



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**ANALISI DELLA POLITICA FISCALE
ITALIANA DAL 1993 AD OGGI**

Relatore:
Prof. Roberto Esposti

Rapporto Finale di:
Gianmarco Battestini

Anno Accademico 2018/2019

INDICE

Introduzione	3
1. I governi italiani dopo il 1993: dall'entrata nell'euro alla grande crisi	5
1.1 Governi italiani e avvicendamenti economici.....	5
1.2 L'evoluzione dei principali indicatori macroeconomici con l'entrata dell'euro.....	12
1.2.1 Disoccupazione.....	13
1.2.2 Produttività multifattoriale.....	14
1.2.3 Inflazione al consumo.....	15
1.2.4 Considerazioni.....	17
2. La politica fiscale italiana prima del 2008	18
2.1 Introduzione.....	18
2.2 Rapporto debito/PIL.....	18
2.3 Avanzo primario.....	20
2.4 Spesa pubblica.....	21
3. La politica fiscale italiana dal 2008 ad oggi	26
3.1 Rapporto deficit/PIL.....	26
3.1.1 Fiscal Compact.....	27
3.2 Rapporto debito/PIL.....	28
3.3 Avanzo primario.....	29
3.4 Spesa pubblica.....	30
Conclusioni	33
Bibliografia	35

INTRODUZIONE

La politica fiscale è l'insieme degli interventi di politica economica che permettono al policy maker di influenzare la domanda aggregata e di ottenere effetti sul reddito di equilibrio tramite le variazioni della spesa pubblica, dell'imposizione fiscale e dei trasferimenti.

La politica fiscale è una delle principali leve della politica economica, viene decisa dal governo con la legge finanziaria annuale in base ai vincoli di bilancio e agli obiettivi politici da raggiungere. Gli effetti di questa politica e della sua copertura finanziaria determinano la crescita economica e il bilancio pubblico di un paese.

I principali strumenti e le leve di questa politica sono: la spesa pubblica (generalmente finanziata dalle entrate pubbliche derivanti da prelievo fiscale a famiglie e imprese e dal debito pubblico), l'imposizione fiscale e i trasferimenti.

All'interno di questa tesi verrà analizzata la politica fiscale del nostro Paese partendo dal 1993 fino ad arrivare ad oggi, cercando di capire come essa sia mutata nel tempo attraverso i vari Governi e quali siano stati i fattori di maggiore rilievo.

In particolare, all'interno del primo capitolo verrà analizzata la situazione governativa dell'Italia a partire dagli anni '90, analizzando in maniera approssimativa quelli che sono stati gli eventi più significativi per la vita economica del nostro Paese, come ad esempio l'introduzione dell'euro e la grande crisi economica.

Le finalità del secondo e del terzo capitolo, invece, sono quelle di analizzare in maniera dettagliata quelli che sono i fattori principalmente influenzanti la politica fiscale, prendendo in una prima fase in considerazione gli anni che culminano con la crisi economica, e in una seconda fase gli anni successivi la crisi fino ad arrivare all'attuale situazione.

CAPITOLO 1: I GOVERNI ITALIANI DOPO IL 1993: DALL'ENTRATA NELL'EURO ALLA GRANDE CRISI

1.1 GOVERNI ITALIANI E AVVICENDAMENTI ENOMICI

Il Governo della Repubblica Italiana è un organo del sistema politico italiano, composto dal presidente del Consiglio dei ministri e dai ministri, che formano il Consiglio dei ministri, che costituisce il vertice del potere esecutivo. In genere fanno parte del governo anche dei sottosegretari di Stato, ad alcuni dei quali può essere conferito il titolo di viceministri.

Dal 1945 ad oggi nel nostro paese si sono susseguiti 66 governi differenti, dalla durata e dalle visioni politiche diverse.

Nell'analisi che affronteremo verranno presi in considerazione i soli governi a partire dal 1993, con particolare attenzione dell'entrata dell'euro e della crisi economica.

Come scrive Colarizi, nel periodo che va dal 1992 al 1994 si susseguirono governi tecnici e il debito pubblico salì fino a raggiungere il picco del quasi 122% nel 1994.

In questa situazione di crisi al contempo politica ed economica risultò difficile tagliare le spese sociali, anche se furono chiesti sacrifici a partire dal 1992, ad esempio Amato, Presidente del Consiglio di un governo tecnico a partire dal giugno del 1992, riuscì a convincere i sindacati a rinunciare alla "scala mobile". I governi, per trovare delle risorse, dal 1992 al 2005, procedettero ad una trasformazione di banche ed enti pubblici in società per azione, per poi privatizzarle riuscendo a

incassare da queste operazioni in totale 140 miliardi di euro.

Altro evento che infierì contro la già precaria situazione italiana, fu la crisi valutaria che nel settembre del 1992 costrinse l'Italia e la Gran Bretagna ad uscire dallo SME. Sempre dal governo Amato fu varata la nuova legge finanziaria del 1993, che avrebbe dovuto tagliare soprattutto nei settori dove la spesa appariva più incontrollabile.

Il 1993 per l'Italia fu l'anno della svolta. Con la nomina di Ciampi a Presidente del Consiglio finiva la cosiddetta Prima Repubblica. Difficile non associare questo passaggio con l'inizio della fase discendente del tasso reale sui BOT, che consentì di rendere meno gravoso il pagamento degli interessi sul debito pubblico. L'alleggerimento dei tassi consentì di avviare una seria fase di risanamento. Le spese al netto degli interessi, per la prima volta, iniziarono a calare in modo continuato.

La situazione del bilancio in termini di debito/PIL rimase praticamente stabile fino al 1995, sotto la guida di un altro governo tecnico, questa volta affidato a Dini, e subì miglioramenti dagli anni successivi, scendendo costantemente fino al 2004 quando arrivò al 103%.

Particolare attenzione va data in questo periodo al Governo Prodi, che nacque il 18 maggio 1996, e che con 886 giorni di carica resta tutt'oggi uno dei più longevi della Repubblica Italiana. Il governo Prodi, per garantire l'ingresso dell'Italia nel gruppo di testa che avrebbe dato vita alla moneta unica, articolò una duplice strategia per

venire a capo di una sfida che si annuncia tanto politica quanto tecnica, legata al rispetto dei parametri di Maastricht. Su questo terreno la strada pare in salita su tutti i criteri principali: il deficit di bilancio deve essere inferiore al 3% e l'Italia nella primavera del 1996 è al 6,7%, il debito pubblico non deve oltrepassare il 60% del PIL e l'Italia è al 116%; l'inflazione deve essere controllata e invece il tasso è di tre volte superiore a quello dei paesi più virtuosi dell'UE. Come fatto notare da Fornara (2012), fondamentale in questi anni per riuscire ad adottare l'euro fu la maxi-finanziaria ideata da Prodi e dal suo ministro del Tesoro Ciampi, che varata nel settembre del 1997, incluse al suo interno anche l'eurotassa, e alzò di due punti la pressione fiscale italiana rispetto al PIL¹.

Questa mossa permise il rientro, due mesi dopo, all'interno dello SME e l'avvicinamento al 3% annuo di debito che sembrava oramai a portata di mano.

Il primo Maggio del 1998 segna una grande svolta in quello che sarà il futuro del nostro Paese, in quanto, successivamente a molte battaglie affrontate dal premier, l'Italia viene ammessa ad entrare nel gruppo dei primi paesi dell'Euro insieme a Belgio, Finlandia, Austria, Francia Germania, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna.

Il lustro che va dal 1996 al 2001 mostra, o sembra mostrare, una piccola inversione di tendenza, presentando tassi di sviluppo di nuovo accettabili e la forte riduzione

¹ Fonte: "Il Sole 24 Ore"

dei tassi d'interesse dovuti sia dalla politica degli Stati Uniti, sia dalla nostra adesione al trattato di Maastricht.

Tutto ciò ha portato a una riduzione del rapporto debito/PIL che risulterà del 109% e che scenderà ancora fino al 2004. Diminui dal 1994 al 2001 anche l'indebitamento delle amministrazioni pubbliche di circa 8 punti percentuali, per via della riduzione delle spese diverse da quelle degli interessi di 2 punti percentuali, di una diminuzione della spesa per interessi di circa il 5% e anche per un lieve aumento delle entrate dello 0,7%.

L'euro entra in vigore per la prima volta il primo gennaio del 1999 per tutte le forme di pagamento non fisiche, successivamente entrerà in circolazione sotto forma di monete e banconote il primo gennaio 2002. Nell'arco di questi anni al governo si sono succeduti dapprima il premier Amato, e successivamente, fino al maggio del 2006, Berlusconi. Alcuni dei nodi strutturali dell'economia italiana sono venuti al pettine proprio in concomitanza dell'insediamento del secondo governo Berlusconi. Con il "miracolo economico", il premier sostanzialmente prometteva agli italiani il passaggio da un'economia statica ad una dinamica, candidandosi come l'unico attore conforme allo scopo. Berlusconi ha governato per l'intera XIV legislatura. Nel corso dei suoi due esecutivi ha dovuto fare i conti con due eventi epocali, uno dei quali imprevedibile: l'attacco agli USA dell'11 settembre 2001 e, appunto, l'introduzione dell'euro nel 2002.

A partire dal 2001 si è avuta una nuova ripresa della spesa pubblica al netto degli interessi, associata ad un calo delle entrate. Il deficit è tornato ad aumentare, questo grazie anche ai tassi reali più bassi sul debito.

L'introduzione dell'euro portò sicuramente nel nostro paese una stabilizzazione dei cambi e una riduzione dei tassi di interesse, che mantenendo semplicemente le spese costanti a livelli pre-euro avrebbero permesso un deciso abbattimento del debito.

Ma questo non avvenne perché le spese aumentarono praticamente di pari passo con il reddito, che aumentò, fino al momento in cui scoppiò con tutte le conseguenze la crisi internazionale nel 2008-2009, di 1-1,2 punti percentuali annui. Prima dello scoppio della crisi, al governo era salito nuovamente Romano Prodi, che ha dovuto fare i conti con delle difficoltà ereditate dal governo precedente. Quando si è insediato il II° Governo Prodi, l'Italia aveva già un impegno formale con l'Unione Europea firmato dal precedente governo: fare una manovra di almeno 15 miliardi di euro per riportare il deficit pubblico del 2007 al di sotto del 3% rispetto al PIL. Il disavanzo era infatti più elevato di quanto permettano gli accordi di Maastricht ed il debito pubblico era tornato a crescere, fino a sfiorare il 108% del PIL.

Appena insediato, il governo Prodi ha fatto una rapida ricognizione dei problemi.

Risultato: oltre al deficit già accumulato e al debito in rapida crescita, ha trovato che il governo precedente aveva già prosciugato i fondi previsti per numerose attività dello Stato: dalle opere pubbliche ai treni, fino ai servizi più disparati.

Compresi i buchi aggiuntivi, per il 2006 era previsto un indebitamento pari ad oltre il 5% rispetto al PIL; l'indebitamento sarà contenuto intorno a quanto previsto per stare nei patti con l'Europa, e cioè tra il 3,5 e il 3,8 del PIL, grazie anche al favorevole andamento delle entrate, che all'inizio dell'anno era basato solo sulle una tantum non più ripetibili decise dal Centrodestra, poi anche su un recupero significativo dell'evasione fiscale operato dal nuovo Governo.

Il rapporto debito/PIL rimase sostanzialmente stabile fino al 2008 aggirandosi intorno al 105%, in seguito allo scoppio della crisi economica internazionale, nata dal crollo dei mutui subprime negli Stati Uniti, esplose nuovamente. Dai 1600 miliardi del 2007 si passò ai 1900 miliardi del 2011, ovvero in termini deficit/PIL dal 103% al 120%, per poi arrivare al 2014 in cui si è sfiorato il muro dei 2 miliardi, per l'esattezza 2134 miliardi, con un rapporto deficit/PIL pari al 132%.

Con la crisi economica è quindi inevitabilmente tornato a crescere anche il deficit, su livelli che non si vedevano dai tempi del risanamento. Tale contesto ha indebolito la solidità finanziaria dell'Italia e favorito, nel 2011, la crescita dei tassi sui titoli pubblici con la cosiddetta crisi dello spread. Anche la situazione della bilancia dei pagamenti ha probabilmente indebolito la solidità dell'Italia.

La crisi dello spread si è trasformata nei due anni successivi nella seconda crisi economica. Questa volta, però, per evitare nuovi problemi con i tassi sul debito pubblico, c'è stato un maggiore rigore nella tenuta dei conti e il deficit si è addirittura ridotto. Molte persone, durante la crisi dello spread e successiva crisi

economica, erano spaventate dal concreto rischio di un default dell'Italia. In effetti dal 2010 al 2012, sia per il maggiore deficit, sia per i tassi più elevati (dall'1% nel 2010 al 2,5% nel 2012), gli interessi sono cresciuti di circa 11 miliardi in termini reali. Non si tratta di una cifra che da sola è in grado di mandare in default un paese come l'Italia, ma può diventare un problema se una tale tendenza permane per diversi anni. In questo caso la crescita degli interessi è rientrata perché si è intervenuti dopo poco tempo per ridurre il deficit e rassicurare i mercati. C'è da dire che, rispetto al passato, il fatto di avere oggi l'euro come moneta rende più difficile una crescita incontrollata dei tassi di interesse sui titoli pubblici.

Nel novembre del 2011 la guida del governo viene affidata a Mario Monti. In questo periodo la situazione sembra disperata, l'Italia deve rispondere prontamente alle richieste di un'Europa sempre più pressante e al tempo stesso fronteggiare la dura crisi in cui versa tutto il mondo. Il nuovo premier si impone di ridare credibilità ad un'Italia che sembra essere diventata inaffidabile a livello internazionale; per far questo apre il dialogo con l'Europa, e pochi giorni dopo il suo insediamento vola a Bruxelles per incontrare i vertici dell'Ue, poi a Strasburgo per incontrare i due principali partner europei, l'ex presidente francese Nicolas Sarkozy e la cancelliera tedesca Angela Merkel. È lei a definire "impressionanti" le riforme lanciate dal governo tecnico. Uno dei modi pensato dal nuovo governo per riequilibrare la struttura dei conti pubblici era attraverso il decreto salva-Italia. Le novità introdotte con questo decreto furono molte, e lasciarono di stucco la nazione; sul versante

della spesa, il piatto forte fu la riforma delle pensioni, mentre sul versante delle entrate, venne introdotta la tassa sui beni di lusso, messo a punto l'aumento dell'Iva, e, per combattere l'evasione, l'obbligo di tracciabilità del contante scende da 2.500 a 1.000 euro. Dopo la crisi del 2012-13 il deficit si sta lentamente riducendo, grazie all'andamento calante degli interessi e a un avanzo primario stabile.

Nel 2018 il deficit ha raggiunto il 2,1% del PIL (dal 2,4% dell'anno precedente).

La situazione macroeconomica al giorno d'oggi è questa, e nemmeno le politiche di austerità applicate negli ultimi anni sono riuscite a modificare questo trend di espansione del debito; debito che insieme ad una mancata crescita economica negli ultimi anni, non lascia prospettare una soluzione rapida ed indolore, ma sicuramente è una situazione che dovrà impegnare i governi e i cittadini italiani ancora a lungò.

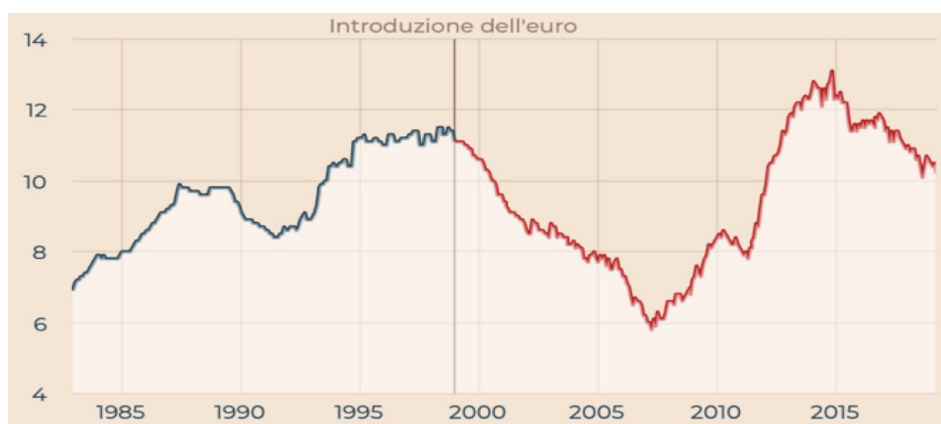
1.2 L'EVOLUZIONE DEI PRINCIPALI INDICATORI MACROECONOMICI CON L'ENTRATA DELL'EURO

Con l'entrata dell'Euro, in sostituzione della lira, nel corso degli anni ci sono state delle modifiche per quelli che sono i valori dei dati economici più importanti per un Paese. Nel corso di questo paragrafo andremo a studiare quelli che sono stati i cambiamenti per quanto riguarda alcuni di essi, come: la disoccupazione, la produttività multifattoriale e l'inflazione al consumo.

1.2.1 Disoccupazione

Cosa è successo all'Italia con l'ingresso nell'euro? Qualcosa di molto positivo, innanzitutto: un forte calo della disoccupazione, scesa da persistenti livelli superiori all'11% fino a un minimo del 5,8% nell'aprile del 2007. Hanno aiutato probabilmente i tassi di interesse relativamente bassi, forse più bassi di quanto le condizioni dell'economia italiana richiedessero. Solo la Grande recessione, che è stata qualcosa in più di una mera contrazione ciclica dell'attività economica, ha riportato la disoccupazione a livelli elevati. A quel punto l'Italia non è stata più in grado di recuperare, malgrado tassi a zero e quantitative easing della banca centrale.

Tab. I.1 Disoccupazione - dati in percentuale sulla forza lavoro.

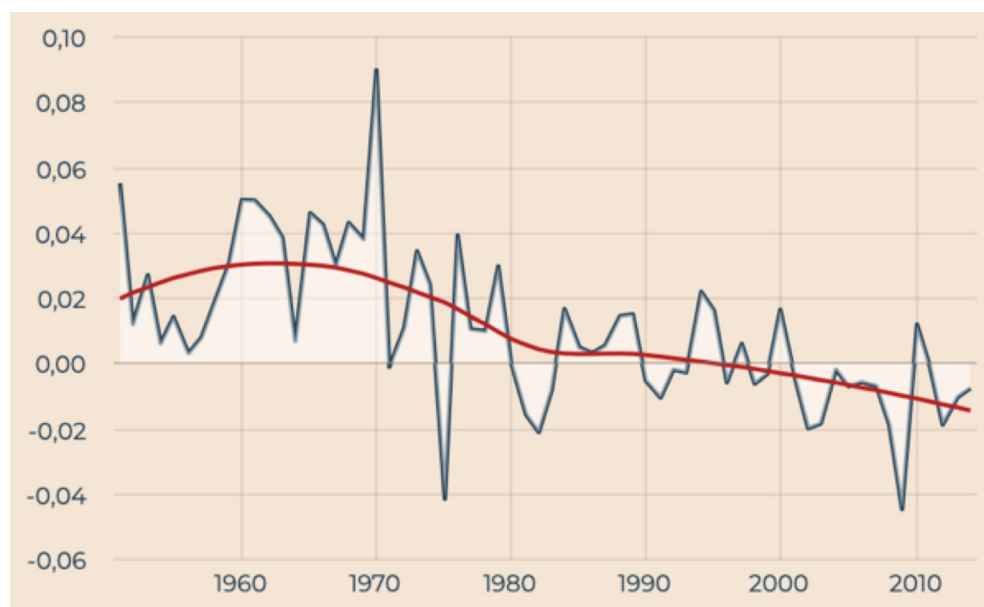


Fonte: Eurostat.

1.2.2 Produttività multifattoriale

Il problema è la produttività, che resta stagnante da tempo, e costringe quindi anche i salari reali a restare fermi. Il problema viene da lontano. Dati raccolti da un'analisi dell'Università di Groningen sulla produttività multifattoriale, che misura la capacità di un Paese di “mettere insieme” in modo efficiente capitale e lavoro, mostrano un lungo rallentamento, una lunga fase di stasi e poi una ripresa della decelerazione che ben presto si trasforma in una vera e propria marcia indietro in coincidenza dell'introduzione dell'euro quando, secondo alcune analisi - a cominciare da quelle di Gita Gopinath, oggi capoeconomista del Fondo monetario internazionale - un costo del credito troppo basso ha mantenuto in vita, nel nostro Paese come in altre economie del Sud Europa, aziende inefficienti che sarebbero altrimenti fallite. Non è certo questo l'unico fattore di freno alla produttività, ma sarebbe sbagliato sottovalutarlo.

Tab. I.2 Variazione annua (linea blu) e trend (linea rossa). Dati in percentuale.



Fonte: University of Groningen - Fred, St. Louis Fred.

1.2.3 Inflazione al consumo

L'ingresso nell'euro, con la conseguente "cessione" alla Banca centrale europea, del compito di gestire la politica monetaria ha portato a una forte flessione dell'inflazione, in un Paese particolarmente incline alle fiammate sui prezzi (soprattutto prima del divorzio tra ministero del Tesoro e Banca d'Italia). La dinamica del costo della vita, prima della grande recessione, è rimasta un po' più

vivace rispetto alla media di Eurolandia, ma non si è mai tornati ai livelli precedenti.

Un buon risultato per lavoratori dipendenti e risparmiatori.

Tab. I.3 Incremento annuale degli indici di prezzi in percentuale, dati mensili.



Fonte: Istat.

1.2.4 Considerazioni

Come fatto notare da Barbato (2016), nonostante i vincoli imposti nel tempo dall'Europa, in maggiore misura alle economie che più delle altre hanno subito la crisi, come Grecia e Italia, la politica monetaria unificata in capo alla Banca Centrale Europea ha conferito maggiore solidità al sistema economico. Non possiamo sapere cosa sarebbe successo senza la moneta unica, ma è comunque probabile che in assenza dello scudo BCE, durante la speculazione nei confronti dell'Italia nel 2011, una svalutazione della moneta nazionale non avrebbe ottenuto gli stessi effetti dell'acquisto massiccio di titoli da parte della Banca Centrale. Ciò ha reso, sì, meno autonome le politiche economiche dell'Italia e degli altri paesi dell'area, ma ha dato vita ad un cuscinetto in grado di far fronte alle congiunture negative che intralciano il percorso monetario di una nazione.

CAPITOLO 2: LA POLITICA FISCALE ITALIANA PRIMA DEL 2008

2.1 INTRODUZIONE

Nel decennio degli anni '90 si assiste ad un rallentamento dell'economia, dovuto sia all'abbandono delle svalutazioni come rimedio ai problemi di competitività internazionale, sia ad una politica economica di carattere restrittivo volta a riequilibrare la finanza pubblica.

Degli studi hanno dimostrato come l'evoluzione del grado di apertura dell'economia italiana stia seguendo prevalentemente l'andamento del fenomeno della globalizzazione. Si possono quindi individuare tre periodi nel quale possiamo riscontrare la veridicità di questa affermazione: il primo periodo va dall'Unità alla Prima Guerra Mondiale, il secondo periodo include gli anni dei due conflitti mondiali, ed infine il terzo periodo va dall'ultimo dopoguerra e si estende sino ai giorni nostri.

2.2 RAPPORTO DEBITO / PIL

La media del debito sul PIL a cavallo tra il 1981 ed il 2001 è stata calcolata intorno al 99,3. Tale media per esse compresa meglio può essere suddivisa in due sottoperiodi: il primo che parte dal 1981 fino ad arrivare al 1994, e il secondo che prende in considerazione gli anni tra il 1995 e il 2001. Da questa suddivisione si può notare come nel primo periodo ci sia stata un'esplosione del rapporto debito

PIL, mentre nel secondo periodo c'è stata una durevole riduzione, circa 14 punti, dello stesso rapporto. La crescita registrata a cavallo tra gli anni 80' e 90' sono attribuiti allo squilibrio dei conti pubblici, in tassi di crescita del PIL inferiori rispetto al decennio precedente e in tassi di interesse reali storicamente elevati. Durante questo periodo il picco del rapporto deficit/PIL è stato raggiunto nel 1994, sotto il governo di Ciampi prima e Berlusconi poi, arrivando a toccare il 121,5%². La diminuzione a cui si è assistito negli anni successivi, invece, va attribuita sia al mantenimento di elevati avanzi primari, sia al costo medio reale del debito, su cui hanno influito la riduzione dei tassi d'interesse a livello internazionale e la riduzione del differenziale dei tassi d'interesse europei dovuti all'introduzione della moneta unica europea ed ai parametri imposti dal trattato di Maastricht ad essa connessa. In questi anni si è riusciti a passare dal rapporto deficit/PIL del 121,2 per cento registrato sotto il Governo Dini nel 1995 al 108,7 per cento dei governi Amato e Berlusconi del 2001.

Questa diminuzione del rapporto non si ferma però al 2011, ma sarà seguita da continue diminuzioni anno dopo anno, eccezion fatta per gli anni 2005 e 2006 nel quale si è assistito ad un aumento, se pur minimo, di tale rapporto, fino ad arrivare al 103,1% registrato nel 2007 sotto la guida di Prodi, percentuale che a causa della

² Fonte: "Economia e finanza"

imminente crisi economica dell'anno successivo non verrà mai più raggiunta dal nostro Paese.

2.3 AVANZO PRIMARIO

L'Italia è rimasta in disavanzo primario fino al 1991, grazie alla continua crescita della spesa senza interessi, anche se non ai livelli degli anni precedenti, e nonostante la crescita del tasso di interesse reale sui titoli pubblici.

Il nostro paese nel 1988 è stato costretto ad incrementare le entrate per contenere la nuova crescita del deficit, facendo ciò si arrivò ad avere per la prima volta un avanzo primario, pari all'1,9 per cento. L'anno successivo, il 1993, fu l'anno della svolta.

Ciampi veniva eletto Presidente del Consiglio facendo finire di fatto la cosiddetta Prima Repubblica. Molti studiosi associano questo passaggio con l'inizio della fase discendente del tasso reale sui BOT che riuscì a rendere meno gravoso il pagamento degli interessi sul debito pubblico, ma nonostante ciò, l'avanzo primario continuò ad aumentare, arrivando al 2,1 per cento.

Grazie all'alleggerimenti dei tassi si riuscì ad avviare una seria fase di risanamento, e per la prima volta le spese al netto degli interessi iniziarono a diminuire in maniera continuata. Durante questa fase la percentuale dell'avanzo primario è stata altalenante, toccando la percentuale più alta del 6,2 nel 1997 e non riuscendo ad andare al di sotto del 3,9 per cento del 1995.

Il calo delle entrate verificatosi nel 2001 ha portato ad una nuova ripresa della spesa pubblica al netto degli interessi. Anche se lontano dai livelli verificatosi negli anni '80 e primi anni '90 il deficit è tornato ad aumentare, questo anche grazie ai tassi reali più bassi sul debito. Si è assistito, in questo periodo, ad un calo costante dell'avanzo primario anno dopo anno. Si passa infatti dall'avanzo del 2,7 per cento registrato nel 2001 ad un avanzo del solo 0,9 per cento registrato nel 2006. L'anno successivo c'è stato un temporaneo miglioramento, ma l'avvicinarsi imminente della crisi economica non faceva presagire nulla di buono.

2.4 SPESA PUBBLICA

La spesa pubblica indica il complesso di denaro di provenienza pubblica che viene utilizzata dallo Stato in beni e/o servizi pubblici finalizzati al perseguimento di interessi collettivi. Più in generale si tratta di uscite da parte dello Stato e quindi una voce di passività all'interno del bilancio dello Stato la cui copertura è affidata inevitabilmente all'imposizione fiscale gravante sui cittadini contribuenti o al debito pubblico.

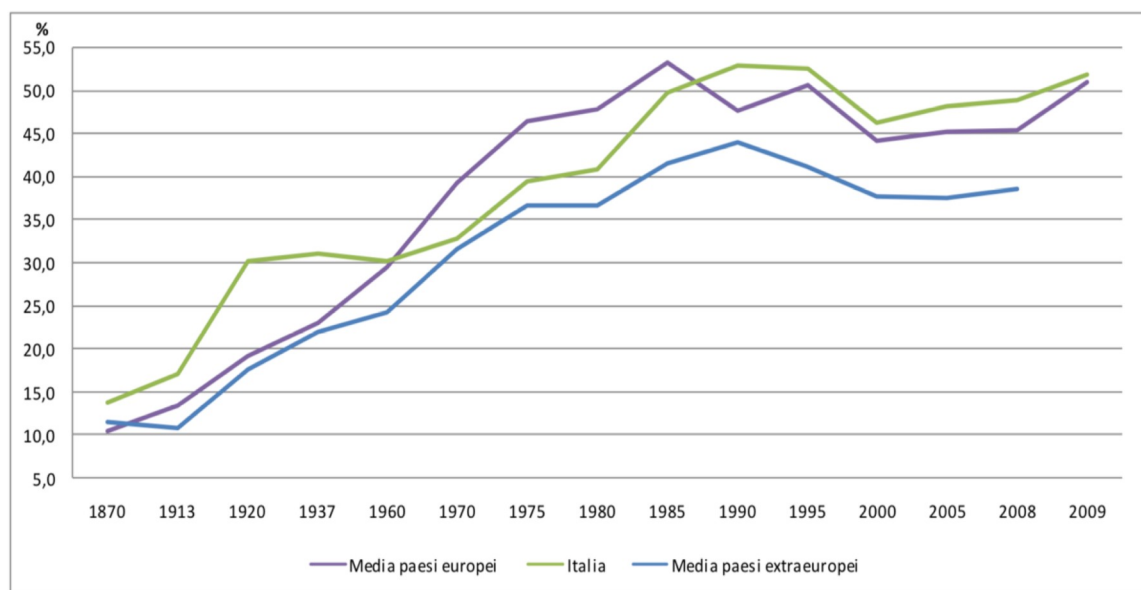
La serie storica della spesa pubblica in percentuale al PIL è stata ricavata dal 1960 fino ad oggi sulla base delle serie storiche presentate nei database Eurostat e Ocse nell'ambito delle statistiche di finanza pubblica.

A partire dagli anni novanta, si è assistito a significativi cambiamenti istituzionali: a fronte della crescita della spesa pubblica si sono diffuse pratiche che permettevano

il coinvolgimento di capitali privati nel finanziamento delle opere pubbliche, sono state create amministrazioni pubbliche, e si è assistito ad un decentramento della spesa verso i livelli di governo locale.

Nel successivo grafico possiamo notare il confronto tra il rapporto della spesa sul PIL italiano con una media della stessa spesa degli altri paesi europei ed extra-europei.

Tab. II.1 Spesa pubblica in percentuale col PIL.

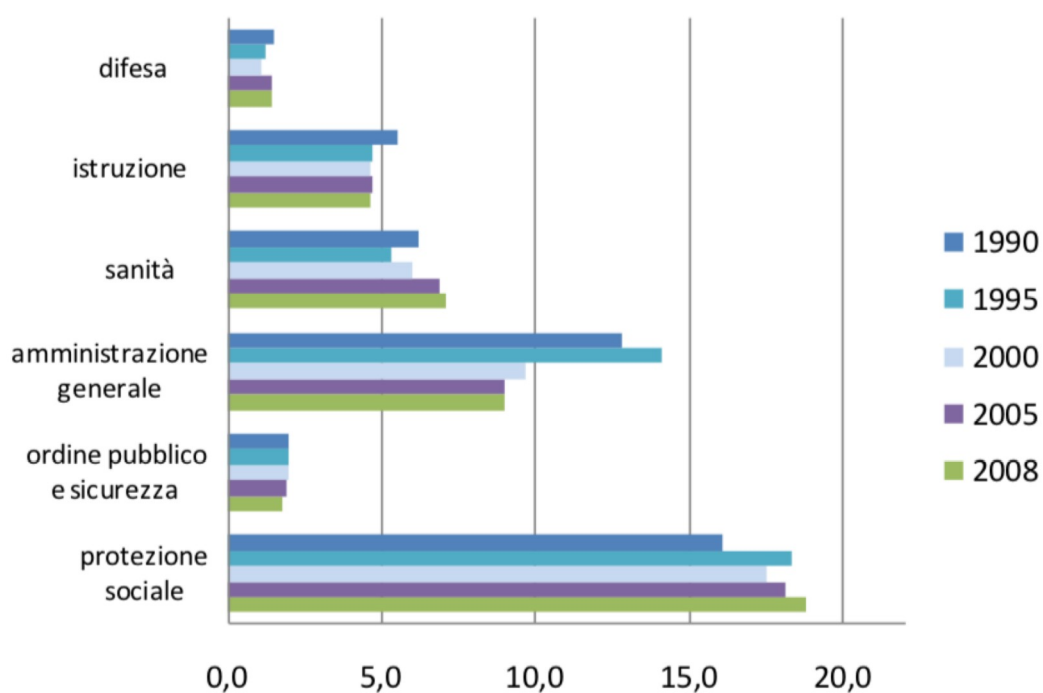


Fonte: Eurostat.

Possiamo notare come il livello di spesa pubblica sul PIL in Italia non differisce di molto da quello della media degli altri paesi europei e tende ad assumere lo stesso andamento storico.

Andiamo ora ad esaminare più nello specifico i settori della spesa pubblica dove il nostro Stato spende di più.

Tab. II.2 Spesa per alcune funzioni in % al PIL

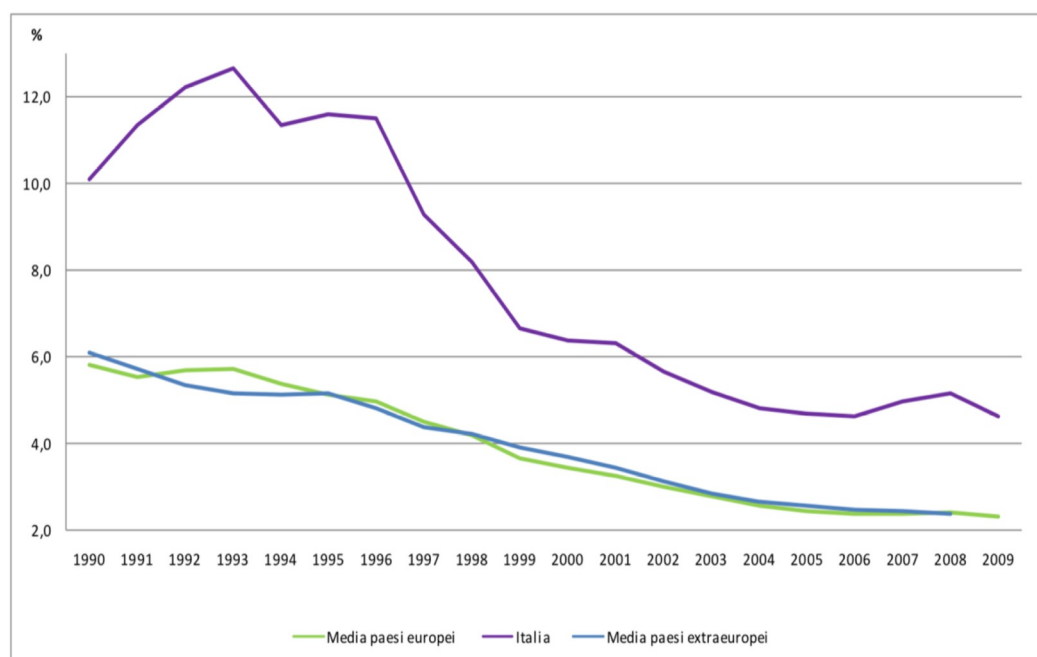


Fonte: Eurostat

Come possiamo notare la spesa per la protezione sociale è più elevata rispetto agli altri fattori ed è caratterizzata da una componente molto elevata relativa ai trattamenti pensionistici.

È da sottolineare come la spesa per interessi (contenuta nell'amministrazione generale) è molto alta, circa il doppio in termini percentuali rispetto alle altre principali economie europee, come conseguenza dell'elevato debito pubblico.

Tab. II.3 Spesa pubblica per interessi in % del PIL.



Fonte: Eurostat.

La spesa dello Stato rappresenta la quota maggiore della spesa sostenuta dal settore delle Amministrazioni pubbliche (AAPP). Il bilancio dello Stato espone la spesa sostenuta dai Ministeri finalizzata alla produzione di servizi destinati alla collettività, al sostegno degli altri settori dell'economia e al finanziamento di altre AAPP.

CAPITOLO 3: LA POLITICA FISCALE ITALIANA DAL 2008 AD OGGI

3.1 RAPPORTO DEFICIT / PIL

Con l'arrivo della crisi economica globale, il rapporto tra deficit e PIL in Italia, è raddoppiato tra il 2008 e il 2009, passando dal 2,6 per cento al 5,2 per cento. A tal proposito, dopo attenti studi e analisi dei dati, l'Unione europea decise, tra la fine del 2009 e l'inizio del 2010 di aprire una procedura di infrazione contro l'Italia per "deficit eccessivo", con il rischio per il nostro Paese di incorrere in pesanti sanzioni.

Per evitare ciò, i vari esecutivi che si sono susseguiti in quegli anni (Berlusconi, Monti e Letta) hanno cercato di ridurre costantemente il rapporto tra disavanzo pubblico e PIL.

L'Italia fu in grado di far registrare un rapporto deficit/PIL pari al 4,2 per cento nel 2010, rapporto che continuò a scendere negli anni successivi, passando dal 3,7 per cento del 2011 fino ad arrivare al 2,9 per cento nel 2012, anno nel quale si era ancora sotto il governo tecnico presieduto da Mario Monti. Questa percentuale era anche al di sotto della soglia del 3 per cento fissata dai criteri di Maastricht.

Grazie a tali dati, l'esecutivo guidato da Enrico Letta riuscì ad ottenere la chiusura della procedura di infrazione da parte dell'Unione europea, vittoria la quale lo stesso Premier aveva riconosciuto in merito al suo predecessore Monti.

Secondo i dati Eurostat l'Italia riuscì a mantenere la percentuale raggiunta nel 2012 anche l'anno successivo, percentuale che aumentò lievemente nel 2014, arrivando al 3 per cento, ma che riuscì poi a stabilizzarsi tra il 2015 e il 2017 andando non oltre il 2,6 per cento e non al di sotto del 2,3 per cento.

3.1.1 Fiscal Compact

Il Fiscal Compact (o “patto di bilancio”) è un accordo con la quale gli Stati si sono obbligati a convergere verso il pareggio di bilancio.

Questo accordo, promulgato dal Presidente della Repubblica a luglio del 2012, è entrato in vigore in Italia l'1 gennaio 2013 ed è anche stato introdotto nella Costituzione italiana.

Questo accordo, oltre al pareggio di bilancio, prevede che gli Stati Ue debbano convergere anche verso un rapporto dello 0,5 per cento tra il deficit strutturale³ e il PIL. Inoltre, devono anche rispettare gli obiettivi di medio termine stabiliti dalla Commissione europea per ogni Paese e aggiornati ogni tre anni.

Ai tempi della sua entrata in vigore era stato approvato con i voti di quasi tutte le forze politiche, approvazione che sarà, negli anni successivi, pentita da tutti i partiti.

³ Deficit strutturale: deficit depurato della componente ciclica e delle spese una tantum.

3.2 RAPPORTO DEBITO / PIL

Con lo scoppio della crisi finanziaria globale del 2008 si è assistito ad un progressivo innalzamento del rapporto debito/PIL, sia a causa dei bassi tassi di crescita del sistema economico e sia a causa della crisi della liquidità. Questa crisi torna a far crescere nuovamente il rapporto debito/PIL italiano, nel periodo 2008-2010, infatti, il peso del debito pubblico italiano sul Pil è cresciuto di 15,4 punti percentuali (dal 103,6% al 119%) e nel 2011 oltrepassa nuovamente il 120 per cento a causa della difficoltà nel trovare la collocazione ai titoli di stato con rendimenti simili a quelli degli altri paesi europei e del rischio default dei conti pubblici dello Stato italiano.

L'anno seguente, nonostante l'instaurarsi di un governo di unità nazionale e l'adozione delle politiche di austerità richieste dall'UE, tale rapporto continua inesorabilmente a crescere, arrivando fino al 127 per cento⁴.

Dal 2014 ad oggi si sono insidiati vari governi (Renzi, Gentiloni e Conte), nel quale tutti hanno provato a fare del loro meglio per far ridurre questo rapporto.

Il governo Renzi si occupò principalmente di riformare l'apparato istituzionale e di attuare politiche economiche e sociali, che permettessero di risanare i conti pubblici italiani. BCE e Commissione europea giudicarono positivamente le

⁴ Fonte: "Okpedia.it"

riforme economiche attuate da Renzi, ma nonostante ciò il debito pubblico ammontava a 2.263 miliardi di euro, ovvero in rapporto col PIL a 131,8 per cento. L'anno successivo, sotto il Governo Gentiloni, il rapporto non ha smesso di crescere, facendo registrare a fine anno una percentuale del 132,1. Franceschini (2019) ci fa notare come il futuro non lascia presagire notizie positive, tanto che Capital Economics ha previsto uno scenario futuro in cui il rapporto tra deficit e PIL potrebbe addirittura arrivare al 145 per cento.

3.3 AVANZO PRIMARIO

Con l'avvento della crisi economica il deficit è inesorabilmente tornato a crescere su livelli che non si vedevano dai tempi del risanamento, aiutando anche ad indebolire la solidità finanziaria dell'Italia, e favorendo, nel 2011, la crescita dei tassi sui titoli pubblici con la cosiddetta crisi dello spread. Un ulteriore elemento che ha aiutato l'indebolimento della solidità italiana è stata la situazione della bilancia dei pagamenti. Si torna così a far registrare nel 2011 un avanzo primario dell'1,2 per cento.

Molte persone, durante la crisi dello spread e successiva crisi economica, erano spaventate da un concreto rischio di default dell'Italia. Queste persone non avevano tutti i torti, in quanto sia per il maggiore deficit e sia per i tassi più elevati, tra il 2010 e il 2012 gli interessi sono cresciuti di circa 11 miliardi in termini reali. Questa cifra potrebbe diventare un problema se una tale tendenza perdurasse per diversi

anni. In questi due anni la percentuale dell'avanzo primario torna a crescere e si attesta, nel 2012 al 2,2 per cento.

Una nota da fare, rispetto al passato, è che l'avere oggi l'euro come moneta rende più difficile una crescita incontrollata dei tassi di interesse sui titoli pubblici.

Negli ultimi anni si è assistito all'inizio di una fase abbastanza stabile, con una decrescita sia del deficit che degli interessi, grazie anche a tassi che hanno toccato la zero. Per quanto riguarda l'avanzo primario, stando a quanto prevede il Documento di economia e finanzia approvato ad aprile 2019, l'avanzo primario si ridurrebbe all'1,2 per cento rispetto all'1,6 per cento registrato nel 2018, per poi crescere lentamente all'1,6 per cento nel 2020, all'1,9 per cento nel 2021 e al 2 per cento nel 2022.

Per rafforzare l'avanzo primario occorre una gestione attenta dei conti pubblici, basta su un accorto mix di contenimento della spesa corrente e di aumento delle entrate. Quest'ultima è una componente che sta registrando un andamento positivo, anche per effetto del maggior gettito Iva garantito dalla fatturazione elettronica.

3.4 SPESA PUBBLICA

Nel periodo che intercorre tra il 2008 ed oggi, come si è già detto, il nostro Paese ha vissuto la peggiore crisi economica dal dopoguerra, conseguentemente l'andamento della spesa pubblica si è adattato modificandosi qualitativamente e quantitativamente, in alcuni casi vi sono stati dei raddoppi di spesa e in altri dei cali.

Dati alla mano, vi è stata una crescita della spesa dello Stato di circa 145 miliardi, passando da 707.181,34 milioni a 852.234,32 milioni⁵.

In alcuni anni, il 2011, il 2013, il 2016 e il 2018 la spesa è calata non tanto a causa di tagli dettati dall'austerità, ma dalle oscillazioni del costo della voce più importante, quella del debito pubblico. Tra i tagli più importanti riportiamo quelli avvenuti nel 2011 con una diminuzione delle spese effettive, concentrate soprattutto nel campo dell'istruzione, del trasferimento di risorse agli enti locali e per i rimborsi di imposte.

Complessivamente, tra il 2008 e il 2018 la crescita del bilancio è stata del 20,5%, ma questo incremento non è stato omogeneo, in quanto nell'andamento della spesa pubblica vi sono stati dei picchi, uno dei quali è avvenuto sotto la guida del governo affidato a Matteo Renzi, dal 2015 in poi.

Secondo le ultime rilevazioni dell'Istat sullo studio dei conti italiani si nota che la spesa pubblica sta aumentando al ritmo più elevato da almeno un decennio. La spesa "corrente" che esclude il costo degli interessi sul debito e gli investimenti, nel primo trimestre del 2019 ha fatto segnare un aumento del 2,97% rispetto al 2018, dato molto importante in quanto dal 2010 al 2018 solo tre volte si sono registrati aumenti superiori al 2%. La crescita della spesa corrente al netto degli interessi non era mai andata a sfiorare il +3% come nel 2019.

⁵ Fonte: "Mef"

In questa analisi, se si può notare che la voce “totale uscite correnti”, comprendente gli interessi, segna un rialzo più contenuto, pari al +1,7%, è merito del debito pubblico, il cui costo si è ridotto: la spesa per interessi nel primo trimestre del 2019 è stata di 12,1 miliardi, il 13,1% in meno rispetto all’anno precedente, dato più basso dell’ultimo decennio.

Questi mutamenti sono stati possibili grazie all’aumento della spesa per “assistenza” e al contenimento/riduzione di quella per investimenti, che invece dovrebbe servire a spingere il PIL.

La crescita degli investimenti fissi lordi è stata solo dello 0,3%, mentre le altre uscite in “conto capitale” sono diminuite del 17,5%.

Dallo studio effettuato da Saccò (2019) si può notare che nonostante l’aumento della pressione fiscale dal 37,7% del PIL del 2018 al 38% del PIL del 2019, le entrate non bastano a coprire le spese, questo viene dimostrato da un saldo negativo di 17,7 miliardi di euro. Anche eliminando la spesa per interessi il bilancio resterebbe in rosso: il saldo primario è infatti negativo di 5,6 miliardi di euro, il 42% in più rispetto al 2018.

CONCLUSIONE

Oggetto della presente tesi è stato quello di analizzare la politica fiscale del nostro Paese nell'arco di un periodo storico che abbraccia i primi anni '90 fino ad arrivare ai nostri giorni, con il susseguirsi di vari Governi e decisioni politiche differenti che hanno portato l'Italia alla corrente situazione economica.

In particolare, nel primo capitolo, sono stati analizzati gli aspetti di maggiore rilevanza economica apportati dai diversi Governi in carica, come la citata “maxi-finanziaria” effettuata dal Premier Romano Prodi nel 1997, che ha permesso al nostro Paese di tornare a far parte dello SME e successivamente di entrare nel gruppo dei primi paesi dell'Euro, o come le conseguenze derivanti dallo scoppio della grande crisi internazionale del 2008.

Nei successivi capitoli, invece, sono stati analizzati più nello specifico quelli che sono realmente i fattori più importanti della politica fiscale, ad esempio il rapporto deficit/PIL, il rapporto debito/PIL, l'avanzo primario e la spesa pubblica.

Da questa analisi si è evidenziato come il nostro Paese nel corso degli anni non abbia subito considerevoli modifiche riguardo l'ambito della politica fiscale, ciò è determinato soprattutto dall'elevato debito pubblico che ha da sempre caratterizzato l'economia italiana, e che non ha permesso di effettuare sostanziali cambiamenti.

Come si evince, il nostro è un paese nel quale la crescita del PIL difficilmente ha coperto il tasso di interesse implicito e di conseguenza per ridurre il debito-PIL (o contenerne la crescita) è stato necessario avere un saldo primario positivo per molti anni.

BIBLIOGRAFIA

AGI (2018). Ma qual era il rapporto deficit/PIL dell'Italia con gli altri governi?

Barbato, V. (2016). Euro, gli effetti della moneta unica a 14 anni dal debutto.

Brizzi, R. - Marchi, N. (2018). Il governo Prodi e l'ingresso italiano nella moneta unica: tra difficoltà interne e sfida europea, Officina della storia.

Chiocchi, A. (2003). L'economia di Berlusconi.

Colarizi, S. - Gervasoni, M. (2012). La tela di Penelope. Storia della seconda Repubblica, Bari, Editori Laterza, p.344

Crisi & ripresa (2018). Tutti i numeri di 10 anni di spesa pubblica italiana.

De Simone, E. Storia economica. Dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica, quarta edizione, Milano, FrancoAngeli, 2012, p.321-325-326

Fornara, P. (2012). Settembre 1992, La lira sommersa e salvata, "Sole 24 ore".

Franceschini, A. (2019). Il debito pubblico rischia di superare il 145% del PIL nei prossimi 10 anni, Il Sole 24 Ore.

Istat (2010), Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche.

Ministero dell'Economia e delle Finanze - Notifica del Deficit e del Debito Pubblico inviata alla Commissione Europea ex Reg. CE 3605/93, così come modificato dal Reg. 479/2009

Ministero delle economie e delle finanze (2011). La spesa dello Stato dall'Unità d'Italia.

Palmiri, L. (2019). Andamento dei conti pubblici in Italia: entrate, spese, saldi e interessi (1980-2018).

Saccò, P. (2019). Conti. La spesa pubblica corrente non aumentava tanto da almeno 10 anni.

Sorrentino, R. (2019). Euro: cos'è successo all'Italia nei primi 20 anni di moneta unica, "Il sole 24 ore"