

La spesa pubblica in Italia e in Europa

Rapporto preparato per il XIII Forum della Piccola Industria, Prato, 12-13 ottobre 2012





La spesa pubblica in Italia e in Europa

Di Pietro Monsurrò

Rapporto preparato per il XIII Forum della Piccola Industria, Prato, 12-13 ottobre 2012

Pietro Monsurrò ha conseguito un Dottorato in Ingegneria Elettronica e ha studiato economia alla London School of Economics.

Introduzione

Ci sono molti motivi dietro la stagnazione dell'economia italiana negli ultimi venti anni, e uno di questi è la pressione fiscale, causata da una spesa pubblica e un debito pubblico superiori alla media europea, e concentrata, a differenza di altri paesi europei, sui fattori produttivi (lavoro e capitale) anziché sui consumi.¹

Questo paper analizza la struttura della spesa pubblica italiana e la confronta con quella di altri paesi europei, principalmente la Germania. La figura 1 mostra la spesa pubblica e la pressione fiscale in Italia e in Germania dal 2002.² A partire dal 2006 la spesa pubblica italiana ha cominciato ad essere superiore di 4 punti percentuali rispetto a quella tedesca, mentre la pressione fiscale è stata superiore di circa 3 punti. Ad oggi, la differenza di spesa è di 4 punti, mentre per la pressione fiscale è pari a 3,5.

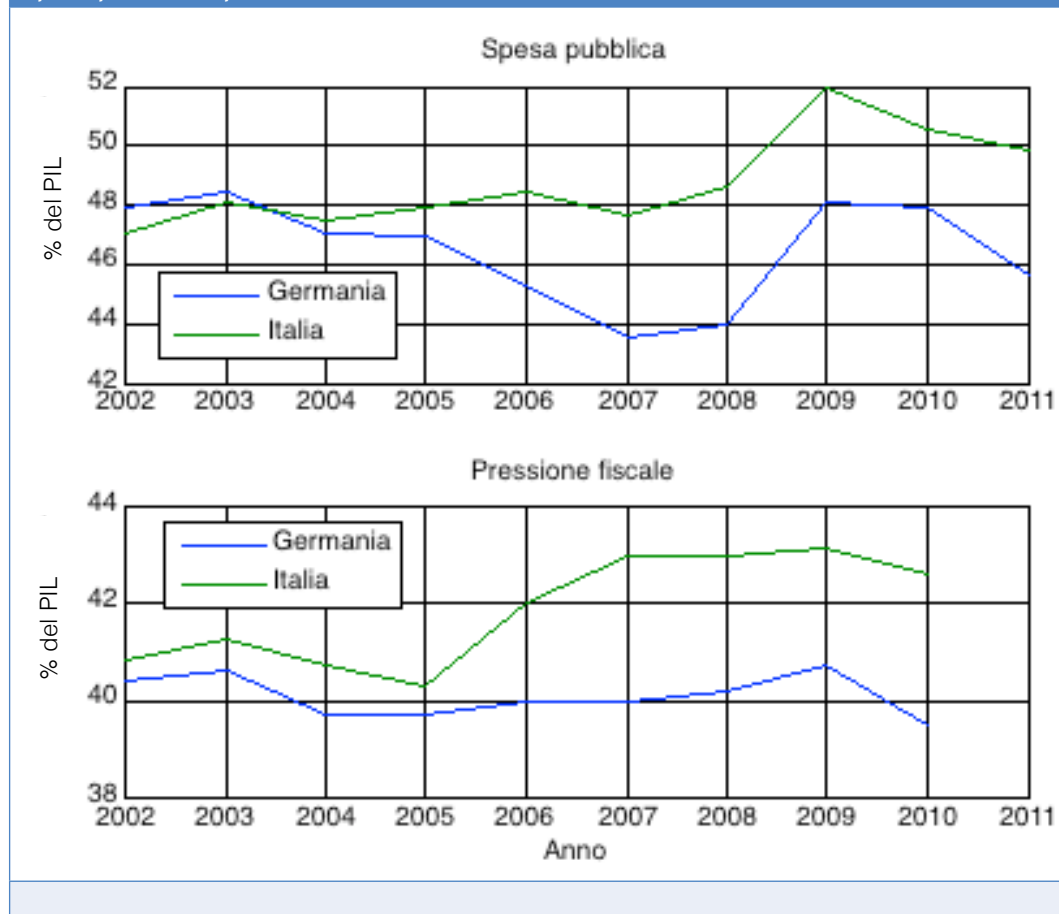
La spesa pubblica è necessaria per produrre beni e servizi pubblici. Dunque, come per tutti i beni economici, è possibile affermare che può avere effetti inizialmente positivi per bassi livelli di spesa che man mano si riducono con l'aumentare di questa, fino a diventare trascurabili (in altre parole, la spesa pubblica ha rendimenti marginali decrescenti). D'altra parte, la spesa pubblica implica un certo livello di tassazione o di debito pubblico che può danneggiare la crescita e la stabilità economiche. Esiste quindi un livello di spesa ottimale oltre il quale i benefici sono superati dai costi ed è dunque economicamente vantaggioso tagliare.

Ciò vale però a parità di efficienza della spesa, cioè della sua qualità. Una spesa di qualità bassa tende ad avere benefici minori e costi maggiori, e dunque il livello ottimale di spesa pubblica diventa inferiore perché lo Stato non risulta capace di produrre beni e servizi utili ad un costo sociale ragionevole. Questo caso è rilevante in questo paese, dato che la qualità dei servizi erogati dallo Stato Italiano è di norma bassa mentre i costi sono eccessivamente elevati. In questo studio non si approfondiscono tematiche legate alla qualità della spesa, focalizzando l'attenzione sui livelli effettivi di spesa.

1 Pietro Monsurrò, "Le tasse in Europa e in Italia: un confronto", Istituto Bruno Leoni, Special Report, 26 aprile 2012, <http://www.brunoleonimedia.it/public/Papers/IBL-Report-Tasse.pdf>.

2 Eurostat, "Main national accounts tax aggregates" e "Government revenues, expenditure and main aggregates".

FIGURA 1
Spesa pubblica e pressione fiscale in Italia e in Germania



La tesi che qui si intende sostenere è che la spesa pubblica italiana sia eccessiva dal punto di vista quantitativo e inefficiente da quello qualitativo. Ciò significa che gli italiani scontano un doppio spreco: essi ricevono servizi a un prezzo eccessivo e di qualità scarsa.

Classificazione della spesa pubblica

La spesa pubblica può essere classificata in molti modi. Innanzitutto può essere divisa in spesa primaria e spesa per interessi: la spesa primaria corrisponde al totale della spesa, con l'esclusione di quella legata al servizio al debito pubblico. La spesa primaria può inoltre dividersi in spesa corrente (di fatto, per consumi) e spesa in conto capitale (cioè per investimenti).

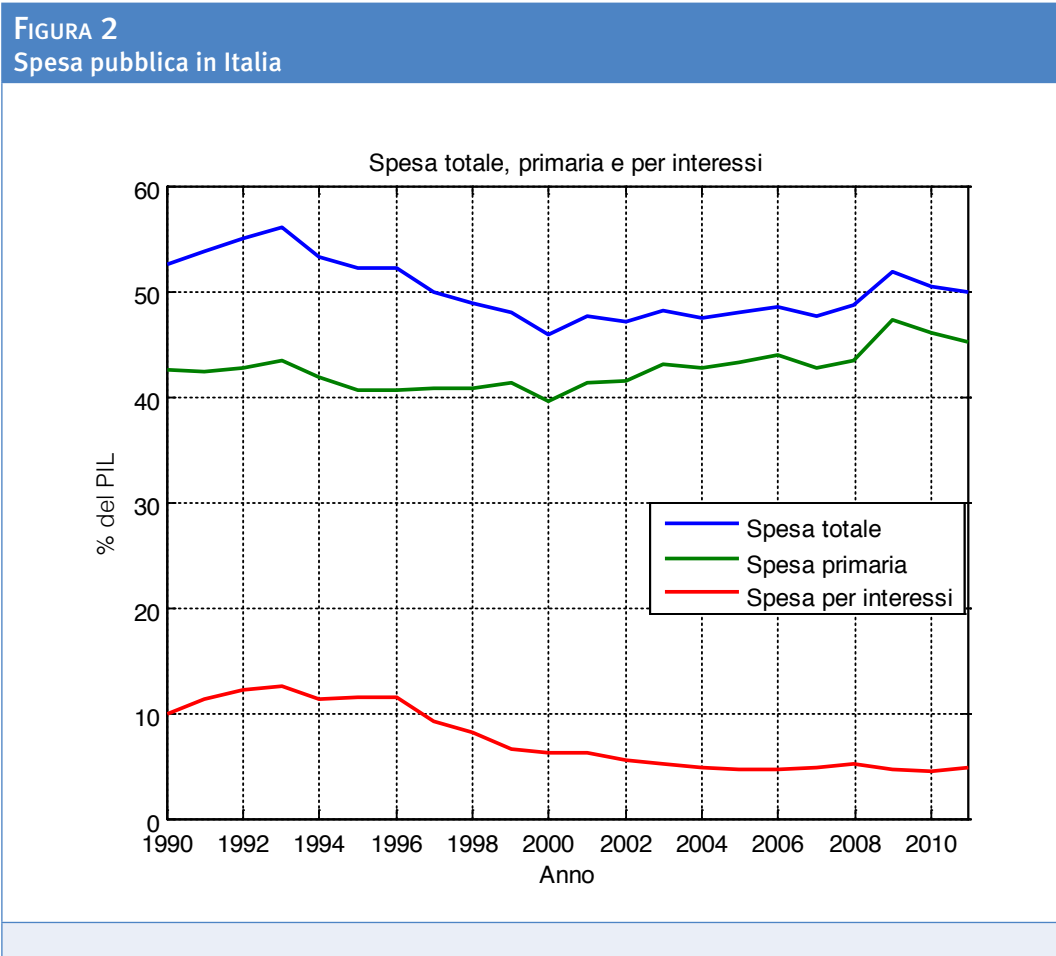
Più in dettaglio, la spesa pubblica può essere analizzata per funzione: spesa per la difesa e la sicurezza, l'istruzione, la sanità, le pensioni, l'assistenza sociale, l'amministrazione, ecc. La decomposizione COFOG (Classifications of the Functions of Government) è una decomposizione funzionale in cui la spesa primaria è divisa in dieci campi primari: Servizi generali, Difesa, Ordine pubblico, Affari economici, Ambiente, Abitazioni e territorio, Sanità, Attività ricreative, culturali e religiose, Istruzione, Protezione sociale.³

³ Come esempio di analisi comparata della spesa pubblica mediante la disaggregazione COFOG, si veda Aldo Lanfranconi, "Come e dove ridurre la spesa pubblica", *Noise from Amerika*, 24 luglio 2012, <http://noisefromamerika.org/articolo/come-dove-ridurre-spesa-pubblica-esercizio-benchmarking>.

A loro volta, queste funzioni di spesa possono essere divise ulteriormente: per esempio la protezione sociale può implicare spese per i disoccupati oppure per i pensionati. Infine, la spesa per funzioni può essere scomposta contabilmente in termini di spesa per il personale, spesa per consumi finali, spesa per consumi intermedi, spesa per trasferimenti, spesa per investimenti, ecc.

L'evoluzione della spesa pubblica italiana dal 1990

La figura mostra la spesa pubblica italiana in rapporto al PIL.



Dalla figura è possibile vedere che:

- La convergenza verso i parametri di Maastricht e la successiva introduzione dell'euro (ufficialmente a partire dal 1999) hanno comportato una riduzione della spesa per interessi di oltre il 7% del PIL, essendo passati da oltre l'11% a sotto il 5%, dovuta alla conseguente diminuzione dei tassi di interesse.
- Dopo un decennio di stabilità, a partire dal 2001 la spesa primaria è aumentata di 5 punti in cinque anni, per poi impennarsi di nuovo con l'attuale crisi iniziata nel 2007.
- A partire dal 2009 la crisi economica e l'aumento della spesa primaria hanno comportato un rapido aumento della spesa pubblica totale, a causa della crescente sfiducia dei mercati verso la solvibilità del nostro paese, ovvero verso la disponibilità degli altri Stati dell'eurozona a "garantire" il nostro debito.

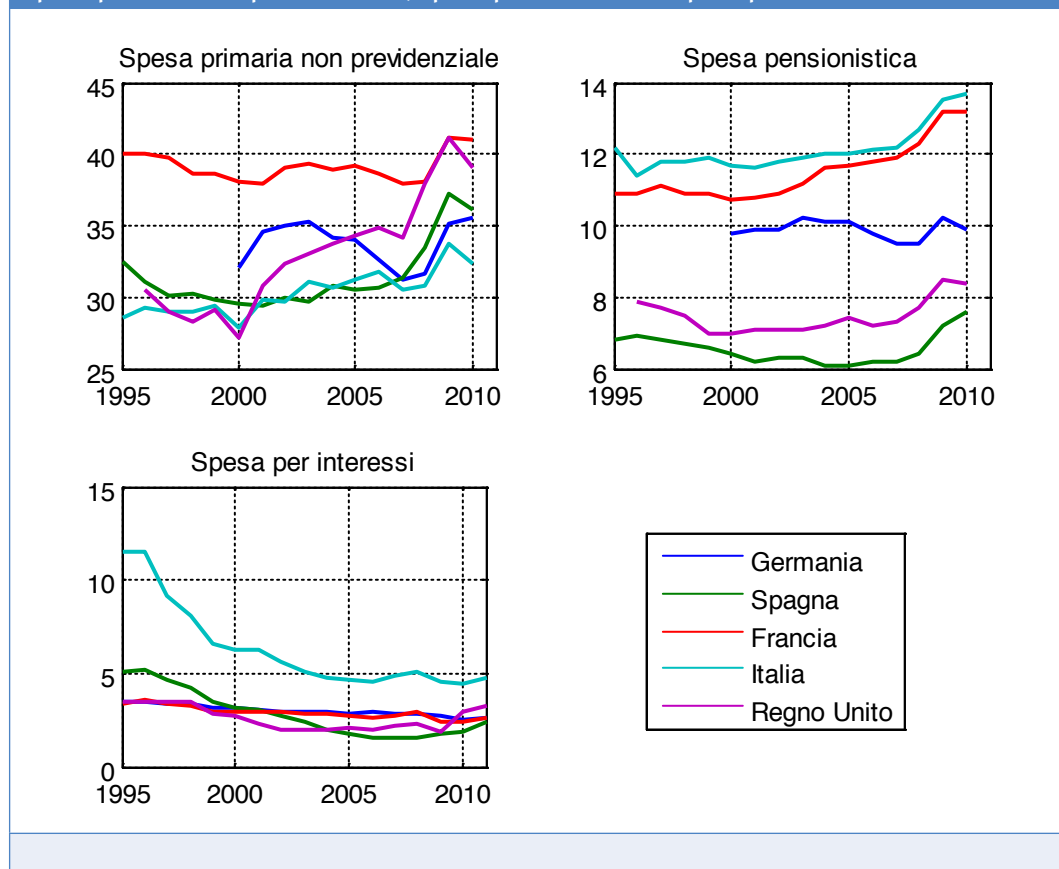
La seguente figura mostra anche la scomposizione della spesa primaria in spesa pre-

videnziale e non. Inoltre confronta i dati italiani con quelli dei paesi europei di dimensioni paragonabili.

L'Italia risulta avere la spesa previdenziale e la spesa per interessi più alte tra i maggiori paesi europei, ma una spesa primaria non previdenziale inferiore. La spesa per interessi e per le pensioni ha infatti limitato la crescita delle altre voci di spesa, anche se nonostante ciò la spesa complessiva rimane elevata.

Come si vedrà in seguito, ci sono voci di spesa eccessive anche nella spesa primaria non previdenziale, e comunque occorrerà agire su tutta la spesa per far tornare l'Italia sulla via della crescita e della stabilità economica. Nei prossimi anni, nonostante le recenti riforme attuate dai ministri Tremonti e, soprattutto, Fornero, la spesa previdenziale continuerà ad aumentare più rapidamente del PIL⁴ per alcuni anni, e non scenderà sotto i livelli attuali successivamente, mentre per via della crisi e dell'aumento del debito sarà difficile agire sulla spesa per interessi (anche se qualcosa si può fare tramite le dismissioni e, indirettamente, implementando le riforme necessarie a riconquistare la fiducia dei mercati, facendo calare i tassi di interesse sul debito). È dunque necessario agire sulla spesa primaria non previdenziale.

FIGURA 3
Spesa primaria non previdenziale, spesa previdenziale e spesa per interessi



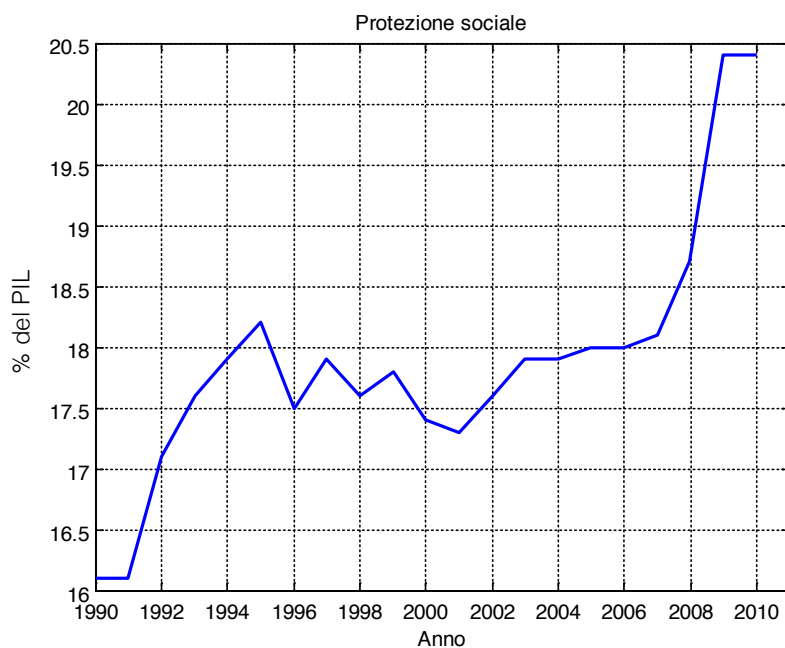
Il capitolo di spesa più ingente, quello per lo Stato sociale, è stato costante dal 1993 al 2007, ed è aumentato di 2 punti sia con la crisi del 1992 che con la crisi del 2007. La sicurezza sociale consiste in spesa previdenziale, per la disoccupazione, per le invalidità, ecc. Alcune di queste spese sono anticicliche e non è quindi sorprendente che sia-

4 Aldo Lanfranconi, "Come dilapidare i frutti di una riforma epocale" all'indirizzo <http://noisefromamerika.org/articolo/come-dilapidare-frutti-riforma-epocale-condannati-crescere>.



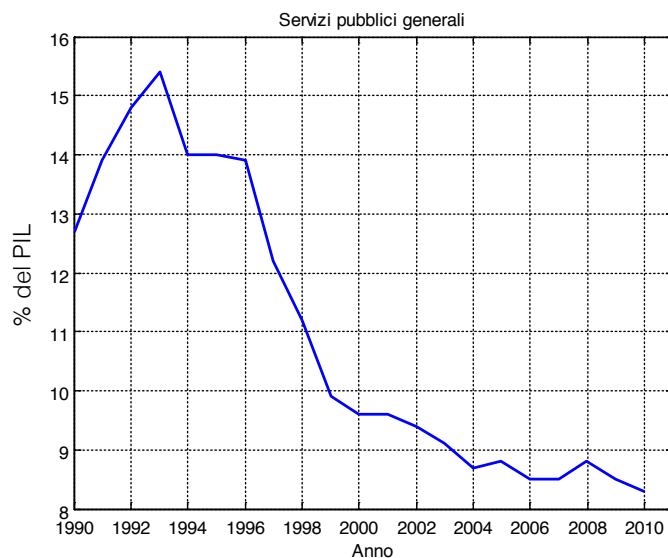
no aumentate nel 1992 o nel 2008. Il problema è che non sono scese tra le due grandi crisi: un'analisi più approfondita è fatta nel seguito di questo lavoro.

FIGURA 4
Spesa pubblica per la protezione sociale



La spesa per servizi generali, enorme prima della crisi del 1992, è scesa rapidamente fino al 2000, per poi stabilizzarsi al 9% del PIL circa. In questo caso, come si vedrà in seguito, buona parte della spesa è dovuta agli interessi, che sono scesi molto con l'euro.

FIGURA 5
Spesa pubblica per servizi pubblici generali



La spesa per la difesa è aumentata continuamente fino al 2009, ma rappresenta una percentuale relativamente bassa del PIL (oggi circa l'1,4%, dopo aver raggiunto un picco dell'1,6% proprio nel 2009). La spesa per la sicurezza interna, invece, è rimasta pressoché costante al 2%.

FIGURA 6
Spesa pubblica per la difesa

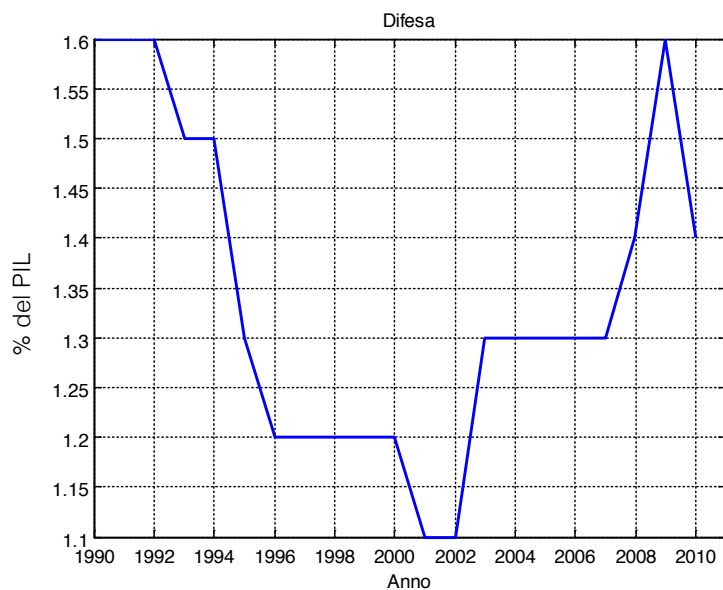
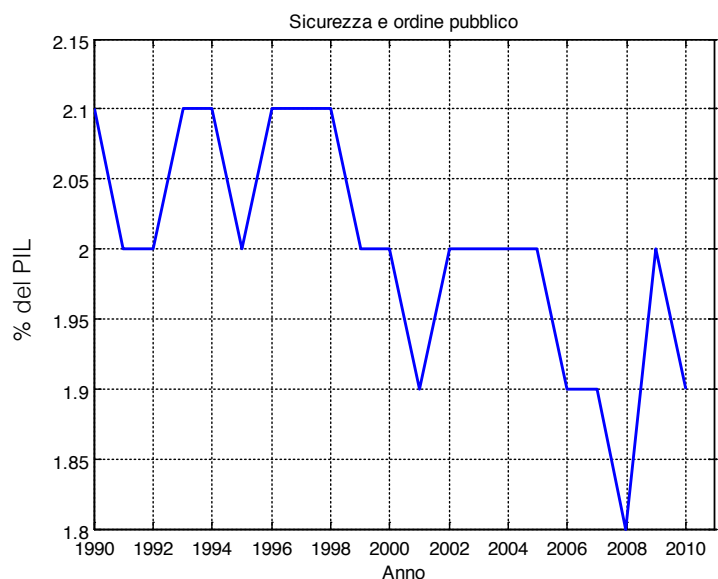
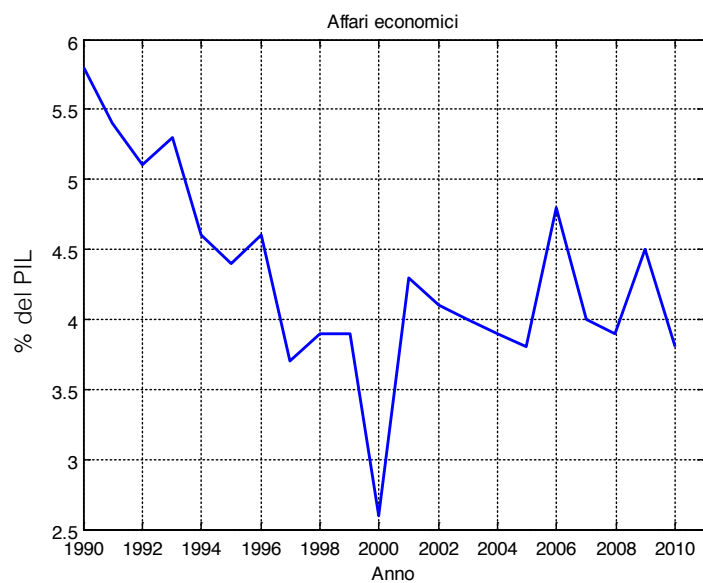


FIGURA 7
Spesa pubblica per la sicurezza e l'ordine pubblico



La spesa per "affari economici" è scesa leggermente negli anni '90 per poi stabilizzarsi intorno al 4%. Le componenti di questa voce di spesa saranno analizzate in seguito.

FIGURA 8
Spesa pubblica per gli affari economici



La spesa per l'ambiente è anch'essa contenuta, e quella per abitazioni e territorio è più o meno costante all'1% del PIL. Lo stesso vale per le attività culturali e ricreative.

FIGURA 9
Spesa pubblica per l'ambiente

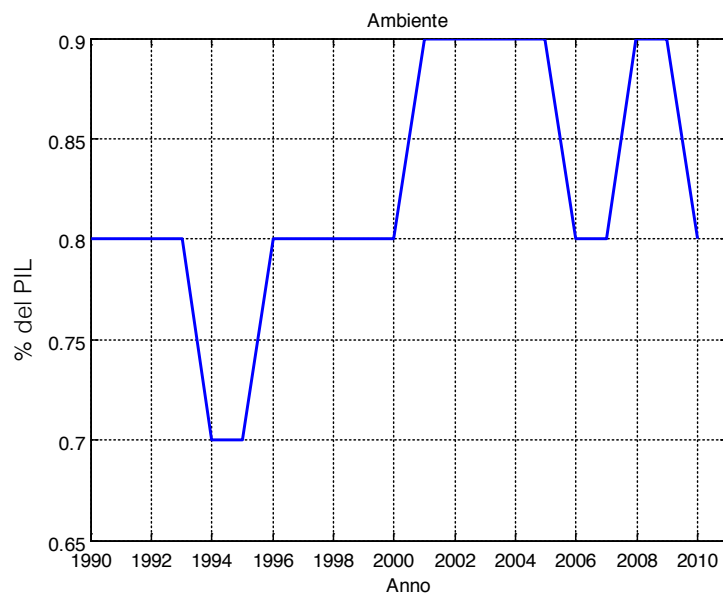


FIGURA 10
Spesa pubblica per abitazioni e comunità

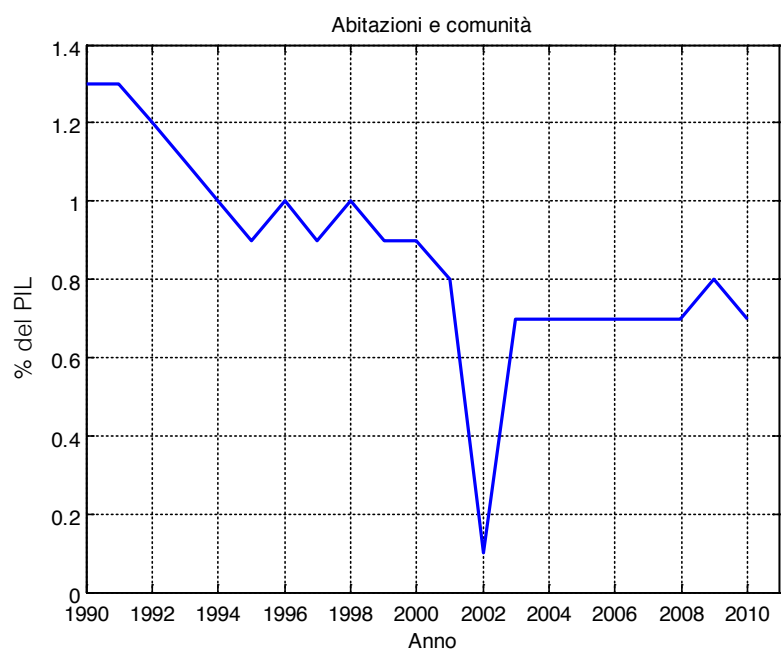
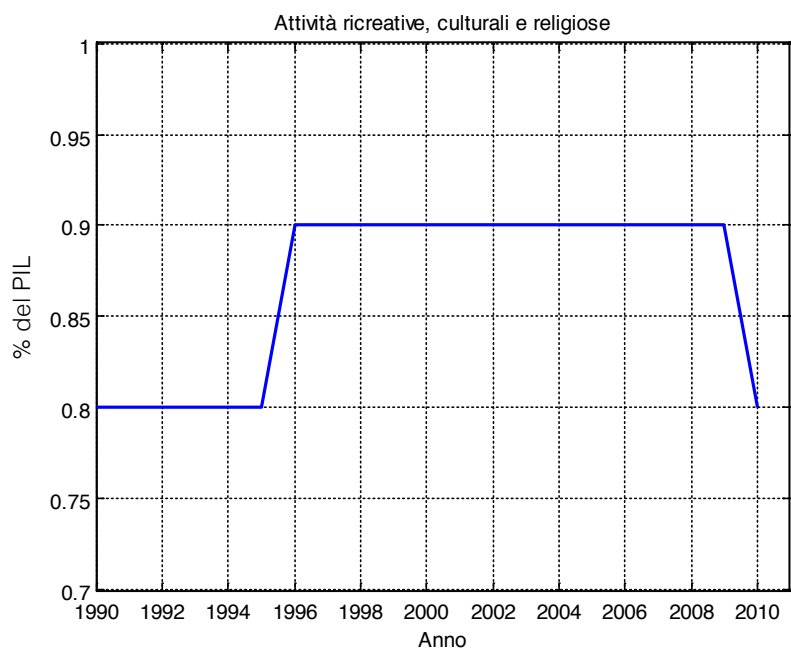


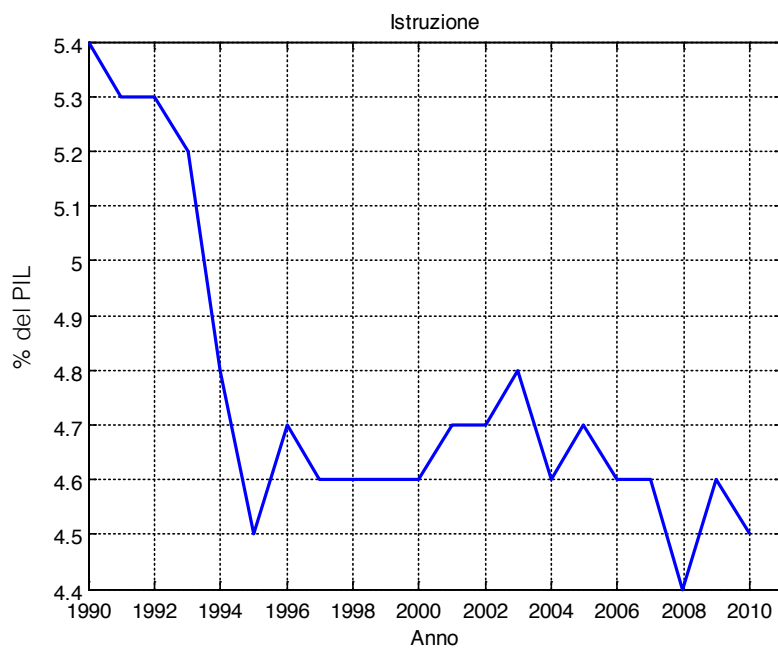
FIGURA 11
Spesa pubblica per attività ricreative, culturali e religiose



La spesa per istruzione, scesa di un punto percentuale con la crisi del 1992, si è poi assestata intorno al 4,5% del PIL.

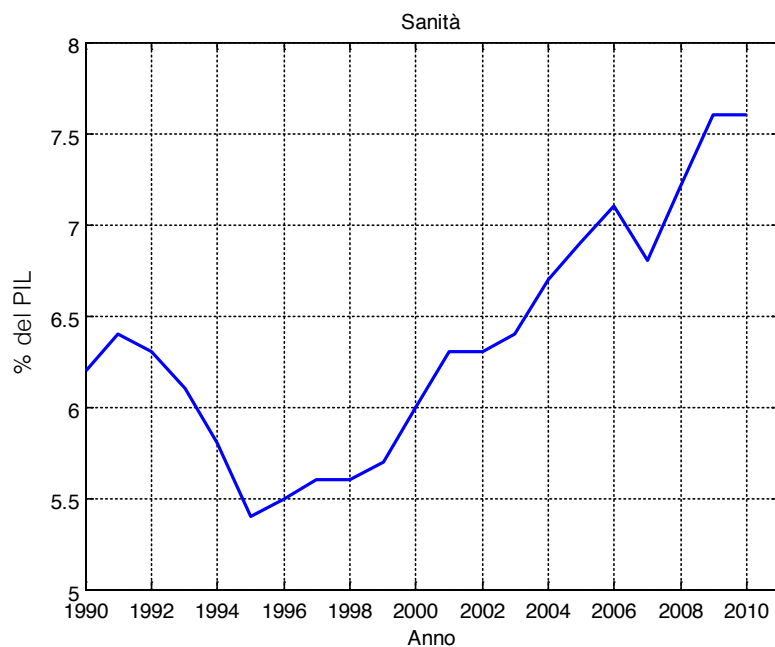


FIGURA 12
Spesa pubblica per l'istruzione



Dopo una piccola riduzione con la crisi del 1990, la spesa sanitaria è invece aumentata continuamente, guadagnando – in proporzione al PIL – 2 punti.

FIGURA 13
Spesa pubblica per la sanità

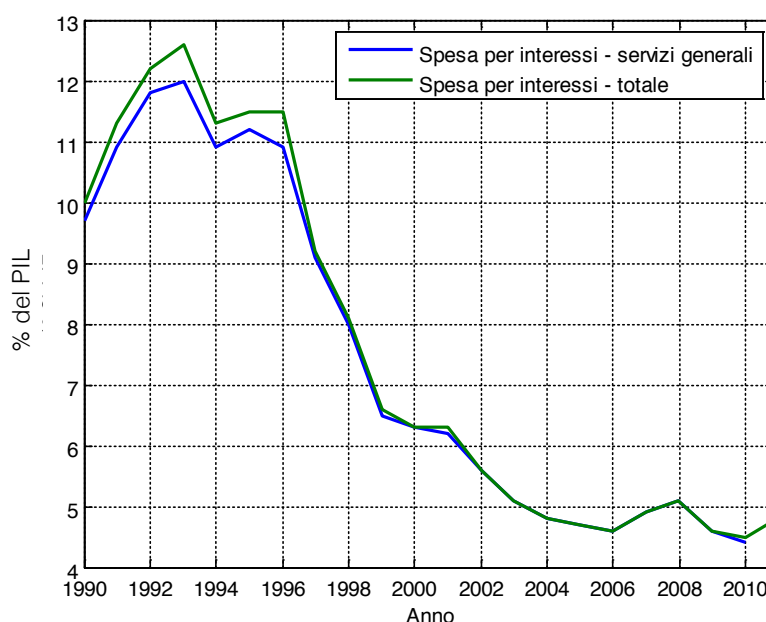


La spesa per interessi

Una parte notevole della spesa pubblica in Italia, soprattutto se confrontata con quella di altri paesi, è per interessi. Nel 2011, con la spesa totale al 49,9% del PIL, la spesa primaria era il 45,3%, e la differenza, pari al 4,8% del PIL, era destinata al servizio al debito.

Nella classificazione COFOG quasi tutta la spesa per interessi è considerata nel capitolo Servizi generali, come si vede dal grafico, che confronta la spesa per interessi totale e la spesa per interessi associata ai Servizi generali. A oggi questa componente rappresenta circa metà della spesa per Servizi generali.

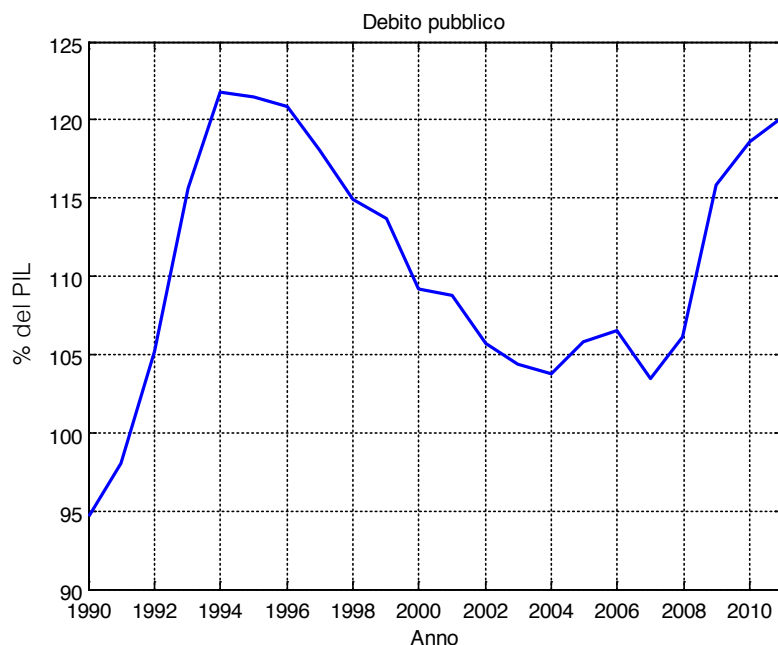
FIGURA 14
Spesa per interessi totale e spesa per interessi associata ai Servizi generali



La spesa per interessi dipende dal debito pubblico e dal costo del debito (il tasso di interesse medio). Il debito pubblico, sebbene venga considerato un tutto omogeneo, è in realtà un aggregato eterogeneo che considera vari tipi di debito a diverse scadenze, e dunque non paga un unico tasso di interesse. Quando si parla di *spread*, per esempio, si considera un tipo particolare di titolo di debito pubblico, il Buono Postale del Tesoro a dieci anni, ma il debito pubblico è composto anche di BOT (Buoni Ordinari del Tesoro) di durata molto inferiore, o debiti di altro tipo.

Il debito pubblico negli ultimi venti anni è una storia piuttosto triste. In riduzione dalla crisi del 1992 fino al 2000, il risanamento si è arrestato con l'ingresso nell'euro fino a ricominciare a essere del tutto compromesso con la crisi del 2007.

FIGURA 15
Debito pubblico

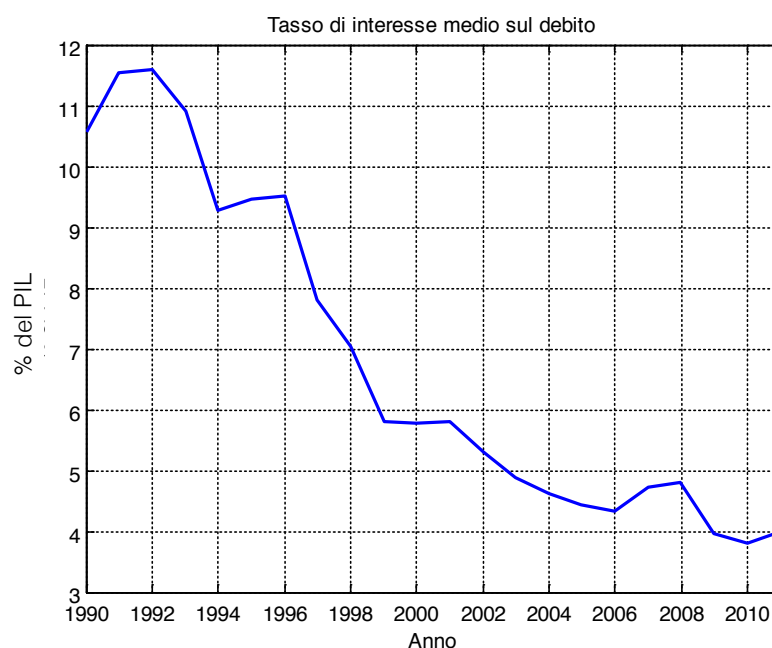


Nonostante l'eterogeneità del debito, è possibile valutare il tasso di interesse medio pagato su di esso dividendo il rapporto tra spesa per interessi e PIL con il rapporto debito/PIL. Il costo medio del debito ha il seguente andamento, in cui è evidente la riduzione di oltre la metà dal 1990 al 2000. La riduzione del costo medio del debito può avere molte cause, per esempio una riduzione del tasso di interesse effettivamente richiesto dai risparmiatori, ma anche una riduzione della durata media del debito (debiti a scadenza minore costano di meno). Nel caso dell'Italia, la riduzione del costo del debito negli anni '90 fu dovuta al risanamento dei conti dopo la crisi del '92 e soprattutto all'ingresso nell'euro.

Dato che il tasso di interesse è il principale determinante del costo del debito, è evidente che l'attuale crisi dello *spread* porterà a un aumento della spesa per interessi. Nella fattispecie, allo stato attuale un 1% in più di tasso di interesse medio implicherebbe circa l'1,2% di PIL in più di spesa per interessi, pari a 20 miliardi di euro.

Le variazioni a breve termine dello *spread* non si traducono immediatamente in maggiore spesa per interessi, perché influenzano soltanto il costo del debito pubblico emesso da quel momento in poi, e non quello dei titoli emessi negli anni precedenti. A titolo di esempio, se il debito fosse composto di titoli a dieci anni, emessi per un decimo ogni anno, un aumento del tasso di interesse dell'1% produrrebbe un aumento della spesa per interessi dell'1,2% del PIL solo dopo dieci anni, quando tutto il debito viene rinnovato. Periodi prolungati di alto tasso di interesse sono dunque pericolosi per i conti pubblici in quanto aumentano la spesa per interessi.

FIGURA 16
Tasso di interesse medio sul debito



Purtroppo per far calare il tasso di interesse occorre convincere il mondo che l'Italia si trova su una dinamica dei conti pubblici sostenibile e dunque riuscirà ad evitare sia la bancarotta che la svalutazione della moneta (di fatto, uscendo dall'euro⁵). Questi due rischi infatti tengono lontani gli investitori internazionali dal paese e aumentano il rendimento che essi chiedono per prestare soldi all'Italia.

Sarebbe possibile in teoria ottenere il risultato di far calare lo *spread* con misure credibili che aumentino il tasso di crescita dell'economia e riducano la spesa pubblica. Ma la credibilità implica la capacità di vincolarsi nel lungo termine a un piano di riforme economiche e finanziarie, che allo stato attuale nessuno in Italia è in grado di garantire – se non altro perché la scadenza elettorale ravvicinata viene correttamente interpretata come una spada di Damocle sui buoni propositi, specie in presenza di forze significative che chiedono l'uscita dall'euro o il ripudio del debito. Basterebbe il rischio di un cambiamento di governo in senso populista per vanificare le riforme, dato che questo rischio tiene alla larga gli investitori, facendo scappare i capitali. La credibilità è una cosa che il sistema politico italiano non ha mai avuto, e con la crisi politica non è improbabile che il rischio di governi populistici sia aumentato anziché diminuito.

Gli economisti direbbero che le “regole” sono superiori alla “discrezione”, ma lo Stato, non potendo vincolarsi ad una strategia di politiche economiche e finanziarie lungimirante e responsabile, non ha la credibilità per convincere il resto del mondo che obbedirà alle proprie “regole” e, anticipando che queste verranno violate, i capitali fuggono dal paese. Come vincolo per risolvere almeno in parte questo problema c'era il Trattato di Maastricht, che limitava debito e deficit pubblici, ma a parte i limiti dello strumento, il Trattato non è mai stato rispettato e, dunque è, come le autorità politiche

5 Il rischio di uscita dall'euro è considerato responsabile di circa metà dello *spread* sui BTP a dieci anni, secondo le stime effettuate in Antonio Di Cesare et al., “Stime recenti dei premi per il rischio sovrano di alcuni paesi dell'area dell'euro”, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, settembre 2012.



italiane, privo di credibilità.

Le riforme strutturali aiuterebbero perché segnalerebbero la volontà di vincolarsi, ma finché potranno essere eliminate da successive riforme non sono pienamente credibili. A riguardo, è da notare che l'Italia risulta essere l'unico paese tra quelli analizzati nella relazione della Commissione Giavazzi in cui i tagli di spesa in un anno sono correlati negativamente con quelli degli anni successivi, e ciò contribuisce ad abbassare la credibilità del paese.⁶

Un altro modo per ridurre il debito sono le dismissioni patrimoniali, cioè la vendita del patrimonio immobiliare e mobiliare dello Stato Italiano, che ammontano, per la parte vendibile (Colosseo escluso, dunque) a circa cinquecento miliardi di euro, pari cioè al 25% del debito e al 32% del PIL.⁷ Di questo enorme patrimonio, almeno 200 miliardi potrebbero essere ottenibili in tempi relativamente brevi con la cessione delle partecipazioni societarie e della parte di patrimonio immobiliare più facilmente valorizzabile.

L'effetto delle dismissioni sulle finanze pubbliche dipende da molti fattori e non può essere dunque descritto in poche righe né analizzato in dettaglio in questo studio. È possibile però valutare una serie di casi interessanti e probabilmente rilevanti date le caratteristiche dell'economia italiana.

- Se il rendimento di una proprietà pubblica è inferiore al costo del debito, la spesa pubblica si riduce immediatamente per la differenza tra il costo del debito che scenderebbe vendendo il bene in questione e le entrate prodotte da questo. Il debito pubblico scenderebbe del valore del bene, ma così anche il patrimonio pubblico che in qualche modo garantisce il debito. Dato che non ha senso indebitarsi a un certo tasso per investire a un tasso inferiore, comunque ci si guadagna a liquidare l'asset.
- Se il rendimento di una proprietà pubblica è negativo, nel senso che non solo non produce un reddito ma rappresenta un costo (per esempio, un immobile sfitto di cui si pagano le spese di mantenimento, o un'azienda pubblica in perdita), la riduzione della spesa pubblica è maggiore, sia perché si riduce la spesa per interessi, sia perché si eliminano le perdite sulla proprietà dismessa.
- Se l'azienda pubblica rappresenta un freno per l'economia in termini di inefficienza (per sprechi o per potere di monopolio), la sua dismissione, se unita ad un piano di liberalizzazioni, può aumentare l'efficienza del sistema economico e dunque il potenziale di crescita dell'economia. Visto che la crescita economica è il principale problema dell'economia italiana, questo terzo caso è probabilmente il più importante. Verosimilmente, questo è il caso per la maggior parte del patrimonio mobiliare dello Stato italiano.

Su quest'ultimo punto si devono notare due aspetti:

- Per massimizzare il valore della dismissione di un'azienda pubblica non si deve liberalizzare il mercato, ma ciò impedisce di ottenere benefici economici in termini di crescita o efficienza. Un'azienda pubblica inefficiente potrebbe benissimo non valere niente, una volta tolto il potere di monopolio. A parità di condizioni, è preferibile liberalizzare anziché massimizzare il prezzo di vendita, altrimenti si avrebbe una riedizione del sistema economico mercantile in cui lo Stato si finanziava vendendo a privati privilegi monopolistici.
- A (parziale o totale) contrappeso di questo fenomeno, un'azienda pubblica inef-

6 Francesco Giavazzi, "Analisi e raccomandazioni sul tema di contributi pubblici alle imprese".

7 "Uscire dalla crisi. Un'agenda di privatizzazioni", Istituto Bruno Leoni, *Policy Paper*, 23 agosto 2011, <http://www.brunoleoni.it/upload/IBL-PolicyPaper-04-Privatizzazioni.pdf>.



ficente può essere resa efficiente se lo Stato cede le quote di controllo, consentendo ai compratori di ristrutturare l'azienda massimizzandone il valore. In sostanza, un'azienda pubblica che vale poco sul mercato in assenza di privilegi monopolistici potrebbe recuperare gran parte del suo valore tramite ristrutturazioni più o meno ingenti. Ma ciò richiede che lo Stato privatizzi sul serio, e non per finta, per esempio trasformando una società pubblica in SPA mantenendone la maggioranza in pancia al Tesoro, o con la *golden share*, o vendendo ad altre società pubbliche come la Cassa Depositi e Prestiti, o imponendo "garanzie" sindacali contro piani di ristrutturazione.⁸

In definitiva, privatizzare aiuta quasi sempre, anche se liberalizzare deve avere la precedenza.

La spesa pubblica in Italia e in Germania: un confronto

La seguente tabella scompone la spesa pubblica complessiva di vari paesi europei per le dieci funzioni di primo livello della disaggregazione COFOG. I dati si riferiscono al 2010. Si riportano alcuni Stati particolarmente significativi perché simili per dimensioni all'Italia, più la Grecia che rappresenta l'apice delle "worst practices" in materia di finanza pubblica. Si riporta anche la media europea su sedici paesi membri dell'eurozona (Austria, Belgio, Cipro, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna).

Si noti che i dati sono percentuali di spesa pubblica, e la somma di ogni colonna fa dunque necessariamente il 100%. Un paese che spendesse il 50% del PIL e un paese che ne spendesse il 33% potrebbero avere la stessa composizione della spesa per le dieci funzioni COFOG, ma questo significherebbe che il primo spenderebbe il 50% più del secondo per ogni funzione.

Per interpretare questi dati in senso assoluto è dunque necessario conoscere la spesa complessiva, ma la seguente tabella mostra alcuni aspetti importanti legati all'organizzazione della spesa.

TABELLA 1 Spesa pubblica disaggregata per funzione COFOG (anno 2010)						
	ITALIA	FRANCIA	GERMANIA	GRECIA	SPAGNA	UE15
Servizi generali	16,5	12,2	12,7	22,1	11,4	12,9
Difesa	2,8	3,7	2,3	4,4	2,4	3,1
Ordine pubblico	3,8	3,0	3,3	3,4	4,6	3,7
Affari economici	7,5	6,0	10,0	8,8	11,4	9,0
Ambiente	1,6	1,8	1,5	1,3	2,0	1,8
Abitazioni e Territorio	1,4	3,4	1,5	0,8	2,6	2,0
Sanità	15,1	14,1	15,0	15,0	14,3	14,9
Attività ricreative, culturali e religiose	1,6	2,7	1,7	1,2	3,5	2,3
Istruzione	8,9	10,6	9,0	7,6	10,7	10,8
Protezione sociale	40,5	42,8	43,0	35,9	37,1	39,7

⁸ Ugo Arrigo, "Privatizzazioni e privatizzazioni", *Chicago Blog*, 29 settembre 2011, <http://www.chicago-blog.it/2011/09/29/privatizzazioni-privatizzazioni/>.

L'Italia è uno dei paesi che spende relativamente di più in Servizi generali, oltre il 16%, quando Spagna, Germania e Francia sono intorno al 12-13%. La Grecia spende invece ancora più dell'Italia. Per le altre funzioni l'Italia è simile alla Francia e alla Germania, ma il 5% circa di spesa in più in servizi generali influenza la spesa per protezione sociale, che è relativamente bassa, tranne che per la Spagna e la Grecia, paesi in cui è molto inferiore. Si ricordi che la spesa per Servizi generali è in buona parte dovuta al servizio del debito.

La seguente tabella mostra la spesa pubblica in confronto al PIL nello stesso anno.

TABELLA 2 Spesa pubblica complessiva rapportata al PIL (anno 2010)					
Italia	Francia	Germania	Grecia	Spagna	UE15
50,4	56,6	47,9	50,2	45,6	51,1

A questo punto è possibile confrontare le spese della classificazione COFOG in percentuale al PIL.

TABELLA 3 Spese della classificazione COFOG in percentuale del PIL						
	ITALIA	FRANCIA	GERMANIA	GRECIA	SPAGNA	UE16
Servizi generali	8,3	6,9	6,1	11,1	5,2	6,6
Difesa	1,4	2,1	1,1	2,2	1,1	1,6
Ordine pubblico	1,9	1,7	1,6	1,7	2,1	1,9
Affari economici	3,8	3,4	4,8	4,4	5,2	4,6
Ambiente	0,8	1,0	0,7	0,6	0,9	0,9
Abitazioni e territorio	0,7	1,9	0,7	0,4	1,2	1,0
Sanità	7,6	8,0	7,2	7,5	6,5	7,6
Attività ricreative, culturali e religiose	0,8	1,5	0,8	0,6	1,6	1,2
Istruzione	4,5	6,0	4,3	3,8	4,9	5,5
Protezione sociale	20,4	24,2	20,6	18,0	16,9	20,3

Dato che l'economia più sana d'Europa è quella tedesca è naturale confrontarsi con essa: l'Italia spende 2,2 punti in più in servizi generali, lo 0,3% in difesa, altrettanto in ordine pubblico, lo 0,1% in più per l'ambiente, lo 0,4% in sanità, lo 0,2% per l'istruzione. Si tratta del 3,5% del PIL. D'altra parte, lo Stato Italiano spende 0,2 punti percentuali in meno in protezione sociale, e l'1% in meno in affari economici, e la spesa è complessivamente del 2,5% di PIL superiore, circa 40 miliardi di euro.

Siccome risulta che in nessun ambito, dalla sanità all'istruzione, la Germania stia dietro all'Italia dal punto di vista della qualità del servizio,⁹ queste spese in eccesso sono in buona parte definibili come sprechi che non hanno una giustificazione economica e che rappresentano dunque soltanto una palla al piede, in termini di tasse e debito, per l'intera economia – anche se ciò che uno chiama spreco, un altro lo chiama rendita, ed è proprio la resistenza dei beneficiari degli “sprechi” a spiegare le enormi difficoltà politiche che si incontrano nel tentativo di rimuoverli.

D'altra parte, occorre notare che alcune forme di spesa, come quella per istruzione e

⁹ L'Italia è dietro la Germania secondo moltissimi indicatori: la giustizia civile, le infrastrutture, l'istruzione, la qualità della regolamentazione, la complessità burocratica del sistema fiscale e il livello di corruzione nell'amministrazione. A riguardo è interessante la comparazione tra paesi europei pubblicata dal *Sole 24 Ore*, “Le dieci zavorre che pesano sul sistema-Paese”, 23 settembre 2012. In tutti gli indicatori l'Italia è agli ultimi posti e la Germania ai primi (tranne che per la complessità fiscale e il costo dell'energia elettrica, dove comunque si posiziona prima dell'Italia).

quella previdenziale, dipendono tra l'altro dalla struttura della popolazione (numero di giovani in età scolare, numero di sessantacinquenni), e questi fattori vanno considerati, per poter confrontare i dati tra paesi diversi.

Secondo i dati Eurostat, nel 2011 in Germania il 20,4% della popolazione aveva tra 5 e 24 anni. In Italia il 19,4%. Tra 0 a 30 anni, in Germania, sono invece il 30,6%, mentre in Italia il 29,8%. Queste differenze sono limitate e non dovrebbero incidere molto sul livello di spesa. Allo stesso modo, gli over 65 rappresentano il 20,3% della popolazione in Italia e il 20,6% in Germania, cosa che non giustifica in prima approssimazione così ampi differenziali di spesa previdenziale.

Va inoltre considerato che l'Italia e la Germania hanno un costo del debito pubblico molto diverso (cosa che spiega buona parte del differenziale in termini di servizi generali, che è il 2,2% del PIL). La Germania nel 2009 ha pagato in interessi il 2,7% del PIL, mentre l'Italia il 4,6%. La differenza è pari a 1,9 punti percentuali, ed è dovuta al maggiore tasso di interesse e al maggiore debito. Delle spese generali circa l'1,5% di PIL (20 miliardi) non è dovuto al costo del debito, ma al funzionamento generale dell'Amministrazione, come vedremo in seguito.

Spesa per Servizi generali e spesa per interessi

Nel 2010 la spesa per Servizi generali in Germania valeva il 6,1% del PIL, mentre in Italia era all'8,3%.

Questo capitolo di spesa è diviso in vari sottosectori. La spesa per "Organi legislativi ed esecutivi, e affari esteri, fiscali e finanziari" era il 2,5% in Italia e l'1,8% in Germania. La spesa per interessi era il 4,4% in Italia e il 2,6% in Germania. Le altre spese sono comparabili. Aggiungendo la spesa per interessi che non fa parte della categoria "Servizi generali" si arriva al 4,8% per l'Italia, ma si rimane al 2,6% per la Germania.

Da questi due dati risulta che in Italia la politica (intesa come infrastruttura legislativa ed esecutiva) costa più che in Germania, per un totale pari allo 0,7% del PIL, cioè 11 miliardi di euro,¹⁰ a parità di altre condizioni. Mentre la spesa per interessi costa il 2,2% in più di PIL, pari a circa 35 miliardi. Se avessimo cioè la credibilità e il debito tedeschi, e se avessimo un'organizzazione della politica efficiente come quella tedesca, potremmo risparmiare circa 45 miliardi di euro, il 2,9% del PIL.

Per far scendere la spesa per interessi del 40%, purtroppo, non c'è altro modo che far scendere il debito del 40%, o i tassi di interesse del 40%, o un mix delle due cose. Il primo obiettivo si può parzialmente ottenere con un piano di dismissioni, ma è probabilmente impossibile ottenere il 40% del PIL (640 miliardi) vendendo patrimonio pubblico. È verosimile dismettere patrimonio pubblico per il 10-15% del PIL, e arrivare ad un rapporto debito/PIL del 100% in circa una legislatura, a patto di riuscire contemporaneamente a contenere la spesa.¹¹

D'altra parte, i tassi di interesse potrebbero scendere un po' se scendessero la spesa, le tasse e il debito pubblico, e se si facessero le riforme necessarie per far ripartire la crescita. Sotto queste condizioni, non esisterebbe il problema dello *spread* e, dunque, il costo del debito pubblico tenderebbe a scendere fino a portarsi ai livelli di quello tedesco, salvo per l'ammontare complessivo del debito.

10 Aldo Lanfranconi, "Come e dove ridurre la spesa pubblica".

11 Sandro Brusco, "Un altro rapporto debito/PIL è possibile", *Noise from Amerika*, 27 agosto 2012, <http://noisefromamerika.org/articolo/altro-rapporto-debitopil-possibile-1>.

Quanto della spesa per interessi dipende dallo *spread* e quanto dal debito? La domanda non è del tutto ben posta perché lo *spread* dipende dal debito, quindi le due cose non sono indipendenti. Ma è istruttivo valutarle una per volta.

La Germania paga in media il 3,2% di interesse sul debito, mentre l'Italia (dati 2011) paga il 4%. Nello stesso anno, la Germania aveva un debito dell'81%, contro il 120% italiano. Se l'Italia avesse la credibilità necessaria per indebitarsi al costo tedesco, la spesa italiana per il debito sarebbe il 3,8% del PIL, cioè 1% in meno (16 miliardi). Se invece avessimo lo stesso debito, la spesa per interessi sarebbe il 3,2%, cioè l'1,6% in meno.

Lo *spread* non influenza immediatamente il costo del debito per via delle lunghe scadenze, per giunta scaglionate, dei titoli di debito pubblico. E se la buona notizia è che l'interesse medio sul debito non salirà subito ai valori impliciti agli attuali *spread*, la cattiva è che il costo medio del debito non scenderebbe rapidamente se si facessero le riforme e si stabilizzassero i conti. L'importante è comunque frenare lo *spread* il prima possibile, altrimenti gli attuali livelli del costo del debito si ripercuoteranno per intero sul tasso di interesse medio pagato su di esso.

Vendere patrimonio per un ammontare pari al 10% di PIL (160 miliardi di euro) farebbe scendere il costo del debito di 0,4% punti di PIL, cioè oltre 6 miliardi. Una riduzione del tasso di interesse medio sul debito dello 0,2% aggiungerebbe un altro 0,2% di PIL, per un totale di circa 10 miliardi di euro.

Spese per la difesa e l'ordine pubblico

Nel 2009 l'Italia ha speso per la difesa 0,5 punti percentuali in più e, nel 2010, 0,3 in più. Per l'ordine pubblico, invece, l'Italia ha speso 0,4 punti in più nel 2009 e, nel 2010, 0,3.

TABELLA 4 Spesa per il personale e spesa totale nei vari ambiti della difesa e dell'ordine pubblico				
	Spesa per il personale		Spesa totale	
	Germania	Italia	Germania	Italia
Difesa	0,5	0,9	1,1	1,4
Difesa militare	0,5	0,9	0,9	1,4
Difesa civile	0,0	0,0	0,0	0,0
Aiuti militari	0,0	0,0	0,1	0,0
R&D difesa	0,0	0,0	0,0	0,0
Altro difesa	0,0	0,0	0,0	0,0
Ordine pubblico	1,1	1,5	1,6	1,9
Polizia	0,6	0,9	0,8	1,2
Vigili del fuoco	0,1	0,1	0,2	0,2
Tribunali	0,3	0,2	0,4	0,3
Prigioni	0,1	0,2	0,1	0,2
R&D ordine pubblico	0,0	0,0	0,0	0,0
Altro ordine pubblico	0,0	0,0	0,1	0,0

La spesa addizionale per l'ordine pubblico è tutta dovuta alla spesa per la polizia (+0,5 punti nel 2009 e +0,4 punti nel 2010), mentre la spesa per le carceri è più eleva-

ta in Italia che in Germania,¹² ma rimane una percentuale ridotta (0,2% in Italia e 0,1% in Germania, sia nel 2009 che nel 2010) del PIL. Si tratta comunque di circa due miliardi di euro,¹³ che potrebbero colmare il differenziale di spesa per i tribunali e contribuire a rendere la giustizia italiana, la cui lentezza è uno dei più gravi problemi strutturali del paese, più rapida ed efficiente. Secondo i dati della World Bank, la giustizia civile richiede 1.210 giorni per eseguire un contratto, e i costi della giustizia per le parti ammontano al 30% del valore del contratto. La Germania, in confronto, impiega un terzo del tempo e costa circa la metà.¹⁴ Non sembra comunque probabile che l'enorme differenziale dell'Italia rispetto agli altri paesi europei in termini di giustizia si risolva soltanto aumentando la spesa per tribunali ai livelli tedeschi.

Quasi tutto il differenziale di spesa è dovuto alla spesa per i dipendenti, che è per la Difesa 0,4 punti in più (sia nel 2009 che nel 2010), e altrettanto per l'ordine pubblico. Il risultato è che la Germania spende il 45% della spesa militare per il personale, mentre l'Italia il 65%; per l'ordine pubblico, invece, le due cifre sono rispettivamente il 70% e l'80%.

Parrebbe che la spesa per il personale delle forze armate e delle forze dell'ordine sia particolarmente elevata perché il numero di militari e di esponenti delle forze dell'ordine in Germania e in Italia è simile, nonostante la popolazione tedesca sia circa un terzo maggiore. In entrambe i casi sono circa 250.000 effettivi, su una popolazione che è circa 60 milioni per l'Italia e 80 per la Germania.¹⁵

Anche per le forze militari il numero di soldati è simile, 192.000 per l'Italia e 205.000 per la Germania.¹⁶ Il confronto è reso difficile dalla natura militare di forze dell'ordine come i Carabinieri e la Guardia di Finanza, ma la fonte non sembra contarli (le forze dell'ordine sono considerate "paramilitari"), rendendo il confronto più significativo. Purtroppo il dato non tiene conto del personale civile.

Uno dei motivi per cui la spesa militare è maggiore potrebbero essere le retribuzioni medie, in Italia il 17% superiori alle medie del pubblico impiego,¹⁷ ma non sono stati trovati dati comparati tra Italia e Germania.

Per quanto riguarda la sicurezza, secondo Eurostat, nel 2009 in Germania si sono registrati 75 reati per 1.000 abitanti, mentre in Italia 44. Questo può però essere dovuto a mancate denunce prodotte dalla scarsa fiducia dei cittadini nella giustizia. Gli omicidi in Germania e in Italia sono stati rispettivamente 8,7 e 10,4 per milione di abitanti. I crimini violenti sono stati leggermente di più in Germania (2,5 e 2,2 per 1.000 abitanti). Rapine, furti in abitazioni e furti di veicoli sono stati invece più in Italia (per 1.000 abitanti: 0,61 contro 0,84 rapine, 1,4 contro 2,5 furti in abitazioni, e 1,1 contro 3,6 furti d'auto). Simili i reati di droga, 6,3 e 5,7 rispettivamente ogni 1.000 abitanti.

È difficile confrontare due paesi come la Germania e l'Italia dal punto di vista geopo-

12 Secondo Eurostat, la popolazione carceraria tedesca ammontava a 72.000 detenuti nel 2010, mentre quella italiana a 65.000. Ne risulta che in Italia ci sono più detenuti rispetto alla popolazione che in Germania, ma ciò non compensa la differenza di spesa complessiva. È poi noto che gran parte dei detenuti in Italia non è condannata ma in attesa di giudizio; forse il dato testimonia più i problemi della giustizia italiana che la sua efficacia.

13 Aldo Lanfranconi, "Come e dove ridurre la spesa pubblica".

14 "Le dieci zavorre che pesano sul sistema-Paese", *Il Sole 24 Ore*, 23 settembre 2012.

15 Eurostat, "Number of police officers".

16 Wikipedia, "Military of the European Union", http://en.wikipedia.org/wiki/Military_of_the_European_Union.

17 Aldo Lanfranconi, "Come e dove ridurre la spesa pubblica".

litico. Nessuno dei due ha pericoli militari evidenti ai confini, ma l'Italia si trova in un contesto principalmente marittimo, e circondata da paesi che non sono parte dell'Unione Europea e non sono particolarmente stabili politicamente. D'altra parte, in Italia sono molto forti organizzazioni criminali come la Ndrangheta, che sono molto radicate su ampie parti del territorio, soprattutto meridionale, anche se con attività criminali estese in tutto il territorio nazionale, e fuori dal paese.

Spesa per la sanità

La spesa sanitaria tedesca è lo 0,4% del PIL inferiore a quella italiana. La differenza è dovuta ai consumi finali, ai consumi intermedi, ai trasferimenti sociali e alle spese per il personale.

TABELLA 5 Scomposizione della spesa sanitaria in Italia e Germania per voce di spesa (2010)		
	Italia	Germania
Consumi finali	7,3	6,7
Consumi intermedi	1,9	0,1
Spesa per il personale	2,6	0,4
Trasferimenti	2,7	6,4
Spesa totale	7,6	7,2

In Germania gran parte del personale sanitario non è considerato dipendente pubblico, per questo la spesa per il personale (pubblico) è molto inferiore, e per la stessa ragione probabilmente la spesa per consumi intermedi è molto diversa.¹⁸ D'altra parte la sanità tedesca spende di più in trasferimenti, verosimilmente per finanziare il settore sanitario privato. La spesa complessiva però differisce comunque dello 0,4% del PIL.

Dal punto di vista demografico Italia e Germania sono due paesi simili: la percentuale di giovani sotto i 30 anni e di anziani sopra i 65 non è molto diversa (30,7% contro 29,8% sotto 30 anni, e 20,6% contro 20,3% sopra i 65). Quindi la differenza di spesa potrebbe non essere spiegata da differenze nella composizione della popolazione. D'altra parte, tre fattori vanno considerati:

- 1) in Italia c'è un maggior numero di anziani di età avanzata, dato che gli ultraottantenni rappresentano il 6% della popolazione in Italia e il 5,3% in Germania, e gli ultraottantacinquenni il 2,8% in Italia e il 2,4% in Germania;
- 2) la popolazione tedesca ha livelli di salute inferiori (ad esempio per via delle abitudini alimentari meno sane);¹⁹
- 3) la sanità tedesca è verosimilmente di qualità superiore.²⁰

Questi tre fattori operano in direzioni diverse: il primo dovrebbe fare aumentare a parità di condizioni la spesa italiana rispetto a quella tedesca, mentre gli ultimi due dovrebbero avere l'effetto contrario. Il World Health Report del 2000 della World Health Organization dava infatti l'Italia al 6° posto per la salute della popolazione, e la Germania al 22°. Le posizioni erano invertite riguardo la responsività del sistema sanita-

18 Aldo Lanfranconi, "Come e dove ridurre la spesa pubblica".

19 Si veda WHO, *The World Health Report 2000. Health Systems: Improving Performance*, 2000, http://www.who.int/entity/whr/2000/en/whroo_en.pdf.

20 WHO, *The World Health Report 2000*; Health Consumer Powerhouse, *Euro Health Consumer Index 2012 Report*, 2012, <http://www.healthpowerhouse.com/files/Report-EHCI-2012.pdf>.

rio ai bisogni dei pazienti, in cui la Germania era al 5° posto e l'Italia al 22°. Questa non è una misura della qualità del servizio, però è probabilmente correlata con essa.

Risultati analoghi si hanno per l'Euro Health Consumer Index del 2012 dell'Health Consumer Powerhouse. La sanità tedesca è al 14° posto nella classifica dei paesi europei, mentre quella italiana è solo al 21°. L'Italia ha il punteggio più basso dell'Europa occidentale dopo Portogallo e Spagna. Per l'accessibilità (cioè i tempi di attesa), la Germania è al 4°, ma l'Italia è al 22°, anche se per gli altri fattori la differenza è più contenuta.

Il sistema sanitario italiano è diviso in ventuno strutture autonome, diciannove regioni più le due province autonome di Trento e Bolzano. Le performance sanitarie e i costi di questi ventuno sistemi sanitari sono molto diversi.

Per esempio, il tasso di ospedalizzazione (ricoveri per acuti per 1.000 abitanti) del 2008 era di 180,5 per l'Italia nel suo complesso, ma era superiore a 190 a Bolzano, in Liguria e in Abruzzo, e superiore a 200 per Sicilia (214), Calabria (209), Puglia (210), Campania (227), Molise (206).²¹ Dati simili ci sono per i ricoveri in regime ordinario, cioè non per acuti, dove la media italiana è 123, ma Bolzano, Molise, Puglia, e Campania sono sopra 140.²²

Allo stesso modo, la percentuale di parti cesarei, che più sono alti più sono considerati indicativi di cattiva sanità, è stata nel 2007 del 38,4% in Italia (uno dei più alti nei paesi OCSE), ma questa media è dovuta principalmente all'elevata (> 40%) frazione di parti cesarei in Sicilia, Puglia, Campania, Molise, Calabria, Basilicata, Lazio, Abruzzo, dato che nelle regioni del centro-nord la media è simile a quella dei paesi OCSE.²³

D'altra parte, la spesa sanitaria pro capite è sopra la media italiana (1.816 euro nel 2009) in Molise, Lazio, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Toscana, Emilia Romagna, Piemonte, Val d'Aosta, Bolzano, Trento. La sanità al sud non è dunque particolarmente costosa, e anzi è inferiore alla media italiana, anche se per un costo pro-capite pari a quello della sanità lombarda o marchigiana produce una qualità dei servizi sanitari inferiore. Se tutte le regioni italiane spendessero come la Lombardia, le Marche e il Veneto, si risparmierebbero circa 4 punti di spesa sanitaria,²⁴ anche se per fare una stima affidabile bisognerebbe aggiustare per la composizione e lo stato di salute della popolazione.

La classificazione proposta da Zanella,²⁵ definisce Bolzano, Trento, Val d'Aosta e Liguria come sistemi sanitari performanti ma molto costosi, poi fa seguire le regioni con sistemi sanitari di qualità scarsa e costi esorbitanti (Lazio e Molise) e le regioni con scarsa qualità del servizio e moderata inefficienza in tutto il sud, tranne la Basilicata che raggiunge gli standard LEA (Livello Elementare di Assistenza²⁶).

In sostanza, il problema della sanità al Sud non è tanto di costi, che sembrano essere sufficienti per erogare servizi di elevata qualità, ma di inefficienza nella gestione delle risorse. Invece, parecchie regioni nel centro-nord, soprattutto il Trentino Alto Adige, hanno livelli di spesa pro capite molto alti, a cui però corrisponde una qualità del servizio elevata. In questo caso i risultati andrebbero confrontati con quelli di regioni a

21 Riccardo Zanella, *Manuale di economia sanitaria*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli, 2011.

22 Riccardo Zanella, *Manuale di economia sanitaria*.

23 Riccardo Zanella, *Manuale di economia sanitaria*.

24 Riccardo Zanella, *Manuale di economia sanitaria*.

25 Riccardo Zanella, *Manuale di economia sanitaria*.

26 Lucia Quaglino, "La spesa sanitaria italiana", paper IBL (in corso di pubblicazione).



costi inferiori ma con qualità del servizio simili, come la Lombardia.

Questi confronti non tengono conto della differente struttura della popolazione: al nord c'è una maggiore concentrazione di anziani,²⁷ i cui costi sanitari sono naturalmente più alti e, per fare un confronto corretto, bisognerebbe aggiustare per la salute della popolazione, la gravità dei ricoveri ospedalieri, ecc. In ogni caso, ci sono sicuramente margini di efficienza che si possono recuperare, oppure, a parità di costi, dei miglioramenti della qualità del servizio. Secondo Pammolli e Salerno,²⁸ l'inefficienza della spesa sanitaria varia molto di regione in regione, e complessivamente costa circa 4 miliardi di euro per l'intero territorio nazionale. Le regioni più inefficienti sono la Val d'Aosta, Bolzano e Trento, seguite da Lazio, Campania, Puglia e Sardegna.

Spese per istruzione

La spesa per istruzione italiana è leggermente superiore a quella tedesca dello 0,2-0,3% di PIL. Però il confronto con le sottoclassi della classificazione COFOG mostra che la struttura della spesa italiana è molto diversa da quella tedesca.

Asili e scuole elementari (istruzione primaria) costano in Italia lo 0,5-0,6% di PIL in più. Si noti che la struttura della popolazione è abbastanza simile e questa differenza non si può spiegare con differenze demografiche, in quanto la popolazione tra i 5 e i 9 anni è il 4,4% del totale in Germania e il 4,7% in Italia: una differenza della popolazione del 7% non spiega un 45% in più di costi. È evidente quindi che la scuola primaria italiana spreca risorse, non essendo chiari i risultati migliori ottenuti dallo spendere circa il 50% in più. Anzi, la scuola italiana, in base ai test PISA, non sembra di livello molto elevato, anche se la media è tenuta bassa dagli scarsi risultati nelle scuole del Sud, mentre nel resto d'Italia la qualità degli studenti è simile a quella degli altri paesi sviluppati.²⁹

Un'ulteriore differenza di 0,2-0,3 punti percentuali si ha per le scuole superiori. Questo dato è particolarmente significativo perché la popolazione italiana tra i 10 e i 19 anni è inferiore a quella tedesca: 9,5% contro 9,9%. Complessivamente quindi l'Italia spende per l'istruzione primaria e secondaria un punto di PIL in più rispetto alla Germania, pari a 16 miliardi. In compenso, spende meno della metà per l'educazione universitaria (lo 0,4% del PIL anziché lo 0,9%).

Si potrebbero risparmiare 16 miliardi di euro se si riformassero le scuole primarie e secondarie per rendere i loro costi in linea con quelli tedeschi. Una parte del risparmio potrebbe essere utile per finanziare l'università, attualmente sotto-finanziata, ma per confrontare i due paesi bisognerebbe conoscere il numero di studenti che frequentano effettivamente i corsi universitari.

Secondo Eurostat, gli studenti universitari italiani sono due milioni (il 3,3% della popolazione totale, il 65% della popolazione tra i 20 e i 24 anni), mentre in Germania sono 2,5 milioni (il 3,1% della popolazione totale, e il 50% della popolazione tra i 20 e

27 Gli ultra-sessantacinquenni sono, in base ai dati ISTAT, il 21,3% della popolazione al nord, il 21,5 al centro, e il 18,2% al sud; gli ultra-settantacinquenni sono invece, rispettivamente, il 10,6%, 10,9% e il 9,1%.

28 Fabio Pammolli – Nicola C. Salerno, "La sostenibilità dei sistemi sanitari regionali", Cerm, *Working Paper* n. 1, 17 settembre 2012, http://www.cermlab.it/_documents/_argomenti/SANIMOD_REG_2012_.pdf.

29 Andrea Moro, "Alcune prime osservazioni sui risultati dei test PISA 2009", *Noise from Amerika*, 7 dicembre 2010, <http://noisefromamerika.org/articolo/alcune-prime-osservazioni-sui-risultati-test-pisa-2009>.



i 24 anni): dati abbastanza simili.

Le università tedesche funzionano in maniera diversa da quelle italiane, come si vede da due dati contrastanti: il numero di persone che si iscrive alla laurea di primo livello subito dopo le superiori e il numero di persone che si iscrive allo stesso livello di studi terziari subito dopo le superiori come frazione del totale degli immatricolati. In Germania, nel 2010, il 10,3% dei diplomati si è iscritta all'università, mentre in Italia è il 30,8%, ma i neodiplomati rappresentano solo il 16,4% delle nuove matricole in Germania, e il 62% in Italia.

Il fatto che siano iscritti non significa che frequentino, e a maggior ragione non significa che si laureino. Nel 2008, ultimo anno per cui si hanno i dati, i dottorati (livello di istruzione standard ISCED 6) erano il 2,6% della popolazione tra i 25 e i 34 anni in Germania, a l'1,6% in Italia. Avevano però almeno un titolo di istruzione terziaria (ISCED 5 o 6, dalla laurea di primo livello al dottorato di ricerca) il 6% degli italiani tra i 20 e i 29 anni, contro il 4% dei tedeschi. Tra i 30 e i 34 anni, al contrario, sono laureati il 30,7% dei tedeschi, ma solo il 20,3% degli italiani.³⁰

Dato che l'età mediana degli studenti è inferiore in Italia rispetto alla Germania, i dati fanno pensare che moltissimi studenti si iscrivono all'università italiana, ma solo una frazione si laurea. Al contrario, in Germania c'è una percentuale più elevata di persone che concludono il percorso di studi, magari iscrivendosi più tardi dopo la fine delle scuole superiori.

Non è chiaro se questi risultati siano dovuti alla scarsità di finanziamenti dell'università italiana, o al fatto che l'iscrizione all'università è considerata da molti studenti italiani come un lungo periodo sabbatico dopo le fatiche dell'esame di maturità.

TABELLA 6
Scomposizione della spesa per istruzione in Italia e Germania per sottocategorie COFOG

	2009		2010	
	Germania	Italia	Germania	Italia
Istruzione	4,3	4,6	4,3	4,5
Asili e scuole elementari	1,1	1,7	1,1	1,6
Scuole superiori	1,8	2,1	1,8	2,0
Università	0,9	0,4	0,9	0,4
Servizi sussidiari	0,2	0,3	0,2	0,2
Altro	0,2	0,3	0,2	0,3

Un discorso simile si può fare per i costi del personale, che rappresentano il 60% dei costi in Germania, ma l'80% in Italia, se si tiene conto di tutto il settore COFOG dedicato all'istruzione.

TABELLA 7
Spesa per istruzione in Italia e Germania: spesa totale e spesa per il personale

		2009	2010
Personale	Germania	2,6	2,5
Personale	Italia	3,6	3,5
Totale	Germania	4,3	4,3
Totale	Italia	4,6	4,5

Se si considerano invece i sottosectori “Educazione primaria”, “Educazione secondaria” e “Università”, si scopre che il personale rappresenta il 55% dei costi dell’educazione primaria in Germania e l’82% in Italia, il 72% dei costi dell’educazione secondaria in Germania contro l’86% italiano, e il 55% dei costi universitari tedeschi contro il 75% italiano.

La spesa per il personale è quindi molto sbilanciata nell’istruzione primaria e secondaria, e un po’ meno per quella universitaria.

TABELLA 8
Spesa per istruzione in Italia e in Germania: spesa per il personale, per sottocategorie COFOG

		2009			2010		
		Primaria	Secondaria	Università	Primaria	Secondaria	Università
Personale	Germania	0,6	1,3	0,5	0,6	1,3	0,5
Personale	Italia	1,4	1,8	0,3	1,3	1,7	0,2
Totale	Germania	1,1	1,8	0,9	1,1	1,8	0,9
Totale	Italia	1,7	2,1	0,4	1,6	2,0	0,4

Spese per protezione sociale

Il livello di spesa per protezione sociale in Germania e in Italia sono simili, ma l’analisi per sottosectori mostra delle differenze notevoli.

La Germania spende di più per disabili e malati (1%), famiglia (0,5%) e disoccupazione (2%), meno per pensioni (oltre il 3,5%) e reversibilità (0,5%). La spesa per protezione sociale italiana è dunque concentrata sul sistema previdenziale, per via degli enormi costi indotti dalla riforma Bradolini del 1969 e dai pensionamenti facili degli anni ’80, a cui si è posto un freno (inadeguato) solo dopo la crisi del 1992 e riguardo cui si è visto un intervento – ancorché per certi versi ancora insufficiente – nel 2011.

TABELLA 9
Spesa per protezione sociale in Germania e in Italia, per sottocategorie COFOG

	2009		2010	
	Germania	Italia	Germania	Italia
Protezione sociale	21,2	20,4	20,6	20,4
Malattia e disabilità	2,9	2,0	2,9	1,9
Pensioni	10,2	13,5	9,9	13,7
Reversibilità	2,1	2,7	2,0	2,7
Famiglia e bambini	1,7	1,2	1,6	1,1
Disoccupazione	3,1	0,8	2,9	0,9
Esclusione sociale	0,3	0,1	0,3	0,1
Altro	0,9	0,0	0,9	0,0

Nonostante la percentuale di over-65 nella popolazione sia simile in Germania e in Italia, la Germania spende il 9,9% del PIL in pensioni, mentre l’Italia il 13,7%. Si tratta di 3,8 punti percentuali di differenza, dato non facilmente correggibile visto che deriva da scelte fatte in passato, ma che ammonta a oltre 60 miliardi di euro l’anno (lordi). Il risparmio netto sarebbe probabilmente poco più della metà, per via dell’IRPEF che viene pagata sugli assegni pensionistici.

La spesa previdenziale è un aggregato eterogeneo: ci sono i poveri che ricevono pensioni basse, ma anche i vitalizi molto consistenti e le pensioni di politici e manager pubblici. Ci sono poi pensioni “regalate”, cioè esagerate rispetto a quanto si è messo da parte nel corso della vita lavorativa con i contributi previdenziali, e pensioni “meritate” che sono frutto di decenni di contributi.

Per come funzionano i sistemi previdenziali a ripartizione, che cioè usano i contributi attuali per pagare le pensioni attuali (a differenza dei sistemi a capitalizzazione), il capitale previdenziale messo da parte per pagare le pensioni è trascurabile, e dunque non è possibile pagare le pensioni se non tassando (esosamente) chi lavora.

A oggi, ciò significa che i giovani, spesso precari e con redditi bassi e senza molte prospettive di crescita, devono cedere una parte consistente del loro reddito al sistema previdenziale affinché si paghino le pensioni. Tutto si può dire, tranne che questo sistema sia equo.

A questo fine è possibile: aumentare l'età pensionabile effettiva (quella legale, 65 anni, sembra essere abbastanza elevata), tagliare le pensioni non finanziate da lunghi anni di contribuzione (come i vitalizi), spostare la tassazione dai contributi previdenziali all'imposta sul reddito per trasferire ricchezza verso i lavoratori, e lottare contro le false pensioni di invalidità.

In linea di massima però la soluzione è intraprendere un percorso di accumulazione di capitale previdenziale per passare a un sistema di pensioni a capitalizzazione che non causino iniquità intergenerazionali e producano un consistente flusso di risparmi da investire nell'economia reale per finanziarne la crescita. La riforma Dini – il cui percorso si è concluso a quasi 20 anni di distanza con la riforma Fornero – teoricamente persegue questo obiettivo nell'introdurre un metodo di calcolo contributivo, ma ancora non risolve alla radice il problema della corretta gestione dei fondi pensionistici. Con conseguenze non di poco conto: tipicamente la scarsa vivacità dei fondi pensione si riflette nella staticità delle borse, che a sua volta è correlata con bassi tassi di crescita.

Spese per affari economici, ambiente, cultura, abitazioni

Il confronto tra le spese per affari economici non mostra significative differenze tra Germania e Italia. Nel 2009 ha speso meno la Germania, per via dell'aumento della spesa per “affari economici generali, commerciali o per il lavoro” nel 2010 la spesa tedesca è stata maggiore. Questo capitolo causa gran parte della differenza di spesa tra Germania e Italia.

Per il resto, l'Italia spende di più per “miniere, industria e costruzioni”, “agricoltura, foreste, pesca e caccia”, “trasporti” e “ricerca e sviluppo per affari economici”.³¹ In Italia è più ingente la spesa in sussidi per i trasporti (0,5 punti di PIL in più), mentre non c'è molta differenza per la spesa per il personale.

TABELLA 10
Spesa per affari economici in Italia e Germania, per sottocategorie COFOG

	2009		2010	
	Germania	Italia	Germania	Italia
Affari economici (totale)	3,9	4,5	4,8	3,8
Affari economici generali, commerciali o per il lavoro	1,1	0,2	2,2	0,2
Agricoltura, foreste, pesca e caccia	0,2	0,4	0,2	0,3
Combustibili ed energia	0,1	0,0	0,1	0,0
Miniere, industria, costruzioni	0,3	0,9	0,3	0,7
Trasporti	1,7	2,4	1,7	2,0
Comunicazioni	0,0	0,1	-0,2	0,1
Altre industrie	0,1	0,3	0,1	0,2
Ricerca e sviluppo per affari economici	0,1	0,3	0,1	0,3
Altro	0,2	0,0	0,2	0,0

Per quanto riguarda la protezione dell'ambiente, l'Italia spende il doppio della Germania per la gestione dei rifiuti, e a parte i problemi della Campania e presto anche del Lazio (se non si trovano alternative alla discarica di Malagrotta) non si direbbe che la Germania abbia problemi con la pulizia delle città. Non è chiaro cosa sia la protezione della biodiversità e del paesaggio, ma in Italia costa 5 miliardi, e in Germania invece non costa nulla. La spesa per l'ambiente simile è dovuta al fatto che la Germania spende di più per la gestione delle acque reflue e per la riduzione dell'inquinamento.

TABELLA 11
Spesa per ambiente in Italia e Germania, per sottocategorie COFOG

	2009		2010	
	Germania	Italia	Germania	Italia
Protezione ambientale	0,8	0,9	0,7	0,8
Gestione dei rifiuti	0,2	0,4	0,2	0,4
Gestione delle acque reflue	0,2	0,1	0,2	0,1
Riduzione dell'inquinamento	0,3	0,1	0,2	0,1
Protezione della biodiversità e del paesaggio	0,0	0,3	0,0	0,3

Italia e Germania spendono una quota simile del PIL per le politiche abitative, ma l'Italia spende di più per lo "sviluppo di comunità", qualunque cosa sia, le infrastrutture idriche e l'illuminazione. Viste le enormi perdite della rete idrica italiana, ciò non stupisce.

TABELLA 12
Spesa per abitazioni e comunità in Italia e Germania, per sottocategorie COFOG

	2009		2010	
	Germania	Italia	Germania	Italia
Abitazioni e servizi di comunità	0,7	0,8	0,7	0,7
Sviluppo edilizio	0,3	0,2	0,2	0,2
Sviluppo di comunità	0,2	0,4	0,2	0,4
Acqua	0,0	0,1	0,0	0,1
Illuminazione	0,0	0,1	0,0	0,1
Altro	0,1	0,0	0,1	0,0

Infine, per le spese culturali, religiose e di divertimento, le cifre in gioco in Italia e Germania sono simili.

TABELLA 13
Spesa per divertimenti, cultura e religione in Italia e Germania, per sottocategorie COFOG

	2009		2010	
	Germania	Italia	Germania	Italia
Divertimenti, cultura e religione	0,8	0,9	0,8	0,8
Divertimento e sport	0,3	0,3	0,3	0,2
Cultura	0,4	0,4	0,4	0,4
Radio, TV ed editoria	0,0	0,1	0,0	0,0
Servizi religiosi e di comunità	0,0	0,1	0,0	0,1

Allineando la spesa per rifiuti, protezione per la biodiversità, illuminazione, acquedotti con quella tedesca si risparmierebbero oltre 10 miliardi,³² pari circa allo 0,7% del PIL.

Spesa per il personale

Nel 2009 l'Italia ha speso 799 miliardi di euro, di cui 172 per redditi da lavoro. In base alla disaggregazione COFOG, si vede che la percentuale di spesa per stipendi varia molto per le dieci categorie.

TABELLA 14
Spesa per il personale e spesa totale in Italia, per funzioni COFOG

	Spesa totale	Spesa per personale	%
Servizi generali	134	25	19
Difesa	25	14	54
Ordine pubblico	31	23	73
Affari economici	76	6,0	8
Ambiente	10	1,7	17
Abitazioni e Territorio	14	2,4	17
Sanità	114	38	33
Attività ricreative, culturali e religiose	14	2,6	19
Istruzione	72	54	76
Protezione sociale	309	5,7	1,8



L'Italia spende l'11,3% del PIL in stipendi pubblici. La Germania l'8%. La differenza è il 3,3% del PIL, che allo stato attuale sono oltre cinquanta miliardi di euro. Non risulta che questa notevole differenza in termini di costi si accompagni a servizi migliori per i cittadini. Parte di questa differenza, probabilmente circa la metà, riguarda però la classificazione contabile del personale sanitario, che in Germania è considerato privato e non è contato. Risulta così che la Germania spende solo lo 0,4% del PIL per il personale sanitario, mentre l'Italia il 2,6%. Ciò potrebbe ammontare a circa due terzi della differenza, lasciando dunque un 1,1% di PIL in più di spesa.

D'altra parte, l'Italia tende ad avere un "pay gap" del settore pubblico,³³ cioè il differenziale di stipendi rispetto al settore privato a parità di condizioni, maggiore di quello tedesco: in Italia, cioè, lavorare nel pubblico anziché nel privato conviene più di quanto convenga in Germania, dal punto di vista dello stipendio. Lo stesso vale ovviamente anche per gli orari di lavoro e per la protezione del posto di lavoro, dunque il *pay gap* non riassume tutti i vantaggi del lavorare nel settore pubblico.

Ogni qual volta una statistica è "a parità di condizioni", occorre fare un complesso lavoro statistico per esaminare ed equiparare tali condizioni. Il settore pubblico tende ad avere dipendenti di età media maggiore, con titoli di studio superiori, e una maggiore percentuale di dirigenti: questi tre fattori fanno aumentare i salari nel settore pubblico, ma non costituiscono in sé un *pay gap*, perché sono fattori che naturalmente porterebbero a redditi superiori.

Per stimare il *pay gap* è necessario dunque eliminare tutti i fattori di disturbo: età, titolo di studio, esperienza lavorativa, ecc. Ciò che rimane dopo aver tolto l'effetto di questi fattori è il *pay gap* vero e proprio, cioè il premio pecuniario per lavorare nel settore pubblico.

Uno studio della BCE sul *pay gap* mostra che l'Italia ha un ampio *pay gap*, mentre la Germania ne ha uno più contenuto. Inoltre, il *pay gap* italiano è aumentato nel tempo da quando c'è l'euro, mentre in Germania è rimasto costante.

Lo stipendio medio in Germania negli ultimi dieci anni nel settore pubblico è stato circa il 95% di quello del settore privato. In Italia è invece passato dal 110% al 135% dal 1995 al 2009. Questo dato non tiene però conto delle differenze di età, istruzione ed esperienza.

Lo studio della BCE però entra nel dettaglio di queste differenze e mostra che:

- La paga oraria in Italia è il 38% superiore nel settore pubblico che nel privato; lo stipendio è invece il 17% maggiore. Questa differenza è dovuta al fatto che le ore lavorate nel settore pubblico sono inferiori. In Germania, i due dati sono rispettivamente il 19% e il 16%, e la minore differenza tra queste cifre fa pensare che gli orari di lavoro per il settore pubblico in Germania siano simili a quelli del settore privato.
- Togliendo i principali fattori di disturbo, la paga oraria risulta essere il 22% maggiore per l'Italia e l'11% per la Germania.
- Il differenziale è pari al 24% per il decile più basso del reddito, il 20% per il reddito mediano e il 14% per il decile più alto del reddito. Per la Germania, i tre dati sono +35%, +8%, -11%. Questi dati sono interessanti: il settore pubblico tedesco paga i lavoratori ricchi nel pubblico meno che nel privato, paga i lavoratori mediani più o meno allo stesso modo e paga molto più i lavoratori più poveri. In Ita-

33 Raffaella Giordano et al., "The public sector *pay gap* in a selection of Euro area countries", European Central Bank, *Working paper Series* n. 1406, dicembre 2011, <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1406.pdf>.



lia la differenza è meno marcata e il *pay gap* è maggiore e stabilmente positivo.

- L'Italia paga i dipendenti con basso livello di istruzione del pubblico il 17% in più che nel privato, quelli di istruzione media il 22% e quelli di istruzione elevata il 25%. In Germania, le tre cifre sono: 25%, 13% e 9%. In sostanza, l'Italia paga i laureati nel pubblico relativamente più delle persone con titolo di studio inferiore, mentre il contrario avviene in Germania.

Se consideriamo il differenziale medio pari al 20%, su 172 miliardi di spesa per il personale in Italia, il risparmio lordo si aggirerebbe, ad uguagliare stipendi pubblici e privati, attorno a 35 miliardi di euro. Il risparmio netto sarebbe però inferiore per via dell'elevata contribuzione previdenziale e le elevate aliquote IRPEF: probabilmente tra i 10 e i 15 miliardi, cioè poco meno di un punto di PIL.

Ci sarebbero probabilmente altri effetti positivi, per esempio la riduzione del *pay gap* incentiverebbe personale ad alta qualificazione (il gap è particolarmente elevato per i laureati, pari al 25%) a entrare nel settore privato, contribuendo maggiormente alla creazione di ricchezza. Si eviterebbe insomma un *crowding out* delle risorse umane da parte della pubblica amministrazione, che potendo promettere salari maggiori, orari di lavoro inferiori e maggiori garanzie di stabilità del posto del lavoro, rischia di attrarre gran parte del capitale umano, laureati che potrebbero verosimilmente contribuire maggiormente al benessere del paese lavorando nel settore privato.

Va notato comunque che l'effettivo taglio di spesa netto prodotto da un taglio della spesa per il personale è meno della metà, perché il personale paga contributi e imposte sul reddito. Dei 170 miliardi di spesa per il personale, oltre 50 sono contributi a carico del datore di lavoro, cioè contributi che lo Stato versa a sé stesso. Inoltre dei 120 miliardi rimanenti bisogna considerare i contributi a carico del lavoratore e l'imposta sul reddito. Insomma, gran parte della spesa per il personale è una partita di giro, o perlomeno un trasferimento interno ai vari livelli di governo.

Nel breve termine, dopo un taglio alla spesa per il personale, diminuirebbe la spesa per il personale lorda, ma anche le entrate per i contributi e le imposte sui redditi. Nel lungo termine buona parte del personale troverebbe lavoro altrove, e ricomincerebbe a pagare IRPEF e contributi, facendo di nuovo aumentare le entrate, al livello precedente solo nel caso in cui tutti trovino lavoro, e allo stesso reddito percepito precedentemente.

La struttura della spesa italiana: enti locali, spese per consumi e investimenti

Investimenti pubblici

Nel 2011 le uscite pubbliche sono state pari a 799 miliardi (50,6% del PIL), di cui 48 in conto capitale (3,0% del Pil) e 750 (47,5%) in conto corrente. Le uscite in conto capitale possono essere considerate investimenti, nei limiti in cui sono fatti prestando attenzione alla razionalità economica e non all'interesse politico.

Gli investimenti pubblici sono diminuiti negli ultimi anni, dato che erano 75 miliardi nel 2006. Al contrario, le uscite correnti non sono mai scese. La spesa per interessi, 78 miliardi nel 2011, è parte della spesa corrente, che al netto degli interessi vale 672 miliardi. I contributi più importanti alla spesa in conto capitale sono gli investimenti pubblici (32 miliardi, 2% del PIL) e i contributi alle imprese (16 miliardi, 1% del PIL). Le altre forme di spesa in conto capitale ammontano a meno di 4 miliardi, in gran parte compensati dalla vendita di asset (acquisizione nette di attività finanziarie: -3,7 miliardi per il 2011, prevalentemente derivanti dall'asta per le frequenze digitali che ha



fruttato oltre 3 miliardi di euro³⁴).

Occorre considerare però che non tutti i contributi alle imprese sono classificati come spesa in conto capitale, e alcune forme di contributi sono classificati in conto corrente nel capitolo “contributi alla produzione”. Sommando i contributi alle imprese in conto capitale e in conto corrente si arriva alla cifra complessiva di circa 34 miliardi di euro, oltre il 2% del PIL.

Quasi tutti i contributi alle imprese vanno ad imprese pubbliche:³⁵ tutto ciò che non è “pubblica amministrazione” è considerato “impresa”, anche le società pubbliche, come le aziende di trasporto pubblico locale. A questi vanno aggiunti, secondo il rapporto Giavazzi, i contributi alla rottamazione (che sono considerati trasferimenti alle famiglie, ma servono a stimolare la domanda di alcuni prodotti industriali) e gli incentivi al fotovoltaico, che non sono parte della spesa pubblica perché pagati direttamente in bolletta (contribuendo, per un costo annuo di 9 miliardi e in continua crescita, a rendere l’energia elettrica italiana una delle più costose in Europa).

I documenti del Ministero per lo Sviluppo Economico sui contributi alle imprese, che escludono le imprese di servizio pubblico, indicano infatti solo 6 miliardi di contributi, e circa 4 per l’Unione Europea, che non conta i trasferimenti più piccoli.³⁶ A questo si sommano circa 5 miliardi di incentivi alla rottamazione, per un totale di circa 10 miliardi di aiuti alle imprese “in senso stretto”, cioè non alle imprese di servizi pubblici o trasferimenti con finalità sociali. Oltre a ciò, ci sono i contributi alle imprese ottenuti tramite sconti fiscali, che ammontano, secondo uno studio della Commissione Ceriani,³⁷ a 32 miliardi l’anno, ma che per ovvie ragioni non fanno parte della spesa pubblica.

Per ragioni di efficienza economica può convenire, a parità di gettito, eliminare i sussidi alle imprese e contemporaneamente tagliare la tassazione sulle imprese (per esempio, l’IRAP). Ciò avrebbe una serie di vantaggi: una migliore allocazione delle risorse, eliminando le distorsioni introdotte dagli incentivi, minori costi burocratici, non essendo più necessaria una burocrazia per gestire i sussidi, e anche minore corruzione, non essendoci più funzionari addetti all’allocazione di queste ingenti somme.

D’altra parte, occorre considerare che il taglio di sovvenzioni per alcune imprese produrrebbe un aumento del prezzo finale per le merci sovvenzionate, ad esempio i trasporti pubblici locali. Per evitare questo problema, si dovrebbero liberalizzare questi mercati per eliminare sacche di inefficienza. Questo argomento è al di fuori dell’ambito di questo studio, ed è accennato per completezza.

Infine, è probabile che alcune forme di spesa in conto capitale, ad esempio per costruire infrastrutture di rete, siano un compito in cui lo Stato potrebbe avere un vantaggio competitivo. È quindi ipotizzabile che tagliare la spesa corrente sia più efficiente dal punto di vista della crescita economica che tagliare la spesa in conto capitale, che almeno in parte ha caratteristiche di investimento e aumenta dunque la dotazione di capitale della società. D’altra parte, la spesa per incentivi alle imprese è di norma poco efficiente dal punto di vista della crescita economica, ed è dunque preferibile usare questi fondi per abbassare la pressione fiscale sul capitale e sul lavoro.

34 Alessandro Longo, “Frequenze 4G, chiusa l’asta”, *La Repubblica*, 22 settembre 2011, http://www.repubblica.it/tecnologia/2011/09/22/news/chiusa_asta_frequenze_4g_incassati_3_miliardi_di_euro-22082117/.

35 Francesco Giavazzi, “Analisi e raccomandazioni sul tema di contributi pubblici alle imprese”.

36 Francesco Giavazzi, “Analisi e raccomandazioni sul tema di contributi pubblici alle imprese”.

37 Francesco Giavazzi, “Analisi e raccomandazioni sul tema di contributi pubblici alle imprese”.



Trasferimenti ad enti locali

Nel 2011 le regioni hanno speso 159 miliardi (10% del PIL, di cui 116 miliardi – il 7,3% – di “trasferimenti a enti pubblici”. Bisogna considerare che la spesa sanitaria è stata di 113 miliardi, finanziata per 105 miliardi da “trasferimenti da enti pubblici”. Assumendo che tutta la spesa pubblica sanitaria sia regionale, le regioni spendono per il resto 46 miliardi (2,9% del PIL).

D'altra parte, 76 miliardi di entrate delle regioni vengono dai “trasferimenti da enti pubblici”, verosimilmente dall'amministrazione centrale. Se così fosse, il 48% delle uscite delle regioni sarebbe finanziato dallo Stato, e dunque la loro autonomia fiscale sarebbe del 52%.

Le province rappresentano una fonte di costo inferiore: 13 miliardi (lo 0,8% del PIL), di cui 5 provenienti da trasferimenti da enti pubblici (il 38% delle spese totali).

Per quanto riguarda i comuni, la spesa complessiva nel 2011 è stata pari a 65 miliardi, pari al 4,1% del PIL, e hanno ricevuto 28 miliardi di trasferimenti da enti pubblici, pari al 43% della spesa.

Complessivamente, gli enti locali spendono il 15,3% del PIL, e se supponiamo che tutti i trasferimenti da enti pubblici provengano dall'amministrazione centrale, ricevono il 6,5% del PIL di trasferimenti. Le altre entrate, fiscali e no, e il deficit (0,3% del PIL), coprono la parte restante.

Una bassa autonomia fiscale comporta una serie di problemi: il principale è la mancanza di responsabilità fiscale, in quanto i politici e gli amministratori locali beneficiano (elettoralmente) della spesa pubblica, ma buona parte dei costi di queste spese non sono pagati dalle amministrazioni locali ma dai contribuenti attraverso la fiscalità nazionale. Chiaramente, se per ogni milione di euro spesi quattrocentomila vengono dallo Stato, gli incentivi a non spendere troppo sono piuttosto limitati.

I 103 miliardi di euro di trasferimenti verso gli enti locali sono in parte probabilmente rilevante dovuti alla spesa sanitaria. In questo caso i trasferimenti servono per la perequazione tra le varie regioni della spesa per ricevere cure mediche, che deve essere garantita a tutti in base alla Costituzione. Purtroppo anche questo tipo di perequazione produce problemi di incentivi, e per minimizzare tali problemi è necessario ricorrere a criteri quali i costi standard: se lo Stato rimborsa solo il costo stimato in base ai dati provenienti dalle regioni più virtuose, l'aumento dei costi dovuto all'incompetenza o alla disonestà degli amministratori locali non verrebbe rimborsato dallo Stato, e dunque sarebbe interamente a carico delle regioni. Gli economisti dicono che un tale incentivo non agisce “ai margini”, e dunque non produce eccesso di spesa.

Ove non sia possibile o auspicabile limitare i trasferimenti, sarebbe opportuno ricorrere a strategie di questo tipo per ridurre gli incentivi a spendere troppo e male da parte degli enti locali.

Dalla mera abolizione delle province non è pensabile ottenere risparmi sostanziosi, perché ove le funzioni vengano trasferite verso altri livelli di governo gli unici risparmi sarebbero legati alle cariche elettive,³⁸ che ammontavano a 100-150 milioni di euro, una piccola frazione delle spese per compensi al personale (circa sei miliardi lordi, di cui una buona parte sono tasse e contributi). Tuttavia, tenendo conto che le funzioni svolte dalle province possono essere tranquillamente trasferite verso l'alto o verso il basso, la spesa per mantenerle rappresenta la quintessenza dell'“ente inutile” e ammontano a circa 2 miliardi di euro i potenziali risparmi annui (spese amministrative



non per il personale), che rappresentano un frutto immediatamente raccogliabile che è davvero incomprensibile continui a essere lasciato attaccato al ramo.³⁹

Conclusioni

L'Italia spende tanto e male. La spesa pubblica eccessiva è una delle cause dell'elevato debito pubblico e dell'elevata pressione fiscale, due dei problemi che stanno alla base della stagnazione del paese negli ultimi venti anni, e della fragilità finanziaria mostrata dall'Italia a partire dal 2010.

L'Italia spende troppo in pensioni, per l'istruzione primaria e secondaria, per il servizio del debito, per il personale della difesa, dell'ordine pubblico, della scuola, e per il funzionamento della macchina politica. Allineando la spesa italiana a quella tedesca sarebbe possibile recuperare diversi punti di PIL di spesa pubblica, e dunque tagliare la pressione fiscale di quasi altrettanto (una parte dei tagli dovrebbe servire a ridurre il deficit commerciale).

Sebbene la spesa, le tasse e il debito non sono l'unica causa dei problemi strutturali del paese, sono problemi importanti che bisogna affrontare per liberare risorse per stimolare la crescita. È nel potere della politica fiscale assicurare la stabilità finanziaria, liberare risorse per gli investimenti, migliorare la competitività tramite riduzione del carico fiscale, ridurre le perdite secche dovute alle distorsioni fiscali.⁴⁰

Questi obiettivi richiedono una riduzione della spesa, del debito e del carico fiscale, che devono essere accompagnate da riforme atte a rimuovere gli altri ostacoli alla crescita, come la burocrazia elefantica, la lentezza della giustizia civile, e la scarsa concorrenzialità di settori chiave dell'economia controllati da monopolisti od oligopolisti, in genere pubblici.

Purtroppo le spese difficilmente possono essere tagliate rapidamente. Mediante le dimissioni è possibile ridurre la spesa per interessi (ed eventualmente i costi di gestione del patrimonio), tranne nel caso di patrimonio che offre un rendimento, nel qual caso il risparmio sarebbe inferiore. Trascurando questi dettagli, da 200 miliardi di dimissioni si potrebbero risparmiare circa mezzo punto di PIL di spesa. Riducendo il *pay gap* si potrebbe ridurre in teoria la spesa per il personale di circa il 20%, ma buona parte di questo risparmio si pagherebbe come minori entrate contributive e fiscali, e l'effetto sarebbe vicino al punto di PIL. Eliminare i sussidi alle imprese (in cambio di un'adeguata riduzione del carico fiscale su di esse) varrebbe circa un altro punto di PIL.

È da notare che gran parte del patrimonio pubblico sembra essere in mano ai comuni: ridurre i 28 miliardi di trasferimenti verso i comuni porterebbe alla necessità di tagliare la spesa locale e/o aumentare le tasse, ma potrebbe costringerli anche a vendere patrimonio, almeno nel breve termine (le dimissioni non sostituiscono l'equilibrio di bilancio nel lungo termine). Tali trasferimenti valgono l'1,8% del PIL circa, e insieme a quelli per le province si arriva oltre il 2% di PIL. Buona parte dei trasferimenti alle regioni è probabilmente per la sanità, e dunque è difficilmente tagliabile, anche se una maggiore autonomia fiscale o in alternativa un'applicazione rigida dei principi del co-

39 Andrea Giuricin, "Quanto costano davvero le province?", Istituto Bruno Leoni, *Focus* n. 170, 6 ottobre 2010, http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/Focus/IBL_Focus_170_Giuricin.pdf.

40 A riguardo, il fatto che il già estremamente esoso fisco italiano concentri il suo peso sul lavoro e sulle imprese contribuisce a rendere l'Italia ancora meno produttiva e competitiva. Modificare, anche a parità di gettito, la struttura del carico fiscale sarebbe dunque utile. Si veda Pietro Monsurrò, "Le tasse in Europa e in Italia: un confronto".



sto standard potrebbe incentivare ad aumentare l'efficienza della spesa, che è oltre mezzo punto di PIL superiore a quella tedesca.

Riferimenti

- “Le dieci zavorre che pesano sul sistema-Paese”, *Il Sole 24 Ore*, 23 settembre 2012.
- Arrigo, U., “Privatizzazioni e privatizzazioni”, *Chicago blog*, 29 Settembre 2011, <http://www.chicago-blog.it/2011/09/29/privatizzazioni-privatizzazioni/>.
- Boccalatte, S. (a cura di), *Abolire le province*, Soveria Mannelli-Treviglio, Rubbettino-Facco, 2008.
- Brusco, S., “Un altro rapporto debito/PIL è possibile”, *Noise from Amerika*, 27 agosto 2012, <http://noisefromamerika.org/articolo/altro-rapporto-debitopil-possibile-1>.
- Bufacchi, I., “La vendita di asset pubblici può valere 10 punti di debito”, *Il Sole 24 Ore*, 14 luglio 2012, <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2012-07-13/vendita-asset-pubblici-valere-224554.shtml?uuid=Abgk8Y7F>.
- Di Cesare, A., et al., “Stime recenti dei premi per il rischio sovrano di alcuni paesi dell'area dell'euro”, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, settembre 2012, http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/qef128.
- Eurostat, “Number of police officers”, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=CRIM_PLCE.
- Eurostat, data warehouse, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database#.
- Eurostat, “Main National accounts tax aggregates” e “Government revenues, expenditure and main aggregates”.
- Giavazzi, F., “Analisi e raccomandazioni sul tema di contributi pubblici alle imprese”, Rapporto per il Consiglio dei Ministri, 2012.
- Giordano, R., et al., “The public sector *pay gap* in a selection of Euro area countries”, European central Bank, *Working Papers Series* n. 1404, dicembre 2011, <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1406.pdf>.
- Giuricin, A., “Quanto costano davvero le province?”, *IBL Focus* n. 170, 6 ottobre 2010, http://brunoleonimedia.servingfreedom.net/Focus/IBL_Focus_170_Giuricin.pdf.
- Health Consumer Powerhouse, *Euro Health Consumer Index*, 2012, http://www.healthpowerhouse.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=36&Itemid=55.
- ISTAT, data warehouse, <http://dati.istat.it/>.
- ISTAT, “Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche”, 2010, http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20100628_oo/.
- ISTAT, “Spesa delle Amministrazioni Pubbliche per funzione”, 2011, <http://www.istat.it/it/archivio/7816>.
- ISTAT, “Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche”, 2012, <http://www.istat.it/it/archivio/63156>.
- Istituto Bruno Leoni, “Uscire dalla crisi. Un'agenda di privatizzazioni”, *IBL Policy Paper*, 23 agosto 2011, <http://www.brunoleoni.it/upload/IBL-PolicyPaper-04-Privatizzazioni.pdf>.
- Lanfranconi, A., “Come e dove ridurre la spesa pubblica”, *Noise from Amerika*, 24 luglio 2012, <http://noisefromamerika.org/articolo/come-dove-ridurre-spesa-pubblica-esercizio-benchmarking>.
- Lanfranconi, A. “Come dilapidare i frutti di una riforma epocale”, *Noise from Amerika*, 12 settembre 2012, <http://noisefromamerika.org/articolo/come-dilapidare-frutti-riforma-epocale>.



[condannati-crescere.](#)

Longo, A., “Frequenze 4G, chiusa l’asta”, *La Repubblica*, 22 Settembre 2011, http://www.repubblica.it/tecnologia/2011/09/22/news/chiusa_asta_frequenze_4g_incassati_3_miliardi_di_euro-22082117/.

Monsurrò, P., “Le tasse in Europa e in Italia: un confronto”, IBL Special Report, 26 aprile 2012, <http://www.brunoleonimedia.it/public/Papers/IBL-Report-Tasse.pdf>.

Moro, A., “Alcune prime osservazioni sui risultati dei test PISA 2009”, *Noise from Amerika*, 7 dicembre 2010, <http://noisefromamerika.org/articolo/alcune-prime-osservazioni-sui-risultati-test-pisa-2009>.

Pammolli, F., e N.C. Salerno, “La sostenibilità dei sistemi sanitari regionali”, Cerm Working Paper n. 1, 17 settembre 2012, http://www.cermlab.it/documents/argomenti/SANIMOD_REG_2012.pdf.

Quaglino, L., “La spesa sanitaria italiana”, paper IBL (in corso di pubblicazione).

Telara, A., “Privatizzazioni, il tesoretto dello Stato vale almeno 500 miliardi”, *Panorama*, 14 luglio 2012, <http://economia.panorama.it/privatizzazione-vendita-immobili-pubblici>.

WHO, *World Health Report 2000. Health Systems: Improving Performance*, 2000, http://www.who.int/entity/whr/2000/en/whroo_en.pdf.

Wikipedia, “Military of the European Union”, http://en.wikipedia.org/wiki/Military_of_the_European_Union.

Zanella, R., *Manuale di economia sanitaria*, Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli Editore, 2011.



IBL Special Report

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.