

A cura di
CARLO COTTARELLI e GIAMPAOLO GALLI

Due anni tra i conti pubblici



I lavori dell'Osservatorio CPI
dal 2017 al 2019



Feltrinelli

Questo volume raccoglie alcuni dei lavori dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. L'obiettivo è quello di divulgare le informazioni sulla finanza pubblica del nostro paese rivolgendosi a un pubblico che non sia solo quello degli "addetti ai lavori". Il testo verte su alcuni temi di cruciale importanza per la finanza pubblica: dal rischio di insostenibilità del debito pubblico alle politiche di bilancio adottate da alcuni paesi come il Portogallo, la Germania, il Giappone e l'Argentina; dallo spinoso problema delle tasse e dell'evasione fiscale a quello della spesa pubblica e dell'inefficienza della nostra pubblica amministrazione. Il libro è frutto del lavoro di un team di giovani economisti, coordinati da Carlo Cottarelli e Giampaolo Galli, che lavorano o hanno lavorato per l'Osservatorio.



Feltrinelli

A cura di
CARLO COTTARELLI e GIAMPAOLO GALLI

Due anni tra i conti pubblici

I lavori dell'Osservatorio CPI
dal 2017 al 2019

Due anni tra i conti pubblici
I lavori dell'Osservatorio CPI dal 2017 al 2019

© Giangiacomo Feltrinelli Editore Milano
All rights reserved
Prima edizione dicembre 2019

Coordinamento editoriale per Giangiacomo Feltrinelli Editore: Barbara Franco
Progetto grafico a cura di Martino Gasparini

Stampa Grafica Veneta S.p.A. di Trabaseleghe - PD

ISBN 978-88-07-34013-0



Due anni tra i conti pubblici
I lavori dell'Osservatorio CPI dal 2017 al 2019

www.feltrinellieditore.it
Libri in uscita, interviste, reading,
commenti e percorsi di lettura.
Aggiornamenti quotidiani

**IL RAZZISMO
È UNA
BRUTTA STORIA. <**
razzismobruttastoria.net

SOMMARIO

- 9 PREFAZIONE
- 11 INTRODUZIONE
- CAPITOLO 1 – La sostenibilità dei conti pubblici
- 16 *L'andamento del debito dopo la stretta fiscale del 2012*
- 28 *Due pericolosi luoghi comuni*
- 31 *Un po' di chiarezza sulla stretta fiscale del 2012*
- 34 *La monetizzazione del debito pubblico: criticità ed esperienze passate*
- 39 *Perché non è ragionevole chiedere alla BCE di risolvere il problema dello spread*
- 48 *Il divorzio fra Banca d'Italia e Tesoro: teorie sovraniste e realtà*
- 61 *Può un aumento della spesa pubblica portare a una riduzione del deficit pubblico?*
- 66 *Il patrimonio immobiliare della pubblica amministrazione*
- 73 *Quanto ci è costato lo spread "gialloverde"?*
- CAPITOLO 2 – L'altra sostenibilità (povertà, demografia, educazione, ambiente)
- 76 *Come arginare il crollo demografico: l'efficacia dei sostegni alle famiglie*
- 94 *La spesa per la pubblica istruzione*
- 102 *Reddito di Cittadinanza: generoso con i single e parsimonioso con le famiglie numerose*
- 118 *Se non per i conti pubblici, almeno per l'ambiente*
- 123 *Carbon tax: il prezzo da pagare per salvare il pianeta*
- CAPITOLO 3 – Italia, Europa e resto del mondo
- 138 *La verità sulle politiche del governo portoghese: prudenza fiscale e crescita*
- 142 *Surplus commerciale: la Germania viola i trattati europei?*
- 149 *Giappone: un paradiso sovranista?*
- 158 *Lezioni dall'Argentina*
- CAPITOLO 4 – Tasse ed evasione fiscale
- 168 *Il peso dell'evasione fiscale sul debito pubblico*
- 171 *Il contrasto di interessi per combattere l'evasione fiscale*
- 180 *La curva di Laffer e la flat tax*
- 187 *Ma le tasse sul gioco d'azzardo funzionano davvero?*
- CAPITOLO 5 – Spesa pubblica, servizi pubblici e burocrazia
- 200 *Gli insufficienti passi avanti di una giustizia civile lumaca*
- 215 *Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?*
- 217 *L'andamento dell'occupazione pubblica italiana dal 2008*
- 227 *L'efficienza dei comuni nelle regioni a statuto ordinario*
- 234 *Pensioni: spendiamo più degli altri?*
- 252 *Quota 100 e l'effetto sulla spesa pensionistica*
- 262 *Gli acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione: si sta risparmiando?*
- 273 *Illuminazione pubblica: spendiamo troppo*
- 281 *I sussidi nel trasporto pubblico locale*
- 291 *Alitalia: una storia di perdite e interventi statali*

PREFAZIONE

Apprezziamo Carlo Cottarelli per la sua competenza e capacità di comunicare con chiarezza.

Per questo Allianz S.p.A. sostiene la pubblicazione e diffusione di quest'opera che raccoglie i paper di maggiore rilevanza pubblicati dall'Osservatorio.

Ci auguriamo che nel nostro paese si possano dibattere le principali questioni di politica economica e di sviluppo sostenibile partendo dai fatti.

Buona lettura.

Giacomo Campora



INTRODUZIONE

Questo volume raccoglie alcuni dei lavori dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. L'Osservatorio è stato aperto due anni fa con lo scopo di analizzare gli andamenti della finanza pubblica italiana in tutti i suoi aspetti, dalla tassazione alla spesa, dalle politiche di finanziamento alla sostenibilità del debito pubblico e del sistema pensionistico. Un obiettivo fondamentale dell'Osservatorio è quello di divulgare le informazioni sulla nostra finanza pubblica al fine di fornire utili analisi non solo agli esperti del settore ma anche a un pubblico più vasto. Nel corso di questi due anni l'Osservatorio ha prodotto oltre 100 note sugli argomenti più diversi ed è stato quindi necessario operare qui una selezione di quelle che ci apparivano più rilevanti. Il volume ne include 32.

Le abbiamo divise in cinque capitoli. Il primo tratta di quello che è forse il tema che più ha creato problemi all'Italia nell'ultimo decennio, quello del rischio di insostenibilità del debito pubblico, rischio che si è manifestato in modo più palese con periodici aumenti dello spread, la differenza tra il tasso di interesse sui titoli di stato italiani e quello sui titoli tedeschi, una differenza che misura la percezione da parte degli investitori del rischio di non essere ripagati, o di essere ripagati in moneta diversa dall'euro. Tra le altre cose, le note incluse in questo capitolo discutono della possibilità di risolvere il problema del debito pubblico attraverso politiche economiche che noi riteniamo avventurose, quali un'uscita dall'euro e la monetizzazione del debito o una espansione fiscale, nella speranza che quest'ultima faccia riportare l'economia e che, in questo modo, porti a un calo del rapporto tra debito pubblico e Pil. Purtroppo, anche questa ricetta non ha mai funzionato.

Il secondo capitolo è intitolato “L'altra sostenibilità” perché non conta solo la tenuta dei conti pubblici per la sostenibilità di una economia e, più in generale, di una società. Contano anche gli andamenti demografici, la capacità di creare un capitale umano attraverso una valida pubblica istruzione, la lotta alla povertà, e, sempre più, la sostenibilità ambientale.

Il terzo capitolo inquadra il tema della sostenibilità dei conti pubblici italiani nel dibattito sulla sostenibilità e, più generalmente, la politica di bilancio in altri paesi analizzando quattro casi di grande interesse: il Portogallo, spesso indicato (erroneamente) come un paese che ha rilanciato l'economia attraverso una forte espansione fiscale dopo la fine del programma di aggiustamento finanziato dal Fondo Monetario Internazionale e dalle istituzioni europee; la Germania, che secondo alcuni violerebbe le regole europee sui conti con l'estero; il Giappone, spesso additato come paese che vive bene con un elevato debito pubblico; e l'Argentina, la cui economia continua a essere in seria difficoltà, nonostante sia un paese con sovranità monetaria.

Il quarto capitolo parla di tasse e, soprattutto, di evasione fiscale, una delle piaghe del nostro paese. Siamo in Europa tra i paesi che evadono di più le tasse. Molti affidano la speranza di ridurre l'evasione all'abbassamento delle aliquote. Più in generale c'è chi spera che tagliando le aliquote il gettito aumenti ritenendo che il nostro paese sia al momento nella fase discendente della cosiddetta “curva di Laffer”. Una nota in questa sezione spiega perché questa speranza è purtroppo vana. Il capitolo tratta anche della tassazione, quella sui giochi, al cui aumento diversi governi hanno fatto ricorso ripetutamente negli ultimi anni per aumentare le entrate pubbliche.

L'ultimo capitolo, piuttosto corposo, parla di spesa pubblica e di servizi pubblici, partendo da quella che resta una persistente e seria inefficienza della nostra pubblica amministrazione, ossia la durata dei processi civili, un fondamentale ostacolo all'attività di impresa in Italia. Non potevano mancare due note sulla spesa pensionistica, la principale voce di spesa nel bilancio delle pubbliche amministrazioni italiane, compresa una nota su “quota 100”. Si parla anche di acquisti di beni e servizi, di illuminazione pubblica, di sussidi al trasporto locale e così via.

Questo lavoro non sarebbe stato possibile senza il valido supporto di giovani economisti che lavorano o hanno lavorato presso l'Osservatorio: Fabio Angei, Alessandro Banfi, Sofia Bernardini, Beatrice Bonini, Alessandro Caiumi, Piergiorgio Carapella, Edoardo Frattola, Silvia Gatteschi, Luca Gerotto, Andrea

Gorga, Pietro Mistura, Stefano Olivari e Carlo Valdes. A loro vanno i nostri ringraziamenti. Ringraziamo il Rettore dell'Università prof. Franco Anelli, il Direttore Amministrativo prof. Marco Elefanti e gli altri membri del Comitato Direttivo che hanno creduto nell'Osservatorio e ci hanno sostenuto in questi due anni, nonché i tanti docenti dell'Università Cattolica per l'aiuto che ci hanno dato. Ringraziamo Allianz S.p.A. che ha finanziato la pubblicazione di questo libro. Un grazie particolare va a Giusy Mariani che ha assistito fin dall'inizio i lavori dell'Osservatorio: senza di lei questo lavoro non sarebbe stato possibile.

Carlo Cottarelli e Giampaolo Galli

CAPITOLO 1
La sostenibilità dei conti pubblici

L'andamento del debito dopo la stretta fiscale del 2012

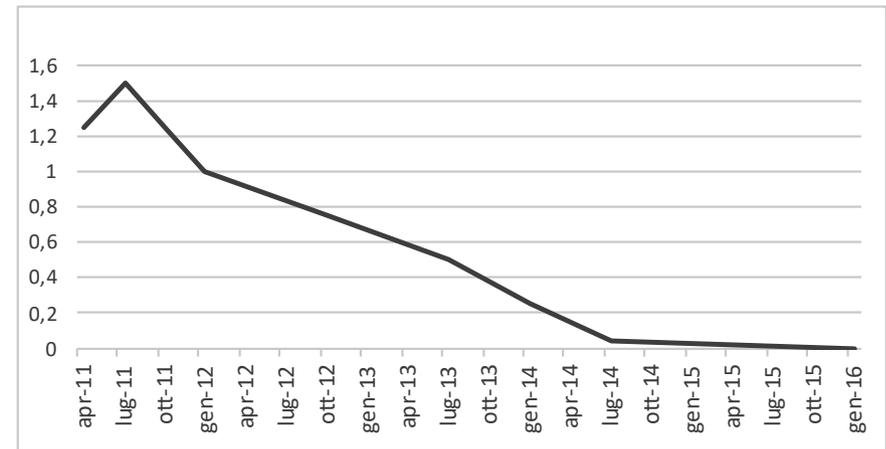
di Silvia Gatteschi
30 giugno 2018

Perché nonostante le politiche di austerità introdotte nel 2012 il rapporto tra debito pubblico e Pil è aumentato negli anni successivi? L'aumento del rapporto tra debito pubblico e Pil non dimostra forse che le politiche di austerità sono controproducenti perché causano un aumento del debito rispetto al Pil? Questa nota, attraverso semplici simulazioni, dimostra che, senza la stretta fiscale del 2012, il rapporto tra debito e Pil sarebbe aumentato più rapidamente e sarebbe attualmente tra il 142 e il 145 per cento. In realtà, con un debito in crescita ancora più rapida di quanto verificatosi, la crisi si sarebbe probabilmente approfondita causando il completo crollo dell'economia italiana.

Il debito pubblico è cresciuto dal 116,5 per cento del Pil a fine 2011 al 131,8 per cento del Pil a fine 2017. Questo aumento è avvenuto in un periodo di presunta "austerità fiscale", il che viene spesso addotto dai sostenitori di politiche di espansione fiscale per sostenere che le politiche di restrizione fiscale sono controproducenti: per effetto di queste politiche il Pil scende e il rapporto tra debito pubblico e Pil aumenta.

In realtà, dopo la stretta fiscale del 2012, la politica fiscale ha cessato di essere restrittiva, o per lo meno non si è effettuata nessuna ulteriore restrizione: l'intera riduzione del deficit osservata negli ultimi anni è dovuta alla minor spesa per interessi, come effetto di una politica monetaria molto espansiva con tassi di in-

Fig. 1 - Tasso di rifinanziamento BCE (MROs - tasso fisso (valori percentuali)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati BCE

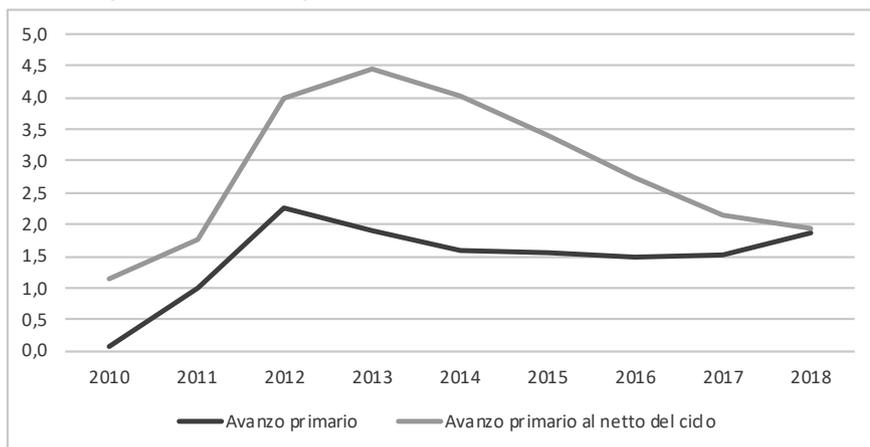
teresse molto bassi (Figura 1), mentre l'avanzo primario è rimasto pressoché costante. Anzi, al netto del ciclo economico, l'avanzo primario si è ridotto (Figura 2).¹

Resta però il fatto che nel 2012 la politica fiscale è stata stretta in modo significativo, attraverso tagli di spesa e aumenti delle tasse pari al 2,4 per cento del Pil.² Cosa sarebbe successo al rapporto tra debito pubblico e Pil se non ci fosse stata la stretta fiscale?

¹ L'avanzo primario è pari alla differenza tra le entrate e la spesa totale al netto degli interessi pagati sul debito. L'avanzo primario al netto del ciclo economico è calcolato correggendo l'avanzo primario principalmente per le minori entrate che si verificano quando il Pil è inferiore al Pil potenziale (cioè quando l'economia opera a livelli inferiori a quelli "normali"). Qui le cose si fanno però più complicate perché il Pil potenziale deve essere stimato. Le tecniche attualmente usate per questa stima potrebbero sottostimare la crescita del Pil potenziale dopo la crisi. Ne consegue che l'avanzo primario corretto per il ciclo potrebbe essere attualmente sottostimato e che l'espansione fiscale dopo il 2012 potrebbe essere sovrastimata. Ciò detto, visto che qualunque misura della differenza tra Pil effettivo e Pil potenziale indica un miglioramento delle condizioni cicliche tra il 2012 e il 2017, è indubbio che una espansione fiscale si sia verificata.

² Utilizziamo come stima della stretta fiscale l'aumento dell'avanzo primario aggiustato per il ciclo riportato dal FMI (Fiscal Monitor Database), visto che tale variazione corrisponde concettualmente alla variazione dell'avanzo primario non dovuta alla variazione del Pil e quindi esogena. Una stima alternativa (3,1 per cento del Pil) è invece inclusa nel DEF 2018 ed è relativa alle misure che hanno comportato una deviazione del deficit rispetto al ten-

Fig. 2 - Avanzo primario in percentuale di Pil e al netto del ciclo in percentuale di Pil potenziale



Fonte: Elaborazione OCPI su dati AMECO

Per rispondere a questa domanda, abbiamo condotto una simulazione, utilizzando stime dell'effetto della stretta fiscale sull'economia, i cosiddetti moltiplicatori fiscali.³

Per capire i risultati delle simulazioni occorre tener conto di come opera una stretta fiscale sul rapporto tra debito pubblico e Pil. Ci sono due forze in gioco nel momento in cui eliminiamo la restrizione fiscale:

1. il Pil aumenta rispetto all'andamento effettivo: se lo stato spende di più e i cittadini pagano meno tasse, questo aumenta la domanda aggregata e quindi il livello del Pil, con un impatto che è tanto più alto quanto più alti sono i moltiplicatori fiscali. Questo implica che il Pil aumenta. Un Pil più elevato riduce il rapporto tra debito e Pil. Inoltre,

denziale. Preferiamo la stima usata nel testo perché le deviazioni rispetto al tendenziale potrebbero includere provvedimenti che non comportano misure effettivamente restrittive ma semplicemente l'eliminazione di misure espansive incluse nel tendenziale.

³ I moltiplicatori sono definiti come il rapporto tra la variazione del Pil e una variazione di spesa pubblica o della tassazione. Supponendo, per esempio, un aumento di 1 euro di spesa pubblica, i moltiplicatori quantificano quanto il livello di Pil vari rispetto alla sua base: se il moltiplicatore della spesa è 2, allora il Pil aumenterà di 2 euro. Un ragionamento simile vale per i moltiplicatori delle entrate: se la pressione fiscale si riduce di 1 euro e il moltiplicatore è di 2, il Pil aumenta di 2 euro

l'aumento del Pil causa anche un aumento delle entrate fiscali perché la base imponibile è più elevata, il che riduce il deficit rispetto a quanto comportato dalle misure espansive.⁴ Il deficit resta però più elevato rispetto all'andamento effettivo. Si noti anche che, a parità di moltiplicatore, l'effetto della espansione fiscale riguarda il livello del Pil, non il suo tasso di crescita. Per esempio se il moltiplicatore è 1 nel primo anno, il Pil aumenta di 1 il primo anno ma il secondo anno non aumenta ulteriormente (a meno di variazioni nel moltiplicatore stesso).⁵ Questo è molto importante per capire quello che accade alla dinamica del rapporto tra debito e Pil in un orizzonte pluriennale;

2. il debito aumenta più rapidamente a causa di un più elevato livello del deficit. Questo accade non solo nel primo anno ma in tutti i periodi seguenti. Non aumenta solo il livello del debito (come nel caso del Pil), ma anche il suo tasso di crescita nel tempo (o, in altri termini, il debito cresce in modo cumulato). Inoltre, la spesa per interessi aumenta dato che il totale del debito è più elevato.

Il diverso comportamento del numeratore del rapporto (il debito, che cresce cumulativamente) e del denominatore (il Pil, che aumenta inizialmente ma poi si stabilizza) comporta che una politica fiscale meno restrittiva (o nel nostro caso la rimozione della restrizione fiscale del 2012) porta a una crescita del rapporto tra debito pubblico e Pil nel tempo rispetto all'effettivo andamento, anche se inizialmente (per valori del moltiplicatore e dell'iniziale rapporto tra debito e Pil sufficientemente alti) il rapporto potrebbe invece ridursi. Vediamo ora in pratica i risultati della simulazione.⁶

⁴ Per tenere conto dell'effetto dell'aumento di Pil sulle entrate, si è ipotizzato che un euro aggiuntivo di Pil causi un aumento di 0,4 euro delle entrate (il rapporto tra entrate fiscali e Pil è leggermente più elevato in Italia ma alcune entrate non sono direttamente legate all'andamento del Pil).

⁵ Col variare nel tempo dei moltiplicatori, l'effetto sul Pil può cambiare nel tempo, ma si tratta comunque di un effetto sul livello del Pil per ogni livello del moltiplicatore. A questo si deve aggiungere il fatto che l'effetto dei moltiplicatori sullo stesso livello del Pil tende a ridursi in un arco di tempo (solitamente si stimano in cinque-sei anni), perché pian piano la spesa privata tende a rimpiazzare quella pubblica (se non fosse così si arriverebbe a pensare che aumenti o tagli di spesa pubblica fatti vent'anni fa avrebbero ancora effetto sul livello del Pil oggi).

⁶ Per i dettagli sui risultati delle simulazioni, si faccia riferimento alla Tavola 4 in Appendice.

Simulazione con i moltiplicatori del ministero dell'Economia e delle Finanze

La prima simulazione utilizza i moltiplicatori pubblicati dal ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) nella Nota di Aggiornamento al documento di economia e finanza (NADEF) del settembre 2017, che hanno valori più alti rispetto ai modelli precedentemente usati dal MEF.⁷

Tav. 1 - Moltiplicatori di spesa ed entrate NADEF 2017

Moltiplicatori spesa NADEF	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5
Modello 2017	1,1	1,1	0,9	0,8	0,7
Modello 2016	0,9	0,9	0,7	0,5	0,3
Moltiplicatori entrate NADEF	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5
Modello 2017	0,4	0,8	0,8	0,8	0,8
Modello 2016	0,2	0,6	0,7	0,8	0,8

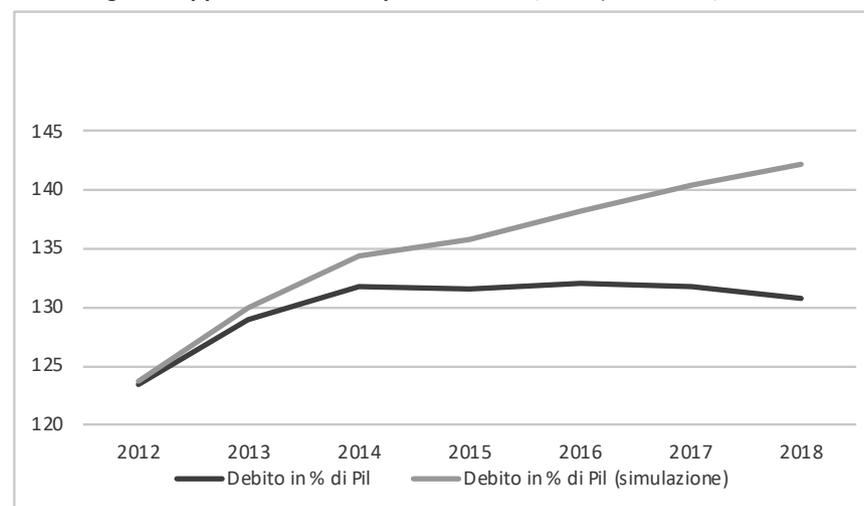
I moltiplicatori del modello 2017 sono stati applicati alla manovra restrittiva pari, come indicato sopra, a circa il 2,4 per cento del Pil. In particolare, il moltiplicatore delle entrate è stato applicato a circa i quattro quinti della manovra, mentre il moltiplicatore della spesa è stato applicato al restante quinto della manovra.⁸

⁷ Nella Tavola 1 sono riportati i valori dei moltiplicatori dal momento della introduzione della manovra fiscale (anno 1) fino al quinto anno. Il MEF non pubblica moltiplicatori per gli anni successivi ma se ne ipotizza una decrescita graduale, sotto l'ipotesi, generalmente accettata dalla letteratura economica, che nel lungo periodo la domanda privata rimpiazza quella pubblica. In particolare per gli anni successivi si sono utilizzati i seguenti moltiplicatori:

	Anno 6	Anno 7	Anno 8
Moltiplicatori spesa	0,5	0,3	0,1
Moltiplicatori entrate	0,6	0,4	0,2

⁸ Questa disaggregazione tra aumenti di tasse e tagli di spesa della manovra del 2012 è basata sulla stima contenuta nel DEF 2012, sezione VI. Si noti che, nella misura in cui i tagli di spesa sono costituiti da tagli nei trasferi-

Fig. 3 - Rapporto tra debito pubblico e Pil (valori percentuali)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati AMECO e MEF

La Figura 3 riporta i risultati della simulazione. Il rapporto tra debito pubblico e Pil, in assenza della stretta operata da Monti, sarebbe cresciuto più rapidamente di quanto osservato, arrivando nel 2018 a 142,1 per cento (circa 11 punti percentuali al di sopra di quanto attualmente previsto per il rapporto tra debito pubblico e Pil alla fine di quest'anno).

Come indicato precedentemente, la simulazione è basata partendo da una stima di 2,4 punti percentuali per le misure restrittive introdotte nel 2012. Se si utilizzasse invece per tale stima quella contenuta nel DEF 2012 (3,1 punti percentuali), la simulazione descritta porterebbe a concludere che l'eliminazione della manovra del 2012 avrebbe comportato un rapporto debito/Pil nel 2018 ancora più elevato (145,4 per cento).

Occorre notare che, con una crescita del rapporto tra debito e Pil più elevata, sarebbe stato più difficile ottenere una riduzione dello spread: l'azione della Banca Centrale Europea, che ne facilitò la riduzione a partire della seconda metà del 2012, non sareb-

menti dallo stato a famiglie o imprese (quindi da tagli di tasse negative) a una parte dei tagli di spesa dovrebbe essere applicato il moltiplicatore delle entrate (più basso di quello delle spese). L'impatto sul Pil della rimozione della manovra del 2012 riportato nel testo è quindi probabilmente sovrastimato.

be probabilmente stata possibile in assenza di una stretta fiscale da parte dell'Italia e di altri paesi ad alto reddito. Questo perché in assenza di tale aggiustamento la BCE avrebbe potuto considerare tale riduzione non compatibile con l'esigenza di evitare il finanziamento a tassi di interesse bassi di posizioni fiscali insostenibili. Ma in assenza di una riduzione dei tassi di interesse, la dinamica del Pil sarebbe stata meno favorevole di quella riportata nella simulazione. La spesa per interessi sarebbe stata anche più elevata. Conseguentemente il rapporto tra debito e Pil sarebbe cresciuto anche più rapidamente. La crisi si sarebbe approfondita andando probabilmente fuori controllo.

Simulazioni con moltiplicatori che non scendono nel tempo

I moltiplicatori utilizzati nella precedente simulazione declinano nel tempo, in linea con la maggior parte degli studi sull'effetto della politica fiscale sul Pil. Abbiamo però ripetuto la simulazione precedente anche evitando una riduzione dei moltiplicatori nel tempo, mantenendoli quindi costanti al livello più alto che raggiungono (per esempio si è ipotizzato che il moltiplicatore della spesa resti costante al livello di 1,1 prevalente nel secondo anno). In questo caso, benché l'effetto sul Pil sia più elevato, il rapporto tra debito pubblico e Pil rimane superiore a 139 punti percentuali nel 2018.

Quanto avrebbero dovuto essere alti i moltiplicatori per evitare un maggiore aumento del rapporto tra debito e Pil di quanto osservato nella realtà?

I più scettici potrebbero sostenere che le simulazioni precedenti utilizzano dei moltiplicatori troppo bassi. Con moltiplicatori più elevati il Pil sarebbe stato più elevato e il rapporto tra debito pubblico e Pil sarebbe aumentato meno di quanto osservato in pratica. Nonostante i moltiplicatori utilizzati siano in linea con la pratica internazionale, abbiamo quindi condotto una simulazione per verificare quanto grandi avrebbero dovuto essere i moltiplicatori per evitare che nel 2018 il rapporto tra debito pubblico e Pil fosse più alto di quello osservato.

Per ottenere nel 2018 un rapporto intorno ai 131 punti per-

Tav. 2 - Ipotesi sui moltiplicatori fiscali (1)

	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Anno 6	Anno 7	Anno 8
Moltiplicatore spesa aumentato	3,2	3,2	2,6	2,3	2,1	1,5	0,9	0,3
Moltiplicatore entrate aumentato	1,2	2,3	2,3	2,3	2,3	1,8	1,2	0,6

centuali (simile a quello attualmente previsto per quest'anno), i moltiplicatori sarebbero dovuti essere i seguenti (nel caso di moltiplicatori non costanti):

Si tratta di valori molto elevati, grandi quasi tre volte quelli considerati dalla più recente stima del MEF utilizzati nella simulazione di base.⁹ Inoltre, con un deficit nel 2018 più elevato di quello previsto per quest'anno, il debito sarebbe aumentato ulteriormente negli anni successivi.

Si noti infine che, per avere un effetto di riduzione del rapporto debito/Pil come risultato di una espansione fiscale (come dicono i sostenitori della tesi che per ridurre il rapporto l'Italia dovrebbe condurre politiche fiscali espansionistiche) occorrerebbe avere moltiplicatori ancora più elevati. Per esempio, anche soltanto per mantenere il rapporto tra debito e Pil al livello del 2011, pari a 116,5 punti percentuali, sarebbero necessari i seguenti moltiplicatori, del tutto irrealistici:

Tav. 3 - Ipotesi sui moltiplicatori fiscali (2)

	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4	Anno 5	Anno 6	Anno 7	Anno 8
Moltiplicatore spesa aumentato	6,0	6,0	4,9	4,4	3,8	2,7	1,6	0,5
Moltiplicatore entrate aumentato	2,2	4,4	4,4	4,4	4,4	3,3	2,2	1,1

⁹ Per ottenere questo risultato, si è ipotizzato che tutti i moltiplicatori variassero seguendo la stessa proporzione. Anche nella simulazione seguente si è adottato lo stesso principio.

Conclusioni

La precedente analisi indica che:

- la restrizione fiscale del 2012 ha contenuto la crescita del rapporto tra debito pubblico e Pil: senza di essa il rapporto sarebbe aumentato molto più rapidamente;
- senza la restrizione fiscale, la crisi si sarebbe probabilmente approfondita causando una caduta del Pil nonostante la presenza di politiche fiscali espansive, per effetto dei più elevati tassi di interesse e la maggiore difficoltà di accesso al credito per famiglie e imprese. Il rapporto tra debito e Pil sarebbe aumentato ulteriormente fino al collasso dell'economia italiana;
- solo ipotizzando moltiplicatori fiscali tre volte più grandi di quelli correntemente utilizzati dal MEF (e quindi non in linea con stime ragionevoli dei moltiplicatori), uno scenario senza stretta fiscale avrebbe evitato un deterioramento del rapporto tra debito e Pil rispetto a quanto osservato negli ultimi anni. Anche in questo caso la dinamica del debito nel futuro sarebbe stata meno favorevole a causa del più elevato livello del deficit nel 2018;
- ipotizzare che una politica fiscale meno restrittiva (cioè in assenza della manovra del 2011-2012) avrebbe addirittura potuto evitare un aumento del rapporto tra debito e Pil rispetto al 2011 richiederebbe moltiplicatori quasi sei volte superiori a quelli utilizzati dal MEF e del tutto irrealistici;
- le simulazioni condotte implicano che non è possibile ridurre il rapporto tra debito pubblico e Pil attraverso manovre espansive. In effetti, non esistono precedenti di paesi che abbiano ottenuto sensibili riduzioni del rapporto tra debito e Pil attraverso espansioni fiscali.

La precedente discussione lascia aperta una questione: se non fu la stretta fiscale del 2012 a causare un aumento del rapporto tra debito pubblico e Pil, cosa causò tale aumento? La risposta è che la crisi economica iniziata nel 2008-09, crisi che aveva colpito l'economia mondiale, aveva innalzato il deficit pubblico italiano (a causa della perdita di entrate che accompagna un calo del Pil), alimentando la crescita del debito pubblico e del rapporto tra de-

bito pubblico e Pil. Dopo una piccola ripresa nel 2010 il Pil italiano aveva ripreso a scendere per effetto del contagio della crisi greca e della percezione che la ristrutturazione del debito pubblico non era più un tabù nell'area dell'euro, anche a seguito di improvvise dichiarazioni di Merkel e Sarkozy a Deauville a fine 2010. Lo spread era salito rapidamente superando i 500 punti base nell'ultimo trimestre del 2011, trimestre in cui, prima della stretta fiscale, il Pil stava già declinando a un tasso annualizzato del 4 per cento. Questo aveva ulteriormente indebolito le finanze pubbliche italiane spingendo il rapporto tra debito pubblico e Pil ancora di più verso l'alto. Questa fu la causa della crescita del rapporto tra debito pubblico e Pil, non la stretta fiscale del 2012, che ne attenuò la crescita. Si noti anche che, se nel periodo di crescita dell'economia italiana nel decennio precedente la crisi del 2008-09 il debito pubblico italiano fosse stato ridotto più rapidamente, attraverso politiche di bilancio più prudenti, l'Italia si sarebbe trovata in una condizione meno fragile al momento della crisi del 2008-09 e di quella del 2011-12 e avrebbe probabilmente evitato la crisi di fiducia che portò nel 2011 all'aumento dello spread e alla conseguente caduta del Pil.

Appendice

Risultati simulazione

Tav. 4 - Valore del rapporto tra debito pubblico e Pil al 2011: 116,5.

Valori effettivi (e previsti per il 2018); dati AMECO e DEF 2018							
(Valori in % di Pil)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Avanzo primario	2,3	1,9	1,6	1,5	1,5	1,5	1,9
Deficit	2,9	2,9	3,0	2,6	2,5	2,3	1,6
Debito	123,4	129,0	131,8	131,5	132,0	131,8	130,8
Simulazione con moltiplicatori NADEF							
(Valori in % di Pil)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Avanzo primario	0,4	0,3	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,1
Deficit	4,7	4,5	4,7	4,3	4,3	4,3	3,9
Debito	123,7	129,9	134,4	135,8	138,1	140,4	142,1
Simulazione con moltiplicatori costanti							
(Valori in % di Pil)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Avanzo primario	0,4	0,3	0,0	0,0	-0,1	-0,1	0,4
Deficit	4,7	4,5	4,6	4,2	4,2	4,0	3,4
Debito	123,7	129,9	134,2	135,5	137,7	139,1	139,6
Simulazione con moltiplicatori aumentati per raggiungere il livello di debito-Pil pari a quello del 2018							
(Valori in % di Pil)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Avanzo primario	1,3	1,8	1,4	1,3	1,2	0,7	0,6
Deficit	3,7	2,8	3,0	2,6	2,6	3,0	2,9
Debito	119,7	122,5	125,6	125,6	126,5	128,7	130,8
Simulazione con moltiplicatori aumentati per raggiungere il livello di debito-Pil pari a quello del 2011							
(Valori in % di Pil)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Avanzo primario	2,5	3,6	3,2	3,0	2,9	2,0	1,5
Deficit	2,3	0,7	0,9	0,6	0,6	1,3	1,7
Debito	114,8	113,6	114,9	113,2	112,3	114,2	116,5

Per approfondimenti sulla teoria dei moltiplicatori:

- N. Batini, L. Eyraud, L. Forni, A. Weber, *Fiscal multipliers: Size, determinants, and use in macroeconomic projections*, International Monetary Fund, 2014, 14.
- G. Coenen, M. Mohr, R. Straub, *Fiscal consolidation in the euro area: Long-run benefits and short-run costs*, in "Economic Modelling", 2008, 25(5), pp. 912-932.
- L. Eyraud, A. Weber, *The challenge of debt reduction during fiscal consolidation*, International Monetary Fund, 2013, 13-67.
- M.A. Spilimbergo, M.M. Schindler, M.S.A. Symansky, *Fiscal multipliers*, International Monetary Fund, n. 2009-2011, 2009.

Due pericolosi luoghi comuni

di Carlo Cottarelli
16 novembre 2018

*Abbiamo provato con l'austerità a far crescere il Pil e non è servito.
Per crescere occorre quindi fare il suo contrario.*

Chiariamo prima di tutto che, a parte il 2012 quando la politica fiscale è stata effettivamente stretta, con un aumento dell'avanzo primario dall'1 al 2,3 per cento del Pil, e dall'1,4 al 3,9 per cento in termini strutturali (un indicatore migliore delle misure fiscali effettivamente prese), la politica fiscale è stata tendenzialmente espansiva. L'avanzo primario si è leggermente ridotto dopo il 2012, scendendo all'1,5 per cento del Pil nel 2017 per risalire solo leggermente, all'1,8 per cento, nel 2018.

Detto questo l'avanzo primario dopo il 2012 è stato tenuto a un livello più alto di quello tenuto nel periodo 2009-11 (2,1 per cento nella media del periodo 2012-13 e 1,6 per cento nel periodo 2014-18, contro lo 0,1 per cento nella media 2009-11), nonostante la crescita italiana fosse inizialmente negativa e successivamente non fosse comunque particolarmente brillante. In questo senso, la politica fiscale è stata "austera".

Il punto fondamentale da capire però è che l'obiettivo della stretta fiscale del 2012 e dell'avanzo primario relativamente alto nel periodo seguente non era certo quello di far crescere l'economia italiana nell'immediato. L'obiettivo era di rafforzare i conti pubblici. È piuttosto improbabile, direi impossibile in un regime di cambio fisso, che una restrizione fiscale possa portare a una crescita dell'economia (la tesi della *expansionary fiscal contrac-*

tion non si applica al caso italiano). Perché allora stringere la politica fiscale se non serve a crescere di più? Perché questo evita guai peggiori. L'Italia stava perdendo nella seconda metà del 2011 l'accesso ai mercati e la BCE non sarebbe intervenuta per far scendere lo spread se non ci fosse stata una chiara indicazione da parte del governo italiano di mettere a posto i conti pubblici. In altri termini, il Pil sarebbe caduto anche di più nel 2012 senza la stretta fiscale realizzata quell'anno.

Che cosa serve ora per far crescere l'economia italiana? Non basta migliorare i conti pubblici. Occorre fare qualcosa di diverso: ridurre la burocrazia, rendere la giustizia civile più veloce, recuperare risorse per ridurre le aliquote fiscali attraverso il recupero dell'evasione e il taglio della spesa meno produttiva. Queste erano le cose che sarebbero state necessarie anche all'epoca. Per un paese con un debito alto come il nostro, aumentare il deficit non serve ad aumentare il livello del Pil (chiudendo l'*output gap*) se lo spread aumenta, come abbiamo di recente osservato; e tanto meno serve a far aumentare il tasso di crescita del Pil, cosa che richiederebbe riforme e investimenti e non spesa corrente.

Abbiamo provato con l'austerità a migliorare i conti pubblici e invece il debito è aumentato. Per farlo scendere occorre quindi fare il suo contrario

Anche questo ragionamento è sbagliato. La stretta fiscale del 2012 è servita a migliorare i conti pubblici: come si è detto, l'avanzo primario è aumentato dall'1 per cento del Pil nel 2011 al 2,3 per cento del Pil nel 2012. Il miglioramento c'è stato, anche se inferiore alle misure restrittive introdotte, a causa della riduzione del Pil in parte connessa alla stretta fiscale stessa, come sempre avviene nel caso di una stretta fiscale. Quanto al deficit, questo si è ridotto dal 3,7 per cento del Pil nel 2011 al 2,9 per cento nel 2012, nonostante l'aumento della spesa per interessi, per poi continuare a scendere per effetto della discesa dei tassi di interesse che, come si è detto, non sarebbe stata possibile senza la stretta fiscale.

Il debito pubblico è ovviamente aumentato in euro perché azzerare l'aumento in termini di euro avrebbe richiesto non semplicemente un calo del deficit, ma un azzeramento del deficit.

Quanto al rapporto tra debito pubblico e Pil, il rapporto si è stabilizzato dal 2014, ma non è sceso. Da un punto di vista puramente aritmetico, il motivo per cui non è sceso è che ridurre il

rapporto a un livello più basso avrebbe richiesto un deficit più basso o un tasso di crescita più alto. La relazione tra deficit e debito pubblico, entrambi espressi in rapporto al Pil, è infatti molto semplice: la variazione del debito è uguale al deficit (quindi più alto è il deficit, più difficile è ridurre il debito) meno il prodotto tra il debito e il tasso di crescita dell'economia (quindi più alto è il tasso di crescita dell'economia, più facile è ridurre il debito).¹ Si potrebbe quindi semplicemente dire che per ridurre il debito più velocemente si sarebbe dovuto ridurre il deficit a un livello più basso e non lo si è voluto fare (cioè le politiche sono state più espansive di quanto sarebbe stato necessario per ridurre il debito).

A questo punto qualcuno dirà che questo ragionamento è sbagliato perché si potrebbe aumentare il deficit e sperare che questo aumenti il tasso di crescita dell'economia in modo sufficiente da portare a una riduzione del debito. Questo è l'approccio che il governo attuale ritiene che sia fattibile. Ma non è così semplice. Il problema principale è che un maggiore deficit ha un effetto temporaneo sul tasso di crescita: se si "mettono più soldi in tasca alla gente" alzando il livello del deficit, il livello del Pil aumenta, ma il tasso di crescita del Pil aumenta solo nel primo anno. Poi il tasso di crescita del Pil torna al suo valore iniziale (perché i soldi in tasca alla gente non aumentano ulteriormente una volta che il deficit resta allo stesso, seppur più alto, livello), ma il deficit più elevato continua ad alimentare la crescita del debito. Quindi, a parte una possibile fase iniziale (e indipendentemente dal valore del cosiddetto moltiplicatore keynesiano) il rapporto tra debito pubblico e Pil aumenta se si alza il livello del deficit.

Questo a meno di sperare di aumentare, attraverso un maggior deficit, non solo il livello del Pil, ma anche il suo tasso di crescita. Questo non è impossibile – per esempio puntando su una maggiore spesa per investimenti pubblici che siano efficienti nell'accrescere la capacità produttiva di un paese – ma sul piano pratico non è facile da realizzare. Il punto fondamentale, a livello empirico, è che non conosco casi di paesi che siano riusciti a ridurre in modo duraturo e tendenziale il rapporto tra debito pubblico e Pil attraverso un aumento del deficit. Non si capisce perché l'Italia dovrebbe essere in grado di fare qualcosa che nessun altro è mai riuscito a fare.

¹ Sto semplificando un po' la formula ma la sostanza è quella.

Un po' di chiarezza sulla stretta fiscale del 2012

di Carlo Valdes
20 novembre 2018

È utile tornare a parlare della stretta fiscale realizzata nel 2012. Recentemente hanno preso piede due tesi:

1. la prima è che in assenza di tale stretta l'andamento del Pil sarebbe stato più favorevole e che, quindi, la stretta fiscale avrebbe peggiorato le condizioni economiche degli italiani;
2. la seconda è che anche l'andamento del rapporto tra debito pubblico e Pil sarebbe stato più favorevole e che, quindi, la stretta sarebbe stata controproducente anche per i conti pubblici.

In questa nota ci occupiamo solo della prima tesi, rinviando la seconda a una nota successiva.

Prima di spiegare perché la prima tesi sia errata, chiariamo un punto: le misure fiscali del 2012 sono solo in parte imputabili al governo Monti. Una parte consistente di queste era già stata introdotta, con effetto ritardato, dal governo Berlusconi, attraverso vari decreti legge a partire dal maggio 2010.¹ Il governo

¹ In ordine cronologico: DL 78/2010 (<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00737276.pdf>) – Governo Berlusconi; DL 98/2011 (convertito dalla L. 15 luglio 2011, n. 111) – Governo Berlusconi; DL 138/2011 (convertito dalla L. 14 settembre 2011, n. 148) – Governo Berlusconi; Legge di stabilità 2012 (L. 12 novembre 2011, n. 183) – Governo Berlusconi (http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Note-brevi/La-manovra-di-FP/2011-2014/Le_manovre_di_finanza_pubblica_del_2011.pdf).

Monti aggiunte a queste misure quelle del decreto “Salva Italia”.² Utilizzando stime delle Ragioneria generale dello stato, si può calcolare che oltre metà della stretta fiscale del 2012 riflette misure decise dal governo Berlusconi.

Ma torniamo al punto principale. Cosa sarebbe successo senza la stretta del 2012? È vero che una politica restrittiva, cioè un taglio delle spese o un aumento delle tasse, riduce la domanda aggregata e causa una diminuzione del Pil. Ma una diminuzione rispetto a cosa? Rispetto all'anno precedente, ed è questo che normalmente si misura utilizzando i cosiddetti moltiplicatori keynesiani. E cosa sarebbe successo al Pil nel 2012 se la stretta fiscale non fosse stata realizzata? In gergo tecnico si dice che occorre chiedersi quale sia il controfattuale. È probabile che, in assenza della stretta fiscale, il Pil nel 2012 sarebbe sceso più rapidamente di quanto è effettivamente accaduto.

Per capire ciò, è sufficiente concentrarsi su quello che stava succedendo già nel 2011, prima della stretta fiscale. Lo spread aveva cominciato a salire vertiginosamente dal maggio 2010, toccando un picco di 575 punti base il 9 novembre 2011, una settimana prima dell'insediamento del governo Monti. Il credito alle imprese, che diminuisce all'aumentare dei tassi di interesse e che aveva iniziato il suo rallentamento già nei primi mesi del 2011, aveva cominciato a scendere rapidamente nella seconda parte del 2011. E il Pil trimestrale aveva già registrato un rallentamento nel primo semestre del 2011 e scendeva a un tasso annualizzato del 4 per cento nella seconda metà del 2011, ben prima che il grosso della stretta avesse effetto. A ulteriore conferma della gravità della situazione possono essere richiamati anche i dati mensili sulla produzione industriale, nei quali si registra un calo dal maggio del 2011. Il che vuol dire che, anche senza la stretta fiscale, il Pil nel 2012 sarebbe comunque sceso rispetto al 2011.

Cosa sarebbe quindi successo se la stretta fiscale non fosse stata implementata? Probabilmente lo spread avrebbe continuato a crescere fino al punto in cui lo stato avrebbe perso la possibilità di finanziarsi sul mercato. Questo avrebbe comportato un effetto a cascata tale che, a fronte dell'incapacità dello stato di finanziarsi, anche per le banche sarebbe stato impossibile ottenere finanziamenti, con una ricaduta di eccezionale gravità su famiglie e imprese, e quindi sul Pil. Il trend osservato nel 2011 per credito, produzione e produzione industriale sarebbe conti-

² DL 201/2011 – governo Monti. Questo intervento è stato seguito da altri interventi minori nel 2012.

nuato e si sarebbe anche accentuato. È difficile sapere di quanto il Pil sarebbe sceso in questo scenario, ma una completa perdita di accesso al mercato ha solitamente conseguenze devastanti su un'economia. Probabilmente il Pil sarebbe sceso anche più di quanto effettivamente avvenne.

Qualcuno potrebbe dire che il problema si sarebbe potuto risolvere semplicemente attraverso un intervento della BCE. Ma, per quanto dolorosa, la stretta fiscale era necessaria per dare ai mercati e alla Banca Centrale Europea il segnale che il paese sarebbe stato capace di ripagare i propri debiti. Senza quella stretta, la BCE non sarebbe comunque potuta intervenire per far scendere i tassi di interesse (come avvenne dal luglio del 2012) perché tale intervento, senza una correzione dei conti pubblici, sarebbe stato visto come la monetizzazione di una posizione fiscale insostenibile. Infatti, in molti all'epoca (compreso il Fondo Monetario Internazionale) sostenevano che la stretta fiscale non sarebbe stata sufficiente per far scendere i tassi di interesse. Sarebbe stato necessario anche l'intervento della BCE, ma tale intervento richiedeva un'azione da parte delle autorità italiane.³

In conclusione, quindi, la stretta fiscale del 2012 ha avuto un effetto negativo sul Pil sia rispetto all'anno precedente, sia rispetto a quanto sarebbe avvenuto se, in assenza di tale stretta, fosse stato mantenuto l'accesso ai mercati e lo spread fosse sceso nella seconda parte del 2012. Ma in assenza di quell'intervento, la situazione sui mercati finanziari sarebbe probabilmente peggiorata e il nostro prodotto interno sarebbe sceso a livelli inferiori di quelli effettivamente realizzati.

³ Si potrebbe sostenere che la BCE sarebbe potuta intervenire per far scendere i tassi di interesse anche in assenza di una stretta fiscale. Tuttavia, anche molti sostenitori della necessità di un ruolo più attivo da parte della BCE sono d'accordo sul fatto che il ruolo della banca centrale non sia quello di mantenere nel tempo posizioni fiscalmente insostenibili, ma quello di evitare *self-fulfilling crises*. In presenza di squilibri fiscali e di spread tenuti alti da *self-fulfilling expectations*, una stretta fiscale non è sufficiente (anche se è necessaria), e deve quindi essere affiancata da un intervento della banca centrale. Si noti in proposito il seguente passo del paper di P. De Grauwe, Y. Ji, *Self-fulfilling crises in the Eurozone: An empirical test*, in “Journal of International Money and Finance”, 2013: “In a world where spreads are tightly linked to the underlying fundamentals such as the debt to GDP ratio and fiscal space, the only option the policy makers have in reducing the spreads is to improve the fundamentals. This implies measures aimed at reducing the debt burden. If, however, there can be a disconnection between the spreads and the fundamentals, a policy geared exclusively towards affecting the fundamentals (i.e. reducing the debt burden) will not be sufficient. In that case policy makers should also try to stop countries from being driven into a bad equilibrium. This can be achieved by more active liquidity policies by the ECB that aim at preventing a liquidity crisis from leading to a self-fulfilling solvency crisis”.

La monetizzazione del debito pubblico: criticità ed esperienze passate

di Piergiorgio Carapella, Silvia Gatteschi,
Stefano Olivari, Carlo Valdes
22 dicembre 2017

Questa nota discute i motivi per cui il problema del debito pubblico italiano non potrebbe essere risolto attraverso l'uscita dall'euro, se non al prezzo di una forte svalutazione e inflazione.

È piuttosto diffusa l'idea che il problema del finanziamento del debito pubblico sparirebbe se l'Italia avesse una propria moneta con cui finanziare i titoli in scadenza eliminando il rischio di un default. La possibilità di stampare moneta per evitare l'insorgere di quelle che gli economisti chiamano "aspettative che si autorealizzano" (*self-fulfilling expectations*) ha una chiara base teorica. Ne hanno parlato, rispetto alla crisi dell'euro area, tra gli altri, Paul De Grauwe e Yuemei Ji (2013).¹ In un mondo in cui i tassi di interesse, per effetto di attacchi speculativi e aspettative che si autorealizzano, raggiungono livelli troppo elevati, ha senso che la banca centrale intervenga per ridurli. Questo però non vuol dire che la banca centrale debba intervenire in ogni caso per ridurre i tassi di interesse sul debito a qualunque livello desiderato. Su questo sono molto chiari anche De Grauwe e Ji: "*In a world where spreads are tightly linked to the underlying fundamentals such as the debt-to-GDP ratio and fiscal space, the only*

¹ P. De Grauwe, Y. Ji, *Self-fulfilling crises in the Eurozone: An empirical test*, in "Journal of International Money and Finance", 2013, vol. 34, pp. 15-36.

option the policy makers have in reducing the spreads is to improve the fundamentals". (p. 33)

Ossia, se i tassi sono alti perché il debito pubblico è alto, allora occorre migliorare i *fundamentals* cioè ridurre deficit e debito. Questa è "l'unica opzione".

Se la posizione dei conti pubblici non è sostenibile, e una correzione degli stessi in futuro non appare probabile, allora la disponibilità della banca centrale a finanziare il fabbisogno di finanziamento per importi molto elevati, e a spingere verso il basso i tassi di interesse, tenderà ad aumentare le aspettative di inflazione e di svalutazione, e l'effettivo aumento dell'inflazione. L'esistenza di un legame tra inflazione e squilibri dei conti pubblici finanziati dalla banca centrale è ampia. L'inflazione della Repubblica di Weimar è forse l'esempio più conosciuto. Ma questi abbondano anche in periodi più recenti. La Turchia ha sofferto di elevata inflazione negli anni ottanta e novanta come riflesso della disponibilità della banca centrale a finanziare deficit pubblici elevati (tenendo in particolare conto di quelli delle imprese pubbliche).

L'Argentina è un altro caso evidente non solo nel periodo in cui il cambio era fisso attraverso un *currency board*, ma anche nel periodo più recente quando il cambio non era fisso. L'inflazione effettiva (non quella misurata dai dati ufficiali che erano distorti da pratiche non in linea con i principi statistici internazionali) era di poco inferiore al 40 per cento nel 2016 ed è trascinata da elevati squilibri di finanza pubblica. Il deficit primario era del 5,5 per cento del Pil nel 2015-16, con tassi di crescita della base monetaria intorno al 35 per cento per quasi tutto il 2015 e del 25 per cento nel corso del 2016 (si veda il rapporto del "<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16346.pdf>" FMI sull'Argentina del novembre 2016).²

Credere che la subordinazione sistematica della politica monetaria alle esigenze di finanziamento del deficit pubblico porti a una inflazione elevata non significa essere monetaristi. Essere monetaristi significa pensare che la politica monetaria debba consistere in un aumento della moneta a tassi costanti, nell'ipotesi di una stabilità della domanda di moneta che non sembra esse-

² il Country Report è disponibile qui: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16346.pdf>. Per un'analisi più sistematica della relazione tra deficit pubblici e inflazione, si veda il lavoro: "The Nonmonetary Determinants of Inflation: A Panel Data Study", di Carlo Cottarelli, Mark Griffiths e Reza Moghadam, HYPERLINK "https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=882254##" IMF Working Paper No. 98/23.

re presente almeno nelle economie moderne. Detto questo, stampare moneta non in funzione della possibile domanda (che può variare nel tempo e non essere necessariamente facile da prevedere), ma puramente in funzione delle necessità di finanza pubblica causa un potenziale squilibrio tra domanda e offerta di moneta che porta gli agenti economici a tentare di liberarsene comprando, per esempio, beni, valuta estera o altre attività finanziarie con conseguenti effetti inflazionistici sul prezzo degli stessi.

Da notare che un'inflazione elevata (causata da finanziamento monetario del deficit) non richiede necessariamente che la domanda ecceda la capacità produttiva del paese. Nel 2016, l'inflazione in Argentina era, come si è detto, vicina al 40 per cento, la crescita era negativa (-1,8 per cento) e la disoccupazione era superiore al 9 per cento. L'inflazione in questi casi riflette la sfiducia che la moneta possa mantenere il suo potere d'acquisto nel tempo.

Anche l'esperienza italiana degli anni settanta suggerisce la difficoltà di controllare l'inflazione in presenza di forti squilibri di finanza pubblica. Lo shock petrolifero del 1973 comportò una forte pressione inflazionistica (il tasso di inflazione a 12 mesi raggiunse il 27 per cento nel dicembre del 1974). La crisi però colpì anche altri paesi dove l'impatto inflazionistico fu più contenuto (l'inflazione raggiunse un massimo del 12 per cento negli Stati Uniti a fine 1974 e del 7 per cento in Germania). In Italia contribuivano alla maggiore inflazione i meccanismi di indicizzazione automatica, ma la pressione inflazionistica veniva validata dalla necessità della Banca d'Italia di finanziare gli elevati deficit pubblici: l'indebitamento era del 6,7 per cento per il solo bilancio statale nel 1973. Nello stesso anno la base monetaria aumentò del 19,3 per cento, un aumento più che per intero spiegato dai finanziamenti al Tesoro (si veda Tavola 100, p. 252 della Relazione annuale della Banca d'Italia sul 1974, maggio 1975). La situazione di instabilità che ne scaturiva obbligò l'Italia a chiedere il sostegno del FMI sia nel 1974 che nel 1976.

La politica monetaria espansiva seguita nei paesi avanzati dopo la crisi finanziaria del 2007-08, accompagnata da deficit pubblici sostenuti, non ha comportato un aumento dell'inflazione. È una situazione anomala rispetto al passato, che di per sé consiglia prudenza prima di trarre conclusioni affrettate. Tre considerazioni però sono rilevanti in proposito. Primo, anche se la liquidità creata dalle banche centrali è in gran parte andata a finanziare i deficit pubblici, queste hanno mantenuto la loro indipendenza d'azione. La creazione di liquidità non era volta di per sé al finanziamento del deficit, ma al sostegno dell'economia. Secondo, se i prezzi al consumo non sono cresciuti molto, si è registrato invece un forte

aumento dei prezzi delle attività finanziarie e ciò suggerisce che le politiche monetarie espansive abbiano alimentato una bolla speculativa. Terzo, l'effetto dell'espansione monetaria sull'economia reale è stato contenuto, perché la liquidità che si è creata è restata stagnante nel sistema bancario. Su questo ha influito il fatto che la regolamentazione bancaria è diventata più restrittiva in termini di capitale (*equity*) che le banche devono detenere. Inoltre, le continue variazioni della regolamentazione bancaria ancora in corso creano incertezza sull'ammontare di *equity* che le banche dovranno detenere a fronte di prestiti in futuro, il che scoraggia ulteriormente le banche a utilizzare questa liquidità per finanziare l'economia. Questa dinamica non può durare per sempre (le banche aumenteranno gradualmente il proprio capitale consentendo l'uso della liquidità in essere) e alcune banche centrali, come la FED, hanno già cominciato a diminuire l'espansione della politica monetaria.

Il Giappone, che ha il debito pubblico più alto al mondo tra i paesi avanzati (239 per cento del Pil a fine 2016), viene spesso citato come un esempio di un paese in cui il finanziamento monetario del deficit in misura massiccia non ha causato particolari problemi (il Giappone non è stato mai toccato da crisi di fiducia sul mercato dei titoli di stato). Non dovrebbe l'Italia seguire il suo esempio? Ci sono alcune cose da chiarire riguardo il caso giapponese. Primo, il governo giapponese detiene importi elevati di attività finanziarie liquide (compresi i titoli di stato, insomma è una partita di giro); al netto di queste attività finanziarie il debito scende al 119 per cento. Secondo, il 90 per cento di questi titoli è detenuto dai giapponesi stessi che, forse per motivi culturali, sembrano piuttosto restii a speculare contro il proprio governo. Terzo, la liquidità creata dalla banca centrale giapponese viene per ora detenuta in quantità massicce dalle banche senza che sorga il desiderio di diversificare il proprio portafoglio. Anche in questo caso, prevale forse un elemento di disciplina nazionale. Quarto, sebbene il Giappone sia stato esente da crisi sul mercato dei titoli di stato, il peso del debito pubblico potrebbe aver influito sul suo basso tasso di crescita negli ultimi decenni. I paesi avanzati con il tasso di crescita minore dal 1990 sono Italia, Grecia e Giappone, che sono anche quelli con il livello di debito più elevato. Il contributo negativo che un livello eccessivo di debito pubblico esercita sulla crescita di medio-lungo periodo dell'economia è stato confermato da diversi studi econometrici.³

³ M. Kumar, J. Woo, *Public Debt and Growth*, International Monetary Fund, Working Paper n. 10/174, 2010; C. Checherita, P. Rother, *The impact of high and growing government debt on economic growth an empirical investigation*

Una nuova moneta che fosse introdotta in Italia dovrebbe affrontare immediatamente il problema di stabilire la propria credibilità in termini di mantenimento di potere d'acquisto. La tentazione per chi riceve nuove lire di comprare valute “forti”, come l'euro stesso, sarebbe elevata, visto che il rischio sarebbe probabilmente unidirezionale. Acquisire credibilità è possibile ma richiede probabilmente, almeno in una fase iniziale, politiche monetarie e fiscali piuttosto stringenti. È il problema affrontato da tutte le nuove monete introdotte anche negli anni più recenti. Acquisire credibilità richiede di dimostrare ai potenziali detentori che la moneta in questione non sarà offerta a pioggia, per soddisfare qualunque esigenza di finanziamento del deficit e del debito pubblico. Per esempio, quando la Repubblica Ceca introdusse la nuova corona, la posizione fiscale fu mantenuta vicino al pareggio (il deficit medio tra il 1993 e il 1996 fu inferiore all'1 per cento; si veda <http://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/pn9812>). Ben diverso sarebbe il caso di una moneta introdotta con lo scopo specifico di consentire deficit più elevati e la liquidazione del debito pubblico, oppure di svalutare per recuperare competitività.

C'è infine chi pensa che un'ondata inflazionistica sia forse il male minore. Un'ondata inflazionistica può avere effetto nel ridurre il debito pubblico imponendo una tassa sui detentori di titoli di stato. Ma funziona se è forte e sorprende il mercato. Altrimenti i tassi di interesse sul nuovo debito crescono e cominciano a incorporare un premio all'inflazione e alla svalutazione. Spesso, questa situazione genera attacchi speculativi pur in presenza di cambi fluttuanti e porta a elevati livelli dei tassi di interesse che riflettono non più un premio al rischio di insolvenza (dato che la Banca centrale può monetizzare il debito), ma un rischio di svalutazione e di inflazione. Per esempio, i tassi di interesse reali sul debito pubblico turco furono, nella media degli anni novanta, di circa il 14 per cento (si veda Tavola 7, p. 26 del rapporto del Fondo Monetario Internazionale, febbraio 2000, disponibile al link: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/30/Turkey-Selected-Issues-and-Statistical-Appendix-3408>).

for the euro area, International Monetary Fund, Working Paper n. 1237, 2010; S.G. Cecchetti, M.S. Mohanty, F. Zampolli, *The Real Effects of Debt*, BIS Working Paper n. 352, 2011; A. Chudik, K. Mohaddes, M.H. Pesaran, M. Raisi, *Is there a debt-threshold effect on output growth?*, International Monetary Fund, Working Paper n. 15/197, September 2015. Tutti questi lavori trovano un effetto negativo di un debito elevato sulla crescita, differendo soltanto sull'esistenza o meno di un effetto soglia.

Perché non è ragionevole chiedere alla BCE di risolvere il problema dello spread

di Giampaolo Galli
16 novembre 2018

Alcuni esponenti del governo sostengono che la soluzione al problema dello spread spetti alla Banca Centrale Europea. Secondo questa tesi, la BCE dovrebbe intervenire sul mercato comprando titoli di stato italiani fino ad azzerare lo spread o comunque a ridurlo fortemente. Questo sembra essere il nodo centrale dello scontro in atto fra il governo italiano, o alcune sue significative componenti, e l'Unione Europea. L'idea è che l'Europa ci deve consentire di fare una manovra espansiva secondo i desideri dei cittadini espressi nel voto del 4 marzo scorso. L'Europa però si deve far carico, per il tramite della BCE, delle conseguenze che questa stessa manovra, oltre a molte dichiarazioni bellicose, ha sui mercati finanziari e sullo spread.

In questa nota si spiega perché nell'attuale assetto istituzionale europeo la BCE non può svolgere il ruolo che le viene richiesto. La prima ragione ha a che fare con un ineliminabile principio costitutivo di un'unione fra stati: ognuno deve essere responsabile del proprio bilancio. La violazione di questo principio crea un problema di azzardo morale di entità tale da rendere sostanzialmente impossibile la convivenza all'interno dell'unione. La seconda ragione è che non è accettabile che i problemi di bilancio di qualcuno possano creare rischi di instabilità finanziaria per i cittadini dell'intera Unione. Queste ragioni sono molto solide e sono nell'interesse della maggior parte degli stati membri, talché appare molto difficile che nello scontro possa prevalere la posizione italiana.

Lo scontro con l'Unione Europea

C'è chi sostiene che la soluzione al problema dello spread compete alla Banca Centrale Europea. Secondo questa tesi, che è espressa sia pure con qualche distinguo anche nel documento inviato alla Commissione Europea dal ministro Savona,¹ la BCE dovrebbe intervenire sul mercato comprando titoli di stato italiani fino ad azzerare lo spread o comunque a ridurlo fortemente. Sembra essere questa la questione centrale dello scontro in atto fra il governo italiano, o alcune sue significative componenti, e l'Unione Europea. L'idea è che da un lato l'Europa ci deve "lasciare in pace" e ci deve consentire di fare una manovra espansiva secondo i desideri dei cittadini espressi nel voto del 4 marzo scorso. Dall'altro, però, l'Europa deve farsi carico, tramite la BCE, delle conseguenze che questa manovra e molte dichiarazioni bellicose, hanno sui mercati finanziari e sullo spread. I sostenitori di questa tesi sembrano convinti che l'intervento anti spread rientri nei compiti normali di una banca centrale e che l'Europa, non potendo permettersi di lasciar fallire l'Italia, sarà quindi costretta ad accettare un salvataggio da parte della BCE.

In questa nota si ripercorrono gli aspetti principali dell'assetto istituzionale della politica monetaria e se ne spiegano le ragioni. Si argomenta che tali ragioni sono molto solide e sono nell'interesse della maggior parte degli stati membri, talché appare molto difficile che nello scontro possa prevalere la posizione italiana.

Il quadro istituzionale

Nell'attuale assetto istituzionale la BCE può intervenire a sostegno di un singolo stato membro, anche in misura illimitata, ma solo nell'ambito delle operazioni OMT (*Outright Monetary Transactions*) che furono annunciate nell'agosto del 2012 e sono soggette a diverse condizioni.² La più importante è che il paese

¹ "Se i poteri di intervento [della BCE] contro la speculazione fossero veramente pieni, gli spread tra rendimenti dei titoli sovrani si dovrebbero azzerare." Tratto da: *Una politeia per un'Europa diversa, più forte e più equa*, di Paolo Savona, ministro Affari Europei, 12 settembre 2018.

² Si veda il comunicato della BCE del 6 settembre 2012.

che riceve il sostegno deve aver concordato un programma di aggiustamento con l'Unione Europea (in pratica con il Fondo Salva Stati, ESM). Lo strumento delle OMT non è mai stato usato, ma probabilmente è stato un deterrente importante contro la speculazione nel 2012 quando contribuì, assieme al famoso *whatever it takes* di Draghi, a calmierare gli spread di molti paesi e a superare la crisi dei debiti sovrani.

L'OMT, al pari degli altri strumenti di politica monetaria non convenzionale come il *Quantitative Easing*, è stato oggetto di forti contestazioni da parte dei paesi del Nord Europa, ma ha superato il vaglio della Corte di Giustizia europea.³ La Corte argomentò che l'OMT non sostituisce l'azione dei governi cui spettano le decisioni in materia di politiche di bilancio e non è quindi un modo per consentire a uno stato membro di finanziare con moneta comune i propri disavanzi.⁴ Venne così respinta la tesi dei ricorrenti, secondo cui con l'OMT la BCE sarebbe andata oltre il suo mandato e avrebbe agito come "prestatore di ultima istanza" nei confronti degli stati membri.

Il finanziamento monetario nell'ambito di un'unione

Questo assetto istituzionale ha una sua logica stringente quando un paese fa parte di un'unione monetaria perché in qualunque comunità un ente pubblico, per esempio un comune o una regione, è responsabile del proprio bilancio e ne risponde individualmente. Non è pensabile che un comune si finanzia emettendo titoli di stato che impegnano non solo i contribuenti di quel comune, ma quelli dell'intera nazione. In alcuni paesi vi sono spesso operazioni di ripianamento ex post dei debiti da parte dello stato o di altre entità sovraordinate (per esempio, la regione nei confronti di un comune), ma esse sono quasi sempre soggette a condizionalità e comunque mai viene data una garanzia generalizzata ex ante.

Questo invece è ciò che chiedono in sostanza coloro che sostengono che la BCE dovrebbe intervenire sistematicamente per mantenere gli spread a zero o comunque a un livello basso e pre-

³ Si veda la sentenza del 16/6/2015 della Corte di Giustizia Europea – Causa C-62/14 Gauweiler and Others v Deutscher Bundestag.

⁴ Il che sarebbe in violazione dell'art. 123 del TFUE che vieta il finanziamento monetario dei disavanzi.

determinato.⁵ È infatti evidente che ciò sarebbe equivalente a dare una garanzia generalizzata ed ex ante a un particolare stato. Questa idea è sostenuta in modo esplicito in un recente lavoro di Marcello Minenna che addirittura giunge a teorizzare i Btp con clausola di *risk sharing*, una novità assoluta nel panorama finanziario mondiale, in base alla quale un singolo stato emette titoli con la garanzia di tutti gli stati dell'Unione.⁶

In quasi tutte le varianti di questa teoria, la garanzia verrebbe data indipendentemente dalle politiche seguite dallo Stato in questione che potrebbero essere del tutto incompatibili con la sostenibilità del debito pubblico. Si determinerebbe quindi un caso tipico di azzardo morale. Proprio perché si sa che c'è l'assicurazione della BCE, si possono mettere in atto politiche poco responsabili.

A queste considerazioni, talvolta si obietta che una banca centrale crea moneta dal nulla e che può farlo in misura illimitata senza che ciò generi disagio alcuno ai cittadini degli altri stati dell'Unione. Questo non è corretto perché delle due l'una. O la banca centrale non sterilizza le operazioni di sostegno a un paese e allora cresce la base monetaria complessiva e si generano rischi di instabilità finanziaria (inflazione dei prezzi o degli asset finanziari e immobiliari) in tutta l'Unione; oppure la banca centrale sterilizza queste operazioni, in modo tale da lasciare invariata la quantità di base monetaria, ma questo comporta che venda sul mercato titoli di altri stati o comunque riduca la sua esposizione nei confronti delle banche degli altri stati. Nel primo caso, le politiche di bilancio di un singolo stato membro metterebbero a rischio la stabilità finanziaria per tutti i cittadini dell'Unione; nel secondo caso, la banca centrale dell'Unione finirebbe per finanziare uno stato a danno di tutti gli altri.

In effetti, una delle condizioni per l'attivazione dell'OMT è che l'operazione sia sterilizzata, ossia non corra il rischio di generare instabilità nell'intera Unione.⁷ È difficile argomentare che questa condizione non sia ragionevole: perché mai un paese

⁵ Come argomentiamo più avanti, un intervento limitato nel tempo può essere giustificato quando vi sia un problema liquidità e non di solvibilità.

⁶ M. Minenna, *Eurozone: original flaws, present problems and challenges for the future*, Sant'Anna Lem Working Papers Series, maggio 2018. Si noti la differenza fondamentale fra i titoli con clausola di *risk sharing* e gli eurobonds. I primi sarebbero emessi dai singoli stati, mentre gli eurobonds sarebbero emessi dall'Unione.

⁷ Si veda il comunicato della BCE del 6 settembre 2012: *The liquidity created through Outright Monetary Transactions will be fully sterilized*.

con disavanzi pubblici eccessivi dovrebbe mettere a rischio la stabilità finanziaria dell'intera Unione?

È utile chiarire che l'argomento che la banca centrale non può farsi carico dei problemi di finanza pubblica di uno stato membro non implica che debbano essere rifiutate a priori proposte volte a utilizzare la BCE per risolvere una tantum e in maniera simmetrica fra paesi il problema degli alti debiti pubblici.⁸ Non è questa la sede per discutere di queste proposte; qui si intende solo rimarcare che gli argomenti che sono stati sin qui sviluppati possono contribuire a spiegare perché queste proposte non hanno avuto seguito, ma non implicano affatto che tali proposte debbano essere rifiutate. Sul piano logico, si tratta di due diversi piani di ragionamento.

Assetto istituzionale dell'Unione e mandato della banca centrale: il caso della Riserva Federale

Si dice talvolta che l'assetto istituzionale europeo è figlio di una particolare concezione del mandato della banca centrale, quello secondo cui essa avrebbe come unico obiettivo l'inflazione. Questo non è corretto e lo dimostra il fatto che negli Stati Uniti la Riserva Federale, che pure ha un mandato più articolato di quello della BCE, non interviene e non è mai intervenuta a sostegno dei singoli stati dell'Unione. Non solo: negli Stati Uniti, non esiste un programma analogo all'OMT della BCE. Va inoltre rimarcata una fondamentale differenza fra il programma di *Quantitative Easing* della BCE e quello della FED. Il programma della BCE ha comportato principalmente acquisti di titoli emessi dagli stati membri, mentre la FED è intervenuta in acquisto di una grande varietà di titoli, a cominciare dai mutui sub prime cartolarizzati, e dei T-Bond emessi dal Tesoro Usa. Ciò riflette naturalmente il diverso assetto istituzionale – non esistono titoli federali in Europa – e la diversa natura della crisi, che in Usa ha colpito soprattutto le banche, mentre in Europa ha colpito gli stati. Riflette altresì i limiti ben noti della costruzione monetaria europea, segnatamente la mancanza di una politica di bilancio comune; a questi limiti tuttavia non si può certo ovviare chieden-

⁸ Si veda per esempio: P. Paris, C. Wyplosz, *The Padre Plan*, in Voxeu.org, 28 gennaio 2014.

do alla Bce di offrire una garanzia illimitata ex ante al debito pubblico di un paese.

Interventi temporanei a fronte di problemi di liquidità

Un'altra obiezione che viene mossa all'attuale assetto istituzionale muove dalla considerazione che vi sono circostanze in cui, in linea teorica, è ragionevole che la banca centrale intervenga in acquisto di titoli di un particolare stato membro. Come nel caso delle banche, l'intervento è giustificato quando ci sono problemi di liquidità, non quando ci sono problemi di solvibilità.⁹ In teoria, la distinzione fra i due casi è molto chiara, in pratica può essere molto difficile. È quindi possibile che temporanei problemi di liquidità, se non curati tempestivamente, possano generare problemi più seri. In altre parole non è detto che la situazione dei mercati rifletta sempre quelli che sono i fondamentali dell'economia. Possono dunque esserci equilibri multipli e uno stato può avere difficoltà a uscire da un cattivo equilibrio, anche dopo aver messo in atto le politiche giuste.¹⁰

Questo argomento è convincente e dovrebbe poter giustificare interventi temporanei della banca centrale, anche se non certo politiche volte a fissare il livello degli spread. In pratica, la messa in atto di una politica di questo tipo richiede un elevato grado di fiducia reciproca fra stati membri che sembra mancare da gran tempo; diventa pressoché improponibile nel momento in cui uno o più stati membri pretendono che la BCE intervenga in modo sistematico e si faccia carico dei loro problemi di finanza pubblica. In questa situazione, la credibilità dell'istituzione BCE è messa seriamente in discussione, il che le impone di perseguire una linea più rigida di quella che sarebbe in teoria desiderabile. Il risultato è che aumentano i rischi di cattivi equilibri in cui temporanei problemi di liquidità si trasformano in gravi situazioni di crisi.

⁹ La distinzione fra problemi di liquidità (che giustificano l'intervento della banca centrale) e problemi di solvibilità è contenuta anche nel documento di Paolo Savona, anche se non è chiaro cosa egli proponga per mantenere gli spread a zero nel caso in cui vi siano ragionevoli dubbi sulla solvibilità di uno stato.

¹⁰ Questo argomento è sviluppato in P. De Grauwe, *The European Central Bank as Lender of Last Resort in the Government Bond Markets*, CESifo Economic Studies, 2013, 3, vol. 59, pp. 520-535.

La favola della moneta creata dal nulla

Molte delle incomprensioni sul ruolo e i limiti della BCE derivano dalla convinzione che le banche centrali abbiano una sorta di potere magico per risolvere tutti i problemi, dato che creano moneta. Negli ultimi anni si sono diffuse idee strampalate secondo cui tali poteri non verrebbero usati per una qualche sorta di complotto dell'establishment ai danni del benessere dei popoli.

Chiunque abbia un po' di buon senso capisce che il benessere dei popoli o comunque la crescita economica dipende da fattori di fondo come il progresso tecnologico e la capacità di una organizzazione sociale di adattarsi ai cambiamenti, di innovare e competere nell'arena internazionale. Da questo punto di vista, hanno molta più influenza le istituzioni educative o le strutture, più o meno concorrenziali, dei mercati che non le banche centrali. Peraltro se le banche centrali avessero i poteri che vengono loro attribuiti non si capirebbe perché neanche nei paesi più ricchi e più democratici si sia riusciti a debellare la povertà. O perché in tanti paesi del terzo e quarto mondo vi siano ancora milioni di persone che soffrono la fame.

La questione è che il valore della moneta fiduciaria, diversamente per esempio da quello dell'oro, non è legato all'uso che se ne può fare ed è fortemente influenzato dalla fiducia che il pubblico ha nei confronti dell'emittente.^{11,12} Se la collettività ha fiducia che la moneta manterrà il suo valore, ossia che l'inflazione sarà bassa, allora è probabile che ciò avvenga effettivamente. Ma se, come in Giappone dopo lo scoppio della bolla finanziaria dei primi anni novanta, prevale l'idea della deflazione, ossia che i prezzi non possano che scendere, allora l'esperienza degli ultimi decenni dimostra che questo esito non è facile da rovesciare.¹³ A sua volta la fiducia dipende in parte dalla storia (nella memoria delle persone conta di più il ricordo di episodi di deflazione o di inflazione?) e in parte dagli assetti istituzionali.

¹¹ Peraltro, a ben guardare, anche l'oro si scambia tipicamente a dei prezzi che non hanno quasi nessuna correlazione con i suoi utilizzi industriali. Si veda: S. Rossi, *Oro*, Il Mulino, Bologna 2018.

¹² M. Obstfeld, K. Rogoff, *Revisiting Speculative Hyperinflations in Monetary Models*, CEPR Discussion Paper n. DP12051, maggio 2017.

¹³ Per una discussione del caso giapponese e delle sue peculiarità si rimanda a K. Ueda, *The Effectiveness of Non-traditional Monetary Policy Measures: The Case of the Bank of Japan*, ottobre 2011, <http://www.cirje.e.u-tokyo.ac.jp/research/03research02dp.htm>.

Fra questi ultimi, l'esperienza ha dimostrato che un ruolo cruciale lo svolge l'indipendenza della banca centrale dal potere politico. Ovunque, sotto ogni cielo, i politici vorrebbero avere tassi d'interesse bassi e una banca centrale disposta ad acquistare il debito dello stato. E si sa che quando i politici riescono a ottenere queste cose, tipicamente la crescita della massa monetaria in circolazione tenderà a creare non più benessere, ma più inflazione nei prezzi dei beni e/o degli attivi finanziari e immobiliari.

In epoca moderna, il problema divenne evidente negli anni settanta, dopo il crollo del sistema di Bretton Woods che, sia pure in modo indiretto, aveva mantenuto un aggancio all'oro. Venuto meno quel punto di riferimento, in molti paesi si registrarono tassi di inflazione elevati, variabili e difficilmente prevedibili, con conseguenze ritenute dannose per il buon andamento dell'economia e, soprattutto, per la coesione sociale. Da quella esperienza, in quasi tutti i paesi, e anche nell'Eurozona, si giunse alla conclusione che fosse opportuno scindere nettamente la politica di bilancio dalla politica monetaria, liberando le banche centrali dall'obbligo di finanziare i deficit pubblici e dotandole di gradi più o meno ampi di autonomia nell'ambito di mandati precisi e stabiliti per legge.

Perché l'Italia non potrà vincere la sfida con l'Europa

In conclusione, vi sono due ordini di motivi, entrambi molto solidi, per i quali nell'Eurozona vige il divieto di monetizzare i debiti pubblici e la BCE non può finanziare uno stato membro, né, a maggior ragione, intervenire per azzerare i differenziali di interesse fra paesi. Il primo ha a che fare con un ineliminabile principio costitutivo di un'unione fra stati: ognuno deve essere responsabile del proprio bilancio. La violazione di questo principio crea un problema di azzardo morale di entità tale da rendere sostanzialmente impossibile la convivenza all'interno dell'unione. Il secondo motivo è che non è accettabile che i problemi di bilancio di qualcuno possano condizionare la politica monetaria nell'intera unione.

Per questi motivi, la maggioranza degli europei considera la BCE come un'istituzione che deve mantenere le attuali caratteristiche di indipendenza e deve essere difesa dalle prevedibili tentazioni di interferenza della politica. E per questo non accetta che un paese come l'Italia dichiari di non volersi attenere alle re-

gole di bilancio concordate da tutti gli stati membri e al tempo stesso pretenda che la BCE risolva il problema dello spread elevato che da tali scelte politiche discende. La sfida che, più o meno consapevolmente, l'Italia sta portando nel cuore dell'Europa è una sfida che attiene ai principi fondamentali su cui è costruita l'unione monetaria.¹⁴ Ed è una sfida che non può vincere – a meno che l'esito sia la dissoluzione dell'unione monetaria, il che porrebbe problemi di tutt'altra natura.¹⁵

¹⁴ Sul punto si veda Carlo Cottarelli, *Non è vero che l'Italia è troppo grande per fallire*, in "La Stampa", 27 ottobre 2018.

¹⁵ Si veda L. Codogno, G. Galli, *Perché è uno scenario catastrofico per il lavoro e il risparmio*, in *Cosa succede se usciamo dall'euro?*, a cura di C. Stagnaro, IBL libri, Torino 2018.

Il divorzio fra Banca d'Italia e Tesoro: teorie sovraniste e realtà

di Giampaolo Galli
25 novembre 2018

Secondo alcune versioni delle teorie sovraniste, il cosiddetto divorzio fra la Banca d'Italia e il Tesoro nel 1981 sarebbe all'origine dei guai dell'Italia perché avrebbe comportato forti aumenti dei tassi d'interesse e la grande crescita del debito pubblico negli anni ottanta. In realtà, il divorzio fu, dal punto di vista formale, una piccola riforma, largamente incompiuta; in particolare non tolse ai governi il potere di decidere sui tassi d'interesse e vari canali di finanziamento monetario del deficit rimasero aperti. Tale potere non fu però utilizzato perché nella politica e nella società italiana stava maturando un cambiamento profondo: l'Italia non voleva più essere il paese dell'inflazione e delle continue svalutazioni del cambio, perché ciò era considerato nocivo per la crescita economica e per la coesione sociale. Quel cambiamento si era già tradotto nell'adesione, nel 1979, al Sistema Monetario Europeo e poco dopo sarebbe sfociato nel lodo Scotti e nel cosiddetto decreto di San Valentino con cui governo e parti sociali (o alcune di esse) si impegnarono a ridurre rapidamente l'inflazione. All'inizio degli anni ottanta, i tassi di interesse nominali e reali aumentarono in tutto il mondo. Se l'Italia si fosse chiamata fuori dal cambiamento, l'inflazione, alimentata dal secondo shock petrolifero, sarebbe ulteriormente aumentata. Il problema che non si riuscì a risolvere allora e che è ancora irrisolto oggi è quello del debito pubblico. Quando la società e la politica scelgono di combattere l'inflazione, lo stato perde il gettito della tassa da inflazione e deve ricorrere ad altre forme di imposizione o a riduzioni della spesa per mantenere in equilibrio i conti

pubblici. Ciò fu fatto con successo in tutti i paesi avanzati, a eccezione dell'Italia. Chi critica il divorzio rimpiange i tempi in cui lo stato si finanziava con la tassa da inflazione che alla fine degli anni settanta raggiunse il 12 per cento del Pil, il doppio dell'attuale gettito dell'Iva; era una tassa opaca e iniqua, perché non tutti avevano le cognizioni necessarie per comprenderne gli effetti o per evitarla investendo in attività alternative o all'estero. L'anomalia dell'Italia non è il divorzio, ma una politica di bilancio che ancora oggi non è riuscita a fare i conti con la realtà. A chi dice, in ogni caso esagerando, che il divorzio fu un colpo di mano in spregio delle istituzioni democratiche è facile rispondere che nessun parlamento aveva mai autorizzato quell'enorme scippo di risorse ai danni dei risparmiatori che lo stato attuò negli anni settanta con la tassa da inflazione.

Il divorzio male assoluto

Secondo alcune versioni delle teorie di coloro che si autodefiniscono sovranisti il cosiddetto divorzio fra la Banca d'Italia e il Tesoro, un lungo processo che prese avvio il 12 febbraio del 1981, sarebbe il male assoluto, all'origine dei guai dell'Italia.¹ Il motivo sarebbe che allora fu data maggiore autonomia alla Banca d'Italia nella conduzione della politica monetaria e questa maggiore autonomia avrebbe portato a un aumento dei tassi d'interesse sui titoli di stato e alla forte crescita del debito pubblico degli anni ottanta. Lo stato, secondo costoro, perse la sovranità monetaria e questo non fu che la premessa per il trattato di Maastricht e la successiva integrale cessione della sovranità alla Banca centrale europea.

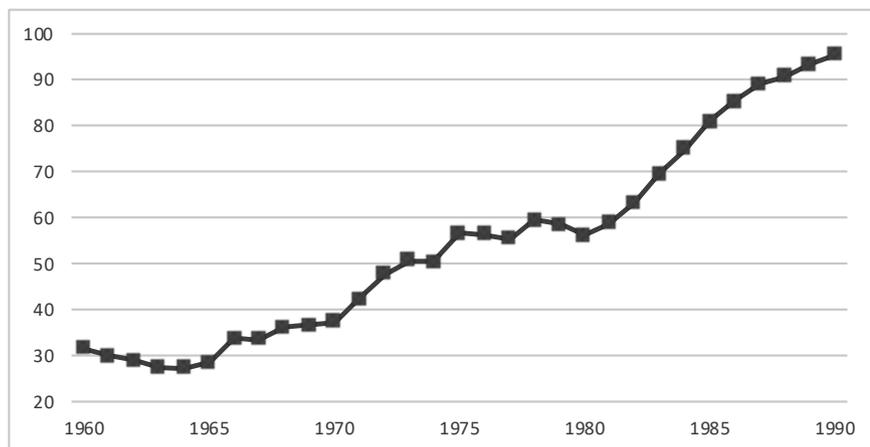
In effetti, il rapporto debito/Pil aumentò moltissimo negli anni ottanta (si veda la Figura 1A), dal 56 per cento del 1980 al 95 per cento nel 1990;² nei primi anni novanta superò il 115 per cento.³

¹ Si veda per esempio: *Il divorzio più caro della storia d'Italia*, 11 febbraio 2017, in ScenariEconomici.it.

² In base alla serie storica ricostruita dalla Banca d'Italia, l'aumento fu un po' meno intenso, dal 55 al 92 per cento.

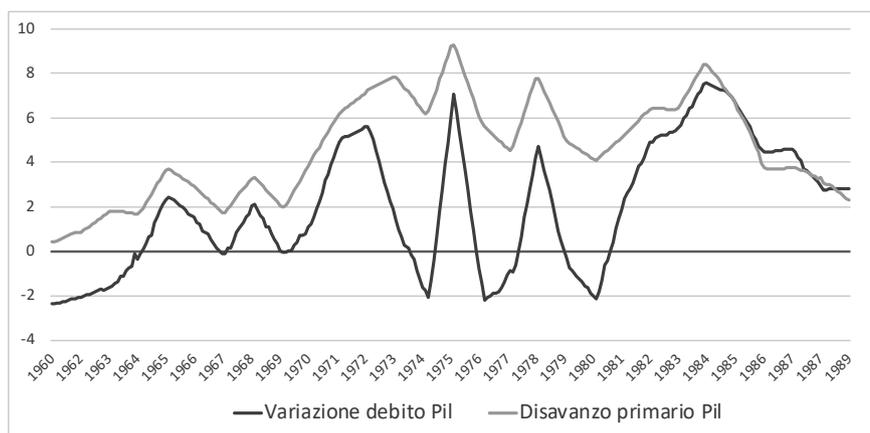
³ Nelle Figura 1A e 1B il debito pubblico è di fonte FMI. La fonte per il disavanzo primario è G. Morcaldo, *Il ruolo e le dimensioni del settore pubblico*, in *Il disavanzo pubblico in Italia*, a cura dell'Ente Einaudi, vol. I, Il Mulino, Bologna 1992. La Figura 1B riproduce la Figura 2 di G. Galli e F. Giavazzi, *Tassi d'interesse reali e debito pubblico negli anni ottanta*, in *Il disavanzo pubblico in Italia*, vol. II, cit.

Fig. 1A - Debito pubblico in percentuale di Pil



Fonte: FMI

Fig. 1B - Disavanzo primario in percentuale di Pil



Fonte: FMI

La teoria dei sovranisti non vede le vere cause dell'aumento del debito e non guarda oltre il cortile nostrano, ai grandi cambiamenti che sono avvenuti nel mondo negli anni ottanta. La causa principale dell'aumento del debito fu l'elevato deficit primario, ossia al netto degli interessi, che si era generato nel corso degli anni settanta. La Figura 1B mostra l'impennata del disavanzo prima-

rio nella prima metà degli anni settanta, fino al picco di quasi il 9 per cento del Pil nel 1975. E mostra la stretta relazione, anno per anno, fra andamento del disavanzo primario e variazioni del debito, entrambi in rapporto al Pil. Negli anni settanta la crescita del debito fu attenuata dalla tasso da inflazione, dovuta anche al fatto che Banca d'Italia monetizzava una parte notevole dei disavanzi;⁴ ciononostante, il debito crebbe di circa 20 punti percentuali di Pil. Verso la fine degli anni settanta nella politica e nella società italiana maturò la convinzione che l'inflazione fosse da debellare in quanto nociva per la crescita economica e per la coesione sociale. Questa scelta si tradusse, tra l'altro, nell'adesione, nel 1979, dunque ben prima del divorzio, al Sistema Monetario Europeo, e si sarebbe tradotta poco dopo, nel gennaio del 1983, nel lodo Scotti – con il quale il governo e le parti sociali si impegnarono a una drastica riduzione dell'inflazione da valori prossimi al 20 per cento al 13 per cento nel 1983 – e successivamente, nel febbraio 1994, nel decreto di San Valentino con cui si cominciò a mettere in discussione la scala mobile, secondo quanto andavano propugnando da tempo molti economisti fra cui Franco Modigliani ed Ezio Tarantelli. Alla decisione di rinunciare alla tasso da inflazione avrebbe dovuto far seguito la messa in atto di altre forme di tassazione o di riduzioni di spesa. Ciò non avvenne o non avvenne in misura sufficiente a evitare l'aumento del debito di quasi 40 punti di Pil. Invece, nella media dei paesi della Comunità Economica Europea, al netto dell'Italia, il rapporto debito/Pil aumentò di soli 10 punti di Pil, dal 39,5 del 1981 al 49,2 per cento nel 1991.⁵

La teoria dei sovranisti non guarda oltre il cortile nostrano, perché in quegli stessi anni e mesi i tassi d'interesse aumentavano ovunque nel mondo, in maniera pressoché sincrona.

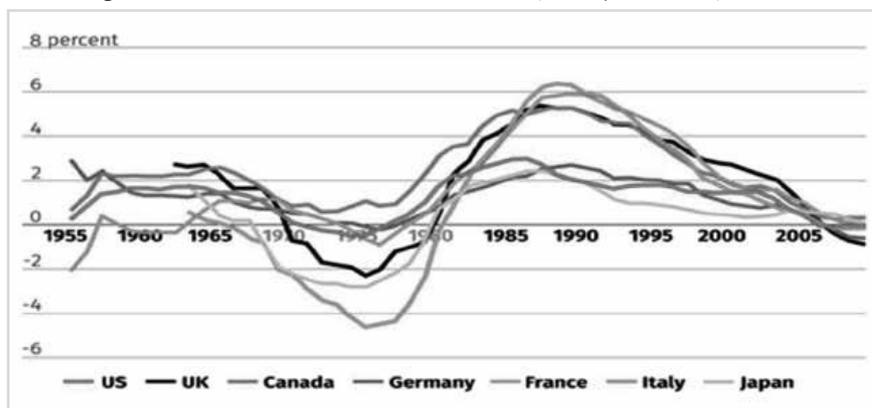
I tassi reali elevati negli anni ottanta

All'inizio degli anni ottanta, non solo aumentavano i tassi d'interesse nominali, ma anche e soprattutto quelli reali, ossia al

⁴ La Banca d'Italia comprava titoli di stato all'asta, oltre che sul mercato secondario, creando così moneta della banca centrale (detta anche base monetaria). Il canale del Tesoro era in quegli anni la principale fonte di creazione di moneta della banca centrale.

⁵ Dati tratti da G. Morcaldo, *Il ruolo e le dimensioni del settore pubblico*, in *Il disavanzo pubblico in Italia*, vol. I, cit.

Fig. 2 - Tassi di interesse reali nei Paesi G7 (valori percentuali)



Fonte: Federal Reserve of Minneapolis: *Real rates of interest over the long run*, 16 settembre, 2016

netto dell'inflazione. Come si vede nella Figura 2, in tutti i paesi del G7, i tassi d'interesse reali erano scesi molto nel corso degli anni settanta, fino a diventare negativi nella maggior parte dei paesi; l'Italia è il paese dove si abbassarono di più. I tassi nominali non tennero il passo con i forti aumenti, in larga misura inattesi, dell'inflazione dovuti a varie cause: lo shock petrolifero alla fine del 1973, la fine del regime di Bretton Woods, sempre nel 1973, e, in alcuni paesi, forti rivendicazioni salariali. Attorno al 1980, i tassi reali registrano ovunque un'impennata che all'inizio fu attribuita alla svolta impressa nell'autunno del 1979 dal nuovo governatore della FED, Paul Volcker, alla politica monetaria americana con l'obiettivo di portare sotto controllo l'inflazione. Nel corso degli anni successivi, i tassi di interesse reali rimasero elevati e quindi ci si chiese se, oltre alle scelte di politica monetaria, non svolgessero un ruolo anche fattori più di fondo, come una possibile scarsità di risparmio a livello globale o l'affacciarsi sullo scenario economico mondiale di nuovi protagonisti, i paesi emergenti, affamati di capitali per la crescita.

Ciò che ci interessa qui è notare che l'aumento dei tassi di interesse, nominali e reali, fu sostanzialmente un fatto che riguardò tutti i paesi avanzati e non fu certo una peculiarità dell'Italia. Se l'Italia non avesse seguito il trend internazionale, ci sarebbero stati massicci deflussi di capitali alla ricerca di rendimenti più elevati, le svalutazioni della lira sarebbero state ancora più frequenti e ampie di quanto non siano state effettivamente e l'infla-

zione più alta. Basti ricordare che la decisione del divorzio maturò dopo un anno, il 1980, in cui l'inflazione era stata del 20 per cento e il deficit pubblico – allora misurato dal fabbisogno del settore statale – aveva raggiunto l'11 per cento del Pil. Nei precedenti dieci anni, la lira era crollata da 170 lire per marco a 464, perdendo il 63 per cento del suo valore rispetto alla valuta tedesca, che già allora era il riferimento in Europa.

Per rendersi conto di quanto strette fossero già allora le interrelazioni finanziarie fra paesi, malgrado i controlli sui movimenti di capitale, è utile riportare una frase scritta da Olivier Blanchard e Larry Summers nel 1984: "I tassi di interessi oggi sono determinati a livello mondiale, perché grandi masse di capitali si muovono verso le nazioni con i tassi reali più alti, tendendo a uguagliarli".⁶ La cosa interessante è che i due autori si interrogavano sui tassi di interesse di una grande nazione come gli Stati Uniti, che presumibilmente ha un controllo sul mercato dei capitali maggiore di un paese come l'Italia.

La Tavola 1, tratta dal lavoro di Blanchard e Summers, mostra la condizione dell'Italia a confronto con gli altri paesi del G7 fra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta. Come si vede, nei tre anni precedenti il divorzio, l'Italia è il paese che ha quasi sempre l'inflazione attesa (oltre che quella effettiva) più alta. Nel 1980 l'inflazione attesa, sospinta dal secondo grande shock petrolifero, si impenna oltre il 15 per cento, mentre in Germania non supera il 6,2 per cento. Solo nel Regno Unito, la corsa dei prezzi si avvicina a quella italiana, ma rimane notevolmente più bassa. In Italia i tassi di interesse nominali (a breve) cercano di tenere il passo con l'inflazione, ma fino al 1981 i tassi reali rimangono attorno allo zero o negativi, mentre sono già positivi e notevolmente elevati in Germania (+6,0 per cento), Regno Unito (+3,9 per cento), Giappone (+2,7 per cento) e Stati Uniti (+0,8 per cento).

L'Italia è chiaramente in ritardo in quanto ha l'inflazione più alta e i tassi di interesse reali fra i più bassi. In termini di tassi reali, l'Italia recupererà solo nel 1982, dopo il divorzio. Da questo momento i tassi reali dell'Italia rimarranno elevati e sostanzialmente in linea con quelli degli altri paesi. In effetti, l'inflazione al consumo scese rapidamente da oltre il 20 per cento a meno del 5 per cento nel 1987 (Figura 3). Questo risultato fu naturalmente facilitato dal contro-shock petrolifero, ma, a livello globale, la ri-

⁶ O. Blanchard, L. Summers, *Perspectives on High World Real Interest Rates*, Brookings Papers on Economic Activity, 1984, 2.

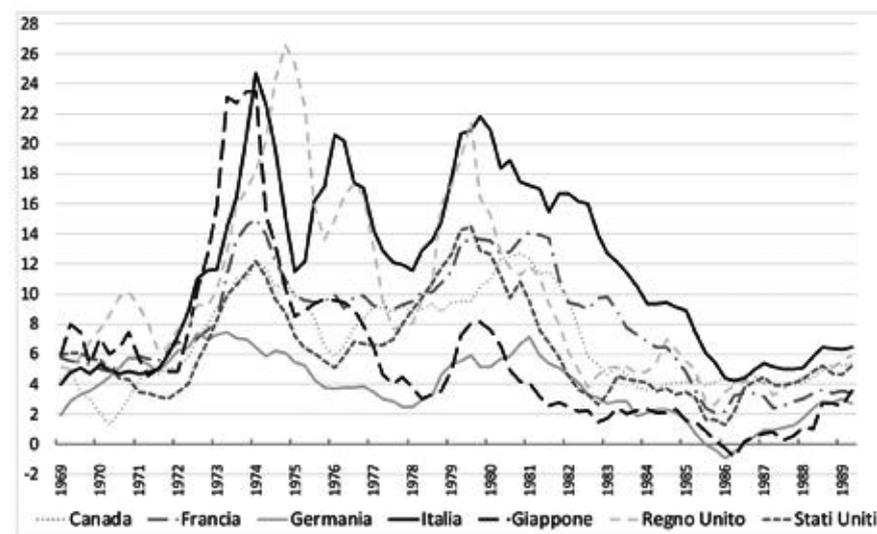
Tav. 1 - Tassi nominali e reali a breve termine e inflazione attesa

Variabile	Stati Uniti	Francia	Germania Ovest	Regno Unito	Italia	Giappone
1978						
Tasso di interesse nominale	6,5	8,9	3,6	5,8	11,1	4,8
Inflazione Attesa	6,2	10,1	4,5	10,5	10,1	6,9
Tasso di interesse reale	0,3	-1,2	-0,9	-4,7	1,0	-2,1
1979						
Tasso di interesse nominale	9,4	6,6	3,9	11,9	11,3	4,3
Inflazione Attesa	8,8	12,5	2,6	12,7	13,5	4,5
Tasso di interesse reale	0,6	-5,9	1,3	-0,8	-2,2	-0,2
1980						
Tasso di interesse nominale	12,0	12,0	8,9	15,8	16,4	8,1
Inflazione Attesa	12,0	12,0	6,2	14,8	16,1	7,7
Tasso di interesse reale	0,0	0,0	2,7	1,0	0,3	0,4
1981						
Tasso di interesse nominale	14,7	10,7	9,5	12,9	17,6	8,9
Inflazione Attesa	13,9	12,2	3,5	9,0	18,5	6,2
Tasso di interesse reale	0,8	-1,5	6,0	3,9	-0,9	2,7
1982						
Tasso di interesse nominale	12,4	15,2	10,5	14,1	20,9	6,6
Inflazione Attesa	6,6	13,7	3,7	9,9	15,4	3,9
Tasso di interesse reale	5,8	1,5	6,8	4,2	5,5	2,7
1983						
Tasso di interesse nominale	7,8	12,7	5,8	10,6	19,3	6,6
Inflazione Attesa	4,9	12,3	1,2	5,2	12,9	2,7
Tasso di interesse reale	2,9	0,4	4,6	5,4	6,4	3,9
1984						
Tasso di interesse nominale	8,9	12,4	6,1	8,9	18,1	6,1
Inflazione Attesa	3,7	7,5	1,2	5,4	14,5	1,0
Tasso di interesse reale	5,2	4,9	4,9	3,5	3,6	5,1

Fonte: Blanchard e Summers, cit.

Note: il tasso d'inflazione è quello atteso sulla base delle previsioni del modello DRI. I dati riguardano i tassi attesi all'inizio dell'anno.

Fig. 3 - Inflazione al consumo dei paesi G7 (valori percentuali)



Fonte: OCSE

duzione dei prezzi del greggio fu anche il riflesso delle politiche monetarie perseguite da tutti i principali paesi.

L'Italia rimase comunque il paese con l'inflazione più alta fra i maggiori paesi. I sovranisti nostrani dimenticano ciò che in quegli anni successe nel mondo e guardano solo a ciò che successe nel nostro paese. Non vedono che inflazione e svalutazione sarebbero state ancora più intense se i tassi d'interesse non fossero aumentati, con un rischio serio di avvistamento della spirale prezzi-salari. Essi finiscono inoltre per attribuire un enorme significato a un evento, il divorzio, che ebbe soprattutto un significato simbolico e va inquadrato nella scelta di fondo di combattere l'inflazione.

Fu vero divorzio?

Nel febbraio del 1981 non successe quasi nulla. Non ci fu una legge e nemmeno un decreto ministeriale, ma semplicemente uno scambio di lettere fra il ministro del Tesoro, Beniamino Andreatta, e il governatore della Banca d'Italia, Carlo Azeglio Ciam-

pi.⁷ In sostanza, venne meno l'impegno della Banca d'Italia ad acquistare residualmente i titoli rimasti invenduti nelle aste dei titoli di stato. Tale prassi era iniziata pochi anni prima, nel 1975 in occasione della riforma del mercato dei Bot. Non fu vero divorzio, se non nella pubblicistica, sia quella dell'epoca sia quella successiva. In realtà, come spiegò la stessa Banca d'Italia nel 2011, nelle parole dell'allora governatore Mario Draghi: "La riforma non è completa: alle aste dei Bot il Tesoro continuerà a fissare un tetto massimo ai rendimenti fino al 1988-89; fino al 1994 la Banca d'Italia continuerà a intervenire discrezionalmente in asta e fino a quell'anno rimarrà anche in essere il finanziamento automatico del Tesoro tramite il conto corrente presso la Banca".⁸ Il dato più rilevante è che rimanevano al Tesoro le decisioni sui tassi d'interesse, come rimanevano al Tesoro le decisioni sul tasso ufficiale di sconto, anche se su proposta del governatore.⁹ Queste ultime rimasero prerogativa del Tesoro fino al 1992.¹⁰

È dunque evidente che in tutti gli anni ottanta i governi, attraverso il ministro del Tesoro, avrebbero potuto tenere i tassi di interesse al livello che desideravano e che l'autonomia della Banca d'Italia era più una petizione di principio, uno schema ideale a cui tendere, che un fatto reale.

Il punto chiave è che i governi decisero di delegare le scelte alla Banca d'Italia e di non fare uso dei poteri che pure mantenevano perché la scelta della lotta all'inflazione, pur inizialmente contrastata, divenne rapidamente una scelta condivisa dalla generalità dei partiti politici e dalle parti sociali.¹¹ L'inflazione era

⁷ Lettera di Andreatta a Ciampi del 12 febbraio 1981, e risposta di Ciampi del 6 marzo 1981, ASBI, Banca d'Italia, "Direttorio Ciampi", cont. 69, fasc. 1.

⁸ Intervento di Mario Draghi: *L'autonomia della politica monetaria. Una riflessione a trent'anni dalla lettera del Ministro Andreatta al Governatore Ciampi che avviò il 'divorzio' tra il Ministero del Tesoro e la Banca d'Italia*, Arel, 15 febbraio 2011.

⁹ Chi scrive lavorava allora nell'ufficio del Servizio Studi della Banca d'Italia che svolgeva le analisi preparatorie per le aste dei Bot e può testimoniare che i cambiamenti furono modesti anche sul piano dell'operatività.

¹⁰ La modifica fu introdotta con il DPR 18/7/1992, emanato in attuazione della legge n. 82 del 7/2/1992, che modificò l'art. 25 dello Statuto della Banca d'Italia.

¹¹ Si ricorderà la famosa "lite delle comari" che contrappose Beniamino Andreatta al ministro del Bilancio, Rino Formica e portò alla caduta del governo Spadolini nel novembre del 1982. Formica era per mantenere la subordinazione della Banca d'Italia al Tesoro e propose la cancellazione di parte del debito pubblico detenuto dalla Banca. Vale qui la pena di ricordare che Paolo Baffi, governatore fino al 1979, espresse molti dubbi sull'adesione allo Sme perché temeva che l'Italia non sarebbe riuscita a mantenere gli impe-

un male da combattere e uno degli strumenti per farlo, non certo l'unico, era quello di una stretta monetaria. Come si è detto, le altre scelte cruciali in questo senso furono, nel 1979, l'adesione al Sistema Monetario Europeo e successivamente il lodo Scotti e il decreto di San Valentino.

I governi promossero questi processi evidentemente perché ritenevano che diversamente avrebbero dovuto affrontare costi eccessivi in termini economici e politici.

Se il divorzio fu poca cosa, perché gli fu data tanta enfasi?

Andreatta diede notevole enfasi al divorzio per motivi che spiegò bene in un articolo su "Il Sole 24 Ore" del 1991, in cui introdusse un concetto fondamentale per l'assetto istituzionale della banca centrale.¹² Per minimizzare i costi della disinflazione, occorreva attuare non solo un cambiamento delle politiche, ma anche un cambiamento di "regime istituzionale" che desse credibilità a quelle politiche. Nelle sue parole: "La soluzione classica al problema dell'inflazione sarebbe stata quella di una stretta del credito, accompagnata da una stretta fiscale". Ma questo – dice Andreatta – avrebbe creato una recessione con la caduta di alcuni punti del Pil, come era accaduto nel 1975. L'imperativo era quindi quello di cambiare il regime della politica economica, che è qualcosa di più e di diverso dal cambiare la politica economica. "Facendo queste proposte – aggiunge – era mia intenzione drammatizzare la separazione fra Banca d'Italia e Tesoro per operare una disinflazione meno cruenta in termini di occupazione e di produzione, sostenuta dalla maggiore credibilità dell'istituto di emissione una volta che esso fosse liberato dalla funzione di banchiere del Tesoro." La finalità è dunque quella di dare credibilità all'impegno antinflazionistico della banca centrale proprio al fine di minimizzare i costi in termini di occupazione e Pil.

Questi concetti erano ben noti già allora ad altre banche centrali, in particolare a quella tedesca, e nel corso degli anni ottanta

gni presi, ma non ebbe mai alcun dubbio sulla necessità di combattere l'inflazione, anche dotando la Banca d'Italia di maggiore autonomia. Su questo si veda C. Cottarelli, *Baffi e la politica fiscale*, mimeo, 2019, in corso di pubblicazione.

¹² B. Andreatta, *Il divorzio tra Tesoro e Bankitalia e la lite delle comari*, in "Il Sole 24 Ore", 26 luglio 1991.

trovarono consensi amplissimi in tutti i paesi avanzati. Ciò spiega perché nel trattato di Maastricht si decise di dotare la Banca Centrale Europea di ampi margini di autonomia. La stessa decisione, che oggi alcuni mettono in discussione, di dare un unico obiettivo alla BCE, la stabilità dei prezzi, si spiega in termini teorici con la finalità di minimizzare i costi del controllo dell'inflazione in termini di prodotto e occupazione. Pochi anni dopo il divorzio, le considerazioni di Andreatta avrebbero trovato il sostegno di un'ampia letteratura economica che tende ad argomentare che un elettore razionale, che si preoccupa dell'inflazione, ma anche della disoccupazione, può scegliere un banchiere centrale più conservatore, ossia che dia più peso all'inflazione di quanto non sia socialmente desiderabile.¹³ Nella sostanza gli argomenti sono uguali a quelli che usò Andreatta e che qui abbiamo riportato e riguardano la credibilità della banca centrale come garante della stabilità dei prezzi.

La tasso da inflazione e il problema irrisolto dei conti pubblici

In conclusione, il divorzio fu il segnale di un cambiamento profondo negli orientamenti della politica economica. L'Italia non voleva più essere il paese dell'inflazione, delle continue svalutazioni, della liretta. La convinzione era che un'inflazione elevata fosse anche molto variabile e difficile da prevedere e contribuisse a creare un clima di incertezza che penalizzava gli investimenti produttivi e dunque lo sviluppo dell'economia reale. Si riteneva anche che l'inflazione fosse una tassa particolarmente iniqua perché colpiva i ceti più deboli che non avevano alcuna possibilità di eluderla. Dal punto di vista tecnico, il cambiamento, avviato nel 1981, fu modesto e richiese molti anni per completarsi. Era però necessario dare enfasi al cambiamento istituzionale per piegare le aspettative e minimizzare così i costi della disinflazione. L'aumento dei tassi di interesse nominali e reali che ebbe luogo negli anni ottanta riflette la scelta di porre fine alla svalutazione della lira, in un contesto in cui i tassi d'interesse salivano in tutto il mondo. Se l'Italia si fosse chiamata fuori dal cambiamento, l'inflazione, alimentata allora dal secondo shock petrolifero, sarebbe ulteriormente aumentata.

¹³ Per una rassegna, si veda: P. Schellekens, *Caution and Conservatism in the Making of Monetary Policy*, ECB Working Paper Series, n. 25, luglio 2000.

Il grande problema che non si riuscì a risolvere allora e che è irrisolto ancora oggi è quello del disavanzo primario e dunque del debito pubblico.

Come scrisse Tommaso Padoa Schioppa, la scelta della stabilità appartiene alla società nel suo complesso, non alla banca centrale.¹⁴ In altre parole, quando la società e la politica scelgono di rinunciare alla tassa da inflazione, occorre trovare altre fonti di entrata per il bilancio pubblico oppure vanno ridotte le spese. Ciò fu fatto in quasi tutti i paesi avanzati, che negli anni ottanta riuscirono a mantenere sotto controllo il debito pubblico.

Fu fatto solo parzialmente in Italia, in quanto il deficit primario fu ridotto solo nella seconda metà degli anni ottanta, sino al suo azzeramento nel 1991. Ciò non fu sufficiente a impedire che il debito pubblico salisse oltre il 100 per cento del Pil all'inizio degli anni novanta.

L'inflazione trasferisce risorse dai creditori ai debitori. Nel caso del debito pubblico i creditori sono i risparmiatori che detengono il debito e il debitore è lo stato. All'inizio degli anni ottanta, l'inflazione era al 20 per cento e il debito pubblico era al 60 per cento. La tassa da inflazione, ossia l'ammontare di risorse che l'inflazione trasferiva dai risparmiatori allo stato, era dunque all'incirca al 12 per cento del Pil, una cifra notevolissima, il doppio dell'attuale gettito di tutta l'Iva (che è circa al 6 per cento del Pil).¹⁵ Questo è anche il contributo dell'inflazione al contenimento del rapporto fra debito e Pil, che viene meno quando l'inflazione scende. Una caratteristica ovvia di questa tassa è che è poco trasparente nel senso che non tutti i cittadini hanno sufficienti cognizioni economiche per capire che il rendimento del loro investimento è eroso dall'inflazione, mentre chiunque vede, per esempio, l'Iva che paga sugli acquisti. Ovviamente, chi è consapevole di questa tassa è anche chi ha maggiori possibilità di eluderla, investendo all'estero o in altre tipologie di asset. Chi critica il divorzio in realtà rimpiange i tempi in cui i cittadini, in

¹⁴ T. Padoa Schioppa, *Reshaping monetary policy*, in R. Dornbusch, S. Fischer, J. Bossons, *Essays in honor of Franco Modigliani*, MIT Press, Cambridge 1987.

¹⁵ Le conseguenze dell'inflazione sul valore del risparmio sono più complesse e dipendono da quanto l'inflazione è incorporata nei tassi d'interesse. Se i tassi d'interesse crescono nella stessa misura dell'inflazione, i tassi reali rimangono invariati e il risparmio non ne risente negativamente. Molto spesso però l'inflazione è inattesa e dunque non incorporata nei tassi d'interesse. In gran parte degli anni settanta, i risparmiatori in titoli di stato percepirono rendimenti (reali) negativi.

particolare i più sprovveduti, erano tassati in maniera opaca, senza che mai il Parlamento avesse avuto la possibilità di discutere sull'opportunità di questa particolare forma di tassazione.

L'anomalia dell'Italia non è la separatezza fra banca centrale e Tesoro, che è condizione normale in tutti i paesi avanzati, ma una politica di bilancio che non è ancora riuscita a fare davvero i conti con il vincolo del debito pubblico. In ultima analisi, il problema dell'Italia è che la politica non è stata in grado di venire a patti con la realtà e ha continuato a promettere agli italiani di poter vivere al di sopra delle loro possibilità. Ciò ha generato un irrisolto conflitto distributivo rispetto a risorse che sono sempre scarse rispetto alle aspettative. Fino agli anni ottanta, questo conflitto si manifestò nella forma dell'inflazione, successivamente sotto la forma del debito pubblico. Ma l'interminabile crisi italiana, dagli anni settanta a oggi, ci dice che si può rinviare a lungo, ma non all'infinito; prima o poi i conti con la realtà bisogna farli.

Può un aumento della spesa pubblica portare a una riduzione del deficit pubblico?

di Carlo Cottarelli e Giampaolo Galli

9 agosto 2018

C'è chi sostiene che un aumento della spesa pubblica (o un taglio della tassazione) possa portare a un aumento del Pil e quindi delle entrate fiscali di tale entità da compensare l'iniziale espansione fiscale, determinando così un miglioramento del saldo di bilancio.

In questa nota mostriamo che, nel contesto del modello keynesiano, ciò non è possibile a meno che: (i) l'aliquota di tassazione sia superiore al 100 per cento; oppure (ii) il settore privato abbia una propensione alla spesa rispetto al proprio reddito superiore a uno, ossia se aumenta il reddito disponibile del settore privato di 100 la spesa privata aumenta di più di 100. Entrambe le condizioni sono palesemente irrealistiche.

La dimostrazione, già contenuta in un lavoro di Paul Samuelson del 1940 ("American Economic Review", *The Theory of Pump Priming reexamined*), è la seguente.

Consideriamo per cominciare un'economia chiusa; più avanti vedremo cosa cambia quando si prendono in considerazione i flussi commerciali con l'estero. Il reddito Y è determinato interamente dal lato della domanda, come nel modello keynesiano standard, ed è dato da:

$$(1) Y = P + G$$

Dove P è la spesa privata (concettualmente per consumi e investimenti) e G è la spesa pubblica. Assumiamo che la spesa privata dipenda dal reddito disponibile del settore, che a sua volta dipende dal livello di tassazione t .

$$(2) P = c_0 + c(Y - tY) = c_0 + c(1 - t)Y$$

Dove c_0 è una costante e c è la propensione marginale alla spesa del settore privato.

Il saldo di bilancio è dato da $B=T-G$ dove T sono le entrate da tassazione (a rigore al netto dei trasferimenti al settore privato).

Sostituendo (2) in (1) si risolve per ΔY , ossia la variazione del reddito conseguente a un aumento della spesa, ΔG , e si ottiene la formulazione standard del moltiplicatore:

$$(3) \Delta Y = \frac{\Delta G}{(1 - c + ct)}$$

e

$$(4) \Delta B = \Delta G \left(\frac{1}{1 - c + ct} - 1 \right)$$

L'effetto di un aumento della spesa è positivo, cioè un aumento della spesa migliora il saldo di bilancio, se

$$(5) \left(\frac{1}{1 - c + ct} - 1 \right) > 0$$

Assumendo, come nella formulazione standard del modello keynesiano, che $c < 1$ (il che implica che $1 - c + ct > 0$, per valori positivi di c e di t), la precedente disuguaglianza implica che:

$$t - ct > 1 - c$$

Ossia:

$$t > \frac{1 - c}{1 - c} = 1$$

che viene soddisfatta solo se $t > 1$. Il che significa che un aumento della spesa pubblica può portare a un miglioramento del saldo di bilancio solo se l'aliquota di tassazione è superiore al 100 per cento. Il che è chiaramente impossibile.

La dimostrazione precedente è basata, come indicato, sull'ipotesi che $c < 1$ (e che $1 - c + ct > 0$). Se c fosse maggiore di 1 (e t fosse sufficientemente alto perché anche $1 - c + ct$ fosse positivo), in astratto, la disuguaglianza (4) potrebbe essere soddisfatta anche con aliquote di tassazione inferiori a 1.¹

¹ Si noti che $1 - c + ct > 1$ è condizione necessaria (e sufficiente) affinché il moltiplicatore sia positivo. In caso contrario un aumento della spesa pubblica porterebbe a una riduzione del reddito.

Si consideri per esempio un moltiplicatore pari a 2,5 con un tax rate (t) pari a 42 per cento.²

Ossia:

$$\frac{1}{(1 - c + c * 0,42)} = 2,5$$

Risolvendo per c si ottiene 1,034. L'idea che la propensione alla spesa sia maggiore dell'unità appare però assolutamente implausibile, sia in punto di logica sia alla luce delle stime economiche che difficilmente forniscono valori maggiori di 0,6.

Sin qui abbiamo considerato un'economia chiusa, ossia un'economia in cui non vi è commercio con l'estero. Dal punto di vista del nostro ragionamento, l'apertura al commercio con l'estero cambia il valore del moltiplicatore che viene ridotto perché una parte della spesa dei residenti si rivolge alle importazioni. Il moltiplicatore diventa dunque:

$$\Delta Y = \frac{\Delta G}{(1 - c + ct + m)}$$

Dove m è la propensione marginale all'importazione. Se questa propensione, come nel caso dell'Italia, è attorno a 0,3, la presenza di m al denominatore con segno positivo riduce notevolmente il valore del moltiplicatore. Inoltre la disuguaglianza che deve essere soddisfatta affinché il bilancio migliori a seguito di un aumento della spesa pubblica (e senza dover ipotizzare un'aliquota di tassazione superiore al 100 per cento) diventa:

$$\left(\frac{1}{1 - c + ct + m} - 1 \right) > 0$$

Risolvendo per la propensione alla spesa (c) si ottiene:

$$c > 1 + \frac{m}{1 - t}$$

Con $m=0,3$ e $t=0,42$, si ottiene $c > 1,51$. Nel particolare caso considerato sopra (moltiplicatore uguale a 2,5 e $t=0,42$) si ottiene

² Questa è l'ipotesi avanzata da Giorgio La Malfa in un articolo del 30 luglio sul "Corriere della Sera".

un valore di c maggiore ($c=1,55$) il che, in ipotesi, implica che il bilancio pubblico migliori leggermente per effetto dell'espansione della spesa. Quindi, in una economia aperta all'estero, la propensione alla spesa del settore privato necessaria perché un aumento della spesa possa portare a un miglioramento del saldo di bilancio deve essere non solo superiore a uno ma molto più elevata dell'unità, rendendo ancora più implausibile tale risultato.

In conclusione, non è possibile, almeno stando all'analisi del moltiplicatore keynesiano, che un aumento della spesa (o una riduzione delle tasse) porti a un aumento del Pil e del gettito fiscale di entità tale da riportare il bilancio al suo equilibrio iniziale. A maggior ragione non è possibile che il bilancio migliori.³

In linea di principio, queste considerazioni possono essere messe in discussione quando si considerino gli effetti del bilancio pubblico sull'offerta aggregata (*supply side*). Un esempio in tal senso è quello della curva di Laffer che prende il nome dal consigliere del presidente Reagan che sosteneva che riducendo le aliquote d'imposta, in particolare quelle più elevate, si incentivano le persone a lavorare di più e che questo meccanismo porterebbe a un aumento del Pil e, per questa via, del gettito fiscale in misura tale da migliorare il bilancio pubblico. L'esperienza che fu fatta durante la presidenza Reagan convinse la quasi totalità degli economisti che la riduzione delle aliquote può certamente avere effetti positivi sulla crescita, ma non al punto da migliorare il bilancio, che anzi in quegli anni peggiorò. Un altro canale *supply side* è dato dagli investimenti pubblici che, oltre agli effetti di sostegno della domanda aggregata nel breve periodo, possono avere effetti positivi sul potenziale di crescita dell'economia. Su questo ci limitiamo a osservare che la generalità degli economisti ritiene che più che la quantità, conti la qualità degli investimenti e che in generale anche investimenti attentamente valutati e correttamente realizzati non riescono a produrre l'effetto desiderato di migliorare il bilancio pubblico, quantomeno in un arco

³ Il lettore potrebbe notare che quel che conta è il rapporto tra saldo di bilancio e Pil: il saldo di bilancio potrebbe peggiorare per effetto di un aumento della spesa, ma, partendo da una posizione di deficit, l'aumento del deficit potrebbe essere compensato da un aumento del Pil, portando a una riduzione del rapporto. In realtà, partendo da livelli di deficit relativamente bassi, un tale meccanismo è del tutto irrilevante numericamente. Partendo da un deficit, per esempio, del 2 per cento, un aumento del Pil del 5 per cento (quindi estremamente elevato) porta a una riduzione del rapporto tra deficit e Pil pari al 5 per cento del rapporto stesso e, quindi, solo dello 0,1 per cento del Pil.

di tempo rilevante per la policy, ossia fra i cinque e i dieci anni. Spesso gli investimenti pubblici, in particolare quelli per infrastrutture, hanno una vita utile molto lunga, anche oltre il secolo, ed è proprio la considerazione di un orizzonte temporale lungo quello che giustifica l'investimento. Ma su orizzonti tanto lunghi è praticamente impossibile effettuare valutazioni che abbiano un qualche rilievo pratico ai fini della conduzione della politica di bilancio.

Il patrimonio immobiliare della pubblica amministrazione

di Piergiorgio Carapella
24 settembre 2018

Secondo il ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) il patrimonio immobiliare della pubblica amministrazione (PA) ammontava nel 2015 a 283 miliardi di euro a prezzi di mercato. Ma il censimento non è ancora completo, mancano all'appello circa il 30 per cento delle amministrazioni pubbliche e nel calcolo del valore patrimoniale non vengono inclusi i terreni. Il valore del patrimonio della PA è quindi molto più alto, ma gli immobili che potrebbero essere oggetto di valorizzazione o dismissione sono stimati ammontare solo a 12 miliardi. Nonostante ci siano circa 19 milioni di metri quadri di immobili inutilizzati, le Amministrazioni dello stato hanno pagato nel 2017 circa 830 milioni in locazioni passive.

Il patrimonio immobiliare della pubblica amministrazione (PA) è da molti anni oggetto di proposte di ridimensionamento, anche allo scopo di ridurre il livello del debito pubblico. Al fine di monitorare il vasto universo degli immobili pubblici, la legge n. 191 del 2009 ha introdotto l'obbligo di censimento del patrimonio della PA che viene effettuato annualmente dal MEF a partire dal 2011. Il censimento ha avuto inizialmente scarsa adesione da parte delle amministrazioni: nel 2012 solamente il 45 per cento degli enti coinvolti ha comunicato i dati, ma la situazione è progressivamente migliorata. Nel 2015 il 69 per cento delle ammini-

Tav. 1 - Superficie e valore del patrimonio immobiliare della PA (dati 2015)

	Numero amministrazioni adempienti	Percentuale di adempimento	Unità catastali	Superficie dichiarata (in migliaia di mq)	Valore patrimoniale (milioni di euro)
Amministrazioni centrali	111	67	34.979	40.211	47.968
Amministrazioni Locali	7.057	70	702.260	262.273	208.265
<i>di cui:</i> Regioni	20	100	14.465	6.514	8.244
Comuni	6.174	77	655.383	190.806	138.933
Università	68	100	4.552	11.362	8.167
Enti locali del SSN	243	78	14.626	30.875	31.599
Altre amministrazioni	552	32	13.234	22.716	21.322
Amministrazioni locali non S13	306	60	202.676	15.725	16.500
Enti nazionali di Previdenza e Assistenza	2	100	34.831	4.930	10.171
Totale	7.476	69	974.746	323.139	282.904

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati MEF

strazioni ha adempiuto agli obblighi di comunicazione (Tavola 1).¹ Il totale di immobili censiti è di oltre 2,3 milioni, divisi fra unità immobiliari e terreni per una superficie totale di quasi 368 milioni di metri quadri. Tuttavia, visto che ancora il 30 per cento delle amministrazioni non è censito, l'ammontare dovrebbe essere decisamente più elevato.

Il valore a prezzi di mercato del patrimonio immobiliare degli enti adempienti era di 283 miliardi nel 2015, la metà dei quali rela-

¹ La maglia nera in termini di adempimento era dei comuni calabresi, con una adesione del 44 per cento.

Tav. 2 - Destinazione d'uso del patrimonio immobiliare della PA (dati 2015)

	Superficie Stimata (mq/1000)	Valore Patrimoniale (euro/Mln)
Immobili a di tipo "istituzionale" in uso alla PA	222.454	196.515
Immobili a di tipo "istituzionale" non più in uso alla PA	55.483	29.924
<i>di cui:</i> Dato in uso a titolo oneroso a privato	23.096	13.664
Dato in uso a titolo gratuito a privato	14.673	5.139
Non utilizzato	15.442	8.946
Immobili di tipo "residenziale o commerciale" (con relative pertinenze) in uso alla PA	16.096	20.526
Immobili di tipo "residenziale e commerciale" (con relative pertinenze) non più in uso alla PA	31.890	35.938
<i>di cui:</i> In uso a titolo oneroso a privati residenziale sociale	22.353	23.453
In uso a titolo oneroso a privati non residenziale sociale	5.179	7.766
In uso a titolo gratuito a privati	999	993
In ristrutturazione/manutenzione	426	734
Non utilizzato	2.933	2.993
Totale	325.923	282.904

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati MEF

tivi a immobili di proprietà dei comuni.² La stima del valore si riferisce solamente ai fabbricati, non include i terreni per cui una metodologia di stima è in corso di preparazione. Di questi 283 miliardi, il 77 per cento è utilizzato dalla PA, la maggior parte per

² Si veda "Modello di stima del valore del patrimonio immobiliare pubblico", MEF Rapporto Tematico. La stima del valore immobiliare a prezzi di mercato viene fatta tramite la metodologia del *mass appraisal* che permette di identificare il valore degli immobili solo su larga scala, non è disponibile quindi una valutazione del valore della singola unità immobiliare.

fini istituzionali (197 miliardi), con una piccola parte (21 miliardi) utilizzata per fini residenziali o commerciali.³ Dato che sono utilizzati dalla PA, questi immobili non sono disponibili nel breve periodo per progetti di dismissione (si veda Tavola 2). Tuttavia, anche se non immediatamente disponibili, risorse potrebbero essere liberate nel medio periodo implementando un piano di riduzione degli spazi occupati, come hanno fatto altri paesi. Riducendo gli spazi occupati e accorpando sedi distaccate, si possono liberare dall'uso istituzionale alcuni immobili che possono poi essere messi sul mercato. Si potrebbe inoltre pensare di spostare alcuni uffici fuori dai centri cittadini, in modo da poter dismettere gli immobili di maggior pregio presenti nel centro delle città.

Su questi ultimi due punti si può prendere come spunto il lavoro svolto dall'*Office of Government Property* istituito nel 2010 nel Regno Unito. Il piano di valorizzazione di questo paese comprendeva interventi di riduzione degli spazi, di ricollocazione degli uffici e di dismissione degli immobili non utilizzati. Tra il 2010 e il 2016, il patrimonio immobiliare del Regno Unito è sceso del 25 per cento e lo spazio per addetto si è ridotto del 5 per cento.⁴

Vi sono immobili per un valore di 66 miliardi che sono in uso a privati oppure inutilizzati (di cui 30 miliardi si riferiscono a immobili istituzionali e 36 miliardi a immobili residenziali); tuttavia oltre 23 miliardi (circa 22 milioni di mq) sono riferiti a immobili usati per fini di residenze sociali, che appaiono quindi difficilmente disponibili per attività di valorizzazione.

Vi sono anche immobili con fini istituzionali per un valore di 9 miliardi che sono inutilizzati dalle amministrazioni proprietarie. Tuttavia, più di un terzo della superficie (circa 5 milioni di mq) ha un valore patrimoniale nullo secondo le stime del MEF, perché non vi sarebbe interesse del mercato a meno di non avviare "preventive attività di valorizzazione urbanistica". Anche ipotizzando che questa parte non possa effettivamente essere utilizzata senza un iniziale investimento, il resto potrebbe essere utilizzato dalle amministrazioni che affittano locali al di fuori del patrimonio della PA, permettendo quindi la valorizzazione di cespiti inutilizzati e il risparmio degli oneri di locazione passiva (si veda la sezione successiva). Vi sono inoltre circa 3 miliardi di patrimonio residenziale o commerciale inutilizzato, che potreb-

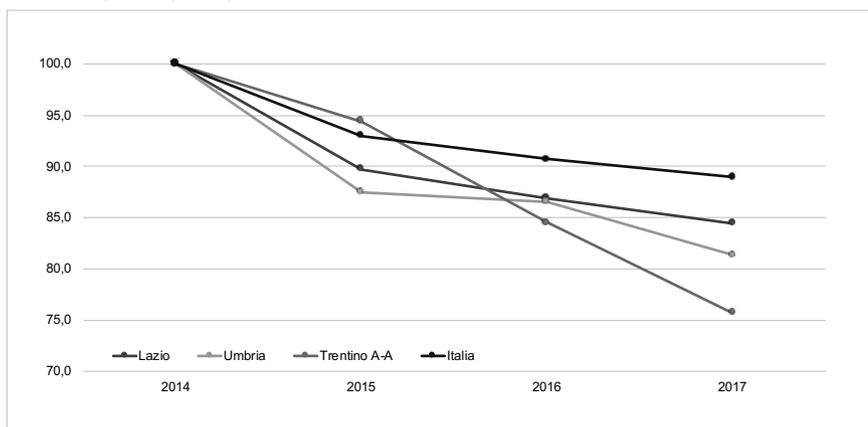
³ Per fini istituzionali si intende lo svolgimento dell'attività e delle funzioni con interesse pubblico non commerciale dell'ente.

⁴ Per maggiori informazioni si veda <https://www.gov.uk/government/groups/office-of-government-property-ogp> e la relazione <http://bit.ly/2xbha5k>.

bero essere oggetto di attività di dismissione o di riutilizzo da parte delle amministrazioni.

A livello regionale, la Lombardia è il territorio con il valore del patrimonio più alto (53 miliardi) seguito dal Lazio (31) e dall'Emilia Romagna (29). In queste tre regioni è localizzato oltre il 40 per cento del totale del patrimonio della PA.

Fig. 2 - Spese per affitti in diminuzione dal 2014 (valori in base 100)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati Agenzia del Demanio

Resta da sottolineare che, se i progetti di dismissione del patrimonio possono, in linea di principio, essere utili per diminuire il livello del debito pubblico, occorre essere prudenti su quanto in pratica si possa ricavare da essi. Occorrono capacità manageriali per valorizzare e anche quote elevate del patrimonio immobiliare. Vi è poi anche un problema giuridico: più della metà del valore immobiliare è di proprietà delle amministrazioni locali e non può quindi essere alienato direttamente dallo stato centrale (a meno di non trasferirne la proprietà all'Agenzia del Demanio). Il debito pubblico è invece prevalentemente debito dell'amministrazione centrale.

Secondo la nota di Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2017, dal 2015 al 2017 le dismissioni immobiliari hanno portato a un incasso di circa 2,6 miliardi di euro.

Tav. 3 - L'andamento della spesa per affitti nei principali comuni italiani (valori in milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017
Roma	77,1	64,5	83,5	90,4
Palermo	7,6	7,9	6,4	7,0
Napoli	7,4	6,9	3,9	9,2
Milano	4,6	5,5	4,1	4,4
Torino	3,6	2,6	2,5	2,1

Fonte: elaborazioni Osservatorio CPI su dati Banca d'Italia

Le locazioni passive

Il DL 66/2014 ha introdotto nuove norme sulla gestione del patrimonio della PA. Entro il 30 giugno 2015 le amministrazioni dello Stato dovevano presentare un piano di razionalizzazione che prevedeva la riduzione degli spazi occupati dalla PA e dal 2016, una riduzione del 50 per cento della spesa per locazioni passive e del 30 per cento degli spazi utilizzati. La legge n.135 del 2012 prevedeva anche l'introduzione di un vincolo di riferimento compreso fra i 20 e i 25 mq per dipendente e, per gli immobili di nuova costruzione, l'Agenzia del Demanio ha fissato un parametro più stringente, ovvero da 12 a 20 mq per addetto.

Secondo le stime dell'Agenzia del Demanio, nel 2017 le Amministrazioni dello stato hanno pagato 826 milioni di affitti, con una diminuzione di oltre 103 milioni rispetto al 2014 (-11 per cento, vedi Figura 1). Siamo ancora lontani dagli obiettivi definiti nel 2014 e il percorso di riduzione è piuttosto lento. L'Agenzia del Demanio prevede infatti di raggiungere l'obiettivo di riduzione del 50 per cento della spesa per affitti entro il 2025.⁵ Inoltre, per legge, l'Agenzia del Demanio ha il compito di monitorare solamente la spesa per locazioni passive delle amministrazioni dello stato, rimangono fuori dal perimetro del monitoraggio tutte le ammini-

⁵ I piani di razionalizzazione non riguardano i presidi di pubblica sicurezza, quelli destinati al soccorso pubblico e i penitenziari. È importante sottolineare che la Legge 191/2009 comma 222-*quater* non prevedeva una data di raggiungimento dei risparmi per le locazioni passive, ma soltanto l'obbligo di presentazione del piano.

strazioni locali. Ciò significa che la spesa reale per le locazioni passive della PA è più elevata.

Poiché sono escluse dal monitoraggio, per avere un’idea delle spese per locazioni passive delle amministrazioni locali, occorre utilizzare i dati Siope sui pagamenti delle amministrazioni.

Guardando alle cinque maggiori città italiane, si nota che il comune di Roma ha speso nel 2017 circa 90 milioni per gli affitti di immobili con un aumento, rispetto al 2014 di oltre il 20 per cento. Anche il Comune di Napoli ha aumentato la spesa per locazioni, da circa 7,4 milioni del 2014 a oltre 9 milioni a fine del 2017. Invece Torino ha ridotto di oltre il 26 per cento la propria spesa; così hanno fatto anche Milano (-3 per cento) e Palermo (-7,5 per cento). Vi sono differenze significative anche a livello di amministrazione regionale, dove la Lombardia ha speso nel 2017 solamente 234.000 euro (anche grazie al recente completamento del *federal building*).⁶ Le locazioni pagate dalla Regione Sicilia ammontavano a 58 milioni, nonostante, secondo il Dipartimento del Tesoro, esistessero nel 2015 circa 17.000 mq di unità immobiliari inutilizzate relative al patrimonio disponibile.

Dati gli andamenti e gli elevati livelli di spesa segnalati in precedenza, diventa fondamentale:

- allargare il perimetro delle Amministrazioni coinvolte nel monitoraggio dell’Agenzia del Demanio;
- procedere più speditamente con la presentazione e realizzazione di piani di razionalizzazione.

⁶ I *federal building* sono grandi edifici che rendono possibile concentrare in un’unica sede più uffici dell’amministrazione, al fine di diminuire le spese e di efficientare anche l’azione amministrativa.

Quanto ci è costato lo spread “gialloverde”?

di Edoardo Frattola
7 settembre 2019

Con l’insediamento del nuovo governo, lo spread Btp-Bund è tornato a livelli vicini a quelli di maggio 2018, attorno ai 150 punti base. Nei quattordici mesi di governo “gialloverde”, però, sono stati emessi titoli di stato con spread più elevati. Il costo di questo maggiore spread per la spesa per interessi, cumulato per i prossimi vent’anni, è circa 18-20 miliardi di euro.

Nei giorni scorsi lo spread (ossia il differenziale di tassi) tra i Btp italiani e i Bund tedeschi a dieci anni è sceso sotto i 150 punti base per la prima volta dal 15 maggio 2018. Con l’insediamento del nuovo governo “giallorosso” sembra quindi che il clima sui mercati finanziari sia tornato quello della scorsa primavera, quando il precedente governo “gialloverde” non era ancora stato formato. In attesa di capire se lo spread si attesterà su questi livelli anche nei prossimi mesi, quando saranno resi noti i dettagli della Legge di Bilancio per il 2020, è possibile stimare quanto ci costerà in termini di maggiori interessi il rialzo dello spread che ha caratterizzato i quattordici mesi di vita del governo M5S-Lega.

Per farlo, consideriamo il periodo giugno 2018 – luglio 2019 e ipotizziamo uno scenario alternativo in cui per tutto il periodo lo spread rimanga pari a 131 punti base, ovvero il livello di chiusura registrato il 15 maggio dello scorso anno. Se confrontiamo questo scenario alternativo con l’andamento effettivo dello spread, che in media si è mantenuto su un valore doppio rispetto a quello di partenza misurato sulle scadenze a dieci anni che qui vengono utilizzate per il calcolo, possiamo ottenere una stima del maggiore costo

Tav. 1 - Stima della maggiore spesa per interessi con spread effettivo vs. spread di riferimento
(periodo giugno 2018 - luglio 2019, valori in miliardi di euro)

2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028 2038	Totale
0,6	3,5	2,6	2,2	1,9	1,7	1,2	1	0,9	0,8	3,1	19,5

Fonte: stima Osservatorio CPI

sostenuto dall'Italia per l'emissione di quasi 400 miliardi di titoli di stato nei quattordici mesi considerati.¹ Le stime suddivise per anno sono riportate nella Tavola 1.

Il costo più alto è imputato al 2019, poiché molti titoli rinnovati nel periodo considerato avevano scadenza a 6 o 12 mesi (e ovviamente il maggiore costo si trascina solo fino alla scadenza). Negli anni successivi il costo è decrescente, ma resta comunque superiore a 1 miliardo annuo fino al 2025. Complessivamente, la maggior spesa per interessi dovuta a uno spread più elevato ammonta a 19,5 miliardi di euro. In altre parole, se per tutta la durata del governo precedente lo spread si fosse mantenuto sui livelli di maggio 2018, lo stato avrebbe risparmiato quasi 20 miliardi di spesa per interessi sul debito in un orizzonte complessivo di vent'anni (e anche di più su orizzonti più lunghi, tenendo conto che alcuni titoli emessi durante i quattordici mesi in questione avevano una scadenza superiore ai vent'anni).

La stima riportata nella Tavola 1 si basa sull'ipotesi che l'andamento dello spread sui titoli decennali si ripercuota anche su tutti i titoli con scadenza diversa. Si potrebbe però obiettare che i rendimenti dei titoli di breve durata (i BOT a sei o dodici mesi) non si siano mossi in linea con il differenziale misurato sui titoli decennali. Per tenere conto di questa obiezione nel modo più semplice, abbiamo replicato la stima della maggiore spesa per interessi escludendo dal calcolo i BOT emessi nel periodo giugno 2018 - luglio 2019. In questo caso, il costo complessivo dovuto al rialzo dello spread ammonterebbe a 17,8 miliardi. Anche al netto dei titoli a breve, quindi, la stima della maggiore spesa per interessi non si discosta in modo significativo dai 20 miliardi in un orizzonte ventennale.

¹ Nel nostro calcolo abbiamo assunto che tutti i titoli giunti a scadenza siano stati rinnovati con titoli dello stesso tipo. È la stessa ipotesi fatta nelle precedenti analisi dell'Osservatorio CPI su questo tema (si vedano <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-spread-in-calo-quanto-si-risparmia> e <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-quanto-ci-e-costato-e-quanto-ci-costera-l-aumento-dello-spread>).

CAPITOLO 2

L'altra sostenibilità (povertà, demografia, educazione, ambiente)

Come arginare il crollo demografico: l'efficacia dei sostegni alle famiglie

di Edoardo Frattola
4 febbraio 2019

Una sfida che oggi accomuna tutti i paesi avanzati è il rischio di un declino demografico dovuto a bassi livelli di natalità. Questa nota mette a confronto i casi di Italia e Svezia, guardando all'andamento del tasso di fecondità negli ultimi decenni e alle differenti misure messe in atto nei due paesi per contrastarne la caduta. Dopo aver commentato l'esistenza di una correlazione tra livello di spesa pubblica a favore della natalità e tasso di fecondità all'interno dell'Unione Europea, vengono riassunti alcuni studi che si sono occupati del rapporto causa-effetto tra spesa e nascite. La conclusione principale della nota è che i sostegni per le famiglie sono generalmente efficaci, anche se l'effetto sul tasso di fecondità è contenuto. Quantità, qualità e stabilità nel tempo della spesa pubblica a favore della natalità sembrano essere tutti fattori decisivi nel determinare l'entità dell'impatto sulle scelte dei potenziali genitori.

Tra le attuali sfide di lungo periodo più rilevanti per i paesi avanzati vi è senz'altro il declino demografico dovuto a bassi livelli di natalità. Ad oggi, nessuno stato membro dell'Unione Europea ha un tasso di fecondità (in termini generali, il numero medio di figli per donna) superiore al cosiddetto "tasso di ricambio": tale tasso è ovunque inferiore a 2,1, livello che garantirebbe di mantenere le dimensioni della popolazione costanti nel tempo. In que-

sta stessa condizione si trovano quasi tutti i paesi dell'OCSE, benché l'entità del problema vari da paese a paese.¹

Questa nota ripercorre l'andamento del tasso di fecondità e della natalità in Italia negli ultimi decenni. Il caso italiano viene messo in contrasto con quello della Svezia, che anche grazie a generose misure a sostegno della famiglia è riuscita ad aumentare il proprio tasso di fecondità. Infine, la nota discute la correlazione, all'interno dell'Unione Europea, tra livello di spesa pubblica a favore della natalità e tasso di fecondità, e riassume gli studi che si sono occupati del rapporto causa-effetto tra spesa e nascite.²

La conclusione principale è che le misure di spesa pubblica per la natalità sono generalmente efficaci. Tuttavia, il caso svedese sembra rappresentare un'eccezione in cui le misure di spesa sono state particolarmente efficaci, mentre in media gli effetti sembrano essere molto più contenuti. Oltre alla quantità della spesa, altri due elementi sembrano quindi giocare un ruolo di particolare importanza. Innanzitutto la qualità della spesa: misure per offrire asili nido a prezzi sovvenzionati e misure che sostengono il reddito dei genitori (soprattutto i padri) che abbandonano temporaneamente il lavoro per prendersi cura dei figli, come accade in Svezia, sembrano più efficaci rispetto a bonus e altri benefici relativi alla nascita del figlio. In secondo luogo, contano anche le aspettative sulla stabilità delle misure introdotte: sostegni alla natalità che siano ritenuti duraturi nel tempo possono avere un impatto più forte nel medio-lungo termine. Avere conti pubblici in ordine può essere quindi una preconditione necessaria per far sì che gli aumenti di spesa a favore delle famiglie siano giudicati come credibili da parte dei potenziali genitori e abbiano l'effetto sperato sul tasso di fecondità.

L'andamento del tasso di fecondità: Italia e Svezia a confronto

La Figura 1 illustra l'andamento del tasso di fecondità in Italia dal 1968 al 2017.³ Questo periodo può essere suddiviso in quattro fasi:

¹ Nel 2016, dei 36 paesi membri dell'OCSE soltanto Israele, Messico e Turchia avevano un tasso di fecondità pari o superiore a 2,1.

² Un sentito ringraziamento va ad Alessandro Rosina e Francesca Luppi per aver fornito preziosi commenti e osservazioni in fase di stesura di questa nota.

³ I dati più recenti sono tratti dall'ultimo report dell'Istat Natalità e fecon-

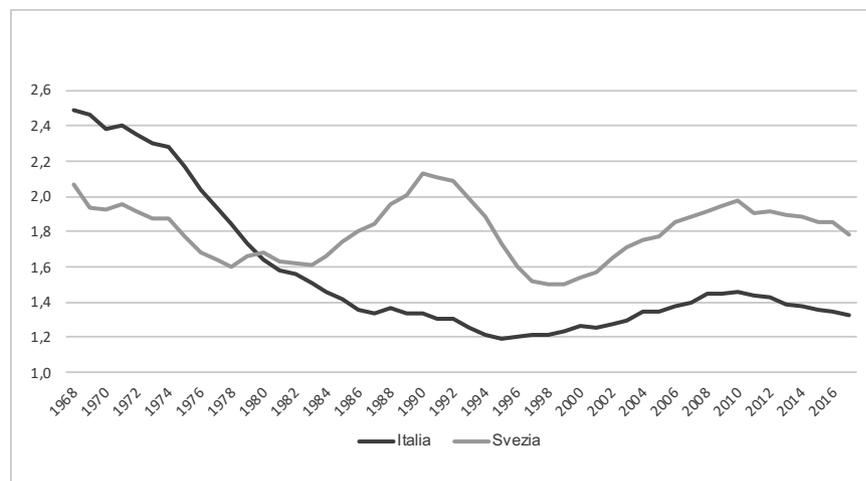
- 1968-1974: all'inizio del periodo, il tasso di fecondità italiano (2,49) è ben al di sopra del tasso di ricambio. Con l'inizio degli anni settanta si assiste alla fine del cosiddetto "baby boom" e il numero di figli per donna comincia la sua discesa, attestandosi a 2,28 nel 1974;
- 1975-1987: a partire dalla metà degli anni settanta si verifica un vero e proprio tracollo demografico. L'età media a cui le madri decidono di avere il primo figlio inizia ad aumentare, mentre il tasso di fecondità precipita fino a raggiungere quota 1,33 figli per donna nel 1987 (esattamente un figlio per donna in meno rispetto al valore del 1974). La scelta di posticipare la maternità e il forte calo della fecondità sono un fenomeno comune a molti paesi avanzati, essendo legati (soprattutto) al mutato clima culturale, ma sono particolarmente accentuati in Italia⁴;
- 1988-2008: a differenza di altri paesi, in Italia gli anni novanta e duemila non portano a un sostanziale recupero nei livelli di fecondità: dal 1988 al 2008, il tasso di fecondità prosegue ulteriormente la propria discesa fino al minimo storico di 1,19 figli per donna nel 1995 e si limita poi a un lento e modesto rimbalzo (in parte legato all'immigrazione, in parte alle donne che in precedenza avevano posticipato la maternità), salendo a 1,45 alla vigilia della crisi del 2008⁵;
- 2009-2017: lo scoppio della crisi finanziaria ed economica impatta ancora una volta sulle scelte dei potenziali genitori: la decisione di avere un figlio torna a essere vista come un rischio eccessivo in tempi di recessione, e il tasso di fecondità scende nuovamente al livello di 1,32 nel 2017. Si noti che l'effetto della crisi sul tasso di fecondità è piuttosto contenuto (poco più di 0,1), ma comunque non trascurabile dato che il livello pre-crisi era già molto basso.

dità della popolazione residente, disponibile al link: https://www.istat.it/it/files/2018/11/Report_Natalita_fecondita.pdf.

⁴ Sul piano culturale, iniziano a emergere con forza rivendicazioni di una maggiore autonomia individuale rispetto agli schemi sociali tradizionali, soprattutto nel mondo femminile (Lesthaeghe, 2010).

⁵ In alcune regioni del Nord (Lombardia, Emilia Romagna), il rimbalzo del tasso di fecondità dalla metà degli anni novanta in poi è più significativo, nell'ordine di mezzo figlio in quindici anni.

Fig. 1 - Tasso di fecondità, confronto tra Italia e Svezia (1968-2017)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati Eurostat, Istat e Statistiska Centralbyrån

Questi andamenti del tasso di fecondità sono riflessi sull'andamento delle nascite, che nel tempo risentono anche del calo nel numero di potenziali madri. Nel 2017 è stato toccato un nuovo minimo storico nel numero di nuovi nati, con soli 458.000 bambini iscritti in anagrafe (Figura 2), una cifra che è meno della metà del valore massimo registrato nel periodo (1.016.000 nascite nel 1964).

È possibile invertire questi trend? Come accennato in precedenza, molti paesi avanzati (dalla Francia alla Germania, dalla Svezia agli Stati Uniti) hanno inizialmente sperimentato un calo dei livelli di fecondità paragonabile a quello italiano, ma tra gli anni ottanta e duemila alcuni di questi sono riusciti a recuperare parte del terreno perso. Uno dei casi di maggior successo è quello svedese.

Cosa è successo in Svezia? Torniamo alla Figura 1. Nel 1968 il tasso di fecondità svedese (2,07) è inferiore a quello italiano e nel corso degli anni settanta la riduzione è comparabile a quella sperimentata dall'Italia. Ma con l'inizio degli anni ottanta le strade dei due paesi divergono: mentre l'Italia prosegue nel suo declino demografico, la Svezia riesce a invertire il trend negativo, arrivando a un tasso di fecondità massimo di 2,13 nel 1990 (cioè un livello addirittura superiore a quello di fine anni sessanta). Nel decennio successivo il numero di figli per donna torna a scendere (1,5 nel 1999), ma rimbalza di nuovo fino a 1,98 nel 2010, prima

di un leggero calo negli ultimi anni; il dato più recente è 1,78, ben al di sopra del corrispettivo valore italiano e uno dei più alti tra i paesi avanzati.

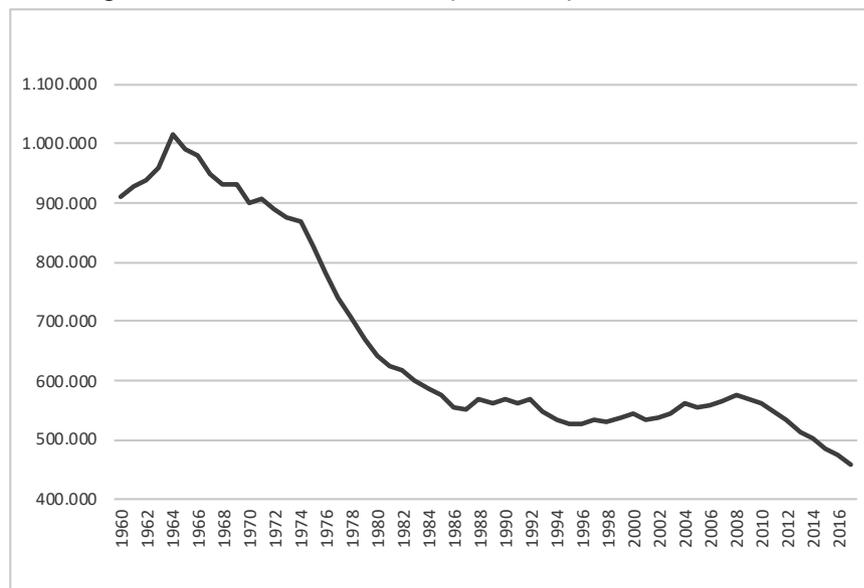
L'alternarsi di fasi di aumento e fasi di riduzione del tasso di fecondità suggerisce l'esistenza di importanti fattori esterni che hanno influenzato le scelte demografiche delle famiglie svedesi. Dato che è difficile sostenere che vi possano essere stati cambiamenti culturali così profondi e rapidi da giustificare l'andamento discontinuo mostrato nella Figura 1, appare sensato soffermarsi su fattori esterni di natura economica. Uno dei possibili determinanti dei livelli di natalità di un paese è la generosità delle politiche pubbliche a sostegno della famiglia: in linea di principio, a parità di altre condizioni, più elevata è la spesa pubblica per congedi parentali, asili nido e detrazioni per figli a carico, maggiore potrebbe essere la propensione a decidere di avere un figlio.

In proposito, la Figura 3 affianca all'andamento del tasso di fecondità quello della spesa pubblica a sostegno della famiglia (in percentuale di Pil), così come calcolata dall'OCSE.⁶ La serie storica sulla spesa inizia nel 1980, per cui non è possibile considerare anche il decennio precedente. Tenuto conto del tempo "tecnico" che necessariamente trascorre tra il momento in cui una nuova misura a favore delle famiglie viene introdotta e quello in cui la scelta di avere un figlio si può concretizzare, alla spesa registrata in un determinato anno t si è associato il tasso di fecondità non dell'anno stesso ma dell'anno $t+2$: in altre parole, la curva della Figura 2 è stata "spostata all'indietro" di due anni nella Figura 3, così da far corrispondere, per esempio, la spesa pubblica del 1980 con il tasso di fecondità del 1982. In questo modo dovremmo anche riuscire a prevenire una possibile obiezione, cioè che la correlazione tra tasso di fecondità e spesa pubblica deriva dal fatto che la spesa a sostegno della famiglia aumenta quando aumentano le nascite, e non viceversa.⁷ Il messaggio che

⁶ Nella definizione OCSE, l'aggregato della spesa pubblica a sostegno della famiglia (*family benefits public spending*) comprende tre categorie: trasferimenti in denaro (*cash benefits*), trasferimenti in natura (*benefits in kind*) e riduzioni del carico fiscale (*tax breaks*). Solo le spese che beneficiano le famiglie in modo esclusivo sono incluse nel calcolo (non vi rientrano quindi, per esempio, le spese per la sanità o per le politiche abitative).

⁷ Va detto che, anche servendosi di questo correttivo (un lag temporale di due anni), è comunque possibile che un aumento della spesa pubblica sia da intendersi come conseguenza del maggior tasso di fecondità, e non viceversa: se infatti nell'anno t si verifica un aumento esogeno della natalità che permane anche nell'anno $t+2$, l'incremento di spesa registrato nell'anno t

Fig. 2 - Numero di nascite in Italia (1960-2017)



Fonte: Elaborazioni OCPI su dati Istat

sembra emergere dal grafico è che gli aumenti della spesa pubblica a favore della famiglia che si sono verificati negli anni ottanta e duemila sono stati associati ad aumenti del tasso di fecondità, mentre i tagli dei benefici pubblici resi necessari dalla crisi economica che ha colpito la Svezia nei primi anni novanta sono stati accompagnati da un suo calo.⁸

Le autorità svedesi hanno saputo reagire ai crolli della natalità registrati negli anni settanta e novanta: in entrambi i casi, dopo aver svolto indagini approfondite sul tema, sono state introdotte nuove misure in grado di consentire ai potenziali genitori

(dovuto all'aumento delle nascite) verrebbe erroneamente interpretato come causa del maggiore tasso di fecondità dell'anno $t+2$. Tuttavia, nel caso della Svezia, gli aumenti di spesa registrati nel corso degli anni ottanta e duemila sembrano dipendere non tanto da un precedente aumento della natalità, quanto dall'approvazione di nuove misure finalizzate a invertire il trend decrescente del tasso di fecondità (vedi oltre).

⁸ Per esempio, nel 1989 i genitori in congedo parentale potevano contare su un sussidio pari al 90 per cento del reddito percepito prima del congedo; per esigenze di bilancio, negli anni successivi questa percentuale è stata gradualmente ridotta fino al 75 per cento del 1995 (Björklund, 2006).

di conciliare vita lavorativa e familiare (Andersson, 2008). Nel corso degli anni ottanta, per esempio, il congedo parentale è stato potenziato con il cosiddetto *speed premium*, ovvero un incentivo monetario finalizzato a ridurre l'intervallo di tempo tra la nascita del primo e del secondo figlio; nello stesso decennio, la disponibilità di asili nido pubblici è fortemente aumentata. Analogamente, agli inizi degli anni duemila è stato fissato un tetto massimo alle rette dei nidi, mentre il periodo di congedo parentale retribuito (a carico dello stato) è stato esteso da 12 a 16 mesi.

Rafforzando l'offerta di asili pubblici e ampliando i sussidi per i genitori, la Svezia è riuscita per ben due volte a rilanciare il proprio tasso di fecondità. A che prezzo è stato possibile raggiungere questo obiettivo? La spesa pubblica a sostegno della famiglia è certamente molto elevata, tra le più alte all'interno dell'Unione Europea. Dati Eurostat (che comprendono voci leggermente diverse da quelle OCSE) indicano che nel 2016 la Svezia ha speso per *social protection for family/children* il 3 per cento del Pil, contro l'1,8 per cento speso dall'Italia e il 2,4 per cento medio dei paesi UE; solo Danimarca, Germania, Finlandia e Lussemburgo hanno speso di più. In termini di euro pro capite, la Svezia si attesta su una spesa annua di circa 1.400 euro per persona, un valore quasi triplo rispetto a quello italiano (490 euro). Di conseguenza, i benefici per le famiglie con figli assorbono una quota molto significativa della spesa pubblica totale svedese (oltre il 10 per cento, contro il 6 per cento dell'Italia). Se volessimo raggiungere il livello di spesa in percentuale di Pil della Svezia, cioè passare dall'1,8 per cento al 3 per cento, dovremmo recuperare risorse per oltre 20 miliardi di euro.

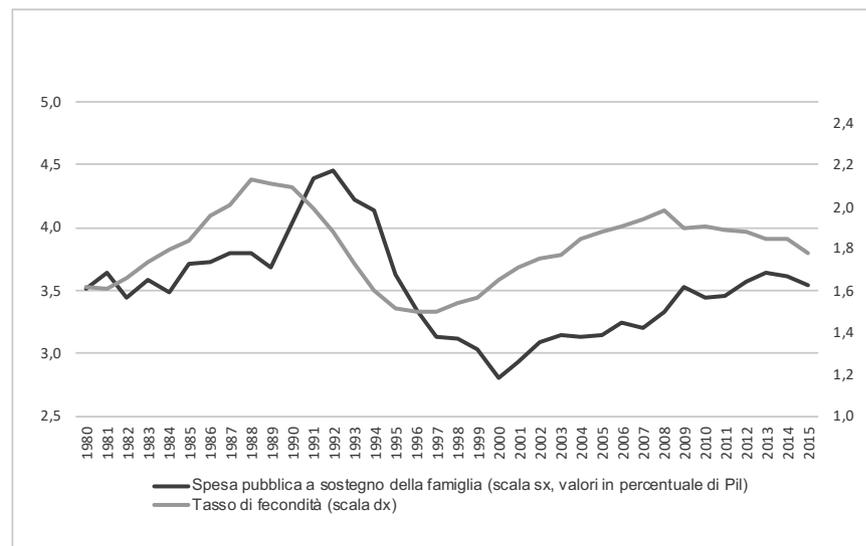
Detto questo, occorre notare che la Svezia ha due fondamentali vantaggi rispetto all'Italia. Il primo è che il suo debito pubblico è molto più basso (38 per cento del Pil) e conseguentemente la spesa per interessi è limitata allo 0,4 per cento del Pil. L'Italia ha un debito che eccede il 130 per cento del Pil e una spesa per interessi del 3,7 per cento del Pil. Il secondo è che in Svezia l'evasione fiscale è quasi inesistente, mentre da noi è intorno all'8 per cento del Pil. I vincoli di bilancio per la Svezia sono quindi molto meno stretti di quelli che gravano sull'Italia.

Le misure a sostegno della natalità nei due paesi

Abbiamo visto come la spesa in favore della natalità sia molto più alta in Svezia che in Italia, sia in rapporto al Pil sia in termini

pro capite. Ma quali sono le misure specifiche finanziate da questa spesa? Nelle Tavole 1 e 2, riportate in fondo a questa nota, abbiamo provato a sintetizzare le principali politiche a sostegno della natalità nei due paesi.

Fig. 3 - Spesa pubblica a sostegno della famiglia (anno t) e tasso di fecondità (anno t+2), Svezia (1980-2015)
(scala sx: valori in percentuale di Pil)



Fonte. Elaborazione OCPI su dati OCSE, Eurostat e Statistiska Centralbyrån

Il sistema svedese, coerentemente con il modello scandinavo di welfare, si caratterizza per poche e semplici misure universalistiche, cioè rivolte a tutta la popolazione senza alcuna prova dei mezzi (salvo rare eccezioni). L'unica condizione prevista per poter richiedere il sostegno economico riguarda solitamente l'età del figlio a carico. Le prestazioni sono erogate in forma di sussidi monetari o di agevolazioni nella fruizione di servizi pubblici (per esempio asili nido o trasporto pubblico locale), mentre è da sottolineare la totale assenza di interventi dal lato della tassazione. Infine, sia gli importi sia la durata dei sussidi sono particolarmente generosi. Al contrario, il sistema italiano è frammentato in tante piccole misure di importo e durata limitati, spesso riservate solo ai nuclei familiari in condizioni di disagio economico. Per un serio rilan-

cio della natalità, è ragionevole ritenere che le politiche familiari dovrebbero agire su una fascia più ampia della popolazione e non soltanto sulle famiglie a basso reddito, a cui invece dovrebbero spettare apposite misure redistributive.⁹

Volendo fare qualche esempio, in Svezia ogni famiglia riceve un “bonus bebè” di circa 1.455 euro annui per ogni figlio al di sotto dei sedici anni; l’equivalente italiano introdotto a partire dal 2015 prevede invece un assegno pari a 960 euro annui destinato per un solo anno alle sole famiglie con indicatore ISEE inferiore a 25.000 euro (il doppio dell’importo è riconosciuto ai nuclei con ISEE inferiore a 7.000 euro). Allo stesso modo, il congedo parentale svedese è uno dei più generosi al mondo: 480 giorni complessivi a disposizione dei due genitori, di cui 390 retribuiti all’80 per cento dello stipendio medio incassato negli otto mesi precedenti la richiesta. In Italia, il congedo parentale, da cui sono esclusi disoccupati e lavoratori domestici, può invece essere ottenuto per un massimo di 300 giorni, ma con un’indennità che è pari soltanto al 30 per cento dello stipendio; l’assegno per le madri disoccupate o casalinghe (con un ISEE familiare al di sotto dei 17.000 euro), erogato dal comune di residenza, ammonta a soli 339 euro per cinque mensilità.

Una conseguenza della forte generosità del congedo parentale svedese è che la percentuale di padri che usufruiscono di questa possibilità è molto elevata: nel 2016, ogni 100 fruitori del congedo parentale 45 erano uomini, contro un valore del 17 per cento in Italia (dati OCSE). Se si prevedono periodi di congedo parentale riservati solo ai padri e ben remunerati (tra l’80 e il 100 per cento dello stipendio), la perdita economica che un padre subisce in caso di temporanea assenza dal lavoro è piuttosto contenuta: in questo modo, la cura dei figli avviene all’insegna di una maggiore parità di genere, un elemento ritenuto fondamentale per favorire un rilancio della natalità (Duvander et al., 2010).

Anche i sussidi per servizi sono ampiamente più favorevoli in Svezia. Grazie al tetto imposto alle rette degli asili (che varia da zero a 134 euro al mese in base al reddito familiare), una famiglia svedese con due figli al di sotto dei tre anni e in cui entrambi i genitori lavorano spende mediamente soltanto il 4 per cento del

⁹ È questo il caso non solo della Svezia ma anche della Francia, dove per sostenere la natalità si è deciso di intervenire in particolare sul lato della tassazione (sgravi fiscali per figli a carico, detrazione delle spese per l’asilo), ma con misure generose soprattutto per le famiglie con reddito medio-alto (Thévenon, 2016).

proprio reddito per pagare le rette del nido (dati OCSE, 2015). Non stupisce quindi che oltre il 50 per cento dei bambini di età 0-3 anni frequenti una struttura per l’infanzia, contro il 29 per cento del nostro paese (dati Eurostat, 2017). L’unico strumento di sostegno introdotto in Italia, il cosiddetto “bonus asilo nido”, prevede un rimborso delle spese sostenute per strutture per l’infanzia per un importo pari a 1.000 euro annui per tre anni; tuttavia, la carenza di asili nido e le rette più elevate complicano le scelte delle famiglie, che ricorrono in modo preponderante all’aiuto informale di parenti per la cura dei propri figli.¹⁰

Nei mesi scorsi, entrambi i partiti di governo hanno più volte ribadito l’intenzione di voler approvare un grande piano di rilancio delle nascite aumentando i sostegni per le famiglie. Ma quali azioni concrete sono state inserite nella Legge di Bilancio? La manovra conferma le misure esistenti (a eccezione del “voucher babysitter”), ma le novità previste per il 2019 sono minime: l’importo del “bonus bebè” viene aumentato del 20 per cento a partire dal secondo figlio; il “bonus asilo nido” sale da 1.000 a 1.500 euro annui; il congedo obbligatorio di paternità passa da 4 a 5 giorni, mentre quello di maternità può essere posticipato fino al giorno del parto in presenza di una apposita autorizzazione del medico. In totale, le spese aggiuntive per il 2019, rispetto all’andamento a legislazione vigente, sono circa 300 milioni (di cui 204 milioni per il rinnovo e potenziamento del “bonus bebè”). È difficile pensare che piccole variazioni di misure già in vigore possano avere un effetto significativo sui livelli di natalità.

Spesa pubblica e tasso di fecondità

L’esistenza di una correlazione tra entità della spesa pubblica a sostegno della famiglia e tasso di fecondità, che abbiamo documentato a livello temporale per la Svezia nella Figura 3, può essere riscontrata anche considerando l’insieme dei 28 paesi UE. La Figura 4 mette a confronto, per ciascun paese, la spesa in percentuale di Pil per l’anno 2014 e il numero medio di figli per donna

¹⁰ In base ai dati del 2° Dossier “Servizi in... Comune. Tariffe e qualità di nidi e mense” presentato dall’associazione Cittadinanzattiva in data 25 ottobre 2018, una famiglia italiana composta da tre persone con un minore al di sotto dei tre anni e un ISEE di 19.900 euro spende in media 300 euro al mese per pagare la retta dell’asilo nido, una cifra ben superiore al bonus ricevuto.

calcolato nel 2016 (dati Eurostat). La pendenza positiva della linea di regressione segnala che a un aumento della spesa è generalmente associato un aumento del tasso di fecondità. I paesi che più si avvicinano al tasso di ricambio (Francia, Svezia, Danimarca, Regno Unito) spendono più del 2,5 per cento del proprio prodotto interno lordo per sostenere la natalità, mentre all'estremo opposto paesi come Grecia, Spagna e Portogallo presentano tassi di fecondità compresi tra 1,34 e 1,38 e una spesa a sostegno della famiglia inferiore all'1,3 per cento del Pil.

Ma quanto è forte la relazione tra spesa e tasso di fecondità mostrata nel grafico precedente? La stima che si ottiene da una semplice regressione sui dati Eurostat ci dice che a un aumento di un punto percentuale di Pil dei benefici in favore delle famiglie corrisponde un aumento del tasso di fecondità pari al 5 per cento.¹¹ Il che significa che, per esempio, raddoppiando la spesa per la natalità partendo da un livello pari all'1,8 per cento del Pil e da un tasso di fecondità pari a 1,32 (ultimi valori disponibili per l'Italia), quest'ultimo crescerebbe a 1,44, un aumento molto limitato. Il rapporto tra le due variabili risulta quindi essere positivo, ma più basso di quanto il caso della Svezia poteva far presagire. Se è vero che la generosità delle politiche pubbliche ha un impatto sulle scelte dei potenziali genitori, non sarebbe quindi corretto ignorare la presenza di altre determinanti del tasso di fecondità.

Detto questo, una semplice linea di regressione come quella della Figura 4 non consente di stimare l'impatto della spesa pubblica sul tasso di fecondità. Altri fattori potrebbero infatti influenzare entrambe le variabili. Per valutare l'impatto della spesa pubblica occorrono stime econometriche che controllino per l'effetto delle altre variabili. Ai fini di questa nota è sufficiente ricordare i risultati di alcuni studi già esistenti sul tema in questione (per una rassegna più completa si veda, per esempio, Thévenon e Gauthier, 2011):

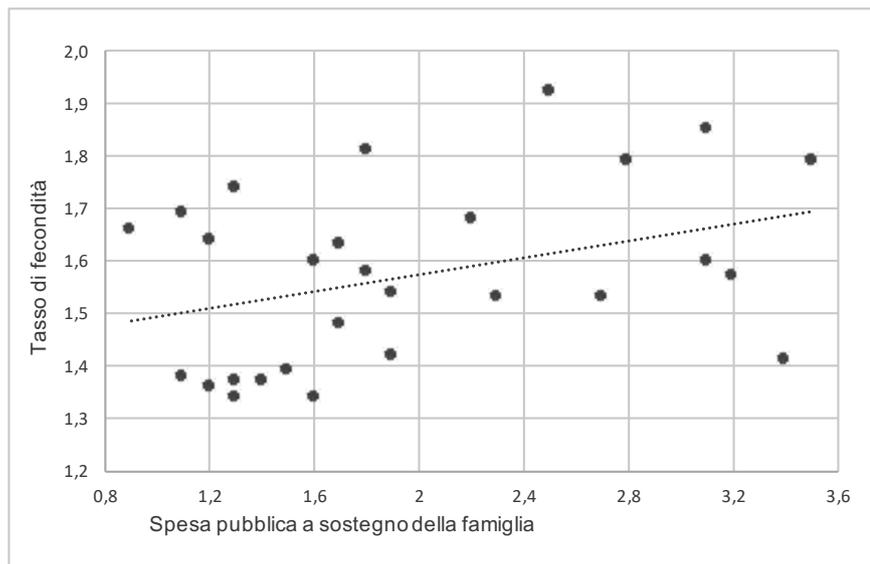
- Luci-Greulich e Thévenon (2013) trovano un effetto positivo per alcune misure a sostegno della famiglia in un pa-

¹¹ Per usare un linguaggio più tecnico, l'elasticità del tasso di fecondità rispetto alla spesa pubblica in percentuale di Pil, ottenibile dopo aver espresso la variabile dipendente in logaritmo naturale, è pari a 0,05. Questo valore sarebbe più elevato se si escludesse dal calcolo il Lussemburgo, che ha una spesa doppia rispetto all'Italia (3,4 per cento del Pil), ma un tasso di fecondità di poco superiore (1,41). Senza il Lussemburgo, ad ogni aumento della spesa pari a un punto percentuale di Pil sarebbe associato un aumento del tasso di fecondità pari al 7 per cento.

nel di 18 paesi OCSE nel periodo 1982-2007. Se il rapporto tra spesa per nato e Pil pro capite raddoppiasse rispetto alla media del periodo, il tasso di fecondità crescerebbe di 0,10 punti nel caso dei sussidi in denaro erogati in prossimità della nascita e di 0,24 punti nel caso dei sussidi erogati negli anni successivi. Inoltre, se la quota di bambini iscritti a un asilo nido raddoppiasse rispetto alla media del periodo, la variazione nel tasso di fecondità sarebbe pari a 0,17. Un mix di differenti misure viene quindi ritenuto la soluzione migliore per sostenere i tassi di fecondità;

- considerando 16 paesi europei, Kalwij (2010) mostra che un aumento della spesa pubblica per misure che consentono alle madri di conciliare famiglia e lavoro ha un effetto causale positivo sulla fecondità: in particolare, raddoppiare l'ammontare annuo dei congedi parentali e dei sussidi per l'asilo nido aumenta rispettivamente la probabilità di avere il primo figlio (+15,9 per cento) e la probabilità di avere più di un figlio (+16,6 per cento);
- risultati simili valgono anche per un panel di 23 paesi OCSE analizzato da Adserà (2004): un aumento di circa 3 mesi (13 settimane) della durata del congedo di maternità può portare a un aumento del tasso di fecondità compreso tra 0,05 e 0,08 punti (3-5 per cento del tasso medio dei paesi UE), soprattutto nella fascia d'età 30-35;
- tuttavia, Duvander et al. (2010) mostrano che è l'uso dei congedi parentali da parte dei padri e non delle madri ad avere un effetto maggiore sulle successive scelte di fecondità, perlomeno guardando i casi di Svezia e Norvegia: se un padre decide di usufruire del congedo, aumentano le probabilità di avere sia un secondo sia un terzo figlio rispetto al caso in cui il padre rinuncia al congedo; l'effetto varia tra i due paesi e in base alla durata dell'utilizzo del congedo (da +4 a +59 per cento) ed è invece più ambiguo nel caso di fruizione da parte della madre;
- Enache (2013) trova invece che soltanto i sussidi in denaro hanno un effetto significativo sul numero di nascite nei 28 paesi dell'UE, mentre le altre misure sembrano inefficaci: raddoppiando i sussidi in denaro, il numero di nascite aumenta del 9 per cento.

Fig. 4 - Correlazione tra spesa pubblica a sostegno della famiglia (2014) e tasso di fecondità (2016), paesi UE
(asse x: valori in percentuale di Pil)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati Eurostat

In sintesi, nonostante l'entità stimata dell'effetto sia diversa da uno studio all'altro e generalmente contenuta, sembra esserci un certo consenso attorno al fatto che misure più generose a sostegno delle famiglie con figli (soprattutto congedi parentali più lunghi e meglio retribuiti riservati ai padri e asili nido meno costosi) siano in grado di sostenere i tassi di fecondità. Di questi risultati bisognerebbe tenere conto quando a livello politico si discute di quale sia il modo più efficace di rilanciare le nascite in Italia. L'esempio di un paese come la Germania, che negli ultimi dieci anni è riuscita a passare da 1,33 a 1,6 figli per donna anche grazie all'introduzione di congedi sul modello svedese e di forti sussidi per servizi di cura per l'infanzia (Radenacker, 2014), può essere di buon auspicio anche per le prospettive di medio termine del nostro paese.

A questo proposito, prima di concludere, va sottolineato che tutti i risultati riportati sopra si riferiscono all'effetto a breve termine sugli indicatori di fecondità. Tuttavia, la decisione di avere un figlio è certamente un investimento a lungo termine, che può richiedere parecchio tempo e la valutazione di diversi elementi

prima di essere intrapreso. Tra gli elementi che influenzano le scelte dei potenziali genitori vi sono anche le aspettative sulla stabilità delle nuove misure introdotte. Pertanto, l'impatto calcolato dagli studi considerati in precedenza potrebbe essere sotto-stimato, in quanto riflette un mix di casi in cui un aumento della spesa a sostegno della famiglia è stato ritenuto fin da subito credibile e quindi duraturo, e di casi in cui invece l'aumento è stato ritenuto soltanto temporaneo. Oltre all'entità e alla composizione della spesa pubblica a sostegno della natalità, anche la stabilità e la coerenza delle misure introdotte rivestono dunque un ruolo importante nel processo decisionale delle famiglie: l'effetto a medio-lungo termine di un nuovo sostegno che sia mantenuto nel tempo può essere più forte di quello a breve, come suggerito tra gli altri da Thévenon e Gauthier (2011). Se così fosse, avere conti pubblici in ordine potrebbe essere un fattore decisivo per convincere i potenziali genitori a ritenere credibili e sostenibili gli aumenti di spesa pubblica a favore delle famiglie e a modificare di conseguenza le proprie scelte di fecondità.

Bibliografia

- A. Adsera, *Changing fertility rates in developed countries. The impact of labor market institutions*, in "Journal of Population Economics", 2004, 17(1), pp. 1-27.
- G. Andersson, *A review of policies and practices related to the "highest-low" fertility of Sweden*, in "Vienna Yearbook of Population Research", 2008, pp. 89-102.
- A. Bjorklund, *Does family policy affect fertility? Lessons from Sweden*, in "Journal of Population Economics", 2006, 19(1), pp. 3-24.
- A. Duvander, Lappegard T., Andersson G., *Family policy and fertility: fathers' and mothers' use of parental leave and continued child-bearing in Norway and Sweden*, in "Journal of European Social Policy", 2010, 20(1), pp. 45-57.
- C. Enache, *Family and Childcare Support Public Expenditures and Short-Term Fertility Dynamics*, in "Panoeconomicus", 2013, 3, pp. 347-364.
- A. Kalwij, *The impact of family policy expenditure on fertility in Western Europe*, in "Demography", 2010, 47(2), pp. 503-519.
- R. Lesthaeghe, *The Unfolding Story of the Second Demographic Transition*, in "Population and Development Review", 2010, 36, pp. 211-251.

- A. Luci-Greulich, Thevenon O., *The Impact of Family Policies on Fertility Trends in Developed Countries*, in "European Journal of Population", 2013, 29, pp. 387-416.
- A. Radenacker, *Family policies: Germany*, 2014. Articolo disponibile al link: <https://www.perfar.eu/policy/family-children/germany>.
- O. Thevenon, *The Influence of Family Policies on Fertility in France: Lessons from the Past and Prospects for the Future*, in Rindfuss R., Choe M. (eds.), *Low Fertility, Institutions, and their Policies*, Springer, Cham 2016.
- O. Thevenon, Gauthier A.H., *Family policies in developed countries: a 'fertility booster' with side-effects*, in "Community, Work & Family", 2011, 14(2), pp. 197-216.

Appendice

Tav. 1 - Principali misure a sostegno della natalità in Svezia (2018)

Tipologia	Misura	Importo	Durata	Condizioni
Sussidio in denaro	Sussidio per madri in gravidanza (<i>graviditetspenning</i>)	80 per cento dello stipendio giornaliero della madre (max. 70 euro al giorno)	50 giorni (da 60 a 11 giorni prima del parto)	Impiego in lavori gravosi o rischiosi per la salute
Sussidio in denaro	Congedo parentale (<i>föräldrapenning</i>)	80 per cento dello stipendio giornaliero per i primi 390 giorni, 17,5 euro per i restanti 90 giorni	480 giorni (di cui 90-240 riservati al padre)	Età del figlio < 12
Sussidio in denaro	Congedo per malattia del figlio (<i>vård av barn</i>)	80 per cento dello stipendio giornaliero	120 giorni all'anno per figlio	Età del figlio < 12
Sussidio in denaro	Assegno per figli (<i>barnbidrag</i>)	121,25 euro al mese per figlio (+ bonus per ogni figlio aggiuntivo)	16 anni	Età del figlio < 16
Sussidio per servizi	Tetto alle rette degli asili	Retta massima pari a 134 euro al mese (0 euro per le famiglie più povere)	5 anni	1 < età del figlio < 6
Sussidio per servizi	Sussidio alla mobilità	Autobus gratuiti per genitori con bambini piccoli nel passeggio		

Nota: i valori in euro sono stati calcolati sulla base di un tasso di cambio tra corona svedese ed euro pari a 0,097 (cambio al 30-12-2018).

Tav. 2 - Principali misure a sostegno della natalità in Italia (2018)

Tipologia	Misura	Importo	Durata	Condizioni
Sussidio in denaro	Bonus "mamme domani"	800 euro per madri al settimo mese di gravidanza	Una tantum	
Sussidio in denaro	Congedo obbligatorio di maternità	80 per cento dello stipendio giornaliero della madre	150 giorni (di norma da 60 giorni prima a 90 giorni dopo il parto)	
Sussidio in denaro	Congedo obbligatorio di paternità	100 per cento dello stipendio giornaliero del padre	4 giorni (entro i 5 mesi dalla nascita)	
Sussidio in denaro	Congedo parentale	30 per cento dello stipendio giornaliero entro gli 8 anni del bambino; nessuna indennità tra gli 8 e i 12 anni del bambino	300 giorni complessivi (di cui max. 180 per la madre e 210 per il padre)	Età del figlio < 12; genitore occupato; reddito annuo del genitore < 2,5 volte la pensione minima per avere diritto all'indennità al 30 per cento tra i 6 e gli 8 anni del bambino
Sussidio in denaro	Congedo per malattia del figlio	Nessuna indennità, solo versamento dei contributi	Nessun limite fino ai 3 anni del bambino, 5 giorni all'anno tra i 3 e gli 8 anni del bambino	Età del figlio < 8

Tav. 2 - Principali misure a sostegno della natalità in Italia (2018)

Tipologia	Misura	Importo	Durata	Condizioni
Sussidio in denaro	Bonus bebè	960 euro annui	1 anno	Età del figlio < 1; ISEE familiare < 25.000 euro (< 7.000 euro per avere diritto al raddoppio del bonus)
Sussidio in denaro	Assegno di maternità	339 euro mensili (erogati dal comune di residenza)	5 mesi	Madre disoccupata o casalinga; ISEE familiare < 17.000 euro
Sussidio per servizi	Bonus asilo nido	1.000 euro annui per il rimborso della retta dell'asilo nido	3 anni	Età del figlio < 3
Sussidio per servizi	Voucher babysitter	600 euro mensili per l'acquisto di servizi di babysitting o la fruizione di un asilo nido	6 mesi (in alternativa al congedo parentale)	
Riduzione fiscale	Detrazione fiscale per figli a carico	max. 1.220 euro per figlio sotto i 3 anni, max. 950 euro per figlio sopra i 3 anni (+ 200 euro aggiuntivi per figlio se i figli sono più di tre); importo decrescente nel reddito familiare		Età del figlio < 24; reddito IRPEF annuo del figlio < 4.000 euro

La spesa per la pubblica istruzione

di Alessandro Caiumi
29 luglio 2019

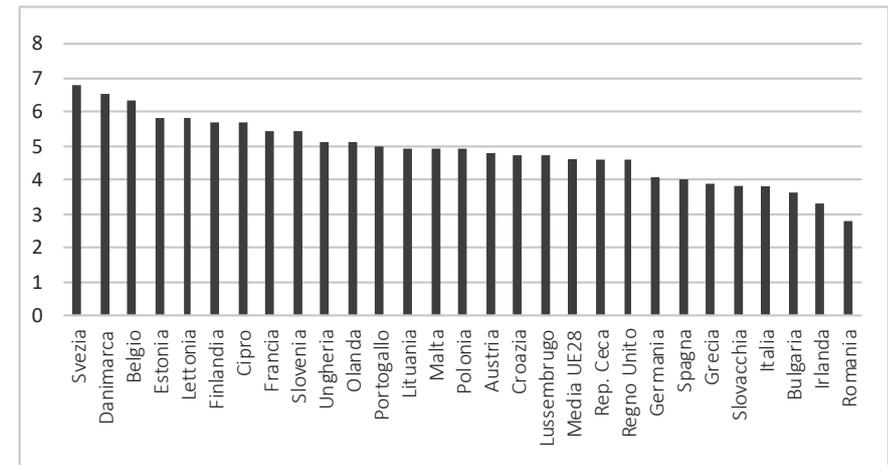
Nel 2017 la spesa italiana per la pubblica istruzione ammontava a 66 miliardi di euro, leggermente meno della spesa per il pagamento degli interessi sul debito pubblico. Valutando la spesa pubblica per istruzione sia rispetto al Pil, sia rispetto alla spesa pubblica totale, l'Italia si colloca agli ultimi posti delle classifiche europee e dalla crisi del 2007-08 in poi il divario con le medie UE si sta allargando. Il problema riguarda soprattutto l'istruzione terziaria. Tenendo conto della struttura demografica della popolazione, le spese per istruzione pubblica primaria e secondaria del nostro paese sono poco sopra le medie UE, mentre quella per istruzione terziaria è al penultimo posto in Europa. Nonostante il recente aumento di spesa privata, la situazione per l'istruzione universitaria è in peggioramento: la spesa complessiva è calata di oltre 600 milioni tra il 2010 e il 2015. L'Italia presenta anche un numero di laureati ben minore della media UE.

Nel 2017 la spesa per la pubblica istruzione è stata pari a 66,1 miliardi di euro, di cui 25,1 miliardi per l'istruzione primaria (prescolastica ed elementare), 30,4 miliardi per quella secondaria (scuole medie, scuole superiori e istruzione post-secondaria non-terziaria), 5,5 miliardi per quella terziaria (università) e i restanti 5,1 miliardi per servizi sussidiari e altre categorie residua

li.¹ L'Italia è stata l'unico paese dell'Unione Europea in cui la spesa per interessi sul debito pubblico (e altre spese collegate), pari a 69 miliardi nel 2017, ha ecceduto quella per l'istruzione (per 0,2 punti percentuali di Pil).² Mentre l'ultimo caso analogo in Europa è rappresentato dalla Grecia nel 2012, per il nostro paese questo fatto si ripropone annualmente dal 2011.

La spesa pubblica italiana per istruzione in percentuale di Pil, pari al 3,8 per cento nel 2017, è ben al di sotto della media europea (4,6 per cento). L'Italia si colloca nelle ultime posizioni in Europa, seguita solamente da Bulgaria, Irlanda e Romania (Figura 1). Se invece si considera la spesa pubblica per istruzione in percentuale di spesa pubblica totale, l'Italia è all'ultimo posto

Fig. 1 - Spesa pubblica per istruzione (2017) (valori in percentuale di Pil)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati Eurostat

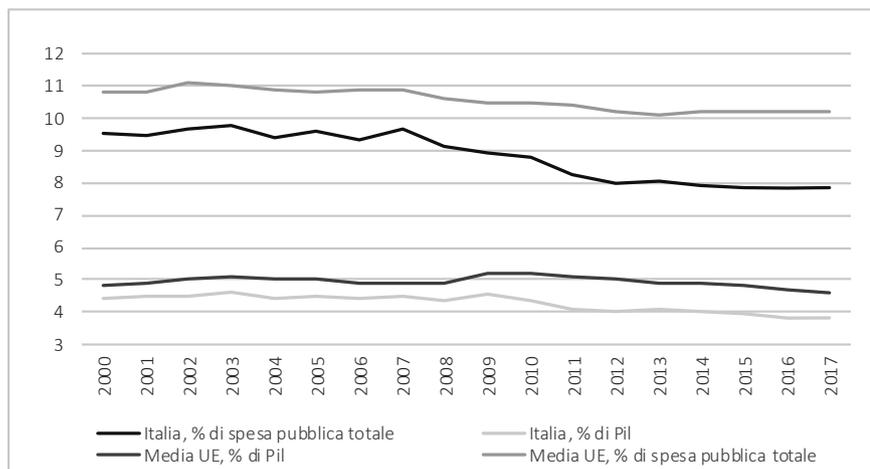
¹ La categoria di spesa "istruzione post-secondaria non-terziaria" ammonta a 0,4 miliardi e comprende le spese destinate a programmi di apprendimento, dopo le scuole superiori, volti a preparare all'ingresso nel mercato del lavoro o al proseguimento degli studi nelle università. Come avviene nelle pubblicazioni OCSE sul tema dell'istruzione, in questa nota la spesa per istruzione post-secondaria non-terziaria viene inclusa nella macro-categoria "istruzione secondaria" al fine di facilitare i confronti internazionali (ridotti alle tre macro-categorie di istruzione primaria, secondaria, terziaria).

² La cifra riportata si riferisce alla voce COFOG 01.7.1 ("operazioni in materia di debito pubblico") che include gli interessi sul debito e le spese per la sottoscrizione e l'emissione dei titoli di stato. Non sono invece compresi i costi amministrativi della gestione del debito.

in Europa con solo il 7,9 per cento a fronte di una media europea del 10,2 per cento.

Preoccupa anche l'andamento della spesa pubblica per istruzione. Dal 2007, infatti, la spesa per istruzione in percentuale di spesa pubblica totale è scesa di quasi due punti percentuali (Figura 2). Nello stesso intervallo di tempo la media UE è invece calata solo leggermente, passando dal 10,6 per cento al 10,2 per cento, il che significa che l'Italia oggi è più distante dalla media UE di quanto non lo fosse prima della crisi. La riduzione nel peso della spesa per istruzione sul totale è avvenuto peraltro in un periodo in cui la spesa pubblica totale scendeva dell'1,3 per cento in termini reali. La spesa per istruzione scendeva ancora più rapidamente, del 9,1 per cento in termini nominali e del 19,6 al netto dell'inflazione. Il crescente distacco con la media europea è certificato anche dal rapporto tra spesa per pubblica istruzione e Pil, in calo per l'Italia nel decennio 2007-2017 dal 4,5 al 3,8 per cento e contro un calo della media UE dal 4,9 al 4,6 per cen-

Fig. 2 - Spesa pubblica per istruzione (Italia e media UE)
(valori in percentuale)



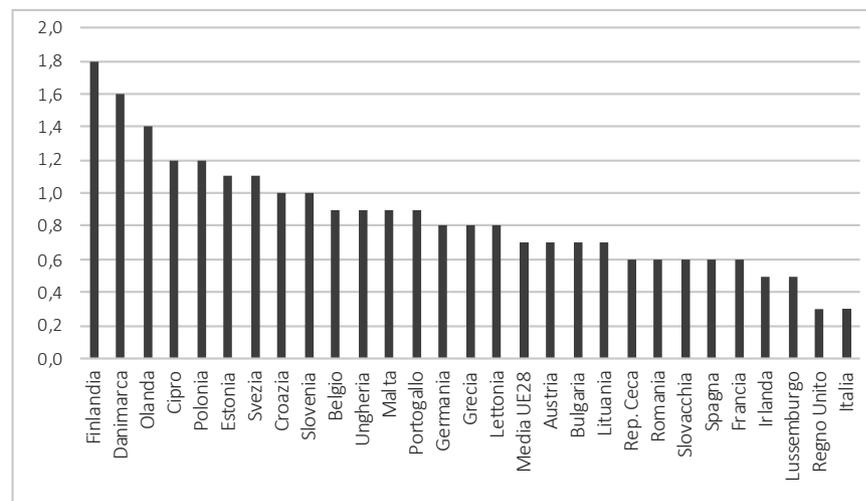
Fonte: Elaborazioni OCPI su dati ISTAT

to. Questo declino è avvenuto in modo più rapido rispetto ai cambiamenti demografici: tra il 2007 e il 2017 la quota di popolazione 3-25 anni sul totale della popolazione è calata del 2,3 per cento, mentre la spesa media per popolazione 3-25 anni in pub-

blica istruzione in rapporto al reddito pro capite è calata del 14,1 per cento.³

I dati più preoccupanti riguardano l'istruzione universitaria. Mentre nel 2017 l'Italia riportava cifre in linea con la media europea per l'istruzione primaria e secondaria (1,5 e 1,7 per cento del Pil rispettivamente, a fronte di medie UE di 1,5 e 1,9 per cento), si apre un grosso divario quando si considera la spesa per istruzione terziaria. Lo stato ha speso, infatti, solo lo 0,3 per cento del Pil per istruzione terziaria, nemmeno la metà della media europea dello 0,7 (Figura 3).⁴ In questa voce l'Italia è all'ultimo posto in Europa, a pari merito con il Regno Unito.

Fig. 3 - Spesa pubblica per istruzione universitaria (2017)
(valori in percentuale di Pil)



Fonte: Elaborazioni OCPI su dati Eurostat

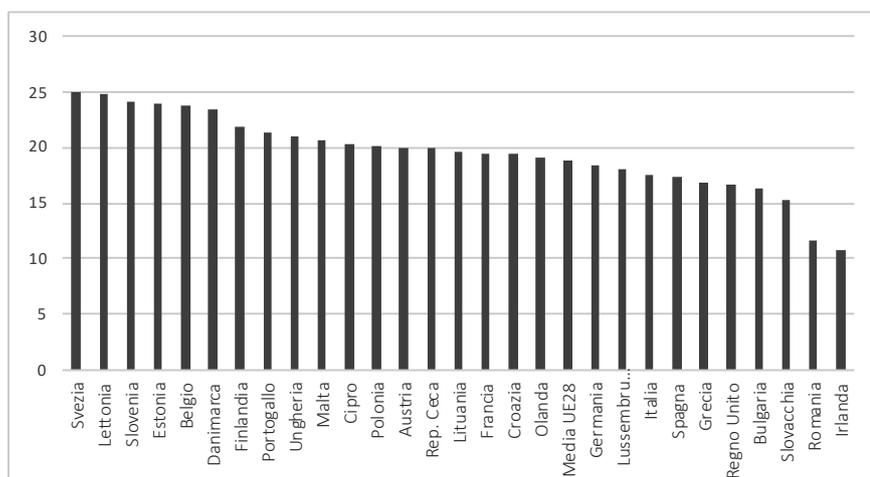
Una possibile ipotesi è che la bassa spesa per pubblica istruzione si debba alla struttura demografica della popolazione, ossia che l'Italia spenda meno dei partner europei poiché ha meno giovani. Utilizzando la spesa media per popolazione 3-25 anni in pubblica istruzione in rapporto al reddito pro capite, indicatore

³ Utilizziamo la popolazione nella fascia di età 3-25 anni per approssimare il numero di studenti nelle scuole italiane di ogni ordine e grado.

⁴ Si escludono i costi di "ricerca e sviluppo", ossia i costi per amministrazione e funzionamento di enti pubblici impegnati nella ricerca applicata e nello sviluppo sperimentale relativo all'istruzione (voce COFOG 09.7.0).

che tiene conto sia del diverso numero di studenti sia del diverso livello delle risorse disponibili per finanziare la spesa, rispetto alle statistiche precedenti l'Italia migliora leggermente la sua posizione, avvicinandosi alla media UE ma restandone al di sotto di 1,4 punti percentuali di Pil pro capite (Figura 4). Compiendo questo esercizio per le tre principali categorie di istruzione (primaria, secondaria e terziaria) separatamente, emerge che il nostro paese è leggermente al di sopra delle medie UE per la spesa media in istruzione primaria e secondaria (Figure 5 e 6), mentre è penultima in Europa per istruzione terziaria, con una spesa media in percentuale di Pil pro capite del 5,3 per cento a fronte di una media UE del 10 per cento (Figura 7). Pur controllando per la struttura demografica, quindi, la spesa italiana per istruzione terziaria è molto bassa.

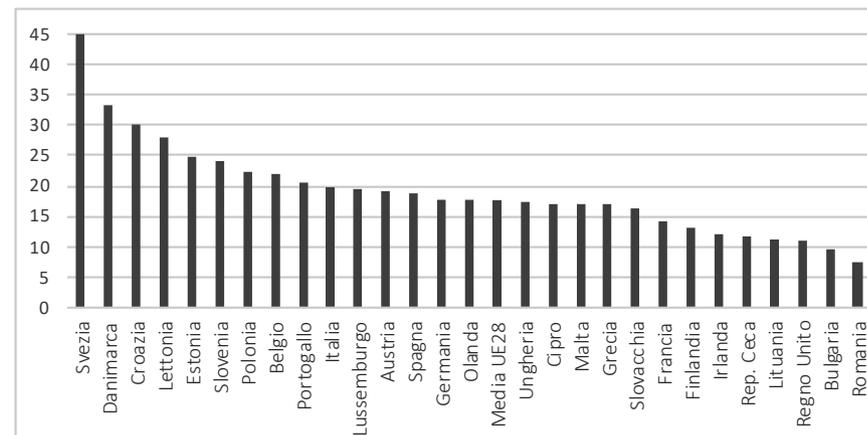
Fig. 4 - Spesa media per popolazione 3-25 anni in pubblica istruzione (2017) (valori in percentuale del reddito pro capite)



Fonte: Elaborazioni OCPI su dati Eurostat e Ameco

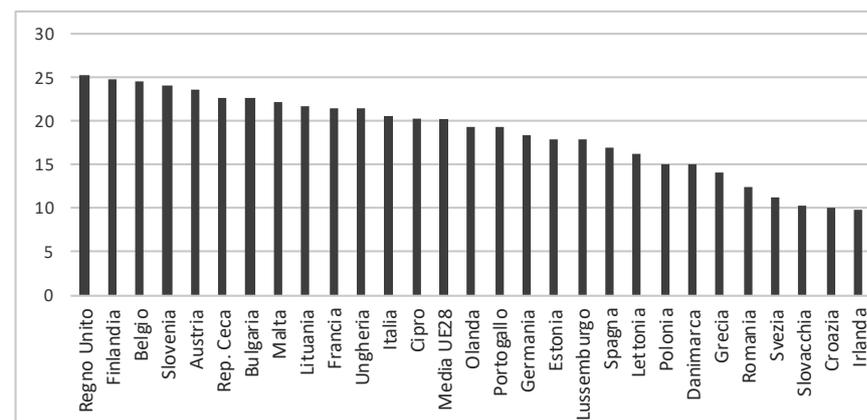
Si potrebbe argomentare che per colmare il divario di spesa pubblica per istruzione terziaria l'Italia faccia affidamento alla spesa privata. Tuttavia, sebbene la quota di spesa privata sul totale in Italia (attorno al 30 per cento) sia leggermente più alta rispetto alla media UE, il totale tra spesa pubblica e privata per l'istruzione universitaria in percentuale di Pil è stato dello 0,6

Fig. 5 - Spesa media per popolazione 3-11 anni in istruzione primaria (2017) (valori in percentuale del reddito pro capite)



Fonte: Elaborazioni OCPI su dati Eurostat e Ameco

Fig. 6 - Spesa media per popolazione 12-19 anni in istruzione secondaria (2017) (valori in percentuale del reddito pro capite)

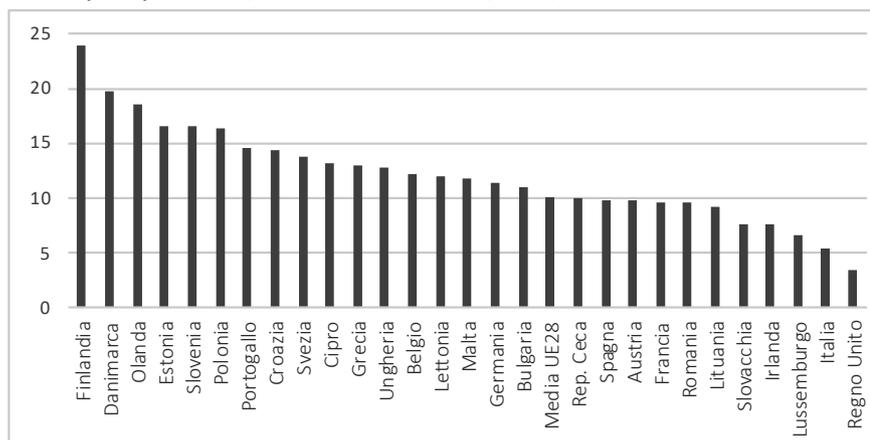


Fonte: Elaborazioni OCPI su dati Eurostat e Ameco

per cento nel 2015, al di sotto della media UE (0,9 per cento).⁵ Inoltre, occorre notare che tra il 2010 e il 2015 l'Italia è stata tra i

⁵ Per le statistiche comprensive dei dati sulla spesa privata si utilizza la se-

Fig. 7 - Spesa media per popolazione 20-25 anni in istruzione terziaria (2017) (valori in percentuale del reddito pro capite)



Fonte: Elaborazioni OCPI su dati Eurostat e Ameco

paesi che hanno visto aumentare maggiormente la quota di spesa privata sul totale dell'istruzione universitaria (236 milioni in più nel 2015 rispetto a 5 anni prima), ma questo non ha compensato il calo della quota della spesa pubblica nello stesso periodo, generando una riduzione complessiva di 637 milioni.⁶

È difficile pensare che la carenza di spesa pubblica per istruzione universitaria non sia strettamente legata alla percentuale di persone che conseguono una laurea, solamente il 26,9 per cento in Italia a fronte di una media europea del 39,9 per cento.⁷ Se da un lato è possibile che minori risorse impiegate (meno docenti, strutture peggiori ecc.) non creino le condizioni ottimali per il conseguimento della laurea, non si può però escludere che tra le spiegazioni del basso numero di laureati vi sia una bassa propensione a iscriversi all'università a causa dei rendimenti attesi. In Italia gli adulti laureati guadagnano in media solo il 38 per cento in più di coloro che dopo la scuola superiore non hanno prose-

guente pubblicazione: OECD, *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris 2018.

⁶ In questo calcolo sono inclusi anche i costi di "ricerca e sviluppo" per l'istruzione terziaria.

⁷ Si veda https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/et-monitor-report-2018-italy_en.pdf.

guito gli studi, mentre la media OCSE è del 55 per cento in più.⁸ Questo fatto potrebbe essere motivato dalla scelta del percorso universitario: in Italia, infatti, la percentuale di laureati in discipline umanistiche, in media meno remunerative nel mercato del lavoro, è più alta rispetto agli altri paesi (il 39 per cento contro una media del 23).

In conclusione, anche tenendo conto degli aspetti demografici, l'Italia spende meno in istruzione terziaria rispetto agli altri paesi europei. Pur essendo difficile stabilire se la bassa percentuale di laureati sia un problema di domanda (i giovani non sono interessati a iscriversi o a portare a termine il percorso) o di offerta (si spende meno e ciò riduce la qualità nell'istruzione terziaria e quindi l'interesse degli studenti), ciò non toglie che una seria lotta agli sprechi in altri settori potrebbe liberare risorse da far confluire nell'istruzione universitaria. Anche alla luce dell'effetto che l'istruzione terziaria ha sull'inserimento nel mercato del lavoro e sulla formazione del capitale umano, sarebbe auspicabile assestarci su una spesa per l'università più vicina alle medie UE e OCSE.

⁸ Si veda il *country report 2018* dell'OCSE: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2018-53-en.pdf?expires=1562936125&id=id&accname=guest&checksum=A2362FB6DFFE99A2040487BF82124C>.

Reddito di Cittadinanza: generoso con i single e parsimonioso con le famiglie numerose

di Andrea Gorga
11 febbraio 2019

Il provvedimento tratta con un unico strumento due problemi che in linea di principio vanno tenuti distinti e che sono distinti in quasi tutti gli altri paesi: il sostegno alle famiglie in condizione di disagio sociale e il contrasto alla disoccupazione. I tempi di attuazione della misura sono del tutto incongrui e determineranno livelli di inefficienza e confusione, che ipotecheranno il funzionamento del sussidio per molti anni a venire. Per mantenere fermo il numero simbolo del Reddito di Cittadinanza (780 euro), si è costruito un sistema che limita, spesso in maniera arbitraria, la platea dei beneficiari: è generoso con i single (cui spetta la misura simbolo di 780 euro) e molto restrittivo con le famiglie numerose. La scala di equivalenza per tenere conto della numerosità dei nuclei familiari penalizza fortemente le famiglie numerose, che sono quelle in cui è maggiormente concentrata la povertà. Anche la misura fissa per l'affitto (280 euro/mese) contribuisce a penalizzare le famiglie numerose. Un'ulteriore distorsione è creata dal fatto che l'ammontare del beneficio erogato non dipende dal territorio, ma è calcolato a livello nazionale. Secondo l'Istat la soglia di povertà varia sensibilmente al variare del luogo di residenza. Al Sud il costo della vita è dal 25 al 32 per cento (a seconda della dimensione della città) più basso rispetto al Nord, quindi il Reddito di Cittadinanza finirà per essere relativamente più generoso con le persone residenti nel Mezzogiorno. A sintesi di queste distorsioni, il massimo beneficio affluisce ai single residenti al Sud, i quali arriveranno a percepire un reddito fino al 40 per cento superiore rispetto alla soglia di povertà.

Per converso una famiglia con due adulti e due ragazzi in una città del Nord rimarrà povera, in quanto arriverà a percepire 1.180 euro, a fronte di una soglia di povertà Istat pari a 1.653 euro. Nel seguito della nota, si sviluppano una serie di confronti con analoghe misure di contrasto alla povertà esistenti in altri paesi europei. Emergono due considerazioni:

- *l'entità del sussidio per un single, rapportata al Pil pro capite del paese, collocherebbe l'Italia al sesto posto in Europa a poca distanza dai paesi nordici e ben al di sopra di Francia, Germania e Spagna. La collocazione dell'Italia peggiora man mano che cresce la dimensione familiare che viene presa a riferimento per il confronto;*
- *per quanto riguarda la platea dei beneficiari, rapportata alla dimensione della povertà, l'Italia si collocherebbe intorno alla metà della classifica europea, di gran lunga al di sotto dei paesi scandinavi e di quasi tutti i paesi dell'Europa occidentale, ma sopra i paesi dell'Europa centro-orientale. Questo riflette sia i requisiti stringenti in termini di reddito e patrimonio, sia il requisito di residenza per stranieri (10 anni di residenza per ottenere il beneficio) che hanno limitato l'erogazione del Reddito di Cittadinanza a un numero di famiglie relativamente basso.*

Per quanto riguarda i requisiti di residenza, l'Italia sarebbe uno dei paesi più restrittivi in Europa; saranno pochissimi gli stranieri che potranno beneficiare del Reddito di Cittadinanza. Le famiglie di stranieri sono peraltro tra le più esposte alla povertà. L'Istat stima che il 30 per cento circa delle famiglie composte da stranieri vivano in condizioni di povertà assoluta, mentre questa percentuale è del 5 per cento per le famiglie di soli italiani.

Requisiti

Le condizioni di accesso alla misura considerano, oltre al reddito, anche la ricchezza e il possesso di beni considerati "di lusso". Nello specifico:

- ISEE inferiore ai 9.360 euro. Questo indicatore tiene conto del reddito, del patrimonio e della composizione familiare e consente di valutare la condizione economica complessiva di una famiglia;

- reddito inferiore ai 6.000 euro per un single, poi parametrato secondo la scala di equivalenza, al crescere della dimensione del nucleo familiare. La soglia aumenta a 9.360 euro nel caso il nucleo familiare risieda in un'abitazione in locazione;
- patrimonio mobiliare inferiore ai 6.000 euro;
- patrimonio immobiliare inferiore ai 30.000 euro;
- nessun componente del nucleo familiare deve essere intestatario di autoveicoli immatricolati nei 6 mesi precedenti la richiesta di erogazione del Reddito di Cittadinanza;
- Nessun componente del nucleo familiare deve possedere auto con cilindrata superiore ai 1600cc e motocicli con cilindrata superiore ai 250cc acquistati nei due anni precedenti la richiesta di erogazione del beneficio;
- nessun componente deve possedere navi e imbarcazioni da diporto.

I molteplici requisiti patrimoniali e reddituali misurano le stesse caratteristiche, ma in modalità differenti. Il reddito per esempio entra nel calcolo dell'ISEE al netto di alcuni costi come il canone di locazione, quindi può facilmente avvenire che una famiglia, pur avendo un ISEE inferiore alla soglia, non possa accedere al Reddito di Cittadinanza. Prendiamo per esempio un caso semplificato di una famiglia con un unico componente che guadagna 10.000 euro ogni anno, non possiede alcun patrimonio e paga 300 euro al mese di affitto (3.600 euro annui). L'ISEE in questo caso sarebbe pari a 6.400 euro e di gran lunga inferiore alla soglia, ma un reddito di 10.000 euro non è comunque compatibile con il secondo requisito e l'individuo in questione non avrà diritto al Reddito di Cittadinanza. Naturalmente in questo caso l'incentivo a dichiarare un reddito inferiore alla soglia oppure a ridurre le ore di lavoro è molto elevato.

Anche il patrimonio viene considerato nel calcolo dell'ISEE, ma solo per un ammontare pari al 20 per cento. Un nucleo familiare composto da una persona con 10.000 euro nel conto corrente e che non percepisce alcun reddito, ha un ISEE pari a 2.000 euro, ma non rispetta il requisito massimo di patrimonio mobiliare. Naturalmente, anche in questo caso, l'incentivo ad azzerare il conto comprando asset sicuri (per esempio l'oro) è molto elevato.

Nel caso in cui si rispettino tutti i requisiti e si sia abili al lavoro, sarà richiesto di sottoscrivere il Patto per il Lavoro che vincola il richiedente ad accettare una di 3 offerte di lavoro ritenute congrue con vincolo geografico che si amplia nel tempo: 100 km dalla residenza nei primi 6 mesi, 250 km nei successivi 6 mesi e l'intero territorio nazionale negli ultimi 6 mesi di ricezione del sussidio. La durata massima dell'erogazione del reddito sarà 18 mesi con possibilità di rinnovo. Nel secondo ciclo di erogazione, il beneficiario avrà però l'obbligo di accettare la prima offerta ricevuta senza vincolo geografico.

Nel caso in cui il beneficio sia erogato ingiustamente sulla base di false dichiarazioni, la pena prevista va da due a sei anni di reclusione: molto severa se si pensa che reati simili commessi da pubblici ufficiali sono puniti con la reclusione da uno a sei anni oppure per esempio che la pena massima per omicidio colposo è di cinque anni.¹

Povertà e disoccupazione

Molte delle famiglie che accederanno al Reddito di Cittadinanza sono in condizioni di disagio sociale, indipendentemente dalla loro condizione lavorativa. La povertà è infatti un concetto multidimensionale che prende in considerazione diversi fattori: la salute propria e dei famigliari, la presenza di dipendenze, l'educazione, l'alimentazione ecc. Una buona parte degli inoccupati avranno verosimilmente bisogno di assistenza sociale prima di poter essere inseriti nel mondo del lavoro. Inoltre, una famiglia in povertà assoluta su quattro non può aumentare la propria offerta di lavoro in quanto le persone in età lavorativa sono già occupate a tempo pieno.²

Nella maggior parte dei paesi occidentali, povertà e disoccupazione sono affrontati con strumenti diversi, ma il governo ha ritenuto di incidere su entrambi attraverso lo stesso strumento, tarato sulla lotta alla disoccupazione.

È vero che, in casi in cui il disagio sociale esuli dalla sola mancanza di lavoro, viene sottoscritto il Patto per l'Inclusione

¹ Falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici, art. 476 codice penale.

² M. Baldini, G. Gallo, *Quando il lavoro non ferma la povertà*, 2018, disponibile al sito lavoce.info.

Sociale che prevede numerose forme di assistenza tra cui il sostegno socio-educativo, l'assistenza domiciliare, servizi di mediazione familiare e culturale ecc. Ma il fatto è che la maggior parte delle risorse andranno a centri per l'impiego, ANPAL (Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro) e altri enti preposti a tutelare gli individui esclusivamente dall'assenza di lavoro, tralasciando tutte le altre dimensioni della povertà.

Si può ritenere che questa sia una scelta volta a evitare un dispendio eccessivo di risorse. Rimane però l'incognita di come faranno le strutture predisposte dal governo a gestire le altre dimensioni di povertà considerando l'aumento della platea dei beneficiari rispetto al Reddito di Inclusione. In particolare, l'architettura del provvedimento finisce per marginalizzare servizi sociali comunali, che sono gli unici a possedere le competenze necessarie per comprendere i molteplici volti della povertà.

I tempi di attuazione

La volontà politica di accelerare i tempi per l'erogazione del Reddito di Cittadinanza potrebbe provocare importanti conseguenze negative al funzionamento della misura anche negli anni a venire. Come peraltro già sottolineato anche dall'Alleanza contro la povertà, senza un'attenta pianificazione e adeguamento delle strutture amministrative, si rischia di trasformare questo strumento in un finanziamento a pioggia, peraltro spesso poco incisivo nei confronti delle categorie più esposte alla povertà.

Allo scopo di utilizzare al meglio le risorse pubbliche e sviluppare un circolo virtuoso tra politiche attive del lavoro e lotta alla povertà, sarebbe auspicabile una pianificazione pluriennale che rivolga in primo luogo l'attenzione alla predisposizione e adeguamento delle strutture, per poi, solo in seguito, finalizzare l'erogazione dei benefici.

Particolare preoccupazione genera l'assunzione, al di fuori delle normali procedure, di migliaia di funzionari per i centri dell'impiego, i quali non avranno le professionalità e la formazione necessaria per svolgere i compiti a cui saranno chiamati.

Si aggiunga che attualmente, in gran parte del paese, i centri dell'impiego non sono attrezzati per identificare delle offerte di lavoro da proporre ai beneficiari del Reddito di Cittadinanza, per cui nella realtà le norme volte a evitare abusi sono destinate a rimanere sulla carta.

La questione dei tempi è cruciale anche in relazione all'articolo 12 comma 9 relativo alla revisione del beneficio in caso di esaurimento delle risorse. Il modo giusto di procedere in presenza di un vincolo finanziario sarebbe quello di dare congruo tempo (due o tre mesi) dopo l'approvazione della norma per raccogliere tutte le domande e poi suddividere le risorse per calcolare il beneficio individuale. Invece in questo modo le domande potranno essere avanzate dall'inizio di marzo, quando il decreto potrebbe non essere ancora approvato dal parlamento. Se, anche a causa delle difficoltà di avvio del sistema, a marzo le domande saranno poche relativamente a quelle che verranno presentate nei mesi successivi potrebbe verificarsi la necessità di rivedere il beneficio al ribasso. Ai primi arrivati, si darebbe dunque il beneficio pieno (780 euro per i single non proprietari di case) per qualche mese. Successivamente, ci si potrebbe trovare nella situazione di dover abbassare il beneficio (ovviamente sia per i nuovi che per i vecchi beneficiari). Data la rilevanza quantitativa della misura e la diffusa aspettativa di un beneficio "base" di 780 euro, questa revisione, in sé fisiologica, potrebbe rivelarsi molto difficile da gestire sul piano sociale e politico.

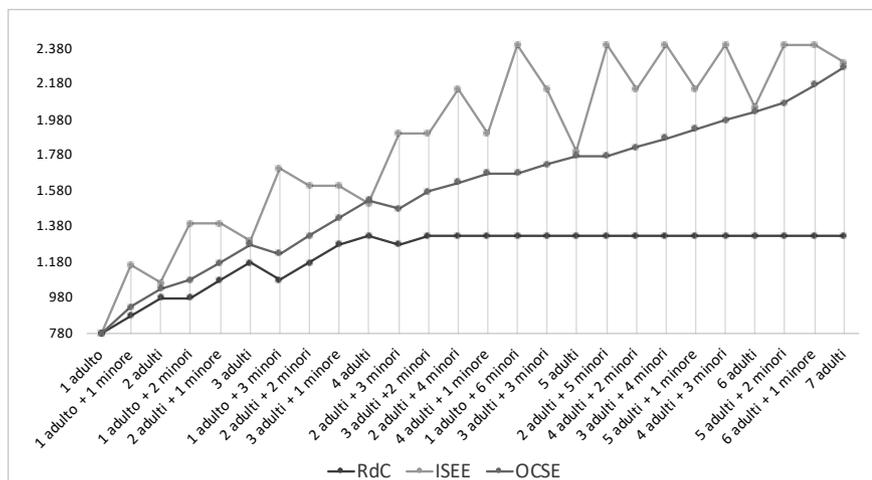
Penalizzazioni per le famiglie numerose

Inizialmente il Reddito di Cittadinanza era nato come beneficio erogato indipendentemente dalla condizione abitativa e pari a 780 euro per una famiglia composta da una singola persona. Nella forma presentata in campagna elettorale sarebbe costato almeno 17 miliardi di euro e sarebbe stato tra i più generosi d'Europa. Il decreto appena approvato ha invece previsto un reddito minimo pari a 500 euro mensili più 280 euro nella forma di contributo per l'affitto. Questa modalità di erogazione consente di ridurre il peso del Reddito di Cittadinanza per le finanze pubbliche, non solo perché il supporto per la casa non è erogato a tutti i destinatari della misura, ma anche perché la componente destinata all'affitto non aumenta all'aumentare dei componenti della famiglia. Tenendo ferma la platea considerata dal decreto legge infatti, anche considerando l'erogazione del supporto alla casa a tutti i beneficiari, il risparmio per le casse dello stato è nell'ordi-

ne dei 3,5 miliardi di euro sull'anno: in sostanza, con questo artificio, minori risorse vengono destinate alle famiglie numerose.³

Un'ulteriore modifica apportata al decreto rispetto a quanto era stato prospettato è la scala di equivalenza.⁴ Quest'ultima è un insieme di coefficienti che consente di calcolare l'ammontare mensile da corrispondere a famiglie che contano più di un componente. Più è grande il nucleo familiare, più il coefficiente sarà elevato e maggiore sarà il beneficio erogato. La povertà è infatti prevalentemente un concetto familiare, piuttosto che individuale. Esistono delle scale di equivalenza standard che sono normalmente utilizzate, come la scala di equivalenza ISEE e quella OCSE. La precedente proposta del M5S utilizzava la scala di equivalenza dell'OCSE, mentre il REI utilizza quella ISEE. Il governo ha deciso di sviluppare una nuova scala di equivalenza molto meno generosa di quelle precedentemente menzionate.

Fig. 1 - Ammontare del beneficio con diverse scale di equivalenza
(valori in euro)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati RT RdC, ddl 1148/2013

³ L'ammontare esatto dipende dalla specifica composizione delle famiglie destinatarie del reddito. La stima è calcolata tenendo ferma la scala di equivalenza del DL 1148/2013 e assumendo che il supporto per la casa venga erogato a tutti i nuclei beneficiari.

⁴ Per approfondimenti: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-reddito-di-cittadinanza-un-confronto-con-l-europa>.

La Figura 1 mostra come cresce il beneficio al crescere del numero di componenti del nucleo familiare.⁵ L'ammontare erogato per componente familiare è calcolato moltiplicando i 500 euro di reddito minimo per il coefficiente corrispondente nella scala di equivalenza più i 280 euro di supporto alla casa. Come evidenziato in figura, la scala di equivalenza sviluppata per il Reddito di Cittadinanza è molto meno generosa di quelle standard e penalizza le famiglie numerose rispetto ai singoli individui (per nuclei di una sola persona il reddito rimane pari a 780 euro). Sulla base dell'attuale platea del Reddito di Cittadinanza stimata dalla relazione tecnica, se confrontiamo l'ammontare erogato con la scala di equivalenza del Reddito di Cittadinanza con l'ammontare che sarebbe stato erogato con la scala di equivalenza OCSE (quella utilizzata nella proposta del M5S della scorsa legislatura), il risparmio per lo stato è di circa 2,1 miliardi sull'anno. Se lo aggiungiamo al risparmio derivante dallo scorporo del supporto per la casa dal reddito minimo, i minori costi a regime per le casse pubbliche arrivano fino a 5,6 miliardi di euro; si tratta di risorse che non saranno erogate alle famiglie più numerose.

Oltre a essere beneficiarie di un reddito minimo relativamente basso, rispetto a quello corrisposto ai single, le famiglie numerose saranno anche svantaggiate per ciò che riguarda l'accesso stesso alla misura. I requisiti infatti utilizzano diverse scale di equivalenza. In particolare, il requisito ISEE utilizza i coefficienti della scala di equivalenza ISEE, mentre il requisito del reddito familiare utilizza coefficienti della scala di equivalenza sviluppata per il Reddito di Cittadinanza. Questo rende relativamente più difficile per le famiglie numerose rispettare il requisito del reddito familiare, rispetto alle famiglie composte da una sola persona. Prendiamo per esempio un nucleo di 5 persone: 2 adulti e 3 minori. Assumiamo che la famiglia abbia un reddito (al netto dell'affitto) di 21.125 euro ogni anno. In questo caso l'ISEE sarebbe pari a 6.500 euro, ben al di sotto della soglia.⁶ Il requisito del reddito familiare risulta però molto più stringente in quanto questo aumenta molto lentamente a causa della scala di equivalenza utilizzata. Per un nucleo così composto la soglia di reddito

⁵ Allo scopo di rendere comparabili le scale di equivalenza, i minori e gli adulti oltre il secondo sono considerati figli. La scala di equivalenza OCSE considera solitamente minori solo gli individui con meno di 14 anni, in questo caso abbiamo deciso di uniformare a 18 anni.

⁶ Questa cifra è raggiunta sottraendo i costi dell'affitto e dividendo il totale per il coefficiente corrispondente della scala di equivalenza ISEE pari a 3,25.

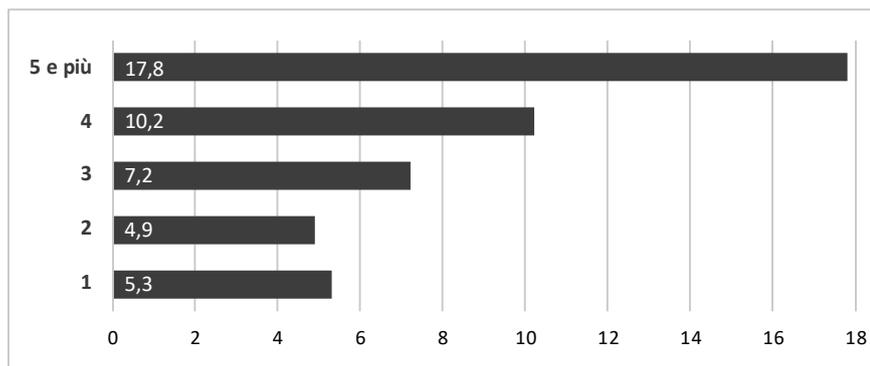
familiare sarebbe pari a 15.360 euro e non consentirebbe di accedere al beneficio. Prendiamo invece in considerazione un single con reddito (al netto dell'affitto) di 6.500 euro. Quest'ultimo valore corrisponde anche all'ISEE in quanto per un single il coefficiente applicato in tutte le scale di equivalenza è 1. La soglia di reddito familiare sarebbe pari a 9.360 euro. Con questo semplice esempio riassunto nella Tavola 1 mostriamo come nuclei familiari con lo stesso ISEE sono inclusi o esclusi dall'erogazione del beneficio sulla base della numerosità dei componenti.

Tav. 1 - Esempio di due nuclei familiari con lo stesso ISEE

	2 adulti + 3 minori	1 adulto
Reddito - Affitto	21.125	6.500
ISEE	6.500	6.500
Soglie ISEE	9.360	9.360
Soglia reddito familiare	15.360	9.360

Appare quindi chiaro come il Reddito di Cittadinanza così disegnato tenda a essere relativamente generoso nei confronti dei nuclei familiari composti da una sola persona e molto meno consistente per quanto riguarda le famiglie numerose.

Fig. 2 - Incidenza della povertà assoluta per numero di componenti del nucleo familiare (valori percentuali)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati Istat

Il problema è che, guardando ai dati Istat (Figura 2), la povertà ha un'incidenza molto maggiore in famiglie numerose, piuttosto che nuclei composti da pochi componenti. Quasi un quinto delle famiglie composte da 5 o più persone sono infatti in condizioni di povertà assoluta, mentre tra nuclei di una sola persona questa percentuale scende al 5 per cento. Un reddito minimo così disegnato rischia di essere poco incisivo nei contesti familiari dove più sarebbe necessario.

Soglie di povertà in diverse aree geografiche

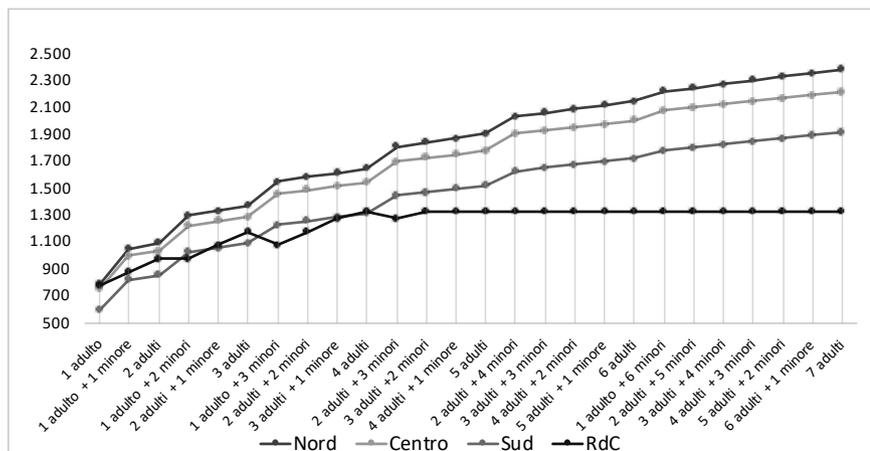
Un'ulteriore distorsione è creata dal fatto che l'ammontare del beneficio erogato non dipende dagli enti territoriali preposti, ma è calcolato a livello nazionale. Secondo l'Istat la soglia di povertà varia sensibilmente al variare del luogo di residenza. Al Nord il costo della vita è significativamente più elevato rispetto al Sud, quindi il Reddito di Cittadinanza finirà per essere relativamente più generoso con le persone residenti nel Mezzogiorno.

In Figura 3 confrontiamo la soglia di povertà assoluta calcolata dall'Istat con l'ammontare del beneficio garantito dal Reddito di Cittadinanza.⁷ Il reddito garantito dalla misura è sufficiente a sostenere solo famiglie di piccole dimensioni collocate nel Sud Italia. Le famiglie numerose e in generale tutti i nuclei familiari residenti al Nord Italia rimarranno in condizioni di povertà anche ricevendo il Reddito di Cittadinanza. Il combinato disposto delle penalizzazioni per le famiglie numerose e della mancanza di aggiustamenti del contributo per le diverse aree geografiche crea una forte distorsione e tende a penalizzare maggiormente proprio le famiglie più a rischio. Coloro che invece saranno più remunerati con redditi ben superiori alla soglia di povertà sono i piccoli nuclei nel Sud Italia. Per esempio, un single in affitto residente in una piccola città del Sud Italia beneficerà di 780 euro al mese a fronte di una soglia di povertà pari a 561 euro. In aggiunta alla spesa minima calcolata dall'Istat per poter sopravvivere, l'individuo in questione riceve ulteriori 220 euro. Una famiglia di quattro persone con due figli residente a Milano percepirà invece

⁷ Per il confronto abbiamo considerato i minori come figli di età compresa tra 4 e 11 anni in una famiglia residente in una città che conti tra i 50.000 e 250.000 abitanti.

1.180 euro a fronte di una soglia di povertà pari a 1.653 euro e continuerà a vivere in una condizione di disagio economico.

Fig. 3 - Reddito di cittadinanza e soglia di povertà (valori in euro)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati Istat e RT RdC

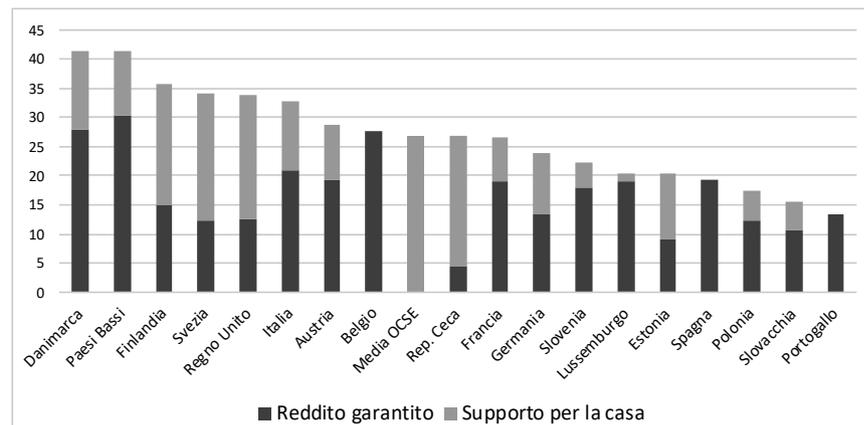
Confronto con altri paesi europei

Come detto, il reddito garantito alle famiglie con un solo componente dal Reddito di Cittadinanza è pari a 500 euro più un contributo per l'affitto che può arrivare fino a 280 euro. Una misura di questo tipo esiste già in tutti i paesi europei e, se dividiamo l'ammontare erogato a un nucleo familiare composto da una singola persona al reddito pro capite, possiamo comparare la generosità del beneficio economico rispetto agli altri paesi europei nell'OCSE.⁸

L'Italia è in sesta posizione in questa classifica. Ci collochiamo leggermente sotto i paesi scandinavi e ben al di sopra della media, nonché di Germania, Francia e Spagna (paesi a noi più facilmente comparabili). Il reddito minimo garantito dal Reddito di Cittadinanza a un nucleo familiare composto da una sola persona appare piuttosto generoso anche in un confronto con gli altri paesi europei.

⁸ Fonte: OCSE, Income distribution database, Tax-Benefit Models.

Fig. 4 - Rapporto tra reddito minimo e reddito pro capite (valori percentuali)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati OCSE e Eurostat

Dal paragrafo precedente è apparso chiaro come il sussidio non possa essere sufficiente a coprire l'intera platea dei poveri assoluti: molte famiglie numerose e famiglie del Nord Italia sotto la soglia di povertà rimangono escluse anche solo per il requisito ISEE. Considerando però che i requisiti per accedere al Reddito di Cittadinanza sono molteplici, è necessaria una misura che ci consenta di confrontare la platea dei beneficiari di questa misura rispetto a quanto avviene in altri paesi per misure equivalenti. Per rendere il dato comparabile dividiamo il numero dei beneficiari per il numero di poveri assoluti nel paese secondo Eurostat.

La Figura 5 mostra il rapporto tra il numero di beneficiari di politiche di sostegno al reddito simili al Reddito di Cittadinanza rispetto al numero di poveri assoluti nel paese.⁹ Oltre a programmi equivalenti al reddito minimo garantito, sono stati considerati anche sussidi di disoccupazione non contributivi, cioè il cui diritto non dipende dalla recente perdita di occupazione.¹⁰ Tutti questi programmi hanno natura assistenziale e sono general-

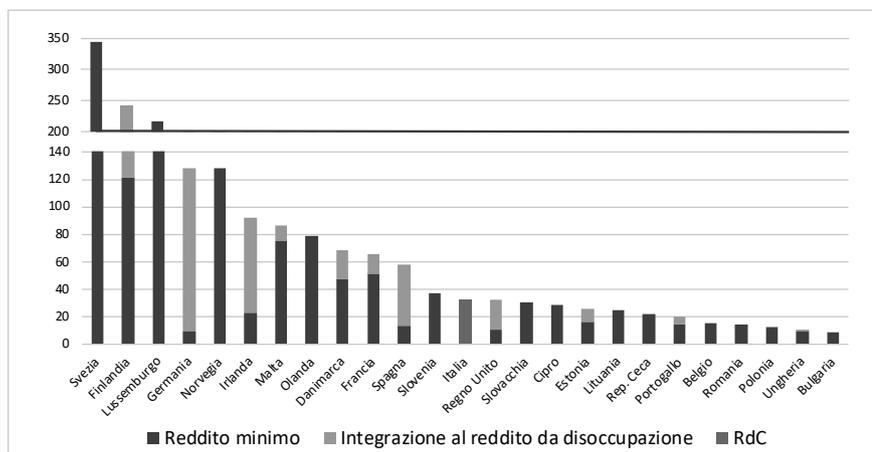
⁹ Il rapporto può essere maggiore di 1 perché la definizione dell'Eurostat della povertà assoluta non è necessariamente corrispondente ai requisiti imposti per i programmi di sostegno al reddito dei singoli paesi.

¹⁰ La Naspi per esempio, così come programmi equivalenti in altri paesi, è erogata esclusivamente a chi ha recentemente perso il lavoro e non è stata considerata.

mente condizionati dall'accettazione di un percorso di introduzione al mercato del lavoro.

L'Italia si colloca intorno a metà classifica, poco al di sopra dei paesi dell'Est Europa e di gran lunga al di sotto dei paesi scandinavi. Questo riflette sia i requisiti stringenti in termini di reddito e patrimonio sia il requisito di residenza per stranieri (10 anni di residenza per ottenere il beneficio) che hanno limitato l'erogazione del Reddito di Cittadinanza a un numero di famiglie relativamente basso.

Fig. 5 - Beneficiari di programmi di sostegno al reddito rispetto ai poveri assoluti (valori percentuali)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati OCSE, Eurostat e RT RdC

Alla luce di ciò, potrebbe avere maggior senso aggiustare al ribasso il beneficio per singole persone e utilizzare le risorse allo scopo di allentare i requisiti e aumentare la platea dei beneficiari. Un'ipotesi di modifica potrebbe riguardare in primo luogo l'utilizzo di una scala di equivalenza poco generosa nel calcolo della soglia di reddito familiare massimo. Decidere di utilizzare la scala di equivalenza ISEE solo per quanto riguarda questo requisito potrebbe consentire a tante famiglie numerose di accedere a questa misura e risolverebbe in parte la differenza di trattamento nell'accesso al Reddito di Cittadinanza tra famiglie numerose e single.

La Figura 5 può lasciar trasparire che l'Italia abbia una spesa sociale inferiore agli altri paesi, ma è vero il contrario. Siamo

quarti tra i paesi OCSE per spesa sociale rispetto al Pil, ma le risorse sono in gran parte allocate per finanziare programmi di previdenza (circa tre quarti della spesa sociale), piuttosto che per programmi di sostegno al reddito. Anche per questo motivo siamo stati tra gli ultimi in Europa a introdurre un reddito minimo garantito.

Confronto sui requisiti di cittadinanza e territorialità

Per comprendere quali siano i requisiti territoriali generalmente richiesti per accedere a una forma di supporto al reddito, abbiamo confrontato i requisiti del Reddito di Cittadinanza con quello degli altri paesi europei. Nella tabella in appendice si riassumono i requisiti di residenza nei paesi UE.¹¹

È interessante individuare due differenti blocchi: generalmente, i paesi avanzati del blocco UE (Austria, Belgio, Francia, Germania, Olanda) prevedono un requisito territoriale piuttosto inclusivo, quale la normale residenza. Di contro, la maggior parte dei paesi dell'Est Europa (per esempio Lettonia, Polonia, Lituania, Repubblica Ceca, Ungheria) sembrano richiedere requisiti più stringenti, quali la residenza permanente – in genere ottenibile dopo un minimo di 5 anni di residenza continuativa nel paese. L'Italia, in questo senso, si collocerebbe in un quadro più simile a quanto previsto in questi ultimi, ma con requisiti di residenza ancor più selettivi.

Considerando che per ottenere la cittadinanza è necessario il medesimo requisito di residenza, saranno pochissimi gli stranieri che potranno beneficiare del Reddito di Cittadinanza. Le famiglie di stranieri sono peraltro tra le più esposte alla povertà. L'Istat stima che il 30 per cento circa delle famiglie composte da stranieri viva in condizioni di povertà assoluta, mentre questa percentuale è di solo il 5 per cento per le famiglie di soli italiani.

¹¹ La tavola è formulata a partire da un report della commissione elaborato nel 2016: www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595365/IPOL_STU%282017%29595365_EN.pdf.

Appendice

Tav. 2 - Requisiti per reddito minimo per stranieri nei paesi Ue

Nazione	Requisiti per reddito minimo per stranieri
Austria	Residenza in Austria.
Belgio	I cittadini UE con almeno 3 mesi di residenza e i rifugiati (<i>Stateless persons</i>). Gli stranieri iscritti al registro nazionale delle persone fisiche.*
Bulgaria	Almeno 5 anni di residenza.
Croazia	Generalmente è richiesta la cittadinanza. Possono beneficiarne gli stranieri con un permesso di residenza permanente, il quale si ottiene dopo 5 anni di residenza continuativa.
Cipro	Almeno 5 anni di residenza.
Repubblica Ceca	Almeno 5 anni di residenza. Cittadini UE dopo 3 mesi di residenza in Repubblica Ceca.
Danimarca	Qualsiasi persona residente continuativamente in Danimarca per minimo 7 anni negli ultimi 8. I cittadini UE, tuttavia, hanno diritto al trattamento secondo le direttive UE.
Estonia	Residenza.
Finlandia	Residenza permanente (ottenibile dopo almeno 4 anni continuativi di residenza).
Francia	Residenza.
Germania	Generalmente è sufficiente la residenza in Germania, ma con alcune restrizioni. Non ne hanno diritto gli stranieri senza un'occupazione, a eccezione dei cittadini EU/EAA.
Grecia	I residenti nei comuni per i quali è stato introdotto il programma.
Ungheria	Sembrerebbe si acceda al diritto con una residenza permanente, ma solo se per cittadini dello spazio economico europeo (SEE) o ungheresi. La residenza permanente si ottiene con 5 anni continuativi di residenza se SEE.**
Irlanda	Residenza.
Italia	Residenza da almeno 10 anni, di cui continuativa negli ultimi 2.
Lettonia	Residenza permanente (ottenibile dopo 5 anni). I cittadini di paesi facenti parte dello spazio economico europeo (SEE) e i rifugiati politici.

Tav. 2 - Requisiti per reddito minimo per stranieri nei paesi Ue

Nazione	Requisiti per reddito minimo per stranieri
Lituania	Residenza permanente (richiedibile dopo 5 anni di residenza continuativa).
Lussemburgo	Almeno 5 anni continuativi di residenza negli ultimi 20, a eccezione dei cittadini UE e i rifugiati i quali possono beneficiarne dopo 3 mesi di residenza.
Malta	Residenza permanente, ottenibile dopo 5 anni di residenza continuativa.
Olanda	Residenza.
Polonia	Residenza permanente (ottenibile dopo 10 anni).
Portogallo	Residenza continuativa per almeno 1 anno.
Romania	Domicilio o residenza in Romania.
Slovacchia	Residenza.
Slovenia	Residenza permanente (ottenibile dopo 5 anni di residenza continuativa); cittadini stranieri sotto un programma di protezione internazionale.
Spagna	Varia molto in base alla regione, da una residenza minima di 6 mesi alle Baleari a un massimo di 5 anni (Murcia).
Svezia	Residenza.
Regno Unito	Residenza.

* **Per Belgio e Ungheria non è stato possibile reperire le informazioni necessarie.

Se non per i conti pubblici, almeno per l'ambiente

di Stefano Olivari
9 settembre 2019

Il Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli 2017 mette in luce alcuni potenziali benefici economici e ambientali derivanti da un ripensamento degli stessi. Su 161 sussidi analizzati dal valore di 41 miliardi, quelli dannosi all'ambiente valgono 19,3 miliardi.

Una delle principali preoccupazioni per il nuovo governo riguarda le coperture da trovare per la manovra autunnale, incluse quelle destinate a evitare l'aumento dell'Iva.

Una parte di queste coperture potrebbe essere ricavata da una rimodulazione di alcuni sussidi dannosi per l'ambiente, come è stato documentato in un lavoro del ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli 2017¹). Questa nota riassume tale lavoro, molto dettagliato ma anche molto lungo e in alcuni punti difficile da leggere per il lettore non specialista.

¹ Qui disponibile: https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/csa_ii_edizione_2017_luglio_2018.pdf.

Cosa sono e come sono stati classificati i sussidi dannosi per l'ambiente

A livello di classificazione, i sussidi sono distinti in:

- diretti, che consistono in trasferimenti diretti ai produttori e trasferimenti di fondi per coprire i costi;
- indiretti, che consistono in spese fiscali, ossia esenzioni per certe categorie, riduzioni di certe aliquote, rimborsi e altre tipologie di agevolazioni.

La distinzione è legalmente importante, ma, in termini economici, non è sostanziale (si tratta comunque di benefici a un certo settore o attività) per cui nel seguito non sarà fatta alcuna distinzione tra sussidi diretti e indiretti.

La scelta di quali sussidi siano giudicati ambientalmente dannosi non è semplice e in parte arbitraria. Nel seguito non prendiamo una posizione sulla classificazione fatta dal ministero, limitandoci a riclassificare le stime fornite del costo dei sussidi dannosi. In ogni caso, lo stesso ministero classifica alcuni sussidi come aventi un effetto incerto sull'ambiente.² Questi sussidi di incerto effetto sono però una quota limitata del totale e il seguito di questa nota si concentra prevalentemente sui sussidi sicuramente dannosi.

Quali sono i settori più sussidiati?

Su 161 sussidi analizzati dal rapporto, 75 sono considerati dannosi per l'ambiente, di cui 53 hanno una quantificazione dell'effetto finanziario. Il costo previsto di tutti i 161 sussidi per il 2017 ammonta a 41 miliardi, di cui 15,2 miliardi per sussidi favorevoli all'ambiente, 6,6 miliardi per sussidi di classificazione incerta e 19,3 miliardi per sussidi dannosi. Tra questi ultimi, quasi il 90 per cento appartiene a sussidi per combustibili da fonti fos-

² Per esempio, per il "contributo per servizi di trasporto ferroviario intermodale in arrivo e in partenza da nodi logistici e portuali in Italia" sono stati stanziati 20 milioni annui per il triennio 2016-2018: in questo caso, sebbene ci sia evidenza empirica di minori costi esterni del trasporto "ferroviario elettrico" rispetto a quello "ferroviario a gasolio" (paragonato a quello "stradale su gomma" per costi ambientali), al momento non è possibile stabilire quale sia stato il combustibile effettivamente poi impiegato per i trasporti.

sili che sono particolarmente inquinanti. Si legge nel rapporto che “da un punto di vista sociale, molti di questi sussidi giocano un ruolo rilevante, ma dal punto di vista economico e ambientale tutti i sussidi ai combustibili fossili sono inefficienti, in quanto non internalizzano l'impatto ambientale e sulla salute umana e violano costantemente il principio che chi inquina paga”. Ora invece vige il principio opposto, cioè che “chi inquina viene pagato”: esemplare è l'assegnazione a titolo gratuito e non a titolo oneroso delle quote di emissione previste dall'*Emission Trading System* (un sistema di compravendita di quote di emissione di gas serra), per cui è stata stimata una perdita di gettito di 340 milioni circa. Il minor gettito implica anche minori risorse da spendere per opere a favore dell'ambiente.

La Tavola 1 riporta gli effetti finanziari dei sussidi ambientalmente dannosi per il 2017, riclassificati in base ai beneficiari di tali sussidi.

Un primo gruppo di sussidi vanno a beneficio sia di famiglie sia di imprese (5,6 miliardi). Le risorse sono concentrate in due sussidi principali: uno è la minore tassazione del gasolio rispetto alla benzina (4,9 miliardi), l'altro è la minore aliquota Iva, rispet-

Tav. 1 - Effetti finanziari dei sussidi ambientalmente dannosi (2017)

Beneficiari	Numero misure	Effetto finanziario (mld euro)
Famiglie e Imprese	3	5,6
Imprese	8	3,8
Famiglie	3	2,5
Agricoltura & Pesca	14	2,1
Trasporto aereo	2	1,6
Autotrasporto	1	1,3
Imprese energetiche	9	1,1
Navale	4	0,7
Imprese energivore	1	0,6
Settori residui	8	0,2
	53	19,3

Fonte: elaborazioni OCPI su dati ministero dell'Ambiente

to a quella standard, per l'acqua e le acque minerali (0,7 miliardi). In quest'ultimo caso, il danno ambientale è causato dall'uso eccessivo di una risorsa scarsa (l'acqua) che deriverebbe dalla sua detassazione.

Un secondo insieme di sussidi sono erogati a favore di tutte le imprese (3,8 miliardi) incluso: l'agevolazione Iva sull'energia elettrica e gas per le industrie che operano in branche strategiche del settore agricolo e manifatturiero caratterizzate dalla presenza di piccole e medie imprese (1,4 miliardi); l'agevolazione fiscale sui *fringe benefit* a favore del lavoratore che utilizza in maniera promiscua l'auto aziendale (1,2 miliardi), che, secondo il ministero, favorisce l'acquisto di vetture con elevate cilindrate ed emissioni. I restanti 1,2 miliardi sono composti da riduzioni di accise e altre agevolazioni sui carburanti fossili (gas naturale, GPL, olio ecc.) per usi industriali e da crediti d'imposta di varia natura.

Terzo, ci sono sussidi da cui traggono beneficio le sole famiglie (2,5 miliardi), in larga parte costituiti dal regime agevolato dell'Iva per il consumo domestico di energia elettrica (1,7 miliardi) e da altre due esenzioni simili (0,8 miliardi).

Al quarto posto stanno i sussidi all'agricoltura e pesca (2,1 miliardi). Le due voci maggiori riguardano i sussidi all'impiego di prodotti benzina e gasolio nei lavori agricoli e assimilati (0,8 miliardi) e un regime Iva agevolato per i fertilizzanti (0,5 miliardi). Altri sussidi sono indirizzati al sostegno di settori specifici tipo la macellazione, la zootecnia, la produzione di latticini, di frumento e alle imprese per prodotti fitosanitari. Qui è anche importante notare l'elevato numero di sussidi giudicati “incerti” dal ministero (comunque non inclusi nei totali sopra riportati).

Al quinto posto c'è il trasporto aereo (1,6 miliardi) per l'esenzione dall'accisa su “carburanti per la navigazione aerea diversa dall'aviazione privata”.

Al sesto posto, solo di poco, è l'autotrasporto (1,3 miliardi): si tratta di un sussidio per il pagamento dell'accisa sul gasolio impiegato come carburante per l'autotrasporto di merci e alcune categorie di trasporto passeggeri.

Al settimo posto troviamo le imprese energetiche (1,1 miliardi), per sussidi alla produzione di energia elettrica attraverso l'uso di combustibili fossili.

All'ottavo posto c'è il settore marittimo (0,7 miliardi) grazie a un'esenzione dall'accisa sui carburanti per la navigazione (0,5 miliardi) e altre voci minori.

Al nono posto ci sono i sussidi alle imprese energivore (0,6

miliardi) che vanno a settori con elevato consumo di energia elettrica.

Infine, c'è un settore residuo (0,2 miliardi) che comprende voci minoritarie relative al mondo dei trasporti (0,1 miliardi), tra cui esenzioni Iva al servizio taxi e a riduzioni d'accisa nel trasporto ferroviario e altre voci minori.

Da notare che le cifre sopra riportate non includono i sussidi che devono ancora essere quantificati per il 2017, tra cui quelli al settore edile ed estrattivo.

Perché ridurre i sussidi dannosi?

Un lavoro dell'OCSE riassume i benefici provenienti dalla rimozione dei sussidi dannosi all'ambiente³:

- da un lato ci sono benefici relativi all'ambiente:
 - meno inquinamento significa più salute pubblica;
 - meno danni ambientali diretti e indiretti;
 - in generale, meno esternalità negative che potrebbero avere anche effetti transfrontalieri;
- dall'altro ci sono alcuni benefici di natura economica visto che i sussidi:
 - sono spesso giudicati inefficienti e distorsivi del mercato perché alterano il costo di produzione non garantendo un'allocazione efficiente delle risorse, che potrebbero essere usate in altri mercati;
 - sono una voce di costo per i bilanci pubblici;
 - potrebbero essere utilizzati per altri scopi più meritevoli, per esempio ricerca di energia pulita, innovazione o sicurezza sociale.

³ OCSE, *Towards a G7 target to phase out environmentally harmful subsidies*, OECD Publishing, Paris 2017.

Carbon tax: il prezzo da pagare per salvare il pianeta

di Beatrice Bonini
15 novembre 2019

Pochi giorni fa, durante i meeting annuali del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale a Washington, il ministro Gualtieri ha aderito alla partecipazione dell'Italia alla *Carbon Pricing Leadership Coalition*, un'iniziativa volontaria che unisce vari paesi e società partner per affrontare i temi del cambiamento climatico e del riscaldamento globale.¹ Tra i gas serra (*greenhouse gases* – GHG), il principale responsabile di questi fenomeni è l'anidride carbonica (o diossido di carbonio o CO₂). A oggi, le emissioni di CO₂ derivanti da combustione di carburante superano i 30 miliardi di tonnellate metriche all'anno e, allo stato attuale, sono previste triplicare entro il 2100 a causa del maggior consumo energetico (soprattutto nei paesi in via di sviluppo, che attualmente contano per i tre quinti delle emissioni totali). Senza nuove norme e vincoli, l'aumento atteso della temperatura rispetto al livello pre-industriale è pari a 4 gradi Celsius entro la fine del secolo. Gli Accordi di Parigi, firmati nel dicembre 2015, hanno l'ambizione di arrivare a un massimo di 2 gradi.² Ma quali sono gli strumenti per raggiungere questo obiettivo?

¹ Per saperne di più, <https://www.carbonpricingleadership.org/who-we-are>.

² Vedi il link: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2015/12/parry.htm>.

Carbon tax: due metodologie a confronto

Un importante strumento per ridurre le emissioni è la carbon tax, cioè una tassa sui prodotti il cui consumo comporta emissioni di CO₂, proporzionale all'entità delle emissioni stesse. Si tratta di una classica tassa "pigouviana", ossia di una tassa che colpisce le esternalità causate da una determinata attività economica. La tassa fornisce incentivi trasversali per lo spostamento verso tecnologie e attività più pulite a causa dell'aumento di prezzo e del relativo calo nel consumo di beni/servizi inquinanti.³ In questa nota ci focalizzeremo su questo strumento. In particolare, ci chiediamo: qual è la tassa appropriata sui combustibili contenenti CO₂? E quanto la tassazione vigente si discosta da questa tassa? Ci sono due principali approcci che la letteratura ha sviluppato per calcolare la tassazione appropriata. Il primo è il cosiddetto *efficient pricing*, ossia l'approccio che stima quali dovrebbero essere i costi dell'energia se questi fossero efficienti, ossia se questi riflettessero pienamente il danno ambientale e sociale generato dal loro consumo. Questa è, in senso stretto, la tassa pigouviana legata alle esternalità collegate al consumo di CO₂. Il secondo approccio è più pratico: calcola il prezzo da imporre su una tonnellata di CO₂ coerente con l'obiettivo dell'Accordo di Parigi, cioè l'aumento delle temperature di soli 2 gradi Celsius.

Il metodo dell'efficient pricing

Un lavoro del Fondo Monetario Internazionale (*Getting Energy Prices Right: From Principle to Practice*) utilizza metodologie statistiche e strumenti econometrici per quantificare la tassazione ottimale in base alle esternalità causate dai combustibili fos-

³ La carbon tax rientra nella sfera del cosiddetto *carbon pricing*, cioè l'insieme degli strumenti fiscali utilizzati per frenare le emissioni. Oltre alla carbon tax, rientrano tra gli strumenti di *carbon pricing* anche gli *Emission Trading Systems* (anche conosciuti con il termine *Cap and Trade*): essi introducono un limite alle emissioni concesse a ogni azienda, permettendo alle società con basse emissioni di "vendere" le loro quote in eccesso ai bisogni alle industrie più inquinanti, creando quindi un mercato delle emissioni di GHG; questo consente di mantenere le emissioni, in aggregato, all'interno dei limiti previsti dal budget della CO₂.

sili in 156 paesi, col fine di disegnare una tassa efficiente.⁴ Lo studio prende in considerazione tre esternalità:

1. danno climatico relativo all'emissione di CO₂;
2. altro inquinamento atmosferico relativo alle emissioni;
3. congestione, incidenti, danni al manto stradale attribuibili ai veicoli a motore.

Tenendo conto di queste esternalità, gli autori arrivano a una valutazione delle tasse correttive che sarebbero da applicare su una serie di combustibili. I risultati suggeriscono che imponendo tasse efficienti sull'energia, globalmente, si ridurrebbero le emissioni di CO₂ del 23 per cento e le morti per aria inquinata del 63 per cento. Inoltre, si otterrebbe un dividendo fiscale pari a 2,6 per cento del Pil mondiale, che potrebbe essere utilizzato, per esempio, per ridurre altre tasse.

Nella Tavola 1 si riassumono i risultati di questo lavoro per una serie di paesi che complessivamente, al 2010, contavano per circa il 70-90 per cento delle emissioni.⁵ Si nota una grande variabilità in termini di tasse efficienti tra i vari paesi. Ovviamente il danno generato da una tonnellata di CO₂ non dipende dal luogo di emissione. Tuttavia, l'esternalità generata sull'inquinamento dell'aria dipende dalla composizione del tessuto industriale e dall'esposizione relativa della popolazione ai GHG, fattori che differiscono molto tra i vari paesi.⁶ La tavola mostra che, generalmente, le tasse in vigore sono sostanzialmente più basse di quelle ottimali, in particolare sul carbone, dove la tassa è praticamente assente. Inoltre molti dei paesi grandi produttori di idrocarburi concedono sussidi, invece che imporre tasse: tra questi, l'Iran, la Russia, l'Ucraina, l'India, il Canada. Tra i paesi

⁴ I. Parry, D. Heine, E. Lis, S. Li, *Getting Energy Prices Right: From Principle to Practice*, International Monetary Fund, Washington 2014 (<https://doi.org/10.5089/9781484388570.071>).

⁵ È anche importante considerare che valorizzare e quantificare i danni ambientali e sociali è un tema delicato ed estremamente controverso. Anche usando la stessa metodologia e approccio proposto da Parry et al. (2014), leggere variazioni nelle ipotesi sottostanti i modelli e l'utilizzo di nuovi dati più aggiornati possono avere un impatto significativo sulle stime finali.

⁶ Per esempio, la tassa correttiva sul carbone in Usa e Cina è molto più alta di quella in Australia perché l'esposizione della popolazione australiana all'inquinamento è minore dato che gran parte dell'inquinamento si disperde nell'oceano.

consumatori, sono relativamente più tassati la benzina e il gasolio, per i quali alcuni paesi arrivano addirittura a superare il valore della tassa efficiente. Tuttavia gli autori segnalano inefficienze anche in questo caso: mediamente, la tassa correttiva calcolata per il diesel è maggiore di quella sulla benzina. Questo riflette non solo i maggiori tassi di emissione di carbonio e inquinamento locale, ma anche il fatto che il diesel viene usato dai TIR che creano maggiore congestione al traffico e maggior danno al manto stradale. In linea di principio, quindi, i governi dovrebbero tassare il diesel ad aliquote maggiori rispetto alla benzina. Tuttavia i dati mostrano che i governi fanno, nella maggior parte dei casi, l'opposto. Tra i paesi dove la tassa effettiva su benzina e gasolio si discosta maggiormente da quella ottimale ci sono gli Stati Uniti e il Giappone, le due maggiori economie avanzate. Tra i paesi emergenti troviamo invece la Nigeria, l'Iran, l'Indonesia, l'India, dove in alcuni casi addirittura la tassa vigente è negativa (cioè i carburanti non solo non sono tassati ma sono sussidiati). Grandi produttori di petrolio come l'Arabia Saudita sono altri sovvenzionatori di queste fonti di energia. Per quanto riguarda l'Italia, così come per altri paesi europei quali Francia e Germania, si nota un generale allineamento tra tassa ottimale e tassa vigente (e in alcuni casi addirittura la tassa correttiva è inferiore a quella effettiva).

L'analisi di Parry et al. (2014) è stata aggiornata in alcuni aspetti da altri economisti del FMI in un working paper del 2019 (*Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates*).⁷ Questo lavoro è direttamente focalizzato sulla differenza tra tassa ottimale e tassa effettiva, denominata *tax subsidy*. Questo studio mostra che i prezzi efficienti sono anche più alti di quelli stimati nel 2014, confermando quindi che i *tax subsidy* sono ampiamente positivi. A livello aggregato, questi sussidi ammontano a un totale di 4.700 e 5.200 miliardi di dollari, rispettivamente nel 2015 e nel 2017. I maggiori sovvenzionatori sono stati, nel 2015, in ordine, la Cina, gli Stati Uniti e la Russia. Il carbone è il prodotto più sussidiato, seguito dal petrolio, il gas naturale e l'elettricità. Il lavoro stima infine che, se i prezzi dell'energia fossero stati pari a quelli efficienti, cioè se avessero

⁷ D. Coady, I. Parry, N. Le, B. Shang, *Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates*, International Monetary Fund, Washington 2019. Si veda il seguente link: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/05/02/Global-Fossil-Fuel-Subsidies-Remain-Large-An-Update-Based-on-Country-Level-Estimates-46509>.

tenuto conto di tutte le esternalità negative generate, le emissioni globali di CO₂ sarebbero state del 28 per cento più basse e le morti per inquinamento dell'aria inferiori del 46 per cento.

Stime preliminari ma più aggiornate, non riportate nel lavoro precedente ma disponibili online, indicano che a livello mondiale i *tax subsidy* sarebbero arrivati nel 2019 a 8.100 miliardi di dollari. La Cina conta per quasi il 50 per cento di questo valore (la gran parte dei sussidi deriva da sovvenzioni all'industria del carbone). A seguire troviamo Stati Uniti, Russia e India. L'Italia si conferma, tra i paesi avanzati, quello più in linea con la tassazione ottimale: i *tax subsidy* per elettricità, benzina e gasolio sono infatti nulli, mentre sono positivi ma contenuti quelli per carbone e gas.

In conclusione, i paesi che hanno maggiori interessi economici verso un determinato settore produttivo, che sia quello del carbone o del petrolio, tendono a sussidiare pesantemente i corrispondenti combustibili fossili. I paesi emergenti contribuiscono fortemente a questo fenomeno; dato che i paesi in via di sviluppo sono destinati a un sempre maggiore consumo energetico a basso costo, visti i trend demografici e macroeconomici, il problema dei *tax subsidy* diventa sempre più cruciale.

Il costo della decarbonizzazione: come arrivare agli obiettivi di Parigi

Passiamo al secondo approccio per stimare il giusto prezzo della CO₂: quale dovrebbe essere la tassa sulle emissioni per arrivare alla decarbonizzazione necessaria per limitare il riscaldamento globale a 2 gradi Celsius? Il lavoro più recente che utilizza questo approccio è stato pubblicato sempre dal Fondo Monetario Internazionale nel Fiscal Monitor dell'ottobre 2019.⁸ Viene stimato che la carbon tax che andrebbe imposta coerentemente con gli Accordi di Parigi è pari a 75 dollari per tonnellata di CO₂ da introdurre gradualmente entro il 2030.⁹ Nel Fiscal Monitor, il Fon-

⁸ International Monetary Fund (IMF), *Fiscal Monitor: How to Mitigate Climate Change*, International Monetary Fund, Washington 2019.

⁹ Naturalmente, la tassa richiesta dipende dalle ipotesi sull'elasticità al prezzo della domanda di prodotti inquinanti. Sulla base di ipotesi diverse da quelle del lavoro citato nel testo, Stern and Stiglitz (2017) stimano che la tassa dovrebbe essere fissata a 50-100 dollari per tonnellata sempre entro il 2030. Una simile analisi, condotta dall'*High Level Commission on Carbon Prices*, ritiene che sarebbe necessaria una carbon tax pari a 40-80 dollari

do prende il centro del range di valori che la letteratura ha proposto per l'elasticità ϵ , a partire da questo, simula tre diversi scenari. Oltre a quello della tassa ottimale a 75 dollari, considera altri due scenari meno ambiziosi con tasse a 50 e 25 dollari, poiché si ammette la possibilità di combinare una tassazione più bassa con altri strumenti fiscali e poiché si considera che tasse meno gravose sarebbero comunque in linea con gli obiettivi di Parigi per alcuni paesi (per esempio, la Cina). La Figura 1 mostra come diversi livelli di tassazione (carbon tax uniformi a 25, 50 o 75 dollari per tonnellata) ridurrebbero le emissioni di CO₂, rispettivamente, di 19, 29 e 35 per cento, nei paesi del G20 (implicando un maggior uso di strumenti fiscali complementari nei primi due casi per raggiungere i livelli di emissione richiesti per contenere l'aumento di temperatura entro i 2 gradi). Emergono poi due punti fondamentali:

1. mentre una tassa a 25 dollari sarebbe sufficiente per raggiungere gli obiettivi di Parigi per alcuni paesi, ad altri non basterebbe nemmeno una tassa a 75 dollari; questo riflette il diverso grado di ambizione degli impegni presi, nonché la diversa elasticità al prezzo delle emissioni (per esempio, le emissioni di GHG sono molto reattive al prezzo in paesi dipendenti dal carbone come Cina e India);
2. questa grande differenza tra obiettivi di lungo termine e possibili risultati tra i vari paesi segnala la difficoltà a raggiungere una maggior cooperazione a livello internazionale.

Quali sarebbero i costi delle principali fonti di energia, nel caso di una carbon tax di 75 dollari? Secondo il Fondo i prezzi dell'elettricità aumenterebbero, in media, del 45 per cento, e quelli della benzina del 15 per cento. L'impatto della medesima tassa sui prezzi nei vari paesi sarebbe diverso a seconda del grado di intensità delle emissioni e del prezzo *baseline* (Tavola 3). In linea generale, il carbone appare fortemente sottotassato anche

per tonnellata di CO₂ entro il 2020 e pari a 50-100 dollari per tonnellata di CO₂ entro il 2030; vedi <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32419/141917.pdf?isAllowed=y&sequence=4>. Si vedano anche i seguenti articoli: <https://www.independent.co.uk/environment/climate-change-fossil-fuels-carbon-environment-tax-imf-a9151996.html> e <https://www.globalcapital.com/article/b1hnbw7xyh3qk0/imfs-carbon-tax-call-not-close-to-whats-needed>.

segundo questo approccio. Il grado di sotto tassazione per il gas naturale è inferiore, anche se c'è molta variabilità tra paese e paese. L'aumento di prezzo per elettricità e benzina risulta invece molto meno marcato. In Italia, per esempio, il prezzo del carbone aumenterebbe del 134 per cento, quello dell'elettricità del 18. Per la benzina, l'aumento di prezzo sarebbe di circa il 10 per cento. Si arriverebbe dunque a livelli dei prezzi già registrati in passato (si pensi al biennio 2012-2013).

Risultati simili a quelli ottenuti dal Fondo, in termini di inadeguata tassazione dei prodotti che emettono CO₂, sono contenuti in un recente lavoro dell'OCSE, in cui si mostra che i prezzi attuali sono spesso inferiori a quelli che corrispondono persino a una carbon tax di 30 dollari per tonnellata.¹⁰ Secondo questo lavoro la detassazione è particolarmente alta nel settore dei trasporti stradali rispetto a quello dei settori non-stradali (Figura 2).

Come conciliare obiettivi ambientali con altri obiettivi?

L'imposizione di una tassa sulla CO₂ avrebbe grande impatto su determinate categorie di lavoratori e settori industriali, in particolare quelle legate al carbone, il cui livello di occupazione è già previsto scendere in ogni caso. L'introduzione della carbon tax velocizzerebbe questi processi, aggravando così il conflitto di breve periodo tra obiettivi occupazionali e obiettivi ambientali. Come conciliare l'introduzione di una carbon tax con queste considerazioni?

La chiave di volta sta nello sfruttare in maniera efficiente ed efficace le risorse derivanti dalla carbon tax. Per rendere questa tassa economicamente e politicamente fattibile, l'allocazione del gettito diventa cruciale. Per esempio, in Svezia, la carbon tax introdotta nel 1991 a 127 dollari per tonnellata è stata inclusa in un pacchetto di riforme volto a ridurre la pressione fiscale su lavoro e capitale, compensando il peso che la carbon tax avrebbe avuto sulle famiglie a basso e medio reddito. Il Fondo ha stimato le risorse che diventerebbero disponibili per altri scopi con una car-

¹⁰ OECD, *Taxing Energy Use 2019: Using Taxes for Climate Action*, OECD Publishing, Paris 2019, <https://doi.org/10.1787/058ca239-en>. Per una breve introduzione, si veda il seguente link: <https://www.oecd.org/tax/taxes-on-polluting-fuels-are-too-low-to-encourage-a-shift-to-low-carbon-alternatives.htm>.

bon tax a 25, 50 e 75 dollari. Per l'Italia, una tassa di 75 dollari a tonnellata genererebbe un gettito dello 0,8 per cento del Pil nel 2030. Per i G20, il gettito sarebbe dell'1,5 per cento del Pil nel 2030. Questo dividendo fiscale potrebbe essere sfruttato diversamente, a seconda della composizione del settore produttivo industriale, dei tassi di emissione di GHG, dell'esposizione della popolazione. Il lavoro del Fondo spiega, per esempio, che una misura che compensi il 40 per cento più povero della popolazione (piuttosto che l'intero spettro dei cittadini) e le categorie di lavoratori più vulnerabili lascerebbe comunque tre quarti del gettito per altri interventi come investimenti o tagli alle tasse sul lavoro.

Tav. 1 - Stima delle tasse correttive e delle tasse correnti, per tipologia di combustibile (2010)

	Carbone (\$/GJ)		Gas Naturale (\$/GJ)		Benzina (\$/litro)		Diesel (\$/litro)	
	Tassa correttiva	Tassa vigente	Tassa correttiva	Tassa vigente	Tassa correttiva	Tassa vigente	Tassa correttiva	Tassa vigente
Arabia Saudita	nd	0,00	2,08	0,00	0,52	-0,38	0,54	-0,50
Argentina	9,72	0,00	2,08	-1,30	nd	0,33	nd	0,39
Australia	4,12	0,00	2,04	-0,10	0,55	0,49	0,73	0,49
Canada	4,92	3,00	2,17	-0,20	0,55	0,36	0,64	0,42
Cina	14,97	0,00	2,82	0,00	0,55	0,39	0,51	0,37
Colombia	4,78	0,00	2,04	0,00	0,72	0,78	0,72	0,29
Corea Sud	8,07	nd	3,20	nd	0,98	0,85	1,20	nd
Costa Rica	nd	0,00	1,97	0,00	0,51	0,31	0,49	0,11
Etiopia	nd	0,00	1,94	0,00	0,41	0,23	0,27	0,00
Francia	11,13	0,00	2,60	0,00	0,73	1,13	0,95	0,84
Germania	9,35	-1,30	2,57	0,00	0,58	1,20	0,82	0,92
Giappone	5,51	0,00	2,76	0,00	1,13	0,75	1,44	0,46

Tav. 1 - Stima delle tasse correttive e delle tasse correnti, per tipologia di combustibile (2010)

	Carbone (\$/GJ)		Gas Naturale (\$/GJ)		Benzina (\$/litro)		Diesel (\$/litro)	
	Tassa correttiva	Tassa vigente	Tassa correttiva	Tassa vigente	Tassa correttiva	Tassa vigente	Tassa correttiva	Tassa vigente
India	8,71	0,00	2,11	-1,00	0,78	0,36	0,54	-0,04
Indonesia	5,71	0,00	2,12	0,00	0,32	-0,13	0,42	-0,35
Iran	nd	0,00	2,08	-4,80	0,60	-0,37	0,59	-0,55
Italia	5,85	0,00	2,38	0,00	0,53	1,08	0,75	0,86
Jamaica	nd	0,00	1,96	0,00	0,36	0,15	0,35	0,12
Kazakistan	6,40	-0,20	2,15	-0,20	0,57	0,12	0,61	-0,08
Marocco	4,53	0,00	1,98	0,00	0,64	0,61	0,47	0,14
Messico	3,93	2,00	2,04	0,00	0,31	0,10	0,40	0,10
Nigeria	nd	0,00	1,95	0,00	0,22	-0,19	0,22	0,11
Pakistan	7,35	0,00	2,15	-4,10	0,31	0,17	0,29	-0,03
Regno Unito	14,70	0,00	2,57	-0,10	0,60	1,20	0,77	1,21
Russia	14,98	0,00	3,07	-0,90	1,05	0,02	2,06	0,02
Stati Uniti	8,75	2,00	2,66	-0,10	0,43	0,13	0,57	0,14
Sud Africa	4,59	0,00	1,97	0,00	0,80	0,35	0,65	0,34
Tanzania	nd	0,00	1,94	0,00	0,51	0,48	0,33	0,40
Turchia	12,54	-0,50	2,15	0,00	1,11	1,37	1,20	0,97
Ucraina	32,89	0,00	2,82	-1,90	0,39	0,18	0,50	0,06

Fonte: Parry et al. (2014)

Note: La tassa correttiva per il gas naturale è stata calcolata come media aritmetica tra la tassa correttiva per gas usato per generazione di elettricità e gas usato per il riscaldamento domestico. Le stime delle tasse correnti sono state misurate in Clemens et al (2013) usando l'approccio del *price-gap* (per esempio comparando differenze tra prezzi domestici e internazionali dei carburanti)

Tav. 2 - Stima dei *tax subsidy* (2019, in miliardi di dollari)

	Carbone	Gas Naturale	Benzina	Diesel	Elettricità	Totale
Arabia Saudita	-	13,51	51,46	66,79	15,85	152,36
Argentina	0,72	10,93	1,79	1,18	8,30	23,01
Australia	14,33	5,36	10,52	12,15	-	43,09
Canada	6,42	14,32	24,43	16,03	-	62,19
Cina	3.533,84	41,25	160,43	126,95	-	3.862,46
Colombia	1,86	1,50	6,71	6,02	2,20	19,30
Corea	49,54	12,74	11,53	30,09	-	109,32
Egitto	0,11	7,73	12,52	19,09	4,29	45,72
Francia	8,68	8,20	2,52	24,87	-	44,42
Germania	50,21	14,74	-	14,20	-	79,62
Giappone	42,15	25,62	57,45	50,59	-	195,71
India	326,34	14,50	41,58	81,45	-	485,67
Indonesia	17,37	6,98	29,94	37,07	7,09	106,25
Iran	0,28	44,84	28,22	40,21	13,47	132,60
Italia	4,99	11,29	-	-	-	16,28
Kazakistan	21,45	5,30	8,15	4,83	1,35	41,08
Marocco	1,10	0,22	0,60	2,39	-	5,13
Messico	2,90	8,92	28,82	12,36	2,24	56,64
Nigeria	0,01	2,72	4,74	-	0,56	10,45
Pakistan	2,04	9,57	2,15	2,79	-	16,83
Regno Unito	36,65	15,78	-	-	-	52,73
Russia	113,92	86,76	83,44	84,64	35,87	404,63
Stati Uniti	269,21	120,49	342,67	152,70	-	931,42

Tav. 2 - Stima dei *tax subsidy* (2019, in miliardi di dollari)

	Carbone	Gas Naturale	Benzina	Diesel	Elettricità	Totale
Sud Africa	32,38	0,60	12,07	9,63	4,77	60,60
Tanzania	0,02	0,19	0,60	0,44	1,13	2,40
Turchia	33,09	7,35	1,86	15,05	-	57,35
Ucraina	96,18	13,48	1,25	0,79	5,96	117,65
Economie avanzate	579,62	261,21	470,04	368,14	1,58	1.760,05
Economie emergenti	4.367,63	381,98	631,34	658,44	148,49	6.246,55
Paesi in via di sviluppo	6,99	33,28	17,67	12,76	32,85	108,29
Medio Oriente, Nord Africa e Pakistan	4,61	125,43	135,95	174,10	54,94	515,87
Africa Sub-Sahariana	33,60	4,69	23,85	17,20	23,26	108,38
Mondo	4.954,24	676,47	1.119,05	1.039,35	183,05	8.115,03

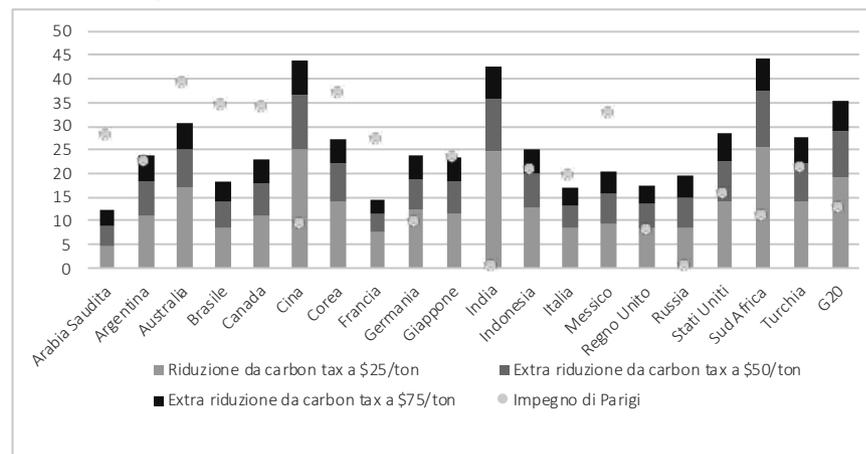
Fonte: Template per il calcolo dei *tax subsidy* sviluppato dallo staff FMI. Disponibile al link: <https://www.imf.org/external/np/fad/subsidies/>.

Tav. 3 - Impatto di una carbon tax sui prezzi dell'energia (2030)

	Carbone		Gas Naturale		Elettricità		Benzina	
	Prezzo (\$/GJ)	Aumento (%)	Prezzo (\$/GJ)	Aumento (%)	Prezzo (\$/kWh)	Aumento (%)	Prezzo (\$/litro)	Aumento (%)
\$75 carbon Tax								
Arabia Saudita	3,0	234	7,0	56	0,22	40	0,6	28
Argentina	3,0	297	3,0	133	0,10	48	1,4	13
Australia	3,0	263	9,6	44	0,11	75	1,3	15
Brasile	3,0	224	3,0	131	0,12	7	1,4	13
Canada	3,0	251	3,0	128	0,10	11	1,1	17
Cina	3,0	238	9,6	41	0,09	64	1,2	13
Corea	3,0	220	9,6	47	0,16	42	1,5	6
Germania	5,2	132	8,4	52	0,12	18	1,8	8
Giappone	3,0	230	9,6	48	0,13	42	1,4	11
Francia	5,0	123	8,3	49	0,12	2	1,8	9
India	3,0	230	9,6	25	0,09	83	1,3	13
Indonesia	3,0	239	9,6	36	0,12	63	0,6	32
Italia	5,3	134	8,3	50	0,14	18	2,0	9
Messico	3,0	226	3,0	132	0,10	74	1,0	18
Regno Unito	6,1	157	8,3	51	0,13	16	1,7	8
Russia	3,0	169	7,0	54	0,14	25	0,9	12
Stati Uniti	3,0	254	3,0	135	0,08	53	0,8	20
Sud Africa	3,0	205	7,0	23	0,08	89	1,2	16
Turchia	3,0	232	7,0	59	0,09	40	1,5	9
Media	3,5	214	7,0	68	0,12	43	1,3	14
\$50 Carbon Tax								
Media	3,5	142	7,0	45	0,1	32	1,3	9
\$25 Carbon Tax								
Media	3,5	71	7,0	23	0,1	19	1,3	5

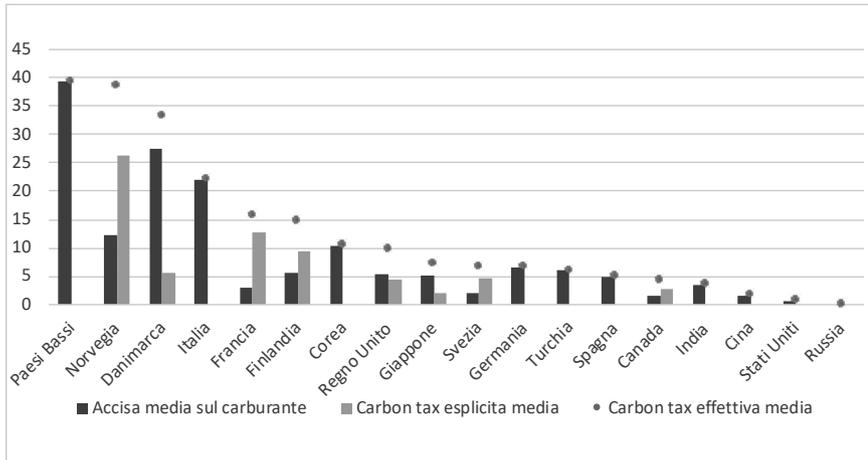
Fonte: Fiscal Monitor 2019, calcoli dello staff FMI.

Nota: I prezzi riportati sono prezzi baseline retail stimati in Coady et al. (2019) e includono tasse sull'energia pre-esistenti. I prezzi baseline per carbone e gas naturale sono basati su dei prezzi di riferimento per regioni. I prezzi baseline per elettricità e benzina derivano da database nazionali. L'impatto delle carbon tax sui prezzi dell'elettricità dipendono dall'intensità di emissione della produzione di energia.

Fig. 1 - Riduzione percentuale di CO2 rispetto ai dati 2030 *baseline* (valori percentuali)

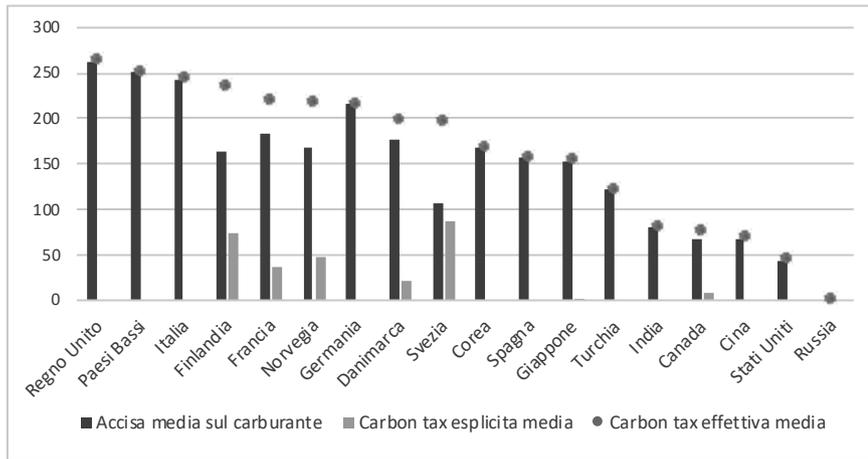
Fonte: Dati Fiscal Monitor 2019, FMI

Fig. 2A - Accise sul carburante - Settori non stradali (euro/tonnellata di CO₂)



Fonte: Dati Taxing Energy Use 2019, OCSE

Fig. 2B - Accise sul carburante - Settori stradali (euro/tonnellata di CO₂)



Fonte: Dati Taxing Energy Use 2019, OCSE

CAPITOLO 3 Italia, Europa e resto del mondo

La verità sulle politiche del governo portoghese: prudenza fiscale e crescita

di Carlo Cottarelli
1 ottobre 2018

Da qualche tempo si è diffusa su media e social network l'idea che la ripresa della crescita economica in Portogallo (il Pil reale sta ora procedendo a tassi ben superiori al 2 per cento) sia dovuta alla fine delle politiche di austerità dopo il ritorno al potere del Partito socialista dal novembre 2015. Effettivamente, il premier Antonio Costa aveva vinto le elezioni promettendo la fine dell'austerità imposta dal programma finanziato dalla famigerata Troika. Ma, nei fatti, la politica economica del governo socialista è stata invece molto prudente, aumentando l'avanzo primario (la differenza tra entrate e uscite al netto della spesa per interessi), riducendo il deficit pubblico ai minimi storici e avviando una decisa discesa del rapporto tra debito pubblico e Pil. Guardiamo ai numeri partendo dalla crisi iniziata nel 2008-09. La pubblicazione un paio di settimane fa del rapporto annuale del FMI sul Portogallo fornisce in proposito dati aggiornati.¹

Tra il 2009 e il 2010, il deficit pubblico aveva raggiunto livelli superiori al 10 per cento del Pil. Da allora, il deficit è cominciato a scendere raggiungendo il 4,3 per cento nel 2015. Il calo del deficit ha consentito di frenare la crescita del debito, stabilizzandolo intorno al 130 per cento del Pil nel 2013. Apro una parentesi per

chiarire una cosa che qualcuno spesso non capisce o fa finta di non capire: il fatto che il debito non sia sceso in questo periodo nonostante "le politiche di austerità" (il calo del deficit) non vuol dire che queste sono inefficaci. Finché c'è un deficit, il debito in termini di euro continua a crescere (il debito è la cumulata del deficit, giusto?), e finché il deficit è sufficientemente alto rispetto al Pil, il rapporto tra debito e Pil può continuare a crescere o a non scendere, anche se il deficit cala. Chiusa parentesi (da tenere a mente anche quando si parla di Italia).

Cosa è successo con l'arrivo al potere del governo socialista? Nel complesso il governo Costa ha mantenuto e anzi rafforzato la linea di correzione dei conti pubblici seguita dal governo precedente. Insomma, non c'è stata nessuna revisione fondamentale nelle politiche dei conti pubblici, anzi! Certo, è stata reintrodotta la tredicesima per i dipendenti pubblici, qualche giorno di festa nazionale è stato recuperato, e alcune tasse sono scese (cose peraltro in gran parte già previste dal governo precedente come risultato dell'esaurirsi di misure temporanee incluse nel programma di aggiustamento). Ma il grosso delle misure introdotte durante il programma di aggiustamento è stato mantenuto e nuove misure di risparmio (essenzialmente una spending review di anno in anno estesa a vari settori) hanno più che compensato gli interventi espansivi.

Il risultato è che il deficit, al netto della spesa per ricapitalizzare le banche, è sceso dal 2,9 per cento del Pil nel 2015, all'1,8 per cento nel 2016 e all'1 per cento del Pil nel 2017. Un'annotazione: qualcuno sostiene che nel 2017 c'è stata un'espansione fiscale con un aumento del deficit al 3 per cento. Ma questa espansione è interamente dovuta alla ricapitalizzazione della Caixa Geral de Depósitos (una delle principali banche), non certo una misura che ha un effetto moltiplicativo immediato sull'economia. E quest'anno il deficit è previsto dal FMI allo 0,7 per cento del Pil, il livello più basso da almeno trent'anni. Il governo prevede un ulteriore calo del deficit nel 2019, avvicinando il pareggio di bilancio. Il pareggio di bilancio, capite? Il non plus ultra dell'austerità, secondo alcuni.

L'avanzo primario è migliorato corrispondentemente e quest'anno è previsto avvicinarsi al 3 per cento, livello che le autorità prevedono di mantenere nei prossimi anni. Il miglioramento dell'avanzo primario non è stato solo dovuto alle migliori condizioni cicliche (cioè all'aumento del Pil e delle entrate fiscali): infatti, l'avanzo primario strutturale, i cui cambiamenti riflet-

¹ Si veda: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/09/12/Portugal-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-46224>.

tono l'effetto delle misure introdotte dalle autorità, è migliorato dal 2,9 per cento del Pil nel 2015 al 3,4 per cento del Pil nel 2017.²

Il rapporto tra debito pubblico e Pil è in forte calo: dal 129,9 per cento del 2016, al 125,7 per cento del 2017 (nonostante le sudette operazioni di ricapitalizzazione bancaria), al 120,8 per cento previsto per il 2018. Lo spread, che era, fino a non molto tempo fa, più elevato di quello italiano, è ora di circa 100 punti base più basso.

Ora ci sarà qualcuno che dice che questi risultati sono stati ottenuti nel contesto di una crescita economica relativamente elevata. Il tasso di crescita del Pil è aumentato dallo 0,9 per cento nel 2014 al 2,7 per cento l'anno scorso ed è previsto scendere solo di poco quest'anno (2,3 per cento). Ma il punto è che questa accelerazione non è affatto stata causata da una espansione fiscale o dalla fine delle politiche di austerità come alcuni commentatori hanno ripetutamente enfatizzato. Anzi, la politica fiscale è stata ulteriormente stretta, anche se leggermente (come detto sopra, l'avanzo strutturale è aumentato).

La ripresa economica è stata invece causata dal recupero di competitività manifestatosi negli anni precedenti, dalle riforme strutturali introdotte durante il programma di aggiustamento, da semplificazioni burocratiche introdotte dal governo Costa e, più generalmente, dal miglioramento delle aspettative che, con il mantenimento di politiche prudenti di bilancio, il governo Costa ha saputo mantenere e rafforzare. Certo ha anche aiutato il fatto che, esauritasi la fase di più rapida riduzione del deficit degli an-

² L'avanzo primario è il saldo di bilancio al netto della spesa per interessi. L'avanzo primario strutturale è calcolato depurando l'avanzo primario per entrate o spese una tantum (come la ricapitalizzazione delle banche) e per gli effetti di una crescita superiore o inferiore a quella "potenziale", ossia della crescita di medio periodo. Il miglioramento strutturale è stato probabilmente più forte di quanto riportato nel testo perché, nel calcolare questo indicatore, il FMI utilizza una crescita potenziale per il Portogallo molto bassa (di solo l'1 per cento nel 2016-17) per cui una parte più elevata del miglioramento dell'avanzo primario viene attribuita al rimbalzo ciclico, un problema più volte segnalato dallo scrivente quando era direttore esecutivo al FMI in rappresentanza di sei paesi, tra cui il Portogallo. Utilizzando tassi di crescita potenziale più realistici, la parte dell'aggiustamento dovuta a misure prese dalle autorità sarebbe più elevata. Si noti anche che, proprio per l'utilizzo di una stima della crescita potenziale piuttosto bassa, lo staff del FMI calcola che nel 2018 la politica fiscale, nonostante l'invarianza dell'avanzo primario, sarebbe diventata leggermente espansiva con un deterioramento dello 0,4 per cento dell'avanzo primario strutturale.

ni precedenti, la politica fiscale non ha più rappresentato un freno sostanziale all'economia (sì, durante un periodo di riduzione del deficit, inevitabile quando questo è insostenibile, la crescita ne risente, come direbbe Keynes, ma poi per riprendere a crescere non c'è bisogno di aumentare il deficit, l'esperienza portoghese ci dice). In questo senso il governo socialista ha beneficiato dello sforzo compiuto dalla popolazione portoghese durante il periodo precedente, sforzo inevitabile per riportare in carreggiata i conti pubblici ed evitare un tracollo del Pil ancora peggiore di quello verificatosi nel triennio della crisi (2011-13). Ma non c'è stata nessuna espansione fiscale e i conti pubblici hanno anzi continuato a migliorare. Lo tengano a mente i talebani che sostengono che per ridurre il rapporto tra debito pubblico e Pil occorre aumentare il deficit.

Surplus commerciale: la Germania viola i trattati europei?

di Sofia Bernardini
17 dicembre 2018

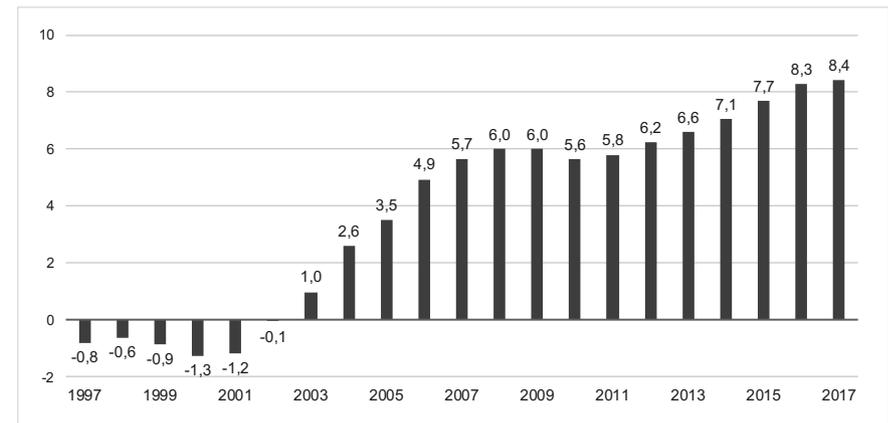
Ultimamente si è diffusa la tesi secondo cui la Germania, avendo un surplus nei conti con l'estero molto elevato, violerebbe i trattati europei. La verità è che, nonostante l'avanzo di partite correnti della bilancia dei pagamenti (ovvero la differenza tra esportazioni e importazioni di beni e servizi) sia molto elevato, non c'è alcun trattato dell'UE che stabilisca regole precise a questo proposito. La procedura relativa agli squilibri macroeconomici, introdotta nel 2011, identifica sì un tetto massimo per l'avanzo con l'estero, ma si tratta di un tetto indicativo. Infatti, questa procedura di macro-sorveglianza è caratterizzata da elementi discrezionali e i margini di valutazione da parte della Commissione sono più estesi di quelli relativi alle regole fiscali. Ciò detto, sarebbe utile alla stabilità dell'area euro se la Germania riducesse il proprio avanzo con l'estero.

Le differenze legali tra le regole fiscali e i "tetti" della procedura di squilibrio macroeconomico

Nel 2011, la Commissione Europea, riconoscendo che gli squilibri macroeconomici esistenti anche al di là della sfera fiscale possono nuocere alla stabilità dell'UE, promosse una procedura apposita per sorvegliare l'emergere di tali squilibri e assicurare che gli stati membri adottassero politiche appropriate per ridurli. La procedura (*Macroeconomic Imbalance Procedure, MIP*)

venne approvata dal Consiglio dell'Unione Europea e dal Parlamento Europeo, nelle sue linee generali, con le EU Regulation n. 1176(2011) e n. 1174(2011). I parametri che la Commissione utilizza per monitorare gli andamenti macroeconomici includono, tra le altre cose, che la media triennale del saldo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti (la differenza tra esportazioni e importazioni di beni e di servizi) di un paese sia compresa tra il -4 e il 6 per cento del Pil. La media triennale del saldo delle partite correnti della Germania ha sempre superato il limite massimo dal 2012 a oggi (nel 2017 la media triennale del surplus è stata dell'8,4 per cento, 2,4 punti percentuali oltre la soglia definita dalla MIP; si veda la Figura 1).

Fig. 1 - Media triennale della bilancia commerciale tedesca (1997-2017)
(valori in percentuale di Pil)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati Eurostat

Nonostante la procedura preveda anche delle sanzioni, fino a questo momento la Commissione si è esclusivamente limitata a dei richiami formali nelle *Country-Specific Recommendations*, senza però aver mai aperto una formale *Excessive Imbalance Procedure* (EIP) per la loro correzione, sia nei confronti della Germania sia nei confronti degli altri paesi.¹ Sappiamo invece che, nel

¹ Le *Country-Specific Recommendations* sono i suggerimenti di politiche che la Commissione Europea dà ai singoli stati membri con squilibri macroeconomici, al fine di ridurre tali squilibri. Questo report è parte del processo di coordinamento delle politiche economiche del Semestre europeo.

caso di violazione delle regole fiscali, sono state aperte in passato procedure formali di violazione, le quali avrebbero potuto, in linea di principio, portare a sanzioni (anche se in pratica nessun paese è stato mai sanzionato finora). Perché questa differenza?

La ragione risiede principalmente nella distinzione fondamentale tra il Patto di stabilità e crescita e la MIP: mentre il primo prevede un insieme di norme e criteri da applicare in modo abbastanza rigido, la seconda è uno strumento di macro-sorveglianza nato per facilitare il dialogo tra stati membri, Commissione Europea e Consiglio Europeo.² Nelle parole della Commissione: “As compared with the SGP, which focuses on budgetary policy and is rules-based, the MIP has a broader focus and discretionary elements. Judgment plays a larger role in the MIP because there are no obvious rules-based criteria for the identification and assessment of macroeconomic imbalances. The drivers of macroeconomic instability are multi-dimensional phenomena, which need to be assessed together and account for country-specific features”.³

Nel dettaglio, la procedura è la seguente: l'*Annual Mechanism Report* viene pubblicato a novembre e analizza tutte le economie degli stati membri dell'UE, riportando una prima valutazione su eventuali squilibri macroeconomici, tra cui il saldo commerciale. Successivamente, gli stati che necessitano di particolare attenzione (perché hanno violato uno o più limiti dei dieci indicatori della MIP) sono soggetti all'*In Depth Review* (IDR), un documento che riporta l'analisi puntuale della situazione macroeconomica del paese. Sulla base dell'IDR, la Commissione conclude se ci siano posizioni di “squilibrio” o “eccessivo squilibrio” che necessitano una correzione. Nel primo caso, si procede con un dialogo tra Commissione e autorità nazionali, le quali dovrebbero seguire le raccomandazioni e le politiche correttive suggerite dalla Commissione nelle *Country-Specific Recommendations*. Nel secondo caso, invece, i paesi possono essere soggetti a *Excessive Imbalance Procedure* (su proposta della Commissione ratificata dal Consiglio Europeo). Infine, la Commissione e il Consiglio si impegnano a monitorare i progressi di tali stati membri e, in mancanza di miglioramenti da parte degli stati soggetti a EIP, la Commissione può proporre delle sanzioni che verranno votate dal Consiglio Europeo con maggioranza qualificata inversa. A oggi, nessuno stato membro è stato sottoposto a tale procedura.

² Si veda l'*Institutional paper* della Commissione Europea “The Macroeconomic Imbalance procedure. Rationale, Process, Application: a Compendium” (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/ip039_en_2.pdf).

³ Di seguito la traduzione in italiano: “Rispetto al Patto di stabilità e crescita, il quale si concentra sulla politica di bilancio ed è basata sulle regole, la MIP ha uno scopo più ampio e degli elementi discrezionali. Il giudizio ha un ruolo maggiore nella MIP perché non ci sono degli ovvi criteri basati sulle regole per l'identificazione e la valutazione degli squilibri macroeconomici. Gli elementi chiave dell'instabilità macroeconomica sono fenomeni multi

La MIP, quindi, non è fondata su regole precise per l'identificazione e la valutazione degli squilibri macroeconomici, ma la Commissione interpreta la situazione economica degli stati membri e suggerisce interventi correttivi in caso di deviazione degli indicatori. Infatti, la base legale relativa agli squilibri macroeconomici è diversa rispetto a quelle delle regole fiscali. Queste ultime sono inserite nei trattati e nei regolamenti europei, mentre i parametri della procedura per squilibri macroeconomici non sono contenuti né nelle *Regulations* né nel *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU).⁴ I cosiddetti *scoreboard thresholds*, infatti, vennero proposti dalla Commissione sulla base di valutazioni statistiche e discussi dal LIME e dall'EPC, che sono rispettivamente il gruppo di lavoro sulla metodologia per valutare le riforme strutturali collegate alla strategia di Lisbona e l'*Economic Policy Committee*.⁵ Infine, gli indicatori furono presentati pubblicamente in un report della Commissione e nell'annesso statistico dell'*Annual Mechanism Report* nel 2012.⁶

La questione sostanziale: sarebbe utile se la Germania riducesse il proprio avanzo commerciale

La Germania non è l'unico paese ad avere elevati avanzi di partite correnti: l'Olanda, la Danimarca e Malta hanno superato le soglie previste per l'avanzo nell'ultimo triennio (Figura 2).

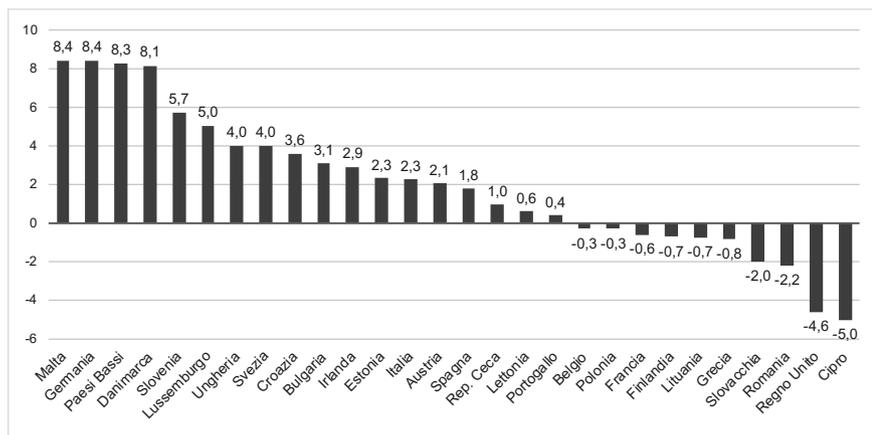
dimensionali, che necessitano di essere valutati insieme, tenendo conto delle caratteristiche specifiche del paese”.

⁴ Per esempio, c'è chi sostiene che la regola del 3 per cento non stia nel TFEU, il principale trattato europeo sul funzionamento dell'Unione. Questo è sbagliato, in quanto il tetto del 3 per cento è esplicitamente definito nel Protocollo 12, che è parte integrante del trattato (si veda pagina 277 della versione consolidata del TFEU <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=IT>).

⁵ La strategia di Lisbona è un piano di riforme economiche approvata dai capi di Stato e di governo, riunitisi a Lisbona nel marzo del 2000. L'*Economic Policy Committee*, invece, è un organo consultivo che assiste la Commissione e il Consiglio e contribuisce ai lavori di quest'ultimo, coordinando le politiche economiche degli stati membri. L'EPC è anche la sede di discussioni tecniche tra la Banca Centrale Europea (BCE), il comitato economico e finanziario, il comitato per l'occupazione, la Commissione e le parti sociali.

⁶ Si vedano l'*Occasional paper* della Commissione “Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances” (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp92_en.pdf) e il *Commission Staff Working Document* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0420&from=EN>).

Fig. 2 - Medie triennali delle bilance commerciali nel 2017
(valori in percentuale di Pil)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati Eurostat

Sebbene, come chiarito, elevati avanzi di partite correnti non costituiscano un'esplicita violazione dei trattati, essi rappresentano un ostacolo alla stabilità europea tanto quanto eccessive posizioni di disavanzo. Da una parte, un paese con un forte deficit verso l'estero può essere percepito dai mercati come un elemento di rischio, dato che questo potrebbe avere interesse ad uscire dall'unione monetaria per ristabilire la propria competitività nel commercio internazionale. D'altra parte, uno stato membro con forti avanzi di partite correnti ha indubbiamente una minor tentazione di uscire dall'unione monetaria per apprezzare il cambio, ma resta il fatto che, poiché la posizione con l'estero di tutta l'Eurozona è determinata da un unico tasso di cambio, questa situazione di surplus implica che altri paesi dell'area euro debbano avere una posizione di deficit. Per questo motivo si è introdotto un limite non solo per il deficit commerciale, ma anche per il surplus.

Alla luce di questi elementi, le *Country-Specific Recommendations* della Commissione hanno invitato negli ultimi anni la Germania ad aumentare la propria domanda interna, agendo sia sul risparmio dei privati che sugli investimenti pubblici. Ciò avrebbe delle ricadute positive anche sulla domanda e sulla crescita del Pil degli altri paesi dell'UE. Inoltre, se la maggiore domanda interna portasse a un aumento dell'inflazione in Germa-

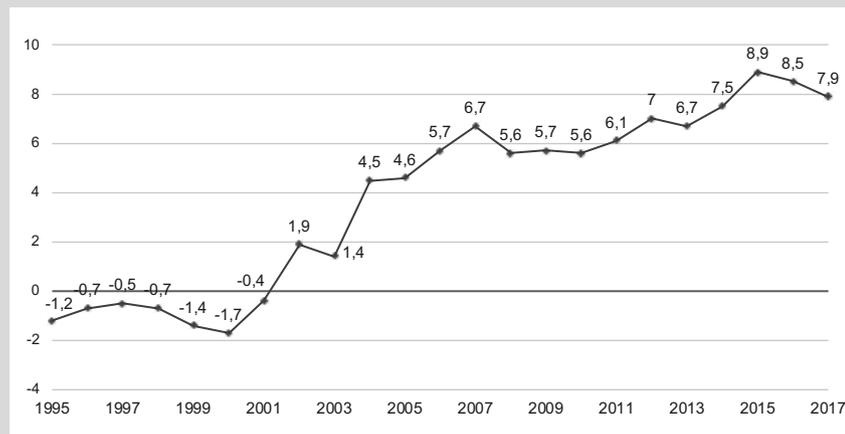
nia, quest'ultima perderebbe competitività rispetto agli altri paesi dell'euro, favorendo il recupero di quote di mercato da parte di questi ultimi e facilitandone potenzialmente la crescita. Quest'azione da parte della Germania sarebbe un utile complemento alle politiche di riforma che gli altri paesi dovrebbero porre in atto per recuperare competitività e capacità di crescita.

LE CAUSE DELLO SQUILIBRIO COMMERCIALE TEDESCO

All'inizio degli anni duemila, la bilancia commerciale della Germania passò da una posizione di disavanzo a una di forte surplus (vedi Figura 3) a causa di vari fattori, tra i quali:

- la riforma del mercato del lavoro tedesco implementata tra il 2002 e il 2005, caratterizzata da una riduzione dei salari e finalizzata all'aumento della competitività della Germania nelle relazioni economiche internazionali;
- la convergenza dei tassi di interesse nei paesi europei che aderirono all'euro verso quelli tedeschi durante la fase precedente all'introduzione della moneta unica, tra il 1995 e il 1998; questa convergenza fece crescere la domanda e le importazioni dei paesi dove i tassi scendevano, compreso per beni di investimento, beni nella produzione dei quali la Germania era specializzata;
- la domanda interna tedesca particolarmente debole in seguito all'introduzione di diverse misure di prudenza fiscale. Tra queste, la riforma delle pensioni che incentivò la diffusione di piani pensionistici privati, facendo aumentare i tassi di risparmio dei cittadini tedeschi.

Fig. 3 - Bilancia commerciale tedesca (1995-2017)
(valori in percentuale di Pil)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati Eurostat

Giappone: un paradiso sovranista?

di Andrea Gorga
5 aprile 2019

Negli ultimi anni, nel dibattito sulla moneta unica e sul debito pubblico italiano, il Giappone è stato spesso citato come paese in cui l'elevato debito pubblico non causa problemi perché gestito nel contesto di una politica monetaria subordinata, di fatto, alle esigenze dei conti pubblici. Anzi, viene spesso sostenuto che sovranità monetaria, politiche monetarie espansive e indebitamento pubblico sarebbero sufficienti a garantire prosperità economica e piena occupazione. In questa nota individuiamo alcuni elementi dell'economia giapponese che contraddicono questa tesi.

Il Giappone ha il debito pubblico più alto del mondo, vicino al 240 per cento del Pil, ma paga interessi sui titoli di stato molto bassi, praticamente nulli. Inoltre, il Giappone, negli ultimi decenni, non ha mai subito crisi sul mercato dei titoli di stato quale quella che ha colpito l'Italia nel 2011-12. Secondo alcuni osservatori, tutto ciò avverrebbe perché un paese che può contare sulla banca centrale come prestatrice di ultima istanza per il governo non sarebbe soggetto al rischio di default e non dovrebbe pagare premi agli investitori per compensare la possibilità che l'amministrazione pubblica non ripaghi i debiti accumulati. In sostanza, se anche lo stato in questione fosse in una condizione di scarsa liquidità e non avesse le risorse per far fronte al pagamento dei debiti, la banca centrale potrebbe semplicemente stampare queste risorse e ripagare i creditori.

In effetti il Giappone ha mantenuto negli ultimi 22 anni (dal

1995 al 2017) un deficit medio piuttosto elevato – pari al 3,9 per cento del Pil – senza subire grosse ripercussioni da parte dei mercati finanziari. La politica monetaria della banca centrale giapponese dal canto suo ha mantenuto tassi di interesse vicini allo zero e messo in pratica programmi volti ad aumentare la quantità di moneta in circolazione per stimolare la domanda di beni e servizi, senza che ciò portasse a problemi inflazionistici (anzi l’inflazione è rimasta persistentemente al di sotto del livello desiderato).

Le presunte illimitate possibilità di finanziamento giapponesi derivanti dalla sovranità monetaria avrebbero così assicurato al Giappone elevati livelli di prosperità e crescita economica, compreso un tasso di disoccupazione molto basso (4,2 per cento nella media 1995-17). La verità è però ben diversa.

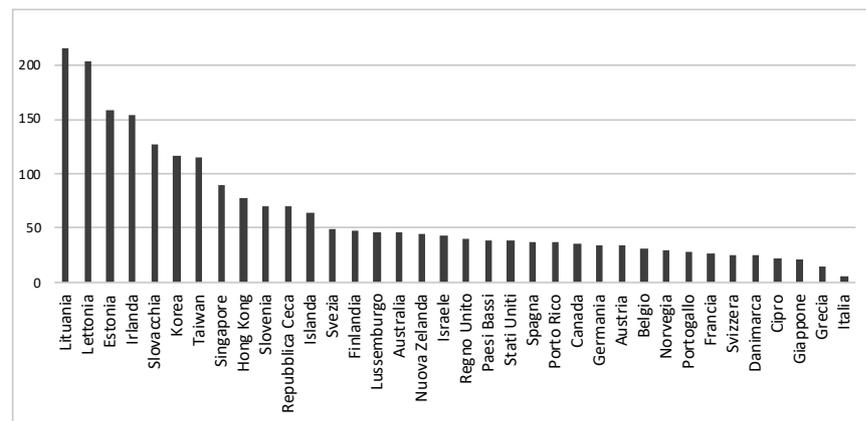
La stagnazione giapponese

Nonostante la sua sovranità monetaria, il Giappone non è certo “il regno di Bengodi”. Anzi, nell’arco degli ultimi 25 anni il Giappone, insieme a Grecia e Italia, è fra i tre paesi con il più basso tasso di crescita del reddito pro capite (al netto dell’inflazione) di tutti i paesi avanzati, come riflesso di un basso tasso di crescita della produttività (Figura 1).¹

Le cause di questa bassa crescita sono strutturali e a queste non ha potuto porre rimedio una gestione indipendente della politica monetaria. Tra queste cause spicca l’andamento demografico. Il rapporto tra il numero di persone oltre i 65 anni e il numero di abitanti in età lavorativa (15-64 anni), è in rapida crescita in Giappone a causa dell’aumento dell’aspettativa di vita e del basso numero di nascite. Nel 1995 per ogni persona con più di 65 anni

¹ Uno dei meriti spesso menzionati dell’economia giapponese è quello di aver mantenuto un basso tasso di disoccupazione nel corso degli ultimi decenni. Il tasso di disoccupazione medio nel periodo 1995-2017 è stato del 4,2 per cento; lo stesso tasso si trova attualmente al 2,9 per cento. Come si concilia il basso tasso di disoccupazione con la debole performance del Pil e della produttività giapponesi in termini di crescita? È legittimo pensare che una parte dell’occupazione giapponese sia semplicemente disoccupazione nascosta, cioè sottoccupati e persone che svolgono attività lavorative a bassa produttività marginale. Quello che però conta in ultima analisi è la crescita del reddito e la performance giapponese negli ultimi decenni è stata deludente.

Fig. 1 - Crescita del Pil pro capite 1995-2017 (valori in percentuale)



Fonte: Elaborazioni OCPI su dati FMI

c’erano quasi 5 persone in età lavorativa, mentre nel 2018 il rapporto è diventato quasi di 1 a 2.

La riduzione del numero di persone in età lavorativa ha provocato un calo della forza lavoro e ha spinto al ribasso la crescita del Pil. Inoltre, l’aumento della produttività del lavoro (prodotto per ora lavorata) è rimasta tra le più basse nelle economie avanzate e non ha contribuito a compensare l’andamento demografico. L’andamento della produttività potrebbe essere stato anche influenzato dalla carenza di investimenti. In proposito, diversi studi hanno identificato una relazione di causalità tra elevato livello del debito pubblico e bassa crescita degli investimenti, della produttività e del reddito pro capite.²

² La tesi che un alto debito pubblico riduca la crescita del Pil potenziale è stata screditata da alcuni errori contenuti in uno dei primi lavori che ha sostenuto questa tesi, quello di Reinhard e Rogoff: Reinhard, M. Carmen, e Kenneth S. Rogoff, (2010): *Growth in a Time of Debt*, in “American Economic Review”, 100.2, pp. 573-78. Tuttavia dopo tale lavoro diversi studi econometrici sono stati pubblicati che indicano l’esistenza di una relazione di causalità tra alto debito pubblico, soprattutto se crescente rispetto al Pil, e bassa crescita. Per approfondimenti: Cecchetti, S., Mohanty, M., Zampolli, F. (2011), *The real effects of debt* (No. 352), Bank for International Settlements; Checherita-Westphal, C., e Rother, P. (2012), *The impact of high government debt on economic growth and its channels: An empirical investigation for the euro area*, in “European economic review”, 56(7), pp. 1392-1405; Chudik, A., Mohaddes, K., Pesaran, M. H. e Raissi, M. (2017), *Is there a debt-threshold effect on output growth?*, in “Review of Economics and Stati-

Per correggere questa performance deludente, negli ultimi anni, sotto la guida dell'attuale primo ministro Shinzo Abe, è stata adottata una politica di rilancio basata inizialmente su tre componenti ("tre frecce" nella presentazione retorica del programma): una politica monetaria molto espansiva, una politica dei conti pubblici espansiva e riforme strutturali. Gli effetti sono stati positivi: il tasso di crescita del Pil giapponese nel periodo è stato quasi al livello di Germania e Regno Unito.

Questo però non è certo dovuto all'espansione fiscale: la seconda freccia non è stata scoccata, anzi, la politica fiscale è diventata più restrittiva: nel periodo 2013-2017 il deficit pubblico è stato ridotto di oltre 4 punti percentuali (e di oltre 3 punti percentuali al netto del ciclo economico, il che indica che il deficit si è ridotto solo in piccola parte per effetto della crescita, con il grosso della riduzione dovuto a misure fiscali restrittive).

I risultati possono essere attribuiti in parte all'espansione monetaria, ma, soprattutto, alle riforme strutturali. La politica monetaria è stata molto espansiva, con un aumento della base monetaria a un tasso medio annuo del 28,8 per cento tra fine 2012 e fine 2017. Peraltro, tale tasso di crescita non è dissimile da quello osservato nell'area dell'euro tra la fine del 2014 e la fine del 2017 (pari al 30,5 per cento) e i tassi di interesse sono stati inferiori in Europa rispetto al Giappone. La migliore performance del Giappone rispetto ad alcuni paesi europei, come la Francia o l'Italia, non può quindi essere attribuita a questo fattore.

Le riforme strutturali realizzate da Abe sembrano aver contribuito al miglioramento della performance giapponese. Così come in Italia, in Giappone, per motivi sociali e culturali, il tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro è storicamente basso, ma negli ultimi 5 anni, grazie al finanziamento di programmi di assistenza all'infanzia e deduzioni fiscali per donne lavoratrici, si osserva una risalita di 3 punti percentuali: nel 2017 il tasso di partecipazione femminile è arrivato al 51,2 per cento. Questo dato, insieme all'aumento dell'età di pensionamento, ha consentito di aumentare la forza lavoro e compensare parzialmente la dinamica demografica. Anche la produttività del lavoro negli ultimi 5 anni è tornata ad aumentare a ritmi sostenuti.

stics", 99(1), pp. 135-150; A. Mika, T. Zumer, (2017), *Indebtedness in the EU: A drag or a catalyst for growth?* (No. 2118), ECB Working Paper; A. Pescatori, D. Sandri, J. Simon, (2014), *Debt and growth: is there a magic threshold?* (No. 14-34), International Monetary Fund, J. Woo, M. S. Kumar, (2015), *Public debt and growth*. in "Economica", 82(328), pp. 705-739.

Lo stato dei conti pubblici giapponesi: alcuni punti di forza

Anche se è vero che lo stato dei conti pubblici giapponesi non è buono, occorre notare alcuni punti di forza che almeno in parte giustificano, in termini di fondamentali economici, l'assenza di crisi strutturali simile a quella sofferta dall'Italia nel 2011-12.

Innanzitutto, il Giappone non ha un debito pensionistico per importanti riforme introdotte negli anni passati. Tra il 2012 e il 2017 in media un giapponese per andare in pensione ha dovuto aspettare i 70 anni e 7 mesi per gli uomini e i 69 anni e 4 mesi per le donne. In Italia, nello stesso periodo, gli uomini sono andati in pensione in media a 62 anni e 5 mesi, mentre le donne a 61 anni.³ Dal 2004 l'età di pensionamento e i benefici pensionistici sono stati anche legati all'aspettativa di vita (come in Italia) e al numero di persone che contribuiscono alla tenuta del sistema previdenziale (che sono in diminuzione). La percentuale di contributi da versare obbligatoriamente è inoltre stata aumentata nel corso del tempo ed è stata resa flessibile l'uscita dal mondo del lavoro con forti incentivi a lavorare più a lungo.⁴

Per effetto di queste misure, la spesa pubblica previdenziale giapponese è pari a solo il 10,2 per cento del Pil. Ancora più importante è forse il fatto che il debito pensionistico, definito dal FMI come il valore attuale netto degli aumenti di spesa nei prossimi decenni, è negativo per il Giappone (-31,7 per cento del Pil), per effetto di una riduzione prevista del rapporto tra spesa per pensioni e Pil, mentre quello italiano è positivo e pari al 47,2 per cento del Pil.⁵

La situazione patrimoniale dello stato giapponese è più favorevole di quanto appaia osservando i dati sul debito lordo anche grazie alle elevate attività finanziarie e reali. Secondo il FMI a fronte di passività importanti, lo stato possiede il 109 per cento del Pil in attività non finanziarie e il 112 per cento in attività finanziarie. Lo stato italiano detiene solo il 52 per cento del Pil di attività non finanziarie e il 28 per cento del Pil di attività finanziarie. Il saldo con le passività è negativo per entrambi, ma ammonta per l'Italia al 78 per cento del Pil e per il Giappone al 18

³ Dati OCSE: *Ageing and Employment Policies - Statistics on average effective age of retirement*, <http://www.oecd.org/els/emp/average-effective-age-of-retirement.htm>.

⁴ OCSE: *Pension at a Glance 2017*.

⁵ FMI: *Fiscal Monitor*, Table A23, p. 79.

per cento.⁶ Un investitore che deve decidere quale titolo ha il minor rischio di non essere ripagato tenderà a preferire istituzioni che, pur avendo un alto livello di indebitamento, possono contare su notevoli attività per garantire che l'investimento venga ripagato tramite la vendita di alcune di queste. Anche in assenza di vendita, il rendimento delle attività detenute fornisce risorse per il servizio del debito. Infine, cosa che non viene sottolineata abbastanza, i dati sul debito pubblico giapponese sono riportati in termini non consolidati: il debito dello stato centrale non viene ridotto per la parte di debito detenuta da altre parti delle pubbliche amministrazioni, come invece viene fatto per i dati riportati per i paesi UE (e per la maggior parte degli altri paesi avanzati). In particolare, gli enti di previdenza pubblica giapponese hanno investito consistenti risorse in titoli di stato, ma questi continuano a essere riportati nelle statistiche del debito delle pubbliche amministrazioni, anche se questa parte non è rilevante al fine del costo netto del debito e della valutazione del rischio di possibili crisi di illiquidità sul mercato dei titoli di stato.

Per di più, le attività liquide giapponesi, cioè quelle facilmente trasformabili in denaro contante, valgono il 62 per cento del Pil, mentre per l'Italia questa cifra è pari a solo il 12 per cento del Pil.⁷ Questo dato ha una particolare rilevanza per gli investitori. Un recente studio del Fondo Monetario Internazionale mostra come l'impatto sui rendimenti dei titoli di debito pubblico e sulla probabilità di default sia addirittura maggiore per le misure di liquidità delle attività piuttosto che per il livello di debito lordo.⁸

In ogni caso il governo giapponese considera rischioso mantenere conti pubblici squilibrati

Nonostante questi vantaggi a favore del Giappone, il governo giapponese non considera certo irrilevante avere un debito pubblico elevato. Si è già indicato sopra la riduzione graduale del deficit pubblico nel corso degli ultimi anni. Il processo di aggiustamento non è certo stato interrotto. Il deficit giapponese è previsto scendere al 2,8 per cento nel 2019 nelle ultime previsioni pubbli-

⁶ Dati FMI. *Fiscal Monitor: Managing Public Wealth*, ottobre 2018.

⁷ *Ibid.*

⁸ C. Henao Arbelaez, Sobrinho, N. (2017), *Government Financial Assets and Debt Sustainability* (No. 17/173), International Monetary Fund.

cate dal FMI e al 2,1 per cento nel 2020, iniziando il processo di riduzione del debito pubblico lordo.

A tal fine, il governo giapponese ha anche approvato un aumento progressivo dell'Iva. In primo luogo, l'Iva è aumentata di 3 punti percentuali (dal 5 all'8 per cento) nel 2014. Un ulteriore aumento è previsto per ottobre 2019. Per mantenere il livello di debito sotto controllo, la pressione fiscale giapponese è in generale aumentata notevolmente negli ultimi anni passando dal 25,9 per cento al 30,5 per cento in 8 anni (tra il 2008 e il 2016).⁹

Se il debito pubblico non destasse preoccupazioni e se fosse vero che il semplice controllo della moneta possa consentire qualunque livello di indebitamento, il governo giapponese non avrebbe motivo di attuare misure che incidono così pesantemente sulla vita dei cittadini. A conferma di ciò, Jerome Powel, il presidente della Federal Reserve (banca centrale di un paese con sovranità monetaria, cioè gli USA), ha recentemente dichiarato: "Che i deficit non contino per paesi che hanno una valuta sovrana è semplicemente sbagliato".

I vantaggi per il Giappone di una moneta indipendente e l'applicabilità al caso italiano

Detto questo, il fatto che la banca centrale giapponese abbia finanziato una gran parte del debito pubblico del paese negli ultimi anni ha contribuito a mantenere basso, quasi a zero in media, il tasso di interesse sul debito pubblico. Non si deve dimenticare che la BCE ha fatto lo stesso negli ultimi anni assorbendo quote non irrilevanti del debito pubblico dei paesi dell'euro, compreso di debito pubblico italiano.

L'intervento della BCE è però volto a fornire liquidità all'intera area dell'euro, in presenza di un tasso di inflazione inferiore all'obiettivo, non a mantenere di per sé i tassi sui titoli di stato a un certo livello. Ciò comporta che la BCE non interviene, in condizioni ordinarie, per evitare che lo spread di un certo paese, per esempio l'Italia, non ecceda un certo livello. Un tale intervento è in teoria possibile solo attraverso le cosiddette *Outright Monetary Transactions*, la cui attivazione richiede però l'esistenza di un programma di aggiustamento concordato tra il paese e lo Euro-

⁹ Dati OCSE.

pean Stability Mechanism. La banca centrale giapponese può invece intervenire con maggiore facilità a vantaggio della liquidità del mercato dei titoli di stato del proprio paese.

È noto che questo vantaggio porta però al rischio di quella che la letteratura economica ha chiamato *fiscal dominance*, la sottomissione della politica monetaria alle esigenze dei conti pubblici. Quando questa sottomissione viene percepita come rilevante, le aspettative di svalutazione e di deprezzamento della moneta possono aumentare, minando la stabilità monetaria.

In Giappone per ora questo non è avvenuto. Si è già commentato il fatto che il governo giapponese non ritiene però una tale posizione come sostenibile nel tempo, come evidenziato dalla riduzione tendenziale del deficit pubblico giapponese negli ultimi anni. Ma, in ogni caso, il finanziamento monetario dei deficit pubblici è possibile, senza creare svalutazione e inflazione, solo se il pubblico e le banche sono disposti a detenere importi crescenti di liquidità senza cercare di liberarsene comprando valuta estera, altre attività finanziarie o beni e servizi.

Prima dell'entrata nella moneta unica, l'Italia ha vissuto tre decenni di inflazione elevata, a due cifre e con picchi oltre il 20 per cento negli anni settanta. Nello stesso periodo il Giappone invece, pur subendo la crisi petrolifera, riusciva a mantenere livelli di inflazione a una cifra. Oltre a ciò, le banche giapponesi hanno dimostrato negli anni di avere una forte disciplina che le porta a detenere in portafoglio ampie quote di titoli di stato senza cercare di liberarsene: solo il 10,9 per cento del debito giapponese è in mano a soggetti residenti all'estero, mentre in Italia questa quota è pari a circa il 30 per cento.¹⁰

Ma, anche tralasciando l'esperienza italiana passata, l'uscita dall'euro e l'introduzione in Italia di una "nuova lira" si scontrerebbe con una difficoltà che gli operatori giapponesi non devono affrontare: l'esistenza dell'euro, una moneta concorrente ampiamente conosciuta e utilizzata dalla popolazione che ha mostrato negli ultimi decenni la capacità di mantenere invariato il proprio potere d'acquisto. È quindi probabile che gli operatori italiani, alla luce della possibile instabilità di una nuova lira, tendano a rifugiarsi in investimenti e titoli denominati in euro per salvaguardarsi dal rischio di inflazione. La BCE ha assicurato in questi anni livelli di inflazione bassi e ha guadagnato credibilità sui

mercati finanziari, quindi la competizione di strumenti finanziari denominati in euro sarebbe molto forte. Il tentativo da parte degli operatori italiani di liberarsi delle nuove lire comprando euro porterebbe però a un perpetuarsi di quel ciclo di inflazione e svalutazione che caratterizzò gli anni settanta e, in parte, gli anni ottanta. Questo problema potrebbe essere risolto con politiche monetarie molto restrittive che, almeno per un certo periodo di tempo, porterebbero gli interessi sui titoli di debito italiani a livelli molto elevati, il contrario di quello che viene promesso da chi sostiene l'uscita dall'euro.

¹⁰ Elaborazione dati OCSE e Joint External Debt Hub (JEDH), *Quarterly External Debt Statistics*: <http://datatopics.worldbank.org/debt/qeds>.

Lezioni dall'Argentina

di Giampaolo Galli e Pietro Mistura
18 settembre 2019

La vicenda recente dell'Argentina dimostra quanto sia sbagliata l'idea che una politica monetaria sovrana sia in grado di evitare, in presenza di seri squilibri macroeconomici, il default sul debito pubblico e una forte svalutazione del tasso di cambio, con effetti molto pesanti sull'inflazione e sul tenore di vita della popolazione. Il fallimento del programma di modernizzazione messo in atto dal governo Macri, con il sostegno del Fondo Monetario Internazionale, non è attribuibile a un eccesso di austerità, in quanto fino al 2018 non vi è stata alcuna riduzione del deficit pubblico e la crescita degli aggregati monetari si è mantenuta elevata. Hanno contato soprattutto due fattori: una sequenza probabilmente sbagliata delle azioni di politica economica e la prospettiva di un ritorno al potere dei peronisti: quest'ultima è stata il fattore scatenante della crisi delle ultime settimane a seguito della sconfitta di Macri, l'11 agosto, alle elezioni primarie per la Presidenza della Repubblica.

Per l'ottava volta dal dopoguerra, la seconda da inizio secolo, l'Argentina si trova in difficoltà nel ripagare il proprio debito.¹ A certificarlo è il recente declassamento dei titoli argentini da parte delle agenzie di rating Fitch e Standard&Poor's avvenuto il 30 agosto. La causa è stata l'annuncio del governo argentino del 28 agosto con cui veniva comunicato l'allungamento delle scadenze

¹ Si veda l'articolo del "Financial Times" del 30 agosto 2019: *Argentina begins to restructure \$101bn of debts.*

di alcuni titoli a breve, per un valore di 7 miliardi di dollari (azione che per S&P rappresenta un default) e l'intenzione di riconsiderare le durate di debiti a lunga scadenza per un valore di 50 miliardi, quest'ultimi detenuti in gran parte da investitori esteri.

Queste decisioni sono il risultato di una vicenda complessa, in cui vi sono probabilmente stati alcuni errori del governo e anche del Fondo Monetario Internazionale, ma che hanno avuto come fattore scatenante la sconfitta nelle elezioni primarie del presidente in carica Mauricio Macri, battuto con un ampio margine, 48,8 per cento contro 33 per cento, da un ticket peronista rappresentato da Alberto Fernandez, come candidato alla Presidenza, e da Cristina Fernandez de Kirchner, precedente presidente fino al 2015, come candidata alla vicepresidenza. Questo risultato elettorale fa presagire che alle elezioni presidenziali che si terranno in ottobre torneranno al potere quelle forze populiste che hanno lasciato un'eredità molto negativa, fatta di deficit pubblici crescenti, spesa fuori controllo, tariffe pubbliche artificialmente basse, dazi e imposte distorsive, inflazione a due cifre, stagnazione dell'economia, povertà a livelli record, azzeramento delle riserve valutarie. La prospettiva del ritorno dei peronisti ha determinato una fuga dalle attività denominate in pesos e una conseguente pesantissima svalutazione del cambio, 36 per cento nel solo mese di agosto. Questa vicenda sollecita alcune considerazioni di ordine generale che vanno oltre il caso dell'Argentina e che mostrano quanto siano sbagliati alcuni luoghi comuni che circolano in Italia da alcuni anni sui poteri miracolosi dello stampare una propria moneta.

1. Il fatto di avere una moneta sovrana non impedisce che un paese faccia default sul debito. La ragione principale, ma non l'unica, è che una buona parte, circa tre quarti, del debito argentino, è denominato in valuta estera. Perché il governo argentino non ha emesso in misura maggiore titoli in pesos? La realtà è che gli investitori internazionali cercano di evitare di investire in una valuta che può essere manipolata dal debitore e quindi su di essa chiedono un premio per il rischio più elevato. Nel caso dell'Argentina, data la sua storia, il timore di investire in pesos era particolarmente elevato: infatti, il titolo in pesos costava attorno al 20 per cento, quello in dollari al 10 per cento (si veda Figura 1). I tassi interni avrebbero potuto essere tenuti bassi dalla banca centrale, stampando più moneta, ma questo avrebbe alimenta-

to ulteriormente le già alte pressioni inflazionistiche. Inoltre, l'Argentina aveva bisogno di valuta estera per ricominciare a importare materie prime e altri prodotti esteri indispensabili. Infine, il governo Macri aveva smantellato quell'apparato di vincoli finanziari su banche, imprese e persone fisiche che rappresentava un vero e proprio sistema di repressione finanziaria volto a piazzare il debito pubblico presso i residenti e impedire libere scelte finanziarie da parte degli argentini.

2. Il fatto di avere una moneta sovrana non impedisce il default neanche sui debiti denominati in valuta locale. Nel comunicato del 30 agosto, Standard&Poor's afferma che il governo sta cercando di ottenere un allungamento delle scadenze sui debiti commerciali in valuta estera e in pesos e che questo aumenta il rischio di default sull'intero debito. Ma perché il governo preferisce fare default anche sui debiti in valuta locale quando potrebbe benissimo rifinanziare il debito in pesos facendo ricorso alla moneta della banca centrale? La risposta a questa domanda è che, di nuovo, ciò determinerebbe un aumento della moneta in pesos, il che aggraverebbe il problema della svalutazione esterna della moneta nonché il problema dell'inflazione.
3. La svalutazione del cambio non è necessariamente un bene e può anzi essere un gravissimo problema economico e anche sociale. L'idea che la svalutazione del cambio sia una sorta di albero della cuccagna è stata propagandata in questi anni da diverse parti, ma non trova alcun riscontro nella riflessione degli economisti. Una svalutazione eccessiva genera inflazione e impoverisce i detentori di moneta e tutta quella ampia parte della popolazione che vive di redditi fissi: lavoratori dipendenti e pensionati. Né il problema può essere risolto con l'indicizzazione di questi redditi, perché ciò non farebbe altro che produrre un avviamento verso l'alto di prezzi e salari. In Argentina, l'inflazione al consumo secondo gli ultimi dati relativi al mese di luglio è al 54,4 per cento ed è destinata ad aumentare per via della recente svalutazione del cambio (si veda Figura 2). Si noti che gli attuali dati sull'inflazione non sono confrontabili con quelli degli ultimi anni del governo Kirchner per il fatto che le statistiche prodotte da quel governo erano manipolate e le fonti internazionali (FMI, OCSE ecc.) decisero di sospenderne la pubblicazione.

4. La svalutazione può essere recessiva. La svalutazione, oltre a impoverire i percettori di redditi fissi, può avere effetti recessivi sull'economia anche quando siano soddisfatte le condizioni di Marshall-Lerner (somma delle elasticità al prezzo di export e import maggiore di 1) e dunque possa avere un effetto positivo sulla bilancia commerciale. Ciò è dovuto essenzialmente al fatto che si riduce il potere d'acquisto di gran parte della popolazione, un fatto noto nella letteratura economica come "effetto di Harberger-Laurson-Metzler". Pesanti possono essere anche gli effetti sui bilanci di imprese e famiglie: chi si è indebitato in valuta estera e ha entrate in valuta domestica rischia la bancarotta per effetto di una forte svalutazione. In effetti, si può osservare che l'Argentina è attualmente in recessione (per il 2019 si prevede una riduzione del Pil nell'ordine del 1,3 per cento)², malgrado il peso abbia subito una svalutazione di oltre il 45 per cento negli ultimi 12 mesi (Figura 3).

Se la causa dei problemi dell'Argentina erano le politiche dissenate dei precedenti governi peronisti, perché l'introduzione di politiche "ortodosse" con il sostegno del FMI ha fallito? L'Argentina si è rivolta al FMI nella primavera del 2018 perché, con moneta sovrana, non riusciva a contenere la svalutazione del cambio e voleva avere la possibilità di attuare un programma di aggiustamento più graduale. L'obiettivo era quello evitare una svalutazione eccessiva del cambio, con le note conseguenze negative sulle condizioni economiche e sociali della popolazione. I prestiti del FMI sono condizionati a un programma di aggiustamento il cui fine è quello di rendere il paese autosufficiente. Nel caso dell'Argentina – e questa è una novità – il FMI chiese anche di attuare programmi di contrasto alla povertà per andare incontro alle necessità delle fasce più deboli della popolazione. A parte questo, il programma del FMI era, in buona parte, "ortodosso", essendo basato su una riduzione del deficit pubblico e un rallentamento nella creazione di moneta. Nel complesso, il programma di riforme di Macri, anche nella seconda parte attuata con il sostegno del FMI, è però stato un fallimento. Come si è detto, dopo la recessione del 2018 (con una caduta del Pil del 2,5 per cento), nel 2019 vi sarà un'ulteriore caduta del Pil pari all'1,3 per cento; il tasso di disoccupazione è salito dall'8,5 per cento del 2016 al 10 per cento nel 2019; l'inflazione si attesterà al 40 per cento, il debito pubblico è salito

² FMI, *Fourth review under stand-by-agreement*, luglio 2019.

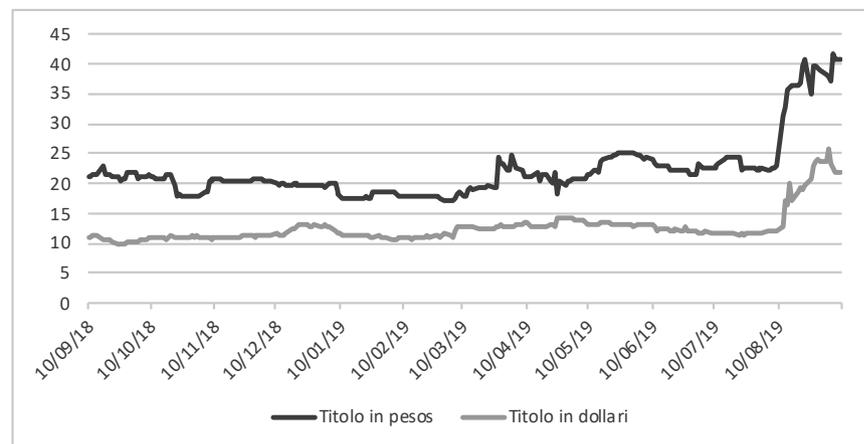
all'85 per cento del Pil (Tavola 1) e la bilancia delle partite correnti sarà in disavanzo per l'1,8 per cento del Pil. Cosa è andato storto?

Chiariamo innanzitutto un punto: è difficile attribuire il fallimento a un eccesso di austerità dal momento che fino al 2017 il deficit pubblico è rimasto oltre il 6 per cento del Pil, quindi oltre il livello ereditato dal precedente governo, e solo nel 2018 è sceso al 5,2 per cento. Anche con riferimento alla politica monetaria, è difficile parlare di austerità dal momento che l'aumento degli aggregati monetari si è mantenuto sino a tutto il 2018 fra il 20 e il 40 per cento. Il punto chiave sembra essere la sfiducia degli investitori e dei risparmiatori non tanto nel governo, ma nell'Argentina; questa sfiducia, nonché il timore del ritorno al potere dei populisti, ha fatto sì che eventi di per sé minori abbiano avuto conseguenze devastanti sulla propensione a detenere pesos, quindi sul tasso di cambio, sull'inflazione e sul potere d'acquisto di gran parte della popolazione: dall'inizio del 2015 a oggi, il peso ha ceduto l'83 per cento del suo valore rispetto al dollaro (si veda Figura 4).³ Queste sono però considerazioni che il policy-maker non può non avere presente nel momento in cui elabora le proprie strategie e che avrebbero dovuto indurre, come si evince anche dai documenti recenti del Fondo Monetario, a una diversa sequenza delle azioni di politica economica. Per esempio, è probabile che la rapida eliminazione dei dazi e la liberalizzazione dei flussi finanziari con l'estero abbia contribuito al peggioramento della bilancia dei pagamenti (dal 2,7 del Pil nel 2014 fino al picco del 5,2 per cento del 2018) e dunque alla eccessiva pressione al ribasso sul tasso di cambio. Per altro verso, sarebbero state forse utili una maggiore coerenza e rapidità di azione sul fronte dei conti pubblici, che rappresentavano la principale minaccia alla stabilità finanziaria del paese.

Cosa sia andato storto in questo ennesimo tentativo di modernizzazione dell'Argentina sarà oggetto di analisi e discussione fra storici ed economisti per molti anni a venire. Per il momento, ci limitiamo a osservare che l'imputato numero uno in molta pubblicistica sovranista o populista (l'austerità imposta dal cosiddetto *Washington Consensus*) non sembra avere avuto alcun ruolo nella vicenda. Semmai si può concludere che nel disegnare e implementare programmi di riforma è cruciale la coerenza delle azioni e la loro sequenza nel tempo.

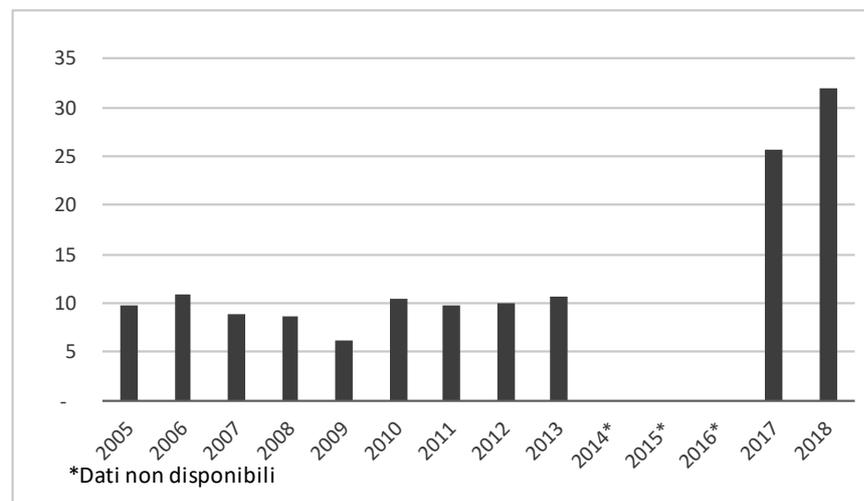
³ Si veda l'articolo del "Financial Times" del 2 settembre 2019: *Argentina: how IMF's biggest ever bailout crumbled under Macri*.

Fig. 1 - Rendimento titolo decennale Argentina (valori percentuali)

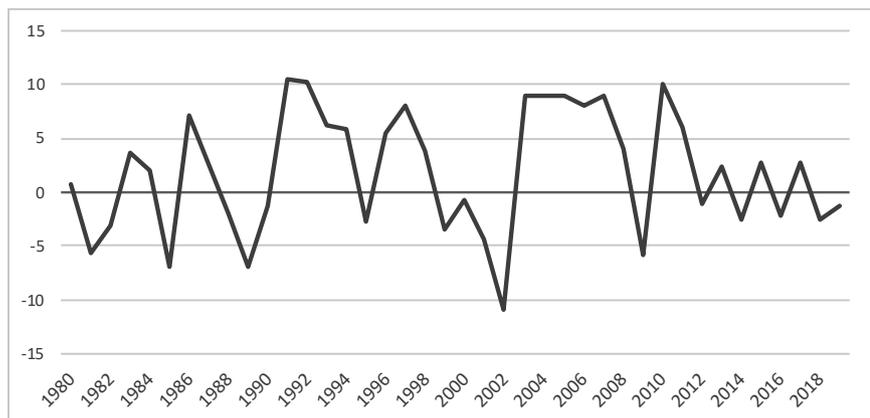


Fonte: Elaborazione OCPI su dati Bloomberg

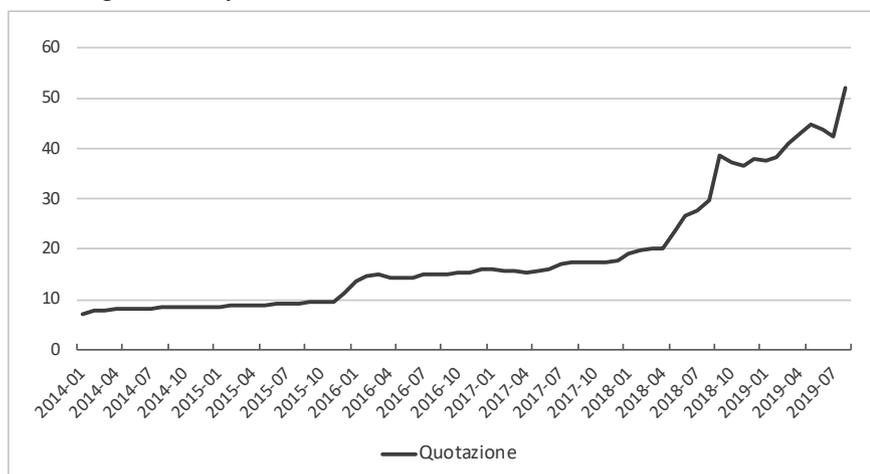
Fig. 2 - Inflazione al consumo Argentina (variazioni percentuali CPI)



Fonte: Elaborazioni OCPI su dati FMI

Fig. 3 - Tassi di crescita annua del Pil Argentina (variazioni percentuali sull'anno precedente)

Fonte: Elaborazioni OCPI su dati FMI

Fig. 4 - Pesos per un dollaro

Fonte: Elaborazioni OCPI su dati FMI

Tav. 1 - Indicatori economici e finanziari in Argentina

	2015	2016	2017	2018	2019
Reddito nazionale, prezzi e mercato del lavoro	Variazioni % ove non diversamente indicato				
Pil a prezzi costanti	2,7	-2,1	2,7	-2,5	-1,3
Domanda domestica	4,2	-1,6	6	-3,4	-6,8
Consumi	4,2	-0,7	3,8	-2,5	-4,4
Investimenti	3,5	-5,8	12,2	-5,7	-17,5
Export	-2,8	5,3	1,7	-0,7	9,5
Import	4,7	5,8	15,4	-4,7	-14,2
CPI inflazione	/	/	24,8	47,6	40,2
Deflatore Pil	26,5	41,2	25,8	41,3	46,8
Tasso di disoccupazione (valore %)	/	8,5	8,4	9,2	10
Settore estero	Rapporti rispetto al Pil				
Bilancia commerciale (beni commerciali)	-0,1	0,8	-0,9	-0,2	2,9
Ragioni di scambio (variazione %)	-4,4	6	-2,8	1,2	0,1
Debito esterno totale	27,9	34,1	37	52,2	58,7
Saldo partite correnti	-2,7	-2,7	-4,9	-5,2	-1,8
Settore pubblico	Rapporti rispetto al Pil				
Saldo primario	-4,4	-4,8	-4,2	-2,2	-0,4
Deficit	-6	-6,7	-6,7	-5,2	-3,5
Debito pubblico	52,6	53,1	57,1	86,1	76,9
Moneta e credito	Variazioni % ove non diversamente indicato				
Base monetaria	40,5	26,6	24,7	36	3,2
M2	28,2	30,4	25,8	22,5	-1,9
Tasso d'interesse (%; fine periodo)	32,2	23,9	28,8	59,3	55,8
Tasso d'interesse reale (%; fine periodo)	/	/	10	23,4	17,6
Riserve internazionali nette (miliardi di dollari)	-2,6	12,5	31,1	22,8	11,9

Fonte: dati FMI

CAPITOLO 4
Tasse ed evasione fiscale

Il peso dell'evasione fiscale sul debito pubblico

di Silvia Gatteschi
13 dicembre 2017

Se l'evasione fiscale dal 1980 fosse stata anche solo di un ottavo inferiore a quella effettiva e si fossero destinati al risparmio queste maggiori entrate, il debito pubblico italiano sarebbe attualmente non più alto del 70 per cento del Pil, 60 punti percentuali più in basso del valore stimato per il 2017 (131,6 per cento) e non molto più alto di quello della Germania.

L'evasione fiscale ha da decenni afflitto l'economia italiana in maniera più acuta che nella maggior parte dei paesi dell'area dell'euro, con pesanti conseguenze sia per il bilancio dello stato, sia per la pressione fiscale sostenuta da chi paga le tasse.

L'ultima Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva prodotta dalla Commissione guidata da Enrico Giovannini (ripresa nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza dell'ottobre 2017) stimava che, nella media del triennio 2012-14, i mancati pagamenti di tasse e contributi fossero ammontati a 108 miliardi di euro l'anno.¹ Questa stima però copre solo circa tre quarti delle entrate pubbliche, non tenendo conto di alcune voci di entrata piuttosto rilevanti (i contributi per il lavoro autonomo e altre tasse); essa quindi rappresenta una sottostima della perdita effettiva. Stime condotte

¹ La Nota di Aggiornamento del 2017 riporta il Rapporto della Commissione come allegato, <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html#cont2>.

dal team dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani indicano che l'importo non pagato potrebbe ammontare ad almeno 130 miliardi (8 per cento del Pil) per il 2014.²

L'evasione fiscale era anche più elevata in passato, almeno a giudicare dalle serie storiche dell'evasione sull'Iva. Per esempio, l'evasione dell'Iva era secondo la Banca d'Italia intorno al 35-40 per cento negli anni ottanta e novanta, per poi ridursi al di sotto del 30 per cento nel corso dello scorso decennio.³ Dal 2010 non c'è però stato più un sostanziale miglioramento, anche se stime preliminari contenute nel Rapporto Giovannini suggeriscono una riduzione dal 27,6 per cento nel 2014 al 26,4 per cento nel 2015 per quel che riguarda la propensione all'evasione dell'Iva. Tale riduzione, se confermata, potrebbe riflettere, in aggiunta alle misure anti-evasione prese a partire da quell'anno (*split payment* e *reverse charge*) anche il generale miglioramento delle condizioni economiche (studi econometrici suggeriscono che l'evasione abbia anche una componente ciclica).⁴ Il Rapporto Giovannini indica che nel 2015 si sarebbe verificata anche una riduzione nell'evasione per altre entrate, seppur in misura minore di quanto osservato per l'Iva.

Quanto ha inciso l'evasione fiscale sull'evoluzione dei conti pubblici? Eliminare completamente l'evasione fiscale è praticamente impossibile. Anche una parziale riduzione avrebbe avuto però effetti molto importanti per la finanza pubblica italiana.

Abbiamo visto che le minori entrate derivanti dall'evasione fiscale ammontavano a circa il 7 per cento del Pil nel periodo 2012-2014 (dell'8 per cento se teniamo conto delle mancate entrate su IRPEF da lavoro autonomo e altre tasse residuali). Le stime di evasione dell'Iva suggeriscono che gli importi sarebbero potuti essere anche più elevati nei decenni precedenti. Conseguentemente, se l'evasione fiscale fosse stata anche solo di un ottavo più bassa di quella effettiva, le entrate pubbliche sarebbero state di almeno 1 punto percentuale di Pil più elevate di quelle effettive. Cosa sarebbe successo al debito pubblico se queste entrate addizionali fossero state risparmiate?

² Le cifre riportate nel testo relative alle entrate non incassate si riferiscono in parte anche alle mancate entrate per errori commessi dai contribuenti e non solo da vera e propria evasione fiscale. L'importo evaso rappresenta però più dell'85 per cento del totale per il periodo 2010-2015.

³ <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2014/audizione-050314.pdf>, Figura 1. Si veda la stima riportata dal Fondo Monetario Internazionale (<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/020215a.pdf>; appendice VI).

⁴ Si veda la stima riportata dal Fondo Monetario Internazionale (<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/020215a.pdf>; appendice VI).

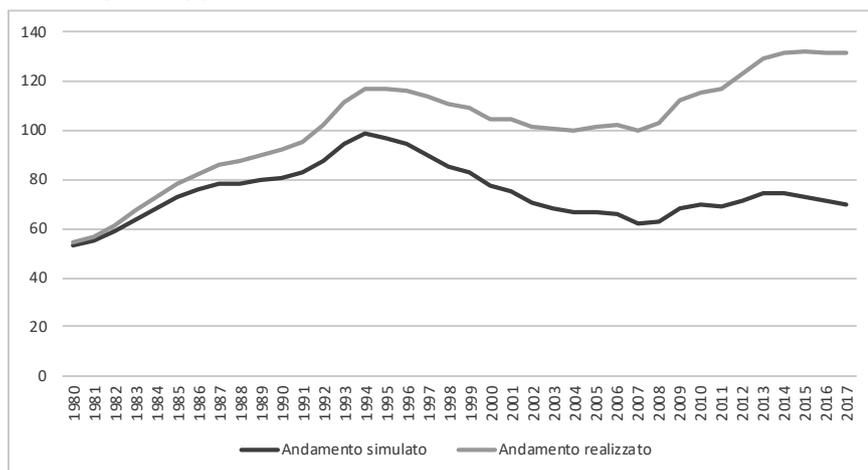
Una semplice simulazione (che ipotizza l'invarianza degli altri parametri macroeconomici) mostra che entrate aggiuntive di 1 punto percentuale di Pil all'anno a partire dal 1980 avrebbero comportato che il rapporto tra debito pubblico e Pil sarebbe stato a fine 2017 intorno al 70 per cento, contro un valore stimato del 131,6 per cento (Figura 1).

Questo risultato riflette due fattori principali: primo, l'avanzo primario (ossia la differenza tra il totale delle entrate e le spese al netto degli interessi) sarebbe stato di 1 punto percentuale più elevato in ogni anno della simulazione; secondo, la minore accumulazione di debito avrebbe comportato una minore spesa per interessi sul debito.

In realtà, la dinamica del debito avrebbe potuto essere anche più favorevole. Questo perché un deficit e un debito più contenuti avrebbero permesso all'Italia di presentarsi meglio sui mercati, riducendo il tasso di interesse che l'Italia avrebbe pagato rispetto a quello storico.

Inoltre, l'Italia sarebbe stata meno esposta agli attacchi speculativi che tanto hanno danneggiato il paese nel 1992 e nel 2011-12. Saremmo arrivati al 1992 con un debito di circa l'82 per cento (rispetto al realizzato 101 per cento), e al 2008 con un debito di poco superiore al 60 per cento e del 6 per cento più basso di quello di paesi, come la Francia, solo marginalmente toccati dagli attacchi speculativi.

Fig. 1 - Rapporto debito-Pil (1980 - 2017) (valori in percentuale di Pil)



Fonte: Elaborazioni OCPI su dati ISTAT

Il contrasto di interessi per combattere l'evasione fiscale

di Carlo Valdes¹

25 ottobre 2018

Il contrasto di interessi tra compratore e venditore (che si potrebbe creare concedendo al primo di portare in deduzione/detrazione una parte delle proprie spese) è spesso presentato come strumento efficace per combattere l'evasione fiscale. Tuttavia, a causa degli elevati costi a carico dello Stato e tenendo conto del rischio di possibili accordi collusivi tra consumatore e venditore, non sembra che questo strumento possa essere efficace per far emergere le compravendite in nero.

La creazione di un contrasto di interessi tramite l'impiego di deduzioni e detrazioni è spesso citata come strumento semplice ed efficace (addirittura come l'uovo di Colombo) per combattere l'evasione fiscale. L'idea è di incentivare il consumatore a chiedere la documentazione fiscale di una compravendita, in modo da costringere il venditore a dichiarare le proprie attività e, quindi, a far emergere la parte sommersa (non dichiarata al fisco) di queste.

¹ Hanno fatto chiarezza sul contrasto di interessi in Italia sia Guerra e Zanetti nel 2006 (*Ma il contrasto di interessi non è la soluzione*, 20/11/2006, "La Voce"), sia la Corte Costituzionale nel 2013 (*Considerazioni in merito alle strategie e agli strumenti per il contrasto all'evasione fiscale*, 19/06/2013, Corte dei conti, Elementi per l'audizione del presidente della Corte dei Conti presso le Commissioni Bilancio V e Finanze VI della Camera dei deputati). Si ringraziano Carlo Florio (Università di Milano) e Rinaldo Brau (Università di Cagliari) per i suggerimenti.

Nel dibattito pubblico italiano la teoria del contrasto di interessi è stata proposta a più riprese, suggerendo di concedere ai consumatori la possibilità di portare in detrazione/deduzione una parte delle loro spese per acquisti (in particolare quelli effettuati con liberi professionisti). I sostenitori di questa tesi credono che, nonostante la perdita di gettito fiscale, si realizzerebbe l'emersione di molte attività precedentemente non dichiarate al fisco. A ulteriore supporto di questa tesi è portato spesso il caso degli Stati Uniti in cui, secondo la vulgata comune, si potrebbe portare in detrazione/deduzione un elevato numero di spese. Occorre subito sfatare questo mito: negli Usa è possibile portare in detrazione e deduzione solo alcune spese specifiche (tra cui spese mediche, interessi sul mutuo e donazioni benefiche), similmente a ciò che accade attualmente in Italia.

Una questione di incentivi

Per capire quali siano i limiti del contrasto di interessi, è utile ricorrere a un esempio. Per semplicità di calcolo, concentriamoci sulla sola ipotesi di concedere al consumatore di portare in detrazione alcune spese (più avanti nel testo parleremo delle differenze con la deduzione).

Supponiamo che il prezzo della prestazione di un libero professionista sia pari a 100 euro. A questa somma occorre aggiungere l'Iva che è totalmente a carico del consumatore. Il prezzo finale al consumatore diventa quindi di 122 euro. Supponiamo ora che al consumatore sia riconosciuta la possibilità di portare in detrazione la spesa godendo di uno sconto fiscale del 10 per cento. In questo modo il compratore spenderebbe 122 euro al momento della compravendita, ma avrebbe un beneficio fiscale in sede di dichiarazione dei redditi di 12,2 euro (il 10 per cento di 122). La spesa effettiva per la prestazione sarebbe quindi di 109,8 euro. Come è evidente, con questo livello di detrazione il consumatore avrebbe ancora un incentivo a preferire l'operazione in nero, che gli permetterebbe invece di pagare un prezzo di 100 euro, più basso del prezzo effettivo dell'operazione legale pari invece a 109,8 euro.

Per rendere il consumatore indifferente tra l'operazione in nero e l'operazione legale sarebbe quindi necessario fissare un livello di detrazione del 18 per cento.²

² Per semplicità espositiva i valori sono arrotondati.

In termini tecnici, con questo livello di detrazione si offrirebbe al consumatore la cosiddetta neutralità monetaria. Per un livello di detrazione così alto, il beneficio fiscale offerto al consumatore del nostro esempio sarebbe di 22 euro (il 18 per cento di 122), pari esattamente all'ammontare dell'Iva dovuta. Così, il consumatore sarebbe indifferente tra una transazione in nero (con prezzo 100 euro) e una transazione legale con un pagamento immediato di 122 euro e uno sconto fiscale in sede di dichiarazione dei redditi di 22 euro.³

Ma in questo caso il gettito Iva per lo stato sarebbe interamente compensato dal minore gettito dalle imposte sul reddito! L'Iva versata al fisco sarebbe pari a 22 euro, ma il consumatore potrebbe detrarre altrettanto: l'effetto netto per lo stato sarebbe pari a zero. Detto ciò, i sostenitori della teoria del contrasto di interessi sostengono comunque che in questo modo il venditore sarebbe tenuto a dichiarare tutto il suo fatturato e questo renderebbe più difficile evadere le imposte sui redditi. Ma l'esempio fatto sin qui non tiene conto di due considerazioni fondamentali:

1. la prima è che il venditore potrebbe comunque praticare dei ribassi del prezzo in nero per renderlo più conveniente rispetto agli sconti fiscali offerti dallo stato. Immaginiamo che il libero professionista del nostro esempio, determinato a effettuare la compravendita in nero al fine di risparmiare sulle imposte sul reddito, decida di rinunciare a una parte del suo guadagno e proponga un ribasso, portando il prezzo in nero a 95 euro. In questo modo il consumatore avrebbe nuovamente vantaggio dall'operazione illegale, grazie alla quale risparmierebbe 5 euro, rispetto all'operazione legale (con prezzo di 122 e detrazione al 18 per cento) che lo costringerebbe a una spesa effettiva di 100 euro. Questo esempio ci mostra il problema fondamentale del contrasto di interessi: finché esiste un gettito fiscale per lo stato, consumatore e venditore possono trovare un accordo sul prezzo dell'operazione in nero conveniente per entrambi. L'unico modo per escludere qualunque accordo collusivo tra acquirente e venditore diventa quindi quello di offrire una detrazione tal-

³ Stiamo qui trascurando il fatto che il beneficio fiscale per il consumatore arriverebbe solo in sede di dichiarazione dei redditi, cioè molto tempo dopo l'avvenuta compravendita. Questo ritardo potrebbe costituire un problema per il consumatore, spingendolo a preferire la compravendita in nero anche in caso di neutralità monetaria.

mente alta da generare una perdita netta, anziché un gettito, per lo stato. Ma ciò equivarrebbe alla totale abolizione delle imposte!

2. La seconda considerazione è che non tutti evadono. Anzi, nella maggior parte dei mercati prevalgono le transazioni in chiaro. Ora è evidente che, sulla parte di contribuenti che pagano regolarmente le imposte, le detraibilità/deducibilità del corrispettivo avrebbero il solo effetto di generare una perdita per lo stato. Si pensi al caso di due compravendite identiche tra loro, una svolta in nero, l'altra svolta in chiaro. Introducendo il contrasto di interessi per come lo abbiamo descritto, lo stato rinunciarebbe al gettito fiscale derivante da entrambe le operazioni al solo fine di far emergere fiscalmente la compravendita in nero. In larga scala, quindi, l'implementazione di questa misura comporterebbe un'enorme perdita di gettito finalizzata a far emergere esclusivamente la parte illegale (e minoritaria) delle transazioni svolte.

Finora abbiamo analizzato l'ipotesi di riconoscere al consumatore una detrazione. Il caso della deduzione è lievemente diverso ma si fonda sugli stessi meccanismi. In questo caso il vantaggio fiscale di cui il consumatore potrebbe beneficiare dipenderebbe dall'aliquota marginale IRPEF a cui è soggetto. In questa fattispecie il vantaggio per il consumatore di portare in deduzione le proprie spese sarebbe crescente al crescere dell'aliquota marginale a cui è soggetto.⁴

Gli altri elementi da considerare

Il contrasto di interessi come strumento per combattere l'evasione fiscale ha quindi dei limiti significativi. Qualcuno potrebbe dire che, comunque, esistono alcuni elementi che giocano a favore della legalità delle compravendite e che potrebbero essere supportati con questa misura.

In generale vi è una preferenza di consumatori e venditori

⁴ In questo caso diventa più difficile offrire al consumatore la neutralità monetaria. Per rendere indifferente il consumatore tra l'operazione legale e l'operazione in nero occorrerebbe fissare la deduzione a un livello che gli consenta di avere un beneficio fiscale almeno pari al gettito Iva.

per le operazioni legali e, nei casi in cui il vantaggio dell'evasione fosse modesto e il rischio di essere sanzionati fosse elevato, la possibilità di portare in detrazione/deduzione alcune spese potrebbe effettivamente convincere alcuni consumatori e venditori a preferire l'operazione in chiaro. Ma questi fattori (preferenza per le transazioni legali e rischio di subire controlli) agiscono contro l'evasione fiscale anche in assenza di detrazioni/deduzioni concesse per realizzare il contrasto di interessi. Non si può quindi avere certezza del fatto che l'introduzione di questa misura potrebbe fare di per sé una grande differenza.⁵

Alla luce di tutto ciò, non sembra che un utilizzo massivo del contrasto di interessi possa dare un contributo efficace alla lotta all'evasione fiscale. Un impiego di questa misura potrebbe essere preso in considerazione, a patto di accettarne i costi elevatissimi, solo temporaneamente e limitatamente a specifici settori, al fine di consentire una momentanea emersione di alcune attività sommerse. Ma non ci sarebbero, a priori, certezze sul successo dell'operazione.⁶ Sarebbe comunque opportuno che eventuali politiche di questo tipo venissero anticipate da un significativo aumento dei controlli, anche tramite l'incrocio delle banche dati delle pubbliche amministrazioni.

⁵ Anche altri elementi minori costituiscono già attualmente un incentivo a pretendere che l'operazione avvenga legalmente. Si pensi al fatto che la documentazione attestante l'avvenuta transazione è spesso condizione necessaria affinché il consumatore possa far valere alcuni suoi diritti (come, per esempio, il ricorso alla garanzia in caso di mancata conformità di un prodotto con quanto previsto nel contratto di vendita).

⁶ In alcuni paesi, al fine di introdurre il contrasto di interessi tra consumatore e venditore, è stata istituita la cosiddetta "lotteria fiscale". L'idea è quella di far diventare ogni ricevuta fiscale una sorta di "biglietto della lotteria" da presentare in sede di dichiarazione dei redditi (il meccanismo viene snellito obbligando il venditore a trasmettere il codice fiscale del compratore all'autorità competente, che in Italia sarebbe l'Agenzia delle Entrate). Con questo meccanismo, i benefici fiscali (deduzioni o detrazioni) non vengono riconosciuti a chiunque richieda la documentazione fiscale delle proprie compravendite, ma solo ad alcuni beneficiari estratti a sorte. È verosimile che questo rimborso probabilistico non riesca a dare incentivi più efficaci di quelli che abbiamo descritto nel testo, ma consentirebbe allo stato di non dover rinunciare a una parte così importante del proprio gettito nella lotta all'evasione fiscale. In Italia, un meccanismo di questo tipo (chiamato *Lotteria dei corrispettivi*) era previsto nella Legge di Bilancio 2017, con inizio previsto per il 2018. Il Decreto legge 23 ottobre 2018, n. 119, art. 18, recante *Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria*, ne ha posticipato l'introduzione al 2020.

Appendice

L'introduzione del contrasto di interessi in Svezia

Due misure che generano un contrasto di interessi tra venditore e acquirente sono state introdotte in Svezia. La prima è la cosiddetta *ROT tax deduction*, cioè una forte detrazione fiscale introdotta a partire dal 2005 per il settore delle costruzioni e estesa nel 2008 ai lavori di ristrutturazione, riparazione o manutenzione domestica. Una seconda misura sostanzialmente identica è stata introdotta nel 2007, stabilendo che le stesse detrazioni dovessero essere applicate anche ai cosiddetti *RUT services*, cioè pulizie domestiche, baby-sitting, assistenza di anziani e disabili, giardinaggio e attività simili. Nella formulazione iniziale la detrazione fiscale era del 50 per cento del costo del lavoro impiegato, fino a un tetto massimo di circa 5.000 euro annui per famiglia.⁷ Dal gennaio 2016 queste due misure sono state modificate e attualmente per i ROT la detrazione concessa è del 30 per cento con un tetto massimo di circa 5.000 euro e per i RUT la deduzione è rimasta al 50 per cento con un importo massimo deducibile di 2.500 euro.⁸ La detrazione fiscale è applicata diversamente da come è stato proposto da alcuni per l'Italia. In primo luogo, la detrazione è applicata al solo costo del lavoro. In secondo luogo, il beneficio per il consumatore è immediato (e non in sede di dichiarazione dei redditi). Un esempio (si veda la Tavola 1) permette di capire meglio: supponendo che una prestazione costi 18.000 euro (10.000 euro di costo del lavoro e 8.000 di costo dei materiali), a questo importo si applica l'Iva del 25 per cento, arrivando a un totale di 22.500 euro che, in assenza di detrazione, sarebbe il prezzo finale applicato al compratore. La detrazione fiscale viene riportata nella ricevuta fiscale e viene applicata direttamente al costo del lavoro inclusivo dell'Iva.

⁷ Per lo specifico settore delle costruzioni, nel 2007 l'obbligo di versare l'Iva è stato trasferito ai compratori. In altre parole, l'obbligo di versare al fisco l'imposta sul valore aggiunto (che normalmente è versata dal venditore e viene "scaricata" sul consumatore includendola nel prezzo di vendita) è stato trasferito all'acquirente del servizio. Questa misura è stata adottata esplicitamente per combattere l'evasione fiscale e, in particolare, per impedire quei casi in cui il compratore paga l'Iva inclusa nel prezzo ma il venditore non versa l'Iva allo stato. A queste misure è stato aggiunto l'obbligo il 13 gennaio 2010 per le attività che vendono beni e servizi in cambio di pagamenti contanti di avere dei registratori certificati.

⁸ Per le persone oltre i 65 anni l'importo massimo deducibile è di 5.000 euro.

Nell'esempio, quindi, il beneficio fiscale è pari al 30 per cento di 12.500 euro (10.000 di costo del lavoro e 2.500 di Iva). Questo meccanismo consente al compratore del nostro esempio di ottenere immediatamente uno sconto sul prezzo di vendita di 3750 euro. Il venditore, per essere compensato dello sconto che ha fatto al compratore sul prezzo di vendita, deve presentare la ricevuta all'autorità fiscale, che gli trasferirà una somma pari allo sconto offerto al compratore.

Tav. 1 - Esempio di contrasto di interessi in Svezia

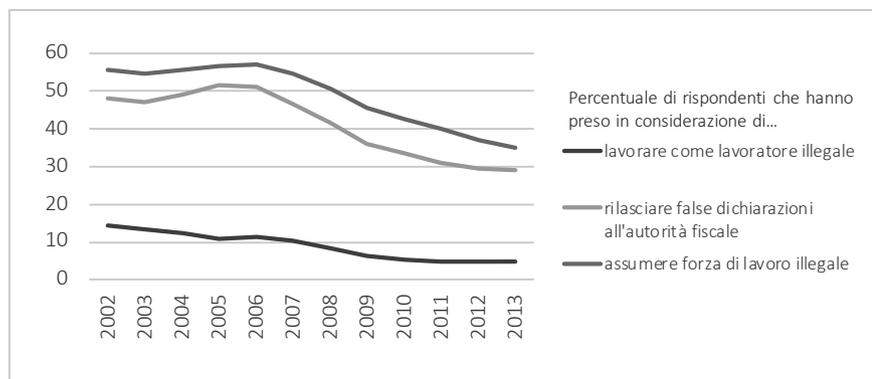
Tipo	Importo (valori in euro)
Costo del lavoro	10.000
Materiali	8.000
Totale	18.000
Iva 25%	4.500
Totale (Iva inclusa)	22.500
Ammontare pagato dall'agenzia fiscale svedese	
30 % di costo del lavoro incl. IVA	3.750
Prezzo	18.750

Nella loro introduzione, queste misure avevano due scopi principali:

1. stimolare la domanda di mercato per questo genere di servizi;
2. disincentivare il ricorso al lavoro nero.

Quali sono stati gli effetti di queste misure in termini di emersione delle attività economiche sommerse? Sebbene le ricerche sul tema siano poche, c'è convergenza sull'utilità di queste misure per ridurre il ricorso al lavoro nero. I risultati di un sondaggio Demoskop del 2015 (Figura 1) mostrano come dopo l'implementazione di queste misure sia stata registrata una diminuzione di coloro che intendono assumere forza lavoro illega-

Fig. 1 - Demoskop Panel 2015 (percentuale di rispondenti)



Fonte: Dati Demoskop Panel 2015

le, di lavoratori disponibili a lavorare in nero o di coloro che sarebbero orientati a trasmettere informazioni false all'autorità fiscale.⁹

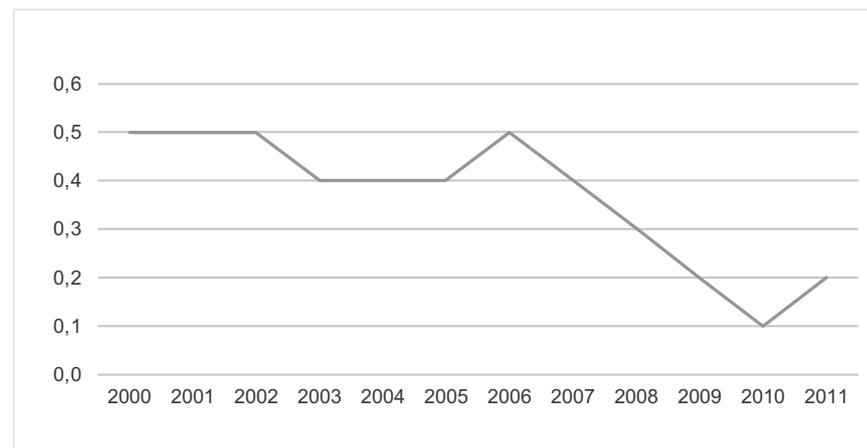
Anche i dati sul VAT gap (cioè la differenza tra il gettito Iva atteso e quello realmente ottenuto) dello studio *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States* sui dati 2000-2011 sembrerebbero supportare l'efficacia di queste misure nel contrasto al lavoro non dichiarato e, in definitiva, nel contrasto all'evasione fiscale (Figura 2).

Questi risultati non stupiscono: una detrazione del 50 per cento su una molteplicità di servizi è una misura molto forte. Ma a questo punto occorrerebbe capire quale sia l'effetto di queste misure sulle finanze pubbliche. In particolare, la domanda a cui sarebbe necessario rispondere è: il maggiore gettito fiscale derivante dall'emersione delle attività sommerse è tale da compensare il minor gettito fiscale derivante dal fatto che possono beneficiare di questi incentivi anche le attività economiche che precedentemente operavano legalmente? Come chiarito in una review sul tema dell'IMPact (*EU Project Improving Measurement of Public Support to Personal and Household Services*), nessuna agenzia governativa o istituzione accademica ha pubblicato analisi a riguardo.¹⁰ Si può osservare solo che mentre il costo stimato

⁹ Demoskop è una società di ricerca svedese.

¹⁰ Review dell'IMPact (*EU Project Improving Measurement of Public Support to Personal and Household Services*): <http://impact-phs.eu/national-practices/sweden-rot-rut-avdrag>.

Fig. 2 - VAT Gap in percentuale del Pil



Fonte: Elaborazione OCPI su dati Commissione Europea

per la misura era di 3,6 miliardi di corone nel 2009, il costo effettivo nel 2014 è stato di 16 miliardi di corone. Inoltre, gli eccessivi costi legati alla misura sarebbero stati la ragione principale dell'intervento normativo che nel 2016 ha ridotto gli importi massimi deducibili ed escluso alcune prestazioni dalla platea dei servizi deducibili per i RUT services, e ridotto al 30 per cento la deduzione per i ROT services.¹¹

¹¹ Sugli effetti di queste misure sulle finanze pubbliche esiste uno studio di Företagarna, la più grande associazione svedese di imprenditori, secondo cui il saldo per le finanze pubbliche sarebbe positivo. Tuttavia, occorre tenere presente che l'analisi è stata condotta da un'associazione di categoria. Prima di poter esprimere giudizi definitivi sugli effetti delle misure introdotte sarebbe utile che si esprimesse in proposito un'autorità indipendente o un'istituzione nazionale o internazionale. Inoltre, lo studio di Företagarna è stato prodotto solo un anno dopo l'introduzione delle misure e non consente una valutazione attenta degli effetti di medio-lungo periodo delle misure sulle finanze pubbliche.

La curva di Laffer e la flat tax

di Giampaolo Galli e Luca Gerotto
12 agosto 2019

Di tanto in tanto, nel dibattito pubblico, riemerge l'idea, collegata alla cosiddetta "curva di Laffer", che riduzioni delle aliquote fiscali siano un tale toccasana per l'economia che il gettito complessivo, anziché calare, aumenterebbe. Benché in astratto l'idea di Laffer poggi su delle basi logiche ragionevoli, spesso ci si dimentica che questa conclusione può valere solo in circostanze molto particolari. Gli studi scientifici disponibili sull'Italia e sugli altri paesi sviluppati vanno chiaramente nella direzione opposta: riduzioni delle aliquote riducono il gettito fiscale. Questo è il consenso pressoché plebiscitario degli economisti. Con riferimento al dibattito italiano attuale, l'indicazione chiara è che la cosiddetta "flat tax" ha bisogno di normali coperture di bilancio in quanto non è in grado di autofinanziarsi.

Leggenda vuole che Arthur Laffer, economista statunitense e consulente di Ronald Reagan nei primi anni ottanta, abbia esposto per la prima volta la propria teoria attraverso un disegno su un tovagliolo di carta, alla fine degli anni settanta. L'idea è abbastanza semplice: se lo stato ponesse le aliquote allo 0 per cento, allora ovviamente non raccoglierebbe nessuna tassa. Ma lo stesso avverrebbe se lo stato ponesse un'aliquota al 100 per cento: chi mai lavorerebbe sapendo che il suo reddito, dopo aver pagato le tasse, sarebbe pari a zero? Nessuno. E quindi il gettito dello stato sarebbe il 100 per cento di nulla. Cioè, appunto, nulla.

A questo punto, tanto varrebbe mettere un'aliquota più bas-

sa, per esempio al 99 per cento, comunque altissima, ma almeno ci sarebbe un minimo margine di guadagno per il lavoratore. A quel punto, qualcuno lavorerebbe. Probabilmente pochi, ma meglio che nessuno. E quindi il gettito dello stato sarebbe il 99 per cento del reddito dei pochi che lavorerebbero. Probabilmente poco, ma per quanto poco sarebbe più del nulla garantito da un'aliquota al 100 per cento.

Tutta la logica del ragionamento di Arthur Laffer ruota, appunto, attorno al concetto che quando si analizzano gli effetti di un aumento, o un abbassamento, della pressione fiscale, non si può fare un'analisi "statica" in cui si ipotizza che la variazione della pressione fiscale non abbia effetti sulle scelte delle persone. Al contrario, un aumento delle aliquote indurrebbe le persone a lavorare di meno e una loro riduzione le indurrebbe a lavorare di più. Analogamente, un aumento delle aliquote incentiverebbe le persone a lavorare in nero, sfuggendo alla tassazione, e una loro riduzione le incentiverebbe a dichiarare il reddito effettivamente guadagnato.

Il problema è che non sempre è così. Dipende da una lunga serie di fattori, inclusi la tipologia e il carattere temporaneo o permanente dell'aumento/calò della pressione fiscale.

La riduzione delle aliquote può indurre le persone a ridurre anziché aumentare l'offerta di lavoro

La prima e fondamentale critica alla curva di Laffer discende da una amplissima letteratura che dimostra che *a)* spesso un aumento delle aliquote induce le persone a lavorare di più anziché di meno, al fine di compensare con un maggiore lavoro la perdita di reddito netto dovuta alla tassa e *b)* simmetricamente una riduzione di aliquota può indurre le persone a lavorare di meno, anziché di più, perché viene meno l'esigenza di compensare con maggiore lavoro l'effetto di un'imposta più elevata.¹

Gli economisti hanno sempre saputo, almeno dai tempi di Lionel Robbins, che l'effetto di una riduzione delle tasse sull'of-

¹ Per un'ampia rassegna della letteratura si veda C. Manski, *Identification of Income-Leisure Preferences and Evaluation of Income Tax Policy*, Cemmap Working Paper 07/12, Institute for Fiscal Studies, 2012. E anche C. Meghir, D. Phillips, *Labour Supply and Taxes*, in T. Besley, R. Blundell, M. Gammie, J. Poterba (eds.), *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press, Oxford 2010, pp. 202-274.

ferta di lavoro può essere positivo o negativo a seconda che prevalga l'effetto sostituzione (conviene lavorare di più e avere meno tempo libero dato che il lavoro è più remunerativo) oppure l'effetto reddito (conviene lavorare di meno e avere più tempo libero proprio perché è aumentato il livello del reddito netto).² In generale, distillando un'enorme letteratura, sembra si possa dire che la maggior parte degli studi tende a ritenere che gli effetti della tassazione sull'offerta di lavoro siano sostanzialmente trascurabili, in particolare per gli uomini. Secondo Meghir e Phillips (2010) effetti significativi e di segno positivo si trovano a volte per le donne sposate e per le madri sole.³ In un'autorevole rassegna, Charles Manski sostiene che le conclusioni dei diversi filoni di letteratura sono spesso contraddittorie e dunque non è possibile al momento trarre una conclusione certa.⁴ Bernd Hayo e Matthias Uhl, dell'Università di Marburg, mediante un sondaggio sulla popolazione tedesca a seguito di una riduzione dell'imposta sulle persone fisiche, trovano che il 59 per cento degli intervistati afferma di essere indifferente rispetto a variazioni delle tasse. Del restante 41 per cento, il 17 per cento afferma di aver ridotto il proprio impegno lavorativo e il 12 per cento di averlo aumentato.⁵

Gli effetti della tassazione possono essere molto diversi se si fa riferimento, per esempio, all'imposta sulle imprese per il fatto che, a parità di altre circostanze, le imprese tendono a localizzare gli utili nelle giurisdizioni in cui le imposte sono più basse. Ma la curva di Laffer fa riferimento all'imposta personale sui redditi; peraltro a questa teoria si ispirano coloro che vogliono ridurre le imposte sulle persone fisiche (per esempio, in Italia introducendo la cosiddetta "flat tax"), sostenendo che l'operazione non abbia bisogno di coperture in quanto sarebbe in grado di autofinanziarsi.

² L. Robbins, *On the Elasticity of Demand for Income in Terms of Effort*, in "Economica", 1930, 29, pp. 123-129.

³ C. Meghir, D. Phillips, 2010, cit.

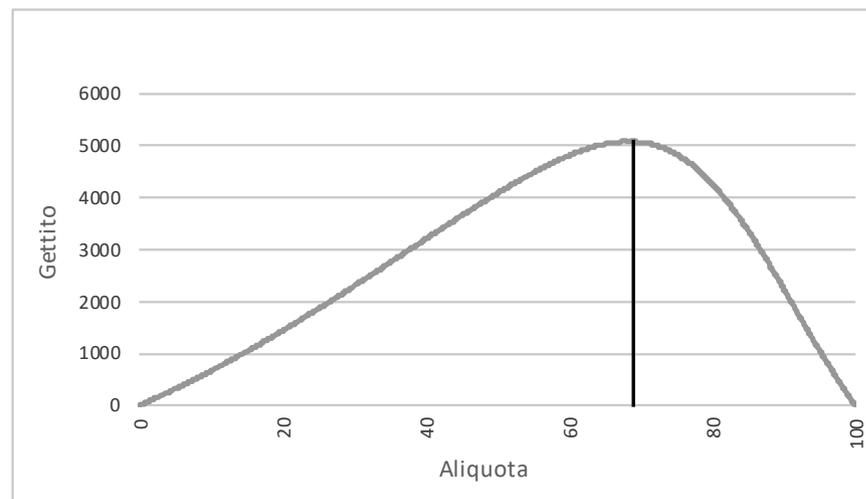
⁴ C. Manski, *Income tax and labour supply: Let's acknowledge what we don't know*, Voxeu, 23 agosto 2012.

⁵ B. Hayo, M. Uhl, *Taxation and labour supply: Evidence from a representative population survey*, in "Journal of Macroeconomics", 2015, 45. 10.1016/j.jmacro.2015.05.010.

La tassazione è tipicamente inferiore al picco della curva di Laffer

La seconda critica alla curva di Laffer è che anche assumendo che le persone reagiscano come ipotizza Laffer non è affatto detto che la riduzione delle aliquote determini un aumento del gettito.

Fig. 1 - Un esempio di curva di Laffer



Nella Figura 1 riportiamo un generico esempio di curva di Laffer.⁶ Oltre un dato valore (nell'esempio, oltre l'aliquota del 70 per cento), un aumento della tassazione è talmente nocivo per l'economia da ridurre il gettito. Questo significa che, quando la pressione fiscale è troppo alta, lo stato può *a)* ottenere un gettito più alto adottando un'aliquota leggermente più bassa e *b)* ottenere lo stesso gettito con un'aliquota decisamente più bassa. In altre parole, non ha alcun senso per uno stato porre un'aliquota troppo alta (l'area oltre la linea nera verticale), perché andrebbe sia contro i propri interessi che contro gli interessi dei contribuenti.

Il problema si pone nel momento in cui si voglia utilizzare tali conclusioni in un contesto specifico: in altre parole, sempre facendo riferimento alla Figura 1, non si può pretendere di appli-

⁶ Il modello è alquanto stilizzato: si ignora, per esempio, che nella maggior parte dei paesi si applicano diverse aliquote marginali alle diverse soglie di reddito, mentre il modello base di Laffer ha un'unica aliquota.

care le conclusioni valide per la parte oltre la linea nera verticale anche per la parte prima, “dimenticando” che nella metà di sinistra del modello una riduzione dell’aliquota non riesce a ripagarsi da sola e anzi genera una riduzione delle entrate dello stato. Quindi, prima di “evocare” Laffer, bisogna capire da che lato della “collina” ci collochiamo: prima o dopo il picco?

Da questo punto di vista, l’opinione della maggior parte degli economisti è che l’attuale tassazione sul lavoro non abbia ancora raggiunto il “picco”. Questa era per esempio l’opinione, nel 2012, dell’IGM Economic Experts Panel, un comitato composto da quaranta fra i maggiori esperti economici statunitensi, intervistati dall’Università di Chicago.⁷ A questi esperti era stato chiesto se un taglio alla pressione fiscale sui redditi negli USA avrebbe fatto crescere il reddito imponibile in misura tale da far sì che il gettito complessivo fosse più alto che senza il taglio delle tasse in un arco temporale di cinque anni. L’esito è stato quasi plebiscitario: nessuno dei quaranta esperti concordava, il 33 per cento era in disaccordo e il 38 per cento in forte disaccordo. I commenti degli esperti sono stati variegati: per esempio, David Autor del MIT di Boston sosteneva che “non sono a conoscenza di alcuna evidenza nella storia recente in cui un taglio delle tasse abbia fatto crescere il gettito. Mi spiace, Laffer”. Secondo Austan Goolsbee (Chicago): “L’allungamento c’è stato davvero. L’evoluzione esiste. Un taglio delle tasse fa calare il gettito. La ricerca l’ha dimostrato un migliaio di volte. Può bastare”. Per Kenneth Judd (Stanford): “Ciò non si è verificato in passato. Non c’è ragione per pensare che si potrebbe verificare ora”. Di contro, il più possibilista fra i commenti è stato quello di Darrell Duffie (Stanford), uno dei tre incerti, che riportava come “qui è richiesto un modello. Una tassa più bassa applicata a maggiori guadagni potrebbe alzare o abbassare il gettito, in funzione del livello di crescita”.

Fra gli studi recenti, vi sono quelli di due economisti, Mathias Trabandt e Harald Uhlig, che hanno provato a svolgere alcune analisi quantitative per capire in quale punto della collina (e in particolare, da quale lato della collina!) si trovano gli Stati Uniti e diversi paesi Europei, fra cui l’Italia.⁸ Il loro modello è abbastanza complesso, “di equilibrio generale” nel gergo economico, e cerca di prendere in considerazione più fattori possibile: per

⁷ <http://www.igmchicago.org/surveys/laffer-curve>.

⁸ Nel dettaglio: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Gran Bretagna, Irlanda, Italia, Olanda, Portogallo, Spagna e Svezia.

esempio, un aumento della tassazione sul lavoro riduce gli incentivi per le persone a formarsi e far crescere così il proprio “capitale umano”, ed un più basso livello di “capitale umano” a lungo andare rallenta l’economia. Ebbene, Trabandt e Uhlig concludono che nella maggior parte di questi paesi, Italia inclusa, l’attuale tassazione sul lavoro è largamente inferiore al livello che garantirebbe il gettito massimo.⁹ Per cui, per quanto la nostra pressione fiscale si possa reputare alta, questa ci colloca comunque nella parte sinistra della curva di Laffer, quella in cui un taglio delle tasse non si finanzia da solo.

Gli studi analizzati nel *New Palgrave Dictionary of Economics* collocano al 70 per cento il livello della pressione fiscale oltre la quale un aumento delle tasse è controproducente.¹⁰

È sbagliato pensare di ridurre le tasse?

Ridurre le tasse può essere la scelta giusta, ma le conseguenze dipendono dal contesto. È possibile, ancorché non certo, che un calo della pressione fiscale favorisca una maggiore crescita dell’economia. Questa era per esempio l’opinione del già citato IGM Economic Experts Panel: solo l’8 per cento era in disaccordo col fatto che un taglio alla pressione fiscale sui redditi negli USA avrebbe portato a un Pil più alto di lì a cinque anni. Dei restanti, tolto un 5 per cento di astenuti, il 35 per cento pensava di sì e il 35 per cento era incerto – per motivazioni simili a quelle che avevamo esposto sopra, legate al fatto che esistono molti tipi di tagli nelle tasse, e non tutti hanno gli stessi effetti. Quindi una riduzione della pressione fiscale, se ben studiata, può avere un effetto benefico sull’economia. Al contempo, se gli economisti sono possibilisti su un effetto benefico di un taglio delle tasse sulle

⁹ Gli studi di Trabandt e Uhlig sono uno del 2011 (*The Laffer curve revisited*, in “Journal of Monetary Economics” 58 (2011) 305-327) e l’altro del 2013 (*How Do Laffer Curves Differ Across Countries?*, in A. Alesina e F. Giavazzi (eds.), *Fiscal Policy after the Financial Crisis*, in “The University of Chicago Press”, pp. 211-249), quindi i dati più recenti che prendono in considerazione sono quelli del 2010. I loro risultati sono comunque applicabili anche alla situazione corrente, dato che il cuneo fiscale attuale non si è discostato di molto da quello dell’epoca.

¹⁰ D. Fullerton, (2008), “Laffer curve”. in Durlauf, N. Steven, E. Blume Lawrence (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics* (2nd ed.), p. 839, doi:10.1057/9780230226203.0922.

persone fisiche, sono praticamente certi che questo non si ripaghi da solo. Ma il gettito ha uno scopo, cioè sostenere la spesa pubblica. Pertanto, volendo attuare una riduzione delle tasse, quale per esempio la proposta della cosiddetta “flat tax”, e volendo evitare di aggravare il debito pubblico, è necessario studiare una riduzione della spesa pubblica. Questo a oggi è il consenso, pressoché plebiscitario, fra gli economisti.

Si noti infine che la teoria della curva di Laffer non ha nulla in comune con la teoria del moltiplicatore keynesiano: la distinzione è importante perché spesso nel dibattito pubblico si afferma che la riduzione delle tasse avrebbe un effetto positivo sull'economia e, per questa via, sul gettito fiscale, perché “lo stato lascerebbe più soldi nelle tasche della gente”. Questa teoria, basata sull'idea (keynesiana) che il livello del reddito nazionale sia determinato dalla domanda aggregata, non tiene conto del fatto che l'aumento del gettito generato dalla maggiore domanda retroagisce con segno negativo sulla domanda stessa e dunque sul livello di reddito. Che questa versione della teoria sia errata fu chiaro sin dall'inizio a Paul Samuelson, sicuramente uno dei maggiori interpreti della prima ora di Keynes.¹¹ L'intuizione che sorregge l'analisi di Samuelson può essere facilmente compresa ragionando per assurdo: se al termine del processo iniziato con una riduzione di aliquote il gettito fiscale aumenta anziché diminuire ciò significa che lo stato non ha immesso potere d'acquisto nell'economia, ma lo ha sottratto; di conseguenza, il livello della domanda aggregata e dunque del Pil deve essere più basso, il che contraddice l'assunto che la riduzione delle aliquote generi un aumento del Pil. L'analisi di Samuelson (su questo punto) non risulta che sia stata messa in dubbio dai numerosi sviluppi successivi della teoria keynesiana.¹²

Ma le tasse sul gioco d'azzardo funzionano davvero?

di Carlo Valdes e Edoardo Frattola
11 marzo 2019

L'attuale governo ha aumentato a più riprese la tassazione sul gioco d'azzardo. Queste misure trovano un certo consenso presso l'opinione pubblica perché si pensa che abbiano l'effetto di scoraggiare la piaga del gioco d'azzardo. In realtà, non ci sono evidenze che confermano che l'aumento dell'imposizione fiscale sia uno strumento efficace di contrasto al gioco d'azzardo. Inoltre, sebbene nella dialettica politica sembri che gli aumenti di tassazione colpiscano principalmente le imprese del settore, alcune modalità di aumento dell'imposizione fiscale gravano principalmente sui giocatori, i quali spesso non rinunciano al gioco perché condizionati da una dipendenza patologica.

Nel dibattito pubblico prevale la convinzione secondo cui un aumento dell'imposizione fiscale nel settore dei giochi sarebbe uno strumento efficace per contrastare la crescita del gioco d'azzardo. Questa convinzione, oltre alla necessità di reperire risorse finanziarie, ha indotto il governo a disporre aumenti delle imposte sul settore dei giochi all'interno di tre provvedimenti: il Decreto Dignità, la Legge di Bilancio e il Decreto su Reddito di Cittadinanza e Quota 100.¹

¹¹ P. A. Samuelson, *The theory of pump-priming re-examined*, in “The American Economic Review”, 1940, pp. 492-506.

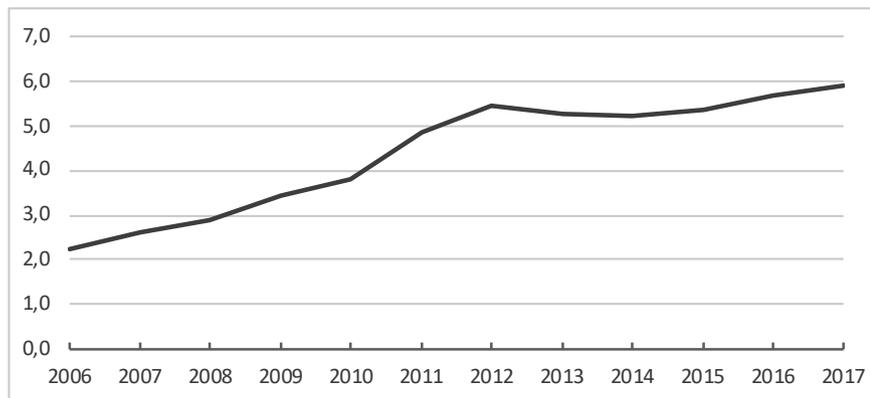
¹² Si veda al riguardo: S. Bernardini, C. Cottarelli, G. Galli e C. Valdes, *Reducing Public Debt: The Experience of Advanced Economies over the Last 70 Years*, 2019. Disponibile al seguente link: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3405018.

¹ Rispettivamente Decreto legge n. 87 del 2018, Legge 30 dicembre 2018, n. 145 e Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4. Sebbene in questi provvedimenti le misure di contrasto al gioco d'azzardo siano numerose, in questa nota ci

In realtà, non c'è una chiara evidenza empirica che la tassazione sia stata in Italia uno strumento efficace per contrastare il gioco. Per arrivare a questa conclusione si può guardare l'andamento dell'ammontare giocato (chiamato convenzionalmente "raccolta" nel gergo del settore) che, nel caso specifico del gioco d'azzardo, è un indice dei volumi giocati perché il prezzo della giocata unitaria non aumenta all'aumentare della tassazione. I dati degli ultimi anni (Figura 1), che pure sono stati caratterizzati da forti aumenti di imposte disposti dai governi precedenti, mostrano che la raccolta totale del settore giochi, inclusiva dei giochi on line legali e rapportata al Pil, è aumentata in modo pressoché continuo dal 2006 a oggi, nonostante le numerose misure di aggravio fiscale introdotte dal legislatore. Una lieve diminuzione si è registrata nel 2013 e nel 2014, ma è inverosimile che il calo possa essere collegato agli aumenti fiscali sulle varie tipologie di giochi perché il totale giocato è tornato a crescere nel 2015 e nel 2016, sebbene non siano intervenute riduzioni di imposta su nessun gioco. Sulla base di questi dati, non c'è dunque evidenza del fatto che gli aumenti di tassazione possano essere considerati strumenti efficaci per contrastare il gioco d'azzardo.

Guardando le cose più da vicino, gli aumenti di tassazione degli anni passati hanno riguardato principalmente le AWP (*Amusement with prize*, cioè le comuni *slot machine* presenti nei bar e nei tabacchini) e le VLT (*Videolottery*, apparecchi più avanzati

Fig. 1 - Raccolta totale del settore dei giochi (valori in percentuale di Pil)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati ADM e Istat

si occuperà soltanto degli interventi sulle imposte, al netto di misure una tantum e di misure non riguardanti la fiscalità del settore.

delle AWP presenti nelle sale giochi e nelle sale bingo). Le somme giocate in questi apparecchi costituiscono una parte importante di tutta la raccolta del settore: solo in AWP e VLT nel 2017 (ultimi dati disponibili) sono stati giocati ben 48,6 miliardi di euro, un dato che rappresenta il 48 per cento della raccolta totale del settore e che garantisce il 57 per cento del gettito complessivo. Sulla raccolta di questi apparecchi, i concessionari sono soggetti al pagamento del PREU (Prelievo Erariale Unico), imposta il cui ammontare è determinato da un'aliquota specifica per ogni gioco.

Consideriamo gli aumenti di tassazione intervenuti negli ultimi anni. Tra il 2012 e il 2015, la tassazione è aumentata gradualmente:

- nel caso delle AWP, l'aliquota del PREU è aumentata dall'11,8 al 13 per cento tra il 2012 e il 2015 e il *payout* (ossia il rapporto medio fra vincite e giocate che deve essere garantito ai giocatori) è stato ridotto dal 75 al 74 per cento.² In questo periodo, si è effettivamente registrata una contrazione della raccolta per le AWP espressa in percentuale di Pil (Figura 2). Potrebbe sembrare che la diminuzione del gioco nelle AWP sia dovuta all'aumento delle imposte, ma occorre notare che la contrazione era già cominciata nel 2012, un anno prima dell'inasprimento fiscale, il che suggerisce che la diminuzione sia dovuta ad altri fattori (ad es. la diffusione dei giochi on line);
- per quanto riguarda le VLT, invece, l'aliquota fiscale è aumentata dal 2 al 5 per cento tra il 2011 e il 2015.³ Dopo un

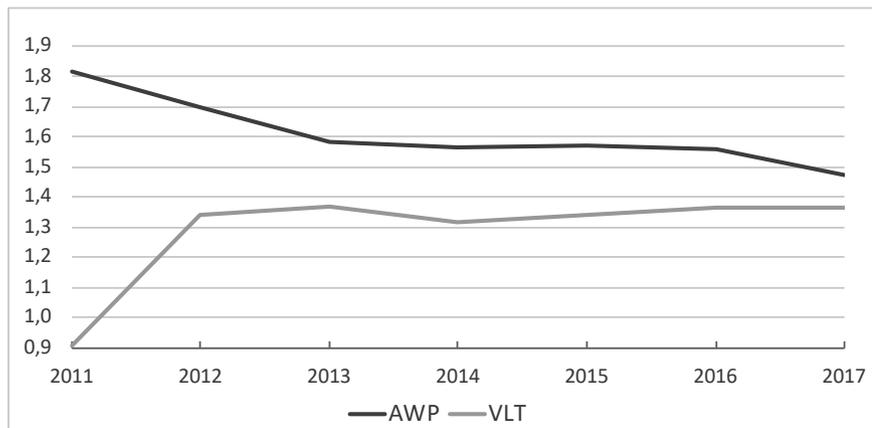
² È necessario chiarire già adesso un aspetto su cui torneremo più avanti nel testo. Il PREU è un'imposta sulla raccolta, calcolata applicando una certa aliquota fiscale al totale delle somme giocate. In linea teorica un aumento dell'aliquota (che farebbe aumentare l'importo dovuto al fisco dal concessionario) non grava sui giocatori. L'unico modo che hanno i concessionari per "scaricare" l'imposta sui giocatori è quello di diminuire il *payout*, cioè la percentuale della raccolta restituita ai giocatori sotto forma di montepremi. Tuttavia, per la maggior parte dei giochi è definito per legge un *payout* minimo al di sotto del quale il concessionario non può scendere. Nel caso delle AWP, il *payout* di mercato (cioè quello praticato dai concessionari) è uguale al *payout* minimo fissato per legge. Per questa ragione, il legislatore è spesso costretto ad accompagnare gli aumenti dell'aliquota del PREU sulle AWP con una riduzione del *payout* minimo, in modo da consentire al concessionario di scaricare almeno parzialmente il maggiore carico fiscale sui giocatori.

³ Per le VLT non è stato ridotto il *payout* minimo di legge. Ciò perché il *payout* di mercato era (ed è ancora oggi) più alto del *payout* minimo fissato per

forte aumento della raccolta delle VLT in percentuale di Pil tra il 2011 e il 2012, imputabile all'ingresso di questi apparecchi nel mercato nel 2010, la raccolta è rimasta sostanzialmente invariata nonostante l'aliquota fiscale sia più che raddoppiata nello stesso periodo.

Non sembra, quindi, che gli incrementi di imposizione fiscale possano aver determinato una riduzione della raccolta dei singoli giochi in questione.

Fig. 2 - Raccolta AWP e VLT (valori in percentuale di Pil)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati ADM e Istat

Consideriamo ora gli effetti del drastico aumento della tassazione introdotto con la Legge di Bilancio 2016, anche in questo caso considerando separatamente AWP e VLT:

- la Legge di Bilancio aveva aumentato l'aliquota fiscale del PREU sulle AWP dal 13 al 17,5 per cento e ridotto il *payout* minimo dal 74 al 70 per cento. A seguito di questo intervento, nel 2017 la raccolta delle AWP ha registrato una lieve diminuzione, ma altre misure di natura non fiscale potrebbero essere state determinanti in tal senso.⁴ In primo

legge. In questo caso, il legislatore non ha quindi necessità di ridurre il *payout* minimo per consentire al concessionario di scaricare parte del maggiore carico fiscale sui giocatori.

⁴ Gli interventi sul *payout* si manifestano tipicamente con un ritardo di un anno, a causa dei tempi tecnici di adeguamento degli apparecchi. Gli effetti

luogo, la stessa Legge di Bilancio aveva stabilito anche che il numero di AWP sul territorio nazionale sarebbe dovuto diminuire del 30 per cento. La previsione normativa è stata attuata e le AWP sono passate dalle 407.000 unità del 1° gennaio 2017 alle 259.130 di metà 2018. È ragionevole credere che questa riduzione dell'offerta abbia avuto un impatto sulla raccolta del 2017. In secondo luogo, alcune normative locali hanno inserito nuovi vincoli e disincentivi all'installazione delle AWP⁵;

- la Legge di Bilancio aveva previsto anche un aumento dell'aliquota del PREU sulle VLT di 0,5 punti percentuali. Questo intervento non ha avuto alcun effetto sulla raccolta specifica delle VLT che, infatti, nel 2017 ha registrato valori più alti rispetto al 2015 (cioè appena prima dell'aumento dell'aliquota). Nello stesso periodo, la raccolta complessiva misurata in punti di Pil ha invece continuato la sua forte ascesa, passando dai 5,34 punti di Pil del 2015 ai 5,90 del 2017.⁶

Questi dati confermano che l'aumento dell'imposizione fiscale sui giochi non ha necessariamente l'effetto di diminuire la raccolta. E il fatto che non sia stata registrata una drastica caduta delle somme giocate in AWP e VLT, nonostante gli importanti aumenti di tassazione, dimostra come la reazione dei giocatori all'aumento

degli interventi nella Legge di Bilancio 2016, quindi, devono essere ricercati nella raccolta misurata a fine 2017.

⁵ Per un efficace riassunto della normativa locale, si veda: <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/gioco-dazzardo/sintesi-della-normativa-della-giurisprudenza-materia-gioco-dazzardo-ludopatia/>.

⁶ L'aumento della raccolta complessiva negli ultimi anni è stato determinato principalmente dalla forte crescita dei giochi online, caratterizzati da *payout* molto elevati (superiori al 95 per cento). Aumenti di imposizione fiscale su AWP e VLT (con conseguenti riduzioni dei *payout*) possono incentivare i giocatori a spostarsi sul gioco online. Per questa ragione, è importante che eventuali interventi di natura fiscale nel settore siano trasversali tra i diversi giochi, almeno nei casi in cui esiste un elevato grado di sostituibilità tra questi. Il governo attuale, nei tre provvedimenti con cui è intervenuto sul gioco d'azzardo, ha effettivamente aumentato l'imposizione fiscale su un alto numero di giochi e soprattutto sui *giochi di nuova generazione* (AWP, VLT e giochi a distanza), caratterizzati da un elevato grado di sostituibilità tra loro.

$$\text{Entrate tributarie} = B * t$$

$$\text{Entrate extra tributarie} = R - V - A$$

dell'imposizione fiscale (e all'abbassamento dei *payout*) sia contenuta. Non si può quindi concludere che gli aumenti di tassazione siano uno strumento efficace per contrastare il gioco d'azzardo.

In che modo gli aumenti colpiscono i giocatori?

Gli aumenti di imposizione fiscale sul gioco d'azzardo trovano largo consenso presso l'opinione pubblica anche perché si pensa che gravino sulle aziende del settore. In realtà, nella maggior parte dei casi questi aumenti gravano sui giocatori, alcuni dei quali sono *giocatori problematici* o affetti da ludopatia.⁷

Per capire meglio in che modo gli interventi possano gravare sui giocatori, è innanzitutto necessario chiarire che, per aumentare le entrate tributarie, il legislatore può scegliere di intervenire su tre tipi di base imponibile: (i) la raccolta, (ii) il margine lordo del concessionario (cioè la differenza tra raccolta e vincite), (iii) le vincite.⁸ A seconda della scelta fatta, diverse sono le modalità con cui l'aumento di imposizione fiscale grava sui giocatori. È utile concentrarsi principalmente sulle imposte sulla raccolta su cui, sia con i provvedimenti precedenti che con quelli del governo attuale, sono stati realizzati gli interventi più corposi in termini di maggiore gettito fiscale (chiarimenti dettagliati sul funzionamento di imposte sul margine lordo e sulle vincite sono disponibili in Appendice).

L'aumento delle aliquote delle imposte sulla raccolta, che attualmente riguardano un largo numero di giochi (tra cui AWP e VLT), grava sul giocatore solo se è accompagnato da una diminuzione del *payout*. In questo modo, sebbene il pagamento del maggiore carico fiscale spetti al concessionario, quest'ultimo può scari-

⁷ Secondo uno studio dell'Istituto Superiore della Sanità (si veda il CS n. 30/2018 – Gioco d'azzardo), in Italia ci sono un milione e mezzo di giocatori problematici. Per rilevare i diversi gradi di problematicità dei comportamenti connessi al gioco d'azzardo viene solitamente usato il Problem Gambling Severity Index (PGSI). Secondo questo indice si intende per problematico un giocatore "con un comportamento di gioco che crea conseguenze negative per sé, per le persone a lui vicine (rete sociale) o per la comunità e può aver perso il controllo del suo comportamento".

⁸ Le entrate tributarie, salvo alcune eccezioni, sono calcolate applicando una certa aliquota (t) alla base imponibile (B). In questa nota non tratteremo invece le entrate extra-tributarie, derivanti dal Lotto e dalle lotterie, che sono ottenute sottraendo alla raccolta (R) le vincite dei giocatori (V) e l'aggio che spetta al gestore del punto di gioco (A).

care l'aumento sui giocatori, riducendo il montepremi e trattenendo per sé somme utili a pagare le maggiori imposte dovute.

Per chiarire questo punto facciamo un esempio. Immaginiamo inizialmente che (i) la raccolta sia pari a 100 milioni, (ii) il *payout* di mercato coincida con quello minimo (come nel caso delle AWP) e sia pari al 70 per cento e (iii) l'aliquota fiscale sia del 10 per cento. In questo caso, i giocatori giocano 100 milioni e ricevono in premio 70 milioni, lo stato riceve 10 milioni e il concessionario i restanti 20 milioni. All'aumentare dell'aliquota dal 10 al 15 per cento, i giocatori ricevono ancora 70 milioni, mentre il gettito fiscale aumenta a 15 milioni e i guadagni del concessionario diminuiscono a 15 milioni. Trattato in questo modo, quindi, l'aumento dell'imposta è interamente sopportato dal concessionario. Tuttavia, per compensare quest'ultimo della perdita subita il legislatore potrebbe decidere di diminuire il *pay out* del gioco dal 70 al 65 per cento. In questa ipotesi, i giocatori giocano 100 milioni, ma ne ricevono 65 sotto forma di montepremi (non più 70), lo stato riceve ancora 15 milioni e il concessionario riceve nuovamente 20 milioni. Nel caso delle imposte sulla raccolta, quindi, è sufficiente che il legislatore accompagni l'aumento dell'aliquota fiscale con una diminuzione del *payout* per far sì che l'aumento di imposizione fiscale sia a carico del giocatore oltre che del concessionario. Chiaramente, se il *payout* di mercato iniziale fosse superiore al *payout* minimo fissato per legge, il concessionario potrebbe scaricare sul giocatore parte dell'aumento dell'aliquota anche senza interventi diretti sul *payout* minimo da parte del legislatore.

Gli aumenti decisi dal governo

Con i recenti provvedimenti del governo (Decreto Dignità, Legge di Bilancio e Decreto su Reddito di Cittadinanza e Quota 100) le aliquote del PREU sono state aumentate dal 19 al 21,25 per cento per le AWP e dal 6 al 7,5 per cento per le VLT e il *payout* minimo di legge è stato ridotto dal 70 al 68 per cento per le AWP e dall'85 all'84 per cento per le VLT.⁹

⁹ In particolare, il Decreto Dignità (DL 87/2018) ha aumentato le aliquote su AWP e VLT dal 19 al 19,25 per cento e dal 6 al 6,25 per cento rispettivamente, a partire dal 1° settembre 2018. Con la Legge di Bilancio, dal 1° gennaio 2019 le aliquote sono salite al 20,6 per cento per le AWP e al 7,5 per cento per le

Si può notare che, come nel caso della Legge di Bilancio 2016, gli aumenti di aliquota fiscale (rispettivamente del 2,25 e dell'1,5 per cento) sono stati in buona parte compensati da riduzioni del *payout* (rispettivamente del 2 e dell'1 per cento). Ciò fa sì che le maggiori imposte introdotte dal governo su AWP e VLT gravino principalmente sui giocatori e solo in misura minore sui concessionari. Questo costo a carico dei consumatori è molto elevato: stando ai calcoli del governo, il gettito atteso dall'aumento delle imposte sulla raccolta è di un miliardo all'anno per il prossimo triennio (1005 milioni nel 2019, 1087 milioni nel 2020 e 1120 milioni nel 2021).¹⁰

In questo caso più che in altri, questo aspetto merita attenzione perché è su questo tipo di giochi che si registra il maggior grado di dipendenza patologica dei giocatori. Un recente studio dell'Istituto Superiore di Sanità ha mostrato come "il comportamento problematico di gioco si associa all'uso di Slot e Videolottery. [...] La percentuale dei giocatori problematici che giocano alle slot-machine (51,9 per cento), alle Videolottery (33,6 per cento) e alle scommesse virtuali (11,7 per cento) è nettamente superiore rispetto alle percentuali osservate nel gruppo di giocatori sociali" (ossia ai giocatori non problematici).¹¹

Oltre all'aumento delle aliquote delle imposte sulla raccolta, il governo è intervenuto in misura minore anche sugli altri due tipi di imposta.

Nel caso delle imposte sul margine lordo (calcolate sulla differenza tra raccolta e vincite e attualmente applicate a scommesse e giochi online), sono state aumentate le aliquote dell'Imposta Unica sui Giochi, che è la principale forma di tassazione sul margine lordo. La portata di questo intervento è piuttosto contenuta, garantendo un maggiore gettito per 80 milioni di euro annui per il prossimo triennio. Verosimilmente, anche questo intervento potrebbe essere a carico dei consumatori nel caso in cui i conces-

VLT, mentre il *payout* minimo è stato ridotto dal 70 al 68 per cento per le AWP e dall'85 all'84 per cento per le VLT. Infine, il Decreto su Reddito di Cittadinanza e Quota 100 (DL 4/2019) ha rivisto ulteriormente al rialzo l'aliquota per le AWP, fissandola al 21,25 per cento.

¹⁰ In particolare, secondo le relazioni tecniche dei tre provvedimenti, l'aumento dell'aliquota sulle AWP genererà proventi per 590 milioni nel 2019, 637 milioni nel 2020 e 654 milioni nel 2021, mentre la maggiore imposizione sulle VLT garantirà introiti pari a 415 milioni nel 2019, 450 milioni nel 2020 e 466 milioni nel 2021.

¹¹ Si veda il CS n. 30/2018 – Gioco d'azzardo.

sionari rispondessero all'aumento delle aliquote con ribassi dei *payout*.

Nel caso delle imposte sulle vincite, l'aliquota viene applicata direttamente sui montepremi ed è interamente a carico dei giocatori. Il governo è intervenuto su questo tipo di imposta con il Decreto su Reddito di Cittadinanza e Quota 100, aumentando l'aliquota fiscale sulle vincite del gioco 10&Lotto dall'8 all'11 per cento a partire da luglio 2019. Sebbene anche in questo caso il maggiore gettito atteso sia ridotto (66 milioni nel 2019, 131 milioni nel 2020 e 131 milioni nel 2021), il maggior carico fiscale sarà interamente a carico dei giocatori.

Conclusioni

In conclusione, non vi è evidenza che l'aumento delle tasse sui giochi sia un deterrente efficace per contenere il fenomeno del gioco d'azzardo. Ma l'aspetto più critico è che una buona parte dei provvedimenti presi da questo governo (così come dai precedenti) finirà per gravare sui giocatori, molti dei quali non ridurranno la loro propensione al gioco perché affetti da forme gravi di dipendenza. Detto ciò, il gettito atteso di questi provvedimenti è di oltre un miliardo all'anno per il prossimo triennio e la maggiore tassazione del gioco d'azzardo costituisce un'importante fonte di finanziamento per il governo. Sebbene, quindi, altri interventi di natura non fiscale sembrino genuinamente orientati al contrasto al gioco d'azzardo (come l'installazione di tagliandi con avvertenze sui rischi connessi al gioco, o il divieto di qualsiasi forma di pubblicità), questi aumenti di tassazione sembrano essere attuati soprattutto per far fronte a esigenze di finanza pubblica.

Appendice

Nel testo si è discusso di come si distribuisce il carico dell'imposta fra aziende e giocatori nel caso in cui il tributo sia commisurato alla raccolta. Nel seguito, consideriamo il caso di un'imposta commisurata al margine lordo oppure alle vincite.

Imposta sul margine lordo

Per l'imposta sul margine lordo, il legislatore può decidere se aumentare l'aliquota fiscale o se diminuire il *payout* minimo (a patto che il *payout* di mercato coincida con quello minimo fissato per legge). Per capire meglio, facciamo un esempio. Immaginiamo che (i) la raccolta sia pari a 100 milioni, (ii) il *payout* sia pari al 70 per cento e che (iii) l'aliquota sia del 10 per cento. In questo caso, i giocatori ricevono 70 milioni, lo stato riceve 3 milioni (pari al 10 per cento della differenza tra la raccolta (100) e il montepremi (70)) e il concessionario riceve i restanti 27 milioni. Nell'ipotesi in cui si voglia aumentare il gettito aumentando l'aliquota fiscale dal 10 al 15 per cento, i giocatori ricevono ancora 70 milioni sotto forma di montepremi, lo stato riceve 4,5 milioni e al concessionario spettano i restanti 25,5 milioni. In questa ipotesi, quindi, l'aumento dell'imposta grava interamente sui concessionari. Tuttavia, se il *payout* di mercato è superiore a quello minimo previsto dalla legge, il concessionario può ridurre il *payout* (fino al limite consentito dalla legge) per scaricare il maggiore carico fiscale sul giocatore.

Alternativamente, un incremento di gettito può essere ottenuto direttamente tramite la riduzione del *payout*, sia che questa avvenga per iniziativa del concessionario (nei casi in cui il *pay out* di mercato sia superiore al *payout* minimo), sia per iniziativa del legislatore (nei casi in cui il *payout* di mercato tenda ad assumere il valore minimo definito per legge). Riprendendo l'esempio, immaginiamo che l'aliquota rimanga immutata al 10 per cento e che il *payout* venga ridotto dal 70 al 65 per cento. In questo caso, il guadagno dei giocatori si riduce a 65 milioni, lo stato incassa 3,5 milioni e il concessionario riceve i restanti 31,5 milioni.

Imposta sulle vincite

Nel caso dell'imposta sulle vincite, la base imponibile su cui viene applicata l'aliquota fiscale è il montepremi. Un aumento del gettito fiscale può essere ottenuto aumentando l'aliquota dell'imposta sulla vincita o aumentando il *payout* minimo (assumendo che il *payout* sia pari al livello minimo fissato per legge). Partiamo dal primo caso. Riprendendo l'esempio precedente (raccolta pari a 100 milioni, *payout* pari al 70 per cento, aliquota del 10 per cento), il montepremi di 70 milioni è ripartito tra stato (7 milioni, cioè il 10 per cento di 70) e giocatori (63 milioni), mentre i restanti 30 milioni finiscono al concessionario.¹² Se l'aliquota aumenta al 15 per cento, il guadagno rimane immutato per il concessionario, mentre il gettito che spetta allo stato aumenta a 10,5 milioni (il 15 per cento di 70) e il guadagno per i giocatori si riduce a 59,5 milioni.

In alternativa, a parità di aliquota fiscale e di raccolta, le entrate per lo stato possono essere incrementate aumentando il *payout*. Ipotizziamo che l'aliquota sia al 10 per cento e che il *payout* venga fissato al 75 per cento. In questo nuovo scenario, lo stato incassa 7,5 milioni (il 10 per cento del montepremi, che ora è pari a 75 milioni), i giocatori ottengono 67,5 milioni e il concessionario riceve i restanti 25 milioni. Possiamo osservare quindi come un aumento del *payout* consentirebbe allo stato e ai giocatori di accrescere i propri introiti, mentre a rimetterci sarebbe soltanto il concessionario, i cui ricavi si ridurrebbero da 30 a 25 milioni.

¹² Per semplicità si sta ipotizzando che l'imposta sulla vincita non sia accompagnata da un'imposta sulla raccolta o sul margine lordo. Tuttavia, sono numerosi i casi in cui l'imposta della vincita viene affiancata a un altro tipo di imposta.

CAPITOLO 5
Spesa pubblica, servizi pubblici
e burocrazia

Gli insufficienti passi avanti di una giustizia civile lumaca

di Sofia Bernardini
15 luglio 2019

La lentezza della giustizia civile italiana è purtroppo nota. Negli ultimi anni sono stati fatti passi avanti, soprattutto in termini di riduzione del numero di casi pendenti e in parte anche in termini di durata, ma la situazione risulta ancora critica rispetto ad altri paesi. In Italia, un procedimento civile che arriva al terzo grado di giudizio dura in media più di 8 anni. A livello europeo siamo ultimi in classifica per i tempi di giudizio di ultima istanza, penultimi dopo la Grecia per il secondo grado e terzultimi dopo Grecia e Bosnia Erzegovina per il primo grado.

La lentezza della giustizia civile è uno dei problemi strutturali italiani. Il monitoraggio annuale dell'attrattività dell'Italia nel mondo, pubblicato lo scorso aprile dalla Fondazione Censis e dall'Osservatorio AIBE (Associazione Italiana Banche Estere), identifica i tempi della giustizia civile come la seconda causa di scarsa attrattività del nostro paese per gli investitori esteri, preceduto di poco dal carico normativo e burocratico e seguito dall'efficacia dell'azione di governo.¹ Le conseguenze economiche dei ritardi del sistema sono molteplici. Uno Studio Cer Eures del 2017 dimostra che i ritardi del sistema costano 2,5 punti di Pil e che se la nostra giustizia civile avesse i tempi di quella tedesca si recupe-

rerebbero circa 40 miliardi di euro.² I benefici non si limiterebbero solo al Pil, ma implicherebbero anche un aumento di circa 100.000 posti di lavoro, un incremento di 1.000 euro all'anno di reddito pro capite e un complessivo miglioramento del grado di fiducia di famiglie e imprese.

L'efficienza della giustizia civile italiana, in termini di velocità con cui i giudizi vengono finalizzati, può essere valutata osservando due indicatori: il tempo richiesto per portare a compimento un procedimento e il numero dei procedimenti pendenti.

Il tempo richiesto per portare a compimento un procedimento

Secondo i dati CEPEJ del Consiglio d'Europa (Council of Europe European Commission for the Efficiency of Justice) nel 2016 la durata media di un processo era pari a 514 giorni in primo grado, 993 in Corte d'Appello e 1442 in Corte di Cassazione.³ La durata del primo grado di giudizio si è ridotta di 76 giorni dal 2012, quella del secondo grado di 275 giorni dal 2010, ma è aumentata di 211 giorni la durata del terzo grado (Figura 1). Inoltre, tra il 2014 e il 2016 si è invertita la tendenza al calo nella durata dei processi, con un aumento della durata sia in secondo sia, soprattutto, in terzo grado.

I dati CEPEJ consentono anche confronti internazionali. A fronte dei 2949 giorni (8 anni e 29 giorni) in Italia, nel 2016 i tempi medi di un procedimento civile che arrivava al terzo grado di giudizio erano meno della metà (1216 giorni) in Francia, circa un terzo (976 giorni) in Spagna e circa un quarto (799 giorni) in Germania (Figura 2).⁴ Nella classifica dei paesi, l'Italia è ultima per i

² <https://www.confesercenti.it/blog/giustizia-e-imprese-lentezze-ed-inefficienze-costano-25-punti-di-pil/>.

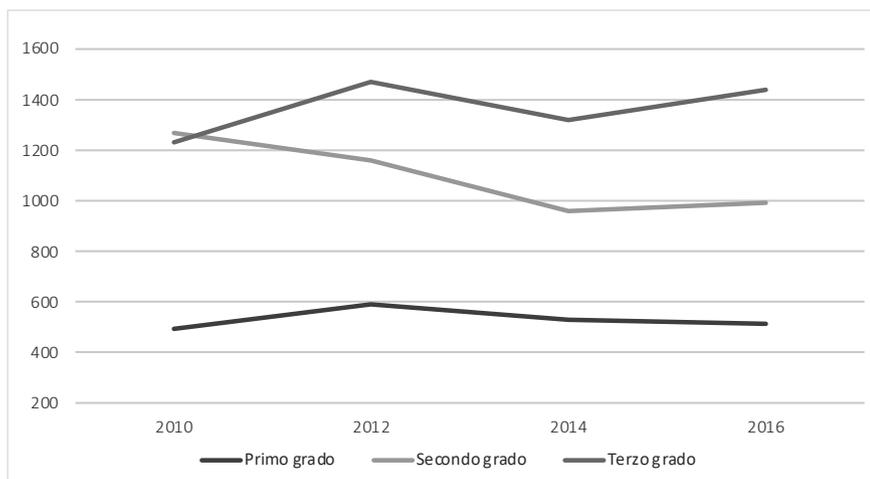
³ I dati CEPEJ misurano i tempi della giustizia in termini di *disposition time*, ovvero: 365 * (procedimenti pendenti a fine anno/ numero procedimenti completati nell'anno).

Ipotizzando che ogni anno ci sia lo stesso numero di procedimenti completati, l'indice viene interpretato come il tempo necessario per smaltire i procedimenti pendenti alla fine di un dato anno. Inoltre, i dati più recenti sono stati pubblicati nel 2018 e si riferiscono all'anno 2016 (<https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>). Intuitivamente se ogni anno smaltisco 10 procedimenti e a fine anno ce ne sono 80 pendenti, per smaltirli tutti mi serviranno 8 anni. Se questa sequenza si prolunga nel tempo, alla fine in media i procedimenti dureranno 8 anni.

⁴ Per la Germania i dati sulla Cassazione si riferiscono al 2014.

¹ <https://www.aibe.it/pubblicazioni/osservatorio-aibe/>

Fig. 1 - Durata media dei procedimenti civili in Italia (valori in numero di giorni)



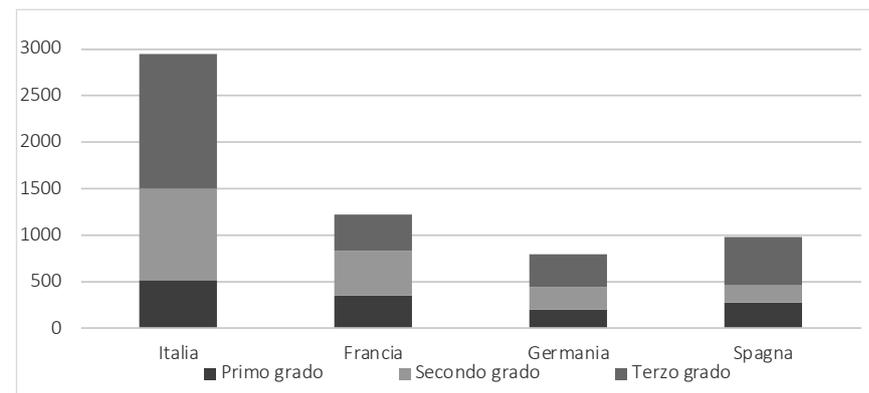
Fonte: Elaborazioni OCPI su dati CEPEJ 2018

tempi di giudizio di ultima istanza, penultima dopo la Grecia per il secondo grado e terzultima dopo Grecia e Bosnia Erzegovina per il primo grado. Anche il rapporto *Doing Business* della Banca Mondiale ci vede indietro nella classifica sul tempo richiesto per il recupero per via giudiziale di un credito commerciale, incluso sia dei tempi per ottenere un giudizio finale, sia del tempo necessario per la riscossione. I dati aggiornati al 2018 mostrano che in Italia occorrono 1120 giorni contro i 582 della media dei paesi OCSE ad alto reddito.⁵ In questo caso c'è stato un miglioramento rispetto a 15 anni fa: nel 2003 erano necessari 1390 giorni per riscuotere un credito, ma dal 2015 la situazione è rimasta immutata.

Cosa sappiamo del periodo successivo al 2016? Il ministero della Giustizia pubblica informazioni sulla giacenza media in giorni di un sottogruppo di procedimenti civili presso i tribunali ordinari. Questi dati, che sono forniti come parte degli "Indicatori di benessere Equo o Sostenibile" nell'allegato al Documento di Economia e Finanza, si riferiscono ai procedimenti trattati dai tribunali in prima istanza e agli appelli contro le decisioni

⁵ https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf.

Fig. 2 - Durata media dei procedimenti civili e commerciali (dati anno 2016, valori in numero di giorni)



Fonte: Elaborazioni OCPI su dati Cepej 2018

del giudice di pace. Dovrebbero quindi riflettere giudizi dati in primo grado.⁶ Questi dati sulla giacenza media sono calcolati seguendo una metodologia diversa da quella riportata sopra per i dati CEPEJ.⁷ Tuttavia, nel periodo per cui i dati sono sovrapponibili, i dati del ministero mostrano un andamento simile a quelli CEPEJ per quanto riguarda i tempi di definizione dei procedimenti in primo grado (Figura 3). I dati del ministero indicano che dal 2016 al 2018 i tempi dei procedimenti si sono ridotti di 30 giorni. Partendo dai dati CEPEJ per il 2016 e applicando una si-

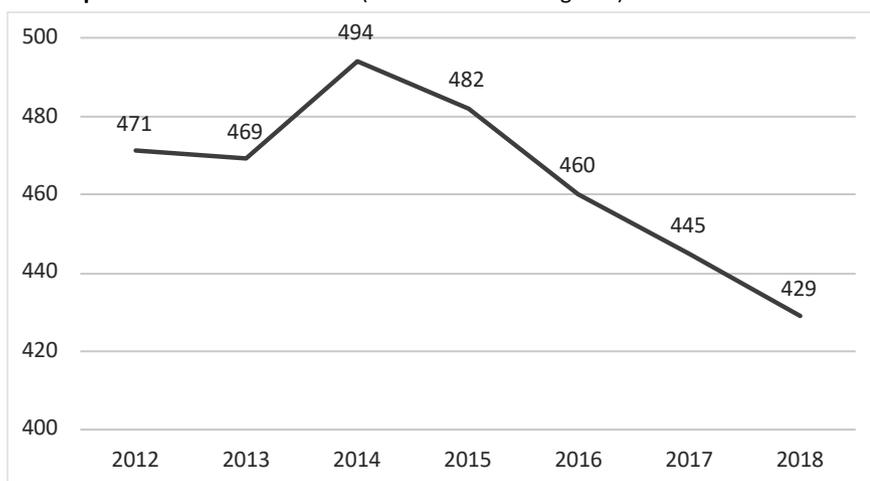
⁶ Si veda http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2019/Allegato_-_BES.pdf. Più precisamente, i dati si riferiscono ai procedimenti civili del registro SICID (Sistema Informatico Contenzioso Civile Distrettuale), che comprende il contenzioso civile, della volontaria giurisdizione e il contenzioso del lavoro, al netto dell'attività del giudice tutelare e dell'Accertamento Tecnico Preventivo in materia di previdenza e dal 2017 della Verbalizzazione di dichiarazione giurata.

⁷ I dati del ministero esprimono durate effettive dei procedimenti calcolate come differenza dalla data di iscrizione del procedimento alla data in cui viene emesso provvedimento di definizione o sentenza. Dati CEPEJ forniscono una stima della durata media di risoluzione dei procedimenti, utilizzando una "formula di magazzino", basata sul rapporto tra numero di casi pendenti a una certa data e numero di casi smaltiti in un certo periodo. Inoltre, come indicato, i dati del ministero considerano solo i procedimenti civili del registro SICID presso i tribunali ordinari senza distinzione di grado, mentre i dati CEPEJ comprendono procedimenti civili e commerciali, escludendo i procedimenti "non contenziosi", e distinguono i gradi di giudizio ma non il tipo di ufficio.

mile riduzione, si può concludere che anche nel 2018 i processi civili che raggiungevano il terzo grado di giudizio duravano circa 8 anni in media.

Esistono però marcate differenze geografiche all'interno dell'Italia: nel 2018 la durata media dei procedimenti considerati dal ministero, che come abbiamo detto si riferiscono prevalentemente al primo grado di giudizio, era 610 giorni al Sud, 407 al Centro e 270 giorni al Nord. Si tratta di differenze ancora enormi, anche se si sono ridotte rispetto a quattro anni fa: nel periodo 2014-2018 la riduzione della durata media nel Mezzogiorno è stata del 24 per cento, mentre è rimasta sostanzialmente immutata la durata media nel resto del paese.

Fig. 3 - Durata media effettiva dei procedimenti definiti presso i tribunali ordinari (valori in numero di giorni)



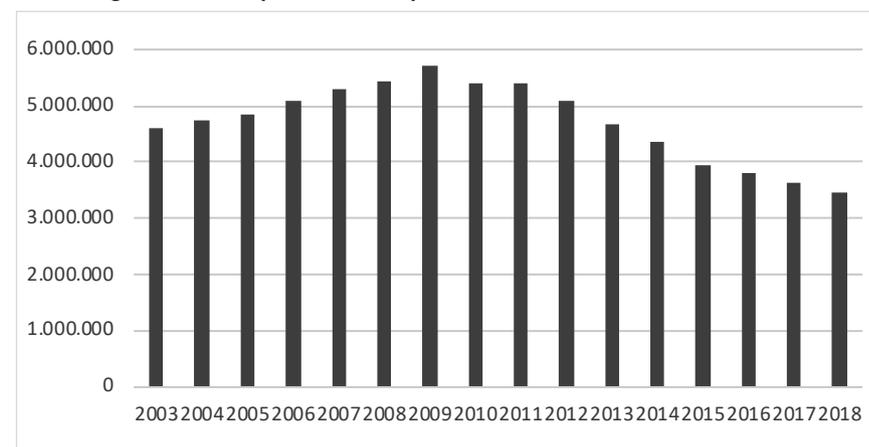
Il numero dei procedimenti pendenti

Negli ultimi anni c'è stata però una sostanziale riduzione dei procedimenti pendenti, in particolare nei primi gradi di giudizio. La Figura 4 mostra il totale degli affari civili pendenti a fine periodo per tutti gli Uffici (Corte di Cassazione, Corti d'appello, tribunali ordinari, giudici di pace e tribunali per i minorenni) e per tutte le materie trattate.⁸ Dopo il picco di 5,7 milioni di pro-

⁸ L'unica eccezione riguarda l'attività del giudice tutelare e degli Accerta-

cedimenti pendenti raggiunto nel 2009, lo smaltimento dei processi è migliorato nell'ultimo decennio e ha portato a una riduzione del numero dei pendenti del 40 per cento. Nel 2018, infatti, il numero di procedimenti pendenti è stato pari a 3,4 milioni, il valore minimo da inizio anni duemila.⁹

Fig. 4 - Numero procedimenti pendenti



Fonte: Elaborazioni OCPI su dati ministero della Giustizia 2018

È importante, però, considerare che non tutti i procedimenti pendenti sono ugualmente problematici. Sono particolarmente preoccupanti quelli cosiddetti "a rischio Pinto", ovvero quelli che hanno superato quella che la legge indica, piuttosto generosamente, come la ragionevole durata di un processo (tre anni in primo grado, due in secondo e uno in terzo) e per i quali, quindi, le parti in causa hanno il diritto di richiedere un'equa riparazione dallo stato per il danno subito. Tra il 2013 e il 2018 gli ultra-triennali giacenti in tribunale e gli ultra-biennali in Corte d'Appello si sono circa dimezzati, passando rispettivamente da circa 650.000

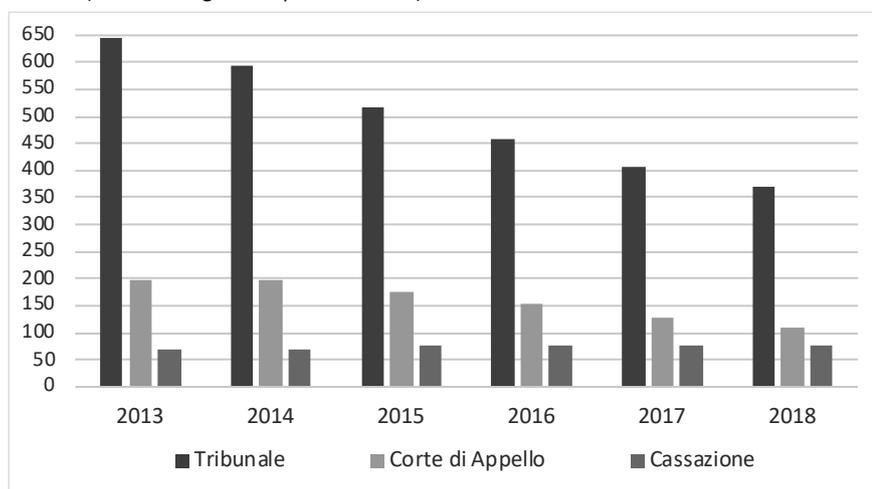
menti Tecnici Preventivi (ATP) in tema di previdenza, poiché questa attività ha una natura di lunga durata indipendentemente dagli adempimenti del magistrato. Infatti le tutele, di solito, durano per tutta la vita del soggetto.

⁹ I dati sono disponibili dal 2003. Il dato del 2018 è parziale. Si veda: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1287132&previousPage=mg_2_9_13.

a 370.000 e da 200.000 a 110.000 (Figura 5). Tuttavia, questo miglioramento è stato solo parziale, in quanto contemporaneamente sono aumentati i procedimenti pendenti a “rischio Pinto” in Corte di Cassazione, passando da 69.916 a 75.206.

La tendenza, quindi, sembra essere una generale riduzione del numero dei procedimenti pendenti spinta da un loro smaltimento più veloce nei tribunali ordinari, ma frenata da un aumento di quelli in Cassazione, dove la durata dei processi si è allungata negli ultimi anni.

Fig. 5 - Andamento procedimenti “a rischio Pinto”
(valori in migliaia di procedimenti)



Fonte: Elaborazioni OCPI su dati ministero della Giustizia 2018

Approfondimento a carattere territoriale

Come differiscono i tempi della giustizia all'interno dell'Italia? Abbiamo costruito due classifiche sulla base dei dati pubblicati dal ministero della Giustizia.¹⁰ Il primo è quello della durata media dei processi stimata con la stessa metodologia usata dal CEPEJ (vedi nota 3). Il secondo è il tasso di smaltimento (*clearan-*

¹⁰ I dati sui tribunali ordinari si riferiscono ai registri SICID e SIECIC, mentre quelli sulle Corti d'Appello solo ai registri SICID. Fonte ministero della Giustizia, anno 2017 (<https://webstat.giustizia.it/StatisticheGiudiziarie/civile/Procedimenti%20Civili%20-%20flussi.aspx>).

ce rate), calcolato come il rapporto percentuale tra casi definiti in un anno e casi sopravvenuti. Un tasso di smaltimento del 100 per cento indica che, in un dato periodo, il sistema riesce a risolvere approssimativamente tanti casi quanti ne vengono aperti. Una percentuale inferiore al 100 per cento, invece, implica che il sistema non riesce a gestire il flusso, mentre una superiore al 100 per cento significa che vengono risolti più casi di quanti ne vengono aperti in un periodo, riducendo quindi il numero di casi pendenti.

Consideriamo prima i tribunali ordinari. Nel 2017 l'indicatore di durata media era nettamente inferiore nel Nord Italia rispetto al resto del paese, essendo pari a 300 giorni, contro 405 giorni al Centro e 520 giorni al Sud. I primi posti della classifica (partendo dai tribunali con durata più bassa) sono occupati dal Tribunale di Aosta (160 giorni), seguito da quello di Gorizia (207) e di Ferrara (209) (Tavola 1A). I tribunali più lenti d'Italia sono quelli di Tempio Pausania (819 giorni), Vibo Valentia (863) e Vallo della Lucania (996).

Questo indicatore è, per costruzione, influenzato molto dal passato, essendo dato dal rapporto tra casi pendenti a fine anno e casi smaltiti durante l'anno: se un tribunale ha ereditato molti arretrati, potrebbe risultare indietro in classifica anche se, in un singolo anno, è relativamente veloce. Per questo è utile guardare anche la classifica in base al tasso di smaltimento. Considerando questo indicatore nel 2017 i tribunali del Sud avevano una percentuale media di casi risolti pari a 104,5 per cento, migliore sia di quella dei tribunali del Centro (104 per cento) che di quelli del Nord (102,8). Occorre notare anche che la media nazionale era pari al 103,8 per cento, quindi in quell'anno il sistema riusciva a risolvere più casi di quanti ne venivano aperti. Le migliori performance erano quelle dei Tribunali di Isernia (145,8 per cento), Foggia (130,2) e Palmi (126,4), mentre le peggiori sono state quelle dei Tribunali di Tempio Pausania (86,6), Napoli Nord (85,3) e Vallo della Lucania (84,8) (Tavola 1B). Questi andamenti suggeriscono che diversi tribunali al Sud hanno migliorato notevolmente il proprio rendimento nello smaltire i flussi di casi pendenti, ma risultano ancora indietro in termini di durata media dei processi, avendo ereditato dal passato un numero elevato di casi pendenti.

Per le Corti d'Appello si osservano trend simili rispetto a quelli dei tribunali ordinari: i tempi medi stimati della durata dei procedimenti erano inferiori nelle Corti del Nord rispetto a quelle del resto d'Italia (550 giorni rispetto a 665 al Centro e 803 al Sud). Le prime cinque posizioni della classifica, infatti, sono occupate da Perugia (275 giorni), Trento (288), Torino (298), Trieste

(329) e Milano (457) (Tavola 3). Al contrario, nelle ultime cinque posizioni troviamo Reggio Calabria (884 giorni), Palermo (905), Napoli (980), Caltanissetta (1292) e Taranto (1477). Tuttavia, le Corti d'Appello del Centro-Sud hanno performance migliori rispetto a quelle del Nord in termini di tasso di smaltimento (la media era pari al 142,1 per cento al Centro, 109,2 al Mezzogiorno e 102,2 al Nord). Ai primi posti di questa classifica troviamo la Corte d'Appello di Perugia (216,6 per cento), prima anche come durata media, seguita da quella di Lecce (153,3) e da quella di Roma (136,5) (Tavola 4). Nelle ultime posizioni, invece, troviamo le Corti d'Appello che hanno una percentuale di casi risolti inferiore al 100 per cento (circa un terzo del totale): Trento (98,3), Ancona (97,8), Sassari (96,6), Palermo (96,1), Taranto (93,3), Cagliari (88,2), Venezia (86,8), Brescia (84,2), Caltanissetta (78,0) e Bolzano (76,1).

Tav. 1A - Classifica dei tribunali ordinari
(dati anno 2017, indicatore: durata media dei procedimenti)

Posizione	Sede Tribunale	Durata media	Posizione	Sede Tribunale	Durata media
1	Aosta	160,5	36	Milano	302
2	Gorizia	207	37	Lanciano	309
3	Ferrara	209	38	Lucca	310
4	Mantova	225	39	Prato	316
5	Chieti	226	40	Biella	319
6	Savona	232	41	Verona	320
7	Ravenna	238	42	Macerata	324
8	Cuneo	243	43	Bologna	324
9	Rovereto	246	44	Udine	325
10	Verbania	247	45	Massa	325
11	Vercelli	248	46	Novara	326
12	Rovigo	251	47	Cremona	327
13	Busto Arsizio	263	48	Sondrio	334
14	Trento	269	49	Pescara	335
15	Como	273	50	Sassari	335
16	Torino	273	51	Pordenone	335
17	Bolzano	274	52	Treviso	336
18	Ivrea	279	53	Avezzano	337
19	Lodi	279	54	La Spezia	342
20	Alessandria	285	55	Forli	342
21	Trieste	285	56	Varese	343
22	Padova	286	57	Frosinone	345
23	Modena	286	58	Vasto	349
24	Livorno	288	59	Marsala	349
25	Asti	288	60	Ancona	353
26	Monza	289	61	Lecco	353
27	Arezzo	291	62	Terni	359
28	Sulmona	291	63	Piacenza	361
29	Pesaro	294	64	Trapani	361
30	Belluno	295	65	Parma	362
31	Rimini	295	66	Isernia	366
32	Reggio Emilia	295	67	Bergamo	373
33	Genova	297	68	Palermo	373
34	Rieti	298	69	Campobasso	375
35	L'Aquila	302	70	Pavia	378

Elaborazione OCPI su dati ministero della Giustizia

Tav. 1B - Classifica dei tribunali ordinari
(dati anno 2017, indicatore: durata media dei procedimenti)

Posizione	Sede Tribunale	Durata media	Posizione	Sede Tribunale	Durata media
71	Roma	379	106	Teramo	529
72	Vicenza	383	107	Brindisi	529
73	Brescia	393	108	Foggia	530
74	Larino	395	109	Lecce	530
75	Sciaccia	399	110	Salerno	536
76	Oristano	399	111	Caltanissetta	538
77	Ascoli Piceno	401	112	Gela	541
78	Palmi	404	113	Crotone	546
79	Venezia	408	114	Siracusa	548
80	Pistoia	408	115	Cagliari	556
81	Viterbo	408	116	Avellino	558
82	Imperia	412	117	Cosenza	568
83	Tivoli	415	118	Ragusa	575
84	Catanzaro	415	119	Enna	582
85	Fermo	418	120	Caltagirone	584
86	Velletri	429	121	Santa Maria Capua Vetere	592
87	Siena	430	122	Nocera Inferiore	608
88	Termini Imerese	431	123	Civitavecchia	608
89	Torre Annunziata	432	124	Lanusei	619
90	Taranto	436	125	Paola	621
91	Urbino	442	126	Locri	623
92	Grosseto	452	127	Catania	636
93	Trani	453	128	Reggio Calabria	647
94	Benevento	454	129	Latina	658
95	Pisa	457	130	Nola	659
96	Nuoro	459	131	Messina	660
97	Agrigento	460	132	Castrovillari	686
98	Napoli	467	133	Lamezia Terme	688
99	Perugia	468	134	Barcellona Pozzo di Gotto	731
100	Matera	469	135	Patti	746
101	Napoli Nord	477	136	Potenza	781
102	Bari	483	137	Lagonegro	800
103	Firenze	485	138	Tempio Pausania	819
104	Spoletto	486	139	Vibo Valentia	863
105	Cassino	505	140	Vallo della Lucania	996

Elaborazione OCPI su dati ministero della Giustizia

Tav. 2A - Classifica dei tribunali ordinari
(dati anno 2017, indicatore: tasso di smaltimento)

Posizione	Sede Tribunale	Tasso di smaltimento	Posizione	Sede Tribunale	Tasso di smaltimento
1	Isernia	145,8	36	Verona	107,3
2	Foggia	130,2	37	Monza	107,2
3	Palmi	126,4	38	Messina	107,2
4	Matera	118,5	39	Trani	106,7
5	Caltagirone	118,4	40	Siena	106,5
6	Patti	117,6	41	Parma	106,5
7	Barcellona Pozzo di Gotto	117,2	42	Macerata	106,4
8	Locri	115,8	43	Terni	106,3
9	Vicenza	115,6	44	Cuneo	106,0
10	Salerno	115,6	45	Piacenza	106,0
11	Bari	114,2	46	Ancona	105,6
12	Catanzaro	113,7	47	Pordenone	105,6
13	Rieti	113,2	48	Taranto	105,3
14	Ascoli Piceno	112,4	49	Pistoia	105,2
15	Lamezia Terme	111,8	50	Lodi	105,1
16	Larino	111,2	51	Livorno	105,0
17	Avezzano	111,1	52	Sondrio	104,9
18	Agrigento	110,7	53	Cremona	104,8
19	Paola	110,3	54	Rimini	104,4
20	Nuoro	109,7	55	Milano	104,4
21	Lucca	109,7	56	Padova	104,3
22	Prato	109,5	57	Massa	103,9
23	Savona	109,4	58	Torre Annunziata	103,9
24	Alessandria	109,4	59	Belluno	103,8
25	Castrovillari	109,2	60	Cosenza	103,7
26	Crotone	108,4	61	Ravenna	103,5
27	Frosinone	108,3	62	Cagliari	103,4
28	Sulmona	108,2	63	Gorizia	103,4
29	Benevento	108,1	64	Lecce	103,4
30	Viterbo	107,7	65	Varese	103,3
31	Modena	107,6	66	Sassari	103,3
32	Napoli	107,6	67	Novara	103,2
33	Arezzo	107,5	68	Pavia	103,2
34	Grosseto	107,5	69	Treviso	103,2
35	Biella	107,4	70	Palermo	103,1

Elaborazione OCPI su dati ministero della Giustizia

Tav. 2B - Classifica dei tribunali ordinari
(dati anno 2017, indicatore: tasso di smaltimento)

Posizione	Sede Tribunale	Tasso di smaltimento	Posizione	Sede Tribunale	Tasso di smaltimento
71	Perugia	103,0	106	Bergamo	99,3
72	Fermo	102,9	107	Vasto	99,3
73	Lecco	102,9	108	Caltanissetta	99,0
74	Vercelli	102,6	109	Nocera Inferiore	98,9
75	Gela	102,6	110	Tivoli	98,9
76	Avellino	102,5	111	Velletri	98,9
77	Oristano	102,3	112	Potenza	98,8
78	Chieti	102,0	113	Venezia	98,8
79	Udine	101,9	114	La Spezia	98,7
80	Mantova	101,9	115	Como	98,5
81	Firenze	101,9	116	Rovigo	98,1
82	Brescia	101,7	117	Nola	98,0
83	Pescara	101,6	118	Civitavecchia	98,0
84	Forli	101,6	119	Cassino	97,8
85	Lanciano	101,6	120	Teramo	97,8
86	Ferrara	101,5	121	Rovereto	97,7
87	Verbania	101,4	122	Ragusa	97,5
88	Catania	101,2	123	Siracusa	97,5
89	Trapani	101,1	124	Bolzano	97,0
90	Reggio Emilia	100,9	125	L'Aquila	96,7
91	Latina	100,9	126	Trieste	96,3
92	Torino	100,8	127	Santa Maria Capua Vetere	96,1
93	Bologna	100,8	128	Spoletto	95,9
94	Aosta	100,6	129	Termini Imerese	95,8
95	Imperia	100,6	130	Ivrea	95,7
96	Genova	100,3	131	Lagonegro	95,4
97	Urbino	100,2	132	Vibo Valentia	94,8
98	Pisa	100,2	133	Campobasso	94,5
99	Pesaro	100,1	134	Reggio Calabria	93,4
100	Sciacca	100,0	135	Enna	91,9
101	Brindisi	99,9	136	Marsala	91,9
102	Busto Arsizio	99,7	137	Lanusei	89,4
103	Asti	99,7	138	Tempio Pausania	86,6
104	Trento	99,7	139	Napoli Nord	85,3
105	Roma	99,4	140	Vallo della Lucania	84,8

Elaborazione OCPI su dati ministero della Giustizia

Tav. 3 - Classifica Corti d'Appello
(dati anno 2017, indicatore: durata media)

Posizione	Sede Corte d'Appello	Durata media
1	Perugia	275
2	Trento	288
3	Torino	298
4	Trieste	329
5	Milano	457
6	Lecce	520
7	Messina	540
8	Bolzano	596
9	Cagliari	597
10	Catanzaro	604
11	Bari	632
12	Genova	653
13	L'Aquila	682
14	Catania	689
15	Brescia	696
16	Campobasso	711
17	Sassari	718
18	Firenze	760
19	Potenza	791
20	Roma	801
21	Bologna	809
22	Venezia	821
23	Ancona	825
24	Salerno	827
25	Reggio Calabria	884
26	Palermo	905
27	Napoli	980
28	Caltanissetta	1292
29	Taranto	1477

Tav. 4 - Classifica Corti d'Appello
(dati anno 2017, indicatore: tasso di smaltimento)

Posizione	Sede Corte d'Appello	Tasso di smaltimento
1	Perugia	216,6
2	Lecce	153,3
3	Roma	136,5
4	Napoli	129,1
5	Messina	128,9
6	Torino	123,1
7	Catanzaro	121,5
8	Firenze	117,6
9	Genova	117,2
10	L'Aquila	117,2
11	Potenza	115,8
12	Milano	114,9
13	Reggio Calabria	113,0
14	Bologna	112,3
15	Catania	109,5
16	Trieste	106,5
17	Bari	105,3
18	Salerno	100,9
19	Campobasso	100,9
20	Trento	98,3
21	Ancona	97,8
22	Sassari	96,6
23	Palermo	96,1
24	Taranto	93,3
25	Cagliari	88,2
26	Venezia	86,8
27	Brescia	84,2
28	Caltanissetta	78,0
29	Bolzano	76,1

Quanto si risparmia davvero con il taglio del numero dei parlamentari?

di Edoardo Frattola

24 luglio 2019

È in dirittura d'arrivo l'iter della legge costituzionale che riduce il numero dei parlamentari di 345 unità (230 deputati e 115 senatori). Alcuni esponenti governativi del M5S hanno sostenuto che questo taglio garantirà risparmi per 500 milioni a legislatura. In realtà, il risparmio netto generato dall'approvazione di questa riforma sarà molto più basso (285 milioni a legislatura o 57 milioni annui) e pari soltanto allo 0,007 per cento della spesa pubblica italiana.

L'11 luglio scorso il Senato ha approvato in seconda lettura il disegno di legge costituzionale n. 214-515-805-B, che a partire dalla prossima legislatura riduce il numero di deputati da 630 a 400 e il numero di senatori da 315 a 200.¹ Il via libera definitivo da parte della Camera è atteso a settembre. Al di là delle possibili considerazioni sull'impatto di questa riforma sul funzionamento del Parlamento, è utile chiedersi a quanto ammonterebbe l'eventuale risparmio per le casse dello stato derivante dal taglio di 345 parlamentari.

Il vicepremier Di Maio e il ministro Fraccaro hanno più volte sostenuto che il taglio dei parlamentari garantirà un risparmio di circa 500 milioni di euro a legislatura, ovvero 100 milioni annui.² In realtà, il risparmio sembra essere molto più contenuto.

¹ In prima lettura, il disegno di legge era già stato approvato il 7 febbraio 2019 al Senato e il 9 maggio 2019 alla Camera.

² Si vedano per esempio <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/07/11/taglio->

Lo “stipendio” di un parlamentare è dato dalla somma di due componenti: l’indennità parlamentare, soggetta a ritenute fiscali, previdenziali e assistenziali, e una serie di rimborsi spese esentasse. L’indennità lorda mensile ammonta a circa 10.400 euro, ma al netto delle varie ritenute si attesta attorno ai 5.000 euro. La somma dei rimborsi spese per l’esercizio del mandato (diaria, collaboratori, consulenze, convegni, spese accessorie di viaggio e telefoniche ecc.) è invece pari a 8.500-9.000 euro al mese.³ Ogni parlamentare ha quindi un costo di circa 230-240.000 euro annui al lordo delle tasse, per un totale di circa 222 milioni. Queste cifre trovano conferma nei bilanci di previsione delle due camere: la spesa prevista per il 2019 per i compensi dei parlamentari è infatti di 225 milioni.

Il risparmio lordo annuo che si otterrebbe riducendo il numero di parlamentari di 345 unità ammonta quindi a 53 milioni per le casse della Camera e a 29 milioni per quelle del Senato, per un totale di 82 milioni. Il risparmio sull’intera legislatura (410 milioni) si avvicinerebbe, ma sarebbe comunque inferiore, a quanto dichiarato dagli esponenti del M5S. Tuttavia, il vero risparmio per lo stato deve essere calcolato al netto e non al lordo delle imposte e dei contributi pagati dai parlamentari allo stato stesso. Considerando un’indennità netta di 5.000 euro mensili per ciascun parlamentare (a cui sommare tutti i rimborsi esentasse), il risparmio annuo che si otterrebbe con la riforma in questione si riduce a 37 milioni per la Camera e a 20 milioni per il Senato. Il risparmio netto complessivo sarebbe quindi pari a 57 milioni all’anno e a 285 milioni a legislatura, una cifra significativamente più bassa di quella enfatizzata dai sostenitori della riforma e pari appena allo 0,007 per cento della spesa pubblica italiana.⁴ Questo non significa necessariamente che i risparmi non siano giustificati, ma occorre metterli in proporzione anche rispetto a dichiarazioni, come quelle del vicepremier Di Maio, secondo cui con questa legge “si tagliano privilegi ai politici e si restituisce al popolo”.

eletti-di-maio-dopo-il-si-al-senato-fine-di-ingordigia-politica-parlamento-serviva-a-dare-potere-e-basta/5316804/ e <https://www.facebook.com/riccardofraccaroM5Sphotos/a.375196085922903/2083767818399046/?type=3&theater>.

³ Per una descrizione più dettagliata si vedano <https://www.camera.it/leg18/383?conoscerelacamera=4> e https://www.senato.it/Leg18/1075?voce_sommario=61.

⁴ Un taglio del numero dei parlamentari porterebbe negli anni anche a una riduzione della spesa per le pensioni degli ex deputati ed ex senatori, ma questo ulteriore risparmio emergerebbe soltanto nel lungo periodo.

L’andamento dell’occupazione pubblica italiana dal 2008

di Edoardo Frattola
17 giugno 2019

A fine 2017, l’Italia contava 3,24 milioni di dipendenti pubblici a tempo indeterminato. Esistono diversi luoghi comuni riguardo l’andamento dell’occupazione pubblica in Italia. I dati mostrano che:

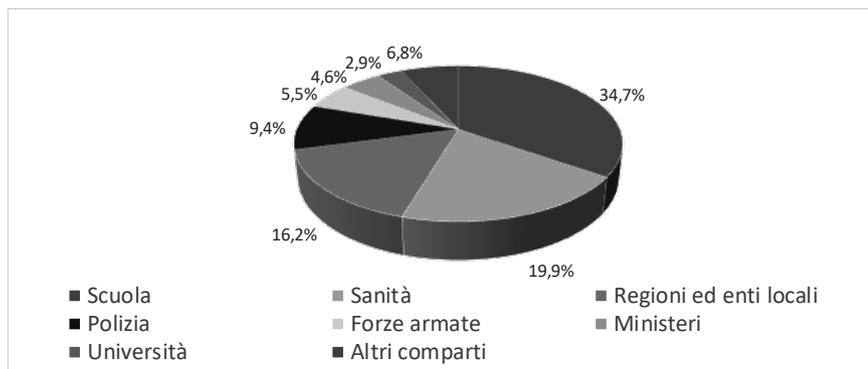
- *negli ultimi nove anni, il personale della pubblica amministrazione (PA) si è ridotto del 7,5 per cento. Tuttavia, la maggior parte del calo è avvenuta nei primi quattro anni (-6,5 per cento), mentre la riduzione è stata solo dell’1,1 per cento nei cinque anni successivi, essendosi molto allentate, e ora eliminate, le regole sul turnover;*
- *non tutti i comparti si sono ridotti in eguale misura: il calo è stato più forte per gli enti pubblici non economici, le università, i ministeri e gli enti locali, dove forse esistevano maggiori eccessi di occupazione. La scuola è invece calata solo marginalmente (nonostante la riduzione del numero degli studenti), mentre altri comparti hanno mantenuto o aumentato il numero dei propri dipendenti. I tagli occupazionali, quindi, non sono stati lineari dal punto di vista settoriale. È però vero che all’interno di ogni settore non si è cercato di distinguere tra enti con eccesso di personale ed enti con carenza di personale;*
- *il blocco parziale del turnover è stato efficace nella contrazione del personale, ma ha anche contribuito a provocarne un rapido invecchiamento. Tuttavia, il blocco delle assun-*

zioni non è certo l'unica causa dell'aumento dell'età media dei dipendenti pubblici: hanno contribuito in modo decisivo anche la generale tendenza a un invecchiamento della popolazione italiana e, dopo il 2012, la riforma Fornero;

- l'andamento nel prossimo triennio sarà fortemente influenzato dall'introduzione di Quota 100 e dallo sblocco del turnover al 100 per cento a partire da novembre 2019.

Secondo il Conto Annuale dei dipendenti pubblici curato dalla Ragioneria generale dello stato (RGS), a fine 2017 il numero di dipendenti a tempo indeterminato della PA era pari a 3,24 milioni, a cui si devono aggiungere circa 124.000 dipendenti con contratto di lavoro flessibile (tempo determinato, lavori socialmente utili e di pubblica utilità, contratto di formazione e lavoro, interinali).¹ Il comparto più significativo è quello della scuola (Figura 1), con più di un terzo del totale (34,7 per cento), seguito da sanità (19,9), regioni ed enti locali (16,2), polizia e forze armate (9,4), università (6,8), altri comparti (5,5), ministeri (4,6) e regioni ed enti locali (2,9).

Fig. 1 - Distribuzione del personale tra i comparti della PA (2017)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati RGS

¹ Tutti i dati del Conto Annuale sono disponibili al link: <https://www.conto-annuale.mef.gov.it/>. Il numero di dipendenti con contratto di lavoro flessibile è pari non al numero di individui in servizio al 31 dicembre, ma al numero di unità di lavoro annue (per cui un dipendente impiegato per sei mesi conta come 0,5 unità annue). È importante ricordare che le cifre riportate non includono i dipendenti delle imprese a partecipazione pubblica, pari a circa 350.000 unità (dati 2016, Rapporto sulle partecipazioni delle Amministrazioni Pubbliche, Dipartimento del Tesoro).

(14,9), ministeri (4,6), università (2,9) ed altri comparti minori (6,8).²

Qual è stato l'andamento del personale nell'ultimo decennio? Nel 2008, la PA contava 3,44 milioni di dipendenti a tempo indeterminato. Prima di valutare le variazioni occorse in seguito, è necessario premettere che la RGS ha iniziato a includere nuovi enti nella sua rilevazione a partire dal 2011 e, soprattutto, dal 2014.³ Per questo motivo, nella Figura 2, accanto all'andamento del totale complessivo viene mostrato anche l'andamento del totale escludendo il personale degli enti entrati nel Conto Annuale dopo il 2008. A parità di enti, tra il 2008 e il 2017 il personale è diminuito del 7,5 per cento, ovvero di 258.000 unità. Il calo è stato molto marcato fino al 2012 (-6,5 per cento), mentre nei cinque anni successivi ha rallentato significativamente (-1,1 per cento), soprattutto per l'aumento delle assunzioni nel settore della scuola (vedi sotto).

Non tutti i comparti hanno però partecipato con la stessa intensità al contenimento del personale (Figura 3). Esclusi alcuni settori minori, la classifica delle riduzioni percentuali vede al primo posto gli enti pubblici non economici (-27,6 per cento), un settore dove forse esistevano eccessi di personale. In proposito, si noti che il 60 per cento della contrazione del personale degli enti pubblici non economici (-15.000 unità) è stato ottenuto anche grazie a un riordino complessivo del comparto che ha portato alla soppressione di alcuni enti, tra cui INPDAP, IPOST, ENAM e ENPALS (le cui funzioni sono state accorpate all'interno dell'INPS) e IPSEMA (confluito nell'INAIL). Ulteriori risparmi di personale sono stati realizzati negli stessi INPS e INAIL e nell'Automobile Club d'Italia (ACI).

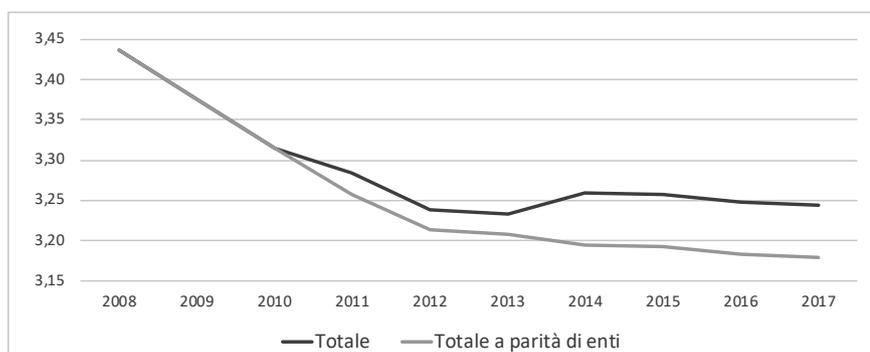
Seguono, tra i settori con maggiori riduzioni del personale, università (-20,8), ministeri (-18,4), regioni ed enti locali (-11,8), agenzie fiscali (-10), polizia e forze armate (-7,6) e sanità (-6,2). Alcuni settori della PA non hanno subito tagli rispetto al 2008. A questo secondo gruppo appartengono gli enti di ricerca (+20,3 per cento), i vigili del fuoco (+8,2), la magistratura (+0,1) e soprat-

² Nella voce "Altri comparti" rientra il personale di numerosi enti di minori dimensioni, tra cui le agenzie fiscali (Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli), gli enti pubblici non economici (INPS, INAIL, Automobile Club d'Italia), i vigili del fuoco, gli enti di ricerca, la magistratura, la Presidenza del Consiglio dei ministri e il corpo diplomatico.

³ Dal 2011 vengono inclusi nel totale anche i dipendenti della Regione Sicilia, dell'Ente Foreste Sardegna e dell'ex Ipab di Trento, mentre dal 2014 sono considerati anche Anas, Consip, autorità portuali, fondazioni e consorzi vari.

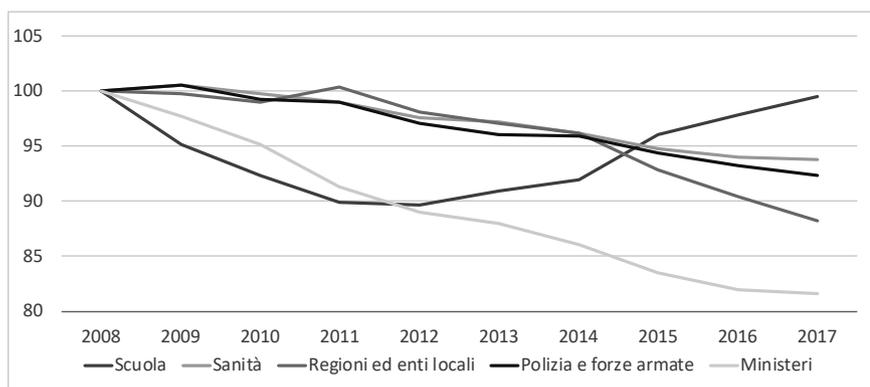
tutto la scuola (-0,5). Quest'ultimo comparto, il più ampio della PA, è stato caratterizzato da una prima fase di forte calo (-10,3 per cento tra il 2008 e il 2012) e da una seconda fase di altrettanto forte espansione (+11 per cento tra il 2012 e il 2017), influenzando in modo rilevante l'andamento del personale totale della PA descritto sopra; nel complesso, il personale del comparto scuola è diminuito di sole 5.000 unità, a fronte di un calo di circa 120.000 alunni iscritti alle scuole statali durante lo stesso periodo (dati MIUR). Se si fosse mantenuto invariato il rapporto tra dipenden-

Fig. 2 - Andamento del personale dipendente della PA (2008-2017)
(valori in milioni)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati RGS

Fig. 3 - Variazione del personale dipendente per comparto
(valori in base 2008=100)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati RGS

ti della scuola e studenti (circa 1 a 6), il comparto scolastico sarebbe dovuto scendere di 20.000 unità: un calo simile non avrebbe avuto conseguenze negative in termini di offerta di servizio per studente e avrebbe invece consentito di richiedere minori sacrifici ad altri comparti.

Le stime provvisorie per il 2018, contenute anch'esse nel Conto Annuale, confermano le tendenze appena descritte: si prevede che il 2018 si sia chiuso con una leggera riduzione del personale totale, in linea con quanto accaduto nel 2017. In particolare, scuola e sanità sono previste in lieve aumento (nell'ordine dello 0,5-1 per cento rispetto all'anno precedente), mentre altri comparti hanno proseguito nel loro trend discendente (enti locali, ministeri, polizia e forze armate, enti pubblici non economici, agenzie fiscali).

Il blocco del turnover

La contrazione del numero di dipendenti pubblici registrata nell'ultimo decennio (e in particolare tra il 2008 e il 2012) è stata, in buona parte, ottenuta grazie al blocco parziale del turnover, ovvero la normativa che ha impedito ad alcune amministrazioni di sostituire integralmente con nuove assunzioni il proprio personale andato in pensione durante l'anno precedente.

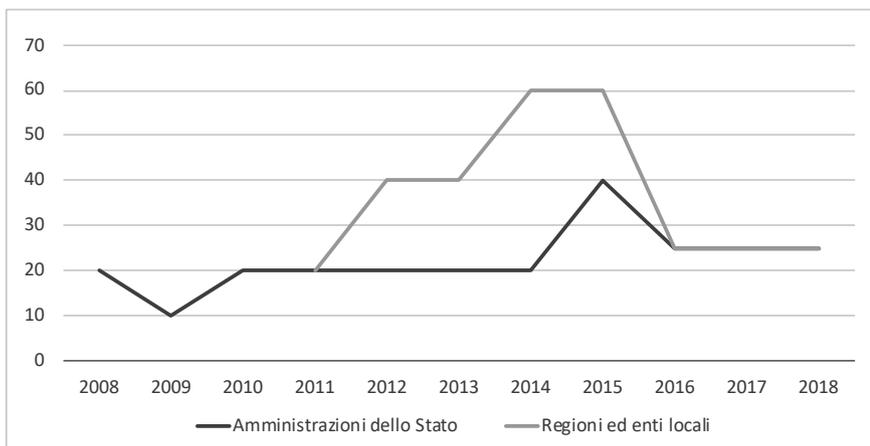
Alcuni comparti (polizia, forze armate, vigili del fuoco e scuola) sono stati però esentati dal blocco, o comunque sottoposti a speciali normative meno stringenti. Per gli enti del Servizio Sanitario Nazionale, invece, a partire dal 2007 è stato disposto soltanto che le spese per il personale non possano eccedere il corrispondente ammontare del 2004 diminuito dell'1,4 per cento.

A essere colpiti da un blocco del turnover vero e proprio sono stati gli altri principali comparti della PA, in particolare i ministeri, gli enti pubblici non economici e le amministrazioni locali. La Figura 4 riassume gli effetti dei vari interventi legislativi che si sono succeduti negli anni, mostrando le percentuali massime di rimpiazzo dei dipendenti cessati per le amministrazioni centrali e per le regioni e gli enti locali (esclusi i piccoli comuni). A partire dal 2008, la percentuale di turnover è oscillata tra il 10 e il 40 per cento per le amministrazioni centrali e tra il 20 e il 60 per cento per quelle locali.

Tuttavia, un elemento ha allentato il blocco del turnover dal 2014. In seguito al Decreto legge n. 90/2014, infatti, la percentuale massima di turnover è stata applicata non anche al numero

di lavoratori cessati nell'anno precedente, bensì solo al risparmio di spesa derivante dai pensionamenti: dato che il personale che va in pensione riceve solitamente una retribuzione più alta di quello che viene assunto, legando il turnover solo alla spesa è stato possibile assumere più personale di quanto sarebbe stato consentito applicando il vincolo anche al numero dei dipendenti. Questo allentamento dei vincoli sul turnover, combinato con l'aumento dei dipendenti della scuola e con la modifica delle regole di accesso alla pensione (legge Fornero), è alla base della minore riduzione di personale pubblico registrata negli ultimi anni.

Fig. 4 - Percentuali massime di turnover nelle amministrazioni centrali e locali (valori percentuali)



Elaborazione OCPI su dati L. 296/2006, D.L. 112/2008, D.L. 78/2010, L. 214/2011, L. 44/2012, D.L. 95/2012, D.L. 90/2014 e L. 208/2015

Nota: I vincoli generali esposti in questa figura non si applicano a: scuola; sanità; forze armate; polizia; vigili del fuoco; piccoli comuni. Sono esclusi anche gli enti locali con spese per il personale superiori al 40% (2011) o al 50% (2012-13) delle spese correnti, per i quali il blocco del turnover era integrale.

L'effetto sull'età media del personale

Se è vero che il blocco (parziale) del turnover è stato efficace nel ridurre il numero di dipendenti pubblici, è opinione comune che questa normativa abbia anche avuto come effetto collaterale una forte accelerazione nell'invecchiamento del personale. Tra il 2008 e il 2017 l'età media dei dipendenti della PA è infatti aumentata di 3,8 anni, passando da 46,8 a 50,6 anni.

Ma in che misura questo aumento è stato effettivamente causato dal blocco del turnover? Altri due fattori possono aver giocato un ruolo importante in tal senso. In primo luogo, l'età media dell'intera popolazione italiana ha continuato a crescere nello scorso decennio, da 43,1 anni nel 2008 a 44,9 anni nel 2017 (+1,8 anni, dati Istat): al netto di questa dinamica demografica, l'invecchiamento della PA si ridurrebbe quindi a soli 2 anni. Inoltre, dato che l'età media dei dipendenti pubblici è aumentata in modo costante in tutto il decennio mentre il blocco del turnover è stato allentato negli ultimi anni, è verosimile che l'introduzione della legge Fornero sia il principale responsabile dell'invecchiamento nella seconda parte del periodo.

A conferma di ciò, la Tavola 1 mostra l'andamento dell'età media nei principali settori della PA. Se da un lato l'aumento è stato particolarmente significativo in quei comparti che sono stati sottoposti al blocco delle assunzioni (enti pubblici non economici, ministeri, regioni ed enti locali), dall'altro si può notare come un invecchiamento superiore ai 3 anni si sia registrato anche in settori esenti dal blocco del turnover. Nel caso della scuola, per esempio, l'età media è oscillata attorno ai 49-49,5 anni fino al 2011, per poi crescere in modo rilevante dal 2012 in avanti, a riprova del ruolo giocato dalla riforma Fornero (entrata in vigore proprio nel 2012). Va segnalato infine che l'unico settore a essere ringiovanito è, non si sa sulla base di quale logica, il corpo diplomatico (-1,4 anni).

Ma come si posiziona l'Italia rispetto agli altri paesi avanzati in termini di età dei dipendenti pubblici? Alcuni dati OCSE del 2015 consentono un confronto internazionale, anche se limitato ai soli dipendenti delle amministrazioni centrali.⁴ In questa particolare classifica, l'Italia è il paese con la più alta quota di dipendenti over 55, pari al 45,4 per cento contro una media OCSE del 24,3 per cento; Germania, Francia e Regno Unito sono invece in linea con la media. Specularmente, l'Italia è ultima in classifica per quota di dipendenti pubblici under 35, pari appena al 2,2 per cento del totale (contro una media OCSE del 18). Come detto in precedenza, questo risultato è senz'altro dovuto anche alla particolare conformazione della popolazione italiana, più vecchia rispetto a quella degli altri paesi avanzati.⁵ Tuttavia, se si confron-

⁴ OCSE, *Government at a Glance*, 2017.

⁵ In base agli ultimi dati delle Nazioni Unite, nel 2015 soltanto la popolazione del Giappone (46,3) aveva un'età mediana più elevata di quella dell'Italia (45,9).

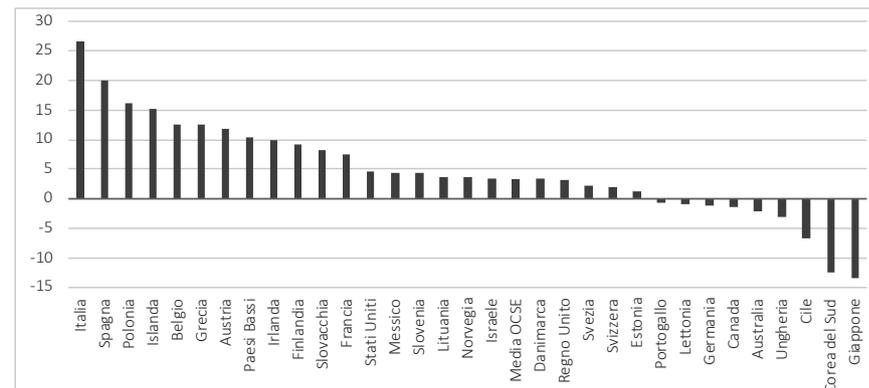
ta la quota di dipendenti pubblici over 55 con la percentuale di occupati totali over 55 (in qualunque settore, pubblico e privato), l'Italia è ancora in cima alla classifica presentando lo squilibrio più ampio: se, come abbiamo visto, i dipendenti over 55 delle amministrazioni centrali sono pari al 45,4 per cento, gli occupati totali appartenenti alla stessa fascia d'età sono soltanto il 18,7 per cento; la differenza tra le due quote è quindi pari al 26,7 per cento, il valore più alto tra i paesi OCSE (Figura 5).

Tav. 1 - Età media del personale della PA
(comparti principali, 2008-2017)

Comparto	2008	2017	Differenza
Enti pubblici non economici	48,7	54,4	5,7
Regioni a statuto speciale	45,5	50,6	5,1
Ministeri	49,9	54,9	5,0
Regioni ordinarie ed enti locali	48,3	53,0	4,7
Polizia	40,6	44,8	4,2
Sanità	46,8	50,7	3,9
Forze armate	34,9	38,6	3,7
Vigili del fuoco	43,3	47,0	3,7
Presidenza del Consiglio dei ministri	51,2	54,8	3,6
Università	49,2	52,8	3,6
Scuola	49,1	52,3	3,2
Agenzie fiscali	49,4	52,5	3,1
Enti di ricerca	48,9	51,1	2,2
Magistratura	49,5	50,3	0,8
Corpo diplomatico	46,3	44,9	-1,4
Totale PA	46,8	50,6	3,8

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati RGS

Fig. 5 - Differenza tra quota di dipendenti pubblici over 55 e quota di occupati over 55 (Paesi OCSE, 2015) (valori percentuali)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati OCSE

Cosa aspettarsi per il prossimo triennio?

L'andamento dell'occupazione pubblica nel triennio 2019-2021 sarà condizionato da due importanti cambiamenti normativi. Poiché queste due novità spingono in direzioni opposte, l'effetto complessivo sul numero di dipendenti pubblici è incerto. Da un lato, l'introduzione di Quota 100 faciliterà l'accesso alla pensione anche per i dipendenti pubblici (anche se solo dall'1° agosto 2019): le ultime stime fornite dal ministro Bongiorno parlano di 250.000 uscite previste solo per il 2019, di cui 100.000 dovute proprio a Quota 100.⁶ Dall'altro lato, il 2019 segna anche la fine, seppur ritardata, del blocco del turnover: dal 15 novembre prossimo la percentuale di rimpiazzo viene riportata al 100 per cento, per cui le amministrazioni pubbliche potranno reinvestire sui nuovi assunti ciò che risparmiano con i pensionamenti.⁷ In aggiunta, nel testo del Decreto legge n. 34 del 2019 (Decreto crescita) è previsto che le regioni a statuto ordinario e gli enti locali possano effettuare un turnover superiore al 100 per cento, entro una soglia di spesa che verrà definita nei prossimi mesi. Per gli enti del Ser-

⁶ Sono esclusi dal regime di Quota 100 le forze armate, la polizia e i vigili del fuoco, per i quali continuano ad applicarsi i requisiti previdenziali più favorevoli previsti nel D.Lgs. 165/97.

⁷ Lo sblocco completo del turnover è posticipato al 15 novembre 2019 per la Presidenza del Consiglio, i ministeri, gli enti pubblici non economici e le agenzie fiscali e all'1° dicembre 2019 per le università.

vizio Sanitario Nazionale, invece, con il Decreto legge n. 35 del 2019 (Decreto sanità) viene superato il tetto di spesa introdotto dal 2007: gli enti della sanità potranno registrare spese per il personale pari a quelle del 2018, aumentate ogni anno di un importo pari al 5 per cento dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'esercizio precedente. Se è difficile che lo sblocco del turnover possa generare effetti rilevanti già nel 2019, non è da escludere che a partire dal 2020 il numero di dipendenti pubblici torni a crescere.

Sul fronte dell'età media del personale, questi provvedimenti potrebbero portare a una leggera inversione di tendenza rispetto al progressivo invecchiamento dell'ultimo decennio, ma è difficile che il solo sblocco del turnover (a parità di spesa) consenta di ridurre sensibilmente gli attuali valori dell'età media: secondo stime della RGS, infatti, per ridurre di un anno l'età media in ogni comparto della PA occorrerebbe assumere in via straordinaria 205.000 giovani, per una spesa complessiva pari a 9,7 miliardi, mentre gli stanziamenti per le assunzioni straordinarie previsti dall'ultima Legge di Bilancio ammontano a soli 870 milioni per il triennio 2019-2021.⁸

⁸ RGS, *La distribuzione per classi di età e andamento dell'età media nel periodo 2001-2017*. Le stime sono fatte assumendo che le nuove unità da inserire abbiano un'età media di 35 anni.

L'efficienza dei comuni nelle regioni a statuto ordinario

di Alessandro Banfi

24 luglio 2019

Questa nota presenta una classifica sull'efficienza dei comuni delle regioni a statuto ordinario sulla base delle informazioni raccolte da SOSE S.p.A., una società partecipata dal ministero delle Finanze (MEF) e da Banca d'Italia, nell'ambito dei lavori sui fabbisogni standard dei comuni.¹ SOSE ha appena pubblicato il 15 maggio le informazioni relative al 2016, incluso il valore degli indicatori di spesa e di offerta utilizzati in questa nota. Nella prima parte della nota si spiega la metodologia seguita nell'elaborazione della classifica, mentre nella seconda si presentano i risultati.

Metodologia

La classifica utilizza un indicatore di efficienza basato sul confronto tra un indicatore di spesa e un indicatore di offerta di servizi. L'indicatore di spesa ci dice di quanto la spesa di un comune differisce dalla spesa "standard" (o fabbisogno standard) che un comune con certe caratteristiche dovrebbe avere. L'osservazione di una spesa superiore allo standard non indica necessariamente una inefficienza. La spesa potrebbe essere maggiore dello standard perché il comune offre una maggiore quantità di

¹ Si ringrazia in particolar modo Francesco Porcelli (SOSE S.p.A.) per il prezioso aiuto fornito.

servizi. È per questo che, per misurare il grado di efficienza, occorre confrontare se un eccesso della spesa rispetto allo standard può essere spiegato dall'indicatore di offerta, che invece misura quanto la quantità offerta di servizi differisce dalla media.²

Questo confronto, tra indicatore di spesa e indicatore di offerta, viene effettuato per sei funzioni svolte dai comuni: la viabilità e il territorio, l'istruzione pubblica (inclusi gli asili nido), le funzioni generali di amministrazione e controllo (per esempio la gestione del personale comunale), le funzioni di polizia locale, i servizi inerenti al settore sociale a carico dei comuni (per esempio le strutture residenziali di ricovero per anziani) e lo smaltimento rifiuti. L'indicatore di efficienza complessiva è calcolato come media ponderata dei sei indicatori, con pesi (riportati nella Tavola 1) che riflettono la quota, rispetto al fabbisogno standard totale, di ogni funzione di spesa. Gli indicatori relativi alla spesa e all'offerta di servizi e quindi l'indicatore di efficienza si riferiscono al 2016 sulla base dei dati pubblicati da SOSE S.p.A.

Tav. 1 - Pesi per il calcolo del livello generale dei servizi

Funzione	Peso in percentuale
Amministrazione	20,75%
Polizia Locale	7,16%
Istruzione Pubblica	17,90%
Viabilità e Territorio	14,05%
Smaltimento Rifiuti	25,87%
Settore Sociale	14,26%

Dati SOSE S.p.A.

Come viene calcolato l'indicatore di spesa? L'indicatore di spesa è calcolato, per ogni funzione di spesa, come scostamento percentuale della spesa rispetto allo standard, ossia:

$$\text{Indicatore di spesa} = \frac{(\text{Spesa fabbisogno standard} - \text{Spesa storica})}{\text{Spesa fabbisogno standard}} * 100$$

² Per un ulteriore approfondimento si veda SOSE (2018), Nota illustrativa del sistema di calcolo degli indicatori.

Come viene calcolato l'indicatore di offerta? Anche in questo caso l'indicatore misura, per ogni funzione di spesa, la deviazione dell'offerta di servizi rispetto allo standard. La quantità offerta viene misurata sulla base di alcuni output specifici. Per esempio, per la funzione di smaltimento rifiuti l'indice di quantità di misura è basato sulla percentuale di raccolta di rifiuti differenziata rispetto al totale dei rifiuti urbani. Per la Polizia Locale il calcolo è più complesso perché è basato su una serie di micro-output come per esempio le sanzioni elevate per le violazioni del Codice della strada, i fermi e sequestri amministrativi e la rimozione dei veicoli che vengono ponderati ciascuno secondo diversi pesi. La quantità offerta per ogni comune viene poi confrontata con la media offerta dai comuni nella fascia di popolazione di appartenenza.³ Questo al fine di comparare comuni con una capacità di fornire i servizi strutturalmente simile.⁴ La formulazione è la seguente:

$$\text{Indicatore di offerta} = \frac{(\text{Quantità fornita} - \text{Quantità media per fascia popolazione})}{\text{Quantità media per fascia popolazione}} * 100$$

Infine, l'indice di efficienza comunale è semplicemente la differenza tra indicatore di spesa e indicatore di offerta:

$$\text{Indicatore di efficienza} = \text{Indicatore di offerta} - \text{Indicatore di spesa}$$

Questo significa che se, per esempio, lo scostamento nella spesa è uguale allo scostamento nell'offerta l'indicatore è uguale a zero. L'efficienza è in questo caso quella "standard": un comune potrà spendere più dello standard, ma lo fa perché offre servizi in misura maggiore dello standard, non perché è inefficiente. Se un comune invece spende meno dello standard, ma lo fa perché offre meno servizi dello standard in misura corrispondente, sarà comunque un comune con una efficienza standard. In generale, un indicatore di efficienza superiore allo zero implica un grado

³ Le fasce di popolazione sono 10 e sono così suddivise: meno di 500 abitanti, tra 500 e 999, tra 1.000 e 1.999, tra 2.000 e 2.999, tra 3.000 e 4.999, tra 5.000 e 9.999, tra 10.000 e 19.999, tra 20.000 e 59.999, tra 60.000 e 99.999, oltre 100.000

⁴ Per esempio, un piccolo comune non potrà certo sfruttare le stesse economie di scala di un comune di un milione di abitanti.

di efficienza superiore allo standard, mentre un indicatore negativo ne indica un grado di efficienza inferiore.

Prima di proseguire, occorre evidenziare i limiti del nostro indicatore di efficienza. Quello principale riguarda i limiti nel calcolo della quantità offerta (che è basata su un numero limitato di indicatori) e dell'assenza di considerazioni relative alla qualità dell'offerta. L'indicatore quindi deve essere considerato un punto di partenza per giungere a conclusioni più complete sull'efficienza dei singoli comuni, conclusioni che richiederebbero studi più approfonditi.

Risultati

I risultati elaborati dall'Osservatorio sono riportati nella Tavola 2 e si riferiscono ai 52 comuni capoluogo di provincia delle regioni a statuto ordinario con una popolazione sopra gli 80.000 abitanti. I risultati per i restanti comuni italiani verranno pubblicati nei prossimi giorni una volta acquisite per via elettronica le informazioni per tutti gli 8.000 comuni italiani.

Nell'interpretare la Tavola 2 occorre ricordare che l'indicatore di efficienza nell'ultima colonna risulta dalla combinazione degli indici di spesa e di offerta delle due colonne precedenti. Per esempio, il comune in vetta alla classifica, Pisa, risulta primo perché con una spesa di poco superiore allo standard, riesce a offrire servizi in quantità molto superiore alla media per una città di quelle dimensioni. Seguono Parma, Padova e Piacenza che registrano una simile composizione di punteggio: una spesa standard molto vicina rispetto a quella storica e un punteggio in termini di quantità di servizi offerti piuttosto alta.

A metà classifica troviamo quei comuni che registrano un indicatore di efficienza prossimo allo zero, ovvero quelle città per cui uno scostamento della spesa viene compensato da uno scostamento di pari entità nella quantità dei servizi offerti. Fanno parte di questa categoria comuni come Milano, Novara, Andria e Roma. Le composizioni dei punteggi, però, raccontano storie differenti. Mentre i due capoluoghi del Nord offrono un livello dei servizi decisamente più alto rispetto agli altri (circa il 20 per cento maggiore rispetto alla media), ma a costi un po' più elevati, Roma tende a offrire un livello di servizi decisamente più basso, ma caratterizzato da costi più bassi.

A chiudere la classifica troviamo Foggia, che registra un indi-

catore di spesa tutto sommato in linea con la media, ma accompagnato da un livello di servizi di circa il 70 per cento inferiore agli altri comuni simili per fascia di popolazione. Anche Brindisi, altro capoluogo pugliese, occupa una posizione bassa nella classifica, con un livello di spesa complessivo del 30 per cento più alto dello standard (del 50 per cento più alto per quanto riguarda la raccolta dei rifiuti e quasi doppio per quanto riguarda la spesa per il settore sociale). Napoli, terzultimo in classifica, registra una spesa leggermente superiore allo standard, ma è caratterizzato dal secondo livello dei servizi più basso tra tutti.

A livello regionale si piazzano bene le regioni del Nord: spicca tra tutte l'Emilia-Romagna per il numero consistente di comuni presenti nella parte alta della classifica. Fanno bene anche Veneto, Toscana (eccezion fatta per Grosseto) e Lombardia. Sono 4 su 5 i comuni pugliesi inclusi nel campione a dominare la parte più bassa. Posizioni basse in classifica sono occupate anche dai comuni campani e calabresi, con Catanzaro e Reggio Calabria rispettivamente al 42 e al 46esimo posto.

Tav. 2 - Performance comuni > 80.000 abitanti (2016)

Posizione	Denominazione	Regione	Indicatore di spesa	Indicatore di offerta	Indicatore di efficienza
1	PISA	TOSCANA	13,54	153,04	139,50
2	PARMA	EMILIA ROMAGNA	2,41	87,72	85,31
3	PADOVA	VENETO	-0,37	71,55	71,92
4	PIACENZA	EMILIA ROMAGNA	2,22	73,53	71,31
5	CESENA	EMILIA ROMAGNA	-13,29	48,09	61,38
6	REGGIO NELL'EMILIA	EMILIA ROMAGNA	-14,23	47,03	61,26
7	PRATO	TOSCANA	-13,62	44,24	57,86
8	BOLOGNA	EMILIA ROMAGNA	15,86	72,57	56,71
9	TREVISO	VENETO	-11,42	44,36	55,78
10	BERGAMO	LOMBARDIA	-7,29	43,83	51,12
11	PISTOIA	TOSCANA	-7,55	43,01	50,56
12	VICENZA	VENETO	-13,11	36,19	49,30
13	AREZZO	TOSCANA	-29,52	15,52	45,04
14	FORLI**	EMILIA ROMAGNA	-8,53	36,19	44,72
15	LUCCA	TOSCANA	-0,86	37,72	38,58
16	PERUGIA	UMBRIA	-10,72	26,99	37,71
17	COMO	LOMBARDIA	6,55	40,61	34,06
18	PESARO*	MARCHE	-7,96	19,63	27,59
19	MODENA	EMILIA ROMAGNA	-3,12	22,13	25,25
20	VENEZIA	VENETO	58,32	80,57	22,25
21	FIRENZE	TOSCANA	12,85	34,9	22,05
22	RIMINI	EMILIA ROMAGNA	-1,61	11,87	13,48
23	RAVENNA	EMILIA ROMAGNA	2,11	13,74	11,63
24	PESCARA	ABRUZZO	-22,56	-12,89	9,67

Tav. 2 - Performance comuni > 80.000 abitanti (2016)

Posizione	Denominazione	Regione	Indicatore di spesa	Indicatore di offerta	Indicatore di efficienza
25	LA SPEZIA	LIGURIA	16,68	24,83	8,15
26	LIVORNO	TOSCANA	7,8	14,2	6,40
27	NOVARA	PIEMONTE	2,67	3,67	1,00
28	BRESCIA	LOMBARDIA	21,72	19,05	-2,67
29	MILANO	LOMBARDIA	24,58	21,77	-2,81
30	ANDRIA	PUGLIA	-20,1	-23,30	-3,20
31	ROMA CAPITALE	LAZIO	8,99	5,67	-3,32
32	VERONA	VENETO	2,16	-5,03	-7,19
33	ANCONA	MARCHE	2,36	-7,01	-9,37
34	MONZA	LOMBARDIA	13,59	2,43	-11,16
35	LATINA*	LAZIO	-19,74	-33,82	-14,08
36	GENOVA	LIGURIA	5,26	-10,72	-15,98
37	VARESE	LOMBARDIA	20,06	2,15	-17,91
38	FERRARA	EMILIA ROMAGNA	-0,18	-19,09	-18,91
39	TERNI	UMBRIA	0,09	-19,14	-19,23
40	TORINO	PIEMONTE	14,33	-7,42	-21,75
41	LECCE	PUGLIA	9,54	-13,22	-22,76
42	CATANZARO	CALABRIA	1,84	-22,10	-23,94
43	ALESSANDRIA	PIEMONTE	12,37	-11,61	-23,98
44	GROSSETO	TOSCANA	6,73	-22,57	-29,30
45	BARLETTA**	PUGLIA	-5,61	-38,88	-33,27
46	REGGIO DI CALABRIA	CALABRIA	-5,66	-46,6	-40,94
47	SALERNO**	CAMPANIA	42,68	1,58	-41,10
48	BARI	PUGLIA	0,5	-47,7	-48,20
49	TARANTO	PUGLIA	8,8	-44,5	-53,30
50	NAPOLI	CAMPANIA	6,33	-51,6	-57,93
51	BRINDISI	PUGLIA	34,67	-33,60	-68,27
52	FOGGIA	PUGLIA	-5,06	-74,2	-69,14

* Comuni non valutati sul servizio di polizia locale

** Comuni non valutati sui servizi inerenti al settore sociale

Elaborazione OCPI su dati SOSE S.p.A.

Pensioni: spendiamo più degli altri?

di Silvia Gatteschi¹
23 maggio 2018

La spesa pensionistica in Italia appare tra le più alte al mondo rispetto al Pil, sia nei confronti effettuati dall'OCSE sia in quelli effettuati dalla Commissione Europea. Questi confronti sono però spesso criticati per tre motivi. Primo, non terrebbero conto della maggiore tassazione delle pensioni in Italia rispetto all'estero. Secondo, il TFR incluso nella spesa italiana non avrebbe un omologo negli altri paesi e andrebbe escluso dal confronto. Terzo, la spesa pensionistica in Italia includerebbe spese di natura "assistenziale", che altri paesi classificherebbero diversamente. Secondo questi criteri, la nostra spesa, per lo meno nella sua parte strettamente previdenziale, non sarebbe particolarmente elevata rispetto alla media degli altri paesi. Questa nota analizza i dati sulla spesa pensionistica concludendo che, anche tenendo conto di questi fattori, questa in Italia risulta tra le più alte al mondo.

Nelle classifiche sulla spesa pensionistica preparate da Eurostat e OCSE, l'Italia risulta seconda soltanto alla Grecia (vedi *Appendice*, Tavole 1 e 2). Tali confronti sono stati però spesso oggetto di critiche, in quanto si è sostenuto che gli aggregati dei vari paesi non siano tra loro confrontabili e che l'Italia sia danneggiata in modo particolare per tre ragioni:

1. i confronti non terrebbero conto del livello di tassazione sulle pensioni, che sarebbe assente, o molto inferiore, ne-

gli altri paesi. Questa partita di giro consentirebbe allo stato di recuperare una buona parte della spesa;

2. i confronti includerebbero per l'Italia, ma non per gli altri paesi, il trattamento di fine rapporto (TFR), una spesa tipica dell'Italia ma non presente altrove;
3. la spesa pensionistica italiana, come calcolata dall'Istat, includerebbe oltre a una componente di natura "previdenziale" (cioè relativa a pensioni versate in corrispondenza del pagamento di contributi), anche una componente di natura "assistenziale"; tale componente risulterebbe piuttosto elevata per il nostro paese, mentre altri paesi includerebbero tale voce al di fuori della spesa pensionistica.

Tenendo conto di questi fattori, la classifica internazionale cambierebbe notevolmente. Questa posizione è stata sostenuta sia dai tre sindacati principali (CGIL, CISL e UIL) sia da un più volte citato rapporto del Centro Studi e Ricerche di Itinerari Previdenziali.² Con le correzioni apportate per esempio dal rapporto UIL del 26 luglio 2017, correggendo sia per il livello di tassazione che per le spese di TFS (trattamento di fine servizio) e TFR (trattamento di fine rapporto), la spesa italiana scenderebbe di quasi 90 miliardi nel 2014 (da 267 a 179 miliardi), e l'Italia passerebbe nella classifica internazionale dal settimo posto per il rapporto di spesa pensionistica su Pil. Invece nel rapporto di Itinerari Previdenziali, la spesa pensionistica del 2016 scenderebbe da circa 253 miliardi a 218, depurando la voce dalle spese ritenute assistenziali.³

² Si veda: CGIL: <http://www.inca.it/Archivionews/News/TabId/1351/ArtMID/1981/ArticleID/1672/Pensioni-Cgil-pi249-chiarezza-sui-conti.aspx>; CISL: <http://www.pensionati.cisl.it/articolo-450/vademecum/>; UIL: http://uil.it/NewsSX.asp?ID_News=8363&Provenienza=1; la proposta congiunta dei tre sindacati: http://www.cgil.it/admin_nv47t8g34/wp-content/uploads/2017/09/Documento-Unitario-Cgil-Cisl-Uil-su-Confronto-Previdenza.pdf. Il rapporto sul Bilancio del Sistema Previdenziale Italiano di Itinerari Previdenziali per il 2018 è disponibile all'indirizzo: <http://www.itinerariprevidenziali.it/site/home/biblioteca/pubblicazioni/quinto-rapporto-bilancio-del-sistema-previdenziale-italiano.html>.

³ La differenza tra il livello di spesa citato nel rapporto UIL (267 miliardi) e quello citato nel rapporto di Itinerari Previdenziali (253 miliardi) è dovuto al diverso aggregato preso in considerazione. Il rapporto UIL considera la spesa pensionistica fornita da Eurostat per il 2014 (che somma tutte le voci di spesa, anche i sussidi di disoccupazione erogati ai disoccupati italiani e le pensioni agli invalidi civili), mentre il rapporto di Itinerari Previdenziali considera i dati INPS del 2016 per le pensioni IVS. Si veda in seguito per precisazioni ulteriori sulle definizioni.

¹ Si ringrazia Giuliano Cazzola per i suggerimenti forniti.

Analizziamo più da vicino la validità di questi argomenti.⁴

Il livello di tassazione

Riguardo il livello di tassazione, le aliquote fiscali che in Italia gravano sul reddito pensionistico sono tra le più elevate a livello internazionale; conseguentemente, lo stato italiano recupera una parte maggiore della spesa pensionistica, rispetto a quanto accade all'estero. Per il 2016, l'IRPEF pagato dai pensionati era intorno ai 52 miliardi, a fronte di una spesa pensionistica di 255.⁵

Occorre però considerare due cose.

1. Primo, esiste un motivo analitico per un confronto al lordo della tassazione. Le tasse pagate dai i pensionati italiani vanno a finanziare servizi pubblici di cui beneficiano i

⁴ Nel seguito si usano le seguenti definizioni (coerenti con le definizioni usate dall'INPS e dall'Istat):

spesa pensionistica: totale pari al numero di tutte le pensioni vigenti al 1° gennaio moltiplicate per i corrispondenti importi e per il numero di mensilità previste. Comprende sia la spesa previdenziale sia quella assistenziale; *pensione*: prestazione in denaro periodica e continuata, sorta in seguito al raggiungimento di un limite di età (anagrafica o contributiva), a una mancanza o riduzione di capacità lavorativa, alla morte di pensionato o assicurato in possesso di determinati requisiti (erogata ai superstiti) e, infine, per meriti straordinari;

spesa previdenziale: somma di tutte le prestazioni che hanno avuto origine dal versamento dei contributi previdenziali (le pensioni IVS – invalidità, vecchiaia e superstiti per chi ha versato sufficienti contributi; la categoria vecchiaia comprende anche le pensioni anticipate – e le indennitarie);

spesa assistenziale: somma dei versamenti di pensioni o assegni non collegati al versamento di contributi, per sostenere una situazione di invalidità civile e/o di reddito basso (per esempio le pensioni sociali), oppure per gravi lesioni di guerra.

Per vedere l'andamento temporale degli aggregati, si veda in Appendice la Figura 2.

⁵ Valore totale delle pensioni IVS riportato da Istat per il 2016. I dati sull'IRPEF versata provengono dal MEF. Nel rapporto stilato da UIL, si fa riferimento a una tassazione sulle pensioni pari a 66 miliardi nel 2014. Questa cifra è però inesatta per due motivi. Primo, è ottenuta moltiplicando il totale di spesa pensionistica di 267 miliardi (non soltanto la spesa previdenziale, ma anche la componente aggiuntiva assistenziale che non viene tassata in Italia) per l'aliquota media applicata alle prestazioni previdenziali. Secondo, l'aliquota media viene calcolata prima dell'applicazione delle detrazioni fiscali (si tratta quindi di imposte "lorde"), che sono più alte in Italia rispetto alla media degli altri paesi.

pensionati stessi (si pensi alla sanità), servizi che magari in altri paesi sono inferiori perché la tassazione è più bassa, come nel caso degli Stati Uniti o del Giappone. Correggere per la tassazione richiederebbe anche correggere per i benefici che i pensionati ricevono dallo stato, che sono probabilmente superiori a quelli ricevuti in altri paesi.

2. Secondo, i dati OCSE mostrano che la posizione italiana non cambia anche al netto della tassazione (Tavola 2, seconda colonna, e Figura 1 in Appendice): l'Italia risulta essere, dopo la correzione per tutti i paesi, sempre seconda nella graduatoria in termini di spesa pensionistica su Pil.

L'inclusione del TFR nella spesa per le pensioni

Parte del dibattito si è concentrato sull'inclusione o meno dei fondi TFR nella spesa per le pensioni. Questa è però una parte piuttosto ridotta della spesa. In particolare, la classifica Eurostat include solo il TFR per la quota di vecchiaia. La quota di vecchiaia del TFR sostenuta dalla pubblica amministrazione corrisponde per il 2016 a 6,8 miliardi, pari allo 0,4 per cento del Pil.⁶ Sottraendo tale cifra da quanto calcolato da Eurostat, la spesa italiana rimarrebbe comunque la seconda più elevata tra i paesi considerati (si veda la Tavola 1; per l'andamento della spesa pensionistica al lordo e al netto del TFR, si vedano la Figura 3 e la Figura 4 in Appendice). Questa correzione assume che in nessuno degli altri paesi esistano forme di pagamento che avvengono in corrispondenza della fine del rapporto lavorativo, il che è molto dubbio. Benché non esistano dei perfetti omologhi del TFR, negli altri paesi sono comunque previste varie forme di liquidazione: per esempio, il *Finiquito* in Spagna, l'*Abfindung* in Germa-

⁶ Lo studio condotto da UIL riporta per il 2014 una stima di 22,8 miliardi per le spese di TFS e TFR (usando dati Istat). Due caveat: tale cifra riguarda quanto speso dal totale dell'economia, quindi non soltanto la spesa dello stato (che è pari per il 2014 a 8,9 miliardi) ma anche quella sostenuta, per esempio, da fondi pensioni privati. Il dato riportato inoltre comprende il TFR totale, non la sola quota di vecchiaia inclusa da Eurostat che è invece pari a 10,9 miliardi per il totale dell'economia, e pari a 6,1 miliardi per le Amministrazioni Pubbliche per il 2014. Di conseguenza, nel calcolo al netto di TFS e TFR del citato rapporto si compie una sovrastima (più di tre volte tanto) di quanto incluso da Eurostat.

nia o il *PEE (Plan Epargne Entreprise)* in Francia, che risultano essere benefici corrisposti alla fine del rapporto lavorativo.

D'altronde, non è per nulla scontato che il TFR sia da considerare come spesa non pensionistica. Si tratta di un versamento che, come le altre spese pensionistiche, grava a carico dello stato (il fatto che corrisponda a versamenti fatti in precedenza dalle imprese è irrilevante perché lo stesso vale anche per le altre prestazioni previdenziali) e che va ad alimentare il reddito di chi ha smesso di lavorare e quindi non incentiva il lavoro futuro. Nel seguito di questa nota quindi continueremo a considerarlo come parte della spesa pensionistica.

Spesa previdenziale e assistenziale

Come notato, i critici dei confronti Eurostat e OCSE sottolineano che la spesa pensionistica italiana considerata dall'Istat include anche le spese assistenziali. Questo però non vanifica i confronti internazionali.

Le classifiche internazionali considerano definizioni omogenee della spesa pensionistica e comprendono, oltre alla spesa previdenziale, parte della spesa assistenziale anche per gli altri paesi.

Eurostat presta particolare attenzione alla coerenza delle definizioni tra paesi.⁷ Il totale di spesa pensionistica di Eurostat include le pensioni versate ai lavoratori più anziani (per effetto del superamento del limite di età anagrafica o contributiva o perché hanno perso la propria occupazione, includendo anche le pensioni sociali), ai superstiti e ai disabili.⁸ Allo stesso modo l'OCSE utilizza definizioni omogenee tra paesi: definisce la spesa

⁷ Con l'istituzione del sistema ESSPROS (sistema europeo di statistiche integrate della protezione sociale) di Eurostat si è fissato "un quadro metodologico basato su norme, definizioni, classificazioni e regole contabili comuni da utilizzare per compilare statistiche su una base comparabile a uso della Comunità" (si veda il Regolamento (CE) N. 458/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 aprile 2007). Eurostat segnala comunque, nel momento della ricezione dei dati, possibili cause che minaccino la comparabilità dei dati, pubblicando ogni anno, insieme ai dati, analisi qualitative che evidenzino i problemi riscontrati al momento della ricezione e/o elaborazione degli stessi. Per quel che riguarda l'ammontare di spesa, non si rilevano particolari segnalazioni. Si veda il *Consolidated Quality Report on ESSPROS Core System* al link <http://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/quality/consolidated-quality-report>.

⁸ La definizione Eurostat di spesa pensionistica totale corrisponde alla de-

pensionistica in modo simile a quella di Eurostat, tranne che per l'esclusione della voce relativamente minore riguardante le pensioni riservate ai lavoratori anziani disoccupati per motivi legati al mercato del lavoro.⁹ In entrambi i casi sono incluse anche voci che potrebbero essere considerate "assistenziali" (come per esempio le pensioni sociali, la quota parte delle pensioni non coperta dalle entrate dovute ai contributi e quindi finanziata dallo stato, le pensioni di invalidità civile, alcuni tipi di sussidi alla disoccupazione), ma questo viene fatto per tutti i paesi, non solo per l'Italia. Queste classifiche ci dicono quindi che l'Italia è al secondo posto per la somma della spesa per previdenza e per alcune voci di assistenza. I dati OCSE ci dicono anche che, se guardassimo a questa spesa al netto della tassazione, la classifica non cambierebbe.

I critici di queste classifiche però sostengono che per la sola parte previdenziale, cioè escludendo le voci strettamente assistenziali (quelle per cui lo stato fornisce pagamenti che non corrispondono in tutto o in parte a versamenti di contributi), l'Italia figurerebbe meglio nelle classifiche internazionali. Questo, sempre per i suddetti critici, suggerirebbe che le riforme volte a contenere la spesa strettamente previdenziale sono state mal guidate: il problema semmai è la spesa assistenziale. In proposito si può obiettare quanto segue:

- le riforme della previdenza sono state rese necessarie dall'aumento previsto della spesa pensionistica rispetto al Pil. Questo aumento era dovuto essenzialmente alla componente previdenziale a seguito dell'invecchiamento della popolazione. Le riforme hanno quindi cercato di contenere l'aumento della componente di spesa che generava la pressione sui conti pubblici;
- in ogni caso, la distinzione tra spesa previdenziale e assistenziale non è così ovvia. Essa è basata sul fatto che la spesa previdenziale sarebbe il corrispettivo di contributi passati, mentre la spesa assistenziale sarebbe erogata indipendentemente dai contributi versati. Si tratta però di

finizione dell'Istat, tranne che per l'inclusione da parte dell'Istat dell'indennità di accompagnamento agli invalidi civili.

⁹ Per il dettaglio sul raccordo della definizione OCSE con quella Eurostat, si veda W. Adema, M. Ladaique, *How Expensive is the Welfare State?: Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2009, No. 92, OECD Publishing, Paris, appendice 1.

una differenza solo parziale. In un sistema come il nostro, la spesa previdenziale non è il corrispettivo di versamenti fatti come avviene in un sistema a capitalizzazione (*fully-funded system*). Il nostro sistema è invece basato (anche nella parte contributiva) su pensioni che sono calcolate sulla base di una certa formula e non corrispondono necessariamente al valore attuariale dei contributi versati. Anche nella parte previdenziale della spesa pensionistica non esiste una corrispondenza precisa tra contributi versati e pensioni, proprio come avviene per la parte assistenziale. Ai fini dei confronti internazionali, o per seguire l'evoluzione temporale della spesa, ha quindi senso considerare l'intera spesa pensionistica che va a vantaggio di tutti gli anziani;

- a questo proposito, vale anche la pena di ricordare una peculiarità del caso italiano: in conseguenza degli sviluppi normativi congiunti alla difficoltà di sostenere il bilancio dell'Inps, la spesa assistenziale ha cambiato natura nel corso del tempo. Dalla definizione originaria data dall'art. 38 della Costituzione, per cui "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale", si è passati a definire assistenza tutto ciò che è stato posto a carico dello stato. Quello che i critici suggeriscono di indicare come assistenziale è definito ormai non dalla sua natura reale, bensì dalla sua forma di finanziamento;¹⁰
- se si volesse comunque sottrarre le spese cosiddette assistenziali per l'Italia, lo stesso dovrebbe essere fatto anche per gli altri paesi, sottraendo quindi alla voce di spesa registrata da Eurostat la quota assistenziale per tutti gli stati, cosa che i critici non fanno, correggendo soltanto i dati italiani. L'aggregato di Eurostat, valido per tutti i paesi, che più si avvicina alla definizione di spesa previdenziale (benché comprenda una percentuale di spesa assistenziale, come le pensioni sociali), è pari alla somma delle pen-

¹⁰ Portato al limite questo approccio comporterebbe che, se uno finanziasse tutta la spesa pensionistica tramite fiscalità generale, non avrebbe una spesa previdenziale, ma solo una spesa assistenziale. Certo, questo non vorrebbe comunque dire che i problemi di spesa come quelli derivanti dall'invecchiamento della popolazione non dovrebbero essere affrontati attraverso strumenti quale l'aumento dell'età di pensionamento.

sioni percepite da chi ha superato la soglia di età anagrafica (funzione *old age*), da chi ha raggiunto il requisito in termini di anni di contribuzione (funzione *anticipated old age*) e dai superstiti (funzione *survivor*). L'Italia è seconda anche nella classifica che considera solo queste tre voci (Tavola 1, ultima colonna).

Persino correggendo soltanto la spesa italiana seguendo le indicazioni contenute nel rapporto di Itinerari Previdenziali per il 2016, e cioè sottraendo 2 punti percentuali di Pil alla spesa pensionistica, e non correggendo quella degli altri paesi, l'Italia rimarrebbe alta in classifica: arriverebbe alla quinta posizione della classifica OCSE, al netto della tassazione per tutti i paesi (Tavola 2, seconda colonna).¹¹

Conclusioni

Al termine di questa analisi possiamo concludere che:

1. il livello di spesa pensionistica italiano è decisamente superiore alla media sia europea che dei paesi OCSE, sia al lordo che al netto delle tasse;
2. le definizioni internazionali sono omogenee e comprendono la spesa strettamente previdenziale più una parte di quella assistenziale. Questa distinzione tra assistenza e previdenza è peraltro non particolarmente significativa in quanto, in sistemi in cui comunque il livello della pensione è determinato da una formula e non dal reddito da investimento dei contributi, anche le pensioni erogate sulla base di tali formule non dipendono soltanto dai contributi versati;
3. ai fini dei confronti internazionali, non è corretto sottrarre al totale della spesa pensionistica quella che i critici considerano spesa assistenziale, perché lo stesso dovrebbe essere fatto per gli altri paesi. Ma se anche lo si facesse (senza sottrarre nulla per gli altri paesi) la spesa italiana rimarrebbe tra le più alte;

¹¹ Per una spiegazione più dettagliata della separazione della spesa previdenziale da quella assistenziale, si veda il box in appendice.

4. la dinamica della spesa pensionistica nei prossimi decenni è comunque dominata dall'invecchiamento della popolazione e quindi non dipende da nessuna tendenza relativa a spese di natura di tipo genericamente assistenziale. Da qui la necessità delle riforme per innalzare l'età effettiva di pensionamento.

Appendice

Tav. 1 - Confronto internazionale della spesa pensionistica in percentuale del Pil

	Totale	Old age pension	Anticipated old age pension	Survivor pension	Altro	Old age, anticipated, survivor
Grecia	17,8	13,8	0	2,6	1,4	16,4
Italia	16,5	11,8	1,2	2,7	0,8	15,7
Francia	15	12,3	0	1,7	1	14
Portogallo	14,9	10,9	0,5	1,8	1,7	13,2
Austria	14,6	11	0,7	1,7	1,2	13,4
Danimarca	13,5	8,7	0,8	2	2	11,5
Paesi Bassi	13,1	10	0	1,2	1,9	11,2
Finlandia	13,1	10,1	0,6	0,8	1,6	11,5
Belgio	12,7	8,8	0	1,8	2,1	10,6
Spagna	12,6	8	0,9	2,4	1,3	11,3
Serbia	12,2	9,3	0,1	2	0,8	11,4
Germania	11,8	8,6	0,4	1,8	1	10,8
Svizzera	11,8	8,8	0,4	1,1	1,5	10,3
Regno Unito	11,4	10,2	0	0,1	1,1	10,3
Svezia	11,2	9,1	0,6	0,3	1,2	10
Slovenia	10,9	6,7	2,4	1,3	0,5	10,4
Cipro	10,8	9	0	1,4	0,4	10,4
Croazia	10,7	5,5	1,4	1,9	1,9	8,8
Norvegia	10,2	7,1	0,2	0,3	2,6	7,6
Lussemburgo	9,3	4,9	1,8	1,7	0,9	8,4
Islanda	8,8	5,6	0	0,5	2,7	6,1
Ungheria	8,7	7,1	0,5	1,1	0	8,7
Bulgaria	8,6	6,7	0,9	0,3	0,7	7,9
Repubblica Ceca	8,6	7	0,2	0,6	0,8	7,8

Tav. 1 - Confronto internazionale della spesa pensionistica in percentuale del Pil

	Totale	Old age pension	Anticipated old age pension	Survivor pension	Altro	Old age, anticipated, survivor
Slovacchia	8,6	6,4	0,2	0,9	1,1	7,5
Estonia	8,2	5	1,9	0,1	1,2	7
Romania	8,1	6,8	0	0,5	0,8	7,3
Malta	7,8	6,1	0	1,3	0,4	7,4
Lettonia	7,7	6,6	0,2	0,1	0,8	6,9
Turchia	7,1	5,5	0	1,4	0,2	6,9
Lituania	6,8	5,4	0,2	0,3	0,9	5,9
Irlanda	5,5	4,4	0	0,3	0,8	4,7

Dati Eurostat 2015

Il totale comprende i valori per:

- *Old age pension*: pensione riservata a chi ha superato l'età anagrafica di pensionamento, oppure anziani che vivono in condizioni di indigenza;
- *Anticipated old age pension*: pensione riservata a chi ha raggiunto il requisito in termini di anni di contribuzione e che quindi può andare in pensione anticipatamente rispetto al requisito di età anagrafica;
- *Survivor pension*: pensione riservata ai superstiti di coloro che hanno versato contributi necessari;
- *Partial pension*: pensione riservata a chi, superato il limite anagrafico, continua a lavorare part-time; la pensione per cui viene erogata solo parzialmente, e viene integrata dal reddito da lavoro (incluso in "Altro");
- *Disability pension*: pensione riservata a chi soffre di disabilità tale da impedirne la partecipazione al mercato del lavoro e che non ha raggiunto il limite di età anagrafico o contributivo (incluso in "Altro");
- *Early retirement benefit due to reduced capacity to work*: pensione riservata ai lavoratori più anziani che hanno perso l'occupazione in seguito a una riduzione della capacità lavorativa (incluso in "Altro");
- *Early retirement benefit for labour market reasons*: pensione riservata ai lavoratori più anziani che hanno perso l'occupazione prima del raggiungimento del limite di età anagrafico o contributivo (incluso in "Altro").

Tav. 2 - Confronto internazionale della spesa pubblica per pensioni per le funzioni "old age" e "survivor" in percentuale del Pil

	Spesa pubblica per pensioni lorda	Spesa pubblica per pensioni netta	Differenza tra spesa lorda e netta
Grecia	17,4	16,2	1,2
Italia	16,3	13,4	2,9
Portogallo	14,0	13,0	1,0
Francia	13,8	12,6	1,2
Austria	13,4	11,4	2,0
Slovenia	11,8	11,8	0,0
Spagna	11,4	10,9	0,5
Finlandia	11,1	9,2	1,9
Ungheria	10,3	10,3	0,0
Polonia	10,3	9,3	1,0
Belgio	10,2	10,2	0,0
Giappone	10,2	9,7	0,5
Germania	10,1	9,7	0,4
Repubblica Ceca	8,7	8,7	0,0
Lussemburgo	8,5	7,5	1,0
Media OCSE	8,2	7,6	0,6
Turchia	8,1	8,1	0,0
Danimarca	8,0	5,8	2,2
Svezia	7,7	6,0	1,7
Lettonia	7,5	7,2	0,3
Slovacchia	7,2	7,2	0,0
Stati Uniti	7,0	6,5	0,5
Estonia	6,4	6,3	0,1
Svizzera	6,4	5,2	1,2

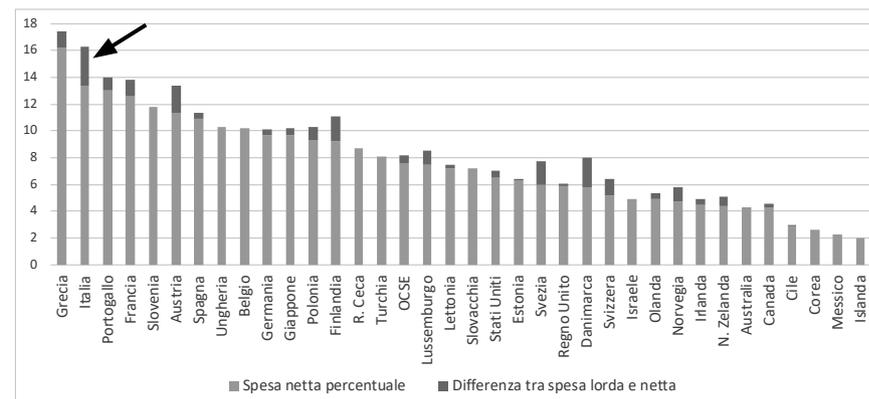
Tav. 2 - Confronto internazionale della spesa pubblica per pensioni per le funzioni "old age" e "survivor" in percentuale del Pil

	Spesa pubblica per pensioni lorda	Spesa pubblica per pensioni netta	Differenza tra spesa lorda e netta
Regno Unito	6,1	5,9	0,2
Norvegia	5,8	4,7	1,1
Olanda	5,4	4,9	0,5
Nuova Zelanda	5,1	4,4	0,7
Irlanda	4,9	4,5	0,4
Israele	4,9	4,9	0,0
Canada	4,6	4,3	0,3
Australia	4,3	4,3	0,0
Cile	3,0	2,9	0,1
Corea	2,6	2,6	0,0
Messico	2,3	2,3	0,0
Islanda	2,0	2,0	0,0

Dati OCSE, Pensions at a Glance, 2017

La percentuale di spesa netta su Pil indica quanto viene speso in pensioni al netto delle tasse versate dai pensionati stessi. Valori per l'anno 2013; non si sono poi verificate particolari riforme che possano aver inciso significativamente su tale classifica (per un riassunto sulle riforme dal 2013 in poi, si veda l'Annex 1 A1 del rapporto OCSE). Il dato italiano è stato corretto rispetto al rapporto in quanto non erano considerate le imposte versate sulle pensioni dei superstiti; tale correzione è stata garantita dalle fonti dell'OCSE. La Tavola prende in considerazione le spese *cash benefits*, ossia i trasferimenti in denaro.

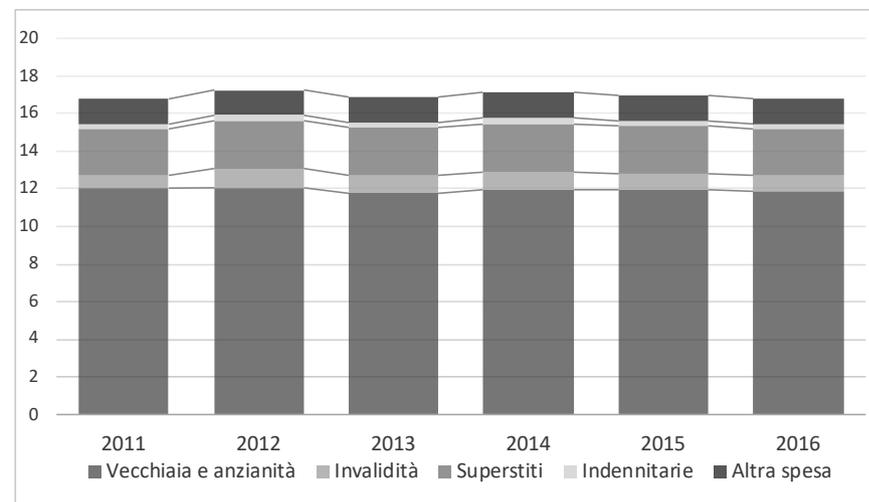
Fig. 1 - Spesa pensionistica al netto delle imposte pagate dai pensionati in percentuale di Pil (2013)



Fonte: Dati OCSE, Pensions at a Glance, 2017

Fig. 2 - Andamento della spesa pensionistica in percentuale di Pil, scomposta per categorie principali (valori in percentuale del Pil)

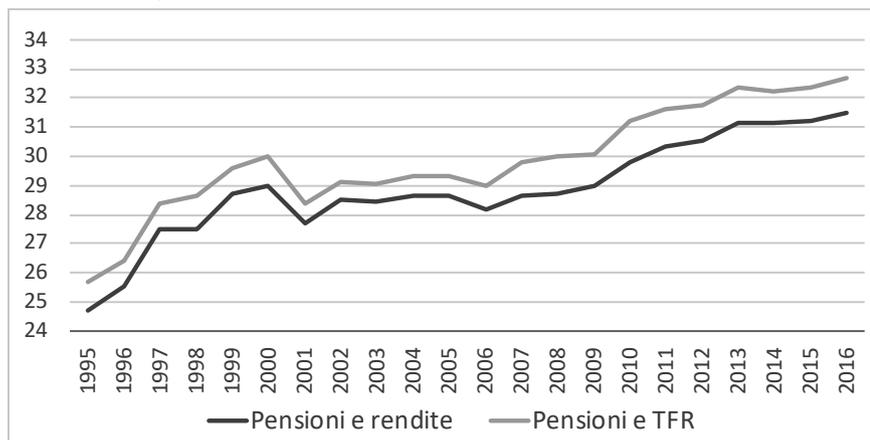
La somma delle voci "Vecchiaia e anzianità", "Invalidità" e "Superstiti", oltre alle "Indennitarie", corrisponde alla spesa previdenziale. La voce "Altra spesa" comprende le pensioni di natura assistenziale: per invalidità civile, sociali, di guerra. La componente IVS si è mantenuta abbastanza stabile in percentuale di Pil negli ultimi anni, stimata intorno al 15,4 per cento in media per il periodo 2011-2016.



Fonte: Elaborazione Osservatorio CPI su dati Istat.

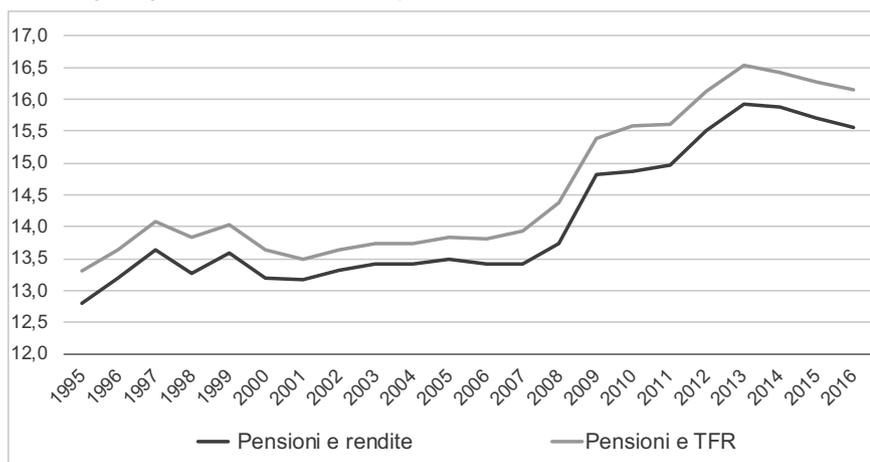
Fig. 3 - Rapporto tra spesa per pensioni e rendite – al lordo e al netto della spesa per TFR – e spesa totale (valori in percentuali)

La linea scura rappresenta la spesa al netto del TFR, la linea chiara al lordo. L'aggregato adottato nel computo dei conti della pubblica amministrazione, denominato "Pensioni e rendite", considera le pensioni IVS e le rendite infortunistiche (INAIL, IPSEMA, c.d. tabellari per il personale di leva militare, ecc.). Esclude la spesa assistenziale. Elaborazione Osservatorio CPI su dati presi dalle Tavole sul Conto Economico consolidato della Pubblica Amministrazione e da Istat. Per omogeneità dei dati è stato considerato il TFR pagato dalla pubblica amministrazione riportato nelle tavole.



Fonte: Dati dal Conto Economico consolidato della PA

Fig. 4 - Rapporto tra spesa per pensioni e rendite – al lordo e al netto della spesa per TFR – e Pil (valori in percentuale del Pil)



Fonte: Dati dal Conto Economico consolidato della PA

Tav. 3a - Dati Rendiconto Generale INPS 2016

	2015	2016
Totale entrate correnti, di cui:	323,098	332,392
Entrate contributive	214,787	220,56
Entrate derivanti da trasferimenti correnti, di cui:	103,957	107,499
Trasferimenti da parte dello stato	103,773	107,374
Altro	184	125
Altre entrate correnti	4,355	4,333

Tav. 3b - Dati Rendiconto Generale INPS 2016

	2015	2016
Trasferimenti da parte dello Stato, di cui:	103,773	107,374
A copertura delle pensioni, assegni e indennità della gestione degli invalidi civili	17,351	17,493
A copertura degli oneri GIAS, di cui:	86,422	89,881
Oneri pensionistici	54,821	53,479
Oneri per il mantenimento del salario	8,794	8,695
Oneri per prestazioni economiche derivanti dalla riduzione di oneri previdenziali	622	603
Oneri a sostegno della famiglia	4,033	4,502
Oneri per sgravi degli oneri sociali e altre agevolazioni	15,897	21,202
Oneri diversi e altri interventi	2,255	1,4

Tav. 3c - Dati Rendiconto Generale INPS 2016

	2015	2016
Totale uscite correnti, di cui:	326,53	332,849
Funzionamento	2,328	2,275
Interventi diversi, di cui:	323,89	330,274
Pensioni	259,4	258,852
Prestazioni temporanee economiche	48,431	49,169
Altri interventi diversi	16,059	22,252

Tav. 3d - Dati Rendiconto Generale INPS 2016

	2015	2016
Totale spesa pensionistica (inclusi oneri GIAS), di cui:	259,4	258,852
Pensioni gestioni previdenziali, di cui:	247,463	246,864
Gestioni previdenziali	205,066	205,433
Gestione interventi dello stato	42,396	41,43
Pensioni erogate per conto dello stato, di cui:	11,937	11,989
Pensioni sociali, assegni sociali, assegni vitalizi	4,942	4,932
Pensioni CDCM liquidate ante 1989	1,941	1,69
Pensionamenti anticipati	1,477	1,666
Pensioni invalidi civili (con maggiorazione) ed ex Enpao	3,578	3,702

Tav. 3e - Dati Rendiconto Generale INPS 2016

	2015	2016
Totale degli oneri a carico della GIAS, di cui:	106,454	110,778
Totale per mantenimento del salario	9,802	10,844
Totale trattamenti pensionistici, di cui:	50,78	49,74
Pensioni sociali, assegni sociali, assegni vitalizi	4,943	4,932
Pensioni CDCM liquidate ante 1989	1,941	1,69
Oneri per pensionamenti anticipati	1,478	1,666
Prestazione aggiuntiva ai titolari di pensione art. 5, comma 1, legge 127/2007 e per pensioni inferiori al trattamento minimo	947	968
Quota dipendenti pubblici (ex Inpdap)	8,176	8,37
Sostegno della spesa pensionistica, di cui:	33,296	32,115
Quota parte di ciascuna mensilità art 37 comma 3 legge 88/1989	20,121	20,328
Quota parte pensioni invalidità liquidate ante 1984	5,074	5,171
Perequazione pensioni d'annata	775	705
Integrazione al minimo assegno ordinario invalidità	343	338
Maggiorazione sociale trattamenti minimi	814	711
Altri trattamenti	6,17	4,862
Altri oneri	45,872	50,194

LA SPACCATURA TRA PREVIDENZA E ASSISTENZA

Parte di quella che viene compresa come spesa previdenziale (come definita dall'INPS, concorde con la definizione Istat), viene finanziata tramite trasferimenti statali.

Questi ultimi ammontano in totale a 107 miliardi e coprono parte delle spese della gestione corrente dell'Istituto di Previdenza (si veda appunto la voce di bilancio "Entrate derivanti da trasferimenti correnti" alla Tavola 3a. Di questi 107 miliardi, circa 53 vanno a sostenere spese che sono classificate, nel bilancio INPS, come pensionistiche. Sono quelle spese che risultano come "oneri pensionistici" nella parte dei trasferimenti dallo stato che sono destinati "A copertura degli oneri GIAS" alla Tavola 3b.¹² Quello che viene richiesto da alcuni commentatori è quindi di sottrarre al totale presentato dall'Inps come spesa previdenziale alcune voci che sono finanziate da una parte dei trasferimenti statali versati alla GIAS, e che andrebbero quindi considerate come spesa assistenziale proprio perché gravano sulla fiscalità generale. La gran parte dei trattamenti pensionistici che si vorrebbe riclassificare come spesa assistenziale si riferisce però a una quota parte di diverse pensioni che viene sostenuta dallo stato (si veda nella Tavola 3e la voce "Sostegno della spesa pensionistica").¹³ In sostanza, sono tutte spese dovute al fatto che i contributi raccolti dall'INPS non sono sufficienti a coprire l'ammontare riconosciuto di pensioni dovute.

¹² Con l'intento di partire con una separazione tra spesa previdenziale e spesa assistenziale, la GIAS – Gestione Interventi Assistenziali e di Sostegno alle gestioni previdenziali – viene istituita con la Legge 88/1989, sotto la gestione dell'Inps e finanziata dalla fiscalità generale.

¹³ Tale voce è composta per più del 60 per cento dalla quota parte in carico allo stato di ciascuna mensilità di pensione indicata nella Legge 88/1989; questa è parte di ciascuna pensione, che viene ricalcolata ogni anno con la Legge finanziaria. Un'altra quota parte è relativa invece alle pensioni di invalidità, anch'essa versata però ai già assicurati Inps (che hanno versato i contributi quindi). Un'altra spesa contestata è quella per le pensioni a favore dei dipendenti dello stato, la cui cassa (Inpdap) è stata abolita nel 2012; anche in questo caso, si tratta di una quota della pensione che viene sostenuta dallo stato, sempre però originata da un versamento di contributi.

Quota 100 e l'effetto sulla spesa pensionistica

di Beatrice Bonini
14 ottobre 2019

In questi giorni si discute molto sul futuro di Quota 100. La misura è attualmente prevista soltanto per il triennio 2019-21; tuttavia, gli effetti sulla spesa pensionistica sono rilevanti, come dimostrano le stime effettuate dalla Ragioneria generale dello stato (RGS) e dalle principali istituzioni internazionali. Confrontando invece le previsioni di medio-lungo periodo di RGS con quelle della Commissione Europea, si nota che le ipotesi dello scenario nazionale sono molto ottimistiche e poco prudenti (soprattutto in termini di flussi migratori, occupazione e crescita della produttività). Questo porta, in ultima istanza, a una stima al ribasso della spesa per pensioni. Inoltre, se Quota 100 fosse resa permanente alla fine del 2021, l'aumento di spesa sarebbe ancora maggiore.

La NADEF 2019 presentata lo scorso 30 settembre riprende le previsioni contenute nel Rapporto n. 20 sulle tendenze di medio e lungo periodo della spesa pensionistica e socio-sanitaria pubblicato dalla Ragioneria generale dello stato (RGS) lo scorso luglio, alla luce delle misure introdotte con la Legge di Bilancio 2019 e la Legge n. 26 del 2019, tra cui Quota 100.¹ Lo scenario

¹ Si veda il Focus alle pagine 45-49 della NADEF 2019, disponibile al link http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2019/NADEF_2019__FINALE.pdf. Il rapporto RGS si trova al link http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Spesa-soci/Attivita_di_previsione_RGS/2019/Rapporto-

della RGS prevede una sostanziale stabilità del rapporto tra spesa pensionistica e Pil nei prossimi decenni dopo un aumento nei prossimi anni. Ma queste previsioni sono basate su ipotesi molto ottimistiche sugli andamenti macroeconomici (produttività, partecipazione al mercato del lavoro, disoccupazione). Ipotesi più realistiche, adottate dalle principali organizzazioni internazionali, comportano un aumento significativo della spesa. L'aumento sarebbe ancora più forte se le recenti misure (in primis, Quota 100 o misure simili) fossero confermate dopo il triennio di sperimentazione.

Rapporto tra spesa pensionistica e Pil: le nuove stime al rialzo

Lo scenario della RGS è basato su ipotesi demografiche e macroeconomiche tali da annullare l'effetto che l'invecchiamento della popolazione già avvenuto e previsto – l'aspettativa di vita è prevista crescere di circa 6 anni per entrambi i sessi attestandosi a 86,1 anni per gli uomini e a 90,2 per le donne nel 2065 – avrebbe sul rapporto tra spesa pensionistica e Pil. In particolare, come mostrato nella Tavola 1 in Appendice, le previsioni della RGS sono basate sulle ipotesi che:

- il tasso di fecondità (cioè il numero medio di figli per donna), attualmente a 1,34, salga verso l'1,6;
- i flussi migratori, seppur in diminuzione rispetto agli ultimi 15 anni (quando si registravano 280.000 ingressi netti annui), assumano valori pari a circa 165.000 unità all'anno (un 7 per cento in più rispetto alla precedente previsione Istat);
- il tasso di attività totale nella fascia di età 15-64 anni cresca al 70,7 per cento nel 2070, con un aumento, rispetto al 2017, di 5,1 punti percentuali. L'aumento rifletterebbe la

n-20.pdf. Le citate leggi rivedono il sistema di indicizzazione delle pensioni (cioè un adeguamento dell'importo in base all'inflazione) per il triennio 2019-2021, e introducono Quota 100, ossia il canale di pensionamento anticipato per coloro che matureranno, nel triennio 2019-2021, un'età anagrafica maggiore o pari a 62 anni e un'età contributiva di almeno 38 anni. Si vedano <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2018/12/31/302/so/62/sg/pdf> e <https://www.cliclavoro.gov.it/Normative/Legge-28-marzo-2019-n.26.pdf>.

crescita sia del tasso di partecipazione dei lavoratori anziani (per l'innalzamento dei requisiti di pensionamento), sia del livello dei tassi di attività femminili nelle fasce di età centrali causati da una maggiore scolarizzazione;

- il tasso di disoccupazione scenda gradualmente convergendo al livello strutturale del 5,5 per cento nel 2060 (contro un valore medio di circa il 9 per cento negli ultimi 40 anni);
- il tasso di crescita della produttività salga all'1,3 per cento nel 2040 e all'1,5 nel 2070.

Sulla base di queste ipotesi, la RGS ha rivisto le previsioni di spesa rispetto a quelle del settembre 2018 contenute nella Nota di Aggiornamento al DEF (Figura 1). L'aumento previsto della spesa è pari a 0,3 punti percentuali di Pil in media lungo il periodo 2018-2040. Due terzi di questo aumento è dovuto alle maggiori spese derivanti dalle norme introdotte dalla Legge n. 26 del 2019, mentre il restante terzo deriva dal generale deterioramento del quadro macro-demografico.

Lo scenario base nazionale vs. lo scenario europeo EPC-WGA

La RGS affianca le proprie stime a quelle dello scenario *EPC-WGA baseline*, definito dall'Economic Policy Committee – Working Group on Ageing (EPC-WGA), pubblicato nell'*Ageing Report 2018*.² Le ipotesi demografiche, affidate a Eurostat, sono simili a quelle dello scenario RGS ma i flussi migratori sono superiori di 28.000 unità all'anno (i.e. 190.000 unità in media dal 2019 al 2070). Le ipotesi macroeconomiche sono invece meno ottimistiche, pur incorporando miglioramenti rispetto alle tendenze passate (Tavola 1).³ In particolare:

- il tasso di attività aumenta ma in modo meno marcato che nello scenario RGS;

² Si veda https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip079_en.pdf.

³ Per queste variabili, lo scenario EPC-WGA recepisce i parametri delle ipotesi di scenario descritto nell'*Ageing Report 2018*, mentre, per il periodo 2018-2022, la dinamica di queste variabili è quella del DEF 2019.

- il tasso di disoccupazione segue un trend decrescente, per poi attestarsi in maniera costante al 7,3 per cento a partire dal 2050;
- il tasso di crescita della produttività, eccetto per il breve periodo, è mediamente più basso, rispetto allo scenario RGS, di circa 0,4 di punti percentuali fra il 2022 e il 2045 e di circa 0,2 di punti percentuali su tutto l'arco temporale, attestandosi poi intorno all'1 per cento al 2070.

Confrontando le ipotesi demografiche e macroeconomiche, quello che emerge è un quadro complessivo più negativo nello scenario europeo EPC-WGA rispetto a quello della RGS sull'andamento del Pil (Figura 2) e, di conseguenza, sul rapporto tra spesa pensionistica e Pil (Figura 3).

Il quadro EPC-WGA prevede un aumento del rapporto spesa per pensioni su Pil di circa 2 punti percentuali nel 2035 e di 2,4 punti percentuali nel 2040, per raggiungere il suo massimo intorno al 2043. La forbice tra i due scenari inizia poi ad assottigliarsi fino ad arrivare a 0,7 punti percentuali al 2070.⁴

Il Rapporto sostiene che le ipotesi macroeconomiche adottate sono più realistiche di quelle dell'EPC-WGA, ma gli argomenti presentati non sono convincenti. Prendiamo, per esempio, il tasso di partecipazione al mercato del lavoro. Entrambi gli scenari utilizzano modelli che guardano a trend passati per stimare i valori futuri, ma la RGS considera anche un ulteriore elemento (che sarebbe stato sottovalutato dalla Commissione): l'interdipendenza tra scolarità e partecipazione al mercato del lavoro. Secondo la RGS, l'aumento previsto del tasso di scolarità, in particolare per le donne, genera un effetto negativo sui tassi di occupazione nel breve termine (perché le ragazze impegnate nella formazione non possono lavorare), ma positivo nel lungo termine sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro, perché una maggiore istruzione genererebbe maggior propensione al lavoro. Questa ipotesi sembra tuttavia forte e non supportata da dati o ricerche sul tema. La partecipazione al mondo del lavoro è infatti sì correlata al livello di educazione, ma è largamente determinata dalla struttura del mercato del lavoro per sé. Per esempio, le coorti di donne più istruite potrebbero decidere di inserirsi nel mercato

⁴ Si noti nuovamente come i due scenari portino a medesime stime fino al 2022, data l'adozione delle stesse dinamiche macroeconomiche desunte dal DEF 2019 per il breve periodo.

straniero piuttosto che in quello domestico: dunque, una maggiore scolarizzazione in Italia potrebbe non essere accompagnata da effetti positivi sul tasso di attività in Italia. In merito al tasso di disoccupazione, nuovamente, le ipotesi dello scenario RGS risultano molto più ottimistiche: porterebbero il tasso di disoccupazione a un livello che il nostro paese non registra dagli anni settanta.⁵ Al contrario, in ambito europeo il tasso di disoccupazione converge a un valore più alto derivato da stime del tasso naturale di disoccupazione (il cosiddetto NAWRU), che è probabilmente più influenzato dall'effettivo andamento della disoccupazione italiana negli ultimi decenni. Infine, risultano divergenze anche sotto il profilo della produttività. Lo scenario nazionale base utilizza una metodologia di calcolo che determina un tasso di variazione medio annuo della produttività sensibilmente maggiore rispetto alla soluzione adottata in ambito EPC-WGA; un'accelerazione che, rispetto alle serie storiche sulla produttività, appare irrealistica (il tasso di crescita medio della produttività è stato di poco superiore allo zero negli ultimi 20 anni).⁶

In conclusione, quello che emerge è un quadro di ipotesi probabilmente troppo ottimistiche nello scenario RGS, che portano così a una stima al ribasso della spesa pensionistica rispetto al Pil per gli anni a venire.

L'opinione del Fondo Monetario Internazionale

Nell'ultimo *Country Report* sull'Italia, il FMI ha riconsiderato la questione della spesa pensionistica valutando anche la misura di Quota 100.⁷ Il FMI conclude che:

- le previsioni della RGS si basano su ipotesi troppo ottimistiche su occupazione, crescita della produttività e trend demografici, anche alla luce delle dinamiche di queste variabili negli ultimi decenni;

⁵ Si veda http://seriestoriche.istat.it/index.php?id=1&no_cache=1&tx_usercento_centofe%5Bcategoria%5D=10&tx_usercento_centofe%5Baction%5D=show&tx_usercento_centofe%5Bcontroller%5D=Categoria&cHash=442f60de54147698370ad25c402fe442.

⁶ Si veda http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCN_PRODUTTI-VITA#.

⁷ Si veda <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/02/06/Italy-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-46579>.

- le previsioni del FMI, che adottano ipotesi macroeconomiche più prudenti di quelle RGS e WGA, ma considerate più in linea con i dati storici e con l'attuale situazione economico-politica, implicano che la spesa per pensioni, dall'attuale 16 per cento del Pil, arriverebbe al 20,3 per cento nel 2045⁸;
- valutando l'impatto di Quota 100, il FMI stima che la riforma, se resa permanente, aumenterebbe la spesa per pensioni fino a un ulteriore punto percentuale di Pil al 2045. Occorre però sottolineare che la spesa per i pensionamenti anticipati di Quota 100 si sta rivelando inferiore alle aspettative.⁹ Come spiegato in due precedenti note pubblicate a luglio, si stima un risparmio di 1,6 miliardi per il 2019 e di circa 2 per il 2020, rispetto alle somme preventivate nella Relazione Tecnica.¹⁰

⁸ M. Andriele, S. Heubous, A. Kangur, M. Raissi, *Italy: Toward a Growth-Friendly Fiscal Reform*, IMF working paper series WP/18/59, Washington 2018.

⁹ Si veda, a titolo esemplificativo, il seguente link: <https://www.ilsole24ore.com/art/pensioni-quota-100-costa-poco-piu-meta-previsto-ACvqJpm>.

¹⁰ Si veda <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-i-risparmi-da-rdc-e-quota100-per-il-2020>.

Tav. 1 - Sintesi delle ipotesi demografiche e macroeconomiche nello scenario nazionale base e EPC-WGA

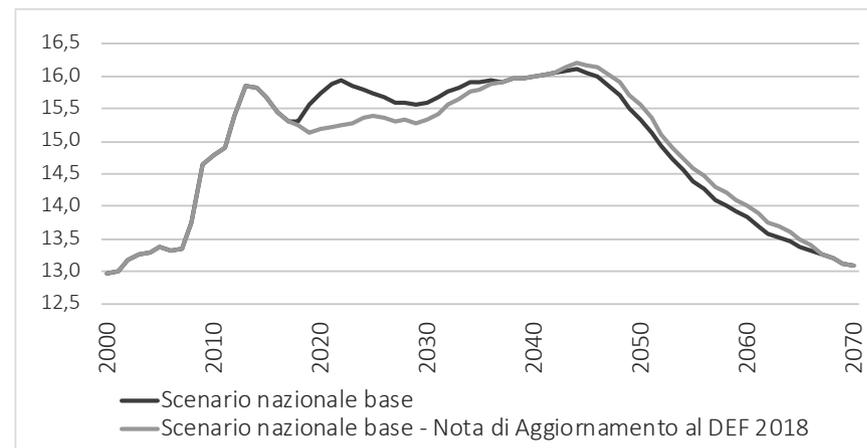
		2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070		
Scenario Nazionale base	Ipotesi demografiche	Tasso di fecondità	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6		
		Aspettativa di vita	M	78,7	81,2	82,6	83,8	84,8	85,7	86,5
			F	83,5	85,5	86,9	88,0	88,9	89,8	90,6
	Flusso netto di immigrati (.000) ¹	380	185	179	165	156	145	134		
	Ipotesi macroeconomiche	Tasso % di attività [15-64]	62,0	65,5	67,8	70,4	70,9	70,7	70,7	
		Tasso % di disoccupazione	8,4	11,2	8,2	6,0	5,6	5,5	5,5	
Tasso % di occupazione [15-64]		56,8	57,9	61,8	65,7	66,6	66,4	66,3		
Produttività ²		-0,1	0,6	1,3	1,6	1,5	1,5			
Scenario EPC-WGA	Ipotesi demografiche	Tasso di fecondità	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	
		Aspettativa di vita	M	78,7	81,2	82,5	83,7	84,8	85,9	86,9
			F	83,5	85,8	86,9	88,0	89,0	90,0	90,9
	Flusso netto di immigrati (.000) ¹	380	161	210	218	197	177	164		
	Ipotesi macroeconomiche	Tasso % di attività [15-64]	62	65,8	67,2	67,8	67,7	67,4	67,6	
		Tasso % di disoccupazione	8,4	11,2	8,5	7,8	7,4	7,3	7,3	
Tasso % di occupazione [15-64]		56,8	58,2	61,2	62,1	62,4	62,1	62,2		
Produttività ²		-0,1	0,3	0,9	1,5	1,6	1,6			

(1) Valore medio annuo del periodo

(2) Percentuale di variazione media annua nel decennio precedente

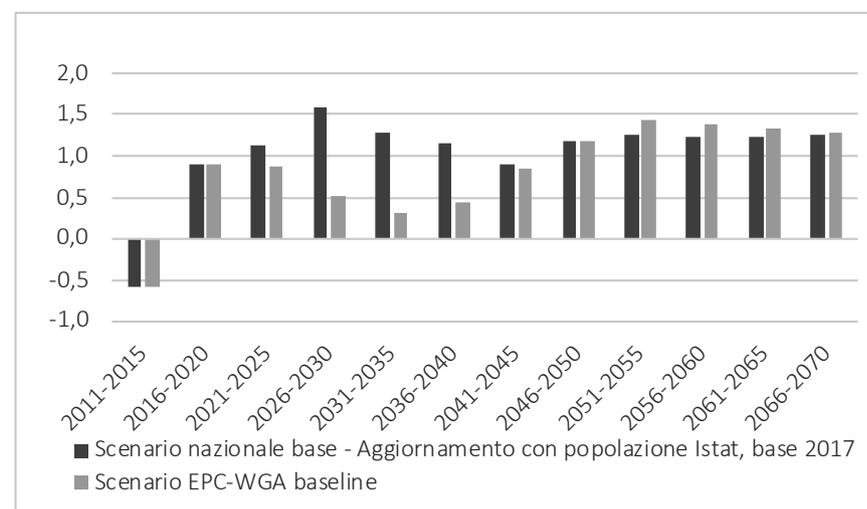
Fonte: Elaborazione Osservatorio CPI su dati RGS (Rapporto n.20)

Fig. 1 - Spesa pubblica per pensioni in rapporto al Pil - Scenario nazionale base (valori in percentuale di Pil)



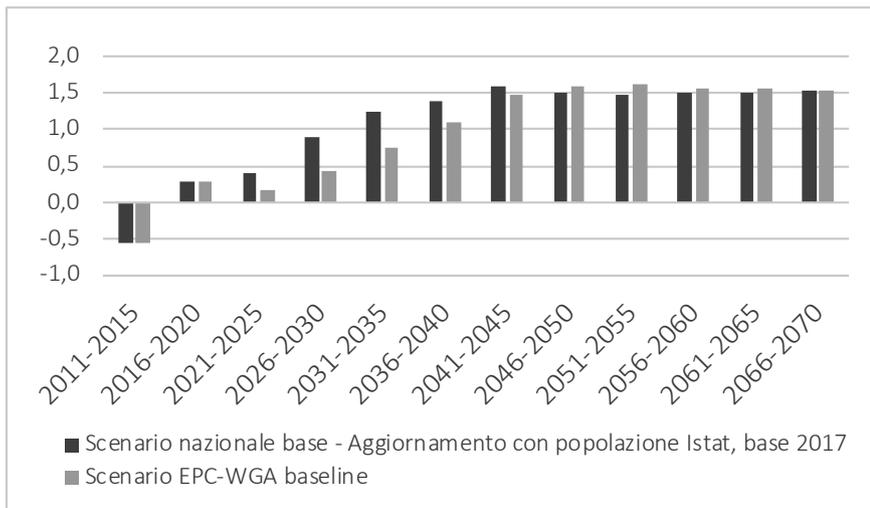
Fonte: Dati RGS

Fig. 2 - Tasso di variazione reale del Pil (valori percentuali)



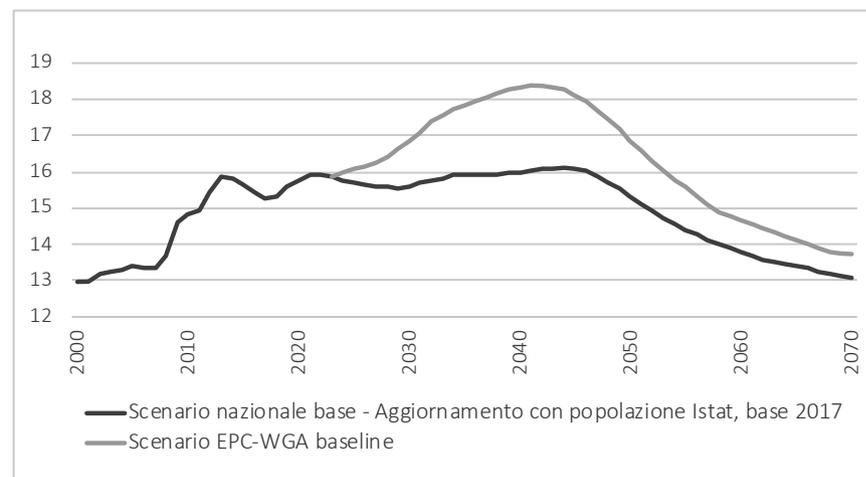
Fonte: Dati RGS

Fig. 3 - Tasso di variazione reale della produttività per occupato
(valori in percentuale)



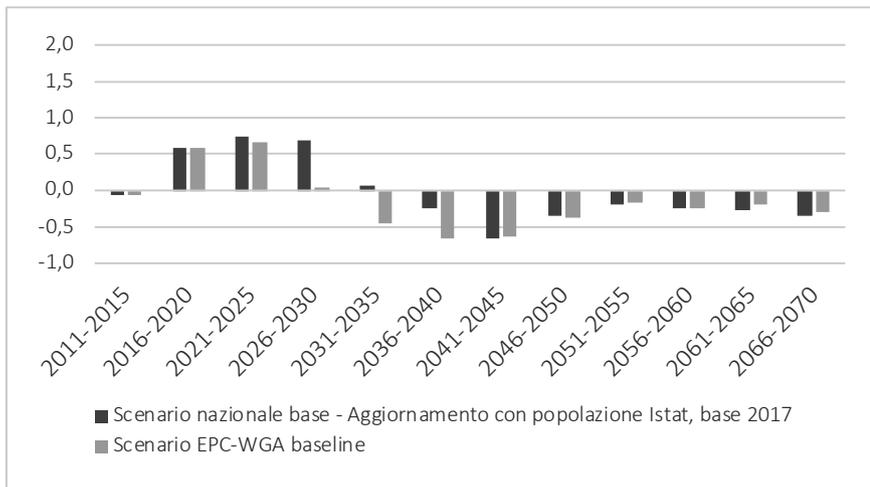
Fonte: Dati RGS

Fig. 5 - Spesa pubblica per pensioni in rapporto al Pil - Scenari a confronto
(valori in percentuale di Pil)



Fonte: Dati RGS

Fig. 4 - Tasso di variazione dell'occupazione
(valori in percentuale di Pil)



Fonte: Dati RGS

Gli acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione: si sta risparmiando?

di Stefano Olivari
30 aprile 2018

Come procede la riforma degli acquisti della pubblica amministrazione (PA) avviata con il DL 66 del 2014? La riforma mirava alla centralizzazione degli acquisti attraverso la creazione di una trentina di "soggetti aggregatori" (s.a. o centrali d'acquisto), attraverso i quali avrebbero dovuto transitare gli acquisti per certe merceologie e al di sopra di certe soglie. A quasi quattro anni dalla riforma, c'è stato un aumento degli acquisti centralizzati, ma i progressi sono ancora limitati in termini di volumi. Inoltre, restano aspetti di criticità in termini di trasparenza e pubblicità dei prezzi effettivamente pagati dalla PA.

La riforma degli acquisti del 2014

In passato l'eccessiva decentralizzazione degli acquisti della PA ha causato forti inefficienze e ha contribuito a più elevati prezzi di acquisto. Acquisti troppo decentralizzati comportano costi più elevati per diversi motivi: non si sfruttano le economie di scala (comprare all'ingrosso solitamente conviene); si moltiplicano i costi fissi relativi alla gestione delle gare; e chi gestisce le gare, soprattutto negli enti più piccoli, potrebbe non avere adeguate conoscenze tecniche.

Per porre un rimedio a questi problemi, dal 2000 è stata avviata un'azione di graduale concentrazione degli acquisti, che,

tra le altre cose, ha comportato l'istituzione di Consip, una centrale d'acquisto nazionale, col compito di aggregare gli acquisti partendo dall'analisi dei fabbisogni delle varie amministrazioni.¹ Nel tempo sono stati messi a disposizione da Consip quattro principali strumenti di acquisto e di negoziazione:

- il sistema delle convenzioni²;
- gli accordi quadro³;
- il Mercato elettronico della PA (MePA)⁴;
- il Sistema Dinamico di Acquisizione (SDA).⁵

Il sistema delle convenzioni, alcuni tipi di accordi quadro e gli ordini diretti di acquisto sul MePA sono definiti "strumenti di acquisto" in quanto i prezzi sono quelli negoziati da Consip; lo SDA, le richieste di offerta sul MePA e alcuni tipi di accordi quadro sono definiti "strumenti di negoziazione", in quanto i prezzi d'acquisto vengono negoziati dalle singole amministrazioni appaltanti.

Nel tempo sono stati introdotti anche degli obblighi di acqui-

¹ Un quadro riassuntivo dei principali provvedimenti che interessano la costituzione, i compiti e l'attività di Consip è consultabile al sito <http://www.consisp.it/societ%C3%A0-transparente/disposizioni-general/atti-general/normativa-consip>.

² Le convenzioni sono dei contratti stipulati da Consip coi quali i fornitori aggiudicatari della gara si impegnano a fornire beni e servizi alle pubbliche amministrazioni a condizioni e prezzi prestabiliti.

³ Gli accordi quadro sono dei contratti aggiudicati da Consip a una o più imprese fornitrici, che consentono una maggiore personalizzazione del contratto rispetto alle convenzioni, per esempio offrendo maggiore flessibilità in termini di prezzo, quantità e tempistiche. Nell'ambito degli accordi quadro le amministrazioni possono però gestire gare proprie (appalti specifici).

⁴ Il MePA (definito anche "l'eBay della PA") è un mercato telematico in cui un'amministrazione può effettuare acquisti al di sotto di certe soglie pre-stabilite scegliendo tra prodotti simili in base alle proprie esigenze. Si possono effettuare ordini diretti di acquisto (OdA) a condizioni contrattuali già fissate dai fornitori oppure negoziare il prezzo con un solo fornitore (trattativa diretta) o con più fornitori tramite le richieste di offerta (RdO). Il MePA si adatta bene a coprire fasce d'acquisto tali da non rendere conveniente affrontare i costi di gestione di un bando (si pensi all'acquisto di una decina di sedie).

⁵ Il Sistema Dinamico di Acquisizione funziona come un'asta elettronica dove l'ente pubblico ricerca un bene o servizio, indice un bando e invita tutte le aziende ammesse al sistema a fornire un'offerta nel rispetto dei parametri fissati.

sto centralizzato a seconda dell'amministrazione coinvolta, dell'importo e del prodotto considerato. Tuttavia, i risultati sono stati inizialmente modesti in termini di spesa coperta dagli strumenti centralizzati: per esempio, prima del 2014, le convenzioni Consip coprivano solo 8 categorie merceologiche (tra cui elettricità, carburanti e telefonia). In pratica, la grande maggioranza degli acquisti continuava a essere gestita da oltre 35.000 stazioni appaltanti sparse sul territorio nazionale.

Il DL 66 del 2014 intendeva accelerare il processo di accentrimento degli acquisti attraverso:

- l'introduzione dell'obbligo di effettuare acquisti di specifici beni e servizi di importo superiore a certe soglie solo attraverso la Consip e altri "soggetti aggregatori". I soggetti aggregatori erano limitati a 35, inclusa Consip. Ogni anno un decreto del presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) avrebbe dovuto aggiornare sia le categorie merceologiche oggetto dell'obbligo, sia le soglie rilevanti;⁶
- una maggiore trasparenza sui prezzi di acquisto delle amministrazioni e l'introduzione di prezzi sopra i quali non sarebbe comunque stato possibile comprare. Questi prezzi venivano denominati "prezzi *benchmark*" per i prodotti offerti attraverso gli strumenti di acquisto/negoziazione gestiti da Consip e "prezzi di riferimento" per altri beni e servizi.⁷ Inoltre era prevista la pubblicazione dei prezzi effettivi di acquisto da parte delle pubbliche amministrazioni, raccolti per il calcolo dei prezzi di riferimento.

⁶ L'obbligo di acquisto centralizzato grava attualmente su tutte le amministrazioni pubbliche tranne scuole e università.

⁷ I prezzi *benchmark* sono definiti in base a parametri di prezzo/qualità per i beni e servizi offerti attraverso gli strumenti di acquisto/negoziazione gestiti da Consip. Per questi prodotti sono state individuate alcune caratteristiche essenziali che ne identificano la qualità. Per esempio, il colore di un telefono non potrà più essere utilizzato come parametro per giustificare un maggior costo di acquisto. I prezzi di riferimento, calcolati come corrispondenti al quartile più basso nella distribuzione dei prezzi d'acquisto delle varie amministrazioni, dovevano essere definiti solo per i prodotti a maggiore impatto in termini di costo per la pubblica amministrazione. Si noti che, visto l'obbligo di acquisto al di sotto dei prezzi di riferimento, nel tempo la distribuzione dei prezzi di acquisto avrebbe dovuto restringersi e il prezzo medio ridursi nel tempo.

A che punto è la riforma?

Esistono al momento 32 s.a., compresa Consip.⁸ La qualità dell'operato di questi soggetti è però varia, con alcune centrali eccellenti e altre che non sono ancora operative.

Riguardo le merceologie coperte, l'unico DPCM emanato, quello del 24 dicembre 2015, ha individuato 19 categorie merceologiche di competenza dei s.a., la maggior parte delle quali comprende prodotti sanitari.⁹ Per questi prodotti, se l'importo dell'acquisto è superiore alla soglia stabilita dal DPCM, le amministrazioni sono obbligate a comprare utilizzando le Convenzioni e gli Accordi Quadro messi a loro disposizione dai s.a.; se l'importo risulta essere inferiore alla soglia, le amministrazioni provvedono agli acquisti in proprio tramite i sistemi telematici (MePA e SDA).¹⁰ Al fine di garantire l'obbligo di acquisto centralizzato, l'ANAC non rilascia il codice identificativo di gara (CIG) agli uffici che non ricorrono ai s.a., bloccando il processo di acquisto.

Riguardo alla trasparenza dei prezzi d'acquisto, si è proceduto alla pubblicazione di due Decreti Ministeriali (DM) del MEF, relativi agli anni 2016 e 2017, contenenti i prezzi *benchmark* per i singoli beni, ed è in fase di predisposizione il DM MEF per l'anno 2018. Per quanto riguarda i prezzi di riferimento, anche per la difficoltà di definire in modo omogeneo tali prezzi, l'ANAC ha definito prezzi di riferimento solo:

- nel settore sanitario, per principi attivi, dispositivi medici, materiali da guardaroba, prodotti di cancelleria, servizi di pulizia, servizi di lavanderia e servizi di ristorazione;

⁸ La delibera ANAC del 17 gennaio 2018 n.31 riporta l'elenco, così suddiviso: Consip, 19 centrali regionali, 2 per le province autonome, 10 per le città metropolitane.

⁹ Le categorie coperte in ambito sanitario sono: farmaci, vaccini, stent, ausili per l'incontinenza, protesi d'anca, medicazioni generali, defibrillatori, pace-maker, aghi e siringhe, lavanolo, servizi integrati per la gestione delle apparecchiature elettromedicali, servizi di pulizia per gli enti del SSN, servizi di ristorazione per gli enti del SSN. Le categorie coperte in ambito di spesa comune sono: *facility management* immobili, pulizia immobili, guardiania, manutenzione immobili e impianti, vigilanza armata.

¹⁰ La soglia è stata fissata a 209.000 euro, pari alla cosiddetta "soglia di rilevanza comunitaria" (rilevante cioè per far scattare certi obblighi a livello comunitario per la gestione degli acquisti); per alcune categorie merceologiche la soglia è invece di 40.000 euro.

- negli altri settori, solo per le risme di carta.

Conseguentemente, l'obbligo di pubblicazione dei prezzi effettivi di acquisto da parte delle singole amministrazioni viene applicato solo per queste merceologie. Inoltre, i dati utilizzati per il calcolo dei prezzi di riferimento nel settore sanitario sono disponibili solo per il 2013, il che rende impossibile verificare chi compra a prezzi più elevati.

Che effetti ha avuto la riforma sull'effettiva centralizzazione degli acquisti?

I dati Istat indicano che nel 2016 la spesa totale per acquisti di beni e servizi da parte della PA è stata di 90,7 miliardi.¹¹ Rispetto a questo totale, due tipi di statistiche descrivono il grado di coinvolgimento dei s.a.

Un primo concetto è quello di spesa “presidiata” che si riferisce al totale della spesa per beni e servizi che potenzialmente potrebbe essere effettuata attraverso i quattro strumenti sopra indicati. Per esempio, supponiamo che la PA compri ogni anno autovetture per 5 miliardi e che esistano convenzioni da parte dei s.a. relative alle autovetture. In questo caso la spesa presidiata è di 5 miliardi, anche se gli acquisti che passano effettivamente dai s.a. sono inferiori. La spesa presidiata è cresciuta nel tempo ed è effettivamente piuttosto consistente. La spesa presidiata da Consip (vedi sotto per gli altri s.a.) è passata da 26,6 miliardi nel 2010 (30,5 per cento della spesa totale) a 36,1 miliardi nel 2013 (40,3 per cento) e a 48,3 miliardi (53,2 per cento) nel 2016 (Figura 1 in *Appendice*). Occorre anche notare che la parte non presidiata comprende spese che sono difficili da gestire con gli strumenti attualmente in uso, per esempio le forniture militari.

Il secondo concetto è però quello più rilevante: è quello di spesa “intermediata” (talvolta definita come “erogata”), cioè gli acquisti che passano effettivamente dai s.a. utilizzando i quattro strumenti di acquisto e di negoziazione riportati sopra. Si noti che solo una parte di questi acquisti sono effettuati a prezzi pre-

¹¹ Il dato si riferisce alla voce “Consumi intermedi” della PA e non comprende svariate voci di spesa i cui prezzi di acquisto sono determinati non attraverso gare pubbliche ma attraverso accordi specifici. Queste voci, che includono principalmente l'assistenza medico generica (medici di base) e specialistica, nel 2016 sono ammontate a 44,5 miliardi.

stabiliti visto che, come sopra riportato, alcuni strumenti messi a disposizione dai s.a. consentono la negoziazione del prezzo alle singole amministrazioni appaltanti. La spesa intermediata da Consip è cresciuta da 2,8 miliardi (3,2 per cento della spesa) nel 2010, a 4,3 miliardi (4,8 per cento) nel 2013 e a 8,2 miliardi (9 per cento) nel 2016. La spesa che viene effettivamente comprata a prezzi centralizzati (almeno tramite Consip) è quindi ancora bassa anche tenendo conto di due fatti:

- Come indicato, parte della spesa intermediata da Consip avviene a prezzi ancora negoziati dalle singole amministrazioni, tramite MePA, SDA e alcuni accordi quadro. Gli 8,2 miliardi di euro intermediati da Consip nel 2016 consistevano di 2,4 miliardi di MePA, 1,2 miliardi di SDA, mentre convenzioni e accordi quadro rappresentavano solo, rispettivamente, 3,8 and 0,1 miliardi.
- Le 19 merceologie coperte dal DPCM del dicembre 2015 corrispondono a una spesa di quasi 15,8 miliardi (sempre nel 2016), una cifra ben più alta di quella intermediata da Consip.¹² Ciò vuol dire che, nonostante l'obbligo, nel 2016 probabilmente solo una parte di quanto speso dalla PA per queste merceologie veniva effettivamente intermediata da Consip.

Si potrebbe obiettare che parte della spesa centralizzata potrebbe passare attraverso altri s.a. Cosa si sa dell'operato di questi ultimi? Quasi nulla almeno in termini di statistiche aggregate. Il ministero dell'Economia e Finanze (MEF), contattato dall'Osservatorio CPI, ha confermato che, al momento, non esistono statistiche sugli acquisti intermediati (o presidiati) dagli altri s.a. L'Osservatorio ha anche contattato direttamente i principali s.a. (tra cui Arca S.p.A., la centrale di acquisto della Regione Lombardia) senza riuscire a ottenere le rilevanti informazioni. La spesa intermediata dai principali altri soggetti aggregatori non è mai stata monitorata. Ciò detto, tenendo conto del fatto che molti s.a. non sono ancora operativi e del fatto che, in ogni caso, gli altri s.a. operano prevalentemente a livello locale, non sembra che la spesa intermediata dai s.a. diversi da Consip possa essere comparabile a quella intermediata da Consip. Il totale intermediato

¹² Il dato è riportato nella relazione al Parlamento del commissario per la Revisione della Spesa del giugno 2017, consultabile al sito: http://www.governo.it/sites/governo.it/files/RelazioneSpendigReview_20062017.pdf.

dovrebbe comunque essere piuttosto contenuto rispetto al totale della spesa per beni e servizi.

Quindi, nonostante obblighi e facoltà di acquisto centralizzato in base all'amministrazione che compra, molte hanno continuato ad acquistare i prodotti sui vecchi canali senza utilizzare quelli offerti dai s.a., finendo per pagare, mediamente, un prezzo più elevato (vedi sotto). Come notato, l'ANAC può imporre l'obbligo di acquisti centralizzati solo per i beni e servizi coperti dal DPCM, un elenco ancora piuttosto limitato. Si potrebbe però sostenere che, grazie alla definizione dei prezzi *benchmark*, Consip è riuscita a contenere e a orientare i prezzi di tutto il mercato della fornitura, anche per gli acquisti al di fuori dei s.a.. Se così fosse, ne seguirebbe la necessità di cercare di allargare ulteriormente almeno la spesa presidiata. Ma non esiste una chiara evidenza empirica del fatto che gli acquisti al di fuori della centrale d'acquisto avvengano a prezzi comparabili per un effetto di "imitazione". Anzi stime recenti continuano a indicare che gli acquisti al di fuori dei s.a. sono significativamente più costosi.

I prezzi

I vantaggi derivanti da acquisti centralizzati sono confermati da una rilevazione MEF-ISTAT 2017.¹³ Questa rilevazione indica che i prezzi di acquisto tramite Consip sono in genere molto più bassi rispetto ai prezzi medi pagati per i beni e servizi acquistati fuori Consip: per esempio, acquistare fuori convenzione una city car costa in media 9088 euro, mentre comprandola in convenzione Consip costa 7520 euro, il 17 per cento in meno; per i van, minifurgoni e veicoli multifunzione, il risparmio è del 25 per cento (si veda Figura 2a). Per carburanti, buoni pasto, energia elettrica, telefonia (Figura 2b), i risparmi sono notevoli con picchi superiori al 40 per cento. La media semplice del risparmio, calcolata dall'Osservatorio CPI, è del 15 per cento.

Informazioni più precise sui prezzi di acquisto sarebbero tuttavia utili. Come si è detto, non sono ancora disponibili i dati sui prezzi effettivi degli acquisti di singole amministrazioni per tutte le merceologie previste. Confronti sono disponibili solo per le merceologie per cui l'ANAC pubblica i prezzi di riferimento,

¹³ La rilevazione è consultabile al sito: http://www.dag.mef.gov.it/razionalizzazione_acquisti/documenti/Rilevazione_MEF-ISTAT_2017_DEF.PDF.

quindi per un numero piuttosto limitato di voci. Perciò, non si è potuto verificare se i prezzi di alcuni prodotti, come per esempio delle famose siringhe spesso citate come esempio di acquisti a prezzi troppo elevati da parte di certe parti della PA, siano effettivamente uniformi su tutto il territorio nazionale.

I risparmi ottenuti e quelli ottenibili

Quanto si è risparmiato attraverso gli acquisti centralizzati? Non esiste una stima chiara. Consip ha stimato quanto potenzialmente potrebbe essere risparmiato se, per le merceologie presidiate, venissero utilizzate le convenzioni Consip (3,6 miliardi), ma questa è una cifra teorica, non un'indicazione di quanto effettivamente risparmiato attraverso le convenzioni (o altri strumenti). Visto però che quanto intermediato è relativamente contenuto, seppure in aumento, i risparmi sono molto più limitati di questa cifra.

Esiste anche uno studio, commissionato da Consip, che indica che risparmi di 2,9 miliardi potrebbero conseguire da attività legate all'innovazione e al processo (per esempio, risparmi da dematerializzazione delle gare, fatturazione elettronica e da riduzione del contenzioso). Ma anche questo è un risparmio teorico e la metodologia seguita per stimarlo non è comunque disponibile pubblicamente.

Conclusioni

Le principali conclusioni sono le seguenti:

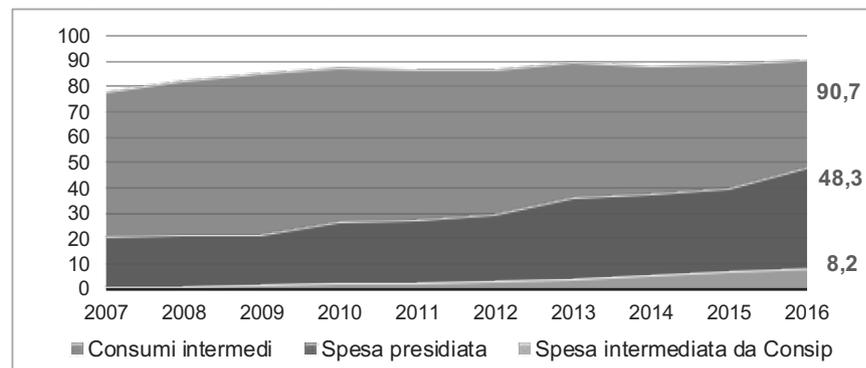
- i prezzi di acquisto tramite strumenti centralizzati sono più bassi di quelli effettuati in modo decentrato (del 15 per cento sulla base di una recente rilevazione MEF-Istat);
- la riforma del 2014 ha portato a importanti progressi nella centralizzazione degli acquisti. Tuttavia, la quota di acquisti effettivamente intermediata da Consip è ancora piuttosto bassa (il 9 per cento nel 2016). Nel 2017 la quota intermediata potrebbe essere aumentata, ma non esistono al momento dati finali in proposito. Quanto agli altri s.a. non esistono informazioni disponibili sugli acquisti

intermediati, ma è difficile pensare che il loro contributo possa essere molto significativo;

- occorre quindi muoversi in modo più rapido verso la centralizzazione. Al momento del completamento di questa nota, è prevista una riunione in maggio per discutere con gli enti territoriali il testo di un nuovo DPCM che dovrebbe allargare le merceologie per cui gli acquisti devono passare per i s.a. Si auspica la rapida approvazione di tale DPCM;
- restano anche significativi problemi di trasparenza. È essenziale rendere disponibili pubblicamente in un formato fruibile e completo i dati sui prezzi di acquisto effettivi da parte delle pubbliche amministrazioni. Occorre anche raccogliere informazioni sulle quantità acquistate da tutti i s.a. e sui relativi prezzi di acquisto;
- infine, anche se questo tema non fa direttamente parte del soggetto di questa nota, occorre anche sottolineare un ulteriore elemento di criticità nella gestione degli acquisti della PA. Restano numerosissimi i ricorsi per le gare di fornitura di beni e servizi. Alla fine del primo trimestre 2018, i ricorsi pendenti verso la sola Consip erano 651. La maggior parte dei ricorsi sono relativi alla dimensione degli appalti che viene considerata troppo elevata da parte di chi fa ricorso. Nel 76 per cento dei casi l'esito dei ricorsi è stato favorevole ai s.a., ma il fatto che in un quarto dei casi il ricorso abbia avuto successo incentiva l'appello alla giustizia amministrativa, tenendo anche conto del basso costo di iniziare un ricorso. Occorrerebbe rivedere la normativa per assicurare che il legittimo obiettivo economico di centralizzare gli acquisti non sia impedito da un uso strumentale della giustizia amministrativa, pur tutelando in modo adeguato gli interessi dei piccoli e medi fornitori della PA.

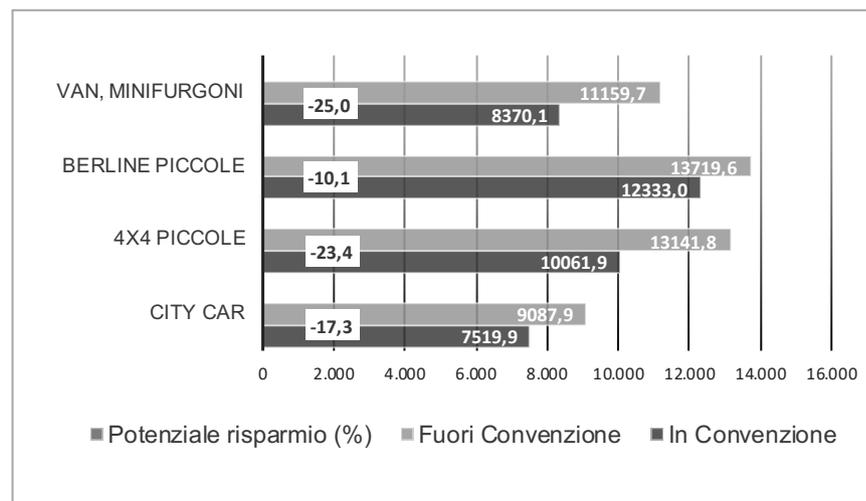
Appendice

Fig. 1 - Consumi intermedi, spesa presidiata e spesa intermediata
(valori in miliardi di euro)

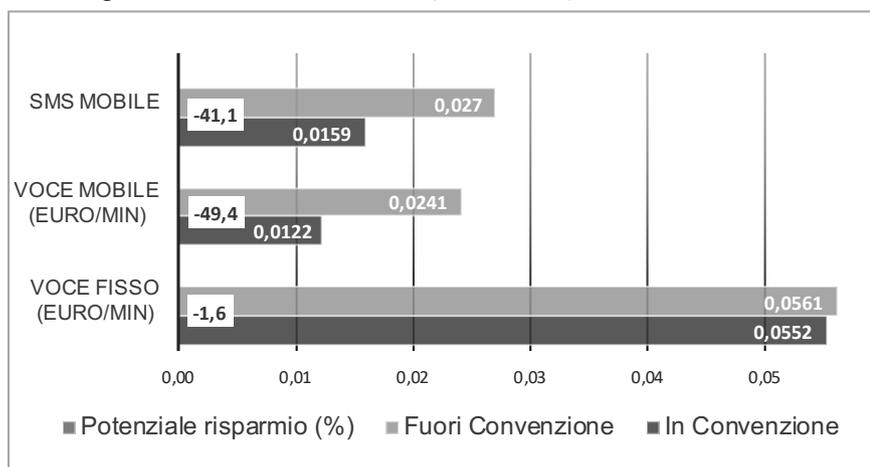


Fonte: Elaborazioni OCPI su dati UPB e Consip spa

Fig. 2A - Autoveicoli in acquisto (valori in euro)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati MEF-ISTAT 2017

Fig. 2B - Telefonia fissa e mobile (valori in euro)

Fonte: Elaborazione OCPI su dati MEF-ISTAT 2017

Illuminazione pubblica: spendiamo troppo

di Carlo Cottarelli, Carlo Valdes, Diego Bonata,
Fabio Falchi e Riccardo Furgoni¹
21 maggio 2018

In Italia il consumo di energia elettrica pro capite per l'illuminazione pubblica nel 2017 è stato il doppio di quello della media europea. La spesa complessiva per illuminazione pubblica è di 1,7 miliardi di euro, pari a 28,7 euro pro capite rispetto a una media di 16,8 euro dei principali paesi europei. Alcune misure di efficientamento potrebbero generare un risparmio notevole senza creare disagi alla collettività, realizzando un importante contenimento della spesa e una forte riduzione dell'inquinamento luminoso.

Quanto consumiamo

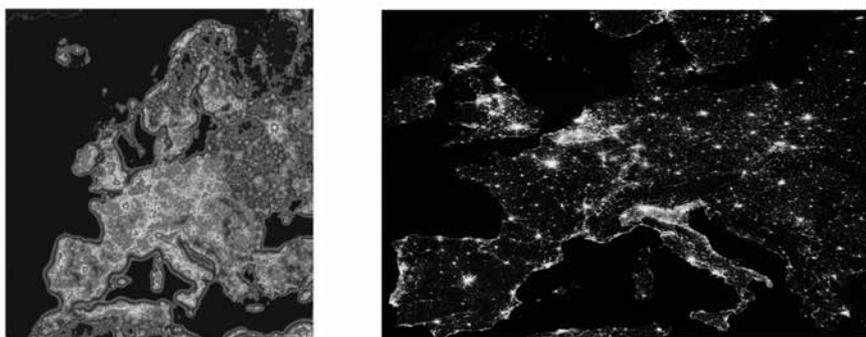
Il consumo di energia elettrica per illuminazione pubblica in Italia nel 2017 è stato approssimativamente di 6.000 GWh, con un consumo pro capite di 100 kWh, pari al doppio della media europea di 51 kWh.² Il consumo italiano è rimasto sostanzialmente stabile nell'ultimo decennio (nel 2007 il consumo era pari

¹ Fabio Falchi e Riccardo Furgoni sono affiliati all'ISTIL (Istituto di Scienza e Tecnologia dell'Inquinamento Luminoso). Diego Bonata è affiliato a Light-is.

² Per la media europea il dato viene dal Rapporto Censis sull'illuminazione pubblica di gennaio 2017. Il dato italiano è una stima degli autori su dati Terna e Istat.

a circa 6.000 GWh) e la spesa italiana per illuminazione pubblica nel 2017 è stata pari a 1,7 miliardi di euro.³ Nel 2016 la spesa pro capite in Italia è stata di 28,7 euro, molto più alta della media dei principali paesi europei (16,8 euro), di Francia (20,3 euro), Regno Unito (14,2 euro) e Germania (5,8 euro).⁴ Un'idea chiara delle differenze di consumo tra l'Italia e il resto d'Europa si può avere anche dalle immagini di *The new world atlas of artificial night sky brightness* e della NASA del 2016 (Figura 1), che mostrano la luminosità notturna del cielo d'Europa.⁵

Fig. 1 - Luminosità notturna in Europa



L'Italia è uno dei paesi più luminosi del continente. L'eccessivo consumo per illuminazione pubblica nel nostro paese è evidenziato anche dalla Figura 2, che riporta i flussi luminosi pro capite, a livello provinciale (NUTS3), di Italia e Germania.⁶ La

³ Stime degli autori su dati Terna e Istat. La lieve diminuzione della spesa rispetto al 2013, in cui la spesa era pari a 1,9 miliardi, è da imputare principalmente alla diminuzione del prezzo del petrolio.

⁴ Per il valore medio sono considerati Spagna, Francia, Germania e Regno Unito.

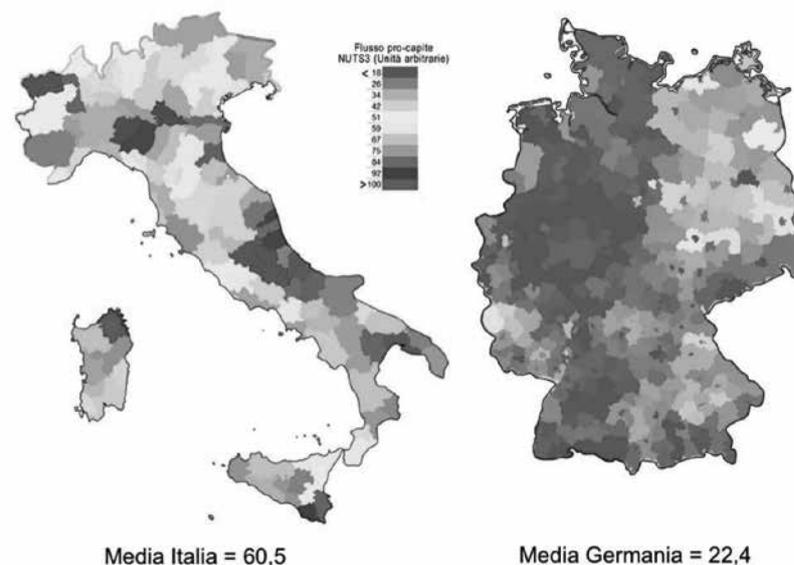
⁵ F. Falchi, P. Cinzano, D. Duriscoe, C.C.M. Kyba, C.D. Elvidge, K. Baugh, B.A. Portnov, N.A. Rybnikova, R. Furgoni, *The new world atlas of artificial night sky brightness*, Science Advances, 2016, vol. 2, issue 6, pp. e1600377; DOI: 10.1126/sciadv.1600377; NASA Earth Observatory images by Joshua Stevens, using Suomi NPP VIIRS data from Miguel Román, NASA's Goddard Space Flight Center.

⁶ Nella Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche (NUTS), il livello NUTS3 indica le province italiane.

differenza tra i due paesi è notevole: la media di flusso luminoso pro capite per l'Italia è quasi il triplo di quella della Germania.

Tra le regioni italiane il consumo pro capite più alto è registrato in Valle d'Aosta (199 kWh), Calabria (151 kWh), Basilicata (143 kWh), Abruzzo (142 kWh) e Molise (138 kWh).⁷ Le regioni più virtuose sono la Campania (80 kWh), il Lazio (81 kWh), il Veneto (85 kWh) e la Lombardia (88 kWh).⁸ Tra le province, il maggior consumo pro capite è registrato nella provincia di Parma (254 kWh), seguita da Rieti (204 kWh) e Aosta (199 kWh). Le tre province più virtuose sono Napoli (49 kWh), Milano (65 kWh) e Prato (66 kWh). Se si escludono le province di Napoli e Milano, che a causa della loro popolosità beneficiano di maggiori economie di scala, le tre province più virtuose sono Prato (66 kWh), Bolzano (71 kWh) e Vicenza (72 kWh).

Fig. 2 - Flusso luminoso pro capite (confronto Italia - Germania)



⁷ Le regioni più piccole, come Valle d'Aosta o Molise sono svantaggiate in questa classifica per le minori economie di scala.

⁸ Per Campania, Lombardia e Lazio occorre tener conto della presenza delle tre città più popolate d'Italia: Milano, Roma e Napoli.

Quanto si potrebbe risparmiare

Il risparmio potenziale stimato nelle Proposte per una revisione della spesa pubblica di marzo 2014 era di circa 300 milioni nel giro di tre anni. Le misure previste erano distinte tra misure di breve e di medio periodo. Le prime avrebbero consentito di generare risparmi a costo zero. Si trattava principalmente dello spegnimento di:

1. impianti di illuminazione pubblica extraurbana;
2. punti luce di aree artigianali e industriali.

Attualmente nessuna di queste misure è stata adottata, forse per la diffusa convinzione di una relazione tra luminosità e sicurezza. In proposito, occorre notare che:

- le possibili aree di spegnimento non riguarderebbero aree urbane in cui circolano le persone;
- la convinzione che esista una relazione positiva tra sicurezza e luminosità è priva di fondamento scientifico: studi recenti hanno mostrato che non esiste alcuna correlazione statistica né tra maggiore illuminazione e sicurezza stradale, né tra presenza dell'illuminazione pubblica ed eventi criminosi.⁹

Le misure di medio periodo, invece, consistevano nella sostituzione di impianti di illuminazione inefficienti e nel passaggio a illuminazione a LED.¹⁰ In effetti, il passaggio a LED sta avvenendo in molti comuni, ma presenta importanti criticità legate ai criteri ambientali adottati (discussi nel paragrafo successivo). Altri possibili interventi di medio periodo non specificati nel 2014 comprendono:

⁹ P.R. Marchant, *A demonstration that the claim that brighter lighting reduces crime is unfounded*, in "British Journal of Criminology", 2004, 44, pp. 441-447; R. Steinbach et al., *The effect of reduced street lighting on road casualties and crime in England and Wales: Controlled interrupted time series analysis*, in "Journal of Epidemiology and Community Health", 2015, 69, pp. 1118-1124.

¹⁰ L'illuminazione a LED è quella in cui la sorgente di luce è costituita da uno o più diodi emettitori di luce e sta progressivamente sostituendo la tecnologia precedente, in cui le sorgenti di luce erano lampade a scarica di gas (lampade al sodio ad alta pressione, lampade ai vapori di mercurio, lampade agli alogenuri metallici ecc).

1. installazione di orologi astronomici o sensori di movimento¹¹;
2. regolazione della luminosità di alcuni impianti¹²;
3. passaggio integrale a LED per gallerie e illuminazione semaforica;
4. adeguamento dei servizi di manutenzione ai costi di mercato;
5. impiego intensivo di sensori di movimento o di illuminazione adattiva.¹³

Attraverso queste misure si stima che i consumi pro capite italiani potrebbero essere ridotti nel medio-lungo periodo del 50 per cento (arrivando, cioè, alla media europea di 51 kWh), generando risparmi notevoli. Ciò è dimostrato dall'esperienza della Germania, che tra il 2007 e il 2016 ha ridotto la spesa pro capite del 53 per cento. Casi specifici di applicazione delle misure sopra citate in alcuni comuni italiani (Cittadella, Carugate, Pessano con Bornago, Rapallo, Bollate e Rottofreno) indicano che i risparmi ottenibili potrebbero essere anche più significativi, con riduzioni di consumo tra il 60 e l'80 per cento.

Gli investimenti necessari e la normativa vigente

Le misure descritte richiedono investimenti. Un gruppo di lavoro sull'illuminazione pubblica coordinato dal MISE nel 2014 aveva proposto una soluzione ancora attuale: gli investimenti necessari potrebbero essere realizzati grazie a linee di credito concesse dalla Cassa Depositi e Prestiti ai comuni. Come già accennato, a giustificazione di questi investimenti sussistono due ragioni principali:

¹¹ Gli orologi astronomici permettono di adeguare l'accensione/spegnimento degli impianti all'effettiva ora del tramonto/alba.

¹² L'intensità della luce necessaria varia in funzione di diverse caratteristiche ambientali ed è necessario che tutti gli impianti eroghino il massimo della potenza.

¹³ L'illuminazione adattiva permette la variazione dell'illuminazione in funzione di alcune variabili come flusso di traffico, orario, condizioni meteo.

- i risparmi di medio/lungo periodo ottenibili con l’ammodernamento degli impianti esistenti possono essere molto elevati;
- si porrebbe argine ai danni causati dall’inquinamento luminoso. Un numero crescente di ricerche scientifiche associa alcune conseguenze dell’eccessiva esposizione alla luce artificiale notturna (come la riduzione di melatonina nel sangue) ad alcuni tipi di cancro.¹⁴ Oltretutto, la luce artificiale notturna provoca danni sugli ecosistemi causando perdita di biodiversità.¹⁵ Limitare questi danni ambientali e alla salute porterebbe, tra l’altro, risparmi nei costi sostenuti per porre rimedio agli effetti dell’inquinamento luminoso.

Nonostante le indicazioni del citato gruppo di lavoro non siano state accolte dal legislatore, sono da segnalare alcuni interventi normativi che vanno verso una riduzione dei consumi energetici per illuminazione pubblica: (i) il Decreto 27 settembre 2017 del ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (integrato dal Decreto 28 marzo 2018, “Criteri ambientali minimi per l’affidamento del servizio di illuminazione pubblica”); e (ii) la Legge di Bilancio 2018. Tuttavia, questi interventi presentano importanti criticità.

I decreti hanno avuto il merito di aggiornare i criteri ambientali minimi, cioè i criteri che devono essere rispettati nelle

¹⁴ A. Garcia-Saenz et al., *Evaluating the Association between Artificial Light at Night Exposure and Breast and Prostate Cancer Risk in Spain*, MCC-Spain Study, *Environ Health Perspectives*, 2018; G. Glickman, R. Levin, G.C. Brainard, *Ocular Input for Human Melatonin Regulation: Relevance to Breast Cancer*, in “*Neuroendocrinology Letters*”, 2002, 23 (suppl. 2), pp. 17-22; A. Haim, B. Portnov, *Light Pollution as a New Risk Factor for Human Breast and Prostate Cancers*, 2013, Springer; James et al., *Outdoor Light at Night and Breast Cancer Incidence in the Nurses’ Health Study II*, <https://ehp.niehs.nih.gov/EHP935/> (2017); I. Kloog, A. Haim, R.G. Stevens, B.A. Portnov, *Global co-distribution of light at night (LAN) and cancers of prostate, colon, and lung in men*, in “*Chronobiology International*”, 2009, 26(1), pp. 108-125.

¹⁵ T. Longcore, C. Rich, *Ecological light pollution*, in “*Frontiers in Ecology and the Environment*”, 2004, 2(4), pp. 191-198; F. Hölker, C. Wolter, E.K. Perkin, K. Tockner, *Light pollution as a biodiversity threat*, in “*Trends in Ecology & Evolution*”, 2010, 25, pp. 681-682; E. Knop, L. Zoller, R. Ryser, C. Gerpe, M. Hörler, C. Fontaine, *Artificial light at night as a new threat to pollination*, in “*Nature*”, 2017, 548, pp. 206-209.

gare d’appalto per l’illuminazione pubblica. Ma presentano diversi limiti.

Il principale è che i decreti mirano principalmente ad assicurare che, nel caso in cui i comuni decidano di ammodernare l’illuminazione pubblica, i criteri per l’assegnazione degli appalti considerino certi standard di risparmio energetico. Questo approccio comporta diversi elementi di criticità:

- non è previsto nessun obbligo per i comuni di convergere verso obiettivi di consumo simili a quelli della media europea. I decreti comportano solo vincoli, peraltro non del tutto stringenti, nel caso in cui i comuni decidano di procedere di loro iniziativa all’ammodernamento degli impianti;
- i comuni potrebbero anche decidere di ammodernare impianti che non sono utili rispetto ai bisogni effettivi di illuminazione pubblica;
- i nuovi criteri favoriscono l’impiego di LED efficienti ma eccessivamente inquinanti rispetto alle tecnologie disponibili sul mercato.¹⁶ Il problema è però di natura economica oltre che ambientale. Infatti, l’installazione di questo tipo di impianti potrebbe costringere in futuro i comuni a dover effettuare nuovi costosi interventi di ammodernamento a tutela della salute pubblica.

La Legge di Bilancio 2018, invece, ha definito ambiziosi obiettivi di risparmio da perseguire mediante riduzione dei consumi destinati all’illuminazione pubblica. Ma né in Legge di Bilancio né in successivi interventi normativi sono definite le modalità di attuazione. Nel testo è prevista la realizzazione “di interventi di efficientamento energetico e di adeguamento alle normative vigenti sugli impianti di illuminazione pubblica” al fine di ridurre la spesa corrente. È una prescrizione del tutto generica. La definizione delle modalità di attuazione è demandata a “uno o più decreti del presidente del Consiglio dei ministri [...] da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della Leg-

¹⁶ Nei recenti piani di conversione degli impianti sta trovando largo successo l’utilizzo di LED bianchi a 4.000 K, caratterizzati da forti emissioni inquinanti nella parte blu dello spettro visibile. A questo proposito l’American Medical Association ha pubblicato un rapporto in cui consiglia di usare sorgenti a LED con il minimo contenuto possibile di luce blu e, comunque, con temperature di colore non superiori ai 3.000 K.

ge di Bilancio”. Attualmente nessun decreto è stato emanato, nonostante i tempi per l’emanazione siano già decorsi.

Al momento non esistono, quindi, norme che possono limitare efficacemente l’elevato consumo di energia elettrica per illuminazione pubblica. Eppure per il legislatore sarebbe una buona occasione: i risparmi potenziali sono considerevoli e una riduzione dei consumi non solo non comporterebbe alcun disagio alla collettività, ma assicurerebbe anche una significativa riduzione dell’inquinamento luminoso.

I sussidi nel trasporto pubblico locale

di Piergiorgio Carapella, Marco Ponti e Francesco Ramella¹
13 agosto 2018

I sussidi al trasporto pubblico locale (TPL) sono appropriati in quanto volti al miglioramento della congestione nei centri urbani. Tuttavia, l’entità del sussidio nel nostro paese, a causa di tariffe basse e alta evasione, è più elevata di quella dei principali paesi europei, mentre i costi, a causa di inefficienze varie, sono più elevati. Questi sussidi avvantaggiano tutti gli utenti, anche quelli che potrebbero permettersi di pagare un prezzo più elevato per i biglietti. Occorrono sussidi più mirati e una riduzione delle inefficienze nella produzione dei servizi di TPL.

Il settore dei trasporti pubblici locali (TPL) è caratterizzato in Italia da un basso livello di copertura dei costi di produzione con ricavi da traffico. Sulla base dei dati raccolti dall’Osservatorio Nazionale sulle Politiche per il Trasporto Pubblico Locale (2015), il grado di copertura medio dei costi operativi a livello nazionale è del 37 per cento. Il resto è coperto da trasferimenti pubblici, che nel 2014 ammontavano a più di 6 miliardi di euro (si veda Tavola 1). Un quadro analogo si registra per il settore delle ferrovie e degli altri impianti fissi con una spesa complessiva intorno ai 9 miliardi ed entrate tariffarie poco sopra i 3.²

¹ Una versione più estesa della presente nota sarà pubblicata all’interno del volume *Trasporti. Conoscere per decidere* di prossima pubblicazione di Bridges Research con Egea.

² Gli impianti fissi si riferiscono a mezzi che hanno una via di corsa predefi-

Tav. 1 - Spesa pubblica netta per settore di trasporto
(valori in miliardi di euro, dati 2014)

	Spesa lorda	Entrate fiscali-commerciali	Spesa netta per la finanza pubblica
Ferrovie e altri impianti fissi	11,9	3,2	8,7
Trasporto pubblico locale	9,8	3,5	6,3

Fonte: elaborazione Bridges Research su dati MIT

Questa bassa copertura dei costi è un fenomeno strutturale ed è del tutto in linea con la normativa attualmente in vigore: il rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi previsto dal D.Lgs. n. 422 del 1997 è infatti pari al 35 per cento. Un sussidio pubblico al TPL è anche coerente con finalità di massimizzazione del surplus collettivo, soprattutto in relazione al contenimento dei costi di congestione della mobilità individuale. Tuttavia, che la situazione attuale sia anomala in termini di entità del sussidio è reso evidente sia dai confronti tra diverse regioni italiane sia dai confronti internazionali.

Il confronto regionale

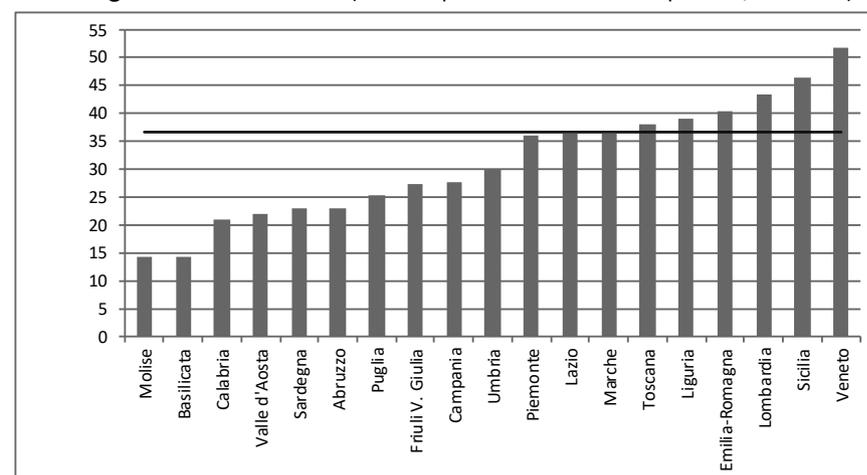
Dall'analisi dei dati su scala regionale emerge un'ampia varianza del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi (Figura 1). Le ultime rilevazioni disponibili sono relative al 2014. A quella data (e non ci sono motivi per pensare che la situazione sia fondamentalmente cambiata da allora), sei regioni avevano un rapporto ricavi da traffico-costi operativi superiore alla media: il grado massimo di copertura, pari al 51 per cento, era quello del Veneto. Seguivano la Sicilia con il 46 per cento e la Lombardia con il 43 per cento. L'elevato grado di copertura della Sicilia riflette probabilmente un modello di esercizio particolare dei tra-

nita, come la metropolitana, le tramvie o le funicolari. Le spese inserite sotto questa voce nella Tavola 1 riguardano solamente la manutenzione e gli investimenti, mentre la voce Trasporto pubblico locale si riferisce ai contributi d'esercizio. Tale classificazione è ripresa dal Conto Nazionale dei Trasporti elaborato dal ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT).

sporti extraurbani che sono affidati a privati.³ Toscana, Marche, Lazio e Piemonte si attestavano su un livello intorno al 36 per cento. Quattro regioni avevano un rapporto fra il 25 per cento e il 30 per cento: Puglia, Friuli-Venezia Giulia, Campania e Umbria; quattro tra il 20 e il 25 per cento (Calabria, Valle d'Aosta, Sardegna e Abruzzo). Due, la Basilicata e il Molise, avevano un livello di copertura inferiore al 15 per cento.⁴

Queste forti differenze non sono facilmente riconducibili a considerazioni e politiche di carattere ambientale. Si noti infatti che, sul lato dei ricavi, un confronto sui prezzi dei biglietti, pur

Fig. 1 - Ricavi da traffico (valori in percentuale dei costi operativi, dati 2014)



Fonte: Osservatorio Nazionale sulle Politiche del Trasporto Pubblico Locale

³ Il modello del trasporto extraurbano in Sicilia è basato su un ridotto numero di dipendenti non addetti alla guida, cioè non direttamente produttivi, su una struttura di servizi flessibile e molto legata al territorio, in cui gli addetti hanno un rapporto diretto con gli utenti, garantendo da un lato così le corse, le frequenze e le fermate più a loro necessarie, dall'altro un buon riempimento dei mezzi.

⁴ Purtroppo non esistono dati più aggiornati, infatti l'ultima relazione disponibile dell'Osservatorio Nazionale sulle Politiche del Trasporto Pubblico Locale (organo afferente al MIT) risale al 2015, su dati 2014. Peraltro, negli obiettivi dichiarati dell'Osservatorio si legge "L'Osservatorio si riunisce almeno due volte l'anno e relaziona annualmente alle camere sullo stato del trasporto pubblico locale". Auspichiamo quindi che vi siano presto aggiornamenti del rapporto: <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=2915>.

difficoltoso a causa del differente tipo di servizio offerto, non suggerisce differenze tariffarie rilevanti: a Milano, Roma e Torino il biglietto di corsa singola costa 1,5 euro mentre il prezzo degli abbonamenti mensili è di 35 euro per Roma e Milano, 38 per Torino. Differenze marcate emergono invece riguardo il grado di evasione nel pagamento di biglietti, generalmente più elevato nelle regioni del Sud.⁵

Il livello di sussidio dipende naturalmente oltre che dai livelli tariffari anche dall'efficienza produttiva cioè dai costi di produzione. Fare un confronto regionale sui costi unitari di produzione è complesso a causa delle differenti condizioni di produzione del servizio (come la velocità dei mezzi che dipende dal grado di congestione) oltre che delle quote delle diverse modalità di trasporto (bus, tram, metropolitana, treni) rispetto all'offerta totale del servizio di trasporto pubblico. Tuttavia, restringendo l'analisi alle maggiori aree urbane, si notano ampi divari di efficienza: in particolare, il costo unitario di produzione dei servizi di metropolitana è del 38 per cento più alto a Roma rispetto a Milano e del 54 per cento più alto rispetto a Torino. Per quanto riguarda il servizio di superficie, a Milano i costi unitari sono del 27 per cento più bassi rispetto a Roma, mentre rispetto a Torino il divario di efficienza è solamente del 4 per cento (si veda l'Appendice).

Il confronto internazionale

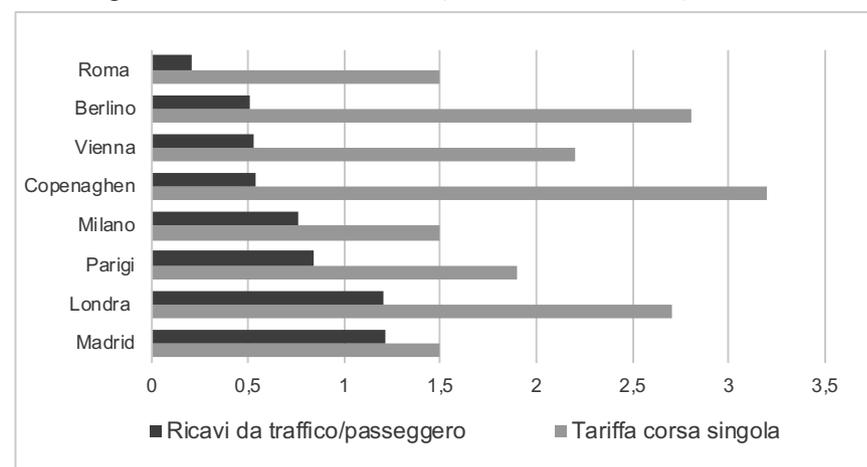
Il confronto con i principali paesi europei mostra un quadro poco lusinghiero. Nel 2015 (e anche qui non sembrano essere intervenuti fondamentali cambiamenti in termini di politiche tariffarie) i ricavi da traffico in Italia erano fra i più bassi in Europa, specialmente nella capitale: a Roma coprivano il 26 per cento dei costi, rispetto al 65 per cento di Parigi, al 55 per cento di Londra e al 48 per cento di Berlino. Queste differenze sono dovute principalmente a due fattori: l'elevata evasione tariffaria, che incide specialmente sul trasporto su gomma, e tariffe relativamente basse con poche discriminazioni di prezzo. In particolare, i biglietti di corsa singola – quelli maggiormente usati da non resi-

⁵ Un'indagine dell'agenzia Adnkronos stimava che nel 2014 l'evasione tariffaria era del 29 per cento a Roma mentre toccava picchi del 37 per cento a Napoli. A Bari la media era del 30 per cento, mentre a Bologna il valore era inferiore all'8 per cento e a Torino del 4 per cento.

denti – hanno prezzi inferiori rispetto alle principali capitali europee (si veda Figura 2). Tuttavia, anche quando si guarda ai prezzi degli abbonamenti mensili il risultato non cambia in modo sostanziale: per le aree urbane variano dai 59 euro di Madrid ai 127 di Londra (dati EMTA Eurobarometro 2016). A Roma e Milano il prezzo è di 35 euro, in linea con Copenaghen (36 euro). Madrid si rivela la capitale più virtuosa, con tariffe relativamente basse e un alto valore di ricavi da traffico per passeggero, pari a 1,2 euro (come Londra), rispetto agli 0,26 di Roma e gli 0,42 di Milano. Il risultato complessivo di biglietti e abbonamenti meno costosi e di maggiore evasione è che il ricavo per passeggero a Roma è di gran lunga il più basso tra quelli delle principali città europee (Figura 2), mentre Milano si colloca in una posizione intorno alla media.⁶

Come si è detto, le differenze nel grado di copertura dipendono anche dal diverso livello di efficienza produttiva. In proposito, i costi unitari di produzione del servizio nelle maggiori aree ur-

Fig. 2 - Ricavi da traffico e tariffe (valori in euro, dati 2015)



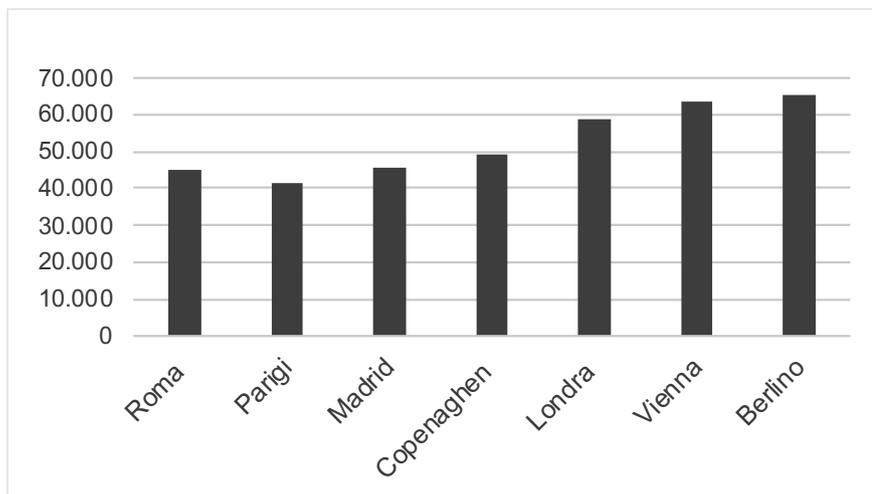
Fonte: Elaborazione OCPI su dati ASSTRA e EMTA Eurobarometro, tariffe a parità di potere d'acquisto

⁶ Una parte di questo scostamento è dovuto anche alla maggiore offerta di servizi di metropolitana di Milano rispetto a Roma. Come si può notare in Appendice, i servizi di metropolitana sono tendenzialmente più efficienti e hanno ricavi medi per passeggero superiori, grazie anche a una minore evasione.

bane del nostro paese risultano essere significativamente superiori rispetto a quelli che si registrano in altri paesi, come il Regno Unito, nei quali è stato attuato un piano di privatizzazione e liberalizzazione integrale del settore. Infatti, nel 2012 (purtroppo anche qui dati più recenti non sono disponibili), i costi unitari di produzione erano del 45 per cento più alti in Italia rispetto al Regno Unito e del 16 per cento più alti rispetto alla media dei maggiori paesi europei.⁷

Oltre ai costi unitari, un altro indicatore utile per il confronto è dato dalla produttività del trasporto pubblico su gomma. La Figura 3 mostra come Berlino e Vienna siano le città più efficienti, con il più alto numero di chilometri percorsi per autobus. Roma è in penultima posizione, appena prima di Parigi. Roma, inoltre, è ultima per quanto riguarda l'età media dei veicoli (8,75 anni), quasi tre anni più alta della media per le capitali europee. Abbiamo quindi un parco autobus piuttosto vecchio e poco uti-

Fig. 3 - Efficienza produttiva del trasporto su gomma
(bus km/numero di bus)



Fonte: Dati ASSTRA

⁷ Si veda la relazione di Bain & Company, *L'efficienza nel Trasporto Pubblico Locale in Italia*, 2014. Lo studio presenta il confronto fra l'Italia, il Regno Unito, la Germania, la Francia e la Spagna. Non ci sono dati più aggiornati, tuttavia, dato che gli affidamenti dei servizi di TPL sono piuttosto lunghi, è improbabile che la situazione si sia modificata in modo significativo.

lizzato. Per quanto riguarda la produttività del personale, quella di Roma è inferiore del 64 per cento rispetto alla media delle maggiori capitali europee.⁸

Possibili linee di riforma

Come detto in precedenza, sussidiare il TPL può essere giustificato dalla necessità di ridurre la congestione del traffico, specialmente nei centri urbani.⁹ Ma in Italia, soprattutto al Centrosud, il sussidio è molto più elevato che nel resto dell'Europa, il che suggerisce spazio per risparmi agendo sia sul lato delle tariffe che sul lato dei costi.

Sul lato delle tariffe, occorre anche tener conto che il basso livello corrente riflette probabilmente anche il desiderio di fornire un sussidio a chi, avendo un reddito più basso, usa il trasporto pubblico per motivi di lavoro. In proposito, però, occorrerebbe avere politiche più mirate che riescano effettivamente a sussidiare la domanda delle fasce più svantaggiate, aumentando le tariffe per le fasce della popolazione con livelli di reddito più elevati. Nel nostro paese, e seppure con qualche eccezione, vi è invece una tendenza generale a non differenziare le tariffe per classi di reddito, il che ovviamente genera altre distorsioni. Un esempio lampante è la detrazione per gli abbonamenti del TPL introdotta con la Legge di Bilancio 2018. Questa misura ha infatti previsto la possibilità di inserire negli oneri detraibili i costi sostenuti per il trasporto pubblico fino a 250 euro l'anno. Ciò significa che si può avere uno sconto di circa 50 euro all'anno per il trasporto pubblico e questa detrazione è possibile indipendentemente dal livello del reddito.

Sul lato dei costi, bisognerebbe migliorare drasticamente l'efficienza dei trasporti pubblici in Italia. Infatti, qualora si conseguissero livelli di efficienza paragonabili a quelli di altri paesi,

⁸ La produttività del personale è misurata dal rapporto vetture-km/numero di addetti. Tale indicatore è però influenzato anche dalla velocità commerciale dei mezzi che è più bassa in Italia rispetto agli altri paesi. Per vetture-km si intende il numero complessivo di chilometri percorsi in un anno da tutte le vetture in dotazione.

⁹ Peraltro, sarebbe in linea di principio preferibile, piuttosto che utilizzare sussidi, internalizzare i costi esterni generati dalla mobilità attraverso strumenti di tassazione, utilizzando eventualmente parte dei ricavi per compensare i percettori di redditi più bassi per il maggior costo del trasporto.

l'entità dei trasferimenti pubblici potrebbe essere radicalmente ridotta in assenza di riduzioni del livello dell'offerta.

Appendice

I casi di Milano, Roma e Torino

L'ultimo contratto di servizio stipulato con il Comune di Milano, con durata 1° maggio 2010 - 30 aprile 2017 (ora in proroga), prevede la fornitura dei seguenti servizi su base annua:

- esercizio metropolitana: 57.157.200 vetture-km;
- esercizio superficie: 76.050.264 vetture-km.

Il corrispettivo totale fissato inizialmente era pari a 671 milioni annui nel 2010 (Iva inclusa) cresciuto poi progressivamente fino ai 779,7 milioni del 2015, a causa di aumento sostanziale dell'offerta. I passeggeri trasportati complessivamente erano nel 2015 intorno ai 2 milioni al giorno.

Il costo unitario di produzione era pari a 4,7 per la metropolitana e 5,2 per i servizi di superficie, mentre gli introiti da tariffa erano pari 423 milioni nel 2015 e il rapporto ricavi da traffico/importo del contratto di servizio a 0,46. Il ricavo medio per passeggero si attesta a 0,42 euro.

Nella capitale la fornitura dei servizi di trasporto pubblico locale è affidata a due gestori:

- ATAC, società pubblica di proprietà di Roma Capitale (80 per cento dei servizi di superficie, metropolitana, tre ferrovie ex-concesse di competenza regionale);
- Roma Tpl s.c.a.r.l., consorzio di aziende private (linee di bus periferici, circa il 20 per cento dell'offerta).

L'offerta di servizi risultava nel 2015 pari a: 93,4 milioni di vetture-km per i servizi di superficie ATAC, 28,7 milioni di vetture-km per i servizi di superficie Roma Tpl e 41,9 milioni di vetture-km per la metropolitana.

Il costo complessivo dei servizi di superficie era pari a 739 milioni, quello della metropolitana a 273 milioni per un totale di oltre un miliardo di euro.

I passeggeri trasportati erano pari a 2,6 milioni sui mezzi di superficie e a 780.000 per la metropolitana.

Il costo unitario di produzione per la metropolitana era pari a 6,5, mentre ammontava a 6,7 per i servizi di superficie gestiti da ATAC. I ricavi da traffico si attestavano a 258 milioni e coprivano il 26 per cento dei costi operativi complessivi, mentre il ricavo medio per passeggero era pari a 0,26 euro – circa un terzo di quello di Milano – che risente negativamente di un più elevato livello di evasione tariffaria.

Il divario più rilevante rispetto a Milano è quello relativo alla rete della metropolitana. Si evidenzia come, con riferimento alla rete di superficie, il livello di copertura dei costi sia solo marginalmente inferiore a quello calcolato per la città di Milano mentre è molto ampio il divario per quanto riguarda la rete di metropolitana. I costi operativi per le due reti sono analoghi ma i ricavi da traffico stimati sono a Milano pari a quasi tre volte quelli di Roma.

Antecedentemente all'anno 2006 nella città di Torino il servizio di trasporto pubblico era offerto solo con mezzi di superficie. Nel febbraio del 2006 è stata aperta all'esercizio la prima tratta di 7 km della linea metropolitana M1 prolungata a 9,6 km nel 2007 e infine a 13,2 km nel 2011.

Nel 2011 il costo di produzione è risultato pari a 384 milioni (349 milioni per il servizio di superficie e 35 milioni per la metropolitana), che comporta un costo unitario di produzione pari a 4,2 per la metropolitana e a 6,4 per i servizi di superficie. I ricavi da traffico si sono attestati sui 79 milioni con un ricavo medio unitario per passeggero pari a 0,45 euro.

Nel periodo analizzato il rapporto ricavi da traffico/costo totale di gestione è rimasto sostanzialmente invariato: dal 21 per cento del 2006 si è passati al 20,7 per cento del 2010. Quello della metropolitana, cui erano riconducibili nel 2010 circa il 9 per cento dei costi di produzione e l'11 per cento dei ricavi, è cresciuto dal 22,2 al 26 per cento. Non sono disponibili dati di costo e ricavi per gli anni successivi.

Tra il 2010 e il 2015 il numero di passeggeri della linea metropolitana è cresciuto dell'80 per cento passando da 22,9 a 41,1 milioni di passeggeri/anno.

Assumendo, in prima approssimazione, che i costi di produzione siano cresciuti proporzionalmente al prolungamento della linea completato nel 2011, si determinerebbe nel 2015 un aumento del 37,5 per cento rispetto al 2010; ipotizzando, inoltre, che i ricavi siano aumentati proporzionalmente all'utenza, il rapporto ricavi da traffico su costi di gestione si attesterebbe attualmente intorno al 34 per cento.

Si rileva un divario molto ampio rispetto al dato sopra indicato per la città di Milano.

Le due realtà presentano inoltre livelli di frequentazione diversi: nel caso delle tre linee “storiche” di Milano si registra un numero medio di passeggeri per km di linea di poco superiore ai 4,9 milioni.

La metropolitana di Torino ha una frequentazione di circa 3,1 milioni di passeggeri: a parità di domanda con le linee di Milano e con offerta invariata, il rapporto ricavi da traffico/costi di gestione salirebbe a 0,53 euro.

Alitalia: una storia di perdite e interventi statali

di Carlo Valdes
10 dicembre 2018

Alitalia nella sua storia ha ricevuto ampio sostegno economico dallo stato da cui, in alcune occasioni, è direttamente dipeso il mantenimento in vita della società.

- *Tra il 1974 e il 2016 la compagnia ha accumulato perdite per 9 miliardi.*
- *Dal 1974 a oggi lo stato ha speso per Alitalia 10,6 miliardi.*
- *Di questi 10,6 miliardi, quasi la metà sono stati spesi negli ultimi dieci anni, cioè dopo la privatizzazione del 2008. Ciò evidenzia bene come il rapporto tra la compagnia e lo stato non si sia affatto interrotto dopo la privatizzazione.*
- *Tutti gli anni in cui la compagnia ha registrato utili sono stati accompagnati o anticipati da interventi statali.*

Alitalia nella sua storia ha ricevuto ampio sostegno economico dallo stato da cui, in alcune occasioni, è direttamente dipeso il mantenimento in vita della società. Tuttavia, agli interventi pubblici nella compagnia non sembra essere mai seguito un miglioramento strutturale della capacità della stessa di competere nel mercato. In questa nota ci occuperemo principalmente di capire quanto denaro pubblico sia stato speso per Alitalia e quale debba essere il ruolo dello stato nel futuro della compagnia.

Tuttavia, prima è utile ripercorrere brevemente la storia della

partecipazione pubblica nella società e analizzare la serie storica dei risultati d'esercizio.

La storia delle partecipazioni pubbliche in Alitalia

Dalla nascita nel 1946 fino al 2008, il controllo della società è rimasto nelle mani dello stato (tramite l'Iri, il ministero delle Partecipazioni statali o il MEF). La partecipazione pubblica non è però rimasta sempre stabile, ma è stata gradualmente ridotta: il controllo è stato sostanzialmente totalitario fino al 1985, anno in cui la partecipazione statale è scesa all'84,1 per cento del capitale ordinario.¹ Nel 1998 la partecipazione è stata ulteriormente ridotta al 53 per cento.² Dopo il passaggio di consegne dall'Iri al MEF nel 2000, la partecipazione è aumentata fino al 62,4 per cento nel 2002 per poi essere nuovamente ridotta al 49,9 per cento nel 2005.

Nel 2008, dopo risultati disastrosi e un prestito ponte per garantire la continuità aziendale, il governo ha varato alcuni interventi orientati a far ammettere la compagnia all'amministrazione straordinaria e individuare possibili acquirenti.³ Così, nel dicembre 2008 la *good company* (cioè il marchio e i principali asset aziendali) è stata comprata da CAI Compagnia Aerea Italiana, una cordata di imprese molto eterogenee tra loro che determinava di fatto la privatizzazione dell'azienda, mentre la *bad company* (cioè tutto ciò che non è stato acquisito da CAI), è rimasto in amministrazione straordinaria.⁴ La nuova proprietà non è riuscita a risollevare le sorti dell'azienda e nell'agosto 2014 viene concluso

¹ Nella stessa occasione la partecipazione al capitale privilegiato (che era aumentata negli anni precedenti fino a raggiungere il 99 per cento) è scesa al 69,2 per cento.

² In questa seconda occasione, tutte le azioni privilegiate e di risparmio sono state mutate in azioni ordinarie e collocate presso investitori istituzionali. Inoltre, una parte delle azioni è stata assegnata ai dipendenti della società.

³ Per il dettaglio degli interventi normativi si veda il Dossier del Servizio Studi del Dipartimento Trasporti del Senato "Misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia S.p.A. DL 55 / A.C. 4452" del maggio 2017.

⁴ Nel 2008 la CAI era composta da Air France-KLM S.A. (25%), FIRE S.p.A. (11% circa), Intesa San Paolo S.p.A. (9% circa), Atlantia S.p.A. (9% circa) IMMSI S.p.A. (7%), T.H. S.A. (5% circa) Toto S.p.A. (5% circa) e altri azionisti minori.

con Ethiad un accordo che ridurrà la quota di CAI al 51 per cento (in questa occasione entra nel capitale di CAI anche lo stato, tramite Poste Italiane con una quota del 2 per cento), ed Ethiad a detenere il restante 49 per cento. L'ingresso di Ethiad si è rilevato comunque insufficiente per risollevare l'azienda, che si è trovata nuovamente sull'orlo del fallimento nel 2017.

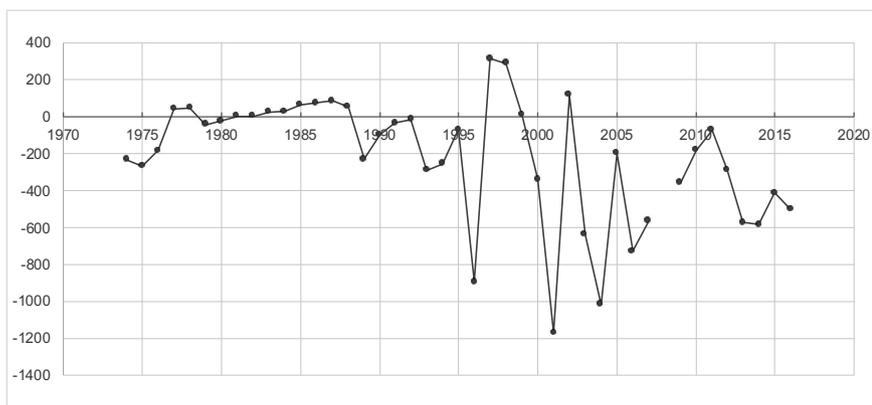
Nel maggio 2017 la società viene messa in amministrazione straordinaria sotto la guida dei commissari Gubitosi, Laghi e Paleari e il governo accorda un nuovo prestito ponte di 900 milioni destinato a tenere in piedi l'operatività dell'azienda, consentirne il risanamento e avviare la raccolta delle offerte dei compratori interessati. Il prestito ponte (che originariamente aveva scadenza per il 30 settembre 2018 ed è stato prorogato), dovrà essere restituito entro il 15 dicembre 2018, data entro la quale dovrà anche essere conclusa l'operazione di cessione dell'azienda. Tuttavia, da fonti di stampa sembra che il governo intenda estendere il prestito a giugno 2019.

Le performance di Alitalia nella storia

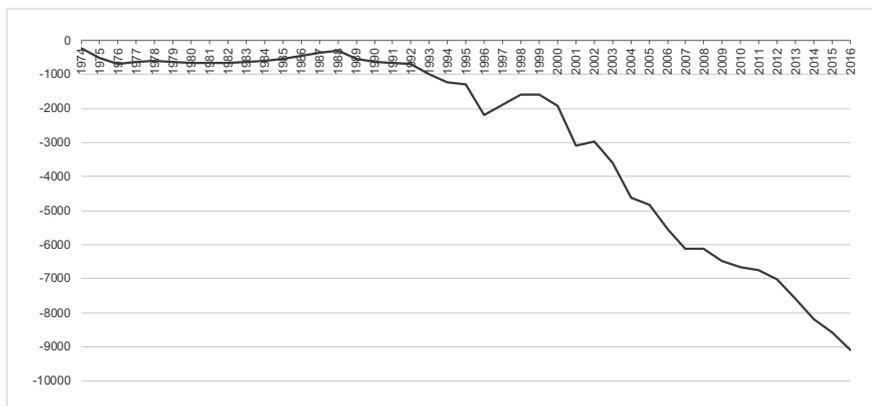
Il problema della redditività negativa della compagnia può essere definito "patologico" da molti anni. Ricostruendo la serie storica dei redditi d'esercizio (con i dati disponibili che risalgono fino al 1974) si osserva che il definitivo declino della compagnia è cominciato oltre venti anni fa (Figura 1).⁵

Partiamo dal 1974. Dopo alcuni risultati negativi nel triennio 1974-1977, la redditività della compagnia è rimasta positiva e stabile per quasi tutti gli anni ottanta anche se, come mostreremo nel paragrafo successivo, dietro questi risultati positivi non sono mai cessati gli interventi dello stato. Dal 1988 i risultati hanno cominciato a deteriorarsi, prima nel 1989, poi nel 1993-1994, arrivando al primo vero crollo nel 1996. Da quel momento, salvo

⁵ Tutti i dati di questa nota relativi ai redditi netti della società e agli oneri a carico dello stato fino al 2008 sono resi disponibili da Mediobanca nel rapporto *Stima dei costi diretti, pubblici e collettivi, originati dalla gestione Alitalia (1974-2014)*. Per gli anni successivi, i redditi d'esercizio sono ottenuti dai bilanci dell'azienda, mentre gli oneri a carico dello stato sono calcolati tenendo conto sia di alcune stime di Mediobanca, sia di quanto riportato nel Dossier del Servizio Studi del Dipartimento Trasporti del Senato "Misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia S.p.A. DL 55 / A.C. 4452" del maggio 2017.

Fig. 1 - Redditi netti di Alitalia (1974-2016, in milioni di euro del 2017)

Fonte: Elaborazione OCPI su dati Mediobanca (fino al 2007), dati di bilancio consolidato di CAI SpA (fino al 2013), dati di bilancio di Alitalia SAI fino al 2016. I valori per gli anni 1974-1980 si riferiscono a dati di bilancio non consolidati. Per il 2008 non è stato possibile ricostruire il valore.

Fig. 2 - Redditi netti cumulati di Alitalia (1974-2016, in milioni di euro del 2017)

Fonte: Elaborazione OCPI su dati Mediobanca (fino al 2007), dati di bilancio consolidato di CAI SpA (fino al 2013), dati di bilancio di Alitalia SAI fino al 2016. I valori per gli anni 1974-1980 si riferiscono a dati di bilancio non consolidati. Per il 2008 non è stato possibile ricostruire il valore. Quindi, per la realizzazione di questo grafico il reddito netto del 2008 è stato fissato pari a zero.

alcuni esercizi nel 1997-1999 e nel 2002, in cui i risultati positivi sono comunque stati accompagnati da importanti interventi statali, la redditività della compagnia è sempre stata negativa.⁶ La cumulata dei redditi netti di Alitalia mostra chiaramente come l'azienda non sia mai riuscita a migliorare stabilmente la redditività e recuperare le perdite storiche (Figura 2). Si osservi che le perdite cumulate erano pari a 1,3 miliardi di euro già nel 1995, a 4,8 miliardi nel 2005 e 8,6 miliardi nel 2015. Le perdite cumulate nel 2016 ammontano a 9 miliardi.⁷

Quanto è costata Alitalia allo stato?

In questo quadro di perdite ripetute, l'intervento dello stato è stato sostanzialmente continuo. Inoltre, al crescere delle perdite dell'azienda nel tempo, crescente è stato anche il contributo statale per il mantenimento in vita della compagnia.

Grazie ai dati resi disponibili da Mediobanca (fino al 2008) e ai dati di bilancio, si può ricostruire sia la serie storica degli oneri lordi a carico dello stato (cioè l'insieme delle somme stanziare a favore dell'azienda), sia gli oneri netti (calcolati sottraendo agli oneri lordi i proventi per il socio pubblico, come dividendi e vendite di azioni e obbligazioni).⁸

Gli oneri lordi sopportati dallo stato tra il 1974 e il 2017 sono pari a 10,6 miliardi di euro (valori del 2017, Figura 3).

Di questi, il 48 per cento è dovuto ai 16 aumenti di capitale a cui ha partecipato lo stato. Il resto è dovuto a contributi per la cassa integrazione (18 per cento), prestiti ponte (12 per cento), spese per ripiano del passivo dell'amministrazione straordinaria del 2008 (12 per cento), contributi per l'addestramento del personale (2 per cento) e altre voci residuali.⁹ Occorre notare due elementi importanti:

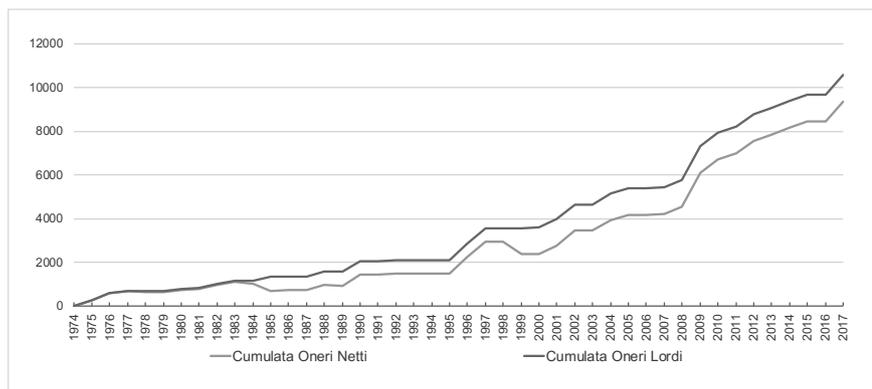
⁶ Si tenga conto del fatto che il reddito positivo del 2002 è stato determinato da un risarcimento da parte di KLM a seguito di un contenzioso.

⁷ Tutti i valori di questa nota, anche dove non specificato, sono espressi in euro del 2017.

⁸ Negli anni successivi alla privatizzazione del 2008, oneri lordi e netti sono simili visto che la partecipazione dello stato al capitale è quasi nulla.

⁹ Con riferimento ai prestiti ponte, l'erogazione è stata contata come aumento degli oneri lordi a carico dello stato e il rimborso come diminuzione. I prestiti ponte nella storia di Alitalia sono stati tre:

Fig. 3 - Oneri cumulati a carico dello stato
(1974-2007, valori in milioni di euro del 2017)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati Mediobanca (fino al 2007), dati di bilancio consolidato di CAI SpA (fino al 2013), dati di bilancio di Alitalia SAI fino al 2016. I valori per gli anni 1974-1980 si riferiscono a dati di bilancio non consolidati. Per il 2008 non è stato possibile ricostruire il valore. Quindi, per la realizzazione di questo grafico il reddito netto del 2008 è stato fissato pari a zero.

- dei 10,6 miliardi di oneri lordi, quasi la metà (il 48 per cento) sono stati spesi negli ultimi dieci anni, cioè dopo la privatizzazione del 2008.¹⁰ Ciò evidenzia bene come il

1. nel 2004 il prestito è stato di 482 milioni di cui ne sono stati restituiti 474 nel 2005. I maggiori oneri a carico dello stato sono quindi pari a 8 milioni;
2. nel 2008 il prestito è stato di 332 milioni. L'obbligo di rimborso è rimasto a carico della *bad company* messa in amministrazione straordinaria. Per questo la somma è stata interamente considerata come aumento degli oneri lordi;
3. nel 2017 il prestito complessivo (somma di due interventi separati) è stato di 900 milioni. Questo dovrà essere considerato come onere a carico dello Stato fino al rimborso atteso per dicembre 2018 o giugno 2019.

¹⁰ Per gli interventi a carico dello Stato prima della privatizzazione si veda il rapporto Mediobanca. Gli interventi statali a seguito della privatizzazione sono stati:

1. due prestiti ponte concessi nel 2008 (332 milioni di euro) e nel 2017 (900 milioni di euro);
2. operazioni di tutela dei risparmiatori per 320 milioni;
3. perdite a carico del MEF e interventi di ripiano del passivo per un ammontare totale di 1,6 miliardi;
4. somme per la cassa integrazione e per la mobilità complessivamente pari a 1,9 miliardi tra il 2009 e il 2015;

rapporto tra la compagnia e lo stato non si sia affatto interrotto dopo la privatizzazione;

- tutti gli anni in cui questa ha registrato utili sono comunque stati accompagnati o anticipati da interventi statali (Figura 4).

Gli oneri netti, calcolati sottraendo agli oneri lordi i proventi per lo stato derivanti dalla partecipazione pubblica nella compagnia, sono invece pari a 9,4 miliardi tra il 1974 e il 2017 (Figura 3). La differenza tra oneri lordi e netti è quindi di 1,2 miliardi ed è dovuta in larga misura (980 milioni) alle vendite di azioni e obbligazioni che hanno portato la partecipazione pubblica nel tempo dall'essere quasi totalitaria a sparire del tutto.¹¹ Solo 244 milioni sono invece i dividendi incassati dallo stato.

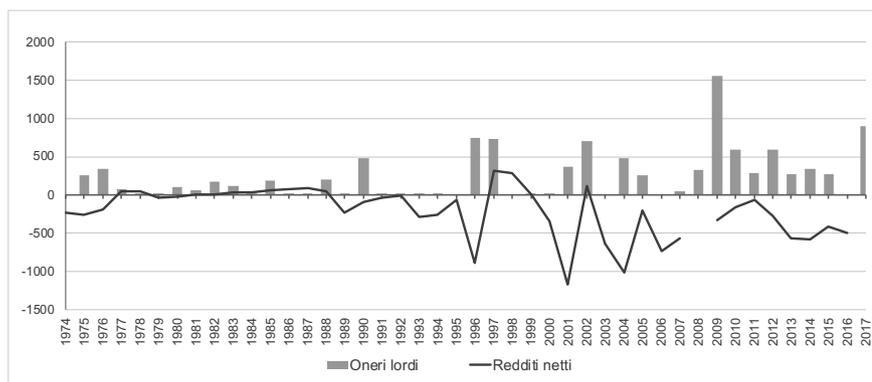
Si potrebbe obiettare che tra i proventi dello stato bisognerebbe contare anche il gettito derivante dalle imposte pagate dall'azienda, ma questo ragionamento sarebbe sbagliato. In effetti, le imposte dovute allo stato non hanno nulla a che vedere con il fatto che la compagnia sia partecipata dal settore pubblico: se al posto dello stato ci fosse stato un altro azionista privato lo stato avrebbe comunque beneficiato di quel gettito fiscale.

5. una partecipazione al capitale di Alitalia CAI tramite Poste Italiane per 76 milioni.

Nella ripartizione tra i vari anni degli oneri lordi sostenuti dopo la privatizzazione si è operato come segue: le uscite per i prestiti ponte sono state imputate agli anni in cui è stato realizzato il prestito; le operazioni di tutela dei risparmiatori sono state imputate al 2012, anno di scadenza dei titoli di stato dati agli obbligazionisti Alitalia dal MEF in cambio delle obbligazioni di questi ultimi; le spese per Cassa integrazione e per mobilità dei lavoratori (1,9 miliardi, stime di Mediobanca) sono state interamente ripartite tra gli anni di competenza delle misure (2008-2012 per la CIGS e 2012-2015 per la mobilità); le perdite a carico del MEF dovute alle obbligazioni Alitalia nel portafoglio del ministero sono imputate all'anno di scadenza delle obbligazioni (2010, per un valore di 305 milioni, stima di Mediobanca); il ripiano delle passività dell'amministrazione straordinaria del 2008 (pari a 1,3 miliardi, stima di Mediobanca) è stato interamente imputato al 2009, giacché la *bad company* è rimasta in amministrazione straordinaria dal dicembre dell'anno prima. La partecipazione di Poste per 76 milioni è conteggiata come spesa dell'anno di ingresso della società nel capitale di Alitalia (2014). Eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

¹¹ Sono contate in diminuzione dei proventi le minusvalenze verificatesi a seguito di cessioni di azioni e obbligazioni.

Fig. 4 - Contributi statali e Redditi netti di Alitalia
(1974-2007, in milioni di euro del 2017)



Fonte: Elaborazione OCPI su dati Mediobanca (fino al 2007), dati di bilancio consolidato di CAI SpA (fino al 2013), dati di bilancio di Alitalia SAI fino al 2016. Per i redditi netti valgono i dettagli della Figura 1. Per gli oneri lordi valgono i dettagli della Figura 3.

Le difficoltà nel mercato e il futuro dell'azienda

Sebbene Alitalia abbia sempre avuto difficoltà a reggersi sulle proprie gambe, il vero declino della compagnia è iniziato nel corso degli anni novanta, specie a causa dell'incapacità di fronteggiare i robusti cambiamenti dovuti all'ingresso nel mercato delle compagnie low cost nel corto raggio. Tutti gli esperti in materia (e anche l'ex commissario straordinario Gubitosi) concordano sul fatto che il principale errore nella storia di Alitalia sia stata la concentrazione delle attività sul corto raggio proprio nel momento in cui il lungo raggio rimaneva l'alternativa più profittevole per le aziende con modelli di business tradizionali.¹² L'altro errore strategico a cui gli esperti fanno riferimento nello spiegare il declino di Alitalia è la rottura con KLM, che invece

¹² Di recente, il mercato domestico è stato nuovamente "attaccato" dall'ingresso delle società low cost negli aeroporti principali (come quello di Roma Fiumicino) e dal miglioramento della concorrenza nel settore ferroviario che, con l'alta velocità, è diventato in Italia un concorrente diretto all'Alitalia, specie su alcune tratte come la Roma-Milano, Torino-Roma, Torino-Napoli. Negli anni passati, anche nel lungo raggio è aumentata la concorrenza a causa dell'ingresso nel mercato delle compagnie orientali.

avrebbe potuto garantire un futuro migliore alla società grazie alle economie di scala che ne sarebbero derivate.¹³

Ma a prescindere da quali siano state le ragioni dell'insuccesso di Alitalia negli anni passati, occorre chiedersi quale debba essere il rapporto futuro tra l'azienda e lo stato, anche perché l'amministrazione straordinaria ha ormai esaurito i propri compiti (dai dati presentati dai commissari si apprende che le perdite a fine 2018 potrebbero essere ridotte rispetto al passato e l'azienda almeno parzialmente risanata) e il prestito ponte dovrebbe essere rimborsato entro il 15 dicembre 2018, a meno che le notizie di stampa di questi giorni trovino conferma e il rimborso sia rimandato a giugno 2019.

L'attuale ministro dello Sviluppo Economico ha espresso la volontà di (i) agevolare l'ingresso di Ferrovie dello Stato nella futura compagine azionaria, (ii) invitare alla partecipazione della società alcune partecipate dello stato (non è stato specificato a quali si riferisce), (iii) convertire una parte dell'ultimo prestito ponte in azioni che resterebbero in capo al ministero dell'Economia e (iv) far intervenire Cassa Depositi e Prestiti per finanziare l'acquisto e il leasing di aerei per il lungo raggio.¹⁴

È auspicabile che non si operi in questa direzione. Non si vede infatti nessun motivo per cui lo stato debba partecipare nel capitale di una compagnia di linea quando, nei principali paesi, questo non avviene. Un documento dell'ICAO (l'organizzazione internazionale dell'aviazione civile delle Nazioni Unite) mostra che il settore pubblico partecipa solo in alcune delle cosiddette "compagnie di bandiera" (Tavola 1).¹⁵ Lo stato non ha nessun vantaggio comparato nella gestione di una compagnia aerea e, sempre alla luce di quello che accade negli altri paesi, tale gestione non sem-

¹³ Una ricostruzione degli eventi che portarono alla rottura dell'accordo tra Alitalia e KLM è presente nell'archivio storico di "Repubblica": <http://www.repubblica.it/online/economia/klm/klm/klm.html>.

¹⁴ Per le dichiarazioni si vedano i seguenti video: 1) <https://www.youtube.com/watch?v=F701j8EoTp4> e 2) <https://www.youtube.com/watch?v=FuC4Nz3BdTk>. A seguito di queste dichiarazioni, Ferrovie dello Stato (società controllata al 100 per cento dal Ministero dell'Economia e delle Finanze) ha formalizzato la propria manifestazione di interesse per l'azienda il 12 ottobre 2018 (https://www.fsitaliane.it/content/dam/fsitaliane/Documents/media-ed-eventi/comunicati-stampa-e-news/anno-2018/ottobre/2018_10_12_CS_FS_Italiane_manifestazione_interesse_Dossier_Alitalia.pdf).

¹⁵ https://www.icao.int/sustainability/Documents/FINAL_Airlines%20Privatization.pdf.

bra giustificata da “fallimenti del mercato” (cioè dalla incapacità del mercato di produrre beni e servizi necessari alla collettività).

La gestione commissariale sembra aver per il momento ridotto le perdite. È prematuro dire in che misura questo sia un cambiamento strutturale. Ma i casi sono due: se la compagnia è stata risanata non si capisce perché un passaggio in mano pubblica sia giustificato. Se la compagnia non è stata risanata, non si vede perché la gestione pubblica possa portare alcun beneficio. Da un lato si rischierebbe di generare nuovi interessi politici intorno all'andamento della compagnia e mettere altri soldi pubblici a rischio per nuovi interventi sulla stessa in futuro. Dall'altro, i dati analizzati nei paragrafi precedenti ci mostrano come per lo stato non sia mai stato conveniente avere partecipazioni nella società e che la gestione in mano pubblica non ha dato risultati brillanti.

Tav. 1 - Compagnie di bandiera e partecipazione pubblica

Nazione	Compagnia	Partecipazione pubblica
Belgio	Brussels Airlines	0,0%
Canada	Air Canada	0,0%
Germania	Lufthansa	0,0%
Irlanda	Aer Lingus	0,0%
Italia	Alitalia	0,0%
Spagna	Iberia	0,0%
Svizzera	Swiss (Swiss International Air Lines)	0,0%
Regno Unito	British Airways	0,0%
Stati Uniti	American Airlines	0,0%
Olanda	KLM Royal Dutch Airlines	5,9%
Francia	Air France	18,0%
Austria	Austrian Airlines	39,7%
Portogallo	TAP Portugal	50,0%
Cina	Air China	53,1%

Fonte: ICAO (dati 2016)

L'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani nasce nel novembre 2017 ed è parte dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Attualmente è composto dal Direttore Carlo Cottarelli, dal Vicedirettore Giampaolo Galli e dai giovani economisti: Fabio Angei, Alessandro Banfi, Beatrice Bonini, Edoardo Frattola, Luca Gerotto, Andrea Gorga, Pietro Mistura e Stefano Olivari.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

Osservatorio CPI

| Osservatorio conti pubblici italiani

“Che cosa serve ora per far crescere l’economia italiana?

Non basta migliorare i conti pubblici. Occorre fare qualcosa di diverso: ridurre la burocrazia, rendere la giustizia civile più veloce, recuperare risorse per ridurre le aliquote fiscali attraverso il recupero dell’evasione e il taglio della spesa meno produttiva.”

Carlo Cottarelli

