PARTE I

Lo Stato e le Amministrazioni pubbliche

CAPITOLO 1 Evoluzione e composizione della spesa pubblica

1.1 Introduzione: la posizione fiscale italiana

Secondo le previsioni dell'ultimo Documento di economia e finanza, presentato lo scorso aprile, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche ritorna nel 2012 al di sotto del valore di riferimento del 3 per cento del prodotto interno lordo, per poi ridursi progressivamente negli anni successivi consentendo di raggiungere un sostanziale pareggio di bilancio in termini strutturali già nel 2013. Le manovre correttive succedutesi negli ultimi anni permettono di soddisfare l'obiettivo del *close to balance* con un anno di anticipo rispetto a quanto previsto nell'aggiornamento del Programma di stabilità 2011. I provvedimenti adottati consentono di contenere la dinamica espansiva della spesa e di ricondurre l'andamento dei conti pubblici su di un sentiero di continua e graduale riduzione del rapporto debito/PIL.

La correzione strutturale dei conti pubblici è affidata anche all'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione avvenuta con la legge di riforma recentemente approvata, in linea con gli impegni del *Patto Euro Plus* del marzo 2011 e con le indicazioni formulate nel nuovo "*fiscal compact*" del marzo di quest'anno.

Nel 2013 verrebbe raggiunto un risultato a conclusione di un lungo percorso di risanamento finanziario, avviato dopo la forte espansione del rapporto deficit/PIL nel ventennio 1965-1985.

Solo intorno alla metà degli anni ottanta, in ritardo rispetto a quanto avvenuto negli altri paesi europei, anche in Italia si prende coscienza della natura strutturale dei disavanzi pubblici, cresciuti in percentuale del PIL quasi ininterrottamente dalla metà degli anni sessanta. Dal dopoguerra alla prima metà degli anni sessanta la politica fiscale, infatti, è orientata a favorire lo sviluppo economico nel rispetto della regola del bilancio in pareggio.

In quel periodo, l'ultimo comma dell'articolo 81 della Costituzione è ritenuto esprimere un principio sostanziale, quello del bilancio in pareggio. Tale vincolo viene rispettato data la comune visione dei Governi che si susseguono nell'ambito delle prime tre legislature[1]. In seguito prevale una interpretazione procedurale del quarto comma, in concomitanza con l'affermarsi di una maggiore presenza dello Stato nell'economia. La politica economica è, infatti, condotta sui principi del deficit spending volti a soddisfare le richieste provenienti dalla società, specialmente nei campi dell'istruzione e di previdenza e sanità. Si ritiene che l'obbligo di copertura delle leggi di spesa debba riguardare sostanzialmente solo l'esercizio finanziario in corso, lasciando che il finanziamento degli effetti di tali leggi negli anni successivi derivi dalle previsioni sull'evoluzione delle entrate di bilancio nel loro complesso. Inoltre, il ricorso al debito è ritenuto un possibile mezzo di copertura. Il ricorso al mercato per reperire le risorse necessarie alla consistente espansione della spesa viene contenuto, in parte, dal finanziamento residuale del disavanzo attuato dalla Banca d'Italia. Solo nel 1981, con il cosiddetto divorzio tra

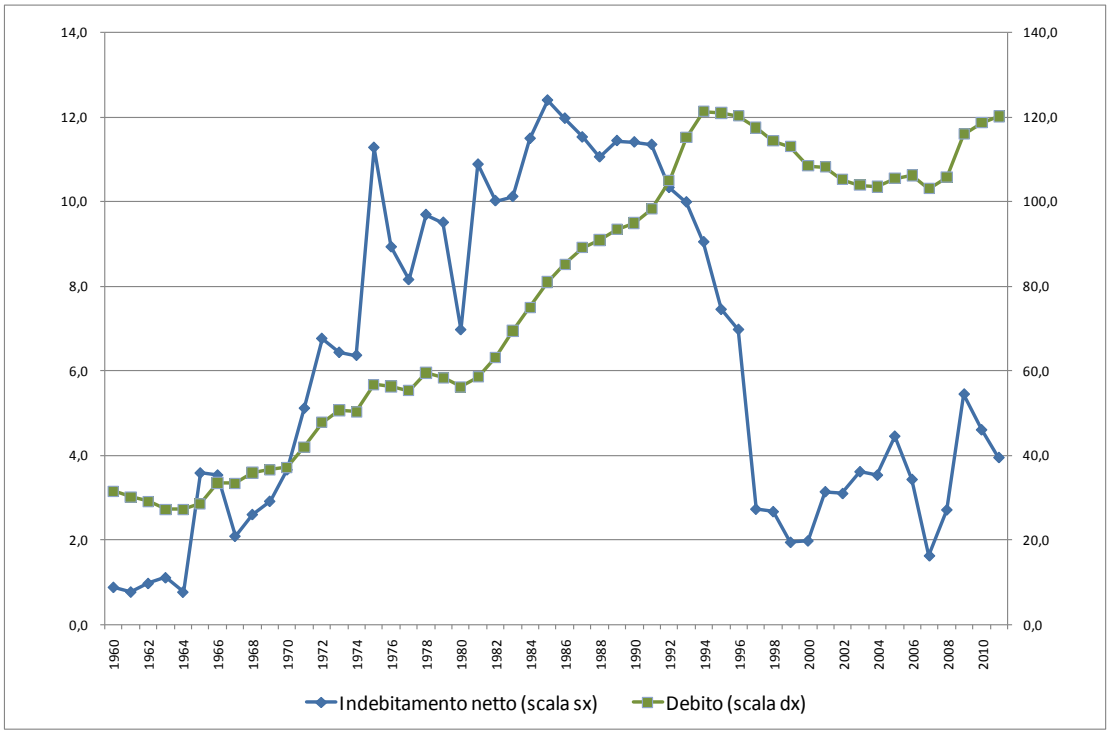
[1] Cfr. della Cananea (1996).

il Tesoro e la Banca centrale, la politica monetaria smette di occuparsi del finanziamento del disavanzo pubblico[2].

Nel corso del decennio sessanta l'intervento pubblico nei grandi comparti di spesa assume chiaramente aspetti di natura strutturale, essendo legato alla decisione politica di estensione dei servizi e dei benefici a favore delle famiglie. Si registra un rilevante aumento della spesa per l'istruzione, causato oltre che dall'incremento delle retribuzioni, dall'ampliarsi dei tassi di scolarizzazione e del rapporto tra insegnanti e alunni. L'assistenza sanitaria viene offerta a un numero sempre maggiore di cittadini e a determinare l'incremento della spesa previdenziale sono ancora fattori strutturali dovuti sia all'estensione del sistema pensionistico sia al miglioramento dei trattamenti pensionistici[3].

A partire da fine anni sessanta/inizio anni settanta, e sino ai primi anni ottanta, si amplia – anche attraverso la predisposizione di legami automatici tra prestazioni e variabili macroeconomiche - il sistema di sicurezza sociale avviato nel decennio precedente e si cerca di compensare gli effetti negativi sul sistema economico connessi al rialzo dei prezzi delle materie prime in occasione dei due shock petroliferi del 1973 e del 1979[4].

Grafico 1-1 Indebitamento netto e debito delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1960-2011. Percentuali sul PIL



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT e Banca d'Italia

In Italia, peraltro, l'espansione della spesa pubblica risulta di entità maggiore e più estesa nel tempo rispetto a quanto avviene negli altri paesi europei, con conseguenze sui disavanzi accentuate inoltre dall'assenza di un concomitante e parallelo adeguamento delle

[2] Cfr. Goretti e Mercuri (2005).
[3] Per una analisi approfondita della spesa nel periodo 1960-1990, cfr. Franco (1992).
[4] Cfr. Morcaldo (1993).

entrate, che rimangono a livelli in percentuale del PIL decisamente inferiori a quelli riscontrati nei partner europei.

L'espansione della spesa primaria evidenzia una forte accelerazione nel periodo 1980-1985 ma risulta accompagnata da una crescita abbastanza simile delle entrate. In tale lasso temporale, tuttavia, in una situazione di una politica di finanziamento non più accomodante del disavanzo pubblico, si avvia quella combinazione delle evoluzioni dei tassi di interesse, di inflazione e di crescita dell'economia tale da rendere positivo il differenziale tra tasso di interesse reale e tasso di crescita reale del PIL volto ad attivare il meccanismo di autoalimentazione del debito pubblico, che cresce da circa il 56 per cento del PIL del 1980 a circa l'81 per cento del 1985. E la rilevante crescita della spesa per interessi implica un aumento del deficit che si espande dal 7 per cento del PIL del 1980 al picco massimo del 1985 pari al 12,4 per cento del prodotto, valore mai registrato in precedenza.

Dopo le sporadiche azioni correttive dei primi anni ottanta, dal 1984 si dà avvio alla predisposizione di programmi pluriennali volti al riequilibrio dei conti pubblici[5], che saranno successivamente introdotti in via sistematica tramite la legge 362 del 1988 con la presentazione annuale del Documento di programmazione economico-finanziaria. Nella seconda metà del decennio, grazie a una favorevole fase congiunturale e a manovre più sistematiche, sebbene con effetti inferiori a quelli programmati, si sviluppa una progressiva riduzione del disavanzo primario sino a raggiungere il suo annullamento nel 1991. In tale fase, gli interventi correttivi, basati in maggior parte su incrementi delle entrate, non riescono tuttavia a ottenere più di una sostanziale stabilità del deficit complessivo[6], in presenza di un ancora rilevante aumento della spesa per interessi[7]. E dato il differenziale positivo tra tassi di interessi reali e tassi di crescita del PIL il debito pubblico continua a crescere fortemente sino a raggiungere nel 1991 oltre il 98 per cento del prodotto.

Nel periodo 1992-1997, in particolare nel quinquennio successivo alla stipula del Trattato di Maastricht, si verifica, come è noto, il più intenso processo di riequilibrio della finanza pubblica in Italia. Gli impegni europei e la crisi finanziaria del 1992, infatti, spingono verso una svolta nella gestione della politica di bilancio, che diviene consapevole della necessità di realizzare crescenti e consistenti avanzi primari nei conti pubblici. Le rilevanti manovre correttive disposte porteranno a un notevole aumento della pressione fiscale e a un ridimensionamento dell'incidenza della spesa primaria sul PIL nel triennio 1995-1997 tali da indurre il raggiungimento dell'avanzo primario al 6,6 per cento del prodotto nel 1997 che, unitamente a una discesa dell'onere degli interessi sul prodotto, consentirà di centrare l'obiettivo di un deficit pubblico al disotto della soglia consentita per la partecipazione all'Unione Monetaria Europea sin dal suo avvio.

Nel periodo 1998-2008,il disavanzo solo in media risulta inferiore al 3 per cento del PIL. Dopo gli assai rilevanti risultati conseguiti tra il 1992 e il 1997 in termini di riduzione del rapporto deficit/PIL, è seguito infatti un periodo in cui è emerso il carattere non completamente strutturale dell'aggiustamento ottenuto[8]. Ai consistenti sforzi effettuati, e in presenza di un ridimensionamento della spesa per interessi, ha peraltro fatto seguito una impostazione delle politica di bilancio orientata alla riduzione della pressione fiscale e più in

[5] Si ricorda il primo piano Goria per il controllo della finanza pubblica del 1984.
[6] Il disavanzo delle Amministrazioni Pubbliche si riduce infatti di un solo punto percentuale di PIL, collocandosi nel 1991 ancora all'11,3 per cento del prodotto.
[7] Che raggiunge l'11,3 per cento del PIL.
[8] Per una analisi di tali aspetti cfr., tra gli altri, Spaventa e Chiorazzo (2000), Franco (2005), Morcaldo (2005), Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria Generale dello Stato (2008).

generale al sostegno dell'attività economica. Nel periodo 1998-2001 si cerca di preservare i risultati ottenuti. Vengono attuate manovre molto attenuate nel biennio 1998-1999 e si dispone anche la concessione di importanti sgravi fiscali nei due anni successivi. Nel 2001 è predisposto un intervento di bilancio che, per la prima volta nella storia delle leggi finanziarie, intenzionalmente comporta un incremento del disavanzo pubblico. In quell'anno, come è noto, anche in seguito a successive revisioni statistiche operate dall'ISTAT[9], il deficit pubblico torna di nuovo sopra la soglia del 3 per cento del PIL, essendosi l'avanzo primario progressivamente ridotto nel lasso temporale in esame. Il *bonus* dovuto alla riduzione del premio per il rischio sui titoli pubblici serve sostanzialmente a finanziare - tramite un calo della spesa per interessi - la riduzione della pressione fiscale e l'aumento delle uscite in conto capitale.

Nei quattro anni successivi, dal 2002 al 2005, in presenza di un persistente andamento sfavorevole dell'economica e nonostante il ritorno alla disposizione di consistenti interventi correttivi, continua il ridimensionamento dell'avanzo primario e il deficit si attesta su livelli tali da indurre le Autorità Europee a sottoporre l'Italia alla procedura per i disavanzi eccessivi nel 2005, come già avvenuto per Germania e Francia.

Nel biennio 2006-2007 l'avanzo primario cresce notevolmente, tanto da consentire il ritorno a un deficit della PA inferiore al 3 per cento nel 2007 e nel 2008 e anche la concomitante uscita dell'Italia dalla procedura europea. Nel 2008, tuttavia, il saldo al netto della spesa per interessi scende nuovamente sino a diventare un disavanzo nel 2009 e ad assumere un valore sostanzialmente vicino allo zero nel 2010. Lo scorso anno infine si torna a un saldo primario in attivo e pari all'1 per cento del PIL. In corrispondenza di tali andamenti, il deficit del conto delle Amministrazioni pubbliche cresce dal 2,7 per cento per cento del prodotto del 2008 al 5,4 per cento nel 2009 - anche in relazione alla riduzione in termini nominali del PIL -, per poi tornare a ridursi progressivamente, al 4,6 per cento nell'anno successivo e ancora al 3,9 per cento del PIL nel 2011.

1.2 La spesa per il complesso delle Amministrazioni pubbliche

1.2.1 La spesa al netto degli interessi: un confronto internazionale

Dal 1980 a oggi si è verificato un aumento significativo della spesa pubblica italiana: il complesso delle uscite delle Amministrazioni pubbliche si è quasi decuplicato in questo lungo lasso temporale, passando dai circa 85 miliardi di euro del 1980 ai circa 800 miliardi registrati nel 2011. In termini di prodotto interno lordo, le spese si sono sviluppate di oltre nove punti percentuali, raggiungendo il 50,5 per cento del PIL nello scorso anno.

Al netto della spesa per interessi, le uscite sono cresciute dai circa 75 miliardi del 1980 agli attuali 720 circa miliardi, di circa nove punti sino al 45,6 per cento del PIL. Quanto alle componenti, la spesa primaria corrente è aumentata di oltre dieci punti di PIL, sino al 42,6 per cento del 2011, mentre le spese in conto capitale hanno visto ridursi la loro incidenza sul prodotto di circa 1,5 punti percentuali scendendo al 3 per cento dello scorso anno.

Un confronto può essere effettuato con quanto accaduto rispetto agli altri principali paesi europei guardando i dati riportati nella Tavola 1-1, in cui per la Spagna sono disponibili le informazioni a partire dal 1995.

[9] Revisioni che sostanzialmente imputavano anche al saldo del conto economico quanto già emerso in termini di cassa nei dati relativi al fabbisogno.

Tavola 1-1 Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL

Paesi	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Italia	**36,2**	**41,2**	**42,6**	**40,7**	**39,5**	**43,2**	**43,8**	**42,7**	**43,5**	**47,3**	**46,1**
Francia	44,8	49,4	46,9	51,0	48,8	50,9	50,4	49,9	50,4	54,3	54,1
Regno Unito	42,7	43,6	37,4	40,3	34,0	42,0	42,1	41,6	45,6	49,6	47,4
Germania	44,8	42,3	41,0	51,4	41,9	44,1	42,5	40,7	41,3	45,4	45,4
Spagna	n.d.	n.d.	n.d.	39,3	36,0	36,6	36,7	37,6	39,9	44,5	43,7

I dati risentono degli effetti riduttivi della spesa dovuti ai proventi derivanti dalla vendita delle licenze UMTS, pari in percentuale del PIL nell'anno 2000 a: 1,2 per cento per l'Italia, 2,5 per cento per la Germania, 0,1 per cento per la Spagna e 2,4 per cento per il Regno Unito.
Fonte: elaborazioni RGS su dati Ameco

Nel 1980 l'Italia presentava una spesa primaria, come quota sul PIL, inferiore alla spesa degli altri paesi considerati, di quella del Regno Unito (per 6,5 pp) e soprattutto di Francia e Germania (in entrambi i casi per 8,6 pp). Dopo trent'anni, nel 2010, risulta una incidenza maggiore sul prodotto rispetto alla Spagna, si riduce – fino quasi ad annullarsi - il divario rispetto al Regno Unito, permane una significativa minore incidenza rispetto alla Francia e, contrariamente a quanto accadeva nel 1980, il peso sul PIL delle uscite al netto degli interessi registrato in Italia nel 2010 è superiore – seppure di poco - a quello tedesco. Tali differenti situazioni derivano dalle diverse dinamiche di aumento delle spese: a fronte di un incremento di circa 10 punti percentuali riscontrato nel nostro Paese, si sono verificati aumenti di 9,3 punti in Francia, di 4,7 nel Regno Unito e uno ben più contenuto, di appena 0,6 punti percentuali di PIL in Germania.

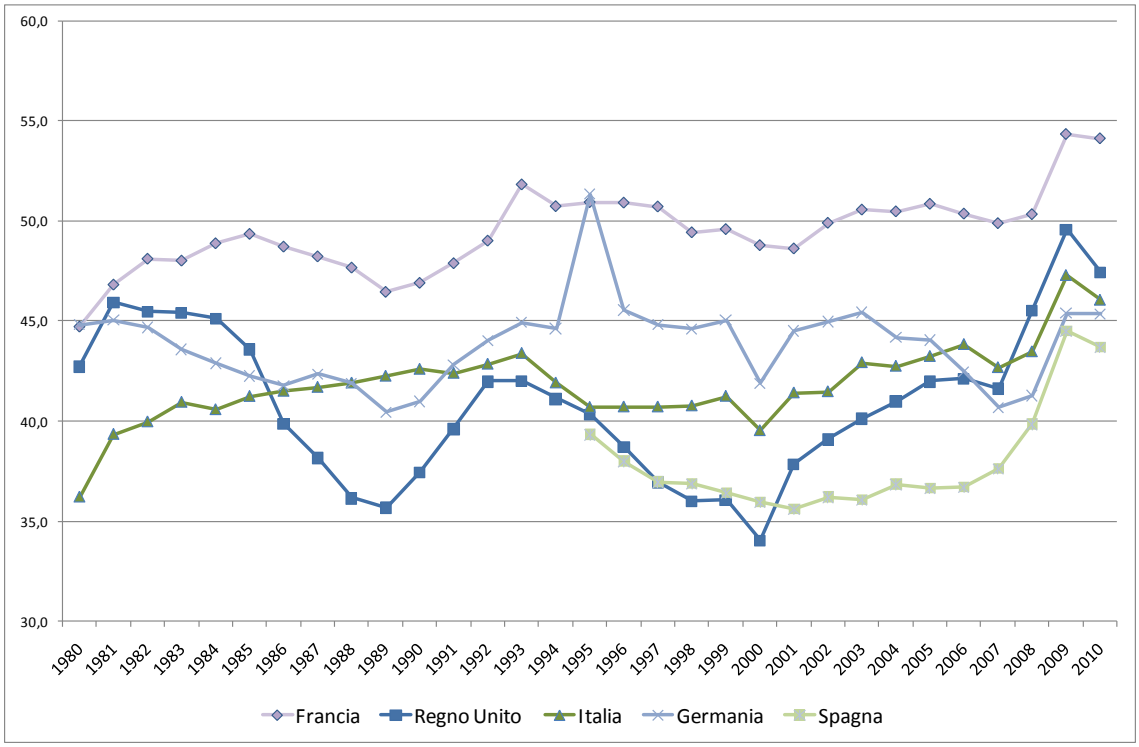
Una analisi più dettagliata può essere condotta per sottoperiodi, distinguendo gli andamenti della spesa per decadi (Grafico 1-2).

Nel corso degli anni ottanta, in Francia a una crescita del peso sul PIL della spesa primaria nella prima metà del decennio ha fatto seguito una diminuzione nella seconda parte. In questo paese l'incidenza è passata dal 44,8 per cento del 1980 al 49,4 nel 1985 per poi scendere sino al 46,5 per cento del 1989.

Nel Regno Unito, dopo un forte aumento – dal 42,7 al 46 per cento nel 1981 - , la quota sul PIL scende ininterrottamente e in modo intenso sino al 1989, in cui si attesta al 35,7 per cento.

Anche in Germania il contenimento della spesa si realizza praticamente lungo tutto il decennio: il calo del peso delle uscite primarie tedesche inizia infatti dal 1982 e consente una riduzione dal 45,1 per cento del 1981 al 40,5 per cento del 1989.

Grafico 1-2 Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1980-2010*. Percentuali sul PIL



**Per la Spagna i dati sono disponibili dall'anno 1995.*

Fonte: elaborazioni RGS su dati Ameco

In Italia invece si riscontra un aumento continuo (tranne nel 1984) della quota sul prodotto per l'intera decade, dal 36,2 per cento del 1980 al 42,6 per cento del 1990, e con una crescita particolarmente sostenuta sino al 1983. Dunque, nella seconda metà degli anni ottanta il nostro paese non riesce a ridurre l'incidenza della spesa primaria sul prodotto interno lordo.

Nei primi anni novanta si assiste a un ritorno all'espansione della spesa sul PIL in Europa e all'ampliamento dei disavanzi in connessione alla non favorevole fase congiunturale registrata a livello internazionale. Infatti i principali paesi europei, che a differenza dell'Italia avevano raggiunto posizioni vicine all'equilibrio nei conti pubblici alla fine del decennio precedente, adottano politiche di bilancio a fini anticilici.

Nel 1993, anno di picco nel decennio del rapporto della spesa primaria sul PIL, si registrano aumenti notevoli rispetto al 1989: di 6,3 punti percentuali nel Regno Unito (al 42 per cento del PIL), di 5,3 punti in Francia (51,8 per cento) e di 4,4 punti in Germania (44,9 per cento), in quest'ultimo caso anche in connessione ai costi della riunificazione. In Italia invece, l'incidenza aumenta solo di 1,1 punti percentuali (al 43,4 per cento) grazie alle misure delle manovre correttive del biennio 1991-1992 e in particolare di quella molto rilevante per il 1993 che, come è noto, era maggiormente orientata al riequilibrio strutturale dei conti pubblici prevedendo riforme nei principali comparti della spesa.

Dal 1993 al 1997 molti paesi europei varano azioni correttive al fine di rispettare i limiti fissati nel Trattato di Maastricht. In tale periodo, l'incidenza delle uscite al netto degli interessi diminuisce in Italia (di 2,7 punti percentuali, al 40,7 per cento) meno di quanto avviene nel Regno Unito (-5 pp, sino al 37 per cento), ma in maggior misura rispetto a ciò che accade in

Francia (-1,1 pp, sino al 50,7 per cento) e soprattutto in Germania, dove si riscontra una sostanziale stabilità (-0,1 pp, sino al 44,8 per cento).

Alla fine degli anni novanta, tutti i paesi considerati sperimentano diminuzioni rispetto al picco del 1993. La Spagna, per la quale si dispone di dati a partire dal 1995, mostra una riduzione dell'incidenza dal 39,3 per cento in quell'anno al 36,4 per cento del 1999. Nell'anno 2000, grazie alla congiuntura favorevole e agli effetti riduttivi derivanti dalla vendita delle licenze UMTS (*Universal Mobile Telecommunications System*), la quota della spesa primaria sul PIL si riduce ancora, anche se temporaneamente.

Nella prima decade degli anni duemila torna a crescere il peso delle uscite al netto degli interessi sul prodotto in tutti i principali stati europei, ad eccezione della Germania in cui si verificano andamenti alterni. In questo paese, dopo tre anni di aumento, a partire dal 2004 si riscontra una riduzione dell'incidenza della spesa sino a raggiungere il 40,7 per cento del PIL nel 2007. Tale quota, oltre a risultare inferiore a quella degli altri paesi, con esclusione della Spagna, rappresenta un punto di minimo (analogo a quello registrato nel 1989) dell'intero periodo a partire dal 1980, anno in cui la Germania, con il 44,8 per cento, mostrava invece insieme alla Francia l'incidenza più elevata rispetto agli altri paesi. L'evoluzione nei tre anni successivi riflette sostanzialmente gli effetti della crisi economica e degli interventi operati a fini anticiclici.

Gli altri stati dal 2001 al 2010 vedono progressivamente aumentare la percentuale della spesa primaria rispetto al PIL: il Regno Unito di ben 9,6 punti percentuali, la Spagna di 8,1 punti, la Francia di 5,5 punti. Nello stesso decennio l'Italia sperimenta l'incremento più contenuto, pari a 4,7 punti di PIL.

1.2.2 La spesa per funzione: un confronto internazionale

Al fine di evidenziare dove sono state indirizzate le risorse in base alle decisioni di politica fiscale è utile guardare alla composizione della spesa per funzioni delle Amministrazioni pubbliche e alla sua evoluzione nel tempo, sempre in confronto a quanto accaduto negli altri principali paesi europei[10]. La Tavola 1-2 indica in particolare i valori in percentuale del PIL di tale spesa per il 1995, per la media del periodo 2005-2009 e per il 2010, l'anno più recente di disponibilità dei dati.

Guardando alle "grandi" funzioni di spesa, come è noto, la componente più rilevante delle uscite è costituita dalla protezione sociale, che risulta in aumento in tutti i cinque stati e in particolare in Italia, in Francia e Spagna. Germania, Spagna e Regno Unito mostrano tuttavia una riduzione nella media del quinquennio 2005-2009. Sempre in crescita in tutti i paesi è stata la spesa per la sanità, mentre per l'istruzione si sono verificati andamenti differenziati, con una situazione di sostanziale stabilità sul PIL per Italia e Germania, di riduzione in Francia e di aumento invece in Spagna e soprattutto in Regno Unito.

In Italia queste tre macrofunzioni sono state oggetto di numerosi provvedimenti correttivi, particolarmente stringenti negli ultimi anni. In particolare per la previdenza, oltre alle riforme del passato, sono state recentemente adottate misure che implicheranno risparmi molto rilevanti nel medio-lungo periodo; per la sanità si è registrato un forte rallentamento della spesa nel biennio 2009-2010 cui ha fatto seguito una riduzione in valore assoluto nel

[10] Si deve sottolineare che i confronti internazionali vanno effettuati con una certa cautela, date le differenze di organizzazione del settore pubblico e quelle istituzionali nei vari sistemi previdenziali, assicurativi e di tassazione dei vari paesi.

2011. Nel campo dell'istruzione, a partire dalla metà degli anni novanta e in particolare negli ultimi tre anni, numerosi sono stati gli interventi di riorganizzazione della rete scolastica; le università statali hanno visto ridursi il fondo di finanziamento ordinario nel 2006 e di nuovo dal 2010.

Come è noto, l'Italia presenta livelli sul PIL della spesa per interessi e di quella per pensioni più elevati rispetto agli altri paesi. La funzione della protezione sociale risulta tuttavia nel complesso inferiore come quota sul PIL di quelle di Germania e Francia e ha mostrato una evoluzione più contenuta di quella francese.

Con riferimento alle altre funzioni, l'incidenza sul PIL della spesa per la difesa in Italia risulta in crescita nel 2010 rispetto al 1995, a differenza di quanto avvenuto per gli altri quattro paesi, in cui si è verificata invece una riduzione. Aumento che porta il nostro paese ad avere nel 2010 un livello sul PIL di tale spesa più elevato di Germania e Spagna rimanendo tuttavia inferiore a quelli di Francia e soprattutto Regno Unito, che conferma il livello più alto in tutto il periodo di osservazione.

In Italia, inoltre, sempre con riferimento all'incidenza sul PIL, si sono registrate una sostanziale stabilità per le spese per protezione dell'ambiente e relative alle attività ricreative, culturali e di culto, una leggera riduzione per le spese attinenti l'ordine pubblico e sicurezza e ad abitazioni e assetto del territorio, una consistente diminuzione della quota sul prodotto relativa alla spesa per affari economici. A fronte di questi andamenti, negli altri paesi si evidenziano comportamenti in larga parte divergenti, con un forte aumento della quota sul PIL dell'ordine pubblico e sicurezza per la Francia e il Regno Unito e incrementi della spesa per la protezione dell'ambiente, per abitazioni e assetto del territorio e per attività ricreative, culturali e di culto in Spagna, Francia e Regno Unito. Come in Italia si è infine verificata una riduzione, tranne che nel Regno Unito, della spesa per affari economici, molto rilevante per la Germania.

Tavola 1-2 Spesa per funzione delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL

Funzioni di spesa	Italia			Germania			Spagna			Francia			Regno Unito		
	1995	media 2005-2009	2010	1995	media 2005-2009	2010	1995	media 2005-2009	2010	1995	media 2005-2009	2010	1995	media 2005-2009	2010
Servizi generali	14,1	8,6	8,3	6,7	6,0	6,1	7,4	4,8	5,2	8,1	7,0	6,9	5,8	4,4	5,3
Difesa	1,2	1,4	1,4	1,3	1,0	1,1	1,4	1,0	1,1	2,5	1,8	2,1	3,1	2,5	2,7
Ordine pubblico e sicurezza	2,0	1,9	1,9	1,6	1,6	1,6	2,0	1,9	2,1	1,3	1,6	1,7	2,1	2,6	2,6
Affari economici	4,4	4,2	3,8	11,1	3,5	4,8	5,7	5,1	5,2	3,9	3,3	3,4	3,3	3,6	3,1
Protezione dell'ambiente	0,7	0,9	0,8	1,0	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,6	1,0	1,0	0,5	0,9	1,0
Abitazioni e assetto del territori	0,9	0,7	0,7	0,8	0,9	0,7	1,1	1,0	1,2	1,5	1,9	1,9	1,0	1,2	1,3
Sanità	5,3	7,1	7,6	6,3	6,8	7,2	5,3	6,0	6,5	7,3	7,8	8,0	5,5	7,4	8,2
Attività ricreative, culturali e di	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	1,4	1,6	1,6	1,1	1,4	1,5	0,9	1,1	1,1
Istruzione	4,7	4,6	4,5	4,4	4,1	4,3	4,6	4,5	4,9	6,6	5,7	6,0	4,6	6,4	7,0
Protezione sociale	18,3	18,6	20,4	20,8	20,3	20,6	14,7	13,9	16,9	21,5	22,3	24,2	17,2	16,1	17,9
TOTALE	**52,5**	**48,9**	**50,4**	**54,8**	**45,6**	**47,9**	**44,4**	**40,8**	**45,6**	**54,4**	**53,8**	**56,6**	**44,0**	**46,3**	**50,3**

Fonte: elaborazioni RGS su dati EUROSTAT

La Germania, peraltro, ha realizzato riduzioni sul PIL anche di tutte le altre funzioni di spesa nel periodo in esame, a meno di quelle relative all'ordine pubblico e sicurezza, che rimangono stabili, e di quelle per la sanità, come avvenuto negli altri paesi.

Guardando più in dettaglio ai dati italiani degli ultimi venti anni e considerando i tassi di crescita cumulati, l'evoluzione della composizione percentuale della spesa al netto degli interessi e la distribuzione dei pesi delle componenti di ogni funzione, a fronte di una

espansione del complesso delle uscite primarie pari a circa il 140 per cento, si riscontra (Tavola 1-3 e Tavola 1-4):

- il più elevato incremento cumulato in assoluto fatto registrare dalle uscite per servizi generali (+183,2 per cento), che ha implicato un aumento dell'incidenza sul complesso delle spese primarie dal 7,4 del 1990 all'8,8 per cento del 2010; con una crescita all'interno di tali spese del peso di quelle relative agli organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie e fiscali e affari esteri nonché alla ricerca di base;
- una altrettanto forte espansione della spesa per protezione sociale (+180,3 per cento), che assorbiva nel 1990 il 37,4 per cento della spesa totale e che nel 2010 arriva al 43,8 per cento; con all'interno una crescita soprattutto della quota afferente alla vecchiaia, e in parte alla disoccupazione, a scapito delle componenti malattia e invalidità, superstiti e famiglia;
- un consistente sviluppo della spesa sanitaria (+169,7 per cento), che passa dal 14,4 al 16,3 per cento del totale, con un incremento notevole dell'incidenza relativa dei servizi ospedalieri e in parte di quelli non ospedalieri, e concomitante riduzione della quota riferita a prodotti, attrezzature e apparecchi;
- una sostanziale stabilità del peso di due delle tre componenti minori, la spesa per attività ricreative, culturali e di culto (dall'1,8 all'1,7 per cento dopo una crescita del 130,1 per cento) – con spostamenti a scapito di quelle ricreative e dei servizi radiotelevisivi e dell'editoria - e quella per la protezione dell'ambiente (dall'1,1 all'1,2 per cento a seguito di un aumento del 169,6 per cento), con riduzione del peso relativo del trattamento delle acque reflue a vantaggio del trattamento dei rifiuti e, soprattutto della protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici.

Tavola 1-3 Spesa primaria per funzione delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL, composizioni percentuali e numeri indice 1990=100

Funzioni di spesa	1990			1995			2000			2005			2010		
	Perc. PIL	Comp. Perc.	Num.Ind. 1990=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	Num.Ind. 1990=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	Num.Ind. 1990=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	Num.Ind. 1990=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	Num.Ind. 1990=100
Servizi generali	3,2	7,4	100,0	3,0	7,3	126,7	3,5	8,8	185,0	4,3	10,0	277,9	4,1	8,8	283,2
Difesa	1,6	3,8	100,0	1,4	3,4	114,9	1,2	3,1	129,6	1,4	3,2	175,0	1,5	3,3	207,9
Ordine pubblico e sicurezza	2,1	4,9	100,0	2,1	5,0	132,9	2,0	5,1	164,3	2,0	4,6	196,6	2,0	4,3	211,0
Affari economici	5,9	13,7	100,0	4,6	11,2	105,4	3,0	7,6	86,8	4,3	9,9	148,8	4,4	9,4	164,1
Protezione dell'ambiente	0,5	1,1	100,0	0,3	0,8	102,1	0,4	1,1	159,1	0,6	1,3	250,0	0,6	1,2	269,6
Abitazioni e assetto del territorio	1,3	3,1	100,0	0,9	2,3	94,9	0,9	2,3	116,2	0,8	1,7	113,9	0,8	1,8	135,9
Sanità	6,2	14,4	100,0	5,2	12,8	114,5	5,9	15,0	162,7	6,9	15,8	227,6	7,6	16,3	269,7
Attività ricreative, culturali e di culto	0,8	1,8	100,0	0,7	1,8	131,2	0,8	2,0	175,4	0,9	2,0	226,6	0,8	1,7	230,1
Istruzione	5,3	12,4	100,0	4,5	10,9	112,6	4,5	11,3	142,6	4,6	10,5	174,9	4,4	9,4	180,7
Protezione sociale	16,0	37,4	100,0	18,2	44,5	153,3	17,3	43,7	183,9	17,9	41,0	228,1	20,4	43,8	280,3
TOTALE	**43,0**	**100,0**	**100,0**	**41,0**	**100,0**	**128,8**	**39,6**	**100,0**	**156,9**	**43,7**	**100,0**	**207,3**	**46,5**	**100,0**	**238,9**

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

I tre aumenti dei pesi relativi in precedenza evidenziati sono stati "compensati" da concomitanti cambiamenti in senso contrario delle componenti della spesa per funzioni che hanno registrato aumenti cumulati inferiori alla media. Si sono verificati infatti:

- una forte caduta della quota della spesa per affari economici dal 13,7 al 9,4 per cento, avendo essa registrato una espansione cumulata del 64,1 per cento; con all'interno un ridimensionamento specialmente del peso dell'agricoltura, delle attività estrattive, manifatturiere ed edilizie e delle comunicazioni;

- una consistente riduzione dell'incidenza della spesa per istruzione, dal 12,4 al 9,4 per cento, la cui crescita è stata dell'80,7 per cento; con una diminuzione della rilevanza relativa della componente per istruzione superiore e post-secondaria non superiore;
- un ridimensionamento dal 3,1 all'1,8 per cento del peso delle uscite relative ad abitazioni e assetto del territorio, che hanno sperimentato l'incremento più contenuto di tutte le spese, pari al 35,9 per cento dal 1990 al 2010, scontando un forte calo dell'incidenza della spesa per sviluppo delle abitazioni e, in misura minore, di quella per l'approvvigionamento idrico;
- riduzioni simili delle quote delle spese per la difesa e l'ordine pubblico e sicurezza, passate rispettivamente dal 3,8 al 3,3 per cento (con una crescita del 107,9 per cento) e dal 4,9 al 4,3 per cento (con una crescita dell'111 per cento), implicando ridimensionamenti relativi alla spesa per la difesa civile da un lato e per i tribunali dall'altro.

Tavola 1-4 Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche per funzioni di spesa e gruppi. Anni 1990 e 2010. Composizioni percentuali e differenze
(continua)

Funzioni di spesa	Denominazioni dei gruppi di secondo livello	Comp. % 1990	Comp. % 2010	Differenze comp. 2010-1990
Servizi generali	Organi esecutivi e legislativi, attività finanziari e fiscali e affari esteri	51,3	60,3	8,9
	Aiuti economici internazionali	3,7	2,3	-1,4
	Servizi generali	30,9	21,4	-9,6
	Ricerca di base	4,1	7,1	3,0
	R & S per i servizi pubblici generali	0,1	0,4	0,3
	Servizi pubblici generali n.a.c.	6,6	5,0	-1,6
	Transazioni relative al debito pubblico	3,2	3,6	0,4
	Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione	0,0	0,0	0,0
Difesa	Difesa militare	95,2	96,2	1,0
	Difesa civile	1,6	0,7	-1,0
	Aiuti militari all'estero	0,7	0,8	0,1
	R & S per la Difesa	1,0	1,2	0,2
	Difesa n.a.c.	1,5	1,1	-0,4
Ordine pubblico e sicurezza	Servizi di polizia	61,3	61,8	0,5
	Servizi antincendio	7,3	7,9	0,7
	Tribunali	20,5	17,9	-2,6
	Carceri	10,6	12,1	1,5
	R&S connessi all'ordine pubblico e sicurezza	0,0	0,0	0,0
	Ordine pubblico e sicurezza n.a.c.	0,3	0,2	0,0
Affari economici	Affari generali economici, commerciali e del lavoro	3,1	4,2	1,1
	Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia	13,5	9,2	-4,4
	Combustibili ed energia	0,5	0,4	-0,1
	Attività estrattive, manifatturiere ed edilizie	17,3	16,4	-1,0
	Trasporti	52,4	55,3	2,9
	Comunicazioni	3,0	2,0	-1,0
	Altri settori	5,7	5,0	-0,7
	R&S per gli affari economici	4,0	7,3	3,3
	Affari economici n.a.c.	0,4	0,2	-0,1
Protezione dell'ambiente	Trattamento dei rifiuti	6,1	9,1	3,0
	Trattamento delle acque reflue	30,2	12,9	-17,4
	Riduzione dell'inquinamento	4,0	11,8	7,8
	Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici	40,2	54,4	14,2
	R&S per la protezione dell'ambiente	6,1	5,4	-0,7
	Protezione dell'ambiente n.a.c.	13,3	6,4	-6,9

N.a.c.: non altrimenti classificabile
Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

(segue) **Tavola 1-4 Spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche per funzioni di spesa e gruppi. Anni 1990 e 2010. Composizioni percentuali e differenze**

Funzioni di spesa	Denominazioni dei gruppi di secondo livello	Comp. % 1990	Comp. % 2010	Differenze comp. 2010-1990
Abitazioni e assetto del territorio	Sviluppo delle abitazioni	33,9	16,3	-17,6
	Assetto territoriale	41,4	52,8	11,4
	Approvvigionamento idrico	14,3	11,7	-2,7
	Illuminazione stradale	9,9	18,8	8,9
	R&S per abitazioni e assetto territoriale	0,0	0,0	0,0
	Abitazioni e assetto territoriale n.a.c.	0,4	0,5	0,0
Sanità	Prodotti, attrezzature e apparecchi sanitari	15,2	10,5	-4,8
	Servizi non ospedalieri	30,3	31,0	0,7
	Servizi ospedalieri	52,4	56,2	3,8
	Servizi di sanità pubblica	0,7	0,8	0,0
	R&S per la sanità	0,7	0,8	0,1
	Sanità n.a.c.	0,6	0,8	0,1
Attività ricreative, culturali e di culto	Attività ricreative	29,5	24,9	-4,6
	Attività culturali	44,2	50,6	6,4
	Servizi radiotelevisivi e di editoria	8,2	4,7	-3,5
	Servizi di culto e altri servizi per le comunità	16,5	17,8	1,3
	R&S per attività ricreative, culturali e di culto	0,8	0,9	0,1
	Attività ricreative, culturali e di culto n.a.c.	0,8	1,1	0,3
Istruzione	Istruzione prescolastica e primaria	37,3	38,0	0,7
	Istruzione secondaria	44,7	46,9	2,2
	Istruzione post-secondaria non superiore	2,1	1,8	-0,3
	Istruzione superiore	10,5	7,5	-2,9
	Istruzione di diverso tipo	0,9	1,3	0,4
	Servizi ausiliari dell'istruzione	2,8	4,4	1,6
	R&S per l'istruzione	0,2	0,1	0,0
	Istruzione n.a.c.	1,7	0,3	-1,3
Protezione sociale	Malattia e invalidità	12,4	9,4	-3,0
	Vecchiaia	61,8	66,7	4,9
	Superstiti	15,1	13,3	-1,8
	Famiglia	6,1	5,3	-0,8
	Disoccupazione	3,9	4,2	0,4
	Abitazioni	0,2	0,1	-0,1
	Esclusione sociale n.a.c.	0,2	0,4	0,2
	R&S per la protezione sociale	0,0	0,0	0,0
	Protezione sociale n.a.c.	0,3	0,2	-0,1

N.a.c.: non altrimenti classificabile
Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Aggregando e combinando le divisioni previste al primo livello della classificazione COFOG si possono individuare le principali funzioni svolte dall'operatore pubblico[11]: *a)* l'offerta di servizi generali, *b)* l'attività di redistribuzione, attuata attraverso la protezione sociale, *c)* le attività dei due più rilevanti settori di erogazione dei servizi, i settori sanitario e dell'istruzione,

[11] Cfr. Banca Centrale Europea (2009).

d) la fornitura di beni pubblici puri[12], data dall'insieme delle divisioni della difesa, dell'ordine pubblico e sicurezza e della protezione dell'ambiente, e, infine, *e)* l'erogazione di spese relative ad attività varie che potrebbero essere svolte dal settore privato, costituita assemblando le divisioni relative agli affari economici, ad abitazione e assetto del territorio e ad attività ricreative, culturali e di culto (Tavola 1-5).

Tavola 1-5 Spesa primaria per funzione delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Composizione percentuale

Funzioni di spesa "aggregate"	1990	1995	2000	2005	2010
Protezione sociale	37,3	44,4	43,8	41,1	43,8
Servizi generali	7,4	7,3	8,8	10,0	8,8
Sanità e istruzione	26,9	23,7	26,3	26,3	25,7
Attività varie	18,7	15,4	11,9	13,6	13,0
Beni pubblici puri	9,7	9,2	9,3	9,1	8,8
TOTALE	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Nell'arco di venti anni, all'aumento delle componenti relative alla spesa per protezione sociale (per 6,5 punti percentuali) e servizi generali (per 1,4 pp) si contrappone la riduzione del peso della spesa relativa in particolare alle "attività varie" (per 5,7 pp), e in minore misura al complesso di sanità e istruzione (per 1,2 pp) e ai beni pubblici puri (per 0,9 pp).

1.2.3 La spesa delle Amministrazioni pubbliche in Italia: evoluzione e composizione per categoria economica

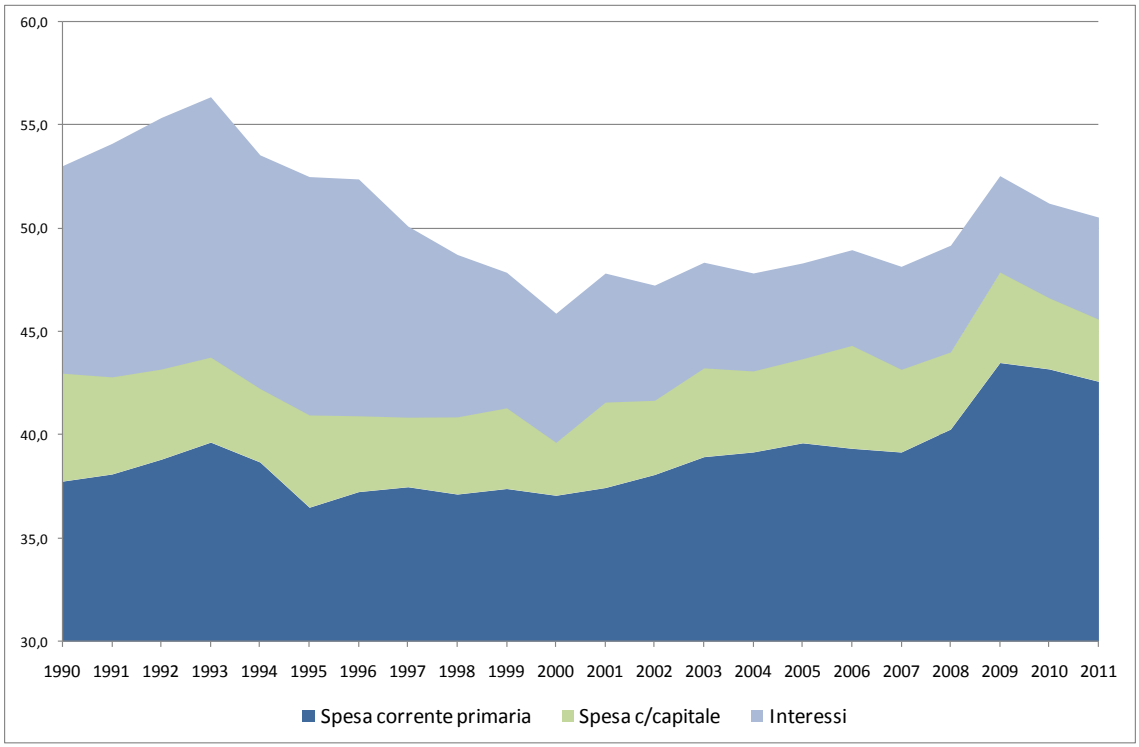
Dal 1990 a oggi la spesa pubblica complessiva ha visto ridurre la sua incidenza sul PIL di circa tre punti percentuali, dal 53 al 50,5 per cento (Grafico 1-3). Osservando l'andamento della spesa e delle sue componenti principali come quota sul prodotto si possono individuare quattro fasi. Una prima, sino al 1993, in cui la spesa complessiva sul PIL sale al 56,4 per cento, scontando peraltro gli effetti della riduzione del prodotto verificatasi nel 1993. L'espansione delle uscite è alimentata sia dagli esborsi per interessi ancora in aumento (dal 10 al 12,6 per cento del PIL) che dal crescere della spesa corrente primaria (dal 37,7 al 39,6 per cento del PIL), solo in parte compensato dalle riduzioni di quella in conto capitale (dal 5,2 al 4,1 per cento del PIL).

Una fase successiva, dal 1994 al 2000, in cui la spesa complessiva si riduce di oltre dieci punti di PIL, raggiungendo il punto di minimo, al 45,9 per cento del PIL nel 2000. Questo periodo vede realizzarsi il percorso di aggiustamento conseguente alla stipula del Trattato di Maastricht e alla volontà di aderire all'Unione monetaria europea sin dall'inizio della sua costituzione, e beneficia – in particolare dal 1997 al 2000 – del dividendo di interessi connesso alla partecipazione italiana a tale processo europeo. Peraltro il 2000 è risultato un anno particolarmente favorevole sia per la realizzazione del più elevato tasso di crescita reale del PIL sperimentato nel periodo di oltre venti anni in esame, sia per gli effetti positivi – in termini di riduzione della spesa in conto capitale – derivanti dalla vendita delle licenze UMTS. Nel 2000 gli

[12] Sulla base delle caratteristiche di non rivalità e di non esclusione, tipiche della difesa e dell'ordine pubblico e di gran parte dei gruppi della protezione dell'ambiente individuati al secondo livello della classificazione COFOG, quali ad esempio la riduzione dell'inquinamento e la protezione della biodiversità.

oneri per interessi scendono al 6,2 per cento del prodotto, le uscite correnti primarie al 37,1 per cento e quelle in conto capitale al 2,6 per cento del PIL, al 3,8 per cento al netto della vendita delle licenze UMTS (Tavola 1-6).

Grafico 1-3 Spese delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1990-2011. Percentuali sul PIL



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Nella terza fase – dal 2001 al 2009 – la quota sul PIL della spesa complessiva mostra una tendenza di nuovo alla crescita raggiungendo a fine periodo il 52,5 per cento del prodotto pur in presenza di una ulteriore riduzione della spesa per interessi (al 4,7 per cento del PIL), meno intensa tuttavia rispetto a quella sperimentata negli anni precedenti. In questa fase la spesa in conto capitale, sebbene a momenti alterni, tende a posizionarsi su livelli più elevati (portandosi al 4,4 per cento) e l'incidenza della spesa corrente primaria sale di due punti percentuali dal 37,1 per cento del 2000 al 39,1 per cento nel 2007 per poi arrivare al 43,5 per cento nel 2009. E' evidente che tali andamenti risentono anche dell'evoluzione del prodotto, al denominatore del rapporto tra spesa e PIL. La risalita nel biennio 2008-2009 sconta infatti gli effetti della crisi economica che ha implicato una riduzione reale del PIL dell'1,2 per cento (solo +1,3 per cento in termini nominali) nel 2008 e di ben il 5,5 per cento (-3,5 per cento in termini nominali) nell'anno successivo.

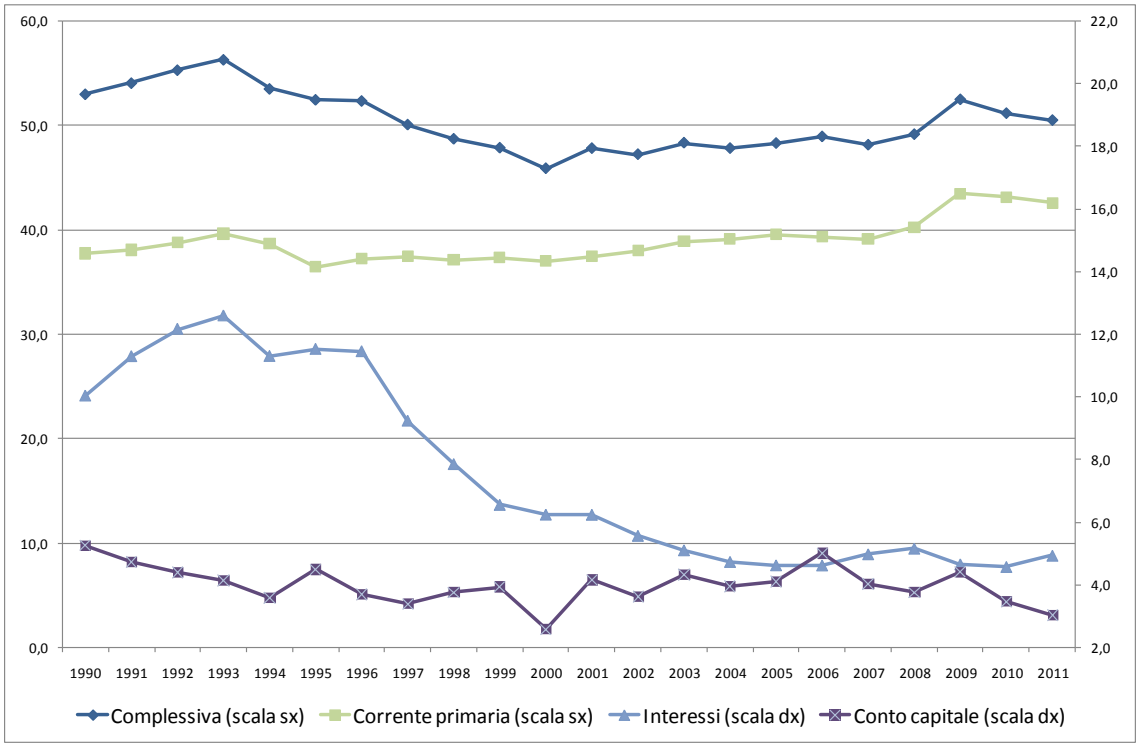
Gli ultimi due anni mostrano invece una nuova, repentina, riduzione dell'incidenza della spesa sul PIL, di ben due punti percentuali, al 50,5 per cento nel 2011. Ciò, in presenza di un rialzo dell'onere per interessi (al 4,9 per cento del PIL), è ascrivibile a una diminuzione della spesa corrente primaria di circa un punto di PIL (al 42,6 per cento) e a una di circa un punto e mezzo di quella in conto capitale (al 3 per cento) (Grafico 1-4).

Tavola 1-6 Principali categorie economiche di spesa delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL e composizioni percentuali

Voci economiche	1990		1995		2000		2005		2010		2011	
	Perc. PIL	Comp. Perc.	Perc. PIL	Comp. Perc.	Perc. PIL	Comp. Perc.	Perc. PIL	Comp. Perc.	Perc. PIL	Comp. Perc.	Perc. PIL	Comp. Perc.
Redditi da lavoro dipendente	12,2	22,9	10,9	20,8	10,4	22,6	10,9	22,6	11,1	21,6	10,8	21,3
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	2,6	4,8	1,9	3,6	2,3	5,0	2,8	5,8	2,9	5,7	2,8	5,6
Consumi intermedi	4,9	9,3	4,7	9,0	4,9	10,7	5,4	11,1	5,8	11,4	5,8	11,5
Spesa per consumi finali	**20,0**	**37,8**	**17,8**	**34,0**	**18,3**	**39,9**	**20,1**	**41,7**	**21,1**	**41,2**	**20,5**	**40,6**
Contributi alla produzione	1,8	3,4	1,4	2,7	1,2	2,6	0,9	2,0	1,1	2,2	1,1	2,1
Prestazioni sociali in denaro	15,0	28,2	16,2	30,9	16,3	35,6	16,9	34,9	19,2	37,5	19,3	38,2
Spesa corrente primaria	**37,7**	**71,2**	**36,5**	**69,5**	**37,1**	**80,8**	**39,6**	**81,9**	**43,2**	**84,3**	**42,6**	**84,2**
Interessi passivi	**10,0**	**18,9**	**11,5**	**22,0**	**6,2**	**13,6**	**4,6**	**9,6**	**4,6**	**8,9**	**4,9**	**9,8**
Totale uscite correnti	**47,8**	**90,1**	**48,0**	**91,5**	**43,3**	**94,4**	**44,2**	**91,5**	**47,7**	**93,2**	**47,5**	**94,0**
Investimenti fissi lordi	3,2	6,0	2,1	3,9	2,3	5,1	2,4	4,9	2,1	4,1	2,0	4,0
Contributi agli investimenti	1,6	3,1	1,2	2,4	1,3	2,9	1,6	3,2	1,3	2,5	1,1	2,2
Totale uscite in conto capitale	**5,2**	**9,9**	**4,5**	**8,5**	**2,6**	**5,6**	**4,1**	**8,5**	**3,5**	**6,8**	**3,0**	**6,0**
Spesa primaria	**43,0**	**81,1**	**41,0**	**78,0**	**39,6**	**86,4**	**43,7**	**90,4**	**46,6**	**91,1**	**45,6**	**90,2**
Totale uscite	**53,0**	**100,0**	**52,5**	**100,0**	**45,9**	**100,0**	**48,3**	**100,0**	**51,2**	**100,0**	**50,5**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Grafico 1-4 Spesa e sue componenti principali delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1990-2011. Percentuali sul PIL



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Per valutare in modo più completo l'andamento della spesa, è utile guardare ai tassi di crescita della stessa anche in termini reali[13]. Stante la relativamente scarsa reattività della spesa pubblica italiana all'andamento del PIL, può risultare poco significativo guardare

[13] Ai fini della costruzione delle variabili in termini reali è stato utilizzato il deflatore del PIL.

solamente all'evoluzione della quota della spesa sul PIL[14]. La Tavola 1-7 mostra come si associno aumenti, in media quinquennale, della quota della spesa corrente primaria sul PIL a andamenti via via più contenuti nei tassi medi annuali di crescita reale della stessa. Con riferimento a questi ultimi, si osserva che dopo il tasso reale medio annuo dello 0,6 per cento del quinquennio 1991-1995 – contenuto dalle diminuzioni del biennio 1994-1995 - si è realizzato un tasso annuo intorno al 2,2 per cento per l'intero decennio 1996-2005, cui ha fatto seguito l'1,9 per cento del quinquennio 2006-2010, che scende all'1,1 per cento se si estende l'analisi al 2011, anno in cui la spesa corrente primaria si è ridotta in termini reali (-1 per cento), grazie a diminuzioni riscontrate in tutte le principali componenti, con l'eccezione delle uscite per prestazioni sociali, che hanno tuttavia mostrato un incremento reale molto contenuto rispetto al passato.

Tavola 1-7 Principali categorie economiche di spesa delle Amministrazioni pubbliche. Medie di periodo e anno 2011. Percentuali sul PIL e tassi di crescita reali medi annui

Voci economiche	1991-1995		1996-2000		2001-2005		2006-2010		2006-2011		anno 2011	
	% PIL	tassi reali	% PIL	tassi reali	% PIL	tassi reali	% PIL	tassi reali	% PIL	tassi reali	% PIL	tassi reali
Redditi da lavoro dipendente	11,7	-0,9	10,8	0,9	10,7	2,0	10,9	0,1	10,9	-0,3	10,8	-2,5
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	2,2	-4,5	2,0	5,8	2,6	5,1	2,8	0,9	2,8	0,0	2,8	-3,5
Consumi intermedi	5,0	0,5	4,8	2,6	5,2	2,8	5,5	1,8	5,5	1,2	5,8	-0,2
Spesa per consumi finali	**19,4**	**-1,0**	**18,1**	**2,4**	**19,4**	**3,0**	**20,4**	**0,8**	**20,4**	**0,2**	**20,5**	**-2,3**
Contributi alla produzione	1,7	-3,6	1,3	-1,8	1,1	-3,5	1,0	4,7	1,0	1,8	1,1	-7,5
Prestazioni sociali in denaro	16,1	2,9	16,6	2,0	16,6	1,7	18,0	3,0	18,2	2,1	19,3	0,9
Spesa corrente primaria	**38,3**	**0,6**	**37,2**	**2,2**	**38,6**	**2,3**	**41,1**	**1,9**	**41,3**	**1,1**	**42,6**	**-1,0**
Interessi passivi	**11,8**	**4,1**	**8,3**	**-9,8**	**5,3**	**-4,9**	**4,8**	**-0,6**	**4,8**	**0,9**	**4,9**	**8,3**
Totale uscite correnti	**50,1**	**1,4**	**45,5**	**-0,2**	**43,9**	**1,4**	**45,9**	**1,6**	**46,1**	**1,1**	**47,5**	**-1,0**
Investimenti fissi lordi	2,6	-7,1	2,3	4,4	2,3	1,3	2,3	-3,3	2,3	-2,6	2,0	-2,0
Contributi agli investimenti	1,3	-4,1	1,3	3,5	1,6	4,1	1,5	-4,8	1,4	-5,3	1,1	-12,2
Totale uscite in conto capitale	**4,3**	**-1,8**	**3,5**	**-8,8**	**4,0**	**10,7**	**4,1**	**-4,4**	**3,9**	**-5,0**	**3,0**	**-12,1**
Spesa primaria	**42,6**	**0,3**	**40,7**	**1,2**	**42,7**	**3,0**	**45,2**	**1,3**	**45,3**	**0,6**	**45,6**	**-1,8**
Totale uscite	**54,4**	**1,1**	**49,0**	**-0,8**	**47,9**	**2,0**	**50,0**	**1,2**	**50,1**	**0,6**	**50,5**	**-0,9**

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

A fronte della crescita nominale cumulata delle principali categorie di spesa, riportate nella Tavola 1-8, il Grafico 1-5 mostra l'espansione cumulata nello stesso periodo ma in termini reali delle più rilevanti poste di natura corrente. L'ordine, in termini di maggiori espansioni a prezzi correnti nel periodo 1990-2011, vede al primo posto le prestazioni sociali (+189,5 per cento), seguite dai consumi intermedi (+163,3 per cento), che evidenziano nel grafico, sostanzialmente un *trend* costante all'aumento (ad eccezione del triennio 1995-97) anche in termini reali. Con una evoluzione al di sotto della media relativa all'intera spesa corrente primaria (+153,1 per cento) si trovano invece le altre tre componenti. Gli acquisti di beni e servizi prodotti da produttori market, cresciuti a prezzi correnti del 147,2 per cento, mostrano un comportamento altalenante in termini reali con consistenti riduzioni sino al 1995 seguite da una crescita continua – molto intensa nel biennio 2000-2001 – sino al 2006 e poi nuove riduzioni. I redditi da lavoro (+98,6 per cento nominali) registrano riduzioni e crescite reali più contenute mentre un trend decisamente discendente caratterizza i contributi alla produzione in termini reali (il tasso più contenuto, +30 per cento nominali), seppure con alternanze di tassi positivi e negativi.

[14] Cfr. Pisauro (2009).

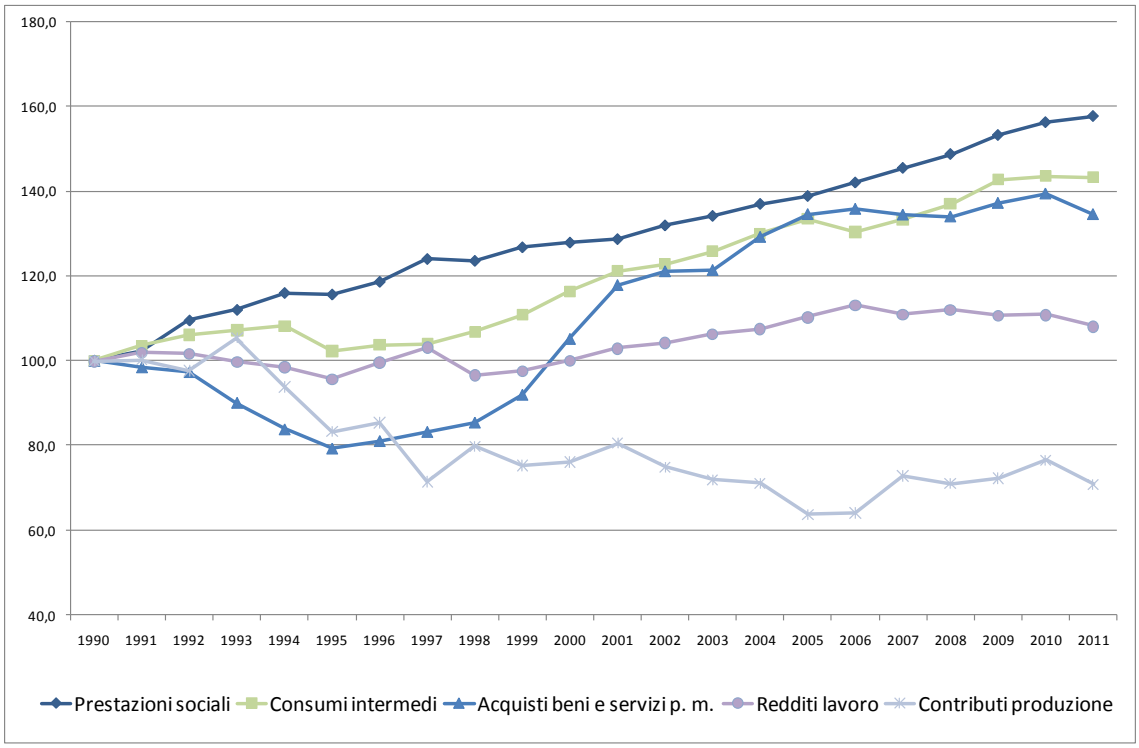
Gli andamenti delle varie categorie di spesa riflettono ovviamente anche gli effetti degli interventi correttivi operati nei vari anni, volti peraltro a correggere le tendenze in atto.

Tavola 1-8 Principali categorie economiche di spesa delle Amministrazioni pubbliche. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 1990=100

Voci economiche	1990	1995	2000	2005	2010	2011
Redditi da lavoro dipendente	100,0	121,4	145,2	182,8	201,0	198,6
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	100,0	100,5	152,6	223,0	252,8	247,2
Consumi intermedi	100,0	129,6	168,9	221,3	260,3	263,3
Spesa per consumi finali	100,0	120,2	155,3	205,1	232,0	229,7
Contributi alla produzione	100,0	105,5	110,5	105,6	138,6	130,0
Prestazioni sociali in denaro	100,0	146,5	185,5	229,9	283,1	289,5
Spesa corrente primaria	100,0	130,7	167,1	214,0	252,2	253,1
Interessi passivi	100,0	155,2	105,8	94,1	100,5	110,3
Totale uscite correnti	100,0	135,8	154,2	188,8	220,3	223,1
Investimenti fissi lordi	100,0	87,8	124,6	151,6	144,7	143,6
Contributi agli investimenti	100,0	102,6	139,3	194,3	174,6	155,3
Totale uscite in conto capitale	100,0	115,7	83,8	159,3	145,7	129,7
Spesa primaria	100,0	128,8	156,9	207,3	239,2	238,0
Totale uscite	100,0	133,8	147,2	185,8	213,0	213,8

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Grafico 1-5 Principali categorie economiche di spesa delle Amministrazioni pubbliche. Crescita reale cumulata. Numeri indice 1990=100



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Analizzando le dinamiche per quinquennio[15] (Tavola 1-7 e Tavola 1-9), in quello *1991-1995*, come già ricordato, il tasso medio annuo di crescita reale è il più contenuto e pari al solo 0,6 per cento, che sconta riduzioni in tutte le componenti esaminate a eccezione dei consumi intermedi e delle prestazioni sociali.

In particolare, la contrazione più significativa (-4,5 per cento medio annuo, con diminuzioni anche in termini nominali nel triennio 1993-1995) si riscontra per gli acquisti di beni e servizi prodotti da produttori market e deriva dalle ripetute misure correttive in campo sanitario e in specie da inasprimenti dei ticket sulle prestazioni farmaceutiche e su quelle diagnostiche, e da interventi sull'assistenza specialistica.

Anche i contributi alla produzione registrano una contrazione forte (-3,6 per cento) che rispecchia in larga misura il taglio dei trasferimenti alle imprese operato, anche in termini nominali, da Stato e Regioni nel biennio 1994-1995, riguardanti in particolare il settore dei trasporti e comunicazioni e quello del commercio all'ingrosso e al dettaglio.

I redditi da lavoro evidenziano quattro consecutive riduzioni in termini reali per effetto dei provvedimenti di blocco dei contratti e delle misure sul turnover, in seguito alle quali si verifica una riduzione di 58.000 unità di lavoro pubblico nel triennio 1993-1995. I consumi intermedi, oggetto di ripetute manovre, mostrano incrementi reali attorno all'1 per cento nel biennio 1993-1994 e una forte caduta del 5,5 per cento nel 1995, in cui calano anche a prezzi correnti i consumi dello Stato, degli Enti sanitari locali e degli Enti di previdenza.

Nello stesso periodo vengono attuate due rilevanti riforme strutturali in materia pensionistica, con effetti molto significativi e prevalenti nel medio e lungo termine. Quella del 1992, oltre a rivedere in senso restrittivo i requisiti per l'accesso alla pensione e i criteri di calcolo dei trattamenti, con il riferimento all'intera vita lavorativa per quelli di nuova liquidazione, prevede misure volte al contenimento della spesa anche nel breve periodo, come l'eliminazione dell'aggancio alla dinamica dei salari reali e, per il solo 1993, a quella dell'inflazione, nonché il blocco sempre per lo stesso anno delle pensioni di anzianità. La più ampia riforma del 1995 prevede, tra l'altro, il passaggio dal metodo di calcolo retributivo a quello contributivo, per i lavoratori con meno di 18 anni di contribuzione, l'accelerazione dell'omogeneizzazione dei diversi regimi pensionistici e, al fine di attenuare l'espansione delle prestazioni nel breve e medio periodo, viene innalzata l'età per il pensionamento di vecchiaia.

A fronte di tutto ciò, la caduta reale degli investimenti in tutti e cinque gli anni (-7,1 per cento medio annuo) e la riduzione dei contributi agli investimenti (-4,1 per cento reale annuo) consentono di contenere allo 0,3 per cento la crescita reale delle spese primarie in media annua (Tavola 1-7).

Nel quinquennio *1996-2000*, le correzioni dei disavanzi vengono assicurate massimamente sul versante delle entrate, mentre le manovre sulle uscite permettono di mantenere sostanzialmente stabile l'incidenza della spesa corrente primaria sul PIL, anche in relazione al fatto che gran parte del contributo alla riduzione del deficit pubblico sul prodotto deriva dal calo della spesa per interessi, che si riduce in percentuale del PIL dall'11,5 per cento del 1996 al 6,2 per cento del 2000, di oltre 40 miliardi di euro in valori nominali.

[15] Per la ricostruzione degli andamenti e delle determinanti della spesa, cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione previsionale e programmatica*, *Relazione trimestrale di cassa*, *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, *Decisione di finanza pubblica*, *Documento di economia e finanza* (anni vari), Banca d'Italia, *Relazione annuale* (anni vari), ISCO, *Rapporto semestrale* (anni vari), ISAE, *Rapporto trimestrale* (anni vari).

Il tasso annuo di crescita reale della spesa corrente primaria sale al 2,2 per cento. Tornano a crescere a prezzi costanti i consumi intermedi (2,6 per cento) e soprattutto gli acquisti di beni e servizi prodotti da produttori market (+5,8 per cento annuo) per un effetto di rimbalzo rispetto agli anni precedenti. I primi, tranne che nel 1997 in cui rallentano grazie all'attività di monitoraggio dei prelievi dai conti di tesoreria, sperimentano incrementi nominali elevati in tutti gli anni, in particolare nel 1999 ad opera dello Stato in seguito agli interventi militari e umanitari nei Balcani e nel 2000 specialmente negli Enti locali. Quanto ai secondi, la loro forte crescita è dipesa dall'espansione molto rilevante della spesa farmaceutica e, nel 2000, dal rinnovo delle convenzioni per l'assistenza medica generica e specialistica. Dopo le riduzioni del quinquennio precedente, le erogazioni in campo farmaceutico risentono di vari elementi, tra cui l'aumento dei consumi – dovuto anche alla rimborsabilità di nuove classi di farmaci -, l'immissione sul mercato di nuovi prodotti in media più costosi, la minore compartecipazione alla spesa da parte degli assistiti.

I redditi da lavoro sperimentano un aumento reale annuo più limitato (0,9 per cento) scontando ancora nuove riduzioni dell'occupazione sostanzialmente sino al 2000 e, soprattutto, gli effetti sul 1998 dell'abolizione dei contributi sanitari in seguito all'introduzione dell'IRAP[16]. Mentre in senso espansivo hanno operato, tra l'altro, sia la crescita delle aliquote contributive a carico delle Amministrazioni pubbliche per l'armonizzazione disposta con la riforma pensionistica, sia gli effetti dei rinnovi contrattuali dei due bienni economici 1996-97 e 1998-99 nonché di quello 2000-01 per i dirigenti medici.

I contributi alla produzione mostrano una ulteriore riduzione del tasso reale annuo (-1,8 per cento), con andamenti altalenanti e in particolare una forte contrazione nel 1997 dei trasferimenti al settore dei servizi di trasporto.

Le prestazioni sociali registrano un contenimento del saggio reale annuo rispetto al quinquennio precedente (+2 per cento dopo il +2,9 per cento del periodo 1991-1995). Ciò è derivato da vari fattori e, in primo luogo, dagli andamenti contenuti dei trattamenti pensionistici nel 1998 e nel 2000. Nel 1998 si scontano gli effetti del passaggio dalla cadenza bimestrale a quella mensile del pagamento delle pensioni INPS e delle restrizioni per l'accesso ai trattamenti di anzianità. Nel 2000 la dinamica è contenuta dall'incremento dell'età di pensionamento di vecchiaia per i lavoratori dipendenti del settore privato. Inoltre, per quanto riguarda le altre prestazioni, le spese per ammortizzatori sociali registrano ripetute diminuzioni.

Gli investimenti e i contributi agli investimenti segnano tassi reali annui nuovamente positivi. In particolare, gli investimenti continuano a crescere dopo le contrazioni registrate nei primi anni novanta in seguito alle note inchieste giudiziarie e, specie nel 1999, si incrementano le erogazioni delle Amministrazioni locali anche a causa degli interventi per le manifestazioni del Giubileo.

[16] Classificata tra le imposte indirette in uscita, con un impatto di aumento della voce complessiva riferita ai consumi finali.

Tavola 1-9 Principali categorie economiche di spesa delle Amministrazioni pubbliche. Medie e differenze di periodo e anno 2011. Differenze di percentuali sul PIL e tassi di crescita nominali medi annui

Voci economiche	1991-1995		1996-2000		2001-2005		2006-2010		2006-2011		2011-2010	
	Diff pp PIL	tassi nom	Diff pp PIL	tassi nom	Diff pp PIL	tassi nom	Diff pp PIL	tassi nom	Diff pp PIL	tassi nom	Diff pp PIL	tassi nom
Redditi da lavoro dipendente	-1,3	4,0	-0,9	3,6	0,4	4,7	0,1	1,9	-0,2	1,4	-0,3	-1,2
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	-0,6	0,1	0,4	8,7	0,3	7,9	0,2	2,5	0,1	1,7	-0,1	-2,2
Consumi intermedi	-0,3	5,3	0,2	5,4	0,3	5,5	0,7	3,3	0,7	2,9	0,0	1,2
Spesa per consumi finali	**-2,3**	**3,8**	**0,2**	**5,2**	**1,3**	**5,7**	**1,1**	**2,5**	**0,5**	**1,9**	**-0,6**	**-1,0**
Contributi alla produzione	-0,4	1,1	-0,3	0,9	-0,3	-0,9	0,2	5,6	0,1	3,5	-0,1	-6,3
Prestazioni sociali in denaro	1,1	7,9	-0,1	4,8	0,8	4,4	2,3	4,3	2,4	3,9	0,1	2,2
Spesa corrente primaria	**-1,6**	**5,5**	**-0,2**	**5,0**	**2,2**	**5,1**	**3,8**	**3,3**	**3,2**	**2,8**	**-0,6**	**0,3**
Interessi passivi	**0,2**	**9,2**	**-5,2**	**-7,4**	**-1,6**	**-2,3**	**0,0**	**1,3**	**0,3**	**2,7**	**0,4**	**9,7**
Totale uscite correnti	**-1,4**	**6,3**	**-5,4**	**2,6**	**0,6**	**4,1**	**3,8**	**3,1**	**3,6**	**2,8**	**-0,2**	**1,2**
Investimenti fissi lordi	-1,1	-2,6	0,2	7,3	0,0	4,0	-0,3	-0,9	-0,3	-0,9	-0,1	-0,8
Contributi agli investimenti	-0,2	0,5	0,0	6,3	-0,1	6,9	-0,2	-2,1	-0,4	-3,7	-0,2	-11,0
Totale uscite in conto capitale	**-0,2**	**3,0**	**-1,1**	**-6,2**	**-0,1**	**13,7**	**-1,5**	**-1,8**	**-2,0**	**-3,4**	**-0,4**	**-11,0**
Spesa primaria	**-1,8**	**5,2**	**-1,3**	**4,0**	**2,1**	**5,7**	**2,3**	**2,9**	**1,3**	**2,3**	**-1,0**	**-0,5**
Totale uscite	**-1,6**	**6,0**	**-6,5**	**1,9**	**0,5**	**4,8**	**2,2**	**2,8**	**1,6**	**2,4**	**-0,7**	**0,4**

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Nel periodo *2001-2005* – che si apre a livello europeo, nel 2001, con il primo peggioramento del rapporto deficit/PIL registrato dal complesso dell'area dal 1999 - in Italia, come già ricordato - l'avanzo primario continua la sua discesa sino quasi ad azzerarsi. Cresce la quota sul PIL della spesa corrente primaria e il suo tasso di crescita in termini reali sale al 2,3 per cento annuo, nonostante le disposizioni del decreto blocca spese del 2002 e della legge finanziaria per il 2005 relative alla regola di crescita della spesa del 2 per cento. Il quinquennio risente delle revisioni operate dall'ISTAT sulla base delle decisioni di Eurostat su talune contabilizzazioni.

I redditi da lavoro mostrano un tasso reale del 2 per cento l'anno, in presenza della definizione dei contratti relativi al biennio 2002-2003 per tutti i dipendenti pubblici e, per buona parte di essi anche della tornata contrattuale del biennio successivo. E' un periodo in cui inoltre aumenta notevolmente l'utilizzo di personale con contratto di lavoro a tempo determinato e di formazione e lavoro.

Gli acquisti di beni e servizi da produttori non market mostrano un tasso reale di crescita leggermente meno accentuato rispetto al quinquennio precedente per effetto dei provvedimenti sulla spesa farmaceutica, che alterna rilevanti aumenti e riduzioni in conseguenza essenzialmente delle norme sulle diverse tipologie di ticket e sulle limitazioni delle pluriprescrizioni per ricetta. Nel 2005 pesano gli incrementi delle erogazioni per l'assistenza medico-generica dovuti ai rinnovi delle convenzioni con il servizio sanitario nazionale dei medici di base e dei pediatri.

I consumi intermedi mostrano nel periodo 2001-2005 un tasso medio di crescita reale superiore a quello del quinquennio precedente, ciò accade nonostante il dispiegarsi di interventi di razionalizzazione delle procedure di acquisto , degli effetti del blocca-spese e della regola del 2 per cento ma anche della riclassificazione della Cassa depositi e prestiti al di fuori del perimetro delle Amministrazioni pubbliche. Inoltre altri aspetti sono da tenere in considerazione: gli importi molto consistenti degli oneri dei SIFIM[17] nel biennio 2004-2005 e gli

[17] I SIFIM, servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati, rappresentano il valore dei servizi forniti dagli intermediari finanziari misurati sulla base della differenza tra tassi di interesse attivi e passivi applicati alla clientela. Questa voce

elevati esborsi nel 2005 dovuti alle consegne al Ministero della Difesa, connessi allo sviluppo del programma militare Eurofighter.

Il tasso medio annuo reale di crescita delle prestazioni sociali si è ulteriormente ridotto rispetto al periodo 1996-2000. Agli effetti espansivi nominali connessi a un elevato adeguamento automatico delle pensioni alla dinamica dei prezzi, all'integrazione degli importi di alcune prestazioni previdenziali e assistenziali nel 2002 (quelle di importo inferiore a 516 euro mensili) e a una elevata spesa dei trattamenti di invalidità civile e di guerra – per il forte smaltimento di pratiche arretrate nel 2002 e 2003 -, hanno fatto seguito gli effetti di contenimento della spesa dovuti all'inasprimento dei requisiti per l'accesso al pensionamento di anzianità, nella seconda metà del 2004 e, a causa del meccanismo delle "finestre", anche nel 2005, anno in cui si sono verificati anche l'impatto degli incentivi al posticipo del pensionamento e una crescita contenuta di tutte le componenti delle prestazioni sociali.

I contributi alla produzione subiscono una riduzione annua media anche in termini nominali, riflettendo la riduzione verificatasi in ognuno degli anni nello Stato. Le principali branche di attività che hanno subito riduzioni di tali contributi sono state quelle dei trasporti e comunicazioni, del commercio all'ingrosso e al dettaglio, dell'agricoltura e dell'istruzione.

La spesa in conto capitale mostra un notevole tasso annuo di crescita reale, condizionato da due picchi nei trasferimenti alle imprese nel 2001 e nel 2003.

Il periodo *2006-2011* sperimenta un contenimento all'1,1 per cento del tasso di crescita medio annuo in termini reali della spesa corrente primaria, in riduzione rispetto ai valori di lungo periodo intorno al 2,2 per cento. Nei sei anni i tassi reali sono stati sempre al di sotto di tale limite e, in particolare, nel 2011 il tasso è stato negativo, come solo era accaduto nel biennio 1994-1995, e pari al -1 per cento.

La politica di bilancio ha visto susseguirsi comportamenti differenziati. Nel biennio 2006-2007 gli interventi correttivi sono stati mitigati dal reintegro di alcune spese reso possibile dal manifestarsi di un inatteso extragettito fiscale; nel 2008 la manovra è stata di natura leggermente espansiva e nel 2009 alla manovra correttiva hanno fatto seguito una serie di provvedimenti anticrisi, molti dei quali con impatto nullo sull'indebitamento netto della PA ma con effetti di ricomposizione della spesa. Nel biennio 2010-2011 le misure correttive consentono una inversione di tendenza nei conti pubblici che fanno registrare andamenti "virtuosi" della spesa corrente primaria e, per la prima volta, una diminuzione in termini nominali delle spese complessive primarie.

Nel quinquennio 2006-2010 si ridimensiona notevolmente il tasso annuo nominale di crescita dei redditi da lavoro e sostanzialmente si azzera quello in termini reali. L'occupazione pubblica sperimenta una riduzione di un ammontare pari a circa 155.000 unità di lavoro. Tali effetti sono amplificati dagli esiti del 2011 che registra, per la prima volta dal 1998, una riduzione in termini nominali della spesa per redditi, pari all'1,2 per cento rispetto al 2010, che ha riflesso una ulteriore diminuzione degli occupati (-1,3 per cento). Nel periodo trova conclusione la tornata contrattuale relativa al biennio 2004-2005 e vengono concessi gli aumenti retributivi dei rinnovi dei due bienni economici successivi, il 2006-2007 e il 2008-2009. Si scontano le numerose misure correttive disposte e, in particolare, quelle relative al settore

rende piuttosto erratico l'andamento dei consumi intermedi. Nel 2004 il forte incremento dei SIFIM è legato alla riclassificazione della Cassa depositi e prestiti, a seguito della trasformazione dell'assetto societario e della missione istituzionale, tra gli intermediari finanziari, quindi al di fuori della PA, e all'allargamento del differenziale tra i tassi di mercato, in flessione, e i tassi praticati dalla stessa Cassa nell'ambito delle concessioni dei mutui alle amministrazioni pubbliche, specie quelle locali.

scolastico (legge finanziaria 2007 e decreto legge 112/2008) e della manovra prevista dal decreto legge 78/2010 che ha congelato i trattamenti economici dei dipendenti pubblici ai livelli del 2010, ha ridotto gli stipendi di importo più elevato e ha bloccato i rinnovi contrattuali relativi al triennio 2010-2012, consentendo la sola erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale.

Anche il tasso medio annuo di crescita degli acquisti di beni e servizi dei produttori market, sia nominale che reale, si riduce rispetto al quinquennio precedente in relazione, in gran parte, alle riduzioni consecutive della spesa farmaceutica ottenute anche tramite interventi di riduzione dei prezzi adottati dall'AIFA, già dal 2005, e di contenimento di spesa da parte delle Regioni coinvolte nei piani di rientro, che attuano una migliore regolazione dei volumi di spesa per le prestazioni (ospedaliere, specialistiche, riabilitative) acquistate da operatori privati accreditati, ottenuta tramite la definizione di tetti di spesa e l'attribuzione di budget di spesa. Nel 2010 si registra anche un calo delle erogazioni per l'assistenza ospedaliera convenzionata. Nel 2011 si verifica una forte contrazione delle prestazioni farmaceutiche.

Le prestazioni sociali mostrano nel periodo 2006-2011 un ridimensionamento del tasso annuo medio di crescita solo in termini nominali. Tuttavia è possibile distinguere due sottoperiodi: un primo, negli anni 2006-2009, in cui la crescita è più sostenuta e il biennio successivo che evidenzia invece un rallentamento della spesa. Il quadriennio 2006-2009 è stato caratterizzato da vari elementi di espansione della spesa non pensionistica. Un forte aumento delle erogazioni per le liquidazioni di fine rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, soprattutto nel comparto della scuola, l'introduzione degli assegni una tantum a sostegno della natalità (per i nati nel 2006), la rideterminazione degli importi degli assegni al nucleo familiare. Ma anche l'incremento delle pensioni di importo minore e il bonus a favore dei soggetti incapienti nel 2007 (in seguito all'utilizzo di parte dell'extragettito fiscale), forti aumenti – a causa degli effetti del ciclo economico – degli assegni di integrazione salariale e delle indennità di disoccupazione nel 2008 e, soprattutto, nel 2009, con l'impatto del potenziamento ed estensione degli strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione e di disoccupazione, l'effetto di tipo straordinario del bonus per famiglie, lavoratori e pensionati con bassi redditi nonché la concessione della "carta acquisti". La spesa pensionistica, viceversa, è stata contenuta dall'inasprimento dei requisiti per il pensionamento di anzianità. Nel biennio 2010-2011 si registra una minore indicizzazione ai prezzi delle pensioni, il contenimento dovuto all'innalzamento dei requisiti per il pensionamento di anzianità (dal gennaio dello scorso anno), il venir meno degli interventi di natura transitoria di sostegno al reddito nonché il rallentamento delle dinamiche di altre componenti di spesa.

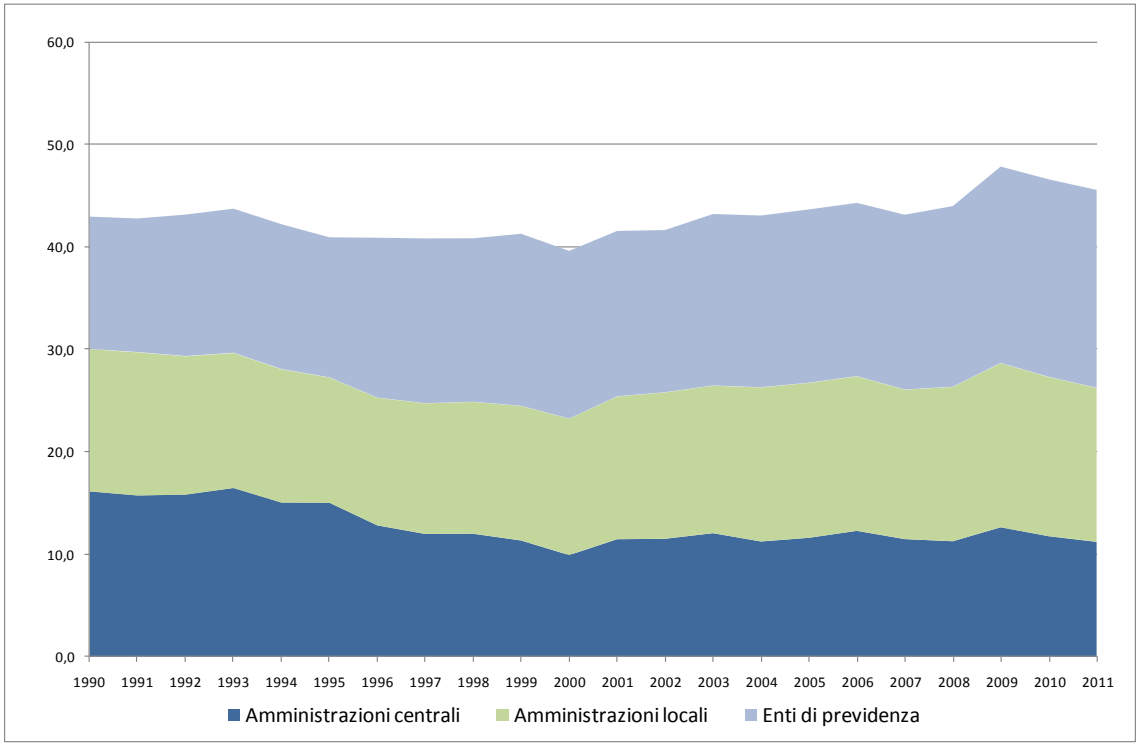
I consumi intermedi, dopo una riduzione in termini nominali nel 2006 dovuta agli effetti della legge finanziaria per quell'anno e a quelli definiti nel luglio successivo, sperimentano incrementi piuttosto sostenuti nel triennio 2007-2009. Nel 2007 e 2008 vengono consentite nuove spese finanziate dall'extragettito, e nel solo 2008 si scontano anche gli effetti delle spese per elezioni politiche e amministrative; nel 2009 si concentrano forti aumenti degli oneri per i SIFIM e delle consegne al Ministero della Difesa. Il biennio 2010-2011 vede invece il realizzarsi di comportamenti più virtuosi delle amministrazioni, indotti dalle consistenti manovre correttive.

A un ritorno alla crescita del tasso reale annuo dei contributi alla produzione si associa una forte contrazione, sempre in termini medi reali annui, della spesa in conto capitale in tutte le sue componenti. Il forte calo del 2011 riflette anche l'impatto derivante dalla vendita dei diritti d'uso delle frequenze elettromagnetiche.

1.3 La spesa per sottosettore delle Amministrazioni pubbliche: evoluzione e composizione

La spesa può essere analizzata anche in riferimento ai sottosettori e ai vari livelli di governo delle amministrazioni pubbliche. Il Grafico 1-6 evidenzia l'evoluzione della spesa primaria consolidata[18] dei tre sottosettori – Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali e Enti di previdenza - in percentuale del PIL nel periodo 1990-2011 e la Tavola 1-10 riporta, per alcuni anni, anche i dati relativi alla composizione percentuale.

Grafico 1-6 Spesa primaria per sottosettore delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1990-2011. Percentuali sul PIL



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Si osserva una notevole riduzione in percentuale del PIL della spesa delle Amministrazioni centrali, dal 16,1 per cento del 1990 all'11,2 per cento del 2011, un rilevante incremento dell'incidenza di quella sostenuta dagli Enti di previdenza, dal 12,9 per cento al 19,3 per cento del prodotto e un relativamente contenuto aumento sempre come quota del PIL della spesa delle Amministrazioni locali, dal 13,9 per cento al 15,1 per cento. Cambia quindi la composizione della spesa primaria della PA, con una forte riduzione del peso relativo alle Amministrazioni centrali (dal 37,5 al 24,5 per cento) e un corrispondente aumento dell'incidenza della spesa degli Enti previdenziali (dal 30,1 al 42,4 per cento).

[18] Cioè valutata al netto dei trasferimenti ad altri enti pubblici.

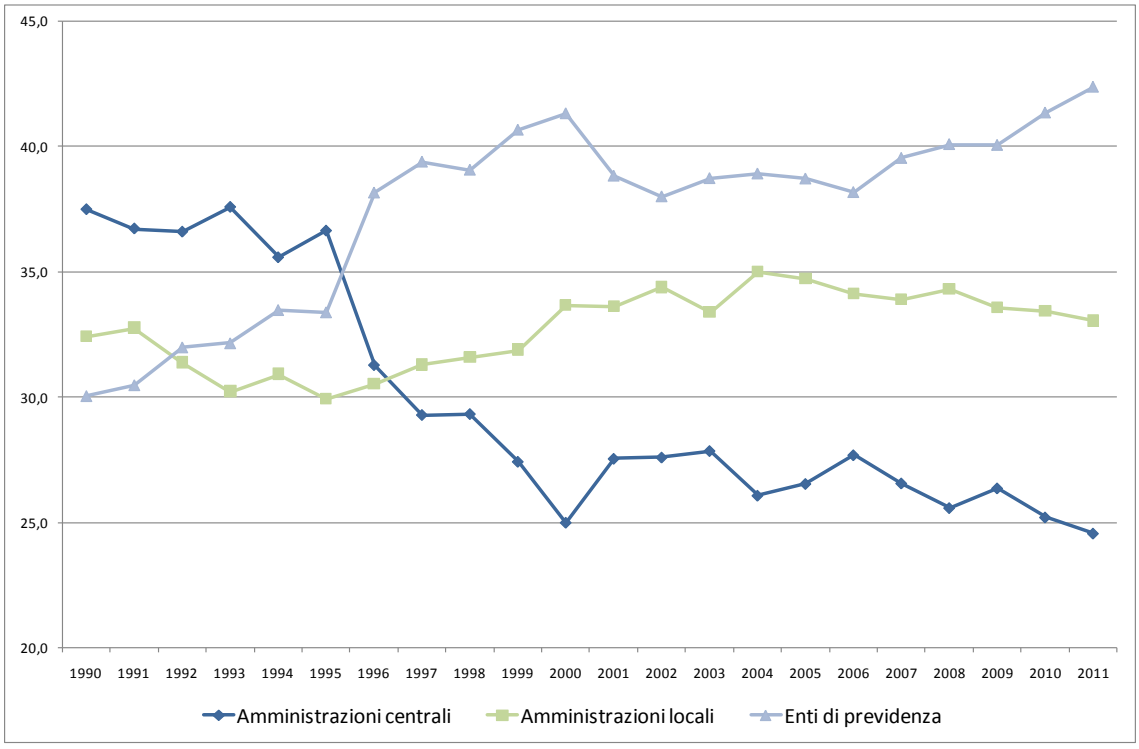
Tavola 1-10 Spesa primaria consolidata per sottosettore delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL e composizione percentuale

Sottosettore	1990		1995		2000		2005		2010		2011	
	Perc. PIL	Comp. Perc.	Perc. PIL	Comp. Perc.	Perc. PIL	Comp. Perc.	Perc. PIL	Comp. Perc.	Perc. PIL	Comp. Perc.	Perc. PIL	Comp. Perc.
Amministrazioni centrali	16,1	37,5	15,0	36,7	9,9	25,0	11,6	26,5	11,7	25,2	11,2	24,5
Amministrazioni locali	13,9	32,4	12,3	29,9	13,3	33,7	15,2	34,7	15,6	33,4	15,1	33,1
Enti di previdenza	12,9	30,1	13,7	33,4	16,4	41,3	16,9	38,7	19,3	41,4	19,3	42,4
Amministrazioni pubbliche	**43,0**	**100,0**	**41,0**	**100,0**	**39,6**	**100,0**	**43,7**	**100,0**	**46,6**	**100,0**	**45,6**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

La ricomposizione tra sottosettori si manifesta in modo particolarmente accentuato negli anni dal 1990 al 2000, come evidente nel Grafico 1-7. Al di là dei comportamenti di spesa dei singoli comparti, alcuni fenomeni precisi contribuiscono a spiegare lo spostamento nella titolarità delle erogazioni. Nel campo dell'istruzione, si ricordano sia il passaggio delle Università dal settore delle Amministrazioni centrali al settore locale avvenuto nel 1994 sia il dislocamento del personale tecnico-amministrativo della scuola (ATA) dagli Enti locali al comparto dello Stato nel 2000[19].

Grafico 1-7 Spesa primaria consolidata per sottosettore delle Amministrazioni pubbliche. Anni 1990-2011. Percentuali sul PIL



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Nell'ambito della protezione sociale, nel 1996 è passata all'INPDAP la gestione pensionistica del personale statale e dalla fine del 1998 vengono gestiti dall'INPS i trattamenti

[19] Nel Grafico 1.7, peraltro, questo passaggio non risulta evidente a causa della riduzione della quota della spesa delle Amministrazioni centrali sul complesso dovuta agli effetti della vendita delle licenze UMTS avvenuta nello stesso anno.

di invalidità civile, in precedenza erogati dal Ministero dell'interno. Nei primi anni del nuovo millennio inizia a produrre effetti finanziari consistenti il conferimento di nuove funzioni amministrative alle Regioni e agli Enti locali disposto con la cosiddetta legge Bassanini e attraverso i decreti legislativi di attuazione della seconda metà degli anni novanta. Si ricorda, infine, la fuoriuscita della Cassa depositi e prestiti dall'ambito della PA e, in particolare, dalle Amministrazioni centrali con ricollocazione nel settore istituzionale delle società finanziarie.

Il confronto tra sottosettori appare dunque relativamente più omogeneo negli ultimi dieci anni. La Tavola 1-11 riporta i dati relativi alla percentuale sul PIL, alla composizione percentuale e ai tassi di crescita cumulati della spesa primaria per sottosettore e per comparti in alcuni anni del periodo 2001-2011.

Tavola 1-11 Spesa primaria consolidata per sottosettore e comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL, composizione percentuale e crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100

Sottosettore e comparto	2001			2005			2010			2011		
	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100
Amministrazioni centrali	11,5	27,5	100,0	11,6	26,5	115,8	11,7	25,2	126,9	11,2	24,5	123,0
- di cui Stato	10,1	24,3	100,0	10,7	24,4	121,0	10,8	23,1	131,9	10,2	22,4	127,6
Amministrazioni locali	14,0	33,6	100,0	15,2	34,7	124,2	15,6	33,4	138,0	15,1	33,1	135,7
- di cui Regioni	2,3	5,5	100,0	2,4	5,6	122,4	2,3	4,9	124,2	2,2	4,8	120,6
- di cui Province	0,6	1,5	100,0	0,8	1,8	137,3	0,7	1,6	144,1	0,7	1,6	139,9
- di cui Comuni	4,0	9,6	100,0	4,1	9,4	117,3	4,0	8,7	125,1	3,9	8,5	122,5
- di cui Enti sanitari locali	6,0	14,4	100,0	6,7	15,3	127,8	7,3	15,6	150,3	7,1	15,5	149,3
Enti di previdenza	16,2	38,9	100,0	16,9	38,7	119,8	19,3	41,4	147,7	19,3	42,4	150,6
Amministrazioni pubbliche	**41,6**	**100,0**	**100,0**	**43,7**	**100,0**	**120,2**	**46,6**	**100,0**	**138,7**	**45,6**	**100,0**	**138,0**

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Come già riscontrato in precedenza per il lasso temporale più ampio, anche negli anni 2001-2011 si osserva una ricomposizione della spesa primaria della PA nel senso di una riduzione della quota relativa delle Amministrazioni centrali (dal 27,5 al 24,5 per cento) e un corrispondente incremento dell'incidenza degli Enti di previdenza (dal 38,9 al 42,4 per cento). Inoltre, all'interno del settore delle Amministrazioni locali, relativamente stabile nel complesso (intorno al 33 per cento), si riduce il peso delle Regioni e dei Comuni mentre aumenta quello degli Enti sanitari locali.

In termini di crescita cumulata nel decennio, l'incremento della spesa delle Amministrazioni centrali risulta sostanzialmente pari a quello delle Regioni e dei Comuni (poco oltre il 20 per cento), mentre appare ben più consistente l'espansione delle uscite primarie degli Enti sanitari locali (circa il 49 per cento) e degli Enti di previdenza (circa il 50 per cento). L'aumento cumulato dalla spesa delle Province si trova in una posizione intermedia (circa il 40 per cento).

Tra le principali voci[20], sempre nel periodo 2001-2011, la spesa per redditi da lavoro dipendente registra un lieve aumento, in termini di composizione percentuale, per il sottosettore delle Amministrazioni centrali dovuto agli enti diversi dallo Stato, che registra invece una riduzione del peso relativo (Tavola 1-12).

[20] Si tratta delle principali voci comuni a tutti i comparti, non considerando quindi ad esempio le prestazioni sociali che caratterizzano la spesa degli Enti di previdenza.

In termini di occupazione, dal 2001 al 2010, si realizza una riduzione dell'1,6 per cento per il complesso delle Amministrazioni pubbliche che sintetizza, da un lato, contrazioni nelle Amministrazioni centrali e soprattutto negli Enti di previdenza – pari rispettivamente al 3,3 per cento e all'11,4 per cento - e, dall'altro, un incremento delle unità di lavoro dell'1 per cento nelle Amministrazioni locali. Si deve sottolineare come si riscontrino comportamenti differenziati per gli enti di minori dimensioni. Nell'ambito delle Amministrazioni locali, a fronte di una diminuzione del 5,5 per cento delle unità di lavoro degli Enti territoriali (Regioni, Province e Comuni) e di un aumento contenuto allo 0,7 per cento per gli Enti sanitari locali, si registra un incremento molto rilevante, pari al 28,1 per cento, per l'insieme delle altre amministrazioni locali. Una consistente espansione delle unità occupate negli enti minori è evidente anche all'interno delle Amministrazioni centrali, con una crescita del 18,5 per cento - sempre nel periodo 2001-2010 – per il complesso delle amministrazioni diverse dallo Stato, che invece mostra un calo del 3,8 per cento.

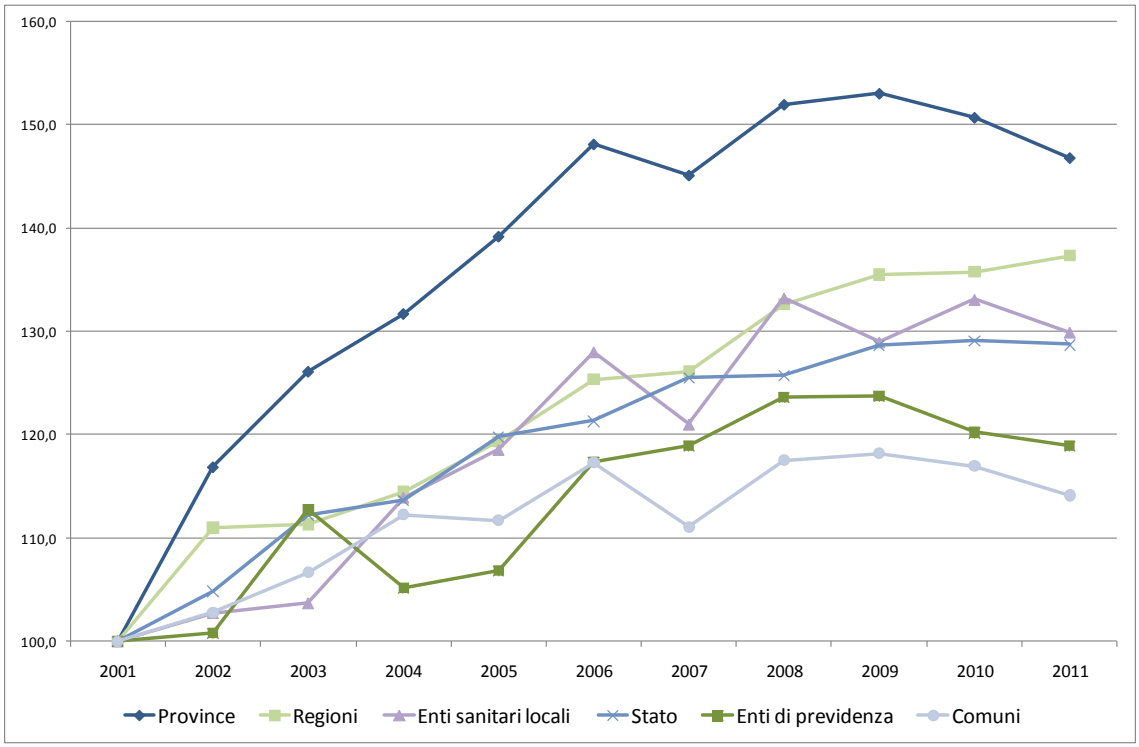
Tavola 1-12 Redditi da lavoro per sottosettore e comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL, composizione percentuale e crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100

Sottosettore e comparto	2001			2005			2010			2011		
	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100
Amministrazioni centrali	5,9	55,8	100,0	6,1	56,2	119,7	6,2	55,7	130,4	6,0	56,1	129,9
- di cui Stato	5,7	54,4	100,0	6,0	54,8	119,8	6,0	53,7	129,1	5,8	54,2	128,7
Amministrazioni locali	4,4	41,9	100,0	4,6	41,8	118,5	4,7	42,2	131,7	4,5	41,8	128,8
- di cui Regioni	0,4	3,4	100,0	0,4	3,5	119,4	0,4	3,6	135,8	0,4	3,7	137,4
- di cui Province	0,1	1,2	100,0	0,2	1,4	139,2	0,2	1,4	150,7	0,1	1,4	146,8
- di cui Comuni	1,1	10,8	100,0	1,1	10,1	111,7	1,1	9,6	117,0	1,0	9,5	114,1
- di cui Enti sanitari locali	2,2	21,4	100,0	2,3	21,3	118,5	2,4	21,8	133,1	2,3	21,5	129,9
Enti di previdenza	0,2	2,2	100,0	0,2	2,0	106,8	0,2	2,1	120,2	0,2	2,1	118,9
Amministrazioni pubbliche	**10,5**	**100,0**	**100,0**	**10,9**	**100,0**	**118,9**	**11,1**	**100,0**	**130,7**	**10,8**	**100,0**	**129,2**

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Nell'ambito delle Amministrazioni locali aumenta il peso relativo dei redditi da lavoro delle Province, delle Regioni e degli Enti sanitari locali, mentre si ridimensiona la quota relativa dei Comuni. Guardando ai singoli comparti, si osserva (Grafico 1-8) che le Province mostrano la crescita più sostenuta in tutto il periodo considerato (+46,8 per cento), seguite da Regioni (+37,4 per cento) ed Enti sanitari locali (+29,9 per cento). Al di sotto della media si evolvono invece i redditi da lavoro dello Stato (28,7 per cento) e, soprattutto, quelli degli Enti di previdenza (+18,9 per cento) e dei Comuni (+14,1 per cento).

Grafico 1-8 Redditi da lavoro per comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni 2001-2011. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Con riferimento ai consumi intermedi (Tavola 1-13), si riduce il peso relativo delle Amministrazioni centrali e degli Enti di previdenza mentre aumenta quello delle Amministrazioni locali a causa, in particolare, dell'incremento della quota afferente agli Enti sanitari locali, che è solo in parte compensato dalla riduzione della quota dei Comuni. La ricomposizione deriva sostanzialmente dalla crescita cumulata dei consumi intermedi degli Enti sanitari locali, che sono più che raddoppiati nel periodo in esame (+107,3 per cento) e che hanno mostrato la dinamica cumulata più sostenuta di tutti i comparti a partire dal 2005 (Grafico 1-9).

Tavola 1-13 Consumi intermedi per sottosettore e comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL, composizione percentuale e crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100

Sottosettore e comparto	2001			2005			2010			2011		
	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100
Amministrazioni centrali	1,5	30,1	100,0	1,6	29,0	117,6	1,6	27,0	129,1	1,6	27,0	130,3
- di cui Stato	1,2	23,4	100,0	1,3	25,1	131,1	1,3	22,9	140,7	1,3	23,1	143,4
Amministrazioni locali	3,3	66,5	100,0	3,6	68,1	125,2	4,1	70,4	152,3	4,1	71,2	155,8
- di cui Regioni	0,3	5,2	100,0	0,3	5,8	138,0	0,3	5,4	149,3	0,3	5,2	147,0
- di cui Province	0,2	3,6	100,0	0,2	3,8	126,9	0,2	3,5	138,4	0,2	3,4	137,4
- di cui Comuni	1,5	29,8	100,0	1,4	26,1	107,4	1,5	25,9	125,2	1,5	26,3	128,6
- di cui Enti sanitari locali	1,1	22,0	100,0	1,4	26,3	146,3	1,8	30,6	200,1	1,8	31,3	207,3
Enti di previdenza	0,2	3,4	100,0	0,2	3,0	105,7	0,2	2,6	108,1	0,1	1,9	78,9
Amministrazioni pubbliche	**5,0**	**100,0**	**100,0**	**5,4**	**100,0**	**122,2**	**5,8**	**100,0**	**143,8**	**5,8**	**100,0**	**145,5**

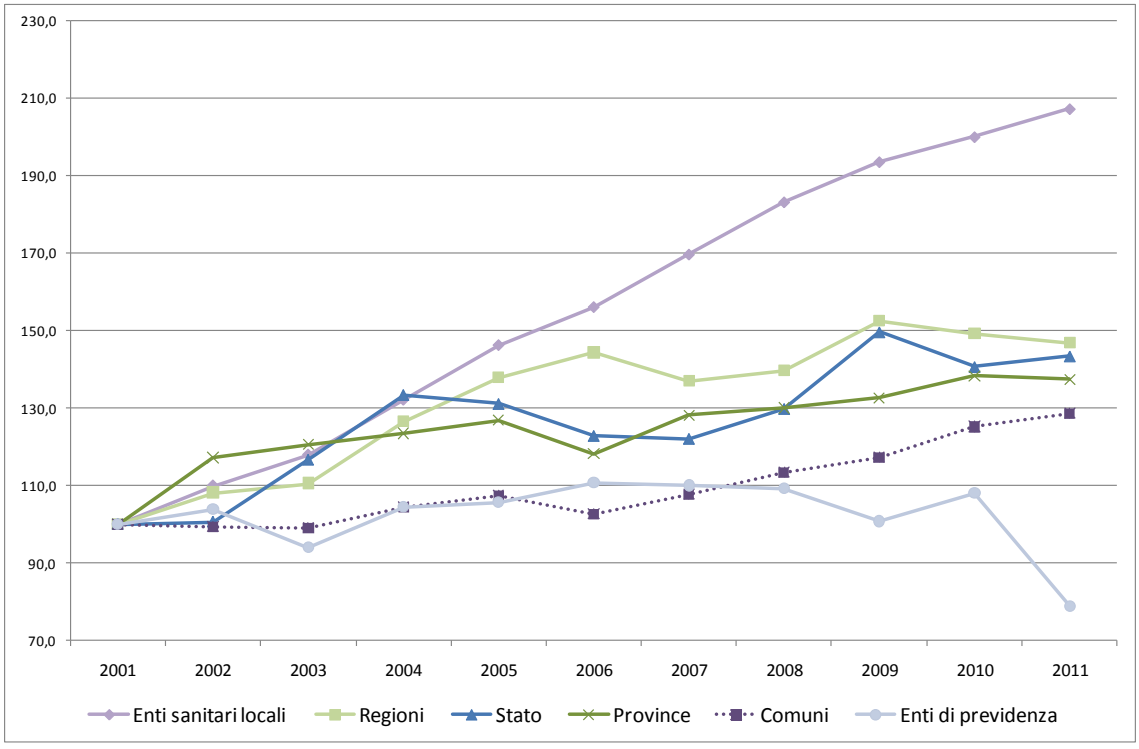
Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Dal 2001 al 2011, i consumi intermedi sono cresciuti più della media anche nelle Regioni (+47 per cento), mentre si sono espansi al di sotto di essa nello Stato (+43,4 per cento), nelle Province (+37,4 per cento), nei Comuni (+28,6 per cento). A causa della fortissima contrazione registrata nel 2011, i consumi intermedi degli Enti di previdenza sono risultati a un livello più basso rispetto a dieci anni prima.

Si deve sottolineare che la crescita cumulata della spesa statale per consumi intermedi risulta fortemente influenzata dalla componente funzionale relativa alla difesa, che ha registrato dal 2001 al 2010 una variazione superiore al 120 per cento scontando in larga misura l'andamento delle spese legate alle forniture militari per armamenti, classificate come è noto tra i consumi intermedi in base alle regole contabili europee del SEC95.

Con riferimento al decennio 2001-2010, di cui si dispone di dati per un confronto, si evidenzia come la crescita dei consumi intermedi statali del 40,7 per cento sostanzialmente si dimezza, riducendosi al 19,4 per cento, se considerata al netto di quelli relativi al comparto della difesa; risultando in tal caso la meno sostenuta tra quelle fatte registrare da tutti gli enti, a meno degli Enti di previdenza.

Grafico 1-9 Consumi intermedi per comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni 2001-2011. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Una evidente ricomposizione riguarda la spesa per investimenti al netto delle dismissioni, con una riduzione della quota delle Amministrazioni locali e un concomitante incremento di quelle degli Enti di previdenza e, soprattutto, delle Amministrazioni centrali. Gli investimenti delle Amministrazioni locali risultano nel 2011 appena sotto i livelli in valore assoluto del 2001. All'interno dello stesso sottosettore si è ridotta la spesa delle Regioni e dei Comuni di circa il 10 per cento, mentre è aumentata quella degli Enti sanitari locali del 43,7 per cento, che tuttavia registrano – come gli Enti territoriali - una forte caduta nel biennio 2010-2011. Le Amministrazioni centrali hanno sperimentato un incremento cumulato degli

investimenti del 20,8 per cento e, al loro interno, lo Stato del 21,3 per cento (Tavola 1-14 e Grafico 1-11).

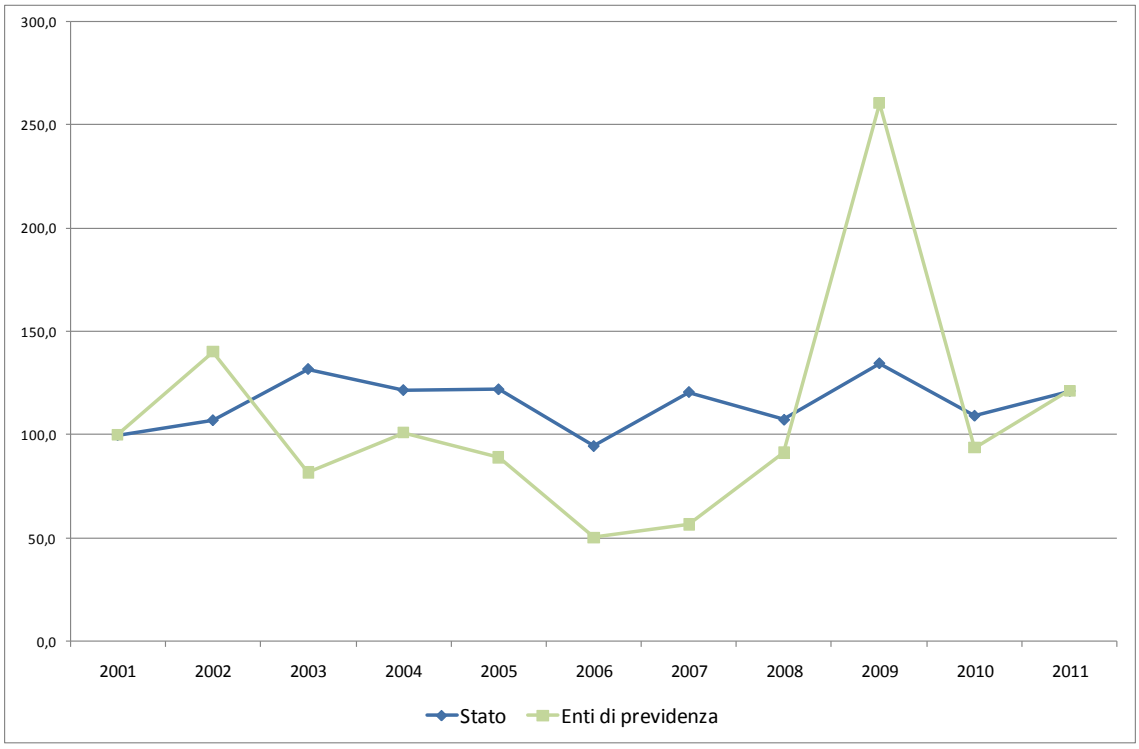
Tavola 1-14 Investimenti al netto delle dismissioni per sottosettore e comparto delle Amministrazioni pubbliche. Anni vari. Percentuali sul PIL, composizione percentuale e crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100

Sottosettore e comparto	2001			2005			2010			2011		
	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2001=100
Amministrazioni centrali	0,6	23,0	100,0	0,6	22,9	115,9	0,5	24,3	111,2	0,6	26,6	120,8
- di cui Stato	0,4	15,4	100,0	0,4	16,1	122,1	0,3	15,9	109,3	0,4	17,8	121,3
Amministrazioni locali	1,9	75,4	100,0	2,0	75,9	117,6	1,6	74,3	103,7	1,5	71,5	99,2
- di cui Regioni	0,3	12,9	100,0	0,3	13,0	118,0	0,3	11,8	97,0	0,2	11,1	90,5
- di cui Province	0,1	5,8	100,0	0,2	7,3	146,4	0,1	6,7	121,2	0,1	6,3	112,8
- di cui Comuni	1,1	44,2	100,0	1,1	43,4	114,7	0,9	40,2	95,8	0,8	38,8	91,8
- di cui Enti sanitari locali	0,1	5,9	100,0	0,1	5,5	109,5	0,2	8,5	151,0	0,2	8,1	143,7
Enti di previdenza	0,04	1,6	100,0	0,03	1,2	89,0	0,03	1,4	93,7	0,04	1,9	121,3
Amministrazioni pubbliche	**2,5**	**100,0**	**100,0**	**2,6**	**100,0**	**116,7**	**2,2**	**100,0**	**105,3**	**2,1**	**100,0**	**104,5**

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Il comparto dello Stato registra incrementi sino al 2003, cui seguono una tendenza alla riduzione nei tre anni successivi e un andamento altalenante in seguito (Grafico 1-10). Ugualmente irregolare è stata l'evoluzione degli investimenti degli Enti previdenziali, che cumulano una crescita nel 2011 pari a quella fatta registrare dallo Stato (21,3 per cento). Il picco del 2009 è dovuto il riacquisto da parte degli Enti previdenziali degli immobili ancora non venduti di precedenti operazioni di cartolarizzazione effettuate tramite società veicolo. Questi due comparti sono gli unici, tra quelli considerati, a mostrare incrementi nel 2011.

Grafico 1-10 Investimenti al netto delle dismissioni per Stato e Enti di previdenza delle Amministrazioni pubbliche. Anni 2001-2011. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

L'andamento degli investimenti negli Enti territoriali sembra risultare condizionato dalle misure di aggiustamento finanziario adottate per coinvolgere tali amministrazioni nel perseguimento degli obiettivi per i conti pubblici concordati in sede europea (Grafico 1-11).

Negli anni dal 2001 al 2004, le spese per investimenti non sono incluse nella disciplina del Patto di stabilità interno. In tale periodo si assiste a un loro aumento sostanzialmente costante in tutti e tre i comparti e specialmente nelle Province. Nel 2004, in particolare, l'incremento degli investimenti risulta molto pronunciato, scontando forse anche una accelerazione dei pagamenti in vista dell'applicazione per l'anno successivo delle nuove regole del Patto fissate nella legge finanziaria per il 2005, che prevedono un vincolo sulla spesa complessiva con l'espressa inclusione di un tetto alle spese in conto capitale, in linea con la più generale regola del tetto del 2 per cento alla crescita nominale delle spese di tutte le Amministrazioni pubbliche. Nel 2005 si assiste a una riduzione degli investimenti in tutti e tre i comparti, probabilmente anche in relazione al sostanziale blocco di talune fonti di entrata che contribuisce a rendere più stringenti i vincoli posti agli enti.

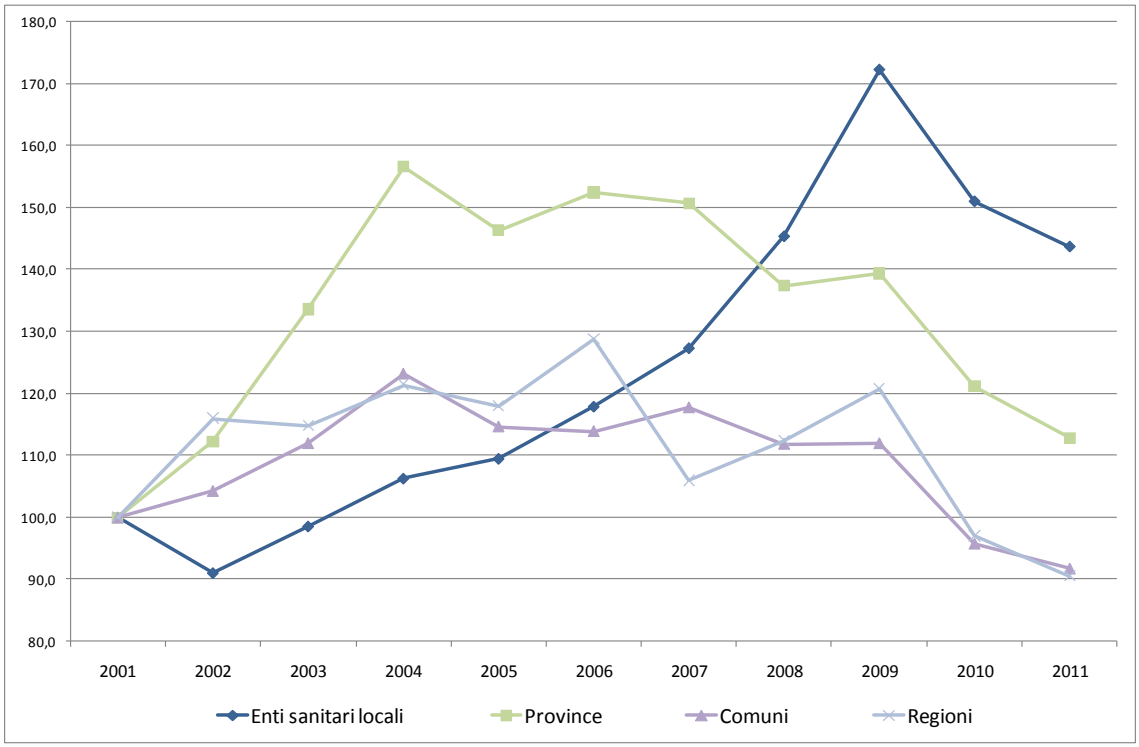
Per il 2006 il Patto prevede, nel tentativo anche di operare una riqualificazione della spesa, tetti differenziati rispetto al livelli raggiunti nel 2004, con tagli alle uscite di natura corrente e incrementi per le erogazioni in conto capitale, che tornano a crescere nelle Regioni e nelle Province.

Nel 2007, per le Regioni, si verifica una riduzione consistente degli investimenti probabilmente indotta dalle norme del Patto che non distinguono tra spese di carattere corrente e in conto capitale e richiedono comunque una diminuzione delle spese finali rispetto a quanto registrato nel 2005. Per gli Enti locali la disciplina torna sul controllo dei saldi lasciando maggiori margini di manovra alle amministrazioni: nelle Province si riscontra un calo negli investimenti mentre nei Comuni si verifica un aumento.

Nel 2008, per le Regioni gli obiettivi sulla spesa sono posti sia alla gestione di cassa che a quella di competenza. Si verifica un aumento degli investimenti connesso al mancato rispetto del Patto da parte di alcune regioni e alla esplicita esclusione dai vincoli delle spese in conto capitale cofinanziate dall'Unione Europea. Per gli Enti locali rimangono in vigore le regole sui saldi con contestuale introduzione di un sistema di competenza mista, che prevede vincoli posti alla competenza di parte corrente e alla cassa per la spesa in conto capitale. Diminuiscono gli investimenti sia nelle Province che nei Comuni, probabilmente anche in relazione alla riduzione dei trasferimenti correnti in entrata per le prime e alla reintroduzione del blocco all'impiego della leva fiscale per i secondi.

IL 2009 registra un ritorno alla crescita degli investimenti in tutti e tre i comparti in connessione alle rimodulazione delle regole intervenute in corso d'anno nell'ambito dei provvedimenti volti al sostegno dell'economia.

Grafico 1-11 Investimenti al netto delle dismissioni per comparto delle Amministrazioni locali. Anni 2001-2011. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2001=100



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Nel biennio 2010-2011 gli investimenti diminuiscono nuovamente, posizionandosi sui livelli di molti anni prima. Nel 2011, tuttavia, le compensazioni ottenute grazie ai Patti regionalizzati hanno limitato la caduta degli investimenti locali in un anno caratterizzato da obiettivi particolarmente impegnativi, basati anche sul taglio delle risorse trasferite.

1.3.1 Lo Stato all'interno del sottosettore delle Amministrazioni centrali

All'interno del sottosettore delle Amministrazioni centrali, il comparto dello Stato rappresenta la parte preponderante che, secondo gli schemi della contabilità nazionale, oltre alle spese dei Ministeri comprende quelle di Presidenza del consiglio dei ministri, organi costituzionali, Corte dei conti, Agenzie fiscali, TAR e Consiglio di Stato[21].

Ai fini di renderle simili alle componenti di spesa che saranno indagate nel paragrafo 1.4 relativo ai Ministeri del bilancio dello Stato, le uscite primarie del conto economico dello Stato sono state scomposte in "grandi aggregati" distinguendo tra spesa per il personale[22], di funzionamento[23] al netto del personale, per interventi[24], per investimenti al netto delle

[21] Gli altri enti che, oltre allo Stato così definito, compongono il complesso delle Amministrazioni centrali sono: Enti di regolazione dell'attività economica, Enti produttori di servizi economici, Autorità amministrative indipendenti, Enti a struttura associativa, Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali; Enti e Istituzioni di ricerca, Istituti e Stazioni sperimentali per la ricerca, Istituti zooprofilattici sperimentali e Stazioni sperimentali per l'industria.

[22] Che comprende la componente relativa all'IRAP.

[23] Le spese di funzionamento sono date dalla somma di acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market, consumi intermedi e premi di assicurazione.

[24] La spesa per interventi è distinta tra quella di natura corrente e quella in conto capitale. La prima comprende: contributi alla produzione, prestazioni sociali in denaro, aiuti internazionali, trasferimenti alla Unione Europea per la IV risorsa, e trasferimenti a

dismissioni e trasferimenti a enti pubblici. Sempre, inoltre, per un confronto coerente con il bilancio dello Stato[25], il periodo di osservazione va dal 2003 al 2011 (Tavola 1-15).

La spesa primaria al netto delle dismissioni[26] con una crescita del 29,1 per cento è passata dal 21,4 per cento del Pil nel 2003 al 23,5 per cento nel 2011 ed è composta per oltre la metà da trasferimenti ad altri enti pubblici (56,1 per cento nel 2011, pari al 13,2 per cento del PIL), che hanno mostrato l'espansione più elevata (+44,5 per cento). Si sono dunque ridimensionate le quote relative delle altre componenti.

Tavola 1-15 Spesa primaria per "grandi aggregati" del comparto dello Stato. Anni vari. Percentuali sul PIL, composizione percentuale e crescita nominale cumulata. Numeri indice 2003=100

Voci economiche	2003			2005			2010			2011		
	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2003=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2003=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2003=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	num.ind. 2003=100
Spese personale	6,3	29,5	100,0	6,3	28,7	106,7	6,3	25,6	114,9	6,2	26,2	114,7
Spese funzionamento netto personale	1,3	6,2	100,0	1,4	6,3	111,9	1,4	5,7	121,1	1,4	5,9	122,8
Interventi	2,6	12,0	100,0	2,5	11,4	104,2	2,6	10,4	115,3	2,4	10,2	110,1
di natura corrente	1,7	7,7	100,0	1,6	7,2	102,1	1,7	7,0	119,4	1,7	7,0	117,5
in conto capitale	0,9	4,3	100,0	0,9	4,2	107,8	0,9	3,5	107,8	0,7	3,2	96,8
Investimenti net. dismis.	0,5	2,2	100,0	0,4	1,9	92,5	0,3	1,4	82,9	0,4	1,6	92,0
Trasferimenti a enti pubblici	10,8	50,2	100,0	11,4	51,8	113,1	13,9	56,9	149,9	13,2	56,1	144,5
di natura corrente	9,1	42,2	100,0	10,5	47,9	124,4	13,1	53,6	167,8	12,5	53,2	162,6
in conto capitale	1,7	7,9	100,0	0,8	3,8	53,0	0,8	3,3	54,8	0,7	3,0	48,5
Spesa primaria net. dismis. consolidata	10,7	49,8	100,0	10,6	48,2	106,1	10,6	43,1	114,3	10,3	43,9	113,6
Spesa primaria net. dismis.	**21,4**	**100,0**	**100,0**	**22,0**	**100,0**	**109,6**	**24,5**	**100,0**	**132,2**	**23,5**	**100,0**	**129,1**

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Escludendo i trasferimenti agli altri enti pubblici, e quindi nell'ambito della spesa primaria consolidata al netto delle dismissioni, la parte più rilevante è assorbita dalle spese per il personale (59,7 per cento nel 2011), seguita da quella per interventi (23,3 per cento), dalle altre spese di funzionamento (13,4 per cento) e infine dagli investimenti (3,6 per cento) (Tavola 1-16).

istituzioni sociali private, famiglie e imprese. La seconda comprende: contributi agli investimenti e altri trasferimenti in conto capitale a famiglie, imprese e resto del mondo.

[25] Per come le spese sono trattate nel capitolo relativo alle spesa per il pubblico impiego.

[26] Tale spesa non comprende alcune voci, anche di importo negativo, non presenti nel bilancio finanziario dello Stato, che costituiscono comunque una componente molto limitata, inferiore all'1%, della spesa primaria del conto economico dello Stato.

Tavola 1-16 Spesa primaria al netto dismissioni consolidata del comparto dello Stato. Anni vari. Composizione percentuale

Voci economiche	2003	2005	2010	2011
Spese personale	59,1	59,4	59,4	59,7
Spese funzionamento netto personale	12,4	13,1	13,1	13,4
Interventi	24,0	23,6	24,2	23,3
di natura corrente	15,5	14,9	16,2	16,0
in conto capitale	8,5	8,7	8,1	7,3
Investimenti net. dismis.	4,5	3,9	3,2	3,6
Spesa primaria net. dismis. consolidata	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

A fronte di una crescita del 13,6 per cento di tale spesa consolidata negli ultimi otto anni, sia le spese di personale (+14,7 per cento) sia quelle relative alle altre spese di funzionamento (+22,8 per cento) si sono sviluppate più della media. Tuttavia, queste ultime spese risentono in particolare degli effetti derivanti dagli oneri per SIFIM e dell'andamento dei consumi intermedi della difesa. Al netto di tali impatti, le spese di funzionamento registrano in realtà una consistente riduzione del 4 per cento in termini nominali, nel periodo 2003-2010 di cui si dispone di dati (Grafico 1-12 e Grafico 1-13).

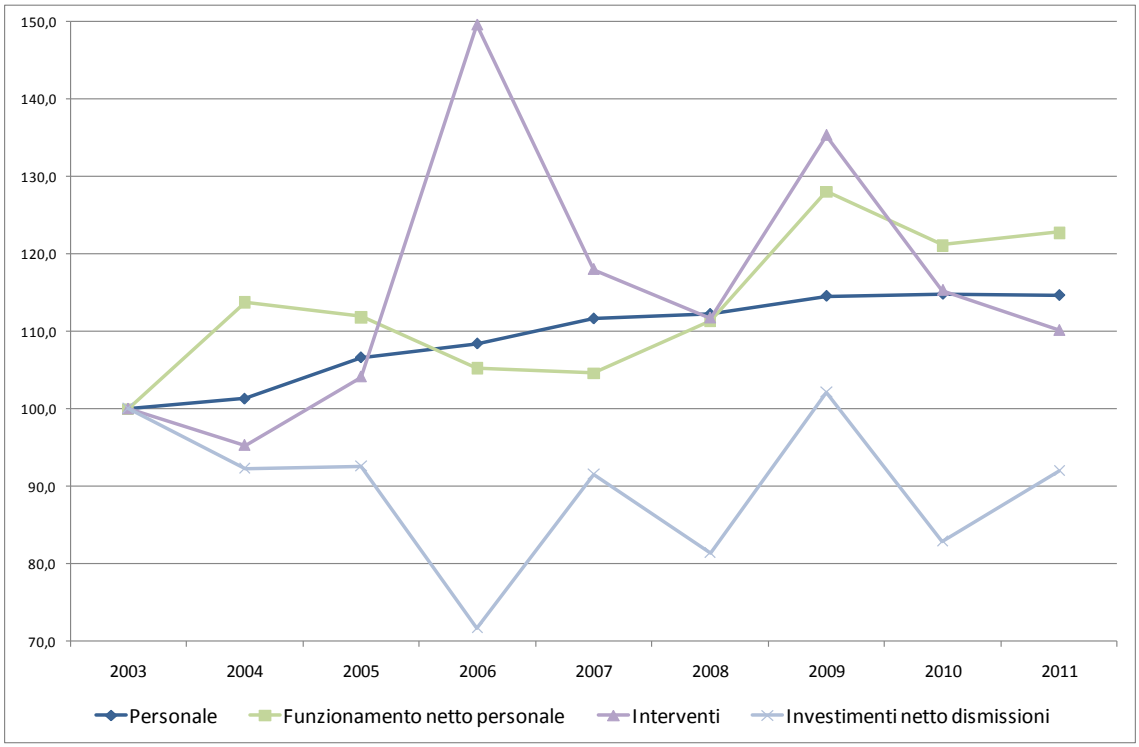
Una analisi approfondita delle spese per personale e per consumi intermedi viene effettuata in capitoli successivi del Rapporto.

Gli interventi mostrano un incremento più contenuto (10,1 per cento) – sempre nell'intervallo 2003-2011 - scontando la riduzione intervenuta nel 2011 nei trasferimenti in conto capitale alle imprese, per i quali si ricorda viceversa il picco del 2006 dovuto essenzialmente alla cancellazione dei crediti dello Stato verso la TAV e agli oneri straordinari derivanti dalla sentenza della Corte di giustizia europea per rimborsi IVA sugli autoveicoli utilizzati nello svolgimento dell'attività di impresa. Il forte incremento riscontrato nel 2009 è ascrivibile in larga misura alla corresponsione del bonus per i detentori di basso reddito e alla concessione della "social card", già ricordati, nonché alla erogazione di crediti di imposta per la rottamazione degli autoveicoli e dei motocicli e ai maggiori trasferimenti alle Ferrovie dello Stato (Grafico 1-12). Nell'intero periodo 2003-2011, la componente degli interventi di natura corrente mostra una crescita più sostenuta (17,5 per cento), alimentata in primo luogo dalle erogazioni verso l'estero e alle istituzioni sociali private.

Gli investimenti al netto delle dismissioni, dopo l'espansione nella prima parte del decennio sino al 2003, mostrano nel periodo in esame una riduzione (-8 per cento). Informazioni più dettagliate sino al 2010[27] indicano una tendenza alla riduzione per le macchine e attrezzature, i mezzi trasporto e gli investimenti in mobili e, viceversa, un profilo in crescita per le spese relative alle opere del genio civile (essenzialmente porti, condotte, opere per la difesa del suolo, linee ferroviarie).

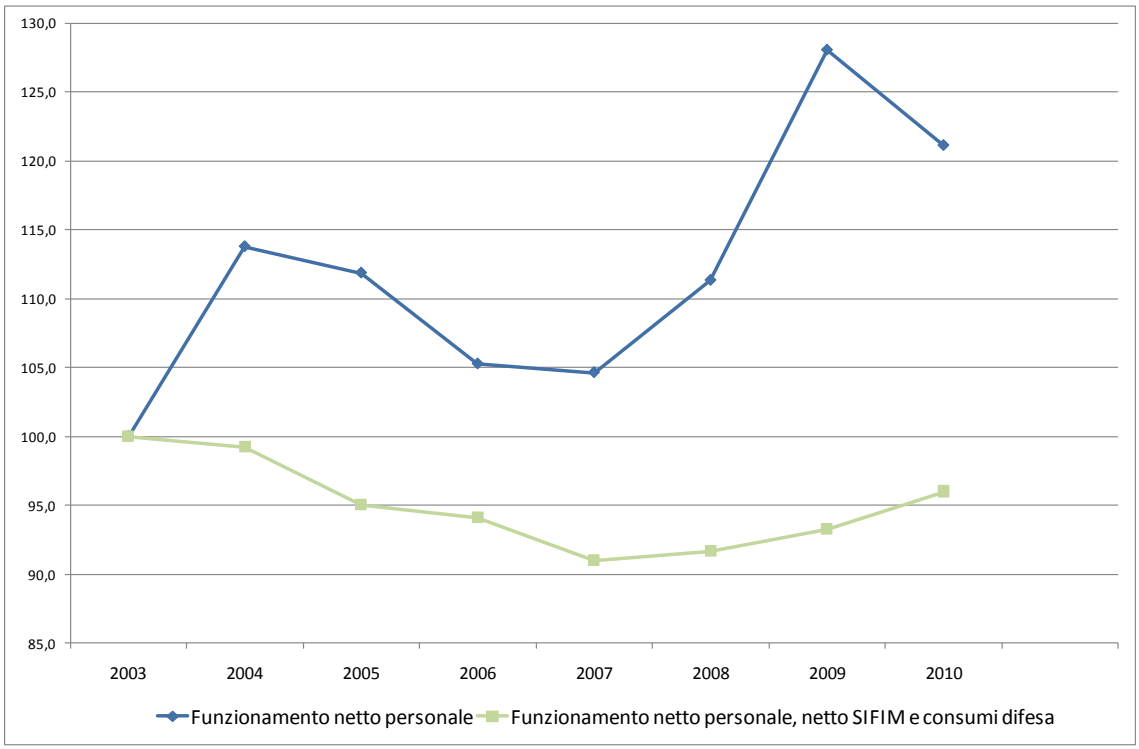
[27] Riferite all'intero sottosettore delle Amministrazioni centrali.

Grafico 1-12 Spese per " grandi aggregati" del comparto dello Stato. Anni 2003-2011. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2003=100



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

Grafico 1-13 Spese per il "grande aggregato" funzionamento al netto del personale del comparto dello Stato. Anni 2003-2010. Crescita nominale cumulata. Numeri indice 2003=100



Fonte: elaborazioni RGS su dati ISTAT

1.4 Il bilancio dello Stato

1.4.1 Le principali dimensioni finanziarie del bilancio dello Stato

Il quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato evidenzia, nel triennio 2008-2011, un progressivo miglioramento dei principali saldi (Tavola 1-17). Il risparmio pubblico (pari alla differenza tra entrate tributarie ed extratributarie e spese correnti), valutato in termini di competenza (impegnato a rendiconto), dopo la riduzione osservata tra il 2007 e il 2008, torna a crescere dal 2009 e registra un progressivo incremento da 23,5 a 46,1 miliardi nel 2011. Il saldo netto da finanziare di competenza (pari alla differenza tra entrate e spese finali) osserva negli stessi anni un analogo miglioramento. Nel 2011, ultimo anno di consuntivo, il saldo registra un valore positivo per circa 900 milioni di euro, dopo un triennio in cui, soprattutto per il rallentamento osservato dal lato delle entrate, avevano prevalso valori negativi.

L'andamento dei due saldi registra una maggiore variabilità nel più ampio periodo 2003-2011, sia relativamente agli aggregati di competenza che di cassa (versamenti e pagamenti complessivi in conto competenza e in conto residui). In termini di competenza, il risparmio pubblico mostra, pur conservando un valore comunque positivo, evidenti oscillazioni nel periodo considerato. In media, il saldo è pari a circa 28 miliardi di euro. In termini di cassa (Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Tavola 1-18), lo stesso saldo è risultato sempre negativo nel periodo considerato, tranne che negli anni 2006 e 2007, assumendo un valore medio pari a circa -8,3 miliardi di euro. In entrambi i casi, il valore più alto si riscontra nel 2007 (rispettivamente, 56 e 14 miliardi di euro), mentre i valori inferiori sono registrati nel 2005 (1,5 miliardi di euro), con riferimento agli importi di competenza, e nel 2011 (-22,1 miliardi di euro), con riferimento ai valori di cassa.

Negli anni 2003-2011, il saldo netto da finanziare mostra un andamento sostanzialmente analogo a quello del risparmio pubblico, sebbene su valori inferiori. Esso risulta essere pari, in media, a -17,5 miliardi, per competenza, e a -51,5 miliardi, in termini di cassa. In tal caso, i valori più elevati si registrano nel 2006 (+12,9 miliardi) con riferimento alla rilevazione di competenza, e nel 2007 per il corrispondente valore di cassa (-25,5 miliardi); diversamente, quelli più bassi si collocano nell'esercizio 2008 (-38 miliardi in termini di competenza e -68,6 miliardi in termini di cassa).

Tavola 1-17 Bilancio dello Stato: accertato e impegnato a rendiconto. Anni 2003-2011. Milioni di euro

TITOLI	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Entrate tributarie	367.408	380.062	377.854	429.363	444.168	446.165	439.017	441.614	452.731
Entrate extra-tributarie	34.150	35.715	44.105	48.759	49.382	49.400	66.150	61.791	65.698
Alienaz. ed ammort. beni patrim. e riscos. crediti	17.949	10.992	10.075	1.921	6.121	2.182	2.630	1.921	3.313
ENTRATE FINALI	**419.507**	**426.769**	**432.034**	**480.043**	**499.671**	**497.746**	**507.796**	**505.325**	**521.742**
Spese correnti	391.593	400.561	420.449	428.139	437.189	472.685	481.578	474.662	472.320
di cui interessi	71.304	60.964	70.671	70.800	68.202	79.867	73.239	69.523	73.748
Spese in c/capitale	60.035	47.364	46.794	38.954	53.157	63.052	58.913	52.282	48.502
SPESE FINALI	**451.629**	**447.925**	**467.243**	**467.094**	**490.346**	**535.737**	**540.492**	**526.944**	**520.822**
Risultati differenziali									
Risparmio pubblico	9.964	15.217	1.509	49.983	56.361	22.880	23.588	28.742	46.109
Saldo netto da finanziare	-32.122	-21.155	-35.210	12.949	9.325	-37.990	-32.695	-21.619	921

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Tavola 1-18 Bilancio dello Stato: versamenti e pagamenti totali. Anni 2003-2011. Milioni di euro

TITOLI	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Entrate tributarie	353.522	370.679	365.199	398.826	417.843	422.639	414.010	408.952	415.649
Entrate extra-tributarie	22.564	25.863	28.473	27.557	26.442	30.569	39.583	33.335	33.770
Alienaz. ed ammort. beni patrim. e riscos. crediti	17.943	10.992	10.073	1.906	6.110	2.155	2.609	1.855	3.238
ENTRATE FINALI	**394.029**	**407.534**	**403.745**	**428.289**	**450.395**	**455.363**	**456.202**	**444.142**	**452.657**
Spese correnti	394.109	397.144	410.086	421.831	430.276	463.065	469.577	452.441	471.545
di cui interessi	71.449	60.921	70.253	70.350	68.846	79.996	73.179	69.490	73.594
Spese in c/capitale	61.912	43.976	42.495	37.971	45.685	60.957	53.670	51.547	47.830
SPESE FINALI	**456.021**	**441.120**	**452.581**	**459.802**	**475.961**	**524.021**	**523.247**	**503.988**	**519.375**
Risultati differenziali									
Risparmio pubblico	-18.023	-602	-16.414	4.552	14.009	-9.857	-15.984	-10.154	-22.126
Saldo netto da finanziare	-61.992	-33.586	-48.836	-31.513	-25.566	-68.658	-67.045	-59.846	-66.718

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Le entrate finali accertate sono pari a circa 521 miliardi di euro nel 2011 e a circa 476,7 miliardi, in media, nel periodo 2003-2011. Negli stessi anni, le entrate finali evidenziano una costante tendenza all'aumento con una crescita, in valore assoluto, pari a circa 100 miliardi (+24,5 per cento rispetto al 2003). Contribuiscono, in larga parte, a tale andamento le entrate tributarie (+85 miliardi) e in misura più contenuta quelle extratributarie (+31 miliardi), che comunque quasi raddoppiano il proprio ammontare nell'arco di tempo analizzato. Al contrario, si riducono le entrate in conto capitale (-14 miliardi), che risultano essenzialmente determinate dagli introiti derivanti dalle vendite di beni immobiliari.

Le entrate registrate secondo il criterio di cassa evidenziano un valore inferiore a quelle di competenza nel 2011. Le differenze si spiegano, da un lato, con riferimento alle somme da versare relativamente alle entrate tributarie, e, dall'altro, per il differente livello delle entrate extra-tributarie. A tale ultimo riguardo, sono le entrate legate ai ruoli relativi a sanzioni e interessi a mostrare la più ampia divergenza tra i dati di accertamento e quelli di incasso, con un valore del primo aggregato che registra valori più elevati degli incassi effettivamente conseguiti. Nell'ultimo anno del periodo considerato le entrate finali ammontano dunque a circa 452 miliardi di euro con un trend sostanzialmente analogo a quanto osservato per le corrispondenti voci di competenza. Come per le entrate di competenza, la crescita nel periodo 2003-2011 è trainata soprattutto dalle entrate tributarie, anche se in questo caso l'aumento risulta più contenuto (circa 62 miliardi di euro).

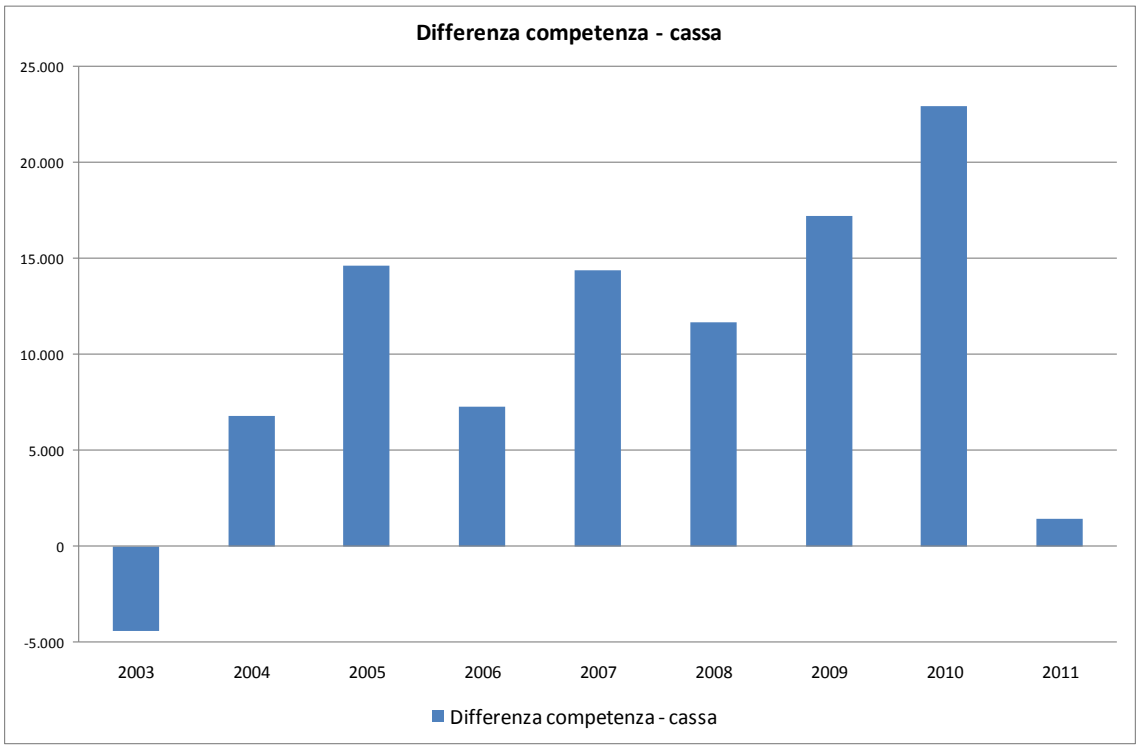
Le spese finali di competenza ammontano nel 2011 a 520,8 miliardi, circa 25 miliardi oltre la media del periodo 2003-2011 (pari a 494,2 miliardi). L'incremento complessivo in questi anni è di circa 69 miliardi di euro, ma all'interno di questo intervallo è possibile distinguere due diverse fasi. Tra il 2003 e il 2009, le spese finali registrano infatti un andamento crescente fino a raggiungere nell'ultimo anno un importo pari a circa 540 miliardi. Questa tendenza si inverte, invece, nel biennio finale del periodo considerato con una riduzione complessiva pari a circa 20 miliardi nel biennio 2010-2011, anche per effetto delle manovre di risanamento dei conti pubblici varate negli anni precedenti, in particolare, dal 2008.

L'evoluzione delle spese correnti, che nel periodo 2003-2009 registrano un incremento di circa 85 miliardi cui segue una riduzione di 9,2 miliardi nel biennio 2010-2011, spiegano la dinamica osservata per il complesso della spesa. La spesa in conto capitale, nel periodo 2003-2011, si riduce complessivamente di 11,5 miliardi, circa il 19 per cento del valore iniziale. La riduzione non risulta tuttavia lineare nel periodo osservato. Il totale delle uscite di conto capitale mostra una prima riduzione tra il 2003 e 2006; cresce fino al 2008 e poi torna a ridursi negli esercizi successivi fino al 2011 quanto si attesta di nuovo sui livelli del 2004.

Il livello dei pagamenti risulta sostanzialmente analogo a quello degli impegni nel 2011 (circa 519 miliardi). Parzialmente differente è tuttavia l'evoluzione registrata nel periodo 2003-2011. Tali uscite crescono negli anni 2003-2009; registrano una flessione nel 2010, e riprendono a crescere nel 2011. A determinare questo andamento concorrono principalmente le spese correnti, mentre sostanzialmente stabile è il livello delle spese in conto capitale.

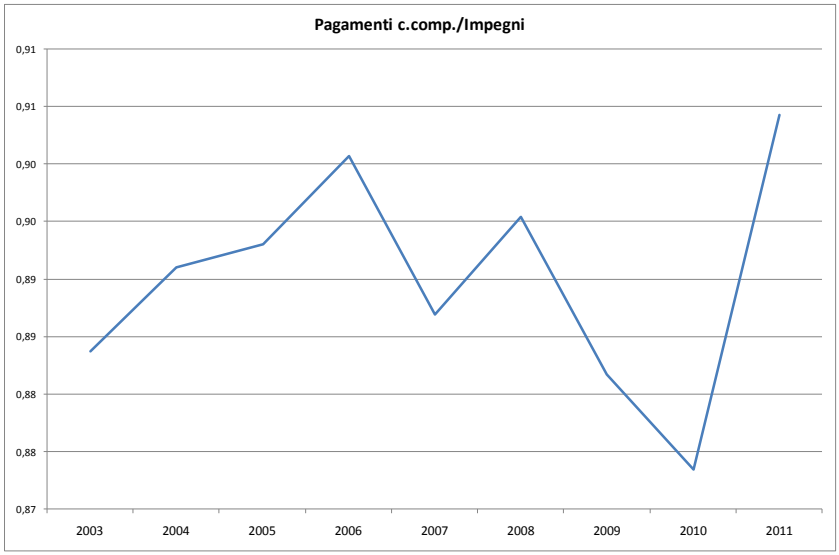
Guardando alla fase della gestione, una notazione particolare riguarda il confronto tra le uscite rilevate secondo il criterio di competenza e quelle registrate per cassa (Grafico 1-14). In questo caso si rileva come nell'ultimo anno il divario tra le uscite registrate secondo i due diversi momenti contabili tenda ad annullarsi, dopo che nei precedenti esercizi aveva invece sperimentato un progressivo incremento. Si osserva in particolare, nell'ultimo esercizio, sia un miglioramento della capacità di pagamento delle amministrazioni (Grafico 1-15) rispetto a quanto impegnato nel corso dell'esercizio (espressa dal rapporto tra i pagamenti in conto competenza e il totale delle risorse impegnate nell'esercizio), sia un incremento della capacità di smaltimento dei residui passivi (misurata dal rapporto tra i pagamenti in conto residui e lo stock dei residui esistente all'inizio di ciascun esercizio finanziario) (Grafico 1-16).

Grafico 1-14 Bilancio dello Stato: differenza tra impegni a rendiconto e pagamenti totali. Milioni di euro



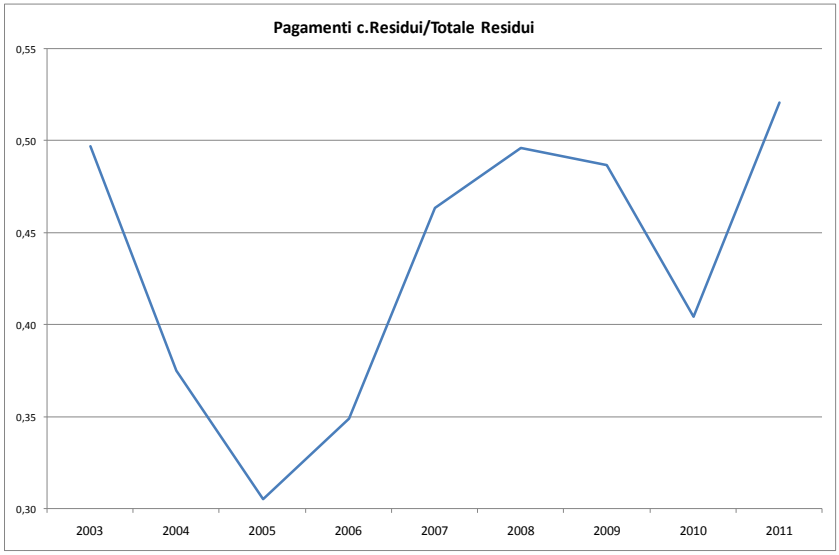
Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Grafico 1-15 Bilancio dello Stato: pagamenti in conto competenza su impegni a rendiconto. Valori percentuali



Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Grafico 1-16 Bilancio dello Stato: pagamenti in conto residui su consistenza iniziale residui. Valori percentuali



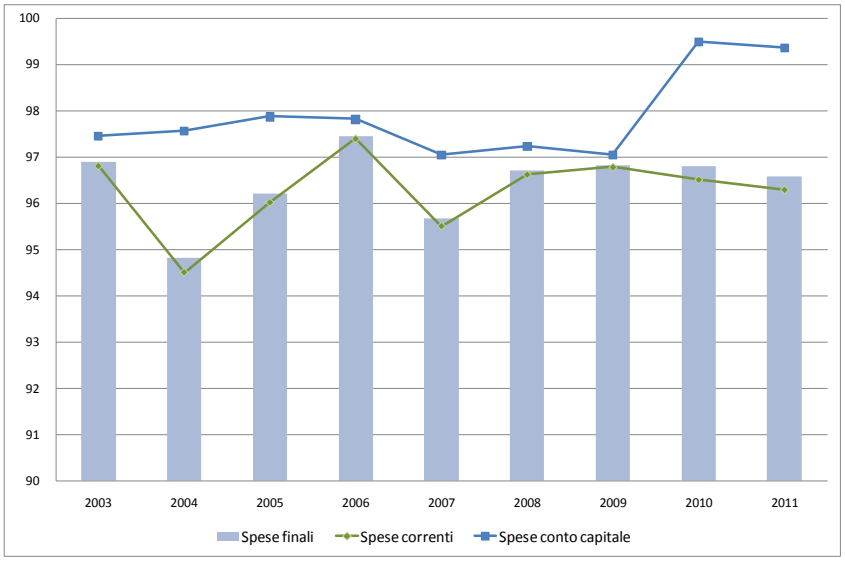
Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Tende invece a stabilizzarsi, su valori prossimi al 97 per cento, la quota di risorse impegnate rispetto alle dotazioni definitive di bilancio nel corso dell'ultimo quadriennio del periodo considerato. Risulta più elevata, in questo caso, la quota riferibile alle uscite di conto capitale che soprattutto nel biennio finale evidenzia un differenziale positivo rispetto al corrispondente rapporto tra impegni e stanziamenti per le spese di parte corrente (Grafico 1-17a).

Incide su quest'ultima osservazione, per una parte rilevante, la dimensione degli impegni per conservazione fondi. Guardando ai soli impegni di competenza, infatti, la quota delle risorse impegnate sugli stanziamenti definitivi si riduce di circa 15 punti percentuali, con punte anche di 24 punti percentuali nel 2007, anno dal quale si osserva comunque un certo incremento del rapporto tra le due grandezze di bilancio (Fonte: **elaborazioni** RGS su dati bilancio dello Stato.

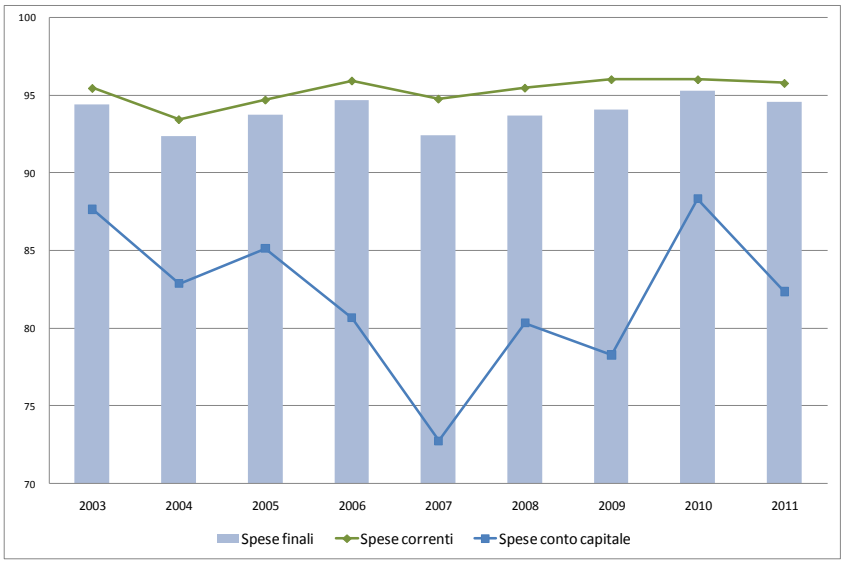
Grafico 1-17b). Questa differenza risulta meno evidente per le spese di parte corrente e, dato il loro peso sul totale delle spese finali, sulla spesa complessiva. Per i due aggregati di spesa lo scostamento tra le due osservazioni ammonta infatti rispettivamente a 1 e a 2,5 punti percentuali.

Grafico 1-17a Impegni a rendiconto su stanziamenti definitivi di competenza. Valori percentuali



Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Grafico 1-17b Impegni di competenza su stanziamenti definitivi di competenza. Valori percentuali



Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

1.4.2 Analisi economica della spesa

Un più elevato dettaglio sull'evoluzione della spesa per il periodo 2003-2011 può essere colto guardando alle categorie economiche che compongono l'aggregato delle spese finali (Tavola 1-19).

Tra le spese di parte corrente, in particolare, si osserva un progressivo e rilevante incremento - che ammonta tra il 2003 e il 2011 a circa 61 miliardi di euro (pari al 38 per cento del valore del 2003) - dei trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche. Le maggiori risorse riguardano soprattutto i trasferimenti destinati agli enti di previdenza e agli enti del settore sanitario. Aumentano anche le spese relative ai redditi da lavoro dipendente (complessivamente di circa 11,5 miliardi tra il 2003 e il 2011), ma in questo caso, ad un iniziale aumento - negli anni 2003-2008 - segue una fase di riduzione nell'ultimo triennio del periodo considerato. Incidono su questa dinamica, come sarà più diffusamente illustrato nell'apposito capitolo, le misure di contenimento delle spese per il pubblico impiego che hanno agito prevalentemente attraverso il blocco del *turn-over* e la limitazione degli incrementi stipendiali. Una complessiva riduzione (circa 2,7 miliardi) si registra per i consumi intermedi. Anche in questo caso sono, soprattutto nella fase finale del periodo 2003-2011, gli interventi di contenimento disposti nel corso dell'ultimo triennio a determinare il risultato osservato.

Nell'ambito della spesa in conto capitale, le spese per contributi agli investimenti alle altre amministrazioni pubbliche e alle imprese private giustificano in larga parte la variabilità dell'aggregato complessivo nel periodo considerato. In particolare, per i contributi agli investimenti ad altre amministrazioni pubbliche, incide il livello degli impegni relativi al Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione e i contributi in conto impianti ad ANAS per la realizzazione di infrastrutture. I contributi agli investimenti alle imprese, dal canto loro, scontano prevalentemente l'impiego delle risorse relative al Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese, alla concessione di crediti d'imposta sugli investimenti nelle aree svantaggiate e sugli incrementi occupazionali. Evidenti oscillazioni si osservano anche per la voce relativa agli altri trasferimenti in conto capitale, legati sostanzialmente alla dinamica del Fondo per lo sviluppo e la coesione (ex Fondo per le aree sottoutilizzate).

Tavola 1-19 Bilancio dello Stato: impegnato a rendiconto per categorie economiche. Anni 2003-2011. Milioni di euro

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	77.388	79.486	81.743	88.214	84.783	90.364	89.663	88.855	88.859
CONSUMI INTERMEDI	13.693	13.769	12.782	12.163	10.980	11.341	13.107	9.800	10.969
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4.278	4.339	4.391	4.844	4.550	4.878	4.765	4.715	4.776
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	159.535	168.059	175.285	182.512	194.710	208.932	216.567	222.661	220.795
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	3.512	4.102	3.862	4.669	6.746	4.583	6.770	4.562	3.949
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	5.205	5.248	4.875	4.599	5.805	5.157	4.423	4.705	4.580
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	1.589	1.505	1.615	1.576	2.629	1.938	1.573	1.667	1.696
RISORSE PROPRIE CEE	12.822	14.138	14.480	14.577	14.410	15.500	-	-	-
RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	-	-	-	-	-	-	15.829	15.429	16.789
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	71.304	60.964	70.671	70.800	68.202	79.867	73.239	69.523	73.748
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	41.519	47.662	49.294	43.273	43.628	49.090	52.863	51.104	45.157
AMMORTAMENTI	163	163	18	163	163	186	350	186	186
ALTRE USCITE CORRENTI	586	1.125	1.433	751	582	849	2.429	1.455	815
TOTALE SPESE CORRENTI	391.593	400.561	420.449	428.139	437.189	472.685	481.578	474.662	472.320
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	5.747	5.659	6.170	4.138	6.120	7.090	6.986	7.326	5.694
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	19.275	19.139	16.768	14.769	19.547	25.139	22.186	20.456	16.217
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	13.440	11.705	8.233	10.107	10.373	10.476	14.008	11.629	8.062
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	258	115	122	130	152	126	101	52	54
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	222	252	396	399	1.016	430	853	770	869
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	13.977	4.445	8.729	8.626	15.008	10.106	10.197	6.718	12.217
ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	7.116	6.049	6.375	784	941	9.685	4.583	5.331	5.390
TOTALE SPESE CONTO CAPITALE	60.035	47.364	46.794	38.954	53.157	63.052	58.913	52.282	48.502
TOTALE SPESE FINALI	451.629	447.925	467.243	467.094	490.346	535.737	540.492	526.944	520.822

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato vari anni

L'evoluzione dei dati di cassa evidenzia un andamento simile a quanto osservato per le corrispondenti voci di competenza (Tavola 1-20). Anche in questo caso, l'evoluzione dell'aggregato complessivo è prevalentemente spiegata dai pagamenti correnti. I pagamenti in conto capitale, come per gli omologhi valori di competenza, mostrano un andamento caratterizzato da una elevata variabilità.

Tavola 1-20 Bilancio dello Stato: pagato a rendiconto per categorie economiche. Anni 2003-2011. Milioni di euro

	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Pagato totale	Di cui: Pagato CP (%)	pagato totale	Di cui: Pagato CP (%)	pagato totale	Di cui: Pagato CP (%)	pagato totale	Di cui: Pagato CP (%)	pagato totale	Di cui: Pagato CP (%)	pagato totale	Di cui: Pagato CP (%)	pagato totale	Di cui: Pagato CP (%)	pagato totale	Di cui: Pagato CP (%)	pagato totale	Di cui: Pagato CP (%)
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	77.486	95,5	77.095	97,2	79.096	97,3	86.862	98,4	82.527	98,7	87.967	98,4	88.074	98,1	87.516	98,0	89.870	96,8
CONSUMI INTERMEDI	13.749	65,6	13.342	68,8	12.986	68,6	12.613	71,7	11.541	69,9	10.781	74,5	13.468	78,5	9.726	75,7	10.761	80,8
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4.224	98,6	4.316	97,8	4.427	97,4	4.851	98,3	4.574	98,3	4.886	98,9	4.803	98,4	4.712	98,7	4.840	97,9
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	161.391	88,0	166.385	92,1	168.627	93,8	178.148	92,9	189.921	93,9	203.419	92,5	207.927	91,6	203.975	92,8	219.524	89,9
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	3.538	90,6	4.189	92,6	3.794	95,1	4.605	95,2	6.188	96,5	4.587	89,0	6.620	92,5	4.537	86,2	4.150	85,6
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	4.650	62,2	4.881	70,8	4.646	68,0	4.315	59,6	5.605	76,6	4.781	72,8	3.736	72,1	4.354	65,2	4.796	64,5
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	1.536	85,8	1.500	86,7	1.583	89,4	1.524	89,8	2.496	92,2	1.880	88,4	1.579	83,0	1.574	87,2	1.788	87,9
RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	13.117	97,7	14.138	100,0	14.480	100,0	14.577	100,0	14.410	100,0	15.500	100,0	15.829	100,0	15.429	100,0	16.789	100,0
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	71.449	99,4	60.921	99,5	70.253	99,6	70.350	99,1	68.846	98,6	79.996	99,6	73.179	99,7	69.490	99,6	73.594	99,6
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	42.403	93,8	49.084	96,8	49.002	99,9	43.060	99,7	43.667	99,2	48.617	99,5	53.143	98,7	50.094	99,6	44.695	98,4
AMMORTAMENTI	163	11,0	163	11,0	163	11,0	163	100,0	163	100,0	186	100,0	350	100,0	186	100,0	186	100,0
ALTRE USCITE CORRENTI	403	91,5	1.130	95,2	1.030	96,9	763	46,8	337	82,5	466	44,9	869	91,2	847	22,9	553	58,0
TOTALE TITOLO I	394.109	91,5	397.144	94,1	410.086	95,3	421.831	95,0	430.276	95,5	463.065	95,2	469.577	94,7	452.441	95,1	471.545	93,4
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	5.820	41,8	5.688	45,0	5.610	46,4	3.614	38,4	6.483	45,1	6.284	58,4	5.781	51,1	6.107	55,4	6.371	38,5
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	19.962	61,4	19.411	65,8	17.192	67,9	17.882	52,9	22.274	54,7	24.970	74,0	23.137	61,0	21.101	61,5	18.144	65,6
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	13.933	59,5	10.060	50,7	6.817	54,0	9.133	61,5	10.699	61,3	9.568	68,3	12.232	67,4	11.464	60,1	9.869	58,4
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	171	25,3	167	22,4	182	32,5	88	45,5	136	61,1	118	61,7	143	42,7	64	56,3	80	53,8
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	248	73,1	262	85,9	406	91,7	415	63,8	541	53,7	915	42,3	484	62,0	692	50,8	843	74,5
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	14.972	64,3	2.502	75,2	5.109	84,3	4.052	71,5	4.798	28,9	10.275	12,6	9.472	44,2	5.450	46,7	6.328	69,9
ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	6.807	82,8	5.886	47,9	7.179	51,3	2.787	10,9	752	68,6	8.826	96,9	2.422	83,4	6.667	59,5	6.195	84,3
TOTALE TITOLO II	61.912	62,1	43.976	57,8	42.495	62,1	37.971	52,6	45.685	52,4	60.957	64,0	53.670	59,4	51.547	58,5	47.830	63,6
TOTALE SPESE FINALI	456.021	87,5	441.120	90,5	452.581	92,2	459.802	91,5	475.961	91,4	524.021	91,5	523.247	91,1	503.988	91,3	519.375	90,7

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato vari anni

Guardando alla composizione dei pagamenti totali, si rileva come circa il 90 per cento (in media nel periodo 2003-2011) degli stessi sia imputabile alla quota di competenza. L'incidenza di quest'ultima si presenta piuttosto stabile nell'intervallo considerato, sebbene risulti differenziata tra spese correnti (94,4 per cento) e in conto capitale (59,2 per cento). Nell'ambito delle prime un incremento significativo dei pagamenti di competenza sul totale si registra per i consumi intermedi (dal 65,6 all'80,8 per cento), mentre si riduce la quota relativa dei pagamenti di competenza sul totale dei trasferimenti alle famiglie e istituzioni sociali private (dal 90,6 all'85,6 per cento) dopo che negli anni 2005-2007 si era invece osservato un aumento significativo.

L'analisi della spesa per categorie economiche consente inoltre di valutare l'impiego delle risorse in relazione alla natura delle spese. A tal fine, per gli anni 2003-2011, gli impegni a rendiconto del bilancio dello Stato sono stati riclassificati sulla base dei titoli e per tipologia di spesa (seguendo prevalentemente la classificazione relativa alle categorie economiche), evidenziando, per la spesa primaria statale, le macrocategorie relative al personale, al funzionamento, agli investimenti diretti, ai trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche (sia di parte corrente che di conto capitale), agli interventi (correnti ed in conto capitale), alle poste di regolazione contabile. Si sono inoltre evidenziate le voci relative agli interessi passivi e al rimborso per le passività finanziarie (Tavola 1-21).

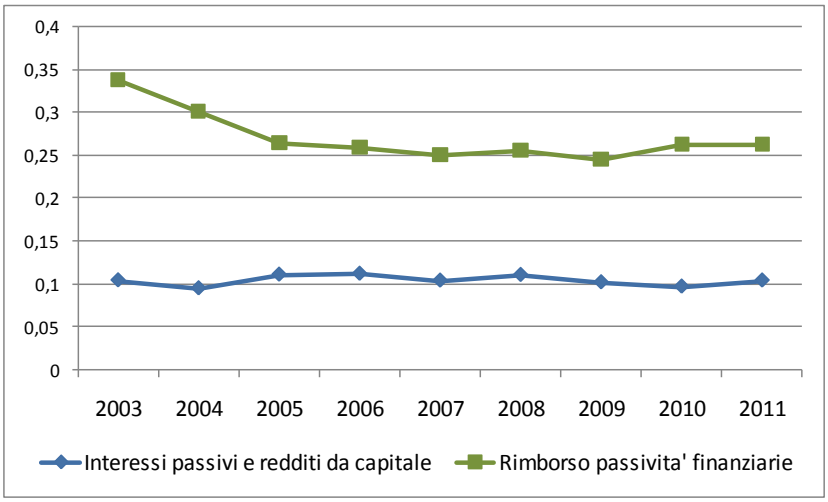
Tavola 1-21 Aggregazione delle categorie economiche del bilancio dello Stato impegni a rendiconto. Anni 2003-2011. Milioni di euro

			2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SPESE CORRENTI	PERSONALE	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	77.387,6	79.486,5	81.742,8	88.213,6	84.782,8	90.363,8	89.663,4	88.854,9	88.858,7
		IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4.278,1	4.338,8	4.391,0	4.843,5	4.550,3	4.878,5	4.764,8	4.714,9	4.776,5
	FUNZIONAMENTO	CONSUMI INTERMEDI	13.693,1	13.768,9	12.782,5	12.163,2	10.980,3	11.341,1	13.106,7	9.799,5	10.968,6
		ALTRE USCITE CORRENTI	585,7	1.124,9	1.432,6	750,8	582,3	848,9	2.428,9	1.455,5	815,2
	TRASFERIMENTI CORRENTI ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	AMMINISTRAZIONI CENTRALI	8.448,6	8.464,8	10.001,0	9.297,9	11.130,4	11.165,2	9.916,8	10.647,0	9.049,1
		AMMINISTRAZIONI LOCALI	83.754,1	89.631,4	93.486,7	97.765,4	104.878,9	117.821,8	117.975,9	121.096,1	118.367,2
		REGIONI	*62.867,8*	*67.821,6*	*71.222,0*	*75.022,6*	*82.867,2*	*93.716,9*	*92.601,7*	*95.017,0*	*94.388,5*
		COMUNI E PROVINCE	*13.674,5*	*14.369,6*	*14.301,5*	*15.028,9*	*13.870,1*	*15.884,6*	*16.971,9*	*17.969,0*	*16.202,4*
		ALTRO	*7.211,8*	*7.440,3*	*7.963,3*	*7.714,0*	*8.141,6*	*8.220,2*	*8.402,3*	*8.110,1*	*7.776,4*
		ENTI DI PREVIDENZA	67.331,9	69.963,0	71.797,4	75.448,3	78.700,7	79.945,3	88.674,7	90.917,7	93.378,9
	INTERVENTI CORRENTI	ECONOMIA NAZIONALE	8.717,3	9.350,4	8.737,6	9.267,5	12.551,2	9.740,5	11.192,6	9.267,8	8.529,7
		FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	*3.512,0*	*4.102,3*	*3.862,3*	*4.668,6*	*6.745,9*	*4.583,4*	*6.769,6*	*4.562,5*	*3.949,2*
		IMPRESE	*5.205,3*	*5.248,0*	*4.875,4*	*4.598,8*	*5.805,3*	*5.157,1*	*4.423,0*	*4.705,3*	*4.580,5*
		ESTERO	14.411,0	15.643,0	16.094,8	16.153,0	17.039,0	17.437,2	17.402,1	17.096,3	18.485,2
		TRASFERIMENTI CORRENTI	*1.589,2*	*1.504,8*	*1.614,7*	*1.576,5*	*2.629,2*	*1.937,6*	*1.573,3*	*1.666,8*	*1.696,4*
		RISORSE PROPRIE UNIONE EUROPEA	*12.821,8*	*14.138,2*	*14.480,1*	*14.576,5*	*14.409,8*	*15.499,7*	*15.828,8*	*15.429,5*	*16.788,8*
	POSTE DI REGOLAZIONE CONTABILE	POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE DELLE ENTRATE	41.519,0	47.662,1	49.293,7	43.273,3	43.628,3	49.090,2	52.863,4	51.103,9	45.157,1
		AMMORTAMENTI	162,7	162,7	17,9	162,7	162,7	185,9	350,3	185,9	185,9
SPESE IN CONTO CAPITALE	INVESTIMENTI DIRETTI	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	5.746,9	5.658,8	6.170,2	4.138,2	6.120,1	7.089,9	6.986,2	7.325,8	5.694,0
	TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE ALLE ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	AMMINISTRAZIONI CENTRALI	8.493,5	9.156,3	8.869,6	6.208,9	10.459,4	16.709,3	13.529,4	10.816,3	11.523,4
		AMMINISTRAZIONI LOCALI	12.724,2	10.614,1	10.553,8	11.052,3	12.909,2	9.299,6	9.894,9	9.677,2	6.936,5
		REGIONI	*7.613,8*	*6.177,5*	*6.704,6*	*6.652,9*	*7.846,2*	*5.365,9*	*5.666,2*	*6.127,7*	*4.548,9*
		COMUNI E PROVINCE	*4.360,7*	*3.712,8*	*2.906,5*	*3.260,5*	*4.274,9*	*3.294,7*	*3.610,0*	*2.969,3*	*1.797,8*
		ALTRO	749,7	723,8	942,7	1.138,9	788,1	639,0	618,8	580,3	589,7
		ENTI DI PREVIDENZA	8.165,0	1.485,3	2.613,3	1.460,6	1.447,8	1.703,1	1.762,2	3.269,5	2.157,4
	INTERVENTI IN CONTO CAPITALE	ECONOMIA NAZIONALE	24.683,2	20.197,3	18.191,0	15.695,0	21.204,6	27.820,0	25.887,5	20.423,3	21.321,7
		FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	*258,1*	*115,6*	*122,2*	*130,4*	*151,7*	*126,0*	*100,8*	*52,0*	*53,7*
		IMPRESE	*13.685,3*	*11.884,0*	*8.468,8*	*11.171,2*	*16.240,3*	*14.285,6*	*17.378,7*	*11.775,6*	*8.153,2*
		ALTRI INTERVENTI	*3.624,1*	*2.149,2*	*3.224,7*	*3.609,1*	*3.871,4*	*3.723,2*	*3.825,3*	*3.264,6*	*7.725,1*
		ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	*7.115,6*	*6.048,5*	*6.375,3*	*784,3*	*941,2*	*9.685,1*	*4.582,7*	*5.331,2*	*5.389,6*
		ESTERO	222,4	251,9	395,9	399,4	1.015,9	429,6	853,1	770,1	869,2
SPESA STATALE PRIMARIA			**380.324,3**	**386.960,2**	**396.571,9**	**396.293,7**	**422.143,9**	**455.870,0**	**467.253,0**	**457.421,7**	**447.074,1**
DEBITO PUBBLICO	INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE		71.304,4	60.964,4	70.671,4	70.800,3	68.202,0	79.866,7	73.238,6	69.522,8	73.747,8
	RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE		230.794,1	192.928,6	168.313,1	163.620,4	164.199,5	184.807,8	176.141,2	188.435,5	186.135,3
SPESA STATALE COMPLESSIVA			**682.422,8**	**640.853,2**	**635.556,4**	**630.714,4**	**654.545,4**	**720.544,5**	**716.632,8**	**715.379,9**	**706.957,2**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato vari anni

In particolare, per queste due ultime voci di uscita si osserva, nel corso del periodo esaminato, la sostanziale invarianza della spesa per interessi in termini di incidenza sulla spesa complessiva del bilancio dello Stato. Anche la spesa per il rimborso dei titoli del debito, dopo aver osservato una diminuzione nel triennio 2003-2005, si stabilizza nel resto del periodo intorno al 25 per cento della spesa totale (Grafico 1-18).

Grafico 1-18 Bilancio dello Stato: Titolo III (impegni a rendiconto). Anni 2003-2011. Milioni di euro



Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Con riferimento alla componente primaria della spesa, una prima distinzione può essere condotta con riferimento alla spesa direttamente sostenuta dal bilancio da quella trasferita ad altri enti delle amministrazioni pubbliche o al sistema economico. In particolare, rientrano nelle spese sostenute direttamente dallo Stato per la produzione di beni e servizi (pari al 24,9 per cento della spesa primaria nel 2011) le uscite per il personale (redditi da lavoro dipendente e IRAP), che ammontano al 20,9 per cento, le spese di funzionamento (consumi intermedi e altre uscite correnti) pari al 2,6 per cento e gli investimenti diretti (investimenti fissi lordi e acquisti di terreni) pari all'1,3 per cento (Tavola 1-22).

Tavola 1-22 Composizione percentuale della spesa del Bilancio dello Stato. Anni 2003 – 2011. Valori percentuali

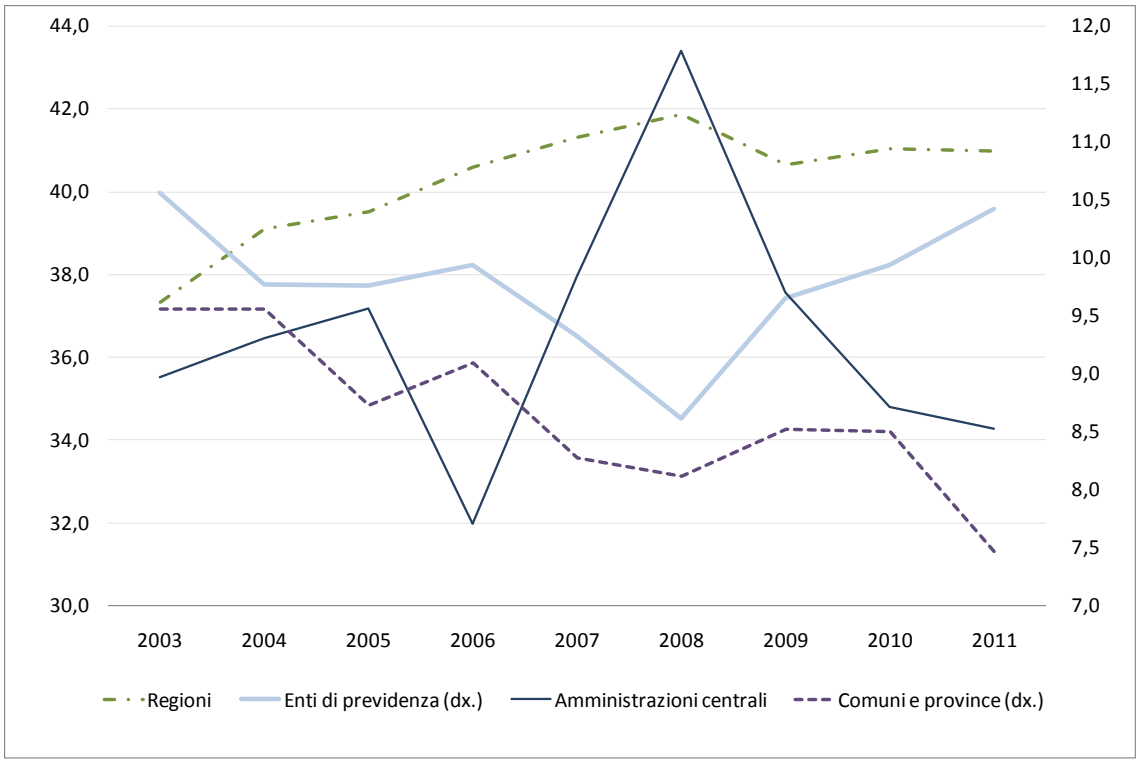
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Trasferimenti ad altre AP	49,7	48,9	49,8	50,8	52,0	51,9	51,7	53,9	54,0
Spese dirette	26,7	27,0	26,9	27,8	25,4	25,1	25,0	24,5	24,9
Interventi	12,6	11,7	10,9	10,5	12,3	12,2	11,8	10,4	11,0
Poste di regolazione contabile	11,0	12,4	12,4	11,0	10,4	10,8	11,4	11,2	10,1

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

I trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche sono risultati pari a 241,4 miliardi nel 2011 e costituiscono il 54 per cento della spesa primaria, in aumento rispetto alla media del periodo pari al 51,4 per cento del totale. In questo macroaggregato sono compresi i trasferimenti da parte dello Stato, sia correnti che in conto capitale, alle amministrazioni centrali, a quelle locali e agli enti di previdenza. Rispetto al 2003, l'aggregato selezionato presenta un incremento di circa il 28 per cento rispetto al valore assoluto e un aumento della quota relativa rispetto al totale della spesa primaria di circa 5 punti percentuali. Nell'ambito di questo aggregato (Grafico 1-19) aumenta, in particolare il peso dei trasferimenti alle Regioni (di 3,7 punti percentuali), mentre scende quella di Comuni e Province (di 2,1 punti

percentuali). Sostanzialmente invariate, sebbene con alcune oscillazioni, risultano agli estremi del periodo considerato le quote relative di trasferimenti alle altre Amministrazioni centrali diverse dallo Stato e agli Enti di previdenza.

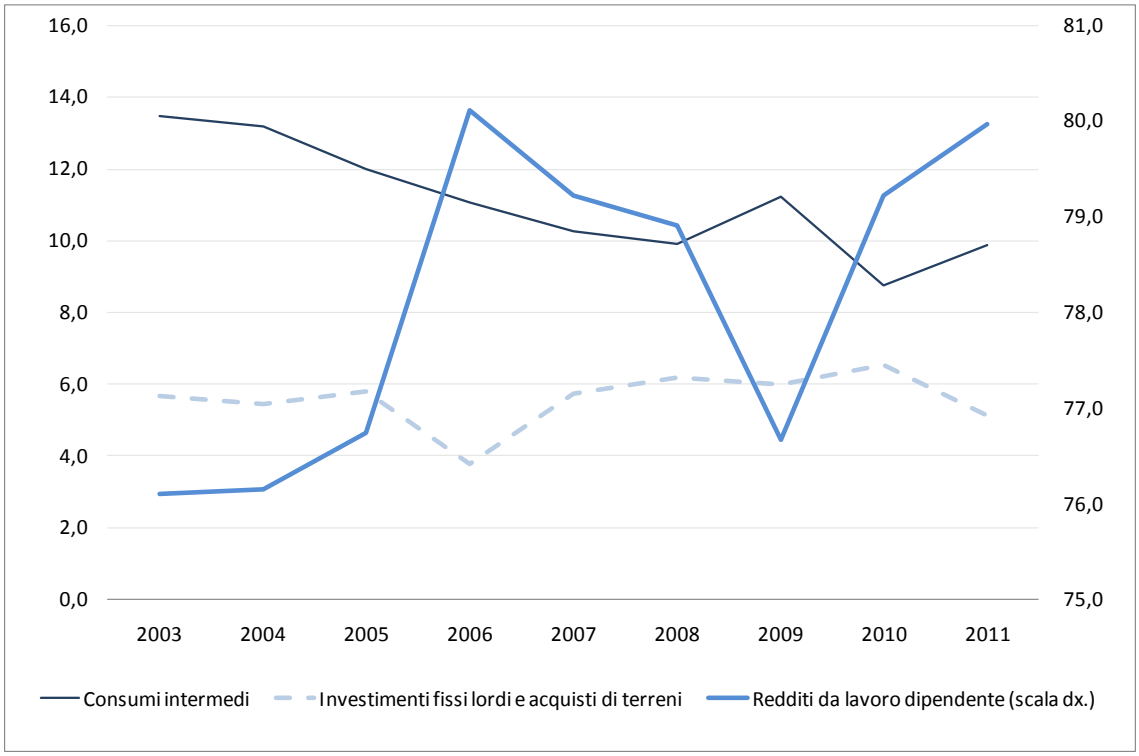
Grafico 1-19 Trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche: composizione. Anni 2003 – 2011. Valori percentuali



Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Nel periodo evidenziato (2003-2011) le **spese dirette** si sono attestate in media intorno al 25,9 per cento della spesa primaria, con un massimo del 27,8 per cento nel 2006 e un minimo del 24,5 per cento nel 2010. Nell'arco dell'intervallo analizzato le spese dirette scontano complessivamente una riduzione di circa 2 punti percentuali in termini di composizione sul totale della spesa primaria. All'interno di questo aggregato (Grafico 1-20), le spese per il personale risultano prevalenti e la loro quota aumenta tra il 2003 e il 2011 di circa 4 punti percentuali (dal 76 all'80 per cento). Si riduce invece l'incidenza dei consumi intermedi (che rappresentano circa il 10 per cento del totale delle spese dirette) di 3,6 punti percentuali, mentre rimane sostanzialmente stabile su valori di poco inferiori al 6 per cento l'incidenza della spesa per investimenti.

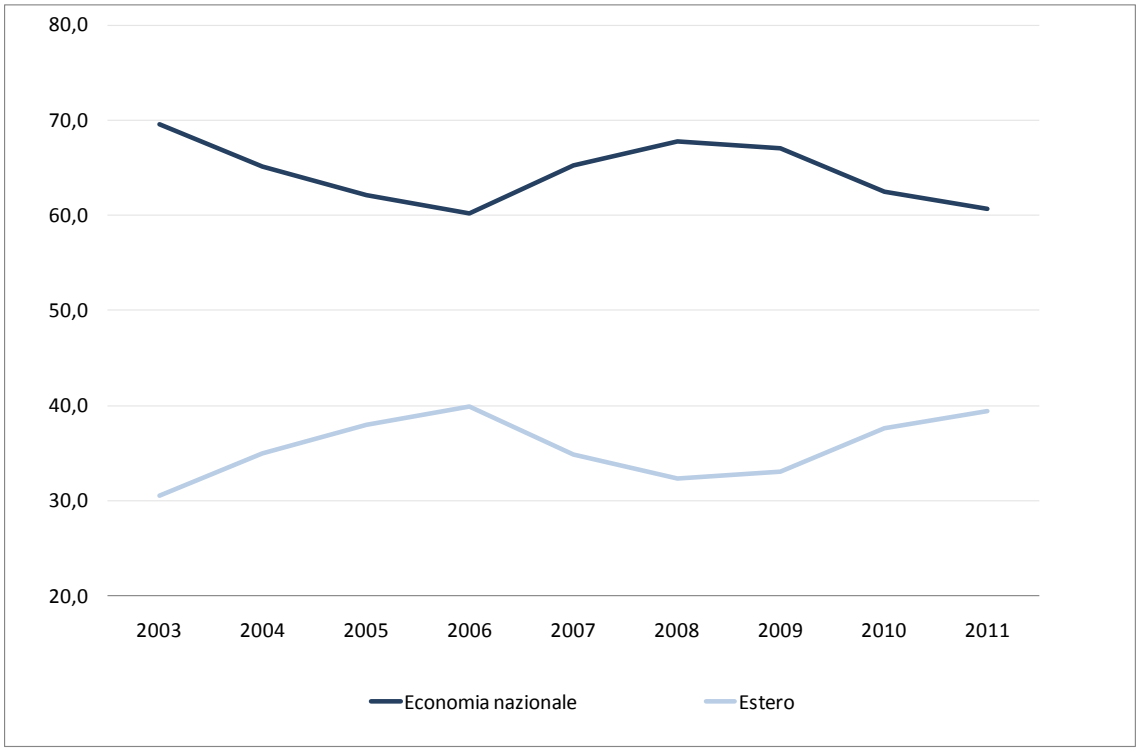
Grafico 1-20 Spese dirette: composizione percentuale. Anni 2003 – 2011. Valori percentuali



Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Nell'aggregato delle spese per **interventi** si distinguono gli interventi verso l'estero da quelli diretti all'economia nazionale, che comprendono i trasferimenti alle famiglie, alle imprese e le acquisizioni di attività finanziarie. Nel 2011 le spese per interventi si attestano all'11 per cento della spesa primaria (11,5 per cento medio nel periodo considerato) con un incremento del 3,5 per cento rispetto al 2010 e del 2,4 rispetto al 2003. Nello stesso intervallo si registra comunque una ricomposizione tra le due spese con una riduzione della quota relativa degli interventi diretti all'economia nazionale di circa 9 punti percentuali a vantaggio della componente di spesa estera legata soprattutto all'incremento delle risorse destinate al finanziamento del bilancio dell'Unione europea (Grafico 1-21).

Grafico 1-21 Spese per interventi: composizione percentuale. Anni 2003 – 2011. Valori percentuali



Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Nell'ambito degli interventi rivolti all'economia nazionale la riduzione osservata tra il 2006 e il 2003 sconta prevalentemente, tra le risorse destinate alle imprese, l'esaurirsi degli effetti dei provvedimenti agevolativi per il sostegno dell'occupazione e degli investimenti nelle aree svantaggiate. Influiscono, invece, sull'aumento osservato nel triennio 2007-2009, le somme impiegate per la liquidazione dei rimborsi IVA ai soggetti passivi che fino alla data del 13 settembre 2006 avevano effettuato nell'esercizio d'impresa, arte o professione acquisti o importazioni di beni e servizi relativi a mezzi di trasporto e relativi carburanti e lubrificanti. Sostanzialmente stabile si mantiene la quota relativa agli interventi rivolti a famiglie e Istituzioni sociali private nei due estremi del periodo analizzato.

Le **poste di regolazione contabile**, pari, nel 2011, al 10,1 per cento della spesa primaria, sono costituite principalmente da restituzioni e rimborsi d'imposte alle famiglie e alle imprese (11,2 per cento medio nel periodo).

1.4.3 Bilancio per Ministeri

L'analisi della spesa per Ministeri consente di valutare l'allocazione delle risorse del bilancio dello Stato tra le diverse amministrazioni. Al fine di rendere maggiormente significativo tale confronto, l'analisi è condotta in relazione alla dimensione della spesa finale primaria. Sono pertanto escluse le spese relative al rimborso delle passività finanziarie (Titolo III) e quelle per il pagamento degli interessi sui titoli del debito pubblico. Tali voci di spesa pur essendo riferite al complesso del bilancio sono iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e in quanto tali condizionano fortemente l'analisi comparata della spesa tra i diversi Ministeri.

I dati riferiti agli impegni a rendiconto del 2011 sono stati quindi posti a confronto con i corrispondenti impegni del 2003 per valutare anche in termini di evoluzione le principali

dimensioni finanziarie delle differenti amministrazioni centrali dello Stato (Tavola 1-23). Le modifiche intervenute negli anni con riferimento alla struttura dei Ministeri hanno richiesto una rielaborazione delle informazioni disponibili per l'anno 2003 attraverso, in particolare, l'accorpamento del Ministero delle attività produttive e del Ministero delle comunicazioni ora confluiti nel Ministero dello sviluppo economico. Nell'ambito di tale riclassificazione, è stato inoltre attribuito nel 2003 al Ministero dello sviluppo economico il Fondo per lo sviluppo e la coesione (ex FAS), inizialmente iscritto nel bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze.

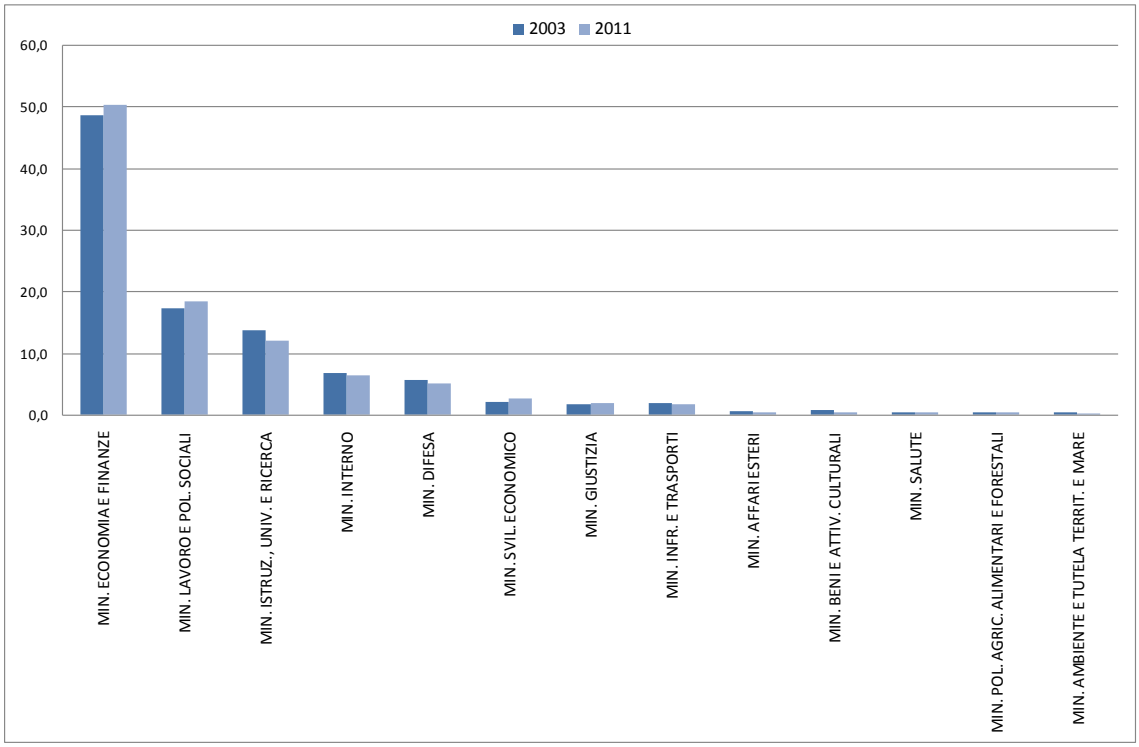
Tavola 1-23 Spesa finale primaria dello Stato per Ministeri: confronto 2003-2011. Milioni di euro

	Spesa finale primaria	
	2003	2011
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	184.820	224.395
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	7.761	11.914
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	65.566	82.386
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	6.599	8.459
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	2.315	1.956
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	51.862	53.565
MINISTERO DELL'INTERNO	25.387	28.499
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	1.687	853
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	7.333	7.376
MINISTERO DELLA DIFESA	21.217	22.945
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	1.676	1.427
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	2.726	1.799
MINISTERO DELLA SALUTE	1.374	1.499
TOTALE CATEGORIA	380.324	447.074

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Anche guardando alla sola spesa finale primaria, la distribuzione delle risorse per Ministeri risulta piuttosto concentrata (Grafico 1-22). Una parte consistente della spesa, pari a circa il 50 per cento nel 2011, è allocata infatti nel Ministero dell'economia e delle finanze presso il quale è iscritta una parte rilevante dei trasferimenti corrisposti ad altri soggetti pubblici, nonché alcune poste contabili come le regolazioni contabili e debitorie. Tra gli altri Ministeri, una quota rilevante della spesa è sostenuta dai Ministeri del lavoro e delle politiche sociali (circa il 18 per cento del totale), dell'istruzione (circa il 12 per cento) e dell'interno (circa il 6 per cento). Complessivamente questi quattro ministeri assorbono circa l'87 per cento del totale della spesa finale primaria dello Stato.

Grafico 1-22 La composizione della spesa finale primaria per Ministeri: confronto 2003-2011. Valori percentuali

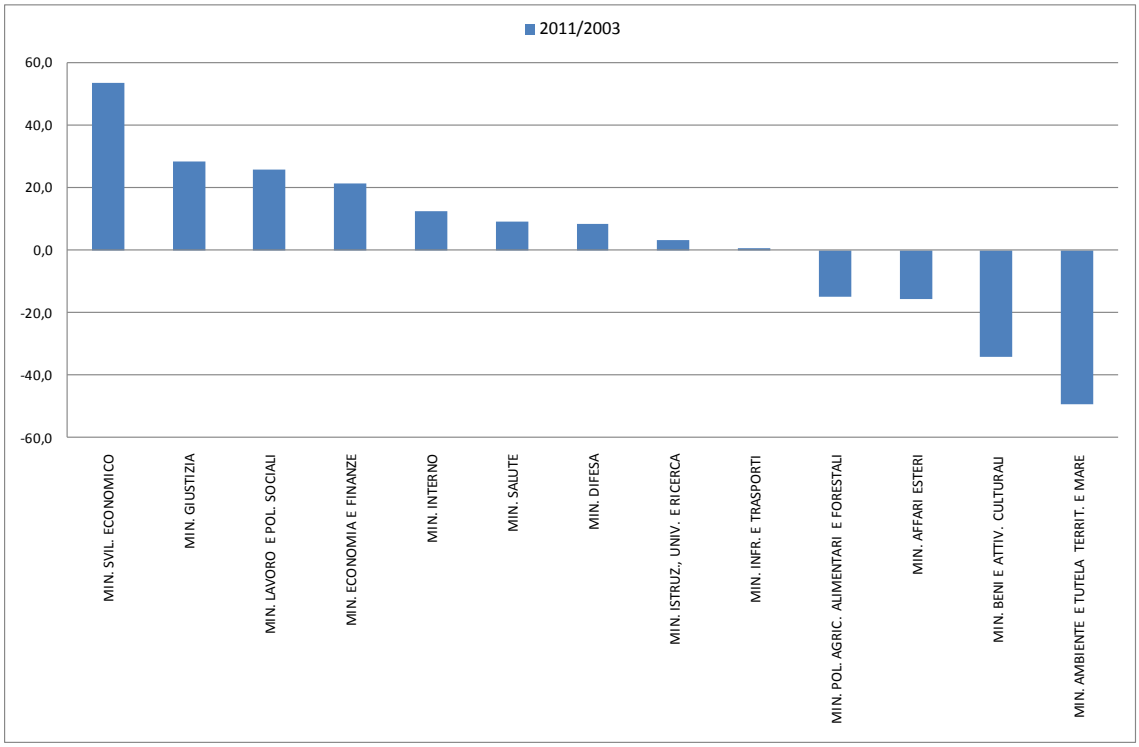


Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Rispetto al 2003, la composizione delle spese per Ministero del 2011 non risulta significativamente differente sebbene alcune variazioni si possano riscontrare. Guardando ai singoli stati di previsione, le variazioni più significative (Grafico 1-23) riguardano il Ministero dello sviluppo economico, che sperimenta un incremento pari a circa il 54 per cento. Influisce su questo risultato, in gran parte, l'aumento della spesa per altri trasferimenti in conto capitale, determinata in gran parte dal Fondo per le aree sottoutilizzate e dai trasferimenti in conto capitale a favore delle imprese. Variazioni in aumento si registrano, nel periodo considerato, anche per i Ministeri della giustizia (+28 per cento circa), del lavoro (+25 per cento circa), dell'economia e delle finanze (+21 per cento circa) e dell'interno (+12 per cento circa). Incidono su queste variazioni, soprattutto, l'incremento dei trasferimenti alle altre amministrazioni pubbliche e la dinamica della spesa per i redditi da lavoro dipendente. Quest'ultima, in particolare, risulta più sostenuta presso quelle amministrazioni in cui è più rilevante il peso dei comparti generalmente esclusi dalle misure di blocco del turn-over o dalle altre misure di contenimento della spesa per il pubblico impiego.

Fanno registrare invece variazioni in diminuzione le risorse impiegate dai Ministeri dell'ambiente e tutela del territorio e del mare (-49 per cento circa) e dei beni e attività culturali (-34 per cento circa), soprattutto per effetto della riduzione delle spese in conto capitale (in particolare di quelle relative ad investimenti, contributi agli investimenti e contributi agli investimenti ad imprese). Variazioni in diminuzione si registrano anche per i Ministeri degli affari esteri e per le Politiche agricole, alimentari e forestali (-15 per cento circa).

Grafico 1-23 Variazioni 2003-2011 della spesa finale primaria per Ministeri. Valori percentuali



Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

1.4.4 Bilancio per Missioni

La classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi, introdotta nel 2008 e istituzionalizzata con la legge n. 196 del 2009, è stata oggetto di aggiornamenti nel corso degli anni successivi. In particolare, sebbene sia rimasto costante il numero delle missioni, rispetto all'anno iniziale risulta modificata la numerosità dei programmi. La revisione della struttura riflette in parte la riorganizzazione di alcuni Ministeri e, in parte, alcuni affinamenti della originaria classificazione. Il processo di revisione ha portato, tra gli altri risultati, ad una migliore specificazione delle attività sottostanti i programmi e alla riduzione del numero dei programmi condivisi tra diversi centri di responsabilità amministrativa. A titolo di esempio, si consideri che nel 2011 le missioni condivise passano da 21 (nel 2010) a 20 (nel 2011), mentre quello dei programmi condivisi scende da 11 a 4.

Tavola 1-24 Bilancio dello Stato per missioni: Impegnato a rendiconto e Totale pagato. Anni 2008 – 2011. Milioni di euro

Missione	2008		2009		2010		2011	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3.513,0	3.564,2	3.270,8	3.674,3	3.432,0	3.592,1	3.012,8	3.409,2
Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	578,5	584,2	606,4	631,9	499,2	500,8	686,3	688,8
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	121.662,7	117.867,0	111.799,5	105.361,7	116.482,5	105.045,8	111.946,0	111.912,6
L'Italia in Europa e nel mondo	27.235,1	27.614,6	25.813,1	24.300,6	23.761,0	24.857,4	25.188,0	25.232,9
Difesa e sicurezza del territorio	22.660,6	22.625,0	22.837,0	22.166,2	22.151,4	20.862,2	22.656,5	23.066,3
Giustizia	7.345,1	7.462,0	8.132,7	8.058,9	7.409,6	7.823,7	8.459,7	8.254,2
Ordine pubblico e sicurezza	10.029,0	9.901,4	11.795,9	11.989,4	10.858,9	10.936,5	11.497,6	11.586,8
Soccorso civile	4.544,4	4.397,5	5.318,1	6.029,0	4.914,2	5.467,7	5.428,4	5.657,9
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.551,5	1.364,6	1.295,9	1.427,8	1.261,4	1.328,6	974,4	1.144,8
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	61,6	10,7	57,0	14,8	10,5	10,8	9,2	10,0
Competitivita' e sviluppo delle imprese	5.292,5	4.417,6	6.688,6	5.682,8	6.822,7	7.902,5	4.420,1	5.039,2
Regolazione dei mercati	402,0	61,8	90,9	79,4	68,1	71,0	45,0	57,6
Diritto alla mobilita'	13.310,1	11.308,8	12.920,1	12.346,4	9.394,4	8.376,8	8.742,6	11.185,7
Infrastrutture pubbliche e logistica	3.365,7	2.917,6	4.473,0	3.678,3	5.813,1	3.055,8	3.552,1	3.353,7
Comunicazioni	1.316,8	1.700,3	1.232,9	976,3	1.341,2	1.370,3	1.483,4	1.190,2
Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	302,1	211,3	236,3	228,8	311,1	274,6	170,6	256,7
Ricerca e innovazione	3.781,5	3.772,2	4.129,4	3.778,1	3.703,0	4.073,9	3.516,4	3.712,9
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2.183,6	1.780,2	1.630,0	1.457,2	1.161,4	1.333,4	1.019,9	1.183,8
Casa e assetto urbanistico	724,9	658,4	1.564,7	1.345,0	604,5	592,6	495,8	809,9
Tutela della salute	1.045,9	851,3	1.288,5	987,6	1.010,5	893,5	930,9	960,0
Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	1.857,8	1.895,3	1.728,4	2.075,4	1.536,4	1.528,6	1.605,9	1.630,6
Istruzione scolastica	46.950,1	46.692,7	45.176,7	45.331,1	44.022,7	44.435,2	42.770,6	43.301,6
Istruzione universitaria	8.613,0	8.836,4	8.885,4	9.142,6	8.414,3	9.283,9	7.948,1	8.400,8
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	28.426,4	28.328,1	31.402,4	31.623,3	30.974,6	30.558,6	30.913,8	31.321,2
Politiche previdenziali	61.998,2	60.849,8	69.264,5	66.946,7	71.883,9	62.291,7	71.870,3	69.913,2
Politiche per il lavoro	3.861,7	3.433,5	3.493,6	3.536,8	5.189,0	4.214,7	5.944,6	5.991,2
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.433,6	1.564,2	1.574,8	1.486,7	1.725,3	1.560,8	1.650,9	1.836,0
Sviluppo e riequilibrio territoriale	2.436,9	2.045,4	2.235,2	2.956,7	2.448,4	2.098,2	7.583,9	3.044,7
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	62.596,8	63.516,9	71.511,4	68.924,5	64.982,4	66.381,9	58.898,6	58.480,8
Giovani e sport	1.068,9	1.143,3	770,7	887,3	788,2	838,3	661,8	719,4
Turismo	103,8	103,8	74,6	74,7	73,4	73,1	31,1	31,5
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.845,5	2.845,4	2.546,1	2.875,1	2.740,8	1.948,7	1.835,0	1.994,2
Fondi da ripartire	3.214,7	146,5	3.901,6	95,0	1.518,5	781,1	1.060,7	342,0
Debito pubblico	264.230,7	267.401,9	248.886,8	249.180,0	258.071,2	258.727,2	259.946,3	259.667,0
Totale complessivo	**720.544,5**	**711.874,0**	**716.632,8**	**699.350,4**	**715.379,9**	**693.091,9**	**706.957,2**	**705.387,3**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato vari anni

L'evoluzione della spesa per missioni per gli anni 2008-2011 è illustrata nella Tavola 1-24 sia con riferimento agli impegni che ai pagamenti complessivi di bilancio. Per rendere maggiormente omogeneo il confronto, i dati di bilancio sono stati riclassificati riconducendo le

singole unità gestionali di ciascun esercizio alla struttura per missioni del Rendiconto generale dello Stato per il 2011.

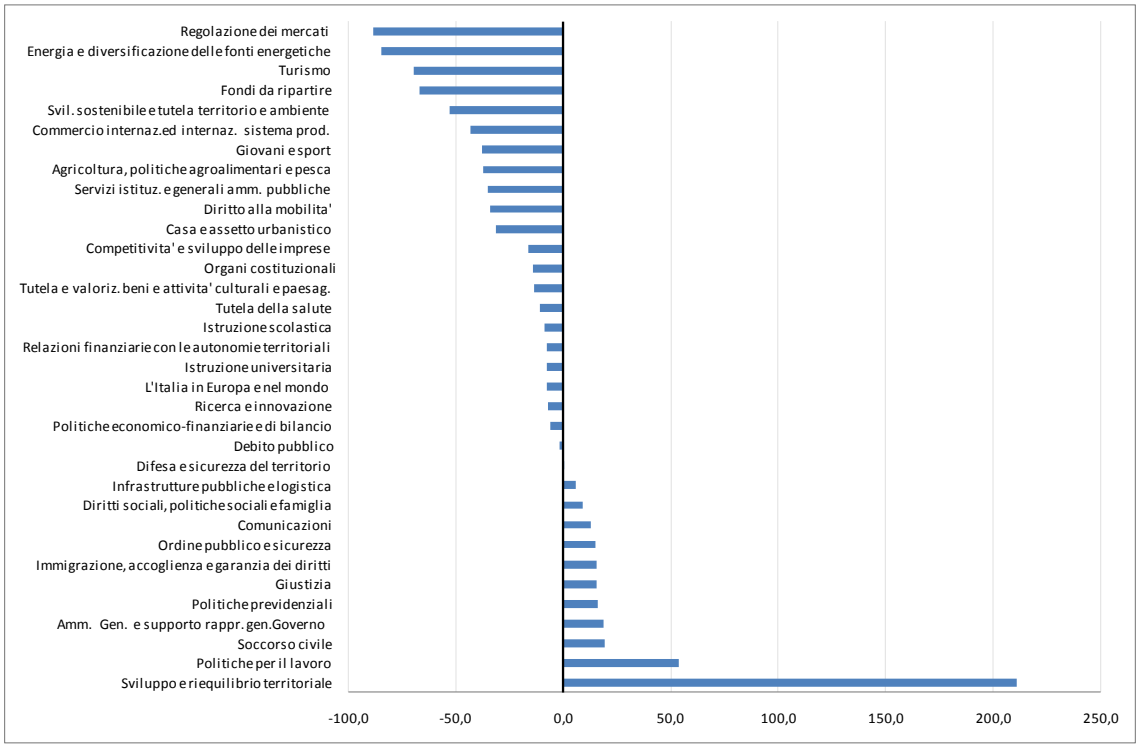
Con riferimento alla composizione del bilancio per missioni tra quelle di maggior rilievo si segnalano, in termini relativi, le missioni *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, Debito pubblico e Politiche previdenziali*, che dispongono rispettivamente le risorse per il finanziamento dei programmi concernenti il federalismo (nonché il concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria), gli oneri per il servizio del debito e i trasferimenti agli istituti di previdenza per il contributo dello Stato al pagamento delle pensioni e delle altre prestazioni sociali in denaro.

Complessivamente, queste tre missioni rappresentano oltre il 50 per cento del bilancio in ciascun anno del periodo 2008-2011. Un ulteriore 30 per cento della spesa è rappresentato dalle missioni *Istruzione scolastica, L'Italia in Europa e nel mondo, Politiche economico-finanziarie e di bilancio e Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*.

La figura successiva (Grafico 1-24) illustra la variazione cumulata nel periodo 2008-2011 in termini di impegnato a rendiconto. Spiccano, tra le diverse missioni, gli incrementi relativi agli interventi per lo *Sviluppo e riequilibrio territoriale* – dovuto essenzialmente agli impegni assunti sul Fondo per le aree sottoutilizzate – e per le *Politiche per il lavoro*. Di particolare rilievo, data la dimensione rilevante della tipologia di spesa, risulta l'incremento delle spese per le *Politiche previdenziali*.

Tra le voci che osservano una contrazione nel periodo esaminato, di maggiore entità risultano le variazioni delle missioni che afferiscono alla categoria più generale dei cosiddetti Affari economici. Tra queste in particolare si evidenziano le missioni *Regolazione dei mercati*, *Energia e diversificazione delle fonti energetiche e Turismo*. Tra le missioni di maggior rilievo, le risorse destinate all'*Istruzione scolastica* e alle *Relazioni con le autonomie territoriali* registrano una contrazione di circa il 9 per cento in termini cumulati.

Grafico 1-24 Missioni del bilancio dello Stato: variazioni cumulate 2008-2011. Valori percentuali



Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Con riferimento all'assegnazione delle diverse missioni ai Ministeri (Tavola 1-25), si rileva come sia piuttosto frequente l'attribuzione congiunta a più Amministrazioni di missioni anche non relative a servizi di carattere trasversale (come quelle *Servizi istituzionali* e *Fondi da ripartire*). Tra queste figurano le missioni *Ordine pubblico e sicurezza*, *Soccorso civile*, *Ricerca e innovazione*. Ad un livello di classificazione inferiore, i programmi evidenziano un contenuto più omogeneo, grazie anche agli interventi di razionalizzazione condotti. L'ulteriore razionalizzazione della struttura del bilancio e la riduzione delle aree soggette alla congiunta gestione di diverse amministrazioni è comunque oggetto della delega prevista dall'articolo 40 della legge 196 del 2009 e sarà probabilmente oggetto di successivi interventi di affinamento.

Tavola 1-25 Spesa dello Stato per Ministeri e Missioni – anno 2011. Milioni di euro. Bilancio riclassificato

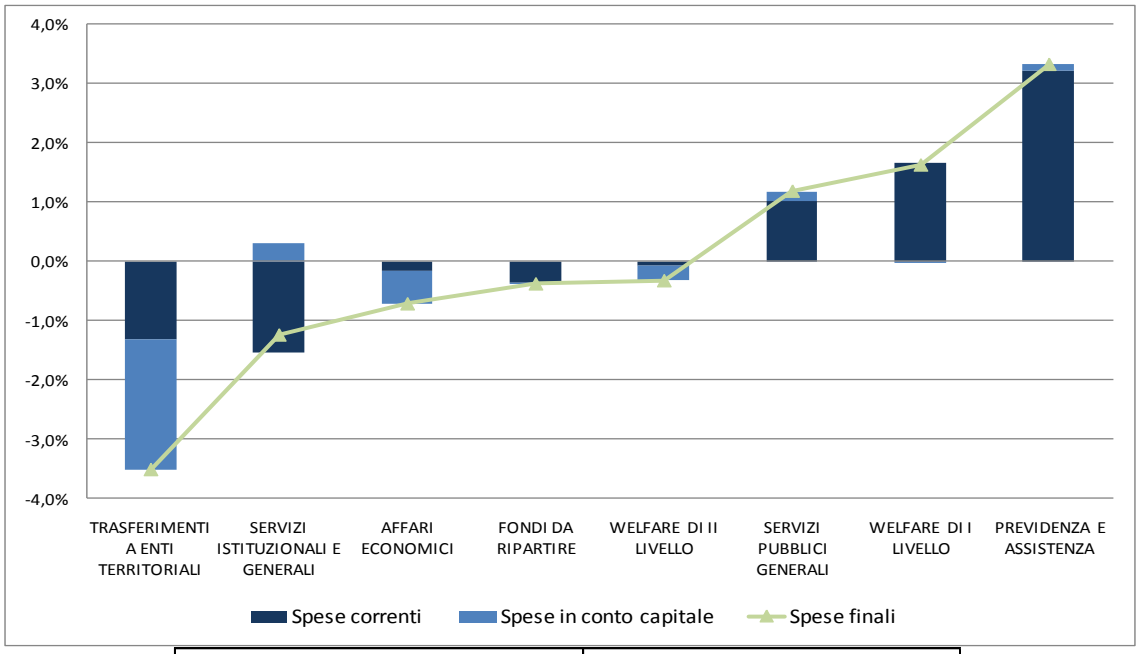
MISSIONI	Min. economia e finanze	Min. svil. economico	Min. lavoro e pol. sociali	Min. giustizia	Min. affari esteri	Min. istruz. univ. e ricerca	Min. interno	Min. ambiente	Min. infrastr. e trasporti	Min. difesa	Min. pol. agricole e forestali	Min. beni e attivita' culturali	Min. salute	Totale
Organi costituzionali	3.013													**3.013**
Amm. Gen. e supporto rappr. gen.Governo							686							**686**
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	95.321						16.625							**111.946**
L'Italia in Europa e nel mondo	22.987				1.850	168			184					**25.188**
Difesa e sicurezza del territorio	-									22.656				**22.656**
Giustizia				8.317										**8.317**
Ordine pubblico e sicurezza	2.068						8.472		782		176			**11.498**
Soccorso civile	3.135						2.140				153			**5.428**
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	124										850			**974**
Energia e diversificazione delle fonti energetiche		9												**9**
Competitivita' e sviluppo delle imprese	1.011	3.409												**4.420**
Regolazione dei mercati		45												**45**
Diritto alla mobilita'	5.549								3.193					**8.743**
Infrastrutture pubbliche e logistica	733								2.819					**3.552**
Comunicazioni	1.072	411												**1.483**
Commercio internaz.ed internaz. sistema prod.		171												**171**
Ricerca e innovazione	141	239				2.307		92	4	69		147	516	**3.516**
Svil. sostenibile e tutela territorio e ambiente	52	1						743			223			**1.020**
Casa e assetto urbanistico	197								299					**496**
Tutela della salute	24												907	**931**
Tutela e valoriz. beni e attivita' culturali e paesag.												1.606		**1.606**
Istruzione scolastica	15					42.756								**42.771**
Istruzione universitaria						7.948								**7.948**
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	5.519		25.395											**30.914**
Politiche previdenziali	20.923		50.947											**71.870**
Politiche per il lavoro	6		5.939											**5.945**
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.144		18				490							**1.651**
Sviluppo e riequilibrio territoriale		7.584												**7.584**
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	58.899													**58.899**
Giovani e sport	662													**662**
Turismo	31													**31**
Servizi istituz. e generali amm. pubbliche	1.072	45	57	27	96	71	202	15	80	76	19	46	55	**1.862**
Fondi da ripartire	444	11	31	116	10	316	45	3	15	146	5	15	20	**1.176**
Debito pubblico	259.946													**259.946**
Totale	**484.087**	**11.927**	**82.386**	**8.460**	**1.956**	**53.565**	**28.659**	**853**	**7.376**	**22.948**	**1.427**	**1.815**	**1.499**	**706.957**

Fonte: elaborazioni RGS su dati bilancio dello Stato.

Una valutazione circa l'evoluzione della spesa in relazione alle principali funzioni e attività legate all'intervento pubblico può essere condotta anche guardando ad una aggregazione delle missioni per alcune macro categorie quali: Welfare (di I livello e di II livello), Affari economici, Servizi pubblici generali, Servizi istituzionali e generali e Previdenza. Le missioni residuali riguardano le risorse collocate nei fondi indistinti di bilancio (Fondi da ripartire) e quelle trasferite agli Enti territoriali per il finanziamento delle rispettive attività (Grafico 1-25). Gli aggregati indicati, come anticipato, sono ottenuti dal raggruppamento delle missioni del bilancio[28] e l'elenco delle missioni che compongono ciascuna di queste cinque aree è indicato nella tavola sotto riportata. Il grafico illustra, in particolare, le variazioni intervenute tra il 2008 e il 2011 nella composizione delle spese del bilancio misurate come differenza tra la quota dell'ultimo anno di consuntivo e quella del 2008. Gli istogrammi rappresentano la variazione distinta tra la componente di spesa corrente e di conto capitale, mentre la linea rossa indica la variazione riferita al complesso delle spese finali.

[28] Alle missioni sono apportate alcune correzioni, indicate in nota, per tenere conto della effettiva natura della spesa.

Grafico 1-25 Composizione del bilancio dello Stato per settori di intervento: differenze 2011 - 2008 (spese finali). Valori percentuali



SERVIZI PUBBLICI COLLETTIVI	**AFFARI ECONOMICI E RICERCA (1)**
- Ordine pubblico e sicurezza	- Ricerca e innovazione
- Giustizia	- Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca
- Difesa e sicurezza del territorio	- Turismo
- L'Italia in Europa e nel mondo (1)	- Comm. internaz. ed internazionalizz. sistema produttivo
- Soccorso civile	- Energia e diversificazione delle fonti energetiche
PREVIDENZA E ASSISTENZA	- Comunicazioni
- Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	- Infrastrutture pubbliche e logistica
- Politiche previdenziali	- Diritto alla mobilita'
- Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	- Competitivita' e sviluppo delle imprese
- Politiche per il lavoro	- Casa e assetto urbanistico
WELFARE DI I LIVELLO	- Sviluppo e riequilibrio territoriale
- Istruzione scolastica	- Regolazione dei mercati
- Istruzione universitaria	**SERVIZI ISTITUZIONALI E GENERALI**
- Tutela della salute (2)	- Org. costituzionali, a rilevanza costituzionale e PCM
WELFARE DI II LIVELLO	- Amm. gen. e rappr. gen. Gov. e Stato sul territorio
- Tutela e valorizz. beni e attivita' cult. e paesaggistici	- Servizi istituzionali e generali delle AP
- Sviluppo sost. e tutela del territ. e dell'ambiente	- Pol. econ.-finanziarie e di bilancio
- Giovani e sport	- Debito pubblico
TRASFERIMENTI A ENTI TERRITORIALI	
- Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (2)	
FONDI DA RIPARTIRE	
- Fondi da ripartire	

(1) Il Fondo per il cofinanziamento delle politiche comunitarie è stato spostato nella categoria Affari economici.

(2) Le risorse destinate al finanziamento del Fondo sanitario nazionale e all'edilizia sanitaria sono state spostate dalla missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" alla missione "Tutela della salute".

In relazione alle macrocategorie proposte, le variazioni osservate risultano contenute, in termini di incidenza relativa, entro valori inferiori al 3,5 per cento. Aumentano in particolare gli stanziamenti per le spese relative al pagamento delle prestazioni previdenziali e assistenziali, trainate soprattutto dall'incremento del contributo statale al finanziamento del fabbisogno degli enti previdenziali. L'aumento delle risorse per il welfare di I livello risulta dall'aumento del contributo dello Stato al finanziamento del settore sanitario (in particolare determinato in relazione alle minori entrate IRAP e alla compartecipazione al gettito dell'IVA e riclassificato in questo aggregato dalla missione relativa alle Relazioni finanziarie con gli enti territoriali) e dalla parziale compensazione derivante dalla riduzione delle risorse per l'istruzione scolastica ed universitaria. Incrementi significativi si registrano, altresì, per i servizi pubblici collettivi, trainati dalle spese per la giustizia (in parte per l'incremento dei redditi da lavoro dipendente e in parte per l'incremento delle spese di giustizia) e per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (anche in questo legato in larga parte all'aumento della spesa per i redditi di lavoro dipendente).

Posta la necessità di garantire il progressivo miglioramento dei conti pubblici, tali incrementi sono compensati dalla corrispondente riduzione delle altre voci di spesa. Tra queste, le variazioni più evidenti interessano i trasferimenti agli enti territoriali[29], i servizi istituzionali e generali, le risorse per la competitività e lo sviluppo delle imprese, per la mobilità e per le infrastrutture e sicurezza del territorio.

1.4.5 Principali strumenti di intervento

L'evoluzione delle principali dimensioni finanziarie del bilancio dello Stato finora illustrate sconta l'andamento del quadro macroeconomico, che condiziona prevalentemente il livello e la dinamica delle entrate, ma risente anche della crescente necessità di assicurare un progressivo risanamento dei conti pubblici. Con questa finalità, in particolare, sono stati disposti nel corso degli ultimi esercizi finanziari ripetuti interventi correttivi. Spesso queste misure sono state adottate in circostanze emergenziali e hanno agito attraverso la riduzione delle dotazioni finanziarie dei Ministeri allo scopo di ricondurre l'evoluzione tendenziale della spesa entro un sentiero sostenibile in relazione agli obiettivi generali di finanza pubblica e ai margini consentiti da un tasso di sviluppo dell'economia comunque contenuto entro livelli modesti, quando non negativi.

Per valutare quanto e con quali modalità tali interventi abbiano inciso sugli andamenti della spesa del bilancio dello Stato sono state ricostruite, sulla base dei prospetti riepilogativi degli effetti finanziari dei provvedimenti, le principali dimensioni finanziarie delle misure di finanza pubblica disposte a partire dal 2008.

Le manovre esaminate sono le leggi di stabilità dal 2009 al 2012, il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria), il decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), il decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi), il decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di

[29] Che scontano oltre agli effetti delle misure correttive degli ultimi anni, le modifiche disposte al meccanismo di attribuzione del gettito riscosso nelle regioni a statuto speciale a partire dal 2011.

competitività economica), il decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 **(**Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo**),** il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) e, in ultimo, il decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini).

Ai fini dell'imputazione degli effetti dei provvedimenti per gli anni successivi al triennio per il quale il prospetto riepilogativo indica gli impatti stimati dalla relazione tecnica, si è convenzionalmente confermato l'effetto dell'ultimo esercizio finanziario noto per le spese correnti e ridotto di un terzo in ciascun anno l'effetto delle misure correttive sulle spese in conto capitale. Sono invece state considerate puntualmente le maggiori risorse iscritte in ciascun triennio nelle tabelle delle leggi di stabilità in quanto tali importi sono rimodulati per ogni esercizio finanziario con i successivi provvedimenti di fine anno.

La Tavola 1-26 illustra la sintesi degli effetti sulle spese di tali provvedimenti con riferimento all'impatto stimato nelle relazioni tecniche sul bilancio dello Stato.

Tavola 1-26 Principali interventi sulle spese del bilancio dello Stato dal 2008. Milioni di euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
DL 112/2008	1.163,3	-9.557,5	-9.354,2	-17.841,3	-15.430,9	-13.140,6	-10.850,3
DL 185/2008	0,0	3.043,4	847,4	762,6	775,1	787,7	800,2
LF 2009	0,0	-919,1	-329,1	4.750,8	-1.805,0	-1.811,6	-1.818,2
DL 5/2009	0,0	1.088,1	-19,5	-200,0	-166,0	-132,0	-98,0
LF 2010	0,0	0,0	9.275,6	8.396,6	5.509,1	727,7	533,0
DL 78/2010	0,0	0,0	1.123,4	-8.273,1	-13.485,4	-14.405,7	-14.027,4
LS 2011	0,0	0,0	10,4	4.241,1	3.661,2	10.089,7	1.088,7
DL 98/2011 e DL 138/2011	0,0	0,0	0,0	1.106,3	-6.322,6	-11.253,0	-14.715,3
LS 2012	0,0	0,0	0,0	67,6	1.062,4	1.440,1	7.620,1
DL 201/2011	0,0	0,0	0,0	0,0	-4.515,6	-3.834,8	-4.872,9
DL 95/2012	0,0	0,0	0,0	0,0	-2.871,5	-5.284,2	-8.324,2
TOTALE	**1.163,3**	**-6.345,1**	**1.554,0**	**-6.989,4**	**-33.589,2**	**-36.816,9**	**-44.664,2**

Fonte: elaborazioni RGS su dati "Prospetto riepilogativo degli effetti finanziari" vari provvedimenti.

Una prima notazione riguarda il carattere, espansivo o restrittivo, con cui gli interventi disposti nel corso degli ultimi esercizi hanno operato in relazione al momento temporale in cui essi intervengono. Si osserva, in genere, come gli interventi disposti nel corso dell'esercizio finanziario agiscano in senso restrittivo riducendo le dotazioni di bilancio dei Ministeri, precedentemente definite nella sessione di bilancio. Questo induce le amministrazioni a rivedere nel corso della gestione la propria programmazione finanziaria con la necessità di disporre spesso modifiche alle attività intraprese o programmate.

Una seconda valutazione può essere condotta con riferimento alle modalità con cui gli interventi considerati operano sulle diverse tipologie di spesa. A questo fine, i provvedimenti disposti da ciascuna manovra sono stati suddivisi in:

1. indistinti, comprendendo in questa definizione tutti gli interventi che hanno disposto la riduzione o l'incremento di spese in maniera indifferenziata o trasversale rispetto alle diverse politiche riconducibili all'intervento pubblico nell'economia. Rientrano tra questi

provvedimenti, ad esempio, la riduzione lineare delle spese rimodulabili disposta con il decreto legge 112/2008 o, in senso espansivo, il finanziamento di fondi indistinti che saranno successivamente ripartiti con ulteriori provvedimenti legislativi o amministrativi;

2. settoriali, in cui rientrano gli interventi disposti in relazione a specifiche aree di spesa del bilancio pubblico, rispetto alle quali sono individuabili in maniera univoca specifici settori o politiche di spesa. Rientrano tra queste misure ad esempio, gli interventi correttivi previsti nell'ambito del settore sanitario o previdenziale. In senso espansivo sono stati considerati settoriali i finanziamenti rivolti al trasporto pubblico locale o a favore delle università;
3. altri interventi, definiti come quelli per i quali non è possibile individuare in maniera univoca l'attribuzione ad una delle precedenti categorie o disposti, e questo è il caso più diffuso, a compensazione degli effetti sulla spesa di misure previste sulle entrate. Rientrano in questa categoria, ad esempio, le risorse stanziate nel settore sanitario a titolo di compensazione di interventi riduttivi del gettito Irap o le maggiori risorse trasferite agli enti di previdenza per compensare agevolazioni contributive su particolari categorie di contribuenti.

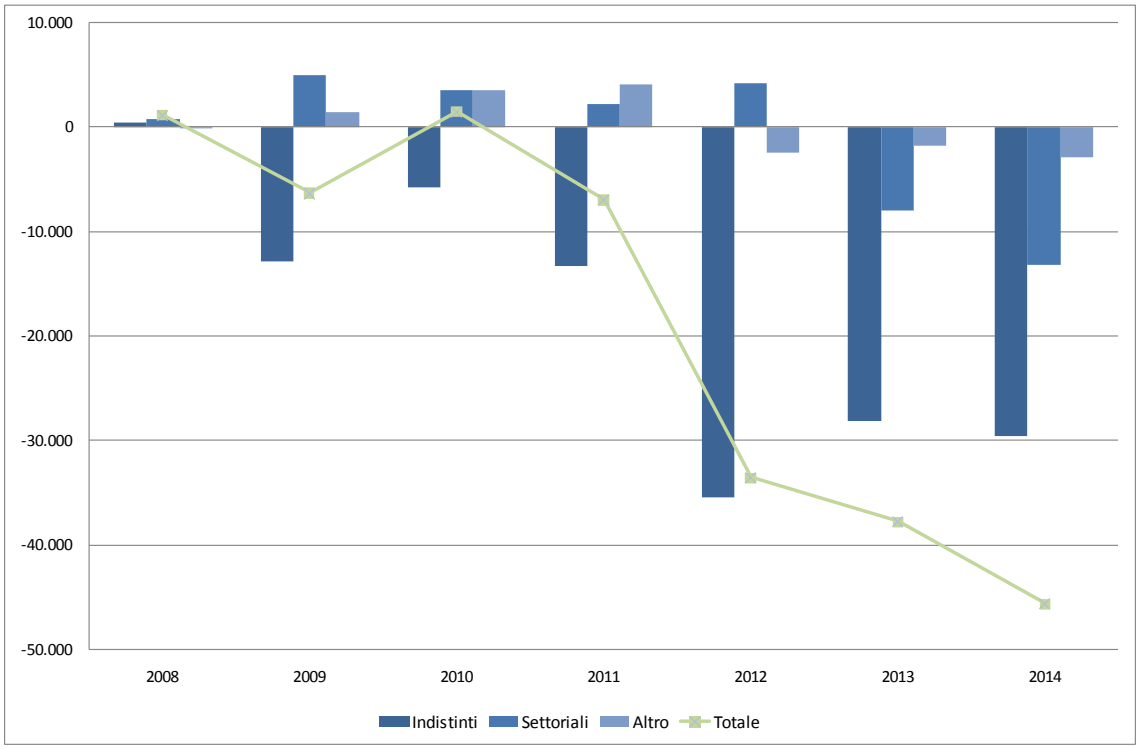
Il Grafico 1-26 riporta una sintesi degli effetti dei provvedimenti considerati in questa analisi secondo la ripartizione illustrata. Gli istogrammi, in particolare, rappresentano gli effetti cumulati delle diverse misure per ciascuna delle categorie sopra indicate, mentre la linea continua indica l'effetto complessivo delle diverse misure in ciascun anno.

Come si vede dal grafico, gli interventi correttivi sono disposti prevalentemente attraverso il ricorso a misure indistinte in ciascuno degli esercizi considerati. Tali interventi hanno operato, prevalentemente, attraverso il contenimento delle "risorse rimodulabili "[30] del bilancio, in materia di pubblico impiego, attraverso il blocco del turn-over o la limitazione degli adeguamenti stipendiali (salvo l'esclusione di alcuni specifici comparti ritenuti meritevoli di particolare tutela). Risultano dunque maggiormente penalizzate le amministrazioni e le missioni del bilancio in cui più elevata risultava l'incidenza delle tipologie di spesa più facilmente aggredibili. Sono invece maggiormente preservate dalla riduzione degli stanziamenti alcune spese giuridicamente più tutelate (in genere garantite dall'esistenza di diritti soggettivi o particolari vincoli legislativi).

Al contrario, come peraltro prevedibile, negli esercizi oggetto di osservazione, prevalgono le misure di tipo settoriale nel caso in cui si tratti di interventi di carattere espansivo. In questo caso sono infatti più chiari gli obiettivi e più facilmente individuabili le politiche o i settori di spesa ai quali sono destinate le nuove o maggiori risorse finanziarie. Solo nel biennio finale dell'analisi condotta, anche le politiche restrittive sono divenute maggiormente selettive, tanto da indurre una variazione nel segno degli interventi settoriali. Sono in questo caso le riforme del settore previdenziale e gli interventi in materia di sanità a determinare il risultato previsto per gli esercizi 2013-2014.

[30] Ai sensi di quanto disposto all'art. 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, si definiscono "rimodulabili" (comma 7) le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa e quelle non predeterminate legislativamente, quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni. A questa categoria di spesa si contrappongono le spese "non rimodulabili" (comma 6) su cui l'amministrazioni non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo.

Grafico 1-26 Principali interventi sulle spese del bilancio dello Stato dal 2008 per tipologia di intervento (effetti in termini di contabilità pubblica). Milioni di euro



Fonte: elaborazioni RGS su dati "Prospetto riepilogativo degli effetti finanziari" vari provvedimenti.

1.5 Conclusioni

Nel capitolo si analizza l'evoluzione e composizione della spesa pubblica, con l'intento di inserire quella relativa al solo bilancio dello Stato nel più ampio ambito delle Amministrazioni pubbliche.

Si evidenzia come, nella prima decade degli anni duemila, l'incidenza della spesa pubblica al netto degli interessi sul PIL relativa al complesso delle Amministrazioni pubbliche in Italia abbia mostrato la crescita più contenuta rispetto a quanto avvenuto negli altri principali paesi europei, a eccezione della Germania.

Dal punto di vista della composizione della spesa primaria per funzioni e allargando il periodo di analisi, si registra che nell'arco di venti anni, dal 1990 al 2010, all'aumento delle componenti relative alla spesa per protezione sociale e per servizi generali si contrappone la riduzione del peso della spesa riguardante in particolare le cosiddette "altre attività" – data dall'insieme di quelle per gli affari economici, l'abitazione e l'assetto del territorio, le attività ricreative, culturali e di culto – e, in minor misura, afferente al complesso di sanità e istruzione nonché ai beni pubblici puri, quali la difesa, l'ordine pubblico e la sicurezza e anche la protezione dell'ambiente.

Sempre dal 1990 e sino allo scorso anno e guardando alle categorie economiche e, in particolare, a quelle principali di natura corrente, l'espansione più rilevante si è realizzata per le prestazioni sociali (circa 190 per cento) seguite dai consumi intermedi (oltre il 160 per cento). Al di sotto della media (pari a oltre il 150 per cento), sono cresciute le altre componenti, relative all'acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market (poco sotto al

150 per cento), ai redditi da lavoro dipendente (circa il 100 per cento) e ai contributi alla produzione (30 per cento).

Quanto alla spesa primaria per sottosettore, nel periodo 2001-2011, per il quale è possibile un confronto più omogeneo non caratterizzato da rilevanti spostamenti nella titolarità della spesa tra settori, si osserva una ricomposizione nel senso di una riduzione della quota di spesa primaria relativa alle Amministrazioni centrali e di un corrispondente incremento dell'incidenza di quella degli Enti previdenziali, con il peso del sottosettore delle Amministrazioni locali relativamente stabile nel complesso. All'interno di quest'ultimo, tuttavia, si riduce il peso relativo delle Regioni e dei Comuni mentre aumenta quello degli Enti sanitari locali. In termini di crescita cumulata nel decennio, l'incremento della spesa delle Amministrazioni centrali risulta sostanzialmente pari a quello delle Regioni e dei Comuni (poco oltre il 20 per cento), mentre appare ben più consistente l'espansione delle uscite primarie degli Enti sanitari locali (circa il 49 per cento) e degli Enti di previdenza (circa il 50 per cento). L'aumento cumulato dalla spesa delle Province si trova in una posizione intermedia (circa il 40 per cento).

È all'interno di questo contesto e della crescente attenzione al consolidamento della posizione fiscale dell'Italia che va analizzata l'evoluzione della spesa per il bilancio dello Stato.

Le spese finali, in particolare, dopo essere cresciute tra il 2003 e il 2009 di quasi il 20 per cento registrano nel biennio 2010-2011 una riduzione di circa 3,6 punti percentuali in termini di impegnato. Non molto differenti risultano le corrispondenti variazioni valutate in relazione ai pagamenti. In questo caso, l'incremento tra il 2003 e il 2009 ammonta a circa il 14 per cento, mentre più contenuta è la riduzione osservata nell'ultimo biennio (-1 per cento). La dinamica delle spesa complessiva riflette, in larga parte, l'evoluzione delle spese correnti che registrano un andamento corrispondente a quello evidenziato per le spese finali. Più variabile appare l'evoluzione delle uscite in conto capitale che contrappongono fasi espansive a periodi di contenimento fissando nel 2011 un livello assoluto pari a quello del 2004.

Tra le voci economiche del bilancio, si osserva un progressivo e rilevante incremento dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato. Le maggiori risorse riguardano soprattutto i trasferimenti destinati agli enti di previdenza e agli enti del settore sanitario. Si riduce invece la quota delle spese dirette. All'interno di questo aggregato, l'incremento complessivo delle spese per il personale (che sperimentano comunque una riduzione nel biennio 2010-2011) è compensato dalla riduzione dei consumi intermedi e, per le spese in conto capitale, della spesa per investimenti. Nell'ambito della spesa in conto capitale, si riducono inoltre alcune spese legate agli interventi diretti a sostegno dell'economia. In particolare la variazione interessa i contributi agli investimenti alle imprese, prevalentemente per l'esaurirsi degli effetti di alcune agevolazioni in materia di investimenti nelle aree svantaggiate e per gli incrementi occupazionali.

Guardando alla ripartizione per finalità della spesa, in termini di missioni, permane, rispetto al 2008, una certa polarizzazione del bilancio in alcune specifiche aree. In particolare, le missioni *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, Debito pubblico e Politiche previdenziali*, rappresentano complessivamente oltre il 50 per cento delle spese. Un ulteriore 30 per cento è assorbito dalle missioni *Istruzione scolastica, L'Italia in Europa e nel mondo, Politiche economico-finanziarie e di bilancio e Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*.

L'evoluzione del bilancio evidenzia comunque una ricomposizione della spesa tra il 2008 e il 2011. Le riduzioni più evidenti riguardano le missioni che afferiscono alla categoria degli Affari economici (in particolare si evidenziano le variazioni relative alle missioni *Regolazione dei mercati, Energia e diversificazione delle fonti energetiche e Turismo*), ai Fondi da ripartire e

ai trasferimenti agli Enti territoriali (che risentono, tra gli altri, delle modifiche disposte al meccanismo di attribuzione del gettito riscosso nelle regioni a statuto speciale a partire dal 2011). Al contrario aumentano le risorse destinate allo Sviluppo e riequilibrio territoriale – essenzialmente per l'incremento degli impegni assunti sul Fondo per le aree sottoutilizzate – e per le Politiche per il lavoro. Aumentano, inoltre, le spese per le prestazioni previdenziali e assistenziali, quelle per i servizi pubblici collettivi, trainati dalle spese per la giustizia e per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (prevalentemente in relazione alla dinamica della spesa per il personale in questi comparti), e il contributo dello Stato al finanziamento della sanità.

L'evoluzione del bilancio riflette, in parte, la dinamica tendenziale delle diverse voci di spesa e, in parte, le correzioni apportate con gli interventi di finanza pubblica disposti, soprattutto negli ultimi anni, con l'obiettivo prevalente di assicurare il rispetto degli impegni assunti in ambito europeo. Tali interventi, sebbene abbiano consentito di limitare l'evoluzione della spesa, in particolare nell'ultimo biennio, sono stati disposti spesso in circostanze emergenziali, intervenendo in genere nel corso della gestione finanziaria con provvedimenti indistinti che hanno agito prevalentemente sugli aggregati di spesa più facilmente comprimibili nei tempi necessari ad assicurare una repentina correzione dei saldi di finanza pubblica.