

# ACQUISTI PA, L'ITALIA SPENDE TROPPO: QUASI 1 PUNTO DI PIL IN PIU' DELLA GERMANIA

La Pubblica Amministrazione (PA) italiana spende troppo per l'acquisto di beni e servizi. È quanto emerge da un confronto sulla spesa per consumi intermedi sostenuta dalle principali PA europee. L'elaborazione è stata effettuata dalla CGIA.

La spesa per consumi intermedi della PA italiana si attesta attorno ai 90 miliardi di euro e pesa per il 5,6 per cento del PIL, un dato più elevato rispetto a tutti nostri principali competitor: in Spagna, ad esempio, la spesa per l'acquisto di beni e servizi si ferma al 5,3 per cento, in Francia al 5,2 per cento mentre in Germania ad appena il 4,8 per cento del Pil.

**Cosa significa questo?** “Vuol dire che, al netto degli stipendi, una buona parte della spesa per garantire il funzionamento della macchina amministrativa italiana non è efficiente. Questi consumi intermedi – segnala il coordinatore dell'Ufficio Studi della CGIA Paolo Zabeo - includono diversi costi tra cui rientrano, ad esempio, le spese di manutenzione ordinaria, gli acquisti di cancelleria, le spese energetiche e di esercizio dei mezzi di trasporto, i servizi di ricerca e sviluppo e di formazione del personale acquistati all'esterno, la quota parte annuale di acquisto di macchinari ecc.; sono altresì compresi i farmaci utilizzati all'interno delle strutture sanitarie”.

## **Le prime tre funzioni di spesa dei consumi intermedi**

La principale voce di spesa è la sanità: con 30,5 miliardi di euro spesi per l'acquisto di beni e servizi nel 2014, pari all'1,9 per cento del Pil, registriamo un valore più che doppio rispetto a quanto sostenuto in media dai paesi aderenti all'Area dell'Euro (0,9 per cento).

Dopo la sanità seguono con 15,8 miliardi di euro le spese per consumi intermedi per “Servizi generali della PA” (costi di funzionamento e di amministrazione di tutti i livelli di governo, escluse le spese che possono essere ricondotte ad altre funzioni specifiche) e con 10,8 miliardi di euro quelle per la “Protezione Ambientale” (es.

manutenzione idro-geologica, asporto, e smaltimento rifiuti, trattamento acque reflue, fognature, etc.).

Queste prime tre funzioni di spesa “spiegano” quasi i due terzi della spesa complessiva per beni intermedi e i nodi dolenti si annidano soprattutto qui. Se infatti, nell’ultimo decennio la spesa per consumi intermedi è cresciuta del 25 per cento le cause vanno individuate soprattutto nella sanità e nella protezione ambientale.

Dal 2004 al 2014 la spesa per consumi intermedi nella sanità è esplosa (+61,5 per cento) passando da 18,9 a 30,5 miliardi di euro del 2014, mentre quella per la protezione ambientale, ascrivibile per la larga maggioranza alla gestione dei rifiuti, è salita del 78,9 per cento. Risultano invece in calo le spese intermedie per i servizi generali della PA (-7,7 per cento in 10 anni).

### **Le principali voci di spesa**

La CGIA ha anche “scavato” ad un livello più basso, valutando il comportamento delle altre voci di spesa per consumi intermedi. I risultati forniscono alcune indicazioni interessanti che confermano il quadro dipinto sino a qui.

È ovviamente la sanità in cima alla classifica, con la spesa per “Servizi ospedalieri” che ha toccato quasi i 16 miliardi di euro nel 2014, salendo del 38 per cento rispetto al 2004. Seguono le spese di Gestione dei rifiuti (quasi 9,1 miliardi di euro nel 2014) che sono quasi raddoppiate in 10 anni (+95,6 per cento), scavalcando così quelle per i Servizi ambulatoriali che sono comunque salite del 70,1 per cento.

In sensibile crescita anche la spesa per la voce “Prodotti medicinali, attrezzature ed apparecchi terapeutici” che passa da poco più di 1 miliardo di euro del 2004 a quasi 4 miliardi di euro nel 2014); tuttavia, come indicato dalla Ragioneria Generale dello Stato, questo dipende sia dalla continua introduzione di farmaci innovativi (specie in campo oncologico), caratterizzati da un costo elevato che dalle politiche di incentivazione della distribuzione diretta dei farmaci attuate in diversi Servizi Sanitari Regionali, con conseguente rimodulazione della spesa dalla farmaceutica convenzionata (market, che non rappresenta un costo intermedio) alla farmaceutica ospedaliera (in effetti, in compensazione, negli ultimi 10 anni la spesa farmaceutica convenzionata è scesa di 3,6 miliardi di euro passando da 12 a 8,4 miliardi di euro).

Risultano invece in calo le spese dei servizi di polizia: in 10 anni sono scese del 16 per cento, passando da 3 miliardi di euro a poco più di 2,5 miliardi di euro.

## Quadro della finanza pubblica italiana

L'analisi dei consumi intermedi consente di individuare, in un certo senso, il lato più aggredibile della spesa pubblica e quello ovviamente più esposto alle inefficienze.

“Per completezza – conclude il segretario della CGIA Renato Mason – bisogna riconoscere come il quadro della finanza pubblica italiana stia migliorando. In particolare, si evince un contenimento della spesa per il personale, sceso sotto il 10 per cento del Pil e sotto il livello dell'Area Euro, pari al 10,2 per cento, e una prima riduzione della pressione tributaria che nell'ultimo anno, al netto del Bonus degli 80 euro, è scesa dal 29,8 al 29,5 per cento. Speriamo – conclude Mason – che il processo di centralizzazione degli acquisti avviato dalla nostra PA proceda a passo spedito, consentendo di eliminare sprechi e sperperi che purtroppo continuano ad albergare ancora adesso nelle nostre procedure legate agli acquisti”.

### Spese per consumi intermedi della PA: più di 30 mld € per la sanità italiana (\*)

Spesa per <u>consumi intermedi</u> (distinta per funzione, anno 2014)	ITALIA		Germania	Spagna	Francia	Area Euro (19)
	mIn €	In % al PIL	In % al PIL	In % al PIL	In % al PIL	In % al PIL
Sanità	30.530	1,9	0,2	1,4	0,9	0,9
Servizi generali della PA (**)	15.802	1,0	0,9	0,8	0,7	0,9
Protezione ambientale	10.797	0,7	0,3	0,5	0,4	0,4
Istruzione	7.590	0,5	0,8	0,3	0,6	0,7
Affari economici	5.985	0,4	0,9	0,7	0,7	0,8
Protezione sociale	5.493	0,3	0,5	0,4	0,6	0,5
Attività ricreative, culturali e di culto	4.909	0,3	0,3	0,5	0,3	0,3
Ordine pubblico e sicurezza	4.698	0,3	0,4	0,3	0,2	0,3
Abitazioni e assetto del territorio	3.128	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Difesa	1.481	0,1	0,4	0,1	0,5	0,3
<b>Totale spesa consumi intermedi (***)</b>	<b>90.413</b>	<b>5,6</b>	<b>4,8</b>	<b>5,3</b>	<b>5,2</b>	<b>5,3</b>

Elaborazione Ufficio Studi CGIA su dati ISTAT e Eurostat

(\*) La spesa per consumi intermedi include diverse tipologie di costi tra cui rientrano, ad esempio, le spese di manutenzione ordinaria, gli acquisti di cancelleria, le spese energetiche e di esercizio dei mezzi di trasporto, i

servizi di ricerca e sviluppo e di formazione del personale acquistati all'esterno, la quota parte annuale di acquisto di macchinari ecc; sono anche compresi i farmaci utilizzati all'interno delle strutture sanitarie. Non sono incluse le prestazioni sociali in natura acquistate che riguardano beni e servizi non facenti parte delle pubbliche amministrazioni e messi a disposizione direttamente ai beneficiari (famiglie), ovvero sono escluse le spese per l'assistenza farmaceutica e per le prestazioni sanitarie erogate in convenzione (farmaceutica convenzionata e altre prestazioni da privato).

(\*\*) Costi di funzionamento e di amministrazione di tutti i livelli (stato, enti locali, ecc.) con l'esclusione di quelli che possono essere ricondotti ad altre funzioni specifiche (ad esempio sanità, istruzione). Trattandosi di costi intermedi non includono ovviamente i costi del personale.

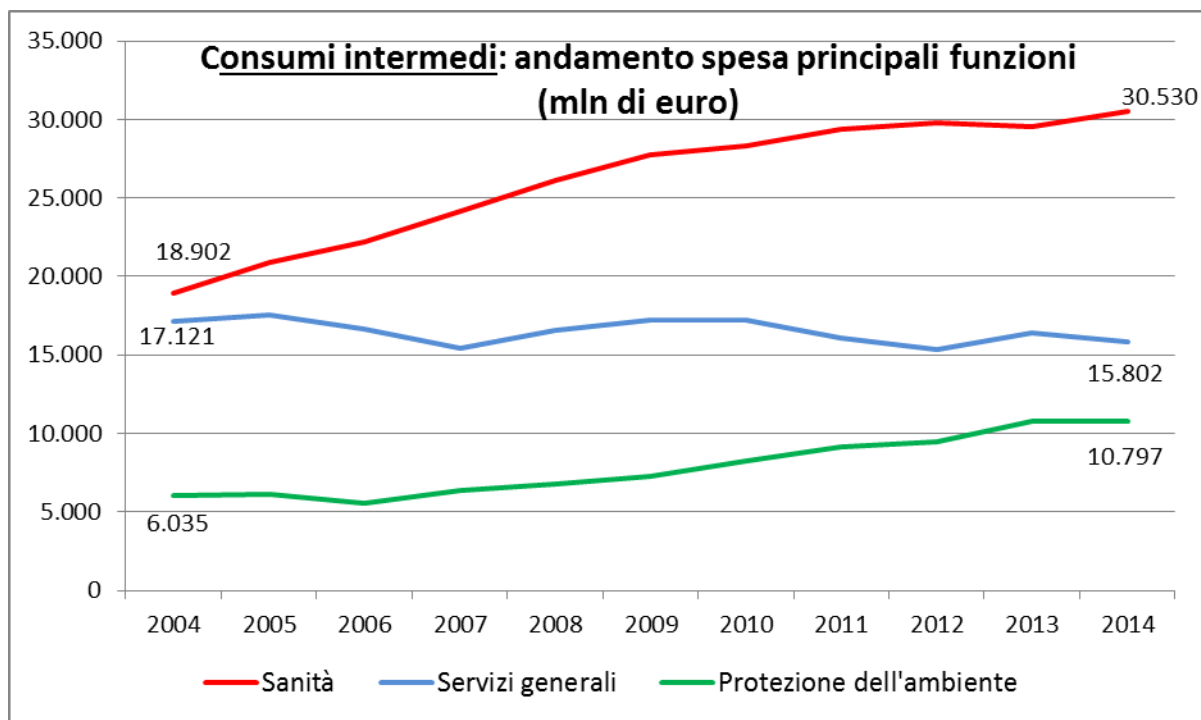
(\*\*\*) Si fa presente che l'ultimo dato disponibile della spesa per consumi intermedi distinto per funzione (COFOG) fa riferimento all'anno 2014 (dati a dicembre 2015); questo dato è leggermente più elevato dei 88,6 miliardi di euro indicati per il 2014 dall'ultima revisione dei conti pubblici dell'Istat (dati di maggio 2016 che non consentono tuttavia l'analisi per funzione di spesa); dalla pubblicazione di maggio 2016, comunque, risulta come per il 2015 non si sia verificata una riduzione della spesa per consumi intermedi che invece è aumentata a 88,8 miliardi di euro.

### Spese per consumi intermedi della PA: in 10 anni +25%, nella sanità +61%

<b>Spesa per consumi intermedi</b> (distinta per funzione)	<b>2004</b>	<b>2014</b>	<b>Var. ass.</b> <b>2014-2004</b> (mln €)	<b>Var. %</b> <b>2014/2004</b>
Sanità	18.902	30.530	+11.628	+61,5
Servizi generali delle PA (*)	17.121	15.802	-1.319	-7,7
Protezione dell'ambiente	6.035	10.797	+4.762	+78,9
Istruzione	6.819	7.590	+771	+11,3
Affari economici	6.496	5.985	-511	-7,9
Protezione sociale	4.410	5.493	+1.083	+24,6
Attività ricreative, culturali e di culto	4.024	4.909	+885	+22,0
Ordine pubblico e sicurezza	4.902	4.698	-204	-4,2
Abitazioni e assetto del territorio	1.819	3.128	+1.309	+72,0
Difesa	1.849	1.481	-368	-19,9
<b>Totale spesa per consumi intermedi</b>	<b>72.377</b>	<b>90.413</b>	<b>+18.036</b>	<b>+24,9</b>

Elaborazione Ufficio Studi CGIA su dati Istat

(\*) Costi di funzionamento e di amministrazione di tutti i livelli (stato, enti locali, ecc.) con l'esclusione di quelli che possono essere ricondotti ad altre funzioni specifiche (ad esempio sanità, istruzione). Trattandosi di costi intermedi non includono ovviamente i costi del personale.



Elaborazione Ufficio Studi CGIA su dati Istat

### Spese per consumi intermedi della PA: le voci più rilevanti

Prime 10 voci (rank per spesa)	Sottovoci di spesa (tra parentesi le funzioni a cui fanno capo)	2004	2014	Var. ass. 2014-2004 (mln €)	Var. % 2014/2004
1	Servizi ospedalieri (Sanità)	11.522	15.901	+4.379	+38,0
2	Gestione dei rifiuti (Protezione Ambientale)	4.650	9.097	+4.447	+95,6
3	Servizi ambulatoriali (Sanità)	4.764	8.105	+3.341	+70,1
4	Organi esecutivi e legislativi, amm. fin. e fiscale, affari esteri (Servizi generali delle PA)	7.758	7.498	-260	-3,4
5	Prodotti medicinali, attrezzature ed apparecchi terapeutici (Sanità)	1.053	3.983	+2.930	+278,3
6	Servizi generali (Servizi generali delle PA)	2.904	3.340	+436	+15,0
7	Servizi ricreativi e sportivi (Attività ricreative, culturali e di culto)	2.423	3.324	+901	+37,2
8	Servizi di polizia (Ordine pubblico e sicurezza)	3.005	2.523	-482	-16,0
9	Trasporti (Affari economici)	2.159	2.365	+206	+9,5
10	Istruzione prescolastica ed elementare (Istruzione)	1.458	2.145	+687	+47,1
<b>Totale spesa consumi intermedi</b>		<b>72.377</b>	<b>90.413</b>	<b>+18.036</b>	<b>+24,9</b>

Elaborazione Ufficio Studi CGIA su dati Istat

## **Alcune note sulle singole voci** (rappresentano quasi 2/3 del totale della spesa per consumi intermedi)

Si fa presente che tutte le spese sotto specificate non includono i costi del personale (si tratta infatti di spese per consumi intermedi). Nel caso della sanità, altresì, queste voci non includono la spesa convenzionata.

**1 - Servizi ospedalieri (Sanità)** - Spese relative all'acquisto di beni e servizi per gestire il sistema sanitario ospedaliero (per il funzionamento, l'ispezione e l'amministrazione).

**2 - Gestione dei rifiuti (Protezione Ambientale)** - Costi di raccolta, trattamento e smaltimento rifiuti e dei servizi di amministrazione, vigilanza, ispezione, funzionamento o supporto a queste attività.

**3 - Servizi ambulatoriali (Sanità)** - Spese relative all'acquisto di beni e servizi per gestire il sistema sanitario non ospedaliero (generici/specialistici/paramedici/di ambulanza diversa da ospedaliera) per il funzionamento, l'ispezione e l'amministrazione).

**4 - Organi esecutivi e legislativi, amministrazione finanziaria e fiscale, affari esteri (Servizi generali delle PA)** - Spese per l'amministrazione, il funzionamento e il supporto agli organi esecutivi a tutti i livelli dell'amministrazione (es. del presidente, del primo ministro, del governatore, del sindaco); agli organi legislativi (parlamento, camere dei deputati, senato, assemblee, consigli comunali, ecc.); spese per l'amministrazione di affari e servizi finanziari e fiscali (Ministero delle finanze, ufficio del bilancio, dell'erario, delle autorità doganali ecc.); spese di funzionamento e di amministrazione degli affari esteri. Le spese dei Ministeri e degli enti locali che non rientrano in queste categorie sono imputate alle altre funzioni di spesa (ad esempio sanità, istruzione ecc. e pertanto non rientrano in questa voce).

**5 - Prodotti medicinali, attrezzature ed apparecchi terapeutici (Sanità)** - Spesa per prodotti farmaceutici, attrezzature e apparecchi terapeutici utilizzati direttamente all'interno delle strutture sanitarie. Sono pertanto esclusi i costi dei farmaci acquisiti da produttori market ovvero quelli messi a disposizione direttamente ai beneficiari (famiglie): la spesa farmaceutica convenzionata è stata pari a 8.411 milioni di euro nel 2014; rispetto al 2004 la spesa farmaceutica convenzionata è scesa del 30% passando da 11.988 milioni di euro a 8.411 milioni di euro.

Come indicato dalla RGS nello studio il "secondo monitoraggio della spesa sanitaria" si fa presente che l'elevato tasso di crescita della componente dei prodotti farmaceutici utilizzati direttamente dalle strutture sanitarie dipende sia dalla continua introduzione di farmaci innovativi (specie in campo oncologico), caratterizzati da un costo elevato, sia dalle politiche di incentivazione della distribuzione diretta dei farmaci attuate in diversi Servizi Sanitari Regionali, con conseguente rimodulazione della spesa dalla farmaceutica convenzionata (market) alla farmaceutica ospedaliera.

**6 - Servizi generali (Servizi generali delle PA)** - Amministrazione e funzionamento di servizi generali quali forniture e servizi di approvvigionamento centralizzate, la conservazione e archiviazione di documenti delle amministrazioni, il funzionamento di edifici in locazione o di proprietà dell'amministrazione, il parco centrale automezzi, le tipografie statali, i servizi di elaborazione dati e informatici centralizzati, ecc.. Sviluppo, selezione e formazione del personale.

**7 - Servizi ricreativi e sportivi (Attività ricreative, culturali e di culto)** - Fornitura di servizi sportivi e ricreativi; amministrazione di attività sportive e ricreative; vigilanza e regolamentazione delle strutture sportive; funzionamento o sostegno alle strutture per la pratica o per eventi sportivi attivi (campi da gioco, da tennis, da squash, piste da corsa, campi da golf, ring per il pugilato, piste da pattinaggio, palestre, ecc.); funzionamento o sostegno a strutture per la pratica o per eventi sportivi passivi (in particolare luoghi di ritrovo attrezzati in modo specifico per giochi di carte, da tavolo, ecc.); funzionamento o sostegno a strutture a scopi ricreativi (parchi, spiagge, aree di campeggio e relativi alloggi ammobiliati su base non commerciale, piscine, bagni pubblici per lavaggio, ecc.); sovvenzioni, prestiti o sussidi a sostegno di squadre o di singoli concorrenti o giocatori.

**8 - Servizi di polizia (Ordine pubblico e sicurezza)** - Amministrazione delle attività e servizi di polizia, inclusa la registrazione degli stranieri, compresa l'emissione di documenti di lavoro e di viaggio per gli immigrati, la tenuta dei registri degli arresti e delle statistiche relative all'attività di polizia, la regolamentazione e il controllo del traffico stradale, del traffico marittimo e della pesca oceanica; funzionamento delle forze di polizia regolari e ausiliarie, delle guardie portuali, costiere e di confine e di altri corpi speciali di polizia dipendenti dalle autorità pubbliche; funzionamento dei laboratori di polizia; funzionamento di soccorso marittimo realizzati dalla guardia costiera; funzionamento o sostegno ai programmi di addestramento della polizia.

**9 - Trasporti (Affari economici)** - Amministrazione delle attività e dei servizi connessi al funzionamento, utilizzo, costruzione e manutenzione dei sistemi e delle infrastrutture per il trasporto stradale, ferroviario, aereo, navale.

**10 - Istruzione prescolastica ed elementare (Istruzione)** - Acquisti di beni e servizi per l'erogazione di istruzione prescolastica ed elementare e amministrazione, ispezione, funzionamento o sostegno a scuole e altre istituzioni che erogano questi servizi.

## Conti Pubblici ITALIA e altri Paesi a confronto

Anno 2015 (in % del PIL)

Descrizione	UE 28	Euro 19	Germania	Spagna	Francia	Italia
(A) Entrate tributarie	26,7	26,0	23,0	22,4	29,0	30,1 (29,5)*
(B) Spese di funzionamento	16,6	15,4	12,4	16,2	17,9	15,3
<i>di cui spesa per il personale</i>	<i>10,1</i>	<i>10,2</i>	<i>7,6</i>	<i>11,0</i>	<i>12,9</i>	<i>9,9</i>
<i>di cui consumi intermedi</i>	<i>6,5</i>	<i>5,2</i>	<i>4,7</i>	<i>5,2</i>	<i>5,1</i>	<i>5,4</i>
( C ) Spese per interessi	2,3	2,4	1,6	3,1	2,0	4,2
(D) Tributi disponibili dopo aver pagato le "spese di funzionamento e gli interessi	7,8	8,2	9,1	3,1	9,0	10,6
( E ) Contributi sociali	13,3	15,4	16,6	12,2	18,8	13,4
(F) Spese prestazioni sociali	20,7	23,0	23,8	18,4	25,9	23,0 (22,5)*
(G) Contributi disponibili dopo aver pagato le spese per prestazioni sociali	-7,4	-7,6	-7,3	-6,1	-7,1	-9,7
(H) Entrate non fiscali	5,1	5,1	5,0	3,6	5,4	4,4
(I) Totale entrate ancora disponibili	5,4	5,8	6,8	0,6	7,4	5,4
Totale spese ancora da coprire	7,8	7,8	6,1	5,7	10,9	8,0
Deficit	-2,4	-2,1	0,7	-5,1	-3,5	-2,6

Elaborazione: Ufficio Studi CGIA su dati Eurostat, Istat e MEF

### Note

(\*) Al netto del "Bonus Renzi" (80€ in busta paga)

(A) = Imposte dirette, indirette e in c/capitale

(B) = Spese per il personale e per consumi intermedi

( C ) = Interessi sul debito pubblico

(D) = A - B - C

(E) = Entrate per contributi previdenziali

(F) = Pensioni e altre prestazioni sociali in denaro

(G) = E - F

(H) = Altre entrate

(I) = D + G + H

Mestre 25 giugno 2016