

Perché nel 2009 la spesa primaria è aumentata oltre le previsioni

di Antonio Misiani

Antefatto: la manovra dell'estate 2008 e il suo impatto sulla spesa

Con il [decreto-legge 112/2008](#) il Governo aveva anticipato, rispetto alla consueta tempistica, la manovra finanziaria per il 2009, adottando contestualmente al [Dpef 2009-2013](#) un “piano triennale di stabilizzazione della finanza pubblica” finalizzato al raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2011. La manovra era inquadrata in uno scenario macroeconomico pre-crisi (il Pil era previsto in crescita dello 0,9% nel 2009) e puntava, per il 2009, ai seguenti obiettivi di saldo:

	2009 tendenziale		2009 programmatico		manovra correttiva	
	Mil. euro	% Pil	Mil. euro	% Pil	Mil. euro	% Pil
Saldo primario	40.317	2,46	50.125	3,06	9.808	0,60
Saldo corrente	19.328	1,18	26.329	1,61	7.001	0,43
Indebitamento netto	-42.781	-2,61	-32.699	-2,00	10.082	0,62

La correzione programmata rispetto all'andamento dei saldi tendenziale (“a legislazione vigente”) era pari a 10.082 milioni (0,62 punti di Pil) per quanto riguarda l'indebitamento netto. **Una parte significativa, anche se minoritaria, della correzione (2.944 milioni su 10.082) era ipotizzata sul versante delle spese finali al netto degli interessi (spesa primaria).** Tenendo conto della manovra correttiva la stima delle grandezze di finanza pubblica era la seguente:

SPESE	2009 progr.	Differenza rispetto a:	
		2009 tend. (manovra)	2008 tend.
Redditi da lavoro dipendente	179.141	4.095	4.038
Consumi intermedi	127.550	-3.935	246
Prestazioni sociali	286.995	725	8.655
di cui: pensioni	232.795	305	8.985
altre prestazioni sociali	54.200	420	-330
Altre spese correnti al netto di interessi	59.649	-749	1.251
Totale spese correnti al netto interessi	653.335	136	14.190
Interessi passivi	82.824	-273	3.022
Totale spese correnti	736.159	-137	17.212
Spesa sanitaria	112.736	1.144	2.110
Totale spese in conto capitale	63.945	-3.080	287
di cui: investimenti fissi lordi	36.816	-2.310	-666
contributi in c/capitale	24.248	-570	558
altri trasferimenti	2.881	-200	395
Totale spese finali al netto di interessi	717.280	-2.944	14.477
TOTALE SPESE FINALI	800.104	-3.217	17.499

La correzione rispetto al tendenziale 2009 era essenzialmente dovuta a minori spese in conto capitale (-3.080 milioni, in gran parte grazie al taglio degli investimenti fissi lordi). Sul versante della spesa primaria corrente, a fronte di maggiori spese per i redditi da lavoro dipendente (+4.095 milioni) e per le prestazioni sociali (+725 milioni), si ipotizzava un contenimento rilevante dei consumi intermedi (-3.935 milioni) e, in misura minore, delle altre spese correnti primarie (-749 milioni).

Rispetto al 2008 (tendenziale), si programmava una sostanziale stasi della spesa in conto capitale (+287 milioni) e un aumento della spesa corrente al netto interessi (spesa primaria corrente) di

14.190 milioni, fondamentalmente legato alla dinamica della spesa per prestazioni sociali (+8.655 milioni, tutti sulle pensioni) e redditi da lavoro dipendente (+4.038 milioni). Nel complesso, si prevedeva rispetto al 2008 un incremento della spesa primaria di 14.477 milioni.

I nuovi numeri del Dpef 2010-2013

Ad un anno di distanza, le nuove stime di finanza pubblica del [Dpef 2010-2013](#) hanno subito l'impatto di uno scenario macroeconomico radicalmente peggiorato. Se nel luglio 2008 si ipotizzava per il 2009 un Pil in crescita dello 0,9%, attualmente la previsione è una drastica riduzione: -5,2%. Di analogo segno sono le revisioni delle altre variabili:

	<i>Previsioni per il 2009</i>	
	<i>Dpef09-13 (lug 08)</i>	<i>Dpef10-13 (lug 09)</i>
Pil	0,9	-5,2
Consumi finali nazionali	0,8	-1,5
Investimenti fissi lordi	0,8	-11,6
Inflazione (deflatore consumi)	2,1	0,1
Occupazione	0,5	-2,7
Tasso di disoccupazione	5,8	8,8

Insieme al drammatico deterioramento della congiuntura economica, i conti pubblici hanno risentito anche dell'impatto delle misure discrezionali anti-crisi adottate in corso d'anno ([d.l. 185/2008](#), [d.l. 5/2009](#) e [d.l. 78/2009](#)), nonché del decreto-legge per il terremoto d'Abruzzo ([d.l. 39/2009](#)) e di provvedimenti minori (la [legge 7/2009](#) di ratifica del trattato Italia-Libia). Nel complesso, tutti questi provvedimenti hanno prodotto sul 2009 i seguenti effetti in termini di indebitamento netto:

<i>Provvedimenti 2008-2009</i>	<i>Impatto 2009</i>
Entrate correnti	5.311
Spese correnti	-3.762
Spese c/capitale	-1.430
TOTALE	118

Le misure discrezionali del governo dovrebbero dunque aver prodotto nel 2009 maggiori entrate correnti per 5.311 milioni, che hanno coperto maggiori spese correnti per 3.762 milioni e maggiori spese in conto capitale per 1.430 milioni. L'impatto netto sull'indebitamento è positivo, ed è pari a 118 milioni.

Le nuove stime di finanza pubblica registrano innanzitutto una drastica riduzione delle entrate rispetto alle previsioni di un anno fa. Il quadro programmatico del [Dpef 2009-2013](#) stimava per il 2009 entrate per 767,4 miliardi (di cui 482 miliardi di entrate tributarie e 222,5 miliardi di contributi sociali). Il [Dpef 2010-2013](#) abbassa queste stime a 723,2 miliardi (di cui 445,6 miliardi di entrate tributarie e 214,1 miliardi di contributi sociali).

Sul versante delle spese vi è un aumento rispetto a quanto programmato nell'estate 2008: mentre un anno fa si ipotizzavano per il 2009 uscite al netto degli interessi pari a 717,3 miliardi (di cui 653,3 di spese correnti e 63,9 di spese in conto capitale), il [Dpef 2010-2013](#) rivede queste cifre a 728,8 miliardi (di cui 660,8 di spese correnti e 68 di spese in conto capitale).

Per effetto della riduzione del Pil non solo in termini reali (-5,2%), ma anche nominali (-3,2%), nel 2009 gli indicatori di finanza pubblica toccheranno i massimi di sempre per quanto riguarda le

entrate correnti (47,1%), la spesa primaria (47,9%) e la spesa primaria corrente (43,4%). La pressione fiscale (43,4%) è la più alta dal 1997, l'anno dell'ingresso nell'Euro.

Il combinato disposto di queste dinamiche ha portato ad un netto deterioramento dei saldi di finanza pubblica, con il quasi azzeramento dell'avanzo primario (da 50,1 a 5,6 miliardi) e il tracollo del saldo corrente (da 26,3 a -20 miliardi) e dell'indebitamento netto (da -32,7 a - 81,3 miliardi).

Spesa primaria: che cosa è successo nel 2009

Per capire che cosa è successo nel 2009 rispetto ai programmi iniziali del governo, è utile confrontare le variazioni 2009 (programmatico) - 2008 (tendenziale) che si ipotizzavano un anno fa rispetto alle stime attuali:

SPESE	Variazione (milioni di euro)			Variazione (%)	
	2009progr- 2008 (lug 08)	2009progr- 2008 (lug 09)	Differenza	2009progr- 2008 (lug 08)	2009progr- 2008 (lug 09)
Redditi da lavoro dipendente	4.038	3.881	-157	2,3	2,3
Consumi intermedi	246	4.654	4.408	0,2	3,6
Prestazioni sociali	8.655	13.272	4.617	3,1	4,8
di cui: pensioni	8.985	9.334	349	4,0	4,2
altre prestazioni sociali	-330	3.938	4.268	-0,6	7,2
Altre spese correnti al netto di interessi	1.251	3.980	2.729	2,1	6,9
Totale spese correnti al netto interessi	14.190	25.787	11.597	2,2	4,1
Interessi passivi	3.022	-5.167	-8.189	3,8	-6,4
Totale spese correnti	17.212	20.620	3.408	2,4	2,9
Spesa sanitaria	2.110	4.182	2.072	1,9	3,8
Totale spese in conto capitale	287	8.977	8.690	0,5	15,2
di cui: investimenti fissi lordi	-666	4.206	4.872	-1,8	12,0
contributi in c/capitale	558	4.085	3.527	2,4	17,7
altri trasferimenti	395	686	291	15,9	70,2
Totale spese finali al netto di interessi	14.477	34.764	20.287	2,1	5,0
TOTALE SPESE FINALI	17.499	29.597	12.098	2,2	3,8

Dalla lettura della tabella emerge un incremento 2009-2008 della spesa primaria inizialmente previsto in 14.477 milioni e ora stimato in 34.764 milioni, con uno “sfondamento” di 20.287 milioni rispetto a quanto programmato un anno fa. In termini nominali, si passa da +2,1% a +5%. Usando il deflatore del Pil, in termini reali l'aumento iniziale pari a zero diventa +3%.

Per quanto riguarda la spesa primaria corrente, se inizialmente si programmava un incremento sul tendenziale 2008 di 14.190 milioni (+2,2%), ora la stima sale a 25.787 (+4,1%), con una differenza aggiuntiva di 11.597 milioni (per 2.072 milioni dovuta alla maggiore spesa sanitaria). Di questi 11.597 milioni, solo 3.762 sono legati alle maggiori spese correnti disposte dai provvedimenti assunti dal governo nel 2008-2009 (concentrate prevalentemente nella voce “altre prestazioni sociali”).

Mentre i redditi da lavoro dipendente registrano un incremento leggermente inferiore rispetto alle previsioni, lo “sfondamento” è rilevante per quanto riguarda:

- i **consumi intermedi** (per i quali un anno fa si programmava un incremento di 246 milioni, mentre ora sono dati in crescita di 4.654 milioni; da +0,2% a +3,6%);
- la spesa per le **prestazioni sociali in denaro diverse dalle pensioni** (si passa da -330 milioni ad un incremento di 4.268 milioni; da -0,6% a +7,2%);
- le **altre spese correnti al netto degli interessi** (da un incremento previsto di 1.251 milioni ad uno di 3.980; da +2,1% a +6,9%).

Questi numeri certificano il sostanziale fallimento della manovra di contenimento delle spese

correnti prevista con il [decreto-legge 112/2008](#), che concentrava i tagli lineari sui consumi intermedi e le altre spese correnti. Esattamente le voci che registrano la maggiore crescita rispetto alle previsioni di un anno fa, mentre la dinamica delle prestazioni sociali diverse dalle pensioni è legata ai provvedimenti discrezionali adottati nel 2008-2009 (per il solo bonus famiglie è prevista una spesa aggiuntiva una-tantum di 2.400 milioni nel 2009).

Un capitolo a parte è rappresentato dalle spese in conto capitale, la cui accelerazione – dopo il forte calo registrato nel 2008 - rappresenta in una fase di grave recessione un fatto positivo. Se inizialmente si era programmato un limitato incremento sul 2008 (+287 milioni), con le stime del [Dpef 2010-2013](#) questo aumento passa a +8.977 milioni (da +0,5% a +15,2%). La differenza, pari a 8.690 milioni, è dovuta essenzialmente a maggiori investimenti fissi lordi per 4.872 milioni e a contributi in conto capitale aggiuntivi per 3.527 milioni. Le misure discrezionali decise dal governo hanno contribuito alle maggiori spese in conto capitale per 1.430 milioni, mentre altri 1.700 milioni derivano dal riacquisto da parte degli enti previdenziali degli immobili cartolarizzati con le operazioni [Scip](#) 1 e 2, imposto dal governo per evitare il *default* della società a cui erano state affidate tali iniziative.

Conclusioni: la crisi c'entra, ma fino ad un certo punto...

Secondo le stime rese note dal governo con l'ultimo Dpef nel 2009 la spesa pubblica primaria toccherà in rapporto al Pil il 47,9% (di cui 43,4% di spesa primaria corrente). Questo livello record è dovuto solo in parte agli effetti della recessione. La crisi ha prodotto un aumento delle spese per “altre prestazioni sociali” (cassa integrazione, indennità di disoccupazione, ecc.) e ha costretto il governo ad aumentare la spesa corrente e in conto capitale attraverso i decreti-legge anticrisi adottati in questi mesi (pur se in misura notevolmente inferiore a quanto messo in campo dagli altri Paesi avanzati).

Ma un'analisi attenta dei numeri evidenzia come, al netto di questi fattori, il governo non sia comunque riuscito a contenere la dinamica della spesa primaria.

Come già aveva evidenziato poche settimane fa il [Rapporto Nens sulla Finanza pubblica](#), il Paese – nonostante l'assenza di importanti interventi anticiclici - si sta avviando verso un nuovo ciclo di aumento incontrollato della spesa primaria, simile a quanto si era già registrato tra il 2001 e il 2006. Il governo, dopo aver mandato a casa la [Commissione tecnica per la finanza pubblica](#) e aver messo in un cassetto il [Rapporto](#) sulla revisione spesa pubblica da essa elaborato, aveva seguito con il [decreto-legge 112/2008](#) una logica prevalentemente di tagli lineari. I numeri del [Dpef 2010-2013](#) ci dicono che quella scelta non ha prodotto i risultati attesi. E che **il contenimento della spesa pubblica italiana non può prescindere da una faticosa e spesso impopolare opera di reingegnerizzazione e razionalizzazione delle amministrazioni statali e locali.**