

L'andamento della spesa primaria delle pubbliche amministrazioni: chi ha speso di più negli ultimi vent'anni?

di Fabio Angei
18 novembre 2019

Questa nota analizza l'andamento della spesa primaria delle pubbliche amministrazioni, cioè la spesa pubblica al netto degli interessi sul debito pubblico. Osservare l'andamento della spesa primaria è importante per comprendere come le pubbliche amministrazioni gestiscono le risorse prelevate dai cittadini. Infatti, la spesa primaria è direttamente controllata dai governi e dal parlamento diversamente dalla spesa per interessi. La nota conclude che, dopo aumenti di spesa piuttosto alti nel decennio scorso, quelli del secondo e terzo governo Berlusconi, la spesa primaria è cresciuta a tassi moderati, più bassi di quelli degli altri paesi europei, tranne che in quelli che, come l'Italia, erano stati colpiti dalla crisi dell'area dell'euro del 2011-12. Gli anni con i minori aumenti della spesa primaria sono il 2010 e il 2011 (in entrambi i casi governi Berlusconi) e il 2016 (Renzi).

* * *

L'andamento della spesa primaria

Nella Figura 1 vengono riportati i valori della spesa primaria in miliardi di euro e rispetto al Pil dal 1999 al 2018 e le previsioni per l'anno 2019 contenute nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza del settembre 2019 (NADEF 2019).¹

¹ I dati utilizzati per l'analisi della spesa provengono dal sito ISTAT <http://dati.istat.it/> alla voce: Conti e aggregati economici delle PA, Voci di uscita per funzione (COFOG 2 e 3 cifre). I dati sono stati corretti per riclassificare il "Bonus 80 euro" del governo Renzi, che economicamente è equivalente a un taglio di tasse, ma che l'ISTAT classifica come aumento di spesa perché realizzato non con un taglio di aliquote o con una ridefinizione della base imponibile ma, appunto, come un bonus. Il suo ammontare è di 6,6 miliardi per il 2014 e circa 10 miliardi annui fino al 2019. Inoltre, per evitare un salto di serie, si sono sottratti dai dati sulle spese dell'ISTAT le spese della RAI, incluse nelle statistiche dal 2016, anno in cui la RAI entra nel perimetro della Pubblica Amministrazione. Tali spese sono pari a 2,3 miliardi per il 2016 e circa 2 miliardi annui per il triennio 2017-19. I dati sulla spesa primaria degli altri

L'andamento della spesa in euro presenta un diverso comportamento dal 2010 in poi: nel periodo 2000 – 2009 il tasso di crescita medio annuale è stato del 3,9 per cento. Nel periodo 2010 – 2019, invece, la spesa è cresciuta a un tasso medio annuo dello 0,8 per cento. La differenza risulta marcata anche considerando la variazione della spesa in termini reali (cioè a prezzi costanti ossia al netto dell'inflazione, qui misurata con il deflatore del Pil): + 1,6 per cento nel primo periodo contro - 0,1 per cento nel secondo periodo.

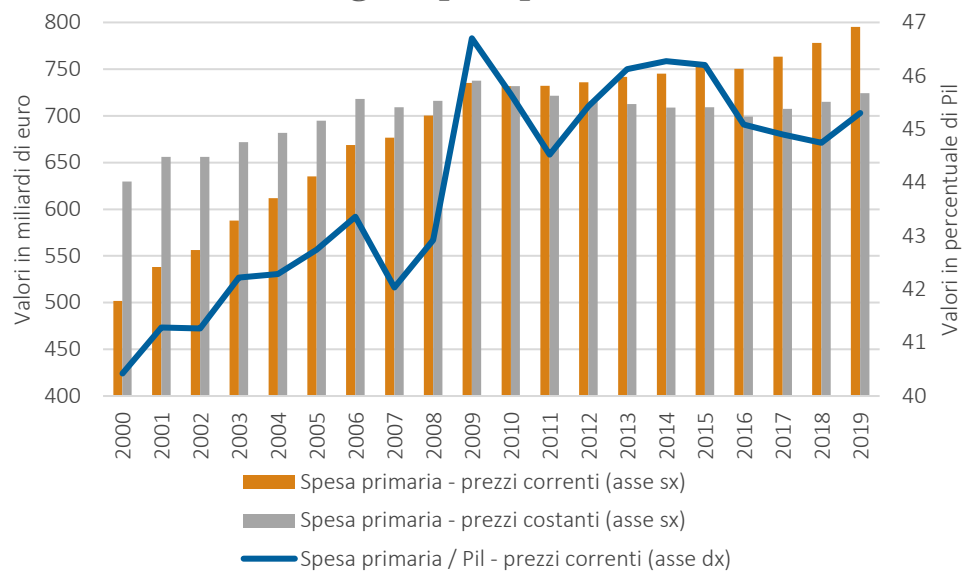
Anche all'interno di questi due periodi ci sono però importanti differenze. Dal 2000 al 2006—parliamo quindi del secondo e terzo governo Berlusconi—la crescita è più rapida (4,2 per cento in termini nominali). In questo sottoperiodo, la discesa della spesa per interessi a seguito dell'entrata nell'euro viene in buona parte compensata, in termini di deficit, dall'aumento della spesa primaria che, rispetto al Pil cresce dal 40,4 al 43,1 per cento (Figura 1), causando una simile riduzione dell'avanzo primario. Entrato in carica a metà 2006, il governo Prodi frena la crescita della spesa, passando a un tasso di crescita medio in termini nominali del 1,7 per cento per il biennio 2007 - 2008.

In seguito, negli anni di piena crisi finanziaria e dei debiti sovrani (2010 - 2014) la spesa primaria cresce a un tasso medio annuo di solo lo 0,4 per cento (con una dinamica particolarmente contenuta nel 2010-12, prima sotto il governo Berlusconi IV e poi con il governo Monti) visto che lo stato doveva compensare, almeno in parte, il calo delle entrate causato dalla recessione. Il rapporto tra spesa e Pil, dopo la discesa nel 2010-11 aumenta nel 2012-13, per effetto della rapida discesa del Pil ma non eccede il picco raggiunto nel 2009. Dal 2014 al 2018 la spesa riprende a salire a un tasso medio annuo di circa lo 0,9 per cento, riducendosi però rispetto al Pil. L'accelerazione della spesa è stata più marcata dopo il 2016 con un tasso medio di crescita nel triennio 2017-19 di circa l'1,4 per cento. In particolare nel 2019 è previsto un aumento più netto (2,2 per cento), con una crescita del rapporto tra spesa primaria e Pil, soprattutto per le maggiori spese per reddito di cittadinanza e quota 100.

La crescita della spesa pubblica primaria dopo il 2009 è stata moderata anche rispetto agli altri paesi europei, come illustrato dalla Tavola 1. Nell'ultimo decennio l'aumento annuo percentuale della spesa primaria in Italia è stato più basso di quello di molti paesi europei (tra cui Germania, Belgio, Finlandia, Austria, Svezia, Francia, Regno Unito, Paesi Bassi) anche se più alto del tasso dei paesi che sono stati obbligati a tagli drastici della spesa (come Grecia, Portogallo e Spagna) per far fronte alla caduta del Pil e delle entrate dovuta alla crisi del 2011-12.

paesi ed i dati sul Pil potenziale provengono dal database del Directorate Generale degli Affari Economici e Finanziari della Commissione Europea (AMECO).

Fig. 1: Spesa primaria



Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati ISTAT e Ameco Database

I governi italiani che hanno speso di più

Quali sono i governi che hanno incrementato di più la spesa pubblica primaria? La Tavola 2 riporta una classifica degli aumenti di spesa per anno, indicando per ogni anno chi era il presidente del consiglio (negli anni in cui la legge di bilancio è stata preparata da un governo e implementata per la maggior parte dell'anno da un altro, vengono indicati i nomi del presidente del consiglio dell'anno precedente e dell'anno in questione). La classifica è basata sull'aumento percentuale della spesa primaria a prezzi correnti rispetto all'anno precedente, ma, come vedremo, non differisce molto da quella basata sulla crescita a prezzi costanti. Preferiamo focalizzarci sulla classifica a prezzi correnti perché quella a prezzi costanti dipende dalla scelta del deflatore. Inoltre, un forte aumento della spesa a prezzi correnti può essa stessa essere una causa di un maggior aumento dell'inflazione. La tavola riporta anche la variazione del rapporto tra spesa pubblica e Pil potenziale (entrambi espressi a prezzi costanti) perché, in generale, si può presumere che una maggiore crescita del Pil potenziale possa giustificare un maggior aumento della spesa pubblica. Qui il problema è però quello della necessità di stimare il Pil potenziale.² In ogni caso, la classifica non cambia in modo sostanziale anche usando questo criterio.

In vetta alla classifica troviamo il 2001, anno in cui la legge di bilancio fu scritta dal governo Amato e implementata da quello Berlusconi, con un aumento della spesa rispetto al 2000 del 7,3 per cento. Anche l'aumento della spesa reale è il

² L'uso del Pil potenziale invece del Pil effettivo è necessario perché variazioni del rapporto tra spesa e Pil dovuti a forti oscillazioni congiunturali del Pil non possono essere imputabili ai governi in carica in un certo anno.

più alto del ventennio e l'aumento del rapporto tra spesa e Pil potenziale è il secondo più alto. In generale, ai primi posti ci sono gli anni dei governi Berlusconi della prima parte del decennio scorso. Si potrà dire che in quegli anni l'inflazione era più alta e la crescita più elevata, ma questi anni rimangono ai vertici anche al netto dell'inflazione e della crescita potenziale. Elevato è anche l'aumento della spesa del governo Berlusconi del 2009, forse anche per riflesso di alcune misure di sostegno all'economia prese in quell'anno in risposta alla crisi economica globale. In posizione centrale ci sono i governi degli ultimi anni. Tra questi domina, anche se per ora solo sulla base di previsioni di spesa, il governo Conte nell'anno corrente, con un aumento del 2,2 per cento. Agli ultimi posti, troviamo i governi degli anni della crisi ed il governo Renzi del 2016 (con un calo della spesa dello 0,3 per cento). Da notare però che all'ultimo posto e al terz'ultimo posto c'è il governo Berlusconi del 2010 e del 2011, con una riduzione della spesa in risposta alle crescenti pressioni emerse sui paesi a debito pubblico elevato dopo la crisi greca. Insomma, il comportamento del governo Berlusconi in questo periodo è ben diverso da quello seguito nella prima parte degli anni 2000.

Si noti anche che gli anni di elezioni generali (il 2001, il 2006, il 2008, il 2013 ed il 2018) sono anni di aumenti relativamente alti della spesa, a conferma dell'esistenza di un ciclo elettorale nella spesa pubblica. Il 2013 è una parziale eccezione anche se la crescita della spesa in quegli anni (0,8 per cento) è relativamente alta rispetto a quello degli anni contigui. In un certo senso, anche il 2017, se paragonato agli anni precedenti, è un anno di incremento della spesa relativamente alto, probabilmente per via del referendum Costituzionale di dicembre 2016 che è stato un evento politico ugualmente importante.

Tav. 1: Spesa primaria nei principali paesi europei

(Tassi di crescita medi annui, spesa a prezzi correnti)

	2000-2009	2010-2019
Germania	1,71%	2,66%
Belgio	4,87%	2,66%
Finlandia	4,51%	2,43%
Austria	3,78%	2,37%
Svezia	1,26%	2,28%
Francia	3,91%	1,87%
Regno Unito	2,91%	1,61%
Paesi Bassi	4,94%	1,29%
Italia	3,90%	0,84%
Spagna	7,41%	0,33%
Portogallo	4,99%	-0,35%
Grecia	7,49%	-2,40%

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati ISTAT e Ameco Database

Tav.2 : Classifica dei governi italiani che hanno aumentato di più la spesa

Anno	Primo ministro	Tasso di crescita prezzi correnti	Tasso di crescita prezzi costanti 2010	Variazione assoluta spesa primaria / Pil potenziale
2001	Amato / Berlusconi	7,30%	4,11%	1,10
2003	Berlusconi	5,69%	2,47%	0,59
2006	Berlusconi / Prodi	5,28%	3,09%	0,98
2009	Berlusconi	5,00%	3,27%	1,55
2000	D'Alema/Amato	4,50%	2,75%	0,75
2004	Berlusconi	4,04%	1,34%	0,04
2005	Berlusconi	3,84%	1,79%	0,42
2008	Prodi / Berlusconi	3,51%	1,08%	0,36
2002	Berlusconi	3,36%	0,08%	-0,46
2019	Conte I / Conte II	2,23%	1,66%	0,75
2018	Gentiloni / Conte	1,92%	1,04%	0,25
2017	Renzi / Gentiloni	1,73%	1,03%	0,36
2007	Prodi	1,17%	-1,28%	-0,93
2015	Renzi	0,97%	0,04%	0,10
2013	Monti / Letta	0,82%	-0,33%	-0,05
2012	Monti	0,50%	-1,04%	0,01
2014	Letta / Renzi	0,45%	-0,46%	-0,15
2011	Berlusconi	0,07%	-1,52%	-0,69
2016	Renzi	-0,28%	-1,40%	-0,50
2010	Berlusconi	-0,48%	-0,91%	-0,28

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati ISTAT e Ameco Database