

## I conti pubblici italiani tra il fardello del passato, il contesto europeo e le prospettive di sviluppo<sup>1</sup>

Il documento era stato originariamente pensato per esplorare possibili interventi sui conti pubblici alla luce della situazione in essere in Italia, messa a confronto con gli altri partner europei. Tuttavia, nel corso della lavorazione, è intervenuta la crisi economica conseguente alla pandemia scatenata dal Covid-19 ed è stato ben presto evidente che lo shock sarebbe stato di una portata tale da sconvolgere qualsiasi ipotesi correttiva di politica fiscale. Mai come oggi, dalla fine della seconda guerra mondiale, lo Stato si è trovato a dare risposte immediate al contesto socio-economico che si va delineando, accantonando il percorso di aggiustamento fiscale in essere<sup>2</sup>.

Ciò ha reso necessario correggere l'impostazione del lavoro, nella consapevolezza che sarà necessario progettare ed adottare un nuovo modello di sviluppo, ma anche che non si può prescindere dal percorso che ci ha condotto alla situazione attuale.

La Pubblica Amministrazione, nella sua articolazione centrale e territoriale<sup>3</sup>, svolge un ruolo di regolazione e riequilibrio tra i settori istituzionali (incluso il settore estero), rispetto ai flussi economici che partono dalla produzione di beni e servizi e giungono all'utilizzo del reddito disponibile. La PA si finanzia in prevalenza attraverso l'imposizione fiscale e contributiva e con le entrate riscosse remunera il personale alle proprie dipendenze, paga le pensioni, acquista beni e servizi (consumi intermedi), eroga contributi alle imprese o alle famiglie, paga gli interessi sul debito pubblico, assicura la difesa, la giustizia, la sanità, l'istruzione e la protezione dell'ambiente e del territorio.

All'interno di un sistema economico, il ruolo della Pubblica amministrazione, esercitato nei limiti previsti dalla Costituzione, è fondamentale e può essere svolto con vari livelli di intensità, lasciando spazi più o meno ampi al libero mercato, che possono ampliarsi o contrarsi nel tempo, per effetto di fattori esogeni o in dipendenza dall'evoluzione del contesto socio-politico interno.

I Paesi che aderiscono all'Unione europea e, a maggior ragione quelli dell'Eurozona che condividono la stessa politica monetaria esercitata dalla Banca centrale europea, si trovano nella particolare situazione di dover competere non solo con i mercati delle altre economie mondiali verso i quali non esiste una politica estera comune, ma anche con quelli degli altri partner europei, ai quali sono accomunati da una regolamentazione per certi versi stringente (in quanto impone limiti ad azioni di sostegno alla propria economia) e per altri accomodante (in quanto consente comportamenti di *dumping* fiscale e di disomogeneità nel mercato del lavoro).

---

<sup>1</sup> Di [Franco Mostacci](#), ricercatore statistico e analista socio-economico.

<sup>2</sup> La [Commissione europea](#) ha sospeso il Patto di Stabilità e Crescita per l'anno 2020.

<sup>3</sup> L'analisi fa riferimento al conto consolidato della pubblica amministrazione, ovvero a tutti gli enti classificati nella lista S13 secondo i criteri del Sistema economico dei conti (Sec). Comprende le amministrazioni centrali (S1311), le amministrazioni federali (S1312) che in Italia non sono presenti; le amministrazioni locali (S1313) e gli enti previdenziali (S1314).

Questa situazione genera una serie di squilibri macroeconomici<sup>4</sup>, che tendono ad acuirsi nei periodi di maggiore crisi, come quella finanziaria del 2008, dei debiti sovrani del 2011, fino alle conseguenze dell'attuale emergenza sanitaria, di cui si ignorano al momento sia la durata che l'intensità, ma la cui portata si prospetta particolarmente grave e non paragonabile alle crisi precedenti.

Lo shock economico mondiale del 2020, conseguente alle misure di contenimento del contagio da coronavirus, provocherà uno sconvolgimento nei conti pubblici, che va a sovrapporsi alle criticità già esistenti.

Per gli anni a venire si prefigura un innalzamento del livello del debito pubblico, non facilmente riassorbibile, che eroderà nuove risorse finanziarie, in un contesto in cui la pressione fiscale è già di per sé elevata e frena la competitività delle imprese.

L'Italia si trova di fronte a un bivio e deve scegliere se continuare nel solco della politica fiscale tracciata in questi anni, oppure se operare in discontinuità con il passato, trasformando l'emergenza in un'opportunità di cambiamento.

Per provare a prefigurare possibili linee di intervento occorre conoscere qual è la situazione attuale e come siamo arrivati ad essa in questi anni.

Si inizierà, quindi, ad analizzare le entrate, le spese e il saldo di bilancio della pubblica amministrazione. Successivamente si entrerà nel dettaglio della spesa per consumi (individuali e collettivi) e nella loro articolazione per funzione, per poi affrontare gli investimenti pubblici.

Attraverso un excursus statistico, che parte dal 1995<sup>5</sup> e si conclude con i dati più recenti disponibili, il contributo mostra che la spesa pubblica italiana, a confronto con quella degli altri Paesi europei, è inferiore alla media, soprattutto per quanto riguarda gli investimenti. Si evidenzia, anche, come ormai da molti anni si assiste a un trasferimento di risorse dall'economia reale a quella finanziaria, senza intravedere una via di uscita a questa situazione.

Le stime di primavera per il biennio 2020-2021 rilasciate dalla Commissione europea<sup>6</sup>, mostrano che il Covid-19 ha provocato una grave e inattesa recessione e un'incertezza sulla ripresa, con effetti devastanti sui conti pubblici, che hanno reso vani tutti gli sforzi di risanamento fiscale effettuati negli anni più recenti.

Nella parte conclusiva si valuteranno alcuni possibili interventi, per far sì che lo Stato, soprattutto in questo periodo, continui a svolgere il proprio ruolo di regolatore del mercato, garantendo la sostenibilità delle finanze pubbliche, ma facendosi al tempo stesso promotore di un rinnovamento della società. Si tratta di una sfida senza precedenti, che non può essere rinviata, per non provocare il collasso dei conti pubblici - con conseguenze inimmaginabili - o un ulteriore aumento del livello di povertà. La crisi economica causata dall'emergenza sanitaria del Covid-19, va trasformata in un'opportunità per pianificare e

---

<sup>4</sup> Ogni anno in autunno la Commissione europea pubblica una tavola statistica (*scoreboard*) che riassume i valori di alcuni indicatori chiave, per ciascuno dei 28 paesi dell'Unione europea.

<sup>5</sup> Solo per l'Italia si analizza un periodo più lungo.

<sup>6</sup> [Spring 2020 Economic Forecast](#) (Commissione europea, maggio 2020)

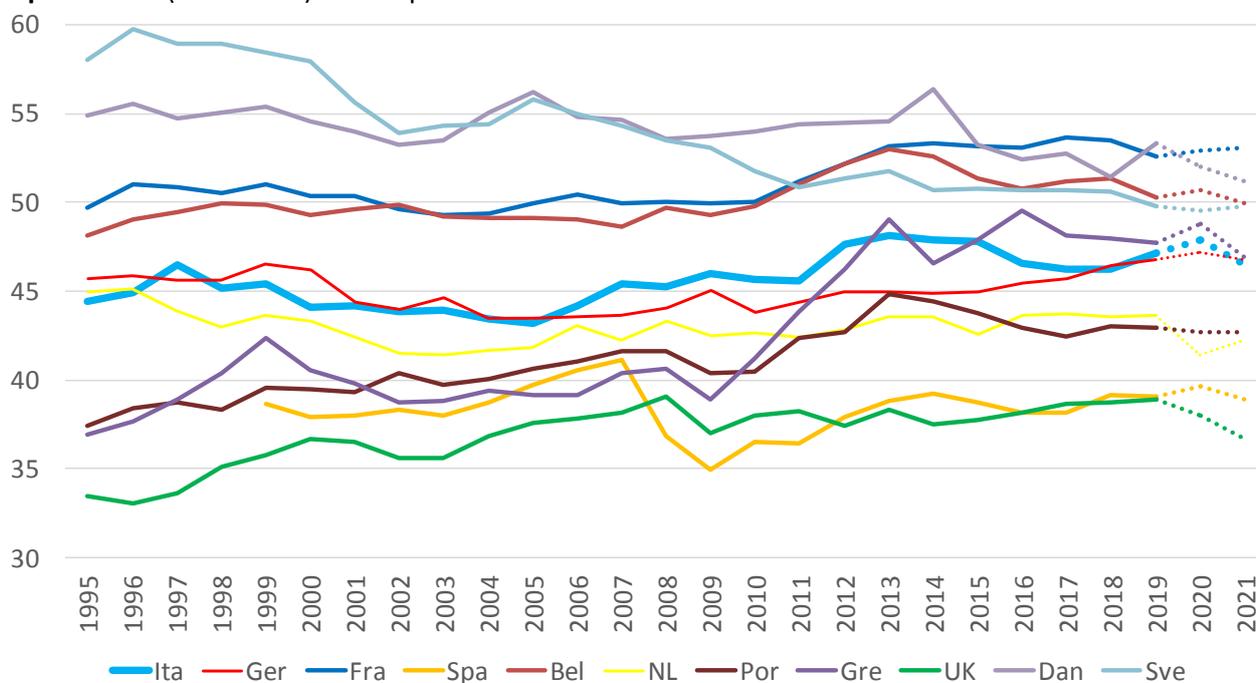
programmare nuovi obiettivi di sviluppo sostenibile e, per rendere tutto questo possibile, è necessario che la macchina amministrativa si rinnovi completamente e sia pronta a dare supporto al rilancio delle attività produttive e a sostenere il tessuto sociale.

## Le entrate

Nei principali Paesi dell'UE (fatta eccezione per Svezia e Danimarca) il finanziamento dello Stato nel 1995 era compreso tra il 35% e il 50% del Pil e nel 2018 tra il 40% e il 55% con un aumento di 5 punti percentuali del *range* (figura 1). Come vedremo oltre, poichè lo Stato non accumula risparmio, il volume delle entrate è proporzionale a quello delle uscite.

Le differenze tra Paesi sono notevoli ed è possibile individuare tre gruppi: a) quelli in cui l'azione pubblica è più consistente, con entrate superiori alla metà del Pil, che potremmo definire "statalisti" e comprendono Svezia, Danimarca, Francia e Belgio; b) quelli in cui l'azione è meno presente, con entrate che non arrivano al 40%, i "liberisti" come Spagna e Regno Unito; c) gli altri che si trovano in una situazione intermedia tra il 40% e il 50%, in cui l'azione dello Stato in determinati settori non esclude l'attività privata complementare, tra cui l'Italia e la Germania.

**Figura 1 - Conto consolidato della pubblica amministrazione - Entrate totali nei principali Paesi UE rispetto al Pil (1995-2021) - valori percentuali**



Fonte: Eurostat e Spring Forecast (Commissione europea)

Tra il 1995 e il 2018, la quota di entrate sul Pil è scesa di quasi 10 punti in Svezia (che aveva raggiunto il 60% nel 1996) e poco meno in Danimarca. Il valore più alto è oggi in Francia 54%, 4 in più del 1995.

La Germania è rimasta stabile intorno al 46% e anche l'Italia dopo il picco del 48% tra il 2012 e il 2015 per le misure restrittive finalizzate al rientro del deficit, sta progressivamente tornando a livelli più contenuti e prossimi al 44% del 1995.

Il Portogallo e la Grecia sono gli unici ad essere passati dal gruppo dei "liberisti" a quello intermedio, con la seconda che è passata dal 39% del 2009 al 49% del 2013, per effetto del Memorandum sottoscritto per accedere al [piano di assistenza finanziaria del Mes](#).

Le stime di primavera della Commissione europea permettono di tracciare un quadro previsionale degli effetti del Covid-19 sui conti pubblici, ancorché soggetto a scostamenti che potrebbero rivelarsi di misura ben superiore rispetto agli anni precedenti.

In tutti i Paesi, nel 2020 si contraggono sia le entrate che il prodotto interno lordo (nominale). Se le prime scendono più del secondo, rispetto al 2019 il rapporto si riduce come dovrebbe avvenire nei Paesi Bassi (-2,2 punti percentuali), Danimarca (-1,9), Regno Unito (-0,9), Svezia e Portogallo. Negli altri Paesi, invece, la diminuzione delle entrate è inferiore a quella del prodotto e il rapporto dovrebbe aumentare come in Grecia (1,1), Italia (0,8) e in misura minore negli altri tra cui Germania, Francia e Spagna.

La diversa intensità e durata del *lockdown* e le misure di sostegno adottate incidono in misura differente a prescindere dal livello storico del rapporto entrate/Pil. Alla fine del 2021 solo la Francia si troverebbe a un livello superiore a quello del 2019 (+0,5), con Germania e Svezia che annullerebbero l'effetto e tutti gli altri Paesi in flessione, tra cui Regno Unito (-2,2), Danimarca (-2,1), Paesi Bassi (-1,4) e Italia (-0,6).

Nell'eurozona le entrate dovrebbero passare dal 46,5% del 2019 al 46,7% del 2020 per poi ridiscendere al 46,3%. Analogo andamento si registra tra i 28 Paesi dell'Unione europea.

Le entrate possono essere relative a imposte (dirette, indirette e in conto capitale), contributi previdenziali o di altra natura (tavola 1).

La pressione tributaria è l'ammontare del gettito fiscale rispetto al Pil. Le imposte dirette, essenzialmente quelle sui redditi da lavoro o da prestazioni sociali e di impresa, sono di importo quasi equivalente a quelle indirette (per lo più Iva). Le differenze tra Paesi riflettono le diverse impostazioni di politica fiscale. In alcuni prevalgono le prime (Belgio, Lussemburgo, Danimarca) e in altri le seconde (Francia, Grecia, Portogallo e tutti i Paesi dell'Europa dell'est). Nel 1995, in Italia, le imposte dirette (13,9%) erano maggiori delle indirette (11,7%); da allora le prime sono rimaste quasi ferme (14,1%), mentre sono fortemente cresciute le seconde (14,3%).

Le imposte in conto capitale sono trascurabili (in Italia erano 0,5% nel 1995 e si sono ridotte a 0,1% nel 2018).

La pressione contributiva misura, invece, l'ammontare dei contributi previdenziali versati dai datori di lavoro e dai lavoratori per fornire a questi ultimi la pensione, al maturare dei requisiti anagrafici e di anzianità lavorativa. Anche in questo caso le differenze sono dovute alle diverse scelte operate in campo previdenziale e relative alle modalità di finanziamento e al bilanciamento tra assegno pensionistico pubblico e fondo pensione privato. L'ammontare dei contributi versati è maggiore in Francia (18%) e Germania (17,1%), mentre è al di sotto dell'1% in Danimarca, dove il sistema previdenziale è per lo più a carico della fiscalità generale ed è riconosciuto come uno dei migliori al mondo<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> La Danimarca è stata per anni in testa al [Melbourne Mercer Global Pension Index](#) (MMGPI) e nel 2019 è risultata seconda dietro i Paesi Bassi. Il MMGPI effettua una valutazione congiunta dell'adeguatezza, sostenibilità e integrità dei sistemi previdenziali.

La somma della pressione tributaria e di quella contributiva forma la pressione fiscale, che in Italia è passata dal 40,1% del 1995 al 41,8% del 2018.

Le altre entrate di diversa natura sono mediamente intorno al 5% del Pil (il 10% in Finlandia).

**Tavola 1 - Conto consolidato della pubblica amministrazione - Entrate per tipologia nei Paesi UE rispetto al Pil (2018) - valori percentuali**

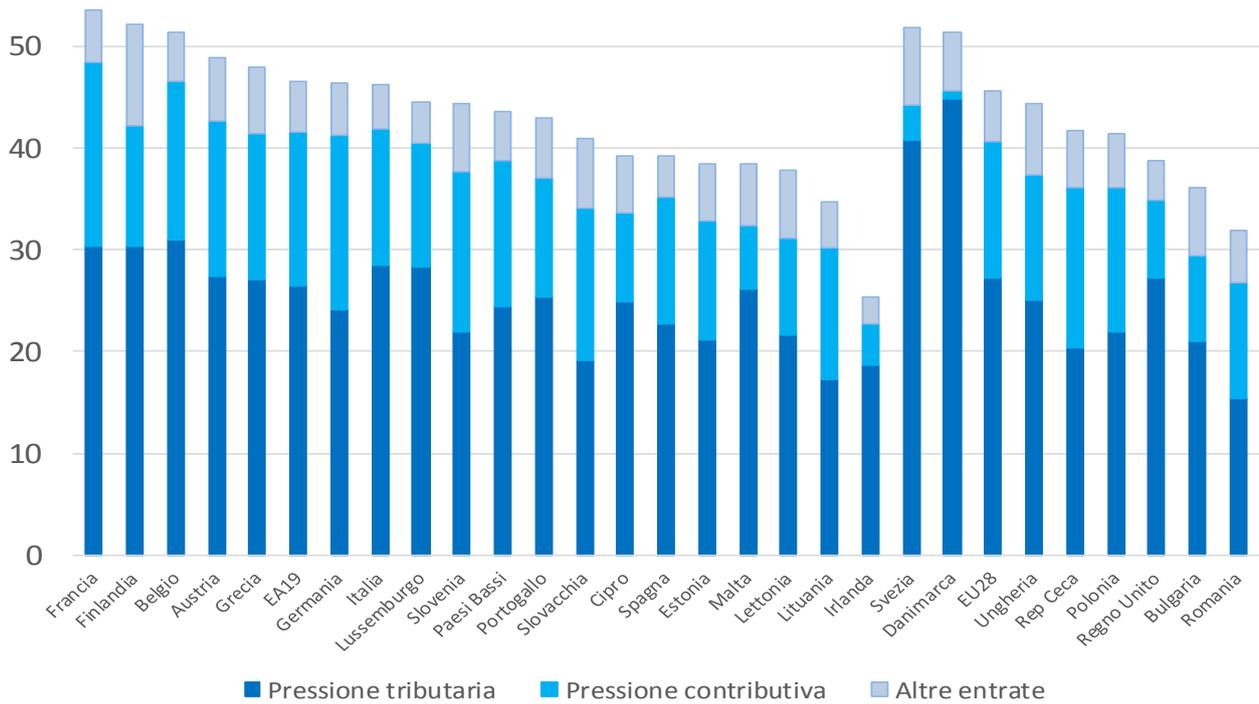
Paesi	Imposte dirette	Imposte indirette	Imposte in c/capitale	Pressione tributaria	Pressione contributiva	Pressione fiscale	Altre entrate	Totale entrate
Francia	13,3	16,5	0,6	30,4	18,0	48,5	5,1	53,5
Finlandia	15,9	14,1	0,3	30,3	11,9	42,3	10,0	52,2
Belgio	16,8	13,5	0,8	31,1	15,5	46,6	4,8	51,4
Austria	13,5	13,8	0,0	27,4	15,2	42,6	6,2	48,8
Grecia	10,1	17,0	0,1	27,1	14,2	41,4	6,6	47,9
<b>EA19</b>	<b>13,0</b>	<b>13,1</b>	<b>0,3</b>	<b>26,4</b>	<b>15,2</b>	<b>41,6</b>	<b>5,0</b>	<b>46,6</b>
Germania	13,3	10,6	0,2	24,2	17,1	41,3	5,2	46,4
Italia	14,1	14,3	0,1	28,5	13,3	41,8	4,4	46,2
Lussemburgo	16,4	11,8	0,2	28,3	12,2	40,5	4,1	44,6
Slovenia	7,8	14,1	0,0	22,0	15,8	37,8	6,6	44,3
Paesi Bassi	12,5	11,7	0,2	24,4	14,4	38,8	4,7	43,5
Portogallo	10,1	15,2	0,0	25,3	11,7	37,0	6,0	43,0
Slovacchia	7,3	11,9	0,0	19,2	14,9	34,1	7,0	41,0
Cipro	9,1	15,7	0,0	24,9	8,7	33,6	5,6	39,2
Spagna	10,6	11,7	0,5	22,8	12,4	35,2	4,0	39,2
Estonia	7,4	13,7	0,0	21,1	11,7	32,8	5,7	38,5
Malta	13,3	12,7	0,2	26,2	6,2	32,4	6,1	38,5
Lettonia	7,4	14,3	0,0	21,7	9,5	31,2	6,6	37,8
Lituania	5,7	11,5	0,0	17,2	13,0	30,2	4,4	34,6
<b>Irlanda</b>	<b>10,7</b>	<b>7,8</b>	<b>0,2</b>	<b>18,6</b>	<b>4,1</b>	<b>22,8</b>	<b>2,6</b>	<b>25,3</b>
Svezia	18,6	22,3	0,0	40,8	3,4	44,3	7,6	51,9
Danimarca	28,5	16,1	0,2	44,8	0,8	45,6	5,8	51,4
<b>EU28</b>	<b>13,3</b>	<b>13,7</b>	<b>0,3</b>	<b>27,2</b>	<b>13,4</b>	<b>40,6</b>	<b>5,0</b>	<b>45,7</b>
Ungheria	6,7	18,4	0,0	25,1	12,3	37,4	6,9	44,4
Rep Ceca	8,0	12,3	0,0	20,4	15,7	36,1	5,7	41,8
Polonia	7,8	14,1	0,0	21,9	14,1	36,1	5,3	41,4
Regno Unito	14,0	12,9	0,2	27,2	7,8	34,9	3,8	38,7
Bulgaria	5,7	15,0	0,3	21,0	8,4	29,4	6,8	36,2
Romania	4,9	10,5	0,0	15,4	11,4	26,8	5,1	32,0

Fonte: Eurostat (i dati per la Croazia non sono disponibili)

La rappresentazione grafica (figura 2), che tiene distinti i 19 Paesi dell'Eurozona dagli altri dell'Unione europea<sup>8</sup>, mostra la particolarità dell'Irlanda, in cui da alcuni anni, per effetto delle agevolazioni fiscali concesse alle grandi imprese multinazionali il Pil sta aumentando a dismisura, ma non altrettanto il reddito nazionale lordo (gli utili fuggono all'estero e per lo più oltre oceano) e le entrate tributarie. Pur essendo da sempre nel gruppo dei "liberisti" (38,7% di entrate totali nel 1995), l'Irlanda non è oggi confrontabile con gli altri Paesi.

<sup>8</sup> L'analisi, riferita al 2018 (precedente alla Brexit) include anche il Regno Unito.

**Figura 2 - Conto consolidato della pubblica amministrazione - Entrate per tipologia nei Paesi UE rispetto al Pil (2018) - valori percentuali**

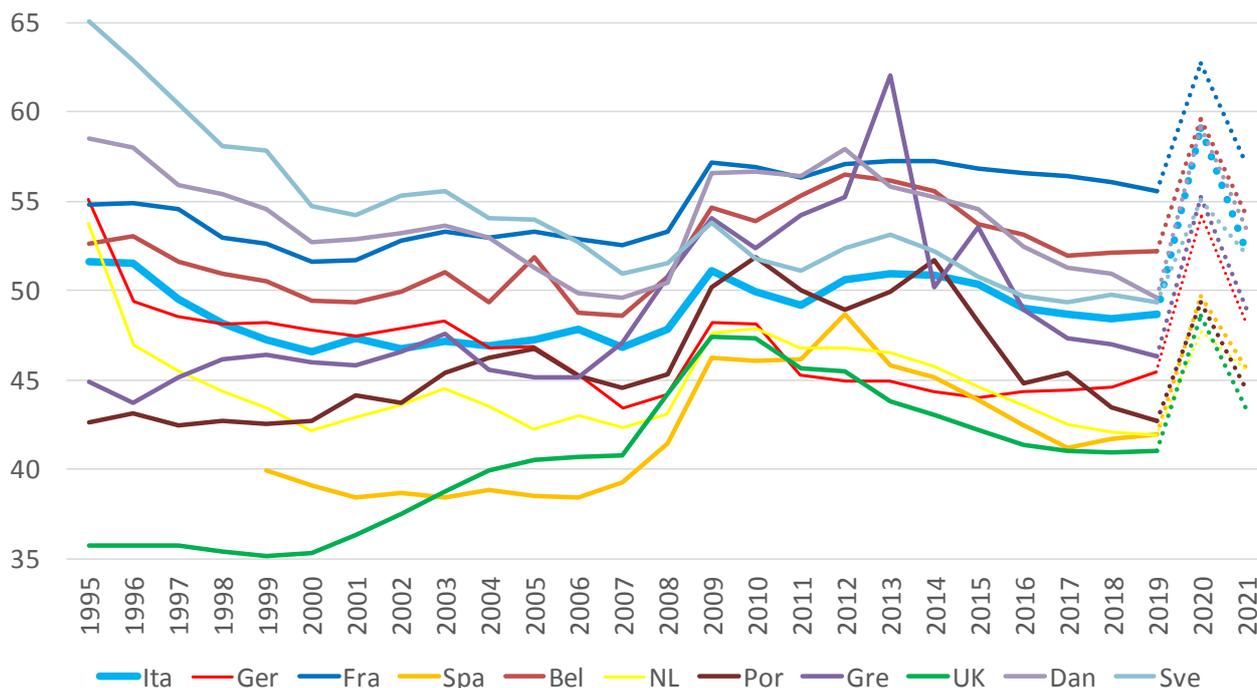


Fonte: Eurostat (i dati per la Croazia non sono disponibili)

## Le uscite

Vediamo ora quanto spendono i Paesi dell'Unione europea rispetto al loro Pil (figura3). L'analisi della spesa pubblica nella sua varia composizione sarà analizzata di seguito e per il momento ci limitiamo ad alcune considerazioni generali. Rispetto alle entrate si assiste a una maggiore convergenza tra il 1995 e il 2018, in cui il *range* varia tra il 40% e poco più del 55% rispetto al Pil.

**Figura 3 - Conto consolidato della pubblica amministrazione - Uscite totali nei principali Paesi UE rispetto al Pil (1995-2018) - valori percentuali**



Fonte: Eurostat e Spring Forecast (Commissione europea)

Anche se è ovvio che i Paesi con maggiore entrate sostengono anche maggiori spese, la distinzione tra "statalisti", "liberisti" e "intermedi" non appare così netta.

Mentre nella seconda metà degli anni '90 dello scorso secolo Svezia e Danimarca erano su livelli superiori al 60% di uscite, nel 2018 il Paese con maggiore spesa pubblica è la Francia (56%), che stacca di 4 punti il Belgio (52%).

Tra il 2007 e il 2009, in concomitanza con la crisi dei mercati finanziari, tutti i Paesi hanno registrato un aumento della spesa, che in Grecia è proseguita fino al 2013 quando ha superato il 60%.

I Paesi Bassi, la cui spesa nel 1995 era il 54% del Pil, è scesa al 42% nel 2018; un andamento inverso si è avuto nel Regno Unito che dal 35% di fine anni '90 è aumentata di 10 punti nel primo decennio del secolo, per poi flettere nuovamente (41% nel 2018).

L'Italia, durante tutto il periodo, si pone sempre in una situazione intermedia rispetto agli altri Paesi.

Anche per la spesa pubblica le stime di primavera della Commissione europea forniscono un quadro previsionale degli interventi di sostegno socio-economico conseguenti al Covid-19.

In questo caso il raffronto per il 2020 è tra la spesa in aumento e il prodotto interno lordo (nominale) in contrazione. Va considerato che gli interventi di sostegno al reddito delle persone o i sussidi in favore delle imprese servono a contrastare effetti più o meno duraturi di caduta del Pil.

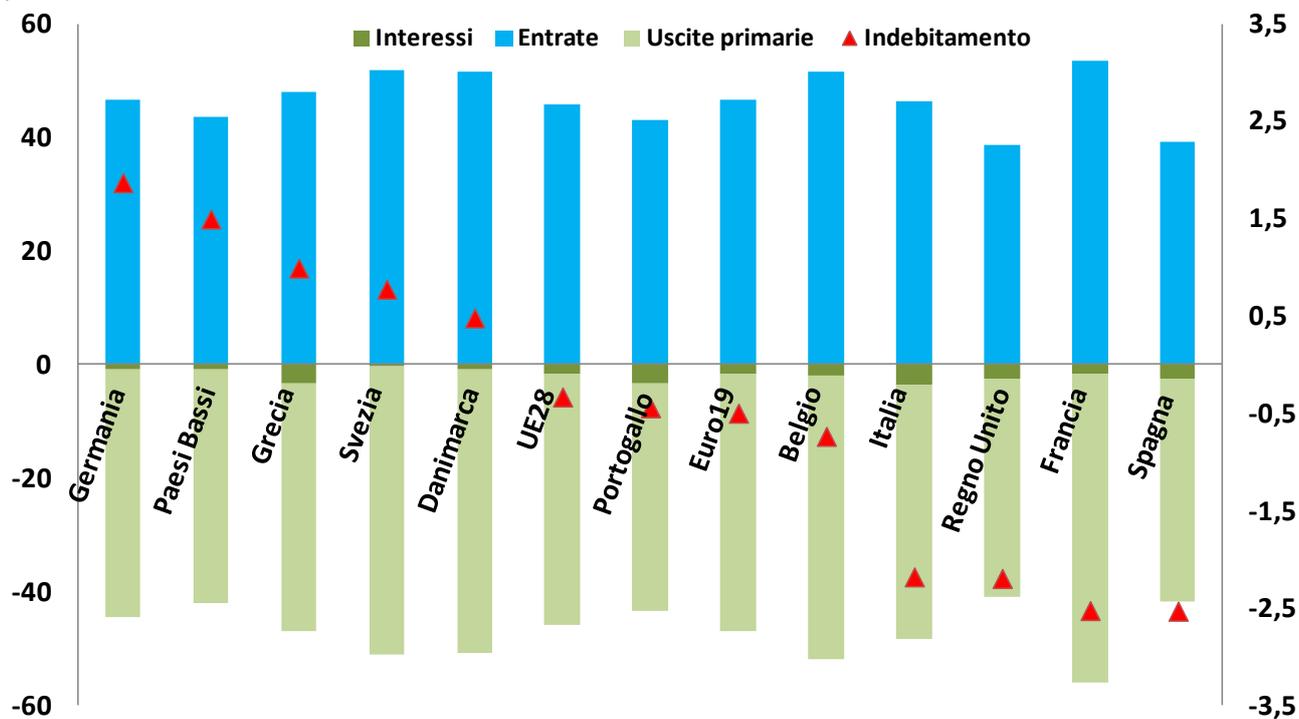
L'aumento è molto marcato soprattutto in Italia (10,4 punti), Danimarca (9,6), Grecia (8,9) e Germania (8,8). Il valore più contenuto si ha nei Paesi Bassi e Svezia (entrambi 5,8). Il rapporto uscite/Pil crescerà mediamente del 8,1% nell'Eurozona e dell'8% nella Unione europea.

Nel 2021 ci sarà da un lato una ripresa del prodotto e dall'altro il venir meno di alcune misure temporanee di sostegno. Ciò provoca una riduzione generalizzata del rapporto uscite/Pil, ma in misura inferiore all'aumento registrato nel 2020. Il livello si attesterà a un livello mediamente superiore del 2,8-2,9% rispetto al 2019, con oscillazioni superiori in Danimarca (3,9), Spagna (3,7), Italia (3,5) e inferiori in Francia (1,5) e Portogallo (1,8).

## Il saldo

Prima di affrontare nel dettaglio la composizione della spesa pubblica, vediamo cosa accade se le entrate superano le uscite (accreditamento) oppure se le spese superano le entrate (indebitamento).

**Figura 4 - Conto consolidato della pubblica amministrazione – Entrate, uscite primarie, interessi (scala sx) e accreditamento(+)/indebitamento(-) (scala dx) nei principali Paesi UE rispetto al Pil (2018) - valori percentuali**



Fonte: Eurostat

I Paesi del nord Europa (Germania in testa) hanno conseguito un surplus di entrate rispetto alle uscite nel 2018. In attivo anche la Grecia, ma solo per le politiche di austerità imposte dall'accordo per accedere ai finanziamenti del Mes e del Fmi. Il surplus consente di ridurre il debito pubblico<sup>9</sup> e può essere utile per ricondurlo ad un livello 'normale', ma per uno Stato ha poco senso mantenere una situazione di surplus nel lungo periodo, in quanto vuol dire che preleva troppe tasse dai suoi cittadini, oppure che non riesce a realizzare i propri programmi di spesa.

L'insieme dei 28 Stati dell'Unione europea presenta un deficit di 0,3%, che per l'Eurozona sale allo 0,5%. Dopo molti anni, nel 2018 nessun Paese supera la faticosa soglia del 3% di deficit, oltre la quale scatta la procedura di infrazione prevista dal Patto di Stabilità e Crescita.

E' interessante notare che il livello di indebitamento non dipende dall'ammontare delle entrate e delle uscite. Ne sono un esempio Francia (centralista) e Spagna (liberista), che pur avendo valori assai diversi, condividono lo stesso deficit al 2,5%.

<sup>9</sup> A meno che non si registri uno sbilanciamento negativo nei flussi finanziari che compongono il raccordo tra l'avanzo/disavanzo (misurato in termini di competenza economica) e la variazione del debito (di cassa).

## L'indebitamento in Italia

È noto che l'Italia si trova da anni in una situazione di indebitamento pur inanellando una sequenza quasi ininterrotta di avanzi primari, talvolta consistenti. Le entrate (tributarie e contributive) eccedono la spesa primaria corrente e in conto capitale, ma ciò nonostante alla fine dell'anno i conti pubblici sono in deficit. Il motivo è da ricercare negli interessi passivi sul debito pubblico che assommano diverse decine di miliardi di euro l'anno. Il pagamento degli interessi provoca un deficit, che alimenta il debito pubblico e genera ulteriori interessi passivi in una spirale senza fine. Da circa quaranta anni si assiste a un travaso di risorse dall'economia reale a quella finanziaria.

Scrivono Piketty che *“solo enormi avanzi primari possono ridurre debiti dell'ordine del 100% del PIL nei prossimi decenni. Tuttavia, dobbiamo misurare le conseguenze sociali e politiche di tale scelta. Ciò significherebbe che per decenni dedicheremo risorse gigantesche al pagamento di debiti e interessi ai possessori di ricchezza finanziaria, anche se non disponiamo dei mezzi per investire nella transizione energetica, nella ricerca medica o formazione”*<sup>10</sup>.

Come non essere d'accordo? Eppure tutto ciò che si continua a fare è completamente folle.

L'evoluzione storica mostra che in Italia, ma anche negli altri Paesi<sup>11</sup>, l'incidenza del settore pubblico è andata crescendo nel tempo, con l'affermarsi dei sistemi di welfare.

Proviamo a ricostruire cosa è accaduto in Italia tra il 1960 e il 2018 (figura 5)<sup>12</sup>. Per meglio comprendere la dinamica dell'indebitamento, le uscite sono suddivise in spese primarie correnti (al netto degli interessi), spese in conto capitale (investimenti), interessi passivi sul debito pubblico.

Nei primi anni '60 la spesa per interessi era praticamente inesistente e il conto era in sostanziale pareggio. Fino al 1980 le entrate hanno continuato a non superare il 30% del Pil, mentre dal 1965 le uscite iniziarono gradualmente a salire dal 30% al 40%, generando deficit, debito pubblico e spesa per interessi.

Da allora e fino al 1992 le entrate non riuscivano a coprire la spesa corrente e in conto capitale, generando un disavanzo primario. Gli interessi continuavano a crescere fino ad arrivare al 12,7% del Pil nel 1993. La spesa complessiva passò dal 41% del Pil nel 1980 al 50% nel 1984, raggiungendo il picco del 57% nel 1993.

A partire dal 1992 le cose cambiano. Con l'unica eccezione del 2009 si è sempre realizzato un avanzo primario, con le entrate superiori alle uscite correnti e in conto capitale, ma insufficienti per coprire anche il pagamento degli interessi sul debito pubblico.

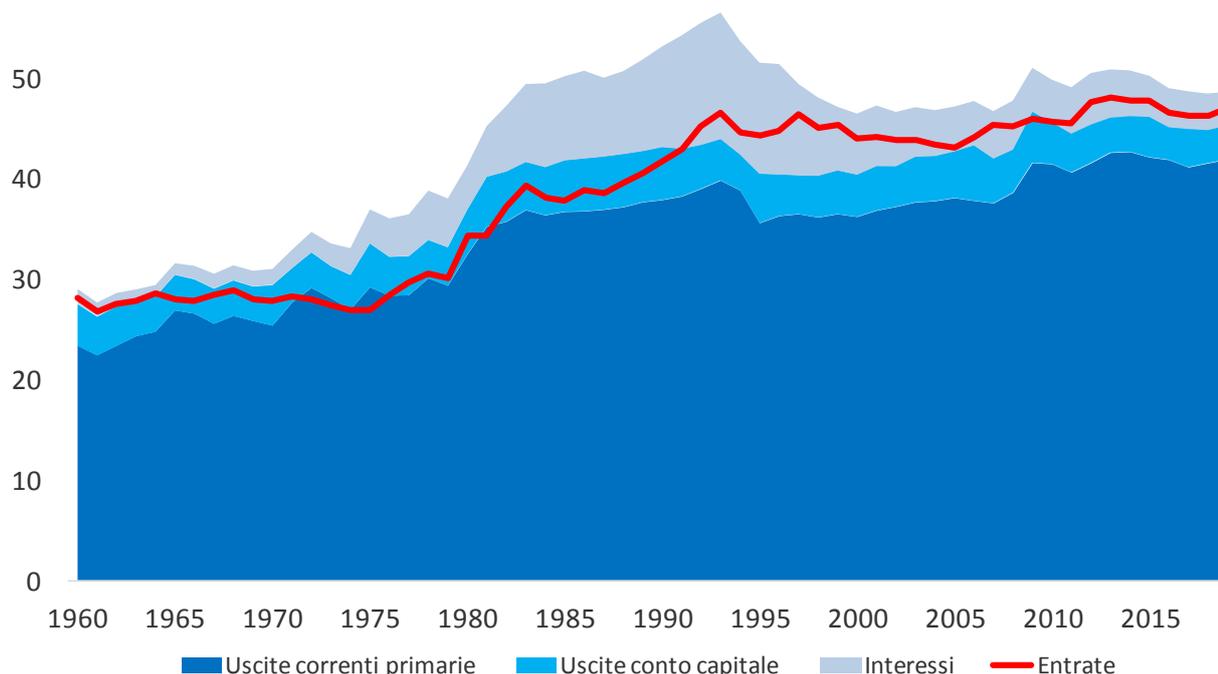
---

<sup>10</sup> Thomas Piketty, *Capital et Idéologie*, pag. 1043, Seuil (2019).

<sup>11</sup> Ragioneria Generale dello Stato, *La spesa dello Stato dall'Unità d'Italia – 1862-2009*, (2009).

<sup>12</sup> La serie storica del conto consolidato della Pubblica amministrazione parte dal 1960. Per gli anni precedenti si deve fare riferimento al bilancio dello Stato, che peraltro, al lordo dei trasferimenti, rappresenta la componente principale. Gli anni tra il 1960 e il 1979 sono tratti dall'Annuario di Contabilità Nazionale del 1982. Tra il 1980 e il 1994 i dati fanno riferimento al Sistema economico dei conti (Sec) del 1995. Dal 1995 in poi sono, invece, relativi al Sec2010. Le diverse definizioni adottate nel tempo incidono sui risultati e possono provocare salti nelle serie senza, tuttavia, incidere granché sulla tendenza.

**Figura 5 - Conto consolidato della pubblica amministrazione – Uscite per tipologia ed Entrate totali (1960-2019)**



Fonte: Istat – Conti nazionali

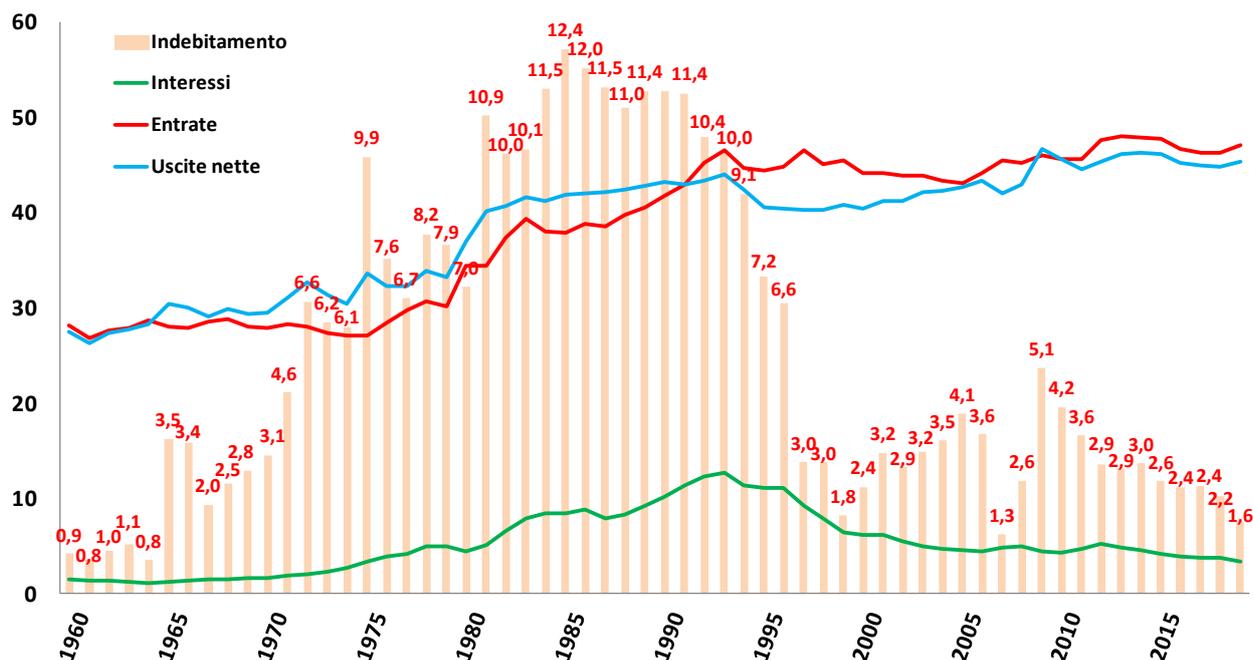
La figura 6 rappresenta in maniera diversa gli stessi dati, evidenziando l'indebitamento netto, che si ottiene per differenza tra le entrate e le uscite totali. Nei primi anni '60 era molto basso, ma già dal 1970 aveva raggiunto livelli inaccettabili per gli standard attuali. Dopo aver viaggiato a doppia cifra tra il 1981 e il 1993, l'indebitamento netto iniziò a scendere, per raggiungere il *target* massimo del 3%, che era uno dei parametri richiesti per accedere all'Eurozona ed è successivamente divenuta la soglia prevista dal Patto di stabilità e crescita.

Nei primi anni 2000 (governo Berlusconi) il deficit era superiore al 3%, ma poiché venivano dichiarati valori di gran lunga inferiori, non si giunse mai a una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, se non nel 2005, quando ormai la situazione era sfuggita di mano.

Nonostante i sacrifici l'indebitamento non si è mai azzerato. Dopo aver raggiunto il minimo di 1,3% del Pil nel 2006, con l'esplosione della crisi finanziaria ha generato una nuova procedura per deficit eccessivi - peraltro comune alla gran parte dei Paesi dell'Eurozona - iniziata nel 2009 e conclusasi per l'Italia nel 2012.

Dal 5,1% del 2009 il deficit è progressivamente sceso al 1,6% del 2019, che sono pur sempre 30 miliardi di euro. Tra il 2010 e il 2019 l'indebitamento medio è stato di 46 miliardi di euro l'anno e le prospettive di medio periodo mostrano che ben difficilmente sarà possibile raggiungere il pareggio di bilancio negli anni a venire, a meno di politiche estremamente restrittive che causerebbero danni irreversibili alla già asfittica economia.

**Figura 6 - Conto consolidato della pubblica amministrazione – Uscite per tipologia ed Entrate totali (1960-2019)**



Fonte: Istat – Conti nazionali

Dato l'attuale livello della pressione fiscale (42,4% nel 2019, che si riduce di mezzo punto se si include il bonus degli 80 euro) sarebbe impensabile, oltre che iniquo, ritenere che si possano aumentare ancora le entrate.

Nonostante i tassi di interesse siano ormai ai livelli minimi (grazie anche alla iniezione di liquidità effettuata tra il 2015 e il 2018 dalla Banca centrale europea), anche nel 2019 sono stati pagati 60 miliardi di interessi passivi sugli oltre 2.400 di debito pubblico ed a nulla è valso mettere da parte 31 miliardi di avanzo primario (1,7% di Pil).

Per quanti sforzi si possano fare si continueranno a sottrarre risorse dalla economia reale per cederle alla finanza e poco importa se i detentori dei titoli di Stato siano o meno italiani, considerato che la finanza e l'accumulo di ricchezza non hanno confini.

## La spesa per consumi della PA

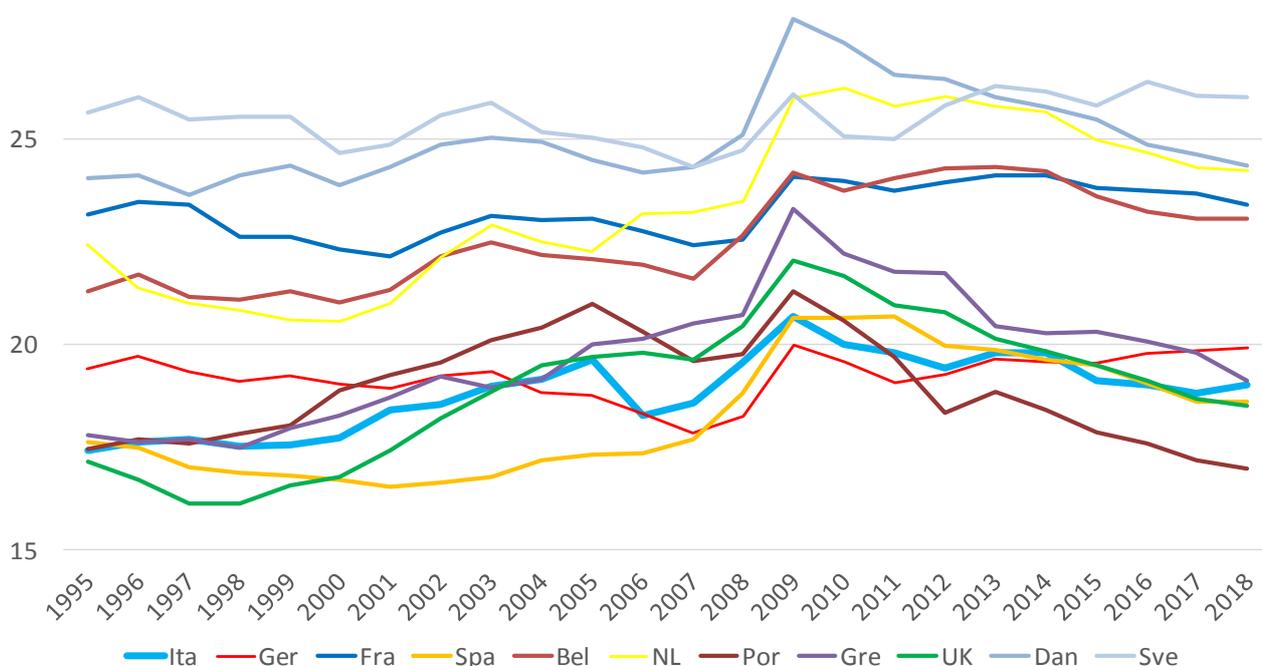
Il conto risorse e impieghi dei conti nazionali si basa sull'identità:

$$PIL + Imp = C_f + C_g + I + Exp$$

dove Pil è il prodotto interno lordo; Imp le importazioni;  $C_f$  i consumi finali delle famiglie;  $C_g$  i consumi della pubblica amministrazione; I gli investimenti; Exp le esportazioni.

La spesa per consumi della pubblica amministrazione contribuisce a formare il Pil. Secondo la definizione del Sec "il settore delle amministrazioni pubbliche (S.13) è costituito dalle unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese".

**Figura 7 – Spesa per consumi della pubblica amministrazione nei principali Paesi UE rispetto al Pil (1995-2018) - valori percentuali**



Fonte: Eurostat

Tra il 1995 e il 2018, la spesa per consumi della PA nei principali Paesi dell'UE oscilla tra poco più del 15% e il 25% del Pil. I Paesi "statalisti" che hanno maggiori uscite (figura 3) sono anche quelli che destinano una maggiore quota alla spesa per consumi (Svezia, Danimarca, Francia, Belgio). Fanno eccezione i Paesi Bassi che pur avendo una quota più ridotta di uscite totali si trovano nel gruppo di coloro che spendono maggiormente per consumi.

A differenza dei grafici delle entrate e delle uscite visti in precedenza, non c'è però un gruppo di Paesi intermedi. Tra il Belgio (23,1% nel 2018) e la Germania (19,9%) la differenza è notevole e nell'intero arco temporale considerato i due gruppi di Paesi non si sono mai incrociati, anche durante l'impennata della spesa che si è avuta nel 2009, in cui l'aumento fu dovuto soprattutto alla diminuzione del Pil, piuttosto che all'aumento della

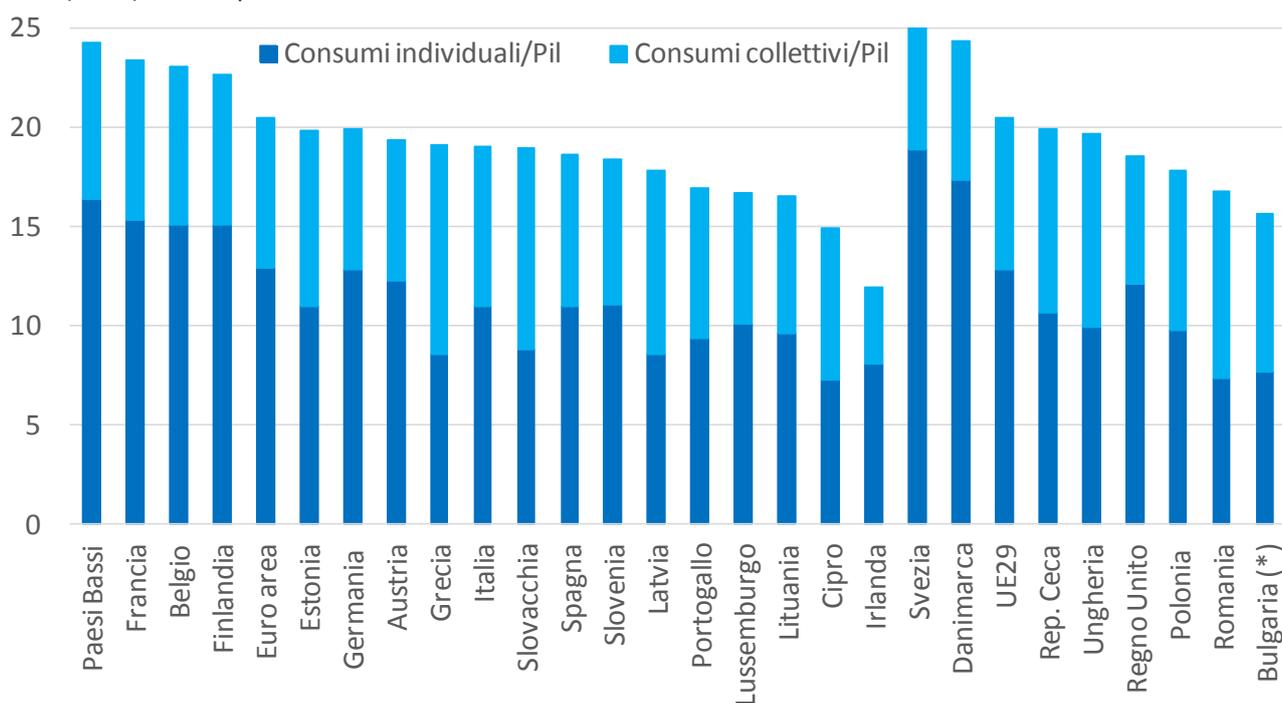
spesa. L'Italia si trova nel mezzo dei Paesi che spendono di meno, con il 17,4% rispetto al Pil nel 1995 e il 19% nel 2018, passando per il 20,7% del 2009. Questo perché una quota consistente della spesa complessiva è assorbita dal pagamento degli interessi (3,7% del Pil), che sottrae risorse alla spesa per consumi (e per investimenti). Viceversa, la Germania, con 0,9% di interessi sul Pil, potrebbe dedicare una maggior quota alla spesa per consumi, anche perché non si trova in una situazione di indebitamento.

I consumi della pubblica amministrazione possono essere di tipo individuale o collettivo.

I consumi individuali<sup>13</sup> sono i trasferimenti in natura di beni e servizi prodotti o acquistati dalla pubblica amministrazione per istruzione, sanità e servizi ricreativi e culturali da destinare alle famiglie.

I servizi per consumi collettivi sono, invece, forniti simultaneamente a tutti i membri della collettività, oppure a tutti i membri di una particolare categoria della collettività e riguardano l'amministrazione pubblica, la difesa, l'ordine pubblico e la sicurezza.

**Figura 7 – Spesa per consumi individuali e collettivi della pubblica amministrazione nei Paesi UE rispetto al Pil (2018) - valori percentuali**



Fonte: Eurostat (i dati per la Croazia non sono disponibili)

I Paesi "statalisti" hanno destinato nel 2018 una quota di almeno il 15% del Pil alla spesa per consumi individuali, con la Svezia che arriva al 18,9% (figura 7). Più bassi gli altri Paesi, con l'Italia all'11%. Nell'Eurozona la Grecia paga i tagli per le condizionalità imposte per il piano di aiuti finanziari (la spesa per consumi individuali è passata da 11,4% del 2009 a 8,6% del 2018). Un caso a parte è rappresentato dall'Irlanda, in cui si assiste da alcuni anni a una crescita del prodotto interno lordo 'drogata' dalle agevolazioni fiscali

<sup>13</sup> Una caratteristica dei consumi individuali è che si tratta di beni o servizi la cui natura è tale che il loro utilizzo da parte di una famiglia o di un individuo, o di un gruppo di persone, ne preclude l'utilizzo da parte di altre famiglie o persone (si pensi ad esempio ai medicinali messi a disposizione dal servizio sanitario nazionale).

concesse alle multinazionali, alla quale non corrisponde un analogo aumento del reddito nazionale: i consumi individuali della pubblica amministrazione, pur aumentando di 13 miliardi di euro tra il 2009 e il 2018 (+13%), se rapportati al Pil – che nel frattempo è quasi raddoppiato – mostrano una contrazione dal 13,6% all'8%.

I consumi collettivi sono maggiormente presenti nei Paesi dell'est Europa, probabilmente per un retaggio storico: Slovacchia (10,2%); Ungheria (9,8%); Romania (9,4%); Repubblica Ceca (9,3%); Lettonia (9,3%). Fa eccezione la Polonia, forse per la sua maggiore vicinanza alla Germania e all'Europa occidentale, passata dall'11% del 1995 al 8% del 2018.

Gli altri Paesi oscillano tra il 7-8% (Italia 8,1%) con l'eccezione della Grecia che con il 10,6% ha la maggior spesa in assoluto per consumi collettivi (era l'11,9% nel 2009).

Poiché la gran parte dei servizi forniti dalle amministrazioni pubbliche sia individuali che collettivi non è destinabile alla vendita e quindi non viene venduta a prezzi economicamente significativi, il valore della produzione delle amministrazioni pubbliche viene calcolato convenzionalmente come somma dei costi di produzione.

I redditi dei dipendenti rappresentano una quota rilevante della spesa per consumi della pubblica amministrazione<sup>14</sup>.

I redditi da lavoro dipendente sono uguali alla somma delle retribuzioni lorde e dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro.

Le retribuzioni lorde comprendono anche le imposte sul reddito delle persone fisiche da versare all'erario, e i contributi previdenziali e assistenziali a carico del lavoratore. I contributi previdenziali a carico del datore di lavoro sono versati agli istituti di previdenza sociale.

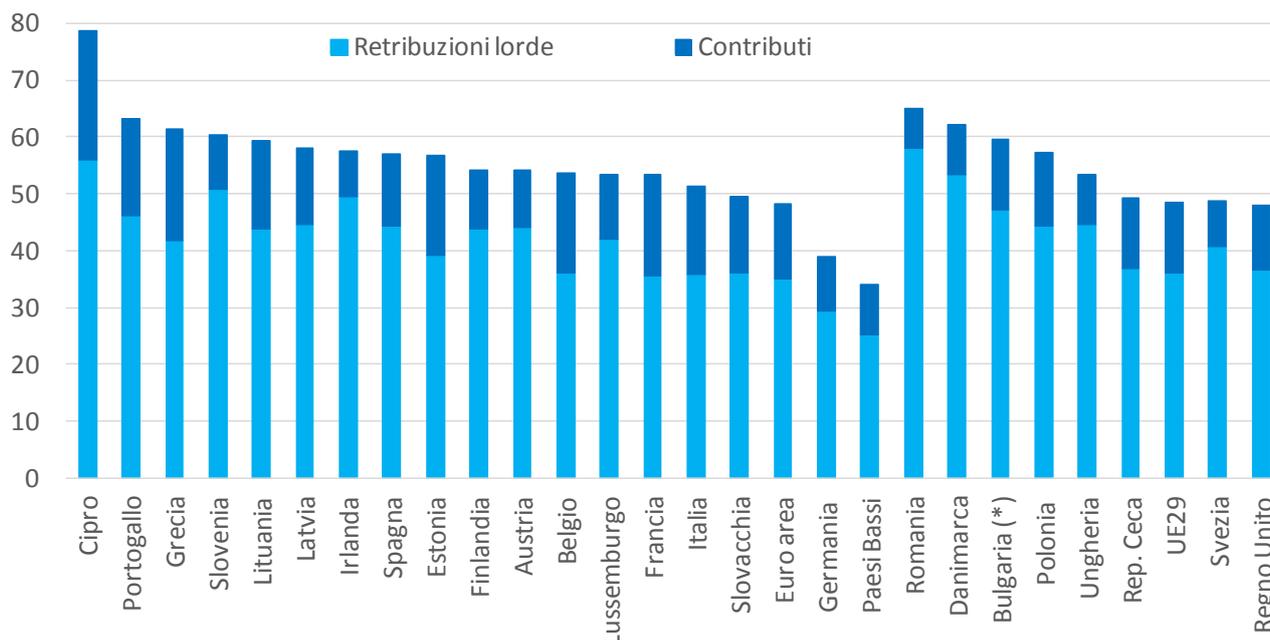
Una buona parte della spesa della pubblica amministrazione per redditi da lavoro dipendente, rientra quindi alla stessa sotto forma di tasse e contributi. I Paesi dell'Ue adottano sistemi di imposizione fiscale e previdenziale tra loro diversi, come visto nella sezione dedicata alle entrate, con aliquote che possono differire sensibilmente tra loro.

Il confronto (figura 8) può essere effettuato solo con riferimento alla spesa lorda, che comprende pertanto anche una parte redistribuita ai lavoratori stessi sotto forma di servizi in natura o in denaro.

---

<sup>14</sup> Prendendo a riferimento il conto della produzione della pubblica amministrazione, i redditi dei dipendenti pubblici sono una componente del valore aggiunto che, sommato ai consumi intermedi dà il valore della produzione. Una parte della produzione di beni e servizi della PA è destinata al proprio uso finale (circa il 3% in Italia nel 2018); un'altra parte è destinata alla vendita (6%) e un'altra ancora ai pagamenti per beni e servizi non destinabili alla vendita (4%). L'87% restante della produzione, sommato ai trasferimenti sociali in natura formano la spesa per consumi della PA. Quindi, non tutto il reddito dei pubblici dipendenti (ma comunque una gran parte di esso) corrisponde ai consumi della PA.

**Figura 8 – Redditi da lavoro dipendente nei Paesi UE rispetto alla spesa per consumi nella pubblica amministrazione (2018) - valori percentuali**



Fonte: Eurostat (i dati per la Croazia non sono disponibili)

A parte Cipro, in quasi tutti i Paesi europei i redditi dei dipendenti pubblici assorbono il 50-60% dei consumi della pubblica amministrazione (la media sfiora il 50%). La Germania (39%) e i Paesi Bassi (34,1%) si caratterizzano per una quota assai inferiore. Circa il 70-75% del totale del reddito è costituito dalla retribuzione lorda e la restante parte dai contributi previdenziali a carico del datore di lavoro.

In Italia, le retribuzioni lorde rappresentano il 35,9% dei consumi della PA e i contributi il 15,5%. Una situazione simile alla Francia in cui, però la quota dei contributi è più elevata di due punti percentuali.

Non sembra esistere una correlazione tra Paesi “statalisti” e redditi da lavoro dipendente, nel senso che in questi la presenza dello Stato non coincide con un maggior numero dipendenti pubblici e con la remunerazione ad essi spettante.

La spesa per consumi della pubblica amministrazioni è articolata in 10 funzioni, secondo la classificazione Cofog: servizi generali; difesa; ordine pubblico e sicurezza; affari economici; protezione dell’ambiente; abitazioni e assetto del territorio; salute; servizi ricreativi, culturali e religiosi; istruzione; protezione sociale.

Quasi un terzo della spesa per consumi sostenuta dalla pubblica amministrazione è destinata nella UE alla sanità, poco meno del 20% all’istruzione e il 13% alla protezione sociale. Le differenze tra Paesi sono, però sostanziali (tavola 2).

La Grecia destina quasi il 20% del totale per i servizi generali di gestione della cosa pubblica, mentre il Regno Unito solo il 4%.

Sempre la Grecia, insieme a Cipro e Regno Unito destinano alla Difesa più del 10% della spesa per consumi, mentre il Lussemburgo solo l’1,6%.

Le differenze sono più contenute nella Sicurezza, che comprende le forze di polizia e i servizi antincendio, ma anche i tribunali e le carceri.

**Tavola 2 – Composizione della spesa per consumi della PA nei Paesi UE per funzione (2018) - valori percentuali**

Paesi	Salute	Istruzione	Protezione sociale	Servizi Generali	Sicurezza	Affari economici	Difesa	Servizi ricreativi culturali	Protezione ambiente	Abitazione
<b>EA19</b>	31,8	18,1	12,9	10,1	7,5	7,4	5,3	3,5	1,8	1,5
Belgio	30,5	25,3	8,8	10,3	6,8	10,0	3,3	2,8	1,8	0,4
Germania	33,6	15,9	18,5	9,4	6,4	6,1	4,6	3,5	1,0	1,0
Estonia	23,2	24,1	7,8	9,2	8,9	9,7	7,9	5,3	2,7	1,0
Irlanda	37,3	21,4	11,7	4,7	7,5	7,8	2,0	3,2	2,4	2,0
Grecia	23,1	18,6	1,6	19,6	10,7	6,1	13,3	3,7	2,7	0,5
Spagna	30,3	19,6	7,3	9,9	9,5	9,9	4,7	4,8	2,4	1,7
Francia	31,4	17,2	13,6	9,6	6,9	5,5	6,6	4,4	2,6	2,1
Italia	34,2	18,7	4,7	13,9	9,6	7,5	6,4	1,8	1,4	1,8
Cipro	14,4	31,0	1,4	14,1	11,0	6,5	11,1	3,4	1,2	5,8
Lettonia	16,2	25,1	6,6	9,2	10,9	12,4	8,2	5,6	1,2	4,8
Lituania	26,7	24,8	7,3	5,8	9,0	9,0	8,6	4,0	2,7	2,1
Lussemburgo	21,2	22,9	13,4	16,9	6,4	11,6	1,6	4,4	1,0	0,6
Malta	32,0	23,5	12,5	-2,6	6,7	14,0	3,2	4,3	5,7	0,7
Paesi Bassi	28,8	17,2	20,0	6,4	7,3	8,5	4,6	2,8	3,3	1,3
Austria	33,2	22,4	8,4	8,9	6,6	13,1	3,0	3,1	0,8	0,4
Portogallo	31,0	23,0	3,0	10,7	8,6	13,1	4,8	2,9	1,3	1,7
Slovenia	30,6	22,9	5,5	8,5	7,9	12,6	5,4	4,3	1,0	1,3
Slovacchia	32,5	13,2	4,2	9,9	12,4	14,5	5,6	2,6	3,3	1,7
Finlandia	25,0	18,0	21,6	13,0	4,1	8,8	4,5	4,0	0,5	0,4
<b>EU28</b>	32,0	18,3	12,8	9,3	7,6	7,4	6,1	3,4	1,9	1,3
Bulgaria	27,6	20,6	12,0	11,9	7,4	7,1	7,2	3,0	1,4	1,7
Rep Ceca	29,4	19,4	4,7	11,4	10,1	12,3	4,5	3,8	3,0	1,6
Danimarca	30,8	17,9	23,8	8,1	3,5	5,4	4,5	4,3	1,2	0,4
Ungheria	22,5	18,5	6,1	18,2	9,8	12,5	4,4	4,9	1,4	1,6
Polonia	23,9	22,9	6,7	9,8	10,6	11,2	8,2	3,4	1,7	1,5
Romania	25,9	14,6	6,2	11,4	12,5	9,8	9,9	4,1	2,0	3,4
Svezia	25,1	23,2	23,0	9,2	4,5	6,3	4,6	3,3	0,4	0,6
Regno Unito	37,8	17,6	10,8	4,0	7,9	6,1	10,1	2,4	2,5	0,8

Fonte: Eurostat (i dati per la Croazia non sono disponibili)

Anche le spese destinate ai settori produttivi e raccolte nella categoria Affari economici presentano oscillazioni alquanto contenute.

Alla Protezione dell'ambiente i Paesi destinano una quota inferiore al 2% del totale (non si registrano aumenti dall'inizio del secolo), con Malta al 5,7% e i paesi scandinavi (Finlandia e Svezia), sotto l'1%.

La spesa per servizi dell'Abitazione e dell'assetto territoriale è abbastanza contenuta e in alcuni Paesi prossima allo zero: Belgio, Austria, Finlandia, Danimarca e Grecia.

La sanità, come detto, assorbe la quota più rilevante dei consumi pubblici, a partire dal Regno Unito (37,8%) e Italia (34,2%).

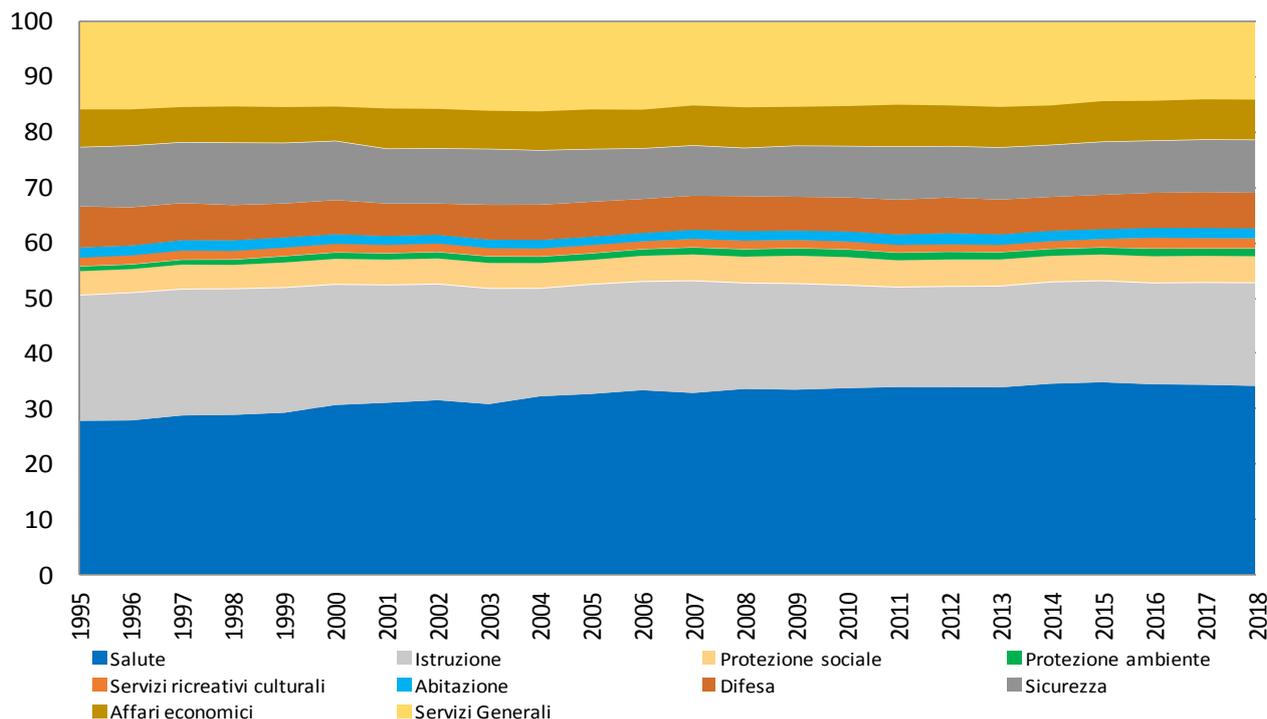
Alle attività ricreative, culturali e religiose la spesa pubblica assegna in Europa una quota del 3,5%, con in testa i Paesi Baltici e l'Ungheria; solo l'Italia scende sotto il 2%.

L'Istruzione è la seconda funzione di spesa per importanza, ma non in Germania, in cui viene appostato solo il 15,9%, meno che alla protezione sociale.

Infine, molti paesi dedicano un'attenzione particolare alla Protezione sociale<sup>15</sup>, cioè alla spesa per assistenza (inclusi gli ammortizzatori sociali), in particolare i Paesi scandinavi e nordici, con quote superiori o prossime al 20%. Fa riflettere, invece, il crollo dal 6,2% del 2000 al 1,6% del 2018 della spesa per consumi destinata dalla Grecia alla protezione sociale.

La ripartizione della spesa per consumi finali della pubblica amministrazione, non ha subito in Italia grosse trasformazioni tra il 1995 e il 2018 (figura 9).

**Figura 9 – Composizione della spesa per consumi della PA in Italia per funzione (1995-2018) - valori percentuali**



Fonte: Eurostat

Nelle due funzioni principali si registra un aumento dei consumi finali per la sanità dal 28% del 1995 al 34% del 2018 (con le retribuzioni in calo dal 44,5% al 32,2%, compensati da un aumento dal 21,1% al 31,4% dei consumi intermedi) e una diminuzione nell'istruzione dal 23% al 19% (con le retribuzioni, il principale fattore di costo, che scendono dal 92,4% all'85,1%).

Più o meno stabili le altre funzioni, con una leggera flessione dei Servizi generali dal 16% al 14%. La spesa per consumi destinata alla protezione dell'ambiente è appena l'1% del totale.

Per meglio comprendere quali siano le spese per consumi sostenute in Italia dalla pubblica amministrazione e la loro dinamica più recente è opportuno analizzare la

<sup>15</sup> In termini di spesa totale della pubblica amministrazione, la Protezione sociale è sicuramente la divisione più importante ([Government expenditure on Social Protection](#) – Eurostat, 2020). Non tutta la spesa è però classificata come consumo della PA, in particolare quella previdenziale finanziata attraverso i contributi sociali corrisposti dai datori di lavoro e dai lavoratori).

disaggregazione all'interno di ciascuna divisione di spesa (tavola 3) e la composizione rispetto al totale della spesa per consumi (tavola 4).

Poiché ogni divisione Cofog ha al proprio interno un gruppo in cui è registrata la spesa per ricerca e sviluppo, è anche possibile conoscere l'ammontare e l'evoluzione della spesa pubblica per ricerca e sviluppo in Italia.

All'interno della spesa sanitaria si può notare come l'aumento di 7 miliardi di euro tra il 2008 e il 2018 (valori nominali che non tengono conto dell'erosione del potere d'acquisto), sia quasi interamente ascrivibile ai servizi non ospedalieri (medici generici, specialistici, odontoiatrici e paramedici), cresciuti di oltre 6 miliardi dall'11,5% al 12,7%. In diminuzione di quasi 2 miliardi dal 2010, invece, i servizi ospedalieri, che perdono circa un punto percentuale. Più in generale, si può ritenere che nell'evoluzione della spesa corrente della sanità pubblica in Italia abbiano influito diversi fattori, tra cui la gestione regionale a seguito delle modifiche costituzionali, la compartecipazione alla spesa da parte dei privati e gli interventi di rientro da deficit accumulati negli anni precedenti<sup>16</sup>.

Nella divisione della protezione sociale sono conteggiate le prestazioni assistenziali erogate alle persone più fragili della collettività, che nel loro complesso non arrivano al 5% dei consumi pubblici, un dato abbastanza stabile nel tempo. Rispetto al 1995, la spesa per malattia e invalidità è scesa di 300 milioni di euro, quella per vecchiaia di 1 miliardo (nonostante l'invecchiamento della popolazione), ai superstiti vanno 200 milioni in meno e altrettanti per gli interventi a sostegno delle famiglie. A crescere da 1,1 a 3,8 miliardi nel 2018 è solo la spesa per esclusione sociale<sup>17</sup>, anche se non si sono registrati risultati confortanti sotto il profilo del contrasto alla povertà assoluta<sup>18</sup>.

La spesa per ricerca e sviluppo, trasversale tra le divisioni, è rimasta stabile nel tempo intorno ai 4,3 miliardi, o meglio diminuita se si tiene conto dell'inflazione. Di questi, 2,2 miliardi sono per le attività produttive, 1,1 per la sanità e 0,7 per la protezione dell'ambiente.

La prospettiva cambia quando si analizzano i consumi pubblici rispetto al Pil (tavola 6), per il fatto che questa – nel suo complesso – si sono sostanzialmente ridotti negli ultimi anni.

La spesa per la Salute (6,5% del Pil) si è ridotta di mezzo punto rispetto al 2010 e altrettanto è avvenuto per i Servizi generali (2,7%), mentre l'Istruzione (3,6%) subisce una flessione di due decimali. Alla Ricerca e sviluppo finisce solo lo 0,24% del Pil, una cifra irrisoria come lo era lo 0,27% del 2008.

---

<sup>16</sup> [L'evoluzione della spesa sanitaria](#) (Osservatorio dei Conti Pubblici, 2020).

<sup>17</sup> Dal 2019 la spesa per esclusione sociale include anche gli stanziamenti in favore dei beneficiari del reddito di cittadinanza.

<sup>18</sup> Nel 2018, l'Istat stima oltre 1,8 milioni di famiglie in povertà assoluta (con un'incidenza pari al 7,0%), per un totale di 5 milioni di individui (incidenza pari all'8,4%). Nel 2005, l'incidenza era del 3,6% per le famiglie e del 3,3% per gli individui.

**Tavola 3 – Spesa per consumi della PA in Italia per funzione: divisione e gruppo (2008-2018) – milioni di euro**

Codice	Descrizione	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>01</b>	<b>Servizi Generali delle Pubbliche Amm.ni</b>	<b>49.128</b>	<b>49.723</b>	<b>50.046</b>	<b>48.552</b>	<b>48.243</b>	<b>48.762</b>	<b>47.706</b>	<b>45.003</b>	<b>45.675</b>	<b>45.425</b>	<b>46.835</b>
01.1	Organi esecutivi e legislativi, attività finanz. e fiscali,	22.877	22.251	23.176	22.269	22.360	23.091	21.975	20.821	20.851	21.027	21.791
01.2	Aiuti economici internazionali	64	39	38	32	32	82	62	41	51	81	86
01.3	Servizi generali	15.042	14.962	15.016	14.720	14.392	13.891	13.809	12.426	12.808	12.730	13.395
01.4	Ricerca di base	3.388	3.412	3.566	3.565	3.670	3.737	3.910	3.967	3.738	3.682	3.757
01.5	R&S per i servizi pubblici generali	184	154	160	148	151	132	30	41	54	62	76
01.6	Servizi pubblici generali n.a.c.	6.037	5.859	4.854	5.381	4.841	4.779	4.867	4.500	4.707	4.392	4.395
01.7	Transazioni relative al debito pubblico	1.536	3.046	3.236	2.437	2.797	3.050	3.053	3.207	3.466	3.451	3.335
01.8	Trasferimenti tra livelli diversi di amm.ne	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>02</b>	<b>Difesa</b>	<b>20.111</b>	<b>19.709</b>	<b>20.232</b>	<b>20.391</b>	<b>20.555</b>	<b>19.913</b>	<b>19.365</b>	<b>19.523</b>	<b>20.317</b>	<b>21.069</b>	<b>21.507</b>
02.1	Difesa militare	19.173	18.757	19.326	19.468	19.459	18.941	17.671	17.727	18.462	18.990	19.417
02.2	Difesa civile	627	648	600	621	658	662	658	664	702	704	683
02.3	Aiuti militari internazionali	40	41	37	33	34	24	788	885	917	1.107	1.190
02.4	R&S per la difesa	10	7	10	12	2	5	6	5	4	4	4
02.5	Difesa n.a.c.	261	256	259	257	402	281	242	242	232	264	213
<b>03</b>	<b>Ordine pubblico e sicurezza</b>	<b>27.877</b>	<b>30.071</b>	<b>30.694</b>	<b>31.325</b>	<b>29.850</b>	<b>30.068</b>	<b>29.835</b>	<b>30.332</b>	<b>30.412</b>	<b>31.008</b>	<b>32.134</b>
03.1	Servizi di polizia	17.676	19.384	20.069	19.639	19.123	18.778	18.711	19.074	19.286	19.571	20.210
03.2	Servizi antincendio	2.439	2.514	2.449	2.750	2.683	2.820	2.842	2.788	2.871	2.973	3.080
03.3	Tribunali	4.707	5.033	4.837	5.489	4.608	5.039	4.896	5.093	4.960	5.143	5.309
03.4	Carceri	2.943	3.020	3.223	3.335	3.325	3.325	3.285	3.280	3.197	3.220	3.434
03.5	R&S connessi all'ordine pubblico e sicurezza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
03.6	Ordine pubblico e sicurezza n.a.c.	112	120	116	112	111	106	101	97	98	101	101
<b>04</b>	<b>Affari economici</b>	<b>24.238</b>	<b>23.669</b>	<b>24.663</b>	<b>25.463</b>	<b>24.421</b>	<b>24.097</b>	<b>23.386</b>	<b>23.886</b>	<b>23.949</b>	<b>24.475</b>	<b>25.091</b>
04.1	Affari generali economici, commerciali e del lavoro	2.388	2.104	2.197	2.070	1.905	1.850	1.708	1.667	1.596	1.509	1.534
04.2	Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia	2.632	2.641	2.850	3.224	2.601	2.669	2.660	2.654	2.529	2.441	2.511
04.3	Energia e combustibili	199	201	189	230	337	388	284	227	238	246	273
04.4	Attività estrattive, manifatturiere, edilizie	1.103	1.118	1.144	1.053	963	928	804	967	1.006	1.181	1.208
04.5	Trasporti	13.479	13.338	13.785	14.421	14.283	14.117	13.960	14.404	14.688	15.155	15.529
04.6	Comunicazioni	463	483	503	496	504	481	459	393	398	404	420
04.7	Altre industrie	1.492	1.476	1.468	1.446	1.381	1.239	1.156	1.200	1.173	1.196	1.212
04.8	R&S connessi agli affari economici	2.301	2.176	2.281	2.283	2.218	2.244	2.172	2.170	2.137	2.154	2.216
04.9	Affari economici n.a.c.	181	132	246	240	229	181	183	204	184	189	188
<b>05</b>	<b>Protezione dell'ambiente</b>	<b>4.164</b>	<b>4.282</b>	<b>4.463</b>	<b>4.383</b>	<b>4.345</b>	<b>4.026</b>	<b>3.865</b>	<b>3.887</b>	<b>4.376</b>	<b>4.239</b>	<b>4.608</b>
05.1	Trattamento dei rifiuti	547	580	527	397	337	337	219	332	955	1.018	1.350
05.2	Trattamento delle acque reflue	144	151	157	149	168	59	108	121	85	105	120
05.3	Riduzione dell'inquinamento	465	465	487	646	679	574	501	497	453	385	380
05.4	Protezione delle biodiversità e dei beni paesagg.	1.879	1.927	2.142	2.000	1.913	1.855	1.859	1.840	1.810	1.634	1.638
05.5	R&S connessa alla protezione dell'ambiente	722	687	741	736	761	722	711	665	643	652	681
05.6	Protezione dell'ambiente n.a.c.	407	472	409	455	487	479	467	432	430	445	439
<b>06</b>	<b>Abitazioni e assetto territoriale</b>	<b>5.644</b>	<b>5.742</b>	<b>6.135</b>	<b>6.250</b>	<b>6.566</b>	<b>6.173</b>	<b>6.041</b>	<b>5.746</b>	<b>5.838</b>	<b>6.127</b>	<b>6.165</b>
06.1	Sviluppo delle abitazioni	155	162	239	237	231	234	227	223	228	229	233
06.2	Assetto territoriale	3.228	3.354	3.578	3.706	3.845	3.378	3.236	3.128	3.027	3.039	3.054
06.3	Approvvigionamento idrico	929	863	843	784	844	907	896	859	963	898	921
06.4	Illuminazione stradale	1.300	1.325	1.324	1.386	1.492	1.556	1.588	1.445	1.529	1.867	1.867
06.5	R&S connessa ad abitazioni e assetto territoriale	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
06.6	Abitazioni e assetto territoriale n.a.c.	32	38	151	137	154	98	94	91	91	94	90
<b>07</b>	<b>Salute</b>	<b>107.655</b>	<b>109.156</b>	<b>111.741</b>	<b>110.916</b>	<b>109.220</b>	<b>108.245</b>	<b>109.865</b>	<b>110.144</b>	<b>111.150</b>	<b>112.311</b>	<b>114.692</b>
07.1	Prodotti, attrezzature e apparecchi sanitari	16.505	16.712	16.565	15.690	14.734	15.054	15.849	17.070	17.262	17.010	17.151
07.2	Servizi non ospedalieri	36.757	37.943	39.194	39.213	39.204	39.572	40.676	40.067	40.639	41.288	42.803
07.3	Servizi ospedalieri	48.158	48.253	49.360	49.277	48.480	46.931	46.598	46.239	46.431	46.866	47.389
07.4	Servizi di sanità pubblica	4.195	4.228	4.353	4.420	4.468	4.503	4.655	4.627	4.693	4.961	5.076
07.5	R&S per la sanità	919	932	981	990	962	1.027	1.014	1.012	1.007	1.070	1.111
07.6	Salute n.a.c.	1.121	1.088	1.288	1.326	1.372	1.158	1.073	1.129	1.118	1.116	1.162
<b>08</b>	<b>Attività ricreative, culturali e di culto</b>	<b>4.991</b>	<b>4.846</b>	<b>4.766</b>	<b>4.644</b>	<b>4.387</b>	<b>4.337</b>	<b>4.489</b>	<b>4.841</b>	<b>6.333</b>	<b>6.112</b>	<b>6.131</b>
08.1	Attività ricreative	1.052	1.027	1.085	1.047	1.059	988	952	1.050	1.084	1.071	1.054
08.2	Attività culturali	3.718	3.626	3.511	3.419	3.012	3.047	3.232	3.478	2.944	2.887	2.918
08.3	Servizi radiotelevisivi e di editoria	29	12	16	14	15	13	11	18	2.034	1.887	1.896
08.4	Servizi di culto e altri servizi per le comunità	19	18	19	18	18	17	14	14	13	9	9
08.5	R&S per attività ricreative, culturali e di culto	42	20	21	21	17	18	18	18	0	0	0
08.6	Attività ricreative, culturali e di culto n.a.c.	131	143	114	125	266	254	262	263	258	258	254
<b>09</b>	<b>Istruzione</b>	<b>61.508</b>	<b>62.725</b>	<b>61.816</b>	<b>59.158</b>	<b>58.680</b>	<b>58.628</b>	<b>58.636</b>	<b>58.175</b>	<b>59.221</b>	<b>60.579</b>	<b>62.735</b>
09.1	Istruzione pre-scolastica e primaria	22.901	24.381	23.821	23.287	23.128	23.453	23.625	23.581	23.857	24.513	25.183
09.2	Istruzione secondaria	30.798	30.838	30.158	28.593	28.733	28.588	28.651	28.517	28.933	29.781	31.018
09.3	Istruzione post-secondaria non superiore	632	627	746	641	643	626	586	555	565	557	589
09.4	Istruzione terziaria	3.244	3.188	3.186	2.896	2.690	2.559	2.422	2.312	2.391	2.311	2.546
09.5	Istruzione non definibile per livello	208	211	209	209	204	173	207	207	157	151	150
09.6	Servizi ausiliari per l'istruzione	2.550	2.481	2.692	2.741	2.691	2.623	2.626	2.521	2.672	2.685	2.707
09.7	R&S per istruzione	110	115	107	116	57	107	94	110	259	143	148
09.8	Istruzione n.a.c.	1.065	884	897	675	534	499	425	372	387	438	394
<b>10</b>	<b>Protezione sociale</b>	<b>15.017</b>	<b>16.232</b>	<b>16.610</b>	<b>15.636</b>	<b>15.487</b>	<b>15.192</b>	<b>14.791</b>	<b>14.807</b>	<b>15.353</b>	<b>15.548</b>	<b>15.879</b>
10.1	Malattia e disabilità	1.880	2.104	2.150	1.955	1.926	1.934	1.785	1.717	1.712	1.567	1.549
10.2	Vecchiaia	6.066	6.288	6.471	5.992	6.076	5.827	5.333	5.313	5.280	4.983	5.014
10.3	Superstiti	878	863	859	827	821	782	716	720	706	678	683
10.4	Famiglia	3.444	3.716	3.834	3.704	3.587	3.522	3.527	3.370	3.351	3.234	3.244
10.5	Disoccupazione	206	284	301	283	324	584	492	483	467	447	459
10.6	Abitazioni	319	361	341	316	296	260	193	185	107	87	168
10.7	Esclusione sociale n.a.c.	1.103	1.277	1.388	1.351	1.261	1.269	1.756	2.088	2.807	3.641	3.835
10.8	R&S per la protezione sociale	84	94	84	72	70	63	59	60	60	67	87
10.9	Protezione sociale n.a.c.	1.037	1.245	1.182	1.136	1.126	951	930	871	863	844	840
	TOTALE Consumi finali della PA	<b>320.333</b>	<b>326.155</b>	<b>331.166</b>	<b>326.718</b>	<b>321.754</b>	<b>319.441</b>	<b>317.979</b>	<b>316.344</b>	<b>322.624</b>	<b>326.893</b>	<b>335.777</b>
	di cui Ricerca e Sviluppo	4.372	4.185	4.385	4.378	4.238	4.318	4.104	4.081	4.164	4.152	4.323
	<b>Prodotto interno lordo</b>	<b>1.637.699</b>	<b>1.577.256</b>	<b>1.611.279</b>	<b>1.648.756</b>	<b>1.624.359</b>	<b>1.612.</b>					

**Tavola 4 – Composizione della spesa per consumi della PA in Italia per funzione: divisione e gruppo (2008-2018) – valori percentuali**

Codice	Descrizione	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>01</b>	<b>Servizi Generali delle Pubbliche Amm.ni</b>	<b>15,3</b>	<b>15,2</b>	<b>15,1</b>	<b>14,9</b>	<b>15,0</b>	<b>15,3</b>	<b>15,0</b>	<b>14,2</b>	<b>14,2</b>	<b>13,9</b>	<b>13,9</b>
01.1	Organi esecutivi e legislativi, attività finanz. e fiscali,	7,1	6,8	7,0	6,8	6,9	7,2	6,9	6,6	6,5	6,4	6,5
01.2	Aiuti economici internazionali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
01.3	Servizi generali	4,7	4,6	4,5	4,5	4,5	4,3	4,3	3,9	4,0	3,9	4,0
01.4	Ricerca di base	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1
01.5	R&S per i servizi pubblici generali	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
01.6	Servizi pubblici generali n.a.c.	1,9	1,8	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	1,5	1,3	1,3
01.7	Transazioni relative al debito pubblico	0,5	0,9	1,0	0,7	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,0
01.8	Trasferimenti tra livelli diversi di amm.ne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>02</b>	<b>Difesa</b>	<b>6,3</b>	<b>6,0</b>	<b>6,1</b>	<b>6,2</b>	<b>6,4</b>	<b>6,2</b>	<b>6,1</b>	<b>6,2</b>	<b>6,3</b>	<b>6,4</b>	<b>6,4</b>
02.1	Difesa militare	6,0	5,8	5,8	6,0	6,0	5,9	5,6	5,6	5,7	5,8	5,8
02.2	Difesa civile	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
02.3	Aiuti militari internazionali	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4
02.4	R&S per la difesa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
02.5	Difesa n.a.c.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>03</b>	<b>Ordine pubblico e sicurezza</b>	<b>8,7</b>	<b>9,2</b>	<b>9,3</b>	<b>9,6</b>	<b>9,3</b>	<b>9,4</b>	<b>9,4</b>	<b>9,6</b>	<b>9,4</b>	<b>9,5</b>	<b>9,6</b>
03.1	Servizi di polizia	5,5	5,9	6,1	6,0	5,9	5,9	5,9	6,0	6,0	6,0	6,0
03.2	Servizi antincendio	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
03.3	Tribunali	1,5	1,5	1,5	1,7	1,4	1,6	1,5	1,6	1,5	1,6	1,6
03.4	Carceri	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
03.5	R&S connessi all'ordine pubblico e sicurezza	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
03.6	Ordine pubblico e sicurezza n.a.c.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>04</b>	<b>Affari economici</b>	<b>7,6</b>	<b>7,3</b>	<b>7,4</b>	<b>7,8</b>	<b>7,6</b>	<b>7,5</b>	<b>7,4</b>	<b>7,6</b>	<b>7,4</b>	<b>7,5</b>	<b>7,5</b>
04.1	Affari generali economici, commerciali e del lavoro	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
04.2	Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia	0,8	0,8	0,9	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
04.3	Energia e combustibili	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
04.4	Attività estrattive, manifatturiere, edilizie	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
04.5	Trasporti	4,2	4,1	4,2	4,4	4,4	4,4	4,4	4,6	4,6	4,6	4,6
04.6	Comunicazioni	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
04.7	Altre industrie	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
04.8	R&S connessi agli affari economici	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
04.9	Affari economici n.a.c.	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>05</b>	<b>Protezione dell'ambiente</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>
05.1	Trattamento dei rifiuti	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,4
05.2	Trattamento delle acque reflue	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
05.3	Riduzione dell'inquinamento	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
05.4	Protezione delle biodiversità e dei beni paesagg.	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
05.5	R&S connessa alla protezione dell'ambiente	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
05.6	Protezione dell'ambiente n.a.c.	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>06</b>	<b>Abitazioni e assetto territoriale</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>
06.1	Sviluppo delle abitazioni	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
06.2	Assetto territoriale	1,0	1,0	1,1	1,1	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9
06.3	Approvvigionamento idrico	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
06.4	Illuminazione stradale	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
06.5	R&S connessa ad abitazioni e assetto territoriale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
06.6	Abitazioni e assetto territoriale n.a.c.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>07</b>	<b>Salute</b>	<b>33,6</b>	<b>33,5</b>	<b>33,7</b>	<b>33,9</b>	<b>33,9</b>	<b>33,9</b>	<b>34,6</b>	<b>34,8</b>	<b>34,5</b>	<b>34,4</b>	<b>34,2</b>
07.1	Prodotti, attrezzature e apparecchi sanitari	5,2	5,1	5,0	4,8	4,6	4,7	5,0	5,4	5,4	5,2	5,1
07.2	Servizi non ospedalieri	11,5	11,6	11,8	12,0	12,2	12,4	12,8	12,7	12,6	12,6	12,7
07.3	Servizi ospedalieri	15,0	14,8	14,9	15,1	15,1	14,7	14,7	14,6	14,4	14,3	14,1
07.4	Servizi di sanità pubblica	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
07.5	R&S per la sanità	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
07.6	Salute n.a.c.	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
<b>08</b>	<b>Attività ricreative, culturali e di culto</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>1,8</b>
08.1	Attività ricreative	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
08.2	Attività culturali	1,2	1,1	1,1	1,0	0,9	1,0	1,0	1,1	0,9	0,9	0,9
08.3	Servizi radiotelevisivi e di editoria	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6	0,6
08.4	Servizi di culto e altri servizi per le comunità	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
08.5	R&S per attività ricreative, culturali e di culto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
08.6	Attività ricreative, culturali e di culto n.a.c.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>09</b>	<b>Istruzione</b>	<b>19,2</b>	<b>19,2</b>	<b>18,7</b>	<b>18,1</b>	<b>18,2</b>	<b>18,4</b>	<b>18,4</b>	<b>18,4</b>	<b>18,4</b>	<b>18,5</b>	<b>18,7</b>
09.1	Istruzione pre-scolastica e primaria	7,1	7,5	7,2	7,1	7,2	7,3	7,4	7,5	7,4	7,5	7,5
09.2	Istruzione secondaria	9,6	9,5	9,1	8,8	8,9	8,9	9,0	9,0	9,0	9,1	9,2
09.3	Istruzione post-secondaria non superiore	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
09.4	Istruzione terziaria	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8
09.5	Istruzione non definibile per livello	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
09.6	Servizi ausiliari per l'istruzione	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
09.7	R&S per istruzione	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
09.8	Istruzione n.a.c.	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>10</b>	<b>Protezione sociale</b>	<b>4,7</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>	<b>4,8</b>	<b>4,8</b>	<b>4,8</b>	<b>4,7</b>	<b>4,7</b>	<b>4,8</b>	<b>4,8</b>	<b>4,7</b>
10.1	Malattia e disabilità	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
10.2	Vecchiaia	1,9	1,9	2,0	1,8	1,9	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5
10.3	Superstii	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
10.4	Famiglia	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0
10.5	Disoccupazione	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
10.6	Abitazioni	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
10.7	Esclusione sociale n.a.c.	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	0,7	0,9	1,1	1,1
10.8	R&S per la protezione sociale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
10.9	Protezione sociale n.a.c.	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
	TOTALE Consumi finali della PA	<b>100,0</b>										
	di cui Ricerca e Sviluppo	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3

Fonte: Eurostat

**Tavola 5 – Spesa per consumi della PA in Italia rispetto al Pil per funzione: divisione e gruppo (2008-2018) – valori percentuali**

Codice	Descrizione	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>01</b>	<b>Servizi Generali delle Pubbliche Amm.ni</b>	<b>3,00</b>	<b>3,15</b>	<b>3,11</b>	<b>2,94</b>	<b>2,97</b>	<b>3,02</b>	<b>2,93</b>	<b>2,72</b>	<b>2,69</b>	<b>2,62</b>	<b>2,65</b>
01.1	Organi esecutivi e legislativi, attività finanz. e fiscali,	1,40	1,41	1,44	1,35	1,38	1,43	1,35	1,26	1,23	1,21	1,23
01.2	Aiuti economici internazionali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
01.3	Servizi generali	0,92	0,95	0,93	0,89	0,89	0,86	0,85	0,75	0,76	0,73	0,76
01.4	Ricerca di base	0,21	0,22	0,22	0,22	0,23	0,23	0,24	0,24	0,22	0,21	0,21
01.5	R&S per i servizi pubblici generali	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
01.6	Servizi pubblici generali n.a.c.	0,37	0,37	0,30	0,33	0,30	0,30	0,30	0,27	0,28	0,25	0,25
01.7	Transazioni relative al debito pubblico	0,09	0,19	0,20	0,15	0,17	0,19	0,19	0,19	0,20	0,20	0,19
01.8	Trasferimenti tra livelli diversi di amm.ne	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>02</b>	<b>Difesa</b>	<b>1,23</b>	<b>1,25</b>	<b>1,26</b>	<b>1,24</b>	<b>1,27</b>	<b>1,23</b>	<b>1,19</b>	<b>1,18</b>	<b>1,20</b>	<b>1,21</b>	<b>1,22</b>
02.1	Difesa militare	1,17	1,19	1,20	1,18	1,20	1,17	1,09	1,07	1,09	1,09	1,10
02.2	Difesa civile	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
02.3	Aiuti militari internazionali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,05	0,05	0,06	0,07
02.4	R&S per la difesa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
02.5	Difesa n.a.c.	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01
<b>03</b>	<b>Ordine pubblico e sicurezza</b>	<b>1,70</b>	<b>1,91</b>	<b>1,90</b>	<b>1,90</b>	<b>1,84</b>	<b>1,86</b>	<b>1,83</b>	<b>1,83</b>	<b>1,79</b>	<b>1,79</b>	<b>1,82</b>
03.1	Servizi di polizia	1,08	1,23	1,25	1,19	1,18	1,16	1,15	1,15	1,14	1,13	1,14
03.2	Servizi antincendio	0,15	0,16	0,15	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17
03.3	Tribunali	0,29	0,32	0,30	0,33	0,28	0,31	0,30	0,31	0,29	0,30	0,30
03.4	Carceri	0,18	0,19	0,20	0,20	0,20	0,21	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19
03.5	R&S connessi all'ordine pubblico e sicurezza	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
03.6	Ordine pubblico e sicurezza n.a.c.	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
<b>04</b>	<b>Affari economici</b>	<b>1,48</b>	<b>1,50</b>	<b>1,53</b>	<b>1,54</b>	<b>1,50</b>	<b>1,49</b>	<b>1,44</b>	<b>1,44</b>	<b>1,41</b>	<b>1,41</b>	<b>1,42</b>
04.1	Affari generali economici, commerciali e del lavoro	0,15	0,13	0,14	0,13	0,12	0,11	0,10	0,10	0,09	0,09	0,09
04.2	Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia	0,16	0,17	0,18	0,20	0,16	0,17	0,16	0,16	0,15	0,14	0,14
04.3	Energia e combustibili	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02
04.4	Attività estrattive, manifatturiere, edilizie	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,05	0,06	0,06	0,07	0,07
04.5	Trasporti	0,82	0,85	0,86	0,87	0,88	0,88	0,86	0,87	0,87	0,87	0,88
04.6	Comunicazioni	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02
04.7	Altre industrie	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
04.8	R&S connessi agli affari economici	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	0,13	0,13	0,13	0,12	0,13
04.9	Affari economici n.a.c.	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
<b>05</b>	<b>Protezione dell'ambiente</b>	<b>0,25</b>	<b>0,27</b>	<b>0,28</b>	<b>0,27</b>	<b>0,27</b>	<b>0,25</b>	<b>0,24</b>	<b>0,23</b>	<b>0,26</b>	<b>0,24</b>	<b>0,26</b>
05.1	Trattamento dei rifiuti	0,03	0,04	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,06	0,06	0,08
05.2	Trattamento delle acque reflue	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
05.3	Riduzione dell'inquinamento	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02
05.4	Protezione delle biodiversità e dei beni paesagg.	0,11	0,12	0,13	0,12	0,12	0,12	0,11	0,11	0,11	0,09	0,09
05.5	R&S connessa alla protezione dell'ambiente	0,04	0,04	0,05	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
05.6	Protezione dell'ambiente n.a.c.	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02
<b>06</b>	<b>Abitazioni e assetto territoriale</b>	<b>0,34</b>	<b>0,36</b>	<b>0,38</b>	<b>0,38</b>	<b>0,40</b>	<b>0,38</b>	<b>0,37</b>	<b>0,35</b>	<b>0,34</b>	<b>0,35</b>	<b>0,35</b>
06.1	Sviluppo delle abitazioni	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
06.2	Assetto territoriale	0,20	0,21	0,22	0,22	0,24	0,21	0,20	0,19	0,18	0,17	0,17
06.3	Approvvigionamento idrico	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,05	0,06	0,05	0,05
06.4	Illuminazione stradale	0,08	0,08	0,08	0,08	0,09	0,10	0,10	0,09	0,09	0,11	0,11
06.5	R&S connessa ad abitazioni e assetto territoriale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
06.6	Abitazioni e assetto territoriale n.a.c.	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
<b>07</b>	<b>Salute</b>	<b>6,57</b>	<b>6,92</b>	<b>6,93</b>	<b>6,73</b>	<b>6,72</b>	<b>6,71</b>	<b>6,75</b>	<b>6,65</b>	<b>6,55</b>	<b>6,47</b>	<b>6,49</b>
07.1	Prodotti, attrezzature e apparecchi sanitari	1,01	1,06	1,03	0,95	0,91	0,93	0,97	1,03	1,02	0,98	0,97
07.2	Servizi non ospedalieri	2,24	2,41	2,43	2,38	2,41	2,45	2,50	2,42	2,40	2,38	2,42
07.3	Servizi ospedalieri	2,94	3,06	3,06	2,99	2,98	2,91	2,86	2,79	2,74	2,70	2,68
07.4	Servizi di sanità pubblica	0,26	0,27	0,27	0,27	0,28	0,28	0,29	0,28	0,28	0,29	0,29
07.5	R&S per la sanità	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
07.6	Salute n.a.c.	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06	0,07
<b>08</b>	<b>Attività ricreative, culturali e di culto</b>	<b>0,30</b>	<b>0,31</b>	<b>0,30</b>	<b>0,28</b>	<b>0,27</b>	<b>0,27</b>	<b>0,28</b>	<b>0,29</b>	<b>0,37</b>	<b>0,35</b>	<b>0,35</b>
08.1	Attività ricreative	0,06	0,07	0,07	0,06	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
08.2	Attività culturali	0,23	0,23	0,22	0,21	0,19	0,19	0,20	0,21	0,17	0,17	0,17
08.3	Servizi radiotelevisivi e di editoria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,12	0,11	0,11
08.4	Servizi di culto e altri servizi per le comunità	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08.5	R&S per attività ricreative, culturali e di culto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08.6	Attività ricreative, culturali e di culto n.a.c.	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01
<b>09</b>	<b>Istruzione</b>	<b>3,76</b>	<b>3,98</b>	<b>3,84</b>	<b>3,59</b>	<b>3,61</b>	<b>3,64</b>	<b>3,60</b>	<b>3,51</b>	<b>3,49</b>	<b>3,49</b>	<b>3,55</b>
09.1	Istruzione pre-scolastica e primaria	1,40	1,55	1,48	1,41	1,42	1,45	1,45	1,42	1,41	1,41	1,43
09.2	Istruzione secondaria	1,88	1,96	1,87	1,73	1,77	1,77	1,76	1,72	1,71	1,71	1,76
09.3	Istruzione post-secondaria non superiore	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03
09.4	Istruzione terziaria	0,20	0,20	0,20	0,18	0,17	0,16	0,15	0,14	0,14	0,13	0,14
09.5	Istruzione non definibile per livello	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
09.6	Servizi ausiliari per l'istruzione	0,16	0,16	0,17	0,17	0,17	0,16	0,16	0,15	0,16	0,15	0,15
09.7	R&S per istruzione	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01
09.8	Istruzione n.a.c.	0,07	0,06	0,06	0,04	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,03	0,02
<b>10</b>	<b>Protezione sociale</b>	<b>0,92</b>	<b>1,03</b>	<b>1,03</b>	<b>0,95</b>	<b>0,95</b>	<b>0,94</b>	<b>0,91</b>	<b>0,89</b>	<b>0,91</b>	<b>0,90</b>	<b>0,90</b>
10.1	Malattia e disabilità	0,11	0,13	0,13	0,12	0,12	0,12	0,11	0,10	0,10	0,09	0,09
10.2	Vecchiaia	0,37	0,40	0,40	0,36	0,37	0,36	0,33	0,32	0,31	0,29	0,28
10.3	Superstiti	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
10.4	Famiglia	0,21	0,24	0,24	0,22	0,22	0,22	0,22	0,20	0,20	0,19	0,18
10.5	Disoccupazione	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
10.6	Abitazioni	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
10.7	Esclusione sociale n.a.c.	0,07	0,08	0,09	0,08	0,08	0,08	0,11	0,13	0,17	0,21	0,22
10.8	R&S per la protezione sociale	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
10.9	Protezione sociale n.a.c.	0,06	0,08	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05
	TOTALE Consumi finali della PA	<b>19,56</b>	<b>20,68</b>	<b>20,55</b>	<b>19,82</b>	<b>19,81</b>	<b>19,54</b>	<b>19,11</b>	<b>19,03</b>	<b>18,82</b>	<b>18,82</b>	<b>19,01</b>
	di cui Ricerca e Sviluppo	0,27	0,27	0,27	0,27	0,26	0,27	0,25	0,25	0,25	0,24	0,24
	<b>Prodotto interno lordo</b>	<b>100,00</b>										

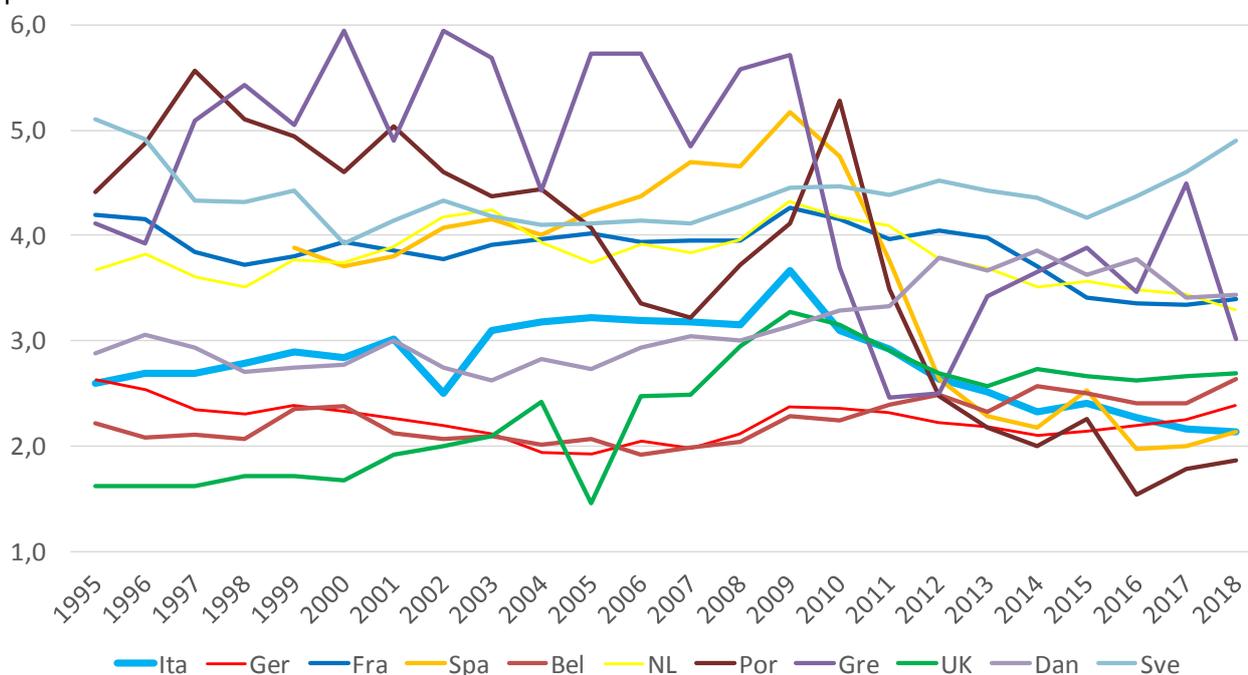
Fonte: Eurostat

## Gli investimenti della PA

Gli investimenti pubblici, se ben effettuati e calibrati, possono rappresentare il volano di sviluppo per l'economia. Viceversa, se sono di scarsa entità o male utilizzati determinano un arretramento strutturale del Paese, che accumulando un ritardo anche tecnologico, gradualmente non riesce più a competere con gli altri partner sotto il profilo produttivo, in una fase storica in cui la globalizzazione ha reso ancor più concorrenziali i mercati, penalizzando le inefficienze.

L'analisi degli investimenti nell'orizzonte temporale più recente (figura 10), non mostra una netta distinzione tra gruppi di Paesi, come avviene nei consumi. Si può dire che gli investimenti rappresentino una quota della spesa pubblica maggiormente ciclica e quindi soggetta a essere sacrificata nei periodi di crisi economica.

**Figura 10 – Investimenti fissi lordi della PA rispetto al Pil nei principali Paesi europei (1995-2018) - valori percentuali**



Fonte: Eurostat

Tra il 1995 e il 2018, il livello degli investimenti pubblici nei principali paesi europei è oscillato tra 1 e 6 per cento del Pil. A differenza della spesa per consumi non si intravede, però, una separazione netta tra Paesi che rimane immutata nel tempo. L'andamento della Grecia è assai irregolare; Spagna e Portogallo che nella prima fase facevano segnare valori elevati, a partire dal 2010 riducono la quota di investimenti fino a toccare i livelli minori nel 2018; la Svezia si mantiene su quote elevate ed è l'unico Paese che mostra un segnale di netto rialzo dal 2015. L'Italia, pur non raggiungendo mai valori elevati, ha una fase crescente fino al 2009 (con l'eccezione del 2002), per poi scendere progressivamente fino a un livello di poco superiore al 2% nel 2018. La Germania ha livelli di investimento bassi, senza però eccessive fluttuazioni nel periodo.

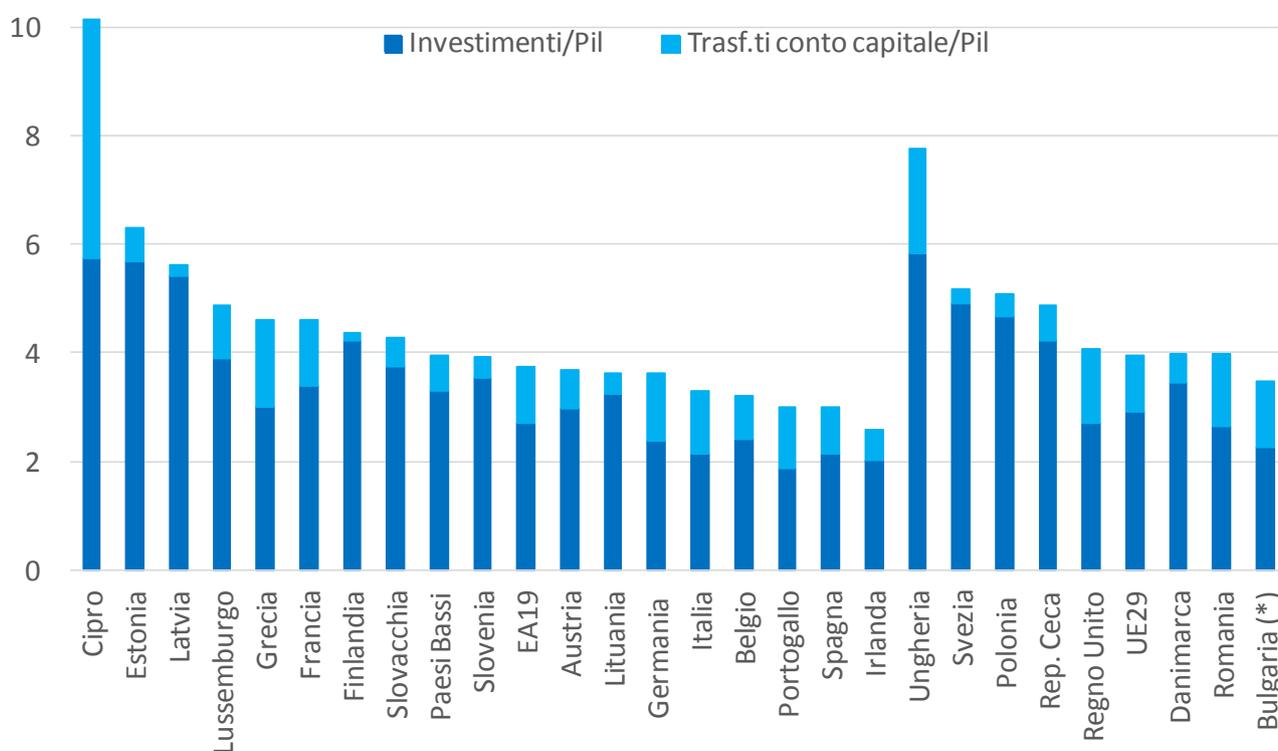
La pubblica amministrazione può effettuare direttamente investimenti fissi lordi, ad esempio per la costruzione e la manutenzione straordinaria di infrastrutture, oppure

erogare trasferimenti in conto capitale ad altri settori economici, per lo più alle imprese private.

Nel 2018 (figura 11), il livello degli investimenti fissi lordi nell'Unione europea è stato del 2,9% (2,7% per l'Eurozona), variando tra valori prossimi al 2% di Portogallo, Irlanda, Italia, Spagna e Bulgaria e il 6% di Cipro, Estonia, Lettonia e Ungheria.

I contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale agli altri settori produttivi<sup>19</sup>, sono in genere più contenuti rispetto agli investimenti pubblici, con una maggiore consistenza – a parte le eccezioni di Cipro, Ungheria e Grecia - nei Paesi di maggiori dimensioni : Regno Unito (1,4%); Germania (1,3%); Francia e Italia (1,2%).

**Figura 11 – Investimenti e contributi agli investimenti della PA rispetto al Pil nei Paesi europei – Anno 2018 (valori percentuali)**



Fonte: Eurostat (i dati per la Croazia non sono disponibili) – (\*) Dati riferiti al 2017

Più di un terzo degli investimenti pubblici è destinato ai settori produttivi che compongono la divisione Cofog Affari economici (tavola 6), con la Grecia che sfiora il 60%. Una quota consistente è impegnata nei servizi generali (tra cui è ricompresa la ricerca di base<sup>20</sup>), con investimenti maggiori in Danimarca 30% e Germania (25%).

<sup>19</sup> I trasferimenti in conto capitale che lo Stato effettua verso gli enti locali e previdenziali, che rivestono una quota rilevante del Bilancio dello Stato, non sono qui conteggiati, trattandosi di un conto consolidato dell'intera pubblica amministrazione.

<sup>20</sup> La ricerca di base comprende l'amministrazione e il funzionamento degli enti pubblici impegnati nella ricerca di base; sovvenzioni, prestiti o sussidi a sostegno della ricerca svolta da enti non statali quali istituti di ricerca e università.

**Tavola 6 – Composizione della spesa per investimenti della PA nei Paesi UE per funzione (2018) - valori percentuali**

Paesi	Affari economici	Servizi Generali	Istruzione	Difesa	Salute	Servizi ricreativi culturali	Protezione ambiente	Abitazione	Sicurezza	Protezione sociale
<b>EA19</b>	34,8	18,5	10,4	8,3	6,4	5,8	5,4	4,6	3,2	2,6
Belgio	33,3	30,7	13,0	1,4	0,4	7,2	4,5	3,0	3,3	3,1
Germania	30,3	25,3	11,8	11,3	2,1	4,9	4,7	3,0	4,1	2,5
Estonia	30,9	13,1	16,9	13,2	7,0	6,7	4,3	1,3	3,7	2,8
Irlanda	33,5	9,6	11,0	2,1	11,0	3,2	3,2	12,9	3,2	10,4
Grecia	58,7	13,0	10,7	1,8	3,0	3,7	5,9	2,4	0,0	0,6
Spagna	40,3	16,6	7,2	7,1	10,2	5,0	4,7	4,7	3,0	1,2
Francia	33,1	12,8	10,0	9,1	7,5	7,8	6,5	7,2	2,9	3,1
Italia	36,8	19,9	5,8	11,3	8,9	4,2	4,4	4,4	2,4	2,0
Cipro	60,4	13,7	4,6	6,4	1,6	1,6	1,1	8,1	2,4	0,0
Lettonia	30,3	8,1	16,1	17,6	4,7	7,4	1,4	8,7	3,8	2,0
Lituania	33,6	8,2	14,7	15,4	7,4	8,0	2,1	4,9	3,9	1,9
Lussemburgo	33,7	16,4	10,5	4,4	2,7	9,4	8,2	5,9	3,5	5,2
Malta	35,5	17,6	16,6	1,8	9,2	6,5	3,7	2,6	3,7	2,9
Paesi Bassi	37,1	14,8	13,8	5,2	3,8	4,9	11,6	3,0	3,6	2,2
Austria	43,8	17,2	9,3	2,0	16,9	4,7	0,7	0,9	3,2	1,3
Portogallo	30,6	20,9	7,6	3,4	9,2	10,3	7,4	5,6	1,6	3,5
Slovenia	40,8	12,7	10,5	2,2	7,8	6,4	5,7	7,6	3,0	3,3
Slovacchia	52,7	9,3	6,4	3,1	5,9	3,8	5,2	5,8	6,9	1,0
Finlandia	29,0	22,1	18,1	4,1	12,0	7,7	0,4	1,7	1,1	3,9
<b>EU28</b>	35,5	16,2	10,4	9,0	7,4	5,4	5,1	5,6	3,3	2,3
Bulgaria	35,5	13,8	11,1	8,6	6,8	5,8	6,6	6,5	3,4	1,9
Rep Ceca	35,9	12,1	15,7	2,2	8,3	8,4	7,4	3,5	3,9	2,5
Danimarca	22,5	30,7	12,2	5,1	16,3	4,4	0,9	2,5	1,4	4,1
Ungheria	42,6	18,7	10,1	4,3	3,5	11,2	3,1	0,4	4,7	1,5
Polonia	50,4	5,5	10,4	6,1	6,8	9,2	4,6	2,5	3,5	1,0
Romania	46,7	6,5	7,1	5,5	4,9	4,5	5,8	15,1	3,4	0,6
Svezia	25,2	26,6	13,5	5,3	10,3	4,4	2,6	6,4	2,5	3,3
Regno Unito	36,8	4,5	8,8	17,2	10,6	1,3	5,2	11,2	3,7	0,8

Fonte: Eurostat (i dati per la Croazia non sono disponibili)

L'Italia si distingue per la più bassa quota di investimenti nell'Istruzione e per un valore più sostanzioso nella Difesa, anche se inferiore al Regno Unito e ai Paesi Baltici.

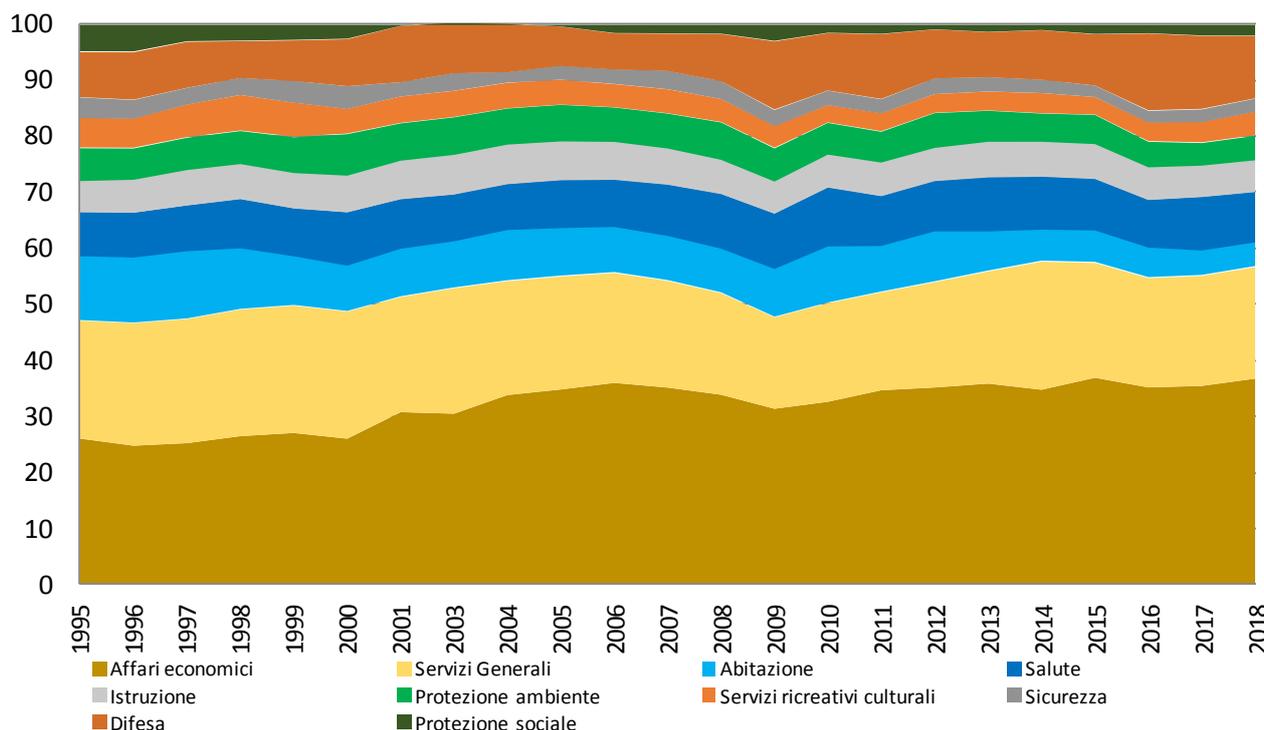
I Paesi Bassi sono gli unici a destinare più del 10% alla Protezione dell'ambiente, ma sembra un fattore sostanzialmente legato alla conformazione del territorio.

Gli investimenti pubblici nel settore degli Affari economici assorbono in Italia una quota in costante aumento dal 26% del 1995 al 37% del 2018 (figura 12). Gli investimenti più rilevanti sono nei trasporti (10,4 miliardi nel 2018, pari al 28%) e nella ricerca e sviluppo applicata agli affari economici (2,4 miliardi, 7%). A parte i settori tradizionali dell'economia, appare sorprendente la quasi assenza di investimenti pubblici nei settori energia e combustibili (115 milioni) per la transizione alle fonti rinnovabili e nelle comunicazioni (56 milioni).

Ai Servizi generali è destinato il 20% del totale degli investimenti pubblici, stabile nel tempo, di cui più della metà è assorbita dalla ricerca di base (4,1 miliardi nel 2018, pari all'11%).

Altri 4,2 miliardi sono stati investiti nel 2018 per la Difesa militare (11%).

**Figura 12 – Composizione della spesa per investimenti della PA in Italia per funzione (1995-2018) - valori percentuali<sup>21</sup>**



Fonte: Eurostat

In Italia, più che alla distribuzione degli investimenti pubblici, bisogna guardare all'ammontare delle risorse ad essi destinati (figura 13), che rappresenta il fattore di criticità più rilevante.

Gli investimenti pubblici in Italia sono aumentati tra il 2000 e il 2009 (fatta eccezione per il 2002), per poi diminuire bruscamente nella fase di recessione, laddove un intervento anticiclico sarebbe stato, invece, utile. L'ammontare nel 2018 è ai livelli del 2001, senza contare la perdita di potere d'acquisto<sup>22</sup>.

In rapporto al Pil gli investimenti valevano il 3,4% del 2009, un valore che ora si è ridotto al 2,1%.

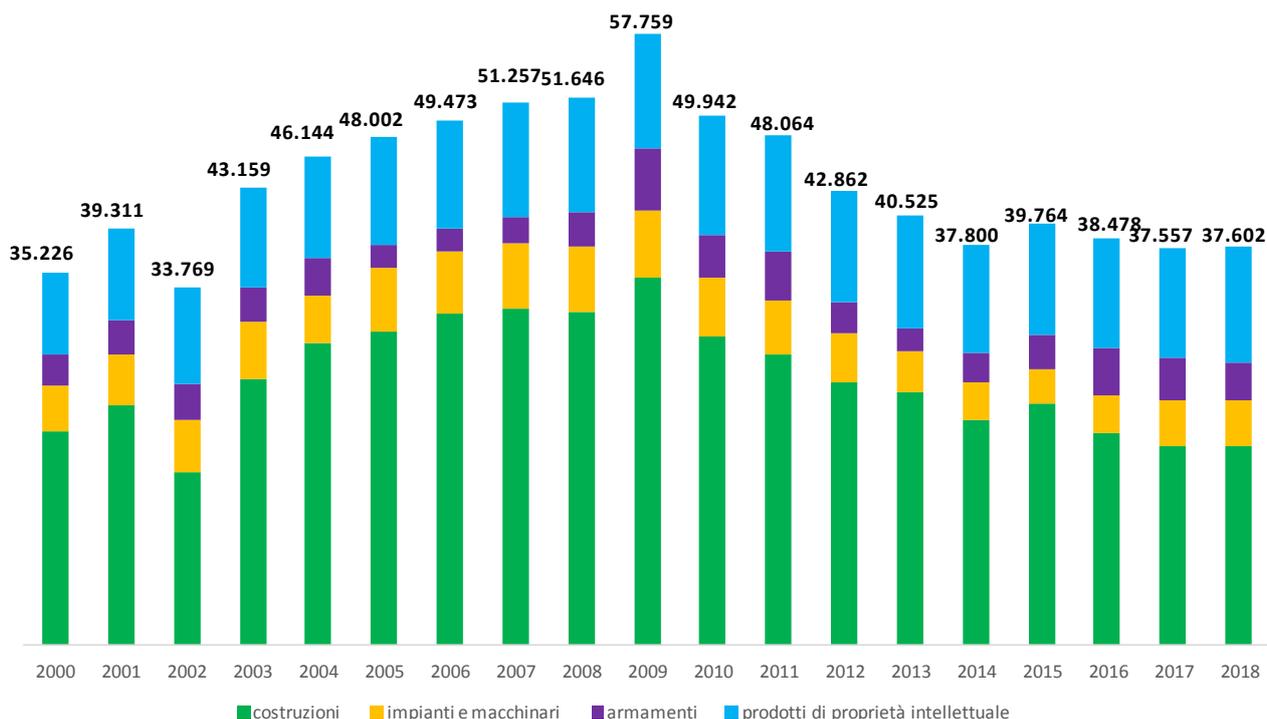
Le costruzioni rappresentano circa la metà del totale, mentre i prodotti della proprietà intellettuale (ricerca e sviluppo, software, basi di dati, opere artistiche e letterarie) poco meno di un terzo. Non sembrano aver subito la crisi gli armamenti, per i quali nel 2018 sono stati spesi circa 4 miliardi di euro, quasi quanto per impianti e macchinari.

Il rilancio degli investimenti pubblici è senza alcun dubbio la priorità dell'Italia, non solo per far ripartire l'economia, ma anche per recuperare il gap di competitività con gli altri partner europei.

<sup>21</sup> Dalla figura è stato escluso l'anno 2002, in cui si registrano investimenti negativi nella Protezione sociale per 8,2 miliardi di euro, dovuti ai criteri di contabilizzazione delle cartolarizzazioni di immobili dei principali enti previdenziali.

<sup>22</sup> Tra gli investimenti pubblici sono conteggiati anche quelli finanziati in tutto o in parte dall'Unione europea. Nel 2016 il Governo italiano aveva ottenuto una flessibilità di 0,25 punti percentuali di Pil sull'indebitamento strutturale in cambio di investimenti produttivi, ma l'impegno è stato rispettato solo parzialmente.

**Figura 13 – Investimenti della PA per tipologia di attività in Italia – Anni 2000-2018 (milioni di euro)**



Fonte: Istat

Il rapporto di sostituzione misura il valore degli investimenti fissi lordi rispetto all’ammortamento.

Nel tempo il capitale fisico tende a consumarsi per usura o semplice invecchiamento e ha necessità di essere sostituito attraverso nuovi investimenti.

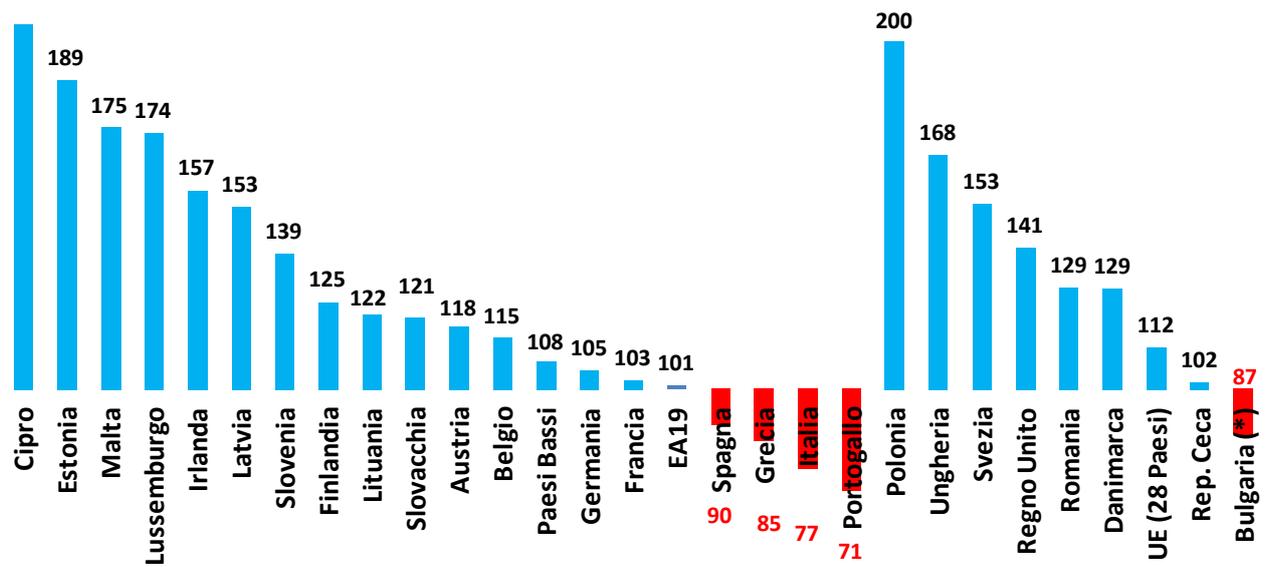
Il consumo di capitale fisso, anche detto ammortamento, è una componente del prodotto interno, che proprio per tale motivo viene definito ‘lordo’.

Gli investimenti effettuati ogni anno dovrebbero quanto meno compensare il deprezzamento dello stock di capitale esistente (valore superiore a 100). La mancata sostituzione di impianti e macchinari provoca un progressivo deterioramento delle condizioni di produzione.

Nell’Eurozona il rapporto di sostituzione degli investimenti pubblici è appena superiore a 100, con valori elevato solo per Paesi di piccola dimensione. Il rapporto cresce nel complesso dell’Unione europea, per l’apporto di diverse economie, tra cui il Regno Unito (141%). L’Italia, in compagnia di Spagna, Grecia, Portogallo e Bulgaria è in una situazione in cui i nuovi investimenti pubblici sono inferiori al consumo di capitale, ben al di sotto del livello di sostituzione.

Nei primi anni del secolo il rapporto di sostituzione in Italia era intorno al 130%, ma dopo la crisi finanziaria, il rispetto dei vincoli di bilancio imposti alla spesa pubblica ha fortemente penalizzato il settore degli investimenti, che dal 2012, con una sempre maggiore difficoltà, non riesce ad effettuare investimenti in misura almeno sufficiente a coprire gli ammortamenti.

**Figura 14 – Rapporto di sostituzione degli investimenti pubblici nei principali Paesi europei – Anno 2018**  
(valori percentuali)



Fonte: Eurostat

## Gli interventi sulla spesa pubblica

In questi anni si è molto parlato in Italia di *spending review*<sup>23</sup>, intendendo con tale termine un insieme di tagli alla spesa corrente finalizzato al riequilibrio dei conti pubblici.

Le diverse proposte auspicavano tagli del livello della spesa pubblica più o meno consistenti e in genere programmati per gli anni a venire, che non sono stati mai realizzati.

A confronto con gli altri paesi europei, l'Italia si trova in una situazione intermedia sia per quanto riguarda le entrate (livello di tassazione) che le uscite (spesa pubblica comprensiva degli interessi sul debito).

Tuttavia, a fronte di un avanzo primario consistente e prolungato, la spesa per interessi porta a un indebitamento di carattere strutturale e impossibile da eliminare, anche negli ultimi anni in cui i tassi di interesse sono molto bassi. Per cui, il debito pubblico aumenta e, in una spirale senza fine, anziché utilizzare il prelievo fiscale per finanziare lo sviluppo economico e sociale, si destina una quota troppo elevata di risorse pubbliche per remunerare i detentori dei titoli di stato. Un trasferimento netto dall'economia reale a quella finanziaria, con una continua sottrazione di valore<sup>24</sup>.

La spesa per consumi (individuali e collettivi) della pubblica amministrazione che costituisce una componente del Pil, in Italia è storicamente bassa rispetto ai partner europei e negli ultimi anni si è ridotta, proprio per cercare di tener fede ai vincoli di bilancio.

La spesa pubblica per investimenti, che potrebbe fare da volano allo sviluppo del Paese, è su livelli troppo bassi e di gran lunga inferiori, anche in termini nominali, a quelli precedenti alla crisi finanziaria del 2008. Il livello degli investimenti non riesce più neanche a compensare il consumo di capitale (ammortamento) dovuto all'invecchiamento di immobili, apparecchiature e strumenti. Oltre ad essere insufficienti, gli investimenti pubblici riguardano in prevalenza settori tradizionali, come trasporti, costruzioni e armamenti, trascurando quelli maggiormente innovativi come la transizione verso le energie rinnovabili, le infrastrutture della comunicazione che consentirebbero la digitalizzazione dei processi, la protezione dell'ambiente. La scarsa e cattiva allocazione delle risorse non farà che accrescere il ritardo tecnologico che l'Italia continua ad accumulare.

La situazione fin qui descritta è precedente al sopraggiungere dell'emergenza sanitaria, che ha sconvolto i bilanci pubblici. I dati aggiornati al 2019 rappresentano uno spartiacque tra i conti pubblici come li abbiamo conosciuti finora e il dopo che verrà. Si tratta di un vero

---

<sup>23</sup> Negli anni più recenti si sono succedute diverse analisi e proposte di revisione della spesa pubblica. Con la legge finanziaria 2007 fu istituita la [Commissione tecnica sulla spesa pubblica](#), presieduta dal prof. Gilberto Muraro, che produsse il "Libro verde della spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni", per poi essere soppressa dal D.L. 112/2008. Successivamente operò il gruppo di lavoro coordinato dal [prof. Piero Giarda](#) (2010) che propose una classificazione degli sprechi; con il governo Monti la razionalizzazione della spesa fu affidata ad [Enrico Bondi](#) (2012) che varò una serie di misure di contenimento; il governo Letta (2013) si affidò invece a [Carlo Cottarelli](#), che organizzò gruppi di lavoro tematici indipendenti per giungere a una relazione finale; con Renzi (2014) il testimone passò a Yoram Gutgeld, che per un breve periodo si avvale anche della collaborazione di Roberto Perotti.

<sup>24</sup> Mariana Mazzucato, *"Il valore di tutto. Chi lo produce e chi lo sottrae nell'economia globale"* (2018).

e proprio *benchmark* del fardello che gli italiani portano sulle loro spalle, per poi trasmetterlo ai propri figli.

Il percorso di risanamento delle finanze pubbliche (diminuzione del deficit, percorso di rientro del debito pubblico, raggiungimento dell'obiettivo di medio termine) si è bruscamente interrotto all'inizio del 2020 e la Commissione europea ha sospeso il Patto di stabilità e crescita. Le prime proiezioni indicano un considerevole calo delle entrate dello Stato - conseguente alla chiusura più o meno generalizzata di gran parte delle attività produttive e commerciali - e un deciso aumento delle uscite, a partire da quelle sanitarie e per la protezione sociale (spese assistenziali per ammortizzatori sociali). Tutti i Paesi europei registreranno per il 2020 un indebitamento netto (deficit) come non si è mai visto dopo la fine della seconda guerra mondiale.

Con il superamento della fase più acuta della crisi, presumibilmente già a partire dalla seconda metà del 2020, le spese straordinarie dovrebbero ridursi, ma non è detto che le entrate tornino ai livelli del 2019 (precedenti l'emergenza) e, in ogni caso, sarà un processo che potrebbero richiedere molto tempo. Al calo delle entrate potrebbe perciò corrispondere un calo strutturale nelle uscite e negli anni a venire si potrebbe assistere a una cura dimagrante dei bilanci statali (oltre che del prodotto interno lordo).

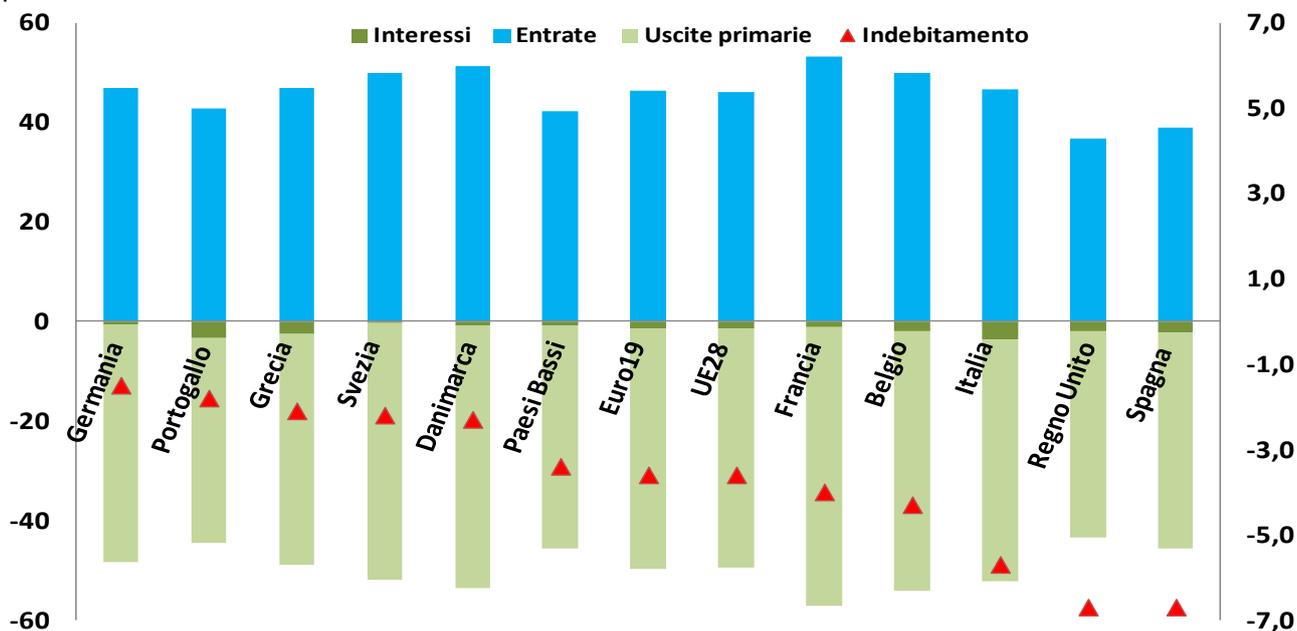
Il [Documento di economia e finanza 2020](#) prevede – nell'ipotesi di una riapertura a breve delle attività produttive e commerciali e di un allentamento dei vincoli di mobilità per i cittadini – una caduta del prodotto in termini reali dell'8% (con un parziale recupero del 4,7% nel 2021); di un indebitamento al 10,4% (che scende al 5,7% nel 2021), dovuto a un saldo primario negativo del 6,8% (-2% nel 2021); di un debito pubblico che sale di 20 punti al 155,7% del Pil per ridiscendere di soli 3 punti l'anno successivo.

La situazione è in peggioramento in tutta Europa (figura 15).

Alla fine del 2021, l'indebitamento netto nell'Unione europea (escluso il Regno Unito che nel frattempo dovrebbe aver completato il processo di Brexit) potrebbe arrivare a 3,6% dallo 0,6% del 2019. Nell'Eurozona 9 Paesi su 19, guidati dalla Spagna (-6,7%) si troverebbero a superare la fatidica soglia del -3% che in condizioni normali causa l'apertura automatica della procedura di infrazione al Patto di Stabilità e Crescita, al momento sospeso, ma che potrebbe essere riattivato fin dal 2021. Particolarmente pesante la caduta dei Paesi Bassi che passano da un avanzo di +1,7% a un disavanzo di -3,5%.

In definitiva, gli sconvolgimenti nei bilanci pubblici potrebbero essere tali che, in un orizzonte temporale più lungo, si potrebbe assistere a un cambiamento delle proporzioni tra Paesi, nell'interpretazione del ruolo dello Stato o della composizione della spesa, con una quota maggiore destinata alla sanità, alla protezione sociale e agli affari economici a discapito dei servizi generali o della difesa militare.

Figura 15 - Conto consolidato della pubblica amministrazione – Entrate, uscite primarie, interessi (scala sx) e accreditamento(+)/indebitamento(-) (scala dx) nei principali Paesi UE rispetto al Pil (2021) - valori percentuali



Fonte: Spring Forecast (Commissione europea)

Un discorso a parte merita, poi, la questione ambientale e l'obiettivo di riduzione del riscaldamento globale<sup>25</sup>, che presupporrebbe una completa riconversione energetica e l'adozione di un modello di sviluppo sostenibile, basato sull'economia circolare e non più sulla crescita lineare del Pil<sup>26</sup>. A differenza del Covid-19 l'emergenza climatica produce effetti molto più lenti, ma che diventano irreversibili una volta superato il punto di non ritorno<sup>27</sup>. In questa fase, in cui tutti gli Stati stanno investendo enormi risorse finanziarie per il sostegno delle imprese e delle famiglie e per il rilancio dell'economia, non si può trascurare l'impatto sull'ambiente delle scelte effettuate. Un *panel* di *stakeholders* interpellato dalla Smith School of Enterprise and the Environment<sup>28</sup> ha individuato alcune priorità di intervento: investimenti in infrastrutture fisiche 'pulite'; interventi di recupero ed efficientamento energetico degli edifici; investimenti in istruzione e formazione per fronteggiare la disoccupazione causata nell'immediato dal Covid-19 e quella di più lungo termine per il processo di decarbonizzazione; investimenti nel capitale naturale su ecosistemi resilienti e rigenerazione; investimenti in ricerca e sviluppo 'puliti'. In Italia, nel 2017 sono stati erogati sussidi favorevoli all'ambiente stimati in 15,2 miliardi di euro,

<sup>25</sup> L'accordo sul clima raggiunto a Parigi nel 2015 (COP21) prevede di mantenere l'aumento medio della temperatura mondiale ben al di sotto di 2°C rispetto ai livelli preindustriali come obiettivo a lungo termine, puntando a limitare l'aumento a 1,5°C, per ridurre in misura significativa i rischi e gli impatti dei cambiamenti climatici. L'[obiettivo 13](#) di sviluppo sostenibile per la lotta al cambiamento climatico dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, prevede di rafforzare in tutti i paesi la capacità di ripresa e di adattamento ai rischi legati al clima e ai disastri naturali; di integrare le misure di cambiamento climatico nelle politiche, strategie e pianificazione nazionali; di migliorare l'istruzione, la sensibilizzazione e la capacità umana e istituzionale per quanto riguarda la mitigazione del cambiamento climatico, l'adattamento, la riduzione dell'impatto e l'allerta tempestiva.

<sup>26</sup> Kate Raworth, *L'Economia della ciambella, sette mosse per pensare come un economista del XXI secolo* (2017).

<sup>27</sup> Timothy M. Lenton et al., [Climate tipping points — too risky to bet against](#) (Nature, 2019).

<sup>28</sup> Cameron Hepburn et al., [Will Covid-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change](#) (2020).

mentre i sussidi ambientalmente dannosi (Sad) ammontavano a 19,3 miliardi<sup>29</sup>. Sarebbe utile avere utili informazioni più tempestive, se non una vera e propria 'valutazione di impatto ambientale' preventiva, da affiancarsi alla 'bollinatura' della Ragioneria generale dello Stato sulle coperture finanziarie per le norme in corso di approvazione.

Se si avrà il coraggio di intraprendere seriamente la svolta 'green', la composizione delle entrate e delle spese pubbliche subirebbe notevoli cambiamenti.

In Italia, il percorso di aggiustamento fiscale ai livelli del 2019 richiederà molti anni (semmai sarà possibile<sup>30</sup>), considerando anche che non sono stati ancora recuperati gli effetti della crisi finanziaria del 2008 in termini di prodotto interno lordo, accusando un ritardo rispetto ai partner europei, mentre il debito pubblico ha continuato a crescere. L'alto livello del debito pubblico, associato a un'inflazione concentrata sui beni di prima necessità<sup>31</sup>, amplierà la forbice della disuguaglianza dei redditi e della ricchezza, che in Italia è già abbastanza elevata, pur non toccando i livelli degli Stati Uniti. In tutto questo periodo sarà impensabile applicare tagli allo Stato sociale e misure restrittive di politica fiscale, a parte quella di perseguire con ogni mezzo l'evasione e l'elusione.

Sicuramente non ci sono motivi per dubitare della sostenibilità dei conti pubblici italiani, ma non si può ignorare che la situazione si sia ulteriormente deteriorata e che rimane esposta a numerosi fattori esogeni sui quali non si ha alcun controllo.

In prospettiva, non si tratta, quindi, di mettere in discussione la funzione svolta dallo Stato di redistribuire le risorse raccolte con la tassazione, quanto piuttosto di capire dove si vuole andare, in una fase storica in cui l'intervento pubblico appare determinante (non solo in senso strettamente *keynesiano*) e come si possa rendere più efficiente il sistema, adeguandolo ad un nuovo modello di sviluppo.

Una cosa appare certa. Se la ripartenza dopo il *lockdown* per l'emergenza sanitaria è vissuta come un ritorno alla situazione precedente, ci troveremo impossibilitati a superare le difficoltà che il nuovo modello di società impone senza arrestare il degrado ambientale sempre più preoccupante.

La necessità ha portato a sperimentare l'insegnamento a distanza, il lavoro agile, la ricetta elettronica, l'utilizzo di strumenti di pagamento digitale, il disbrigo online di pratiche amministrative, colmando in poco tempo un divario culturale ancor più che tecnologico.

Non tutte le amministrazioni pubbliche sono organizzate dal punto di vista strumentale e delle competenze per favorire il processo di trasformazione digitale e migliorare la qualità

---

<sup>29</sup> Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, [Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli](#) (2018).

<sup>30</sup> Ad esempio è difficile ipotizzare che si torni ai livelli occupazionali di allora in termini di ore lavorate, ma è altrettanto vero che non necessariamente l'obiettivo della piena occupazione deve rimanere tale e agganciato al modello di crescita lineare del Pil anche in futuro.

<sup>31</sup> Ad aprile 2020 i prezzi dei generi alimentari, prodotti per la pulizia della casa e per la cura della persona hanno fatto registrare un aumento del 2,5% rispetto allo scorso anno, a fronte di una inflazione media pari a 0.

dei servizi offerti. I progressi conseguiti in questi anni sono modesti e si registra un ritardo al sud<sup>32</sup>.

Lo [Skills Outlook Scoreboard](#) mostra che I lavoratori italiani (pubblici e privati) utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) sul lavoro, ma meno intensamente che in molti altri paesi OCSE. Gli insegnanti che necessitano di una formazione Ict sono il 75,2%, agli ultimi posti della graduatoria e lontani anni luce dal Regno Unito (32,6%).

Il Ministero per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione di recente istituzione<sup>33</sup> sta avviando una strategia per l'innovazione e la trasformazione digitale del Paese ([Italia 2025](#)), per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile promossi dalle Nazioni Unite.

La strategia si sviluppa attraverso 20 azioni di innovazione e digitalizzazione, ma solo 9 di queste sono al momento attivate, mentre altre 11 sono ancora in gestazione, tra cui Il progetto "PA - Porte Aperte all'innovazione", che intende promuovere l'open innovation nell'amministrazione italiana. Non si intravede un percorso specifico divenuto quanto mai irrinunciabile, per ridurre il *digital divide* tra gli studenti<sup>34</sup> - che rischia di aumentare ulteriormente le differenze sociali – e il *gap* formativo in Ict degli insegnanti, da sviluppare in accordo con il Ministero dell'Istruzione.

Il processo di trasformazione della pubblica amministrazione deve seguire tre direttrici fondamentali, tra loro interconnesse: innovazione tecnologica, valorizzazione del capitale umano e sostenibilità ambientale.

Si tratta di un'unica ricetta, applicabile a tutti i settori e a tutte le articolazioni della pubblica amministrazione, necessaria per conseguire una efficienza della spesa, che rappresenta l'unica soluzione possibile per compensare la scarsità di risorse finanziarie, dovute alle minori entrate e ai maggiori oneri del servizio del debito.

Questo processo di innovazione richiede un ridisegno dei modelli organizzativi, con lo sviluppo di sinergie a tutti i livelli; una riconversione e digitalizzazione dei processi anche attraverso l'utilizzo dell'intelligenza artificiale e dei big data; uno sfruttamento massivo e integrato delle banche dati.

Anche il lavoro pubblico potrebbe essere sottoposto a profonde trasformazioni. I vincoli di bilancio o le nuove modalità di gestione dei processi, potrebbero portare a ridurre in alcuni settori la domanda di lavoratori pubblici, oltre a uno spiazzamento per coloro dotati di minori competenze (soprattutto per quanto riguarda l'utilizzo delle apparecchiature informatiche). Le conseguenze potrebbero essere uno snellimento delle piante organiche, che potrebbe accompagnarsi a una riduzione dell'orario di lavoro, favorito anche dal consolidamento del lavoro a distanza, per il quale occorrerà riscrivere le norme che regolano il rapporto di lavoro.

---

<sup>32</sup> [Pubblica amministrazione locale e Ict](#) (Istat, aprile 2020)

<sup>33</sup> In precedenza le funzioni erano svolte da un Dipartimento del Ministero della Funzione Pubblica.

<sup>34</sup> [Perché la scuola online non crei disuguaglianze](#) (L. Vergolini e E. Vlach, LaVoce.info)

L'obiettivo è quello di conseguire il maggior livello di efficienza, fornendo servizi di massima qualità a costi contenuti. Più che inseguire il rispetto pedissequo dell'orario di lavoro, sarà necessario dare priorità agli obiettivi da raggiungere.

Due sono i principali ostacoli che si frappongono alla realizzazione di un processo di reale modernizzazione del Paese: le resistenze culturali interne e la corruzione.

In molti settori della pubblica amministrazione l'inefficienza si basa su un accordo tacito tra la dirigenza amministrativa e il pubblico dipendente, affinché la prima possa agire indisturbata mentre ai secondi sono tollerate deviazioni dal codice di comportamento. Laddove si manifesta questa combutta, genera un sovradimensionamento delle strutture e paralizza l'innovazione nei processi: la segregazione delle funzioni, ovvero la ripartizione dei ruoli in un procedimento amministrativo, anziché essere utilizzata come misura di prevenzione della corruzione, finisce per essere una modalità per allungare i tempi della burocrazia e, al tempo stesso, per impedire l'individuazione della responsabilità soggettiva.

La resistenza, talvolta pervicace, all'affermarsi della cultura della trasparenza, ponendo ostacoli di ogni genere pur di non rendere noti gli atti prodotti dall'amministrazione, rappresenta un freno a qualsiasi tentativo di innovazione. Non è esente da critiche la stessa Presidenza del Consiglio in tutte le sue articolazioni (ben 8 ministri senza portafoglio e 6 Sottosegretari di Stato), la cui sezione 'Amministrazione trasparente'<sup>35</sup> non è di agevole consultazione<sup>36</sup>.

Uno dei principali problemi che affligge la pubblica amministrazione è l'autoreferenzialità della dirigenza pubblica, che si nomina, si forma e si valuta da sola<sup>37</sup>, con la compiacenza della politica.

L'attuale modello organizzativo, che tende al mantenimento degli incarichi e quindi a cristallizzare la situazione, rappresenta un freno all'innovazione, che va rimosso a partire da una ristrutturazione della Scuola nazionale dell'amministrazione.

Esso rappresenta anche il terreno di coltura ideale dove si annida e prospera la corruzione, che viene tenuta nascosta fino a quando accadimenti esterni fanno scattare l'azione giudiziaria, che reprime i singoli episodi ma è inerme nei confronti dell'intero sistema.

---

<sup>35</sup> Il Dlgs 33/2013, più volte modificato, definisce la 'trasparenza' come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e stabilisce i contenuti, dal formato standardizzato, che ciascuna pubblica amministrazione è obbligata a pubblicare nella sezione Amministrazione trasparente del proprio sito internet istituzionale.

<sup>36</sup> La sezione 'Amministrazione trasparente' del [Ministero per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione](#) non rispetta i canoni previsti dal Dlgs 33/2003, essendo presente solo il contenuto relativo alla 'Selezione del personale', senza neanche il rimando ad 'Amministrazione trasparente' della [Presidenza del Consiglio dei Ministri](#) (siti consultati il 15 maggio 2020, ore 12:15).

<sup>37</sup> Gli [Organismi indipendenti di valutazione](#) (Oiv), ai quali il D.Lgs 150/2009 affida la valutazione della performance negli enti pubblici, sono nominati dagli organi di indirizzo politico-amministrativo, tra gli stessi dirigenti pubblici, magari di altre amministrazioni, assicurando un intercambiabilità dei ruoli che tende a proteggere il sistema.

Per realizzare un cambiamento si deve adottare un sistema di cogestione della cosa pubblica, affidando ai cittadini e alla società civile il compito di valutare l'operato degli amministratori, in modo tale che si spezzi il legame di autoreferenzialità attuale. Insieme ad una piena affermazione della cultura della trasparenza, ben oltre gli attuali obblighi troppo spesso non rispettati, la cogestione rappresenterebbe una svolta epocale per assicurare una gestione efficace ed efficiente dello Stato.

L'Italia è a un punto di svolta: non può limitarsi a ripartire, ma deve mettere in atto una completa riconversione della pubblica amministrazione, per essere pronta ad affrontare il difficile percorso che la attende. L'unica certezza è che non c'è più tempo da perdere.