

## **Dossier 4**

# **“Le spese delle amministrazioni locali nell'ultimo decennio”**

*Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, Luigi Biggeri  
presso le Commissioni riunite  
V Commissione "Programmazione economica, bilancio" del Senato e  
V Commissione "Bilancio" della Camera*

**Roma, 17 ottobre 2005**

## Le spese delle amministrazioni locali nell'ultimo decennio

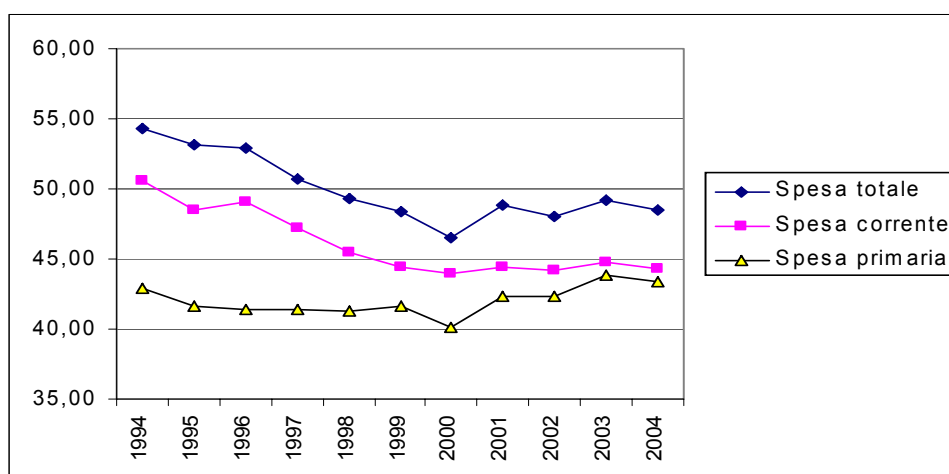
### Premessa

Per l'analisi dell'evoluzione e delle caratteristiche della spesa delle amministrazioni locali le fonti di dati disponibili sono il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche e i conti economici delle singole amministrazioni locali. In questa nota si utilizzano, inoltre, per ulteriori approfondimenti sulla finanza locale anche elaborazioni effettuate dall'Istat per ricostruire la spesa pubblica del complesso delle amministrazioni locali per funzione economica e i risultati dell'indagine campionaria rapida sui certificati di conto consuntivo dei Comuni.

### L'andamento della spesa pubblica

Nell'ultimo decennio l'incidenza della spesa pubblica sul PIL si è ridotta per il complesso delle amministrazioni pubbliche. Tale rapporto è passato dal 54 per cento del PIL nel 1994 al 48 per cento del PIL nel 2004, in larga misura per effetto del contenimento della spesa per interessi. Tuttavia, nello stesso periodo, l'incidenza della spesa primaria (spesa totale al netto degli interessi passivi) è stata mediamente del 42 per cento del PIL, con una diminuzione nel periodo 1994-2000 e un'inversione di tale tendenza negli ultimi anni del periodo esaminato. Nel corso degli ultimi quattro anni, la dinamica della spesa primaria è rimasta tendenzialmente più elevata di quella del PIL per le amministrazioni pubbliche. Questo aggregato è infatti passato dal 40,1 per cento del 2000 al 43,4 per cento del 2004 (Figura 1).

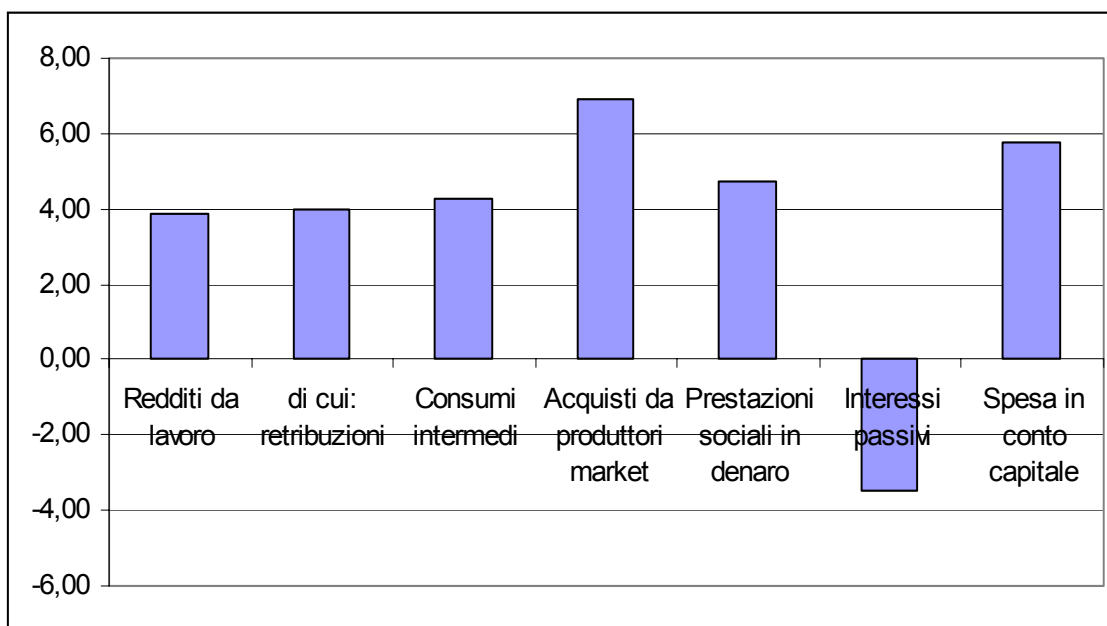
Figura 1 - Spesa delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL - Anni 1994-2004 (dati percentuali)



La crescita della spesa primaria è prevalentemente dovuta all'evoluzione delle spese in conto capitale che sono aumentate ad un tasso medio annuo del 5,7 per cento a prezzi correnti (Figura 2).

La dinamica della spesa corrente è stata più contenuta, con un tasso medio annuo del 3,3 per cento. Questa evoluzione è spiegata dall'incremento delle uscite per prestazioni sociali in denaro e per consumi finali (le voci di spesa più importanti tra le uscite correnti), in parte bilanciate dalla riduzione della spesa per interessi. Il tasso medio annuo di crescita per le prestazioni sociali in denaro è pari al 4,7 per cento mentre la spesa per consumi finali (costi diretti per la produzione di servizi pubblici) è cresciuta del 4,8 per cento. All'interno di questo aggregato si osserva un aumento per i redditi dal lavoro (3,9 per cento) e per i consumi intermedi che sono cresciuti ad un tasso medio del 4,2 per cento: valore al di sotto della media delle spese per consumi finali, ma superiore a quelli per la spesa corrente e per la spesa pubblica totale (3,5 per cento). Le altre spese per consumi finali, che includono l'acquisto di beni e servizi da produttori market per l'erogazione di servizi sanitari e assistenziali (+6,9 per cento nel periodo), sono cresciute del 9,7 per cento.

**Figura 2 - Tasso di crescita medio annuo di alcune voci di spesa delle Amministrazioni pubbliche - Anni 1994-2004 (variazioni percentuali medie annue a prezzi correnti)**



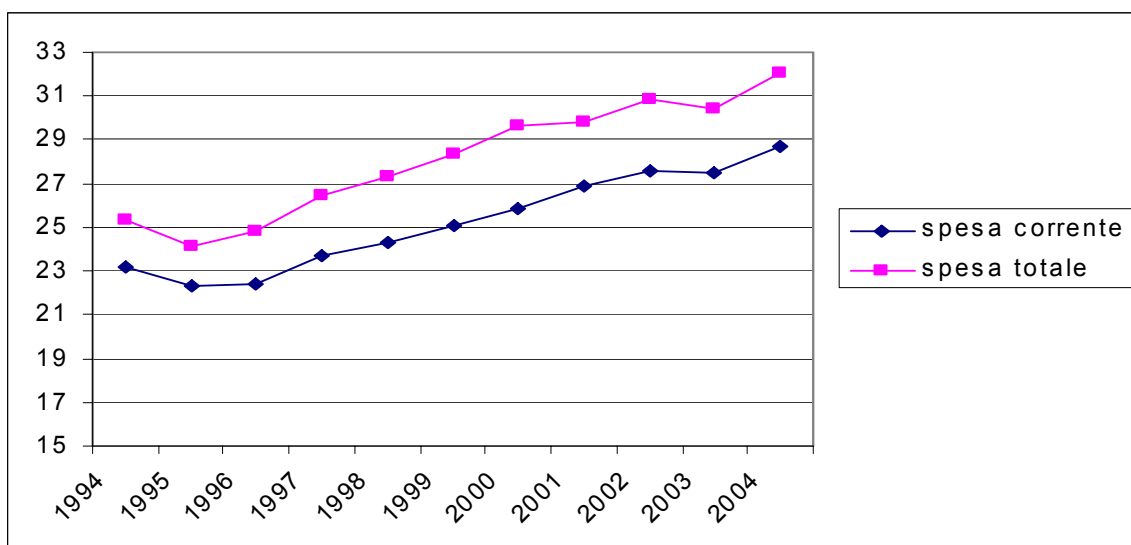
Fonte: Istat, Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche

### **L'incidenza della spesa delle amministrazioni locali sul complesso della spesa pubblica**

Nel corso dell'ultimo decennio è anche aumentata di quasi 7 punti percentuali l'incidenza della spesa delle amministrazioni locali sul complesso della spesa pubblica. Tale fenomeno è più marcato per le spese in conto capitale. Infatti, la spesa corrente delle amministrazioni locali è passata dal 23 per cento al 29 per cento della spesa pubblica corrente, mentre per il complesso della spesa l'incidenza è passata dal 25 per cento al 32 per cento del totale delle amministrazioni pubbliche (Figura 3). Questo fenomeno è in larga misura l'effetto del processo di decentramento di funzioni e responsabilità ai livelli di

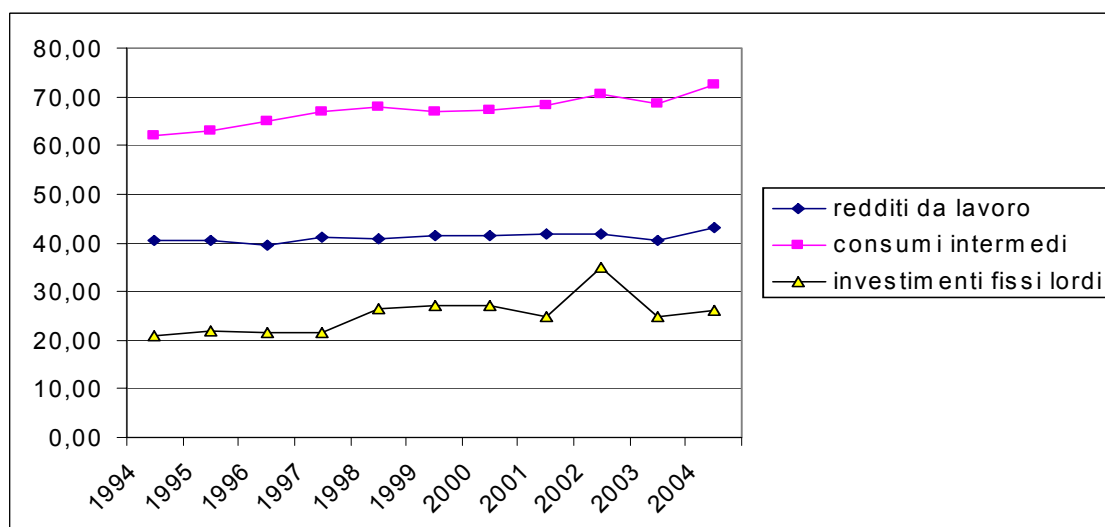
governo territoriali che ha avuto una accelerazione nel periodo esaminato. A questa tendenza hanno contribuito in misura diversa specifiche voci di spesa. L'incremento di spesa delle amministrazioni locali non è stato uniforme: le spese per consumi intermedi e per investimenti sono aumentate più della spesa per redditi da lavoro rispetto ai corrispondenti aggregati del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche (Figura 4).<sup>1</sup> È cresciuta invece dal 97 per cento al 99 per cento la quota di spesa locale per acquisti da produttori market finalizzata all'erogazione di servizi da parte delle amministrazioni locali.

**Figura 3 - Incidenza della spesa delle amministrazioni locali sul complesso della spesa pubblica - Anni 1994-2004 (dati percentuali)**



Fonte: Istat, Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche

**Figura 4 - Incidenza di alcune voci di spesa delle amministrazioni locali sulle corrispondenti voci riferite al complesso delle Amministrazioni pubbliche - Anni 1994-2004 (dati percentuali)**



Fonte: Istat, Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche

<sup>1</sup> Il picco nel rapporto tra investimenti lordi delle amministrazioni locali e quello del complesso delle amministrazioni pubbliche osservato nell'anno 2002 è dovuto alle cartolarizzazioni di immobili degli enti previdenziali che sono registrate nel sistema dei conti nazionali come investimento negativo e che hanno avuto una forte accelerazione in quell'anno.

## La dinamica della spesa delle Regioni, delle Province e dei Comuni

Nel periodo esaminato (1994-2004) la spesa di Regioni, Province e Comuni è cresciuta più velocemente di quella del complesso delle amministrazioni pubbliche (Tavola 1). La dinamica di spesa più accentuata si riscontra per le amministrazioni provinciali per le quali le uscite complessive sono aumentate del 9,3 per cento annuo rispetto al 3,5 per cento del complesso delle amministrazioni pubbliche. Tali amministrazioni hanno tuttavia il peso meno elevato sul complesso dei conti delle amministrazioni locali con una spesa complessiva nel 2004 pari a circa 12 miliardi di euro (6 per cento del complesso della spesa locale). Più consistente è il peso della spesa regionale (circa 130 miliardi di euro nel 2004 e 62 per cento della spesa locale) e dei Comuni (poco meno di 60 miliardi di euro e inferiore a un terzo della spesa locale). La crescita della spesa di Comuni e Regioni è stata inferiore a quelle delle amministrazioni provinciali, pur essendo più elevata del complesso della spesa pubblica. Nelle Regioni, la spesa totale è cresciuta del 5,2 per cento annuo e nei Comuni del 5,3 per cento. In particolare, analizzando i grandi aggregati di spesa, la dinamica della spesa corrente è stata più elevata nelle amministrazioni provinciali e regionali (8,2 per cento e 5,4 per cento rispettivamente), mentre è stata più contenuta nei Comuni con un incremento medio annuo nel periodo in esame del 4,2 per cento. Questo ultimo aumento è superiore di quasi un punto percentuale a quello del totale della spesa pubblica di parte corrente. Per le spese in conto capitale, invece, sono Province e Comuni ad avere sperimentato i tassi di crescita più elevati di questo aggregato.

**Tavola 1 - Tasso di variazione media annua di alcune voci di spesa delle amministrazioni locali e del complesso delle Amministrazioni pubbliche - Anni 1994-2004 (dati percentuali)**

	Regioni	Province	Comuni	AAPP
Redditi da lavoro	5,5	5,1	3,6	3,9
di cui: retribuzioni	6,1	6,0	3,9	4,0
Acquisti da produttori market	3,1	0,0	5,0	6,9
Consumi intermedi	5,4	11,2	4,4	4,2
Consumi finali	5,8	8,7	5,0	4,8
Prestazioni sociali in denaro	3,9	6,8	8,2	4,7
Interessi passivi	1,8	-3,3	-3,5	-3,5
Spesa corrente	5,4	8,2	4,2	3,3
Spesa in conto capitale	4,1	13,4	8,6	5,7
Spesa totale	5,2	9,3	5,3	3,5
	Differenze con AAPP (*)			
Redditi da lavoro	1,6	1,2	-0,2	0,0
di cui: retribuzioni	2,1	2,0	-0,1	0,0
Acquisti da produttori market	-3,8	-6,9	-2,0	0,0
Consumi intermedi	1,1	6,9	0,2	0,0
Consumi finali	1,0	4,0	0,2	0,0
Prestazioni sociali in denaro	-0,9	2,0	3,5	0,0
Interessi passivi	5,3	0,2	0,0	0,0
Spesa corrente	2,1	4,8	0,9	0,0
Spesa in conto capitale	-1,7	7,6	2,8	0,0
Spesa totale	1,7	5,8	1,8	0,0

Fonte: Istat, Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche

(\*) Differenze in punti percentuali tra i tassi medi annui di variazione dei vari aggregati

Passando all'esame delle componenti della spesa corrente, quelle che per incidenza sono più rilevanti nei bilanci delle amministrazioni locali sono i redditi da lavoro, i consumi intermedi e gli acquisti da produttori market. Per i redditi da lavoro, la crescita più sostenuta si è osservata nelle amministrazioni regionali (5,5 per cento medio annuo) e quella più moderata nei Comuni (3,6 per cento annuo e tre decimi di punto percentuale in meno rispetto al complesso delle amministrazioni pubbliche). Questo risultato è in larga parte spiegato dalla dinamica delle retribuzioni che sono cresciute a tassi superiori al 6 per cento annuo nelle Regioni e ad un più modesto 3,9 per cento nei Comuni. Infine, i consumi intermedi sono cresciuti molto nelle amministrazioni provinciali (11,2 per cento all'anno) e nelle Regioni (5,4 per cento all'anno), ma la crescita è stata più contenuta per i Comuni (4,4 per cento) in linea con il dato complessivo delle amministrazioni pubbliche. L'andamento della spesa regionale per acquisti da produttori market destinati in larga misura a servizi assistenziali mostra una crescita del 3,1 per cento annuo nel periodo esaminato, dato inferiore a quello osservato per il complesso delle amministrazioni pubbliche (6,9 per cento). Scomponendo il periodo esaminato in due intervalli all'incirca di pari durata, si osserva un'accelerazione della velocità di crescita della spesa delle amministrazioni locali in termini medi annui tra il 1999 e il 2004 rispetto al periodo precedente (Tavola 2). Questa accelerazione è stata nel complesso

**Tavola 2 - Tassi di crescita medi annui di alcune voci di spesa per livello amministrativo e periodo - Anni 1994-2004 (dati percentuali)**

	1994-1999	1999-2004	differenza (a)
Redditi da lavoro			
Regioni	4,1	6,8	2,7
Province	4,7	5,6	0,9
Comuni	3,2	4,0	0,8
Amm. Pubbliche	3,1	4,7	1,6
Consumi intermedi			
Regioni	5,3	5,5	0,2
Province	6,8	15,7	9,0
Comuni	7,0	1,9	-5,1
Amm. Pubbliche	2,9	4,2	1,3
Spese correnti			
Regioni	3,7	7,1	3,4
Province	5,5	10,9	5,4
Comuni	4,0	4,4	0,4
Amm. Pubbliche	2,6	4,0	1,4
Spese totale			
Regioni	3,7	6,6	2,9
Province	7,1	11,5	4,4
Comuni	5,6	5,0	-0,5
Amm. Pubbliche	2,9	4,1	1,2

Fonte: Istat, Conti economici delle Amministrazioni pubbliche

(a) Differenze in punti percentuali tra i tassi medi annui di variazione dei vari aggregati nel periodo 1994-1999 e nel periodo 1999-2004.

delle amministrazioni pubbliche pari a 1,2 punti percentuali per la spesa totale. Vi sono, tuttavia, ampie differenze tra le amministrazioni locali: mentre la maggiore crescita osservata per le Province nel periodo 1999-2004 è stata pari a 4,4 punti percentuali, per le Regioni l'aumento del tasso di crescita è stato più contenuto. Per i Comuni, invece, il tasso di crescita osservato nel periodo 1999-

2004 è inferiore a quello del periodo precedente, anche se superiore a quello del complesso delle amministrazioni pubbliche. Analizzando le voci di spesa più significative, si osserva che l'accelerazione del tasso di crescita medio annuo delle spese nel periodo 1999-2004 è particolarmente forte per le Province per i consumi intermedi. Per le Regioni, invece, si osserva un aumento di quasi 3 punti percentuali nel tasso medio di crescita dei redditi da lavoro rispetto al periodo 1994-99 ma un aumento di soli due decimi di punto percentuale per i consumi intermedi. Nel caso dei Comuni si osserva una caduta nella velocità di crescita dei consumi intermedi rispetto al periodo 1994-99 ed una accelerazione di 0,8 punti percentuali nella dinamica dei redditi da lavoro.

### La spesa delle amministrazioni locali per funzione e voce economica

I risultati della elaborazione della spesa delle amministrazioni pubbliche per funzione (a prezzi correnti) riferite al periodo 2000-2003 permette di analizzare in maggior dettaglio le caratteristiche delle uscite delle amministrazioni locali (Tavola 3)<sup>2</sup>. Come gli altri dati relativi ai conti delle amministrazioni pubbliche, anche la spesa per funzione viene elaborata sulla base del Regolamento UE n. 2223/96, che ha istituito il nuovo Sistema dei conti nazionali SEC95, e del Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico. Lo schema funzionale utilizzato nei conti nazionali fa riferimento alla classificazione internazionale COFOG, articolata su 3 livelli di analisi. Le amministrazioni locali spendono più della metà del loro bilancio per funzioni legate all'erogazione di servizi individuali e alla protezione dai rischi sociali quali sanità, protezione sociale e istruzione. Considerando insieme le funzioni che hanno questo tipo di finalità (abitazione, sanità, istruzione e protezione sociale) la quota di spesa ad esse attribuite è pari al oltre il 60 per cento del bilancio complessivo di questi enti (Tavola 3). Per il complesso delle amministrazioni locali, la quota più consistente della spesa è assegnata alla funzione sanità: il 43 per cento della spesa è allocata a questa funzione per effetto del peso degli Enti sanitari locali (ASL e Ospedali pubblici) che sono i principali erogatori di tali servizi, il 17 per cento agli affari economici, il 12 per cento ai servizi generali e oltre il 10 per cento all'istruzione. Queste componenti sono rimaste relativamente stabili negli ultimi anni.

**Tavola 3 - Incidenza della spesa per funzione sul complesso della spesa delle amministrazioni locali - Anni 2000-03 (dati percentuali)**

Funzioni	2000	2001	2002	2003
Servizi generali	12,3	12,1	12,0	12,0
Difesa	0,0	0,0	0,0	0,0
Ordine pubblico e sicurezza	1,8	1,8	1,8	1,8
Affari economici	15,8	16,6	16,5	16,9
Protezione dell'ambiente	2,7	2,7	2,9	3,0
Abitazioni e assetto del territorio	5,5	5,0	5,0	5,1
Sanità	43,7	43,6	43,4	42,8
Attività ricreative, culturali e di culto	3,8	3,8	3,7	3,7
Istruzione	10,4	10,1	10,2	10,4
Protezione sociale	4,0	4,3	4,4	4,4
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Istat, Conti economici delle Amministrazioni pubbliche

<sup>2</sup> Istat, Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione. Anni 2000-03. Statistiche in breve, 15 dicembre 2004.

Consumi intermedi, prestazioni sociali in natura e redditi da lavoro sono le voci di spesa più importanti per le maggiori funzioni sociali. Analizzando i dati per classificazione funzionale e voce economica (Tavola 4) si evince che per le funzioni maggiormente rappresentative nel bilancio di questi enti (sanità, servizi generali e istruzione) oltre un terzo della spesa è assegnata ai redditi da lavoro (la cui voce principale consiste nelle retribuzioni). I consumi intermedi pesano per quasi il 60 per cento nella funzione sanità e incidono per meno di un terzo per le altri grandi funzioni di spesa ad eccezione della funzione affari economici.

**Tavola 4 - Incidenza della spesa per funzione e per categoria economica sul complesso della spesa delle amministrazioni locali - Anno 2003 (dati percentuali) (a)**

	Redditi da lavoro	Consumi Intermedi	Investimenti	Altre spese
Servizi generali	40,1	28,4	15,2	16,3
Difesa	72,7	18,2	0,0	9,1
Ordine pubblico e sicurezza	64,1	18,7	9,4	7,9
Affari economici	10,0	15,9	25,8	48,3
Protezione dell'ambiente	28,3	34,2	33,2	4,2
Abitazioni e assetto del territorio	15,0	26,4	42,5	16,1
Sanità	35,4	59,2	2,7	2,7
Attività ricreative, culturali e di culto	24,6	27,5	27,9	19,9
Istruzione	37,4	29,6	16,5	16,5
Protezione sociale	23,2	34,7	5,8	36,3
<b>Totale</b>	<b>30,2</b>	<b>41,8</b>	<b>13,6</b>	<b>14,3</b>

Fonte: Istat, Conti economici delle Amministrazioni pubbliche

(a) I consumi intermedi includono gli acquisti di beni e servizi da produttori market.

## La spesa dei Comuni

Per il sottoinsieme delle amministrazioni comunali, la quota maggioritaria della spesa corrente è destinata a spese di personale e per l'acquisto di beni e servizi. Sulla base dei risultati dell'indagine campionaria rapida sui certificati di conto consuntivo dei Comuni effettuata dall'Istat in collaborazione con il Ministero dell'interno<sup>3</sup> si evince che quasi l'80 per cento della spesa corrente è allocata a queste due voci di bilancio. Vi sono, tuttavia, differenze negli indicatori di bilancio a seconda della dimensione demografica. I dati riferiti al 2003, ultimo anno per il quale la rilevazione è stata effettuata, mostrano che la spesa corrente per abitante è di oltre il 30 per cento più elevata nei Comuni di grandi dimensioni (oltre 60.000 abitanti) rispetto alla media (Tavola 5). Queste spese sono invece inferiori alla media del 24 per cento circa per quelli di dimensioni medio-piccole (tra i 5.000 e i 10.000 abitanti). Anche i Comuni di dimensione più ridotta (meno di 5.000 abitanti) hanno livelli di spesa inferiori alla media di circa il 10 per cento. Queste differenze sono confermate dall'esame delle spese per personale, mentre la distribuzione di quelle per acquisto di beni e servizi risulta relativamente più omogenea, pur in presenza di una differenza tra Comuni di maggiori dimensioni e quelli con una minor ampiezza demografica.

<sup>3</sup> Istat, I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali. Anno 2003. Statistiche in breve, 28 aprile 2005.



**Tavola 5 - Spese correnti delle amministrazioni comunali per abitante per classe di ampiezza demografica del Comune - Anno 2003 (dati in euro e in percentuale)**

Classi di ampiezza demografica	Personale	Beni e servizi	Altre correnti	Totale
Fino a 5.000	236,82	333,61	146,95	717,38
Da 5.001 a 10.000	203,28	277,40	119,50	600,17
Da 10.0001 a 20.000	202,99	310,02	136,87	649,88
Da 20.001 a 60.000	226,36	352,95	143,20	722,52
Oltre 60.000	349,71	463,00	219,30	1032,01
<b>Totale</b>	<b>258,90</b>	<b>365,55</b>	<b>162,68</b>	<b>787,14</b>
Incidenza sul totale della spesa corrente				
Fino a 5.000	33,0	46,5	20,5	100,0
Da 5.001 a 10.000	33,9	46,2	19,9	100,0
Da 10.0001 a 20.000	31,2	47,7	21,1	100,0
Da 20.001 a 60.000	31,3	48,8	19,8	100,0
Oltre 60.000	33,9	44,9	21,2	100,0
<b>Totale</b>	<b>32,9</b>	<b>46,4</b>	<b>20,7</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Istat, Indagine campionaria sui bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali

In generale, l'incidenza della spesa per personale sulla spesa corrente (Tavola 6) è più elevata nelle regioni meridionali (35,8 per cento) e meno elevata nelle regioni della ripartizione Nord-ovest (30,4 per cento). Al contrario, è nei Comuni delle regioni centrali e in quelli del Nord-ovest che l'incidenza delle spese per acquisto di beni e servizi è più elevata con il 48 per cento e il 47,6 per cento rispettivamente. È invece inferiore alla media nazionale tale incidenza di spesa sia nei Comuni delle regioni del Nord-est (43,9 per cento) che in quelli meridionali (45,8 per cento).

L'analisi delle principali funzioni<sup>4</sup> di spesa riportate nei bilanci consuntivi dei Comuni mostra, invece, che le spese per istruzione, trasporti e assistenza sociale rappresentano circa un terzo delle spese correnti dei Comuni e un ulteriore terzo è assegnato alle spese amministrative. Vi sono significative differenze nella composizione di queste spese tra ripartizioni geografiche. Le spese generali per amministrazione, gestione e controllo sono nettamente più elevate del totale nazionale nei Comuni delle regioni nord-occidentali (40,9 per cento) ed hanno l'incidenza più bassa in quelle centrali (25,6 per cento) e in quelle meridionali (29,1 per cento). La spesa per istruzione ha l'incidenza massima nelle amministrazioni comunali del Nord-est (10,1 per cento) e del Centro (8,9 per cento) e tocca un minimo del 7,8 per cento nelle regioni meridionali. Ai trasporti è dedicato circa un quinto del bilancio dei Comuni del Centro, ma solo il 12,9 per cento nelle regioni meridionali e il 13,5 per cento in quelle del Nord-ovest. Infine, la spesa per assistenza sociale incide per quasi il 13 per cento per i Comuni del Nord-est e solo per l'8,6 per cento nel Mezzogiorno. In questi ultimi Comuni, il peso delle altre funzioni di spesa è pari al 41,7 per cento ben al di sopra della media nazionale di 34,3 per cento. All'interno di questo aggregato residuo oltre la metà è impegnato per funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente.

<sup>4</sup> La classificazione funzionale riportata nei bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali non segue lo schema della classificazione COFOG utilizzata per i dati dei conti economici delle amministrazioni pubbliche. Per tale motivo questi risultati non sono direttamente confrontabili con quelli riportati in questa nota in relazione alla classificazione dei conti delle amministrazioni locali per funzione.

**Tavola 6 - Incidenza sulla spesa corrente di alcune spese delle amministrazioni comunali in base alla classificazione economica e per funzioni più importanti - Anno 2003 (dati in percentuale per ripartizione geografica)**

Ripartizione geografica	Personale	Beni e servizi	Altre correnti	Totale
Nord-ovest	30,4	47,6	22,0	100,0
Nord-est	32,6	43,9	23,5	100,0
Centro	32,3	48,0	19,7	100,0
Mezzogiorno	35,8	45,8	18,3	100,0
Italia	32,9	46,4	20,7	100,0

Ripartizione geografica	Amministrazione	Istruzione	Trasporti	Sociale
Nord-ovest	40,9	8,1	13,5	9,3
Nord-est	32,5	10,1	16,2	12,9
Centro	25,6	8,9	19,6	9,9
Mezzogiorno	29,1	7,8	12,9	8,6
Italia	32,2	8,6	15,1	9,9

Fonte: Istat, Indagine campionaria sui bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali



