

Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione

Serie SEC95 – Anni 1990 - 2009



Istituto
nazionale
di statistica

STATISTICHE IN BREVE

L'Istat diffonde le stime della spesa a prezzi correnti delle Amministrazioni pubbliche (AP) per funzione, riferite al periodo 1990-2009, coerenti con i dati del Conto economico consolidato delle AP¹.

Nei conti nazionali le funzioni o finalità della spesa pubblica sono individuate secondo la classificazione COFOG². Questa classificazione è articolata in tre livelli di analisi: il primo livello è costituito da dieci divisioni, ciascuna delle quali è suddivisa in gruppi, a loro volta ripartiti in classi. Le divisioni possono essere considerate come le grandi finalità della spesa pubblica, mentre i gruppi e le classi rappresentano le attività e le azioni attraverso cui si conseguono le finalità. Le prime sei divisioni riguardano interventi e servizi di tipo collettivo (Servizi generali delle pubbliche amministrazioni, Difesa, Ordine pubblico e sicurezza, Affari economici, Protezione dell'ambiente, Abitazioni e assetto territoriale); le rimanenti divisioni riguardano principalmente interventi e servizi di tipo individuale (Sanità, Attività ricreative, culturali e di culto, Istruzione, Protezione sociale).

La spesa per funzione - come gli altri dati relativi ai conti delle AP - viene elaborata sulla base dei regolamenti europei: il Regolamento UE n. 2223/96, che ha istituito il Sistema dei conti nazionali SEC95, e il Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico³, che disciplina il trattamento delle operazioni relative al settore delle AP.

Ai fini delle elaborazioni della spesa delle AP per funzione sono utilizzate, oltre alle fonti disponibili per la costruzione del conto economico⁴, specifiche analisi e riclassificazioni di tipo funzionale dei conti consuntivi delle amministrazioni pubbliche per le quali si rimanda alla nota metodologica a fine testo.

La spesa per funzione viene presentata al netto di alcune operazioni effettuate tra i sottosectori delle AP che sono consolidate al livello del settore nel complesso. Le operazioni consolidate sono: gli interessi passivi corrisposti da un sottosectore ad un altro; i trasferimenti di parte corrente, i contributi agli investimenti e altri trasferimenti in conto capitale tra le amministrazioni⁵. Per consentire l'analisi dell'intera spesa per funzione di ciascun sottosectore, sono state incluse alcune tavole che mostrano separatamente i flussi che si consolidano a livello di conto complessivo delle AP.

¹ Cfr. la Statistica in breve *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche* del 28 giugno 2010 e il successivo aggiornamento nelle Note per la stampa *Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle amministrazioni pubbliche secondo il trattato di Maastricht (2006-2009)* del 22 ottobre 2010.

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

³ Cfr. *ESA95 Manual on government deficit and debt – 2010 Edition*.

⁴ Per una descrizione dettagliata delle fonti utilizzate si prenda come riferimento la pubblicazione, disponibile nel sito www.istat.it, *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche – Anni 1980-2009, Statistica in breve del 28 giugno 2010*.

⁵ Nei conti nazionali le AP sono articolate nei seguenti sottosectori: Amministrazioni centrali (la cui competenza si estende alla totalità del territorio, esclusi gli enti centrali di previdenza e assistenza sociale), Amministrazioni locali (comprendono gli enti pubblici territoriali la cui competenza si estende ad una sola parte del territorio economico, esclusi gli enti locali di previdenza ed assistenza sociale), Enti di previdenza (comprendono tutte le unità istituzionali la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali).

Direzione centrale
comunicazione ed editoria
Tel. +39 06 4673.2243-44

Centro diffusione dati
Tel. 39 06 4673.3106

Informazioni e chiarimenti
Servizio statistiche
Finanza pubblica

Daniela Versace
Tel. +39 06 4673 3017
Giuseppe Tozzi
Tel. +39 06 4673 3115

Sul sito www.istat.it è disponibile il set completo di tavole riferite alle dieci macroaree che costituiscono il primo livello della classificazione funzionale. I dati contenuti nelle tavole sono analizzati per:

- funzione di spesa;
- categoria economica di spesa;
- sottosettore delle AP.

La spesa pubblica per funzione nel periodo 2000-2009

Per rendere più agevole l'analisi della spesa per funzione, i dieci raggruppamenti di primo livello previsti dalla COFOG sono stati aggregati in sei voci (Figura 1):

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

L'incidenza del primo raggruppamento di funzioni è pari, nella media dell'intero periodo 2000-2009, al 25,9 per cento della spesa complessiva delle AP. All'interno di queste funzioni, i servizi generali rappresentano, in media, il 73 per cento della spesa, l'ordine pubblico e sicurezza il 16 per cento, le spesa per difesa l'11 per cento. Dal 2001 tale gruppo di funzioni mostra un andamento decrescente, dovuto soprattutto alla progressiva riduzione degli interessi passivi, che sono classificati nella funzione dei servizi generali⁶.

L'andamento della spesa per gli Affari economici, pari in media, al 9,1 per cento della spesa totale nel corso del decennio, è stato influenzato da operazioni di tipo straordinario. Il più basso peso percentuale registrato nel 2000 (Figura 1) è dovuto alla contabilizzazione con segno negativo (ossia a riduzione delle spese) degli introiti derivanti dalla cessione delle licenze UMTS⁷. Sul più elevato livello del 2006 hanno avuto impatto le operazioni straordinarie relative alla cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della società TAV (gruppo FS) e la retrocessione alla società di cartolarizzazione dei crediti di contributi sociali dovuti dai lavoratori agricoli. Infine, sul livello del 2007 hanno inciso il ripiano dei debiti della Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'editoria e i rimborsi dell'IVA sulle auto aziendali in base alla sentenza della Corte di giustizia europea. L'aumento della spesa nel 2009 è dovuto anche ad operazioni di rimborso straordinario alle imprese di maggiori imposte versate negli anni precedenti.

Le funzioni attinenti alla protezione dell'ambiente e alle abitazioni e assetto del territorio (pari in media nel periodo considerato al 2,7 per cento della spesa totale) hanno registrato nel periodo 2000-2009, in valore assoluto, un andamento di spesa moderatamente crescente, ad eccezione della riduzione dell'anno 2002. Anche in questo caso alcuni interventi di tipo straordinario hanno inciso sul risultato di quell'anno: si tratta della parziale dismissione del patrimonio immobiliare degli Enti di previdenza, attraverso la cartolarizzazione. Tale operazione è stata contabilizzata, con segno negativo, a riduzione degli investimenti relativi alla funzione "Abitazioni e assetto del territorio".

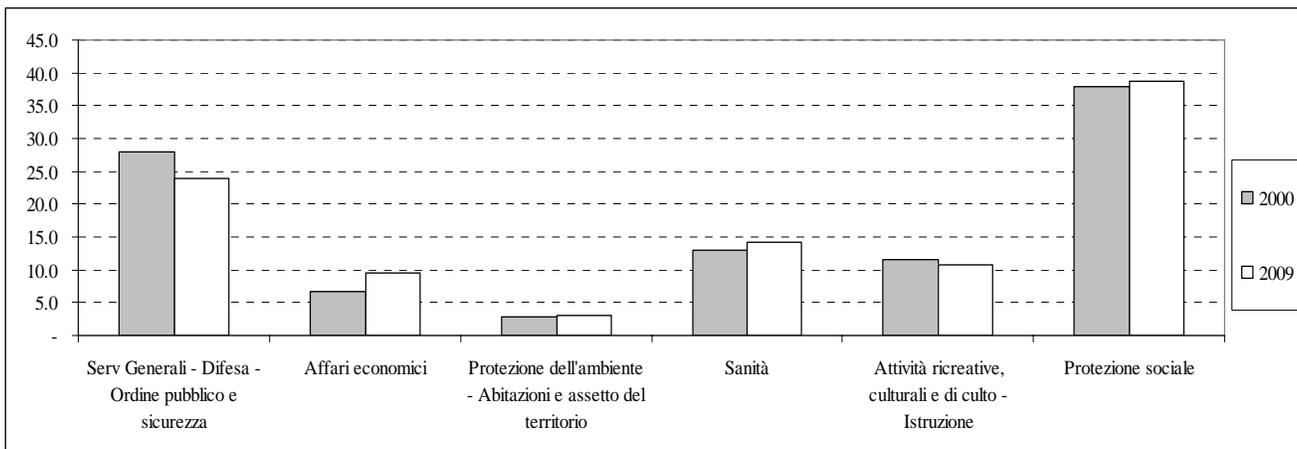
⁶ Le spese per interessi passivi sono attribuite per circa il 97 per cento, in media, ai servizi generali delle Amministrazioni pubbliche connessi agli oneri per la gestione del debito pubblico.

⁷ Si ricorda che tale operazione, secondo il SEC95, va classificata come acquisizione di attività non finanziarie non prodotte da classificare nel gruppo funzionale delle comunicazioni, facente parte della divisione degli affari economici. Trattandosi di una cessione va contabilizzata in negativo poiché rappresenta una riduzione dello stock di attività (disinvestimento).

Nell'ambito degli ultimi tre raggruppamenti, che corrispondono a interventi e servizi di tipo prevalentemente individuale, le funzioni della sanità e della protezione sociale mostrano in valore assoluto una crescita sostenuta. Nel periodo considerato, la spesa per queste due ultime funzioni passa da circa 279 miliardi di euro nel 2000 a 423 miliardi nel 2009. In termini d'incidenza percentuale, il complesso della spesa per la sanità e la protezione sociale sul totale della spesa pubblica passa dal 49,6 del 2000 al 53 per cento del 2009. Nell'ambito della protezione sociale la componente principale è costituita dalle *prestazioni sociali in denaro*. Sulla crescita di quest'ultima ha inciso, a partire dal secondo semestre del 2008, il rilevante ricorso agli ammortizzatori sociali.

La quota della spesa per l'istruzione e le attività ricreative e culturali sulla spesa totale, pari in media all'11,1 per cento, passa dall'11,6 per cento del 2000 al 10,7 per cento del 2009. L'andamento di questo raggruppamento risente anche dei rinnovi contrattuali nel comparto della scuola. La spesa per la funzione istruzione, che costituisce la parte prevalente di questo raggruppamento, infatti, è costituita per circa il 70 per cento dai redditi da lavoro dipendente.

Figura 1 – Spesa pubblica a prezzi correnti per funzione – Anni 2000-2009 (composizione percentuale)



Confronti internazionali per il periodo 2000-2008

I confronti internazionali sono condotti in base allo schema di riferimento adottato in sede europea e riguardano gli anni dal 2000 al 2008, ultimo anno per il quale sono disponibili i dati per la maggior parte dei paesi. La trasmissione dei dati a Eurostat, l'Ufficio statistico della Commissione europea, viene effettuata in base alla definizione di spesa pubblica fornita dal Regolamento CE n.1500/2000⁸.

Le tabelle 1 e 2 presentano la distribuzione percentuale delle voci di spesa sul totale della spesa pubblica per le 10 Divisioni COFOG. Sono stati considerati i paesi europei che fanno parte dell'Unione Monetaria Europea (indicati con la sigla UE16), che costituiscono l'unico insieme di paesi per i quali è possibile avere serie storiche sufficientemente lunghe.

I dati sulla distribuzione percentuale della spesa per funzione, nella media del periodo 2000-2008 (Tabella 1), mostrano che, per la funzione dei Servizi generali dell'Amministrazione pubblica (che comprende al suo

⁸ Il raccordo tra la definizione di spesa pubblica utilizzata tradizionalmente nei conti nazionali e quella del Regolamento è disponibile nella tavola 11 della Statistica in breve *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche* del 28 giugno 2010.

intorno la spesa per gli oneri sul debito pubblico) i paesi con un elevato debito pubblico, quali Belgio, Italia, Grecia e Cipro, presentano una più alta percentuale di spesa rispetto alla media UE.

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

In Italia la quota di spesa per Affari economici, pari in media all'8,2 per cento, è sostanzialmente uguale alla media UE16 (8,3 per cento). Solo in Francia e in Germania essa è più bassa (rispettivamente 5,8 e 7,4 per cento), mentre supera l'11 per cento in Grecia, Cipro, Irlanda, Spagna, Slovacchia e Malta.

Per la funzione di Protezione dell'ambiente la percentuale di spesa italiana (mediamente l'1,8 per cento) si attesta su livelli analoghi a quelli dei maggiori paesi europei.

La quota destinata ad Abitazione e assetto del territorio del nostro Paese (1,4 per cento), insieme a quella di Belgio e Finlandia (0,7 per cento), Grecia (0,8 per cento), Slovenia, Austria e Portogallo (1,4 per cento), Lussemburgo (1,9 per cento), si posiziona al di sotto della media UE16, che è pari a circa 2,2 per cento. Le maggiori percentuali di spesa si registrano a Cipro (5,5 per cento), in Irlanda (circa il 4,9 per cento) e Francia (circa il 3,4 per cento).

Un certa variabilità si osserva per le spese per erogazione di servizi a carattere individuale (istruzione, sanità, protezione sociale ecc.), influenzata dai modelli organizzativi che caratterizzano l'erogazione dei servizi nei diversi paesi. Per la sanità, la quota di spesa dell'Italia (pari, nella media del periodo, al 13,8 per cento) è vicina a quella degli altri principali paesi dell'UE16 (14 per cento). In cima alla graduatoria si colloca l'Irlanda, mediamente con oltre il 18 per cento della spesa totale, mentre Cipro (7,2 per cento), la Grecia (poco più del 10 per cento) e i Paesi Bassi (10,4 per cento) sono nelle ultime posizioni.

Alla spesa per Attività ricreative, culturali e di culto sono assegnate mediamente, in gran parte dei paesi, percentuali di poco superiori al 2 per cento. Fanno eccezione paesi quali il Lussemburgo, con il 4,6 per cento, la Spagna e i Paesi Bassi, che superano il 3 per cento.

La spesa per l'Istruzione in Italia (9,7 per cento) è al di sotto della quota media degli altri paesi dell'UE16 (10,4 per cento); percentuali inferiori di spesa per l'istruzione si riscontrano in Grecia (6,6 per cento), Germania (8,7 per cento) e Slovacchia (9,5 per cento), mentre Cipro, con il 16,7 per cento e il Portogallo (15,2 per cento) sono i paesi con la percentuale più alta.

Infine, alla spesa per la protezione sociale l'Italia, come la maggior parte degli altri paesi, destina la quota più rilevante della propria spesa pubblica complessiva (37,5 per cento). Tale quota è comunque inferiore a quella UE16 (40,1 per cento). La Germania, con quasi il 46 per cento, è il paese con la percentuale più alta destinata a tale funzione, mentre in posizione opposta si trova Cipro, con il 22,6 per cento.

Tabella 1 - Spesa per funzione dei Paesi dell'UE16 – Media Anni 2000- 2008 (valori percentuali)

	Servizi generali	Difesa	Ordine pubblico e sicurezza	Affari economici	Protezione dell'ambiente	Abitazioni e assetto del territorio	Sanità	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Protezione sociale	Totale
Austria	14.2	1.8	2.9	10.2	1.0	1.4	14.6	1.9	11.2	40.8	100.0
Belgio	19.0	2.3	3.4	10.0	1.3	0.7	13.8	2.4	11.7	35.4	100.0
Cipro	23.2	4.6	5.0	11.7	0.7	5.5	7.2	2.7	16.7	22.6	100.0
Finlandia	13.6	2.9	2.7	9.6	0.6	0.7	13.2	2.3	12.4	42.0	100.0
Francia	13.8	3.7	2.4	5.8	1.5	3.4	14.5	2.6	11.7	40.6	100.0
Germania	12.3	2.3	3.5	7.4	1.4	2.1	14.6	1.7	8.7	46.0	100.0
Grecia	20.3	6.3	2.5	11.3	1.2	0.8	10.5	0.7	6.6	39.7	100.0
Irlanda	9.4	1.5	4.6	12.0	2.7	4.9	18.8	1.9	13.5	30.7	100.0
Italia	19.1	2.7	4.0	8.2	1.8	1.4	13.8	1.8	9.7	37.5	100.0
Lussemburgo	11.2	0.6	2.4	10.9	2.8	1.9	11.9	4.6	11.6	42.1	100.0
Malta	15.2	1.8	3.6	15.2	2.9	2.2	13.1	1.4	12.9	31.6	100.0
Paesi Bassi	17.2	3.2	3.7	10.6	1.8	2.3	10.4	3.1	11.1	36.5	100.0
Portogallo	14.5	3.0	4.2	10.1	1.3	1.4	15.0	2.4	15.2	33.0	100.0
Slovacchia	14.4	4.5	5.7	13.5	1.9	2.2	14.1	2.5	9.5	31.7	100.0
Slovenia	12.6	2.9	3.9	9.8	1.8	1.4	14.0	2.9	14.0	36.7	100.0
Spagna	12.8	2.8	4.8	12.4	2.3	2.5	14.1	3.8	11.2	33.5	100.0
EU16	14.7	2.9	3.4	8.3	1.6	2.2	14.0	2.3	10.4	40.1	100.0

Tabella 2 *segue* - Spesa per funzione dei Paesi dell'UE16 – Anni 2000-2008 (valori percentuali)

	Austria	Belgio	Cipro	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Irlanda	Italia	Lussemburgo	Malta	Paesi Bassi	Portogallo	Slovacchia	Slovenia	Spagna	EU16
Anno 2005																	
Servizi generali	13.9	17.5	23.2	13.4	13.7	12.0	19.3	9.0	18.7	10.9	15.1	16.9	14.2	16.0	12.8	12.1	14.4
Difesa	1.8	2.1	4.3	3.1	3.6	2.2	5.7	1.3	2.9	0.6	2.1	3.2	2.9	4.3	3.0	2.9	2.9
Ordine pubblico e sicurezza	3.0	3.2	4.9	2.7	2.5	3.5	2.7	4.4	4.0	2.5	3.6	3.9	4.3	5.4	3.7	4.7	3.5
Affari economici	9.7	13.7	11.0	9.4	5.6	7.7	10.5	11.0	7.8	10.7	14.1	10.6	9.2	9.9	8.7	12.6	8.3
Protezione dell'ambiente	1.0	1.3	0.7	0.6	1.6	1.3	1.3	2.6	1.8	2.7	3.3	1.9	1.3	1.7	1.8	2.2	1.6
Abitazioni e assetto del territorio	1.2	0.8	5.1	0.6	3.4	2.2	0.7	4.6	1.5	1.7	1.8	2.4	1.4	2.0	1.2	2.3	2.2
Sanità	14.7	13.6	7.0	13.7	14.8	14.4	11.2	19.9	14.4	12.5	14.4	9.8	15.4	12.8	14.0	14.8	14.2
Attività ricreative, culturali e di culto	1.9	2.4	2.8	2.2	2.7	1.6	0.8	1.9	1.8	5.4	1.5	3.2	2.4	2.8	2.9	3.7	2.3
Istruzione	11.6	11.3	16.5	12.3	11.4	8.7	6.9	13.7	9.8	11.4	12.7	11.4	16.0	10.4	14.7	11.2	10.4
Protezione sociale	41.2	34.2	24.6	42.0	40.8	46.6	40.8	31.7	37.5	41.8	31.5	36.8	33.0	34.8	37.3	33.6	40.3
Totale	100.0																
Anno 2006																	
Servizi generali	14.3	17.5	22.7	13.3	13.1	12.2	19.0	8.0	17.8	10.4	15.2	16.0	15.1	13.0	12.4	12.0	14.1
Difesa	1.6	2.1	4.6	3.0	3.5	2.2	5.0	1.3	2.7	0.6	1.8	3.1	2.8	4.6	3.3	2.7	2.8
Ordine pubblico e sicurezza	3.0	3.5	5.0	2.7	2.4	3.5	2.7	4.5	3.9	2.4	3.4	3.9	4.2	5.6	3.8	4.8	3.5
Affari economici	10.0	10.1	10.8	9.5	5.5	7.4	9.3	11.7	9.8	12.2	13.8	10.3	8.3	10.5	9.2	12.6	8.5
Protezione dell'ambiente	1.0	1.2	0.7	0.7	1.6	1.3	1.4	2.8	1.7	2.6	3.4	1.8	1.2	1.9	1.9	2.4	1.6
Abitazioni e assetto del territorio	1.3	0.8	5.7	0.6	3.5	2.1	0.7	4.9	1.5	1.6	1.9	2.2	1.2	2.0	1.4	2.1	2.2
Sanità	15.2	14.2	7.2	14.0	14.8	14.7	11.8	19.5	14.4	12.1	14.6	12.8	15.4	15.9	14.1	14.7	14.5
Attività ricreative, culturali e di culto	2.0	2.6	2.8	2.2	2.9	1.5	0.8	2.0	1.7	4.4	1.3	3.1	2.2	2.4	2.9	4.0	2.3
Istruzione	10.6	12.0	16.5	12.2	11.3	8.8	7.0	13.6	9.5	11.3	12.8	11.2	15.3	10.6	14.3	11.2	10.3
Protezione sociale	41.0	36.0	24.0	41.9	41.3	46.3	42.3	31.7	37.1	42.5	31.9	35.6	34.5	33.5	36.8	33.5	40.3
Totale	100.0																
Anno 2007																	
Servizi generali	14.3	17.7	23.9	13.2	13.2	12.4	19.4	7.7	18.4	10.6	14.9	16.0	15.5	10.9	12.2	11.5	14.2
Difesa	1.8	2.2	4.2	3.0	3.4	2.3	5.1	1.2	2.8	0.6	1.7	3.0	2.4	4.5	3.6	2.6	2.8
Ordine pubblico e sicurezza	2.9	3.4	5.0	2.6	2.4	3.6	2.7	4.5	3.8	2.4	3.5	4.0	3.5	5.7	3.8	4.9	3.5
Affari economici	9.5	10.4	10.1	9.3	5.5	7.5	10.0	11.2	8.3	11.0	13.9	10.6	8.2	12.0	9.8	13.0	8.3
Protezione dell'ambiente	1.0	1.1	0.7	0.7	1.7	1.3	1.3	3.1	1.7	2.6	3.5	1.8	1.2	1.8	1.8	2.4	1.6
Abitazioni e assetto del territorio	1.3	0.8	5.7	0.7	3.6	1.7	0.7	5.8	1.5	1.6	1.7	2.1	1.1	2.2	1.4	2.4	2.2
Sanità	15.6	14.4	6.9	14.0	14.9	15.0	11.4	19.1	14.2	12.2	13.6	13.1	14.9	18.6	14.0	14.6	14.6
Attività ricreative, culturali e di culto	2.2	2.5	3.1	2.3	2.9	1.6	0.8	2.1	1.8	5.0	1.4	2.9	2.4	2.0	2.9	4.2	2.4
Istruzione	10.6	11.9	17.4	12.2	11.2	8.8	6.7	13.5	9.6	11.7	12.8	11.5	12.7	11.6	14.0	11.2	10.3
Protezione sociale	40.9	35.5	23.2	42.0	41.3	45.8	42.0	31.8	38.0	42.3	33.2	35.1	38.2	30.8	36.5	33.3	40.2
Totale	100.0																
Anno 2008																	
Servizi generali	13.3	17.0	23.1	13.4	13.5	12.5	17.9	7.6	18.3	10.8	15.1	15.9	15.2	10.5	11.4	11.4	14.2
Difesa	2.1	2.2	4.0	3.0	3.3	2.3	4.2	1.2	2.9	0.7	1.7	2.9	3.0	4.1	3.2	2.5	2.8
Ordine pubblico e sicurezza	3.0	3.5	5.0	2.7	2.4	3.6	2.5	4.3	3.8	2.4	3.4	4.0	4.4	6.5	3.6	4.8	3.5
Affari economici	10.0	10.7	9.9	9.5	5.3	8.0	13.8	12.6	7.8	11.4	16.5	10.7	9.7	15.6	10.6	12.4	8.4
Protezione dell'ambiente	0.9	1.2	0.7	0.6	1.6	1.3	1.2	3.0	1.8	2.6	3.6	1.8	1.2	1.8	1.8	2.4	1.6
Abitazioni e assetto del territorio	1.2	0.7	5.9	0.9	3.6	1.6	0.7	5.7	1.5	1.6	1.8	2.3	0.7	1.8	1.9	2.5	2.1
Sanità	15.8	14.8	7.0	14.3	14.9	15.2	10.6	18.6	14.6	12.0	12.5	13.0	14.0	19.2	13.8	14.8	14.7
Attività ricreative, culturali e di culto	2.1	2.5	2.8	2.3	2.9	1.6	0.8	1.8	1.7	4.6	1.4	2.9	2.3	2.7	3.7	4.1	2.3
Istruzione	10.9	11.9	18.3	12.0	11.1	8.8	6.5	12.7	9.2	11.8	12.2	11.4	13.1	9.5	13.9	11.3	10.3
Protezione sociale	40.9	35.6	23.3	41.3	41.4	45.1	41.9	32.6	38.5	42.1	32.0	35.0	38.0	28.3	36.0	34.0	40.1
Totale	100.0																

