

SALDI DI BILANCIO E STRUTTURA DELLA SPESA PUBBLICA. IL POCO MISTERIOSO MISTERO DELLA FINE DELLA CRESCITA IN ITALIA

Giuseppe Coco (*)

Abstract: Il legame tra spesa pubblica, debito e crescita è troppo complesso per essere analizzato in astratto, senza riferimento ai contesti specifici. In questo articolo si discute storicamente la dinamica delle principali variabili di finanza pubblica, per giungere a una discussione comparativa della struttura della spesa pubblica per missioni del nostro Paese, come da dati Eurostat. Le risultanze mostrano che, per effetto di scelte esplicite ed implicite, le crisi del debito e la precaria situazione dei conti pubblici sono state affrontate preservando la spesa corrente rispetto agli investimenti, e la spesa pensionistica, l'ordine pubblico e il governo generale, e penalizzando la fornitura di servizi come sanità e istruzione e, nel *welfare*, le spese per la famiglia. Se alcune poste sono in parte endogene rispetto alla struttura demografica italiana, è peraltro impossibile che queste scelte non abbiano conseguenze negative sulla stessa struttura demografica e sulla crescita.

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *Saldi aggregati di finanza pubblica.* – 3. *Struttura e andamento della spesa pubblica.* – 4. *Struttura della spesa per missioni.* – 5. *Conclusioni.*

1. *Introduzione*

La questione del legame tra saldi di bilancio, spesa pubblica e crescita economica è stata affrontata dagli economisti di altre epoche in termini generali, ma ovviamente non risolta. Mentre il rapporto tra crescita e dimensioni del settore pubblico è stato cristallizzato in una legge (la legge di Wagner, dal nome dell'eminente scienziato delle finanze tedesco Alfred Wagner), secondo la quale le dimensioni del settore pubblico si espandono con lo sviluppo dei Paesi, e che ha trovato anche alcune conferme empiriche (1), la relazione opposta, dalla spesa alla crescita, è rimasta senza una risposta. Una indagine a carattere generale sulla semplice relazione probabilmente trascura un ammontare di informazione così elevato che porsi la domanda non ha molto senso. Un tentativo recente, oggetto di grande dibattito, di stabilire una connessione precisa almeno tra debito e crescita è dovuto a due famosi economisti, Reinhart e Rogoff (2011). Rogoff era stato capo economista del Fondo monetario internazionale e quindi la sua analisi in qualche maniera era fortemente rilevante ai fini delle politiche verso i Paesi ad alto debito. Essi trovarono su un ampio database di Paesi su un lungo arco temporale, una relazione stabile tra debito e crescita solo quando il debito eccedeva la soglia del 90% del Pil. Questo lavoro è stato successivamente aspramente criticato anche sul piano metodologico e la relazione parzialmente smentita. Tuttavia, seppure contestualizzabile, appare anche relativamente improbabile che non esista una soglia di debito pubblico oltre la quale esso pesi sulla crescita. I canali attraverso i quali ciò potrebbe concretizzarsi sono molteplici. Il più probabile appare il venir meno della fiducia nella capacità dello Stato di far fronte al servizio del debito, che rende meno probabile l'investimento privato e più probabile la fuga di capitali. Un canale anche più intuitivo è quello del depauperamento della spesa pubblica per servizi, che consegue a una crescita fisiologica della quota di spesa che viene assorbita per interessi (se si deve assicurare una stabilità del debito di lungo periodo). Questi esercizi comunque hanno dimostrato più che altro la futilità di porsi la questione del rapporto tra le variabili di finanza pubblica e la crescita in termini generali ed astratti, prescindendo dalla storia e dal contesto concreto dei diversi Paesi. Ma anche l'assurdità di postulare l'ipotesi che qualunque debito e qualunque livello di spesa o composizione della spesa stessa non abbiano conseguenze sulla crescita.

Una domanda più utile sarebbe quella riguardante l'indagine sulla connessione tra la struttura del bilancio pubblico per voci tematiche e la crescita. In questo caso la principale questione riguarda il contributo alla crescita di diverse voci, e in particolare l'effetto della suddivisione tra spesa in conto capitale e spesa per consumi della spesa primaria. La presunzione ovviamente è che la spesa in conto capitale, particolarmente quella in infrastrutture, dovrebbe aumentare la produttività dei fattori e quindi il tasso di crescita di lungo periodo. Una connessione di questo genere che guarda agli effetti differenziali tra Paesi della spesa europea per le politiche di coesione è stata tentata da Coco e Lagravinese (2021), che osservano come i Paesi nei quali le politiche suddette hanno effetti trascurabili sono anche quelli in cui la spesa è indirizzata verso tematiche a basso contenuto di spesa in conto

(*) Professore di Economia politica presso il Dipartimento di economia e finanza dell'Università "Aldo Moro" di Bari.

(1) V., ad esempio, la classica indagine di Peacock e Wiseman (1961) sul Regno Unito, ma anche più recentemente Lamartina *et al.* (2011) per una verifica di un rapporto di lungo periodo e *cross-country*.

capitale. Questa relazione, tuttavia, dipende da una serie di fattori (2), in maniera cruciale dalla efficienza della spesa in conto capitale, e di fatto è impossibile stabilire una relazione empirica stabile valida per tutte le società e per ogni livello di sviluppo. Anche in questo caso quindi la relazione tra le variabili suddette in aggregato è ambigua (si vedano i risultati contraddittori di Aschauer 1989, Diamond 1991 e Davarajan *et al.* 1996), e soprattutto dipende dall'efficienza della spesa pubblica nei particolari casi nei quali l'investigazione avviene, un risultato per certi versi quasi ovvio. In tempi recenti una evidenza più solida collega alcuni fattori, tipicamente forniti in molti Paesi dal settore pubblico, ai tassi di crescita. I più comuni sono ovviamente l'istruzione e la ricerca e sviluppo. Nel caso dell'istruzione il vero fattore di sviluppo non è la spesa di per sé, ma i contenuti di apprendimento, qualcosa di molto più difficile da stimare. In ogni caso, anche se non è certo che una forte spesa in istruzione generi risultati di apprendimento superiori, è abbastanza ovvio che senza livelli di spesa adeguati difficilmente si potrà ottenere una istruzione adeguata (3).

Sulla scorta di queste considerazioni mi accingo a espletare una ricognizione molto generale delle principali variabili di finanza pubblica del nostro Paese, con una lettura parziale del loro significato in termini di maggiore o minore propensione delle scelte a generare crescita economica. Si tratta di una descrizione di alcune sistematiche distorsioni che a mio parere difficilmente possono non avere un impatto sulle nostre potenzialità di sviluppo e che sembra puntare verso un sistematico depauperamento delle nostre capacità produttive. Si tratta peraltro di distorsioni che sono probabilmente auto rigenerative e consolidano una struttura sociale che rende a sua volta difficoltosa la loro correzione. Mi limiterò a considerare le scelte pre-pandemia; l'analisi delle scelte successive merita a mio parere un approfondimento a parte e comunque il mio interesse è per le preferenze di fondo che la nostra collettività ha espresso nel lungo periodo e le loro conseguenze sulle nostre prospettive. Nel prosieguo analizzerò in maniera sintetica la dinamica del nostro debito pubblico e le variabili che hanno influito sulla sua costruzione (4). Nella sezione successiva analizzerò l'andamento della spesa pubblica aggregata, quella in conto corrente e per investimenti fissi lordi in prospettiva comparata. Nella quarta sezione poi analizzerò invece la struttura della spesa per missioni. Le mie conclusioni sono che in maniera crescente, e in particolare in corrispondenza di crisi finanziarie, le scelte collettive hanno privilegiato le generazioni anziane, la corresponsione di assegni *vs* la fornitura di servizi correlati alla crescita, e sfavorito in generale l'accumulazione di capitale fisico e umano. Al di là delle considerazioni valoriali, la scarsa crescita che ci ha contraddistinto appare tutt'altro che sorprendente.

2. Saldi aggregati di finanza pubblica

Per capire la struttura tematica della nostra spesa pubblica è abbastanza utile capire la genesi del nostro mastodontico debito pubblico. Senza voler qui presentare una storia del debito pubblico e delle sue cause, che richiederebbe da sola un volume di storia economica, può però avere senso richiamare alcuni fatti macroscopici che ci aiutano a capirne la genesi. L'Italia è stata per gran parte della sua storia, in effetti, un Paese ad alto debito pubblico, il che non significa necessariamente un Paese fiscalmente indisciplinato per gran parte del tempo. Nei primi decenni dall'unificazione le spese per la guerra e quelle per l'infrastrutturazione del Nord del Paese generarono subito un forte deficit che poi, con tassi di interesse considerevoli, costrinse gran parte dei Governi fino alla Prima Guerra Mondiale a politiche di bilancio piuttosto austere per evitarne l'esplosione e il *default*. Le due guerre sono, questa volta come per gli altri Paesi, momenti di esplosione ma anche di svalutazione, successivamente, del debito. La parte che ci interessa di più ovviamente riguarda la storia repubblicana. Nei primi decenni il debito si mantiene al di sotto di livelli di guardia. Si tratta dei soli 20 anni della storia italiana di basso debito rispetto alla produzione, anche se non va dimenticato che in realtà il rapporto non cresce anche perché i tassi di crescita di cui l'Italia fa esperienza in questo periodo sono veramente considerevoli (tra il 5 e il 6% all'anno in media).

La figura 1 riporta l'andamento del saldo totale, il saldo primario e la spesa per interessi in rapporto al Pil a partire dagli anni 70. Il grafico illustra a mio parere in maniera abbastanza chiara le fonti del nostro debito. Per tutti gli anni 70, e un po' meno negli anni 80, il Paese vive al di sopra delle sue possibilità con deficit primari (spesa al netto degli interessi meno entrate) generalmente superiori al 3% e in alcuni casi, negli anni 70, anche

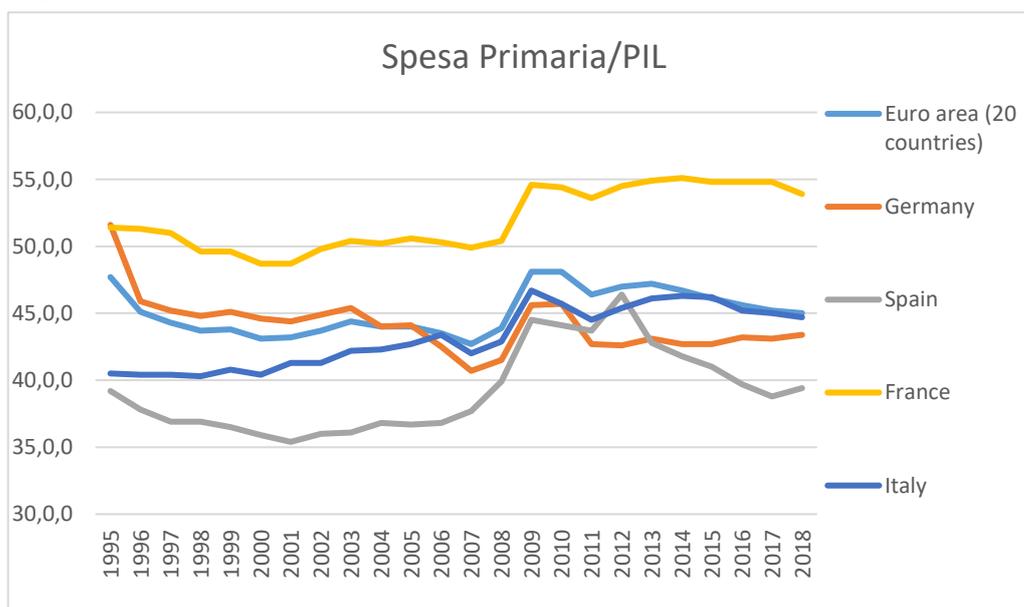
(2) V., a questo proposito, proprio sull'Europa, il saggio di Bubbico *et al.* (2020).

(3) La questione degli effetti della struttura della spesa in effetti non ha ricevuto nel nostro Paese l'attenzione che a mio parere merita. Un'importante eccezione è in effetti Cerniglia (2007), che analizza un po' come in questo nostro contributo sia le dimensioni del bilancio pubblico, sia la composizione della spesa pubblica. Giungendo a conclusioni molto simili, ovvero che la spesa andava riqualificata nel senso di aumentarne la componente produttiva in senso lato, in particolare non solo e non tanto quella in capitale fisico quanto quella in capitale umano e ricerca e sviluppo.

(4) Una disamina molto più approfondita in particolare della genesi del debito pubblico e delle scelte che ne hanno determinato la sua dimensione (come delle eventuali vie d'uscita) è contenuta nel recente volume di Bordignon e Turati (2022).

molto superiori (5). A mano a mano che il debito in rapporto al Pil cresce, aumenta gradualmente la spesa per interessi (sempre in rapporto al Pil). Questa spesa decolla vistosamente poi dopo il 1981 per effetto del cosiddetto “divorzio” tra il Tesoro e la Banca d’Italia, che per effetto non avrebbe più coperto le aste di titoli pubblici. Il conseguente aumento vertiginoso dei tassi fa decollare anche la spesa per interessi. Per quasi 25 anni a partire dal 1985, il Paese sopporta un onere di spesa per interessi ogni anno superiore al 5% del Pil e per 5 anni dal 1993 al 1998 superiore al 10% del Pil. In questa fase si realizza un trasferimento di ricchezza senza precedenti dal settore pubblico a detentori di debito quasi tutti interni, di fatto un incremento di ricchezza privata a scapito dello Stato, sempre innescato comunque originariamente dalle politiche dei due primi decenni. Intanto alla fine degli anni 80 gli esecutivi realizzano la necessità di una correzione drastica dei conti pubblici, cui corrisponde nel giro di pochi anni la costruzione di un saldo primario positivo considerevole per compensare almeno parzialmente le astronomiche spese per interessi. Gli effetti sul debito (anche del programma di privatizzazioni realizzato in maniera decisa, con oculatezza ai fini dei conti pubblici dal Tesoro di Mario Draghi) si fanno sentire e fanno scendere la spesa per interessi: la discesa è poi accelerata dall’entrata nell’euro, che rende apparentemente più sicuri i nostri conti pubblici. L’onere del servizio del debito crolla di quasi 5 punti nell’arco di pochi anni attorno al 2000, aprendo nuovi spazi di bilancio mai visti nel decennio passato. In effetti, altrettanto velocemente gli spazi di bilancio che si aprono vengono immediatamente sfruttati dai Governi degli anni 2000, il saldo primario si riduce rapidamente e in maniera corrispondente ai risparmi di interessi, il deficit totale riprende a crescere. Con esso riprende a crescere il debito. L’occasione storica di una riduzione perdurante del debito si perde definitivamente con la crisi finanziaria del 2008, che genera per la prima volta da due decenni un saldo primario negativo, essenzialmente per il calo del Pil e l’operare degli stabilizzatori automatici (calo d’imposte e aumento di spesa pubblica). Al crollo del saldo primario corrisponde un’impennata del deficit totale e, negli anni successivi, un incremento degli oneri per interessi (6). Il saldo primario positivo viene faticosamente ricostruito poi tra il 2011 e il 2013 e, anche per effetto del calo dei tassi di interesse successivo alla svolta di politica monetaria della Bce di Draghi e del calo del peso degli interessi, si stabilizza anche il deficit complessivo.

Figura 1. Saldi di bilancio su Pil, anni 1971-2018



Dati Ameco.

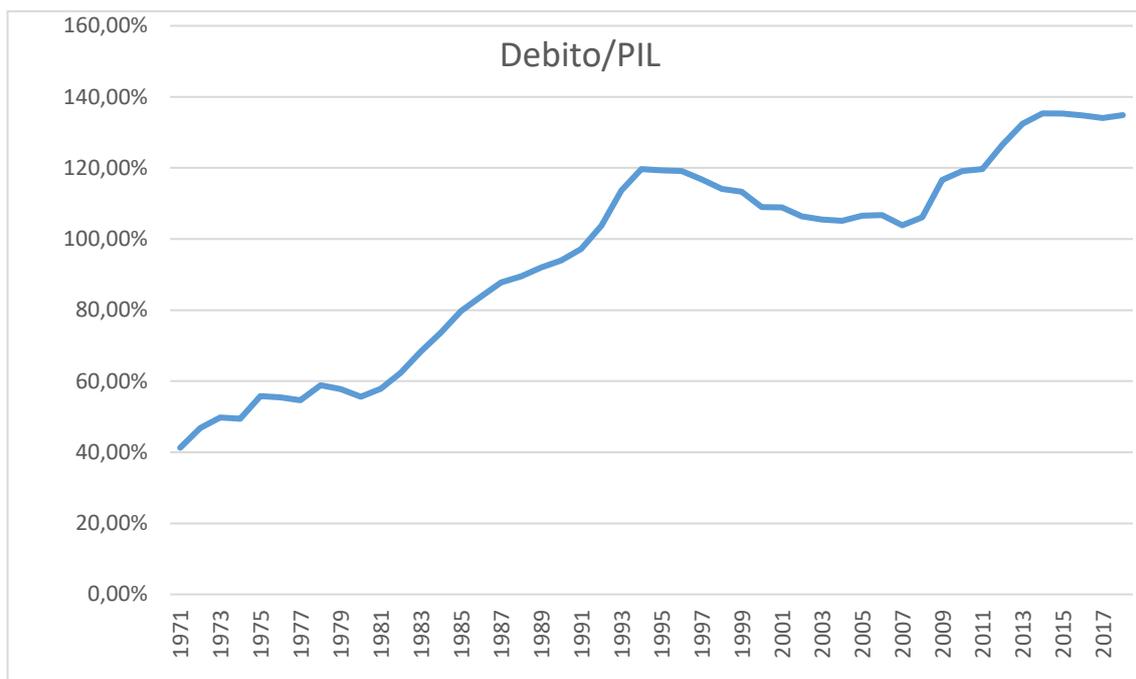
(5) Una analisi più dettagliata rivelerebbe che in effetti in questi anni la spesa pubblica italiana si adegua alle esigenze di un moderno *welfare State* a costi normali, ma lo fa senza che si siano adeguate corrispondentemente le fonti di entrata.

(6) L’onere per interessi cresce molto più lentamente che in passato anche se i tassi crescono perché la gestione del debito è intanto diventata molto più professionale e il Tesoro ha imparato ad allungare le scadenze quando le condizioni di mercato lo permettono. Questo consente di affrontare periodi di crisi senza l’ulteriore onere immediato di una impennata dei costi di servizio del debito. Ovviamente questo però significa anche che chi provoca una crisi del debito non ne sente immediatamente il carico e non può essere reso immediatamente responsabile di fronte all’opinione pubblica. Corre ai ripari solo se responsabile.

La storia che ho raccontato prescinde da descrizioni di oscillazioni di breve periodo e soprattutto trascura gli elementi esogeni che determinano la crescita del Pil. Come accennato, infatti, tutti i rapporti suddetti dipendono dall'andamento dei numeratori ma anche dall'andamento del denominatore, il Pil appunto. Per cui alcune oscillazioni sono anche dovute ad anni di crescita sostenuta oppure, più frequentemente, a recessioni. Sicuramente questo fattore è determinante nell'ultimo periodo (a partire dal 2000). Il tasso di crescita del nostro Paese, com'è noto, diverge all'inizio del secolo sistematicamente dalla media della Ue e dall'andamento delle economie principali partner (o concorrenti che dir si voglia).

Nella figura 2 vediamo il risultato in termini di debito delle variabili di flusso che abbiamo visto sopra.

Figura 2. Rapporto Debito/Pil, anni 1971-2018



Dati Ameco.

Il debito cresce del 50% negli anni 70 per effetto dei deficit primari, ma decolla letteralmente negli anni 80 per l'effetto congiunto di deficit e spesa per interessi. Come notato, la spesa per interessi cresce sia per la crescita della dimensione del debito sia per l'effetto dei tassi, a causa del divorzio con la Banca d'Italia. Si è a lungo discusso degli effetti del divorzio. È evidente che se questo era un tentativo di costringere la classe politica a ridimensionare i deficit primari, di fatto non ha funzionato. All'inizio degli anni 90 il debito si impenna ulteriormente per effetto di una crescita impetuosa dei tassi, questa volta determinata da una vera crisi di sfiducia: inutile ricordare che siamo nel 1992, a un passo dal *default*, quando il Governo Amato introduce misure emergenziali di entrata e negli anni successivi si corregge parzialmente l'impegno di spesa implicito, che sicuramente avrebbe portato il Paese alla bancarotta: le pensioni. Negli anni successivi incrementi importanti di imposta e privatizzazioni (10 punti di Pil in pochi anni), ma soprattutto il calo degli interessi conseguente a una ritrovata temporanea credibilità del Paese, riducono il debito di quasi 20 punti. Il calo del debito continua negli anni 2000 solo per inerzia del calo degli interessi conseguenti alla nostra entrata nell'area euro. La crisi finanziaria nel 2009 erode tutto il vantaggio accumulato precedentemente e riporta il nostro debito ai livelli del 1992 (il che fa pensare che probabilmente nel 2011 se fossimo stati fuori dall'area euro avremmo subito un attacco speculativo ancora più pesante). La crisi del debito del 2011, l'effetto congiunto della recessione e di tassi molto più elevati, genera l'accumulazione di altri 20 punti di debito/Pil. L'ultima considerazione è che si potrebbe recriminare sull'arrivo delle varie crisi in parte esogene rispetto al sistema italiano. Tuttavia, mi chiedo chi possa immaginare di vivere in un mondo privo di crisi e turbolenze. L'epoca della "grande moderazione" è probabilmente una eccezione nella storia economica dell'umanità (certamente nella storia moderna) in termini di stabilità e assenza di minacce e turbolenze. Gestire la cosa pubblica come se le variabili macroeconomiche esterne consentissero una tranquillità

sulla sostenibilità a lungo termine di un debito del 120% del Pil, francamente dimostra una imprudenza estrema e uno straordinario disprezzo per il destino di lungo periodo del Paese.

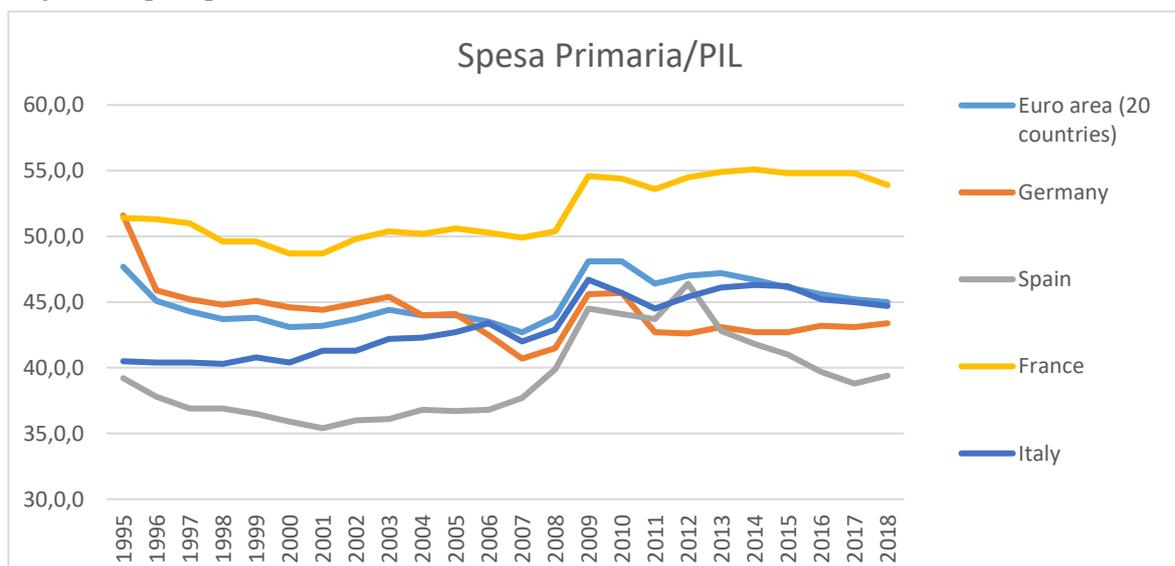
3. Struttura e andamento della spesa pubblica

La discussione di sopra dovrebbe aver messo in luce che le variabili di bilancio hanno significati molto diversi in rapporto all'andamento dell'economia nel suo complesso. Man mano che il Paese scivolava in un equilibrio di bassa crescita della produttività e bassa crescita, progressivamente si chiudevano anche gli spazi per un uso della spesa pubblica sia a scopo di crescita sia a scopo di contrasto alle emergenze e di contrasto al ciclo economico. In questo senso, come si può instaurare un circolo virtuoso di alta crescita e nuovi spazi fiscali per finanziare servizi per la crescita per effetto della credibilità fiscale e quindi di bassi tassi sul debito, altrettanto facilmente si può entrare in equilibri di bassa crescita e finanza pubblica sempre meno in grado di finanziare servizi essenziali. Molto dipende dalla coscienza di trovarsi in una situazione di difficoltà ed essere in grado di cambiare la struttura della spesa pubblica in maniera da non rinunciare alle poste che ci assicurano un futuro e alla possibilità, in futuro, di finanziare anche le poste meno produttive. In altri termini, molto dipende dall'orizzonte temporale che i *politymakers* adottano nelle proprie scelte, quello che gli economisti chiamano il tasso di sconto intertemporale (7).

La prima questione che vorrei porre riguarda l'andamento della spesa pubblica aggregata sempre normalizzata al Pil. Questa variabile ci informa (parzialmente) sul fatto che in effetti la forza sottostante la nostra deriva dei conti pubblici sia unicamente il Pil o meno. Come abbiamo visto, infatti, per lunghi periodi l'Italia ha prodotto dei *surplus* primari anche consistenti, possibili indicatori di politiche di bilancio virtuose, in tutti gli anni a partire dal 1991 (tranne il 2009), anche se imposti dai fatti (8).

A questo scopo guarderemo alla spesa totale meno interessi per isolare in effetti il rapporto tra le decisioni di spesa primaria rispetto a un fatto essenzialmente esogeno nel breve periodo, il peso degli interessi. In realtà esso è esogeno, come detto, solo nel breve periodo perché lo stock di debito si rinnova ormai piuttosto lentamente e quindi decisioni di finanza pubblica che aumentino i tassi di interessi hanno effetti immediati abbastanza piccoli, molto maggiori nel lungo periodo con effetti di trascinamento per più di una legislatura. Tanto che si potrebbe dire che in effetti un governo irresponsabile lascia in gran parte ai propri successori l'onere delle proprie scelte.

Figura 3. Spesa pubblica totale meno interessi su Pil, 1005-2018



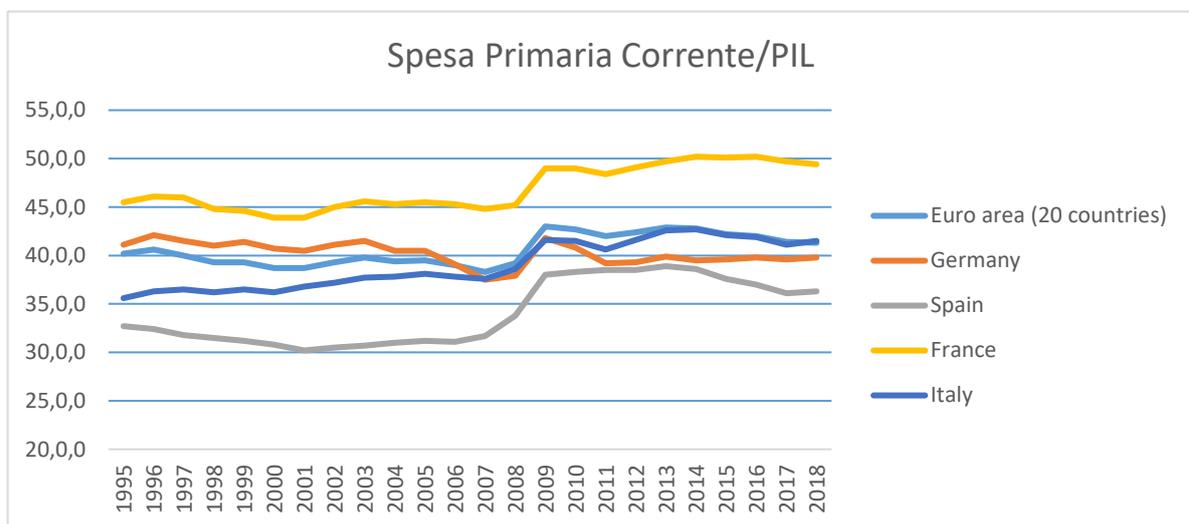
Dati Ameco.

(7) Questo tasso di sconto in una democrazia riflette senz'altro sia le regole del gioco e la stabilità dei Governi, la loro vulnerabilità rispetto a minoranze organizzate e coesione interna, sia, senza dubbio, le preferenze intertemporali e il grado di coesione dei cittadini e della comunità nazionale. L'idea che Governi "*short sighted*" siano una pura espressione di classi dirigenti inadeguate è francamente inaccettabile.

(8) Anche nel lungo periodo in realtà l'Italia è stata spesso in condizioni di dover compensare una spesa per interessi importante con avanzi di bilancio primario.

Come si vede di sopra la spesa pubblica su Pil oscilla per la media dei Paesi dell'area euro attorno al 45% del Pil. Rimane al di sotto per tutto il periodo tra il 1996 e il 2007. Poi si impenna per effetto della crisi finanziaria e lentamente torna verso livelli in linea con la media. Questo sembra un andamento coerente con una stabilità dei conti di lungo periodo, in cui le oscillazioni della spesa pubblica sono dovute a oscillazioni di Pil e alle conseguenti variazioni di spesa a scopo anticiclico. Esistono però delle differenze significative tra Paesi. Spagna e Francia hanno un *pattern* simile, ma il rapporto di spesa, pur evidenziando una correzione, non torna verso i livelli precedenti. La spesa pubblica in Spagna in realtà partiva da livelli molto più bassi. La Germania invece ha un *trend* in diminuzione significativo. L'Italia ha un *pattern* in aumento per tutto l'intervallo. Paradossalmente l'Italia è l'unico Paese che ha subito una contrazione della spesa su Pil (di più di 2 punti) nel pieno della peggiore recessione che abbia conosciuto in anni recenti tra il 2010 ed il 2012. Ma soprattutto è l'unico Paese in cui la spesa cresceva prima del 2006 (circa 3 punti e mezzo di Pil tra il 2000 ed il 2006). Considerando la nostra *performance* di bassa crescita, comunque, l'idea dell'Italia irresponsabile appare esagerata. Quello che appare chiaro invece è la ridotta capacità di far fronte al ciclo economico con la spesa pubblica sostanzialmente dovuta al debito e alla scarsissima dinamica del Pil. Ma quanto di questa dinamica è spiegabile con le scelte in materia di spesa? Possiamo guardare alla composizione per tentare una risposta. Di sotto riportiamo la spesa corrente senza interessi su Pil.

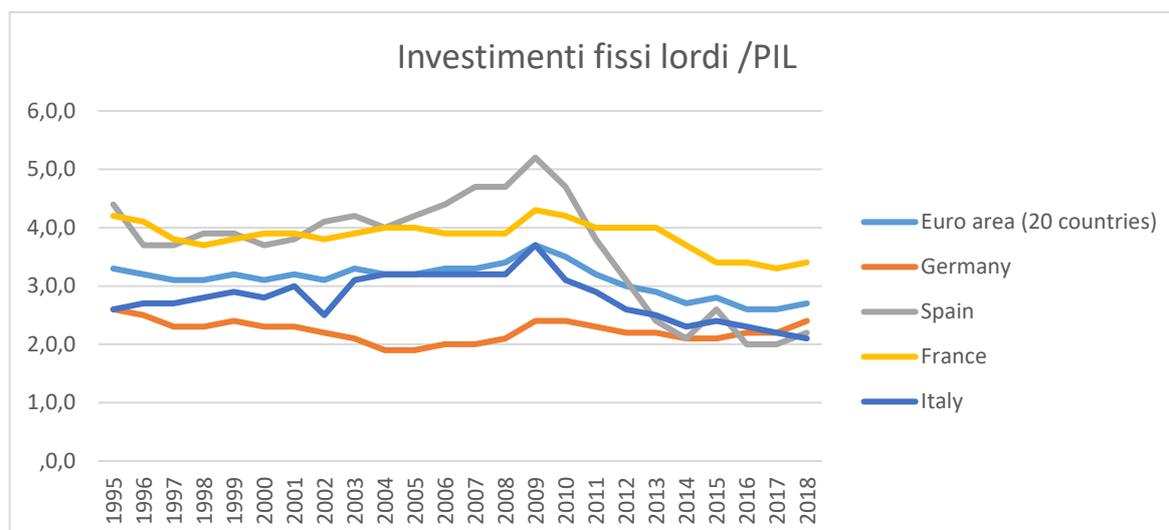
Figura 4. Spesa Corrente (esclusi interessi su Pil)



Dati Ameco.

In questo caso la dinamica crescente della spesa italiana appare molto più chiara. C'è un solo anno in cui decresce (il 2011) e di meno di un punto. Dall'inizio alla fine la spesa cresce di più di 6 punti percentuali. La differenza tra l'andamento della spesa totale e quella corrente può essere ovviamente dovuta a una minore spesa per interessi o in conto capitale. Di sotto riporto la spesa per investimenti fissi lordi.

Figura 5. Investimenti fissi lordi su Pil, 1995-2018



Dati Ameco.

La spesa per investimenti fissi lordi del settore pubblico crolla dal 3,7% al 2,1% del Pil nel periodo successivo al 2009. La spesa cala in quasi tutti i Paesi, seppure in misura minore. Ma intanto il Pil italiano decresce mentre quello degli altri continua a crescere. E allo stesso tempo questo dato mette in luce una scelta di politica economica, esplicita o implicita. Mentre la spesa corrente continua a crescere sostanzialmente più della media europea, la spesa in conto capitale decresce dello 0,6% di più della media europea. Va detto che questo dato da solo non basta a spiegare la peggiore *performance* italiana in termini di crescita. In effetti a fine periodo la spesa per investimenti pubblici di fatto è a livelli paragonabili a quelli di Spagna e Germania. Quest'ultima ha storicamente livelli di investimento pubblico molto bassi (con spesa pubblica più bassa), che infatti non decrescono nell'ultimo periodo. Ma è sicuramente un fatto significativo (9).

4. Struttura della spesa per missioni

Se la misura della diminuzione della spesa per investimenti è sicuramente un segnale di una strategia che non ha posto la crescita al centro degli interessi del Paese, va detto che questo segnale non è sufficiente a indicare univocamente la struttura della spesa pubblica come uno dei colpevoli della nostra stagnazione. Anche perché, come detto, la spesa in conto capitale di per sé non si traduce necessariamente in fattore di sviluppo, molto dipende dall'efficienza nella spesa e dalla scelta dei progetti. Peraltro, una letteratura emergente attribuisce un valore limitato al capitale fisico nel determinare la crescita di lungo periodo e sostiene che la stessa definizione concettuale di capitale va aggiornata. Il peso relativo del capitale intangibile nei settori più avanzati, infatti, tende ad aumentare in maniera esponenziale e il vero valore delle imprese risiede sempre di più nella organizzazione dei fattori e nel capitale di conoscenza inglobato nelle persone e nelle relazioni tra di esse. La conseguenza è che vecchie forme di capitale fisico hanno un impatto limitato sulla crescita e invece pesano molto le capacità di innovazione ed organizzative. Molto più difficile ovviamente definire le poste di spesa pubblica correlate a queste capacità. Se è noto che la nostra spesa pubblica direttamente riferibile all'innovazione è molto bassa, ma che il nostro vero tallone d'Achille resta la spesa privata, la sola posta che è sicuramente correlata ad entrambe è la spesa per istruzione. In generale si può immaginare una maggiore correlazione tra le spese per servizi e la crescita rispetto ai puri trasferimenti. Valuteremo il bilancio italiano sotto questo profilo e la sua evoluzione sulla base dei dati diffusi dall'Ufficio parlamentare di bilancio sulla struttura della spesa pubblica per missioni e sui dati Eurostat.

La comparazione è stata fatta con una media europea, i 15 Paesi dell'area euro di adesione più antica, e tra questi con i grandi Paesi europei continentali. La scelta dipende dal fatto che sono i Paesi con la struttura sociale,

(9) In questo saggio ovviamente non entreremo in dettagli sulle cause di questo calo, che sono complesse e vanno sicuramente al di là di una semplice scarsa programmazione di investimenti. In effetti esiste una evidenza sulla possibilità che la spesa in conto capitale e in particolare gli investimenti pubblici siano caratterizzate da economie di scala e che quindi un decentramento parziale, quale quello del nostro Paese, potrebbe essere deleterio (Cerniglia *et al.* 2017) Per una discussione più completa della spesa in conto capitale e degli investimenti pubblici in Italia negli ultimi decenni e le crescenti complessità attuative della spesa stessa, V. Cerniglia e Rossi (2020), in particolare sugli effetti della complessità istituzionale e dei rapporti verticali e orizzontali tra autorità territoriali.

economica e anche demografica più simile a quella del nostro Paese e per i quali, quindi, eventuali divergenze (che dovrebbero essere limitate) sono effettivamente spiegabili più in termini di scelte di *policy*, o se si preferisce di preferenze collettive, che di esigenze reali diverse. Sono anche Paesi che in media hanno una spesa aggregata su Pil simile a quella italiana (minore per la Germania, maggiore per la Francia, come abbiamo visto). L'entità della spesa, quindi, non dovrebbe influenzare troppo il confronto.

Se ci limitiamo alle macro-voci, è chiaro che spendiamo di più per ambiente (sic!), ordine pubblico e soprattutto per spesa sociale e spese generali. Molto di meno per cultura ed istruzione e per gli affari economici (ad esempio gli incentivi alle imprese). Poco meno della media per la sanità.

Tabella 1. Struttura della spesa pubblica per Macro-missioni, 2015

	Italia	Euro area (15)
Servizi Generali	8.4	6.6
Difesa	1.2	1.2
Ordine Pubblico	1.9	1.7
Affari Economici	4.1	4.4
Protezione Ambiente	1.0	0.8
Abitazioni e Territorio	0.6	0.6
Sanità	7.1	7.2
Cultura	0.7	1.1
Istruzione	4.0	4.7
Protezione Sociale	21.5	20.2

Upb, su dati Istat ed Eurostat.

La tabella 2 mostra un *focus* sull'istruzione nel tempo: si vede chiaramente come la spesa per istruzione, nel 2005 vicina alla media europea, in Italia cala sempre in rapporto al Pil, mentre cresce nel 2010 negli altri Paesi (probabilmente perché resta costante mentre il Pil si contrae), e poi torna sui valori precedenti. In ogni caso l'Italia diventa alla fine del periodo il Paese con la spesa pubblica per istruzione più basso tra quelli di vecchia adesione. La serie storica dettagliata (non riportata) mostra come la correzione avvenga in gran parte tra il 2009 ed il 2011 ed abbia una dimensione davvero notevole. In euro costanti la spesa *pro capite* in istruzione cala da 1.300 euro del picco nel 2007 a 1.000 euro circa nel 2015. Un calo del 25% circa, che non può essere determinato se non da una esplicita scelta di *policy*. All'interno della voce istruzione, poi, esiste una vera anomalia, l'istruzione superiore. Per l'università il nostro Paese è ultimo nella graduatoria di spesa, spende lo 0,4% del Pil, 2/3 del secondo Paese in graduatoria e metà della media europea. Si tratta in questo caso di una scelta collettiva drastica che non può essere casuale. L'università non è tra le priorità del Paese.

Tabella 2. Istruzione, 2015

	2005	2010	2015
Euro 15	4,7	5,0	4,7
Francia	5,5	5,6	5,5
Germania	4,1	4,4	4,2
Italia	4,5	4,4	4,0
Regno Unito	5,6	6,5	5,1

Fonte: Upb, su dati Istat ed Eurostat.

Nella tabella 3 ho poi riportato alcuni approfondimenti su voci di dettaglio che aiutano a capire qualcosa in più di cosa abbiamo scelto di privilegiare. Il confronto in questo caso è stato fatto con l'area euro a 19 (la meno estesa disponibile sempre per le ragioni dette sopra) e la Francia, un Paese ad altissima spesa pubblica. In termini generali, siccome la Francia ha una spesa pubblica primaria di quasi 10 punti maggiore della nostra, sicuramente molto più del carico differenziale di interessi nell'ultimo ventennio, possiamo senz'altro affermare che una spesa pubblica maggiore di quella francese su un certo capitolo di spesa denota una forte preferenza per quel capitolo rispetto ad altri. Un peso molto forte nella funzione di preferenza degli italiani (o della loro classe dirigente) per quella voce di spesa pubblica. La prima voce sulla quale emerge una chiara differenza sono le spese per le strutture di governo e amministrative (a tutti i livelli). Più di 1 punto di Pil più della Francia e 0,8 più della media area Euro. Si tratta certamente di una anomalia. I servizi di polizia costano il 20% in più. Il trattamento rifiuti quasi altrettanto, probabilmente il frutto della incapacità per decenni di costruire inceneritori, nonostante le pessime gestioni.

Tabella 3. Struttura della spesa. Priorità e non, 2015

	Italia	Francia	Euro (19)
Organi esecutivi e legislativi, amm. finanz., fisc. e esteri	2.8	1.7	2.0
Servizi di polizia	1.1	0.9	0.9
Treatmento rifiuti	0.6	0.5	0.4
Vecchiaia	13.8	13.6	10.8
Superstiti	2.8	1.6	1.8
Famiglia	1.5	2.5	1.7

Fonte: Upb, elaborazioni su dati Istat e Eurostat.

Ma il capitolo più interessante è senz'altro quello del *welfare* e protezione sociale. All'interno della macrovoce, che come ricordiamo dalla tabella 1, pesa in Italia 1,3 punti percentuali più della media area euro, le singole voci di *welfare* hanno differenze del tutto opposte rispetto alle medie europee. Le pensioni di vecchiaia, cui di fatto non corrispondono versamenti sufficienti (talvolta inesistenti), pesano una percentuale simile a quella francese ma molto superiore a quella della media euro (1 punto di Pil). Ricordiamoci sempre che la Francia ha una spesa totale molto maggiore della nostra; quindi, una voce simile segnala comunque un peso maggiore nella nostra

spesa. Ma ancor più interessante è la voce superstiti. 2,8 punti percentuali di Pil, 1,2 sopra il dato francese e 1 punto sopra quello della media euro. Se il lettore si chiede se in fondo un punto di Pil non sia poi così tanto, ricordo da tabella precedente che l'intera spesa pubblica per l'università ammonta allo 0,4% del Pil ed è la metà della media europea (in percentuale). Se vi chiedete dove prendiamo questi soldi per prolungare gli assegni pensionistici anche a persone abbienti, oltre che all'università, basta guardare alla riga successiva. Sui trasferimenti e servizi di *welfare* alle famiglie, infatti, spendiamo 1 punto in meno della Francia e meno della media europea.

Ci si potrebbe chiedere cosa è accaduto dal 2015, almeno fino a 2019, prima della pandemia. Di fatto molto poco, ma le priorità espresse dalla nostra collettività non solo non sono cambiate, ma si sono approfondite. A un calo della spesa per interessi di più di 1 punto non ha corrisposto una maggiore spesa né in sanità, né in istruzione (la spesa per istruzione è anzi calata ancora fino al 3,9% del Pil). La voce pensioni ordinarie è cresciuta al 15,1%, mentre quella per superstiti è costante al 2,8, entrambe sempre molto sopra quelle di tutti i Paesi dell'Unione.

Un'altra maniera di guardare a questi dati è osservare che spendiamo in effetti più del doppio in pensioni di reversibilità di quanto spendiamo per la famiglia. Qualcuno potrebbe utilizzare queste osservazioni per sostenere che dobbiamo aumentare queste ultime poste di bilancio per *welfare*. Sicuramente questo è vero, tuttavia è abbastanza illusorio immaginare, nei limiti del nostro bilancio, oggettivamente vincolato dalla enormità del debito e dai rischi che incombono di instabilità esogena, che questo possa avvenire senza capire quali sono le poste oggettivamente sovradimensionate. Una ulteriore argomentazione potrebbe essere che in realtà le poste sovradimensionate corrispondono semplicemente a una spesa simile a quella degli altri Paesi, considerando che il nostro Pil *pro capite* è ormai inferiore alla media europea. Le pensioni in particolare dipendono da impegni che lo Stato ha preso in periodi in cui non si poteva prevedere il relativo impoverimento del Paese e quindi sono corrette in rapporto a quella prevedibile ricchezza, non possono essere oggi ridimensionate, mentre altre poste possono. Dobbiamo però essere consci che questa scelta, mantenere impegni che non ci possiamo permettere, non può non avere effetti sulla crescita. Se decidiamo di spendere 3 punti di Pil sulle pensioni di reversibilità dobbiamo sapere che la spesa per la famiglia o per l'istruzione non può essere elevata, e questo genera conseguenze sull'autonomia dei giovani, sulla natalità e la demografia del Paese, sul capitale umano, sull'occupazione, in ultima analisi sulla crescita.

5. Conclusioni

L'analisi di sopra ha un puro carattere descrittivo e comparativo. Le principali risultanze però sono queste. Il nostro debito pubblico origina in deficit primari di bilancio degli anni 70 ed 80. Il rialzo dei tassi di inizio anni 80 ha generato un vero decollo del debito, che a sua volta ha comportato una redistribuzione di ricchezza dal pubblico al privato su una scala enorme, senza generare nell'immediato comportamenti di bilancio responsabili. La correzione degli anni 90 non ha impattato sulla spesa su Pil, è stata basata su un adeguamento delle entrate e privatizzazioni. La spesa poi ha ripreso a crescere appena si sono creati spazi di bilancio per effetto della diminuzione di tassi sul debito, dovuta anche all'entrata nell'euro. La crisi finanziaria del 2007 ha quindi colto il Paese con una correzione del debito non realizzata e ha generato una crisi dei conti pubblici. In questa correzione, ma anche prima, la struttura della spesa pubblica è cambiata in maniera determinante senza un vero dibattito.

Di fronte alla necessità di correggere i nostri conti pubblici per evitare una crisi finanziaria, la collettività e i decisori pubblici, sulla base della composizione della spesa e della sua dinamica, hanno optato per le seguenti scelte. *In primis* un ribilanciamento della spesa da quella in conto capitale, e in particolare gli investimenti, alla spesa corrente, che è stata sempre preservata nel corso delle varie crisi. Sappiamo che la spesa in conto capitale non è di per sé garanzia di maggiore crescita nel lungo periodo. Dipende dalla scelta dei progetti e dalla efficienza nella spesa. Tuttavia, appare difficile che si verifichi anche l'opposto: ovvero che aumentando la spesa corrente e diminuendo quella in investimenti il Paese cresca di più.

La composizione della spesa poi rivela qualcosa di più. Il primo elemento è che la macchina pubblica e le sue amministrazioni generiche, ovvero quelle non legate alla fornitura di particolari servizi alla popolazione (come istruzione o sanità, ad esempio) costano più degli altri Paesi. Poi che il nostro Paese spende in pensioni di vecchiaia e reversibilità significativamente di più in rapporto al Pil di tutti gli altri Paesi, compresi quelli con una spesa pubblica aggregata molto più elevata (come la Francia). Tra i trasferimenti invece sono fortemente penalizzati quelli alla famiglia. Sviluppi recenti stanno modificando in termini relativi questa tendenza, ma senza intaccare le altre poste di spesa, cosa impossibile da realizzare senza rischiare l'instabilità dei conti. Tra i servizi l'unico sovradimensionato è l'ordine pubblico. Su tutti i servizi "produttivi" spendiamo meno degli altri Paesi, in alcuni casi significativamente meno. L'istruzione è il caso più clamoroso, con i dati Ocse (non riportati) che dimostrano un sistematico sotto-finanziamento che cresce col grado scolastico.

Il quadro derivante dal confronto con gli altri Paesi europei sembra univoco. La spesa pubblica del nostro Paese è:

- a) significativamente distorta a favore delle classi anziane;
- b) significativamente distorta a favore della corresponsione di assegni piuttosto che la fornitura di servizi;
- c) significativamente distorta a sfavore dei servizi che generano accumulazione di capitale (fisico o umano);
- d) queste tendenze di lungo periodo, si approfondiscono con la crisi finanziaria con delle correzioni brusche che non vengono successivamente compensate.

Si può discutere se le differenze riscontrate con gli altri Paesi siano il prodotto di una differente struttura sociale e demografica. L'invecchiamento della nostra popolazione, che è anche il prodotto felice evidentemente di una sanità almeno in passato non così disastrosa come dipinta, genera costi maggiori per assegni. E il calo della natalità è stato molto più violento nel nostro Paese. Tuttavia, considerare quest'ultimo dato come totalmente esogeno rispetto alla struttura della spesa pubblica è quantomeno strano. Senza dubbio invece tale struttura della spesa sarebbe inconcepibile senza continui trasferimenti interni alla famiglia, struttura sociale che regge in maniera egregia. Tuttavia, se questo spiega la stabilità sociale del nostro Paese nonostante la stagnazione ormai almeno ventennale, è comunque impossibile che queste scelte non abbiano effetti sulle nostre potenzialità di crescita e la nostra stabilità a lungo termine.

Bibliografia

- Aschauer, David. 1989. "Is government spending productive?" *Journal of Monetary Economics*. 23:177-200.
- Bordignon, Massimo e Gilberto Turati. 2022. *Debito pubblico. Come ci siamo arrivati e come sopravvivergli*. Milano: Vita e Pensiero.
- Bubbico, Rocco Luigi, Philipp-Bastian Brutscher e Debora Revoltella. 2020. "Europe needs more public investment." In *A European Public Investment Outlook*, ed. F. Cerniglia e F. Saraceno. Oxford: Open Book Publishers.
- Carniti, Elena, Floriana Cerniglia, Riccarda Longaretti e Alessandra Michelangeli. 2019. "Decentralization and economic growth in Europe: for whom the bell tolls." *Regional Studies*. 2:775-789.
- Cerniglia, Floriana. 2007. "La spesa pubblica in Italia: articolazioni, dinamica e un confronto con altri Paesi." In *Valorizzare un'economia forte*, ed. A. Quadrio Curzio e M. Fortis. Bologna: il Mulino.
- Cerniglia, Floriana, Riccarda Longaretti e Alessandra Michelangeli. 2017. *Decentralization of public spending and growth in Italy. Does the composition matter?* Milano: Vita e Pensiero.
- Cerniglia, Floriana e Federica Rossi. 2020. "Public Investment Trends across Levels of Government in Italy." In *A European Public Investment Outlook*, ed. F. Cerniglia e F. Saraceno. Oxford: Open Book Publishers.
- Coco, Giuseppe e Raffaele Lagravinese. 2021. "Cohesion Policy and Public investment in the EU." In *The Great Reset. 2021 European Public Investment Outlook*, ed. F. Cerniglia, F. Saraceno, A. Watts. Oxford: Open Book Publishers.
- Devarajan, Shantayanan, Vinaya Swaroop e Heng-fu Zou. 1996. "The composition of public expenditure and economic growth." *Journal of Monetary Economics*. 2:313-344.
- Diamond, Jack. 1989. *Government expenditure and economic growth: An empirical investigation*. Washington: International Monetary Fund.
- Lamartina, Serena e Andrea Zaghini. 2011 "Increasing Public Expenditure: Wagner's Law in OECD Countries." *German Economic Review*. 2:149-164.
- Peacock, Alan T. e Jack Wiseman. 1961. *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press.
- Reinhart, Carmen M. e Kenneth S. Rogoff. 2010. "Growth in a time of debt." *American Economic Review*. 2:573-578.

* * *