

FONTI E METODOLOGIE
PER UN'ANALISI QUANTITATIVA DELLA SPESA PUBBLICA ITALIANA

DANIELA COLLESI

pubblicazione internet realizzata con contributo della



società italiana di economia pubblica

dipartimento di economia pubblica e territoriale – università di pavia

Fonti e metodologie per un'analisi quantitativa della spesa pubblica italiana

(versione provvisoria)

Daniela Collesi *

Indice

Introduzione	3
1. La rappresentazione della finanza pubblica all'interno dei conti nazionali.....	3
2. La definizione dell'universo di riferimento	6
3. I principali regolamenti per le statistiche di finanza pubblica	10
3.1 Metodologie	10
3.2 Trasmissione dei dati	11
3.3 Aspetti statistici legati alla procedura EDP.....	11
4. Definizione di spesa pubblica secondo il regolamento CE 1500/2000.....	12
4. Definizione tradizionale di spesa pubblica	17
5. Il raccordo tra le definizioni di spesa	23
6. Spesa consolidata, non consolidata e spesa per sottosettori.....	25
7. Un confronto tra le due definizioni di spesa per quanto riguarda la classificazione funzionale....	27
8. Prova di ricostruzione della spesa nella nostra versione tradizionale anche per gli altri paesi.....	29
9. La spesa secondo le statistiche GFS del FMI	31

Primo ricercatore Istat, Direzione Centrale della Contabilità Nazionale – Statistiche Finanza Pubblica

Le opinioni espresse in questo lavoro sono esclusivamente dell'autore e non impegnano l'Istituto di appartenenza

Introduzione

L'utilizzazione delle risorse pubbliche costituisce un tema ricorrente sia nel dibattito a carattere accademico che nell'ambito decisionale della politica economica.

Il tema della qualità della spesa pubblica è alla base della richiesta di maggiori informazioni e ha mosso i lavori di vari gruppi operanti in seno alla Commissione UE. Dal 2003, per l'implementazione delle strategie delineate dal Consiglio europeo attraverso la c.d. Strategia di Lisbona, sono state evidenziate numerose esigenze conoscitive da parte dell'Unione Europea Monetaria relative alla qualità della finanza pubblica. Di tale problematica è stato investito direttamente il Comitato di Politica Economica (EPC) della Commissione Europea attraverso uno specifico Gruppo di lavoro sulla qualità della spesa pubblica, che al termine della sua fase di indagine conoscitiva ha espresso la necessità di avere a disposizione delle analisi di dettaglio¹ più ampie di quelle disponibili al momento.

Non va dimenticato, inoltre, come l'oggetto della cosiddetta spending review, esperimento già riuscito in altri paesi quali Australia e UK, sia rappresentato da una rivisitazione delle decisioni di spesa e della sua riallocazione al fine di operare una più efficiente gestione delle risorse.

Questo lavoro si pone l'obiettivo di fare chiarezza su alcune misure statistiche della spesa pubblica, alle quali si fa correntemente riferimento, in base ai criteri a cui esse rispondono. Occorre ricordare, inoltre, che esistono definizioni "esaustive" di spesa pubblica, che costituiscono il nostro principale riferimento, e poi ci sono definizioni di spesa pubblica "tematiche", o parziali, in quanto fanno riferimento a particolari aspetti della spesa e sono utilizzate nell'ambito dei conti satellite dei conti nazionali. Un solo esempio valga per tutti: la classificazione COFOG, con tutti i limiti che essa ha, principalmente legati al fatto di costituire una nomenclatura che deve essere valida a livello internazionale e che di conseguenza può non conformarsi in pieno alle singole realtà nazionali, costituisce una nomenclatura "esaustiva" al cui interno la spesa per una specifica funzione, quale può essere quella ambientale, per quanto possa non essere colta nella sua migliore accezione e completezza, risulta coerente con la spesa sostenuta per le altre funzioni mentre, forse, altrettanto non può dirsi per le classificazioni specialistiche².

1. La rappresentazione della finanza pubblica all'interno dei conti nazionali

Il conto economico delle amministrazioni pubbliche³ costituisce uno dei prodotti dei conti nazionali e, in quanto tale, risulta in essi pienamente integrato. Questo vale sia per la rappresentazione che fa riferimento ad un'ottica di branca/prodotto, secondo la quale il settore pubblico⁴ viene considerato un produttore al pari degli altri operatori presenti nel sistema, che nell'ottica dei settori istituzionali che costituisce il principale riferimento per questo lavoro in quanto mette in relazione l'attività dell'operatore pubblico con il resto del sistema economico, cioè gli altri settori istituzionali.

¹ In seguito a tale richiesta l'Eurostat ha definito e trasmesso ai Paesi membri un questionario per delineare in maniera approfondita le problematiche legate alla classificazione funzionale, alle fonti dei dati e alle tecniche di compilazione. Successivamente, nel corso del 2005, è stata istituita una Task Force dedicata ad approfondire queste tematiche al fine di individuare problemi comuni e modalità di risoluzione condivise. Con l'approvazione del Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che emenda il SEC95 (Reg. 2223/1996) per quanto riguarda il programma di trasmissione annuale SEC95, non è stato possibile rendere obbligatoria la compilazione delle statistiche della spesa pubblica per funzione al 2° livello. Tale esigenza di maggiori informazioni è stata richiamata in diverse occasioni, tra cui figura proprio la nota introduttiva al regolamento suddetto, dove viene esplicitamente ricordato che, pur non essendo possibile inserire alcune modifiche al programma di trasmissione, l'ampliamento delle analisi sulla spesa pubblica per funzione è esplicitamente richiesto dal Parlamento europeo.

² La CEPA, prevede l'esistenza di spese congiunte, che nella COFOG risulterebbero a cavallo tra due funzioni di primo livello. Per ulteriori approfondimenti fare riferimento a Istat, Il calcolo della spesa pubblica per la protezione dell'ambiente, Metodi e norme n. 33, 2006.

³ In questo lavoro qualunque riferimento metodologico al conto economico delle Amministrazioni pubbliche, sia nel formato tradizionale che secondo il regolamento UE 1500/2000, va inteso nella versione consolidata, ove non espressamente indicato in maniera diversa. Si precisa inoltre che la spesa pubblica, e le sue componenti richiamate a vario titolo nel testo, sono sempre espresse a prezzi correnti.

⁴ La definizione di settore pubblico usata in questo lavoro corrisponde all'accezione usata nei conti nazionali. È sinonimo, quindi, del settore istituzionale delle Amministrazioni pubbliche.

In generale è possibile rappresentare l'attività degli operatori economici, o dei settori istituzionali che li raggruppano, attraverso la descrizione delle loro attività nelle varie fasi del circuito del reddito, a partire dalla sua formazione e distribuzione primaria, passando poi per la redistribuzione e l'impiego del reddito disponibile, la formazione del risparmio e l'accumulazione della ricchezza.

Questa tipologia di rappresentazione è possibile per tutti i settori istituzionali⁵ in cui è, convenzionalmente, diviso il sistema economico. Particolarmente rilevante risulta la rappresentazione dell'attività dell'operatore pubblico in quanto esso costituisce, a fini statistici, un punto di riferimento per la maggiore affidabilità delle informazioni di base disponibili⁶ per la quantificazione di alcuni rapporti che intercorrono con gli altri settori istituzionali, per i quali risultano carenti le fonti informative.

Nell'ottica istituzionale la rappresentazione dell'attività di ciascun settore può avvenire facendo ricorso alla sequenza dei conti a cascata⁷ o presentando un conto in versione semplificata a due sezioni attraverso l'elencazione separata delle uscite e delle entrate, insieme ai saldi rappresentativi dell'attività complessiva. Ai fini di tale rappresentazione è, quindi, necessario individuare con precisione le operazioni che costituiscono, rispettivamente le uscite e le entrate delle Amministrazioni pubbliche.

L'operatore pubblico nell'accezione dei conti nazionali è definito come il settore che "comprende tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese" (Sec95 par. 2.68). Come tale risulta rilevante il suo ruolo di soggetto consumatore di risorse attraverso l'aggregato Spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche⁸. Nel Sec95 vengono utilizzati due concetti di consumi finali:

- spesa per consumi finali (P3)
- consumi finali effettivi (P4)

Il concetto di spesa per consumi finali è legato al settore istituzionale che sostiene tale spesa per beni e servizi di consumo. I consumi finali effettivi fanno, invece, riferimento all'acquisizione di beni e servizi di consumo da parte di un settore. La pubblica amministrazione risulta quindi il settore che sostiene tutta la spesa per consumi finali pubblici, il cui godimento risulta però andare in parte a favore delle famiglie, relativamente alla fruizione dei servizi individuali. Infatti la spesa per consumi finali può essere destinata a consumi di tipo individuale e a consumi di tipo collettivo, dove questi ultimi sono forniti simultaneamente a tutti i membri della collettività o a particolari categorie della collettività, la cui fruizione non richiede l'esplicito assenso o l'attiva partecipazione degli individui in questione.

Il contributo che le Amministrazioni pubbliche portano alla formazione del Prodotto interno lordo, rappresentato dal lato degli impieghi dalla Spesa per consumi finali, costituisce, quindi, un aggregato fondamentale per la rappresentazione del ruolo del settore pubblico nelle statistiche di contabilità nazionale.

Di conseguenza la spesa pubblica, rappresentata coerentemente con il quadro macroeconomico del Pil, ha come punto di partenza proprio la spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche, a cui vanno aggiunte le spese che riguardano le altre fasi dei conti del reddito e dell'accumulazione della ricchezza.

⁵ I settori istituzionali secondo cui è partizionata l'economia nazionale sono: Imprese non finanziarie (S.11), Imprese finanziarie (S.12), Amministrazioni pubbliche (S.13), Famiglie (S.14) e Istituzioni sociali senza fini di lucro (S.15).

⁶ A tale proposito si veda anche Blades, Lequiller (2006) Understanding National accounts, OECD.

⁷ La sequenza dei conti a cascata permette la descrizione delle varie fasi della produzione, distribuzione e redistribuzione del reddito e accumulazione della ricchezza, attraverso anche la presentazione dei saldi significativi per le varie fasi.

⁸ Una precisazione di tipo terminologico si rende necessaria 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, che figurava con tale dizione anche nel conto delle risorse e degli impieghi. 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, a partire dall'applicazione del Sec95 e quindi dalle statistiche pubblicate dal 1999 in avanti, parlando di consumi collettivi delle AAPP si farebbe riferimento alla parte di spesa relativa ai consumi puramente collettivi, definiti nel prosieguo del testo, che rappresenterebbero, quindi, una sola parte dei consumi collettivi secondo il SEC79.

Conto economico delle risorse e degli impieghi (valori a prezzi correnti)

AGGREGATI	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RISORSE																	
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	701,352	765,806	805,682	829,758	877,708	947,339	1,003,778	1,048,766	1,091,361	1,127,091	1,191,057	1,248,648	1,295,226	1,335,354	1,390,539	1,423,048	1,475,401
Importazioni di beni e servizi fob	133,456	136,350	148,241	151,161	170,670	207,819	201,383	224,081	241,287	254,887	311,107	321,125	320,776	320,512	342,791	371,780	422,843
Totale	834,808	902,156	953,923	980,919	1,048,378	1,155,157	1,205,161	1,272,847	1,332,649	1,381,978	1,502,164	1,569,773	1,616,002	1,655,866	1,733,329	1,794,828	1,898,244
IMPIEGHI																	
Consumi nazionali	543,267	596,426	633,887	647,520	683,380	723,450	764,518	805,307	843,646	880,028	933,427	974,537	1,009,106	1,051,968	1,091,458	1,130,291	1,174,481
Spesa delle famiglie residenti	399,437	438,537	468,858	478,885	511,270	550,040	577,896	609,736	642,352	670,749	709,830	733,562	755,855	784,333	810,148	834,264	869,209
Spesa delle Amministrazioni pubbliche e delle Isp (a)	143,831	157,890	165,029	168,635	172,110	173,410	186,622	195,571	201,295	209,280	223,597	240,974	253,250	267,635	281,310	296,027	305,272
- Spesa delle Amministrazioni pubbliche	141,216	154,899	162,000	165,630	168,997	170,151	183,262	192,081	197,670	205,469	219,728	236,857	248,783	262,942	276,234	290,636	299,512
- Spesa per consumi di tipo individuale delle Amministrazioni pubbliche	84,499	93,124	97,142	97,900	98,343	98,277	106,052	112,261	115,325	119,311	129,023	140,231	146,901	152,993	159,853	169,690	175,377
- Spesa per consumi collettivi delle Amministrazioni pubbliche	56,717	61,775	64,858	67,730	70,654	71,874	77,210	79,820	82,345	86,158	90,705	96,626	101,882	109,949	116,381	120,946	124,135
- Spesa delle Istituzioni sociali private senza scopo di lucro al servizio delle famiglie	2,615	2,991	3,029	3,005	3,113	3,259	3,360	3,490	3,625	3,811	3,869	4,117	4,467	4,693	5,076	5,391	5,760
Investimenti fissi lordi	154,722	165,873	170,059	156,310	162,352	180,586	190,153	198,380	210,550	221,299	242,028	253,778	270,889	271,776	285,084	292,621	306,605
Investimenti fissi netti	57,698	59,658	56,178	35,398	34,675	44,441	45,952	46,867	52,441	56,614	67,794	70,505	77,607	70,430	73,172	70,397	74,934
Ammortamenti	97,024	106,216	113,881	120,913	127,677	136,145	144,201	151,513	158,109	164,685	174,234	183,273	193,282	201,346	211,912	222,223	231,672
Variazioni delle scorte	1,042	1,837	1,680	- 579	1,043	6,331	921	3,331	1,965	3,033	661	1,465	1,070	2,435	1,629	- 1,191	3,672
Oggetti di valore	950	921	889	821	1,135	987	1,322	1,308	1,625	1,778	3,800	1,730	1,718	1,773	2,308	2,377	2,754
Esportazioni di beni e servizi fob	134,826	137,099	147,409	176,847	200,468	243,804	248,248	264,522	274,862	275,840	322,248	338,264	333,219	327,913	352,851	370,731	410,732
Totale	834,808	902,157	953,923	980,919	1,048,378	1,155,157	1,205,161	1,272,847	1,332,648	1,381,978	1,502,164	1,569,773	1,616,002	1,655,866	1,733,329	1,794,828	1,898,244

(a) Isp = Istituzioni sociali private senza scopo di lucro al servizio delle famiglie

Spesa per consumi finali della Pubblica Amministrazione

FUNZIONI	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Spesa per consumi collettivi																	
Servizi generali	18,170	19,639	20,396	21,415	22,839	23,288	25,248	26,232	27,067	28,710	30,941	33,826	36,629	39,278	41,332	43,360	43,467
Difesa	9,860	10,783	11,701	11,528	11,553	10,903	11,133	10,935	11,184	12,301	12,992	13,992	15,718	18,158	19,408	20,032	20,787
Ordine pubblico e sicurezza	13,723	14,742	15,568	16,812	17,728	18,431	20,546	21,171	21,751	21,750	22,664	23,057	23,622	24,864	26,241	26,755	27,712
Affari economici	9,673	10,755	11,174	11,593	11,897	12,425	13,004	13,411	14,048	14,251	14,744	15,784	15,801	16,706	17,580	18,710	19,736
Protezione dell'ambiente	1,183	1,334	1,339	1,546	1,671	1,696	1,631	1,760	1,799	2,262	2,336	2,790	2,915	3,338	3,554	3,890	3,991
Abitazioni e assetto del territorio	2,802	3,060	3,226	3,341	3,447	3,605	4,003	4,499	4,584	4,935	5,074	5,250	5,369	5,600	5,866	5,995	6,221
Sanità	436	489	493	468	434	427	445	536	585	664	558	619	577	647	790	805	837
Attività ricreative, culturali e di culto	387	453	420	468	536	519	582	566	572	604	651	611	610	615	672	704	757
Istruzione	379	406	419	426	409	437	472	556	590	538	606	564	511	599	777	550	474
Protezione sociale	104	114	122	133	140	143	146	154	165	143	139	133	130	144	161	145	153
Totale	56,717	61,775	64,858	67,730	70,654	71,874	77,210	79,820	82,345	86,158	90,705	96,626	101,882	109,949	116,381	120,946	124,135
Spesa per consumi di tipo individuale																	
Servizi generali	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Difesa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ordine pubblico e sicurezza	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Affari economici	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protezione dell'ambiente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Abitazioni e assetto del territorio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sanità	41,294	46,528	48,068	47,920	47,794	47,161	50,750	54,951	56,910	59,582	66,887	73,868	77,976	80,512	88,464	94,111	99,519
Attività ricreative, culturali e di culto	2,577	2,859	2,931	3,143	3,167	3,347	3,652	3,987	3,913	3,870	4,087	4,342	4,581	4,586	4,786	5,178	5,188
Istruzione	35,075	37,819	39,793	40,285	40,347	40,866	44,257	45,591	46,667	47,612	48,772	51,526	53,458	56,433	54,922	58,535	58,354
Protezione sociale	5,553	5,918	6,350	6,552	7,035	6,903	7,393	7,732	7,835	8,247	9,277	10,495	10,886	11,462	11,681	11,866	12,316
Totale	84,499	93,124	97,142	97,900	98,343	98,277	106,052	112,261	115,325	119,311	129,023	140,231	146,901	152,993	159,853	169,690	175,377

In maniera complementare ad esso è possibile rappresentare le uscite pubbliche in base all'elenco delle spese, individuate attraverso il SEC95 e sue successive modifiche e integrazioni come specificato successivamente, necessarie per calcolare il deficit pubblico valido ai fini delle valutazioni di politica economica, trattato di Maastricht e annessi. Come anche rilevato da autorevoli osservatori⁹ esistono, infatti, diversi modi per definire la spesa pubblica complessiva, a seconda che la spesa per consumi finali sia o meno inclusa.

Queste due rappresentazioni alternative della spesa pubblica, che non sono tra loro “concorrenti”, rispondono, quindi, a due diverse visioni della finanza pubblica:

- la prima, quella dell’ottica dei conti nazionali, parte dall’impatto della spesa per consumi della pubblica amministrazione sulla domanda aggregata,
- la seconda che fa riferimento principalmente alle spese pubbliche ed è orientata all’impatto della spesa per la politica economica in un’ottica di tipo GFS¹⁰.

Nelle statistiche GFS la spesa per consumi finali non costituisce un addendo della spesa ma occorre, piuttosto, operare una riconciliazione tra le varie operazioni elencate per arrivare a determinarla in maniera esplicita.

2. La definizione dell’universo di riferimento

Propedeutica alle diverse definizioni di spesa è la delimitazione dell’universo di riferimento che per le statistiche relative al settore delle Amministrazioni pubbliche, è basata sull’elenco pubblicato¹¹ dall’Istat annualmente sulla Gazzetta Ufficiale.

La definizione dell’universo delle AP è stato oggetto di notevoli cambiamenti in occasione del passaggio dal Sec79 al Sec95¹².

Il Sec95, pur conservando nella definizione di Amministrazione pubblica (AP) la caratteristica di soggetti produttori di servizi non destinabili alla vendita (non market), ha operato una distinzione delle unità produttive fra market e non market basata per alcuni versi ancora su un criterio convenzionale, ma certamente più significativo da un punto di vista economico.

Tale distinzione è basata sul confronto fra ricavi e costi di produzione e si applica a tutte le unità presenti nel sistema, indipendentemente dal settore di attività in cui operano; è stata cioè abbandonata la convenzione presente nel precedente Sec79, secondo cui alcune branche di attività economica erano a priori definite come market, altre come non market¹³.

Nel Sec95 risulta ben chiaro che le caratteristiche che individuano le Amministrazioni pubbliche sono prevalentemente di natura economica, ma non sempre coincidono con quelle che individuano le Istituzioni pubbliche che rispondono unicamente ad un criterio giuridico. I due insiemi, pur se per la maggior parte si sovrappongono, non sono coincidenti.

A partire dalla Legge Finanziaria per il 2004, la rilevanza di tale elenco è diventata sempre maggiore in quanto sono state introdotte alcune norme che, con l’obiettivo di contenere il deficit, hanno posto dei vincoli di spesa indicando come destinatari della norma proprio i soggetti pubblici inseriti nell’elenco utilizzato dall’Istat (Lista S.13) per la costruzione del Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche.

Per rendere ancora più vincolanti tali provvedimenti, in base l’articolo 1, comma 5, della legge n. 311/2004 (Finanziaria 2005) l’Istat è stato obbligato a pubblicare annualmente sulla G.U. la Lista S13¹⁴.

⁹ Si faccia riferimento a BCE (2007) e Blades e Lequiller (2006).

¹⁰ La presentazione dei conti definita “tipo GFS” fa riferimento alla presentazione delle tavole secondo gli schemi che, per primo, ha utilizzato il Fondo Monetario Internazionale nel manuale Government Finance Statistics.

¹¹ Tale elenco delle Amministrazioni pubbliche, oltre ad essere utilizzato dall’Istat per le proprie elaborazioni, utilizzato anche come riferimento di norme prodotte dal Ministero dell’economia per propri fini istituzionali.

¹² L’Istat, fin dall’introduzione del Sec95 si è attenuta ad adottare la definizione di Settore delle Amministrazioni pubbliche, secondo i § 2.68 e § 2.69 e i criteri contenuti nella Parte I del Manuale sul deficit e sul debito pubblico. Nel 1996 fu costituito un apposito gruppo di lavoro, per il monitoraggio e delle decisioni prese in passato sulla classificazione delle AP. Con tale verifica, pur se la maggior parte delle unità sono state confermate come AP, applicando il nuovo criterio alcune unità sono state escluse. Dal 1996, anno di introduzione del Sec95, l’Istat ha provveduto ad aggiornare la Lista delle AP (Lista S13) utilizzando le informazioni e i dati provenienti dalle diverse fonti disponibili: rilevazioni Istat sulle contabilità delle Amministrazioni locali, censimento delle imprese e istituzioni, archivi amministrativi dei Ministeri, bilanci consuntivi, statuti, convenzioni, contratti di servizio.

¹³ La produzione non market riguardava soltanto i servizi pubblici generali, l’istruzione e la sanità.

¹⁴ La prima pubblicazione sulla GU è stata effettuata nel n. 175 del 29 luglio 2005, seguita dall’aggiornamento pubblicato sulla G.U. n 174 del 28 luglio 2006. La più recente pubblicazione della lista è apparsa sulla G.U. n 176 del 31 luglio 2007.

Stante la non coincidenza tra il criterio economico di classificazione e quello giuridico, l'utilizzo della Lista S13 per l'applicazione di provvedimenti di politica economica ha suscitato numerose contestazioni, soprattutto nei casi in cui la normativa che governa le unità istituzionali inserite nella Lista S13 è di natura privata; la progressiva esternalizzazione di servizi da parte dello Stato e delle Autonomie locali ha determinato l'intensificazione del fenomeno.

Generalmente gli elementi più importanti per una corretta classificazione riguardano il controllo da parte delle AP e la natura market o non market dell'attività svolta.

L'utilizzazione di un elenco delle Amministrazioni pubbliche costituisce una lunga tradizione come riportato già in Greco (1983) "per meglio comprendere il contenuto del settore in esame si è provveduto a compilare un elenco delle amministrazioni che vi appartengono, elenco avente la caratteristica (...di essere...) una lista di tipo aperto, comprendente tutti gli organismi che nel corso del tempo vengono via via istituiti, ed escludente invece gli enti successivamente soppressi per legge e anche quelli che, soppressi limitatamente a alcune attività, continuano a svolgere attività di natura privatistica".

Nelle tavole successive sono riportate, rispettivamente, la numerosità delle istituzioni facenti parte dell'universo delle Amministrazioni pubbliche e la rispettiva distribuzione percentuale della spesa per consumi finali, in base ad un raggruppamento per tipologia.

Unità istituzionali comprese nel settore delle Amministrazioni pubbliche

Sottosettore	Acronomo	Descrizione	Anni		
			2004	2005	2006
S1311	Stato	Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri, Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	29	29	31
S1311	EDR	Enti e Istituzioni di ricerca	87	50	49
S1311	EEN	Enti di regolazione dell'attività economica, Enti produttori di servizi economici, Autorità amministrative indipendenti e Enti a struttura associativa	33	33	33
S1311	ENA	Enti produttori di servizi assistenziali e culturali centrali	64	65	65
Totale S1311			213	177	178
S1313	REGIONI	Regioni e province autonome	22	22	22
S1313	PROVINCE	Province	100	104	104
S1313	UNIONE COMUNI	Unioni di comuni	258	282	282
S1313	COMUNI	Comuni	8.101	8.101	8.101
S1313	CAMCOM EEL	Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura	102	103	103
S1313	COMONT EEL	Comunità montane	368	356	355
S1313	ALTRI EEL	Enti ed Agenzie per il turismo, Enti regionali di sviluppo agricolo, Autorità portuali, Agenzie regionali sanità, Altri enti economici locali	202	198	198
S1313	ESL	Aziende sanitarie locali, Aziende ospedaliere, Policlinici e Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici	324	316	297
S1313	EAL	Università e istituti di istruzione universitaria pubblici, Enti per il diritto allo studio, Enti Parco, Enti regionali per la ricerca e per l'ambiente, Altri enti assistenziali, culturali locali	201	309	311
Totale S1313			9.678	9.791	9.773
S1314	EDP	Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale	28	27	27
Totale S13			9.919	9.995	9.978

Spesa per consumi finali P3 delle Amministrazioni pubbliche – distribuzione percentuale

Sottosettore	Acronomo	Descrizione	Anni		
			2004	2005	2006
S1311	Stato	Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri, Organi costituzionali e di rilievo costituzionale	39,03	38,73	37,66
S1311	EDR	Enti e Istituzioni di ricerca	0,89	0,90	0,89
S1311	EEN	Enti di regolazione dell'attività economica, Enti produttori di servizi economici, Autorità amministrative indipendenti e Enti a struttura associativa	1,94	1,94	1,98
S1311	ENA	Enti produttori di servizi assistenziali e culturali centrali	0,23	0,28	0,27
Totale S1311			42,09	41,85	40,81
S1313	Regioni	Regioni e province autonome	4,46	4,46	4,59
S1313	PROVINCE	Province	2,34	2,38	2,43
S1313	UNIONE COMUNI	Unioni di comuni	0,06	0,07	0,07
S1313	COMUNI	Comuni	12,95	12,77	12,81
S1313	CAMCOM EEL	Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura	0,22	0,21	0,21
S1313	COMONT EEL	Comunità montane	0,32	0,32	0,32
S1313	ALTRI EEL	Enti ed Agenzie per il turismo, Enti regionali di sviluppo agricolo, Autorità portuali, Agenzie regionali sanità, Altri enti economici locali	0,40	0,42	0,44
S1313	ESL	Aziende sanitarie locali, Aziende ospedaliere, Policlinici e Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici	31,53	31,85	32,69
S1313	EAL	Università e istituti di istruzione universitaria pubblici, Enti per il diritto allo studio, Enti Parco, Enti regionali per la ricerca e per l'ambiente, Altri enti assistenziali, culturali locali	3,58	3,70	3,64
Totale S1313			55,85	56,18	57,20
S1314	EDP	Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale	2,05	1,97	2,00
Totale S13			100,00	100,00	100,00

3. I principali regolamenti per le statistiche di finanza pubblica

Le statistiche, che costituiscono la base di decisioni rilevanti per la politica economica, devono assicurare un elevato livello di armonizzazione, come previsto dalla legislazione comunitaria. Per quanto riguarda la materia della finanza pubblica esiste un corpus normativo rilevante che mira ad assicurare la comparabilità della produzione statistica tra gli stati membri attraverso la produzione di statistiche armonizzate. Questa situazione tende a dare una significatività e affidabilità ai dati di finanza pubblica prodotti secondo gli schemi Sec95, forse maggiore rispetto alle statistiche derivanti dalla contabilità pubblica che hanno una diffusione meno estesa e, generalmente, non sono soggette a vincoli di armonizzazione a livello internazionale.

Le statistiche di finanza pubblica europee¹⁵ (European GFS) sono fondate su una serie di strumenti legali, riguardanti:

- le metodologie,
- la trasmissione dei dati,
- gli aspetti statistici legati alla Procedura sui Deficit Eccessivi (Procedura EDP).

I tre aspetti saranno analizzati facendo riferimento ai regolamenti rilevanti in tal senso.

3.1 Metodologie

Le norme fondamentali che regolano le statistiche sono basate sul SEC95, Regolamento CE n. 2223/96, che ha valore legale e fornisce i principi per la determinazione delle principali variabili di contesto macroeconomiche e per la costruzione dei conti dei settori istituzionali. Ad esempio, il conto delle risorse e degli impieghi, il cui saldo rilevante è costituito dal Pil, costituisce il risultato finale del processo di bilanciamento delle stime di contabilità nazionale secondo uno schema supply and use.

Il Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico costituisce il riferimento teorico e interpretativo delle regole del SEC95 applicate al settore delle amministrazioni pubbliche. Il Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico è stato pubblicato per la prima volta, a cura dell'Eurostat, nel 2000. Sono state effettuate successive integrazioni al manuale, e si prevede che esso costituirà anche nel futuro oggetto di ulteriori approfondimenti, dovuti all'emersione di nuove tematiche di interesse per la finanza pubblica. Le operazioni relative al settore delle Amministrazioni pubbliche per le quali sorgono problemi di trattamento contabile e/o di classificazione¹⁶ possono, infatti, costituire oggetto di specifici approfondimenti attraverso gruppi di lavoro ad hoc a cui partecipano i Paesi membri. I risultati finali dei gruppi di lavoro costituiscono poi la base per successivi nuovi capitoli del Manuale che vengono discussi presso i gruppi di lavoro Eurostat sui conti nazionali e sui conti finanziari e presentati al CMFB¹⁷ per riceverne il parere.

Il regolamento CE n. 2516/2000 del 7 novembre del 2000 del Parlamento Europeo e del Consiglio ha modificato i principi comuni del Sec95 in materia di imposte¹⁸ e contributi sociali definendo le modalità di contabilizzazione al fine di garantire confrontabilità e trasparenza tra gli Stati membri. Il successivo Regolamento CE 995/2001, attuativo del precedente, ha precisato in maniera dettagliata tutte le integrazioni e/o modifiche da apportare al Sec95 relative a imposte e contributi sociali.

Il Regolamento CE n. 2558/2001 ha modificato il SEC95 relativamente alla riclassificazione delle operazioni di swap di interessi e di forward rate agreement stabilendo che, per coerenza con quanto già presente sull'SNA93, tali flussi vanno considerati operazioni finanziarie e quindi registrati come strumenti finanziari derivati (vedere comma 4). D'altra parte è stato riconosciuto che è necessario riservare uno specifico trattamento a tali flussi per i dati trasmessi nell'ambito della procedura per i deficit eccessivi. Pertanto a tale

¹⁵ European Government Finance Statistics

¹⁶ Tra di esse si ricordano: apporti di capitale a imprese pubbliche, operazioni di cartolarizzazione, contratti di partnership pubblico-privato, classificazione dei fondi pensione, pagamenti una-tantum per le gestioni pensionistiche, trattamento delle spese militari legate a contratti a lungo termine per la fornitura di beni complessi, trattamento dei trasferimenti con l'Unione europea.

¹⁷ Comitato per le statistiche monetarie, finanziarie e di bilancia dei pagamenti

¹⁸ L'articolo 2 del suddetto regolamento recita, tra i principi generali, che "l'impatto delle imposte e dei contributi sociali registrati sull'accREDITAMENTO/indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche non include gli importi il cui incasso è improbabile. Di conseguenza, le imposte e i contributi sociali registrati nel sistema sulla base del fatto generatore hanno un impatto sull'accREDITAMENTO/indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche equivalente, in un arco di tempo ragionevole, ai corrispondenti importi effettivamente riscossi".

fine il trattamento contabile per Maastricht¹⁹ ritorna ad essere quello previsto nella formulazione originaria del Sec95, come riportato al comma 3 “i flussi di interessi scambiati tra due controparti nel quadro di qualsivoglia tipologia di contratto di swap e dei contratti di forward rate agreement sono stati considerati come operazioni non finanziarie registrate nei redditi da capitale alla voce Interessi”.

Nel 2002 è stato approvato un regolamento, CE n. 113/2002, che emendava il SEC95 per quanto concerne le classificazioni della spesa per funzioni²⁰ accogliendo il risultato finale del lavoro di revisione delle classificazioni operato in parallelo all'introduzione del SNA93 dalle principali istituzioni internazionali. Tale regolamento recepisce, tra l'altro, la struttura definitiva della nomenclatura COFOG, che si articola in 10 divisioni, raggruppamenti di 1° livello, rilevante per la classificazione della spesa pubblica. Risulta, inoltre, determinante il secondo livello della classificazione funzionale da utilizzare per l'analisi della spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche distinti in consumi di tipo individuale e consumi di tipo collettivo. Le altre classificazioni interessate dalle modifiche sono: la classificazione dei consumi individuali secondo la funzione (COICOP) e la classificazione delle funzioni delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (COPNI).

Il Regolamento CE 1500/2000 della Commissione del 10 luglio 2000, recante applicazione del regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio, definisce le spese e le entrate delle pubbliche amministrazioni, in quanto viene riconosciuto che nel Sec95 non vi è un esplicito “riferimento alle entrate e alle spese delle amministrazioni pubbliche, ma (...si...) fornisce il quadro per la loro identificazione con riferimento ad un elenco di categorie”. L'obiettivo di tale regolamento è la definizione delle entrate e delle spese delle amministrazioni pubbliche.

3.2 Trasmissione dei dati

La trasmissione dei dati è regolata dal c.d. Questionario di trasmissione Sec95 che presenta l'intero set di tavole di analisi dei dati previste dal Sec95 e dagli specifici approfondimenti relativi ai conti trimestrali, ai conti finanziari, ai conti pubblici, ai conti territoriali.

Viene stabilita la tempistica di trasmissione, insieme a un calendario di deroghe concesse ai paesi membri, che possono riguardare sia specifiche variabili e aggregati che intervalli temporali.

3.3 Aspetti statistici legati alla procedura EDP

Il Regolamento CE n. 3605/93 del Consiglio, e successive modificazioni e integrazioni, stabilisce i termini di trasmissione e le regole relative agli obblighi di notifica.

Il Regolamento CE n. 475/2000, che costituisce un emendamento del 3605/1993, modifica i termini di riferimento per l'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi (EDP), passando dal Sistema europeo dei conti economici integrati (SEC79) al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Reg 2223/1996 SEC95).

Successivamente con il Regolamento CE n. 351/2002, che modifica il Regolamento CE n. 3605/93 del Consiglio per quanto riguarda i riferimenti al SEC95, oltre a modifiche relative all'aggiornamento dei codici di riferimento del SEC95, viene stabilito, al punto 3, che le operazioni di swap di interessi e di forward rate agreement siano considerate interessi e, di conseguenza, incidano sul calcolo dell'indebitamento netto ai fini della procedura EDP, a differenza di quanto emendato con il Regolamento CE n. 2558/2001 stabilito nel SEC95.

A partire dall'anno 2006 con l'approvazione del Regolamento CE n. 2103/2005 sono state modificate le date delle due notifiche alla Commissione europea, posticipando entrambe di un mese; si è passati infatti dal 1° marzo al 1° aprile e dal 1° settembre al 1° ottobre. Le informazioni trasmesse alla Commissione europea in occasione della notifica sono utilizzate ai fini del monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, per verificare la loro congruenza rispetto agli obiettivi definiti da ciascun paese con il proprio programma di stabilità e crescita.

Costituisce, inoltre, riferimento per le statistiche di finanza pubblica il Code of Best practices, recente indicazioni sulla qualità dei dati di finanza pubblica prodotti dai paesi membri nell'ambito della procedura EDP, data la loro rilevanza per la Commissione europea per le valutazioni connesse al Trattato di Maastricht.

¹⁹ Nell'allegato a tale regolamento si definisce il Disavanzo pubblico ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi come il saldo contabile “indebitamento netto/accreditamento netto” del settore delle Amministrazioni pubbliche, compresi i flussi di pagamento di interessi risultanti da contratti di swap e di forward rate agreement. Questo saldo contabile è classificato con il codice EDPB9. A tal fine, gli interessi comprendono i suddetti flussi e sono classificati con il codice EDPD41.

²⁰ Si faccia riferimento alla UNSO (2000).

Per quanto riguarda i conti trimestrali non finanziari delle Amministrazioni pubbliche esistono specifici regolamenti²¹ che ricalcano, in buona sostanza, quanto previsto per le statistiche annuali.

4. Definizione di spesa pubblica secondo il regolamento CE 1500/2000

Il Regolamento 1500/2000 costituisce la base per la definizione standardizzata delle poste di entrata e di uscita del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche; è, quindi, utile analizzarlo con maggiore dettaglio.

Il trattato di Maastricht da mandato alla Commissione europea di sorvegliare la situazione di bilancio degli stati membri. A tal fine, attraverso i programmi di convergenza e di stabilità, l'obiettivo è quello di avere una migliore comprensione del saldo delle Amministrazioni pubbliche e della complessiva situazione di bilancio. Tale esigenza conoscitiva dovrebbe essere accompagnata da informazioni complementari in materia di entrate e di spese e, in questo senso, viene riconosciuto che il SEC95 non fa riferimento alle entrate e alle spese delle Amministrazioni pubbliche, ma fornisce soltanto il quadro per la loro identificazione con riferimento ad un elenco di categorie. Viene d'altro canto riconosciuta l'esigenza di apportare emendamenti al programma di trasmissione dei dati relativi ai conti nazionali in risposta alla necessità di trasmissione degli aggregati relativi alle entrate e spese delle Amministrazioni pubbliche. Il regolamento in questione fornisce, quindi, la definizione delle entrate e delle spese delle Amministrazioni pubbliche a integrazione delle transazioni in materia di beni e servizi (P) e delle transazioni distributive (D), e emenda il programma di trasmissione dei dati relativi ai conti nazionali.

Rilevante ai fini di questo lavoro risulta l'elenco delle spese delle Amministrazioni pubbliche che, negli schemi di contabilità nazionale (conti a cascata), sono registrate dal lato degli impieghi, ad eccezione dei contributi e dei trasferimenti in conto capitale (D.3 e D.9) che vengono registrate dal lato delle risorse con segno negativo.

²¹ Il regolamento CE n. 264/2000 del 3 febbraio 2000 della Commissione relativo all'attuazione del regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio definisce l'elenco e le principali caratteristiche delle categorie di operazioni del Sec 95 che tutti gli Stati Membri sono tenuti a trasmettere trimestralmente. Il regolamento CE n.1221/2002 del 10 giugno 2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio definisce il contenuto dei conti trimestrali non finanziari delle Amministrazioni Pubbliche dal lato delle spese e dal lato delle entrate, estendendo le categorie precedentemente previste nel regolamento CE n. 264/2000.

CODICE	DESCRIZIONE
P2	Consumi intermedi
P5	Investimenti lordi
D1	Redditi da lavoro dipendente
D29	Altre imposte sulla produzione
D3	Contributi alla produzione
D4	Redditi da capitale
D5	Imposte correnti sul reddito, sul patrimonio, ecc.
D62	Prestazioni sociali diverse dai trasferimenti sociali in natura
D631=D6311+D63121+D63131	Prestazioni sociali in natura corrispondenti a spese per prodotti forniti alle famiglie da produttori di beni e servizi destinabili alla vendita
D7	Altri trasferimenti correnti
D8	Rettifica per variazione dei diritti netti delle famiglie sulle riserve dei fondi pensione
D9	Trasferimenti in conto capitale
K2	Acquisizioni meno cessioni di attività non finanziarie non prodotte

La somma delle voci economiche sopra elencate costituisce, quindi, la spesa delle Amministrazioni pubbliche nell'accezione accolta dai Regolamenti europei:

$$TE = P2 + P5 + D1(P) + D29(P) + D3(P) + D4(P) + D5(P) + D62(P) + D631(P) + D7(P) + D8 + D9(P) + K2$$

Nella pratica delle statistiche le voci relative a D7 (Altri trasferimenti correnti) e D9 (Trasferimenti in conto capitale) vengono ulteriormente analizzate secondo il settore di contropartita che è destinatario del trasferimento. In questo senso si hanno, quindi:

CODICE	DESCRIZIONE
D73	Trasferimenti correnti tra Amministrazioni pubbliche
D74	Aiuti internazionali
D75I	Trasferimenti correnti diversi alle imprese
D75F	Trasferimenti correnti diversi alle famiglie
D75ISP	Trasferimenti correnti diversi alle istituzioni senza scopo di lucro
D75RDM	Trasferimenti correnti diversi al resto del mondo
D92I	Contributi agli investimenti alle imprese
D92EP	Contributi agli investimenti tra Amministrazioni pubbliche
D92F	Contributi agli investimenti alle famiglie
D92RDM	Contributi agli investimenti al resto del mondo
D99EP	Altri trasferimenti in c/capitale tra Amministrazioni pubbliche
D99I	Altri trasferimenti in c/capitale alle imprese
D99F	Altri trasferimenti in c/capitale alle famiglie
D99RDM	Altri trasferimenti in c/capitale al resto del mondo

Va sottolineato che il formato di presentazione delle spese e delle entrate delle Amministrazioni pubbliche secondo il Regolamento in questione, risulta vincolante per le trasmissioni dei dati da parte dei paesi membri all'Eurostat, organo statistico della Commissione europea. Le trasmissioni dei dati previste per quanto riguarda le statistiche di finanza pubblica sono diverse e riguardano sia i conti non finanziari del settore che i conti finanziari, a livello annuale e a livello trimestrale. Le tavole di trasmissione previste per il conto non finanziario a livello annuale riguardano:

- I principali aggregati del conto economico delle Amministrazioni pubbliche (Tavola 0200 del Questionario di trasmissione allegato al Sec95), da inviare 2 volte l'anno in corrispondenza con gli obblighi della Notifica EDP;
- Le imposte e contributi sociali per tipo e per sottosettore delle Amministrazioni pubbliche ricevente (Tavola 0900 del citato questionario), da inviare annualmente entro fine settembre insieme all'elenco dettagliato delle imposte ricevute dal paese e codificate secondo il Sec95;
- La spesa pubblica per funzioni (Tavole 11 del suddetto Questionario) da inviare entro la fine dell'anno; le analisi funzionali richieste a questo proposito si sono notevolmente ampliate con il passare del tempo. Allo stato attuale il questionario di trasmissione richiede, infatti, due tavole di analisi: una relativa al secondo livello della classificazione Cofog per l'intero settore delle Amministrazioni pubbliche e l'altra con l'analisi funzionale della spesa secondo il primo livello Cofog, sia per le Amministrazioni pubbliche nel loro complesso, facendo quindi riferimento alla spesa consolidata, che per sottosectori, considerando in questo caso la spesa non consolidata – funzionalizzando, di conseguenza, anche i trasferimenti, correnti e in conto capitale, e i redditi da capitale, prevalentemente interessi passivi, tra i sottosectori delle Amministrazioni pubbliche.

Per quanto riguarda il conto trimestrale non finanziario il formato di trasmissione ricalca da vicino la tavola relativa ai principali aggregati del conto economico delle Amministrazioni pubbliche. Nella tavola²² successiva viene riportato il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, costruito secondo le indicazioni del regolamento 1500/2000.

²² La tavola in oggetto corrisponde alla tavola 10 inclusa nella pubblicazione relativa alle statistiche in breve sui conti delle Amministrazioni pubbliche pubblicata sul sito web dell'Istat il 12 giugno 2007.

Tavola 2 Questionario Sec95: Conto economico consolidato delle AAPP

DESCRIZIONE	Relazioni	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Produzione	1=2+3	210,292	223,088	233,459	245,901	256,894	268,934	276,244
Produzione servizi destinabili alla vendita e Produzione di beni e servizi per uso proprio finale	2	11,920	11,581	12,031	11,075	11,605	11,341	11,099
Altra produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita	3=4+5	198,372	211,507	221,428	234,826	245,289	257,593	265,145
Vendite residuali	4	6,185	6,407	6,326	6,708	7,004	7,037	7,061
Altro	5	192,187	205,100	215,102	228,118	238,285	250,556	258,084
Produzione servizi destinabili alla vendita, Produzione di beni e servizi per uso proprio finale e Vendite residuali	6=2+4	18,105	17,988	18,357	17,783	18,609	18,378	18,160
Consumi intermedi	7	59,853	64,289	67,154	70,809	75,036	78,805	78,172
Valore aggiunto lordo	8=1-7	150,439	158,799	166,305	175,092	181,858	190,129	198,072
Ammortamenti	9	19,124	20,217	21,249	22,494	24,038	25,275	26,416
Valore aggiunto netto	10=8-9	131,315	138,582	145,056	152,598	157,820	164,854	171,656
Redditi da lavoro dipendente	11	124,306	131,647	137,621	144,749	149,861	156,608	162,999
Altre imposte sulla produzione - in uscita	12	7,351	7,677	8,154	8,633	8,959	9,344	9,977
Altri contributi alla produzione - in entrata	13	0	0	0	0	0	0	0
Risultato netto di gestione	14=10-11-12+13	-342	-742	-719	-784	-1,000	-1,098	-1,320
Imposte sulla produzione e sulle importazioni - in entrata	15	175,037	176,952	185,174	186,770	195,401	202,471	218,250
Redditi da capitale - in entrata	16	6,884	8,142	8,249	8,094	7,609	8,686	9,076
Contributi alla produzione - in uscita	17	14,097	15,156	14,450	14,213	14,328	12,963	13,539
Redditi da capitale - in uscita	18=19+20	75,925	79,028	73,483	69,098	66,926	66,648	68,165
Interessi passivi (a)	19	75,887	78,996	73,443	69,055	66,883	66,600	68,115
Utli distribuiti dalle società e Fitti di terreni e diritti di sfruttamento dei giacimenti - in uscita	20	38	32	40	43	43	48	50
Saldo netto dei redditi primari	21=14+15+16-17-18	91,557	90,168	104,771	110,769	120,756	130,448	144,302
Imposte correnti sul reddito, sul patrimonio, ecc. - in entrata	22	171,833	183,998	179,554	178,745	185,331	190,132	213,664
Contributi sociali - in entrata	23=24+25	147,985	153,823	161,275	168,776	175,965	183,434	192,038
- Contributi sociali effettivi	24	144,093	149,841	157,530	164,965	172,393	179,968	188,444
- Contributi sociali figurativi	25	3,892	3,982	3,745	3,811	3,572	3,466	3,594
Altri trasferimenti correnti - in entrata	26	14,856	16,482	16,449	15,474	19,600	16,795	17,458
Imposte correnti sul reddito, sul patrimonio, ecc. - in uscita	27	1,435	1,513	1,407	1,175	1,049	983	1,092
Prestazioni sociali diverse dai trasferimenti sociali in natura - in uscita	28	195,422	202,332	214,078	224,485	234,701	242,444	252,993
Prestazioni di sicurezza sociale sotto forma di rimborsi, Altre prestazioni di sicurezza sociali in natura e Prestazioni di assistenza sociale in natura - in uscita	29	27,541	31,757	33,681	34,824	37,949	40,080	41,428
Prestazioni sociali diverse dai trasferimenti sociali in natura e Prestazioni di sicurezza sociale sotto forma di rimborsi, Altre prestazioni di sicurezza sociali in natura e Prestazioni di assistenza sociale in natura - in uscita	30=28+29	222,963	234,089	247,759	259,309	272,650	282,524	294,421
Altri trasferimenti correnti - in uscita	31	13,288	14,111	16,774	19,456	20,692	21,751	21,839
Reddito disponibile netto	32=21+22+23+26-27-28-31	216,086	226,515	229,790	228,648	245,210	255,631	291,538
Spesa per consumi finali	33	219,728	236,857	248,783	262,942	276,234	290,636	299,512
Risparmio lordo	34=35+9	15,482	9,875	2,256	-11,800	-6,986	-9,730	18,442
Risparmio netto	35=32-33	-3,642	-10,342	-18,993	-34,294	-31,024	-35,005	-7,974
Trasferimenti in conto capitale - in entrata	36=37+38	5,044	3,469	5,667	22,290	12,180	5,849	4,472
- Imposte in conto capitale - in entrata	37	1,117	1,065	2,986	17,932	8,374	1,864	222
- Contributi agli investimenti e Altri trasferimenti in c/capitale - in entrata	38	3,927	2,404	2,681	4,358	3,806	3,985	4,250
Trasferimenti in conto capitale - in uscita	39	16,669	22,176	24,168	25,007	20,975	24,620	54,963
Investimenti fissi lordi	40	27,720	29,630	22,468	32,778	33,142	33,285	33,850
Acquisizioni meno cessioni di attività non finanziarie non prodotte	41	-13,575	271	296	24	332	124	168
Investimenti fissi lordi e Acquisizioni meno cessioni di attività non finanziarie non prodotte	42=40+41	14,145	29,901	22,764	32,802	33,474	33,409	34,018
Indebitamento (-) o Accreditamento (+) versione SEC95 (b)	43=34+36-39-42	-10,288	-38,733	-39,009	-47,319	-49,255	-61,910	-66,067
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	44=7+11+12+17+18+27+30+31+39+42	550,032	599,587	613,734	645,251	663,950	687,655	739,185
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	45=6+13+15+16+22+23+26+36	539,744	560,854	574,725	597,932	614,695	625,745	673,118
Interessi versione EDP (a)	46	75,561	78,764	71,519	68,350	65,694	64,213	67,552
Indebitamento (-) o Accreditamento (+) versione EDP (c)	47=43-46+19	-9,962	-38,501	-37,085	-46,614	-48,066	-59,523	-65,504

Come si può osservare dalla tavola precedente è possibile definire due diversi livelli di spesa pubblica a seconda che si consideri la definizione di interessi passivi valida ai fini della Notifica EDP o quella che risponde ai criteri del Sec95, come è stato precedentemente illustrato nel paragrafo sui principali regolamenti.

4. Definizione tradizionale di spesa pubblica

La definizione tradizionale di spesa pubblica ha quale punto di riferimento principale, come già premesso, la spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche. È opportuno, quindi, analizzare in dettaglio la composizione di questo aggregato chiave dei conti nazionali per comprenderne meglio l'impatto nelle diverse definizioni di spesa che costituiscono l'oggetto di questo lavoro.

La spesa per consumi finali delle Amministrazioni pubbliche risulta da un'identità contabile che a partire dalla produzione pubblica complessiva sottrae quegli elementi che non rimangono a carico delle AP per tre ragioni:

- non costituiscono consumi,
- la spesa è sostenuta da qualcun altro,
- si tratta di produzione vendibile.

Viene, inoltre, aggiunto l'acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market e offerti a titolo gratuito ai consumatori (le prestazioni sociali in natura).

In particolare per le AP la spesa per consumi finali comprende le seguenti due categorie:

- a) 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; tali servizi possono essere sia di tipo individuale, come l'istruzione e la sanità erogate direttamente dalle AP, sia di tipo collettivo, come la difesa, l'ordine e la sicurezza;
- b) 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 viene classificato come facente parte delle spese per consumi intermedi delle AP, ed 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.

Allo scopo di comprendere meglio la formazione dell'aggregato spesa per consumi finali, risulta utile presentare la definizione della produzione delle AAPP sia nella sua formulazione istituzionale, sia secondo l'approccio di branca/prodotto che considera separatamente le attività di tipo market²³ e quelle di tipo non market.

La produzione complessiva P1 del settore istituzionale S.13 è definita come somma di:

P11=Produzione vendibile

P12=Produzione finale per uso proprio²⁴

P13=Altra produzione non market

$$P1=P11+P12+P13 \quad (1)$$

Di questa la parte valutata ai costi²⁵ è data da:

$$P12+P13= D1(n)+P2(n)+K1(n)+D29 \quad (2)$$

²³La possibilità di effettuare valutazioni separate della produzione market e di quella non market sono basate sulle informazioni presenti sulle fonti statistiche utilizzate che spesso, come nel caso degli enti territoriali, mettono in evidenza il ricavo dalla produzione vendibile anche nella formulazione aggregata del bilancio. In altri casi per ricavare le informazioni sulla componente market è necessaria l'analisi di dettaglio delle fonti, anche integrata da specifici approfondimenti.

²⁴ Trattandosi anche in questo caso di produzione non destinabile alla vendita la produzione per proprio uso finale è valutata, al pari di P13, come somma dei costi di produzione.

²⁵ La notazione (n) fa riferimento alla produzione non market, la notazione (m) fa riferimento alla produzione vendibile.

Premesso che, pur non operando a fini di lucro, la pubblica amministrazione ha anche una quota di servizi vendibili dalla quale si genera un risultato di gestione, a remunerazione dell'attività imprenditoriale, la valutazione della produzione vendibile (P11) risulta dalla somma di costi di produzione e risultato di gestione (B2N). Utilizzando una formulazione sintetica, si ha quindi la seguente identità:

$$P11=(DI(m)+P2(m)+K1(m)+D21) +B2N \quad (3)$$

Di conseguenza il risultato di gestione²⁶ può essere calcolato a residuo a partire dalla produzione di servizi vendibili a cui si sottraggono i costi di produzione:

$$B2N =P11-(DI(m)+P2(m)+K1(m)+D21) \quad (4)$$

Volendo considerare la sola produzione non market che viene utilizzata per soddisfare i consumi finali si ha:

$$P13=P1-P11-P12 \quad (5)$$

Avendo definito tutti gli elementi di costo sostenuti per la produzione si può ottenere nuovamente la produzione complessiva P1 del settore istituzionale S.13 come somma di addendi relativi alla componente market e a quella non market:

$$P1= (DI(m)+P2(m)+K1(m)+D21) +B2N +(DI(n)+P2(n)+K1(n)+D29) \quad (6)$$

Raggruppando i costi market e non market si ha:

$$P1= DI+P2+K1+D21+D29 +B2N \quad (7)$$

A questo punto, ricordando che dalla produzione complessiva vanno sottratti alcuni addendi che, per loro natura, non rientrano nel concetto di consumo (P11, P12, VR) e va aggiunto quanto fornito alle famiglie direttamente dai produttori market senza passare per il circuito della produzione di S.13 (prestazioni sociali in natura: D631), si ha quanto segue per la spesa per consumi finali P3:

$$P3=P1-P11-P12-VR+D631 \quad (8)$$

Sostituendo P1 in termini dei suoi costi si ottiene la formulazione della spesa per consumi finali in versione istituzionale, facendo cioè riferimento all'intera attività di produzione pubblica, sia essa vendibile che non destinabile alla vendita:

$$P3=DI+P2+K1+D21+D29+B2N-P11-P12-VR +D631 \quad (9)$$

Dimostriamo ora come attraverso la distinzione delle due componenti, vendibile e non vendibile, possiamo arrivare a determinare la spesa per consumi finali attraverso le sole operazioni relative alla produzione non destinabile alla vendita.

Quindi, sostituendo i costi, distinti tra componente market e non market, si ha:

$$P3=DI(n)+DI(m)+P2(n)+P2(m)+K1(n)+K1(m)+D21+D29+B2N- P11-P12-VR +D631 \quad (10)$$

Operando alcuni raggruppamenti e sostituendo B2N con la sua formulazione si ottiene:

$$P3=(DI(n)+P2(n)+K1(n)+D29)+(DI(m)+P2(m)+K1(m)+D21)+P11-(DI(m)+P2(m)+K1(m)+D21)-P11-P12-VR+D631 \quad (11)$$

²⁶In particolare valutazioni distinte market non market "sono anche utilizzate per la definizione degli aggregati della PA nel senso di branca: questi singoli elementi, infatti, consentono il raccordo fra il valore aggiunto e la produzione di servizi collettivi dal punto di vista istituzionale con il valore aggiunto e i consumi collettivi (... secondo la definizione Sec79, da definirsi ora spesa per consumi finali delle AAPP...) intesi nell'ottica di branca". Si faccia riferimento a Istat (1983).

Semplificando si ha:

$$P3=(DI(n)+P2(n)+KI(n)+D29) -P12-VR+D63I \quad (12)$$

E' stato quindi dimostrato come la spesa per consumi finali sia ottenibile direttamente come differenza tra la produzione non market e quanto di tale produzione non rimane a carico delle Amministrazioni pubbliche a titolo di consumo o di investimento proprio, a cui va aggiunta la parte trasferita direttamente attraverso i produttori market.

Le due modalità di calcolo assicurano una perfetta coerenza tra gli aggregati che vengono elaborati per la produzione delle AAPP come produttore al pari delle altre unità istituzionali presenti nel sistema economico e quanto viene elaborato ai fini del calcolo dell'indebitamento delle AAPP, considerate come settore istituzionale. Inoltre, questa coerenza è garantita simultaneamente nell'analisi funzionale della spesa per consumi finali.

AGGREGATI	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RISORSE																	
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	701,352	765,806	805,682	829,758	877,708	947,339	1,003,778	1,048,766	1,091,361	1,127,091	1,191,057	1,248,648	1,295,226	1,335,354	1,390,539	1,423,048	1,475,401
Importazioni di beni e servizi fob	133,456	136,350	148,241	151,161	170,670	207,819	201,383	224,081	241,287	254,887	311,107	321,125	320,776	320,512	342,791	371,780	422,843
Totale	834,808	902,156	953,923	980,919	1,048,378	1,155,157	1,205,161	1,272,847	1,332,649	1,381,978	1,502,164	1,569,773	1,616,002	1,655,866	1,733,329	1,794,828	1,898,244
IMPIEGHI																	
Consumi nazionali	543,267	596,426	633,887	647,520	683,380	723,450	764,518	805,307	843,646	880,028	933,427	974,537	1,009,106	1,051,968	1,091,458	1,130,291	1,174,481
- Spesa delle famiglie residenti	399,437	438,537	468,858	478,885	511,270	550,040	577,896	609,736	642,352	670,749	709,830	733,562	755,855	784,333	810,148	834,264	869,209
- Spesa delle Amministrazioni pubbliche e delle Isp (a)	143,831	157,890	165,029	168,635	172,110	173,410	186,622	195,571	201,295	209,280	223,597	240,974	253,250	267,635	281,310	296,027	305,272
- Spesa delle Amministrazioni pubbliche	141,216	154,899	162,000	165,630	168,997	170,151	183,262	192,081	197,670	205,469	219,728	236,857	248,783	262,942	276,234	290,636	299,512
- Spesa per consumi di tipo individuale delle Amministrazioni pubbliche	84,499	93,124	97,142	97,900	98,343	98,277	106,052	112,261	115,325	119,311	129,023	140,231	146,901	152,993	159,853	169,690	175,377
- Spesa per consumi collettivi delle Amministrazioni pubbliche	56,717	61,775	64,858	67,730	70,654	71,874	77,210	79,820	82,345	86,158	90,705	96,626	101,882	109,949	116,381	120,946	124,135
- Spesa delle Istituzioni sociali private senza scopo di lucro al servizio delle famiglie	2,615	2,991	3,029	3,005	3,113	3,259	3,360	3,490	3,625	3,811	3,869	4,117	4,467	4,693	5,076	5,391	5,760
Investimenti fissi lordi	154,722	165,873	170,059	156,310	162,352	180,586	190,153	198,390	210,550	221,299	242,028	253,778	270,889	271,776	285,084	292,621	306,605
- Investimenti fissi netti	57,698	59,658	56,178	35,398	34,675	44,441	45,952	46,867	52,441	56,614	67,794	70,505	77,607	70,430	73,172	70,397	74,934
- Ammortamenti	97,024	106,216	113,881	120,913	127,677	136,145	144,201	151,513	158,109	164,685	174,234	183,273	193,282	201,346	211,912	222,223	231,672
Variazione delle scorte	1,042	1,837	1,680	- 579	1,043	6,331	921	3,308	1,965	3,033	661	1,465	1,070	2,435	1,629	- 1,191	3,672
Oggetti di valore	950	921	889	821	1,135	987	1,322	1,331	1,625	1,778	3,800	1,730	1,718	1,773	2,308	2,377	2,754
Esportazioni di beni e servizi fob	134,826	137,099	147,409	176,847	200,468	243,804	248,248	264,522	274,862	275,840	322,248	338,264	333,219	327,913	352,851	370,731	410,732
Totale	834,808	902,157	953,923	980,919	1,048,378	1,155,157	1,205,161	1,272,847	1,332,648	1,381,978	1,502,164	1,569,773	1,616,002	1,655,866	1,733,329	1,794,828	1,898,244

(a) Isp = Istituzioni sociali private senza scopo di lucro al servizio delle famiglie

FUNZIONI	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Spesa per consumi collettivi																	
Servizi generali	18,170	19,639	20,396	21,415	22,839	23,288	25,248	26,232	27,067	28,710	30,941	33,826	36,629	39,278	41,332	43,360	43,467
Difesa	9,860	10,783	11,701	11,528	11,553	10,903	11,133	10,935	11,184	12,301	12,992	13,992	15,718	18,158	19,408	20,032	20,787
Ordine pubblico e sicurezza	13,723	14,742	15,568	16,812	17,728	18,431	20,546	21,171	21,751	21,750	22,664	23,057	23,622	24,864	26,241	26,755	27,712
Affari economici	9,673	10,755	11,174	11,593	11,897	12,425	13,004	13,411	14,048	14,251	14,744	15,784	15,801	16,706	17,580	18,710	19,736
Protezione dell'ambiente	1,183	1,334	1,339	1,546	1,671	1,696	1,631	1,760	1,799	2,262	2,336	2,790	2,915	3,338	3,554	3,890	3,991
Abitazioni e assetto del territorio	2,802	3,060	3,226	3,341	3,447	3,605	4,003	4,499	4,584	4,935	5,074	5,250	5,369	5,600	5,866	5,995	6,221
Sanità	436	489	493	468	434	427	445	536	585	664	558	619	577	647	790	805	837
Attività ricreative, culturali e di culto	387	453	420	468	536	519	582	566	572	604	651	611	610	615	672	704	757
Istruzione	379	406	419	426	409	437	472	556	590	538	606	564	511	599	777	550	474
Protezione sociale	104	114	122	133	140	143	146	154	165	143	139	133	130	144	161	145	153
Totale	56,717	61,775	64,858	67,730	70,654	71,874	77,210	79,820	82,345	86,158	90,705	96,626	101,882	109,949	116,381	120,946	124,135
Spesa per consumi di tipo individuale																	
Servizi generali	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Difesa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ordine pubblico e sicurezza	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Affari economici	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protezione dell'ambiente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Abitazioni e assetto del territorio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sanità	41,294	46,528	48,068	47,920	47,794	47,161	50,750	54,951	56,910	59,582	66,887	73,868	77,976	80,512	88,464	94,111	99,519
Attività ricreative, culturali e di culto	2,577	2,859	2,931	3,143	3,167	3,347	3,652	3,987	3,913	3,870	4,087	4,342	4,581	4,586	4,786	5,178	5,188
Istruzione	35,075	37,819	39,793	40,285	40,347	40,866	44,257	45,591	46,667	47,612	48,772	51,526	53,458	56,433	54,922	58,535	58,354
Protezione sociale	5,553	5,918	6,350	6,552	7,035	6,903	7,393	7,732	7,835	8,247	9,277	10,495	10,886	11,462	11,681	11,866	12,316
Totale	84,499	93,124	97,142	97,900	98,343	98,277	106,052	112,261	115,325	119,311	129,023	140,231	146,901	152,993	159,853	169,690	175,377

VOCI ECONOMICHE	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
USCITE																	
Spesa per consumi finali	141,216	154,899	162,000	165,630	168,997	170,151	183,262	192,081	197,670	205,469	219,728	236,857	248,783	262,942	276,234	290,636	299,512
<i>di cui: redditi da lavoro dipendente</i>	<i>85,612</i>	<i>93,926</i>	<i>97,852</i>	<i>99,702</i>	<i>101,939</i>	<i>103,940</i>	<i>113,378</i>	<i>120,411</i>	<i>115,740</i>	<i>118,916</i>	<i>124,306</i>	<i>131,647</i>	<i>137,621</i>	<i>144,749</i>	<i>149,861</i>	<i>156,608</i>	<i>162,999</i>
<i> consumi intermedi</i>	<i>35,080</i>	<i>39,162</i>	<i>42,103</i>	<i>44,169</i>	<i>46,211</i>	<i>45,821</i>	<i>48,720</i>	<i>50,251</i>	<i>53,052</i>	<i>56,082</i>	<i>59,853</i>	<i>64,289</i>	<i>67,154</i>	<i>70,809</i>	<i>75,036</i>	<i>78,805</i>	<i>78,172</i>
<i> prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato</i>	<i>18,044</i>	<i>19,118</i>	<i>19,726</i>	<i>18,967</i>	<i>18,275</i>	<i>18,140</i>	<i>19,433</i>	<i>20,462</i>	<i>21,563</i>	<i>23,634</i>	<i>27,541</i>	<i>31,757</i>	<i>33,681</i>	<i>34,824</i>	<i>37,949</i>	<i>40,080</i>	<i>41,428</i>
Prestazioni sociali in denaro	105,392	115,901	129,540	137,649	147,542	154,309	165,649	177,803	181,903	189,991	195,422	202,332	214,078	224,485	234,701	242,444	252,993
Imposte dirette pagate dalla PA	362	485	515	838	1,044	948	1,070	1,231	1,291	1,648	1,435	1,513	1,407	1,175	1,049	983	1,092
Altre uscite correnti	18,781	21,563	22,186	26,415	23,457	21,928	25,504	23,844	26,589	26,696	27,423	29,299	31,264	33,712	35,063	34,762	35,428
Uscite correnti al netto interessi	265,751	292,848	314,241	330,532	341,040	347,336	375,485	394,959	407,453	423,804	444,008	470,001	495,532	522,314	547,047	568,825	589,025
Interessi passivi	70,727	86,913	98,534	105,040	99,704	109,794	115,611	97,448	86,282	74,367	75,561	78,764	71,519	68,350	65,694	64,213	67,552
Totale uscite correnti	336,478	379,761	412,775	435,572	440,744	457,130	491,096	492,407	493,735	498,171	519,569	548,765	567,051	590,664	612,741	633,038	656,577
Investimenti fissi lordi	22,347	24,003	23,379	21,051	19,027	19,469	21,615	22,559	25,277	26,867	27,720	29,630	22,468	32,778	33,142	33,285	33,850
Contributi agli investimenti	11,466	10,735	10,809	11,852	10,667	11,767	13,424	11,644	13,996	15,440	15,979	20,614	22,518	23,397	19,825	22,108	22,067
Altre uscite in c/capitale	3,212	1,710	1,202	1,467	1,728	1,347	2,056	1,360	1,799	2,028	12,885	1,833	1,946	1,634	1,482	2,636	33,064
Totale uscite in c/capitale	37,025	36,448	35,390	34,370	31,422	42,583	37,095	35,563	41,072	44,335	30,814	52,077	46,932	57,809	54,449	58,029	88,981
Totale uscite complessive	373,503	416,209	448,165	469,942	472,166	499,713	528,191	527,970	534,807	542,506	550,383	600,842	613,983	648,473	667,190	691,067	745,558
ENTRATE																	
Imposte dirette	97,063	106,953	115,167	130,037	128,026	137,031	151,319	165,766	155,746	168,067	171,833	183,998	179,554	178,745	185,331	190,132	213,664
Imposte indirette	72,795	82,808	88,465	97,029	100,859	111,630	116,240	127,837	164,537	167,413	175,037	176,952	185,174	186,770	195,401	202,471	218,250
Contributi sociali effettivi	88,103	98,738	104,811	109,054	112,107	120,169	143,582	153,222	133,583	137,217	144,093	149,841	157,530	164,965	172,393	179,968	188,444
Contributi sociali figurativi	10,372	11,533	13,357	14,275	15,903	15,954	4,039	3,981	3,968	3,817	3,892	3,982	3,745	3,811	3,572	3,466	3,594
Altre entrate correnti	23,326	26,411	25,687	28,997	31,976	36,773	38,898	39,009	38,995	40,820	40,522	44,099	45,228	45,278	50,247	49,658	51,630
Totale entrate correnti	291,659	326,443	347,487	379,392	388,871	421,557	454,078	489,815	496,829	517,334	535,377	558,872	571,231	579,569	606,944	625,695	675,582
Imposte in c/capitale	557	1,442	15,623	5,550	949	5,275	2,880	7,221	4,124	1,252	1,117	1,065	2,986	17,932	8,374	1,864	222
Altre entrate in c/capitale	1,039	1,156	1,424	1,670	2,553	2,647	1,403	2,884	3,373	4,370	3,927	2,404	2,681	4,358	3,806	3,985	4,250
Totale entrate in c/capitale	1,596	2,598	17,047	7,220	3,502	7,922	4,283	10,105	7,497	5,622	5,044	3,469	5,667	22,290	12,180	5,849	4,472
Totale entrate complessive	293,255	329,041	364,534	386,612	392,373	429,479	458,361	499,920	504,326	522,956	540,421	562,341	576,898	601,859	619,124	631,544	680,054
SALDI																	
Saldo corrente	-44,819	-53,318	-65,288	-56,180	-51,873	-35,573	-37,018	-2,592	3,094	19,163	15,808	10,107	4,180	-11,095	-5,797	-7,343	19,005
Indebitamento netto	-80,248	-87,168	-83,631	-83,330	-79,793	-70,234	-69,830	-28,050	-30,481	-19,550	-9,962	-38,501	-37,085	-46,614	-48,066	-59,523	-65,504
Saldo primario	-9,521	-255	14,903	21,710	19,911	39,560	45,781	69,398	55,801	54,817	65,599	40,263	34,434	21,736	17,628	4,690	2,048

Chiarita la modalità di costruzione dell'aggregato spesa per consumi finali la definizione tradizionale di spesa pubblica incorpora poi tutti gli stessi addendi di quella secondo il regolamento 1500/2000 e relativi alle transazioni distributive e relative alla fase di accumulazione del capitale ad eccezione della redistribuzione operata attraverso le prestazioni sociali in natura (D631).

CODICE	DESCRIZIONE
P3	Spesa per consumi finali
D1	<i>Redditi da lavoro dipendente</i>
P2	<i>Consumi intermedi</i>
K1	<i>Ammortamenti</i>
D2	<i>Imposte indirette pagate dalle Amministrazioni pubbliche</i>
B2netto	<i>Risultato netto di gestione</i>
P11	<i>Produzione servizi vendibili</i>
P12	<i>Produzione di beni e servizi per uso proprio</i>
VR	<i>Vendite residuali</i>
D631	<i>Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market</i>
D3	Contributi alla produzione
D4	Redditi da capitale
D5	Imposte correnti sul reddito, sul patrimonio, ecc.
D62	Prestazioni sociali diverse dai trasferimenti sociali in natura
D7	Altri trasferimenti correnti
D8	Rettifica per variazione dei diritti netti delle famiglie sulle riserve dei fondi pensione
D9	Trasferimenti in conto capitale
P5	Investimenti lordi
K2	Acquisizioni meno cessioni di attività non finanziarie non prodotte

La somma delle voci economiche sopra elencate costituisce, quindi, la spesa delle Amministrazioni pubbliche nella definizione tradizionale:

$$TE (trad) = P.3 + D.3P + D.4P + D.5P + D.62P + D.7P + D.8 + D.9P + P.5 + K.2$$

5. Il raccordo tra le definizioni di spesa

La spesa secondo il Regolamento 1500/2000 approssima bene il concetto di spesa come onere complessivamente sostenuto dal settore delle AP per rispondere ai propri fini istituzionali attraverso transazioni economiche²⁷. Va comunque osservato che permangono, anche in questa rappresentazione, delle registrazioni di particolari operazioni, che costituiscono entrate, come uscite negative e cioè a riduzione della spesa piuttosto che ad aumento delle entrate. Si tratta in modo particolare delle vendite di immobili e delle cessioni di attività non finanziarie non prodotte (cessioni di cespiti patrimoniali non finanziari).

Da quanto sin qui esposte risulta, quindi, la possibilità di fornire diverse rappresentazioni della spesa pubblica, tutte in linea con i requisiti dei conti dei settori istituzionali e con i regolamenti comunitari.

Allo scopo di raccordare tra loro le diverse definizioni nella tavola successiva vengono riportati, insieme ai livelli finali delle diverse versioni di spesa e di entrata, gli elementi di correzione necessari per passare da una definizione a un'altra.

La tabella successiva permette di comprendere il passaggio dalla definizione di spesa tradizionale, adottata nella contabilità nazionale italiana, a quella secondo i regolamenti europei; viene, inoltre, evidenziata separatamente la correzione per gli Swap che, secondo i menzionati regolamenti, vengono considerati rilevanti ai fini della procedura EDP e non ai fini dei conti nazionali.

²⁷ Un'operazione è definita economica in quanto direttamente (attraverso la produzione di servizi) o indirettamente (attraverso la redistribuzione) incide sui livelli e sulla dinamica degli aggregati macroeconomici, e cioè contribuisce alla formazione delle risorse e al loro impiego, cfr. Istat (1983).

Raccordo tra le spese e le entrate totali delle Amministrazioni pubbliche secondo la versione tradizionale ed il Regolamento CE n.1500/2000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Valori assoluti in milioni di euro							
Spese totali (definizione tradizionale) EDP	550,383	600,842	613,983	648,473	667,190	691,067	745,558
(+) ricavi da vendita di beni e servizi	15,976	15,321	15,963	13,867	18,308	16,548	16,882
(+) vendite residuali e produzione di beni e servizi per uso proprio	6,339	6,569	6,487	6,873	7,174	7,209	7,237
(-) risultato netto di gestione	-342	-742	-719	-784	-1,000	-1,098	-1,320
(-) ammortamenti	19,124	20,217	21,249	22,494	24,038	25,275	26,416
(-) imposte sui prodotti a carico di amministrazioni pubbliche	4,210	3,902	4,093	2,957	6,873	5,379	5,959
Spese totali (definizione regolamento CE n. 1500/2000) EDP	549,706	599,355	611,810	644,546	662,761	685,268	738,622
(+) SWAP di interessi	326	232	1,924	705	1,189	2,387	563
Spese totali (definizione regolamento CE n. 1500/2000) SEC95	550,032	599,587	613,734	645,251	663,950	687,655	739,185
Rapporti percentuali sul PIL							
Spese totali (definizione tradizionale) EDP	46.2	48.1	47.4	48.6	48.0	48.6	50.5
Spese totali (definizione regolamento CE n. 1500/2000) SEC95	46.2	48.0	47.4	48.3	47.7	48.3	50.1
Entrate totali (definizione tradizionale) EDP	45.4	45.0	44.5	45.1	44.5	44.4	46.1
Entrate totali (definizione regolamento CE n. 1500/2000) SEC95	45.3	44.9	44.4	44.8	44.2	44.0	45.6

La tavola precedente, mettendo a confronto le due definizioni, rende evidenti le differenze tra di esse. Il raccordo esplicita il fatto che le spese, e le entrate di conseguenza sono calcolate al lordo dei ricavi connessi all'attività produttiva ed al netto degli ammortamenti (considerata una posta figurativa).

La ratio sottostante la definizione di spesa del regolamento 1500/2000 è quella di rappresentare la spesa delle Amministrazioni pubbliche come indicatore di politica fiscale rappresentativo dell'esborso effettivo sostenuto dalle AAPP, mettendo in secondo piano la relazione tra il settore e il resto dell'economia, esplicitata, invece, attraverso la spesa per consumi finali che entra nella domanda aggregata, secondo la prospettiva scelta dalla rappresentazione coerente con i conti nazionali.

Data la rilevanza che il Prodotto interno lordo costituisce nella valutazione delle principali grandezze macroeconomiche, la rappresentazione della spesa pubblica attraverso diversi formati, accompagnati da uno specifico raccordo, costituisce un valore aggiunto utile per la comprensione del funzionamento del sistema economico e delle interrelazioni tra i settori istituzionali.

6. Spesa consolidata, non consolidata e spesa per sottosettori

La discussione sulla spesa pubblica si basa, a seconda delle esigenze di studio e di approfondimento, sulla definizione di spesa consolidata o non consolidata. L'uso di una rappresentazione consolidata permette di evidenziare gli effetti che l'attività dell'operatore pubblico nel suo insieme ha sul sistema economico attraverso la sua spesa finale; l'utilizzo della rappresentazione non consolidata, e delle corrispondenti analisi per sottosettori, permette di misurare anche il grado di derivazione della finanza stessa. Allo scopo di chiarire meglio quest'ultimo concetto si ricorda che in presenza di un sistema di finanza pubblica derivata le fonti di sostentamento/finanziamento dei livelli decentrati di governo sono legate ai trasferimenti che arrivano dallo Stato centrale. Dall'altro lato un sistema di tipo federalista mira ad assicurare l'autonomia finanziaria ai vari livelli di governo.

Questi due situazioni opposte del finanziamento dei diversi livelli di governo portano, anche dal punto di vista della misurazione e quindi in un'accezione meramente quantitativa, a due rappresentazioni anch'esse diametralmente opposte della spesa pubblica dell'intero aggregato delle Amministrazioni pubbliche; in caso di finanza pubblica completamente derivata l'ammontare dei trasferimenti dal centro alla periferia produce un effetto di duplicazione quando si considera la spesa non consolidata, in quanto l'entità di tali trasferimenti risulta conteggiato due volte: una prima volta come spesa per trasferimenti dell'Amministrazione centrale e una seconda volta come spesa diretta delle amministrazioni riceventi. Il caso opposto di un sistema di finanza pubblica completamente federalista elimina, quindi, completamente qualunque "duplicazione statistica" della misurazione della spesa nella rappresentazione non consolidata che, di conseguenza, viene a coincidere con la spesa consolidata.

La spesa di ciascun sottosettore rappresenta una misura dell'attività del sottosettore stesso che può realizzarsi attraverso le tre attività principali di produzione diretta dei servizi pubblici, di redistribuzione del reddito e di accumulazione della ricchezza. Una lettura dei dati di spesa per sottosettore, depurati dei trasferimenti interni alle AAPP, nella rappresentazione incrociata economico-funzionale permette, inoltre, di cogliere la specializzazione dei sottosettori in determinate attività, che corrispondono a precise fasi dei conti nazionali secondo l'ottica dei settori istituzionali. Un esempio tipico è costituito dalla spesa degli Enti di previdenza che è concentrata prevalentemente nella fase redistributiva, realizzata attraverso l'operazione economica delle Prestazioni sociali. Un altro caso è dato dalla spesa delle Aziende sanitarie che può riguardare la produzione diretta del servizio, e la sua contemporanea messa a disposizione dell'utente, o gli acquisti dei servizi prodotti dagli operatori market e messi a disposizione gratuitamente agli utenti, come nel caso dei farmaci e delle prestazioni sanitarie in convenzione con il Servizio sanitario nazionale.

In maniera complementare si può osservare che anche la spesa per aree funzionali presenta, generalmente, delle specificità: l'istruzione ne costituisce un tipico esempio, attraverso la concentrazione di circa il 90% della spesa nella fase di produzione del servizio.

Le statistiche correntemente disponibili contengono informazioni sulla distribuzione della spesa sia a livello consolidato che non consolidato secondo la classificazione economica. La funzionalizzazione delle poste che riguardano i flussi finanziari tra le Amministrazioni pubbliche non costituisce, invece, oggetto di diffusione corrente. Le tavole sottostanti presentano infatti la spesa funzionale per sottosettore al netto dei consolidamenti.

Tavola 3 - Spesa complessiva delle Amministrazioni Centrali per funzione - Anni 1990-2005 (in milioni di euro)

FUNZIONI	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Servizi generali	11.957	13.763	14.674	18.120	16.476	15.327	18.468	18.832	20.334
Difesa	10.682	11.814	12.505	12.362	12.458	11.593	11.868	11.624	12.132
Ordine pubblico e sicurezza	12.567	13.539	14.091	15.443	16.402	17.277	19.214	19.596	20.234
Affari economici	25.151	24.287	24.831	25.895	24.027	25.224	26.539	21.572	24.760
Protezione dell'ambiente	381	458	388	418	442	519	509	443	542
Abitazioni e assetto del territorio	1.672	1.957	1.822	2.064	1.675	1.089	1.064	1.038	1.030
Sanità	853	953	985	1.073	1.098	1.034	1.049	1.038	1.057
Attività ricreative, culturali e di culto	1.568	1.724	1.844	2.085	2.357	2.624	3.093	3.556	3.248
Istruzione	29.607	31.745	33.670	34.080	30.430	30.970	34.062	35.390	36.407
Protezione sociale	19.150	20.781	23.255	25.720	28.256	38.361	13.272	12.994	11.774
Totale	113.588	121.021	128.065	137.260	133.621	144.018	129.138	126.083	131.518

Tavola 3 - Spesa complessiva delle Amministrazioni Locali per funzione - Anni 1990-2005 (in milioni di euro)

FUNZIONI	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Servizi generali	11.691	12.561	12.838	12.913	13.546	14.347	15.620	18.056	18.787
Difesa	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ordine pubblico e sicurezza	1.694	1.832	1.920	1.941	2.014	2.061	2.236	2.406	2.462
Affari economici	16.878	18.650	17.733	18.670	18.276	18.679	20.485	20.823	22.383
Protezione dell'ambiente	2.419	2.522	2.579	2.561	2.494	2.489	2.670	3.006	3.085
Abitazioni e assetto del territorio	6.457	6.222	6.635	6.462	6.440	6.883	7.982	8.391	9.765
Sanità	42.671	48.313	49.748	49.038	48.627	48.202	51.867	56.408	58.793
Attività ricreative, culturali e di culto	3.659	3.759	3.835	3.968	4.070	4.363	4.917	5.088	5.343
Istruzione	8.547	9.664	9.799	9.773	13.417	13.204	14.075	14.316	14.846
Protezione sociale	4.164	4.330	4.588	4.936	5.174	5.395	5.904	6.165	6.100
Totale	98.180	107.853	109.675	110.262	114.058	115.623	125.756	134.659	141.564

Tavola 3 - Spesa complessiva degli Enti di Previdenza per funzione - Anni 1990-2005 (in milioni di euro)

FUNZIONI	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Servizi generali	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Difesa	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ordine pubblico e sicurezza	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Affari economici	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protezione dell'ambiente	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Abitazioni e assetto del territorio	1.182	1.461	1.517	933	590	835	775	327	396
Sanità	168	186	186	209	230	206	210	213	73
Attività ricreative, culturali e di culto	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Istruzione	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Protezione sociale	89.658	98.775	110.188	116.238	123.963	129.237	156.701	169.240	174.974
Totale	91.008	100.422	111.891	117.380	124.783	130.278	157.686	169.780	175.443

La funzionalizzazione dei trasferimenti tra sottosectori rappresenta, invece, oggetto di elaborazione per quanto riguarda la trasmissione dei dati all'Eurostat secondo il formato delle tavole del Questionario di trasmissione Sec95. La classificazione funzionale dei trasferimenti tra le Amministrazioni pubbliche costituisce una sfida di rilievo in quanto le informazioni disponibili a tale scopo risultano di complessa utilizzazione. Infatti al pari delle altre spese per cui viene utilizzata la struttura funzionale anche per i trasferimenti l'informazione di base è fornita dalle informazioni derivanti dalla contabilità pubblica; per tali poste, però, risulta maggiormente complicato il raccordo tra l'informazione di base funzionale e quella di tipo economico. Infatti, anche nelle fonti della contabilità pubblica non viene data troppa attenzione alla ripartizione funzionale dei trasferimenti soprattutto, e forse anche giustamente, quando essi non sono a destinazione vincolata. La condivisione di questa problematica comune tra i paesi dell'Unione europea ha fatto sì che la trasmissione dei corrispondenti dati sia stata richiesta solamente su base volontaria.

La questione del consolidamento risulta, naturalmente, neutrale ai fini del calcolo dei saldi rilevanti del conto delle Amministrazioni pubbliche; il considerare le uscite al lordo dei trasferimenti effettuati agli altri enti pubblici comporta infatti un'analoga modalità di contabilizzazione per le entrate che risultano comprensive dei trasferimenti ricevuti dagli altri enti del settore in esame.

L'importanza attribuita alle modalità di rappresentazione dei dati dal sistema dei conti nazionali, che risultano fondamentali per evidenziare particolari aspetti del circuito economico, ha fatto sì che la tematica del consolidamento abbia ricevuto specifici approfondimenti che permettono di evidenziare anche le differenze tra il SNA93, il Sec95 e il GFS2001.

In base al SNA93 (par. 2.82) i flussi tra le unità costituenti i settori, o i sottosectori, non vanno consolidati in via di principio. Viene tuttavia riconosciuta la possibilità di costruire conti consolidati utili per finalità di presentazione e di analisi. In particolar modo questo risulta utile quando si voglia presentare il settore delle Amministrazioni pubbliche nel suo insieme mostrando così le relazioni nette tra di esso e il resto del sistema economico.

Il consolidamento consiste nel presentare un insieme di unità come se fosse una sola entità. È necessario, di conseguenza, eliminare le relazioni interne tra le unità utilizzando un criterio di aggregazione (che permette di mettere insieme le unità). Alla base del criterio di aggregazione deve esserci uno schema di classificazione che sia comune tra tutte le unità che fanno parte del gruppo e che vanno consolidate. Questo comporta che tutte le unità/entità devono attribuire medesimo significato, contenuti e valutazione alle transazioni da consolidare allo scopo di eliminarle.

Nel passaggio dal conto non consolidato al conto consolidato le transazioni da elidere riguardano i flussi relativi al pagamento di interessi, i trasferimenti correnti e i trasferimenti in conto capitale, che possono essere contributi agli investimenti e altri contributi in conto capitale, tra le Amministrazioni pubbliche. Va osservato che le transazioni da consolidare non influenzano il conto della produzione ma soltanto le fasi successive della distribuzione del reddito e dell'accumulazione.

La questione del consolidamento è rilevante anche quando si procede a confronti internazionali, soprattutto con riferimento a studi e analisi relative al livello di autonomia dei diversi sottosectori delle amministrazioni pubbliche.

7. Un confronto tra le due definizioni di spesa per quanto riguarda la classificazione funzionale

Il quadro di raccordo tra le due definizioni di spesa è stato effettuato anche a livello funzionale, come mostrato nella tavola successiva.

Spesa funzionale secondo la definizione tradizionale (*)

FUNZIONI	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Servizi generali	90,897	109,025	121,655	129,985	124,504	135,061	142,552	132,304	123,083	115,217	117,085	123,368	122,940	125,054	122,540	124,695
Difesa	10,682	11,814	12,505	12,362	12,458	11,593	11,868	11,624	12,132	13,511	13,786	15,076	17,195	20,569	21,173	22,507
Ordine pubblico e sicurezza	14,261	15,371	16,011	17,384	18,416	19,338	21,450	22,002	22,696	22,875	23,914	24,323	25,249	26,661	28,060	28,773
Affari economici	44,306	45,757	45,224	48,620	45,334	46,380	51,197	43,328	47,869	48,452	36,878	59,943	59,056	60,282	60,334	61,063
Protezione dell'ambiente	2,977	3,140	3,140	3,173	3,123	3,091	3,360	3,534	3,666	4,412	4,522	5,208	5,816	6,149	6,498	6,541
Abitazioni e assetto del territorio	9,703	9,960	10,348	9,785	9,001	9,021	10,281	9,914	11,285	11,387	11,415	10,903	3,300	11,268	11,493	11,989
Sanità	43,822	49,901	51,620	51,236	51,011	50,520	54,753	58,041	60,948	63,728	71,079	78,001	81,853	84,562	92,688	97,067
Attività ricreative, culturali e di culto	5,307	5,554	5,741	6,138	6,509	7,029	8,092	8,705	8,636	8,920	9,323	9,577	9,901	10,455	11,098	11,148
Istruzione	38,355	41,589	43,657	44,073	44,069	44,300	48,341	49,824	51,334	52,467	54,208	57,410	59,855	63,828	62,858	66,365
Protezione sociale	113,193	124,098	138,264	147,186	157,741	173,380	176,297	188,694	193,158	201,537	208,173	217,033	228,818	239,809	249,934	257,143
Totale	373,503	416,209	448,165	469,942	472,166	499,713	528,191	527,970	534,807	542,506	550,383	600,842	613,983	648,637	666,676	687,291

Spesa funzionale secondo la definizione del Regolamento EDP - Tavola 11 del Questionario Sec95 (*)

FUNZIONI	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Servizi generali	90117	108170	120683	128932	123386	133803	141314	130919	124478	114062	115702	121690	123008	123516	121283	124447
Difesa	10228	11312	11967	11783	11839	10933	11173	10900	11371	12710	12929	14174	16228	19477	19998	21251
Ordine pubblico e sicurezza	14055	15142	15763	17115	18127	19016	21106	21629	22296	22443	23435	23797	24648	25983	27310	27945
Affari economici	41445	42584	41777	44934	41496	42360	47004	39150	43593	44038	32294	55176	53431	54072	53770	54142
Protezione dell'ambiente	5414	5810	6170	6248	6376	6645	7352	8048	8656	9227	9564	10212	10990	10785	11056	10938
Abitazioni e assetto del territorio	9193	9459	9796	9203	8411	8405	9604	9272	10681	10742	10709	10174	2442	10262	10380	10813
Sanità	43506	49554	51397	51030	50911	50623	54753	58157	61283	64264	71587	78405	82218	84963	93161	97564
Attività ricreative, culturali e di culto	5386	5655	5971	6298	6777	7405	8808	9556	9545	10284	10211	10314	10706	11142	12109	11712
Istruzione	38535	41718	44017	44401	44515	44887	49009	50553	52108	53490	55215	58436	60870	64952	64061	67435
Protezione sociale	113165	124133	138330	147235	157787	173410	176366	188861	193341	201796	208386	217209	229193	240200	250315	257490
Totale	371044	413537	445871	467179	469625	497487	526489	527045	537352	543056	550032	599587	613734	645352	663443	683737

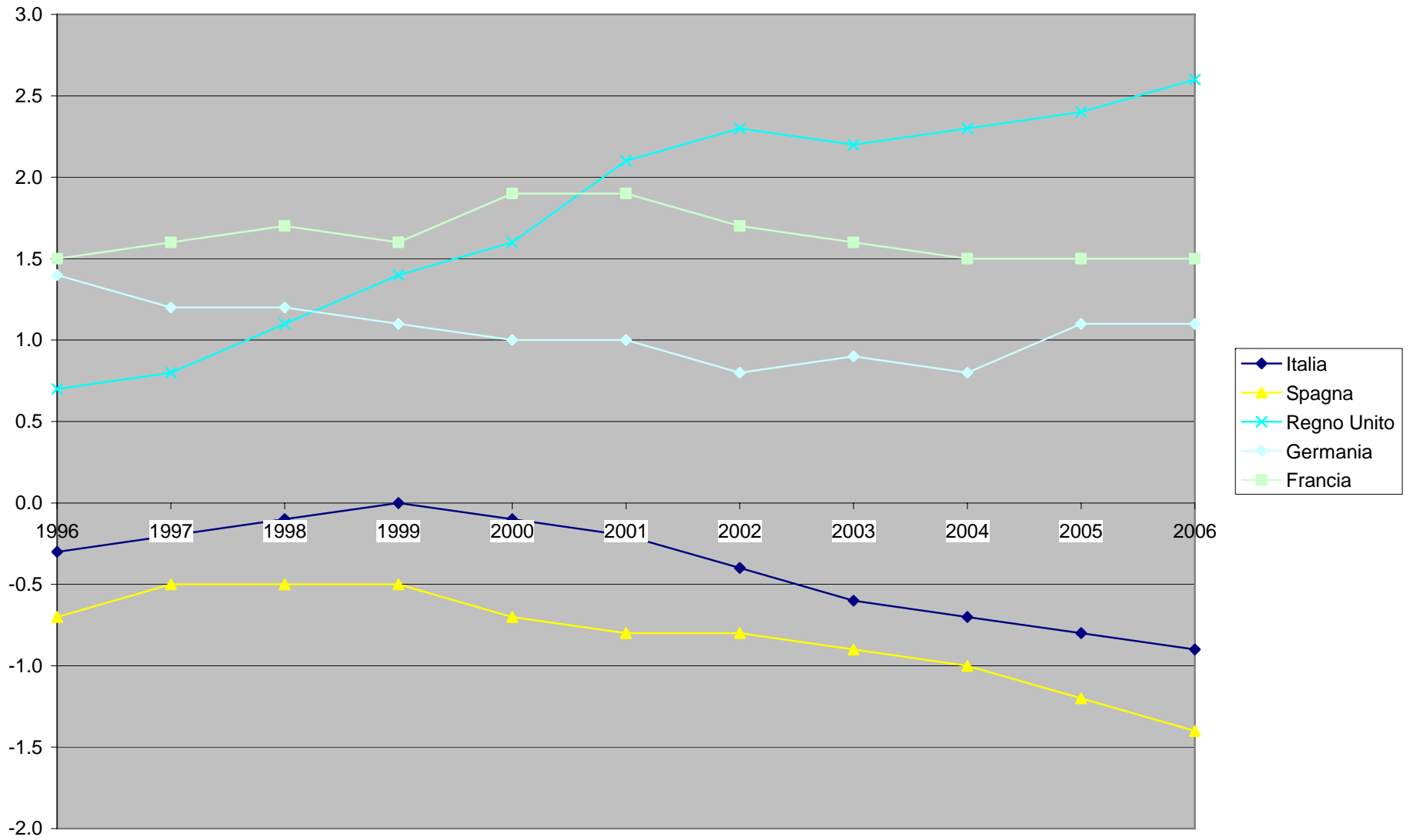
Differenze tra i due aggregati di spesa distribuiti secondo le funzioni (*)

FUNZIONI	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Servizi generali	- 780 -	- 855 -	- 972 -	- 1,053 -	- 1,118 -	- 1,258 -	- 1,238 -	- 1,385 -	- 1,395 -	- 1,155 -	- 1,383 -	- 1,678 -	- 68 -	- 1,538 -	- 1,257 -	- 248
Difesa	- 454 -	- 502 -	- 538 -	- 579 -	- 619 -	- 660 -	- 695 -	- 724 -	- 761 -	- 801 -	- 857 -	- 902 -	- 967 -	- 1,092 -	- 1,175 -	- 1,256
Ordine pubblico e sicurezza	- 206 -	- 229 -	- 248 -	- 269 -	- 289 -	- 322 -	- 344 -	- 373 -	- 400 -	- 432 -	- 479 -	- 526 -	- 601 -	- 678 -	- 750 -	- 828
Affari economici	- 2,861 -	- 3,173 -	- 3,447 -	- 3,686 -	- 3,838 -	- 4,020 -	- 4,193 -	- 4,178 -	- 4,276 -	- 4,414 -	- 4,584 -	- 4,767 -	- 5,625 -	- 6,210 -	- 6,564 -	- 6,921
Protezione dell'ambiente	- 2,437 -	- 2,670 -	- 3,030 -	- 3,075 -	- 3,253 -	- 3,554 -	- 3,992 -	- 4,514 -	- 4,990 -	- 4,815 -	- 5,042 -	- 5,004 -	- 5,174 -	- 4,636 -	- 4,558 -	- 4,397
Abitazioni e assetto del territorio	- 510 -	- 501 -	- 552 -	- 582 -	- 590 -	- 616 -	- 677 -	- 642 -	- 604 -	- 645 -	- 706 -	- 729 -	- 858 -	- 1,006 -	- 1,113 -	- 1,176
Sanità	- 316 -	- 347 -	- 223 -	- 206 -	- 100 -	- 103 -	-	- 116 -	- 335 -	- 536 -	- 508 -	- 404 -	- 365 -	- 401 -	- 473 -	- 497
Attività ricreative, culturali e di culto	- 79 -	- 101 -	- 230 -	- 160 -	- 268 -	- 376 -	- 716 -	- 851 -	- 909 -	- 1,364 -	- 888 -	- 737 -	- 805 -	- 687 -	- 1,011 -	- 564
Istruzione	- 180 -	- 129 -	- 360 -	- 328 -	- 446 -	- 587 -	- 668 -	- 729 -	- 774 -	- 1,023 -	- 1,007 -	- 1,026 -	- 1,015 -	- 1,124 -	- 1,203 -	- 1,070
Protezione sociale	- 28 -	- 35 -	- 66 -	- 49 -	- 46 -	- 30 -	- 69 -	- 167 -	- 183 -	- 259 -	- 213 -	- 176 -	- 375 -	- 391 -	- 381 -	- 347
Totale	- 2,459 -	- 2,672 -	- 2,294 -	- 2,763 -	- 2,541 -	- 2,226 -	- 1,702 -	- 925 -	- 2,545 -	- 550 -	- 351 -	- 1,255 -	- 249 -	- 3,285 -	- 3,233 -	- 3,554

(*) Le serie storiche riportate in questa tavola fanno riferimento all'edizione 2006 dei Conti delle Amministrazioni pubbliche poiché l'aggiornamento dell'analisi funzionale sarà completato entro la fine dell'anno. Si osservano, quindi, delle differenze per gli ultimi anni della serie storica tra la spesa presentata in queste tavole e quella definita nelle tavole della spesa per voce economica che è, invece, aggiornata all'edizione corrente

8. Prova di ricostruzione della spesa nella nostra versione tradizionale anche per gli altri paesi

Effettuando una prova di ricostruzione della spesa in versione tradizionale anche per alcuni paesi europei è possibile mettere a confronto le due definizioni come era stato fatto nel precedente esercizio per l'Italia. Il grafico riportato di seguito mostrale differenze tra le due serie.



9. La spesa secondo le statistiche GFS del FMI

Avendo illustrato la modalità di rappresentazione della spesa utilizzata in ambito europeo risulta di ausilio presentare anche quella utilizzata in base agli schemi definiti dal Manuale Government Finance Statistics 20001 (GFSM2001) del Fondo Monetario Internazionale, mettendo anche in evidenza le principali differenze tra i due sistemi che sono di due diversi ordini: quello della rappresentazione e quello concettuale. Facendo riferimento alla classificazione secondo GFS2001 si osserva che l'obiettivo del sistema è quello di produrre statistiche utili per l'analisi dell'impatto dell'attività dell'operatore pubblico nel suo insieme. Il sistema GFS non fa della misurazione della produzione il cardine/perno intorno a cui ruotano tutte le misurazioni, come invece avviene nel caso del SEC95 e del SNA93.

Il sistema GFS 2001 è ampiamente armonizzato con il SEC95 essendo concetti e definizioni gli stessi. Tuttavia, esistono alcune differenze di rilievo tra i due sistemi statistici. La differenza più rilevante è dovuta al fatto che il sistema GFS è focalizzato su entrate fiscali, spesa, indebitamento e accreditamento; d'altro canto il SEC95 si concentra sulla produzione e sul consumo di beni e servizi. Tutto ciò comporta che il trattamento delle attività produttive delle Amministrazioni pubbliche nel sistema GFS differisca in maniera sostanziale dal trattamento delle stesse attività secondo il SEC95.

I due metodi di rappresentazione della spesa pubblica differiscono tra loro in quanto rispondono a diverse esigenze di rappresentazione e utilizzazione dei dati. Un'altra caratteristica rilevante che differenzia i due sistemi statistici riguarda l'attenzione riservata dal GFS alla rilevazione anche dei flussi di cassa. Lo schema di rilevazione favorisce una comprensione più ampia dell'impatto economico delle attività delle Amministrazioni pubbliche e della sostenibilità delle politiche fiscali. Nonostante i due sistemi siano armonizzati, entrambi basati su una rilevazione per competenza economica, il sistema GFS enfatizza anche la presentazione di statistiche fiscali per cassa nelle tavole definite come: *Statement of sources and uses of cash*.

Dal punto di vista concettuale, esistono inoltre altre differenze tra i due sistemi contabili che andrebbero tenute presenti quando si guarda ai dati (alle rappresentazioni numeriche).

Le tre differenze più rilevanti sono: la modalità di presentazione degli Enti di previdenza, il trattamento degli schemi pensionistici per quanto riguarda i dipendenti pubblici e le regole di consolidamento per le transazioni e per i conti patrimoniali. Una quarta differenza esiste con la procedura EDP per quanto riguarda il trattamento degli swap di interessi.

La prima differenza significativa risiede nel fatto che la presentazione secondo il GFSM2001 prevede una definizione di Amministrazioni centrali che è diversa da quella del SEC 95. Infatti gli Enti di previdenza costituiscono, secondo GFSM2001, uno dei raggruppamenti del sottosettore delle Amministrazioni centrali - gli altri due sono costituiti da Budgetary central government e extra-budgetary central government - per cui non c'è una corrispondenza nei sottosectori tra i due sistemi contabili. Infatti nel SEC95 gli Enti di previdenza costituiscono un sottosettore a parte e non vengono consolidati con le AC. La seconda differenza di rilievo riguarda il trattamento degli schemi pensionistici senza costituzione di riserve relativi ai propri dipendenti.

La terza differenza tra i due sistemi riguarda il consolidamento che secondo il GFS prevede l'eliminazione delle transazioni tra le unità della PA, rifacendosi di conseguenza ad una rappresentazione consolidata dell'attività dell'operatore pubblico. In linea di principio nel SEC95 invece i flussi e gli stock tra le unità che fanno parte dei sottosectori non vengono consolidate come questione di principio.

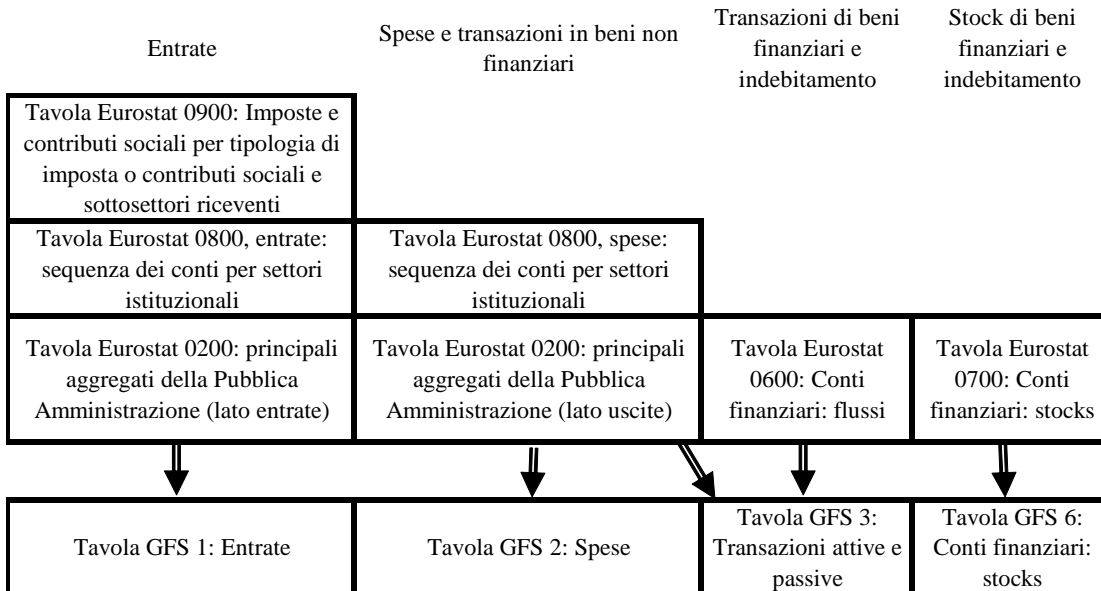
Nell'esposizione delle differenze tra i due sistemi è stato spesso usato il condizionale in quanto, allo stato attuale, la trasmissione dei dati al Fondo Monetario per le statistiche GFS2001, per numerosi paesi europei, avviene utilizzando alcune matrici di transizione che si basano sui dati trasmessi dai paesi all'Eurostat per il questionario di trasmissione Sec95. È stata sviluppata, in tal senso, una strategia che prevede il raggiungimento dell'obiettivo della completa utilizzazione dei dati Sec95 per le statistiche GFS2001 in fasi successive attraverso obiettivi di breve, medio e lungo periodo basati sulla fornitura di analisi di dettaglio sempre maggiori da permettere una rappresentazione esaustiva secondo entrambi i sistemi contabili.

Secondo GFSM2001 esistono le seguenti definizioni che hanno attinenza con quella definita correntemente spesa pubblica:

- una definizione di *expense* che, oltre alle uscite correnti, comprende anche alcune poste che rientrano nelle spese in conto capitale, attraverso l'inclusione dei grants (trasferimenti di parte corrente e di conto capitale). I grants GFS comprendono, quindi, anche i trasferimenti in conto capitale (D9) del

- Sec95. Tale definizione risponde al concetto di fiscal policy indicator (o fiscal balance);
- una definizione di *total expenditure* che oltre a *expense* comprende anche l'acquisizione netta delle attività non finanziarie, che rappresentano poste dei conti di accumulazione

Mappatura tra il database Eurostat e le tavole GFS



Riferimenti bibliografici

- Alvaro e al. (1985), *La finanza pubblica in Italia: stato e prospettive*, Franco Angeli, Milano
- Artoni, R. (1999), *Elementi di scienza delle finanze*, Il Mulino, Bologna
- Banca d'Italia (2005), *Public expenditure*, Atti del workshop a cura del Servizio studi
- Blades D. e Lequiller F. (2006), *Understanding National Accounts*, OECD Parigi
- Buti M., Franco D., Pench L., a cura di (1999), *Il welfare state in Europa: la sfida della riforma*, Il Mulino, Bologna
- 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*, ISTAT Atti del seminario La nuova contabilità nazionale, gennaio 2000
- Collesi D. (2001), *Analisi funzionale della spesa per consumi finali delle Amministrazioni Pubbliche*, XIII Conferenza SIEP
- Collesi D. (2002), *La classificazione funzionale della spesa delle Amministrazioni Pubbliche: uno strumento metodologico per l'analisi dei sistemi di welfare*, XIV Conferenza SIEP
- EUROSTAT (1971) *Sistema Europeo dei conti economici integrati - SEC70*, prima edizione, Luxembourg
- EUROSTAT (1981), *Sistema Europeo dei conti economici integrati - SEC78*, seconda edizione, Luxembourg
- EUROSTAT (1995), *Sistema europeo dei conti 1995*, L-2920 Luxembourg.
- EUROSTAT (2002), *Manuale sul disavanzo e sul debito*, Luxembourg
- FMI (1986), *A Manual on Government Finance Statistics* Washington D.C.
- FMI (2001), *Government Finance Statistics Manual 2001* Washington D.C.
- Franco D. (1993), *L'espansione della spesa pubblica in Italia (1960-1990)*, Il Mulino, Bologna
- Giovannini E. e Malizia R. (2002), *La misurazione statistica dell'attività delle amministrazioni pubbliche per la conduzione della politica fiscale e monetaria nell'ambito dell'unione monetaria europea*. Economia Italiana
- Greco M.A. (1984), *Aspetti strutturali e dinamici delle uscite pubbliche italiane secondo la classificazione economico-funzionale – Anni 1960-1982*, ISTAT, Supplemento al bollettino mensile di statistica n.16
- ISTAT (1983), *Contabilità nazionale. Fonti e metodi*. Annali di statistica
- ISTAT (2002), *Conti economici nazionali per settore istituzionale - anni 1980-2000*, Statistiche in breve, Roma
- ISTAT (vari anni), *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche. Serie SEC95 – Statistiche in breve*
- ISTAT (vari anni), *Spesa pubblica per funzione. Serie SEC95 – Statistiche in breve*
- ISTAT (2005), *I conti economici nazionali per settore istituzionale: le nuove stime secondo il Sec95– Metodi e norme, n. 23*
- ISTAT (2006), Atti del seminario - *La revisione generale dei conti nazionali del 2005*, giugno 2006
- Malizia, R. (2000), *“Il nuovo conto delle amministrazioni pubbliche e il lavoro di revisione dei conti per settore istituzionale”*, atti del convegno ISTAT “La nuova contabilità nazionale
- Malizia R. (2002), *La metodologia di costruzione dei conti delle Amministrazioni pubbliche ed analisi della coerenza di sistema*, ISCONA Atti del seminario Finanza pubblica e contabilità nazionale
- OECD (1998), *"SNA93 Classifications (COICOP, COPNI, COFOG)"*, STD/NA/RD(98)10, Paris.
- Ragazzi, G., a cura di (1997), *Trasparenza nei conti pubblici e controllo della spesa*, Franco Angeli, Milano
- United Nations Statistical Office (1968), *A System of National Accounts*, Studies in Methods, series F No.2 Rev.3, New York
- United Nations Statistical Office (1980), *Classification of Function of Government*, Series M, No. 70, New York
- United Nations Statistical Office (2000), *Classification of Expenditure according to purpose: COFOG, COICOP, COPNI, COPP*, Series M, No. 84, New York
- UNITED NATIONS, EUROSTAT, IMF, WORLD BANK (1993), *System of National Accounts 1993*, Brussels, Luxembourg, New York, Paris, Washington D.C.
- Verde A., a cura di (2001), *Temi di finanza pubblica*, Cacucci editore, Bari
- Tanzi, V. e Schuknecht, L. (2007), *La spesa pubblica nel XX secolo, Una prospettiva globale*, Firenze University Press