

Il contributo dei sottosettori delle Amministrazioni pubbliche al contenimento della spesa

1 Introduzione e sintesi

L'obiettivo del Focus è offrire una sintetica panoramica dell'evoluzione dei principali aggregati di spesa delle Amministrazioni pubbliche nell'ultimo quindicennio (2001-2016) per i diversi sottosettori, al fine di valutare il loro concorso al consolidamento dei conti pubblici.

Il Focus mostra che la spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche – ovvero quella al netto degli interessi – ha contribuito in modo significativo, a partire dal 2010, al consolidamento della finanza pubblica, con il coinvolgimento, sia pure in modo differenziato, di tutti i settori dell'Amministrazione. In particolare, l'apporto al contenimento della spesa delle Amministrazioni centrali e delle Amministrazioni locali (di cui ha risentito in particolare quella per investimenti) ha solo parzialmente compensato la crescita delle uscite degli Enti previdenziali, influenzate principalmente

dalle dinamiche demografiche e da alcune misure adottate nel periodo.

Il lavoro propone una prima valutazione del ruolo che ha svolto ciascun sottosettore nello sforzo di risanamento, almeno per come esso può essere colto attraverso i macrodati di contabilità nazionale diffusi dall'Istat.

Alternativamente una tale valutazione potrebbe essere sviluppata, più direttamente, a partire dalla dimensione finanziaria delle manovre adottate in termini di correzione degli andamenti tendenziali a legislazione vigente come stimate nei documenti ufficiali per i diversi sottosettori. Tuttavia, se un approccio di questo tipo può fornire indicazioni sull'orientamento discrezionale assunto dalla politica di bilancio in fase di programmazione (evidenziando il divario tra variazioni programmate e andamenti tendenziali delle voci del bilancio pubblico), esso presenta forti limiti in quanto dipende dal modo in cui vengono

formulati i tendenziali e richiederebbe una valutazione *ex post* dell'efficacia delle manovre, pressoché impossibile da quantificare con esattezza. I limiti dell'approccio – come si approfondirà nel paragrafo 5 – vanno ricondotti, in definitiva, non solo alla disponibilità di dati, ma anche a ragioni di ordine metodologico.

Il lavoro prende avvio dalla ripartizione della spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche tra i suoi sottosettori e comparti (Stato, altre Amministrazioni centrali; Enti di previdenza; Regioni, Province, Comuni; Enti sanitari locali e altre Amministrazioni locali), e dalla sua evoluzione nel tempo, con un'attenzione particolare agli anni successivi al 2010. L'andamento della spesa consolidata delle Amministrazioni pubbliche è poi analizzato in termini di variazione di ciascun sottosettore/comparto e di contributo alla variazione complessiva apportato da ciascuno, calcolato come media dei rispettivi tassi di crescita ponderati in base alla quota di spesa erogata da ciascun sottosettore nell'anno precedente (par. 2). Allo scopo di fornire un livello di dettaglio ulteriore di tali dinamiche, la stessa modalità espositiva dei dati viene replicata per alcune categorie economiche di spesa (redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi e investimenti fissi lordi, par. 3) e voci della classificazione funzionale (par. 4). Il lavoro si conclude con una breve analisi dei limiti dell'approccio alternativo sopra richiamato basato sulle quantificazioni aggregate degli effetti delle manovre di finanza pubblica (par. 5)

La spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche evidenzia una crescita ininterrotta dal 2001 al 2009 e una

sostanziale stabilizzazione tra il 2010 e il 2016. Nel primo sottoperiodo, la media dei tassi di crescita annui in termini nominali è stata pari a circa il 4 per cento, per attestarsi intorno allo 0,5 per cento negli anni successivi. In termini reali, la spesa primaria è cresciuta in media dell'1,5 per cento l'anno nel primo sottoperiodo, per ridursi di circa lo 0,5 per cento l'anno dal 2010 in poi.

Nel secondo periodo, tra il 2009 e il 2016, la spesa primaria è aumentata complessivamente di 28,4 miliardi in termini nominali (+3,9 per cento), mentre si è ridotta di 23,9 miliardi (-3,2 per cento) in termini reali (cioè al netto dell'inflazione misurata dal deflatore del PIL). Escludendo la spesa per prestazioni sociali in denaro, le uscite primarie sono diminuite di 17,5 miliardi in termini nominali (-3,9 per cento) e di 46,7 miliardi in termini reali (-10,5 per cento). Nel medesimo periodo, le prestazioni sociali in denaro sono cresciute di 45,9 miliardi (+15,7 per cento) con una evoluzione riconducibile alle dinamiche demografiche, ai meccanismi automatici di indicizzazione delle prestazioni e alle nuove misure a sostegno del reddito (*bonus* 80 euro) e per la disoccupazione.

Nell'analisi occorre considerare che vi sono fattori specifici che, di anno in anno, influenzano notevolmente il contributo all'evoluzione della spesa complessiva attribuibile a un dato comparto. Si tratta di elementi riconducibili a modifiche nei criteri di costruzione dei conti pubblici (per esempio, l'inserimento della RAI all'interno del perimetro delle Amministrazioni pubbliche), ad andamenti anomali di particolari voci di spesa (in

alcuni casi perfettamente compensate dal lato delle entrate), a determinate misure che, data la loro rilevanza quantitativa, incidono in maniera visibile sul valore complessivo della spesa (è il caso del cosiddetto *bonus* 80 euro – assimilabile a un abbattimento della pressione fiscale – che impatta sulle Amministrazioni centrali). Identificarli risulta più agevole per le Amministrazioni centrali e gli Enti di previdenza; nel caso delle Amministrazioni locali, la numerosità degli enti che compongono tale sottosettore non consente di individuare gli effetti di eventuali politiche attuate da singoli (o da piccoli gruppi di) enti.

Il quadro che emerge a partire dal 2010 evidenzia che – tenendo conto di dette specificità, oltre che delle differenti competenze in capo ai vari soggetti istituzionali – lo sforzo di contenimento della spesa è stato condiviso dai diversi settori dell'Amministrazione pubblica: nel 2016 la spesa primaria delle Amministrazioni centrali e delle Amministrazioni locali – al netto dei fattori specifici individuati e del *bonus* 80 euro – risulta inferiore, rispettivamente, di circa l'8 e il 10 per cento rispetto al valore 2009, mentre quella degli Enti di previdenza è cresciuta a ritmi decisamente più contenuti rispetto a quanto avvenuto nel decennio precedente (+11,8 per cento nel 2016 rispetto al 2009, +42,5 per cento nel 2009 rispetto al 2001).

L'analisi della spesa per voce economica indica che le correzioni più incisive hanno interessato gli investimenti fissi lordi e i redditi da lavoro dipendente, categorie che nel 2016 risultano inferiori in valore assoluto al 2009 in tutti e tre i sottosectori, con riduzioni particolarmente

intense nelle Amministrazioni locali. L'analisi funzionale mostra come, a eccezione della spesa per protezione sociale, tutti gli altri ambiti abbiano subito nello stesso periodo un forte rallentamento, con riduzioni anche in valore assoluto. In particolare, riduzioni si riscontrano nella spesa per affari economici e in quella per istruzione e per attività ricreative, culturali e di culto: entrambe queste macro-funzioni, infatti, hanno risentito sensibilmente del taglio della spesa per investimenti e per contributi in conto capitale.

Va ricordato, tuttavia, che un'analisi degli andamenti della spesa come quella presentata in queste pagine, limitandosi a verificare *ex post* il contributo in termini finanziari di ciascun sottosettore al risanamento delle finanze pubbliche, è poco informativa dal punto di vista economico. Le specificità che l'ordinamento assegna a ciascun sottosettore dal punto di vista funzionale e organizzativo fanno sì che la scelta politica delle linee d'intervento finalizzate alla riduzione della spesa possa impattare in modo assolutamente asimmetrico sui sottosectori: in altre parole, se – com'è ragionevole – i processi di riallocazione delle risorse prendono avvio dalla definizione delle priorità da perseguire attraverso la spesa nel suo complesso, il contributo finanziario dei vari sottosectori istituzionali non necessariamente risulterà uniforme.

2 La spesa primaria per sottosettore

Nell'analizzare l'andamento della spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche

nel periodo 2001-2016¹ si possono identificare due fasi: una di crescita ininterrotta fino al 2009 e una di sostanziale stabilizzazione negli anni successivi, sebbene l'ultimo triennio segnali una lieve ripresa (fig. 1). Nel primo sottoperiodo, la media dei tassi di crescita annui in termini nominali è stata pari a circa il 4 per cento, per attestarsi intorno allo 0,5 per cento negli anni successivi. In termini reali², la spesa primaria è cresciuta in media dell'1,5 per cento l'anno nel primo sottoperiodo, mentre si è ridotta di circa lo 0,5 per cento l'anno dal 2010 in poi.

In rapporto al PIL la spesa è stata piuttosto stabile (intorno al 42 per cento) dal 2001 fino al 2008 per poi balzare, con la recessione, al 47 per cento nel 2009, quale risultato di una crescita sostenuta del numeratore (in larga parte imputabile all'operare degli stabilizzatori automatici, a fronte di una riduzione del PIL reale del 5,5 per cento) e una caduta del PIL nominale al denominatore del 3,6 per cento. In seguito l'incidenza della spesa primaria sul PIL si è assestata intorno al 45-46 per cento, in ragione anche della dinamica stagnante del prodotto³.

¹ Per le analisi sono stati utilizzati i dati di contabilità nazionale pubblicati dall'Istat nell'ottobre 2017 per i quali, diversamente da quelli rilasciati nell'edizione più recente (aprile 2018), è già disponibile la riclassificazione funzionale della spesa su cui si basano le elaborazioni presentate nel paragrafo 4.

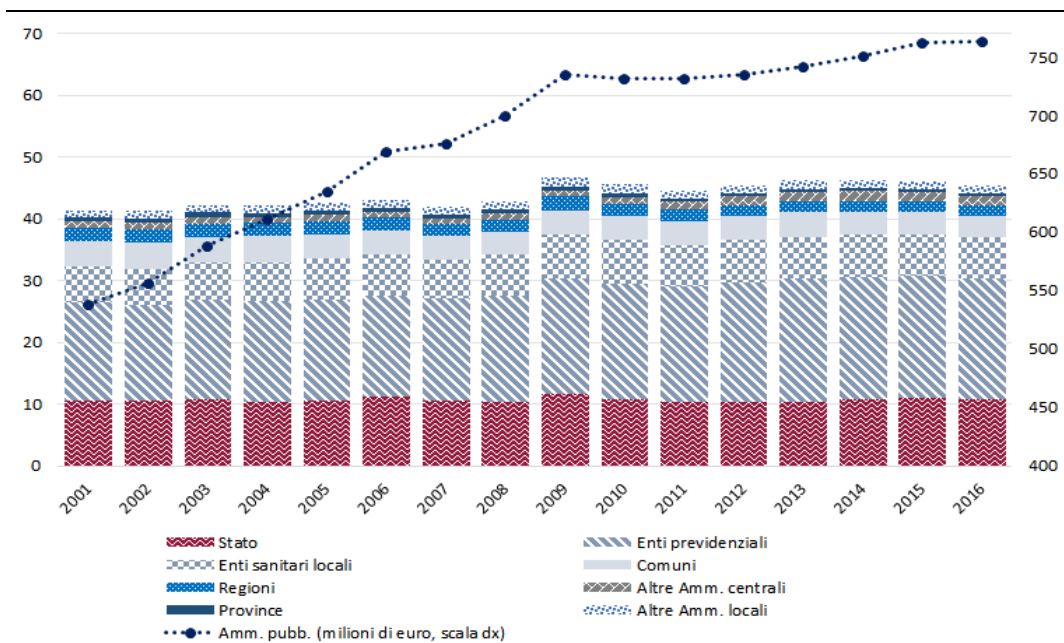
² Tutte le grandezze reali sono calcolate utilizzando il deflatore del PIL.

³ Come noto, la dinamica del PIL nominale è stata alquanto diversa nei due sottoperiodi: tra il 2002 ed il 2009 la media dei tassi di crescita annuali è stata pari al 2,5 per cento (3,3 per cento, se si esclude il 2009), mentre tra il 2010 e il 2016 tale media si è ridotta notevolmente, risultando appena inferiore all'1 per cento.

Guardando la composizione per comparto, gli Enti di previdenza – che già all'inizio del periodo costituiscono il sottosettore più rilevante – vedono crescere costantemente la loro incidenza sulla spesa primaria complessiva. Al contrario, Stato, Regioni e Comuni riducono il loro peso, mentre gli Enti sanitari locali registrano un aumento relativo fino al 2009, per poi ridursi (fig. 1 e tab. 1).

In termini di crescita cumulata nell'intero periodo, posto pari a 100 il 2001, la spesa degli Enti di previdenza aumenta costantemente, fino a risultare più alta di quasi il 60 per cento nel 2016; quella delle Amministrazioni locali evolve in linea con quella del complesso delle Amministrazioni pubbliche fino al 2009 (+36 per cento rispetto al 2001), anno in cui raggiunge il suo massimo prima di iniziare un percorso di riduzione regolare fino alla fine del periodo (+26 per cento rispetto al 2001). La crescita cumulata delle uscite primarie delle Amministrazioni centrali è sistematicamente inferiore a quella degli altri sottosectori fino al 2013 (+23 per cento rispetto al 2001), mentre nell'ultimo triennio supera quella delle Amministrazioni locali (+37 per cento nel 2016 rispetto al 2001, tab. 2). Sulle Amministrazioni centrali influiscono peraltro una serie di elementi di natura straordinaria che in parte limitano la possibilità di confronto (par. 2.1).

Fig. 1 – Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche, per comparto – Anni 2001-2016
(percentuale del PIL e milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

Tab. 1 – Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche, per sottosettore e comparto
(valori in percentuale del PIL e composizione percentuale)

	2001		2009		2016	
	% PIL	Comp. %	% PIL	Comp. %	% PIL	Comp. %
Amministrazioni centrali	11,8	28,5	12,7	27,1	12,5	27,6
Stato	10,6	25,7	11,7	25,1	10,9	24,0
Altre Amministrazioni centrali	1,2	2,9	1,0	2,0	1,6	3,6
Amministrazioni locali	13,8	33,3	15,5	33,1	13,4	29,5
Regioni	2,1	5,0	2,2	4,7	1,7	3,8
Province	0,6	1,4	0,7	1,5	0,3	0,7
Comuni	4,2	10,0	4,0	8,7	3,4	7,5
Enti sanitari locali	5,9	14,1	7,1	15,1	6,6	14,6
Altre Amministrazioni locali	1,2	2,8	1,4	3,1	1,3	2,9
Enti di previdenza	15,8	38,2	18,6	39,8	19,5	42,8

Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

Tab. 2 – Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche, per sottosettore
(valori in milioni di euro e numeri indice 2001 = 100)

	2001		2009		2016	
	Livelli	Indice 2001 = 100	Livelli	Indice 2001 = 100	Livelli	Indice 2001 = 100
Amministrazioni pubbliche	538.165	100,0	735.204	136,6	763.636	141,9
Amministrazioni centrali	153.623	100,0	199.578	129,9	210.864	137,3
Amministrazioni locali	179.159	100,0	243.052	135,7	225.587	125,9
Enti di previdenza	205.383	100,0	292.574	142,5	327.185	159,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

Oltre a considerare le medie di periodo dei tassi di variazione delle grandezze in esame per i vari sottosettori, è utile considerare anche i contributi medi degli stessi alla variazione della spesa. I contributi medi tengono conto della dimensione finanziaria dei diversi sottosettori e sono calcolati come media dei rispettivi tassi di variazione ponderati in base alla quota di spesa erogata da ciascuno di essi nell'anno precedente. Detti indicatori sono definiti sia per l'intero arco temporale in osservazione (2002-2016) sia per i due sottoperiodi 2002-09 e 2010-16 (tab. 3). In ciascun lasso temporale, dunque, la somma dei contributi medi dei vari sottosettori corrisponde (a meno di arrotondamenti) alla variazione media registrata nel periodo dalle Amministrazioni pubbliche nel loro complesso.

Il pannello (a) della tabella 3 evidenzia come, sull'intero periodo, la media del tasso di crescita annuo delle uscite primarie del complesso delle Amministrazioni pubbliche (2,4 per cento, penultima colonna) sia determinata per metà dagli Enti previdenziali (con un contributo medio alla crescita di 1,2 punti percentuali, ultima colonna) e, per la restante metà, in egual misura da Amministrazioni centrali e locali (0,6 e 0,5 punti percentuali, rispettivamente).

Focalizzando l'attenzione sugli anni successivi alla recessione del 2008-09, gli interventi di contenimento adottati hanno

comportato un rallentamento significativo dei tassi di crescita della spesa in tutti i sottosettori. La spesa gestita dagli Enti di previdenza continua a segnare l'incremento più rapido, imputabile soprattutto alla dinamica demografica e ai meccanismi di adeguamento dei trattamenti erogati. Per quanto riguarda gli altri due sottosettori, il rallentamento visibile dal 2010 in poi è più netto per le Amministrazioni locali (che mostrano un contributo negativo), la cui spesa aveva tuttavia sperimentato tassi di crescita mediamente più elevati nel periodo precedente rispetto a quelli delle Amministrazioni centrali (fig. 2 e tab. 3, pannelli (a) e (b)), anche in ragione del trasferimento di competenze agli enti decentrati, i cui effetti finanziari si sono manifestati soprattutto nei primi anni Duemila.

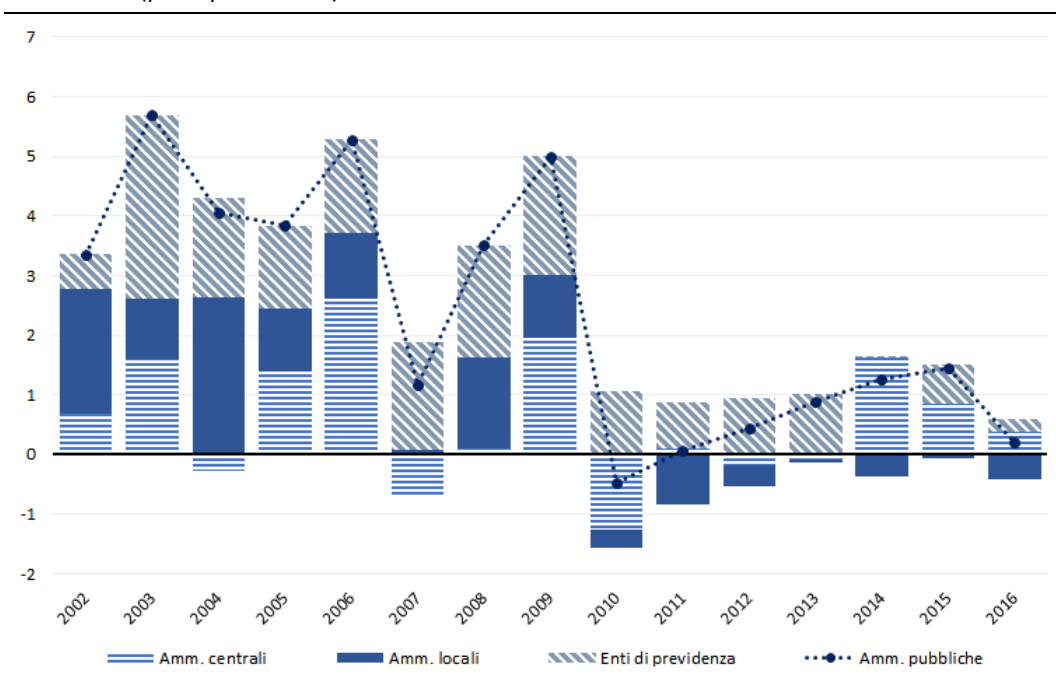
Guardando più in dettaglio al sottosettore delle Amministrazioni locali, le Province – in virtù del processo di riattribuzione delle loro funzioni agli altri Enti decentrati – concorrono stabilmente alla riduzione delle uscite degli Enti territoriali, ma il loro contributo alla variazione delle Amministrazioni locali è limitato data la dimensione (relativamente esigua) dei loro bilanci; nel triennio 2010-12 sono quindi le Regioni e gli Enti sanitari locali a partecipare in maniera più significativa a tale riduzione, mentre nel 2014 e nel 2016 i Comuni segnalano i contributi alla riduzione della spesa più rilevanti (fig. 3 e tab. 3, pannello (c)).

Tab. 3 – Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche, per sottosettore e per comparto
(valori in milioni di euro, media dei tassi di variazione e dei contributi alla variazione)

Livelli	2001	2002-2009		2010-2016		2002-2016	
		Media tassi di crescita	Media contributi alla crescita	Media tassi di crescita	Media contributi alla crescita	Media tassi di crescita	Media contributi alla crescita
(a) Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche							
Amministrazioni pubbliche	538.165	4,0		0,5		2,4	
Amministrazioni centrali	153.623	3,4	0,9	0,8	0,2	2,2	0,6
Amministrazioni locali	179.159	3,9	1,3	-1,1	-0,3	1,6	0,5
Enti di previdenza	205.383	4,5	1,7	1,6	0,7	3,2	1,2
(b) Dettaglio relativo ai comparti delle Amministrazioni centrali							
Stato	138.041	3,8	3,5	0,0	-0,1	2,0	1,8
Altre Amministrazioni centrali	15.582	-0,2	-0,1	9,4	0,9	4,3	0,4
(c) Dettaglio relativo ai comparti delle Amministrazioni locali							
Regioni	26.834	3,4	0,5	-2,4	-0,3	0,7	0,1
Province	7.343	5,0	0,2	-8,7	-0,3	-1,4	0,0
Comuni	53.937	2,1	0,6	-1,5	-0,4	0,5	0,1
Enti sanitari locali	76.099	4,9	2,1	0,1	0,0	2,6	1,1
Altre Amministrazioni locali	14.946	5,4	0,5	-0,5	0,0	2,6	0,2

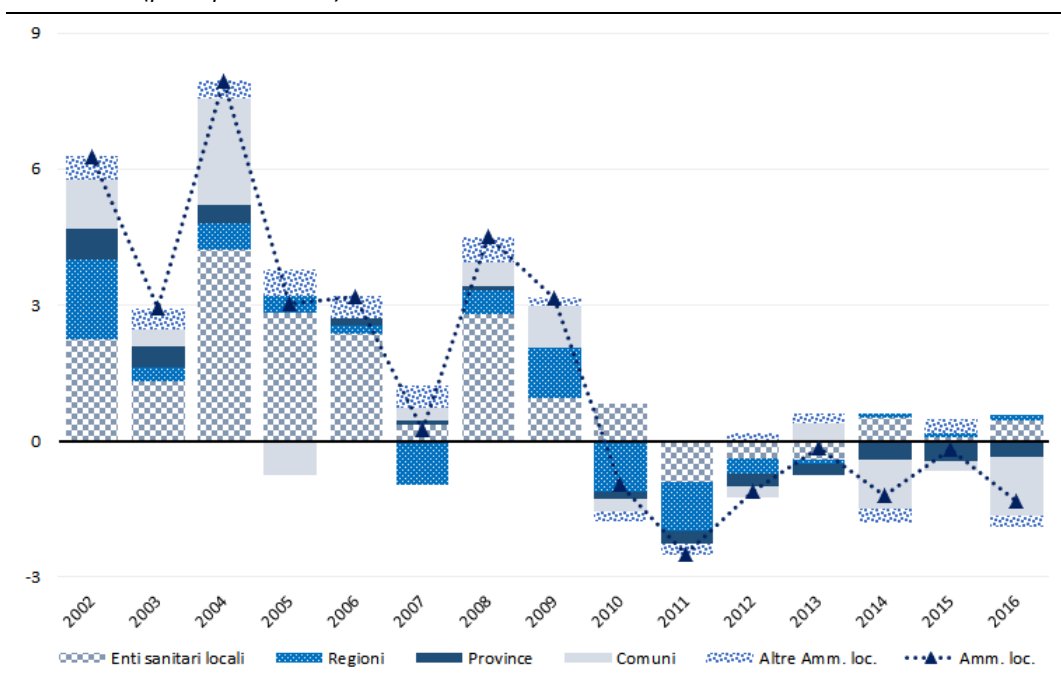
Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

Fig. 2 – Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche, contributi alla crescita per sottosettore – Anni 2001-2016
(punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

Fig. 3 – Spesa primaria delle Amministrazioni locali, contributi alla crescita per comparto – Anni 2001-2016 (punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

Anche le Amministrazioni centrali tra il 2010 e il 2013 mostrano un contributo medio negativo, analogo a quello delle Amministrazioni locali (fig. 2); dal 2014 in poi, invece, tale contributo diventa positivo essenzialmente a causa dell'introduzione del *bonus* di 80 euro a favore dei redditi più bassi, contabilizzato tra le prestazioni sociali dello Stato, e di altri fattori menzionati di seguito, legati principalmente a modifiche dei criteri di costruzione dei conti delle Amministrazioni pubbliche (par. 2.1).

2.1 Le riclassificazioni contabili e gli eventi che condizionano la lettura dei dati

Nell'ultimo triennio, ha influito sulla spesa delle Amministrazioni pubbliche una serie di elementi specifici, anche di natura

una tantum. Per quanto riguarda le Amministrazioni centrali, si tratta di fattori che spaziano dalla variazione dei criteri contabili utilizzati nella costruzione del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche (ivi inclusa la riclassificazione di enti di particolare rilevanza all'interno del perimetro delle Amministrazioni pubbliche stesse), a voci di spesa – di notevole entità – che hanno mostrato andamenti anomali nel corso del tempo, a spese straordinarie non attese (*una tantum*). Non di rado, peraltro, alcune di queste voci di spesa trovano totale o parziale compensazione sul versante delle entrate, attraverso risorse dedicate.

Per quanto riguarda le Amministrazioni locali, è decisamente più complesso individuare fenomeni particolari e circostanziati di cui tenere conto nell'analizzare l'andamento della spesa

complessiva del sottosettore. Data la numerosità degli enti che lo compongono, discontinuità nell'evoluzione dei dati aggregati sono quantitativamente apprezzabili solo qualora interessino un'ampia platea di enti: è il caso degli effetti dell'introduzione della Tares sulle spese dei Comuni, che ha visto un parallelo incremento delle spese per circa 2 miliardi a partire dal 2013, dovuto all'internalizzazione delle uscite relative al servizio di raccolta dei rifiuti nei bilanci della generalità dei Comuni⁴.

Come chiarito di seguito, tenendo conto di tali specificità, e quindi depurando dal loro impatto la spesa delle Amministrazioni centrali, quest'ultima dal 2009 al 2016 si è ridotta in misura solo leggermente inferiore alla spesa delle Amministrazioni locali.

Con riferimento ai vari cambiamenti intervenuti nei criteri di costruzione del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, i fenomeni di maggior rilievo sono la riclassificazione tra le spese dei crediti di imposta a fronte di attività per imposte anticipate (DTA), a partire dal 2012 registrate nei conti pubblici come trasferimenti in conto capitale a favore

⁴ Prima del 2013, infatti, i Comuni di alcune grandi Regioni non contabilizzavano le spese in questione in bilancio, in quanto non erano registrate neanche le relative entrate tariffarie che venivano riscosse direttamente dalle aziende municipalizzate incaricate del servizio. Con l'entrata in vigore della Tares, introdotta, a decorrere dal 2013, dal DL 201/2011, in sostituzione dei previgenti prelievi relativi ai rifiuti urbani, tutti i Comuni hanno provveduto a internalizzare in bilancio i relativi flussi in entrata e in uscita. Si è conseguentemente determinato il parallelo incremento delle uscite per consumi intermedi, per la corresponsione alle aziende municipalizzate dei pagamenti relativi al servizio reso, e delle entrate per la produzione di servizi vendibili, in cui è stato registrato il gettito della Tares.

delle imprese e risultate decisamente più consistenti negli anni 2014 e 2015 (con importi pari rispettivamente a 6,3 e 4,9 miliardi)⁵; l'inserimento della RAI all'interno del perimetro delle Amministrazioni pubbliche (dal 2016)⁶, con aumenti di spesa per diversi miliardi di euro distribuiti principalmente sulle categorie destinate a coprire i costi di funzionamento (redditi da lavoro dipendente e consumi intermedi); una diversa rappresentazione contabile dei giochi diversi dal Lotto, a partire dal 2013⁷.

⁵ Si ricorda che, in base ai criteri SEC 2010, le DTA non vengono più contabilizzate per cassa tra le poste correttive che nettizzano le entrate tributarie del bilancio dello Stato, bensì sono registrate tra le spese per l'intero ammontare nell'anno in cui si sono formate (per competenza). Tuttavia, in vari documenti ufficiali – ad esempio in quelli della Banca d'Italia – la pressione fiscale viene calcolata anche riclassificando gli effetti delle DTA come minori entrate.

⁶ In base ai più recenti criteri di Eurostat (edizione 2016 del *Manual on Government Deficit and Debt*), la classificazione delle aziende che erogano il servizio pubblico di televisione e radiodiffusione all'interno del perimetro delle Amministrazioni pubbliche dipende dalla natura attribuita ai corrispettivi richiesti ai cittadini a fronte del servizio pubblico erogato. Ove tali corrispettivi si configurino come obbligatori al verificarsi di condizioni di carattere generale, indipendenti dall'effettiva fruizione del servizio pubblico (come il mero possesso di un televisore), essi devono ritenersi di natura tributaria. In tal caso, l'importo del canone non può essere considerato un'entrata propria dell'azienda televisiva, soggetto privo di potere impositivo, ma deve necessariamente fare capo a un soggetto pubblico (lo Stato), il quale finanzia poi l'azienda a valere sul relativo gettito. Conseguentemente, ai fini della classificazione dell'azienda televisiva all'interno o all'esterno del comparto delle Amministrazioni pubbliche, occorre verificare se permanga il rispetto del criterio del finanziamento da mercato di almeno il 50 per cento dei costi sostenuti dall'azienda (criterio *market/non-market*). Tale condizione non risulta verificata per la RAI s.p.a. che, pertanto, è stata inclusa, a decorrere dal 2016, nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche.

⁷ Prima del 2013 la contabilità nazionale registrava le entrate derivanti dai giochi diversi dal Lotto al

Tra le voci di spesa che hanno mostrato una dinamica anomala rientrano, ad esempio, i contributi alla produzione a favore dei produttori di fonti di energia rinnovabile, dal momento che la media dei tassi di crescita della spesa del Gestore dei servizi energetici⁸ (GSE, tra le altre Amministrazioni centrali) è passata dal 9,4 per cento del sottoperiodo 2002-09 al 27,1 per cento nel sottoperiodo successivo. Va sottolineato, peraltro, che tali spese trovano completa compensazione in entrata tramite le risorse rimosse attraverso la bolletta per l'energia elettrica e specificamente dedicate a finanziarle.

Tra gli elementi di natura *una tantum*, infine, rientrano: i trasferimenti in conto capitale pagati, nel 2015, ai pensionati per gli arretrati 2012-14 dovuti alla rivalutazione dei trattamenti pensionistici disposta tramite il DL 65/2015, con cui è stata data attuazione ai principi della sentenza della Corte costituzionale 70/2015 riguardante l'incostituzionalità del blocco, introdotto dal 2011, della perequazione delle pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo; le risorse erogate, sempre nel 2015, dal Fondo di risoluzione nazionale, per circa 3,6

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, neutralizzando gli effetti sull'indebitamento netto attraverso una posta compensativa in entrata di pari importo.

⁸ Tale ente è stato inserito tra le Amministrazioni pubbliche nel 2014, a seguito del passaggio al SEC 2010, in occasione del quale un approfondimento sui conti del GSE ne ha evidenziato la natura *non-market*. Alla luce di tale riclassificazione l'Istat ha proceduto alla revisione dell'intera serie storica per tutte le voci di spesa interessate, a partire dal 2001.

miliardi, a copertura delle perdite di quattro banche sottoposte a risoluzione nel novembre 2015⁹. Tali uscite *una tantum*, essendosi verificate nel 2015, non incidono sui risultati del confronto puntuale tra l'anno 2016 e il 2009, mostrati nella tabella 4.

La disaggregazione della spesa primaria per voce economica aiuta a cogliere le specificità di cui sopra. In tale prospettiva, poiché lo scopo di queste pagine è ricostruire, per quanto possibile, l'apporto di ciascun sottosettore delle Amministrazioni pubbliche al consolidamento dei conti negli anni successivi alla recessione del 2008-09, la tabella 4 offre una visione d'insieme delle variazioni – in valore assoluto e in percentuale – registrate tra il 2009 e il 2016, articolandola per sottosettore. Come si vede, la spesa primaria è aumentata complessivamente di 28,4 miliardi in termini nominali (+3,9 per cento), mentre si è ridotta di 23,9 miliardi in termini reali (-3,2 per cento); al netto della spesa per prestazioni sociali in denaro, essa si è ridotta di 17,5 miliardi in termini nominali (-3,9 per cento) e di 46,7 miliardi in termini reali (-10,5 per cento).

⁹ Anche le risorse erogate dal Fondo di risoluzione nazionale trovano parziale compensazione in entrata attraverso i versamenti al fondo operati dal settore bancario: a fronte dei circa 3,6 miliardi di spesa, nel 2015 tali versamenti ammontavano a 2,3 miliardi.

Tab. 4 – Variazione della spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche dal 2009 al 2016, per sottosettore e voce economica
(milioni di euro e variazione percentuale)

	Amm. pubbliche		Amm. centrali		Amm. locali		Enti di previdenza	
	2009-2016	Var. %	2009-2016	Var. %	2009-2016	Var. %	2009-2016	Var. %
Redditi da lavoro dipendente	-7.716	-4,5	-222	-0,2	-7.031	-9,8	-463	-13,5
Consumi intermedi	4.012	3,1	2.416	11,3	1.754	1,6	-158	-5,6
Investimenti fissi lordi	-18.521	-34,2	-6.841	-29,0	-10.640	-36,4	-1.040	-80,4
Prestazioni sociali in denaro	45.886	15,7	8.507	147,4	862	31,4	36.517	12,9
Contributi alla produzione e agli investimenti	2.179	4,9	4.711	19,0	-2.542	-13,0	10	2,6
Altre spese in conto corrente e capitale	2.592	6,2	2.715	9,8	132	1,1	-255	-16,4
Variazione spesa complessiva	28.432	3,9	11.286	5,7	-17.465	-7,2	34.611	11,8
(a) Stima fattori specifici a carico del sottosettore			17.500		2.000			
(b) Stima <i>bonus</i> 80 euro			9.500					
(c) Variazione spesa complessiva al netto dei fattori specifici (a)			-6.214	-3,1	-19.465	-10,2		
(d) Variazione spesa complessiva al netto dei fattori specifici (a) e del <i>bonus</i> 80 euro (b)			-15.714	-7,9				

Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

Le Amministrazioni locali, riducendo le proprie uscite di circa 17,5 miliardi (-7,2 per cento) risultano essere l'unico sottosettore ad aver parzialmente compensato il notevole (e in larga parte di natura non discrezionale) aumento della spesa degli Enti previdenziali (+34,6 miliardi, pari all'11,8 per cento); anche la spesa delle Amministrazioni centrali infatti è cresciuta, di 11,3 miliardi (+5,7 per cento)¹⁰.

Tuttavia, è importante interpretare questo dato scontando l'impatto dei più significativi tra i fattori citati poc'anzi. In

¹⁰ Questi valori considerano il totale della spesa per investimenti, senza depurare la serie dagli investimenti in armamenti e dall'effetto delle dismissioni immobiliari (disinvestimenti), fenomeni che conferiscono alla spesa per investimenti delle Amministrazioni centrali e degli Enti di previdenza un andamento particolarmente erratico (par. 3.3). Tuttavia, anche escludendo queste componenti dalla spesa in conto capitale, il quadro resta sostanzialmente invariato: in questo caso, senza tenere conto dei fattori specifici più rilevanti a carico delle Amministrazioni centrali (quantificati in quasi 27 miliardi, tab. 4), la spesa di queste ultime risulterebbe nel 2016 più alta di 12,4 miliardi rispetto al 2009 (+6,4 per cento).

particolare, le maggiori spese a carico delle Amministrazioni centrali nel 2016 riconducibili ai diversi criteri di costruzione del conto delle Amministrazioni pubbliche (contabilizzazione DTA e consumi intermedi dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e inclusione della RAI tra le Amministrazioni pubbliche) e al forte aumento dei contributi erogati dal GSE (totalmente compensati in entrata) ammontano ad almeno 17,5 miliardi¹¹ (tab. 4, riga (a)). Al netto di tali fattori, dunque, anche le Amministrazioni centrali registrerebbero una riduzione della spesa, per circa 6,2 miliardi (-3,1 per cento, tab. 4, riga (c)).

Questa contrazione risulterebbe ancora maggiore – arrivando a circa 15,7 miliardi

¹¹ Tale valore indica una stima prudenziale degli effetti cui si riferisce, per mancanza di informazioni dettagliate sulle singole voci coinvolte. Per quanto riguarda la ripartizione di questa somma sulle voci economiche in tabella 4, circa 11 miliardi impattano sui contributi alla produzione, quasi 3 miliardi incidono sui consumi intermedi, circa un miliardo sui redditi da lavoro dipendente e quasi 2,5 miliardi sulle altre spese in conto capitale.

complessivi, pari a un calo del 7,9 per cento rispetto al livello del 2009 (tab. 4, riga (d))– considerando l’impatto del *bonus* di 80 euro (9,5 miliardi annui circa, tab. 4, riga (b)), assimilabile a una riduzione della pressione fiscale¹², ma contabilizzato tra le prestazioni sociali erogate dallo Stato. Con riferimento alle Amministrazioni locali, depurando l’andamento della spesa per consumi intermedi dall’aumento (di circa 2 miliardi, tab. 4, riga (a)) dovuto all’introduzione della Tares, la spesa complessiva di tale sottosettore risulterebbe inferiore di 19,5 miliardi rispetto al 2009 (-10,2 per cento, tab. 4, riga (c)). Escludendo la spesa per investimenti, la riduzione della spesa primaria ammonta a circa 9 miliardi sia per le Amministrazioni locali che per le Amministrazioni centrali.

3 L’analisi per sottosettore di alcune voci di spesa del conto economico

Questo paragrafo propone un approfondimento sull’evoluzione di tre importanti voci economiche (redditi da lavoro, consumi intermedi e investimenti fissi).

3.1 I redditi da lavoro

Tra le voci di maggior rilievo rientra la spesa per redditi da lavoro dipendente. Anche in questo caso, nel periodo pre-crisi si osserva un *trend* di crescita abbastanza stabile di tale aggregato,

¹² Anche in questo caso la Banca d’Italia, come il Ministero dell’Economia e delle finanze, nei documenti ufficiali calcolano la pressione fiscale anche escludendo gli effetti del *bonus* in oggetto.

essenzialmente guidato dal susseguirsi dei rinnovi riguardanti il pubblico impiego contrattualizzato e dagli adeguamenti automatici delle retribuzioni per i dipendenti sottoposti a regime pubblicistico. Successivamente, diversi interventi di contenimento della spesa – blocco dei rinnovi contrattuali, degli avanzamenti di carriera e stretta regolamentazione del *turn-over* – hanno inciso sensibilmente sull’evoluzione di questa voce, determinando una netta inversione di tendenza. In particolare, il tasso di crescita annuale dei redditi da lavoro è passato da una media del 3,4 per cento nel periodo 2002-09 al -0,6 per cento negli anni successivi (tab. 5, pannello (a), fig. 4 per i contributi alla crescita).

La spesa per redditi da lavoro degli Enti di previdenza ha mostrato, sull’intero periodo, il tasso medio di crescita di gran lunga più contenuto (0,3 per cento annuo), come risultato di una crescita media del 2,4 per cento l’anno nel periodo 2002-09 e di una riduzione media al ritmo del 2 per cento in quello successivo, che riflette un calo consistente delle unità di lavoro (-2,9 per cento annuo, quasi doppio rispetto a quello dell’1,5 per cento già registrato nel sottoperiodo precedente). Complessivamente, le ULA degli Enti di previdenza passano dalle 59 mila del 2003 alle 41,7 del 2016 (una riduzione di quasi il 30 per cento), a conferma del fatto che le spese di funzionamento non contribuiscono alla crescita della spesa complessiva di questo sottosettore istituzionale. In ogni caso, è importante avere presente che la spesa per redditi da lavoro degli Enti di previdenza rappresenta una quota davvero esigua di quella complessiva delle Amministrazioni pubbliche.

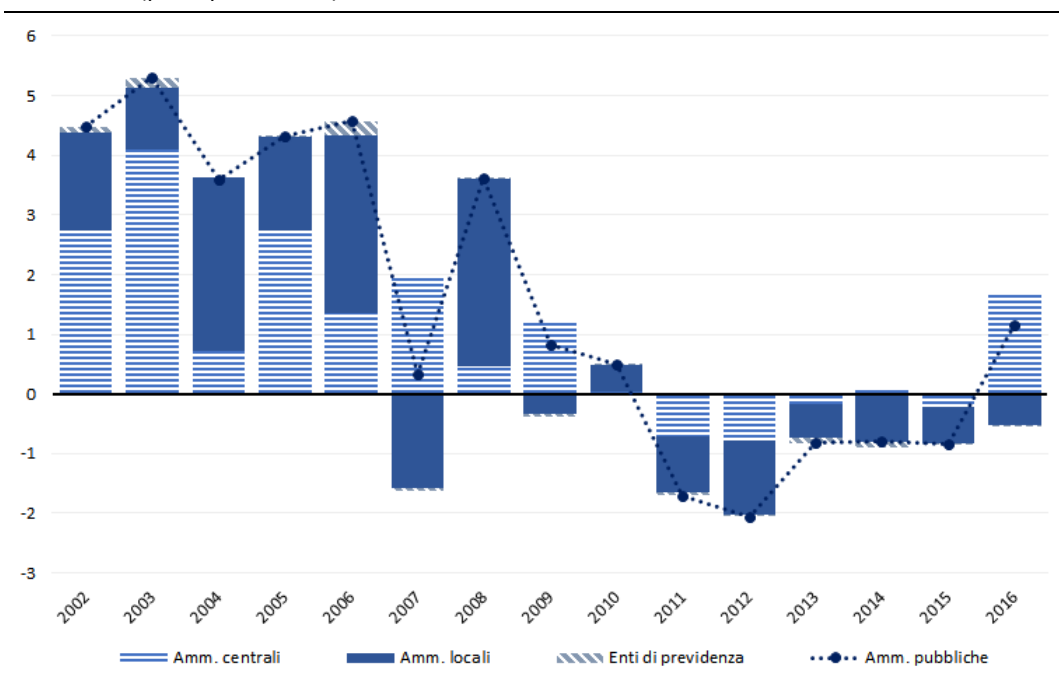
Tab. 5 – Redditi da lavoro, consumi intermedi e investimenti fissi lordi (1) delle Amministrazioni pubbliche, per sottosettore
(valori in milioni di euro, media dei tassi di variazione e dei contributi alla variazione)

	2001 Livelli	2002-2009		2010-2016		2002-2016	
		Media tassi di crescita	Media contributi alla crescita	Media tassi di crescita	Media contributi alla crescita	Media tassi di crescita	Media contributi alla crescita
(a) Redditi da lavoro dipendente							
Amministrazioni pubbliche	131.744	3,4		-0,6		1,5	
Amministrazioni centrali	73.667	3,4	1,9	0,0	0,0	1,8	1,0
Amministrazioni locali	55.224	3,5	1,4	-1,4	-0,6	1,2	0,5
Enti di previdenza	2.853	2,4	0,0	-2,0	0,0	0,3	0,0
(b) Consumi intermedi							
Amministrazioni pubbliche	95.848	4,0		0,4		2,3	
Amministrazioni centrali	19.377	1,4	0,2	1,7	0,3	1,5	0,3
Amministrazioni locali	73.894	4,7	3,8	0,2	0,2	2,6	2,1
Enti di previdenza	2.577	1,1	0,0	-0,5	0,0	0,4	0,0
(c) Investimenti fissi lordi (1)							
Amministrazioni pubbliche	36.171	4,1		-6,0		-0,6	
Amministrazioni centrali	11.229	6,3	2,0	-5,0	-2,0	1,0	0,1
Amministrazioni locali	24.211	2,9	1,9	-6,0	-3,7	-1,2	-0,7
Enti di previdenza	731	21,8	0,2	-5,4	-0,3	9,1	0,0

Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

(1) Gli investimenti sono al netto della spesa per armamenti e non considerano l'impatto negativo derivante dalle dismissioni immobiliari.

Fig. 4 – Redditi da lavoro delle Amministrazioni pubbliche, contributi alla crescita per sottosettore – Anni 2001-2016
(punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

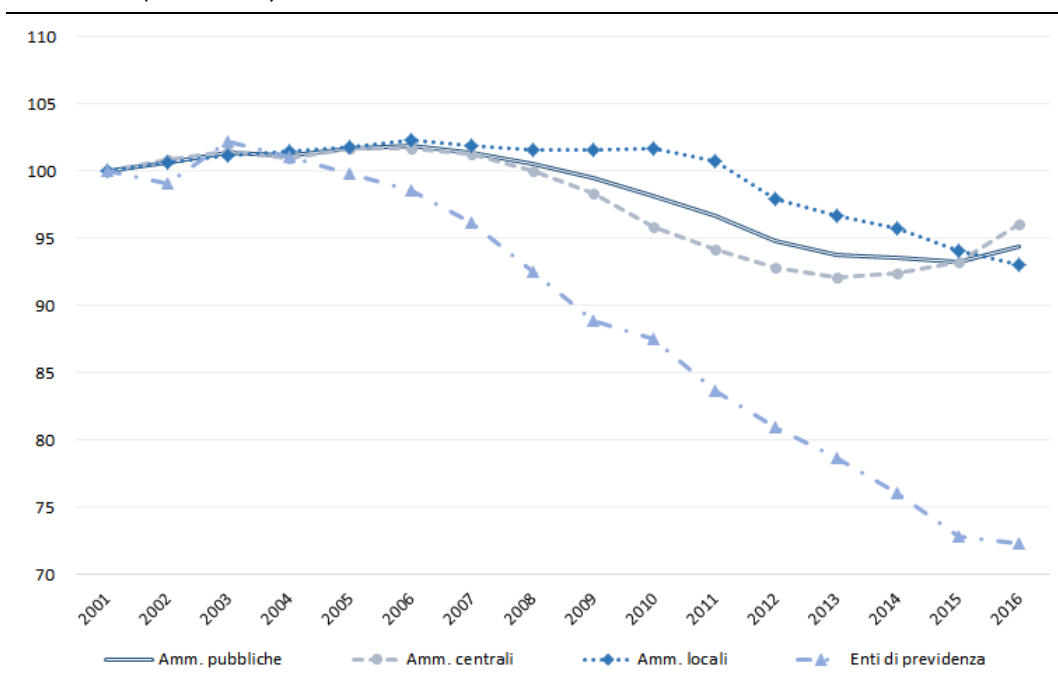
Le Amministrazioni locali risultano aver fornito l'apporto più rilevante al rallentamento di tale spesa dal 2011, con un tasso di crescita che è passato da una media del 3,5 per cento nel primo sottoperiodo a una del -1,4 per cento nel secondo (tab. 5, pannello (a)). Quest'ultima ha riflesso diminuzioni sia in termini di unità di lavoro (ULA) che di redditi per ULA. Rispetto al 2009, le ULA si sono ridotte di oltre 77.000 unità negli Enti territoriali, di circa 33.000 negli Enti sanitari locali e di 17.000 nelle altre Amministrazioni locali, comportando una riduzione complessiva di quasi l'8,5 per cento (fig. 5). D'altra parte, i redditi per ULA dell'intero sottosettore si sono ridotti di circa l'1,5 per cento, verosimilmente riflettendo la diversa composizione per età/qualifica indotta dal blocco del *turn-over*.

Per valutare l'andamento del potere d'acquisto a fronte dell'evoluzione dei redditi unitari nominali, si tenga presente che l'inflazione misurata dall'indice dei prezzi al consumo è stata pari – in media – all'1,2 per cento l'anno tra il 2010 e il 2016.

Anche le Amministrazioni centrali vedono una significativa frenata nell'evoluzione dei redditi da lavoro, che passano da una crescita media del 3,4 per cento l'anno a un tasso di variazione

nullo dal 2010 in poi. Tale valore è il risultato della combinazione di una dinamica negativa delle ULA (-0,3 per cento) esattamente compensata da una moderata crescita dei redditi per ULA (+0,3 per cento), quest'ultima comunque largamente inferiore all'inflazione e in larga misura riconducibile alla dinamica delle retribuzioni medie di forze armate, corpi di polizia e vigili del fuoco. Le Amministrazioni centrali mostrano un calo delle unità di lavoro a un ritmo piuttosto sostenuto a partire dal 2007 e fino al 2013, nonostante i rilevanti incrementi registrati nel biennio 2006-07 dalle altre Amministrazioni centrali (ascrivibili all'inclusione di Equitalia tra queste ultime). Nell'ultimo triennio si evidenzia, invece, un ritorno alla crescita dell'occupazione, essenzialmente dovuto agli effetti delle misure introdotte dalla cosiddetta "Buona scuola" (con un incremento di circa 63.000 addetti, secondo le rilevazioni del Conto annuale) e, nel 2016, all'inclusione nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche della RAI (circa 12.000 dipendenti con conseguente incremento di oltre il 21 per cento delle unità di lavoro nelle Amministrazioni centrali diverse dallo Stato (fig. 5)).

Fig. 5 – Unità di lavoro delle Amministrazioni pubbliche – Anni 2001-2016
(2001 = 100)



Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

3.2 I consumi intermedi

Anche il tasso di crescita medio annuo dei consumi intermedi (intesi come somma di consumi intermedi in senso stretto¹³ e acquisti di beni e servizi prodotti da produttori¹⁴) mostra un calo in seguito alle misure adottate per il contenimento della spesa, passando dal 4 per cento degli anni precedenti allo 0,4 per cento registrato tra il 2010 e il 2016 (tab. 5, pannello (b)). È importante ricordare che oltre la metà di questo aggregato riguarda gli Enti sanitari locali, caratterizzati da un apprezzabile grado di rigidità della spesa; ciò spiega il

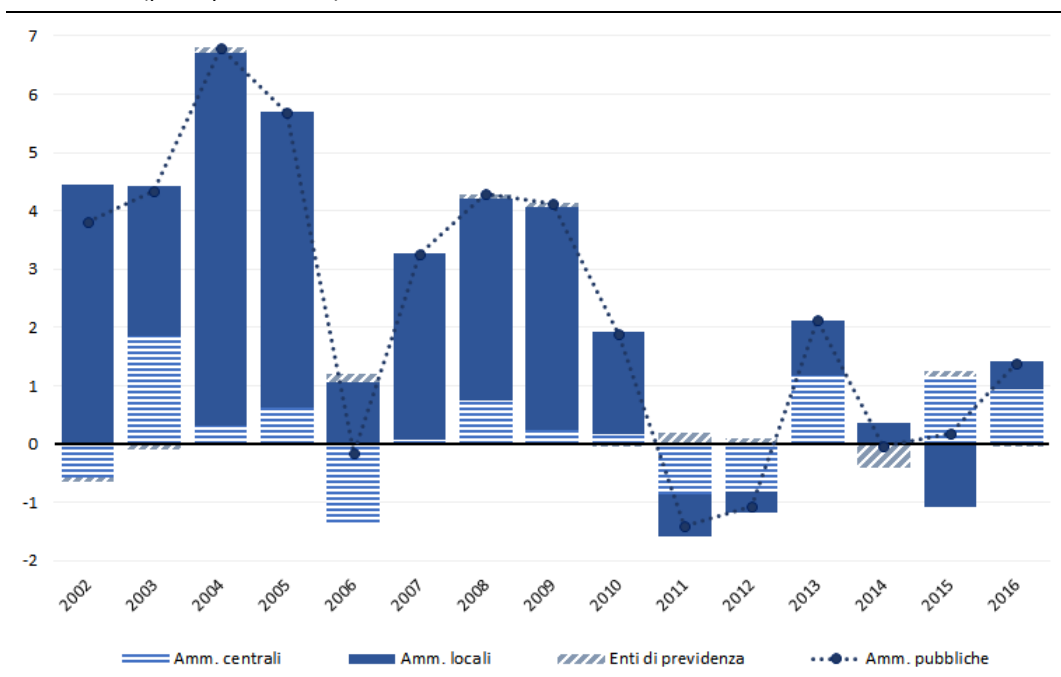
fatto che la crescita cumulata di questa voce nelle Amministrazioni locali si collochi sistematicamente al di sopra della media del complesso delle Amministrazioni pubbliche e ne determini in misura significativa l'andamento. Il peso degli Enti previdenziali è invece trascurabile.

La dinamica generale di questa voce è stata influenzata da diversi interventi volti a limitare i costi di funzionamento delle Amministrazioni – tra cui tagli lineari, tetti di spesa, rivisitazione dei contratti di fornitura – che hanno avuto una certa efficacia riscontrabile nei dati. Essi mostrano, infatti, una generale tendenza al contenimento dei consumi intermedi nei due sottosettori più rilevanti, fatta eccezione per alcuni anni in cui fattori specifici spiegano accelerazioni della spesa tanto nelle Amministrazioni centrali quanto in alcuni comparti di quelle locali (fig. 6 e 7).

¹³ Si tratta dei beni e servizi consumati quali *input* nel processo di produzione.

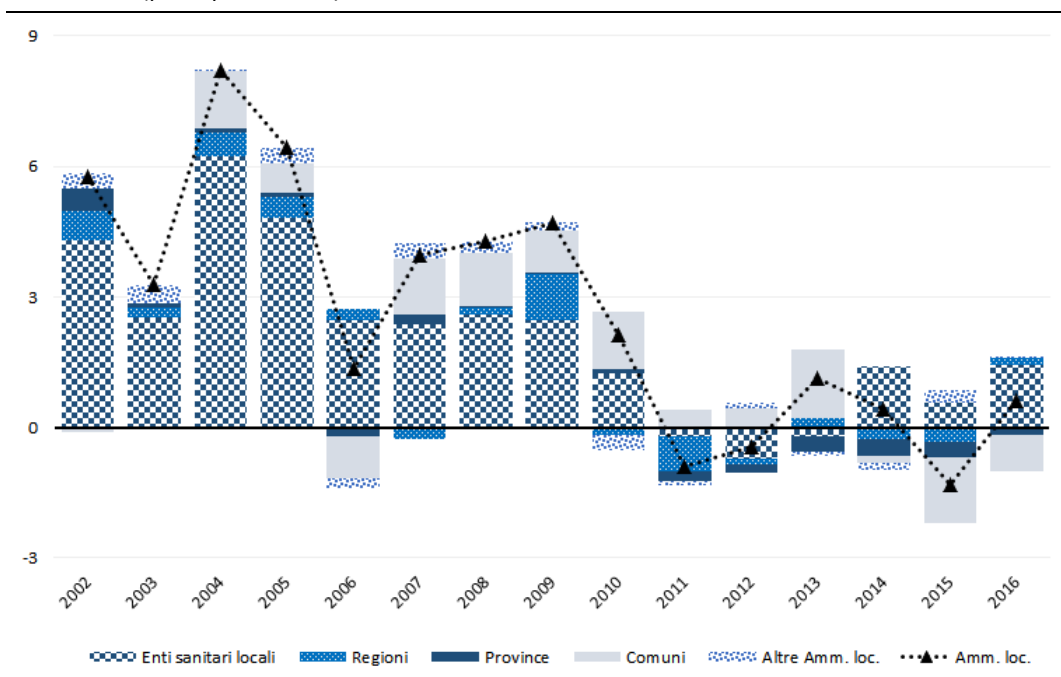
¹⁴ Sono definiti in questo modo beni e servizi acquistati sul mercato per conto delle famiglie e a esse trasferiti (come, ad esempio, l'assistenza medico-generica e specialistica o quella in case di cura private).

Fig. 6 – Consumi intermedi delle Amministrazioni pubbliche, contribuiti alla crescita per sottosettore – Anni 2001-2016
(punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

Fig. 7 – Consumi intermedi delle Amministrazioni locali, contribuiti alla crescita per comparto – Anni 2001-2016
(punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

Per quanto riguarda le Amministrazioni centrali, gli aumenti del 2013 e del 2016 si sono manifestati in coincidenza della diversa contabilizzazione dei giochi diversi dal Lotto¹⁵ e dell'inclusione della RAI nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche, mentre quello registrato nel 2015 è ascrivibile alle spese sostenute per l'allestimento dell'Expo 2015. Tra le Amministrazioni locali, invece, i Comuni mostrano un'accelerazione della spesa nel 2013 dovuta agli effetti contabili dei criteri di finanziamento della raccolta dei rifiuti: come spiegato nel paragrafo 2.1, infatti, l'introduzione della Tares ha determinato un parallelo incremento di entrate e spese a partire dal 2013. Gli Enti sanitari locali evidenziano contributi significativi all'incremento della spesa dal 2014, che dal 2015 in poi sono largamente riconducibili all'introduzione di farmaci innovativi, in particolare destinati alla cura dell'epatite C.

3.3 *Gli investimenti*

Passando infine alla spesa in conto capitale, è utile analizzare quella riguardante gli investimenti fissi lordi delle Amministrazioni pubbliche. Al fine di depurare l'andamento della serie da valori anomali in taluni anni, tale voce è stata ricalcolata escludendo l'impatto negativo derivante dalle dismissioni del patrimonio immobiliare

(disinvestimenti)¹⁶ e non considerando gli investimenti in armamenti.

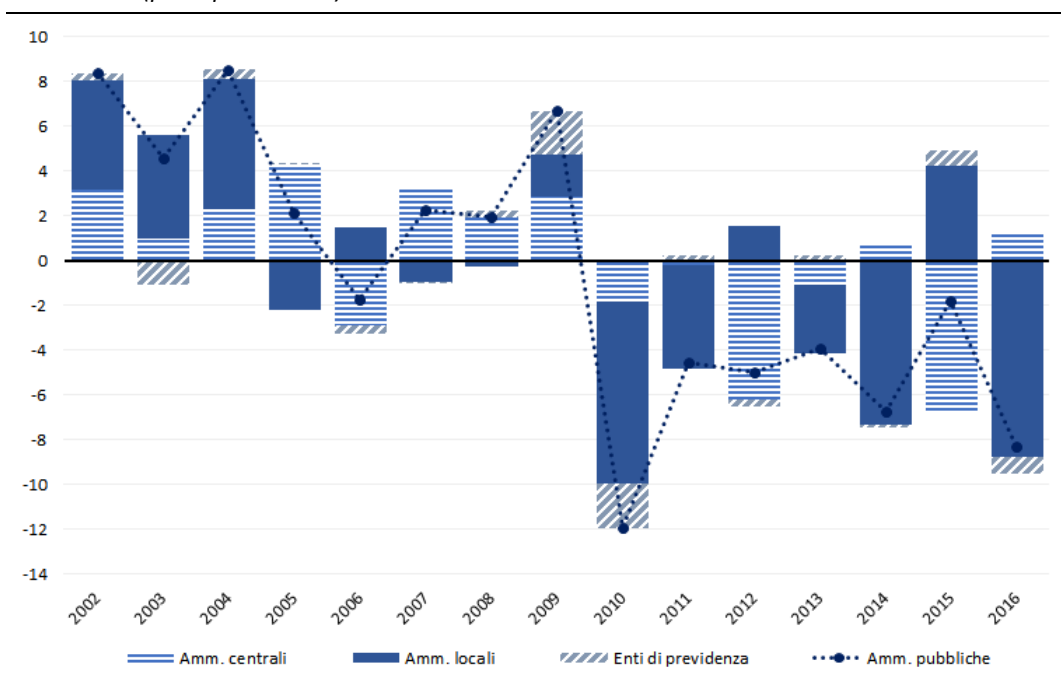
L'andamento della spesa per armamenti ha mostrato un cambio di segno, riducendosi quasi ininterrottamente dal 2010 al 2013 (del 19,4 per cento, in media) e poi crescendo fortemente nel triennio 2014-16 (in media del 27,3 per cento, con un picco del 42 per cento nel 2016). L'andamento irregolare della spesa per armamenti trova spiegazione nel criterio di registrazione contabile previsto dal SEC, che imputa all'anno di consegna l'importo dell'intero investimento.

Il tasso di crescita medio annuo del complesso delle Amministrazioni pubbliche passa dal 4,1 per cento del sottoperiodo 2002-09 a un valore negativo del -6 per cento in quello degli anni 2010-16 (tab. 5, pannello (c) e fig. 8). Il dato del 2016 risulta ben inferiore a quello registrato all'inizio del periodo oggetto di questa analisi (2001): per ritrovare un importo analogo si deve andare ancora più indietro negli anni, sino al 1998.

¹⁵ Da tale operazione deriva la contabilizzazione tra i consumi intermedi del pagamento degli aggi per la concessione dei giochi diversi dal Lotto, per un importo pari a circa 1,4 miliardi di euro a partire dal 2013.

¹⁶ Si ricorda che in contabilità nazionale il valore degli investimenti pubblici risulta ridotto dell'importo relativo alle dismissioni immobiliari. Ciò rende erratico il valore degli investimenti (con picchi fortemente negativi per gli Enti previdenziali negli anni in cui le dismissioni si concentrano). Per questo motivo nel lavoro viene escluso l'impatto negativo delle dismissioni.

Fig. 8 – Investimenti fissi lordi (1) delle Amministrazioni pubbliche, contribuiti alla crescita per sottosettore – Anni 2001-2016 (2)
(punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

(1) Gli investimenti sono al netto della spesa per armamenti e non considerano l'impatto negativo derivante dalle dismissioni immobiliari. (2) Il picco registrato nel 2009 dagli Enti di previdenza deriva dagli effetti dovuti al riacquisto (per 0,9 miliardi) degli immobili rimasti invenduti nell'ambito dell'operazione SCIP2, relativa alla valorizzazione tramite cartolarizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. La rappresentazione contabile di tale riacquisto determina infatti l'aumento anomalo del tasso di crescita degli investimenti registrato nel 2009 e, conseguentemente, il suo crollo nell'esercizio successivo.

Al di là della quota trascurabile degli investimenti degli Enti previdenziali, si osserva che sull'intero periodo le Amministrazioni centrali mantengono un tasso di crescita leggermente positivo (+1 per cento), mentre le Amministrazioni locali segnano in media una diminuzione degli investimenti (-1,2 per cento). Le prime, infatti, mostrano l'alternarsi di un tasso di variazione medio annuo positivo del 6,3 per cento con uno negativo del -5 per cento (con un contributo medio alla crescita che passa da +2 punti percentuali a -2 punti); le Amministrazioni locali, a fronte di un ritmo di crescita in media annua del +2,9 per cento nel primo sottoperiodo,

registrano una riduzione in media pari al -6 per cento nel secondo (con un contributo medio alla crescita che passa da +1,9 punti percentuali a -3,7 punti).

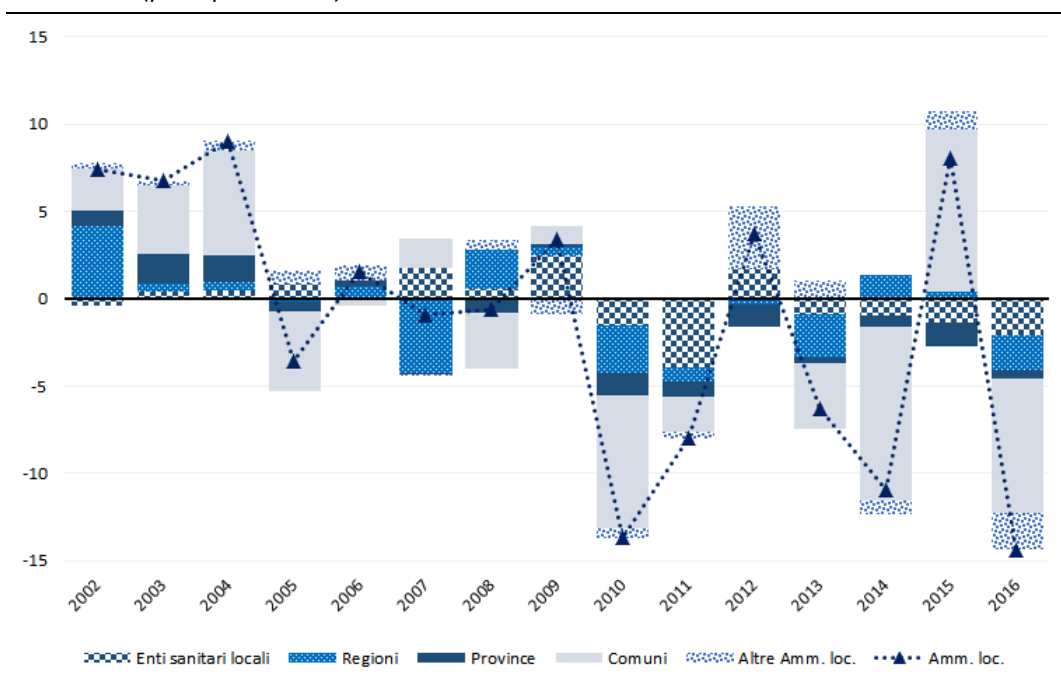
Tali andamenti confermano che una parte importante dell'aggiustamento dei conti pubblici è derivata dalla mancata realizzazione di investimenti, voce di spesa più facilmente comprimibile in tempi rapidi. In particolare, negli Enti locali tali spese hanno subito un contenimento anche prima delle necessità di risanamento indotte dalla crisi dei debiti sovrani. A partire dal 2011, le manovre sono state particolarmente incisive, affiancando agli inasprimenti Patto di stabilità

interno (PSI) i tagli delle risorse trasferite dallo Stato. La caduta della spesa per investimenti è comune a tutti i comparti delle Amministrazioni locali (fig. 9): sebbene anche Regioni ed Enti sanitari locali evidenzino riduzioni non trascurabili, il contributo (negativo) più consistente viene dalle Amministrazioni comunali, data la rilevanza di tale voce di spesa nei loro bilanci. Fa eccezione il 2015 – ultimo anno utile per l'impiego dei fondi comunitari del ciclo di programmazione 2007-2013 – in cui si concentra un notevole flusso di investimenti dei Comuni. Sulla riduzione del volume di investimenti, ha influito, a

partire dal 2005, la loro inclusione all'interno delle regole PSI.

Resta da segnalare il calo rilevante della spesa per investimenti registrato dal sottosettore delle Amministrazioni centrali nel 2012 e nel 2015, in entrambi i casi superiore al 15 per cento; ciò si traduce in un contributo alla decrescita degli investimenti dell'intera PA di oltre il 6 per cento (fig. 8). Tale contrazione è ascrivibile in larga misura alle altre Amministrazioni centrali e, più precisamente, all'ANAS, che negli stessi anni ha visto ridursi significativamente i trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato.

Fig. 9 – Investimenti fissi lordi delle Amministrazioni locali, contributi alla crescita per comparto – Anni 2001-2016 (punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

4 L'analisi per sottosettore della spesa per funzione¹⁷

L'analisi funzionale mostra come tutti gli ambiti di spesa subiscano, dopo il 2009, un forte rallentamento (tab. 6): l'unica funzione che mantiene un tasso di crescita positivo è la protezione sociale, come lecito attendersi da quanto esposto nelle pagine precedenti: nel 2016 sei macro-funzioni di spesa su sette (a eccezione della spesa per protezione sociale, appunto) risultano inferiori, in termini nominali, al livello raggiunto nel 2009, per un importo complessivo pari a 15 miliardi.

La dinamica delle varie macro-funzioni di spesa nei due sottoperiodi ha determinato, evidentemente, una ricomposizione della spesa primaria sostanzialmente a senso unico, con la quota di spesa destinata alla protezione sociale che aumenta di 4 punti percentuali (dal 41,2 al 45,2 per cento, in media) e tutte le altre funzioni che riducono la loro incidenza, con la sola eccezione delle uscite dedicate alla protezione dell'ambiente e all'assetto del territorio. Da segnalare i due settori in cui la spesa si è maggiormente ridotta:

¹⁷ I dati utilizzati in questo paragrafo sono basati sulla classificazione COFOG (*Classification of the function of the government*), utilizzata a livello internazionale. Essa è articolata su tre livelli: 10 divisioni (fini primari perseguiti dalle amministrazioni), a loro volta suddivise in gruppi (le aree di intervento delle politiche pubbliche) e, successivamente, in classi (i comparti di attività). In quello che segue si fa riferimento solo al primo livello di dettaglio della spesa (divisioni), peraltro riducendo il numero di divisioni a sette tramite la riagggregazione di alcune divisioni funzionalmente più omogenee. In particolare, sono state accorpate: la seconda e la terza divisione COFOG (rispettivamente, difesa e ordine pubblico e sicurezza), la quinta e la sesta (protezione dell'ambiente e abitazioni e assetto territoriale), nonché l'ottava e la nona (attività ricreative, culturali e di culto e istruzione).

istruzione e attività ricreative e di culto e affari economici (tab. 6).

Infine, la scomposizione del tasso di variazione medio della spesa primaria in ciascun sottoperiodo nei contributi medi apportati dai tre sottosectori, dettagliati per funzione, conferma questo quadro (tab. 7).

Per ciascun sottoperiodo il valore che compare in corrispondenza della colonna Amministrazioni pubbliche alla riga "Spesa complessiva" indica la media dei tassi di variazione registrata dalla spesa primaria, pari alla somma dei contributi medi di ciascun sottosettore, esposti – alla medesima riga – nelle tre colonne precedenti (ovviamente coincidenti con quelli mostrati nella tabella 3, pannello (a)); le righe 1-7 articolano per funzione il contributo medio di ciascun sottosettore.

I valori evidenziati in grassetto testimoniano infatti che le riduzioni di maggior rilievo riguardano le funzioni appena citate, per la parte gestita dalle Amministrazioni locali. Per quanto riguarda gli affari economici, le riduzioni di spesa hanno quasi dimezzato gli investimenti (passati dagli 8,8 miliardi del 2009 ai 4,8 miliardi del 2016) e i contributi agli investimenti (da 6,3 a 3,3 miliardi circa); del resto, tale funzione assorbe oltre la metà di queste due voci economiche. Con riferimento alla spesa per istruzione, il contenimento ha inciso principalmente sui redditi del personale dell'Università (che si riducono da 8 a 6,5 miliardi), nonché sulle uscite per investimenti (da circa 5 a 3 miliardi) e consumi intermedi (da 7,5 a 6 miliardi), in parte riconducibili alle spese di manutenzione ordinaria e straordinaria di edifici scolastici.

Tab. 6 – Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche, per funzione
(media dei tassi di variazione e composizione percentuale)

Funzione di spesa	2002-2009		2010-2016		2002-2016	
	Media tassi di variazione	Composizione media della spesa	Media tassi di variazione	Composizione media della spesa	Media tassi di variazione	Composizione media della spesa
1 - Servizi generali delle AP	3,1	9,8	-0,3	9,2	1,6	9,5
2 - Difesa e ordine pubblico	4,3	7,4	-0,4	7,0	2,1	7,2
3 - Affari economici	3,1	10,2	-1,2	8,9	1,1	9,6
4 - Ambiente e territorio	6,5	3,3	0,1	3,5	3,5	3,4
5 - Sanità	4,9	15,7	0,0	15,6	2,6	15,7
6 - Istruzione, attività ricreative e culto	2,7	12,4	-1,0	10,5	1,0	11,5
7 - Protezione sociale	4,6	41,2	1,9	45,2	3,3	43,1
Spesa complessiva	4,0	100,0	0,5	100,0	2,4	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

Tab. 7 – Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche, per sottosettore e per funzione
(media dei contributi alla variazione della spesa primaria complessiva)

	2002-09				2010-16				2002-16			
	AC	AL	EP	AP	AC	AL	EP	AP	AC	AL	EP	AP
1 - Servizi generali delle AP	0,19	0,13	0,00	0,31	0,07	-0,10	0,00	-0,03	0,13	0,02	0,00	0,15
2 - Difesa e ordine pubblico	0,29	0,02	0,00	0,31	-0,02	-0,01	0,00	-0,03	0,15	0,01	0,00	0,15
3 - Affari economici	0,13	0,16	-0,03	0,26	0,02	-0,14	0,00	-0,12	0,08	0,02	-0,02	0,08
4 - Ambiente e territorio	0,03	0,07	0,03	0,13	-0,01	0,03	-0,02	0,00	0,01	0,05	0,01	0,07
5 - Sanità	0,02	0,73	0,00	0,76	-0,03	0,02	0,00	-0,01	0,00	0,40	0,00	0,40
6 - Istruzione, attività ricreative e culto	0,23	0,10	0,00	0,33	0,00	-0,11	0,00	-0,11	0,12	0,00	0,00	0,13
7 - Protezione sociale	0,03	0,10	1,75	1,88	0,18	-0,03	0,68	0,84	0,10	0,04	1,25	1,39
Spesa complessiva	0,9	1,3	1,7	4,0	0,2	-0,3	0,7	0,5	0,6	0,5	1,2	2,4

Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

Come già accennato, gli incrementi della funzione protezione sociale non riguardano solo gli Enti di previdenza, ma anche le Amministrazioni centrali: i primi riflettono, oltre all'aumento della spesa pensionistica (incrementata da 233 miliardi a oltre 261), la crescita delle indennità di disoccupazione (da 7,8 a 12,5 miliardi), delle prestazioni per gli invalidi civili (da 14,9 a 16,1 miliardi) e di assegni e pensioni sociali (da 3,7 a 4,9 miliardi); i secondi scontano l'introduzione del *bonus* 80 euro.

5 I limiti di un approccio alternativo

Lavori pubblicati in anni recenti¹⁸ hanno cercato di valutare il contributo dei diversi sottosectori alle manovre di finanza pubblica utilizzando un approccio diverso da quello presentato in queste pagine. In particolare, i lavori in questione hanno fatto ricorso alle stime effettuate dalla

¹⁸ Si veda, ad esempio, Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) (2014), "Condivisione tra i Livelli di governo dei dati sull'entità e la ripartizione delle misure di consolidamento della finanza pubblica", 16 gennaio.

Ragioneria generale dello Stato (RGS) degli effetti finanziari dei vari provvedimenti correttivi per i diversi sottosettori misurati in termini di variazioni rispetto agli andamenti tendenziali¹⁹. Considerando tutti i provvedimenti a partire da un dato anno in avanti, gli effetti previsti delle misure su un dato esercizio finanziario vengono sommati per determinare l'impatto complessivo su quell'anno.

Rispetto allo scopo di questo documento (valutare la partecipazione dei diversi sottosettori delle Amministrazioni pubbliche al consolidamento di finanza pubblica dopo la crisi del 2008-09), tale approccio presenta seri limiti. Trattandosi di un'analisi riferita a un arco temporale non breve, la prima riguarda la disponibilità dei dati, dal momento che i prospetti riepilogativi degli effetti finanziari delle manovre coprono, generalmente, solo il triennio di programmazione previsto dalla normativa di contabilità pubblica. Sarebbe necessario avere a disposizione le valutazioni della RGS sulle proiezioni a più lungo termine delle misure. In ogni caso, la valutazione degli effetti delle varie misure ricadenti oltre il triennio richiede un esercizio di proiezione pluriennale spesso complesso e soggettivo.

¹⁹ Gli effetti finanziari delle misure sono quantificati nelle relazioni tecniche che accompagnano i provvedimenti, sono calcolati in termini di variazioni rispetto agli andamenti tendenziali e si distinguono in interventi di reperimento delle risorse e di impiego delle stesse. In molti casi, tali quantificazioni sono legate alla previsione del quadro macroeconomico (andamento del PIL, dei prezzi, dell'occupazione, ecc.) disponibile al momento della presentazione del provvedimento e pertanto sono caratterizzate da un margine di incertezza.

Dal punto di vista metodologico, inoltre, l'analisi si basa su quantificazioni degli effetti previsti *ex ante* di ciascuna misura rispetto a una stima degli andamenti tendenziali. Vi sono, quindi, due aree di incertezza: la stima dei tendenziali e quella dell'effetto delle nuove misure. Riguardo alla prima, non è sempre agevole ricostruire le ipotesi alla base delle stime ufficiali della dinamica tendenziale della spesa, che in ogni caso resta un esercizio con notevoli margini di incertezza. È evidente (e oggetto di discussione da decenni) come andamenti tendenziali che incorporano un *trend* di crescita della spesa di per sé possono comportare l'evidenziazione di tagli di spesa anche profondi, che però restano associati a elevati tassi di crescita della spesa stessa da un anno all'altro. Riguardo alla seconda area di incertezza, utilizzare le valutazioni *ex ante* e sommare quelle relative a manovre effettuate in anni diversi, senza una verifica dei risultati registrati a consuntivo trascura la possibilità che manovre successive in parte pongano semplicemente rimedio all'inefficacia di provvedimenti precedenti. Sommare manovre successive rischia di essere un'eccessiva semplificazione, portando a un *double-counting*, con sovrastima della dimensione effettiva delle manovre e, quindi, con una valutazione distorta del contributo dei sottosettori.

Una corretta valutazione dei contributi, sia dal punto di vista quantitativo che da quello della distribuzione tra sottosettori, richiederebbe, quindi, una quantificazione *ex post* degli effetti finanziari dei provvedimenti per ciascun anno. Questa operazione dovrebbe essere condotta a

livello macro, confrontando i risultati registrati a consuntivo con le previsioni ufficiali degli aggregati di finanza pubblica. Ciò, tuttavia, può risultare complesso poiché gli scenari tendenziali dei diversi documenti programmatici potrebbero essere variati non solo a causa delle manovre ma anche in ragione dell'evoluzione del quadro macroeconomico e di altri fattori esogeni che influenzano notevolmente le previsioni di finanza pubblica, tra cui le revisioni statistiche effettuate dall'Istat dei dati a consuntivo, nel caso in cui esse abbiano carattere strutturale. Tenendo conto di queste problematiche, è difficile isolare con sufficiente precisione il ruolo svolto dalle misure discrezionali di finanza pubblica dalle variazioni degli aggregati osservati ascrivibili agli altri fattori citati, anche concentrando l'attenzione su un singolo anno; ciò è tanto più vero qualora, come in questo caso, l'analisi si estenda a un orizzonte pluriennale. Vanno infine considerati altri errori di previsione "generici", ovvero non imputabili direttamente al diverso andamento del quadro macroeconomico o alla metodologia di quantificazione delle voci in questione, bensì alla loro indeterminatezza o alla scarsità di informazioni a disposizione. Tali errori, pertanto, possono eventualmente essere oggetto di rettifiche in corso d'anno o solo a consuntivo, anche in base alle valutazioni operate dall'Istat.

Da quanto esposto dovrebbe essere evidente che la stima *ex post* degli effetti delle manovre è un esercizio complesso, che al più può offrire indicazioni di massima e non risultati esatti utili a "correggere" puntualmente le quantificazioni *ex ante* alla base dell'approccio che valuta "per somma di manovre successive" i contributi dei sottosettori al risanamento della finanza pubblica.

In conclusione se, da un lato, le quantificazioni "per somma di manovre successive" aggiungono una prospettiva interessante a quella presentata nei paragrafi precedenti (in cui si analizza l'andamento effettivo della spesa), poiché evidenziano il divario tra variazioni programmate e andamenti tendenziali delle voci del bilancio pubblico, dall'altro, tanto la previsione dello scenario tendenziale di base quanto la stima delle variazioni al margine apportate dalle manovre sono soggette ad ampi margini di incertezza, che non consentono *ex post* un'accurata ricostruzione di quanto effettivamente avvenuto, specialmente quando si voglia considerare un orizzonte temporale non breve. Tali considerazioni motivano la scelta dell'approccio seguito in questo lavoro.