

Tagli alla spesa pubblica? Una vecchia ricetta

Di Stefano Perri e Riccardo Realfonzo

1. Nella spesa pubblica italiana si annidano sprechi e intollerabili sacche di privilegi. Questa amara considerazione induce molti commentatori a dedurre che la spesa pubblica italiana sia eccessiva e in questo consisterebbe il principale problema della nostra finanza pubblica, secondo alcuni persino la causa originaria della montagna di debito pubblico. Per questa ragione, la spesa pubblica italiana andrebbe complessivamente ridotta. *Ma si tratta di una vecchia ricetta che ha già dato pessima prova di sé. Infatti, la spesa pubblica è oggetto di tagli incisivi in Italia da oltre venti anni, senza che sprechi e privilegi siano stati cancellati. Per non parlare degli effetti macroeconomici dei tagli, e in generale delle politiche di austerità, che hanno arrestato la crescita della nostra economia.*

A ben vedere, la spesa pubblica italiana non è affatto elevata e gli sprechi non devono essere combattuti tagliando la spesa, bensì riqualificandola. Infatti, come di seguito mostreremo, il volume complessivo della spesa pubblica italiana è in linea con la media dei Paesi europei, nonostante il volume ingombrante degli interessi sul debito. Ciò significa che la spesa pubblica primaria o "di scopo" – cioè la spesa diretta ad erogare servizi pubblici, con esclusione degli interessi sul debito – è largamente inferiore alla media europea. L'analisi mostra inoltre che, dopo anni di politiche di austerità, il valore della spesa pubblica totale per cittadino espressa in termini reali è ormai largamente inferiore alla media europea. Da tutto ciò ne segue che bisogna guardare altrove per spiegare la formazione del debito e per affrontare i problemi atavici di competitività del Paese. La spesa pubblica di scopo italiana andrebbe incrementata e certamente riqualificata, non tagliata.

2. Cominciamo con l'esaminare la *spesa di scopo* prendendo come riferimento il 1981, l'anno in cui si consumò il fatidico "divorzio" tra il Tesoro e la Banca d'Italia, che da allora in poi non fu più tenuta ad acquistare i titoli del debito pubblico. Ebbene, nel 1981 la spesa di scopo italiana ammontava al 39% del Pil, a fronte del 45% della Germania e del 47% della Francia. Da allora – come mostra il Grafico 1, costruito sulla base dei dati AMECO forniti dalla Commissione Europea – la spesa pubblica italiana, espressa in percentuale del Pil, è stata sempre *inferiore alla media dei paesi europei*, Germania e Francia in testa. Solo nei quattro anni tra il 1987 e il 1991, e poi a partire dal 2005 la Germania ha sperimentato una percentuale di spesa inferiore a quella italiana, ma la quota della nostra spesa sul Pil si è mantenuta comunque ben inferiore alla media dell'eurozona.

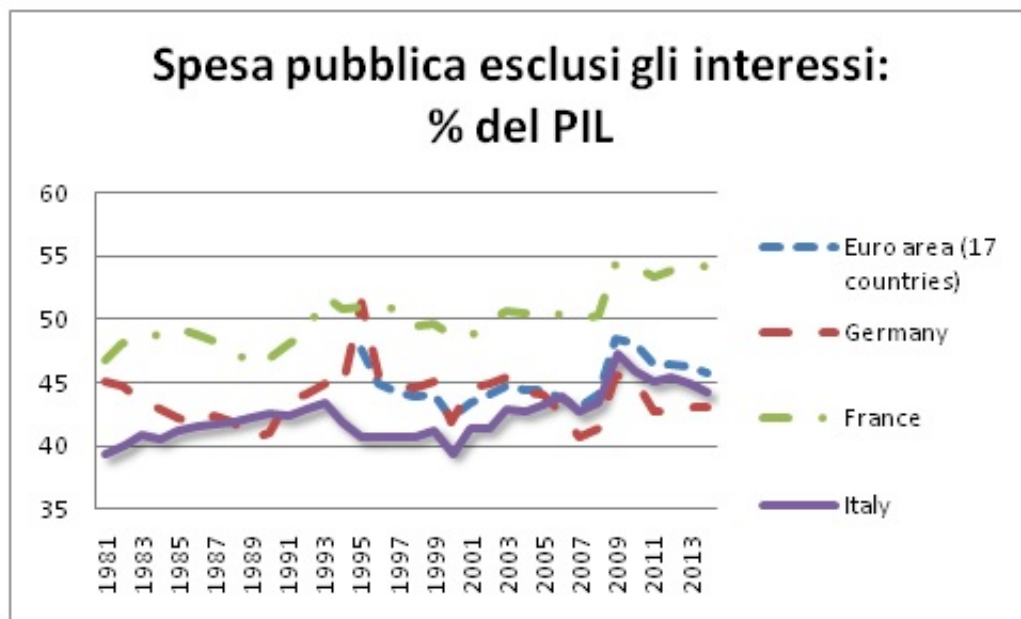


Grafico 1, fonte AMECO

Ancora più significativa risulta essere l'analisi della spesa pubblica di scopo per cittadino. Si tratta di un dato particolarmente significativo per valutare l'impegno finanziario pubblico per il *welfare* e per i servizi pubblici in generale. Ebbene, come evidenziato dal Grafico 2, *la spesa italiana per cittadino risulta essere sensibilmente ben inferiore a quella di Francia e Germania, ma anche della media dei Paesi dell'eurozona*. Nel 2013 il valore della spesa pubblica di scopo pro capite è stata stimata in Italia pari a 11.629 euro. Nell'eurozona è stata di 13.350 euro, in Germania 14.220 euro e in Francia 17.074 euro. In Svezia, la spesa di scopo pro capite è stata di 22.555 euro, quasi il doppio che in Italia.

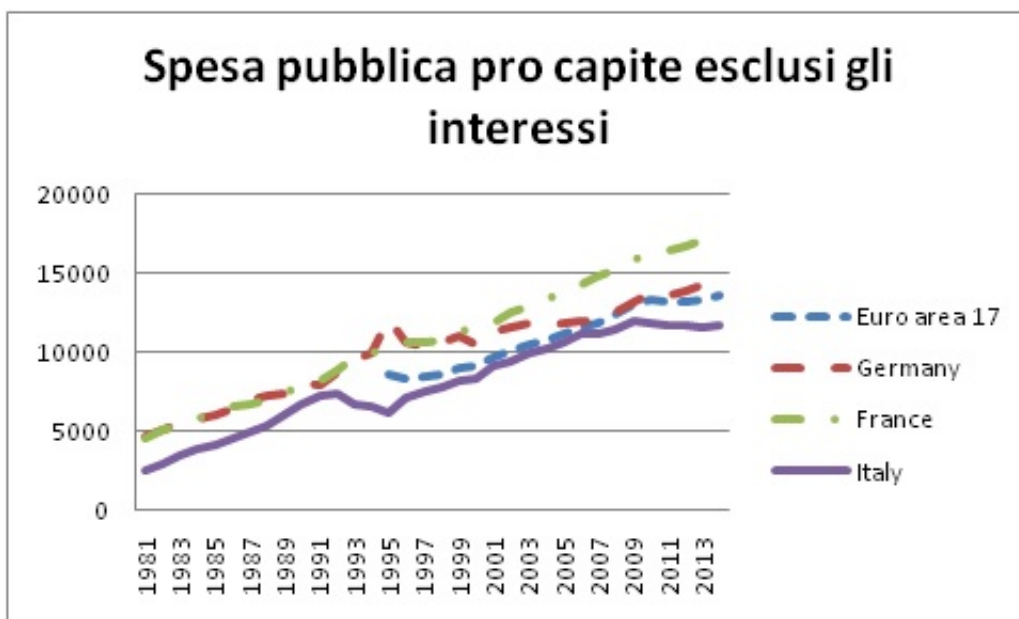


Grafico 2, fonte AMECO

Quanto appena osservato ci aiuta a capire che se i servizi pubblici italiani sono spesso inadeguati questo sarà pure dovuto a gravi sprechi e inefficienze, ma non si può escludere che vi sia per alcuni capitoli – quanto meno nel confronto con gli altri Paesi – un problema di *insufficienza di spesa pubblica*. Questa affermazione risulta difficilmente contestabile, anche alla luce della Tabella 1:

Spesa pubblica pro capite - 2011				
	Sanità	Sussidi di disoccupazione	Esclusione sociale	Istruzione
European Union (15 countries)	2.325,70	501,66	129,96	1.372,86
Germany	2.969,89	414,72	47,27	1.468,52
France	2.524,96	583,82	214,79	1.535,39
Italy	1.781,74	204,73	18,46	1.126,97

Tabella 1, fonte Eurostat. Dati a parità di potere d'acquisto (PPP). I dati relativi all'istruzione si riferiscono al 2010.

3. A fronte di una spesa pubblica primaria inferiore agli altri paesi europei, il nostro debito pubblico è però sempre stato maggiore della media europea[1]. Nel 1981 il debito pubblico italiano ammontava infatti già al 59% del Pil, contro una media europea intorno al 40%, con la Germania attestata al 33,70% e la Francia molto più in basso, appena al 22%. Nel 2013 il rapporto debito Pil risulta essere più che raddoppiato in tutti i Paesi. In Italia ha raggiunto il

131% del Pil, nell'Unione Europea il 90%, in Francia il 94% e in Germania l'81%.

Per spiegare *il paradosso di un Paese che spende meno degli altri e si indebita di più* bisogna guardare ad altri due fattori: la dinamica delle entrate pubbliche e il regime dei tassi di interesse.

Come mostra il Grafico 3, *le entrate pubbliche in rapporto al Pil* erano nel 1981 molto inferiori a quelle degli altri paesi europei. Infatti, le entrate italiane erano il 33,6% del Pil, mentre in Germania erano il 43,6% e in Francia addirittura il 46,1%. Dopo un decennio le entrate italiane raggiunsero finalmente quelle della Germania, ma nel frattempo il debito italiano aveva già superato il valore del suo prodotto nazionale annuo. Solo dalla metà del primo decennio del nuovo secolo le entrate italiane si sono portate leggermente al di sopra della media europea, restando però per tutto il periodo nettamente inferiori a quelle della Francia.

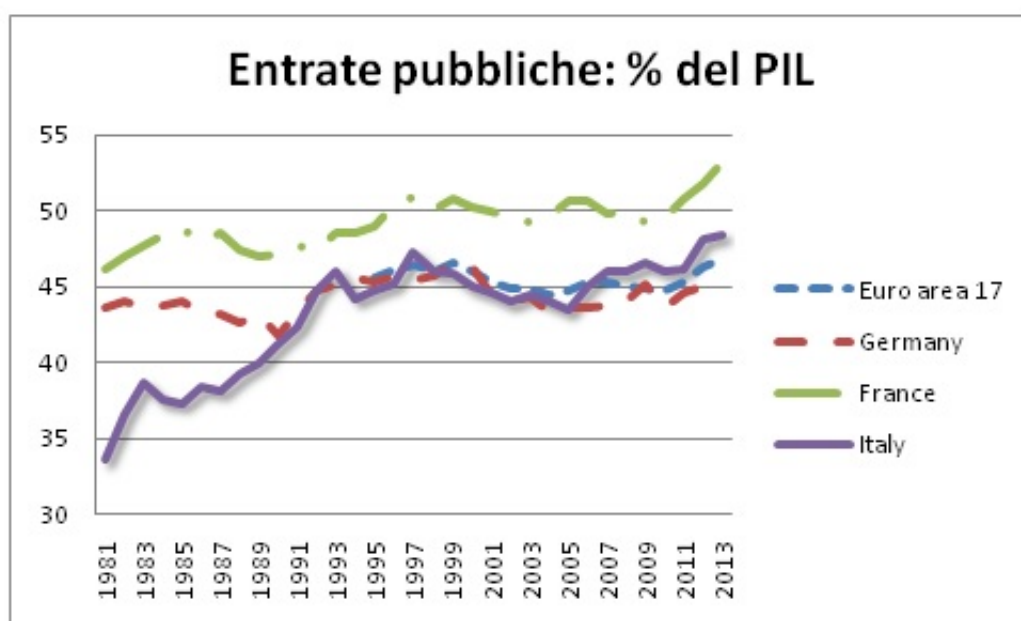


Grafico 3, fonte AMECO

Tuttavia, per non essere tratti in inganno dalla più recente dinamica delle entrate occorre notare che il loro andamento rispetto al Pil è in grande misura *il risultato della bassa crescita* dell'economia italiana. Quanto appena affermato si evince dall'analisi dell'andamento delle *entrate reali pro capite* registrate in Italia dopo il 2000, alla luce delle statistiche dell'Ocse. Infatti, come mostra il Grafico 4, l'Italia è uno dei pochissimi Paesi nei quali *la crescita delle entrate dello Stato, in termini reali pro capite, è stata negativa*.

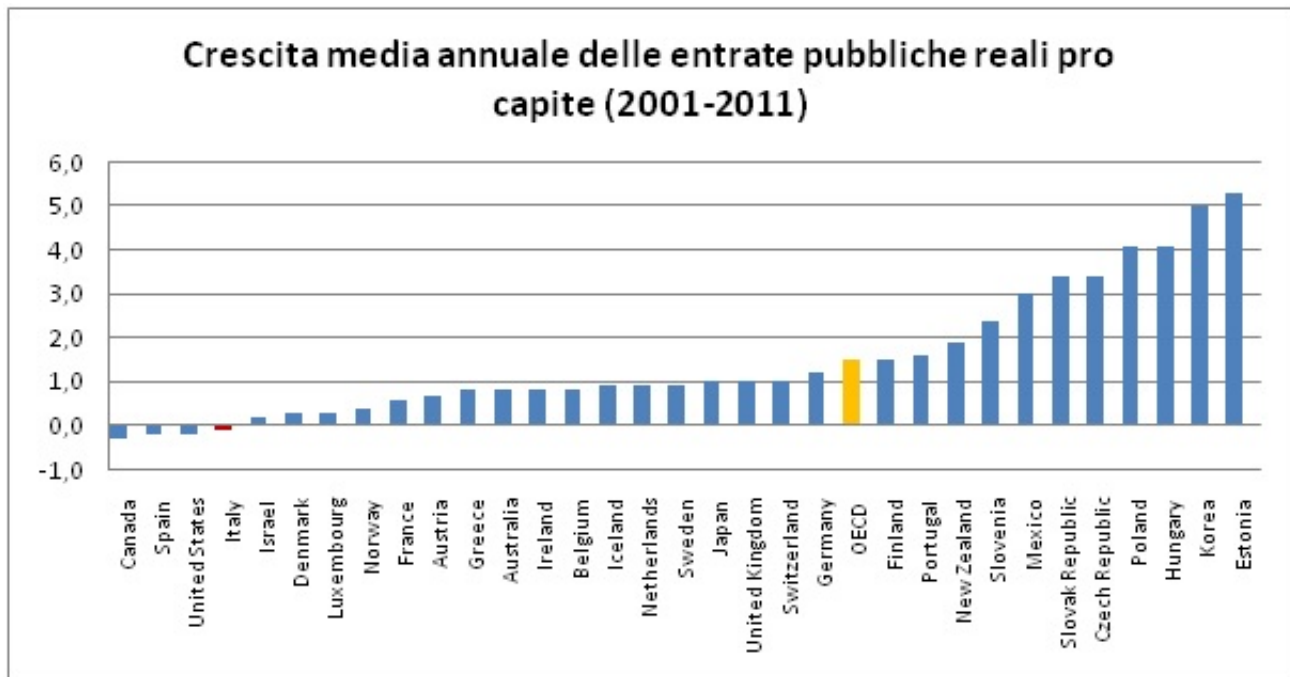


Grafico 4, fonte OCSE

Ciò ci consente di spiegare *un altro apparente paradosso della finanza pubblica italiana: le entrate totali rispetto al Pil aumentano mentre le entrate reali pro capite si riducono.*

Sul primo aspetto non possono esserci dubbi: come sottolineato dopo la recente uscita del volume *Noi Italia 2014* dell'ISTAT, l'Italia ha una pressione fiscale appena inferiore a quella della Svezia. In effetti - secondo i dati AMECO della Commissione Europea - il peso totale del carico fiscale in rapporto al Pil è stimato al 44,05%, superiore alla media europea e tanto vicino al dato svedese del 45,03%. Tuttavia, anche sul secondo aspetto non possono esserci dubbi. E infatti il carico fiscale pro capite italiano è considerevolmente inferiore a quello della Svezia, e a quello di tutti gli altri Paesi europei più sviluppati: nel 2013 il carico fiscale per cittadino italiano è stato di 11.338 euro per l'Italia, mentre in Svezia ha raggiunto la cifra di 19.819 euro. In Germania, sempre nel 2013, è stimato a 12.082 euro e in Francia a 15.075 euro. Si comprende facilmente che *il paradosso di un Paese che ha una elevata pressione fiscale rispetto al Pil e un basso carico fiscale pro capite* dipende proprio dal basso livello del reddito, e non dall'elevatezza assoluta delle entrate statali. Insomma, rispetto agli altri Paesi europei le tasse non sono elevate, è la crescita ad essere insufficiente.

Tutto ciò conferma che *all'origine dell'alto debito pubblico italiano non c'è un "eccesso di spesa", ma un difetto di entrate pubbliche*, che nel 1981 erano, in rapporto al Pil, più di cinque punti inferiori alla spesa di scopo. In Germania questa differenza era di meno di due punti percentuali, e in Francia meno di un punto. La conseguenza era che l'Italia registrava livelli di disavanzo del bilancio pubblico, al netto degli interessi, sconosciuti agli altri Paesi. Più precisamente, il nostro peccato originale è stato quello di avere consentito *una enorme evasione fiscale* e forse anche di avere speso male, ma certo non di aver speso troppo in aggregato. *La successiva crescita delle entrate*, senza però che si sia risolto il problema

dell'evasione, *non è stata sufficiente ad invertire il trend del debito pubblico*, principalmente a causa dell'andamento degli interessi sul debito.

4. Ma anche sulla questione degli interessi c'è qualcosa da chiarire. Infatti, lo Stato italiano *ha sempre pagato tassi sul debito più elevati dei partner europei*. Questa circostanza si è particolarmente accentuata dopo il "divorzio" fra Tesoro e Banca d'Italia, allorché lo Stato doveva necessariamente collocare i titoli del debito sul mercato, con conseguente crescita dei tassi. Ma la dinamica degli interessi non si spiega solo con questioni di spese e entrate statali. Tutt'altro. Il fatto è che il nostro apparato produttivo si mostrava – già allora – non adeguatamente competitivo, dando vita a una tendenza strutturale all'eccesso delle importazioni sulle esportazioni. Una situazione aggravata da spinte inflazionistiche interne maggiori rispetto alla media degli altri paesi. Ne seguiva un *disavanzo cronico della bilancia commerciale che doveva essere compensato con un avanzo della bilancia dei capitali, e dunque con afflussi di capitali attratti da tassi particolarmente remunerativi*. Per queste ragioni, il peso sugli interessi del debito cominciò a salire rapidamente, raggiungendo addirittura il 12,6% del Pil nel 1993, mentre negli altri Paesi quel valore si attestava molto più in basso, mediamente intorno al 3%. Solo dopo il 1993 il peso degli interessi sul Pil cominciava a declinare, ma è sempre rimasto – come si evince dal Grafico 5 – significativamente più alto di quello degli altri paesi europei.

Tutto ciò significa che *la montagna di debito pubblico che ci portiamo sul groppone non è dipesa tanto dalla presenza di uno Stato spendaccione, come spesso si ritiene, quanto dal fenomeno della evasione fiscale e dalla scarsa competitività delle nostro sistema produttivo*.



Grafico 5, fonte AMECO

5. Come conseguenza della crescita del debito e del lievitare degli interessi – e, lo ripetiamo,

nonostante una componente di scopo contenuta - *la spesa pubblica italiana totale espressa come quota del Pil* si poneva sino ai primissimi anni '90 al di sopra della media europea. Dopo di allora – come si evidenzia nel Grafico 6 – il valore della spesa totale italiana veniva *superato dalla Francia* nel 1993, dal 1995 si allineava a quello della Germania e della zona euro, per tornare ad essere *superiore a quella della Germania ma in linea con quello della zona euro dal 2004* in poi. Soprattutto, risulta evidente all'esame del grafico che, come conseguenza delle politiche di austerità, *il valore della spesa pubblica totale italiana rispetto al Pil si è già contratto di ben sei punti rispetto ai primi anni '90.*

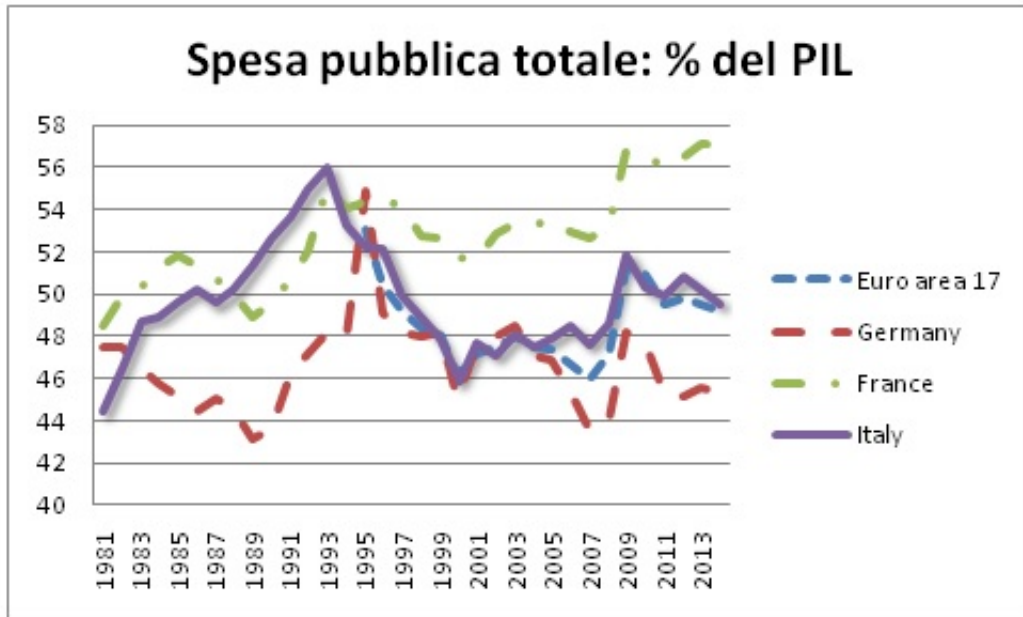


Grafico 6, fonte AMECO

Ciò permette di capire come mai l'Italia costituisca una eccezione nel quadro Ocse, in quanto mostra *un valore della spesa pubblica complessiva reale per cittadino che non è cresciuto ma è rimasto sostanzialmente costante rispetto ai primi anni '90.* La spesa pubblica reale per cittadino si ottiene partendo dal valore della spesa pubblica totale – comprensiva quindi anche della rilevante quota di interessi – in termini reali e rapportando questo valore alla popolazione. Ebbene, l'Italia, come mostra il Grafico 7, ha una spesa reale per cittadino largamente inferiore alla Francia e alla Germania, ma anche largamente inferiore alla media dei paesi dell'eurozona. Una differenza che si è ampliata sempre più con le politiche di austerità imposte principalmente ai Paesi periferici dell'Unione monetaria.



Grafico 7, fonte nostra elaborazione su dati AMECO (dati deflazionati a prezzi euro 2005)

6. Quanto appena osservato dovrebbe aiutare a chiarire che le condizioni difficili della nostra finanza pubblica – anche per ciò che riguarda i rapporti deficit PIL e debito PIL – non stanno certo nella dimensione della spesa, che è stata oggetto di tagli che ne hanno ridotto consistentemente il peso sul Pil, congelandola dal punto di vista del valore reale.

A questo proposito, proviamo a capire cosa si è verificato con *le politiche di austerità* varate dai primissimi anni '90, successivamente alla adesione al Trattato di Maastricht. Per apprezzare correttamente il peso di queste politiche bisogna concentrarsi sull'andamento del bilancio primario dello Stato, cioè la differenza tra entrate e spese al netto degli interessi sul debito. Come illustrato nel Grafico 8, *dal 1992 l'Italia ha segnato il record europeo in fatto di avanzi primari di bilancio*, tenendoli stabilmente in terreno positivo, con l'eccezione del 2009, mentre la virtuosa Germania sperimentava saldi negativi per ben sette anni in quello stesso periodo.

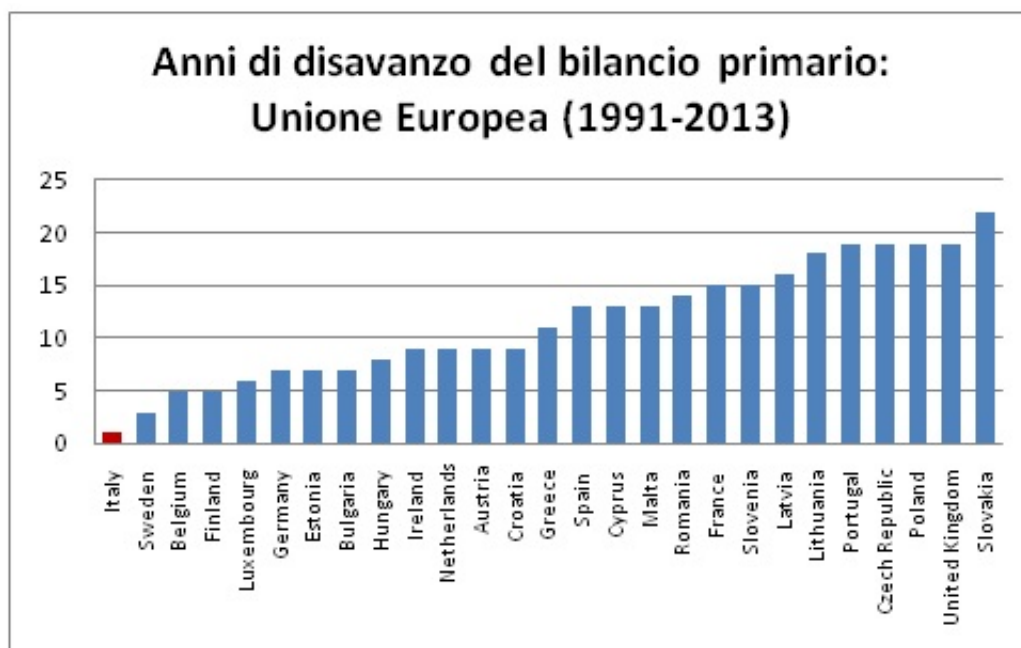


Grafico 8, fonte AMECO

Anche la dimensione degli avanzi primari messi a segno dall'Italia dai primi anni '90 è risultata ben maggiore di quella registrata dalla Germania, dalla Francia e dalla media dei paesi dell'eurozona, come conferma il Grafico 9. Dunque, dal 1991 la politica fiscale italiana è stata restrittiva. Ma ciò – come era stato ampiamente previsto dalla letteratura di impostazione keynesiana – non ha generato gli effetti annunciati dai teorici dell'*austerità espansiva*. Infatti, l'*austerità* ha vistosamente compresso la domanda interna di merci e servizi, facendo rallentare la crescita del Pil e finendo per influenzare negativamente lo stesso rapporto tra debito e Pil. Rispetto ai primi anni '90, infatti, il Pil italiano è cresciuto la metà del resto dell'eurozona, mentre il rapporto tra debito e Pil è aumentato di circa 35 punti.

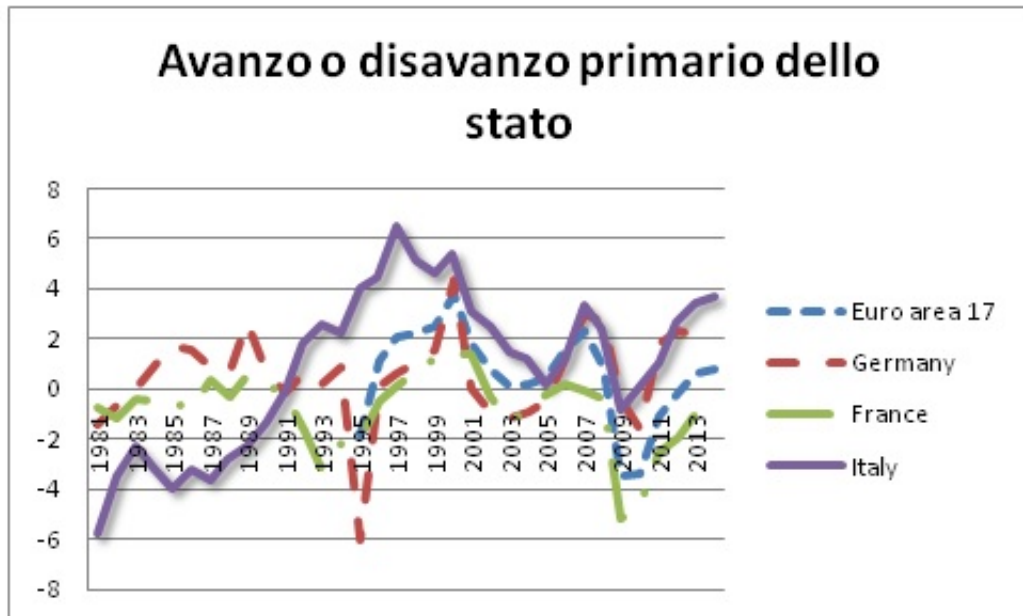


Grafico 9, fonte AMECO

7. In conclusione, diversamente da quanto spesso si afferma, *i problemi delle finanza pubblica italiana e dell'economia italiana non stanno in un eccesso di spesa statale*. Per ciò, continuare con la vecchia ricetta dei tagli alla spesa pubblica rischia di *lasciare pericolosamente nell'ombra le cause di fondo dei problemi italiani, che riposano nelle distorsioni del meccanismo delle entrate, nella scarsa competitività del nostro apparato produttivo, nell'insufficienza della domanda aggregata*.

Anche i recenti buoni propositi, di diminuire il cuneo fiscale sul lavoro al fine di rilanciare la domanda, rischiano di innescare ulteriori problemi, almeno se si pensa di finanziarli completamente attraverso tagli della spesa pubblica. Come mostrato infatti da diversi studi, almeno nel breve periodo, il moltiplicatore fiscale della spesa è ben maggiore rispetto al moltiplicatore delle tasse. E ciò significa che ulteriori tagli alla spesa pubblica rischiano di avere un effetto negativo sul Pil maggiore di quanto sia l'effetto espansivo dovuto all'abbassamento della pressione fiscale. Insomma, *la spesa pubblica italiana non è elevata. In una grave crisi come quella che stiamo affrontando, bisognerebbe andare ben oltre i vincoli europei sulla finanza pubblica ed espandere la spesa. Essa andrebbe poi ampiamente riqualificata. Di certo, non tagliata*.

[1] Per l'Europa si sono presi i dati dell'Unione Europea a 15, perché sono gli unici disponibili a partire dal 1981.