

**L'INTERVENTO PUBBLICO 23.2003
IN TOSCANA ATTRAVERSO
LE MATRICI DI CONTABILITÀ SOCIALE**

Patrizia Lattarulo, Renato Paniccà, Nicola Sciclone

Interventi, note e rassegne

IRPET
Istituto
Regionale
Programmazione
Economica
Toscana

RINGRAZIAMENTI

Questo contributo nasce all'interno di un più complesso lavoro di ricerca condotto dall'Irpet che ha portato a diversi approfondimenti. In particolare si rimanda a Patrizia Lattarulo, Renato Paniccià, Nicola Sciclone, 2003, per l'analisi dei redditi delle famiglie toscane nella SAM.

Si ringrazia in modo particolare Alessandra Coli dell'Istat e Maria Grazia Pazienza dell'Università di Firenze per gli importanti suggerimenti forniti nel corso del lavoro.

La costruzione di una SAM per la Toscana ha, inoltre, beneficiato della cooperazione scientifica di un gruppo di ricerca coordinato dal Prof. Guido Ferrari dell'Università di Firenze.

L'allestimento editoriale è stato curato da Patrizia Ponticelli.

INDICE

1. PREMESSA: LA SOCIAL ACCOUNTING MATRIX COME STRUMENTO DI ANALISI ECONOMICA	5
2. LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NELLA SAM, ASPETTI METODOLOGICI	7
3. ALCUNE APPLICAZIONI, I PRIMI RISULTATI ANALITICI	13
4. LA SAM NELL' ANALISI PREVISIONALE, LA SIMULAZIONE DELLE POLITICHE	17
BIBLIOGRAFIA	21

1. PREMESSA: LA SOCIAL ACCOUNTING MATRIX COME STRUMENTO DI ANALISI ECONOMICA

Come è noto il settore pubblico esercita una forte influenza sulla società e sul sistema economico. Attraverso la sua azione viene prelevata e reinserita nel sistema una ingente quantità di risorse, a sua volta utilizzata tanto nell'offerta di servizi altrimenti non spontaneamente prodotti dal mercato in quantità ottimale, quanto nella redistribuzione tra soggetti.

Un modo per analizzare tale intervento è attraverso la SAM (Social Accounting Matrix). Questa costituisce una rappresentazione del sistema economico che, partendo dagli schemi della contabilità, li integra e arricchisce. Nel corso del tempo gli studi di contabilità economica sono stati caratterizzati da un crescente interesse per "una maggiore comprensione dei legami esistenti tra crescita, occupazione, distribuzione del reddito e soddisfazione dei cosiddetti 'bisogni fondamentali'" (Guarini, Tassinari, 1996, pag. 175). La struttura classica della contabilità è andata, così, ampliandosi e sono emerse le potenzialità di questo strumento nel rappresentare anche le relazioni tra fasi produttive e processi di distribuzione e redistribuzione del reddito. Da qui l'attenzione ad una articolazione del ruolo della Pubblica Amministrazione come operatore di primaria importanza nella rappresentazione di un sistema economico complesso.

In contabilità, quella tradizionale, l'attenzione è incentrata sulla rappresentazione del sistema produttivo per l'insieme di relazioni tra settori e branche produttive. Scopo della SAM è di introdurre nello schema contabile tradizionale i soggetti, gli operatori del sistema così da cogliere i risvolti anche di natura sociale generati dall'attività di produzione e distribuzione del reddito. Tenere conto di variabili di natura sociale e demografica nello schema di contabilità consente, quindi, di evidenziare le relazioni tra articolazione settoriale e funzionale del sistema economico e distribuzione personale e familiare dei redditi, come si realizza attraverso l'azione distributiva e redistributiva dell'operatore pubblico. Permette, così, di rappresentare attraverso un unico strumento di analisi: sistema produttivo, operatori economici e distribuzione del reddito disponibile¹, per le relazioni integrate che li legano.

Operativamente si tratta di enfatizzare, all'interno del siste-

¹ Collegando "in modo sistematico il grado di disuguaglianza nella distribuzione del reddito disponibile delle famiglie alla composizione settoriale e funzionale del valore aggiunto, e cioè alla distribuzione primaria del reddito" (Bottiroli-Civardi, Targetti-Lenti, 2002).

ma della contabilità nazionale:

- da un lato, l'impatto dell'attività economica sulle famiglie, attraverso, nel caso che qui si presenta, una articolazione dell'aggregato dei consumi finali per tipologia familiare²;
- dall'altro, il ruolo della pubblica amministrazione, nei diversi enti e funzioni di spesa che la compongono, con particolare riguardo proprio all'intervento redistributivo.

Le potenzialità di questo sistema analitico integrato -basato su una ampia raccolta di informazioni di natura e fonte diversa- consistono nel verificare la coerenza tra variabili macro e distribuzione personale e familiare del reddito e nella valutazione dell'impatto delle politiche sull'intero sistema economico.

In un momento, quale quello attuale, di profonda riorganizzazione istituzionale questo strumento permette, così, di verificare l'effetto delle diverse politiche pubbliche contemporaneamente sulla stabilità e la crescita e -tanto direttamente che attraverso l'impatto sul sistema produttivo (composizione settoriale e funzionale del valore aggiunto)- sulla distribuzione del reddito disponibile. Una articolazione accurata delle molteplici leve d'azione tra livelli di governi, d'altro canto, consente potenzialmente di cogliere gli effetti integrati dei diversi processi di riforma oggi in discussione.

In questo lavoro viene presentato un caso di studio: la costruzione di una SAM per la Regione Toscana relativamente all'anno 1998. In particolare verranno trattati gli aspetti procedurali e metodologici relativi all'approfondimento delle funzioni del solo operatore Pubblica Amministrazione, rimandando ad altri lavori l'approfondimento degli aspetti relativi alla distribuzione familiare del reddito (Lattarulo, Paniccià, Sciclone, 2003). Nel secondo paragrafo verranno affrontati i principali aspetti metodologici; nel terzo paragrafo verranno presentati alcuni risultati dell'analisi, al fine di evidenziare la capacità rappresentativa dello strumento; nel quarto paragrafo si presenterà un esercizio di stima d'impatto delle politiche, al fine di cogliere la portata analitica della SAM.

² L'integrazione di micro dati per l'analisi della distribuzione del reddito tra famiglie all'interno del sistema di contabilità è un aspetto centrale della costruzione della SAM della Toscana. Per l'esemplificazione delle metodologie applicate a questo caso di studio per la Toscana si rimanda a Lattarulo, Paniccià, Sciclone (2003).

2. LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NELLA SAM, ASPETTI METODOLOGICI

La pubblica amministrazione (PA) compare nello schema contabile per la propria attività produttiva e distributiva all'interno delle branche di attività economica (ad esempio, le branche servizi sanitari, istruzione sono composte dall'attività di operatori privati e pubblici). Nella SAM la PA compare come un attore istituzionale del sistema economico per la molteplicità di ruoli, legati alla produzione e offerta di beni e servizi (funzioni allocative) ma soprattutto di tipo redistributivo. A quest'ultima funzione viene riconosciuta nuova rilevanza all'interno di una rappresentazione rivolta a evidenziare i risvolti di tipo sociale dell'attività economica.

Sviluppare il ruolo della pubblica amministrazione all'interno della SAM comporta la ricomposizione dell'intervento pubblico di natura finanziaria -entrate e spese- per singolo ente³. Questo procedimento consente, per altro:

- una lettura analitica dell'intervento pubblico attraverso le leve di bilancio detenute dai diversi enti -centrali e locali- che compongono l'amministrazione;
- di far emergere l'impatto dell'intervento pubblico non solo sul sistema produttivo, ma anche sull'altro soggetto istituzionale, le famiglie, anch'esse articolate al proprio interno, nel nostro caso per livelli di reddito.

In termini esemplificativi questo vuol dire cogliere gli effetti diretti e quelli indiretti -attraverso la composizione settoriale dell'economia-, tanto sulle famiglie che sul sistema economico nel suo complesso, di una diversa articolazione della spesa pubblica e del prelievo (imposte, oneri contributivi, interessi sul debito), tra enti (centrali, regionali, locali, appartenenti alla PA allargata) e funzioni (giustizia, sanità, istruzione, ...). Ogni particolare configurazione di entrate e spese determina, infatti, un proprio impatto redistributivo, non sempre esplicito nella complessità dell'articolazione.

In particolare, quindi, l'obiettivo di questo caso di studio è di ricostruire l'azione della PA di natura finanziaria sul sistema

³ Tradizionalmente si distingue tra attività regolamentativa e finanziaria della PA. È attraverso interventi comunque di tipo finanziario che la PA agisce a fini allocativi e redistributivi. Le funzioni che l'intervento pubblico è chiamato ad assolvere attraverso gli strumenti di bilancio, in letteratura, vengono ricondotte a funzioni allocative e redistributive; le prime rivolte alla correzione delle inefficienze del mercato attraverso l'offerta di servizi pubblici, le seconde rivolte ad ottenere una maggiore equità tra soggetti.

economico toscano e, soprattutto, l'insieme di relazioni che legano questo attore agli altri soggetti istituzionali (famiglie e imprese). A questo scopo è necessario analizzare l'operare della PA e rappresentarne sinteticamente le attività.

Il contributo più importante è nella analisi delle interrelazioni tra i due soggetti istituzionali, famiglie e PA, in modo da consentire una lettura dell'impatto distributivo dell'intervento pubblico.

Cogliere questo insieme di relazioni prefigura il seguente procedimento analitico:

- la definizione dei soggetti che compongono la PA, ovvero l'individuazione degli enti della PA come soggetti rilevanti a scala locale e rispetto ai fini di rappresentazione generale;
- la individuazione delle funzioni della PA con effetti redistributivi;
- l'analisi del sistema di relazioni tra enti della PA e tra questi e gli altri settori istituzionali;
- la integrazione di informazioni di contabilità pubblica all'interno del contesto della contabilità economica.

Se la definizione dei soggetti che compongono la PA è ormai codificata nel metodo in Contabilità e la articolazione tra enti (Stato, Regione, Enti locali...) è strettamente connessa alle finalità rappresentative dell'analisi rispetto alle funzioni svolte e al ruolo ricoperto nel rispondere ai "bisogni fondamentali" delle famiglie, più complessa è la individuazione delle funzioni di rilevanza redistributiva.

È relativamente recente, infatti, la rivisitazione del concetto di consumo delle famiglie operato all'interno del SEC 95, che amplia la tradizionale categoria del Consumo Finale delle famiglie al Consumo Effettivo delle famiglie, determinato sia dalla disponibilità di risorse individuali che dalla disponibilità di risorse (beni e servizi) collettive. Il richiamo è a definizioni e concetti propri dell'Economia Pubblica che vengono recepiti nel contesto della contabilità economica. Molti dei servizi offerti dalla PA non presentano, infatti, o presentano solo in parte le caratteristiche di assenza di rivalità nel consumo e non escludibilità che la letteratura riconosce ai servizi pubblici puri, quelli che vanno a beneficio indistinto dell'intera collettività. Esiste piuttosto una larga parte di servizi rispetto ai quali l'offerta da parte dell'operatore pubblico è guidata da motivi di equità (sanità, istruzione) o di meritorietà (cultura) o, piuttosto, dalla presenza di forti effetti esterni che spingono all'individuazione di un livello ottimale di offerta diverso da quello di mercato. Non sono pochi, quindi, i casi in cui l'offerta di servizi pubblici può andare a diretto beneficio individuale, aumentando le capacità di consumo dei soggetti.

In definitiva è possibile, schematizzare i rapporti che legano la produzione, offerta, consumo di beni e servizi pubblici nel seguente modo.

L'introduzione di queste categorie all'interno degli schemi analitici della contabilità economica comporta che, alle tradizionali categorie della *produzione di servizi non destinabili alla*

	Settore che sostiene la spesa			
	Amm.ni pubbliche	Istituti senza fini di lucro	Famiglie	Totale degli acquisti
Consumi individuali	x	x	x	Consumi finali effettivi individuali delle famiglie
Consumi collettivi	x	0	0	Consumi finali effettivi collettivi delle AP
TOTALE	Spesa per consumi finali della AP	Spesa per consumi finali delle ISL	Spesa per consumi finali delle famiglie	Consumi finali effettivi e totale spesa per consumi finali

2.1
CONSUMI
INDIVIDUALI E
COLLETTIVI E
SETTORI DI SPESA

Fonte: SEC 95 Eurostat,
pag. 56

Produzione		Risorse	Consumo
Diretta	Non market	Spesa per consumi finali della AP	Consumo collettivo
	Residuali di prodotti market	Spesa per consumi finali della AP	Consumo effettivo individuale
Acquisto sul mercato e offerta a prezzi amministrati	Market	Spesa per consumi finali delle famiglie	Consumo delle famiglie

2.2
PRODUZIONE,
OFFERTA, CONSUMO
DI BENI E SERVIZI
PUBBLICI

vendita - per definizione a cura della PA -e di *servizi market*⁴- tipicamente ma non esclusivamente di natura privata, venga aggiunta quella dei *servizi residuali di prodotti market*. Si tratta di servizi per i quali il beneficiario è chiaramente identificabile, per usu-fruire dei quali può essere richiesta una controprestazione, ma tale controprestazione non è commisurata al costo di produzione del servizio stesso; si tratta, cioè, di produzione market, venduta a un prezzo che, come tale, comporta esclusione dal servizio, ma comunque di entità scarsamente significativa (secondo la classificazione COFOG la spesa per sanità, istruzione, assistenza al netto dell'attività di ricerca e programmazione contenuta in queste funzioni) (Collesi, Di Leo, 2000). Attraverso l'offerta e il consumo di questi servizi si realizza, quindi, una redistribuzione in natura a favore dell'individuo⁵.

La distinzione tra servizi non market e residuali è sancita nella classificazione COFOG, recepita, oggi, come classifica-

⁴ Nonostante per definizione la PA produca prevalentemente *servizi non destinabili alla vendita*, accanto a questi è possibile rilevare la presenza di produzione di *servizi market*. Sono servizi non market i servizi generali rivolti all'insieme della collettività (es. difesa, ricerca...). Sono servizi market i servizi di natura sostanzialmente privata anche se offerti/prodotti da operatori pubblici, oggetto di scambio nel mercato (es: gas, elettricità...) (Guerrucci, 2000). Il nuovo sistema di riferimento introdotto dal Sec 95 ha definito anche la categoria di *servizi residuali di prodotti market*.

⁵ I criteri di classificazione sono: possibilità di identificazione del beneficiario; evidente assenso al consumo da parte dell'individuo; principio di esclusione nel consumo. Distinguere il comportamento dell'operatore pubblico per quanto attiene all'offerta di beni e servizi residuali di prodotti market consente di "...verificare se l'operatore pubblico stia destinando o meno quote crescenti della propria spesa al settore delle famiglie, favorendo una redistribuzione di reddito." (Collesi, Di Leo, 2000, pag. 2).

2.3 SERVIZI NON MARKET E RESIDUALI	Servizi Generali	Sanità
	Difesa	Attività Ricreative, Culturali e di Culto
	Ordine Pubblico e Sicurezza	Istruzione
	Affari Economici	Protezione Sociale
	Protezione dell'Ambiente Abitazione e Assetto territoriale	

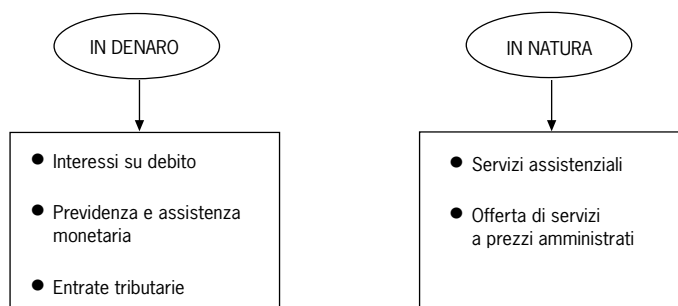
Le attività di amministrazione generale, attività normativa e ricerca svolte nell'ambito della sanità, cultura, istruzione, protezione sociale rientrano tra i servizi non market. Non viene individuato nessun tipo di servizio a carattere individuale relativamente alla fornitura di servizi abitativi, di smaltimento dei rifiuti e di gestione dei sistemi di trasporto. (Collesi, Di Leo, 2000; Guerrucci, 2000, pag. 194)

zione funzionale della spesa nella contabilità pubblica⁶.

Dato che si ha redistribuzione quando si dà luogo a un trasferimento in assenza di controprestazione, questa, alla luce delle precedenti considerazioni, può essere:

- in denaro o monetaria -entrate tributarie/previdenza e assistenza monetaria/secondo alcuni anche interessi sul debito pubblico⁷;
- in natura, attraverso la prestazione di un servizio a diretto beneficio individuale a completo o parziale carico della collettività⁸.

2.4
I TRASFERIMENTI DA
E PER LA PA



⁶ La distinzione precisa è resa possibile dalla classificazione COFOG di terzo livello, sulla base della quale è possibile separare le attività di carattere generale (programmazione e ricerca) all'interno dei servizi residuali (sanità, attività ricreative e di culto, istruzione, protezione sociale). Tali importi sono comunque pari a circa l'1%, 2% della spesa per servizi residuali, quindi trascurabili in sede di prima approssimazione. La contabilità pubblica si sta comunque adeguando a questo schema analitico.

⁷ Gli interessi sul debito pubblico non rappresentano, infatti, in senso proprio uno strumento di redistribuzione nelle mani dell'amministrazione, dipendendo, piuttosto, dalle scelte di portafoglio individuali. Per l'Istat si tratta del pagamento di un debito pregresso, è quindi un costo da ripartirsi tra regioni sulla base del debito accumulato (Istat, 1996a). Altri autori preferiscono semplicemente escluderlo dal bilancio pubblico a scala regionale, così da attribuirlo in modo neutrale a tutta la collettività, in quanto pertinente all'intero paese (Maggi, Piperno, 1998). All'interno della SAM, analisi che tende ad evidenziare gli aspetti di tipo distributivo, gli interessi sul debito pubblico possono essere trattati come trasferimenti di reddito a vantaggio di famiglie e imprese, in quanto ne aumentano la disponibilità economica.

⁸ La distinzione tra servizi non market e residuali è sancita nella classificazione COFOG, recepita, oggi, come classificazione funzionale della spesa nella contabilità pubblica. L'indagine Banca d'Italia, vengono riproporzionati attraverso fattori di conversione che tengono conto della composizione del nucleo familiare, da cui il reddito equivalente.

Il complesso delle azioni di rilevanza finanziaria trova nel *bilancio*, come documento contabile, una rappresentazione dettagliata ed esaustiva “Questo tipo di attività, di rilevanza finanziaria (nda), ha un riferimento formale nel Bilancio dello Stato...Schumpeter ha potuto dire che esso è lo specchio di tutti i problemi politici e sociali di una nazione” (Bosi, 2000, pag. 12). I bilanci degli enti rappresentano, così, il riferimento di base dell’analisi, attraverso il dettaglio analitico delle informazioni che vi sono contenute, tanto rispetto alla classificazione economica che funzionale della spesa che all’articolazione per singola voce di prelievo.

Operativamente il procedimento è di tipo bottom up, cioè parte dall’analisi dei bilanci per:

- individuare gli strumenti redistributivi,
- attribuire le leve della redistribuzione agli enti che le detengono.

L’area di competenza territoriale della spesa e delle entrate è ricondotta all’incidenza economica (luogo di formazione del reddito per le imposte e di beneficio della spesa), piuttosto che fiscale/contabile. Così gli spill over generati da servizi di interesse sovregionale, ad esempio la sanità e l’istruzione universitaria, comportano una sorta di esportazione intraregionale di servizi.

2.5
VOCI DI
TRASFERIMENTO
TRA ENTI PUBBLICI E
FAMIGLIE E IMPRESE
Bilancio di parte
corrente

	Stato	Regione	Province	Comuni	Asl, az. osp. e altri enti della sanità e altra sanità	Enti Previ- denziali	Comunità Montane e altra AAPP
ENTRATE							
Imposte dirette famiglie/impres	x	x	x	x			
Contributi sociali							x
USCITE							
Servizi residuali di prodotti market	x	x	x	x	x		x
Prestazioni sociali e assistenziali							x
Interessi sul deb. pubb. famiglie e imprese				x			
Trasferimenti monetari famiglie e imprese ⁹				x	x	x	
Trasferimenti interni PA ¹⁰	x	x	x	x	x	x	x

Infine, come precedentemente sottolineato, la SAM pone particolare enfasi sul ruolo redistributivo della PA nel tentativo

⁹ I Trasferimenti diretti alle imprese si distinguono dai Contributi alla produzione (che vanno contabilmente a decurtare le imposte indirette e a incidere sui prezzi di scambio) in quanto questi ultimi sono rivolti a rendere possibile l’offerta di un servizio a prezzi amministrati (es: contributi fissi Fs e Contributi alle municipalizzate a ripiano dei bilanci). Tra i trasferimenti diretti alle imprese altri interventi di natura più sporadica. A scala regionale è importante contabilizzare correttamente i trasferimenti nel settore dei trasporti e dell’agricoltura, già in larga parte considerati contributi alla produzione.

¹⁰ In particolare l’articolazione dei flussi interni alla PA è necessaria a non duplicare importi di spesa dal momento che, com’è noto, i trasferimenti fanno sì che la spesa di un soggetto avvenga attraverso le risorse di un altro.

di cogliere l'impatto dell'azione dei diversi enti sulle famiglie, distinte per classe di reddito. La relazione tra intervento pubblico e distribuzione del reddito tra famiglie è determinata, da un lato, dalla tipologia dell'intervento nello specifico della nostra regione, dall'altro, dalla struttura dei consumi delle famiglie toscane. In particolare la distribuzione per tipologia familiare delle diverse voci di trasferimento (imposte, pensioni, interessi sul debito, prestazione di servizi) è il vero momento di integrazione all'interno della SAM tra il modello di analisi della PA e il modello Mirto di microsimulazione familiare. Il prelievo e i trasferimenti monetari per famiglia nelle diverse forme sono, così, riconducibili, dopo le opportune elaborazioni, a quanto emerge dalla Indagine sui Bilanci e sulle Famiglie (Banca d'Italia), mentre l'effetto distributivo dei servizi individuali dipende, evidentemente, dalla domanda di servizi pubblici espressa dai nuclei familiari in base alla loro composizione. L'articolazione del prelievo e della spesa pubblica per tipologia familiare (nel nostro caso percentile di reddito), resa possibile dalla SAM, consente, così di studiare, verificare e prevedere gli effetti distributivi dell'intervento pubblico.

3. ALCUNE APPLICAZIONI, I PRIMI RISULTATI ANALITICI

La ricostruzione del quadro complessivo dell'intervento pubblico nella nostra regione -consentito dalla elaborazione del consolidato a scala regionale- costituisce un primo risultato dell'analisi. Da questo emerge un differenziale positivo tra risorse prelevate e risorse reimmesse dalle diverse amministrazioni nel sistema economico e sociale regionale, dal momento che le entrate della Pubblica Amministrazione (PA) originate dalla Toscana risultano superiori alle spese che vi vengono sostenute. La differenza dà luogo a un residuo fiscale che, tenendo conto degli interessi sul debito pubblico pagati nella regione, è pari a 110%¹¹. È possibile, così, affermare che le imposte e i contributi sociali versati dai contribuenti e dalle imprese toscane non trovano una controprestazione in termini di offerta di servizi e trasferimenti monetari quantitativamente analoga. La necessità di risanamento finanziario del paese è certamente la causa di una sorta di redistribuzione intergenerazionale - in parte, per altro, già contabilizzata nel calcolo - attraverso il pagamento del debito pubblico; ma questo differenziale tra entrate ed uscite evidenzia l'onere di uno squilibrio tra aree del paese.

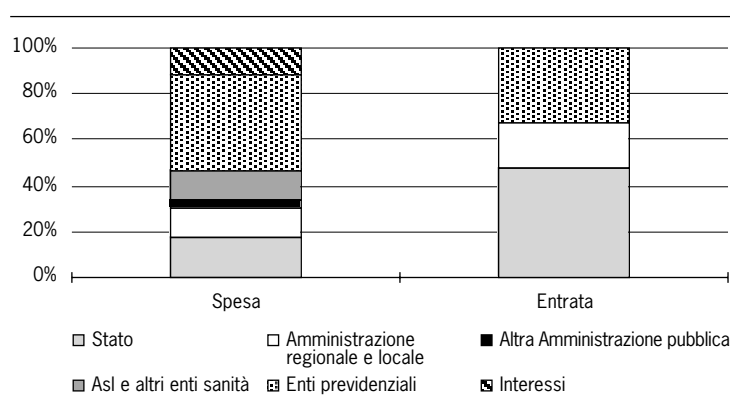
*L'intervento
della PA in
Toscana*

Il rapporto tra prelievo e spesa al netto degli interessi consente, invece, di confrontare le risorse prelevate dal sistema sociale ed economico con le risorse destinate intenzionalmente dalla PA alla collettività regionale al fine soddisfare la richiesta di intervento pubblico che emerge dal territorio. Gli interessi sul debito pubblico non rappresentano, infatti, in senso proprio uno strumento di redistribuzione nelle mani dell'amministrazione, dipendendo, piuttosto, dalle scelte di portafoglio individuali. L'entità complessiva di questi importi è, per altro, legata a scelte politiche pregresse. Tale rapporto evidenzia uno squilibrio ancora più ampio tra ciò che la popolazione e le imprese toscane rendono disponibile alla collettività nazionale e ciò che ne ricevono¹².

¹¹ Il residuo fiscale è stato calcolato come rapporto tra le entrate tributarie e contributive prelevate nella regione e la spesa pubblica comprensiva degli interessi sul debito.

¹² Si consideri che per il 1992 l'Istat stimava il residuo fiscale primario della Toscana pari al 108%. Le politiche di riequilibrio hanno nel tempo comportato un aumento delle imposte, tanto più le imposte indirette, e un contenimento delle spese, prestazione di servizi ma anche interessi sul debito, che hanno evidentemente gravato soprattutto sulle regioni più ricche e certamente sulla Toscana (Istat, 1996a).

3.1
SPESE ED ENTRATE
DELLA PUBBLICA
AMMINISTRAZIONE
IN TOSCANA



*Il Ciclo
del Reddito
della PA*

È possibile ricostruire una sorta di ciclo del reddito della PA che, dalla formazione del reddito, attraverso consumi risparmio e investimenti, dà luogo a un risultato netto positivo (avanzo) o negativo (disavanzo). Il prelievo Y , in questa lettura, rappresenta la risorsa della PA, la fonte di creazione del reddito, che viene in larga parte redistribuita a favore delle famiglie e imprese locali attraverso il trasferimento monetario e l'offerta di servizi individuali (per il 54% delle risorse, T).

$$Y = Y_d + T \quad [1]$$

L'importo residuo, il reddito disponibile Y_d , pari al 46% delle entrate complessive per la Toscana, viene a sua volta utilizzato per consumi collettivi C_g (31%) e, per la parte rimanente (15%), risparmiata S ¹³.

$$Y_d = C_g + S \quad [2]$$

Il consumo da parte della PA comporta l'acquisto di beni e servizi di pari importo -31%- dal momento che i consumi collettivi vengono assunti per definizione pari all'acquisto di beni e servizi a cui danno luogo; il risparmio può, invece, dar luogo ad investimenti, nel nostro caso per il 6% dell'importo iniziale (I).

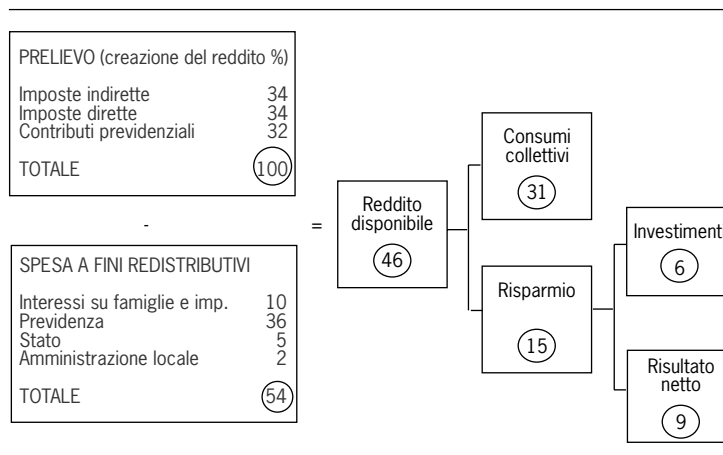
Da qui il risultato netto di gestione (U) avanzo della PA, pari, per la Toscana (al lordo degli interessi sul debito pubblico, si ricorda), al 9% del prelievo.

$$S = I + U \quad [3]$$

*L'azione
redistributiva
della PA*

Il risultato più interessante del ricorso alla SAM come rappresentazione dell'azione dei soggetti economici è costituito dalla analisi dalle interrelazioni che si instaurano tra PA e famiglie.

¹³ Il risparmio è dato dalle entrate correnti al netto delle spese correnti.



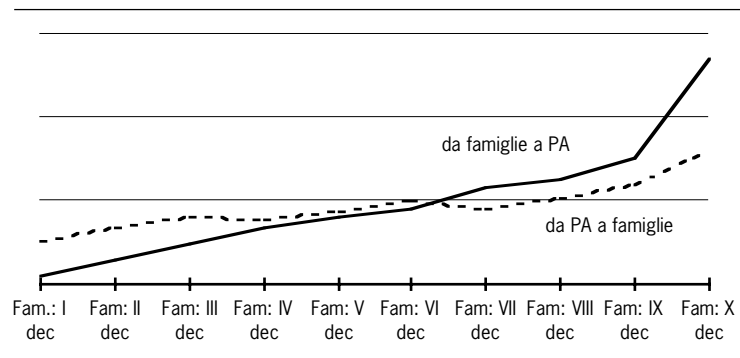
In particolare, i dati di contabilità pubblica dei conti economici regionali, da un lato, e dei redditi delle famiglie (modello Mirto op. cit. Lattarulo, Paniccà, Sciclone, 2003) dall'altro consentono di ricostruire nel dettaglio gli scambi tra questi diversi operatori, così da cogliere l'impatto netto determinato dal prelievo e dalla spesa pubblica sulle famiglie. L'articolazione di queste informazioni per decile di reddito equivalente consente di distinguere l'effetto dell'intervento pubblico per tipologia familiare¹⁴. Una diversa composizione della spesa pubblica - trasferimenti diretti o prestazione di servizi, ma anche una diversa articolazione per funzioni di spesa, sanità, istruzione, assistenza- e del prelievo può determinare, infatti, un diverso impatto sulle famiglie e diverse conseguenze in termini di equità sociale che questo strumento è in grado di evidenziare.

Sulla base di questo insieme integrato di informazioni è, così, possibile identificare le famiglie rispetto alle quali la PA è neutrale, svolge un ruolo redistributivo o, viceversa, di sottrazione di risorse, sulla base di caratteristiche diverse, prima tra tutte il reddito.

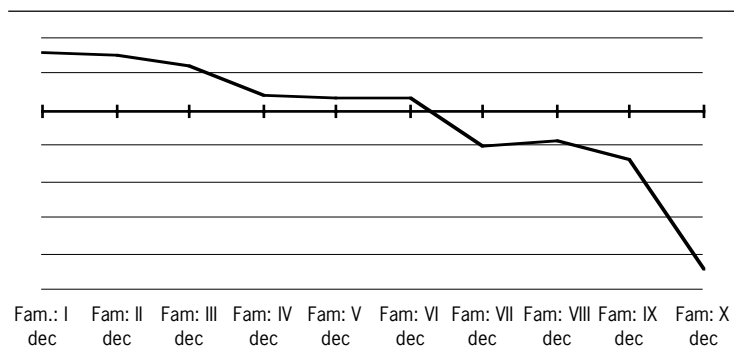
In definitiva, oggi la spesa pubblica, soprattutto a causa delle pensioni e degli interessi sul debito, ha come atteso un effetto progressivo; come d'altronde il prelievo, ma quest'ultimo con un andamento più pronunciato. È il differenziale tra entrate e spese che determina un intervento pubblico sostanzialmente redistributivo. Si nota, infine, che l'intervento della PA risulta neutrale per livelli di reddito familiare intorno ai 52 mila euro lordi. Per questa classe familiare l'effetto economico dell'intervento pubblico di prelievo di risorse e redistribuzione di reddito e prestazioni è sostanzialmente assente.

¹⁴I redditi delle famiglie, stimati attraverso procedure di microsimulazione sui dati dell'Indagine Banca d'Italia, vengono riproporzionati attraverso fattori di conversione che tengono conto della composizione del nucleo familiare, da cui il reddito equivalente.

3.3
 TRASFERIMENTI
 TRA SETTORI
 (FAMIGLIE
 E PUBBLICA
 AMMINISTRAZIONE)



3.4
 TRASFERIMENTI
 NETTI TRA SETTORI
 (FAMIGLIE
 E PUBBLICA
 AMMINISTRAZIONE)



4. LA SAM NELL'ANALISI PREVISIONALE, LA SIMULAZIONE DELLE POLITICHE

In generale, da quanto fin qui considerato, emerge il ruolo delle diverse componenti della spesa e delle entrate nel determinare un residuo fiscale positivo, o saldo attivo del bilancio dell'operatore pubblico, per la Toscana. La propensione media della spesa corrente (rapporto tra spesa corrente e PIL) è, infatti, nella nostra regione inferiore a quanto rilevato nella media del paese, così come l'incidenza degli interessi sul debito pubblico, mentre la pressione fiscale è superiore al dato nazionale. La struttura demografica e gli elevati tassi di attività pregressi determinano nella regione prestazioni previdenziali elevate rispetto al resto del paese, mentre gli investimenti, dopo un lungo periodo critico, assumono quest'anno un peso significativo.

	TOSCANA	ITALIA
Avanzo corrente/PIL	2,1	-2,8
Interessi sul debito/PIL	4,7	6,7
Pensioni/PIL	16,6	15,8
Spesa corrente/PIL	34,5	37
Pressione fiscale/PIL	45,6	43,5
Risparmio/PIL	30,3	21,1
Saldo attivo/PIL	8,7	3,4

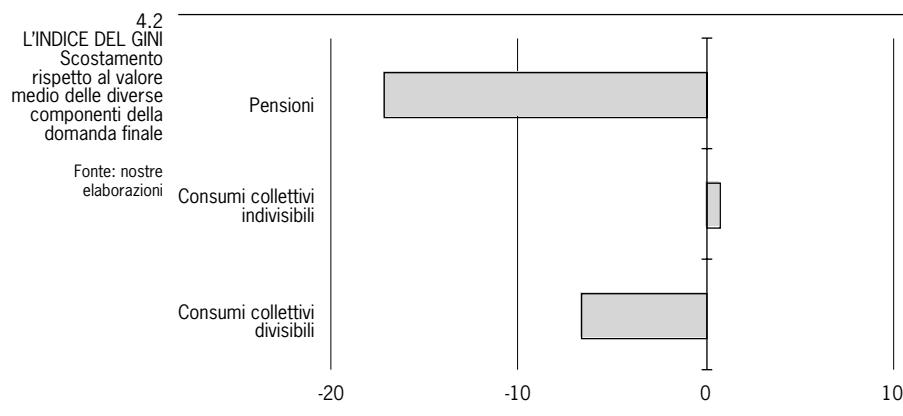
4.1
RAPPORTI
CARATTERISTICI
DELL'ECONOMIA
TOSCANA E
NAZIONALE
1998

Le diverse voci di bilancio, entrate e spese, determinano un diverso impatto sulla distribuzione familiare del reddito¹⁵: fortemente redistributivo l'impatto delle pensioni, al contrario di quanto registrato per i servizi pubblici divisibili, come educazione e sanità. È evidente, allora, come precedentemente considerato, che la composizione regionale di spese ed entrate pubbliche determina una specifica distribuzione del reddito disponibile e che politiche d'intervento possono incidere diversamente sui diversi sistemi territoriali¹⁶.

In questo contesto di analisi sembra appropriato recuperare la proposta presentata dal premio Nobel dell'economia per il 1998 Amartya K. Sen che, al fine di tener conto della distribuzione del reddito, propose di correggere il PIL pro capite con

¹⁵ L'importo è stato calcolato integrando il modello derivato dalla SAM ed il modello di microsimulazione MIRTO (Lattarulo, Paniccià, Sciclone, 2003).

¹⁶ La stessa struttura economica, d'altronde, può giocare a favore o a svantaggio di una equa distribuzione del reddito, questo è il caso, ad esempio, di due componenti importanti della economia toscana come la spesa turistica e le esportazioni che risultano avere un forte effetto di squilibrio (Casini Benvenuti, Sciclone, 2003).



l'indice del Gini secondo la seguente formulazione:

$$PIL^* = PIL (1 - GINI) \quad [4]$$

La logica è evidente; maggiore è la ineguaglianza -misurata dall'indice del Gini- maggiore sarà la correzione apportata al PIL pro capite. Certamente interessanti sono le implicazioni sul piano delle politiche: mirate a far crescere la variabile PIL* soprattutto attraverso la crescita del PIL pro capite o attraverso una maggiore equità sociale. Nel primo caso le policies dovrebbero essere rivolte principalmente all'incremento della produttività dei fattori primari e/o al sostegno della domanda aggregata interna ed esterna mentre residualmente le politiche redistributive dovrebbero solo perseguire un non peggioramento della distribuzione del reddito. Nel secondo caso, l'accento sulla riduzione della ineguaglianza pone al centro degli interventi politiche redistributive, sia per motivi etici che per motivi economici, e residualmente politiche economiche che garantiscano una crescita economica equilibrata. L'attenzione di questo lavoro agli effetti distributivi della spesa pubblica spinge a introdurre questo parametro di valutazione nell'analisi.

Un interessante esercizio di simulazione riguarda i diversi possibili utilizzi del residuo fiscale positivo della regione all'interno di questa, immaginando di poter trattenere queste risorse sul territorio. Le alternative disponibili sono diverse e vanno dalla riduzione delle imposte all'aumento della spesa -investimenti, servizi, trasferimenti. Entrambe le manovre possono favorire direttamente le imprese o le famiglie, essere applicate originariamente in modo equo tra i soggetti o seguendo priorità redistributive. I diversi interventi hanno effetti diretti e indiretti sulla capacità produttiva e sull'equità distributiva dei quali è possibile misurare l'entità (Casini Benvenuti, Sciclone, 2003).

Come esercizio di simulazione vengono poste a confronto tre manovre profondamente diverse al fine di coglierne gli effetti contemporaneamente sulla crescita e sulla distribuzione.

La prima ipotesi è di una riduzione della pressione fiscale sulle famiglie pari all'avanzo dell'anno precedente. La scelta del policy maker è quindi di destinare l'avanzo dell'anno precedente al sostegno al consumo, tramite riduzione delle imposte dirette aggregate. È una manovra di breve periodo che si suppone, in questo esercizio, incida sulla spesa delle famiglie lasciando inalterato il livello del risparmio (aumentando, così, la propensione media al consumo). Il modo in cui tale diminuzione modifica il reddito disponibile delle famiglie è ipotizzata proporzionale alla distribuzione tributaria esistente.

Nel secondo caso, l'avanzo dell'anno precedente viene destinato ad incentivare gli investimenti privati che si suppone reagiscano immediatamente senza alcun ritardo temporale. In questo caso, tuttavia, è possibile solo valutare gli effetti espansivi che l'aumento degli investimenti genera sulla domanda senza considerare anche l'effetto di medio periodo, assai più importante, dal momento che determina un aumento della capacità produttiva e della produttività del sistema economico.

La terza opzione presa in esame rientra nell'ambito delle scelte redistributive citate in precedenza e concerne la possibilità di destinare l'avanzo all'incremento della spesa sanitaria, attraverso trasferimenti in natura alle famiglie.

Tra quelle considerate, la politica di riduzione pro-quota della pressione fiscale ha il maggiore effetto espansivo, ma a costo di una crescita più accentuata della ineguaglianza e di un effetto marginale negativo nei conti con l'estero e pubblici. L'incremento degli investimenti fa registrare una crescita meno accentuata, ma con minori costi in termini di ineguaglianza e sbilancio dei conti con l'estero e pubblici. Da notare che tale politica lascia in eredità alla fine del periodo una crescita della capacità produttiva e della produttività globale decisamente più alta rispetto alle altre due politiche. L'azione redistributiva favorisce una riduzione significativa della disparità a costo di una minore crescita rispetto alle altre due politiche, ma con effetti più positivi sui conti con l'estero e sul bilancio pubblico che ne segnalano la sostenibilità almeno nel medio periodo. Da notare come questa politica abbia anche effetti di medio lungo periodo su capabilities importanti come salute ed istruzione.

	Riduzione delle imposte dirette sulle famiglie	Incentivazione all'investimento	Aumento trasferimenti in natura alle famiglie	4.3 RISULTATI DELLE SIMULAZIONI SECONDO DIVERSE OPZIONI DI POLITICA ECONOMICA Tassi di variazione medi Fonte: nostre elaborazioni
PIL	2,8	2,7	2,6	
Avanzo corrente/PIL	-0,5	-0,1	0,1	
Spesa corrente/PIL	-1,2	-1,0	1,8	
Pressione fiscale	-3,3	0,0	0,0	
Saldo/PIL	-1,0	-0,7	0,5	
Indice del Gini	1,1	0,6	0,5	
PIL	2,6	2,6	2,5	
Spesa istruzione/PIL			0,9	
Spesa sanitaria/PIL	-	-	1,0	

BIBLIOGRAFIA

- BANCA D'ITALIA (2000), *Note sull'andamento dell'Economia della Toscana nel 1999*
- BANCA D'ITALIA (2001a), *Bollettino Statistico*
- BANCA D'ITALIA (2001b), *Sintesi delle note sull'andamento dell'Economia delle Regioni Italiane nel 2000*
- BOSI P. (a cura di), (2000), *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino, Bologna
- BOSI P., GUERRA M. (2003), *I tributi nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna
- BOTTIROLI-CIVARDI M., TARGETTI-LENTI R. (2002), *La matrice di contabilità sociale (SAM) ed il "sistema di conti nazionali" (SNA): problemi di integrazione e di scelta dei gruppi socio economici*, mimeo
- CARICCHIA, A., GIOVANNINI, E., MALIZIA, R. (1994) *The development of a system of integrated economic and social accounts. Problems and perspectives for the italian case*. Quaderni di ricerca, n.11, Istat, Roma
- CASINI BENVENUTI, S. LORENZINI, S. MALTINTI, G. (1994), *Stima dell'impatto regionale dell'intervento pubblico in Italia*, Contributi di ricerca, Fondazione Agnelli
- CASINI BENVENUTI S., SCICLONE N. (a cura di), (2003), *Benessere e condizioni di vita in Toscana*, F. Angeli, Milano
- CIMINO, E., COLI, A. (1999) *La matrice di contabilità sociale nel sistema dei conti nazionali*, Rapporto di ricerca, Istat, Roma
- COLLESI D. (2000), *Consumo finale delle amministrazioni pubbliche e spesa delle Istituzioni senza scopo di lucro*, relazione presentata al seminario "La Nuova Contabilità Nazionale", 12/13 giugno, Istat, Roma,
- COLLESI D. (2001), *Analisi funzionale della spesa per consumi finali delle Amministrazioni Pubbliche*, Società Italiana di Economia Pubblica, XIII Riunione scientifica, "Stato o mercato", Atti del convegno 5/6 ottobre, Università di Pavia
- COLLESI D., DI LEO F. (2000), *Spesa per consumi e consumi individuali*, relazione presentata al seminario "La Nuova Contabilità Nazionale", 12/13 giugno 2000, Istat, Roma
- GUARINI, R., TASSINARI, F. (1996), *Statistica Economica*, Il Mulino, Bologna
- GUERRUCCI D. (2000), "La Pubblica Amministrazione nei nuovi conti per branca", in Casini Benvenuti S. (a cura di), *Il nuovo sistema dei conti economici nazionali e regionali, SEC 1995*, F. Angeli, Milano

- ISTAT (1996a), *Conti Economici Regionali delle Amministrazioni Pubbliche e delle Famiglie 1983/92*, Argomenti
- ISTAT (1996b), “Verso il nuovo sistema di contabilità nazionale”, *Annali di statistica*, Serie X, Vol 11
- ISTAT (1997), *Definizione dell’universo di riferimento del settore istituzionale S.13 Amministrazioni pubbliche*, mimeo, Roma
- ISTAT (1999a), *Finanza Locale, Entrate e Spese dei bilanci consuntivi 1996*, Annuario
- ISTAT (1999b), *I trattamenti pensionistici 1998*, Annuario
- ISTAT, CONTABILITÀ NAZIONALE, TOMO2 (1999), *Conti economici e finanziari dei settori istituzionali*, 1980/97
- LATTARULO P., PANICCIÀ R., SCICLONE N. (2003) *Un approccio integrato micro e macro all’analisi dei redditi delle famiglie toscane*, Interventi, note e rassegne n. 21.2003, Irpet, Firenze
- MAGGI M., PIPERNO S. (1998), “Dal risanamento all’Euro. Evoluzione del residuo fiscale nelle regioni italiane”, *Contributi di ricerca*, Fondazione Agnelli
- MINISTERO DELLE FINANZE (1999), *Analisi delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 1994*, Roma
- MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO, DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (1999), *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese*
- RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (IGEPA) (1997), *Le entrate dello Stato regionalizzate*, Quaderno 16
- RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO (IGEPA)(2001), “La spesa statale regionalizzata”, *Temi di Finanza Pubblica*, Quaderno 2

IRPET - Interventi, Note e Rassegne

1. Giuseppe Pozzana, *Evaluation and Perception of the Energy Performances of a Regional Economic System. The Case of Toscana Italy*
2. Alessandra Pescarolo, *I modelli del lavoro femminile. Continuità e mutamento nei percorsi e nei valori*
3. Andrea Manuelli, *Recenti tendenze dell'investimento diretto all'estero*
4. Stefano Casini Benvenuti, *Domanda e offerta del servizio taxi*
5. Mauro Grassi, *L'area metropolitana fiorentina. Tendenze al 2000*
6. Antonio Floridia, *Le metamorfosi di una "regione rossa" stabilità ed evoluzione nel voto del 21 aprile 1996 in Toscana*
7. Stefano Casini Benvenuti, *Un modello econometrico per le esportazioni toscane*
8. Renata Caselli, *Asimmetria informativa e attività di controllo sulla gestione dei servizi idrici*
9. Mauro Grassi, Roberto Pagni, *Sistemi produttivi localizzati e imprese leader*
10. Roberto Giacinti, Stefania Lorenzini, Lucia Tudini, *Effetti dell'IRAP sull'agricoltura toscana*
11. Antonio Floridia, *I beni culturali, tra valutazione economica e decisione politica: una rassegna critica*
12. Alessandro Ansani, Mauro Grassi, *I nuovi strumenti finanziari per lo sviluppo: una opportunità per la Toscana*
13. Lorenzo Bacci, Giampiero M. Gallo, Francesca Pierotti, *Un nuovo approccio alla stima del reddito disponibile. Il caso dei comuni della Toscana*
14. Stefania Lorenzini, Alessandro Petretto, *Il finanziamento pubblico della sanità in una prospettiva di federalismo fiscale*
15. Maria Carla Meini, Nicola Sciclone, *Sistema formativo: un'analisi empirica del sistema toscano*
16. Stefania Lorenzini, *L'impatto dell'IRAP sui contribuenti: un'analisi per le imprese edili della Toscana*
17. Tania Salvi, *Le politiche ambientali nel distretto conciaro di Santa Croce sull'Arno: forme di cooperazione e strumenti volontari*
18. Patrizia Lattarulo (a cura di), *Sponsorizzazioni e liberalità nell'arte e nella cultura in Toscana*
19. Alessandro Petretto, *Le entrate delle regioni e degli enti locali secondo il nuovo art. 119 della Costituzione: un'analisi economica*

20. Andrea Noferini, *La riforma dei servizi pubblici locali tra difficoltà e incertezze. L'esperienza della Regione Toscana*
21. Patrizia Lattarulo, Renato Paniccià, Nicola Sciclone, *Un approccio integrato micro e macro all'analisi dei redditi delle famiglie toscane*
22. Stefano Casini Benvenuti, Renato Paniccià, *A Multi-regional Input-output model for Italy*
23. Patrizia Lattarulo, Renato Paniccià, Nicola Sciclone, *L'intervento pubblico attraverso le matrici di contabilità sociale*

