



I consumi intermedi delle Amministrazioni pubbliche nel decennio 2008-18¹: alcuni fattori di crescita determinanti

Nell'ultimo decennio (dal 2008 al 2018) i consumi intermedi della PA sono passati da 86,1 a 100,2 miliardi di euro, con una crescita del 16,5 per cento (tab. 1.a). In rapporto al PIL tale spesa era pari al 5,3 per cento nel 2008 e ha raggiunto il 5,7 per cento nel 2018.

Una dinamica così sostenuta richiede tuttavia alcune qualificazioni.

In primo luogo, in termini reali² la crescita nel decennio è stata del 4,4 per cento, con una dinamica reale *pro capite* pari all'1,3 per cento.

In secondo luogo, la crescita reale si è verificata solo in alcuni comparti, Comuni ed Enti sanitari locali, mentre i tassi di variazione reali relativi a tutti gli altri comparti della PA sono stati negativi (tab. 1.b e 1.c).

Infine, l'evoluzione dei consumi intermedi è influenzata da fattori specifici che non sempre consentono un raffronto intertemporale e tra comparti, come ad esempio l'inclusione di nuovi soggetti nel perimetro della PA, la diversa contabilizzazione di alcune poste di spesa e l'impatto di particolari voci in alcuni anni.

Tenendo conto di questi elementi, una valutazione preliminare porta a una minore dinamica della spesa: la crescita a prezzi correnti nel decennio sarebbe del 6,6 per cento (a fronte del 16,5 per cento senza correzioni), con un incremento in media annua pari allo 0,66 per cento. In termini reali, il tasso di variazione diventerebbe negativo, passando dal +4,4 al -4,4 per cento, mentre il tasso di variazione reale *pro capite* passerebbe dal +1,3 per cento al -7,3 per cento.

¹ Diversi contenuti di questo *flash* riprendono argomenti sviluppati con maggiore dettaglio in due precedenti pubblicazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio: UPB (2017), "I consumi intermedi delle Amministrazioni pubbliche", Focus tematico n. 3, 20 marzo e UPB (2018), "Il contributo dei sottosettori delle Amministrazioni pubbliche al contenimento della spesa", Focus tematico n. 10, 21 settembre.

² Per tenere conto della variazione del livello dei prezzi è stato utilizzato il deflatore del PIL.

Tab. 1 – Consumi intermedi (in senso stretto), 2008-2018

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Mln. €	%
<i>a) Prezzi correnti</i>												<i>Var. 2018-2008</i>	
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	86.081	88.691	90.546	90.694	90.916	91.900	91.796	92.794	96.208	98.746	100.249	14.168	16,5
Amm. centrali	22.379	22.435	22.172	21.001	20.081	21.196	20.830	22.612	23.119	24.126	24.303	1.924	8,6
Stato	16.541	17.049	17.115	16.038	14.918	16.437	16.297	16.732	16.648	17.788	17.953	1.412	8,5
Altre Amm. centrali	5.838	5.386	5.057	4.963	5.163	4.759	4.533	5.880	6.471	6.338	6.350	512	8,8
Amm. locali	61.224	63.787	65.923	67.206	68.264	68.271	68.999	68.153	71.131	72.699	74.035	12.811	20,9
Regioni	4.797	5.107	4.916	4.479	4.592	4.266	4.014	3.565	3.675	3.782	4.302	-495	-10,3
Comuni	21.503	22.319	23.582	24.476	25.210	26.569	26.836	25.524	26.945	27.466	27.269	5.766	26,8
Province	3.161	3.189	3.307	3.058	2.855	2.462	2.074	1.670	1.826	1.808	1.837	-1.324	-41,9
Enti sanitari locali	26.651	27.995	28.841	30.026	30.289	29.894	31.018	32.214	33.486	34.415	35.142	8.491	31,9
Altre Amm. locali	5.112	5.177	5.277	5.167	5.318	5.080	5.057	5.180	5.199	5.228	5.485	373	7,3
Enti di previdenza	2.478	2.469	2.451	2.487	2.571	2.433	1.967	2.029	1.958	1.921	1.911	-567	-22,9
<i>b) Prezzi 2015</i>												<i>Var. 2018-2008</i>	
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	93.444	94.688	96.249	94.881	93.664	93.603	92.651	92.794	95.127	96.967	97.585	4.141	4,4
Amm. Centrali	24.293	23.952	23.568	21.971	20.688	21.589	21.024	22.612	22.859	23.691	23.657	-636	-2,6
Stato	17.956	18.202	18.193	16.778	15.369	16.742	16.449	16.732	16.461	17.467	17.476	-480	-2,7
Altre Amm. centrali	6.337	5.750	5.375	5.192	5.319	4.847	4.575	5.880	6.398	6.224	6.181	-156	-2,5
Amm. locali	66.461	68.100	70.075	70.309	70.327	69.536	69.642	68.153	70.332	71.389	72.068	5.607	8,4
Regioni	5.207	5.452	5.226	4.686	4.731	4.345	4.051	3.565	3.634	3.714	4.188	-1.020	-19,6
Comuni	23.342	23.828	25.067	25.606	25.972	27.061	27.086	25.524	26.642	26.971	26.544	3.202	13,7
Province	3.431	3.405	3.515	3.199	2.941	2.508	2.093	1.670	1.805	1.775	1.788	-1.643	-47,9
Enti sanitari locali	28.931	29.888	30.657	31.412	31.204	30.448	31.307	32.214	33.110	33.795	34.208	5.278	18,2
Altre Amm. locali	5.549	5.527	5.609	5.406	5.479	5.174	5.104	5.180	5.141	5.134	5.339	-210	-3,8
Enti di previdenza	2.690	2.636	2.605	2.602	2.649	2.478	1.985	2.029	1.936	1.886	1.860	-830	-30,8
<i>c) Prezzi 2015 pro capite</i>												<i>Var. 2018-2008</i>	
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	1.593	1.605	1.626	1.598	1.577	1.568	1.524	1.526	1.568	1.600	1.613	20	1,3
Amm. centrali	414	406	398	370	348	362	346	372	377	391	391	-23	-5,6
Stato	306	309	307	283	259	280	271	275	271	288	289	-17	-5,6
Altre Amm. centrali	108	97	91	87	90	81	75	97	105	103	102	-6	-5,4
Amm. locali	1.133	1.154	1.184	1.184	1.184	1.165	1.146	1.121	1.159	1.178	1.192	58	5,2
Regioni	89	92	88	79	80	73	67	59	60	61	69	-20	-22,0
Comuni	398	404	424	431	437	453	446	420	439	445	439	41	10,3
Province	59	58	59	54	50	42	34	27	30	29	30	-29	-49,5
Enti sanitari locali	493	507	518	529	525	510	515	530	546	558	566	72	14,7
Altre Amm. locali	95	94	95	91	92	87	84	85	85	85	88	-6	-6,7
Enti di previdenza	46	45	44	44	45	42	33	33	32	31	31	-15	-32,9

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

La spesa per consumi intermedi riflette il valore dei beni e dei servizi consumati quali input nel processo di produzione, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento. Tali beni e servizi possono essere trasformati oppure esauriti nel processo produttivo, distinguendosi dai beni e servizi prodotti da produttori market, acquistati sul mercato per conto delle famiglie e a esse trasferiti (ad esempio, l'assistenza

medico generica e specialistica o quella in case di cura private). Questi ultimi non sono considerati nell'analisi.

Nell'ambito degli acquisti di beni e servizi per consumi intermedi è possibile distinguere tre grandi categorie relative a: acquisti di beni di consumo e di materie prime, acquisti e prestazioni di servizi, utilizzo di beni di terzi.

All'interno della prima categoria rientrano le spese per i beni volti al funzionamento degli enti (ad esempio, strumenti di lavoro del personale, utilizzo di impianti e mezzi di trasporto, equipaggiamento e vestiario) nonché spese diverse riguardanti ad esempio pubblicazioni, giornali e riviste, spese per beni di rappresentanza o consultazioni elettorali e referendarie. Sono considerati anche i beni sanitari, quali, ad esempio, farmaci e dispositivi medici ospedalieri.

Le spese per acquisti e prestazioni di servizi comprendono un insieme variegato di tipologie, tra cui: contratti di servizio relativi ai servizi pubblici erogati direttamente alla cittadinanza e acquisiti dall'ente sul mercato, come quelli per smaltimento dei rifiuti; altre spese per servizi offerti a terzi (ad esempio, spese per mense e servizi scolastici, spese per servizi sanitari); spese per acquisti di servizi atti a garantire il funzionamento dell'ente (ad esempio, spese per utenze e canoni, manutenzione ordinaria e riparazioni, per pulizia, assicurazioni, informatizzazione, postali, *global service*); prestazioni lavorative fornite da terzi dirette a un'attività di supporto dei compiti assegnati istituzionalmente all'ente e per la fornitura di lavoro temporaneo (ad esempio, spese per incarichi professionali, lavoro interinale, collaborazioni coordinate e continuative, commissioni, formazione del personale); aggi per la riscossione dei tributi e per la concessione dei giochi; altre spese, tra le quali quelle per organizzazione di manifestazioni, per pubblicità e per servizi di rappresentanza.

Infine, la categoria utilizzo di beni di terzi, riguarda le spese essenzialmente per locazioni, noleggi, *leasing* operativo e licenze.

In particolare, i consumi intermedi dei Comuni sono cresciuti del 26,8 per cento in termini nominali (13,7 in termini reali); ciò è imputabile principalmente all'evoluzione della spesa legata alla gestione dei rifiuti. In base agli ultimi dati relativi alla classificazione della spesa per funzione, quella per la gestione dei rifiuti³ rappresenta circa un terzo della spesa complessiva per consumi intermedi e, rispetto al 2008, essa risulta in crescita sino al 2017 del 98,4 per cento.

Il 2017 costituisce l'ultimo dato disponibile della spesa per funzione elaborata dall'Istat, secondo la *Classification of function of Government* (COFOG). Se si considera come anno di partenza il 2007 per mantenere l'analisi in un arco decennale (quindi con riferimento al periodo che va dal 2007 al 2017) la crescita è stata del 110,6 per cento. Si tenga presente che i dati COFOG attualmente disponibili non hanno ancora recepito le revisioni dei conti nazionali operate a cinque anni dall'introduzione del SEC 2010, diversamente dai valori di base riportati nella tabella 1.

Una crescita così rapida è in parte spiegata da carenze, inefficienze e fenomeni di corruzione propri del settore dei rifiuti⁴. Quest'ultimo, infatti, risulta particolarmente frammentato – in quanto contraddistinto dalla presenza di operatori di piccole dimensioni e da ambiti territoriali minimi che non sempre consentono di raggiungere economie di

³ Riferita alle Amministrazioni locali ma di cui quella dei Comuni costituisce la massima parte.

⁴ Si veda Autorità nazionale anticorruzione (2019), "Audizione del presidente Raffaele Cantone presso la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad essi correlati", 30 gennaio.

scala – e caratterizzato dal frequente ricorso all’affidamento diretto e da una durata lunga dei contratti⁵.

Negli Enti sanitari locali, i consumi intermedi sono cresciuti del 31,9 per cento in termini nominali e del 18,2 per cento in termini reali. La dinamica di tale aggregato è spiegata perlopiù dalla crescita della componente relativa ai prodotti farmaceutici, che – in base ai dati di conto economico di tali enti – nel 2018 rappresentava oltre il 33 per cento della spesa complessiva (per consumi intermedi, nel comparto) e che dal 2008 è cresciuta più rapidamente (+89,4 per cento). A tal proposito, va innanzitutto ricordato che l’acquisto diretto di tali prodotti attraverso le strutture sanitarie ha in parte e progressivamente sostituito l’acquisizione di farmaci attraverso le farmacie convenzionate, quest’ultima contabilizzata in altra voce del conto della PA (“Acquisto di beni e servizi da produttori *market*”) e ridottasi del 32,9 per cento nello stesso decennio.

Guardando ai dati di conto economico del complesso degli Enti sanitari locali, a fronte di un aumento da 6,2 a 11,7 miliardi della spesa per prodotti farmaceutici (consumi intermedi) dal 2008 al 2018, si è registrata una contestuale riduzione da 11,2 a 7,5 miliardi della spesa per farmaceutica convenzionata (Acquisto di beni e servizi da produttori *market*): non considerando, in prima approssimazione, altri elementi che potrebbero aver influito su tale riduzione (3,7 miliardi), l’aumento di 5,5 miliardi registrato nel periodo in esame sui consumi intermedi dovrebbe quindi derivare in larga parte dalla sostituzione di farmaci precedentemente acquistati in convenzione. Nel decennio, la somma di queste due voci è aumentata complessivamente del 10,6 per cento (da 17,4 a 19,3 miliardi).

Inoltre, sull’andamento della spesa per prodotti farmaceutici hanno influito programmi specifici di acquisto di farmaci innovativi destinati alla cura dell’epatite C e delle patologie oncologiche. Infine, nel periodo in esame (2008-2018) la quota di ultrasessantenni nella popolazione è passata dal 26 al 28,8 per cento, il che in generale ha riflessi non trascurabili sulla dinamica della spesa sanitaria⁶.

Va tenuto presente, infine, che l’evoluzione dei consumi intermedi è influenzata da fattori specifici che non sempre consentono un raffronto intertemporale e tra comparti. In particolare è importante segnalare l’inclusione di nuovi soggetti nel perimetro della PA (ad esempio, la RAI a partire dal 2016, con circa 12.000 dipendenti e le relative spese di funzionamento⁷), la diversa contabilizzazione di alcune poste di spesa – che peraltro in vari casi trovano totale o parziale compensazione in entrata (ad esempio, Tares e aggi sui

⁵ Si veda Autorità garante della concorrenza e del mercato (2016), “Indagine conoscitiva sui rifiuti urbani”, febbraio.

⁶ “[...] il profilo per età del consumo sanitario assume la forma di una “J”, con un massimo assoluto nelle età avanzate, un massimo relativo nelle età pediatriche e un picco, per il sesso femminile, nelle età feconde. [...] Analogamente, come evidenziato dalle previsioni di medio-lungo periodo della spesa sanitaria in termini di PIL, la progressiva ricomposizione della popolazione a favore delle fasce di età più elevate produce, a parità di ogni altra condizione, un’espansione dei costi del sistema sanitario in rapporto alle risorse prodotte dal paese”. Per approfondimenti in merito si veda Ragioneria Generale dello Stato (2019), “Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario – le previsioni della ragioneria generale dello stato aggiornate al 2019”.

⁷ In base ai dati pubblicati nel bilancio consolidato della RAI SpA relativo al 2018, i consumi intermedi della società sarebbero stati pari a oltre 980 milioni.

giochi) – e il notevole impatto di particolari voci su determinati anni (allestimento dell'Expo nel 2015⁸, ripiano straordinario di sospesi – vale a dire passate anticipazioni di Tesoreria dello Stato – nel 2017, saldo di debiti pregressi dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato nel 2018⁹).

Questi fattori specifici causano un impatto finanziario o nei singoli anni in cui si verificano o a partire da una determinata data, senza implicare la correzione all'indietro della serie della spesa per consumi intermedi.

Più in dettaglio, con riferimento alla diversa contabilizzazione di alcune poste di spesa si evidenzia quanto avvenuto. In relazione ai rifiuti urbani, prima del 2013, i Comuni di alcune Regioni non contabilizzavano tali spese in bilancio, non essendo registrate in bilancio neanche le relative entrate tariffarie, riscosse direttamente dalle aziende municipalizzate incaricate del servizio. Con l'entrata in vigore della Tares a decorrere dal 2013, introdotta dal DL 201/2011 in sostituzione dei previgenti prelievi relativi ai rifiuti urbani, tutti i Comuni hanno provveduto a inscrivere a bilancio i relativi flussi in entrata e in uscita. Si è conseguentemente determinato il parallelo incremento delle uscite alla voce consumi intermedi per la corresponsione alle aziende municipalizzate dei pagamenti relativi al servizio reso, e delle entrate alla voce produzione di servizi vendibili, in cui viene contabilizzato il gettito della Tares. Per quanto riguarda gli aggi sui giochi, prima del 2013, la contabilità nazionale registrava le entrate derivanti dai giochi diversi dal Lotto al netto delle vincite e degli aggi dovuti ai concessionari e ai rivenditori; successivamente, agli aggi viene data separata evidenza tra le spese per consumi intermedi dello Stato, neutralizzando gli effetti sull'indebitamento netto attraverso una posta compensativa in entrata di pari importo.

Con riferimento al notevole impatto di talune voci, e in particolare per quanto riguarda gli effetti sul 2017 del ripiano straordinario dei sospesi, come indicato dalla Corte dei Conti nel Giudizio di parificazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2017, nel mese di dicembre 2017 – e in applicazione di una specifica norma contenuta in legge di bilancio – il Ministero dell'Economia e delle finanze ha emesso, a valere del capitolo 3035, un ordine di pagare dell'importo di 995 milioni di euro a favore della Banca d'Italia per la chiusura di sospesi (anticipazioni) di Tesoreria dello Stato, corrispondenti a particolari ordini di pagamento emessi in forma cartacea, molti dei quali risalenti ad anni precedenti. Considerata la difficoltà di individuare l'Amministrazione emittente e l'elevato numero di partite da sistemare – circa 23.000 – l'intero importo è stato imputato ai consumi intermedi dello Stato.

Gli elementi sopracitati – gran parte dei quali sono assolutamente fisiologici nella logica evolutiva dei criteri e delle metodologie di contabilità nazionale finalizzata a offrire una rappresentazione statistica sempre migliore dei fenomeni economici – contribuiscono a un aumento “meccanico” dei consumi intermedi nel periodo considerato, limitando, in qualche misura, la significatività di un semplice confronto del dato nel tempo.

Una valutazione più approfondita dell'andamento della serie necessita, pertanto, di una stima quantitativa del loro impatto. L'effetto sui consumi intermedi riconducibile ai fattori specifici menzionati e alla progressiva “sostituzione” della farmaceutica convenzionata con gli acquisti diretti da parte degli Enti sanitari locali ammonterebbe – in prima approssimazione – a circa 8,5 miliardi nel 2018. Al netto di tale effetto, la crescita della

⁸ L'incremento registrato nel 2015 nei consumi intermedi delle altre Amministrazioni centrali è attribuibile in buona parte alle spese sostenute per l'allestimento dell'Expo.

⁹ Quasi 500 milioni, come si evince dal Rendiconto generale dello Stato 2018.

spesa per consumi intermedi a prezzi correnti nel decennio in esame sarebbe del 6,6 per cento (a fronte della crescita del 16,5 per cento registrata senza considerare l'impatto dei fattori sopra ricordati), con un incremento in media annua pari allo 0,66 per cento. In termini reali, il tasso di variazione diventerebbe negativo, passando dal +4,4 al -4,4 per cento, mentre il tasso di variazione reale *pro capite* passerebbe dal +1,3 per cento al -7,3 per cento.