



PA: FLOP DELLA SPENDING REVIEW. NEL 2022 SPESA RECORD DA 115 MILIARDI

Per anni abbiamo sentito parlare ossessivamente di spending review, ovvero del contenimento della spesa necessaria per il funzionamento della nostra Pubblica Amministrazione (PA), tuttavia i risultati conseguiti sono stati deludenti. Se dal 1995 i consumi intermedi¹ sono in costante crescita (vedi Graf. 1), negli ultimi 10 anni hanno subito un'impennata addirittura del 27 per cento (in valore assoluto pari a +24,3 miliardi di euro), mentre l'inflazione, sempre in questo stesso periodo, è salita "solo" del 14 per cento (vedi Tab. 1). Insomma, non riusciamo a spendere completamente i fondi di coesione europea o quelli previsti dal PNRR, ma per mantenere in "moto" la macchina pubblica sborsiamo sempre di più. A dirlo è l'Ufficio studi della CGIA.

- **L'anno scorso spesa per il funzionamento record, doppia rispetto agli investimenti pubblici**

¹ Includono le spese di manutenzione ordinaria, gli acquisiti 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, etc. Sono compresi anche i farmaci utilizzati all'interno delle strutture sanitarie. Sono escluse, invece, le spese per l'assistenza farmaceutica e per le prestazioni sanitarie erogate in convenzione (farmaceutica convenzionata e altre prestazioni da privato). Trattandosi di costi intermedi non includono i costi del personale.

Il 2022 è stato l'anno record: la spesa complessiva per il mantenimento della struttura statale ha raggiunto i 115,2 miliardi euro, una soglia mai toccata prima. Un importo, quest'ultimo, più del doppio dei 51,5 miliardi che la PA ha speso l'anno scorso per gli investimenti che servono a realizzare o implementare i servizi (impianti e macchinari nell'istruzione, sanità, trasporti, etc.), costruzioni e opere di pubblica utilità (ospedali, scuole, asili, infrastrutture viarie) e ad acquisire prodotti di proprietà intellettuale (ricerca e sviluppo, software, etc.). Va comunque sottolineato che a spingere all'insù i costi di mantenimento, in particolar modo negli ultimi anni, ci ha pensato il Covid e, recentemente, anche il caro bollette. Con l'avvento della pandemia, ad esempio, tra il 2020 e il 2021 la spesa sanitaria è salita di 4 miliardi di euro, mentre le altre principali voci in uscita non hanno subito variazioni significative (vedi Tab. 3).

- **Incide molto la sanità**

Rispetto ai principali Paesi UE, la spesa per il funzionamento della nostra PA era nel 2021 pari al 6,2 per cento del Pil, in linea con quella tedesca (6,3 per cento del Pil), ma leggermente superiore a quella spagnola (5,9 per cento) e decisamente più elevata di quella francese (+5,1 per cento del Pil). Rispetto a tutti gli altri Paesi analizzati, l'Italia si differenzia per una spesa dei consumi intermedi della sanità particolarmente elevata (2,5 per cento del Pil), rispetto a quella spagnola (2 per cento), francese (1,1 per cento) e, in particolar modo, tedesca (0,8 per cento) (vedi Tab. 2). E' vero: la nostra spesa non è

elevatissima, visto che è superiore alla media europea di soli 0,2 punti percentuali di Pil, tuttavia, se teniamo conto della qualità e della quantità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese, il costo di funzionamento della nostra PA non appare per nulla giustificato: più di 6 punti di Pil è veramente troppo.

- **Le prime 10 voci costituiscono il 70% della spesa totale**

Dalla disaggregazione delle principali voci di spesa dei consumi intermedi, si evince che nel 2021 (ultimo anno in cui questi dati sono disponibili), i servizi ospedalieri (acquisto di beni e servizi del sistema sanitario) ammontano a 19,8 miliardi, i servizi ambulatoriali (acquisto beni e servizi delle strutture non appartenenti al sistema ospedaliero) e la protezione ambiente (gestione dei rifiuti) entrambi con 10,1 miliardi di euro. I prodotti medicinali, le attrezzature e gli apparecchi terapeutici sono costati 7,7 miliardi, mentre le spese per l'amministrazione, il funzionamento e il supporto degli organi esecutivi e degli organi legislativi, fiscali, etc., ammontano a 6,1 miliardi. Segnaliamo che le prime dieci voci di spesa dei consumi intermedi incidono per il 70 per cento circa del totale.

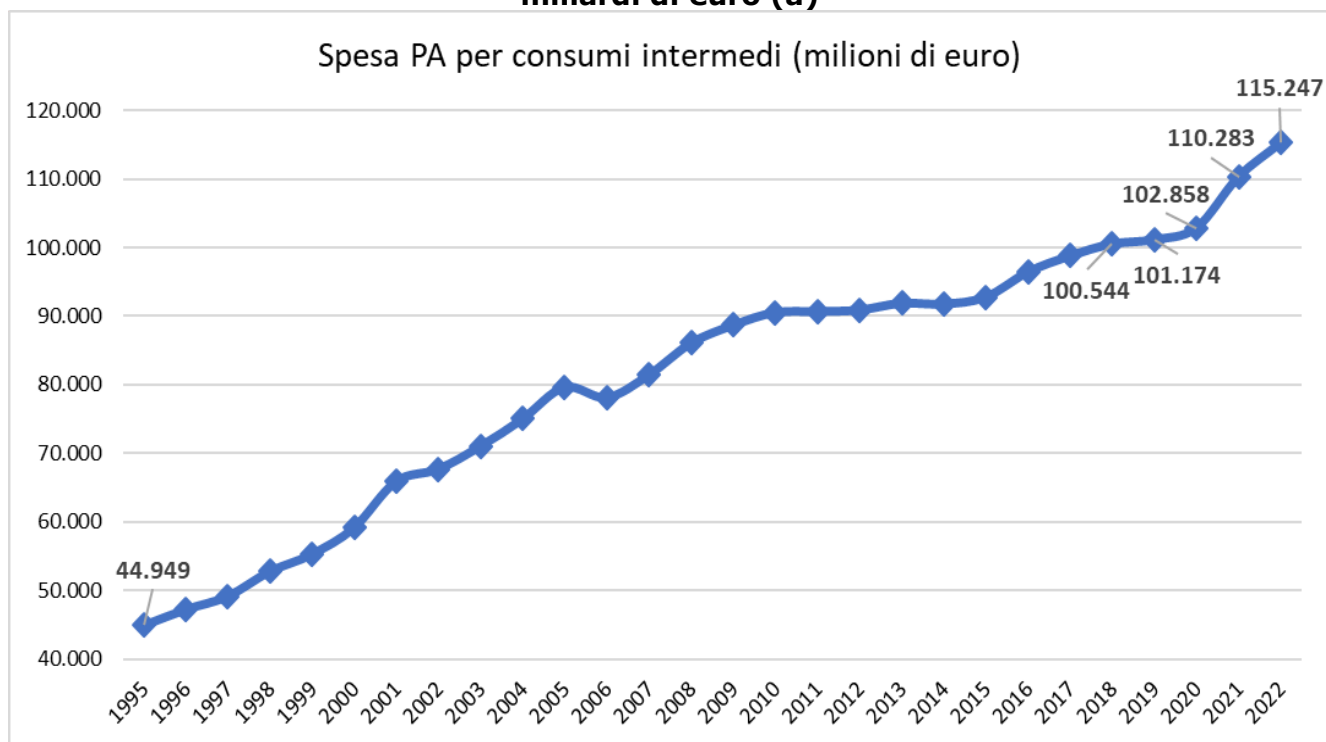
- **Come migliorare il rapporto tra PA e imprese**

Secondo l'Ufficio studi CGIA, il miglioramento dei rapporti tra imprese e PA passa attraverso un deciso aumento della produttività degli uffici pubblici che deve svilupparsi secondo quattro direttrici:

1. Banche dati pubbliche interconnesse tra loro;
2. forte implementazione della digitalizzazione;
3. standardizzazione dei procedimenti e della modulistica;
4. riorganizzazione delle competenze e riduzione del numero di enti pubblici coinvolti nel medesimo procedimento.

Più in generale, le imprese chiedono che il rapporto con la PA si agevoli con una sola istanza, una sola piattaforma informatica, una sola risposta ed un solo controllo. Fondamentale, infine, il monitoraggio degli effetti delle semplificazioni già introdotte, evitando l'emanazione continua di nuove norme che modificano le precedenti che, spesso, complicano ulteriormente la vita delle imprese.

Graf. 1 - Spese per consumi intermedi della PA: nel 2022 superati i 115 miliardi di euro (a)



Elaborazione Ufficio Studi CGIA su dati ISTAT

(a) I consumi intermedi rappresentano il valore dei beni/servizi consumati quali input del processo produttivo. 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).

**Tab. 1 - Spese per consumi intermedi della PA:
negli ultimi 10 anni +27%**

Anno	CONSUMI INTERMEDI Pubblica Amministrazione (milioni di euro)	Var. % su anno precedente
1995	44.949	
1996	47.268	+5,2
1997	49.213	+4,1
1998	52.825	+7,3
1999	55.329	+4,7
2000	59.202	+7,0
2001	65.957	+11,4
2002	67.732	+2,7
2003	71.064	+4,9
2004	75.034	+5,6
2005	79.670	+6,2
2006	78.167	-1,9
2007	81.446	+4,2
2008	86.081	+5,7
2009	88.691	+3,0
2010	90.546	+2,1
2011	90.694	+0,2
2012	90.916	+0,2
2013	91.900	+1,1
2014	91.796	-0,1
2015	92.794	+1,1
2016	96.435	+3,9
2017	98.802	+2,5
2018	100.544	+1,8
2019	101.174	+0,6
2020	102.858	+1,7
2021	110.283	+7,2
2022	115.247	+4,5
Var. ass. ultimi 10 anni (2022-2012), milioni €	+24.331	
Var. % ultimi 10 anni (2022/2012)	+26,8	
Inflazione 2012-2022 (*)	+14,0	

Elaborazione Ufficio Studi CGIA su dati ISTAT

(*) Inflazione calcolata prendendo a modello l'indice FOI senza tabacchi,
utilizzato per le rivalutazioni monetarie.

Tab. 2 - Spese per consumi intermedi delle principali PA nell'AREA EURO (*)

SPESA PER CONSUMI INTERMEDI (distinta per funzione, anno 2021)	Italia		Germania	Spagna	Francia	Area Euro (19)
	milioni di euro	in % al PIL	in % al PIL	in % al PIL	in % al PIL	in % al PIL
Sanità	44.086	2,5	0,8	2,0	1,1	1,4
Servizi generali delle PA (**)	17.291	1,0	1,3	0,7	0,6	1,0
Protezione dell'ambiente	11.894	0,7	0,3	0,6	0,4	0,4
Affari economici	8.610	0,5	1,0	0,7	0,7	0,8
Attività ricreative, culturali e di culto	6.482	0,4	0,5	0,5	0,2	0,4
Istruzione	5.799	0,3	0,8	0,3	0,5	0,6
Ordine pubblico e sicurezza	5.572	0,3	0,4	0,2	0,3	0,3
Protezione sociale	4.777	0,3	0,8	0,4	0,4	0,5
Abitazioni e assetto del territorio	3.283	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Difesa	1.883	0,1	0,4	0,2	0,6	0,4
Totale spesa consumi intermedi (***)	109.677	6,2	6,3	5,9	5,1	6,0

Elaborazione Ufficio Studi CGIA su dati ISTAT e Eurostat

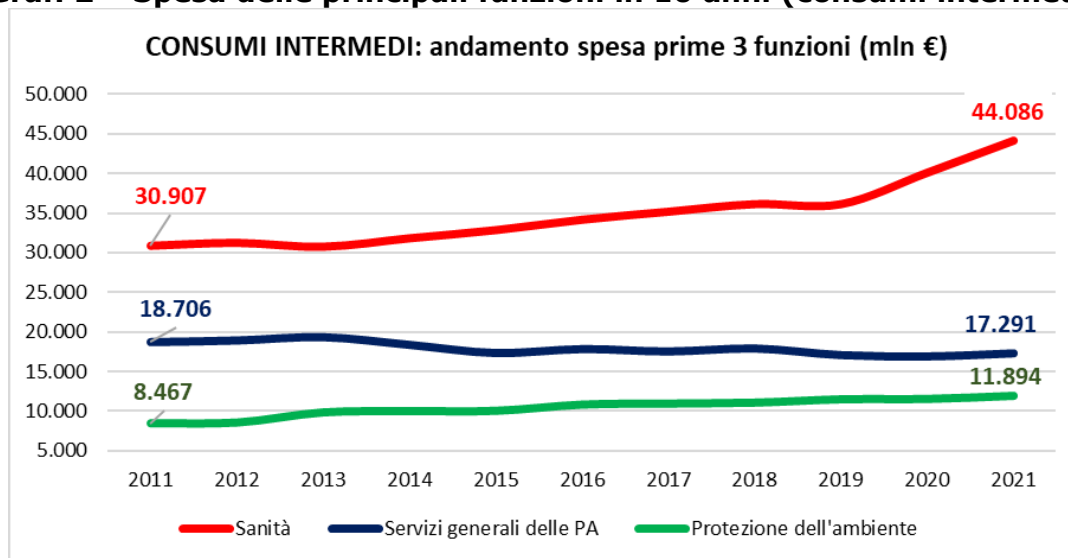
(*) La spesa per consumi intermedi include diverse tipologie di costi tra cui rientrano, ad esempio, le spese di manutenzione ordinaria, gli acquisti di cancelleria, le spese energetiche e di esercizio dei mezzi di trasporto, i servizi di ricerca e sviluppo e di formazione del personale acquistati all'esterno, 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 2021 (dati di dicembre 2022); il totale riportato per l'anno 2021 (109,7 miliardi di euro) è leggermente diverso rispetto ai 110,3 miliardi di euro indicati per il 2021 dall'ultima revisione dei conti pubblici dell'Istat (aprile 2023), così come riportato nel grafico 1 e in tabella 1; da questa pubblicazione più recente risulta che la spesa per consumi intermedi è cresciuta anche nel 2022 attestandosi a 115,2 miliardi di euro.

Graf. 2 – Spesa delle principali funzioni in 10 anni (consumi intermedi)



Elaborazione Ufficio Studi CGIA su dati Istat

Tab. 3 - Spese per consumi intermedi della PA: le voci più rilevanti (*)

Prime 10 voci (rank per spesa 2021)	SPESA PER CONSUMI INTERMEDI (distinta per sotto-funzione, in milioni di euro)					Var. ass.	Var. %
		2011	2019	2020	2021	2021-2011 (10 anni)	2021/2011 (10 anni)
1	Servizi ospedalieri (Sanità)	16.359	17.296	18.776	19.882	+3.523	+21,5
2	Servizi ambulatoriali (Sanità)	7.588	8.371	9.443	10.134	+2.546	+33,6
3	Gestione dei rifiuti (Protezione dell'ambiente)	6.952	9.644	9.765	10.101	+3.149	+45,3
4	Prodotti medicinali, attrezzature ed apparecchi terapeutici (Sanità)	4.444	7.132	7.733	7.733	+3.289	+74,0
5	Organi esecutivi e legislativi, amministrazione finanziaria e fiscale, affari esteri (Servizi generali delle PA)	8.543	5.847	6.186	6.119	-2.424	-28,4
6	Servizi di sanità pubblica (Sanità)	1.604	2.432	3.246	5.421	+3.817	+238,0
7	Servizi generali (Servizi generali delle PA)	4.651	5.107	4.927	5.181	+530	+11,4
8	Trasporti (Affari economici)	3.044	4.130	4.125	4.560	+1.516	+49,8
9	Servizi ricreativi e sportivi (Attività ricreative, culturali e di culto)	2.037	3.572	2.938	3.811	+1.774	+87,1
10	Operazioni in materia di debito pubblico (Servizi generali delle PA)	2.437	3.468	3.389	3.299	+862	+35,4
Totale spesa per consumi intermedi		90.694	101.174	102.862	109.677	+18.983	+20,9

Elaborazione Ufficio Studi CGIA su dati Istat

(*) Le prime 10 voci rappresentano il 70% di tutta la spesa per consumi intermedi.

Alcune note sulle singole 10 voci

(rappresentano il 70% del totale della spesa per consumi intermedi)

Si fa presente che 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 - 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).**3 - Gestione dei rifiuti (Protezione dell'Ambiente)** - Costi di raccolta, trattamento e smaltimento rifiuti e dei servizi di amministrazione, vigilanza, ispezione, funzionamento o supporto a queste attività.**4 - 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): questa spesa farmaceutica convenzionata è stata pari a 7.344 milioni di euro nel 2021; rispetto al 2012 la spesa farmaceutica

convenzionata è scesa del 18% passando da 8.905 milioni di euro a 7.344 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. In particolare questo aggregato (4) ha raggiunto l'importo massimo nel 2018 (8.257 milioni di euro).

5 - 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).

6 - Servizi di sanità pubblica (Sanità) - Fornitura di servizi di sanità pubblica; amministrazione, ispezione, funzionamento o sostegno a servizi di sanità pubblica, quali banche del sangue, servizi per l'individuazione delle malattie, servizi di prevenzione (immunizzazione, inoculazione), monitoraggio (alimentazione infantile, stato di salute infantile), raccolta di dati epidemiologici, servizi di pianificazione familiare e così via; predisposizione e diffusione di informazioni in materia di sanità pubblica.

7 - 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.

8 - Trasporti (Affari economici) – Amministrazione delle attività e servizi connessi al funzionamento, all'utilizzo, alla costruzione e la manutenzione dei sistemi e delle infrastrutture per il trasporto su strada, per vie d'acqua, su rotaie, aerei, su condotte; vigilanza e regolamentazione dell'utenza del trasporto e della costruzione e manutenzione delle infrastrutture; costruzione o funzionamento di infrastrutture di sistemi di trasporto; produzione e diffusione di informazioni generali, documentazione tecnica e statistiche sulle operazioni e sulle attività di costruzione relative ai trasporti; sovvenzioni, prestiti o sussidi a sostegno del funzionamento, della costruzione, della manutenzione o del miglioramento delle infrastrutture e dei sistemi di trasporto.

9 - 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.

10 - Operazioni in materia di debito pubblico (Servizi generali delle PA) – Transazioni relative al debito pubblico (pagamenti per la sottoscrizione e l'emissione dei titoli del debito pubblico).