



XIII  
CONFERENZA

**STATO O MERCATO?**  
**Intervento pubblico e architettura dei mercati**  
**Pavia, Università, 5 - 6 ottobre 2001**

---

**DANIELA COLLESI**

**ANALISI FUNZIONALE  
DELLA SPESA PER CONSUMI FINALI  
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**

pubblicazione internet realizzata con contributo della

**COMPAGNIA**  
di San Paolo

**Società italiana di economia pubblica**

---

**Dipartimento di economia pubblica e territoriale – Università di Pavia**

Società Italiana di Economia Pubblica

XIII Riunione scientifica annuale – Pavia 5-6 ottobre 2001

STATO O MERCATO?

Intervento pubblico e architettura dei mercati

# Analisi funzionale della spesa per consumi finali delle Amministrazioni Pubbliche

**Daniela Collesi**  
**Istituto Nazionale di Statistica**  
e-mail: collesi@istat.it

<b>INTRODUZIONE E SINTESI.....</b>	<b>2</b>
<b>IL QUADRO METODOLOGICO .....</b>	<b>4</b>
INTRODUZIONE.....	4
L'UNIVERSO DI RIFERIMENTO .....	5
LE CLASSIFICAZIONI FUNZIONALI E LA COFOG.....	5
CONSUMI DI TIPO INDIVIDUALE E CONSUMI PURAMENTE COLLETTIVI .....	8
<b>L'APPROCCIO SEGUITO .....</b>	<b>10</b>
INTRODUZIONE.....	10
LE BASI DI MICRODATI PER L'ANALISI DELLA SPESA PUBBLICA .....	10
AMMINISTRAZIONI CENTRALI .....	11
AMMINISTRAZIONI LOCALI .....	12
ENTI DI PREVIDENZA .....	13
L'ARTICOLAZIONE DEI RISULTATI E DELLE ANALISI.....	13
<b>ANALISI DELLE TENDENZE DELLA SPESA.....</b>	<b>14</b>
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>16</b>
<b>APPENDICE A: LA CLASSIFICAZIONE COFOG, ARTICOLAZIONE IN DIVISIONI, GRUPPI E CLASSI</b>	<b>18</b>
<b>APPENDICE B: LA SPESA PER CONSUMI FINALI DELLE ISTITUZIONI SENZA SCOPO DI LUCRO AL SERVIZIO DELLE FAMIGLIE.....</b>	<b>22</b>
<b>APPENDICE C: TAVOLE STATISTICHE.....</b>	<b>23</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>28</b>

## Introduzione e sintesi\*

A partire dagli anni settanta l'Istituto Nazionale di Statistica fornisce, nell'ambito delle elaborazioni effettuate per la stima degli aggregati relativi ai conti economici del Paese, ed in particolare con riferimento alle attività del settore istituzionale delle Amministrazioni Pubbliche, l'analisi delle spese sostenute dalle AAPP secondo la classificazione funzionale.

L'importanza di questo strumento di analisi dell'attività dell'operatore pubblico, nell'accezione dei conti nazionali, è tale da richiedere una costante attenzione sia relativamente alle metodologie di stima che alla base dati utilizzata.

L'introduzione del nuovo sistema di contabilità nazionale, denominato SEC95, ha richiesto la sospensione delle elaborazioni relative all'analisi funzionale, essenzialmente per due motivi:

- La profonda revisione dovuta al nuovo sistema ha impegnato completamente le risorse umane nell'approfondimento e nell'implementazione delle metodologie relative all'introduzione del nuovo sistema di Contabilità Nazionale che hanno riguardato la definizione degli aggregati economici, la classificazione e la ridefinizione delle unità economiche e la loro collocazione all'interno dei settori istituzionali, l'adozione in maniera più stringente di quanto avvenisse in precedenza del criterio della competenza economica per la valutazione degli aggregati e numerose altre novità.
- La contemporanea revisione del sistema delle classificazioni funzionali che ha preso l'avvio con la pubblicazione del System of National Accounts del 1993, e che si è conclusa solo alla fine del 1998 con la pubblicazione congiunta a cura dell'OCDE e dell'Eurostat delle nuove strutture classificatorie funzionali relative alla spesa per consumi delle famiglie (COICOP), alla spesa delle Amministrazioni Pubbliche (COFOG) e alla spesa delle Istituzioni senza Scopo di Lucro al Servizio delle Famiglie (COPNI).

In questo lavoro vengono presentati la metodologia ed i principali risultati relativi alla spesa per consumi finali sostenuta dalle AAPP, secondo la nuova classificazione funzionale, nel periodo 1990-2000.

Il completamento dell'analisi funzionale delle spese delle AAPP, che coinvolge quindi tutte le varie fasi in cui l'operatore pubblico interviene nel circuito di distribuzione e redistribuzione del reddito, è previsto in tempi brevi. La metodologia di stima e l'approntamento ed il trattamento delle basi di dati che riguardano, in questa fase, solamente gli aggregati delle AAPP che compaiono nel conto delle risorse e degli impieghi, sono comunque validi anche per il proseguimento dei lavori.

La classificazione funzionale della spesa delle AAPP, relativamente alla prima parte qui presentata, permette di tenere conto, tra l'altro, degli effetti che le decisioni relative al bilancio pubblico, (dove qui per pubblico ci si riferisce all'accezione di settore istituzionale delle AAPP), hanno sulle decisioni di spesa dei consumatori finali. Questo aspetto merita di essere approfondito in una fase successiva; l'esposizione successiva ha, infatti, carattere prevalentemente metodologico.

Si sottolinea che i risultati della metodologia qui presentata si pongono unicamente l'obiettivo di analizzare gli effetti delle decisioni di spesa pubblica, con riferimento alle varie funzioni, in particolare per quelle di tipo individuale che prevedono la contemporanea presenza di produttori market che offrono servizi analoghi, sulle spese complessive di consumi che si rifanno alla definizione di consumo finale effettivo individuale. Non vengono considerate le variazioni nelle decisioni di consumo dovute ad altre cause riferibili a mutamenti nel quadro macroeconomico,

---

\* Si ringrazia il dr. Raffaele Malizia per i preziosi commenti forniti e per l'analisi critica. Un ringraziamento particolare alla sig.ra Antonella Mattana per la collaborazione nell'elaborazione delle appendici B e C e nell'aiuto redazionale.

come la posizione relativa nel ciclo economico o le interazioni tra le decisioni di risparmio, legate anche a variazioni nei tassi di interesse, e quelle di consumo.

I risultati qui presentati quantificano gli effetti che le variazioni delle politiche di bilancio perseguite attivamente dal settore pubblico, nel rispetto di una serie di vincoli rilevanti quali il contenimento del deficit e del debito pubblico, hanno sui consumi finali senza però riuscire a "decifrare" se le decisioni a monte delle stesse politiche di bilancio hanno avuto gli effetti desiderati.

Il peso relativo della spesa di tipo individuale delle AAPP, che in termini percentuali può rappresentare un indicatore dell'attività di produzione pubblica di servizi di *welfare*, segnala le conseguenze complessive del comportamento, attivo e indotto, dell'operatore pubblico sui consumi complessivi delle famiglie (consumo finale effettivo di tipo individuale) ma non siamo in grado di trarre conclusioni sui meccanismi automatici o ragionati attivati dalle famiglie in risposta a variazioni dell'offerta pubblica di servizi individuali.

Questo lavoro vuole essenzialmente fornire una base metodologica, e quantitativa, per la misura dell'intervento dell'operatore pubblico nell'attività di produttore di servizi sia individuali che puramente collettivi.

## Il quadro metodologico

### Introduzione

L'introduzione del SEC95 ha richiesto una completa revisione degli aggregati di Contabilità Nazionale, che ha riguardato sia gli aspetti di tipo definitorio che le modalità di elaborazione degli stessi. Le innovazioni introdotte hanno coinvolto in maniera rilevante il settore istituzionale delle Amministrazioni Pubbliche<sup>1</sup>, che si occupa prevalentemente della produzione di servizi non destinabili alla vendita.

L'identificazione delle unità statistiche e la loro classificazione, sia con riferimento ai settori istituzionali, che all'attività di produzione, contiene numerosi elementi di novità legati al fatto che, diversamente dal SEC79, il nuovo sistema prevede che una unità statistica possa svolgere un'attività di tipo market anche se, dal punto di vista istituzionale appartiene ad un settore non market. La differenza sta nel fatto che, in passato, l'appartenenza ad un settore istituzionale non market caratterizzava, comunque, l'attività delle unità statistiche ad esso appartenenti. Il SEC79 prevedeva tre branche di attività economica deputate a comprendere i servizi non market, al cui interno era possibile classificare tutte le attività delle AAPP e delle ISP; tali branche riguardavano i *Servizi generali delle AAPP*, i servizi dell'*Istruzione* e quelli della *Sanità*. Con il nuovo sistema viene riconosciuta, nell'ottica della produzione, la possibilità che esistano anche produzioni secondarie market delle unità appartenenti ai settori non market; questo si può verificare per qualunque branca di attività economica e non soltanto per alcune particolari.

Tra gli elementi innovativi introdotti nella nomenclatura delle operazioni l'analisi dell'aggregato Spesa delle Amministrazioni Pubbliche e delle Istituzioni Sociali senza Scopo di Lucro al servizio delle famiglie<sup>2</sup> risulta rilevante per le operazioni relative al conto delle risorse e degli impieghi. Per quanto riguarda le AAPP tale aggregato può essere suddiviso in due componenti di spesa: la prima è relativa alla spesa diretta a soddisfare i bisogni espressi dalla popolazione in maniera individuale, *i consumi finali effettivi individuali*<sup>3</sup>, che concorrono a formare l'aggregato Consumi finali effettivi delle famiglie, e la seconda, la *Spesa per consumi finali puramente collettivi*, è finalizzata alla produzione di servizi che soddisfino bisogni aventi caratteristiche collettive, come la difesa e l'ordine e la sicurezza, e che sono legati all'esistenza stessa dello Stato come organo deputato all'organizzazione e all'amministrazione della vita civile.

Il momento di registrazione delle operazioni, soprattutto con riferimento alla distribuzione primaria e secondaria del reddito, adotta in maniera più completa di quanto non avveniva nel SEC79 il principio della competenza economica<sup>4</sup>. Questo ha portato ad un cambiamento nelle valutazioni delle operazioni, con possibili rilevanti implicazioni in quanto il saldo del conto economico delle AAPP costituisce il numeratore del rapporto deficit/PIL, uno dei parametri di riferimento fissato dal protocollo sulla procedura relativa ai deficit eccessivi annessa al trattato di Maastricht.

La struttura contabile del sistema permette, inoltre, una migliore rappresentazione delle diverse fasi del circuito del reddito, in particolare viene effettuata la separazione tra la distribuzione primaria e quella secondaria del reddito, ed introduce i conti della redistribuzione del reddito in natura e della utilizzazione del reddito disponibile corretto, rilevanti per l'analisi della spesa per consumi finali.

---

<sup>1</sup> L'altro settore istituzionale che produce beni e servizi non destinabili alla vendita è rappresentato dalle Istituzioni Sociali senza Scopo di Lucro al servizio delle famiglie (ISP).

<sup>2</sup> La spesa per consumi finali delle ISP viene considerata come completamente diretta alla soddisfazione dei consumi individuali e, come tale, concorre in toto a formare l'aggregato dei Consumi finali effettivi delle famiglie.

<sup>3</sup> Tipica espressione di tali bisogni sono i servizi relativi alla sanità, all'istruzione, alla protezione sociale

<sup>4</sup> A tale principio di fa spesso riferimento, anche nei documenti ufficiali, con la terminologia inglese di *accrual*.

## **L'universo di riferimento**

La classificazione funzionale della spesa delle AAPP non può, in alcun modo, prescindere dalla necessità di richiamare i criteri di riferimento adottati per la definizione del settore istituzionale e per l'individuazione dell'universo di riferimento<sup>5</sup>.

Il settore delle AAPP, secondo la contabilità nazionale, comprende tutte le unità istituzionali<sup>6</sup> 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 paese<sup>7</sup>. Per quanto riguarda, quindi, gli elementi necessari ai fini della classificazione di una unità istituzionale nel settore delle Amministrazioni pubbliche si deve verificare che:

1. l'unità deve essere detenuta, (controllata), dagli organismi della pubblica amministrazione in quanto organi di governo, centrale o locale, o in quanto istituzioni la cui classificazione nel settore sia già stata effettuata
2. se l'unità è un'istituzione privata senza scopo di lucro, oltre ad essere controllata da organismi della pubblica amministrazione deve anche essere da questa prevalentemente finanziata con trasferimenti a fondo perduto che non siano contributi ai prodotti<sup>8</sup>
3. in quanto produttore, l'unità deve svolgere in via principale attività di produzione di servizi non destinabili alla vendita. A tale scopo deve essere applicato il c.d. criterio del 50%, per cui l'unità è non market se il rapporto fra ricavi derivanti da vendita di beni e servizi e costi di produzione totali (sostenuti per la produzione di tutti i beni e servizi offerti dall'unità considerata) è inferiore al 50%<sup>9</sup>.
4. per gli enti che effettuano attività di tipo previdenziale, per controllo pubblico deve intendersi la capacità della pubblica amministrazione di fissare o approvare i livelli dei contributi e delle prestazioni; inoltre i soggetti assicurati sono *tenuti* a partecipare al regime ed a versare contributi in forza di disposizioni legislative o regolamentari.

## **Le classificazioni funzionali e la COFOG**

Uno sguardo d'insieme alle classificazioni funzionali previste dagli schemi di contabilità nazionale risulta senz'altro utile sia per inquadrare correttamente la classificazione utilizzata nell'ambito dell'attività dell'operatore pubblico, sia per meglio comprendere le interazioni con gli altri operatori, siano essi produttori di beni e/o servizi o consumatori finali.

Secondo l'SNA93, che costituisce il riferimento principale della contabilità nazionale di cui, peraltro, il SEC95 rappresenta la versione aggiornata alle esigenze dei paesi membri dell'Unione Europea, "le classificazioni funzionali sono proposte nel sistema allo scopo di classificare alcune transazioni dei produttori e di tre settori istituzionali – precisamente le famiglie, le amministrazioni pubbliche e le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie. Queste classificazioni sono definite come funzionali in quanto identificano le *funzioni* – nel senso di *scopi* o *obiettivi* – per le

---

<sup>5</sup> A tal fine è stato costituito un gruppo di lavoro, presso l'Istat, "sulle classificazioni delle unità per settori istituzionali" il cui rapporto finale ha costituito il riferimento principale, insieme al SEC95, per la stesura di questo paragrafo.

<sup>6</sup> Secondo la contabilità nazionale una unità istituzionale rappresenta un centro elementare di decisione economica, caratterizzato da uniformità di comportamento e da autonomia di decisione nell'esercizio della propria funzione principale, SEC95 cap. 2.

<sup>7</sup> Si faccia riferimento al SEC95 par. 2.68 e successivi.

<sup>8</sup> I contributi ai prodotti vengono, infatti, erogati a favore di produttori che operano sul mercato

<sup>9</sup> Si ricorda che la verifica del criterio del 50% ai fini della classificazione delle unità istituzionali viene effettuata per un periodo di tempo che assicuri la stabilità di comportamento dell'unità stessa come produttore di tipo market o viceversa non market.

quali questi gruppi di operatori mettono in atto alcune transazioni". Le classificazioni interessate sono:

- La classificazione dei consumi individuali per funzione *COICOP*<sup>10</sup>
- La classificazione delle funzioni delle amministrazioni pubbliche *COFOG*
- La classificazione delle funzioni delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie *COPNI*<sup>11</sup>
- La classificazione delle spese dei produttori per funzione *COPP*<sup>12</sup>

Secondo la contabilità nazionale le classificazioni funzionali rispondono a tre obiettivi:

1. Il primo, che risulta molto specifico, interessa da vicino la nostra classificazione poiché riguarda la possibilità di analizzare le spese delle AAPP tra servizi di tipo collettivo e beni<sup>13</sup> e servizi di tipo individuale. Questa separazione risulta essenziale per la definizione del concetto di consumo finale effettivo, illustrato successivamente.
2. Il secondo riguarda la possibilità di offrire statistiche che, secondo l'esperienza corrente, hanno mostrato la loro utilità per una molteplicità di usi. Con riferimento alla *COICOP* si può notare come le categorie di spesa per alimentari, sanità ed istruzione rappresentino degli indicatori importanti del benessere nazionale (*welfare*). D'altra parte la *COFOG* mostra la spesa pubblica per servizi meritori (*merit goods*) come la sanità e l'istruzione così come per servizi definiti *bad*, non altrettanto meritori, come la difesa ed i servizi rivolti all'attività carceraria. La *COPP* può fornire informazioni sulla esternalizzazione dei servizi alle imprese.
3. Il terzo scopo delle classificazioni funzionali è individuato nell'offrire agli utilizzatori la possibilità di ricostruire aggregati chiave per analisi particolari quali:
  - a) L'individuazione delle spese sostenute per l'istruzione come una misura della produzione di capitale umano, che risulta estremamente utile per lo studio della produttività in generale e per quella del lavoro in maniera particolare. Si potrebbero considerare in tal senso le spese sostenute per l'istruzione da parte delle famiglie, delle AAPP, delle ISP e dei produttori (imprese market);
  - b) Lo studio del processo di crescita economica attraverso le spese sostenute per R&S.
  - c) Lo studio dei consumi e del risparmio delle famiglie secondo la ripartizione tra spese correnti e spese per beni durevoli, a tal fine risulta rilevante la *COICOP*.
  - d) Lo studio dell'impatto che la crescita economica ha sull'ambiente e sull'inquinamento<sup>14</sup>.

La presentazione delle classificazioni funzionali esposta nel SNA93 è provvisoria; esse sono, infatti, state riviste e pubblicate in versione definitiva nel corso del 1998<sup>15</sup>. Veniva infatti riconosciuta, in particolare per le Amministrazioni Pubbliche, la necessità di precisare meglio la classificazione relativa a quelle funzioni che vanno assumendo una rilevanza politica sempre maggiore per

---

<sup>10</sup> Classification Of Individual Consumption by Purpose

<sup>11</sup> Classification Of the Purposes of Non-profit Institutions serving households

<sup>12</sup> Classification of Outlays of Producers by Purpose

<sup>13</sup> Risulta interessante notare come l'SNA93 nel par. 18.2 richiama esplicitamente, nel caso dei consumi individuali forniti dalle AAPP, sia il caso dei beni che quello dei servizi, mentre nel caso dei consumi di tipo collettivo si parla esclusivamente di servizi.

<sup>14</sup> A questo proposito è interessante richiamare il lavoro di A. Harrison (1999) citato in bibliografia, relativo alla proposta di approfondire il concetto di consumo finale effettivo al fine di includervi anche una serie di spese quali quelle per la sponsorizzazione di eventi sportivi e televisivi, di intrattenimento più in generale, e quelle per la protezione dell'ambiente sostenute dalle imprese. Tali spese avrebbero, infatti, più natura di consumo finale che intermedio. Le prime accrescerebbero i consumi finali effettivi delle famiglie mentre le seconde si aggiungerebbero ai consumi finali effettivi delle AAPP, costituiti attualmente solo dalla spesa per consumi finali di tipo collettivo. Per una trattazione più estesa si rimanda a Collesi -Di Leo (2000)

<sup>15</sup> Cfr. OECD (1998)

l'attività dell'operatore pubblico come ad esempio gli interventi nel campo sociale, sanitario e ambientale<sup>16</sup>.

L'oggetto della classificazione funzionale, inteso come unità di classificazione, è costituito dalle transazioni, che corrispondono a spese effettive o figurative (*imputed*) effettuate in corrispondenza di particolari funzioni o per raggiungere determinati obiettivi. Si osserva che per le AAPP è possibile classificare le transazioni assegnando i codici funzionali direttamente alle classificazioni funzionali delle singole amministrazioni. Nell'SNA93 si riconosce la possibilità che, in alcuni casi, l'unità di classificazione può essere rappresentata più dalle unità, che possono essere le unità istituzionali<sup>17</sup> o singoli dipartimenti o agenzie all'interno delle amministrazioni più rilevanti, che dalle singole transazioni da queste ultime effettuate. In tali casi l'attribuzione della spesa va comunque effettuata per quanto possibile per quota alle differenti funzioni piuttosto che a quella che viene ritenuta la funzione prevalente<sup>18</sup>.

La classificazione funzionale delle spese delle Amministrazioni Pubbliche<sup>19</sup> (COFOG) è articolata secondo 3 livelli di analisi<sup>20</sup> ed offre la possibilità di classificare in maniera articolata tutte le voci di spesa dell'operatore pubblico. Si hanno 10 Divisioni (da qui in avanti denominate funzioni di 1° livello), illustrate nella tavola successiva, articolate al loro interno in Gruppi (2° livello della classificazione funzionale), 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. A quest'ultimo livello di analisi è possibile cogliere con precisione la separazione tra i servizi a carattere collettivo e quelli a carattere individuale. 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

<b>DIVISIONI</b>
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

La necessità di adottare una classificazione funzionale che rappresentasse uno standard anche per la finanza pubblica, a partire dallo Stato, è stata recepita *in primis* dalla legge di riforma del Bilancio dello Stato, 3 aprile 1997, n. 94 che ha stabilito che in allegato allo stato di previsione del Ministero del Tesoro risultasse un quadro contabile da cui fossero evidenti, tra l'altro, le funzioni obiettivo di

<sup>16</sup> L'SNA93 cita esplicitamente interventi a favore delle situazioni disagiate dovute a mancanza di reddito, legate ad attività di prevenzione sia di tipo sanitario che ambientale, cfr. SNA93 par 18.5.

<sup>17</sup> Si ricorda in questa sede il dibattito avutosi all'interno del Gruppo di lavoro incaricato della classificazione delle unità istituzionali secondo il SEC95 su quella che deve essere la rilevanza delle unità istituzionali da considerare.

<sup>18</sup> Si tratta di un caso che può trovare un'effettiva applicazione nel nostro lavoro con quanto è stato fatto per gli Enti di Ricerca: si veda il corrispondente paragrafo per una spiegazione completa.

<sup>19</sup> Si veda Carobene (1999)

<sup>20</sup> In appendice viene fornita la classificazione nel formato più esteso, comprendente le classi.



primo e secondo livello in cui viene ripartita la spesa secondo l'analisi funzionale. La legge prescrive infatti: *Le classificazioni economica e funzionale si conformano ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione*. A tali disposizioni si auspica che si adatteranno anche le altre Amministrazioni Pubbliche; ad esempio il decreto legislativo n.76, 28 marzo 2000, stabilisce una serie di principi per quanto riguarda il coordinamento dei bilanci regionali e la necessità di adeguamento della contabilità, sia economica che funzionale, a quanto già stabilito per il bilancio dello Stato.

### **Consumi di tipo individuale e consumi puramente collettivi**

La definizione del nuovo concetto di consumi finali effettivi<sup>21</sup>, che coinvolge anche il settore istituzionale delle ISP, ha richiesto un'analisi approfondita della spesa per consumi finali effettuata dalle Amministrazioni Pubbliche allo scopo di individuare la quota costituita dai consumi individuali, che concorre a formare l'aggregato Consumi finali effettivi delle famiglie; è stato, inoltre, necessario effettuare delle riclassificazioni<sup>22</sup> dell'aggregato Spesa per consumi finali delle Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie per permettere il passaggio da una classificazione di branca ad una classificazione di tipo funzionale, la COPNI, per la quale è previsto un raccordo con la classificazione COICOP, relativa ai Consumi delle famiglie.

Il concetto di spesa per consumi finali è legato al settore istituzionale che sostiene tale spesa, ed in particolare per le AAPP la spesa per consumi finali comprende le seguenti due categorie:

- il valore dei beni e dei servizi non market prodotti dalle amministrazioni pubbliche stesse, al netto degli investimenti per uso proprio e degli eventuali introiti connessi alla loro fornitura<sup>23</sup>; tali servizi possono essere sia di tipo individuale<sup>24</sup>, come l'istruzione e la sanità erogate direttamente dalle AAPP, sia di tipo collettivo, come la difesa, l'ordine e la sicurezza;
- gli acquisti da parte delle amministrazioni pubbliche di beni e servizi, prodotti da produttori di beni e servizi destinabili alla vendita, forniti – senza alcuna trasformazione – alle famiglie a titolo di prestazioni sociali in natura. Questo tipo di acquisti è relativo esclusivamente alla fornitura di servizi individuali relativi alle funzioni di protezione sociale. Ciò implica che le amministrazioni pubbliche si limitano a pagare i beni e i servizi che i venditori forniscono direttamente alle famiglie<sup>25</sup>.

Per quanto riguarda le ISP non si pone alcun problema di ulteriore analisi delle spese per consumi finali<sup>26</sup>, composte dalle stesse tipologie descritte per le AP, in quanto per convenzione tutti i beni e servizi di loro produzione sono considerati individuali<sup>27</sup>.

La COFOG definisce come spesa per consumi individuali tutta la spesa per consumi finali relativa all'istruzione, alla sanità, alla protezione sociale, allo sport e tempo libero ed alla cultura, fatta eccezione per le spese per l'amministrazione in generale, l'attività normativa, la ricerca. A differenza di quanto indicato nel SEC95<sup>28</sup> la COFOG, nella sua versione finale ultimata nel corso

---

<sup>21</sup> 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*”.

<sup>22</sup> In appendice viene brevemente esposta la metodologia adottata per la riclassificazione.

<sup>23</sup> La spesa per consumi finali viene infatti ottenuta sottraendo dalla produzione le vendite residuali e la produzione per proprio uso finale (software autoprodotti)

<sup>24</sup> Secondo la terminologia SEC95 tale aggregato è definibile come *Trasferimenti di beni e servizi individuali non destinabili alla vendita* par. 4.106 Cap. 4 Operazioni di distribuzione e redistribuzione e compaiono come impiego delle PA e risorsa delle famiglie nel conto della redistribuzione del reddito in natura (D632 Tavola A.IV.2 conto II.3)

<sup>25</sup> Per una trattazione completa dei trasferimenti sociali in natura si faccia riferimento a Guerrucci (2000).

<sup>26</sup> Si ricorda che le Istituzioni senza scopo di lucro che svolgono attività di tipo market sono classificate all'interno del settore delle imprese non finanziarie

<sup>27</sup> SEC95 par. 3.84

<sup>28</sup> SEC95, par 3.85

del 1998 successivamente alla stesura definitiva del SEC95, non individua alcun tipo di servizio a carattere individuale relativamente alla fornitura dei servizi abitativi, di raccolta dei rifiuti domestici<sup>29</sup> e di gestione dei sistemi di trasporto<sup>30</sup>.

La spesa per consumi collettivi corrisponde alla parte restante della spesa per consumi finali delle Amministrazioni Pubbliche.

I servizi per consumi collettivi<sup>31</sup> (“servizi collettivi”) sono forniti contemporaneamente a tutti i membri della collettività o ad una particolare categoria della collettività, ad esempio a tutte le famiglie che vivono in una determinata regione. I servizi collettivi presentano le seguenti caratteristiche, che sostanzialmente riassumono la non rivalità tipica dei servizi collettivi puri:

- a) sono erogati contemporaneamente a ogni membro della collettività o a sue particolari sottocategorie, come i residenti in una particolare regione o località;
- b) la loro fruizione è normalmente passiva e non richiede l’esplicito assenso o l’attiva partecipazione di tutti gli individui in questione;
- c) l’erogazione di un servizio collettivo a favore di un unico individuo non riduce la quantità disponibile per gli altri membri della collettività o di una categoria specifica di persone. Non c’è antagonismo per la sua acquisizione.

La spesa per tali tipi di servizi comprende in particolare:

- a) gestione e regolamentazione della società, corrispondente alla divisione *Servizi generale delle amministrazioni pubbliche*;
- b) difesa del territorio, divisione *Difesa*;
- c) mantenimento dell’ordine e tutela della sicurezza, attività giudiziaria, divisione *Ordine pubblico e sicurezza*;
- d) tutela della salute pubblica, servizi di tipo collettivo compresi nella divisione *Sanità*;
- e) protezione dell’ambiente, divisione *Protezione dell’ambiente*;
- f) ricerca e sviluppo; si tratta di una funzione di 3° livello presente in tutte le divisioni relativamente alle specifiche attività di ricerca; la ricerca di base ha una propria funzione di 3° livello inclusa nella divisione relativa ai *Servizi generali*;
- g) infrastrutture e sviluppo economico, divisione *Affari economici*;
- h) servizi di tipo abitativo, divisione *Abitazioni e assetto territoriale*.

Prima di passare a descrivere la fase successiva occorre fare una precisazione di tipo terminologico per sgombrare il campo da qualunque tipo di equivoco. Il SEC95 ha comportato alcune variazioni ed aggiunte di natura terminologica nella definizione degli aggregati di riferimento. Per quanto riguarda il settore istituzionale delle Amministrazioni Pubbliche l’introduzione del concetto di consumi finali effettivi ha comportato una ridefinizione di uno degli aggregati principali. Infatti dalla notazione di *Consumi collettivi*, utilizzata secondo il SEC79, si è passati a definire lo stesso aggregato come *Spesa per consumi finali* delle Amministrazioni pubbliche. In termini rigorosi parlando di consumi collettivi delle AAPP si farebbe riferimento alla parte di spesa relativa ai

---

<sup>29</sup> Il servizio di raccolta dei rifiuti domestici viene effettuato dalle Aziende Municipalizzate della Nettezza Urbana, ed acquistato dai Comuni, per i quali figura quindi all’interno dei Consumi intermedi; d’altra parte le famiglie pagano l’imposta sulla Nettezza Urbana che, da un’analisi condotta sulla classificazione delle unità market e non market per l’applicazione del SEC95, copre più della metà dei costi sostenuti dalle aziende stesse per la gestione del servizio. Si tratta quindi dell’acquisto di un servizio market il cui finanziamento copre più della metà dei costi. Tale finanziamento è costituito dall’imposta sulla nettezza urbana, considerato nel SEC95 all’interno della voce produzione di servizi vendibili a differenza di quanto avveniva nel SEC79 in cui costituiva una parte dei trasferimenti ricevuti dalle famiglie e non costituiva quindi un elemento del conto della produzione. Inoltre la classificazione presentata nel SEC95 risente probabilmente di una vecchia versione della COFOG, mentre quella attuale prevede che i servizi relativi allo smaltimento dei rifiuti siano classificati all’interno della funzione di protezione ambientale, sottofunzione 5.1.1, tipicamente a carattere collettivo.

<sup>30</sup> Anche in questo caso l’adozione della nuova COFOG ha comportato la ridefinizione di questo servizio all’interno della funzione Affari economici, in particolare la sottofunzione di 2° livello 4.5 Trasporti

<sup>31</sup> SEC95 par. 3.83

consumi puramente collettivi, definiti in un paragrafo precedente, che rappresenterebbero, quindi, una sola parte dei consumi collettivi secondo il SEC79.

## **L'approccio seguito**

### ***Introduzione***

La classificazione funzionale delle spese per consumi finali delle AAPP fornisce un quadro omogeneo della parte di spesa pubblica che ha rilevanza nel quadro macroeconomico rappresentato nel conto delle risorse e degli impieghi a livello nazionale. L'uso della struttura COFOG permette di standardizzare le varie fonti informative utilizzate. L'informazione statistica risultante è integrata, in quanto proviene da un processo produttivo che permette una rilettura attenta delle diverse fonti di finanza pubblica; viene quindi assicurata la coerenza tra le varie fonti che in partenza sono frammentate e disomogenee. Tra gli obiettivi della classificazione funzionale rientra senz'altro quello di fornire una migliore conoscenza della struttura organizzativa pubblica dedicata, in modo particolare per la parte di spesa qui presentata, all'attività di produzione piuttosto che a quella di redistribuzione del reddito.

La migliore conoscenza della struttura della spesa, che viene fornita da questo tipo di statistiche, è basata fondamentalmente sul lavoro effettuato per assicurare una buona qualità dei dati. Il supporto informativo offerto dalla classificazione funzionale offre agli economisti uno strumento di analisi delle politiche pubbliche che va oltre l'analisi degli aggregati economici.

### ***Le basi di microdati per l'analisi della spesa pubblica***

Lo schema di riferimento per la classificazione dei vari flussi è costituito dalla classificazione funzionale COFOG, adottata al livello più fine di disaggregazione funzionale, equivalente alle classi. Le specifiche aree di intervento tipiche di ciascuna unità istituzionale caratterizzano anche le modalità della classificazione COFOG nel senso che, ad esempio, facendo riferimento alla funzione Difesa, l'istituzione che presenta prevalentemente attività di produzione in questo settore è costituita dall'Amministrazione statale, per cui nel database, in corrispondenza alle modalità di terzo livello della Difesa, l'istituzione rappresentata è principalmente lo Stato.

I dati di fonte amministrativa presentano per ciascuna istituzione una specifica classificazione funzionale che ha richiesto l'adozione di uno schema di passaggio tra tali nomenclature e la COFOG. I problemi più rilevanti che si sono presentati nell'utilizzazione dei dati di fonte amministrativa hanno riguardato la standardizzazione, l'omogeneità nelle classificazioni dei vari enti pubblici, e, in alcuni casi, la non sempre corretta esposizione in bilancio dei codici funzionali. L'omogeneizzazione delle fonti informative ha costituito quindi uno degli impegni più rilevanti nella costruzione del sistema informativo di base. Per la classificazione delle operazioni degli enti che svolgono attività di tipo plurifunzionale è stato necessario costruire una serie di matrici-ponte, che hanno permesso di passare dalle specifiche classificazioni funzionali di tipo amministrativo alle classi COFOG. Tuttavia diversi fattori hanno, negli anni più recenti, condotto ad un notevole miglioramento della situazione. Tra questi vanno ricordati le riforme degli schemi contabili delle principali amministrazioni pubbliche<sup>32</sup>, per i quali la coerenza con la nomenclatura COFOG è stata ritenuta prioritaria, e non ultima l'adesione dell'Italia all'UE e con essa la necessità di adeguamento dei conti pubblici alla contabilità nazionale, secondo cui viene redatto il conto economico delle

---

<sup>32</sup> Si tratta in particolare di Stato, province, comuni, mentre sono attualmente in corso di revisione gli schemi contabili delle Amministrazioni regionali.

AAPP, il cui saldo, l'indebitamento netto, in rapporto al PIL, rappresenta una delle variabili chiave richieste dalla Procedura sui deficit eccessivi, annessa al Trattato di Maastricht.

### **Amministrazioni centrali**

Il sottosettore delle Amministrazioni Centrali<sup>33</sup> ha richiesto un particolare impegno riguardo alle elaborazioni relative allo Stato. La classificazione economico-funzionale del Bilancio dello Stato, in vigore fino al 1998<sup>34</sup>, presenta un elevato grado di raccordabilità con la classificazione di Contabilità Nazionale. D'altro canto sia il mancato aggiornamento della codificazione di capitoli di bilancio, sia alcune discrepanze di tipo funzionale esistenti tra le due classificazioni, nonché la necessità di riclassificazione nella definizione delle voci economiche, hanno costituito una delle parti più rilevanti del lavoro.

Come già ricordato, l'ultima legge di riforma del Bilancio dello Stato<sup>35</sup> ha previsto una pressoché completa conformità delle classificazioni, sia economica che funzionale, ai criteri della contabilità nazionale per i conti della pubblica amministrazione; le classificazioni funzionale ed economica sono state, infatti, completamente revisionate<sup>36</sup>. La prima è stata recepita dal Bilancio dello Stato a partire dall'esercizio 1999, quella economica è stata applicata a partire dall'anno 2000. La nuova classificazione funzionale, completamente integrata con la COFOG, è stata assunta dal Bilancio come classificazione delle funzioni-obiettivo ai primi tre livelli, a cui ne è stato aggiunto un quarto di ulteriore analisi, individuato dai singoli ministeri.

La classificazione funzionale delle spese dello Stato risulta, data la complessa ed articolata struttura dell'organizzazione stessa, la più impegnativa tra tutte quelle delle Amministrazioni Pubbliche. Il procedimento adottato mira a riprodurre a livello funzionale l'intera analisi che viene effettuata per la produzione del conto economico dello Stato secondo le regole della Contabilità Nazionale. Una misura di tale complessità si può avere prendendo come riferimento il quadro di raccordo che permette di ricostruire le operazioni necessarie al passaggio dal Bilancio dello Stato al Conto dello Stato secondo i conti nazionali. Tale tavola conosciuta anche come *Analisi delle differenze tra BS e CN*<sup>37</sup> è stata correntemente prodotta in passato ed esposta nella Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese; in anni recenti ne è stata ripresa la pubblicazione, congiuntamente ad altre riguardanti gli aggregati di finanza pubblica<sup>38</sup>.

Per quanto riguarda gli altri enti pubblici dell'Amministrazione Centrale, fatta eccezione per gli Enti di ricerca, l'uso delle specifiche classificazioni funzionali dove esistenti e, in ogni caso, il tipo di attività effettuata, generalmente di tipo monofunzionale, non hanno posto problemi di particolare rilevanza nell'applicazione della classificazione funzionale. Una modifica rilevante dal punto di vista metodologico, in misura minore sotto l'aspetto quantitativo, è stata introdotta per gli Enti di ricerca. La COFOG, come è evidente, dall'analisi delle varie revisioni che hanno condotto alla

---

<sup>33</sup> Tale raggruppamento è costituito da: Stato, Enti di ricerca, Enti economici nazionali, Enti nazionali di assistenza.

<sup>34</sup> La classificazione, valida per quasi tutto il periodo delle elaborazioni qui illustrate, è stata stabilita dalla legge di riforma della Contabilità di Stato, la legge Curti 62/1964, ed è stata formalizzata mirando ad evidenziare le interrelazioni e gli effetti prodotti dal bilancio sulla realtà esterna, cioè il rapporto fra le operazioni registrate e l'economia nazionale, secondo un'ottica propria dei conti nazionali, in cui le operazioni sono classificate in funzione della fase del circuito del reddito a cui fanno riferimento.

<sup>35</sup> Legge 3 aprile 1997, n.94,

<sup>36</sup> Il Ministero del Tesoro ha coordinato un apposito Gruppo di lavoro per la revisione di queste classificazioni del Bilancio dello Stato a cui hanno partecipato, in qualità di esperti, i rappresentanti della Direzione della Contabilità Nazionale dell'ISTAT.

<sup>37</sup> La pubblicazione della tavola è stata sospesa negli anni 1997 e 1998 durante i quali è stata affrontata la fase più rilevante della revisione della Contabilità Nazionale.

<sup>38</sup> Sul sito internet [www.istat.it](http://www.istat.it) sono disponibili le note su *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche* a partire dall'anno 2000, nella serie *Statistiche in breve*.

stesura finale del 1998, dedica notevole attenzione alle spese per la ricerca e lo sviluppo<sup>39</sup> prevedendo, infatti una specifica classe per la R&S in ciascuna divisione. Fa eccezione la divisione degli affari economici, dove le classi per R&S sono molte più numerose in corrispondenza all'articolazione settoriale di tali attività. Viene, inoltre, prevista anche una classe per la ricerca di base all'interno della divisione dei servizi generali delle AAPP. Le spese degli Enti di ricerca sono attribuite alle funzioni in base ai risultati dell'indagine sulla ricerca scientifica che rileva le spese degli organismi pubblici e privati impegnati in attività di ricerca e le classifica<sup>40</sup> per obiettivi socio-economici. Una matrice-ponte permette poi il passaggio alla COFOG.

### **Amministrazioni locali**

Le Amministrazioni Locali sono costituite dai seguenti raggruppamenti di enti: amministrazioni regionali, amministrazioni provinciali e amministrazioni comunali, enti economici locali, enti assistenziali locali, aziende unità sanitarie locali e aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.

Per quanto riguarda gli enti territoriali<sup>41</sup>, la disponibilità di dati di fonte amministrativa a vario livello di disaggregazione, e l'eventuale integrazione con informazioni di fonte esterna, ha consentito di raggiungere un livello di articolazione della base dati corrispondente alla disaggregazione delle classi COFOG.

Per le Amministrazioni Regionali le elaborazioni effettuate sui singoli capitoli di bilancio, utilizzano una matrice-ponte fra la classificazione delle spese di bilancio secondo i settori di intervento e la COFOG. I problemi maggiori sono dovuti sia alla classificazione parzialmente superata, sia al fatto che le singole amministrazioni non seguono in modo omogeneo gli standard di codificazione previsti. Particolari problemi sono stati rilevati nella classificazione di fonte amministrativa delle spese sostenute per il personale<sup>42</sup> per cui è stato necessario effettuare dei confronti e delle successive riclassificazioni in base alla struttura dell'occupazione, distribuita per branche di attività economica, risultante dai dati di censimento<sup>43</sup>. Anche in questo caso, come per lo Stato, è stato ritenuto opportuno rivedere l'intero sistema delle classificazioni. Con il decreto legislativo n. 76, 28 marzo 2000, è stato stabilito anche per le Amministrazioni regionali il principio di conformità delle classificazioni adottate per la redazione dei bilanci ai criteri della contabilità nazionale.

Le basi informative delle Amministrazioni Comunali e Provinciali sono rappresentate dalle rilevazioni ISTAT-Ministero dell'Interno sui certificati di conto consuntivo che non presentano una disaggregazione per capitolo elementare di bilancio ma offrono, comunque, l'incrocio economico e funzionale delle spese sostenute. Per le elaborazioni effettuate a partire dall'anno benchmark 1992, inoltre una serie di integrazioni è stata effettuata mediante l'uso di fonti aggiuntive come il Conto Nazionale Trasporti<sup>44</sup> o come le statistiche CISPEL<sup>45</sup>. Come per lo Stato, anche in questo caso un miglioramento significativo della base informativa è stato possibile con l'introduzione, a partire dal 1997, di nuovi certificati di conto consuntivo, che prevedono una maggiore aderenza sia economica che funzionale alle definizioni di Contabilità Nazionale. Per gli altri Enti Locali minori che svolgono attività plurifunzionale (in particolare le Comunità Montane) sono stati introdotti simili

---

<sup>39</sup> Questo trattamento esteso delle spese per R&S dovrebbe ora colmare la carenza informativa della precedente nomenclatura che prevedeva un'unica voce indistinta di R&S all'interno delle spese di tipo generale delle AAPP.

<sup>40</sup> La classificazione utilizzata, NABS, costituisce anch'essa uno standard definito a livello europeo.

<sup>41</sup> Gli enti territoriali sono costituiti da amministrazioni regionali, provinciali e comunali.

<sup>42</sup> La maggior parte delle regioni classifica, infatti, le spese di personale nella funzione relativa all'amministrazione generale.

<sup>43</sup> Il censimento cui si fa riferimento è il Censimento 1991 delle imprese e delle istituzioni.

<sup>44</sup> Il Conto Nazionale Trasporti viene prodotto annualmente a cura del Ministero dei Trasporti.

<sup>45</sup> La CISPEL, Confederazione Italiana Servizi Pubblici Enti Locali, effettua occasionalmente indagini sulla produzione dei servizi da parte delle Amministrazioni Locali.

miglioramenti a partire dal 1999. Per quanto riguarda gli altri enti locali notevole importanza per la definizione dell'aggregato sotto esame è rivestita dagli enti produttori di servizi sanitari, AUSL, AO e IRCCS. Tali enti non presentano particolari problemi di classificazione svolgendo un'attività tipicamente monofunzionale. Si prospettano, comunque, miglioramenti informativi, in particolare nel dettaglio della spesa per servizi e prestazioni sanitarie, dall'utilizzo esteso della contabilità per centri di conto secondo l'incrocio economico funzionale.

### **Enti di previdenza**

Il terzo settore<sup>46</sup> secondo cui si articola l'Amministrazione pubblica nel nostro paese è costituito dagli Enti di previdenza. Le fonti informative sono rappresentate dai bilanci consuntivi dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e di altri enti di maggiori dimensioni, a cui si aggiungono le indagini ISTAT di bilancio di tutti gli enti previdenziali. Il tipo di attività svolto da questo settore è per la massima parte di tipo previdenziale, solo l'INPS svolge un'attività minore di carattere assistenziale; la base informativa è, in ogni caso, sufficientemente analitica da permettere di classificare agevolmente tali spese. Si ricorda, comunque, che il settore degli enti di previdenza concentra la propria attività principalmente nella fase di redistribuzione del reddito attraverso i trasferimenti in denaro, trattamenti pensionistici, ed il suo ruolo di produttore di servizi è, in questa fase dell'analisi funzionale, limitato.

### **L'articolazione dei risultati e delle analisi**

Il processo di stima della spesa per consumi finali ha permesso di ottenere una base dati sviluppata secondo uno schema che mette al centro del processo di produzione l'unità istituzionale, utilizzandola come unità di analisi, e effettua quindi l'incrocio tra la specifica classificazione funzionale e la COFOG. Il successivo processo di aggregazione permette di ottenere un ampio database che fornisce una serie di interessanti letture della spesa pubblica, sia dal punto di vista economico che funzionale. Per dare una rappresentazione del lavoro effettuato si descrive la struttura della base dati e le variabili considerate. Per ciascun anno in esame sono considerate, allo stato attuale, 17 variabili. Le elaborazioni ancora in atto permetteranno di aggiungere tutte le rimanenti voci di spesa funzionalizzate, sia di parte corrente che in conto capitale.

Per ciascun anno si ha una base dati costituita da 112 record per ciascuna aggregazione delle unità istituzionali, 12, che formano il settore delle AAPP.

Le variabili considerate sono le seguenti:

- codice COFOG divisione
- codice COFOG gruppi
- codice COFOG classi
- redditi da lavoro dipendente
- consumi intermedi
- ammortamenti
- imposte indirette pagate
- risultato netto di gestione
- produzione di servizi vendibili
- produzione di beni e servizi per uso proprio

---

<sup>46</sup> Il SEC95, par 2.72, prevede anche l'esistenza di un eventuale quarto sottosettore relativo alle amministrazioni di Stati federati che "comprende le amministrazioni di stati federati che sono unità istituzionali distinte ed esercitano alcune delle funzioni amministrative ad un livello inferiore a quello delle amministrazioni centrali e superiore a quello delle unità istituzionali amministrative esistenti a livello locale, esclusi gli enti di previdenza e assistenza locale".

- vendite residuali
- spesa per consumi finali
- flag usato per distinguere i servizi tra quelli di tipo puramente collettivo e gli altri individuali
- codice dell'istituzione, assume 12 modalità diverse
- anno di riferimento
- 1° codice del sottosettore istituzionale, assume come previsto dal SEC95 le tre modalità AC, AL ed EdP
- 2° codice del sottosettore istituzionale, assume nove modalità ed è utilizzato per i raggruppamenti necessari per il calcolo della produzione delle AAPP per le elaborazioni per la tavola I/O

Le possibilità offerte da questa base dati sono numerose e permettono di effettuare vari tipi di analisi di cui si cita solo qualche esempio.

L'analisi per voce economica e funzionale delle spese per consumi finali permette di cogliere i cambiamenti nella struttura produttiva<sup>47</sup> dei vari tipi di servizi pubblici offerti, sia come analisi trasversale, cioè differenziata per divisioni COFOG, che seguendo l'evoluzione storica.

La separazione tra i servizi di tipo collettivo e quelli di tipo individuale è, d'altra parte, estremamente rilevante per lo studio degli effetti che le politiche pubbliche, soprattutto quelle dell'area del *welfare*, hanno sul comportamento dei cittadini-consumatori.

Le analisi secondo gli enti produttori permettono, infine, di cogliere le variazioni nelle competenze e, soprattutto, nella capacità di spesa dei vari livelli di amministrazione.

La rappresentazione di alcune variabili chiave di finanza pubblica, pur nella parzialità dell'analisi, si pone l'obiettivo di valorizzazione di un ampio patrimonio informativo contenuto negli archivi amministrativi, attraverso l'uso di strutture articolate basate su definizioni e nomenclature dei conti nazionali. L'informazione statistica fornita permette di arricchire il quadro delle conoscenze del funzionamento della *macchina pubblica* e al tempo stesso ne evidenzia aspetti e problematiche sempre nuovi che forniscono spunti alla ricerca sia di tipo metodologico<sup>48</sup> che empirico.

## Analisi delle tendenze della spesa

Il quadro che emerge dalle statistiche<sup>49</sup> mostra fino al 1992 una forte crescita della spesa per consumi finali, risultato degli effetti delle politiche espansive della fine degli anni ottanta; una sostanziale stabilità tra il 1992 ed 1995, ed una ripresa della crescita a partire dal 1996. In realtà, considerando la spesa per consumi finali in rapporto al PIL il quadro cambia disegnando piuttosto una discesa del rapporto dal 1990 fino al 1995 ed una stabilità, con tendenza alla diminuzione, per il periodo successivo. Questo effetto di *illusione delle grandezze monetarie* è dovuto all'aver considerato grandezze in termini nominali piuttosto che reali. Queste tendenze riflettono chiaramente l'impatto delle politiche economiche di riequilibrio volte al contenimento della spesa. Gli effetti delle manovre fiscali restrittive si sono distribuiti, a partire dal 1992, su tutte le funzioni, anche se in maniera differenziata. Infatti le strutture produttive dei diversi servizi pubblici offerti richiedono un differente mix dei fattori produttivi, lavoro e "materie prime", che corrispondono, principalmente, alle spese sostenute per i redditi da lavoro dipendente e per i consumi intermedi.

---

<sup>47</sup> Si ricorda che la differenza tra la spesa per consumi finali delle AAPP e la produzione delle stesse è rappresentata unicamente dalle voci economiche relative alla produzione di beni e servizi per uso proprio e alle vendite residuali. Per cui vista la scarsa rilevanza di tali due variabili le osservazioni effettuate sulla spesa per consumi finali possono essere considerate buone anche per quanto riguarda la produzione di servizi pubblici.

<sup>48</sup> L'attività relativa ai servizi culturali avrebbe bisogno di una maggiore articolazione, soprattutto nel caso di un paese come l'Italia in cui la molteplicità degli interventi non viene resa correttamente attraverso l'unica classe presente nella COFOG.

<sup>49</sup> Si vedano le tavole in appendice.

Il periodo antecedente il 1992 è stato caratterizzato da elevati tassi di crescita della spesa per consumi finali, che nel 1990 erano aumentati di poco più del 15% rispetto all'anno precedente. Gli elevati livelli del periodo erano dovuti in buona parte agli effetti dei rinnovi contrattuali<sup>50</sup> nel pubblico impiego; i comparti della scuola e della sanità, in particolare, hanno mostrato i massimi effetti nel 1990, (con un effetto di trascinamento per la sanità anche nell'anno successivo, dove è stato mostrato un aumento superiore al 12%). Un'altra componente dei consumi finali piuttosto dinamica tra la fine degli anni ottanta e l'inizio del decennio successivo è rappresentata dai consumi intermedi, soprattutto di carattere sanitario. Infatti, si sono risentiti sia gli effetti delle disposizioni relative al ridimensionamento dei tickets, deciso nel 1987, che soprattutto, il rinnovo del contratto con i medici di base nel 1990. A partire dal 1991, con una misura in senso opposto, è stato disposto l'inasprimento dei tickets sui farmaci e sulla diagnostica che ha causato un netto ridimensionamento delle prestazioni sociali in natura.

Il tasso di crescita della spesa complessiva per consumi finali ha mostrato una forte riduzione a partire dal 1992, passando da +9,4%, fatto registrare nel 1991, a +4,2% del 1992; questo risultato è dovuto all'azione delle misure di contenimento, legate agli impegni nei confronti dell'Ue assunti dall'Italia nell'ottobre del 1991, effettuate sia per le spese di personale che per gli acquisti di beni e servizi, che hanno esplicito i loro effetti sulle principali funzioni di intervento pubblico. In particolare, per quanto riguarda le spese per le retribuzioni, è stato stabilito di definire gli aumenti contrattuali in modo da contenere la crescita delle retribuzioni pro-capite entro il tasso d'inflazione programmato ed in seguito, in relazione agli sconfinamenti del fabbisogno che si andavano delineando, è stato anche deciso di non accordare alcun aumento contrattuale per il periodo 1991-1993.

Le manovre di contenimento della spesa hanno continuato a produrre significativi risultati fino a tutto il 1995; per quanto riguarda la sanità all'effetto di contenimento si è aggiunta una stasi dell'attività, dovuta alla riorganizzazione del Sistema Sanitario Nazionale, tanto che nel periodo 1993-1995 si è verificata una riduzione della spesa per consumi finali in valore assoluto.

Il 1996 è stato caratterizzato dalla ripresa dei rinnovi contrattuali nei vari comparti di contrattazione. Una buona parte della crescita della spesa è, infatti, dovuta ai redditi da lavoro. Per quanto riguarda l'acquisto di beni e servizi particolare rilevanza ha assunto la spesa per le prestazioni sanitarie che, dopo un triennio di riduzione, è tornata a crescere, risentendo sia del rinnovo della convenzione con i medici di base, sia della crescita della spesa farmaceutica.

Nel 1997 la spesa per consumi finali ha continuato ad aumentare, anche se con una riduzione del tasso di crescita di oltre 2 punti e mezzo percentuali rispetto all'anno precedente. L'aumento più rilevante, circa 8.000 miliardi di lire, è stato registrato dalle spese per i servizi sanitari, in connessione con i rinnovi contrattuali del personale medico e paramedico, e con l'aumento delle prestazioni farmaceutiche che hanno risentito, in particolare, della revisione delle aliquote dell'Iva.

Nel 1998 è proseguito l'effetto di contenimento della spesa su tutti i principali settori di intervento dell'operatore pubblico; il tasso di crescita della spesa complessiva per consumi si è ridotto di quasi due punti percentuali, e si può osservare che, i principali servizi forniti su base individuale, sanità e istruzione, hanno mostrato tassi di crescita in linea con quelli della spesa complessiva. Le spese per i servizi di tipo ricreativo e culturale sono rimaste stabili, mentre quelle per l'erogazione di servizi legati all'area della protezione sociale sono rimaste su livelli molto prossimi a quelli del 1997, con una variazione rispetto all'anno precedente pari al 1,8 %.

Il 1999 ha visto una leggera ripresa della crescita complessiva, con un aumento del 4,1%, dovuto principalmente alla crescita dei consumi di tipo collettivo (+4,7%). Vista comunque la rilevanza in termini quantitativi della spesa per consumi di tipo individuale l'analisi tra le due componenti di spesa non ne ha risentito in maniera significativa. La composizione percentuale tra consumi collettivi ed individuali è passata, infatti, da 39,7% e 60,3% del 1998 al 39,9% e 60,1% del 1999.

---

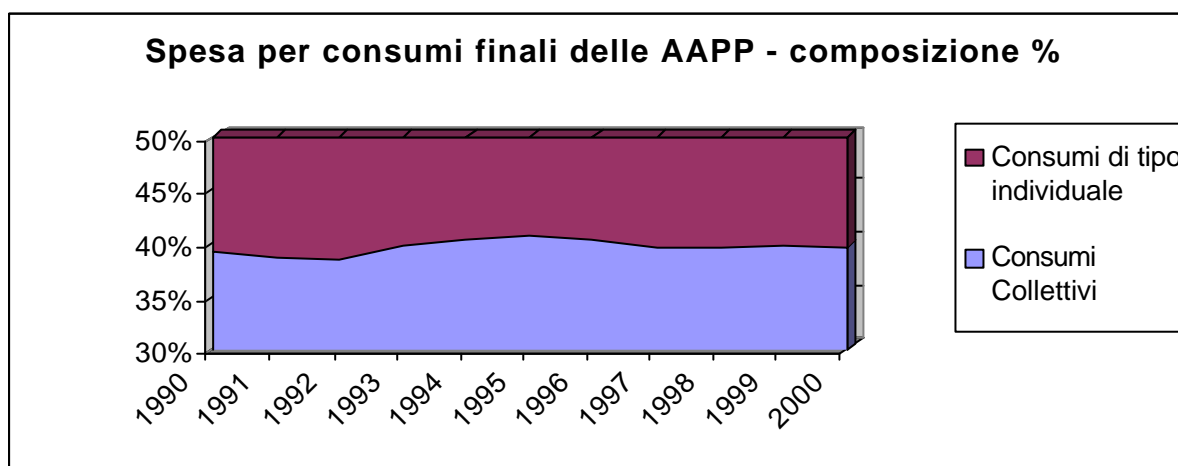
<sup>50</sup> La voce economica su cui ricade tale effetto è quella dei redditi da lavoro dipendente.



L'ultimo anno del periodo in esame ha continuato sulla scia di un trend di moderata crescita della spesa complessiva per consumi finali, +4,5%, con una leggero sbilanciamento a favore dei servizi di tipo individuale, tra i quali assumono sempre maggiore rilievo le spese per i servizi sanitari, che avevano ripreso la crescita già dall'anno precedente. Osservando la tavola con la composizione percentuale della spesa totale per consumi finali si può notare che il 2000 rappresenta l'anno in cui la sanità, con il 30,6% del totale, se si escludono gli anni 1991-92 a partire dai quali si è verificata la forte manovra sulla spesa pubblica, ha assorbito la parte più rilevante della spesa.

Si può osservare che in sostanza, nella fase di contenimento della spesa pubblica gli effetti più rilevanti dei tagli si sono manifestati in una flessione della spesa per consumi destinata ai servizi individuali, in particolare la sanità<sup>51</sup>. D'altra parte il rilascio del vincolo del contenimento, in corrispondenza ad esempio dei rinnovi contrattuali, determina, in linea generale, una maggiore espansione proprio in corrispondenza dei consumi di tipo individuale, generando una ripartizione percentuale della spesa complessiva più favorevole ad essi.

La distribuzione percentuale della spesa tra consumi puramente collettivi e consumi individuali evidenzia una quota più elevata di questi ultimi ma, come è possibile vedere dal grafico successivo, il periodo 1992-1995, in cui la politica economica restrittiva ha maggiormente inciso sui servizi del *welfare*, ne ha evidenziato una riduzione non indifferente, con una perdita di quasi due punti percentuali, passando dal 61,5 % nel 1992 al 59,3 % nel 1995. A partire dal 1997 si evidenzia una relativa stabilità della spesa rivolta ai servizi di tipo individuale che potrebbe rappresentare un limite inferiore alla tendenza al contenimento della spesa su tutte le funzioni individuali.



## Conclusioni

Questo lavoro ha presentato il quadro metodologico ed alcuni risultati di sintesi che riguardano l'analisi funzionale delle attività delle Amministrazioni Pubbliche.

Come già ricordato la rappresentazione è ancora parziale ma fa intravedere alcune tematiche di ricerca interessanti. L'analisi, ad esempio, delle varie funzioni di spesa che si possono suddividere tra spese dirette a soddisfare consumi individuali e spese per consumi puramente collettivi e gli effetti sul comportamento dei consumatori.

Lo sviluppo di queste statistiche risponde a varie esigenze quali: il calendario di trasmissione fissato dall'Unione Europea nell'ambito dell'applicazione del SEC95, l'istituzione di uno specifico

<sup>51</sup> Le funzioni di tipo individuale sanità, istruzione, protezione sociale e servizi ricreativi e culturali, includono una parte di spesa, circa il 2% del totale costantemente nel corso del periodo considerato, che ha natura collettiva ma la cui rilevanza, in termini di riflessi derivanti dalle politiche di contenimento della spesa, è trascurabile.

progetto di ricerca ISTAT che coinvolge anche le valutazioni a prezzi costanti, la realizzazione dell'Annuario sulle Amministrazioni Pubbliche, e non ultima la sempre più sentita esigenza conoscitiva sulle grandezze di finanza pubblica. L'adozione di una nomenclatura definita a livello internazionale, come la COFOG, dovrebbe, inoltre, assicurare la necessaria confrontabilità delle statistiche sia all'interno dell'area europea che nell'area OCSE.

## **Appendice A: La classificazione COFOG, articolazione in Divisioni, Gruppi e Classi**

### **COFOG**

#### **Divisioni Gruppi Classi**

**ni**

- 01. - SERVIZI GENERALI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
  - 01.1 - Organi esecutivi e legislativi, attività finanziari e fiscali e affari esteri
    - 01.1.1 - Organi esecutivi e legislativi
    - 01.1.2 - Affari finanziari e fiscali
    - 01.1.3 - Affari esteri
  - 01.2 - Aiuti economici internazionali
    - 01.2.1 - Aiuti economici ai paesi in via di sviluppo ed in transizione
    - 01.2.2 - Aiuti economici erogati attraverso organismi internazionali
  - 01.3 - Servizi generali
    - 01.3.1 - Servizi generali del personale
    - 01.3.2 - Servizi di programmazione
    - 01.3.3 - Servizi statistici
    - 01.3.4 - Altri servizi
  - 01.4 - Ricerca di base
    - 01.4.1 - Ricerca di base
  - 01.5 - R & S per i servizi pubblici generali
    - 01.5.1 - R & S per i servizi pubblici generali
  - 01.6 - Servizi pubblici generali n.a.c.
    - 01.6.1 - Servizi pubblici generali n.a.c.
  - 01.7 - Transazioni relative al debito pubblico
    - 01.7.1 - Transazioni relative al debito pubblico
  - 01.8 - Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione
    - 01.8.1 - Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione
- 02. - DIFESA
  - 02.1 - Difesa militare
    - 02.1.1 - Difesa militare
  - 02.2 - Difesa civile
    - 02.2.1 - Difesa civile
  - 02.3 - Aiuti militari all'estero
    - 02.3.1 - Aiuti militari all'estero
  - 02.4 - R & S per la Difesa
    - 02.4.1 - R & S per la Difesa
  - 02.5 - Difesa n.a.c.
    - 02.5.1 - Difesa n.a.c.
- 03. - ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA
  - 03.1 - Servizi di polizia
    - 03.1.1 - Servizi di polizia
  - 03.2 - Servizi antincendio
    - 03.2.1 - Servizi antincendio
  - 03.3 - Tribunali
    - 03.3.1 - Tribunali

**Divisioni Gruppi Classi**

- 03.4 - Carceri
  - 03.4.1 - Carceri
- 03.5 - R&S connessi all'ordine pubblico e sicurezza
  - 03.5.1 - R&S connessi all'ordine pubblico e sicurezza
- 03.6 - Ordine pubblico e sicurezza n.a.c.
  - 03.6.1 - Ordine pubblico e sicurezza n.a.c.
- 04. - AFFARI ECONOMICI
  - 04.1. - Affari generali economici, commerciali e del lavoro
    - 04.1.1 - Affari generali economici e commerciali
    - 04.1.2 - Affari generali del lavoro
  - 04.2 - Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia
    - 04.2.1 - Agricoltura
    - 04.2.2 - Silvicoltura
    - 04.2.3 - Pesca e caccia
  - 04.3 - Combustibili ed energia
    - 04.3.1 - Carbone ed altri combustibili solidi minerali
    - 04.3.2 - Petrolio e gas naturali
    - 04.3.3 - Combustibili nucleari
    - 04.3.4 - Altri combustibili
    - 04.3.5 - Energia elettrica
    - 04.3.6 - Energia non elettrica
  - 04.4 - Attività estrattive, manifatturiere ed edilizie
    - 04.4.1 - Attività estrattive di minerali diversi dai combustibili
    - 04.4.2 - Attività manifatturiere
    - 04.4.3 - Attività edilizia
    - 04.4.4 - Attività edilizia n.a.c.
  - 04.5 - Trasporti
    - 04.5.1 - Trasporti su strada
    - 04.5.2 - Trasporti per vie d'acqua
    - 04.5.3 - Trasporti su rotaia
    - 04.5.4 - Trasporti aerei
    - 04.5.5 - Condotte ed altri sistemi di trasporto
    - 04.5.6 - Trasporti n.a.c.
  - 04.6 - Comunicazioni
    - 04.6.1 - Comunicazioni
  - 04.7 - Altri settori
    - 04.7.1 - Distribuzione commerciale, conservazione e magazzinaggio
    - 04.7.2 - Alberghi e pubblici esercizi
    - 04.7.3 - Turismo
    - 04.7.4 - Progetti di sviluppo plurifunzionali
  - 04.8 - R&S per gli affari economici
    - 04.8.1 - R&S per gli affari generali economici, commerciali e del lavoro
    - 04.8.2 - R&S per agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia
    - 04.8.3 - R&S per combustibili ed energia
    - 04.8.4 - R&S per attività estrattive, manifatturiere ed edilizie
    - 04.8.5 - R&S per trasporti
    - 04.8.6 - R&S per comunicazioni

## **Divisioni Gruppi Classi**

- 04.8.7 - R&S per altri settori
- 04.9 - Affari economici n.a.c.
  - 04.9.1 - Affari economici n.a.c.
- 05. - PROTEZIONE DELL' AMBIENTE
  - 05.1. - Trattamento dei rifiuti
    - 05.1.1 - Trattamento dei rifiuti
  - 05.2. - Trattamento delle acque reflue
    - 05.2.1 - Trattamento delle acque reflue
  - 05.3. - Riduzione dell'inquinamento
    - 05.3.1 - Riduzione dell'inquinamento
  - 05.4. - Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici
    - 05.4.1 - Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici
  - 05.5 - R&S per la protezione dell'ambiente
    - 05.5.1 - R&S per la protezione dell'ambiente
  - 05.6 - Protezione dell'ambiente n.a.c.
    - 05.6.1 - Protezione dell'ambiente n.a.c.
- 06. - ABITAZIONI E ASSETTO TERRITORIALE
  - 06.1 - Sviluppo delle abitazioni
    - 06.1.1 - Sviluppo delle abitazioni
  - 06.2 - Assetto territoriale
    - 06.2.1 - Assetto territoriale
  - 06.3 - Approvvigionamento idrico
    - 06.3.1 - Approvvigionamento idrico
  - 06.4 - Illuminazione stradale
    - 06.4.1 - Illuminazione stradale
  - 06.5 - R&S per abitazioni e assetto territoriale
    - 06.5.1 - R&S per abitazioni e assetto territoriale
  - 06.6 - Abitazioni e assetto territoriale n.a.c.
    - 06.6.1 - Abitazioni e assetto territoriale n.a.c.
- 07. - SANITA'
  - 07.1 - Prodotti, attrezzature e apparecchi sanitari
    - 07.1.1 - Prodotti farmaceutici
    - 07.1.2 - Altri prodotti sanitari
    - 07.1.3 - Apparecchi e attrezzature terapeutiche
  - 07.2 - Servizi non ospedalieri
    - 07.2.1 - Servizi medici generici
    - 07.2.2 - Servizi medici specialistici
    - 07.2.3 - Servizi odontoiatrici
    - 07.2.4 - Servizi paramedici
  - 07.3 - Servizi ospedalieri
    - 07.3.1 - Servizi ospedalieri generici
    - 07.3.2 - Servizi ospedalieri specialistici
    - 07.3.3 – Centri di servizi per la maternità e medici
    - 07.3.4 - Case di cura e riabilitazione
  - 07.4 - Servizi di sanità pubblica
    - 07.4.1 - Servizi di sanità pubblica
  - 07.5 - R&S per la sanità
    - 07.5.1 - R&S per la sanità
  - 07.6 - Sanità n.a.c.

## **Divisioni Gruppi Classificazioni**

- 07.6.1 - Sanità n.a.c.
- 08. - ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO
  - 08.1 - Attività ricreative
    - 08.1.1 - Attività ricreative
  - 08.2 - Attività culturali
    - 08.2.1 - Attività culturali
  - 08.3 - Servizi radiotelevisivi e di editoria
    - 08.3.1 - Servizi radiotelevisivi e di editoria
  - 08.4 - Servizi di culto e altri servizi per le comunità
    - 08.4.1 - Servizi di culto e altri servizi per le comunità
  - 08.5 - R&S per attività ricreative, culturali e di culto
    - 08.5.1 - R&S per attività ricreative, culturali e di culto
  - 08.6 - Attività ricreative, culturali e di culto n.a.c.
    - 08.6.1 - Attività ricreative, culturali e di culto n.a.c.
- 09. -  
ISTRUZIONE
  - 09.1 - Istruzione prescolastica e primaria
    - 09.1.1 - Istruzione prescolastica
    - 09.1.2 - Istruzione primaria
  - 09.2 - Istruzione secondaria
    - 09.2.1 - Istruzione secondaria inferiore
    - 09.2.2 - Istruzione secondaria superiore
  - 09.3 - Istruzione post-secondaria non superiore
    - 09.3.0 - Istruzione post-secondaria non superiore
  - 09.4 - Istruzione superiore
    - 09.4.1 - Primo grado di istruzione superiore
    - 09.4.2 - Secondo grado di istruzione superiore
  - 09.5 - Istruzione di diverso tipo
    - 09.5.0 - Istruzione di diverso tipo
  - 09.6 - Servizi ausiliari dell'istruzione
    - 09.6.0 - Servizi ausiliari dell'istruzione
  - 09.7 - R&S per l'istruzione
    - 09.7.0 - R&S per l'istruzione
  - 09.8 - Istruzione n.a.c.
    - 09.8.0 - Istruzione n.a.c.
- 10. - PROTEZIONE SOCIALE
  - 10.1 - Malattia e invalidità
    - 10.1.1 - Malattia
    - 10.1.2 - Invalidità
  - 10.2 - Vecchiaia
    - 10.2.1 - Vecchiaia
  - 10.3 - Superstiti
    - 10.3.1 - Superstiti
  - 10.4 - Famiglia
    - 10.4.1 - Famiglia
  - 10.5 - Disoccupazione
    - 10.5.1 - Disoccupazione
  - 10.6 - Abitazioni
    - 10.6.1 - Abitazioni

## **Divisioni Gruppi Classi**

- 10.7 - Esclusione sociale n.a.c.
  - 10.7.1 - Esclusione sociale n.a.c.
- 10.8 - R&S per la protezione sociale
  - 10.8.1 - R&S per la protezione sociale
- 10.9 - Protezione sociale n.a.c.
  - 10.9.1 - Protezione sociale n.a.c.

## **Appendice B: La spesa per consumi finali delle Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie**

La Spesa per consumi finali delle ISP viene elaborata per produrre l'aggregato dei Consumi finali dei settori non market. Secondo l'ottica della produzione le spese sostenute sono state classificate secondo le branche di attività economica in cui tali istituzioni operano. Tali spese concorrono a formare i Consumi finali effettivi delle famiglie, per l'intero ammontare, per cui è stato necessario passare da una classificazione di branca ad una classificazione di tipo funzionale, e successivamente effettuare il raccordo con la classificazione relativa ai Consumi delle famiglie.

Analogamente a quanto avviene per le spese sostenute dai settori istituzionali delle Amministrazioni Pubbliche e delle Famiglie è possibile effettuare una classificazione funzionale delle spese, attraverso la COPNI.

La struttura di tale classificazione è analoga a quella della COFOG; sono previsti tre livelli di classificazione, articolati in 9 Divisioni (funzioni di 1° livello) (tabella 4), successivamente suddivise in Gruppi (funzioni di 2° livello) e poi in Classi (funzioni di 3° livello).

**Tabella 4 - COPNI**

<b>FUNZIONI DI 1° LIVELLO COPNI (DIVISIONI)</b>
1. Abitazioni
2. Sanità
3. Servizi ricreativi e culturali
4. Istruzione
5. Protezione sociale
6. Religione e culto
7. Partiti politici, associazioni sindacali e professionali
8. Protezione ambientale
9. Servizi non altrove classificati

## **Appendice C: Tavole statistiche**



<b>Spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche per funzione (valori in miliardi di lire)</b>											
<b>FUNZIONI</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Spesa per consumi collettivi</b>											
Servizi generali	31888	34109	34534	38049	39968	40557	43638	44544	45841	46964	48820
Difesa	18285	20027	21594	21246	21379	20095	20601	20285	20837	24051	25336
Ordine pubblico e sicurezza	26408	28363	29851	32319	34070	35393	39427	40499	41819	42181	43865
Affari economici	19681	21671	21949	22761	22893	24078	25407	26690	27476	27232	28458
Protezione dell'ambiente	1501	1989	2385	2460	2003	2080	2281	2907	3442	4750	5521
Abitazioni e assetto del territorio	3526	3664	3716	4055	3943	4227	4114	4590	4782	5367	5494
Sanità	729	789	783	895	551	628	663	687	707	876	857
Attività ricreative, culturali e di culto	524	530	582	500	599	634	763	728	735	799	865
Istruzione	1590	1510	1791	1823	1819	2020	1870	1852	2092	2365	1628
Protezione sociale	79	84	85	94	99	100	108	110	84	173	178
<b>Totale</b>	<b>104211</b>	<b>112736</b>	<b>117270</b>	<b>124202</b>	<b>127324</b>	<b>129812</b>	<b>138872</b>	<b>142892</b>	<b>147815</b>	<b>154758</b>	<b>161022</b>
<b>Spesa per consumi di tipo individuale</b>											
Sanità	79819	89885	92821	92477	92241	91211	98278	106214	109927	115746	123207
Attività ricreative, culturali e di culto	5209	5905	6021	6282	6399	6707	7265	8106	8077	7945	8096
Istruzione	67627	73003	76795	77059	77798	79210	86451	90498	93413	95718	97405
Protezione sociale	10074	10630	11433	11697	12534	12194	12953	13262	13533	14032	15918
<b>Totale</b>	<b>162729</b>	<b>179423</b>	<b>187070</b>	<b>187515</b>	<b>188972</b>	<b>189322</b>	<b>204947</b>	<b>218080</b>	<b>224950</b>	<b>233441</b>	<b>244626</b>
<b>Spesa totale per consumi finali</b>											
Servizi generali	31888	34109	34534	38049	39968	40557	43638	44544	45841	46964	48820
Difesa	18285	20027	21594	21246	21379	20095	20601	20285	20837	24051	25336
Ordine pubblico e sicurezza	26408	28363	29851	32319	34070	35393	39427	40499	41819	42181	43865
Affari economici	19681	21671	21949	22761	22893	24078	25407	26690	27476	27232	28458
Protezione dell'ambiente	1501	1989	2385	2460	2003	2080	2281	2907	3442	4750	5521
Abitazioni e assetto del territorio	3526	3664	3716	4055	3943	4227	4114	4590	4782	5367	5494
Sanità	80548	90674	93604	93372	92792	91839	98941	106901	110634	116622	124064
Attività ricreative, culturali e di culto	5733	6435	6603	6782	6998	7341	8028	8834	8812	8744	8961
Istruzione	69217	74513	78586	78882	79617	81230	88321	92350	95505	98083	99033
Protezione sociale	10153	10714	11518	11791	12633	12294	13061	13372	13617	14205	16096
<b>Totale</b>	<b>266940</b>	<b>292159</b>	<b>304340</b>	<b>311717</b>	<b>316296</b>	<b>319134</b>	<b>343819</b>	<b>360972</b>	<b>372765</b>	<b>388199</b>	<b>405648</b>

Spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche - analisi tra consumi collettivi e consumi di tipo individuale											
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Consumi Collettivi	104211	112736	117270	124202	127324	129812	138872	142892	147815	154758	161022
Consumi di tipo individuale	162729	179423	187070	187515	188972	189322	204947	218080	224950	233441	244626
<b>Spesa totale per Consumi Finali</b>	<b>266940</b>	<b>292159</b>	<b>304340</b>	<b>311717</b>	<b>316296</b>	<b>319134</b>	<b>343819</b>	<b>360972</b>	<b>372765</b>	<b>388199</b>	<b>405648</b>
<b>Composizione percentuale</b>											
Consumi Collettivi	39	38,6	38,5	39,8	40,3	40,7	40,4	39,6	39,7	39,9	39,7
Consumi di tipo individuale	61	61,4	61,5	60,2	59,7	59,3	59,6	60,4	60,3	60,1	60,3
<b>Spesa totale per Consumi Finali</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Variazione percentuale</b>											
Consumi Collettivi		108,2	104	105,9	102,5	102	107	102,9	103,4	104,7	104
Consumi di tipo individuale		110,3	104,3	100,2	100,8	100,2	108,3	106,4	103,2	103,8	104,8
<b>Spesa totale per Consumi Finali</b>		<b>109,4</b>	<b>104,2</b>	<b>102,4</b>	<b>101,5</b>	<b>100,9</b>	<b>107,7</b>	<b>105</b>	<b>103,3</b>	<b>104,1</b>	<b>104,5</b>

<b>Spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche (composizione percentuale)</b>											
<b>FUNZIONI</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Spesa per consumi collettivi</b>											
Servizi generali	30,7	30,1	29,4	30,6	31,3	31,1	31,5	31,2	31	30,3	30,5
Difesa	17,5	17,8	18,4	17,1	16,8	15,5	14,8	14,2	14,1	15,5	15,7
Ordine pubblico e sicurezza	25,3	25,2	25,5	26	26,8	27,3	28,4	28,3	28,3	27,3	27,2
Affari economici	18,9	19,2	18,7	18,3	18	18,5	18,3	18,7	18,6	17,6	17,7
Protezione dell'ambiente	1,4	1,8	2	2	1,6	1,6	1,6	2	2,3	3,1	3,4
Abitazioni e assetto del territorio	3,4	3,3	3,2	3,3	3,1	3,3	3	3,2	3,2	3,5	3,4
Sanità	0,7	0,7	0,7	0,7	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5
Attività ricreative, culturali e di culto	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Istruzione	1,5	1,3	1,5	1,5	1,4	1,6	1,3	1,3	1,4	1,5	1
Protezione sociale	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Spesa per consumi di tipo individuale</b>											
Sanità	49	50,1	49,6	49,3	48,8	48,3	48	48,7	48,9	49,6	50,4
Attività ricreative, culturali e di culto	3,2	3,3	3,2	3,4	3,4	3,5	3,5	3,7	3,6	3,4	3,3
Istruzione	41,6	40,7	41,1	41,1	41,2	41,8	42,2	41,5	41,5	41	39,8
Protezione sociale	6,2	5,9	6,1	6,2	6,6	6,4	6,3	6,1	6	6	6,5
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Spesa totale per consumi finali</b>											
Servizi generali	11,9	11,7	11,3	12,2	12,6	12,7	12,7	12,3	12,3	12,1	12
Difesa	6,8	6,9	7,1	6,8	6,8	6,3	6	5,6	5,6	6,2	6,2
Ordine pubblico e sicurezza	9,9	9,7	9,8	10,4	10,8	11,1	11,5	11,2	11,2	10,9	10,8
Affari economici	7,4	7,4	7,2	7,3	7,2	7,5	7,4	7,4	7,4	7	7
Protezione dell'ambiente	0,6	0,7	0,8	0,8	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	1,2	1,4
Abitazioni e assetto del territorio	1,3	1,3	1,2	1,3	1,2	1,3	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4
Sanità	30,3	31	30,8	30	29,3	28,8	28,8	29,6	29,7	30	30,6
Attività ricreative, culturali e di culto	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3	2,4	2,4	2,3	2,2
Istruzione	25,9	25,4	25,8	25,2	25,3	25,4	25,6	25,7	25,5	25,2	24,4
Protezione sociale	3,8	3,7	3,8	3,8	4	3,9	3,8	3,7	3,7	3,7	4
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche (variazioni percentuali)										
FUNZIONI	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Spesa per consumi collettivi</b>										
Servizi generali	107	101,2	110,2	105	101,5	107,6	102,1	102,9	102,4	104
Difesa	109,5	107,8	98,4	100,6	94	102,5	98,5	102,7	115,4	105,3
Ordine pubblico e sicurezza	107,4	105,2	108,3	105,4	103,9	111,4	102,7	103,3	100,9	104
Affari economici	110,1	101,3	103,7	100,6	105,2	105,5	105	102,9	99,1	104,5
Protezione dell'ambiente	132,5	119,9	103,1	81,4	103,8	109,7	127,4	118,4	138	116,2
Abitazioni e assetto del territorio	103,9	101,4	109,1	97,2	107,2	97,3	111,6	104,2	112,2	102,4
Sanità	108,2	99,2	114,3	61,6	114	105,6	103,6	102,9	123,9	97,8
Attività ricreative, culturali e di culto	101,1	109,8	85,9	119,8	105,8	120,3	95,4	101	108,7	108,3
Istruzione	95	118,6	101,8	99,8	111,1	92,6	99	113	113	68,8
Protezione sociale	106,3	101,2	110,6	105,3	101	108	101,9	76,4	206	102,9
<b>Totale</b>	<b>108,2</b>	<b>104</b>	<b>105,9</b>	<b>102,5</b>	<b>102</b>	<b>107</b>	<b>102,9</b>	<b>103,4</b>	<b>104,7</b>	<b>104</b>
<b>Spesa per consumi di tipo individuale</b>										
Sanità	112,6	103,3	99,6	99,7	98,9	107,7	108,1	103,5	105,3	106,4
Attività ricreative, culturali e di culto	113,4	102	104,3	101,9	104,8	108,3	111,6	99,6	98,4	101,9
Istruzione	107,9	105,2	100,3	101	101,8	109,1	104,7	103,2	102,5	101,8
Protezione sociale	105,5	107,6	102,3	107,2	97,3	106,2	102,4	102	103,7	113,4
<b>Totale</b>	<b>110,3</b>	<b>104,3</b>	<b>100,2</b>	<b>100,8</b>	<b>100,2</b>	<b>108,3</b>	<b>106,4</b>	<b>103,2</b>	<b>103,8</b>	<b>104,8</b>
<b>Spesa totale per consumi finali</b>										
Servizi generali	107	101,2	110,2	105	101,5	107,6	102,1	102,9	102,4	104
Difesa	109,5	107,8	98,4	100,6	94	102,5	98,5	102,7	115,4	105,3
Ordine pubblico e sicurezza	107,4	105,2	108,3	105,4	103,9	111,4	102,7	103,3	100,9	104
Affari economici	110,1	101,3	103,7	100,6	105,2	105,5	105	102,9	99,1	104,5
Protezione dell'ambiente	132,5	119,9	103,1	81,4	103,8	109,7	127,4	118,4	138	116,2
Abitazioni e assetto del territorio	103,9	101,4	109,1	97,2	107,2	97,3	111,6	104,2	112,2	102,4
Sanità	112,6	103,2	99,8	99,4	99	107,7	108	103,5	105,4	106,4
Attività ricreative, culturali e di culto	112,2	102,6	102,7	103,2	104,9	109,4	110	99,8	99,2	102,5
Istruzione	107,7	105,5	100,4	100,9	102	108,7	104,6	103,4	102,7	101
Protezione sociale	105,5	107,5	102,4	107,1	97,3	106,2	102,4	101,8	104,3	113,3
<b>Totale</b>	<b>109,4</b>	<b>104,2</b>	<b>102,4</b>	<b>101,5</b>	<b>100,9</b>	<b>107,7</b>	<b>105</b>	<b>103,3</b>	<b>104,1</b>	<b>104,5</b>

## Bibliografia

- Biggeri L. (1983), *Dai consumi privati e pubblici al consumo allargato*, ISTAT (1983), Studi statistici sui consumi, Annali di Statistica, serie IX, vol.3.
- Bovolenta E. (1983), *Il consumo allargato: analisi teorica e prime valutazioni statistiche per il periodo 1970-1977 in Italia*, Istat (1983), Studi statistici sui consumi, Annali di Statistica, Serie IX, vol.3, Roma.
- Buti M., Franco D., Pench L., (a cura di) 1999, *Il welfare state in Europa: la sfida della riforma*, Il Mulino, Bologna
- Carobene, S. (1999), *La nuova classificazione del Bilancio dello Stato e la traduzione in italiano della COFOG*, Documenti ISTAT n. 13/1999
- Collesi D., (2000) a cura di, *La distinzione market - non market*, relazione presentata al seminario ISTAT La nuova contabilità nazionale, gennaio 2000
- Collesi, D. (2000), *Individual consumption provided to households by General Government*, STD/NA(2000),8, paper presentato a OECD meeting on National Accounts, Paris, september 2000
- Collesi D., Di Leo F. (2000), *Spesa per consumi e consumi individuali – Nuovi strumenti per una misura del benessere delle famiglie e delle funzioni delle AP*, relazione presentata al seminario ISTAT La nuova contabilità nazionale, gennaio 2000
- EUROSTAT (1995), *Sistema europeo dei conti 1995*, L-2920 Luxembourg.
- Guerrucci, D. (2000), *La redistribuzione del reddito nei nuovi conti della protezione sociale*, relazione presentata al seminario ISTAT La nuova contabilità nazionale, gennaio 2000
- Anne Harrison, (1999) *Making services visible*, STD/NA (99)26 paper presentato a OECD meeting on National Accounts, Paris, september 1999
- ISTAT (1999), *Il Conto Economico delle Amministrazioni Pubbliche secondo il SEC 1995*, Rapporto Annuale, La situazione del Paese nel 1998, ISTAT 1999.
- Malizia R., Collesi D., Guerrucci D. (1997), *Proposta di definizione dell'universo di riferimento del settore istituzionale S.13 Amministrazioni Pubbliche*, Rapporto finale del Gruppo di lavoro avente il compito di classificare per settore e sottosectore istituzionale le unità statistiche, secondo i criteri stabiliti dal SEC95, sottogruppo Amministrazioni Pubbliche, Istat, Direzione Centrale della Contabilità Nazionale, Roma
- Malizia R., (2000), *Il nuovo conto delle Amministrazioni Pubbliche ed il lavoro di revisione dei conti per settore istituzionale*, relazione presentata al seminario ISTAT La nuova contabilità nazionale, gennaio 2000
- OECD (1998), "SNA93 Classifications (COICOP, COPNI, COFOPG)", STD/NA/RD(98)10, Paris.
- United Nations Statistical Office(1980), *Classification of Function of Government*, Series M, No. 70, New York
- UNITED NATIONS; EUROSTAT, IMF, WORLD BANK (1993), *System of National Accounts 1993*, Brussels, Luxembourg, New York, Paris, Washington D.C.