

15 dicembre 2004

Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione

Serie SEC95 – anni 2000-2003



Istituto
nazionale
di statistica

STATISTICHE IN BREVE

L'Istat presenta le stime della spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione (a prezzi correnti) riferite al periodo 2000-2003. Come gli altri dati relativi ai conti delle Amministrazioni pubbliche, anche la spesa per funzione viene elaborata sulla base dei regolamenti europei: il Regolamento UE n. 2223/96, che ha istituito il nuovo Sistema dei conti nazionali SEC95, ed il Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico¹. La spesa per funzioni rientra anche nelle analisi previste dalle Statistiche del Fondo Monetario Internazionale, secondo il Manuale *Government Finance Statistics 2001*. Lo schema funzionale utilizzato nei conti nazionali fa riferimento alla classificazione internazionale COFOG², articolata su 3 livelli di analisi (si veda la nota metodologica a fine testo).

Le analisi qui presentate risultano coerenti con il conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche, diffuso dall'Istat³ e pubblicato anche nella Relazione generale sulla situazione economica del paese⁴, il cui saldo è rappresentato dall'indebitamento netto. Le elaborazioni della spesa funzionale utilizzano, oltre alle fonti disponibili per la costruzione del conto economico⁵, analisi dettagliate di tipo funzionale.

Sul sito Internet dell'istituto (<http://www.istat.it>) è disponibile il set completo di tavole, riferite alle dieci macro aree che costituiscono il primo livello della classificazione funzionale. Esse permettono di analizzare i dati secondo tre chiavi di lettura:

- Le transazioni poste in essere dall'operatore pubblico che intervengono in particolari fasi del circuito del reddito;
- La funzione o scopo per cui esse sono effettuate;
- Le tipologie di spesa articolate secondo i sottosettori delle Amministrazioni pubbliche che le hanno effettuate.

Ufficio della comunicazione
Tel. + 39 06 4673.2243-2244

Centro di informazione statistica
Tel. + 39 06 4673.3105

Informazioni e chiarimenti

Conti del reddito,
Conti istituzionali e
Conti satellite integrati

Aldo Del Santo
Tel. + 39 06 4673.3125

Daniela Collesi
Tel. + 39 06 4673.3111

¹ Seconda edizione e successive integrazioni, Cfr. *ESA95 Manual on government deficit and debt – second edition*, diffuso da Eurostat il 30/4/2002.

² COFOG rappresenta l'acronimo di *Classification Of Function Of Government*. Si tratta di una classificazione definita a livello internazionale dalle principali istituzioni che si occupano di contabilità nazionale: OCSE, FMI, Eurostat.

³ Per quanto riguarda l'ultima edizione, che contiene l'analisi di dettaglio di tale conto, si consulti sul sito www.istat.it la pubblicazione *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche - Serie SEC95 - anni 2000-2003. Statistiche in breve* del 5 luglio 2004.

⁴ La Relazione generale sulla situazione economica del Paese è predisposta annualmente dall'ISAE e presentata al Parlamento dal Ministero dell'economia e delle finanze.

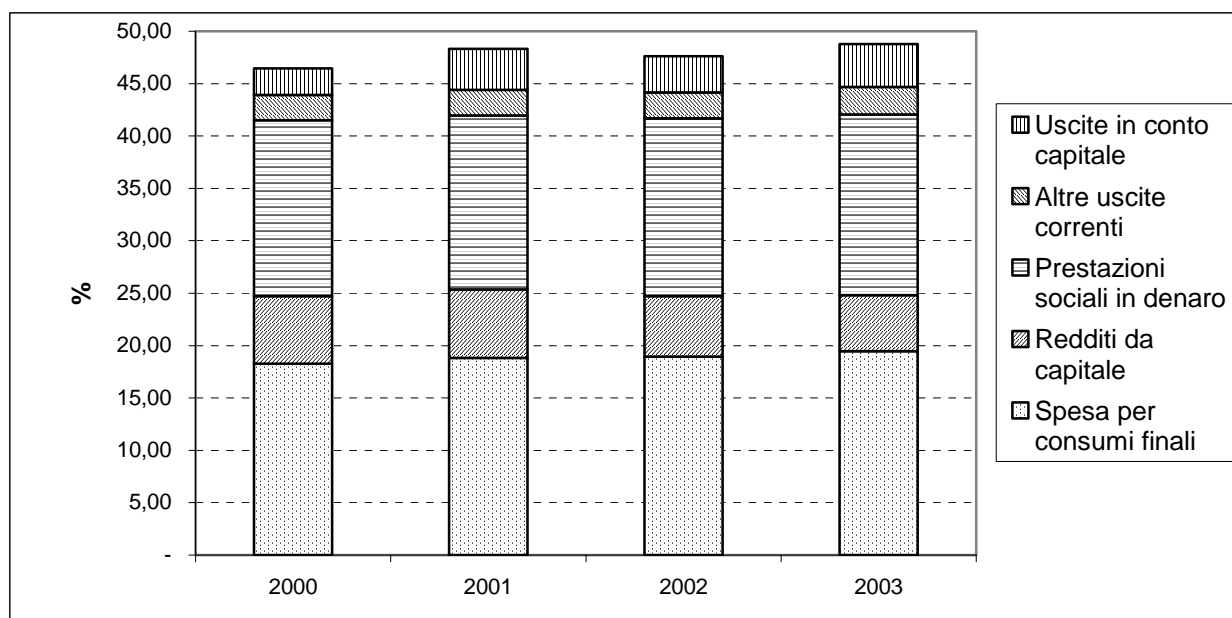
⁵ Per una descrizione dettagliata delle fonti utilizzate si prenda come riferimento la pubblicazione citata nella nota 3.

La classificazione funzionale espone i flussi al netto delle transazioni effettuate tra i sottosettori delle Amministrazioni pubbliche. Le transazioni escluse dall'analisi sono: interessi passivi pagati da un sottosettore ad un altro; trasferimenti di parte corrente tra le Amministrazioni pubbliche; imposte dirette; contributi agli investimenti e altri trasferimenti in conto capitale. La rappresentazione funzionale riguarda la spesa finale consolidata delle Amministrazioni pubbliche⁶ e mette, quindi, in evidenza unicamente i flussi che hanno impatto sugli altri settori istituzionali.

La dinamica della spesa pubblica tra il 2000 ed il 2003

Il complesso insieme di attività poste in essere dall'operatore pubblico viene sintetizzato nell'**indebitamento o accreditamento netto**, che rappresenta il saldo dei conti non finanziari delle Amministrazioni pubbliche (AAPP). L'analisi delle spese sostenute può essere arricchita osservando l'esame dei principali aggregati in rapporto al Pil. La figura 1 mostra l'evoluzione della spesa pubblica suddivisa tra **spesa per consumi finali** (che rappresenta un indicatore sintetico del consumo⁷ dei servizi pubblici), **redditi da capitale**⁸, **prestazioni sociali in denaro**, **altre uscite correnti** e **spesa in conto capitale**.

Figura 1 – Spesa delle Amministrazioni pubbliche a prezzi correnti. Valori percentuali sul Pil- Anni 2000-2003



Nel corso dei quattro anni considerati la spesa complessiva passa dal 46,5% al 48,8% del Pil (Tavola 1); la crescita, pari a 2,3 punti percentuali, è da imputare principalmente alla spesa per consumi finali e alle

⁶ Nei conti nazionali le Amministrazioni pubbliche sono articolate nei seguenti sottosettori: Amministrazioni centrali - la cui competenza si estende alla totalità del territorio, esclusi gli enti centrali di previdenza ed assistenza sociale-, Amministrazioni locali - comprendono gli enti pubblici territoriali la cui competenza si estende ad una sola parte del territorio economico, esclusi gli enti locali di previdenza ed assistenza sociale-, Enti di previdenza - comprendono tutte le unità istituzionali la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali.

⁷ La spesa per consumi finali costituisce anche un indicatore della produzione pubblica, da cui la spesa differisce per la compartecipazione alla spesa per alcuni servizi, come nel caso dei ticket sanitari, per la produzione per proprio uso e per la produzione dei servizi vendibili. La spesa per consumi finali può essere analizzata in due parti: spesa per consumi di tipo individuale e spesa per consumi puramente collettivi. Tale bipartizione, non presentata in questa nota e nelle tavole allegate, è disponibile nelle *Statistiche in breve* citate nella nota 3, tavola 27. In questa nota quando si parla, ad esempio, di spesa per consumi sanitari ci si riferisce alla spesa per consumi finali dell'intera funzione sanità, includendo anche la parte collettiva, che è, peraltro, poco rilevante.

⁸ Si tratta prevalentemente di pagamenti di interessi passivi.

uscite in conto capitale. Al netto degli interessi la spesa aumenta di 3,5 punti percentuali, passando dal 40% del Pil nel 2000 al 43,5% nel 2003 (Tavola 2). Le analisi della Tavola 3 presentano la ripartizione della spesa per sottosettore e funzione.

La spesa pubblica per funzione

La classificazione della **spesa pubblica per funzione** utilizzata nei conti nazionali fa riferimento alla nomenclatura COFOG, articolata secondo 3 livelli di analisi. Il primo livello è costituito da dieci divisioni, suddivise al loro interno in gruppi e successivamente in classi. I servizi di tipo collettivo sono oggetto delle prime sei divisioni; i servizi a caratteristiche o a domanda individuale vengono inclusi nelle rimanenti divisioni.

Per rendere più agevole l'analisi della spesa pubblica funzionale sono stati considerati i seguenti raggruppamenti di funzioni (Figura 2):

1. Servizi tradizionali (servizi generali delle amministrazioni pubbliche, difesa, ordine pubblico e sicurezza)
2. Affari economici (agricoltura, attività manifatturiere, trasporti, telecomunicazioni, etc.)
3. Protezione dell'ambiente, abitazioni ed assetto del territorio
4. Servizi sanitari
5. Servizi della cultura, della ricreazione e dell'istruzione
6. Servizi della protezione sociale (previdenza ed assistenza).

L'incidenza dei Servizi tradizionali, che nella media del periodo è pari al 26,5% dell'intera spesa, mostra un trend decrescente grazie alla progressiva riduzione degli interessi passivi. Fra i servizi tradizionali, il peso più rilevante (pari a poco meno del 74% di questo raggruppamento di funzioni) è assunto dai servizi generali, al cui interno vengono contabilizzati gli interessi passivi⁹ che, come già anticipato, hanno contribuito a ridurre il peso relativo di questa funzione in rapporto alla spesa pubblica complessiva. Lo svolgimento delle funzioni relative alla difesa nazionale, all'ordine pubblico e alla sicurezza assorbe una quota pressoché costante della spesa complessiva, pari al 6,9%.

La spesa per gli Affari economici mostra una sostanzialmente stabilità, con l'eccezione dell'anno 2000, il cui basso livello risente degli effetti di un'operazione di tipo straordinario (tavola 1), ovvero la contabilizzazione con segno negativo degli introiti relativi alla cessione delle licenze UMTS¹⁰.

Anche i servizi legati alla protezione dell'ambiente ed alle abitazioni ed assetto del territorio evidenziano una costanza della spesa eccetto nel 2002, anno in cui si registra la parziale dismissione¹¹ del patrimonio immobiliare degli Enti di previdenza attraverso cartolarizzazione¹².

Gli ultimi tre raggruppamenti corrispondono a servizi con caratteristiche prevalentemente individuali, che risultano sostanzialmente stabili nel periodo in esame. L'incidenza percentuale della sanità e protezione sociale sul totale della spesa pubblica passa, tra il 2000 e il 2003, dal 51,2% al 50,7% mentre rimane pressoché invariata quella dei servizi dell'istruzione, ricreativi e culturali (in media, il 12,3 % delle risorse complessive).

La graduatoria delle funzioni più rilevanti riferita al 2003 vede in prima posizione la spesa per la protezione sociale¹³ (37,5%), seguita da servizi generali (18,5%), sanità (13,2%), istruzione (10,7%) e

⁹ Le spese per interessi passivi sono attribuite per oltre il 96,6%, in media, ai servizi generali delle Amministrazioni pubbliche relativamente agli oneri per la gestione del debito pubblico.

¹⁰ Si ricorda che tale operazione, secondo il SEC95, va classificata come acquisizione di attività non finanziarie non prodotte relativamente al gruppo funzionale delle comunicazioni, facente parte della divisione degli affari economici. Pur trattandosi di una cessione va contabilizzata con il segno negativo tra le spese in quanto comporta una riduzione nell'accumulazione del capitale.

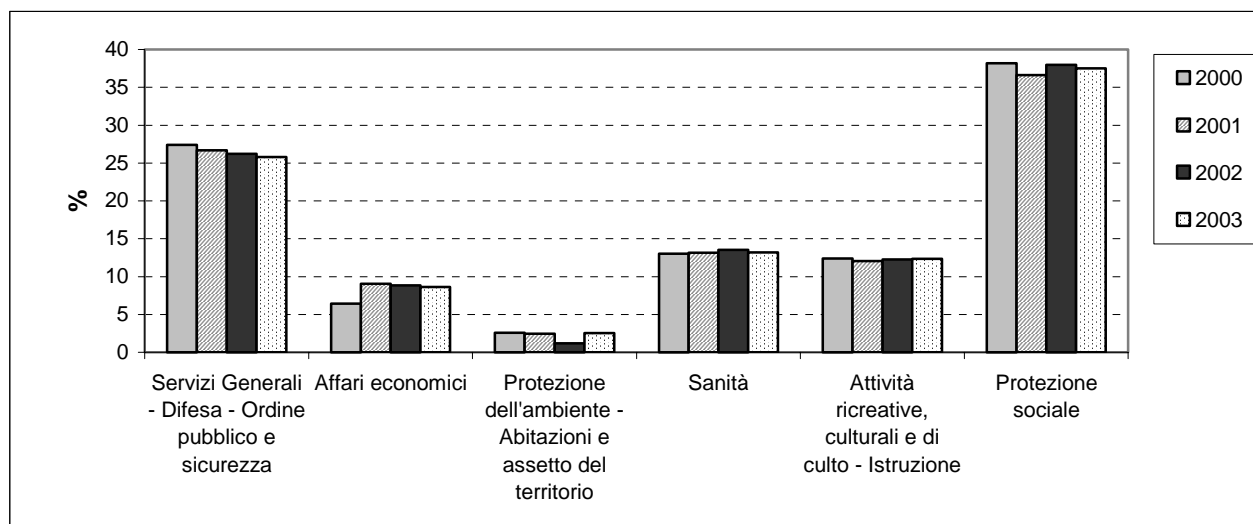
¹¹ Si ricorda che la dismissione del patrimonio immobiliare è avvenuta anche attraverso vendite dirette.

¹² Per il trattamento delle operazioni di cartolarizzazione si faccia riferimento a *Statistiche in breve: Aggiornamento dei conti e degli aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche per gli anni 1998-2001 in seguito alla decisione del 3 luglio 2002 di Eurostat sul trattamento delle operazioni di cartolarizzazione – 12 agosto 2002*

¹³ La protezione sociale secondo la COFOG comprende, a differenza del significato attribuito alla stessa accezione nel conto satellite SESSPROS (Sistema europeo delle statistiche della protezione sociale), soltanto la previdenza e l'assistenza e non la sanità, per la quale esiste la specifica funzione.

affari economici (8,6%). Nel loro insieme queste funzioni assorbono l'88,5% della spesa pubblica complessiva (Tavola 1).

Figura 2 – Spesa pubblica a prezzi correnti per funzioni (composizione percentuale)



Analisi economico-funzionale

L'analisi della spesa pubblica effettuata attraverso l'incrocio tra funzioni e voci economiche (Tavola 4) permette di comprendere meglio le variazioni nel tempo del peso delle diverse funzioni e di conoscere gli strumenti attraverso cui le politiche vengono realizzate. Le voci economiche qui utilizzate possono essere divise in: uscite correnti ed uscite in conto capitale. Per quanto riguarda le uscite correnti, sono state considerate le principali voci economiche, o loro aggregazioni: spesa per consumi finali (di cui la quota più rilevante è rappresentata da redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi, acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market), contributi alla produzione, prestazioni sociali in denaro, redditi da capitale (costituiti in massima parte da spesa per interessi passivi), trasferimenti correnti a famiglie, imprese, istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie, resto del mondo. Le uscite in conto capitale sono costituite da: investimenti fissi lordi, acquisizioni nette di attività non finanziarie, trasferimenti in conto capitale (che rappresentano un'aggregazione dei contributi agli investimenti e degli altri trasferimenti in conto capitale erogati agli altri settori istituzionali).

Servizi tradizionali

Analizzando le spese al netto degli interessi passivi (Tavola 2) si può osservare che la spesa relativa ai servizi pubblici generali¹⁴ mostra una sostanziale stabilità, assorbendo in media l'8,5% dell'intera spesa pubblica al netto degli interessi passivi.

La distribuzione della spesa tra le altre funzioni non varia in maniera significativa considerando o escludendo gli interessi passivi, data la predominante concentrazione di questa voce nei servizi generali. Per la difesa, l'ordine pubblico e la sicurezza la quota di spesa più significativa è costituita dai consumi finali, essendo queste funzioni caratterizzate prevalentemente dalla produzione diretta dei servizi da parte delle AAPP. Trattandosi, infatti, di servizi definiti puramente collettivi¹⁶ l'importanza della fase di

¹⁴ La divisione relativa ai Servizi generali delle AAPP comprende: gli organi esecutivi e legislativi, affari finanziari e fiscali, affari esteri, aiuti economici internazionali, ricerca di base, transazioni relative al debito pubblico ed altri servizi minori.

¹⁶ Si ricorda che viene definito come servizio collettivo puro quel servizio per il quale non è individuabile l'unità di transazione e non è possibile, di conseguenza, effettuare una esclusione di una parte dei beneficiari dalla fruizione del servizio stesso.

redistribuzione del reddito è limitata. Nell'ambito delle altre voci economiche risulta di un certo rilievo l'accumulazione del capitale, soprattutto nella difesa, per la quale gli investimenti rappresentano, nella media del periodo considerato, poco meno dell'8%.

Affari economici

Gli interventi in campo economico¹⁷ riguardano prevalentemente il supporto offerto ai settori produttivi attraverso contributi alla produzione e contributi agli investimenti alle imprese. Di una certa entità risultano anche gli investimenti effettuati nel settore dei trasporti, a livello sia centrale sia locale. E' da sottolineare che questa funzione assorbe la quota più rilevante degli investimenti pubblici (circa il 34% nella media del periodo). Completa il quadro la già citata operazione di vendita delle licenze per la telefonia mobile UMTS, avvenuta nel 2000.

Protezione dell'ambiente

Questa funzione¹⁹ viene messa in evidenza dalla classificazione internazionale COFOG, adottata dal SEC95²⁰. Nella precedente versione, adottata dal SEC79, le spese per assolvere tale compito erano classificate congiuntamente ad altri tipi di interventi: affari economici, assetto del territorio ed altro. La rilevanza di questa tipologia di spesa, sebbene crescente nel tempo, è relativamente bassa rispetto al totale della spesa pubblica (circa l'1%). Essa viene espletata attraverso un mix di operazioni economiche in cui ha particolare rilievo la produzione dei servizi, prevalentemente legati al trattamento dei rifiuti, delle acque reflue, alla protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici, e la quota riservata agli investimenti²¹. L'erogazione di servizi di protezione dell'ambiente risulta legata prevalentemente all'attività delle Amministrazioni locali: in modo particolare dei Comuni, sia per la parte corrente che per il conto capitale, seguiti da Province, Regioni ed enti minori. Questa funzione, di tipo puramente collettivo, viene esercitata in maniera rilevante utilizzando strumenti che riguardano la sfera della produzione (o spesa per consumi finali) e quella della accumulazione del capitale, in particolar modo attraverso gli investimenti. L'attività di tipo redistributivo assume, infatti, un peso di scarso rilievo.

Abitazioni e assetto del territorio

L'intervento pubblico in questa area²² si mantiene stabile con l'eccezione del 2002, anno nel quale incide fortemente la già citata dismissione del patrimonio immobiliare pubblico; al netto di tali operazioni l'incidenza percentuale sul totale della spesa sarebbe dell'1,9%. All'interno della funzione, l'assetto del territorio assorbe, in media, il 67,5% dell'intera spesa. Anche in questo caso l'intervento pubblico si sviluppa attraverso la fase di produzione dei servizi e quella di accumulazione del capitale, sia proprio (investimenti fissi lordi) che in favore di famiglie e imprese²³(trasferimenti in conto capitale). La fase di redistribuzione corrente ha ben poco rilievo in quanto gli interventi di sostegno, in

¹⁷ La divisione relativa agli Affari economici comprende: agricoltura, silvicoltura, etc., attività estrattive, manifatturiere, combustibili ed energia, trasporti e comunicazioni, distribuzione commerciale, turismo, etc.

¹⁹ La divisione relativa alla Protezione dell'ambiente analizza: il trattamento dei rifiuti, delle acque reflue, la riduzione dell'inquinamento, la protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici.

²⁰ La protezione dell'ambiente è anche oggetto del conto satellite delle spese per la protezione dell'ambiente (EPEA – *Environmental Protection Expenditure Account*) del sistema europeo SERIEE (*Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement*); la funzione di protezione dell'ambiente della COFOG è stata definita in modo coerente con la classificazione europea (CEPA) adottata nell'ambito dell'EPEA.

²¹ Un'analisi relativa alle spese sostenute da tutti i settori istituzionali è fornita dalla prima applicazione del conto satellite EPEA, realizzata dall'ISTAT con riferimento alla gestione dei rifiuti e delle acque reflue. Si consulti sul sito www.istat.it la nota stampa *Prima applicazione del Conto EPEA per l'Italia*, Roma 14 luglio 2003

²² La divisione relativa alle Abitazioni e assetto del territorio comprende: sviluppo delle abitazioni, assetto territoriale ed altri servizi minori di supporto all'assetto del territorio.

²³ Si ricorda che secondo la Contabilità nazionale gli Istituti autonomi case popolari sono classificati come imprese. Essi, infatti, risultano i maggiori riceventi di contributi agli investimenti, parte dei trasferimenti in conto capitale, da parte delle Regioni a partire dal 1998.

denaro o in natura, a favore delle famiglie per le spese di alloggio sono classificati all'interno delle spese di protezione sociale.

I soggetti pubblici che effettuano interventi nel campo delle abitazioni e dell'assetto del territorio sono, principalmente, le Amministrazioni locali, in particolare i Comuni, sia nella veste di consumatori finali sia, soprattutto, in quella di accumulazione del capitale proprio e di sostegno all'edilizia residenziale. La componente abitativa trae notevole beneficio dall'attività degli Enti di previdenza, attraverso la gestione del patrimonio immobiliare dato in affitto e la spesa per investimenti.

Le ultime quattro aree del conto funzionale: **sanità, ricreazione e cultura, istruzione e protezione sociale** rispondono, prevalentemente, a necessità di tipo sociale; costituiscono cioè la risposta a quei bisogni, definiti nella letteratura economica, di *welfare*. Considerate nel loro insieme sono attività nelle quali l'operatore pubblico agisce prevalentemente attraverso la produzione diretta di servizi, rendendoli disponibili²⁴ alla popolazione su base individuale, a titolo gratuito o semi-gratuito, o attraverso le forme redistributive previste nella previdenza ed assistenza (prestazioni sociali in denaro o altri trasferimenti correnti). Per queste funzioni, fatta eccezione per le attività ricreative, culturali e di culto, e per eventi a carattere straordinario, la spesa per consumi finali e per attività redistributive rappresenta la quota predominante della spesa complessiva.

Sanità

La sanità²⁵ impiega in media circa il 13% della spesa complessiva. Essa è costituita per il 95,6% da spesa per consumi finali. Al suo interno assume grande rilievo la componente di acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market, attraverso la quale viene fornita alla popolazione quella parte di beni e servizi sanitari non prodotti direttamente²⁶: medicina in convenzione, sia ambulatoriale (di base e specialistica) sia ospedaliera; farmaci in convenzione. Il servizio sanitario rappresenta il servizio sociale per eccellenza, gestito a livello locale da ASL, aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico. I consumi finali sanitari sono, infatti, rappresentati, in media, per il 98,5% da spese delle Amministrazioni locali.

Va sottolineato che la spesa per la sanità assorbe, in assoluto, il peso più rilevante della voce economica spesa per consumi finali (pari, nella media del periodo considerato, al 32%).

Attività ricreative, culturali e di culto

All'interno di questa funzione²⁷, che assorbe l'1,7% della spesa complessiva, gli interventi di spesa, effettuati dal governo sia centrale sia locale, si distribuiscono per oltre la metà nella spesa per consumi finali, mentre gli investimenti assorbono circa il 23% del totale. L'attività delle Amministrazioni locali è quella prevalente, rappresentando, in media, oltre il 66% della spesa complessiva. Gli strumenti attraverso i quali viene raggiunto l'obiettivo di questa funzione²⁸ sono, tuttavia, diversi tra i due sottosettori: maggior peso agli investimenti nelle Amministrazioni locali e più attenzione al processo redistributivo nelle Amministrazioni centrali. Per quest'ultima fase del ciclo del reddito vengono erogati

²⁴ Si tratta degli acquisti di beni e servizi prodotti da produttori market.

²⁵ La divisione relativa alla Sanità comprende sia i servizi che prodotti ospedalieri e non ospedalieri.

²⁶ L'acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market costituisce una parte della spesa per consumi finali delle AAPP ma non una parte della produzione delle amministrazioni stesse. Infatti tali beni e servizi vengono acquistati sul mercato e prodotti nel settore market dell'economia. Tale componente insieme alle vendite residuali ed alla produzione per uso proprio costituisce, appunto, la differenza tra la produzione e la spesa per consumi finali delle AAPP: produzione pubblica + acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market - vendite residuali - produzione per uso proprio - produzione di servizi vendibili = spesa per consumi finali delle AAPP

²⁷ La divisione relativa alle Attività culturali, ricreative e di culto comprende oltre alle attività principali anche servizi radiotelevisivi e di editoria ed altri servizi per le comunità.

²⁸ In questo settore convivono attività che, seppur relativamente omogenee dal punto di vista dell'utente del servizio, risultano comunque separabili. Si può innanzitutto osservare che la componente della funzione che copre i servizi denominati di culto e altri servizi per le comunità assorbe risorse prevalentemente nell'area della redistribuzione, citata sopra, ed una parte di investimenti; comunque la spesa risulta minoritaria rispetto a quella sostenuta per le due funzioni principali.

trasferimenti alle famiglie per ricreazione e cultura; alle Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie per attività religiose²⁹ e per servizi ricreativi e culturali.

La spesa sostenuta per le attività culturali assorbe una maggiore quantità di risorse rispetto alla componente ricreativa; le istituzioni più attive in questo campo sono i Comuni, lo Stato, gli enti produttori di servizi culturali a livello locale, le Regioni. Il settore dedicato alla parte ricreativa vede sempre attivi, in ordine di importanza, i Comuni, gli enti produttori di servizi ricreativi a livello centrale, le Regioni.

Istruzione

Anche l'Istruzione³⁰ risponde agli interventi dello stato sociale. Essa assorbe oltre il 10% della spesa pubblica complessiva e si concentra soprattutto nella fase di produzione e di offerta del servizio al consumatore, attraverso la spesa sostenuta per i consumi finali (in media circa il 90% del totale della spesa di questa funzione). La parte residua di spese per l'istruzione riguarda gli investimenti (che assorbono quasi il 5% della spesa e vengono effettuati in prevalenza dalle Amministrazioni locali), i contributi alla produzione (erogati a scuole ed università private), i trasferimenti correnti alle famiglie³¹, alle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie, alle imprese.

Protezione sociale

Tale funzione risponde all'esigenza di assicurare il trasferimento di risorse correnti a favore di quella parte di popolazione che si trova in particolari condizioni di rischio o di bisogno dovute a: cessazione dell'attività lavorativa (pensioni di vecchiaia o di anzianità, prepensionamenti, assegni di disoccupazione, cassa integrazione guadagni e mobilità); impossibilità temporanea o permanente a prendere parte al processo produttivo (pensioni di invalidità, rendite per infortunio, indennità di maternità, malattia ed infortunio); legami di parentela con persone decedute che hanno preso parte alle attività lavorative (pensioni ai superstiti, necessità legate alla cura dei figli, assegni familiari e sussidi vari); mancanza di qualunque reddito ed impossibilità di lavorare (pensioni assistenziali, sussidi e reddito minimo di inserimento). Attraverso i sistemi di protezione sociale vengono perseguite funzioni sia di **assistenza** (per assicurare a tutti gli individui un reddito minimo tale da garantire un'esistenza dignitosa) sia di **previdenza** (per garantire all'individuo il mantenimento del reddito in periodi di inattività lavorativa dovuti all'andamento del mercato del lavoro, ad eventi di malattia, maternità, invalidità e raggiungimento dell'età di pensionamento).

Nel periodo 2000-2003 il 37,6% dell'intera spesa pubblica è assorbito da tale funzione. Facendo riferimento alla spesa al netto degli interessi passivi, l'importanza della protezione sociale risulta ancora più evidente: essa assorbe, in media, poco meno del 43% della spesa e la sua incidenza sul Pil si attesta al 18% (Tavola 2).

²⁹ Si ricorda che i trasferimenti alle confessioni religiose legati alla quota dell'8 per mille sull'IRPEF si trovano classificati come trasferimenti correnti in questa funzione.

³⁰ La divisione riguardante l'Istruzione analizza le spese relative ai vari livelli di istruzione erogata dalle AAPP.

³¹ Si tratta prevalentemente di borse di studio erogate dagli Enti per il diritto allo studio universitario, da Comuni e da Regioni.

³³ Il collegamento viene, quindi, stabilito tra i due lati del conto delle risorse e degli impieghi.

Tavola 1 - Spesa complessiva delle Amministrazioni Pubbliche per funzione - Anni 2000-2003 (in milioni di euro)

FUNZIONI	2000	2001	2002	2003
Servizi generali	111.143	118.102	115.675	117.794
Difesa	13.501	14.747	16.288	18.146
Ordine pubblico e sicurezza	23.756	24.207	25.274	27.767
Affari economici	34.895	53.346	53.118	54.732
Protezione dell'ambiente	4.809	5.558	6.148	6.481
Abitazioni e assetto del territorio	9.252	8.782	853	9.622
Sanità	70.601	77.422	81.256	83.769
Attività ricreative, culturali e di culto	9.401	9.816	10.072	10.724
Istruzione	57.740	61.215	63.416	67.628
Protezione sociale	206.846	215.646	227.907	237.932
Totale	541.944	588.841	600.007	634.595

Tavola 1 - Spesa complessiva delle Amministrazioni Pubbliche per funzione - Anni 2000-2003 (composizione percentuale)

FUNZIONI	2000	2001	2002	2003
Servizi generali	20,4	20,1	19,2	18,5
Difesa	2,5	2,5	2,7	2,9
Ordine pubblico e sicurezza	4,4	4,1	4,2	4,4
Affari economici	6,4	9,1	8,9	8,6
Protezione dell'ambiente	0,9	0,9	1,0	1,0
Abitazioni e assetto del territorio	1,7	1,5	0,1	1,5
Sanità	13,0	13,1	13,5	13,2
Attività ricreative, culturali e di culto	1,7	1,7	1,7	1,7
Istruzione	10,7	10,4	10,6	10,7
Protezione sociale	38,3	36,6	38,1	37,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 1 - Spesa complessiva delle Amministrazioni Pubbliche per funzione - Anni 2000-2003 (incidenza percentuale sul PIL)

FUNZIONI	2000	2001	2002	2003
Servizi generali	9,6	9,6	9,2	9,1
Difesa	1,2	1,2	1,3	1,4
Ordine pubblico e sicurezza	2,0	2,0	2,0	2,1
Affari economici	3,0	4,4	4,2	4,2
Protezione dell'ambiente	0,4	0,5	0,5	0,5
Abitazioni e assetto del territorio	0,8	0,7	0,1	0,7
Sanità	6,1	6,4	6,4	6,4
Attività ricreative, culturali e di culto	0,8	0,8	0,8	0,8
Istruzione	4,9	5,0	5,0	5,2
Protezione sociale	17,7	17,7	18,1	18,4
Totale	46,5	48,3	47,6	48,8

Tavola 2 - Spesa complessiva al netto degli interessi pagati delle Amministrazioni Pubbliche per funzione - Anni 2000-2003 (in milioni di euro)

FUNZIONI	2000	2001	2002	2003
Servizi generali	38.696	41.618	45.526	50.415
Difesa	13.501	14.747	16.288	18.146
Ordine pubblico e sicurezza	23.751	24.202	25.270	27.763
Affari economici	33.754	52.171	52.454	54.162
Protezione dell'ambiente	4.769	5.505	6.109	6.445
Abitazioni e assetto del territorio	9.104	8.607	703	9.481
Sanità	69.844	76.789	80.659	83.358
Attività ricreative, culturali e di culto	9.297	9.688	9.962	10.631
Istruzione	57.611	61.080	63.295	67.519
Protezione sociale	206.284	214.864	227.194	237.384
Totale	466.611	509.271	527.460	565.304

Tavola 2 - Spesa complessiva al netto degli interessi pagati delle Amministrazioni Pubbliche per funzione - Anni 2000-2003 (composizione percentuale)

FUNZIONI	2000	2001	2002	2003
Servizi generali	8,3	8,2	8,6	8,9
Difesa	2,9	2,9	3,1	3,2
Ordine pubblico e sicurezza	5,1	4,8	4,8	4,9
Affari economici	7,2	10,2	9,9	9,6
Protezione dell'ambiente	1,0	1,1	1,2	1,1
Abitazioni e assetto del territorio	2,0	1,7	0,1	1,7
Sanità	15,0	15,1	15,3	14,7
Attività ricreative, culturali e di culto	2,0	1,9	1,9	1,9
Istruzione	12,3	12,0	12,0	11,9
Protezione sociale	44,2	42,2	43,1	42,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 2 - Spesa complessiva al netto degli interessi pagati delle Amministrazioni Pubbliche per funzione - Anni 2000-2003 (incidenza percentuale sul PIL)

FUNZIONI	2000	2001	2002	2003
Servizi generali	3,3	3,4	3,5	4,0
Difesa	1,2	1,2	1,3	1,4
Ordine pubblico e sicurezza	2,0	2,0	2,0	2,1
Affari economici	2,9	4,3	4,2	4,2
Protezione dell'ambiente	0,4	0,5	0,5	0,5
Abitazioni e assetto del territorio	0,8	0,7	0,1	0,7
Sanità	6,0	6,3	6,4	6,4
Attività ricreative, culturali e di culto	0,8	0,8	0,8	0,8
Istruzione	4,9	5,0	5,0	5,2
Protezione sociale	17,7	17,6	18,0	18,2
Totale	40,0	41,8	41,8	43,5

Tavola 3 - Spesa complessiva delle Amministrazioni Centrali per funzione - Anni 2000-2003 (in milioni di euro)

FUNZIONI	2000	2001	2002	2003
Servizi generali	91.711	97.109	93.665	94.727
Difesa	13.493	14.737	16.277	18.135
Ordine pubblico e sicurezza	20.918	21.082	22.008	24.399
Affari economici	9.988	24.580	22.794	22.306
Protezione dell'ambiente	568	793	756	761
Abitazioni e assetto del territorio	420	705	710	672
Sanità	1.591	1.606	1.403	1.392
Attività ricreative, culturali e di culto	3.364	3.273	3.265	3.533
Istruzione	41.291	43.666	44.596	47.616
Protezione sociale	4.529	4.878	4.479	4.547
Totale	187.873	212.429	209.953	218.088

Tavola 3 - Spesa complessiva delle Amministrazioni Locali per funzione - Anni 2000-2003 (in milioni di euro)

FUNZIONI	2000	2001	2002	2003
Servizi generali	19.432	20.993	22.010	23.067
Difesa	8	10	11	11
Ordine pubblico e sicurezza	2.838	3.125	3.266	3.368
Affari economici	24.907	28.766	30.324	32.426
Protezione dell'ambiente	4.241	4.765	5.392	5.720
Abitazioni e assetto del territorio	8.603	8.697	9.255	9.730
Sanità	68.921	75.612	79.761	82.266
Attività ricreative, culturali e di culto	6.037	6.543	6.807	7.191
Istruzione	16.449	17.549	18.820	20.012
Protezione sociale	6.385	7.413	8.112	8.398
Totale	157.821	173.473	183.758	192.189

Tavola 3 - Spesa complessiva degli Enti di Previdenza per funzione - Anni 2000-2003 (in milioni di euro)

FUNZIONI	2000	2001	2002	2003
Servizi generali	-	-	-	-
Difesa	-	-	-	-
Ordine pubblico e sicurezza	-	-	-	-
Affari economici	-	-	-	-
Protezione dell'ambiente	-	-	-	-
Abitazioni e assetto del territorio	229	620	9.112	780
Sanità	89	204	92	111
Attività ricreative, culturali e di culto	-	-	-	-
Istruzione	-	-	-	-
Protezione sociale	195.932	203.355	215.316	224.987
Totale	196.250	202.939	206.296	224.318

Tavola 4 - Spesa pubblica per funzione delle Amministrazioni Pubbliche: distribuzione secondo le principali categorie di spesa (in milioni di euro) - Anni 2000-2003

Anno 2000	USCITE CORRENTI								USCITE IN CONTO CAPITALE				TOTALE USCITE COMPLESSIVE	
	Spesa per consumi finali	di cui: Redditi da lavoro	di cui: Consumi intermedi e acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	Contributi alla produzione	Prestazioni sociali in denaro	Redditi da capitale	Trasferimenti correnti	TOTALE	Investimenti fissi lordi	Acquisizioni nette di attività non finanziarie	Trasferimenti in c/capitale	TOTALE		
Servizi generali	26.085	14.007	11.043	-	-	72.462	7.064	105.611	4.175	47	1.310	5.532	111.143	
Difesa	12.130	6.961	4.245	-	-	-	-	12.130	1.371	-	-	1.371	13.501	
Ordine pubblico e sicurezza	22.420	18.368	2.811	-	-	5	315	22.740	1.002	2	12	1.016	23.756	
Affari economici	14.386	4.577	5.269	12.464	-	1.147	1.594	29.591	8.274	-	13.668	5.304	34.895	
Protezione dell'ambiente	2.885	1.641	5.752	12	-	43	137	3.077	1.462	14	256	1.732	4.809	
Abitazioni e assetto del territorio	2.815	1.377	2.361	104	-	151	218	3.288	3.563	12	2.389	5.964	9.252	
Sanità	67.013	26.455	39.593	49	-	757	328	68.147	2.412	10	32	2.454	70.601	
Attività ricreative, culturali e di culto	4.682	2.461	3.577	211	-	114	1.462	6.469	2.412	16	504	2.932	9.401	
Istruzione	52.623	43.637	6.565	955	-	146	1.427	55.151	2.484	9	96	2.589	57.740	
Protezione sociale	8.261	3.996	4.510	108	195.460	562	1.658	206.049	652	3	142	797	206.846	
Totale	213.300	123.480	85.726	13.903	195.460	75.387	14.203	512.253	27.807	-	13.555	15.439	29.691	541.944

Anno 2001	USCITE CORRENTI								USCITE IN CONTO CAPITALE				TOTALE USCITE COMPLESSIVE
	Spesa per consumi finali	di cui: Redditi da lavoro	di cui: Consumi intermedi e acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	Contributi alla produzione	Prestazioni sociali in denaro	Redditi da capitale	Trasferimenti correnti	TOTALE	Investimenti fissi lordi	Acquisizioni nette di attività non finanziarie	Trasferimenti in c/capitale	TOTALE	
Servizi generali	28.212	15.116	11.938	-	-	76.495	7.021	111.728	4.658	54	1.662	6.374	118.102
Difesa	13.007	7.870	4.131	-	-	-	-	13.007	1.740	-	-	1.740	14.747
Ordine pubblico e sicurezza	22.872	18.646	2.958	-	-	5	347	23.224	968	2	13	983	24.207
Affari economici	15.469	4.630	6.145	12.943	-	1.185	1.470	31.067	9.623	156	12.500	22.279	53.346
Protezione dell'ambiente	3.192	1.795	6.120	17	-	57	134	3.400	1.861	4	293	2.158	5.558
Abitazioni e assetto del territorio	3.048	1.448	2.546	68	-	178	177	3.471	3.294	17	2.000	5.311	8.782
Sanità	73.978	28.368	44.501	54	-	633	441	75.106	2.271	10	35	2.316	77.422
Attività ricreative, culturali e di culto	4.929	2.524	3.586	229	-	137	1.658	6.953	2.286	16	561	2.863	9.816
Istruzione	55.187	45.737	6.906	1.276	-	155	1.541	58.159	2.890	18	148	3.056	61.215
Protezione sociale	9.624	4.950	4.806	83	202.291	782	2.095	214.875	605	3	163	771	215.646
Totale	229.518	131.084	93.637	14.670	202.291	79.627	14.884	540.990	30.196	280	17.375	47.851	588.841

Segue - Tavola 4 - Spesa pubblica per funzione delle Amministrazioni Pubbliche: distribuzione secondo le principali categorie di spesa (in milioni di euro) - Anni 2000-2003

Anno 2002	USCITE CORRENTI								USCITE IN CONTO CAPITALE				TOTALE USCITE COMPLESSIVE
	FUNZIONI	Spesa per consumi finali	di cui: Redditi da lavoro	di cui: Consumi intermedi e acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	Contributi alla produzione	Prestazioni sociali in denaro	Redditi da capitale	Trasferimenti correnti	TOTALE	Investimenti fissi lordi	Acquisizioni nette di attività non finanziarie	Trasferimenti in c/capitale	
Servizi generali	29.277	16.107	12.134	-	-	70.163	9.083	108.523	4.295	60	2.797	7.152	115.675
Difesa	13.611	8.964	3.540	-	-	-	181	13.792	2.496	-	-	2.496	16.288
Ordine pubblico e sicurezza	23.487	18.476	3.720	-	-	4	333	23.824	1.438	2	10	1.450	25.274
Affari economici	15.947	4.817	6.047	12.061	-	673	1.363	30.044	10.131	161	12.782	23.074	53.118
Protezione dell'ambiente	3.418	1.876	6.075	26	-	43	142	3.629	1.951	6	562	2.519	6.148
Abitazioni e assetto del territorio	3.108	1.476	2.544	48	-	153	246	3.555	4.917	17	2.198	2.702	853
Sanità	77.959	29.267	47.316	23	-	597	476	79.055	2.138	1	62	2.201	81.256
Attività ricreative, culturali e di culto	5.260	2.654	3.750	228	-	120	1.759	7.367	2.143	18	544	2.705	10.072
Istruzione	56.872	47.777	6.316	1.173	-	143	1.725	59.913	3.310	13	180	3.503	63.416
Protezione sociale	9.982	5.009	5.053	82	214.035	713	2.128	226.940	783	3	181	967	227.907
Totale	238.921	136.423	96.495	13.641	214.035	72.609	17.436	556.642	23.768	281	19.316	43.365	600.007

Anno 2003	USCITE CORRENTI								USCITE IN CONTO CAPITALE				TOTALE USCITE COMPLESSIVE
	FUNZIONI	Spesa per consumi finali	di cui: Redditi da lavoro	di cui: Consumi intermedi e acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	Contributi alla produzione	Prestazioni sociali in denaro	Redditi da capitale	Trasferimenti correnti	TOTALE	Investimenti fissi lordi	Acquisizioni nette di attività non finanziarie	Trasferimenti in c/capitale	
Servizi generali	32.735	17.749	13.656	-	-	67.393	10.832	110.960	4.523	39	2.272	6.834	117.794
Difesa	14.441	9.608	3.735	-	-	-	212	14.653	3.493	-	-	3.493	18.146
Ordine pubblico e sicurezza	25.928	19.674	4.659	-	-	4	375	26.307	1.448	1	11	1.460	27.767
Affari economici	17.119	5.048	6.361	12.222	-	580	1.725	31.646	10.495	158	12.433	23.086	54.732
Protezione dell'ambiente	3.736	1.920	6.247	31	-	40	154	3.961	2.014	3	503	2.520	6.481
Abitazioni e assetto del territorio	3.227	1.511	2.605	60	-	144	257	3.688	3.738	9	2.187	5.934	9.622
Sanità	80.392	29.657	49.318	24	-	411	565	81.392	2.311	1	65	2.377	83.769
Attività ricreative, culturali e di culto	5.384	2.695	3.646	329	-	103	1.876	7.692	2.457	10	565	3.032	10.724
Istruzione	60.177	50.594	6.796	1.755	-	133	1.989	64.054	3.364	15	195	3.574	67.628
Protezione sociale	10.299	5.150	5.257	89	224.210	548	2.001	237.147	585	2	198	785	237.932
Totale	253.438	143.606	102.280	14.510	224.210	69.356	19.986	581.500	34.428	238	18.429	53.095	634.595

Glossario

Le transazioni effettuate dall'operatore pubblico seguono la classificazione economica propria dei conti nazionali, e prevedono come tali l'individuazione di un altro settore istituzionale di contropartita. Le uscite vengono sintetizzate nella prima parte del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, il cui saldo è rappresentato dall'indebitamento, o accreditamento, netto.

Le operazioni e gli aggregati economici, rilevanti per l'esposizione delle tavole allegate, sono le seguenti:

- **Spesa per consumi finali:** si tratta della spesa sostenuta dal settore istituzionale delle Amministrazioni pubbliche per beni e servizi utilizzati per soddisfare i bisogni individuali e collettivi che possono essere prodotti direttamente dalle Amministrazioni pubbliche, come ad esempio i servizi dell'istruzione o forniti gratuitamente o semi gratuitamente ed acquistati dai produttori market, le cosiddette prestazioni sociali in natura come è, ad esempio, il caso dei medicinali in convenzione.
- **Redditi da lavoro:** costituiscono il compenso complessivo riconosciuto dalle Amministrazioni pubbliche ai propri dipendenti per il lavoro svolto nel periodo di riferimento.
- **Consumi intermedi:** rappresentano il valore dei beni e servizi consumati quali input nel processo produttivo, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento.
- **Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market:** si tratta di beni e servizi prodotti da produttori market e messi a disposizione direttamente ai beneficiari, il settore delle famiglie. La spesa per tali beni e servizi viene sostenuta dalle Amministrazioni pubbliche e riguarda le funzioni sanità e protezione sociale.
- **Contributi alla produzione:** si tratta di trasferimenti correnti che le Amministrazioni pubbliche effettuano a favore dei produttori residenti allo scopo di influenzarne il livello di produzione o i prezzi, o di influenzare la remunerazione dei fattori della produzione.
- **Redditi da capitale:** rappresentano la remunerazione corrisposta ai proprietari di attività finanziarie o di beni materiali non prodotti per avere messo a disposizione delle Amministrazioni pubbliche tali attività. Si tratta principalmente dell'onere sostenuto dalle Amministrazioni pubbliche per *interessi passivi*, dovuto in massima parte per la remunerazione dei titoli del debito pubblico.
- **Prestazioni sociali in denaro:** si tratta delle prestazioni erogate alle famiglie dalle Amministrazioni pubbliche nell'ambito dei sistemi di sicurezza e di assistenza sociale.
- **Imposte dirette:** comprendono i pagamenti unilaterali obbligatori sul reddito e sul patrimonio delle unità istituzionali, nonché talune imposte periodiche che non sono basate né sul reddito né sul patrimonio.
- **Altri trasferimenti correnti:** comprendono i premi netti di assicurazione contro i danni, gli aiuti internazionali correnti (riguardano tutte le operazioni correnti relative a trasferimenti in denaro o in natura tra le amministrazioni pubbliche nazionali e amministrazioni pubbliche del resto del mondo o organizzazioni internazionali) i trasferimenti correnti diversi a Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie, alle famiglie, alle imprese, Quarta risorsa propria basata sul Prodotto Nazionale Lordo, versata a titolo di contributo complementare al bilancio delle istituzioni dell'Unione europea.
- **Investimenti fissi lordi:** sono costituiti dalle acquisizioni, nette delle cessioni, di capitale fisso che consiste nei beni materiali o immateriali che rappresentano il prodotto dei processi di produzione, i quali sono utilizzati più volte o continuamente nei processi di produzione per più di un anno.
- **Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte:** comprendono i terreni, gli altri beni immateriali non prodotti che possono essere utilizzati nella produzione di beni e servizi e i beni immateriali non prodotti.
- **Trasferimenti in conto capitale:** si tratta di *contributi agli investimenti alle imprese* (costituiscono un sostegno all'ampliamento della capacità produttiva) ed *alle famiglie* (tipicamente per l'acquisto, costruzione e ristrutturazione di abitazioni) che vengono effettuati allo scopo di finanziare in tutto o in parte i costi per l'acquisizione di capitale fisso e di *altri trasferimenti in conto capitale* che

comprendono tutte le operazioni di trasferimento che operano una redistribuzione del risparmio o della ricchezza verso i gli altri settori istituzionali.

L'aggregazione delle voci sopra elencate, ad eccezione dei redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi ed acquisti di beni e servizi prodotti da produttori market che rappresentano elementi componenti della spesa per consumi finali, costituisce la spesa complessiva consolidata delle Amministrazioni pubbliche secondo la definizione tradizionale.

Nota metodologica

L'attenzione alle classificazioni costituisce uno dei fattori distintivi della contabilità nazionale. Esse permettono di analizzare i fenomeni in dettaglio attraverso schemi consolidati e concordati sia a livello nazionale che internazionale. La contabilità nazionale riconosce, a partire dal SNA93 e dal SEC95, un ruolo particolare alle classificazioni funzionali che sono proposte nel sistema allo scopo di classificare le transazioni che stabiliscono un collegamento tra i produttori, in senso lato si possono considerare i settori istituzionali, e gli utilizzatori dei prodotti³³ e dei servizi e delle altre operazioni sia di redistribuzione del reddito che dell'accumulazione del capitale. Le classificazioni sono definite come funzionali in quanto identificano le *funzioni* – nel senso di *scopi* o *obiettivi* – per le quali gli operatori mettono in atto le transazioni.

L'universo di riferimento per le elaborazioni relative alla classificazione funzionale trattata in questa nota è quello delle Amministrazioni pubbliche che, secondo la contabilità nazionale, comprende tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese³⁴.

La classificazione funzionale delle spese delle Amministrazioni Pubbliche (COFOG) è suddivisa secondo 3 livelli di analisi ed offre la possibilità di classificare in maniera articolata tutte le voci di spesa dell'operatore pubblico. Si hanno 10 Divisioni (funzioni di 1° livello), analizzate al loro interno in Gruppi (funzioni di 2° livello), e successivamente in Classi (funzioni di 3° livello). Le Divisioni rappresentano i fini primari perseguiti dalle Amministrazioni; i Gruppi riguardano le specifiche aree di intervento delle politiche pubbliche e le Classi identificano i singoli obiettivi in cui si articolano le aree di intervento. Ciascuna divisione prevede la presenza di due particolari Gruppi relativi alle spese per la Ricerca e lo Sviluppo e per le spese di tipo residuale che non trovano una collocazione nei gruppi specifici. La COFOG permette di avere, attraverso la corretta classificazione delle spese sostenute dalle amministrazioni, l'analisi dell'attività dell'operatore pubblico secondo l'ottica della produzione, individuando *chi* ha prodotto *che cosa* per *quale fine*.

COFOG

DIVISIONI
01. - SERVIZI GENERALI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
02. - DIFESA
03. - ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA
04. - AFFARI ECONOMICI
05. - PROTEZIONE DELL'AMBIENTE
06. - ABITAZIONI E ASSETTO TERRITORIALE
07. - SANITA'
08. - ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO
09. - ISTRUZIONE
10. - PROTEZIONE SOCIALE

³⁴ Si faccia riferimento al SEC95 par. 2.68 e successivi

La classificazione funzionale della spesa delle Amministrazioni pubbliche è particolarmente rilevante in quanto permette di distinguere tra la spesa per consumi finali di tipo individuale e di tipo collettivo che sono rilevanti per la quantificazione dei consumi finali effettivi³⁵ delle famiglie.

L'analisi della spesa pubblica richiede una rappresentazione omogenea delle voci di spesa. A questa si è arrivati attraverso la riclassificazione delle spese delle unità istituzionali (o loro raggruppamenti) secondo la COFOG. Per il sottosettore delle Amministrazioni Centrali, con riferimento allo Stato, la classificazione funzionale è applicata direttamente al bilancio a partire dal 1999 in seguito alla legge di riforma del Bilancio dello Stato del 3 aprile 1997 n. 94. Questa classificazione prevede un ulteriore livello³⁶ di analisi, oltre ai tre (Divisioni, Gruppi, Classi) secondo cui si articola la COFOG.

Per gli altri enti delle Amministrazioni Centrali si fa ricorso alle specifiche classificazioni funzionali se esistenti, o in caso contrario si procede all'esame puntuale dei dati di spesa che, data la natura dell'attività svolta da tali enti, in genere monofunzionale, non pone particolari problemi nell'applicazione della nuova classificazione.

Un percorso diverso viene seguito per gli Enti di Ricerca, le cui spese sono rilevate in base ai risultati dell'indagine sulla ricerca scientifica condotta sugli organismi pubblici e privati impegnati in attività di ricerca. Queste spese, classificate per obiettivi socio-economici, vengono poi tradotte nella classificazione funzionale con l'ausilio di una matrice ponte.

Anche per gli enti delle Amministrazioni locali il modo di procedere nella riclassificazione delle spese non è omogeneo. I problemi più rilevanti riguardano gli enti territoriali. Per le Amministrazioni Regionali si fa ricorso ad una matrice-ponte fra la classificazione delle spese di bilancio secondo i settori di intervento e la COFOG. Il passaggio da una classificazione all'altra è particolarmente rilevante, e coinvolge sia l'aspetto economico che funzionale, in quanto richiede spesso la necessità di riclassificare i singoli capitoli dal momento che le amministrazioni non seguono in modo omogeneo gli standard di codificazione previsti.

Le fonti degli altri enti territoriali, vale a dire Amministrazioni provinciali e comunali, sono costituite dalle rilevazioni effettuate dall'Istat e dal Ministero dell'Interno sui certificati di conto consuntivo. I nuovi certificati introdotti a partire dal 1997 offrono una maggiore aderenza economico-funzionale alle definizioni della Contabilità Nazionale.

Le fonti dell'ultimo settore delle Amministrazioni pubbliche, gli Enti di Previdenza, sono rappresentate dai bilanci consuntivi dell'INPS e degli enti di maggiori dimensioni, oltre che dalle indagini condotte dall'Istat sui bilanci degli istituti di previdenza. Il carattere monofunzionale dell'attività svolta da tale istituti permette di procedere agevolmente nella classificazione delle spese.

La riclassificazione delle spese degli enti delle Amministrazioni pubbliche non può prescindere da controlli di coerenza con i conti satellite ai quali i conti nazionali sono strettamente collegati. Allo stato attuale il conto della Protezione sociale, compilato secondo il Sistema europeo delle statistiche della protezione sociale (SESPROS) rappresenta il momento di massima integrazione. Viene, infatti, assicurata la corrispondenza tra la spesa per consumi individuali di protezione sociale (Divisioni 7 – Sanità e 10 – Protezione sociale) e le prestazioni sociali in denaro sostenute dalle Amministrazioni pubbliche, secondo la COFOG, e le prestazioni di protezione sociale del conto della protezione sociale intestato alle Amministrazioni pubbliche.

³⁵ SEC95, par. 3.81 *“I consumi finali effettivi sono costituiti dai beni o dai servizi acquisiti dalle unità istituzionali residenti per il soddisfacimento diretto di bisogni umani, siano essi individuali o collettivi”*.

³⁶ Il quarto livello di analisi è quello delle missioni istituzionali

Guida alla lettura delle tavole statistiche

Le tavole statistiche riportate in allegato rappresentano uno strumento informativo messo a disposizione degli utenti per consentire l'approfondimento dei temi di seguito esplicitati.

- a) **Tavola 1:** spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche per funzione espone in serie storica la spesa complessiva delle AAPP per funzione per l'intero periodo in esame. L'intera spesa delle AAPP viene attribuita alle funzioni secondo la nomenclatura COFOG, adottata nei conti nazionali. La spesa per ciascuna funzione sintetizza, quindi, l'intera attività delle AAPP che, nelle tavole dalla 4 alla 7, viene rappresentata secondo le principali voci economiche componenti e per i sottosettori secondo cui si articolano le Amministrazioni pubbliche italiane. L'aggregato presentato in questa tavola compendia tutte le fasi di intervento dell'operatore pubblico nell'economia. L'attribuzione della spesa alle funzioni permette di ricostruire il lato uscite del conto economico delle AAPP, in forma semplificata (Si prenda come riferimento la tavola 2 della pubblicazione, citata nel testo, *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche- Serie SEC95- anni1999-2002. Statistiche in breve del 3 luglio 2003*). Congiuntamente ai valori assoluti vengono presentate due analisi complementari di notevole ausilio per l'analisi economica: la composizione percentuale della spesa e i rapporti al Pil. Le analisi effettuate per sottosettori corrispondono, quindi, alla stessa definizione di spesa pubblica adottata nell'analisi economica.
- b) **Tavola 2:** spesa complessiva delle AAPP per funzione al netto degli interessi passivi. Tale rappresentazione depura la spesa complessiva dall'onere rappresentato dagli interessi passivi, sterilizzandone in questo modo l'effetto, altrimenti distorcente, sull'intera struttura. Il trattamento funzionale degli interessi passivi adottato nella contabilità nazionale italiana prevede che venga utilizzata la classificazione presente nelle fonti informative di base. La differenza più rilevante tra questa tavola e la precedente risulta, quindi, il forte ridimensionamento dell'importanza relativa della Divisione relativa ai Servizi generali. In tale funzione risulta, infatti, classificata la parte più rilevante della spesa per interessi passivi relativa alla gestione del debito pubblico (per cui la COFOG prevede una specifica classe) prevalentemente di competenza delle Amministrazioni centrali, ed in particolare dello Stato. Come per la tavola precedente sono presentate sia la composizione percentuale per funzione che i rapporti al Pil.
- c) **Tavola 3:** spesa complessiva delle AAPP per funzione per sottosettore. In questa tavola viene presentata l'analisi per funzione secondo i sottosettori che hanno sostenuto la spesa. È importante notare che in questa tavola viene presentata la spesa finale dei sottosettori che ha impatto sugli altri settori istituzionali, al netto delle transazioni che avvengono tra le Amministrazioni pubbliche. Le transazioni che vengono consolidate sono: interessi passivi tra Amministrazioni pubbliche, trasferimenti correnti tra Amministrazioni pubbliche, contributi agli investimenti tra Amministrazioni pubbliche, altri trasferimenti in conto capitale tra Amministrazioni pubbliche, imposte dirette pagate dalle Amministrazioni pubbliche. In questo modo l'aggregazione della spesa per sottosettori permette di ricostruire, per ciascuna variabile, la spesa pubblica consolidata dell'intero settore. Si tratta, sostanzialmente, dell'analisi per sottosettore della tavola 1.
- d) **Tavola 4:** spesa pubblica per funzione secondo le principali categorie di spesa. Questa tavola espone l'analisi economico-funzionale della spesa pubblica. Vengono considerate le principali transazioni ed aggregati economici delle uscite del conto delle AAPP.