

LA MANO DESTRA E LA MANO SINISTRA DELLO STATO (OVVERO: SPESE MILITARI E SPESE PER L'ISTRUZIONE).

di Giorgio Tassinari

La legge finanziaria per il 2009, nota come legge 133/08, si pone obiettivi ambiziosi in termini di riduzione della spesa pubblica, finalizzati soprattutto a ridurre progressivamente sia il rapporto tra il deficit del settore pubblico e il prodotto interno lordo (il famoso parametro di Maastricht, che deve stare assolutamente al di sotto del 3%), sia il rapporto tra debito pubblico e PIL. A tal fine, la legge 133 opera riduzioni di spesa (tagli) alla scuola, all'università e alla ricerca e in generale a tutta la spesa che rappresenta la "mano sinistra dello stato", mentre la "mano destra" è costituita dalle spese per la guerra, per la sicurezza interna, per il finanziamento alle imprese, e così via.

Ci sarebbe molto da dire sulla razionalità economica dei parametri di Maastricht (si veda per tutti Pasinetti, 1998) e sull'uso strumentale che di questi parametri è stato fatto, ad esempio per redistribuire reddito verso i ricchi (vedi OECD 2008a) o per privatizzare i beni pubblici, ma qui vorrei richiamare l'attenzione sul fatto che la riduzione della spesa pubblica è stata fatta soprattutto nei confronti della mano sinistra, mentre la mano destra è rimasta pressoché intatta. Senza intraprendere un'analisi esaustiva delle modificazioni della composizione della spesa pubblica italiana negli ultimi decenni mi soffermerò su due soli capitoli di spesa, che considero paradigmatici.

Alcuni dati sulla spesa militare italiana

Secondo il rapporto 2008 dello Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI, 2008), nel corso del 2007 la spesa militare italiana (che, secondo la definizione SIPRI, comprende le spese per le forze armate - correnti e in conto capitale-, l'apparato amministrativo della difesa, le forze paramilitari come le guardie nazionali e le attività spaziali di tipo militare) è stata pari a 33,1 miliardi di dollari (a prezzi costanti 2005), che corrispondono al 3% della spesa militare mondiale. In rapporto al PIL, la spesa militare dell'Italia pesa circa l'1,8% (dato riferito al 2006). Per avere un punto di riferimento, si consideri che la Germania nel 2006 ha speso l'1,3%, la Spagna l'1,2%, l'Australia il 1,9% e il Giappone solo l'1% (Tab 1). Se consideriamo la percentuale di spesa militare rispetto al PIL, comunque, la percentuale italiana è comunque ben al di sotto della media mondiale (2,5%) e anche della media europea. Va comunque tenuto conto che la media mondiale è influenzata dall'apporto della superpotenza americana, e delle medie potenze nucleari quali Russia, Gran Bretagna e Francia, oltre che dalle enormi spese dei paesi in via di sviluppo.

Di un certo interesse è considerare le spese pro capite (sempre espresse a prezzi costanti 2005 e rese comparabili in dollari attraverso l'uso dei tassi di cambio). Bene, l'Italia (questa volta il dato è riferito al 2007) si colloca al quinto posto con ben 568 dollari pro-capite (Tab. 1). Tra i paesi del G8, l'intensità della spesa militare italiana, espressa dalla spesa pro capite è la quarta, dopo USA, Gran Bretagna e Francia

Tab. 1 – I primi 15 paesi al mondo secondo il volume della spesa militare (2007, a prezzi costanti 2005 in dollari USA)

Paese	Spesa in mld.	% spesa mondiale	Spesa pro capite in dollari	% del Pil (2006)
USA	547	45	1799	4,0
Regno Unito	59,7	5	995	2,6
Cina	58,3	5	44	2,1
Francia	53,6	4	880	2,4
Giappone	43,6	4	339	1,0
Germania	36,9	3	447	1,3

Russia	35,4	3	249	3,6
Arabia Saudita	33,8	3	1310	8,5
Italia	33,1	3	568	1,8
India	24,2	2	21	2,7
Corea del Sud	22,6	2	470	2,5
Brasile	15,3	1	80	1,5
Canada	15,2	1	461	1,2
Australia	15,1	1	733	1,9
Spagna	14,6	1	336	1,2

Fonte: Sipri Yearbook 2008

Un elemento distintivo del nostro paese rispetto agli altri paesi capitalistici è la persistenza della spesa militare (in termini percentuali rispetto al Pil) nel corso del tempo, sempre intorno al 2%, fin dal 1993, subito dopo la fine della Guerra Fredda. Tutti gli altri grandi paesi occidentali mostrano, al contrario, una diminuzione delle spese militari, in alcuni casi assai accentuata come nel caso della Spagna (che passa dall'1,7% all'1,2%, ovvero una riduzione di quasi un terzo) in altri più modesta, come l'Australia (Tab. 2).

Tab.2 – Spese militari in rapporto al PIL dei primi 15 paesi del mondo (1993-2006)

Paese	1993	1998	2003	2006
USA	4,5	3,1	3,8	4,0
Regno Unito	3,5	2,6	2,7	2,6
Cina	2,0	1,7	2,1	2,1
Francia	3,3	2,6	2,7	2,6
Giappone	1,0	1,0	1,0	1,0
Germania	1,9	1,5	1,4	1,3
Russia	5,3	3,3	4,3	3,6
Arabia Saudita	12,5	14,3	8,7	8,5
Italia	2,0	1,9	2,0	1,8
India	2,9	3,1	2,8	2,7
Corea del Sud	3,2	2,8	2,4	2,5
Brasile	1,8	1,7	2,1	2,1
Canada	1,8	1,3	1,1	1,2
Australia	2,1	1,8	1,8	1,9
Spagna	1,7	1,3	1,1	1,2

Fonte: SIPRI Military Expenditure Database

Non è questa la sede per approfondire le motivazioni di questa difformità di tendenze. La conclusione è comunque chiarissima: mentre i paesi del G8 hanno in qualche modo approfittato della fine della Guerra Fredda per ridurre il peso delle spese militari, in Italia ciò non è avvenuto. Questo fatto è ancor più rilevante proprio perché durante il periodo considerato si è avviato il processo di riduzione del debito pubblico, intrapreso al fine di assicurare la convergenza verso i parametri di Maastricht. E' opportuno in tale ambito ricordare che la riduzione del rapporto debito pubblico/PIL implica che il saldo primario del bilancio statale sia positivo (le entrate, in breve le tasse, devono essere maggiori delle spese) e che anche il saldo globale del bilancio statale sia positivo: cioè, il saldo primario deve essere non solo positivo ma anche maggiore della somma necessaria pagare gli interessi sul debito. In Italia, questa strategia politica si è realizzata attraverso

una diminuzione della spesa pubblica soprattutto sui settori che forniscono beni e servizi alla cittadinanza e attraverso i quali si realizza la redistribuzione del reddito, come la scuola, la sanità e via dicendo, ma non le spese militari.

La mano sinistra dello Stato: la spesa per istruzione

Circa alla metà degli anni Ottanta, si affermò nelle aule universitarie e nelle riviste di economia una nuova corrente di pensiero, nota come scuola dell'*endogenous growth*, il cui esponente più importante è Paul Romer (vedi per una trattazione complessiva Ardeni 2001). In breve, i teorici dell'*endogenous growth* individuano nel progresso tecnico scorporato dal capitale materiale e nel capitale umano la fonte di una crescita economica che resta prolungata e sostenibile nel tempo. La dottrina dell'investimento in capitale umano come fonte della crescita economica viene adottata dalle principali organizzazioni economiche internazionali e dai governi dei paesi più ricchi, tant'è che nel Trattato di Lisbona (nel 2000) tra i paesi dell'UE, una parte assai importante è dedicata all'individuazione degli obiettivi che i paesi aderenti debbono conseguire in questa direzione.

Tradotti nel linguaggio comune, gli investimenti in capitale umano sono spese per l'istruzione. Nel corso del periodo in oggetto, il rapporto tra spesa per istruzione (compresa la cosiddetta istruzione terziaria, ovvero università, accademie, conservatori, ecc.) e prodotto interno lordo ha mostrato tendenze differenziate nei paesi ad alto reddito. Per brevità restringiamo il confronto, a questo fine, ai soli paesi del G8, ovvero quelli che costituiscono gli "alleati-concorrenti" dell'Italia. Cominciamo illustrando la situazione così come viene rappresentata dall'OECD nel rapporto annuale *Education at a glance*.

Tab. 3 – Spesa pubblica per istruzione (tutti i livelli) in percentuale del PIL (1995 e 2005) per i paesi del G7 e la Spagna e numeri indice (1995=100) della spesa pubblica e privata per istruzione, a prezzi costanti.

Paese	Percentuale sul Pil (a prezzi costanti 2000)		Numero indice 2005/1995	
	2005	1995	Spesa pubblica	Spesa privata*
USA	5,1	4,9 ^a	143	162
Giappone	3,5	3,6	109	117
Regno Unito	5,4	5,1	134	177
Germania	4,5	4,6	109	109
Francia	5,7	6,3	102 ^b	107 ^b
Italia	4,4	4,7	107	105 ^b
Canada	4,9	6,2	106 ^b	137 ^b
Spagna	7,0	7,1	129	102
Media OECD	5,4	5,3	140	210

Fonti OECD 2008b, Tab. B4.1 e OECD 2007, Paris Tab. B3.1

*comprende anche i finanziamenti alle istituzioni scolastiche private erogati da enti pubblici.

a: anno 2000; b: 2000=100, anno corrente 2005; n.d. :non disponibile

Pur se la situazione è eterogenea, si può rilevare che:

- nell'insieme dei paesi facenti parte dell'OECD il peso della spesa pubblica per istruzione sul PIL aumenta seppur lievemente (dal 5,3 al 5,4%). Nei grandi paesi ad alto reddito, i cambiamenti sono abbastanza contenuti, e in direzioni difformi tra un paese e l'altro. Si registrano infatti aumenti significativi negli Stati Uniti nel Regno Unito, diminuzioni molto nette in Canada e in Francia. L'Italia segnala una diminuzione, contenuta ma non irrilevante (-0,3%).
- sia all'inizio che alla fine del periodo considerato l'Italia si contraddistingue per una quota delle spese per istruzione sul PIL nettamente inferiore alla media OECD e più bassa anche dei paesi europei che ne costituiscono il termine più immediato di confronto (Francia, Germania, Regno

Unito, Spagna).

- c) considerando le spese pubbliche per istruzione, senza standardizzarle in base al PIL, l'incremento della spesa pubblica italiana è stato del 7% in dieci anni, dato che è enormemente inferiore all'incremento medio di tutti i paesi OECD (+40%), ed ancora più basso di quanto si riscontri in paesi di tradizione neoconservatrice come gli Stati Uniti (+43%) o il Regno Unito (+34%). Tra i grandi paesi avanzati, l'incremento della spesa per istruzione che si riscontra in Italia è superiore solo a quello del Canada.
- d) nell'insieme dei paesi OECD, l'incremento della spesa privata per istruzione è stato di gran lunga superiore a quello della corrispondente spesa pubblica (+110% contro +40%). Se consideriamo solo i paesi ad alto reddito di grande dimensione, l'incremento della spesa privata per istruzione è stato enormemente maggiore di quello della corrispondente spesa pubblica negli USA e nel Regno Unito, mentre nei paesi dell'Europa continentale e in Giappone il divario è meno accentuato. Si distingue la Spagna, paese in cui l'incremento della spesa pubblica per istruzione è maggiore di quello della spesa privata (+29% contro +2%).
- e) per quanto riguarda l'Italia, il confronto con il 2000 (OECD 2008b, Tab. B3.1) mette in evidenza che, a prezzi costanti, l'incremento della spesa pubblica tra il 2000 e il 2005 è stato appena dell'1%, mentre l'incremento della spesa privata, nello stesso periodo, è stato assai più elevato e pari al 5% (ricordiamo però che questa posta contabile comprende anche i finanziamenti pubblici erogati alle scuole private).

Una mano lava l'altra, e tutte e due lavano il viso...

L'elemento più rilevante che possiamo trarre da questi dati è che, nell'insieme dei paesi avanzati, il peso della spesa pubblica per l'istruzione rispetto al Pil rimane pressoché costante tra il 1995 e il 2005. Va comunque tenuto presente che, in concomitanza di una crescita economica abbastanza forte nel periodo 1995-2005 (il PIL a prezzi costanti 2000 per l'insieme dei paesi OECD è aumentato del 36%), in termini assoluti la spesa pubblica per l'istruzione è quindi generalmente aumentata in modo piuttosto intenso. Occorre rimarcare, inoltre, che alla tendenza a costruire sistemi economici sempre più centrati sulla conoscenza come fattore produttivo fa riscontro un chiaro impulso verso la privatizzazione del sapere, come mostra l'incremento ingentissimo delle spese private per istruzione (+110% dal 1995 al 2004 nel complesso dei paesi OECD), aumento che è particolarmente accentuato per le spese per l'istruzione universitaria, l'accesso alla quale rappresenta sempre più ciò che veramente discrimina tra le classi sociali.

Se ci concentriamo sui paesi europei di grande dimensione che fanno parte dell'area euro, e quindi anch'essi sottoposti ai vincoli del Trattato di Maastricht e del successivo Patto di Stabilità, possiamo notare che Italia e Francia hanno ridotto il peso della spesa pubblica per istruzione rispetto al PIL, a fronte di una situazione stazionaria in Germania e a una modestissima riduzione in Spagna. Se allarghiamo la visuale ai paesi del G7 e alla Spagna, notiamo però come in Italia la quota della spesa pubblica per l'istruzione sul PIL sia la più bassa dopo quella del Giappone.

In sintesi, considerando i paesi del G7 (più la Spagna) il nostro paese è al quarto posto come peso relativo delle spese militari sul PIL, e al settimo posto come peso relativo della spesa pubblica per istruzione. Anche ammettendo la necessità di una riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica, gli spazi per un intervento sul versante delle spese militari appaiono assai più vasti di quanto si riscontri sul versante della spesa pubblica per istruzione. In altre parole, perché l'Italia non segue la linea della Germania, che nel decennio 1995-2005 ha mantenuto invariato il peso della spesa per istruzione sul Pil riducendo nel contempo di circa un terzo la spesa militare? Per il nostro paese ciò comporterebbe una riduzione del peso della spesa militare all'1,3% del Pil, con un risparmio rispetto al 2005 di circa mezzo punto percentuale, pari a circa 7,5 miliardi di euro - che si avvicina molto agli 8,4 miliardi di risparmi che la legge 133 prevede per il settore dell'istruzione.

Riferimenti bibliografici

- Ardeni P.G. (1995) *Teorie della crescita endogena*, Giappichelli, Torino.
- OECD (2007) *Education at a glance 2007*, Paris (<http://www.sourceoecd.org/upload/9607051e.pdf>)
- OECD (2008a) *Growing Unequal*, Paris. (<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/8108051E.PDF>)
- OECD (2008b) *Education at a glance 2008*, Paris (<http://213.253.134.43/oecd/pdfs/browseit/9608041E.PDF>)
- Pasinetti L. (1998) "The Myth (or Folly) of the 3% Deficit/GDP Maastricht Parameter", *Cambridge Journal of Economics*, 22: 103-116.
- SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute (2008) *SIPRI Yearbok 2008*, Oxford University Press, Oxford, UK.