

Finanza Pubblica



Questo corso ha l'obiettivo di fornire le basi per la comprensione delle principali peculiarità della Finanza pubblica considerando gli aspetti che vanno dalla pubblica amministrazione alle politiche di bilancio e monetarie, ai vincoli europei al bilancio e alla sorveglianza fiscale, fino ad arrivare ad una panoramica sulle pensioni e sulla tassazione.



Aggiornamento Marzo 2019

corso a cura di

CARLO COTTARELLI

Economista e Direttore Osservatorio CPI Università Cattolica

GIAMPAOLO GALLI

Economista e Vice Direttore Osservatorio CPI Università Cattolica

Le opinioni e il contenuto presenti nel documento non costituiscono una raccomandazione, un consiglio o un invito ad effettuare operazioni finanziarie di investimento o di altro tipo. La presente dispensa è stata realizzata da Accademia Anima e Osservatorio CPI Università Cattolica, che ne hanno curato i contenuti con il massimo impegno, diligenza e coerenza. Anima tuttavia declina ogni e qualsiasi responsabilità per eventuali errori, inesattezze, mancanze ed omissioni rinvenibili nei contenuti pubblicati, derivino esse da errori, refusi di stampa o formattazione.

INDICE

1. Introduzione alla finanza pubblica
2. I conti pubblici
3. Sostenibilità fiscale e sostenibilità del debito pubblico
4. Interazione tra politica di bilancio e monetaria
5. Come si finanzia in pratica il governo
6. Crescita economica e politica di bilancio
7. Vincoli europei al bilancio dello Stato e meccanismi di sorveglianza fiscale
8. Il ruolo della spesa pubblica
9. Le pensioni
10. La tassazione

8. Il ruolo della spesa pubblica

Nel primo capitolo, sono stati presentati gli argomenti principali che inducono a ritenere necessario un intervento dello Stato in un'economia di mercato. In questo capitolo, di natura certamente più pragmatica, si analizza il bilancio della pubblica amministrazione per comprendere quali sono le principali voci di spesa in Italia. Si forniscono poi alcuni confronti internazionali per capire le diverse dinamiche della spesa in Italia rispetto agli altri principali paesi.

8.1 Le spese in Italia

La **Tavola 8.1** riporta le principali voci di spesa con riferimento all'insieme delle pubbliche amministrazioni, centrali e periferiche, nel 2017. Il criterio di classificazione è quello economico tipico della contabilità nazionale.

Tavola 8.1: Voci di spesa, bilancio consolidato della Pubblica Amministrazione 2017²¹

Voci economiche	Ammontare	% Pil
Totale uscite correnti	773.852	44,86
Prestazioni sociali diverse dai trasferimenti sociali in natura	341.408	19,79
Redditi da lavoro dipendente	164.231	9,52
Consumi intermedi	94.928	5,50
Acquisto di beni e servizi non market prodotti da produttori market	45.285	2,63
Contributi ai prodotti e alla produzione	26.477	1,53
Altre uscite correnti	36.008	2,09
Interessi	65.515	3,80
Totale uscite in conto capitale	66.911	3,88
Investimenti lordi	34.041	1,97
Contributi agli investimenti e trasferimenti in conto capitale	32.552	1,89
Altre uscite in conto capitale	318	0,02
Totale uscite della PA	840.763	48,74

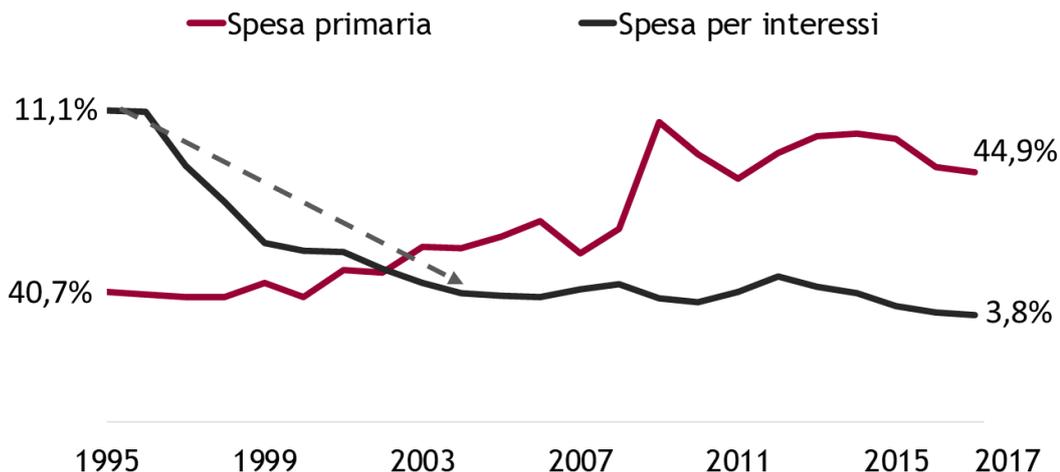
Fonte: dati Istat.

Nel 2017 la spesa pubblica in Italia ammontava a poco più di 840 miliardi, quasi il 49 per cento del Pil. La spesa primaria, ovvero la spesa al netto degli interessi, si attestava a 775 miliardi circa. Per gli interessi sul debito pubblico si sono spesi circa 65 miliardi, pari al 3,8 per cento del Pil.

Come si vede dalla **Figura 8.1**, la spesa per interessi è crollata nella seconda metà degli anni novanta, da valori attorno all'11 per cento del Pil sino a circa il 5 per cento; questo è stato l'effetto della partecipazione dell'Italia alla moneta unica, che ha prodotto al tempo stesso una riduzione dell'inflazione e una ancor più rilevante riduzione dei tassi di interesse. Negli ultimi anni la spesa per interessi è ulteriormente diminuita, principalmente a causa della politica iper espansiva della BCE. Per contro, negli ultimi 22

anni la spesa primaria è aumentata dal 40,5 per cento circa degli anni novanta al 45 per cento nel 2017. Un primo forte aumento è avvenuto fra il 2000 e il 2007, con una breve interruzione nel 2008. Gli aumenti che si osservano successivamente, nel 2009 e poi ancora nel 2012 e 2013, sono legati essenzialmente al pessimo andamento della congiuntura in quegli anni. Dal 2014 al 2017, vi è stata una nuova riduzione di circa un punto e mezzo, che tuttavia lascia la spesa a livelli molto più alti anche solo di un decennio fa.

Figura 8.1: Spesa primaria e spesa per interessi in rapporto al Pil, Italia 1995-2017



Fonte: Dati Istat

Fra le spese correnti, la voce più ingente è rappresentata dalle “prestazioni sociali” (“... diverse dai trasferimenti sociali in natura”), la quale ammonta a più di 340 miliardi. Si tratta soprattutto di pensioni e in secondo luogo di sussidi di disoccupazione e delle altre forme di assistenza. Vi sono poi i redditi da lavoro dipendente, ossia il monte salari delle pubbliche amministrazioni, che ammontano a oltre 160 miliardi.

Un'altra voce consistente è rappresentata dai “consumi intermedi”, pari a poco meno di 95 miliardi. Si tratta del “valore dei beni consumati quali input nel processo di produzione della PA”²¹ e riguarda principalmente il comparto sanitario (oltre 30 miliardi), l'istruzione (10 miliardi circa) e la difesa.

Valgono circa 45 miliardi gli “acquisti dai produttori market”; questi riguardano beni e servizi acquisiti da produttori non facenti parte delle pubbliche amministrazioni e messi direttamente a disposizione dei beneficiari. Si tratta quindi di prodotti che non necessitano ulteriori fasi produttive, come nel caso dei “consumi intermedi”, e che quindi sono resi disponibili per il consumatore finale così come acquisiti. La spesa per tali beni riguarda

²¹ Regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio del 25 Giugno 1996.

essenzialmente l'acquisto di prodotti farmaceutici e le prestazioni sanitarie erogate in convenzione.

Nella voce “contributi ai prodotti e alla produzione” confluiscono tutti quei trasferimenti unilaterali operati dalle pubbliche amministrazioni allo scopo di influenzare i prezzi o di consentire una sufficiente remunerazione dei fattori produttivi. Si suddividono in contributi ai prodotti e contributi alla produzione, a seconda che il sussidio cada sul bene o sul servizio (ad esempio, trasferimenti all'agricoltura in base agli ettari coltivati) oppure sul produttore (ad esempio, trasferimenti correnti alle Ferrovie dello Stato o a un'iniziativa culturale).

Nelle “altre uscite correnti” (24 miliardi) rientrano, ad esempio, i contributi all'Unione europea, gli aiuti internazionali, le imposte pagate da enti della PA (che non vengono nettate con le corrispondenti poste in entrata), gli indennizzi per danni, i pagamenti di sanzioni ecc.

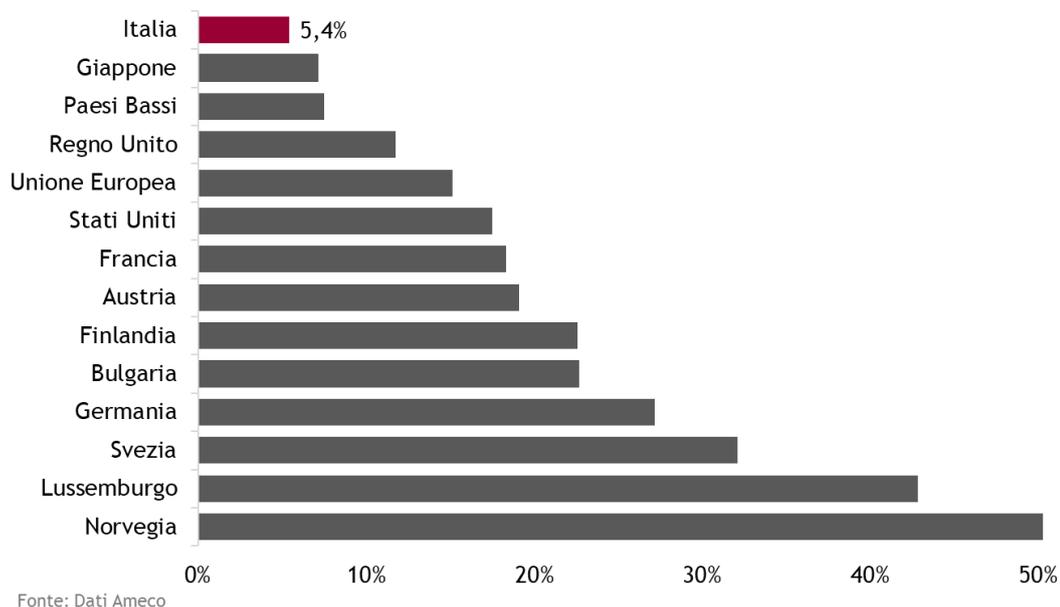
Il totale delle uscite in conto capitale, nel 2017, si è attestato a 66,9 miliardi. Queste sono ripartite, approssimativamente in egual misura tra “investimenti lordi” e “trasferimenti in conto capitale”.

Gli “investimenti lordi” - ossia al lordo degli ammortamenti - si riferiscono alle acquisizioni, da parte delle amministrazioni pubbliche, di beni materiali o immateriali (es. software) che verranno utilizzati per più anni nei processi di produzione. Sono essenzialmente divisi in 3 voci principali: gli investimenti in costruzioni, in impianti ed armamenti e in prodotti di proprietà intellettuale. La parte più consistente, 16 miliardi circa, è costituita dagli investimenti infrastrutturali, quali opere stradali o fabbricati non residenziali. Gli investimenti in armamenti ed impianti valgono poco meno di 8 miliardi e la spesa in ricerca e sviluppo e software circa 10.

Vi sono poi i “contributi agli investimenti” e i “trasferimenti in conto capitale”; questi ultimi differiscono da quelli di parte corrente in quanto si riferiscono a contributi che hanno una destinazione vincolata ad un intervento patrimoniale (es. acquisto beni strumentali). Il totale è essenzialmente composto da due voci: i trasferimenti alle imprese, per la parte più consistente, pari poco meno di 30 miliardi (in larga misura, ferrovie e trasporto pubblico locale) e i trasferimenti alle famiglie (circa 2 miliardi): questi ultimi sono, ad esempio, i contributi per la ricostruzione degli immobili distrutti dagli eventi sismici e i contributi per il restauro e le valorizzazioni di monumenti di proprietà non statale.

8.3 Confronti internazionali

La Figura 8.2 e le successive tavole consentono di effettuare qualche confronto con altri paesi. La **Figura 8.2** mostra che fra il 2009 e il 2017 la spesa al netto degli interessi è aumentata in tutti i paesi.

Figura 8.2: Variazione spesa della PA al netto degli interessi, anni 2009-2017

Questa è stata fondamentale la conseguenza di politiche mirate a sostenere l'economia in una condizione caratterizzata dalla doppia recessione, quella dei mutui *subprime* nel 2008-2009 e, successivamente, della crisi dei debiti sovrani nel 2011-2012. L'Italia è uno dei paesi in cui la spesa è aumentata di meno. Ciò è stato in parte dovuto al fatto che, dato l'alto debito pubblico, i governi non ritenevano di potersi permettere politiche di bilancio espansive e in parte a qualche parziale successo delle politiche di revisione della spesa nel periodo della ripresa economica dal 2014 in poi.

Dalla **Tavola 8.2** si evince che in Italia il rapporto fra la spesa pubblica primaria, ossia al netto degli interessi, e il Pil è leggermente superiore a quello medio dell'Unione Europea (46,8 per cento contro 46,3 per cento), ma notevolmente inferiore a quello di paesi come la Francia (58,1 per cento) o la Finlandia (56,2 per cento). La maggiore spesa rispetto alla media europea è dovuta essenzialmente alle prestazioni sociali e, all'interno di questa voce, alle prestazioni pensionistiche. Abbiamo invece una spesa tendenzialmente inferiore alla media europea per quello che riguarda il personale, i consumi intermedi e le spese in conto capitale. Queste ultime sono crollate, di circa un terzo, dall'inizio della crisi del 2008.

Tavola 8.2: Spesa primaria secondo la classificazione ESA2010.

	Redditi da lavoro dipendente	Consumi intermedi	Contributi alla produzione	Prestazioni sociali	Investimenti lordi	Altri trasferimenti in c/capitale	Altro	Totale
Unione Europea	9,9	5,7	1,3	20,6	5,4	2,1	1,3	46,3
Area Euro	9,8	5,1	1,5	22,5	5,2	2,2	1,5	47,8
Germania	7,5	4,8	0,9	23,9	4,4	2,3	1,3	45,1
Spagna	10,5	5,0	1,2	17,8	4,0	1,3	0,7	40,5
Finlandia	12,5	10,7	1,0	21,1	8,2	2,4	0,3	56,2
Francia	12,7	4,9	2,6	25,8	6,8	3,4	1,9	58,1
Italia	9,5	5,5	1,5	22,4	4,0	1,4	2,5	46,8
Portogallo	10,9	5,4	0,4	18,3	2,4	2,3	2,6	42,3
Regno Unito	9,0	7,8	1,6	15,4	5,2	1,7	1,1	41,8
Svezia	12,7	7,8	0,8	16,7	9,2	2,5	2,8	52,5

Fonte: dati Eurostat 2017; valori in percentuale di Pil.

Infine la **Tavola 8.3** mostra la diversa composizione della spesa per grandi finalità (riferita all'ultimo anno disponibile, il 2016 e sulla base della classificazione COFOG). Contrariamente ad alcuni pregiudizi diffusi, spendiamo leggermente di più della media dell'Eurozona per la difesa (1,3 contro 1,2 per cento) e l'ordine pubblico (1,9 contro 1,7 per cento). Spendiamo decisamente meno rispetto alla media europea per quanto concerne l'istruzione (3,9 contro 4,7 per cento), le "attività ricreative, culturali e di culto" (0,8 contro 1 per cento) e leggermente meno per quanto riguarda la sanità (7 contro 7,1 per cento). Per i servizi generali, spendiamo leggermente meno della media dell'eurozona (3,9 contro 4,2 per cento), ma più della media UE. Questo dato suggerisce che, per quanti sprechi ci possano essere nei nostri enti pubblici, il costo dell'autoamministrazione non è particolarmente elevato.

Tavola 8.3: Spesa primaria secondo la classificazione COFOG, in percentuale del Pil.

	Servizi generali*	Difesa	Ordine pubblico	Affari Economici	Protezione ambiente	Abitazioni e territorio	Sanità	Attività ricreative e culto	Istruzione	Protezione sociale
Unione Europea	3,9	1,3	1,7	4,0	0,7	0,6	7,1	1,0	4,7	19,1
Area Euro	4,2	1,2	1,7	4,2	0,8	0,6	7,1	1,1	4,6	20,0
Finlandia	7,1	1,3	1,2	4,5	0,2	0,3	7,2	1,4	6,1	25,6
Francia	4,2	1,8	1,6	5,6	0,9	1,1	8,1	1,2	5,4	24,4
Germania	4,6	1,0	1,6	3,1	0,6	0,4	7,2	1,0	4,2	19,3
Italia	4,0	1,3	1,9	4,0	0,9	0,7	7,0	0,8	3,9	21,1
Portogallo	4,1	0,9	1,8	3,2	0,6	0,5	5,9	0,8	4,9	18,0
Regno Unito	2,2	2,0	1,8	3,0	0,7	0,7	7,6	0,6	4,7	15,8
Spagna	3,3	1,0	1,9	3,9	0,8	0,5	6,0	1,1	4,0	16,8
Svezia	6,2	1,2	1,3	4,1	0,3	0,7	6,9	1,1	6,6	20,6

Fonte: dati Ameco 2016. *La voce servizi generali non include la spesa per interessi passivi.