa un quarto dell'intera occupazione dipendente, diventa più evidente la dimensione effettiva della crisi della finanza

TABELLA 1

	1973	1974	1975	1976	1977
	(migliaia di miliardi di lire) (a)				
Spese complessive	33,0 (40,0)	40,6 (40,0)	56,6 (49,2)	67,0 (46,6)	83,0 (48,0)
Entrate complessive	27,7 (33,6)	34,6 (34,1)	39,9 (34,7)	52,8 (36,7)	65,9 (38,1)
Indebitamento netto	5,2 (6,4)	6,0 (5,9)	16,6 (14,5)	14,1 (9,9)	17,0 (9,9)
Entrate corr./Spese corr. . .	0,92	0,94	0,82	0,88	0,89

(a) Tra parentesi sono indicati i rapporti con il PIL.

pubblica. L'incidenza del fabbisogno sul PIL sale così al 13% del 1976, al 12% del 1977, al 16% del 1978.

Nelle pagine che seguono viene considerata la situazione delle principali componenti del settore pubblico con particolare riferimento alle cause che l'hanno determinata.

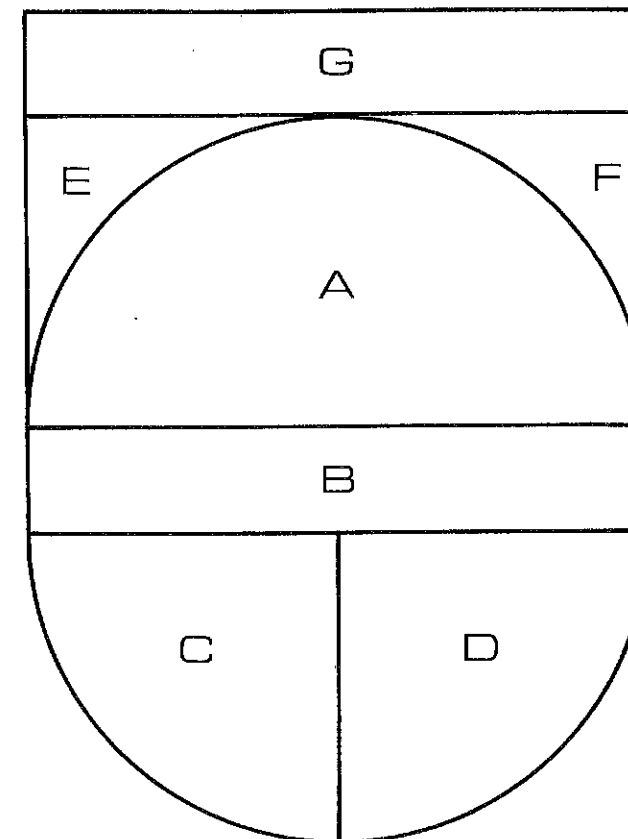
2. Il settore pubblico in Italia

Negli ultimi anni il bilancio dello Stato ha rappresentato una quota sempre meno importante dell'intera spesa pubblica. L'attività diretta, inoltre, costituisce ormai appena i due quinti degli interventi complessivi.

Un aggregato al quale è stata attribuita particolare importanza è rappresentato dal "Tesoro", il cui saldo finanziario si riflette, attraverso il ricorso al credito della Banca Centrale, sulla creazione di base monetaria. Oltre al bilancio dello Stato, l'aggregato "Tesoro" include le operazioni di tesoreria nelle quali, insieme con altre poste minori, sono compresi i conti intrattenuti dalla Cassa Depositi e Prestiti, dalle Aziende autonome, dalle Regioni, dalla Cassa per il Mezzogiorno e dall'INPS.

Se ai dati del bilancio dello Stato si aggiungono quelli di altri enti, quali la Cassa Depositi e Prestiti, la Cassa per il Mezzogiorno, l'Istituto Centrale di Statistica, il Consiglio Nazionale delle Ricerche, si ottiene la posizione della cosiddetta Amministrazione Centrale. Aggiungendo ancora i bilanci delle Amministrazioni locali (Regioni, Pro-

LA STRUTTURA DEL SETTORE PUBBLICO IN ITALIA *



* Lo schema è tratto da un rapporto sull'Italia del FMI.

A = Bilancio dello Stato.

B = Bilanci degli altri Enti dell'Amministrazione Centrale (Cassa Depositi e Prestiti, Cassa per il Mezzogiorno, ISTAT, ACI, CNR, CNEL, ISCO, ENAL, ecc.).

C = Bilanci degli Enti locali.

D = Bilanci degli Enti previdenziali ed assistenziali.

E = Bilanci delle Aziende autonome.

F = Operazioni speciali di Tesoreria.

G = Bilanci delle altre componenti del settore pubblico (Ospedali, Aziende municipalizzate, Enti portuali, ENEL).

Si ottengono, così, i seguenti aggregati:

A+B = Amministrazione Centrale.

A+B+E+F = Tesoro o Settore Statale.

A+B+C+D = Pubblica Amministrazione.

A+B+C+D+E+F = Settore Pubblico.

A+B+C+D+E+F+G = Settore Pubblico Allargato.

vince, Comuni, Camere di Commercio, Università, ecc.) e degli enti previdenziali ed assistenziali resta definito il conto della Pubblica Amministrazione. Le funzioni che caratterizzano quest'ultimo aggregato sono essenzialmente la produzione di servizi non destinabili alla vendita e la redistribuzione del reddito e della ricchezza.

Fino a pochi anni fa la Pubblica Amministrazione rappresentava il più ampio termine di riferimento della finanza pubblica in Italia. Sostanziali progressi per una più completa comprensione del fenomeno finanziario sono stati realizzati passando, prima, al settore pubblico tradizionale, comprendente anche le Aziende autonome, e, più recentemente, definendo il cosiddetto "settore pubblico allargato", esteso agli enti ospedalieri, alle aziende municipalizzate, agli enti portuali e all'ENEL.

3. I conti dello Stato

Tra il 1965¹ ed il 1977 la spesa statale è cresciuta da 7.789 a 56.296 miliardi di lire, cioè dal 21,3 al 32,5% del PIL ai prezzi di mercato. L'aumento della spesa si è accompagnato con una sensibile modifica della sua struttura, che ha portato a definire il bilancio dello Stato un "bilancio di trasferimenti". L'attività diretta dello Stato, rappresentata dai consumi pubblici e dagli investimenti, ha ridotto la sua incidenza dal 45 al 28,3% della spesa complessiva, mentre si sono accresciute le attività di redistribuzione (interessi e trasferimenti) e di intermediazione finanziaria.

Questa trasformazione ha reso le cifre del bilancio sempre meno significative per esprimere il contributo dell'attività dello Stato alla formazione del prodotto interno. È diventato così necessario integrare i dati del bilancio statale con quelli dei destinatari della sua attività indiretta. Dal punto di vista della politica economica ciò avrebbe dovuto portare a un più stretto coordinamento dell'attività svolta dai diversi centri di spesa per assicurare la coerenza con gli obiettivi macroeconomici.

Come risulta dalla Tab. 2, il rapido aumento della spesa complessiva è stato determinato dalla enorme dilatazione dell'attività indiretta. Tra il 1965 ed il 1971 la spesa si era accresciuta di 3,6 punti

¹ Questo anno è significativo per l'Italia sia in senso statistico che in senso economico. Segna infatti il ritorno del bilancio statale all'anno solare e la fine della lunga fase ciclica del "miracolo economico".

TABELLA 2
COMPOSIZIONE DELLA SPESA STATALE
(in percentuale)

	1965	1968	1971	1974	1977
Consumi pubblici	42,7	38,1	35,9	34,6	27,1
Investimenti	2,3	2,6	2,2	2,0	1,3
Trasferimenti	46,8	45,7	48,7	55,5	62,1
Intermediazione finanziaria .	4,6	8,7	8,7	5,7	6,9
Altri	3,6	4,9	4,5	2,2	2,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Spesa/PIL	21,3	22,8	24,9	25,4	32,5

percentuali in termini di PIL; nei sei anni successivi l'aumento è stato più che doppio (7,6 punti). Per oltre 7 punti questo incremento si è verificato tra il 1975 ed il 1977. Nel triennio precedente, tuttavia, si erano già manifestati segni di tensione nella composizione della spesa, con una impennata nel peso dei trasferimenti. Il già sensibile onere dovuto ai meccanismi finanziari introdotti da alcuni importanti provvedimenti veniva infatti accentuato dal limitato sviluppo del reddito (meno del 4% nel triennio).² Tra i provvedimenti più importanti dal punto di vista finanziario si ricordano le riforme regionale e tributaria, il nuovo sistema di finanziamento dei disavanzi delle Aziende autonome, il passaggio allo Stato di alcuni oneri previdenziali e l'assunzione dei debiti degli enti mutualistici, dell'assistenza ospedaliera e della finanza locale.

La riforma regionale del 1972 (che istituiva le regioni a statuto ordinario) ha comportato per lo Stato, oltre al trasferimento di alcuni introiti tributari, l'assegnazione di un "fondo comune", commisurato al gettito di varie imposte, e di un "fondo per i programmi regionali di sviluppo". Dal 1977 la misura di quest'ultimo fondo è stata collegata anche all'andamento dei prezzi, prevedendosi (fino al 1981) una sua parziale "indicizzazione" sulla base della variazione dell'indice dei prezzi impliciti del PIL.

² Le differenze nel "peso" della spesa non rappresentano, peraltro, variazioni "reali" in quanto il rapporto con il PIL incorpora anche la sua variazione reale. Se si tiene conto del diverso sviluppo reale del reddito nei due periodi 1965-71 e 1971-77 (35,6% nel primo e 19,4% nel secondo), l'aumento "reale" della spesa statale passa dal 17,3 al 15,5%.

TABELLA 3

	Fondo comune	Fondo programmi regionali di sviluppo
	(miliardi di lire)	
1972	365	20
1973	565	—
1974	556	329
1975	487	383
1976	915	857
1977	1.132	737

La riforma tributaria del 1973-74 ha quasi completamente eliminato il potere impositivo degli enti locali accentrandolo nello Stato. In sostituzione dei tributi soppressi lo Stato ha assegnato agli enti locali risorse sostitutive (Tab. 4).³ Si è così prodotto un sistema di finanza "derivata" al posto di un sistema "self-contained".

TABELLA 4

	Somme sostitutive (a)		Totale
	Imposte dirette	Imposte indirette	
	(miliardi di lire)		
1973	—	1.035	1.035
1974	627	1.456	2.083
1975	802	1.703	2.505
1976	890	2.030	2.920
1977	1.010	2.187	3.197

(a) Oltre alle percentuali di accrescimento, le variazioni annuali hanno riflesso anche gli sfasamenti temporali nelle erogazioni dal bilancio.

Tra le partite dell'intermediazione finanziaria dello Stato figurano dal 1973 le anticipazioni per la copertura dei disavanzi delle Aziende autonome — Ferrovie e Poste — copertura in precedenza attuata dalle

³ I trasferimenti venivano commisurati alle somme introitate da comuni e province nel 1972 (per le imposte indirette) e nel 1973 (per le imposte dirette), aumentate annualmente del 7,5 o del 10%. Nel 1976 le percentuali di incremento sono state elevate, rispettivamente, al 15,5 ed al 18%. Per il 1977 ed il 1978 gli incrementi sono stati elevati al 25 ed al 20%.

aziende stesse ricorrendo al mercato:⁴ 1.062 miliardi di lire nel 1973, 709 nel 1974, 1.125 nel 1975, 1.028 nel 1976 e 1.542 nel 1977.

Lo Stato è intervenuto anche nel finanziamento del Fondo sociale dell'INPS (che si riferisce ad una piccola quota per ogni trattamento pensionistico e alle "pensioni sociali", corrisposte dal 1969 alle persone di oltre 65 anni di età sprovviste di altre fonti di reddito) e dei regimi pensionistici dei lavoratori autonomi. Dal 1975, inoltre, ha sostenuto l'onere del consolidamento dei debiti mutualistici verso gli ospedali. Nel triennio 1975-77 questi interventi sono risultati di poco inferiori a 10.000 miliardi, il 2,3% del PIL del periodo.

Sempre a partire dal 1975 è stato inserito in bilancio lo stanziamento per il Fondo Nazionale Ospedaliero, che peraltro avrebbe dovuto essere essenzialmente finanziato da un aumento di oneri sociali destinato al bilancio.

Nel 1977 l'approvazione della prima fase del programma di risanamento finanziario degli enti locali ha portato al consolidamento dei debiti a breve termine verso il sistema bancario. Alla copertura del fabbisogno per il 1977 (circa 2.800 miliardi) ha provveduto la Cassa Depositi e Prestiti; dal 1978 l'onere, indicato per l'anno in 6.800 miliardi, è incluso nel bilancio statale.

Una posta del bilancio che ha subito un eccezionale incremento è rappresentata dagli interessi. Tra il 1974 ed il 1977 la spesa si è quasi triplicata, passando a circa 6.000 miliardi di lire.⁵ Le cause di questo aumento risiedono nella forte dilatazione dei disavanzi annuali, che in appena quattro anni ha portato al raddoppio della consistenza dell'indebitamento (prossimo agli 80.000 miliardi di lire), e nella crescita dei tassi d'interesse, sostenuta dall'elevato tasso d'inflazione. Anche la modifica della composizione delle forme di copertura, con un netto passaggio al finanziamento a breve termine — specialmente buoni del tesoro —, ha inciso sul costo della raccolta. Il tasso medio sull'indebitamento totale, in particolare, è cresciuto dal 5 all'8% tra il 1975 ed il 1977 (il costo del nuovo debito nel 1976 ha superato il 16%).

Passando alla composizione funzionale della spesa è da notare che l'istruzione, quasi completamente a carico dello Stato, ha assorbito sempre maggiori risorse. Le cause del fenomeno sono da ricercare nelle

⁴ Ancora prima la copertura era assicurata da sovvenzioni statali a fondo perduto.

⁵ Tenuto conto anche degli interessi sui buoni del tesoro (BOT) anticipati dalla Tesoreria e delle restituzioni da parte della Banca d'Italia sui titoli sottoscritti.

ristrette dimensioni medie delle scuole (che non consentono né economie di scala negli oneri gestionali, né l'utilizzo di attrezzature didattiche più adeguate) e nell'eccessivo frazionamento degli indirizzi di studi. Il rapporto alunni-insegnanti, inoltre, si è continuamente ridotto, scendendo notevolmente al disotto di quello degli altri paesi (di circa un sesto per la scuola primaria e di due quinti per quella secondaria). Anche se l'incidenza della spesa per l'istruzione sul complesso della spesa statale si è ridotta tra il 1965 e il 1977 di 5 punti percentuali (dal 19,1 al 14%), il suo peso in termini di PIL è rimasto costante sul 3,7%.

Una continuazione dell'analisi funzionale della spesa statale resta, a questo punto, superflua. Escluse le funzioni sulla cui evoluzione hanno inciso i meccanismi in precedenza ricordati, l'altra parte della spesa statale, quella di tipo istituzionale, ha rappresentato nel 1977 appena un sesto dell'intero bilancio ed è costituita essenzialmente da consumi pubblici e da investimenti.

4. Il settore previdenziale

A partire dagli anni '60 la spesa previdenziale ha subito un sensibile incremento diventando una delle maggiori componenti della spesa pubblica. Tra il 1965 ed il 1977 le prestazioni pensionistiche erogate dai numerosi istituti previdenziali sono cresciute molto più rapidamente del PIL: la loro incidenza sul PIL si è quasi raddoppiata, passando dal 6,8 all'11,9%,⁶ con una elasticità di 1,64.⁷

Questo rapido accrescimento è stato determinato dalle importanti modifiche introdotte nel sistema pensionistico,⁸ quali il passaggio dal metodo contributivo a quello retributivo per la determinazione della pensione, il riconoscimento del diritto alla pensione per i lavoratori autonomi, l'introduzione della pensione sociale,⁹ il collegamento delle pensioni con la variazione dei prezzi e con la dinamica salariale.

⁶ G. MORCALDO, "Analisi della struttura dei trattamenti pensionistici e della sua evoluzione", in *Contributi alla Ricerca Economica n. 7*, Banca d'Italia, 1977, p. 83.

⁷ I dati non considerano i trattamenti integrativi erogati dalle numerose gestioni speciali.

⁸ È stato calcolato che negli ultimi anni in media ogni mese è stato varato un provvedimento in materia pensionistica.

⁹ Inizialmente previsto in 350.000 unità (MEDIOBANCA, *La finanza pubblica*, a cura di G. Loraschi, 1978, p. 362) il numero dei beneficiari è risultato in effetti molto più elevato (nel 1977 oltre 850.000 unità). Tra il 1969 — anno di introduzione della pensione sociale — e il 1977 l'onere è stato di 2.400 miliardi.

Una causa più remota di questa esplosione — che probabilmente non ha esaurito ancora i suoi effetti — risale ad un quarto di secolo fa, quando il regime assicurativo dell'INPS veniva esteso a tutti i lavoratori dipendenti. Gli oneri previdenziali sono così aumentati sia per il maggior numero dei beneficiari di pensioni, sia per il più elevato importo medio dei trattamenti. Nel 1976 il numero dei beneficiari era di poco inferiore a 15,5 milioni, di ben sei milioni al disopra del 1965. Nello stesso periodo, l'importo medio annuo dei trattamenti si è più che triplicato, passando a 1,1 milioni di lire, specialmente per il passaggio dal metodo contributivo a quello retributivo (1968)¹⁰ e per l'indicizzazione dei trattamenti pensionistici ai prezzi (1969) e ai salari (1975). Il metodo retributivo, in particolare, commisura l'entità della pensione ad una percentuale — dal 1976 il 2% per ogni anno di anzianità — della retribuzione media triennale più elevata degli ultimi dieci anni. Questa nuova base di riferimento — che ha favorito specialmente chi negli ultimi anni lavorativi ha realizzato una forte progressione salariale — si è sostituita a quella dell'intera vita lavorativa riflessa nell'ammontare dei contributi versati.

Due elementi di "distorsione" che hanno inciso sulla spesa previdenziale sono rappresentati dalla anomala numerosità delle pensioni di invalidità e dalla diffusione del "cumulo" dei trattamenti. Il primo fenomeno risulta dalla composizione delle pensioni per categorie. All'inizio del 1977 i trattamenti di invalidità rappresentavano numericamente la componente principale (42,5%) delle pensioni erogate dall'INPS, seguiti dalle pensioni di vecchiaia (40,5%) e da quelle di reversibilità (17%).¹¹

In mancanza di un'anagrafe generale delle pensioni, il fenomeno dei trattamenti plurimi è stato evidenziato dalla forte eccedenza del numero delle pensioni erogate rispetto sia al numero dei pensionati assistiti, sia al numero potenziale dei pensionati calcolato con la metodologia demografica.¹² La diffusione del cumulo dei tratta-

¹⁰ Attualmente coesistono in Italia tre diverse relazioni tra contributi e trattamenti pensionistici: il sistema della "capitalizzazione", quello della "ripartizione" e quello della "prestazione". Con il primo sistema, fino al 1968 prevalente ed ora limitato ai soli enti locali, i contributi sono investiti per finanziare le future erogazioni a favore dei beneficiari. Con il secondo sistema, ora il più diffuso, i contributi riscossi vengono utilizzati immediatamente per far fronte alle prestazioni. Con il terzo sistema, applicato per i dipendenti dello Stato, il Tesoro, anziché accantonare la quota dei contributi a proprio carico, corrisponde direttamente le pensioni.

¹¹ Va, tuttavia, ricordato che continuano ad essere catalogate tra le pensioni di invalidità anche quelle che, al raggiungimento dei limiti di età, diventano di vecchiaia.

¹² Cfr. G. MORCALDO, *op. cit.*, p. 101 seg.

menti pensionistici è stata valutata intorno ai 2 milioni; tenuto conto dell'ammontare medio dei trattamenti, il costo del fenomeno si sarebbe aggirato sui 2.000 miliardi di lire, oltre il 10% dell'onere complessivo per le pensioni.

Il rapporto degli oneri previdenziali sul PIL (19,4% nel 1976) in Italia è tra i più elevati nei paesi industrializzati; nella CEE l'Italia è superata solo dal Lussemburgo (21%) e dall'Olanda (25%). Oltre alla diversa struttura per età della popolazione (un sesto della popolazione ha una età superiore ai 60 anni), va considerato che in Italia l'età di pensionamento (60 anni per gli uomini e 55 anni per le donne) è tra le più basse in senso assoluto. Le misure di indicizzazione applicate hanno poi alzato al disopra dell'unità l'elasticità della spesa rispetto ai prezzi. In un periodo di elevati tassi d'inflazione ciò ha concorso al rapido accrescimento degli oneri pensionistici.

L'evoluzione dei contributi sociali è stata molto più contenuta, passando complessivamente tra il 1965 ed il 1975 dal 12 al 15% del PIL. Anche se la pressione contributiva resta tra le più alte dei paesi industrializzati — nella CEE è seconda solo a quella dell'Olanda — il sistema previdenziale ha così registrato negli ultimi anni forti disavanzi.

In prospettiva, il peso della spesa per pensioni pare destinato ad aumentare ulteriormente sia per l'elevato coefficiente di elasticità rispetto ai prezzi, sia per l'entrare a pieno regime di alcuni più recenti provvedimenti (come quelli per i lavoratori autonomi).

In assenza di aumenti delle aliquote contributive — aumenti che però contrastano con la politica di contenimento del costo del lavoro¹³ — la quota della spesa coperta dai contributi finirà per contrarsi ulteriormente rispetto al 79% del 1976, allargando il fabbisogno finanziario del settore.

5. La spesa sanitaria

Insieme con gli oneri pensionistici a carico degli istituti previdenziali, la spesa sanitaria ha costituito la componente più dinamica degli interventi nel campo delle prestazioni sociali che, nel complesso, hanno raggiunto i due quinti dell'intera spesa pubblica.

Tra il '65 ed il '76 l'incidenza della spesa sanitaria sul PIL è

¹³ Oltre l'80% dei contributi sociali è in Italia a carico del datore di lavoro.

salita dal 3,5 al 5,5 per cento,¹⁴ con una elasticità pari a 1,57.¹⁵ Il numero dei beneficiari di questa spesa — che rappresenta un vero e proprio trasferimento in natura alle famiglie, ossia un consumo collettivo, nella terminologia dei contabili nazionali — si è continuamente accresciuto raggiungendo ormai circa il 99 per cento della popolazione, rispetto ad appena il 50 per cento di venticinque anni fa.

Nell'ambito della spesa sanitaria è particolarmente aumentata l'importanza degli oneri ospedalieri sui quali hanno inciso, oltre al numero dei medici, degli infermieri e dei posti-letto per abitante, sia le frequenze e la durata media dei ricoveri, sia i livelli retributivi medi del personale. Nel '77 la spesa ospedaliera è passata a rappresentare circa la metà dell'intera spesa sanitaria, rispetto al 30 per cento del '52. Alla base di questa forte espansione può essere posta anche la "riforma ospedaliera" del '68. Consentendo ai consigli di amministrazione degli ospedali di fissare l'importo delle rette di degenza in relazione ai costi sostenuti, la riforma rimuoveva in pratica ogni vincolo al contenimento delle spese e toglieva agli enti mutualistici ogni possibilità di controllare la spesa incidendo sulla sua formazione. Inoltre, l'introduzione di un rapporto minimo tra il numero dei dipendenti e quello dei posti-letto ha avuto anche l'effetto di allargare gli organici amministrativi e di aumentare l'incidenza degli oneri di personale per giornata di degenza.

Nel '74 veniva emanato un nuovo provvedimento destinato a sanare la situazione finanziaria degli ospedali mediante la ricordata operazione per l'estinzione dei debiti da parte degli enti mutualistici. Veniva, inoltre, istituito un «Fondo Nazionale Ospedaliero» da ripartire tra le regioni.¹⁶ Tra il '75 ed il '77 il Fondo ha ricevuto 8.500 miliardi di lire, importo tuttavia insufficiente a coprire le effettive necessità che hanno determinato così un "debito sommerso" di oltre 3.000 miliardi.

¹⁴ Si tratta di dati indicativi, date le difficoltà di stabilire l'esatto ammontare delle prestazioni ospedaliere.

¹⁵ G. MORCALDO e G. SALVEMINI, "Struttura e evoluzione della spesa sanitaria pubblica", *Rivista di Politica Economica*, di prossima pubblicazione.

¹⁶ Il meccanismo di ripartizione tra le regioni non sembra aver tenuto conto delle effettive esigenze di ognuna di esse determinando un aggravio dell'onere complessivo sostenuto dallo Stato. Secondo un'analisi condotta per il 1975, la metà delle regioni avrebbe ricevuto risorse superiori alle necessità per oltre 200 miliardi di lire. Nella misura in cui le disponibilità derivatene sono state depositate presso il sistema bancario il fabbisogno finanziario dello Stato si è accresciuto, cfr. G. CIUCCI, *La spesa ospedaliera nel biennio 1974-75*, FIARO, 1975, p. 89.

Oltre alla spesa ospedaliera si sono accresciute le spese farmaceutiche, anche in relazione con la crescita del numero medio di prescrizioni pro-capite, diventato il più alto tra i paesi europei.

La quota del PIL assorbita in Italia dalla spesa pubblica per prestazioni sanitarie è da tempo superiore a quella media dei paesi industrializzati. Per individuare le cause che sono alla base delle differenze osservate nei vari paesi, l'OCSE ha isolato le principali variabili esplicative¹⁷ per le maggiori aree di spesa: l'ospedaliera, la medica e la terapeutica.¹⁸ Nel '74 — anno terminale della ricerca — queste tre aree di spesa rappresentavano per l'Italia il 93,8 per cento della spesa sanitaria, rispetto all'88,3 per cento della media OCSE.¹⁹ Ne è risultato che

$$\frac{PHE}{GDP} = \frac{THE}{U} \cdot \frac{PHE}{THE} \cdot \frac{U}{C} \cdot \frac{C}{N} \cdot \frac{N}{GDP}$$

cioè il peso della spesa sanitaria pubblica in termini di PIL è determinato dal prodotto del costo di ogni prestazione (THE/U) per la quota pubblica della spesa sanitaria complessiva (PHE/THE) per il numero delle prestazioni pro-capite (U/C) per la quota di copertura

TABELLA 5

	Servizi ospedalieri	Servizi ambulatoriali	Servizi farmacoterapeutici
Costo per prestazione in termini di reddito pro-capite	1,21 (0,94)	0,29 (0,27)	0,61 (0,09)
Quota della spesa sanitaria pubblica	0,95 (0,88)	0,90 (0,73)	0,90 (0,67)
Prestazioni pro-capite	2,3 (3,07)	4,9 (5,1)	17,15 (8,59)
Copertura assicurativa	0,986 (0,921)	0,986 (0,91)	0,986 (0,98)
Percentuale sul totale	50,8 (54,4)	24,8 (22,9)	18,2 (11,0)
Incidenza sul PIL	2,62 (2,33)	1,28 (0,92)	0,93 (0,54)

¹⁷ La distribuzione per età della popolazione, che indubbiamente incide sulla spesa complessiva, non è considerata esplicitamente, ma si riflette sul valore delle variabili specificate.

¹⁸ OECD, *Public Expenditure on Health*, 1977.

¹⁹ L'altra quota è costituita prevalentemente dalle spese per la ricerca e dai costi amministrativi.

assicurativa della popolazione (C/N) per il reciproco del reddito pro-capite (N/GDP).

Dal confronto tra i valori delle variabili esplicative ricostruiti per l'Italia e quelli medi dei paesi dell'OCSE — indicati tra parentesi nella Tab. 5 — emergono alcune considerazioni generali: in Italia la copertura assicurativa è più estesa; le prestazioni terapeutiche pro-capite sono il doppio di quelle della media OCSE; la quota pubblica della spesa sanitaria è sensibilmente più elevata, specie nell'area non ospedaliera, ed il costo di ogni prestazione rispetto al reddito pro-capite è molto più alto. In termini di composizione della spesa risulta, inoltre, un rapporto anormalmente elevato per gli oneri terapeutici, mentre è relativamente basso il peso della spesa ospedaliera.

6. Le imprese pubbliche

Il sistema delle imprese pubbliche, cioè le imprese produttrici di servizi di pubblica utilità (aziende autonome, aziende municipalizzate, ENEL) ha subito negli ultimi anni un progressivo deterioramento finanziario raggiungendo un disavanzo che rappresenta circa un quinto del disavanzo complessivo del settore pubblico allargato. In generale, si può affermare che questa situazione è stata determinata da un comportamento asimmetrico della politica tariffaria rispetto all'andamento dei costi. Mentre si è assistito ad un continuo aumento dei costi di gestione, la quota dei ricavi derivanti dalla vendita dei beni e servizi prodotti si è ridotta rispetto a quella proveniente dai trasferimenti da parte dello Stato e degli enti locali.

Tra le Aziende autonome la posizione più delicata è quella delle Ferrovie.²⁰ Pur senza entrare nel merito degli obiettivi di redistribuzione che intendeva realizzare, il congelamento delle tariffe per oltre dieci anni (dal '63 al '74) — mentre il livello dei prezzi si era quasi raddoppiato — ha costituito uno dei motivi del peggioramento dei conti delle Ferrovie. Questo elemento si è così aggiunto a marcate inefficienze produttive, sia pure dovute a finalità di ordine sociale,²¹ e alla forte concorrenza esercitata dallo sviluppo del traffico

²⁰ Tra le altre Aziende autonome solo le Poste hanno presentato una gestione in strutturale disavanzo a causa dei servizi prestati e della politica tariffaria seguita.

²¹ Poco meno di un terzo dell'intera rete ferroviaria serve appena il 3% del traffico complessivo di merci e di persone, con un costo che è dieci volte più alto delle entrate realizzate, cfr. V. CERIANI e A. DI MAJO, "Le tariffe pubbliche nella politica economica", in *Contributi alla Ricerca Economica* n. 8, Banca d'Italia, 1978.

sulle autostrade.²² Tra il '65 ed il '74 il disavanzo delle Ferrovie è aumentato da 150 a 750 miliardi di lire, nonostante il rimborso da parte dello Stato dei minori introiti per l'applicazione di tariffe agevolate ad alcune categorie di utenti e la cosiddetta "normalizzazione" dei conti, stabilita in sede CEE, che ha addossato al Tesoro gli oneri normalmente non sostenuti dalle altre aziende di trasporto (come, ad esempio, le spese per pensioni che eccedono gli accantonamenti). I ritocchi tariffari apportati nel 1976-77 non hanno consentito di contenere nel '77 il disavanzo passato a 1200 miliardi, con un aumento di 150 miliardi rispetto all'anno precedente.

Analoghe considerazioni potrebbero essere ripetute per spiegare le cause dei disavanzi delle Poste — rimasti intorno a 4/500 miliardi nel periodo 1974-77 — e delle numerose aziende municipalizzate.

Un discorso a parte merita, invece, l'ENEL. Al momento della sua costituzione nel 1962 l'ENEL non ricevette dallo Stato nessun fondo di dotazione, riconoscendosi la possibilità di rimborsare gli indennizzi alle imprese nazionalizzate (oltre 1.500 miliardi di lire) con gli introiti della gestione, anche nella considerazione che le tariffe erano allora tra le più elevate in Europa. Fino al '74, nonostante gli aumenti nei costi di produzione, le tariffe sono state tenute invariate, se non addirittura ridotte. Nel '73 il bilancio dell'ENEL è passato in disavanzo, anche se sui risultati positivi degli anni precedenti avevano influito gli insufficienti ammortamenti di bilancio. La revisione tariffaria del '74, con un aumento medio dell'ordine del 65%, era determinata dal quadruplicato livello del prezzo del petrolio (l'energia termica rappresenta una quota molto elevata — circa il 60% — della produzione complessiva). I ricavi, comunque, non hanno neppure consentito di coprire i costi variabili di esercizio, determinando un crescente indebitamento. Mentre i costi medi per Kwh erano passati tra il '64 ed il '75 da 14,4 a 30,5 lire, le tariffe medie erano aumentate solo da 14,4 a 25 lire.²³ Oltre alle spese di personale, gli oneri finanziari sono quelli che hanno mostrato la più rapida crescita. Il costo del lavoro per addetto è cresciuto tra il '63 ed il '76 del 260%; nello stesso periodo l'incidenza degli oneri finanziari si è quasi triplicata anche a causa dell'ingente indebitamento resosi necessario per indennizzare le aziende nazionalizzate.

²² Tra il 1950 ed il 1976 la quota del trasporto complessivo effettuato per ferrovia è passata in Italia dal 46,2 al 9,7% per i viaggiatori e dal 41,6 al 19,5% per le merci.

²³ Cfr. V. CERIANI e A. DI MAJO, *op. cit.*

Dato che il risultato lordo di gestione (al netto di oneri finanziari, ammortamenti e imposte) è sempre stato positivo, le perdite dell'ENEL sono derivate di fatto dagli oneri finanziari. Per ovviare a questa causa di fondo, oltre che per finanziare un programma di investimenti di rilevante importo, sono stati assegnati all'ENEL più di 5 mila miliardi di fondo di dotazione, di cui 3 mila miliardi alla fine del '77 nell'ambito del "piano energetico nazionale". Un principio fondamentale introdotto dal "piano" è stato quello della revisione annuale delle tariffe per riportare in pareggio il bilancio dell'ENEL entro il 1981.

7. La finanza locale

La gestione degli enti locali (comuni, province, regioni) costituisce una delle componenti più delicate dell'intera finanza pubblica. L'elevatissimo numero dei centri decisionali di spesa che la compongono ha costituito, infatti, un formidabile ostacolo all'attività di coordinamento e di controllo. Gli enti deficitari sono nel tempo progressivamente aumentati passando da meno di 800 (circa il 10%) nel '51 ad oltre 2 mila nel '61, a 3.700 nel '70 e a quasi 5 mila unità nel '76. Dal '74 al '77 l'indebitamento netto degli enti locali è cresciuto da 1.100 a 6.200 miliardi di lire (compresa anche la gestione ospedaliera) e l'indebitamento totale da 16.000 a circa 30 mila miliardi.

Varie sono le cause che hanno determinato questo continuo deterioramento finanziario: dalla dimensione, alle funzioni, al tipo di finanziamento, all'inflazione. Oltre i tre quarti dei circa 8.100 comuni hanno una popolazione inferiore a 5 mila abitanti. Questa grossa dispersione si è riflessa sulla incidenza degli oneri gestionali. Agli effetti di questo sottodimensionamento si sono sovrapposti i costi di una non ben definita ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo (stato, regioni, province, comuni) che ha portato ad onerose duplicazioni di attività senza accrescerne l'efficienza.

L'introduzione del sistema dei mutui a pareggio dei disavanzi da parte della Cassa Depositi e Prestiti e la sostanziale soppressione dell'autorità impositiva locale attuata dalla riforma tributaria hanno fatto venir meno il naturale incentivo al controllo della spesa che deriva dalla difficoltà, anche politica, di far pagare maggiori tributi

agli amministrati. Si è così instaurato un sistema di rimborsi a "piè di lista" che ha finito per agire come una sorta di "Please effect" incentivando l'espansione della spesa. In termini più generali può essere riconosciuto che anche il progressivo passaggio — in relazione ad un maggior riconoscimento formale della autonomia — da contributi statali specifici e condizionati a contributi generici non condizionati ha costituito un motivo di indebolimento strutturale dell'equilibrio finanziario degli enti locali. I contributi incondizionati si sono, infatti, dimostrati un forte disincentivo alla tassazione anche prima della riforma tributaria, riducendo quasi in pari misura lo sforzo fiscale.

La forte inflazione degli ultimi anni ha concorso a peggiorare ulteriormente i conti degli enti locali. Le percentuali fisse d'incremento dei trasferimenti statali in sostituzione dei tributi soppressi non sono risultate sufficienti a fronteggiare l'aumento dei prezzi. Inoltre, gli elevati tassi d'interesse hanno reso particolarmente oneroso il ricorso al credito delle banche (negli ultimi tre anni l'onere degli interessi ha rappresentato in media il 14 per cento della spesa corrente). Tale ricorso è stato, poi, superiore al necessario perché la mancata approvazione dei bilanci comunali entro i termini stabiliti ha ritardato la concessione dei mutui a pareggio da parte della Cassa Depositi e Prestiti. Così la sostanziale assenza di controllo sulla finanza locale ha agito nel senso di accelerarne il deterioramento.

Un'altra causa della dilatazione dei disavanzi degli enti locali, anche se vi si riflette solo parzialmente,²⁴ è stato il loro concorso alla copertura dei deficit delle aziende municipalizzate. Nel '77 tali deficit hanno raggiunto 1.100 miliardi di lire, per il 95% imputabili alle aziende dei trasporti urbani e causati dall'insufficiente adeguamento delle tariffe ai costi di gestione.

8. Conclusioni

Nella ricerca delle cause della crisi dell'economia italiana negli ultimi anni il dissesto strutturale della finanza pubblica è parso uno dei principali responsabili. Nonostante che il disavanzo sia stato il "vigilato speciale" della situazione e che la pressione fiscale com-

²⁴ La metà delle integrazioni concesse non figura nell'indebitamento netto degli enti locali in quanto è contabilizzata dai comuni tra le concessioni di crediti.

pressiva si sia accresciuta — per fattori automatici, *una tantum* e discrezionali — di diversi punti (tra il '75 ed il '77 è passata dal 31,4 al 35,7% del PIL) allineandosi grosso modo con quella degli altri paesi industrializzati, il peso del disavanzo pubblico sul PIL nel '77 (12,2%) è risultato enormemente superiore a quello degli altri paesi. Per il '78 questo dato crescerebbe ulteriormente di oltre 4 punti percentuali, raggiungendo un livello eccezionale per un paese sviluppato. Il '78 dovrebbe però segnare un anno di svolta per la finanza pubblica italiana. Il campo è stato sgombrato dalle posizioni meno chiare — col riconoscimento di buona parte dei "disavanzi sommersi" — e la politica fiscale dovrebbe farsi più trasparente.

Come risulta dalle pagine precedenti, numerosi sono ancora gli elementi che stanno ad indicare il proseguimento della crescita della spesa. Il sistema previdenziale non è ancora "a regime"; la finanza locale resta ancora sottoposta alle pressioni di spesa sperimentate negli anni passati e risente degli effetti di un più intenso funzionamento delle regioni; le imprese pubbliche si trovano nella necessità di effettuare importanti programmi di investimento; l'avvio della riforma sanitaria si presenta dispendioso; il progressivo adeguamento del valore del punto della scala mobile per il pubblico impiego a quello del settore privato tende a rendere la spesa statale più elastica rispetto ai prezzi.

In considerazione di questi elementi il "piano triennale" presentato dal Ministro del tesoro nello scorso settembre indica che l'andamento d'inerzia della situazione porterebbe il fabbisogno finanziario del settore pubblico allargato a rappresentare nell'81 il 18% del PIL.²⁵ L'aumento della pressione fiscale degli ultimi anni è stato notevole; è piuttosto difficile perciò che possa continuare con analogo intensità. Anche considerando l'effetto di provvedimenti già adottati — per esempio, l'introduzione del "ticket" sui medicinali — o programmati (riscossione unificata dei contributi sociali, loro aumento per alcune categorie di assicurati — come i lavoratori autonomi — rin-

²⁵ Sulla base di un'analisi econometrica del periodo 1965-76, nel 1980 la spesa dello Stato rappresenterebbe da sola oltre il 41% del PIL. Gli aumenti più sensibili tra il 1976 e il 1980 riguarderebbero gli interventi in campo economico (dall'8,4 al 10,5% del PIL), costituiti essenzialmente dalle partite di natura finanziaria, dall'attività amministrativa in senso lato (dal 5,7 al 7,8% del PIL), sulla quale viene ad incidere pesantemente la crescita degli oneri per interessi, e dalle funzioni tipiche di redistribuzione del reddito, quali gli interventi in campo sociale (dal 7,2 all'8,8% del PIL) e per la finanza locale (dal 4,1 al 5,6%). Contenuti resterebbero invece gli aumenti delle funzioni di tipo istituzionale (dal 7,7 all'8,6% del PIL). Cfr. S. GAMBALE - G. P. SCORRO DI CARLO, "Spesa statale: previsioni per il 1980", in questa *Rivista*, dicembre 1977.

caro delle tariffe pubbliche) il peso del disavanzo pubblico resterebbe sempre troppo elevato.

La riforma della legge di contabilità dello Stato approvata nello scorso agosto e il "piano triennale" sono due importanti premesse per un "nuovo corso" della finanza pubblica in Italia. Il riconoscimento della unitarietà del fenomeno finanziario, con la conseguente esigenza di sottoporlo complessivamente all'esame parlamentare, costituisce il punto più significativo della riforma del sistema di contabilità. L'estensione su base pluriennale (da 3 a 5 anni) del quadro di riferimento rappresenta poi la condizione indispensabile per imporre alle decisioni parlamentari che coinvolgono la finanza pubblica una più precisa valutazione degli effetti, non solo immediati, dei provvedimenti adottati. L'affiancamento del bilancio di cassa a quello di competenza e la legge finanziaria diventano strumenti per impostare una efficace politica congiunturale ed attuare i necessari aggiustamenti in una visione complessiva del ruolo della finanza pubblica nell'economia.

SERGIO GAMBALE