



Istituto
nazionale
di statistica

STATISTICHE IN BREVE

Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione

Serie SEC95 – anni 1990-2008

L'Istat diffonde le stime della spesa a prezzi correnti delle Amministrazioni pubbliche (AP) per funzione, riferite al periodo 1990-2008¹.

Come gli altri dati relativi ai conti delle AP, anche la spesa per funzione viene elaborata sulla base di regolamenti europei: il Regolamento UE n. 2223/96, che ha istituito il Sistema dei conti nazionali SEC95, e il Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico², che disciplina il trattamento delle operazioni relative al settore delle AP. L'analisi della spesa per funzione è prevista anche nelle statistiche del Fondo Monetario Internazionale, le cui regole sono fissate dal Manuale Government Finance Statistics 2001.

Lo schema funzionale utilizzato nei conti nazionali fa riferimento alla classificazione internazionale COFOG³. Le elaborazioni utilizzano, oltre alle fonti disponibili per la costruzione del conto economico⁴, analisi dettagliate di tipo funzionale per le quali si rimanda alla Nota metodologica.

Sul sito dell'Istat è disponibile anche il set completo di Tavole riferite alle dieci macro aree, che costituiscono il primo livello della classificazione funzionale. I dati contenuti nelle tavole vengono analizzati per:

1. voce economica della spesa;
2. funzione;
3. sottosettore delle AP.

La classificazione funzionale mostra, per il complesso del settore delle AP, i flussi al netto di alcune operazioni effettuate tra i sottosectori delle AP. Le operazioni escluse dall'analisi riguardano gli interessi passivi corrisposti da un sottosettore ad un altro, i trasferimenti di parte corrente tra le amministrazioni e i contributi agli investimenti e altri trasferimenti in conto capitale tra le amministrazioni⁵. Per consentire la ricostruzione dell'intera spesa dei sottosectori sono state elaborate anche alcune tavole relative ai soli flussi che si consolidano a livello di conto delle AP.

Direzione centrale comunicazione
ed editoria

Tel. +39 06 4673.2243-2244

Centro di informazione statistica

Tel. 39 06 4673.3106

Informazioni e chiarimenti

Servizio statistiche

Finanza Pubblica

Daniela Versace

Tel. +39 06 4673 3017

versace@istat.it

Giuseppe Tozzi

Tel. +39 06 4673 3115

gitozzi@istat.it

¹ Le stime sono coerenti con le analisi pubblicate nella Statistica in breve *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche* del 1 luglio 2009 ed aggiornate nella Statistica in breve *Indebitamento netto e debito delle AP (2004-2008)* del 22 ottobre 2009.

² Seconda edizione e successive integrazioni (Cfr. ESA95 *Manual on government deficit and debt – second edition*, diffuso da Eurostat il 30/4/2002).

³ 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.

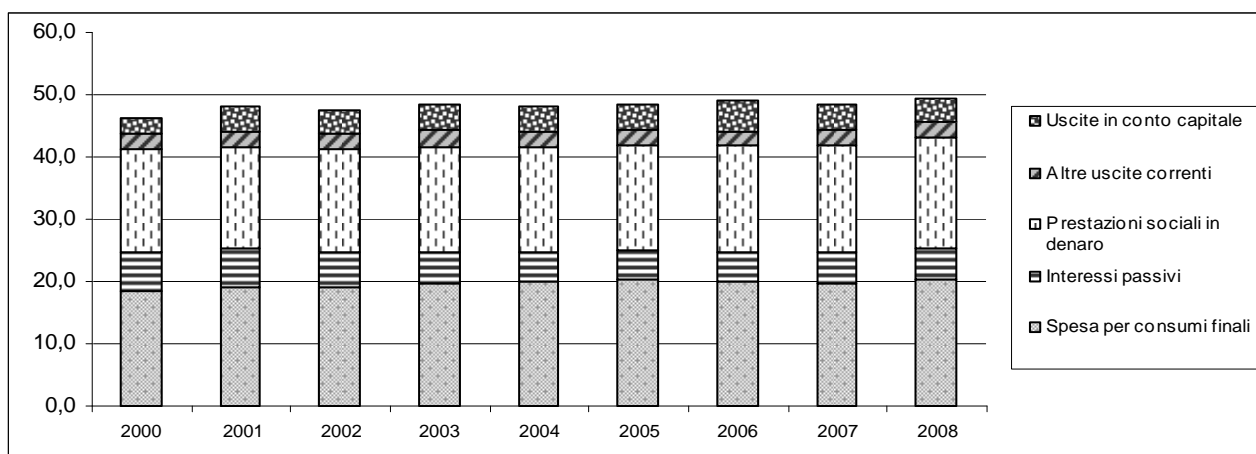
⁴ Per una descrizione dettagliata delle fonti utilizzate si prenda come riferimento la pubblicazione *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche – Anni 1980-2008, Statistica in breve del 1 luglio 2009*.

⁵ Nei conti nazionali, le Amministrazioni pubbliche sono articolate nei seguenti sottosectori: 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).

Dinamica della spesa pubblica nel periodo 2000-2008

L'insieme delle attività poste in essere dall'operatore pubblico è misurato sinteticamente dall'**indebitamento o accreditamento netto**, che rappresenta il saldo dei conti non finanziari delle AP. L'evoluzione delle spese delle AP può essere esaminata attraverso l'analisi dei principali aggregati in rapporto al Pil: **spesa per consumi finali** (che rappresenta un indicatore sintetico del consumo dei servizi pubblici⁶), **interessi passivi**, **prestazioni sociali in denaro**, **altre uscite correnti** e **spesa in conto capitale** (Figura 1).

Figura 1 – Spesa delle Amministrazioni pubbliche a prezzi correnti. Valori percentuali sul Pil- Anni 2000-2008



In generale, il periodo 2000-2008 è caratterizzato da un trend crescente della spesa in rapporto al Pil, che passa dal 46,2 per cento del 2000 al 49,3 per cento del 2008, con una media pari al 48,2 per cento⁷. Anche la spesa primaria, ovvero la spesa complessiva al netto degli interessi, mostra un andamento crescente per gli anni in esame: i valori registrati nel 2000 e nel 2008 sono pari, rispettivamente, al 39,9 per cento e al 44,1 per cento del Pil.

Analizzando più in dettaglio alcune voci di spesa, si osserva un aumento della Spesa per consumi finali (dal 18,5 per cento del 2000 al 20,2 per cento del 2008), attribuibile in gran parte all'aumento dei redditi da lavoro, dei consumi intermedi e della spesa per prestazioni sociali in natura (prestazioni sanitarie e assistenziali acquistate dalle famiglie in convenzione con spesa a carico delle AP). Risultano in crescita anche le Prestazioni sociali in denaro in rapporto al Pil, che passano dal 16,4 per cento nel 2000 al 17,7 per cento del 2008. La spesa per Interessi in rapporto al Pil evidenzia, invece, una dinamica differente: in calo tra il 2000 (6,3 per cento) e il 2006 (4,6 per cento), per effetto principalmente della discesa dei tassi di interesse favorita, fino a tutto il 2005, da una politica monetaria moderatamente espansiva della Banca Centrale Europea, ma in ripresa negli anni 2007 (5,0 per cento) e 2008 (5,1 per cento).

⁶ La spesa per consumi finali costituisce anche un indicatore della produzione pubblica. La differenza tra la produzione pubblica e la spesa per consumi finali è, infatti, costituita dalla compartecipazione alla spesa per alcuni servizi (come nel caso dei ticket sanitari), dalla produzione per proprio uso, dalla produzione dei servizi vendibili e dalla spesa per acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market.

⁷ Nel corso degli anni novanta la spesa in rapporto al Pil, in crescita fino al 1993, aveva invertito la tendenza grazie al processo di riequilibrio dei conti pubblici e, soprattutto, alla riduzione del peso degli interessi passivi (passati dal 12,7 per cento nel 1993 al 6,6 per cento nel 1999). La spesa primaria, diminuita a partire dal 1993, aveva mantenuto questa tendenza per il resto del decennio (dal 44,0 per cento nel 1993 al 41,5 nel 1999).

Spesa pubblica per funzione

La classificazione della **spesa pubblica per funzione** utilizzata nei conti nazionali fa riferimento alla classificazione COFOG. Quest'ultima è articolata in 3 livelli di analisi: il primo livello è costituito da dieci divisioni, ciascuna delle quali è suddivisa in gruppi, a loro volta ripartiti in classi. Le spese per interventi e servizi di tipo collettivo sono oggetto delle prime sei divisioni; quelle di tipo individuale vengono incluse nelle rimanenti divisioni.

Per rendere più agevole l'analisi della spesa per funzione, i dieci raggruppamenti di primo livello, previsti dalla COFOG, sono stati aggregati in sei voci (Figura 2):

1. Funzioni tradizionali (servizi generali delle amministrazioni pubbliche, difesa, ordine pubblico e sicurezza);
2. Affari economici (agricoltura, attività manifatturiere, trasporti, telecomunicazioni, ecc.);
3. Protezione dell'ambiente, abitazioni e assetto del territorio;
4. Sanità;
5. Cultura, attività ricreative e istruzione;
6. Protezione sociale (previdenza ed assistenza).

L'incidenza delle Funzioni tradizionali, che nella media di periodo è pari al 26,1 per cento dell'intera spesa, mostra dal 2000 al 2008 un trend decrescente grazie alla progressiva riduzione degli interessi passivi, classificati per la totalità nei servizi generali⁸. In particolare, i servizi generali rappresentano, in media, circa il 74 per cento, la difesa l'11 per cento, l'ordine pubblico e sicurezza il restante 15 per cento.

Per la funzione Affari economici l'andamento di spesa in valore assoluto risulta crescente e condizionato da operazioni di tipo straordinario. Il livello particolarmente basso registrato nel 2000 è, infatti, dovuto alla contabilizzazione con segno negativo (essendo un'entrata) degli introiti relativi alla cessione delle licenze UMTS⁹. La crescita nel periodo successivo 2001-2005, è legata, in buona parte, ai trasferimenti in conto capitale al gruppo Ferrovie dello Stato (FS), mentre sul livello del 2006 hanno avuto impatto le operazioni straordinarie relative alla cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della società TAV (gruppo FS) e la retrocessione alla società di cartolarizzazione dei crediti di contributi sociali dovuti dai lavoratori agricoli. Infine, sul livello del 2007 hanno inciso il ripiano dei debiti della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'editoria e i rimborsi dell'IVA sulle auto aziendali decisi dalla sentenza della Corte di giustizia europea richiesti con istanza forfetaria. Nel 2008 la riduzione della spesa negli Affari economici è legata, invece, ad una diminuzione dei trasferimenti in conto capitale alle imprese.

Le funzioni attinenti alla Protezione dell'ambiente, abitazioni e assetto del territorio, nel periodo considerato, registrano in valore assoluto un andamento di spesa moderatamente crescente, fatta eccezione per il 2002. Anche in questo caso ad incidere sono alcuni interventi di tipo straordinario, effettuati dagli Enti di previdenza, che ne hanno modificato l'andamento complessivo; si tratta della parziale dismissione del patrimonio immobiliare, avvenuta attraverso differenti modalità (vendite dirette nel 2001 e nel 2002, cessione attraverso cartolarizzazione sempre nel 2002).

Gli ultimi tre raggruppamenti (Sanità, Cultura e Protezione sociale), che corrispondono a funzioni di tipo prevalentemente individuale, mostrano tendenze di sostenuta crescita, in modo particolare per la sanità e la protezione sociale. Infatti, nel periodo considerato la spesa per queste due ultime funzioni aumenta più di un terzo in valore assoluto, passando da circa 279 miliardi di euro nel 2000 a 407 miliardi nel 2008. In termini di incidenza percentuale, la spesa per sanità e protezione sociale sul totale della spesa pubblica passa dal 49,5 per cento del 2000 (al netto degli introiti UMTS) al 52,5 per cento del 2008. Nella protezione sociale la

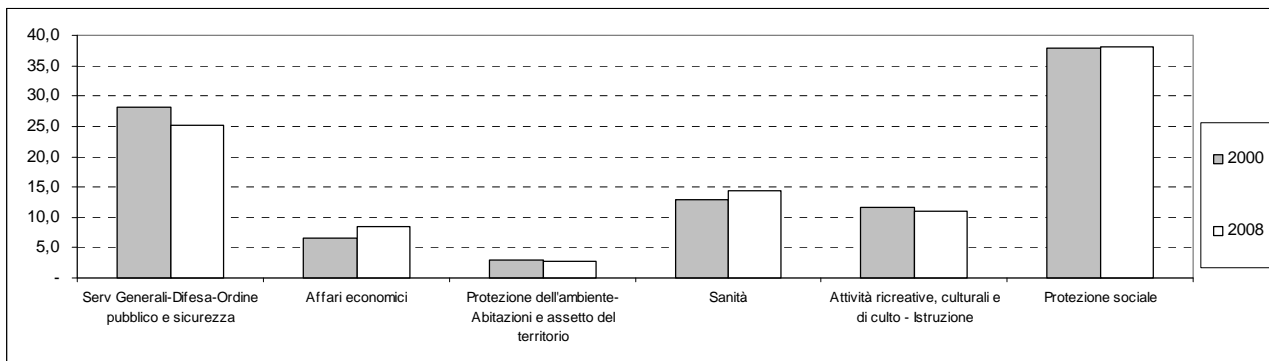
⁸ Le spese per interessi passivi sono attribuite per circa il 97 per cento, in media, ai servizi generali delle Amministrazioni pubbliche relativamente agli oneri per la gestione del debito pubblico.

⁹ 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. Trattandosi di una cessione va contabilizzata in negativo in quanto rappresenta una riduzione dello stock di attività (disinvestimento).

componente principale della spesa è costituita dalle *prestazioni sociali in denaro*, la cui crescita ha risentito dei primi effetti della recessione economica, che ha determinato un significativo ricorso agli ammortizzatori sociali a partire dalla seconda parte dell'anno 2008.

La quota della spesa per l'istruzione e le attività ricreative e culturali mostra, invece, una lieve variabilità nel periodo considerato (intorno al valore medio dell'11,2 per cento) in quanto, essendo costituita per circa il 70 per cento da redditi da lavoro, riflette soprattutto l'andamento dei rinnovi contrattuali e in particolar modo di quelli del comparto scuola.

Figura 2 – Spesa pubblica a prezzi correnti per funzione – Anni 2000-2008 (composizione percentuale)



Confronti internazionali nel periodo 2000-2007

La trasmissione dei dati ad Eurostat, l'Ufficio statistico della Commissione europea, viene effettuata in base alla definizione di spesa pubblica fornita dal Regolamento CE n.1500/2000¹⁰. I confronti internazionali vengono fatti, pertanto, secondo lo schema di riferimento adottato in sede europea e riguardano gli anni dal 2000 al 2007, ultimo anno per il quale sono disponibili i dati per la maggior parte dei paesi.

Le tabelle 1 e 2 sono presentate secondo la distribuzione percentuale delle voci di spesa sul totale della spesa pubblica per le 10 divisioni COFOG, al fine di eliminare gli effetti dovuti al diverso livello di spesa pubblica nei vari paesi. Sono stati considerati i paesi europei facenti parte dell'Unione Monetaria Europea e indicati con la sigla EU16, che costituiscono l'unico insieme di paesi per i quali è possibile disporre di serie storiche sufficientemente lunghe.

Nella media del periodo 2000-2007 i paesi con un elevato debito pubblico, quali Belgio, Italia, Grecia e Cipro, presentano una più alta percentuale di spesa per la funzione dei Servizi generali dell'Amministrazione pubblica, che accoglie al suo interno una specifica classe dedicata agli oneri sul debito pubblico (Tabella 1).

La percentuale di spesa per la Difesa e l'Ordine pubblico e sicurezza si attesta, per l'insieme dei 16 paesi, intorno ad una media del 6,3 per cento del totale. L'Italia (con il 6,7 per cento) si colloca in una posizione leggermente superiore alla media; risultano inferiori alla media le spese di paesi come Austria e Lussemburgo (rispettivamente 4,7 per cento e 3,1 per cento del totale); superiore invece quelle della Slovacchia, con oltre il 10 per cento.

In Italia la quota di spesa per Affari economici, pari in media all'8,2 per cento, è pressoché uguale rispetto alla media EU16 (8,3 per cento). Solo in Francia e Germania tale tipologia di spesa è a un livello ancora più

¹⁰ Il raccordo tra la definizione di spesa pubblica utilizzata tradizionalmente nei conti nazionali e quella del citato Regolamento è disponibile nella tavola 11 delle *Statistiche in breve dei conti PA del 1 luglio 2009*.

basso (rispettivamente 5,8 e 7,4 per cento). Invece in Spagna, Slovacchia, Irlanda e a Malta la quota supera il 12 per cento.

Per quanto riguarda la funzione di Protezione dell'ambiente la percentuale di spesa per l'Italia (mediamente dell'1,8 per cento) si colloca sugli stessi livelli dei maggiori paesi europei.

La quota destinata a Abitazione e assetto del territorio dell'Italia (1,4 per cento), insieme a quella di Belgio (0,7 per cento), Finlandia (0,7 per cento), Grecia (0,9 per cento), Slovenia (1,1 per cento), Austria (1,4 per cento), Portogallo (1,6 per cento), Lussemburgo (2,0 per cento), Germania (2,1 per cento) e Slovacchia (2,2 per cento), si colloca al di sotto della media EU16, che è pari a circa 2,2 per cento. Le maggiori percentuali di spesa in questo settore si registrano a Cipro (5,5 per cento), in Irlanda (circa il 5,1 per cento) e in Francia (circa il 3,4 per cento).

Per quanto riguarda le principali spese per erogazione di servizi a carattere individuale (istruzione, sanità, protezione sociale, ecc.) si osserva che la quota di spesa per la sanità dell'Italia (pari in media, nel periodo, al 13,7 per cento) risulta abbastanza vicina a quella degli altri principali paesi dell'EU16 (13,5 per cento). In cima a questa graduatoria si colloca l'Irlanda, mediamente con oltre il 20 per cento della spesa totale, mentre Cipro (con il 7,2 per cento), i Paesi Bassi (con il 10,0 per cento) e la Grecia (poco più del 10 per cento) sono nelle ultime posizioni.

In generale, alla spesa per Attività ricreative, culturali e di culto vengono assegnate, in tutti i paesi, percentuali molto basse (poco più del 2 per cento per EU16). Fanno eccezione il Lussemburgo, con il 4,6 per cento, la Spagna e i Paesi Bassi, che arrivano a superare entrambi il 3 per cento.

La spesa per l'Istruzione vede l'Italia (con poco meno del 10 per cento) abbastanza vicina alla quota media degli altri paesi dell'EU16 (10,4 per cento); i paesi che sostengono spese più contenute per l'istruzione sono Grecia (6,7 per cento), Germania (8,7 per cento) e Slovacchia (9,4 per cento), mentre Cipro (16,5 per cento) e Portogallo (15,5 per cento) sono quelli con la percentuale più alta.

Alla spesa per la protezione sociale l'Italia, come la maggior parte degli altri paesi, destina la quota più rilevante (37,4 per cento) della propria spesa pubblica complessiva. Tale quota è comunque inferiore a quella EU16 (40,6 per cento). La Germania, con quasi il 47 per cento, risulta il paese con la percentuale più alta, mentre all'opposto si trovano Cipro, con il 22,5 per cento, e l'Irlanda, con meno del 27 per cento.

Tabella 1 - Spesa per funzione dei Paesi dell'UE16 – medie Anno 2000 - 2007 (valori percentuali)

	Servizi generali	Difesa	Ordine pubblico e sicurezza	Affari economici	Protezione dell'ambiente	Abitazioni e assetto del territorio	Sanità	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Protezione sociale	Totale
Austria	14,3	1,8	2,9	10,3	1,0	1,4	14,5	1,9	11,2	40,8	100,0
Belgio	19,1	2,3	3,3	10,3	1,4	0,7	13,7	2,4	11,8	34,9	100,0
Cipro	23,2	4,6	5,0	12,0	0,7	5,5	7,2	2,7	16,5	22,5	100,0
Finlandia	13,6	2,9	2,7	9,5	0,6	0,7	13,1	2,3	12,4	42,0	100,0
Francia	13,8	3,7	2,4	5,8	1,5	3,4	13,4	2,6	11,8	41,5	100,0
Germania	12,3	2,3	3,5	7,4	1,4	2,1	13,7	1,7	8,7	46,9	100,0
Grecia	20,2	6,6	2,5	11,3	1,2	0,9	10,4	0,7	6,7	39,5	100,0
Irlanda	11,9	1,7	4,2	13,8	1,9	5,1	20,0	1,8	13,0	26,6	100,0
Italia	19,2	2,7	4,0	8,2	1,8	1,4	13,7	1,8	9,8	37,4	100,0
Lussemburgo	11,3	0,6	2,4	10,8	2,8	2,0	11,9	4,6	11,6	42,1	100,0
Malta	15,1	1,8	3,7	15,2	2,7	2,5	13,3	1,4	13,1	31,2	100,0
Paesi Bassi	17,4	3,3	3,7	10,6	1,8	2,3	10,0	3,1	11,0	36,8	100,0
Portogallo	14,4	3,0	4,1	10,1	1,3	1,6	15,1	2,4	15,5	32,3	100,0
Slovacchia	14,8	4,6	5,6	13,3	1,9	2,2	12,5	2,5	9,4	33,2	100,0
Slovenia	14,5	2,8	3,8	9,5	1,1	1,1	13,8	2,4	13,8	37,2	100,0
Spagna	12,9	2,8	4,8	12,4	2,2	2,5	14,0	3,7	11,2	33,4	100,0
EU16	14,8	2,9	3,4	8,3	1,6	2,2	13,5	2,2	10,4	40,6	100,0

Tabella 2 - Spesa per funzione dei Paesi dell'UE16 – Anni dal 2000 al 2007 (valori percentuali) segue

	Austria	Belgio	Cipro	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Irlanda	Italia	Lussemburgo	Malta	Paesi Bassi	Portogallo	Slovacchia	Slovenia	Spagna	EU16
Anno 2005																	
Servizi generali	13,8	17,5	23,2	13,5	13,7	12,2	18,8	11,0	18,7	10,9	15,1	16,9	14,2	16,0	14,1	12,1	14,5
Difesa	1,8	2,1	4,3	3,1	3,6	2,2	5,7	1,5	2,9	0,6	2,1	3,2	2,9	4,3	3,0	2,9	2,9
Ordine pubblico e sicurezza	3,0	3,2	4,9	2,7	2,5	3,5	2,7	4,0	4,0	2,5	3,6	3,9	4,3	5,4	3,6	4,7	3,4
Affari economici	9,8	14,1	11,0	9,3	5,6	7,4	11,0	12,8	7,8	10,6	14,0	10,6	9,2	9,9	8,9	12,6	8,3
Protezione dell'ambiente	1,0	1,1	0,7	0,7	1,6	1,3	1,2	1,9	1,8	2,6	3,3	1,9	1,3	1,7	1,1	2,2	1,6
Abitazioni e assetto del territorio	1,2	0,7	5,1	0,6	3,4	2,2	0,9	5,0	1,4	1,8	1,9	2,4	1,4	2,0	1,0	2,3	2,2
Sanità	14,6	13,6	7,0	13,6	13,8	13,6	11,2	21,3	14,4	12,5	14,4	9,8	15,4	13,1	13,4	14,8	13,8
Attività ricreative, culturali e di culto	1,9	2,4	2,8	2,3	2,7	1,6	0,8	1,9	1,8	5,3	1,5	3,2	2,4	2,8	2,4	3,7	2,3
Istruzione	11,6	11,4	16,5	12,3	11,4	8,7	7,0	13,1	9,8	11,4	12,7	11,4	16,0	10,4	14,2	11,2	10,4
Protezione sociale	41,3	33,8	24,6	41,9	41,8	47,3	40,8	27,7	37,5	41,7	31,5	36,8	33,0	34,6	38,3	33,6	40,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Anno 2006																	
Servizi generali	14,3	17,4	22,7	13,4	13,2	12,3	18,7	10,4	17,8	10,6	15,3	16,0	15,1	13,0	13,6	12,0	14,2
Difesa	1,6	2,2	4,6	3,0	3,5	2,2	5,0	1,4	2,7	0,6	1,8	3,1	2,8	4,6	3,5	2,7	2,8
Ordine pubblico e sicurezza	3,0	3,4	5,0	2,7	2,4	3,5	2,7	4,2	3,9	2,5	3,4	3,9	4,2	5,6	3,7	4,8	3,5
Affari economici	10,1	10,5	10,8	9,4	5,5	7,2	9,4	12,9	9,8	12,1	13,3	10,2	8,3	10,5	8,9	12,6	8,4
Protezione dell'ambiente	1,0	1,2	0,7	0,7	1,6	1,3	1,3	1,9	1,7	2,5	3,5	1,8	1,2	1,9	1,0	2,4	1,6
Abitazioni e assetto del territorio	1,3	0,8	5,7	0,6	3,6	2,1	0,9	5,2	1,5	1,7	1,9	2,2	1,2	2,0	1,3	2,1	2,2
Sanità	15,1	14,2	7,2	14,0	13,7	13,9	11,9	20,3	14,4	12,0	14,7	12,6	15,4	16,1	13,6	14,7	14,1
Attività ricreative, culturali e di culto	2,0	2,6	2,8	2,3	2,8	1,5	0,8	2,0	1,7	4,4	1,3	3,1	2,2	2,4	2,6	4,0	2,3
Istruzione	10,6	12,1	16,5	12,2	11,3	8,8	6,9	13,1	9,5	11,3	12,9	11,2	15,3	10,6	14,1	11,2	10,3
Protezione sociale	41,0	35,5	24,0	41,8	42,3	47,1	42,4	28,6	37,1	42,5	32,1	35,9	34,5	33,5	37,9	33,5	40,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Anno 2007																	
Servizi generali	14,2	17,6	23,9	13,1	13,3	12,4	18,3	10,4	18,4	10,8	15,0	16,1	15,5	10,8	14,7	11,5	14,2
Difesa	1,8	2,2	4,2	3,0	3,4	2,3	5,3	1,4	2,8	0,6	1,7	3,0	2,4	4,5	3,1	2,6	2,8
Ordine pubblico e sicurezza	3,0	3,4	5,0	2,6	2,4	3,6	2,9	4,2	3,7	2,4	3,5	4,0	3,5	5,7	3,8	4,9	3,5
Affari economici	9,6	10,6	10,1	9,3	5,4	7,9	10,1	13,5	8,3	10,7	14,0	10,5	8,2	12,4	9,5	12,6	8,4
Protezione dell'ambiente	1,0	1,3	0,7	0,7	1,7	1,4	1,2	2,0	1,7	2,6	3,6	1,8	1,2	1,8	1,0	2,4	1,6
Abitazioni e assetto del territorio	1,3	0,8	5,7	0,7	3,6	1,9	0,9	5,5	1,5	1,6	1,7	2,1	1,1	2,2	1,3	2,5	2,2
Sanità	15,5	14,5	6,9	14,0	13,7	14,2	11,2	19,8	14,2	12,2	13,7	12,5	14,9	18,7	13,8	14,7	14,1
Attività ricreative, culturali e di culto	2,0	2,5	3,1	2,3	2,9	1,6	0,8	2,1	1,8	5,0	1,4	3,0	2,4	2,0	2,5	4,1	2,3
Istruzione	10,7	12,0	17,4	12,2	11,2	8,8	6,8	12,8	9,6	11,8	12,9	11,2	12,7	11,5	13,7	11,3	10,3
Protezione sociale	41,1	35,3	23,2	42,1	42,4	46,1	42,5	28,4	38,0	42,3	32,6	35,9	38,2	30,6	36,6	33,6	40,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota metodologica

L'attenzione alle classificazioni costituisce uno dei fattori distintivi della Contabilità nazionale. Queste permettono di analizzare i fenomeni in dettaglio attraverso schemi consolidati e concordati sia a livello nazionale che internazionale. La Contabilità nazionale riconosce, in ottemperanza al SEC95, un ruolo particolarmente importante alle classificazioni funzionali che sono proposte nel sistema allo scopo di classificare le transazioni secondo le finalità perseguite. Le classificazioni per funzione identificano, infatti, gli scopi o obiettivi per cui gli operatori pongono in essere le transazioni.

La ripartizione della spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione viene elaborata dall'Istat entro la fine del mese di dicembre di ciascun anno al fine di trasmettere alla Commissione UE le statistiche richieste in applicazione del programma di trasmissione SEC95.

La compilazione delle stime funzionali ha come riferimento principale la coerenza con le voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche pubblicato il 01 luglio 2009.

Le fonti statistiche utilizzate sono costituite dalle diverse tipologie di analisi della spesa per funzione adottate nei conti di consuntivo e da rilevazioni statistiche sui flussi di bilancio degli enti¹¹.

L'universo di riferimento per le elaborazioni della spesa per funzione 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 la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese¹².

La classificazione funzionale delle spese delle Amministrazioni pubbliche (COFOG) è articolata per 3 livelli di analisi ed offre la possibilità di classificare in maniera dettagliata 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; 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 in gruppi specifici.

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

Attraverso la classificazione funzionale della spesa delle Amministrazioni pubbliche è possibile distinguere la spesa per consumi finali di tipo individuale da quella di tipo collettivo. Tale distinzione consente la

¹¹ Cfr. Statistiche in breve sui Conti economici delle AP, anni 1980-2008, del 1 luglio 2009.

¹² Cfr. SEC95 par. 2.68 e successivi.

quantificazione dei consumi finali effettivi¹³ delle famiglie.

Per poter effettuare il consolidamento della spesa a livello di intero settore pubblico è necessario raggiungere un adeguato livello di omogeneità nelle classificazioni per i singoli enti che ne fanno parte. Si deve, pertanto, procedere ad una attenta analisi e alla eventuale riclassificazione delle scritture di bilancio delle unità istituzionali (o loro raggruppamenti) per ricondurle ad uniformità. Per il sottosectore delle Amministrazioni centrali, con riferimento allo Stato, la classificazione funzionale COFOG è stata fatta propria dalla contabilità di bilancio dal 1999 a seguito della legge di riforma del Bilancio dello Stato del 3 aprile 1997 n. 94.

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 classificazione COFOG.

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

Anche per gli enti delle Amministrazioni locali le elaborazioni funzionali richiedono modalità di intervento specifiche. I problemi più rilevanti riguardano le Amministrazioni regionali, per le quali 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, comunque, particolarmente complesso poiché risulta frequentemente necessario procedere alla revisione della codificazione originale sui singoli capitoli di spesa poiché le amministrazioni non seguono in modo omogeneo gli standard previsti.

Per gli altri enti territoriali (Amministrazioni provinciali e comunali) le fonti informative sono costituite dalle rilevazioni effettuate dall'Istat e dal Ministero dell'Interno sui certificati di conto consuntivo. Essi presentano un'analisi economico-funzionale sufficientemente aderente a quella propria della Contabilità nazionale.

Per gli Enti di previdenza, le fonti di base sono rappresentate dai bilanci consuntivi dell'Inps e degli enti di maggiori dimensioni, nonché dalle indagini condotte dall'Istat sui bilanci degli istituti di previdenza e assistenza sociale. Il carattere sostanzialmente monofunzionale dell'attività svolta da tali istituzioni permette di procedere agevolmente nella classificazione delle spese.

Per quanto riguarda le funzioni relative alla protezione dell'ambiente, le stime della spesa pubblica riflettono quelle elaborate ai fini dei corrispondenti conti satellite, la cui nomenclatura di riferimento è coerente con quella COFOG. In particolare, i capitoli di bilancio delle amministrazioni regionali sono stati riclassificati analiticamente secondo le classificazioni dei conti satellite delle spese ambientali del sistema europeo SERIEE (Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement) e specificatamente secondo le classificazioni CEPA2000 (Classification of Environmental Protection Activities and expenditure) e CRUMA (Classification of Resource Use and Management Activities and expenditure)¹⁴.

¹³ 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”*.

¹⁴ Per maggiori dettagli sui conti ambientali e le relative classificazioni si veda il comunicato *“Spese dell'economia italiana per la gestione dei rifiuti, delle acque reflue e delle risorse idriche. Anni 1997-2007 (Statistiche in breve, 8 ottobre 2008,*

Glossario

Spesa per consumi finali: spesa sostenuta dal settore istituzionale delle Amministrazioni pubbliche per beni e servizi utilizzati per soddisfare i bisogni individuali e collettivi. Essi possono essere prodotti direttamente dalle Amministrazioni pubbliche, come ad esempio i servizi dell'istruzione, e sono forniti gratuitamente o semi gratuitamente, oppure sono acquistati dai produttori market in rapporto di convenzione (le cosiddette prestazioni sociali in natura).

Redditi da lavoro: compenso complessivo riconosciuto dalle Amministrazioni pubbliche ai propri dipendenti per il lavoro svolto nel periodo di riferimento e i relativi oneri sociali.

Consumi intermedi: valore dei beni e servizi impiegati come input nel processo produttivo, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento.

Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market (prestazioni sociali in natura): beni e servizi prodotti da produttori market acquistati dalle AP e messi direttamente a disposizione dei beneficiari (le famiglie). La spesa per tali beni e servizi riguarda la sanità e l'assistenza sociale.

Contributi alla produzione: trasferimenti correnti che le Amministrazioni pubbliche effettuano a favore dei produttori residenti allo scopo di influenzarne il livello di produzione, i prezzi, o la remunerazione dei fattori della produzione.

Redditi da capitale: remunerazione corrisposta ai proprietari di attività finanziarie o di beni materiali non prodotti per avere messo a disposizione di altri settori istituzionali tali attività o tali beni.

Prestazioni sociali in denaro: prestazioni erogate in forma monetaria alle famiglie dalle Amministrazioni pubbliche nell'ambito dei sistemi di sicurezza e di assistenza sociale.

Imposte dirette: comprendono i prelievi 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 (cioè 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 (ISP), altri trasferimenti alle famiglie e alle imprese, la *Quarta risorsa propria* (basata sul Prodotto Nazionale Lordo) versata dai Paesi membri a titolo di contributo complementare al bilancio delle istituzioni dell'Unione Europea.

Investimenti fissi lordi: acquisizioni, al netto delle cessioni, di capitale fisso che consiste nei beni materiali o immateriali che rappresentano il prodotto dei processi di produzione e sono utilizzati più volte o continuativamente nei processi di produzione per più di un anno.

Acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte: comprendono gli acquisti, al netto delle cessioni, di terreni e di beni immateriali non prodotti.

Trasferimenti in conto capitale: comprendono i *contributi agli investimenti alle imprese* (costituiscono un sostegno all'ampliamento della capacità produttiva), *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, nonché gli *altri trasferimenti in conto capitale* che racchiudono tutte le operazioni di trasferimento diverse dai contributi agli investimenti che incidono sulla ricchezza degli altri settori istituzionali.

La somma di tutte le voci sopra elencate, al netto dei redditi da lavoro dipendente, dei consumi intermedi degli acquisti di beni e servizi prodotti da produttori market (voci comprese nella spesa per consumi finali) costituisce la **spesa complessiva consolidata delle Amministrazioni pubbliche** secondo la definizione tradizionale (Cfr. tavola 11, *Statistiche in breve dei conti PA, 1 luglio 2009*).