

Nota Metodologica

La ripartizione della spesa delle amministrazioni pubbliche (Ap) per funzione, secondo la classificazione Cofog¹, è elaborata entro la fine del mese di dicembre di ciascun anno e trasmessa alla Commissione europea in applicazione al programma di trasmissione Sec95.

Le stime della spesa pubblica per funzione sono coerenti con le voci dei conti economici delle amministrazioni pubbliche pubblicati il 2 dicembre 2011.

Le fonti statistiche utilizzate sono costituite dalle classificazioni della spesa per funzione adottate nei conti di consuntivo dei singoli enti che compongono le amministrazioni pubbliche e da rilevazioni statistiche sui flussi di bilancio.

L'universo di riferimento per le elaborazioni della spesa per funzione è il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, così come definito dal SEC95 e comprende tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, e/o la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese.

La classificazione funzionale della spesa delle amministrazioni pubbliche (Cofog) è articolata per 3 livelli di analisi. Si hanno 10 Divisioni (funzioni di 1° livello), analizzate al loro interno in Gruppi (funzioni di 2° livello) e successivamente in Classi (funzioni di 3° livello). Le Divisioni rappresentano i fini primari perseguiti dalle Amministrazioni; i Gruppi riguardano le specifiche aree d'intervento delle politiche pubbliche; le Classi identificano i singoli obiettivi in cui si articolano le aree d'intervento. Ciascuna divisione prevede la presenza di due particolari Gruppi riguardanti le spese per la Ricerca e lo Sviluppo e per le spese di tipo residuale che non trovano una collocazione in gruppi specifici.

Attraverso la classificazione funzionale della spesa delle amministrazioni pubbliche è possibile distinguere la spesa per consumi finali di tipo individuale e collettivo. Tale distinzione consente la quantificazione dei consumi finali effettivi delle famiglie.

Per effettuare il consolidamento della spesa per l'intero settore pubblico è necessario raggiungere un adeguato livello di omogeneità nelle classificazioni dei singoli enti che ne fanno parte. Si deve, pertanto, procedere all'analisi e alla eventuale riclassificazione delle scritture di bilancio delle unità istituzionali (o loro raggruppamenti) per ricondurle ad uniformità.

Per il sottosectore delle amministrazioni centrali, con riferimento allo Stato, la classificazione funzionale Cofog è stata fatta propria dalla contabilità di bilancio a partire dal 1999, a seguito della legge di riforma del Bilancio dello Stato del 3 aprile 1997 n. 94.

Per gli altri enti delle amministrazioni centrali (Ac) si fa ricorso alle specifiche classificazioni funzionali, se esistenti, o, in caso contrario, si procede all'esame puntuale dell'attività dell'ente e dei dati di spesa, al fine di procedere ad una corretta attribuzione alle singole funzioni (la maggioranza di tali enti svolge in generali un'attività di natura monofunzionale).

Un percorso diverso è seguito per gli enti di ricerca, le cui spese sono rilevate in base ai risultati dell'indagine sulla ricerca scientifica condotta sugli organismi pubblici impegnati in attività di ricerca. Queste spese, classificate per obiettivi socio-economici, sono poi ricondotte alla classificazione funzionale con l'ausilio di una matrice ponte.

Per gli enti delle amministrazioni locali (Al) le elaborazioni funzionali richiedono interventi specifici. Nel caso delle amministrazioni regionali, si fa ricorso a una matrice ponte fra la classificazione delle spese secondo i settori d'intervento applicata nei loro bilanci e la classificazione Cofog, dopo aver effettuato, dove necessario, la revisione della classificazione originale sui singoli capitoli di spesa.

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

Per gli enti di previdenza (EDP), le fonti di base sono rappresentate dai bilanci consuntivi dell'Inps e degli enti previdenziali di maggiori dimensioni, e dalle indagini condotte dall'Istat sui bilanci degli istituti di previdenza e assistenza sociale. Tali istituzioni svolgono sostanzialmente un'attività monofunzionale.

¹ Cofog è l'acronimo di "Classification of function of government", definita a livello internazionale da Ocse, Fmi, Eurostat.

Per quanto riguarda le funzioni che si riferiscono alla protezione dell'ambiente, le stime della spesa pubblica riflettono quelle elaborate ai fini del corrispondente conto satellite, la cui nomenclatura di riferimento è coerente con quella Cofog. In particolare, i capitoli di bilancio delle amministrazioni regionali sono riclassificati analiticamente secondo le classificazioni del conto satellite delle spese ambientali del sistema europeo SERIEE (Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement) e in particolare secondo le classificazioni CEPA2000 (Classification of Environmental Protection Activities and expenditure) e CRUMA (Classification of Resource Use and Management Activities and expenditure)².

A seguito della revisione straordinaria dei conti nazionali per il periodo 1990-2010 effettuata in occasione dell'adeguamento delle stime alla nuova classificazione delle Attività economiche (Ateco 2007), anche nelle classificazioni della spesa pubblica per funzione, presentate nelle tavole e nella base dati in allegato, sono stati introdotti miglioramenti nelle fonti e nei metodi di stima.

Con riferimento allo Stato, la revisione della spesa per funzione ha riguardato l'intero periodo 1990-2010.

A partire dal 2010, il bilancio dello Stato è elaborato secondo la nuova rappresentazione delle spese in base a missioni e programmi, definita dalla legge di riforma della contabilità pubblica n. 196/2009. La legge richiede che la nuova rappresentazione sia coerente con la classificazione funzionale Cofog al secondo livello. Per il 2010 è stata quindi effettuata la riclassificazione di ciascun capitolo di spesa del bilancio dello Stato sulla base delle nuove informazioni disponibili, anche attraverso la collaborazione del Ministero dell'economia e delle finanze.

La nuova classificazione è stata poi ricostruita per l'intero periodo 1990-2010, al fine di garantire la coerenza delle serie storiche. In particolare, sono stati oggetto di revisione puntuale i flussi che intercorrono tra lo Stato e i differenti livelli di governo (amministrazioni locali ed enti di previdenza).

Un'ulteriore revisione ha riguardato la classificazione delle spese delle università. In occasione del passaggio dall'Ateco 2002 all'Ateco 2007, è stata utilizzata la classificazione funzionale presente nella rilevazione dell'Omogenea redazione dei conti delle Università. Anche in questo caso, per il periodo esaminato, sono state introdotte le modifiche necessarie a recepire le nuove informazioni.

Con riferimento agli enti di ricerca (Edr) sono state recepite le informazioni desunte dalla rilevazione Istat sulla spesa per la ricerca intra-muros svolta dalle unità istituzionali classificati nella pubblica amministrazione. A tale proposito, ai fini della distinzione tra spesa per ricerca di base e spesa per ricerca & sviluppo sono stati associati i dati dei bilanci consuntivi dei singoli enti di ricerca ai dati dell'indagine sulla ricerca intra-muros citata sopra. Tale metodologia consente una migliore stima della spesa degli EDR per la ricerca di base e delle spese per la ricerca & sviluppo.

Tavola 1: espone in serie storica la spesa consolidata delle amministrazioni pubbliche (Ap) per funzione per l'intero periodo in esame. L'intera spesa delle Ap è attribuita alle funzioni secondo la nomenclatura Cofog, adottata nei conti nazionali. L'attribuzione della spesa alle funzioni permette di ricostruire il lato degli impegni del conto economico delle Ap, in forma semplificata (si prenda come riferimento la tavola 1 della pubblicazione, Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche - anni 1990 -2010. Tavole dati del 2 dicembre 2011). Congiuntamente ai valori assoluti vengono presentate due analisi complementari: la composizione percentuale della spesa e i rapporti al Pil.

Tavola 2: spesa consolidata delle AP per funzione al netto degli interessi passivi. Tale rappresentazione depura la spesa complessiva dell'onere rappresentato dagli interessi passivi, sterilizzandone in questo modo l'effetto, altrimenti distorto, sull'intera struttura. Il trattamento funzionale degli interessi passivi adottato nella contabilità nazionale italiana prevede che sia utilizzata la classificazione presente nelle fonti informative di base. La differenza più rilevante tra questa tavola e la precedente consiste, quindi, nel ridimensionamento dell'importanza relativa della Divisione "Servizi generali". In tale funzione, infatti, è classificata la parte più rilevante della spesa per interessi passivi relativa alla gestione del debito pubblico (per cui la Cofog prevede una specifica classe) prevalentemente di competenza delle amministrazioni centrali, ed in particolare dello Stato. Come per la tavola precedente, sono presentate sia la composizione percentuale per funzione che i rapporti al Pil.

² Per maggiori dettagli sui conti ambientali e le relative classificazioni si veda il comunicato "Spese dell'economia italiana per la gestione dei rifiuti, delle acque reflue e delle risorse idriche. Anni 1997-2009 (Statistiche in breve, 23 febbraio 2011,

Tavola 3: spesa complessiva delle amministrazioni centrali (Ac) per funzione. L'attribuzione della spesa alle funzioni permette di ricostruire il lato degli impegni del conto economico delle Ac, in forma semplificata (i dati sono coerenti con il totale delle uscite della tavola 2 della pubblicazione, Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche - anni 1990 -2010. Tavole dati del 2 dicembre 2011).

Tavola 4: spesa complessiva delle amministrazioni locali (Al) per funzione. L'attribuzione della spesa alle funzioni permette di ricostruire il lato degli impegni del conto economico delle Al, in forma semplificata (la tavola è coerente con il totale delle uscite della tavola 3 della pubblicazione, Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche - anni 1990 -2010. Tavole dati del 2 dicembre 2011).

Tavola 5: spesa complessiva degli enti di previdenza (Edp) per funzione. L'attribuzione della spesa alle funzioni permette di ricostruire il lato degli impegni del conto economico degli Edp, in forma semplificata (i dati sono coerenti con il totale uscite della tavola 4 della pubblicazione, Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche - anni 1990 -2010. Tavole dati del 2 dicembre 2011).

Tavole 6: spesa per i servizi generali delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali, degli enti di previdenza e delle amministrazioni pubbliche, secondo la principali categorie a prezzi correnti. La tavola presenta l'analisi economica secondo le principali transazioni e gli aggregati economici per i diversi sottosettori su cui si articolano le amministrazioni pubbliche. Si tratta, quindi, dell'analisi economica corrispondente alla funzione servizi generali delle tavole 3, 4, 5 e 1

Tavole 7: spesa per la difesa delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali, degli enti di previdenza e delle amministrazioni pubbliche, secondo la principali categorie a prezzi correnti. La tavola presenta l'analisi economica funzionale secondo le principali transazioni e gli aggregati economici per i diversi sottosettori su cui si articolano le amministrazioni. Si tratta, quindi, dell'analisi economica corrispondente alla funzione difesa delle tavole 3, 4, 5 e 1

Tavole 8: spesa correnti per l'ordine pubblico e sicurezza delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali, degli enti di previdenza e delle amministrazioni pubbliche, secondo la principali categorie a prezzi correnti. La tavola presenta l'analisi economica secondo le principali transazioni e gli aggregati economici per i diversi sottosettori su cui si articolano le amministrazioni pubbliche. Si tratta, quindi, dell'analisi economica corrispondente alla funzione ordine pubblico e sicurezza delle tavole 3, 4, 5 e 1

Tavole 9: spesa per gli affari economici delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali, degli enti di previdenza e delle amministrazioni pubbliche, secondo la principali categorie a prezzi correnti. La tavola presenta l'analisi economica secondo le principali transazioni e gli aggregati economici per i diversi sottosettori su cui si articolano le amministrazioni pubbliche. Si tratta, quindi, dell'analisi economica corrispondente alla funzione affari economici delle tavole 3, 4, 5 e 1

Tavole 10: spesa per la protezione dell'ambiente delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali, degli enti di previdenza e delle amministrazioni pubbliche, secondo la principali categorie a prezzi correnti. La tavola presenta l'analisi economica secondo le principali transazioni e gli aggregati economici per i diversi sottosettori su cui si articolano le amministrazioni pubbliche. Si tratta, quindi, dell'analisi economica corrispondente alla funzione protezione dell'ambiente delle tavole 3, 4, 5 e 1

Tavole 11: spesa per le abitazioni e assetto del territorio delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali, degli enti di previdenza e delle amministrazioni pubbliche, secondo la principali categorie a prezzi correnti. La tavola presenta l'analisi economica secondo le principali transazioni e gli aggregati economici per i diversi sottosettori su cui si articolano le amministrazioni pubbliche. Si tratta, quindi, dell'analisi economica corrispondente alla funzione abitazioni e assetto del territorio delle tavole 3, 4, 5 e 1.

Tavole 12: spesa per la sanità delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali, degli enti di previdenza e delle amministrazioni pubbliche, secondo la principali categorie a prezzi correnti. La tavola presenta l'analisi economica secondo le principali transazioni e gli aggregati economici per i diversi sottosettori su cui si articolano le amministrazioni pubbliche. Si tratta, quindi, dell'analisi economica corrispondente alla funzione sanità delle tavole 3, 4, 5 e 1.

Tavole 13: spesa per le attività ricreative, culturali e di culto delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali, degli enti di previdenza e delle amministrazioni pubbliche, secondo la principali categorie a prezzi correnti. La tavola presenta l'analisi economica secondo le principali transazioni e gli aggregati economici per i diversi sottosettori su cui si articolano le amministrazioni pubbliche. Si tratta, quindi, dell'analisi economica corrispondente alla funzione attività ricreative, culturali e di culto delle tavole 3, 4, 5 e 1.

Tavole 14: spesa per l'istruzione delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali, degli enti di previdenza e delle amministrazioni pubbliche, secondo la principali categorie a prezzi correnti. La tavola presenta l'analisi economica secondo le principali transazioni e gli aggregati economici per i diversi sottosettori su cui si articolano le amministrazioni pubbliche. Si tratta, quindi, dell'analisi economica corrispondente alla funzione istruzione delle tavole 3, 4, 5 e 1.

Tavole 15: spesa per la protezione sociale delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali, degli enti di previdenza e delle amministrazioni pubbliche, secondo la principali categorie a prezzi correnti. La tavola presenta l'analisi economica secondo le principali transazioni e gli aggregati economici per i diversi sottosettori su cui si articolano le amministrazioni pubbliche. Si tratta, quindi, dell'analisi economica corrispondente alla funzione protezione sociale delle tavole 3, 4, 5 e 1.

Tavole 16: spesa sostenuta dalle amministrazioni pubbliche per la fornitura alla collettività o agli individui di servizi non destinabili alla vendita. Attraverso tale spesa (spesa per consumi finali) l'operatore pubblico da un lato mette a disposizione del Paese servizi di natura indivisibile per il soddisfacimento dei bisogni collettivi (spesa per consumi collettivi), dall'altro lato realizza la redistribuzione del reddito in natura attraverso l'erogazione di beni e servizi non destinabili alla vendita di tipo individuale e di prestazioni sociali in natura. I consumi finali delle Amministrazioni pubbliche sono analizzati per funzione, distinguendo quelli di tipo individuale e quelli di tipo collettivo.

Base dati: la base dati si articola su quattro tipi di analisi. Nella prima vengono presentate le spese del conto consolidato dell'amministrazione pubblica per categoria economica e per divisione Cofog (I livello) per gli anni dal 1990 al 2010. La seconda presenta le spese dei singoli sottosettori dell'amministrazione pubblica (Ac, Al ed Edp) per categorie economiche e per divisione Cofog (I livello) per gli anni dal 1990 al 2010, riporta anche le transazioni che intercorrono tra i diversi sottosettori dell'AP (interessi passivi, trasferimenti correnti e in c/capitale). La terza analisi riporta la spesa consolidata dell'amministrazione pubblica per categorie economiche e per gruppi Cofog (I livello) per gli anni dal 1990 al 2010. L'ultima analisi riporta le uscite per sottosettore dell'Ap, per categorie economiche e per gruppi Cofog (II livello) dal 2000 al 2010; anche in questo caso vengono presentati i flussi tra i diversi sottosettori dell'Ap (interessi passivi, trasferimenti correnti e in c/capitale).