

La classificazione economica e funzionale della spesa delle regioni: il caso della regione Lazio

Marco Fortunato*

Raffaele Lagravinese**

L'Unione Europea impone a tutti gli Stati membri il rispetto di una serie di vincoli in materia di bilanci statali, i cui riferimenti normativi (fissati dal Trattato di Maastricht e dal Protocollo sui deficit eccessivi presenti nel Patto di Stabilità e crescita), si basano sugli aggregati di finanza pubblica definiti secondo il Sistema dei Conti nazionali e regionali (SEC95). Le regole fissate dal SEC95 mirano a favorire la trasparenza e l'accountability delle finanze pubbliche, lasciando comunque piena autonomia ai singoli Stati nella gestione della contabilità dei vari enti sub-statali. L'armonizzazione delle contabilità regionali in Italia presenta notevoli problematiche. Allo stato attuale la classificazione economica SEC-95 è del tutto disattesa a livello regionale e la stessa classificazione funzionale COFOG (Classification of the Functions of Government) che risulterebbe assai utile ai policy-maker locali per l'analisi puntuale delle singole aree di spesa non viene realizzata. Il presente lavoro applica le due classificazioni (SEC95 e COFOG) al bilancio previsionale del Lazio nel triennio 2006-2008, mettendo in evidenza come attraverso una contabilità più trasparente si possano monitorare meglio le decisioni di spesa.

JEL codes: H60, H72, H76

Parole chiave: Bilanci pubblici, Analisi della spesa regionale.

*Sviluppo Lazio S.p.A.

**Università degli studi di Bari, facoltà di economia.



Direzione:

M. Degni, *Servizio Studi, Sviluppo Lazio SpA*

M. Paradiso, *Università degli Studi di Bari*

M. Tancioni, *Università degli Studi di Roma, La Sapienza*

Comitato Scientifico:

M. Causi, *Università degli Studi Roma Tre*

C. De Vincenti, *Università degli Studi di Roma, La Sapienza*

A. Di Majo, *Università degli Studi Roma Tre*

S. Fedeli, *Università degli Studi di Roma, La Sapienza*

M. Franzini, *Università degli Studi di Roma, La Sapienza*

P. Liberati, *Università di Urbino "Carlo Bo"*

A. Pedone, *Università degli Studi di Roma, La Sapienza*

Redazione:

G. Gabrielli, A. Morgia, E. Paladini

Servizio Studi

Sviluppo Lazio SpA

Via Ostiense 131/L - 00154 Roma

Email: a.morgia@agenziaviluppolarzio.it

Indice

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO 1. Verso la trasparenza dei bilanci Pubblici.	
1 L'ARMONIZZAZIONE A LIVELLO EUROPEO.....	7
CAPITOLO 2. Il sistema europeo dei conti economici: Il SEC95.	
2.1 La rappresentazione della finanza pubblica all'interno dei conti nazionali.....	11
2.2 La definizione dell'universo di riferimento.....	20
2.3 Dallo SNA al SEC95.....	14
2.4 Le caratteristiche del SEC95.....	15
2.5 Il nuovo sistema di rappresentazione contabile.....	16
2.6 L'universo di riferimento: definizione del settore delle Amministrazioni pubbliche.....	17
2.7 Il momento di registrazione delle operazioni e il principio della competenza.....	18
2.8 Momento di registrazione ed importo da registrare.....	19
2.9 La classificazione economica la sua rilevanza per i conti per branca di attività economica.....	21
CAPITOLO 3. La classificazione funzionale delle Amministrazioni Pubbliche (COFOG)	
3.1 Quadro metodologico.....	23
3.2 L'universo di riferimento.....	24
3.3 La classificazione funzionale e la COFOG.....	25
3.4 Consumi di tipo individuale e consumi puramente collettivi.....	27
CAPITOLO 4. Una proposta di riclassificazione integrata: l'applicazione del SEC95 e della COFOG al bilancio della Regione Lazio	
PREMESSA.....	30
4.1 La finanza pubblica della regione Lazio.....	32
4.2 Classificazione SEC95 e COFOG alla Regione Lazio.....	34
4.3 L'aumento della spesa sanitaria nel Lazio.....	37

CONCLUSIONI	40
.Appendice A.....	41
Bibliografia.....	49

INTRODUZIONE

A partire dagli anni Settanta L'Istituto Nazionale di Statistica fornisce, nell'ambito delle elaborazioni effettuate per la stima degli aggregati relativi ai conti economici del Paese, ed in particolare con riferimento alle attività del settore istituzionale delle Amministrazioni Pubbliche, l'analisi delle spese sostenute dalle AAPP secondo la classificazione economica e funzionale. L'importanza di questo strumento di analisi dell'attività dell'operatore pubblico, nell'accezione dei conti nazionali, è tale da richiedere una costante attenzione sia relativamente alle metodologie di stima che alla base dati utilizzata.

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

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

La classificazione funzionale della spesa delle AAPP permette di tenere conto, tra l'altro, degli effetti che le decisioni relative al bilancio pubblico, (dove qui per pubblico ci si riferisce all'accezione di settore istituzionale delle AAPP), hanno sulle decisioni sulla spesa pubblica. Il presente lavoro vuole fornire essenzialmente un quadro metodologico sintetico partendo dal concetto di trasparenza del bilancio pubblico per poi analizzare singolarmente le due classificazioni sopra citate.

Nel primo capitolo viene evidenziata l'importanza della trasparenza e dell'armonizzazione dei conti pubblici. Con la legge del 25 giugno 1999 n. 208 si è posto l'obbligo per tutti gli enti ed organismi pubblici (con esclusione degli enti locali) di adeguare un sistema di contabilità e di relativi bilanci ai principi predisposti dalla comunità europea.

Nel secondo capitolo viene discussa la classificazione economica SEC95 predisposta secondo il Manuale del SEC95 sul disavanzo e sul debito pubblico, pubblicato dall'Eurostat. Tale classificazione risulta essere fondamentale per l'armonizzazione tra i diversi enti pubblici ed il confronto con le diverse realtà contabili europee.

Nel terzo capitolo viene affrontata, invece, la classificazione funzionale COFOG predisposta secondo il manuale Classification of Function of Government dell'United Nations Statistical. La finalità di tale classificazione mira a specificare le principali aree di spesa della pubblica amministrazione. Essa rende più chiaro e leggibile il documento di bilancio, rappresentando in modo sintetico l'allocation delle risorse.

Nel quarto capitolo partendo dall'attuale assetto del bilancio previsionale della Regione Lazio si propone una riclassificazione integrata dei capitoli di spesa nel triennio 2006-2007.. Attualmente il bilancio regionale (dal lato della spesa) viene suddiviso tra i 17 assessorati. Esso si articola in 40 Funzioni Obiettivo, 148 Unità Previsionale di Base (UPB) e 1784 capitoli. Una

tale situazione rende spesso la divisione delle risorse tra i diversi assessorati di difficile quanto impossibile attuazione. La presenza di poco chiare funzioni obiettivo, di UPB che rientrano in attività di più assessorati, la numerosità e l'ambiguità dei capitoli rende quanto meno complesso il monitoraggio dei costi e il controllo sull'attività di governo.

Attraverso l'attività di riclassificazione del bilancio regionale, si evidenzia come applicando i "nuovi sistemi di contabilità nazionale" (SEC95 e COFOG) si possa migliorare la trasparenza del bilancio regionale e quindi favorire un miglior controllo sulle decisioni di spesa.

La nuova classificazione, se realizzata in modo organico in tutti i bilanci pubblici, può garantire un migliore monitoraggio della spesa riducendo di fatto le allocazioni di risorse inefficienti.

Capitolo 1

VERSO LA TRASPARENZA DEI BILANCI PUBBLICI

1. L'ARMONIZZAZIONE A LIVELLO EUROPEO

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 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 dettaglio 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. Occorre ricordare, 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 specialistiche¹.

"La progressiva armonizzazione dei criteri di redazione dei bilanci dei diversi livelli di governo costituisce un'esigenza imprescindibile ai fini della conoscenza e confrontabilità dei dati contabili, della trasparenza delle decisioni assunte in materia e della responsabilizzazione delle diverse amministrazioni. Quest'esigenza assume inoltre un carattere fondamentale nel quadro del perseguimento degli obiettivi stabiliti dal Patto di stabilità e crescita, che coinvolgono tutte le pubbliche amministrazioni"².

L'armonizzazione dei bilanci pubblici è di notevole importanza al fine di favorire una maggiore coerenza ed uniformità nell'impostazione dei documenti di bilancio degli enti delle Amministrazioni pubbliche (AP). Tale processo è indispensabile per consentire il monitoraggio e la rappresentazione degli aggregati di finanza pubblica secondo le regole di contabilità nazionale adottate in sede europea (SEC95). Queste regole sono utilizzate per la determinazione dei parametri presi a riferimento per la valutazione del raggiungimento degli

¹ 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.

² Elena Brandolini, (2001), Armonizzazione dei conti e delle procedure di controllo, Audit finanziario contabile e controllo sulla gestione: la "sana" e la buona "gestione".

obiettivi di finanza pubblica stabiliti dal trattato di Maastricht (ad esempio, il rapporto tra indebitamento netto e Pil) e dal Protocollo sui deficit eccessivi previsto dal patto di stabilità e crescita.

Poiché è indubbio il coinvolgimento dei diversi livelli territoriali di governo (Stato, Regioni ed enti locali) per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, è necessaria la disponibilità di informazioni e schemi di bilancio uniformi e comparabili a livello di singolo ente che siano facilmente riconducibili a regole, definizioni e classificazioni della contabilità nazionale.

Oltre alle citate esigenze di monitoraggio e valutazione, il miglioramento delle informazioni di base per la costruzione dei conti nazionali è sollecitato anche dall'Unione europea. Per favorire la comparabilità e la coerenza con il quadro contabile nazionale è dunque importante pervenire ad un'armonizzazione dei criteri con i quali sono predisposti i documenti di finanza pubblica dei diversi livelli di governo territoriale.

Tuttavia, l'attuazione di queste norme è stata finora solo parziale, rendendo necessaria da parte dell'Istat una ampia e difficile attività di riclassificazione ed analisi; tutto ciò per rendere i dati di base, contenuti nelle contabilità pubbliche, omogenei e coerenti con le definizioni del SEC95 utilizzate ai fini dell'elaborazione del conto economico consolidato del settore delle Amministrazioni pubbliche (da cui deriva la valutazione dell'indebitamento netto) e per le stime della spesa pubblica per funzione.

La contabilità nazionale può essere definita come una “tecnica di sintesi statistica atta a descrivere l'attività economica di un Paese o di una circoscrizione territoriale attraverso un quadro contabile coerente”³ Essa rappresenta, quindi, un sistema contabile che, come tale, mostra le relazioni esistenti tra le varie grandezze economiche nonché l'interdipendenza tra le diverse variabili del sistema, di conseguenza l'analisi di quest'ultimo non può che essere condotta in termini di flusso. Il quadro economico si fonda su grandezze economiche aggregate, le quali possono essere coerenti solo se valutate attraverso norme e metodologie uniformi. Infatti l'attuazione ed il monitoraggio sui vincoli europei, impongono informazioni comparabili sull'andamento delle situazione economica di ogni Paese e lo strumento attraverso il quale è possibile analizzare la situazione economica interna è dato proprio da conti economici, purchè costruiti sulla base di principi unici e non diversamente interpretabili.

Il Consiglio dell'Unione Europea, con regolamento 2223/96 del 25 giugno 1999, proprio al fine di ottenere risultati comparabili fra gli Stati membri dell'Unione Europea, per l'attuazione ed il monitoraggio dell'Unione economica e monetaria, ha definito il Sistema Europeo dei Conti nazionali e regionali (SEC95), ossia il quadro di riferimento di norme, definizioni, nomenclature e regole comuni che consentono di elaborare i conti degli Stati membri. Il SEC95 attua una descrizione quantitativa completa e comparabile dell'economia dei paesi membri attraverso un sistema integrato di conti di flussi e di conti patrimoniali definiti per l'intera economia e per raggruppamenti di operatori economici (cioè i settori istituzionali). Il Sistema europeo dei conti integrati SEC95 consta, infatti, di una serie di norme e di definizioni cui i Paesi membri dell'Unione devono attenersi nella redazione dei conti nazionali.

Per quanto riguarda, invece, il sistema di contabilità nazionale che si riferisce ai conti della pubblica amministrazione, è stato adottato il sistema COFOG (Classification of the Function of Government) che è una delle quattro classificazioni funzionali del System of National Accounts (SNA). Il sistema di classificazione COFOG, utilizzato per la prima volta in Italia, per la costruzione del bilancio 1999, è articolato, in ambito nazionale, in funzioni obiettivo risultanti dalla ricognizione delle attività e dei servizi delle singole amministrazioni statali.

³ Manuale del SEC95 sul disavanzo e sul debito pubblico, Eurostat

Chiaramente questo sistema contabile presuppone il confronto sistematico tra gli obiettivi prefissati ed i risultati raggiunti in modo da verificare, nel corso dell'esercizio, l'aderenza tra quanto previsto e l'effettivo andamento della gestione.

L'esigenza della omogeneizzazione dei conti pubblici ovvero la necessità di possedere una serie di "accounting standards", cioè delle linee guida comuni, era stata avvertita già dal legislatore del 2000 laddove, in attuazione della delega contenuta nell'art. 1 comma 4 della legge 208/99 (recante "Disposizioni in materia finanziaria e contabile") al fine di adeguare il sistema contabile delle Regioni a quello dello Stato, ha emanato il d.lgs 76/2000 recante, appunto, "Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208", che da un lato ha confermato e precisato alcuni principi già contenuti nella precedente legge 335/76 (copertura delle leggi di spesa, equilibri del bilancio, i limiti quantitativi e qualitativi all'indebitamento etc.) e dall'altro, ha introdotto principi ulteriori, del resto confermati con la recente riforma del titolo V della Costituzione (primo fra tutti il concorso della finanza regionale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla UE, a cui seguono la facoltà di adozione di una legge finanziaria in coerenza con l'art. 11 della legge 468/78, la nuova classificazione delle entrate e delle spese in unità previsionali di base e funzioni obiettivo).

"Quindi per quanto concerne il bilancio dello Stato, il processo di armonizzazione ha preso l'avvio con la legge n. 94/1997 e con il D.L.vo n. 279/97 e le modifiche della struttura del bilancio e del rendiconto, previste nella legge 94/1997, hanno investito, in particolare, gli standard classificatori, sia di tipo economico che funzionale, consentendo l'introduzione fin dal 1999 della classificazione funzionale COFOG, già esaminata, e l'adozione a partire dall'esercizio successivo, della nuova classificazione economica. La necessità di introdurre eguali standard classificatori anche nelle rappresentazioni contabili degli enti appartenenti ai sottosettori delle amministrazioni pubbliche si è concretizzato solo con la legge 25 giugno 1999, n. 208, che ha posto l'obbligo per tutti gli enti ed organismi pubblici (con esclusione degli enti locali) di adeguare il sistema di contabilità ed i relativi bilanci ai principi contenuti nella legge n. 94 del 1997. Permane, tuttavia, la diversità degli enti locali, non ha risentito di questo processo di armonizzazione ed è stato improntato a criteri propri, sia pure ispirati alla stessa logica di quelli statali e regionali. In tale ambito si pone, chiaramente, la necessità di prevedere una disciplina di principi fondamentali idonea a garantire un ordinamento finanziario e contabile degli enti locali che consenta, sulla base di parametri obiettivi e uniformi, la rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie degli stessi, anche ai fini della attivazione degli interventi previsti dall'articolo 119, terzo e quinto comma, della Costituzione."⁴

E' chiaro che il processo di normalizzazione dei conti di tutte le amministrazioni pubbliche e il loro adeguamento agli schemi di contabilità nazionale non si presenta di facile attuazione, in considerazione della autonomia riconosciuta ai differenti ordinamenti, che si traduce, spesso, in divergenze addirittura anche all'interno dello stesso comparto. Tuttavia, in coerenza con le modifiche del titolo V della Costituzione, l'esigenza che la finanza regionale e la finanza locale concorrano con quella statale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla U.E. e ne condividano le relative responsabilità, fa sì che solo il completamento del processo di normalizzazione delle fonti informative consente una adeguata ricostruzione della situazione generale dei conti del settore pubblico.

L'armonizzazione dei bilanci pubblici si configura come uno strumento idoneo a individuare i parametri cui commisurare il rispetto degli obiettivi comunitari ed a consentire

⁴ Per questo paragrafo si è fatto riferimento alla relazione di Elena Brandolini,, Armonizzazione dei conti e delle procedure di controllo, Audit finanziario contabile e controllo sulla gestione: la "sana" e la buona "gestione".

l'individuazione del contributo di ciascuna amministrazione pubblica alla formazione del saldo annuale di indebitamento netto.

Ciò implica sia la necessità di adottare una riclassificazione delle poste contabili atta a consentire il raccordo al bilancio dello Stato con la contabilità nazionale, sia la necessità da parte delle regioni a statuto ordinario, di adottare misure idonee che consentino una esposizione confrontabile dei dati di bilancio e di rendiconto in funzione di una corretta applicazione dei principi contenuti nell'art. 119 della Costituzione⁵.

⁵ Armonizzazione dei conti e delle procedure di controllo, Elena Brandolini,

Capitolo 2

IL SISTEMA EUROPEO DEI CONTI ECONOMICI: IL SEC95

2.1 LA RAPPRESENTAZIONE DELLA FINANZA PUBBLICA ALL'INTERNO DEI CONTI NAZIONALI

Il conto economico delle amministrazioni pubbliche⁶ 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 pubblico⁷ 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. 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 istituzionali⁸ 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 disponibili⁹ 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 cascata¹⁰ 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 pubbliche¹¹. Nel Sec95 vengono utilizzati due concetti di consumi finali:

6 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.

7 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.

8 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).

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

10 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.

11 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.

- 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.

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 osservatori¹² 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 GFS¹³. 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.

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.

¹² Si faccia riferimento a BCE (2007) e Blades e Lequiller (2006).

¹³ 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.

2.2 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 pubblicato¹⁴ 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 Sec95¹⁵. 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 market¹⁶. 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 all'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. 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.

14 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.

15 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.

16 produzione non market riguardava soltanto i servizi pubblici generali, l'istruzione e la sanità.

2.3 DALLO SNA AL SEC 95

L'attenzione alle classificazioni costituisce uno dei fattori distintivi della contabilità nazionale. Queste permettono di analizzare i fenomeni in dettaglio attraverso schemi consolidati e concordati sia a livello nazionale che internazionale. La contabilità nazionale riconosce, a partire dal SNA93 e dal SEC95, un ruolo particolare alle classificazioni funzionali che sono proposte nel sistema allo scopo di classificare le transazioni che stabiliscono un collegamento tra i produttori, in senso lato si possono considerare i settori istituzionali, e gli utilizzatori dei prodotti e dei servizi e delle altre operazioni sia di redistribuzione del reddito che dell'accumulazione del capitale. Le classificazioni sono definite come funzionali in quanto identificano le funzioni – nel senso di scopi o obiettivi – per le quali gli operatori mettono in atto le transazioni.

La Contabilità Nazionale costituisce lo schema di riferimento per la descrizione quantitativa dell'attività economica e finanziaria di un sistema economico in un determinato periodo di tempo. Gli schemi di contabilità nazionale fanno riferimento al Sistema dei conti nazionali che è un sistema contabile comparabile a livello internazionale e che descrive in maniera esaustiva e sistematica il complesso dell'economia di un Paese, le sue componenti e le sue relazioni con altre economie. Il sistema si concretizza nella formulazione di una serie di conti che evidenziano come si forma, si impiega e si distribuisce il reddito, come si accumula il risparmio, quali sono le forme di finanziamento delle attività e quali sono le posizioni del Paese nei confronti del Resto del Mondo, nonché quali sono i circuiti, le interdipendenze, e le relazioni tra i vari settori che operano all'interno del paese stesso.

Fin dal secondo dopoguerra con la ripresa economica in atto in molti Paesi, con l'intensificarsi della presenza dello Stato nell'economia, con l'espansione della spesa pubblica e il progressivo accrescimento del deficit pubblico, si è manifestato un "fabbisogno informativo" per favorire il governo delle economie e nel contempo si è sentita l'esigenza di quantificare e di confrontare il processo di ripresa e sviluppo nei diversi Stati, attraverso appropriati schemi contabili nazionali. Come risposta a questa necessità un gruppo di esperti, nell'ambito dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), impostò uno studio pubblicato nel 1952, diretto ad individuare un modello di contabilità macroeconomica per favorire le decisioni di politica economica, nonché misurare e confrontare i progressi realizzati dai Paesi membri delle Nazioni Unite. Tale studio portò alla formazione dello SNA (System of National Accounts).

Ben presto le Nazioni Unite e la Comunità Europea sentirono la necessità di integrare in un unico sistema contabile le quantificazioni dei diversi aspetti dell'economia di un Paese per favorire una comparazione internazionale.

Iniziò così nel 1964, da parte di una commissione formata dall'ONU, dal Fondo Monetario Internazionale, dalla Commissione Europea, dall'OCSE e dalla Banca Mondiale, un'attività di studio che portò all'elaborazione e all'adozione del Nuovo sistema dei conti nazionali al fine di assicurare in tutti i Paesi membri delle Nazioni Unite la comparabilità dei bilanci. In ambito europeo questo studio fu progressivamente affinato dall'Eurostat, in collaborazione con gli Istituti statistici nazionali degli Stati membri, per arrivare, nel 1970, alla pubblicazione di un documento intitolato "Sistema europeo dei conti economici integrati" (SEC), che rappresentava la versione comunitaria del sistema dei conti nazionali (SCN) utilizzato fino a quel momento a livello comunitario.

Con la formazione dell'Unione Economica e Monetaria, è emersa l'esigenza di attuare uno stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e di un controllo della finanza pubblica. Si ricordi in particolare che in base all'articolo 104 del Trattato di Maastricht

“gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi”; inoltre la Commissione deve sorvegliare l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico al fine di individuare errori rilevanti. Nello specifico essa esamina la conformità della disciplina di bilancio sulla base di due parametri :

- rapporto tra debito pubblico e PIL;
- rapporto tra disavanzo pubblico e PIL. Ciò in applicazione delle prescrizioni previste dal Patto di stabilità e crescita.

Questa attività di monitoraggio richiede quindi informazioni attendibili e soprattutto comparabili in merito alla situazione economica di ogni singolo Stato, valutate attraverso norme e metodologie uniformi. A questo scopo in ambito comunitario è stato elaborato un “Sistema europeo dei conti”, emanato con il regolamento CE N°2223/96, denominato “Sistema europeo dei conti nazionali e regionali” (SEC95), che ha sostituito aggiornandolo, il SEC79.

2.4 LE CARATTERISTICHE DEL SEC 95

“L'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea impone il rispetto di una serie di regole in termini di finanza pubblica, fissate in termini numerici, cioè parametri da rispettare, il cui superamento implicherebbe l'applicazione di sanzioni di vario tipo. I riferimenti normativi, costituiti dal trattato di Maastricht, dal Protocollo sui disavanzi eccessivi, dal patto di stabilità e crescita dell'Unione economica e monetaria e dal patto di stabilità di Amsterdam, fanno tutti riferimento agli aggregati dei conti nazionali definiti secondo lo standard del SEC95. Le regole di bilancio mirate a garantire la solidità delle finanze pubbliche dei paesi dell'UE hanno come riferimento i bilanci consolidati delle Amministrazioni pubbliche. L'organizzazione interna del settore istituzionale delle AAPP e quindi l'esistenza di diversi livelli di governo, non riveste alcun ruolo all'interno delle regole europee. Com'è ovvio il grado di decentramento raggiunto a livello delle singole comunità nazionali, rappresentato nel caso italiano dal progressivo aumento delle funzioni degli enti locali nella gestione della spesa pubblica e del prelievo fiscale, pone problemi di compatibilità con le regole di bilancio definite a livello europeo.”¹⁷

Le regole europee possono essere riassunte¹⁸ schematicamente come segue:

- vincoli definiti da parametri numerici predefiniti, sostanzialmente rigidi, che devono essere rispettati ex post ogni anno;
- la flessibilità è prevista solo per eventi eccezionali di natura ciclica, precedentemente definiti in termini di flessione del PIL reale, o per altri eventi non controllabili dai governi;
- non viene riservato alcun trattamento particolare all'indebitamento legato a spese sostenute per investimenti, che risultano rilevanti solo per giudicare se un livello di indebitamento vada considerato o meno eccessivo;
- la procedura di monitoraggio prevista risulta articolata e prevede vari livelli di controllo infrannuale dei conti pubblici, dai quali può risultare la necessità che le autorità europee esprimano raccomandazioni formali sulla necessità di interventi correttivi in corso d'anno;

17 Collesi D., (2001) Analisi funzionale della spesa per consumi finali delle Amministrazioni Pubbliche, paper presentato alla XIII Riunione SIEP, Pavia 5-6 ottobre

18 Per questa schematizzazione si è fatto riferimento a Balassone e Franco (1999)

- il sistema sanzionatorio in caso di inadempienza ai vincoli comporta il pagamento di multe di entità predeterminata ed il mancato rientro dagli sconfinamenti comporta l'aumentare delle sanzioni.

Le regole europee vincolano, tra l'altro, l'indebitamento delle Amministrazioni pubbliche; la definizione di eventuali vincoli di indebitamento decentrato, in termini di parametri numerici da rispettare, e/o politiche di rientro costituiscono una questione interna ai rapporti definiti tra le amministrazioni rientranti nei sottosectori delle Amministrazioni Pubbliche.

Le regole europee stabiliscono, perciò, dei vincoli in termini di parametri numerici che devono essere rispettati ex-post, ossia in base ai consuntivi e non semplicemente in termini programmatici; d'altra parte sembra che, invece, esista una maggiore flessibilità concessa alla finanza decentrata. Tutto ciò, evidentemente, potrebbe generare un conflitto potenziale nei rapporti tra i vari livelli di governo nei vari ambiti nazionali. L'amministrazione italiana ha cercato di risolvere il problema coinvolgendo i vari livelli di finanza decentrata nel raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalle regole europee attraverso la formulazione del Patto di stabilità interno.

2.5 IL NUOVO SISTEMA DI RAPPRESENTAZIONE CONTABILE

L'introduzione del SEC95 ha richiesto una completa revisione degli aggregati di Contabilità Nazionale, che ha riguardato sia gli aspetti di tipo definitorio che le modalità di elaborazione degli stessi. Le innovazioni introdotte hanno coinvolto in maniera rilevante il settore istituzionale delle Amministrazioni Pubbliche, che si occupa prevalentemente della produzione di servizi non destinabili alla vendita¹⁹ ed interviene nella varie fasi del circuito del reddito interagendo con gli altri operatori.

L'identificazione delle unità statistiche e la loro classificazione, sia con riferimento ai settori istituzionali, che all'attività di produzione, contiene numerosi elementi di novità legati al fatto che, diversamente dal precedente sistema di contabilità nazionale (SEC79), adottato fino all'elaborazione dei conti presentati per il 1999 e disponibili nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese, il nuovo sistema prevede che una unità statistica possa svolgere un'attività di tipo market anche se, dal punto di vista istituzionale appartiene ad un settore non market. La differenza sta nel fatto che, in passato, l'appartenenza ad un settore istituzionale non market caratterizzava, comunque, l'attività delle unità statistiche ad esso appartenenti. Il SEC79 prevedeva tre branche di attività economica deputate a comprendere i servizi non market, al cui interno era possibile classificare tutte le attività delle Amministrazioni Pubbliche e delle Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (ISP); tali branche riguardavano i Servizi generali delle AAPP, i servizi dell'Istruzione e quelli della Sanità. Con il nuovo sistema viene riconosciuta, nell'ottica della produzione, la possibilità che esistano anche produzioni secondarie market delle unità appartenenti ai settori non market; questo si può verificare per qualunque branca di attività economica e non soltanto per alcune particolari.

Tra gli elementi innovativi introdotti dal SEC95 nella nomenclatura delle operazioni l'analisi dell'aggregato Spesa delle Amministrazioni Pubbliche e delle Istituzioni Sociali senza Scopo di Lucro al servizio delle famiglie²⁰ risulta rilevante per le operazioni relative al conto di equilibrio

¹⁹ L'altro settore istituzionale che produce beni e servizi non destinabili alla vendita è rappresentato dalle Istituzioni Sociali senza Scopo di Lucro al servizio delle famiglie (ISP).

²⁰ La spesa per consumi finali delle ISP viene considerata come completamente diretta alla soddisfazione dei consumi individuali e, come tale, concorre in toto a formare l'aggregato dei Consumi finali effettivi delle famiglie.

delle risorse e degli impieghi. Per quanto riguarda le AAPP tale aggregato può essere suddiviso in due componenti di spesa: la prima è relativa alla spesa diretta a soddisfare i bisogni espressi dalla popolazione in maniera individuale, i consumi finali effettivi individuali²¹, che concorrono a formare l'aggregato Consumi finali effettivi delle famiglie, e la seconda, la Spesa per consumi finali puramente collettivi, è finalizzata alla produzione di servizi che soddisfino bisogni aventi caratteristiche collettive, come la difesa e l'ordine e la sicurezza, e che sono legati all'esistenza stessa dello Stato come organo deputato all'organizzazione e all'amministrazione della vita civile.

Il momento di registrazione delle operazioni rappresenta un altro elemento fondamentale di novità del SEC95, soprattutto con riferimento alla distribuzione primaria e secondaria del reddito, e adotta in maniera più completa di quanto non avveniva nel SEC79 il principio della competenza economica²². Questo tema costituisce uno dei punti più delicati nel trattamento delle informazioni che costituiscono la base dati a disposizione dell'ISTAT, in quanto il saldo del conto economico delle AAPP costituisce il numeratore del rapporto deficit/PIL, uno dei parametri di riferimento fissato dal protocollo sulla procedura relativa ai deficit eccessivi annessa al trattato di Maastricht.

Tra i miglioramenti apportati dal SEC95 va messa in evidenza la rappresentazione delle diverse fasi del circuito del reddito, in particolare attraverso la separazione tra la distribuzione primaria e quella secondaria del reddito, e l'introduzione dei conti della redistribuzione del reddito in natura e della utilizzazione del reddito disponibile corretto, rilevanti, tra l'altro, per l'analisi della spesa per consumi finali²³.

2.6 DEFINIZIONE DEL SETTORE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

La necessità di raccordo tra la contabilità pubblica e la contabilità nazionale non può trascurare di richiamare i criteri di riferimento adottati per la definizione del settore istituzionale e per l'individuazione dell'universo di riferimento²⁴.

Il settore delle AAPP, secondo la contabilità nazionale, comprende tutte le unità istituzionali²⁵ 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 paese²⁶. Per quanto riguarda, quindi, gli elementi necessari ai fini della classificazione di una unità istituzionale nel settore delle Amministrazioni pubbliche si deve verificare che:

1. l'unità deve essere detenuta, (controllata), dagli organismi della pubblica amministrazione in quanto organi di governo, centrale o locale, o in quanto istituzioni la cui classificazione nel settore sia già stata effettuata;

21 Tipica espressione di tali bisogni sono i servizi relativi alla sanità, all'istruzione, alla protezione sociale

22 A tale principio si fa spesso riferimento, anche nei documenti ufficiali, con il termine inglese di *accrual*.

23 Per questo paragrafo si è preso come modello la relazione di D. Collesi (2001), *Finanza pubblica e contabilità nazionale*, incontro convegno sul tema. CENSIS.

24 Il rapporto finale del "gruppo di lavoro sulle classificazione delle unità per settori istituzionali", costituito presso l'ISTAT ha costituito il riferimento principale, insieme al SEC95, per la stesura di questo paragrafo.

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

26 Si faccia riferimento al SEC95 par. 2.68 e successivi.

2. se l'unità è un'istituzione privata senza scopo di lucro, oltre ad essere controllata da organismi della pubblica amministrazione deve anche essere da questa prevalentemente finanziata con trasferimenti a fondo perduto che non siano contributi ai prodotti²⁷;
3. in quanto produttore, l'unità deve svolgere in via principale attività di produzione di servizi non destinabili alla vendita. A tale scopo deve essere applicato il c.d. criterio del 50%, per cui l'unità è non market se il rapporto fra ricavi derivanti da vendita di beni e servizi e costi di produzione totali (sostenuti per la produzione di tutti i beni e servizi offerti dall'unità considerata) è inferiore al 50%²⁸;
4. per gli enti che effettuano attività di tipo previdenziale, per controllo pubblico deve intendersi la capacità della pubblica amministrazione di fissare o approvare i livelli dei contributi e delle prestazioni; inoltre i soggetti assicurati sono tenuti a partecipare al regime ed a versare contributi in forza di disposizioni legislative o regolamentari.

Il settore istituzionale delle Amministrazioni pubbliche italiane(S.13) è articolato in tre sottosettori:

- Amministrazioni Centrali: Stato, Enti di ricerca, Enti economici nazionali, Enti nazionali di assistenza.
- Amministrazioni Locali: amministrazioni regionali, amministrazioni provinciali e amministrazioni comunali, enti economici locali, enti assistenziali locali, aziende unità sanitarie locali e aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico. All'interno delle AL è possibile individuare l'ulteriore livello di sottogruppo costituito dagli enti territoriali, cioè amministrazioni regionali, provinciali e comunali.
- Enti di Previdenza

In realtà il SEC95 prevede anche l'esistenza di un eventuale quarto sottosettore relativo alle amministrazioni di Stati federati che *“comprende le amministrazioni di stati federati che sono unità istituzionali distinte ed esercitano alcune delle funzioni amministrative ad un livello inferiore a quello delle amministrazioni centrali e superiore a quello delle unità istituzionali amministrative esistenti a livello locale, esclusi gli enti di previdenza e assistenza locale”*²⁹.

2.7 IL MOMENTO DI REGISTRAZIONE DELLE OPERAZIONI E IL PRINCIPIO DELLA COMPETENZA

Nel sistema dei conti nazionali le operazioni devono essere registrate nel momento in cui si verificano le transazioni economiche e sono prodotti gli effetti economici sugli operatori coinvolti. Si deve cioè considerare l'insorgere del diritto ad esigere la prestazione oggetto dell'operazione, prescindendo dalle modalità e dai tempi di regolazione monetaria della stessa³⁰.

Un'operazione economica viene registrata quattro volte nel sistema in quanto essa dà luogo a due registrazioni per ogni operatore interessato: generalmente una transazione economica richiede una registrazione nel conto economico ed una corrispondente registrazione nel conto finanziario dell'operatore che la decide, ed una analoga coppia di registrazioni di segno opposto nei conti dell'operatore di contropartita. L'applicazione rigorosa di tali regole di carattere

²⁷ I contributi ai prodotti vengono, infatti, erogati a favore di produttori che operano sul mercato

²⁸ Si ricorda che la verifica del criterio del 50% ai fini della classificazione delle unità istituzionali viene effettuata per un periodo di tempo che assicuri la stabilità di comportamento dell'unità stessa come produttore di tipo market o viceversa non market.

²⁹ SEC95, par 2.72

³⁰ I riferimenti per la stesura di questo paragrafo sono rappresentati dal rapporto finale del gruppo di lavoro incaricato di applicare il concetto della competenza economica e da Malizia- Scafuri (2000)

generale garantisce la coerenza e consistenza del sistema e la rappresentazione dell'attività economica in modo univoco, evitando di confondere la regolazione monetaria delle transazioni con la loro entità effettiva, la quale a sua volta rappresenta la misura dell'incidenza sulla situazione economica delle unità presenti nel sistema.

Naturalmente nel momento in cui si tratta di tradurre in pratica le regole generali, sulla base delle statistiche concretamente disponibili per ciascuna di tali unità, possono sorgere problemi. Di conseguenza è assai difficile che la regola della partita quadrupla sia applicabile senza dover affrontare problemi di quadratura, cioè di eliminazione delle discrepanze, problemi che vengono risolti con l'adozione di tecniche di bilanciamento più o meno sofisticate.

La regola della registrazione delle operazioni per competenza economica rappresenta uno di quei principi che è necessario applicare in modo attento se si vuole evitare di introdurre nei conti distorsioni di tipo sistematico che fatalmente ne pregiudicherebbero la coerenza reciproca, da un lato, e la significatività economica, dall'altro. La coerenza reciproca sarebbe messa a rischio in quanto le medesime operazioni registrate in un modo in uscita (o in entrata) nei conti di un operatore sarebbero registrate in un altro modo (e quindi probabilmente per importi diversi) in quelli dell'operatore di contropartita. La significatività economica sarebbe pregiudicata in quanto i saldi dei conti rappresenterebbero aggregati di significato non univoco e comunque incerto.

E' pertanto necessario applicare nel massimo grado possibile i principi contabili a tutte le operazioni e gli operatori del sistema economico. Ma, come detto, non sempre la base informativa disponibile consente di fare ciò in modo automatico. Ciò vale in particolare per le operazioni realizzate dalle Amministrazioni pubbliche, per le quali l'informazione di base è sostanzialmente rappresentata dai dati di fonte amministrativa registrati nei documenti contabili degli enti secondo le regole della contabilità pubblica, cioè per cassa o per competenza giuridica. Il compito della Contabilità nazionale deve consistere nell'utilizzare tali informazioni in modo che, al tempo stesso, siano garantiti al massimo grado:

- l'attendibilità delle stime dei flussi che compongono i conti economici e finanziari del settore (e quindi massima sia l'attendibilità dei saldi rilevanti di tali conti),
- la coerenza con i conti costruiti per i settori di contropartita,
- la significatività economica dei saldi dei conti³¹.

2.8 MOMENTO DI REGISTRAZIONE ED IMPORTO DA REGISTRARE

In linea generale è necessario distinguere, da un punto di vista concettuale, fra il momento di registrazione delle operazioni e la valutazione delle stesse, cioè l'importo da registrare. I due elementi rappresentano due fasi distinte del processo di stima dell'operazione da registrare nel conto delle Amministrazioni pubbliche che è bene tenere concettualmente separati per non confondere fra loro problemi di natura diversa.

Il problema del momento di registrazione è facilmente esplicitabile e risolvibile se si dispone di dati sufficientemente analitici sui flussi che si verificano nel corso del tempo. Si tratta infatti di procedere agli eventuali slittamenti, ad esempio di un mese all'indietro, dei flussi di entrata o di spesa registrati nella contabilità pubblica. La situazione migliore, dal punto di vista pratico, è quella che si ha quando si dispone di informazioni giornaliere ed è quindi possibile fare slittamenti molto precisi dei flussi da registrare nel periodo di competenza.

31 D. Collesi (2001), *Finanza pubblica e contabilità nazionale*, incontro convegno sul tema. CENSIS.

In sede Eurostat è stato deciso che tale problema del momento di registrazione sussiste in pratica per le sole operazioni di produzione e distribuzione primaria del reddito, mentre per quelle di distribuzione secondaria valgono le scadenze fissate, per le diverse operazioni, dalla normativa vigente nel Paese, cioè vale il principio del “dovuto” da un punto di vista giuridico. Possono però esservi asimmetrie da correggere anche per queste ultime, come nel caso delle imposte prelevate alla fonte dal datore di lavoro sui redditi da lavoro del personale dipendente. Poiché tali imposte sono versate all'erario il mese successivo a quello in cui hanno prodotto i loro effetti economici, è opportuno³² procedere allo slittamento degli importi al periodo di competenza economica, quello cioè in cui sono corrisposte le retribuzioni nette.

Il problema dell'importo da registrare ha invece a che fare con la scelta del principio di registrazione di contabilità pubblica da adottare per la stima del valore delle operazioni in contabilità nazionale. In sostanza: cassa o competenza?

La risposta dovrebbe essere né cassa né competenza, ma utilizzo e trattamento dei dati di base che per la data operazione consentono di ottenere le stime più robuste e complete dell'operazione medesima, che cioè consentono di valutare appieno i reali rapporti di debito e credito che si vengono a formare nel periodo di riferimento. La risposta non può essere la cassa pura, perché spesso la cassa rappresenta la regolazione monetaria di un'operazione che si è verificata in precedenza: un'imposta può essere dichiarata come dovuta dal contribuente, e quindi costituisce un credito certo dell'Amministrazione fiscale, ma il suo pagamento può essere procrastinato.

Non può essere nemmeno la competenza pura, perché spesso l'accertamento è una valutazione soggettiva dell'Amministrazione che solo dopo molto tempo può riconoscere l'insussistenza del credito. Del resto si è ampiamente verificato che quasi nessun Paese dispone di statistiche di base tali da ricostruire la competenza effettiva (cioè i crediti certi) riconducendo all'esercizio di competenza tutti i singoli incassi effettuati nel corso del tempo e che si riferiscono ad accertamenti di competenza di quell'esercizio. Inoltre tali singoli incassi andrebbero rivalutati per tenere conto dei numerosi fattori che influiscono sul valore attuale degli incassi futuri. Esercizio impossibile da praticare senza introdurre dosi eccessive di soggettività, che renderebbero il rimedio peggiore del male da eliminare.

La soluzione adottata dall'ISTAT consiste nell'uso, caso per caso, delle informazioni più significative e più attendibili per valutare le operazioni, cioè per quantificarne l'importo, sia dal lato delle entrate che delle uscite. Nel caso in cui sono stati utilizzati dati di competenza si è proceduto ad un trattamento degli stessi per garantire che i flussi stimati rappresentino, nel loro importo, reali rapporti di credito e debito, attenendosi ad un criterio di massima prudenza: laddove i dati di competenza presentano qualche rischio, seppur minimo, di incertezza circa la reale sussistenza dei crediti e debiti sottostanti, essi sono stati sostituiti dai corrispondenti dati di cassa.

In tutti i casi in cui le informazioni sono disponibili il metodo di stima diretto dovrebbe essere preferito rispetto a quello indiretto. Un metodo diretto di stima assicura una migliore misura del deficit anno per anno, minimizzando l'errore di stima. Il metodo indiretto andrebbe usato solo nei casi in cui la fonte delle registrazioni originarie di bilancio non risulta affidabile.

Una diffusa applicazione del principio di competenza ai fini della costruzione del conto economico delle Amministrazioni pubbliche risulta essenziale per garantire la significatività del saldo e delle diverse voci economiche che lo compongono, nonché per assicurare la sua completa integrazione non solo all'interno del quadro complessivo dei conti dei settori istituzionali, ma anche, per i flussi inerenti l'attività di produzione e distribuzione primaria del reddito, all'interno del conto di equilibrio di beni e servizi dell'economia e dei singoli aggregati

32 Anche se non obbligatorio a norma del SEC95

in esso compresi (primo fra tutti il PIL). L'adozione del principio della competenza economica consente di minimizzare i problemi di corretta applicazione della partita quadrupla.

È necessario, quindi, che il principio di competenza sia adottato non solo con riferimento alla definizione del momento di registrazione dei flussi, ma anche per la valutazione dell'importo da registrare. Ciascun flusso deve rappresentare un valore economico la cui entità, in linea di principio, sia pari a quella dei corrispondenti rapporti di credito/debito generati e che sono da registrare nel conto finanziario e/o negli altri conti del sistema.³³

2.9 LA CLASSIFICAZIONE ECONOMICA E LA SUA RILEVANZA PER I CONTI PER BRANCA DI ATTIVITÀ ECONOMICA

La statistica, come è noto, vive di classificazioni; la contabilità nazionale, che rappresenta il nucleo della statistica economica, ancora di più. L'argomento potrebbe non risultare, certamente ad un primo impatto, tra i più stimolanti ma, ad esempio, gettando uno sguardo alle statistiche di finanza pubblica non vi è alcun dubbio di come uno schema unitario che renda confrontabili le varie fonti risulti senz'altro utile. Di seguito vengono richiamate alcune nozioni sintetiche di contabilità nazionale, necessarie per chiarire l'uso delle classificazioni economica e funzionale e la loro rilevanza per i conti di branca.

Il sistema dei conti economici nazionali descrive in termini quantitativi e sotto forma contabile l'attività economica e finanziaria di un paese o di sue ripartizioni territoriali (conti regionali); questo può essere fatto sia a livello annuale che a livello infrannuale, come avviene per i conti economici trimestrali. Attraverso la registrazione dei flussi e degli stock è possibile descrivere il ciclo economico della formazione del reddito, attraverso la sua distribuzione e redistribuzione, fino alla sua accumulazione sotto forma di attività.

La contabilità nazionale permette di costruire per il paese, e per sue partizioni rappresentate dai settori istituzionali, una serie di consuntivi di costo e ricavo, che registrano in forma aggregata ed in maniera sistematica le molteplici azioni svolte dai vari soggetti economici che svolgono la loro attività nella produzione, distribuzione ed impiego delle risorse.

Il metodo di registrazione dei flussi economico-finanziari adottato nei conti nazionali è basato sulle regole della partita doppia, mostrando sempre per qualunque operazione sia il settore da cui essa trae origine che quello su cui il risultato di tale operazione va ad incidere. La sequenza dei conti mostra, infatti la formazione, distribuzione ed impiego del reddito, l'accumulazione del risparmio, il finanziamento delle attività e le posizioni del paese nei confronti del resto del mondo. Effettuando tale tipo di analisi con riferimento ai vari settori che operano all'interno del paese si ha la visione dei conti per settore istituzionale.

L'adozione del SEC95 ha portato ad una completa revisione del sistema di contabilità nazionale le cui scelte metodologiche rilevanti per questa sede sono costituite da:

- Utilizzazione esaustiva dei dati dei bilanci per le amministrazioni pubbliche;
- Bilanciamento per branca di attività economica delle risorse e degli impieghi;
- Adozione della classificazione NACE.Rev1, la cui principale caratteristica è quella di riferirsi esclusivamente alla natura delle attività economiche, indipendentemente dai soggetti che esercitano tale attività e dal fatto che i prodotti di tali attività siano ceduti o meno ad un prezzo economicamente significativo, indipendentemente, cioè, dal fatto che tali attività siano classificate come produzione market o non market.

33 D. Collesi (2001), *Finanza pubblica e contabilità nazionale*, incontro convegno sul tema. CENSIS

I conti per branca di attività economica permettono di ottenere una misura del Prodotto Interno Lordo in termini degli apporti forniti dalle differenti branche di attività produttive all'economia.

Questo viene fatto considerando separatamente attività di tipo market e attività non market. La rilevanza fondamentale delle elaborazioni effettuate per la separazione della produzione di parte market da quella non market è rappresentata dalla realizzazione di un archivio di dati elementari, la cui unità d'analisi è l'unità istituzionale così come definita dal SEC95. Esso costituisce un corpo di informazioni integrate, ottenute a partire dai microdati (relativi a ciascuna unità istituzionale), in un'ottica SAM, per cui le stime delle singole voci economiche costruite per settore istituzionale sono coerenti dall'origine con quelle costruite a livello di branca di attività economica.

Capitolo 3

LA CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (COFOG)

3.1 IL QUADRO METODOLOGICO

L'introduzione della COFOG ha richiesto una completa revisione degli aggregati di Contabilità Nazionale, che ha riguardato sia gli aspetti di tipo definitorio che le modalità di elaborazione degli stessi. Le innovazioni introdotte hanno coinvolto in maniera rilevante il settore istituzionale delle Amministrazioni Pubbliche³⁴, che si occupa prevalentemente della produzione di servizi non destinabili alla vendita. L'identificazione delle unità statistiche e la loro classificazione, sia con riferimento ai settori istituzionali, che all'attività di produzione, contiene numerosi elementi di novità legati al fatto che, diversamente dal SEC79, il nuovo sistema prevede che una unità statistica possa svolgere un'attività di tipo market anche se, dal punto di vista istituzionale appartiene ad un settore non market. La differenza sta nel fatto che, in passato, l'appartenenza ad un settore istituzionale non market caratterizzava, comunque, l'attività delle unità statistiche ad esso appartenenti. Il SEC79 prevedeva tre branche di attività economica deputate a comprendere i servizi non market, al cui interno era possibile classificare tutte le attività delle AAPP e delle ISP; tali branche riguardavano i Servizi generali delle AAPP, i servizi dell'Istruzione e quelli della Sanità. Con il nuovo sistema viene riconosciuta, nell'ottica della produzione, la possibilità che esistano anche produzioni secondarie market delle unità appartenenti ai settori non market; questo si può verificare per qualunque branca di attività economica e non soltanto per alcune particolari.

Tra gli elementi innovativi introdotti nella nomenclatura delle operazioni l'analisi dell'aggregato Spesa delle Amministrazioni Pubbliche e delle Istituzioni Sociali senza Scopo di Lucro al servizio delle famiglie³⁵ risulta rilevante per le operazioni relative al conto delle risorse e degli impieghi. Per quanto riguarda le AAPP tale aggregato può essere suddiviso in due componenti di spesa: la prima è relativa alla spesa diretta a soddisfare i bisogni espressi dalla popolazione in maniera individuale, i consumi finali effettivi individuali³⁶, che concorrono a formare l'aggregato Consumi finali effettivi delle famiglie, e la seconda, la Spesa per consumi finali puramente collettivi, è finalizzata alla produzione di servizi che soddisfino bisogni aventi caratteristiche collettive, come la difesa e l'ordine e la sicurezza, e che sono legati all'esistenza stessa dello Stato come organo deputato all'organizzazione e all'amministrazione della vita civile.

Il momento di registrazione delle operazioni, soprattutto con riferimento alla distribuzione primaria e secondaria del reddito, adotta in maniera più completa di quanto non avveniva nel SEC79 il principio della competenza economica³⁷. Questo ha portato ad un cambiamento nelle valutazioni delle operazioni, con possibili rilevanti implicazioni in quanto il saldo del conto economico delle AAPP costituisce il numeratore del rapporto deficit/PIL, uno dei parametri di riferimento fissato dal protocollo sulla procedura relativa ai deficit eccessivi annessa al trattato di Maastricht. La struttura contabile del sistema permette, inoltre, una migliore

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

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

36 Tipica espressione di tali bisogni sono i servizi relativi alla sanità, all'istruzione, alla protezione sociale.

37 A tale principio di fa spesso riferimento, anche nei documenti ufficiali, con la terminologia inglese di *accrual*.

rappresentazione delle diverse fasi del circuito del reddito, in particolare viene effettuata la separazione tra la distribuzione primaria e quella secondaria del reddito, ed introduce i conti della redistribuzione del reddito in natura e della utilizzazione del reddito disponibile corretto, rilevanti per l'analisi della spesa per consumi finali.³⁸

3.2 L'UNIVERSO DI RIFERIMENTO

La classificazione funzionale della spesa delle AAPP non può, in alcun modo, prescindere dalla necessità di richiamare i criteri di riferimento adottati per la definizione del settore istituzionale e per l'individuazione dell'universo di riferimento³⁹.

Il settore delle AAPP, secondo la contabilità nazionale, comprende tutte le unità istituzionali⁴⁰ 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 paese⁴¹.

Per quanto riguarda, quindi, gli elementi necessari ai fini della classificazione di una unità istituzionale nel settore delle Amministrazioni pubbliche si deve verificare che:

1. l'unità deve essere detenuta, (controllata), dagli organismi della pubblica amministrazione in quanto organi di governo, centrale o locale, o in quanto istituzioni la cui classificazione nel settore sia già stata effettuata;
2. se l'unità è un'istituzione privata senza scopo di lucro, oltre ad essere controllata da organismi della pubblica amministrazione deve anche essere da questa prevalentemente finanziata con trasferimenti a fondo perduto che non siano contributi ai prodotti⁴²;
3. in quanto produttore, l'unità deve svolgere in via principale attività di produzione di servizi non destinabili alla vendita. A tale scopo deve essere applicato il c.d. criterio del 50%, per cui l'unità è non market se il rapporto fra ricavi derivanti da vendita di beni e servizi e costi di produzione totali (sostenuti per la produzione di tutti i beni e servizi offerti dall'unità considerata) è inferiore al 50%⁴³;
4. per gli enti che effettuano attività di tipo previdenziale, per controllo pubblico deve intendersi la capacità della pubblica amministrazione di fissare o approvare i livelli dei contributi e delle prestazioni; inoltre i soggetti assicurati sono tenuti a partecipare al regime ed a versare contributi in forza di disposizioni legislative o regolamentari.

38 Analisi funzionale della spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche, Daniela Collesi.

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

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

41 Si faccia riferimento al SEC95 par. 2.68 e successivi.

42 I contributi ai prodotti vengono, infatti, erogati a favore di produttori che operano sul mercato

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

3.3 LE CLASSIFICAZIONI FUNZIONALI E LA COFOG

La compilazione delle stime funzionali ha come riferimento principale la coerenza con i vincoli determinati in sede di rappresentazione del conto economico delle Amministrazioni Pubbliche; questo comporta che i livelli di ciascuna voce economica secondo l'istituzione che ha contribuito a determinarla sono determinati in un momento precedente a quello dell'analisi funzionale.

Uno sguardo d'insieme alle classificazioni funzionali previste dagli schemi di contabilità nazionale risulta senz'altro utile sia per inquadrare correttamente la classificazione utilizzata nell'ambito dell'attività dell'operatore pubblico, sia per meglio comprendere le interazioni con gli altri operatori, siano essi produttori di beni e/o servizi o consumatori finali. Secondo l'SNA93, che costituisce il riferimento principale della contabilità nazionale di cui, peraltro, il SEC95 rappresenta la versione aggiornata alle esigenze dei paesi membri dell'Unione Europea, "le classificazioni funzionali sono proposte nel sistema allo scopo di classificare alcune transazioni dei produttori e di tre settori istituzionali – precisamente le famiglie, le amministrazioni pubbliche e le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie. Queste classificazioni sono definite come funzionali in quanto identificano le funzioni – nel senso di scopi o obiettivi – per le quali questi gruppi di operatori mettono in atto alcune transazioni". Le classificazioni interessate sono:

- La classificazione dei consumi individuali per funzione *COICOP*⁴⁴
- La classificazione delle funzioni delle amministrazioni pubbliche *COFOG*
- La classificazione delle funzioni delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie *COPNI*⁴⁵
- La classificazione delle spese dei produttori per funzione *COPP*⁴⁶

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

- a) Il primo, che risulta molto specifico, interessa da vicino la nostra classificazione poiché riguarda la possibilità di analizzare le spese delle AAPP tra servizi di tipo collettivo e beni⁴⁷ e servizi di tipo individuale. Questa separazione risulta essenziale per la definizione del concetto di consumo finale effettivo, illustrato successivamente.
- b) Il secondo riguarda la possibilità di offrire statistiche che, secondo l'esperienza corrente, hanno mostrato la loro utilità per una molteplicità di usi. Con riferimento alla *COICOP* si può notare come le categorie di spesa per alimentari, sanità ed istruzione rappresentino degli indicatori importanti del benessere nazionale (*welfare*). D'altra parte la *COFOG* mostra la spesa pubblica per servizi meritori (*merit goods*) come la sanità e l'istruzione così come per servizi definiti *bad*, non altrettanto meritori, come la difesa ed i servizi rivolti all'attività carceraria. La *COPP* può fornire informazioni sulla esternalizzazione dei servizi alle imprese.
- c) Il terzo scopo delle classificazioni funzionali è individuato nell'offrire agli utilizzatori la possibilità di ricostruire aggregati chiave per analisi particolari quali:
 - L'individuazione delle spese sostenute per l'istruzione come una misura della produzione di capitale umano, che risulta estremamente utile per lo studio della

44 Classification Of Individual Consumption by Purpose

45 Classification Of the Purposes of Non-profit Institutions serving households

46 Classification of Outlays of Producers by Purpose

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

produttività in generale e per quella del lavoro in maniera particolare. Si potrebbero considerare in tal senso le spese sostenute per l'istruzione da parte delle famiglie, delle AAPP, delle ISP e dei produttori (imprese market);

- Lo studio del processo di crescita economica attraverso le spese sostenute per R&S.
- Lo studio dei consumi e del risparmio delle famiglie secondo la ripartizione tra spese correnti e spese per beni durevoli, a tal fine risulta rilevante la COICOP.
- Lo studio dell'impatto che la crescita economica ha sull'ambiente sull'inquinamento⁴⁸.
- La presentazione delle classificazioni funzionali esposta nel SNA93 è provvisoria; esse sono, infatti, state riviste e pubblicate in versione definitiva nel corso del 1998⁴⁹. Veniva infatti riconosciuta, in particolare per le Amministrazioni Pubbliche, la necessità di precisare meglio la classificazione relativa a quelle funzioni che vanno assumendo una rilevanza politica sempre maggiore per l'attività dell'operatore pubblico come ad esempio gli interventi nel campo sociale, sanitario e ambientale⁵⁰.

L'oggetto della classificazione funzionale, inteso come unità di classificazione, è costituito dalle transazioni, che corrispondono a spese effettive o figurative (imputed) effettuate in corrispondenza di particolari funzioni o per raggiungere determinati obiettivi. Si osserva che per le AAPP è possibile classificare le transazioni assegnando i codici funzionali direttamente alle classificazioni funzionali delle singole amministrazioni.

Nell'SNA93 si riconosce la possibilità che, in alcuni casi, l'unità di classificazione può essere rappresentata più dalle unità, che possono essere le unità istituzionali⁵¹ o singoli dipartimenti o agenzie all'interno delle amministrazioni più rilevanti, che dalle singole transazioni da queste ultime effettuate. In tali casi l'attribuzione della spesa va comunque effettuata per quanto possibile per quota alle differenti funzioni piuttosto che a quella che viene ritenuta la funzione prevalente⁵².

La classificazione funzionale delle spese delle Amministrazioni Pubbliche⁵³ (COFOG) è articolata secondo 3 livelli di analisi⁵⁴ ed offre la possibilità di classificare in maniera articolata tutte le voci di spesa dell'operatore pubblico. Si hanno 10 Divisioni (da qui in avanti denominate funzioni di 1° livello), illustrate nella tavola successiva, articolate al loro interno in Gruppi (2° livello della classificazione funzionale), e successivamente in Classi (funzioni di 3° livello). Le Divisioni rappresentano i fini primari perseguiti dalle Amministrazioni; i Gruppi riguardano le specifiche aree di intervento delle politiche pubbliche e le Classi identificano i

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

49 Cfr. OECD (1998)

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

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

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

53 Si veda Carobene (1999)

54 In appendice viene fornita la classificazione nel formato più esteso, comprendente le classi.

singoli obiettivi in cui si articolano le aree di intervento. A quest'ultimo livello di analisi è possibile cogliere con precisione la separazione tra i servizi a carattere collettivo e quelli a carattere individuale. La COFOG permette di avere, attraverso la corretta classificazione delle spese sostenute dalle amministrazioni, l'analisi dell'attività dell'operatore pubblico secondo l'ottica della produzione, individuando chi ha prodotto che cosa per quale fine.

COFOG

DIVISIONI
01. - SERVIZI GENERALI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
02. - DIFESA
03. - ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA
04. - AFFARI ECONOMICI
05. - PROTEZIONE DELL'AMBIENTE
06. - ABITAZIONI E ASSETTO TERRITORIALE
07. - SANITA'
08. - ATTIVITA' RICREATIVE, CULTURALI E DI CULTO
09. - ISTRUZIONE
10. - PROTEZIONE SOCIALE

fonte D. Collesi (2001), *Analisi funzionale della spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche*, Conferenza Uni. Pavia

La necessità di adottare una classificazione funzionale che rappresentasse uno standard anche per la finanza pubblica, a partire dallo Stato, è stata recepita *in primis* dalla legge di riforma del Bilancio dello Stato, 3 aprile 1997, n. 94 che ha stabilito che in allegato allo stato di previsione del Ministero del Tesoro risultasse un quadro contabile da cui fossero evidenti, tra l'altro, le funzioni obiettivo di primo e secondo livello in cui viene ripartita la spesa secondo l'analisi funzionale. La legge prescrive infatti: *Le classificazioni economica e funzionale si conformano ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione*. A tali disposizioni si auspica che si adatteranno anche le altre Amministrazioni Pubbliche; ad esempio il decreto legislativo n.76, 28 marzo 2000, stabilisce una serie di principi per quanto riguarda il coordinamento dei bilanci regionali e la necessità di adeguamento della contabilità, sia economica che funzionale, a quanto già stabilito per il bilancio dello Stato⁵⁵.

3.4 CONSUMI DI TIPO INDIVIDUALE E CONSUMI PURAMENTE COLLETTIVI

La definizione del nuovo concetto di consumi finali effettivi⁵⁶, che coinvolge anche il settore istituzionale delle ISP, ha richiesto un'analisi approfondita della spesa per consumi finali effettuata dalle Amministrazioni Pubbliche allo scopo di individuare la quota costituita dai consumi individuali, che concorre a formare l'aggregato Consumi finali effettivi delle famiglie; è

⁵⁵ Per questo paragrafo si è fatto riferimento alla relazione D. Collesi (2001), *Analisi funzionale della spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche*, Conferenza Uni. Pavia

⁵⁶ SEC95, par. 3.81 "I consumi finali effettivi sono costituiti dai beni o dai servizi acquisiti dalle unità istituzionali residenti per il soddisfacimento diretto di bisogni umani, siano essi individuali o collettivi".

stato, inoltre, necessario effettuare delle riclassificazioni⁵⁷ dell'aggregato Spesa per consumi finali delle Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie per permettere il passaggio da una classificazione di branca ad una classificazione di tipo funzionale, la COPNI, per la quale è previsto un raccordo con la classificazione COICOP, relativa ai Consumi delle famiglie.

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

- il valore dei beni e dei servizi non market prodotti dalle amministrazioni pubbliche stesse, al netto degli investimenti per uso proprio e degli eventuali introiti connessi alla loro fornitura⁵⁸; tali servizi possono essere sia di tipo individuale⁵⁹, come l'istruzione e la sanità erogate direttamente dalle AAPP, sia di tipo collettivo, come la difesa, l'ordine e la sicurezza;
- gli acquisti da parte delle amministrazioni pubbliche di beni e servizi, prodotti da produttori di beni e servizi destinabili alla vendita, forniti – senza alcuna trasformazione – alle famiglie a titolo di prestazioni sociali in natura. Questo tipo di acquisti è relativo esclusivamente alla fornitura di servizi individuali relativi alle funzioni di protezione sociale. Ciò implica che le amministrazioni pubbliche si limitano a pagare i beni e i servizi che i venditori forniscono direttamente alle famiglie⁶⁰.

Per quanto riguarda le ISP non si pone alcun problema di ulteriore analisi delle spese per consumi finali⁶¹, composte dalle stesse tipologie descritte per le AP, in quanto per convenzione tutti i beni e servizi di loro produzione sono considerati individuali⁶².

La COFOG definisce come spesa per consumi individuali tutta la spesa per consumi finali relativa all'istruzione, alla sanità, alla protezione sociale, allo sport e tempo libero ed alla cultura, fatta eccezione per le spese per l'amministrazione in generale, l'attività normativa, la ricerca. A differenza di quanto indicato nel SEC95⁶³ la COFOG, nella sua versione finale ultimata nel corso del 1998 successivamente alla stesura definitiva del SEC95, non individua alcun tipo di servizio a carattere individuale relativamente alla fornitura dei servizi abitativi, di raccolta dei rifiuti domestici⁶⁴ e di gestione dei sistemi di trasporto⁶⁵. La spesa per consumi collettivi corrisponde alla parte restante della spesa per consumi finali delle Amministrazioni Pubbliche. La classificazione funzionale delle spese delle Amministrazioni Pubbliche (COFOG) è

57 In appendice viene brevemente esposta la metodologia adottata per la riclassificazione.

58 La spesa per consumi finali viene infatti ottenuta sottraendo dalla produzione le vendite residuali e la produzione per proprio uso finale (software autoprodotti).

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

60 Per una trattazione completa dei trasferimenti sociali in natura si faccia riferimento a Guerrucci (2000).

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

62 SEC95 par. 3.84

63 SEC95, par 3.85

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

65 Anche in questo caso l'adozione della nuova COFOG ha comportato la ridefinizione di questo servizio all'interno della funzione Affari economici, in particolare la sottofunzione di 2° livello 4.5 Trasporti

suddivisa secondo 3 livelli di analisi ed offre la possibilità di classificare in maniera articolata tutte le voci di spesa dell'operatore pubblico. 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 di intervento delle politiche pubbliche e le Classi identificano i singoli obiettivi in cui si articolano le aree di intervento. Ciascuna divisione prevede la presenza di due particolari Gruppi relativi alle spese per la Ricerca e lo Sviluppo e per le spese di tipo residuale che non trovano una collocazione nei gruppi specifici. La COFOG permette di avere, attraverso la corretta classificazione delle spese sostenute dalle amministrazioni, l'analisi dell'attività dell'operatore pubblico secondo l'ottica della produzione, individuando chi ha prodotto che cosa, e per quale fine.

I servizi per consumi collettivi⁶⁶ ("servizi collettivi") sono forniti contemporaneamente a tutti i membri della collettività o ad una particolare categoria della collettività, ad esempio a tutte le famiglie che vivono in una determinata regione. I servizi collettivi presentano le seguenti caratteristiche, che sostanzialmente riassumono la non rivalità tipica dei servizi collettivi puri:

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

La spesa per tali tipi di servizi comprende in particolare:

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

La COFOG ha comportato alcune variazioni ed aggiunte di natura terminologica nella definizione degli aggregati di riferimento. Per quanto riguarda il settore istituzionale delle Amministrazioni Pubbliche l'introduzione del concetto di consumi finali effettivi ha comportato una ridefinizione di uno degli aggregati principali. Infatti dalla notazione di *Consumi collettivi*, utilizzata secondo il SEC79, si è passati a definire lo stesso aggregato come *Spesa per consumi finali* delle Amministrazioni pubbliche. In termini rigorosi parlando di consumi collettivi delle AAPP si farebbe riferimento alla parte di spesa relativa ai consumi puramente collettivi, definiti in un paragrafo precedente, che rappresenterebbero, quindi, una sola parte dei consumi collettivi secondo il SEC79⁶⁷.

66 SEC95 par. 3.83

67 D. Collesi (2001), *Analisi funzionale della spesa per consumi finali delle amministrazioni pubbliche*, Conferenza Uni. Pavia

Capitolo 4

UNA PROPOSTA DI RICLASSIFICAZIONE INTEGRATA: L'APPLICAZIONE DEL SEC95 E DEL COFOG AL BILANCIO DELLA REGIONE LAZIO.

PREMESSA

La necessità di un avvicinamento tra la contabilità regionale e la contabilità nazionale è stata ravvisata quasi contestualmente all'istituzione delle regioni nell'ordinamento amministrativo italiano. Già dal 1975 la legge-quadro n.335, recante Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni, richiamava questi principi, poi ribaditi con la necessità di adeguamento alla legge n. 468/1978 su Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio.

All'inizio degli anni Ottanta fu istituita una commissione di studio formata da esperti statali, regionali e dell'ISTAT, incaricata di individuare uno schema-tipo di codificazione dei bilanci delle regioni e delle Province autonome; a partire dal 1986 le Regioni e le Province autonome hanno adottato, accanto ai vari sistemi contabili regionali, il sistema di classificazione dei bilanci scaturito dai lavori della commissione sopracitata, secondo la richiesta formulata nella circolare del Ministero del Tesoro n.18 del marzo 1986.

Nel corso degli anni Novanta a seguito delle variazioni intervenute sia riguardo alla classificazione funzionale del Bilancio dello Stato sia nelle modalità di finanziamento delle autonomie regionali è stato costituito un Comitato Tecnico per la revisione del precedente schema-tipo di codificazione, con l'incarico di ricondurre ad omogeneità i flussi conoscitivi in materia di finanza pubblica e di coerenza di informazioni da parte delle Regioni. Tale gruppo ha lavorato nell'ambito della Segreteria della Conferenza permanente tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. I risultati del gruppo di lavoro avevano prodotto una proposta giudicata soddisfacente ma la successiva implementazione dei nuovi schemi è stata interrotta a causa della contestuale revisione delle classificazioni del Bilancio dello Stato, i cui lavori sono iniziati a seguito della legge 94 del 1997.

La fonte informativa per la stima del conto economico delle Amministrazioni regionali, illustrata in seguito più diffusamente, è rappresentata dai bilanci consuntivi delle regioni e delle province autonome. Tali bilanci non seguono ordinamenti contabili standardizzati, per cui viene utilizzato, ancora attualmente, il sistema di codificazione datato 1983, approvato dalla Conferenza Stato-Regioni, dei capitoli di entrata e di spesa, che rappresentano l'unità elementare di analisi del bilancio (di rendicontazione).

Al momento attuale è in fase di costituzione un gruppo di lavoro incaricato di formulare, attraverso un atto di indirizzo e di coordinamento, una proposta per l'adeguamento dei bilanci regionali alla contabilità nazionale, secondo quanto disposto dall'art. 10 del D. Lgs n. 76/2000.

Le regole fissate dal SEC95 mirano a favorire la trasparenza e l'accountability delle finanze pubbliche, lasciando comunque piena autonomia ai singoli Stati nella gestione della contabilità dei vari enti sub-statali. L'armonizzazione delle contabilità regionali in Italia presenta notevoli problematiche. Allo stato attuale la classificazione economica SEC95 è del tutto disattesa a livello regionale e la stessa classificazione funzionale COFOG (Classification of the Functions of Government) che risulterebbe assai utile ai policy-maker locali per l'analisi puntuale delle singole aree di spesa non viene realizzata. Per sopperire a tali lacune, l'ISTAT ogni anno utilizzando i bilanci consuntivi dei singoli enti si adopera in un lungo e complesso lavoro di riclassificazione e di analisi per rendere i dati base contenuti nei bilanci regionali omogenei e

coerenti con le definizioni del SEC95 con il fine di costruire il conto consolidato del settore delle Amministrazioni pubbliche, da cui deriva la stima dell'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione.

Il Sec 95 rappresenta una contabilità di natura macro con la quale gli enti pubblici "dialogano" con gli altri enti istituzionali. La COFOG invece serve fondamentale all'organo politico per monitorare e perseguire le proprie politiche pubbliche, per ridurre lo spreco di risorse e per identificare le aree di intervento con una puntuale ricognizione dei servizi svolti. La COFOG rappresenta gli obiettivi delle AA.PP. e viene articolata in tre livelli:

- 1) Le Divisioni che rappresentano i fini primari perseguiti;
- 2) I Gruppi che esprimono le specifiche aree di intervento delle politiche pubbliche;
- 3) Le Classi che identificano i comparti di attività in cui si articolano le aree di intervento.

Quest'ultimo tipo di contabilità che potremmo definire di tipo "micro" favorisce da parte dei policy maker ma anche da parte dell'elettorato il controllo sistematico delle risorse impiegate e degli obiettivi raggiunti in modo da verificare l'aderenza tra quanto previsto e risultati ottenuti.

La mancata adozione a livello regionale dei vari sistemi di classificazione risiede in molteplici motivazioni: principalmente nell'attuale quadro normativo costituzionale, che rafforzando l'autonomia delle Regioni lascia ampi spazi di discrezionalità nell'organizzazione della contabilità pubblica. Una ulteriore motivazione risiede poi nella mancata formazione del personale addetto alla redazione dei bilanci regionali, i quali preferiscono mantenere lo status quo piuttosto che intraprendere nuove forme di contabilità che richiederebbero numerose ore di formazione.

In ultimo la forte reticenza da parte della classe politica e delle direzioni dei vari assessorati nell'attuare nuove forme di contabilità più trasparenti, le quali ridurrebbero notevolmente i margini di discrezionalità e di modifiche dei vari capitoli di spesa, costringendo gli stessi a dimostrare, dando conto delle modalità, in che modo si è operato nella realizzazione degli obiettivi programmati di cui si è responsabili.

Negli ultimi anni molto si è discusso sulla necessità di una maggiore trasparenza e omogeneità dei bilanci pubblici. Con il d.lgs n.279/97 che ha accorpato i vari capitoli in varie UPB si è senz'altro andati nella giusta direzione, rendendo quest'ultime le unità elementari di bilancio oggetto d'approvazione da parte del Parlamento. Tale riforma è stata introdotta anche in ambito regionale, tuttavia come per il bilancio statale, si è raggiunti lo scopo di rendere meno lunghe ed estenuanti le sedute di bilancio che costringevano il Parlamento a discutere e a votare migliaia di capitoli, ciò però non è bastato a rendere più chiaro e trasparente il bilancio.

Realizzare un bilancio suddiviso per UPB riconosce un ruolo centrale alla finalità allocativa della spesa vincolando le risorse verso un determinata finalità, ciò garantisce all'apparato politico ex ante d'individuare l'ammontare totale da destinare per ogni funzione obiettivo e di controllare ex post l'efficacia d'azione da parte dell'amministrazione responsabile.

4.1 LA FINANZA PUBBLICA DELLA REGIONE LAZIO

Prima di illustrare i metodi ed i risultati della classificazione (SEC95 e COFOG) della contabilità della Regione Lazio è opportuno fornire un quadro sintetico della finanza pubblica Laziale.

Le spese delle Amministrazioni Pubbliche (AAPP, in seguito) rappresentano, sia in ambito nazionale che nel Lazio, circa il 20% delle risorse disponibili (PIL più importazione nette) e il 25% dei consumi finali.

Le attività statali che sono contenute in questo aggregato vanno dalla difesa alla protezione ambientale, dalla sanità all'istruzione, dai servizi generali all'ordine pubblico. Tra il 2001 e il 2006, i consumi pubblici hanno mostrato un ritmo di crescita molto elevato: in particolare, nel triennio 2002-2004 in molte regioni, tra le quali il Lazio, il tasso di crescita nominale annuo ha superato il 6%, un valore notevolmente superiore a quello riscontrato nelle spese delle famiglie e negli investimenti fissi.

In sostanza, si può affermare che negli anni oggetto di studio e, soprattutto, nel periodo caratterizzato da incrementi contenuti del PIL (2002-2005), le spese delle AAPP hanno fornito il contributo maggiore alla crescita economica.

Tornando all'analisi dell'andamento temporale dell'aggregato, dopo la forte espansione tra 2001 e 2004, la spesa pubblica per consumi sembra aver rallentato il ritmo negli ultimi due anni, evidenziando livelli di crescita nominale intorno al 3% (intorno all'1% in termini reali). Se si considera, comunque, l'intero periodo, la variazione cumulata dei consumi pubblici è stata pari, a livello nazionale, al 23,3%. Tra le regioni, l'incremento della spesa è oscillato tra il +16,6% della Calabria e il +31,6% della Valle d'Aosta. Il Lazio, con una crescita molto vicina al 30% si colloca nella parte alta della graduatoria regionale, subito dopo il Piemonte (+30,0%) e la già citata Valle d'Aosta. (tabella 1)

Tabella 1

Dinamica regionale della spesa delle AAPP - 2001-2006* - milioni di euro a prezzi correnti							Var. % 2001- 2006*	Var. % 2005*- 2006*
Regioni	2001	2002	2003	2004	2005*	2006*		
Valori assoluti a prezzi correnti							%	
Piemonte	16.344	17.417	18.588	19.935	20.646	21.245	30,0	2,9
Valle d'Aosta	978	1.035	1.129	1.224	1.261	1.287	31,6	2,1
Lombardia	33.935	36.138	37.714	39.599	40.965	42.307	24,7	3,3
Trentino Alto Adige	6.281	6.568	7.083	7.428	7.720	8.006	27,5	3,7
Veneto	17.054	17.842	18.904	19.571	20.193	20.817	22,1	3,1
Friuli-Venezia Giulia	5.211	5.478	5.822	6.114	6.475	6.644	27,5	2,6
Liguria	7.171	7.377	7.756	8.238	8.296	8.398	17,1	1,2
Emilia Romagna	16.163	17.218	18.286	19.115	19.615	20.167	24,8	2,8
Toscana	14.750	15.431	16.232	17.253	17.892	18.313	24,2	2,4
Umbria	3.566	3.844	4.118	4.292	4.434	4.574	28,3	3,2
Marche	6.006	6.205	6.565	6.828	7.044	7.266	21,0	3,2
Lazio	22.159	23.512	25.180	26.823	27.795	28.694	29,5	3,2
Abruzzo	5.338	5.579	5.988	6.059	6.190	6.414	20,2	3,6
Molise	1.483	1.541	1.638	1.690	1.733	1.784	20,3	3,0
Campania	23.498	24.234	25.731	26.919	28.040	28.942	23,2	3,2
Puglia	15.501	16.009	16.780	17.313	17.772	18.384	18,6	3,4
Basilicata	2.576	2.664	2.808	2.895	3.007	3.117	21,0	3,6
Calabria	8.914	9.337	9.506	9.715	10.021	10.394	16,6	3,7
Sicilia	22.268	23.367	24.615	25.714	26.449	27.245	22,3	3,0
Sardegna	7.662	7.988	8.499	8.756	9.039	9.349	22,0	3,4
ITALIA	236.857	248.783	262.942	275.482	283.758	292.077	23,3	2,9

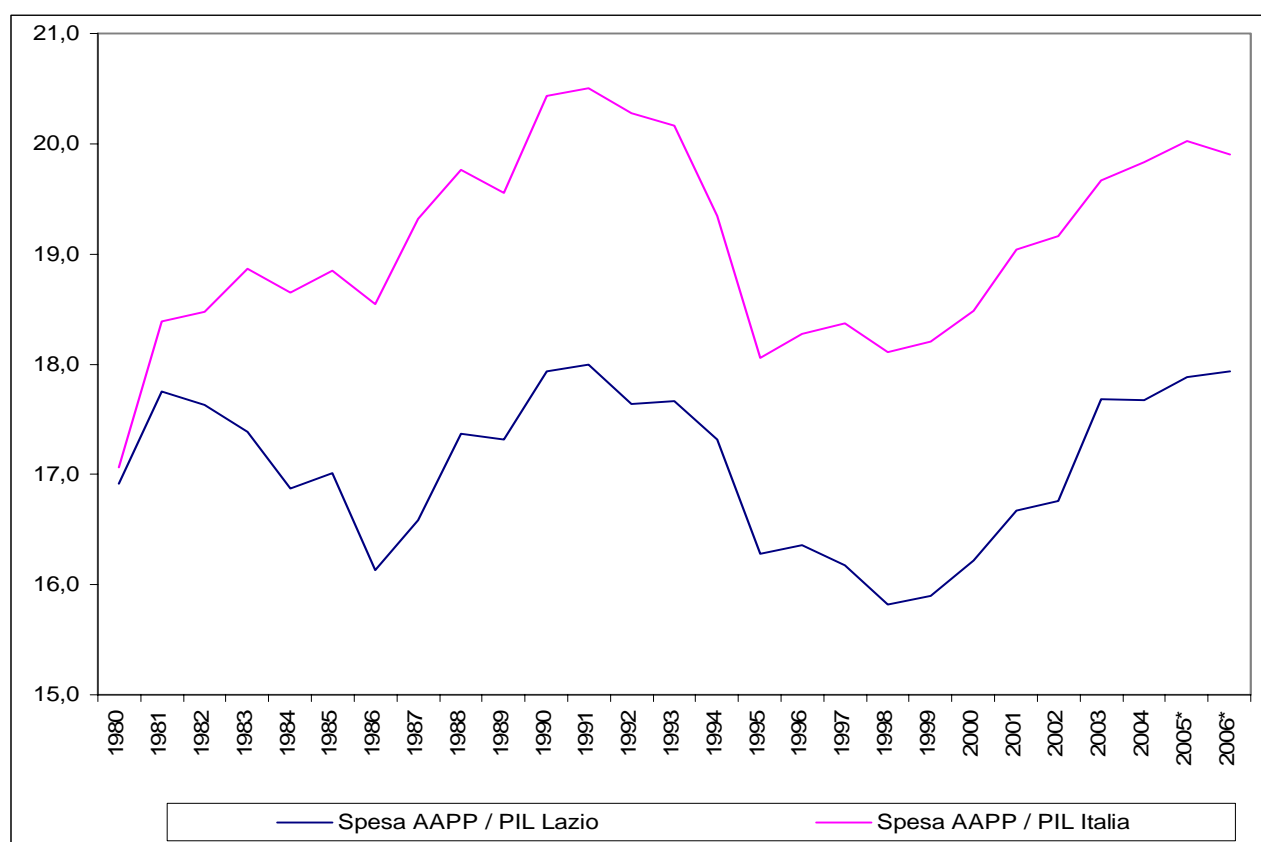
Fonte: elaborazioni su dati Istat

La forte espansione della spesa per consumi delle AAPP degli ultimi anni non costituisce una novità per il panorama italiano: analizzando, infatti, il rapporto tra tale aggregato e il Prodotto Interno Lordo (*grafico 1*) è evidente che quanto avvenuto negli ultimi anni si ritrova anche nel passato (tra la fine e l'inizio degli anni '90).

Quanto appena riportato per l'ambito nazionale è avvenuto con la stessa cadenza temporale anche nel Lazio, tuttavia, i due ambiti territoriali presentano valori assai differenti del rapporto tra spesa per consumi delle AAPP e PIL: nel dettaglio, tale rapporto oscilla tra il 18% e il 20% in Italia, mentre nel Lazio appare più contenuto (16-18%).

Grafico 1

Andamento storico del rapporto tra spesa per consumi delle AAPP e PIL in Italia e nel Lazio - 1980-2006*



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Quello di cui si è parlato finora in merito ai consumi delle AAPP è riferito all'insieme dell'aggregato, tuttavia per avere un quadro completo è molto interessante scendere maggiormente nel dettaglio, descrivendo quanto è avvenuto nella composizione per funzione di tale spesa.

Gli anni presi in esame sono il 2000 e il 2004 e per questi periodi sono messi a confronto la composizione percentuale e la variazione dei singoli capitoli della spesa pubblica in Italia e nel Lazio.

Innanzitutto, va subito notato come in entrambi gli ambiti territoriali considerati circa i tre quarti dei consumi pubblici sono concentrati in sole quattro voci di spesa: sanità (oltre il 30%), istruzione (intorno al 20%), servizi generali (circa il 14%) e ordine pubblico e sicurezza (10%).

Nel Lazio, inoltre, tale concentrazione si è aggravata a causa dell'impennata delle spese per la sanità, passate dal 31,0% al 35,6% del totale.

Questo processo ha fatto sì che la composizione percentuale tra Lazio e Italia, praticamente identica nel 2000, non fosse tale anche nel 2004: nel dettaglio, il Lazio rispetto alla media nazionale presenta quote di spesa inferiori per tutte le voci ad esclusione di quella relativa alla sanità (+3,3%).

4.2 CLASSIFICAZIONE SEC95 E COFOG ALLA REGIONE LAZIO

La nuova struttura della contabilità regionale predisposta dall'assessorato al bilancio 2006 prevede una riclassificazione delle risorse pubbliche suddivise per assessorati secondo due livelli di aggregazione, definiti come funzione obiettivo ed Unità Previsionale di Base (UPB). L'obiettivo della riforma introdotta è stato quello di evidenziare la connessione tra risorse stanziare e finalità perseguite nel loro utilizzo, favorendo il passaggio da una cultura di "previsione per capitoli", in cui si pone l'attenzione prevalentemente alle variazioni di periodo, a una di "programmazione per politiche pubbliche". Le funzioni individuate sono 40 e la realizzazione di ciascuna di esse avviene attraverso le UPB, che dovrebbero costituire aggregati omogenei di attività all'interno di ogni singolo assessorato e che indicano, o almeno dovrebbero indicare, i risultati che l'amministrazione offre sulla tematica oggetto della Missione; tali programmi indicano i beni e servizi dei singoli assessorati per quanto riguarda le Funzioni Obiettivo in oggetto.

Attualmente, come già indicato il bilancio regionale (dal lato della spesa) viene suddiviso tra i 17 assessorati. Esso si articola in 40 Funzioni Obiettivo, 148 Unità Previsionale di Base (UPB) e 1784 capitoli. Una tale situazione rende spesso la divisione delle risorse tra i diversi assessorati di difficile quanto impossibile attuazione. La presenza di poco chiare funzioni obiettivo, di UPB che rientrano in attività di più assessorati e in particolare la numerosità e l'ambiguità dei capitoli rende quanto meno complesso il monitoraggio della spesa e il controllo sull'attività di governo.

La riclassificazione della spesa della regione Lazio attraverso l'utilizzo integrato del SEC95 e della COFOG è una sperimentazione attuata nel corso dell'anno dal servizio Studi e Ricerca dell'Agenzia Sviluppo Lazio S.p.A. e che ha visto una mia partecipazione attiva fin dall'inizio del progetto permettendomi di elaborare lo studio oggetto del presente lavoro. Si tratta di una sperimentazione innovativa in quanto allo stato attuale solo alcune regioni hanno realizzato la classificazione funzionale COFOG (Toscana, Umbria, Basilicata) e nessuna la classificazione economica SEC95.

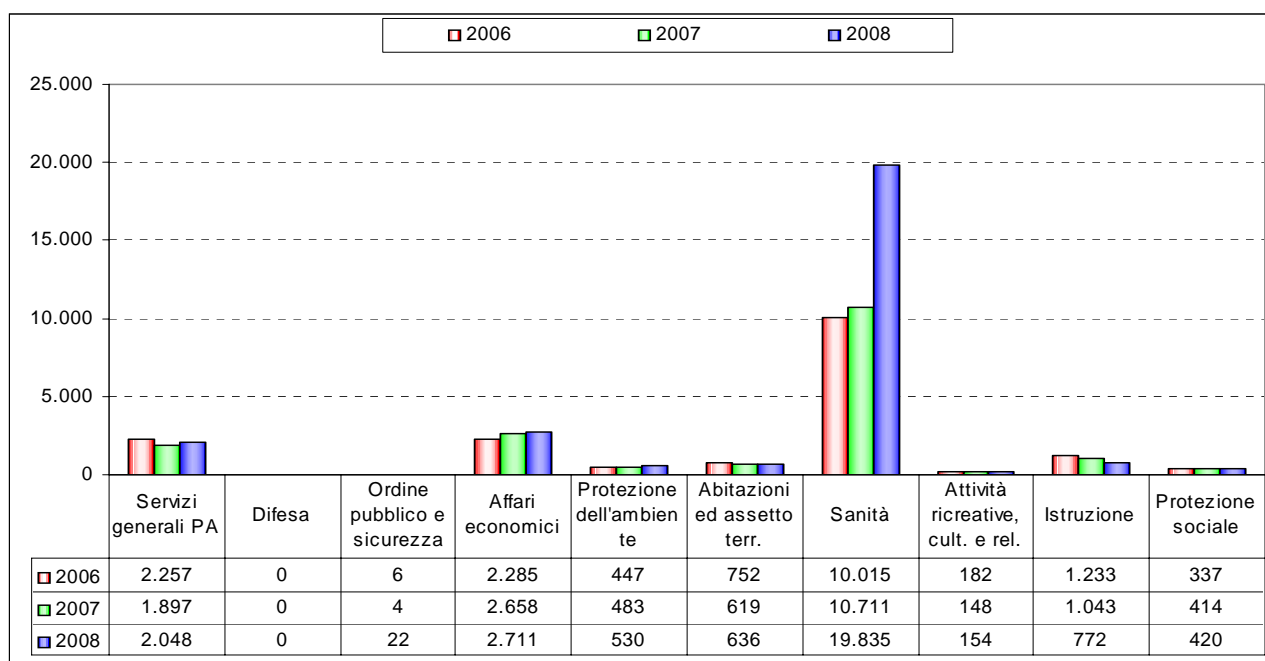
Si sono utilizzati i bilanci previsionali degli ultimi tre anni (2006-2007-2008) ciò ha dato la possibilità di cogliere i cambiamenti di policy applicate nei vari anni a livello regionale. Nell'applicazione del SEC95 la normativa di riferimento è stato il "Manuale del SEC95 sul disavanzo e sul debito pubblico" pubblicato dall'Eurostat nel 2002, mentre per la Classificazione COFOG si è utilizzato il manuale predisposto dalle Nazioni Unite per la valutazione della spesa delle amministrazioni pubbliche. I risultati ottenuti risultano essere particolarmente interessanti sotto il profilo dell'analisi della spesa degli ultimi anni. Il *grafico 2* riporta la ripartizione per livelli attraverso le divisioni della COFOG:

- 1) Servizi generali della P.A.
- 2) Difesa;
- 3) Ordine Pubblico;
- 4) Affari economici;

- 5) Protezione dell'ambiente;
- 6) Abitazioni ed assetto territoriale;
- 7) Sanità;
- 8) Attività ricreative culturali e religiose;
- 9) Istruzione;
- 10) Protezione sociale.

Dalla riclassificazione del triennio 2006-2008 (per il dettaglio si rimanda all'appendice A) emerge che i Servizi generali della P.A., nonché tutti i servizi interni alla P.A. (organi esecutivi e legislativi, servizi per il personale, per la ricerca, affari finanziari e fiscali) presentano un trend costante con una leggera flessione nell'anno 2007. La divisione della Difesa ovviamente presenta saldi uguali a zero, in quanto la Regione come ente pubblico non prevede capitoli di spesa per la difesa, ma solo per Ordine pubblico e sicurezza dove riscontriamo saldi di piccola entità e pressoché costanti. Un'altra importante divisione è quella degli Affari economici dove ritroviamo i capitoli di spesa legati alle attività economiche (industria, silvicoltura, pesca, caccia, agricoltura, tutti i tipi di trasporti, turismo e ricerca) e riscontriamo un aumento di quasi il 19% passando da 2285 mln di euro a 2711 mln di euro. Possiamo notare inoltre come la regione Lazio in quest'ultimo triennio abbia conservato un livello di spesa costante nelle divisioni Protezione dell'ambiente, Protezione sociale ed Assetto territoriale con lievi scostamenti. Il livello di spesa che risulta essere sensibilmente aumentato rispetto al passato è quello della spesa sanitaria (10.015 mld nel 2006 e 19.835 nel 2008). Tale spesa si indagherà nel dettaglio nel prossimo paragrafo.

Grafico 2

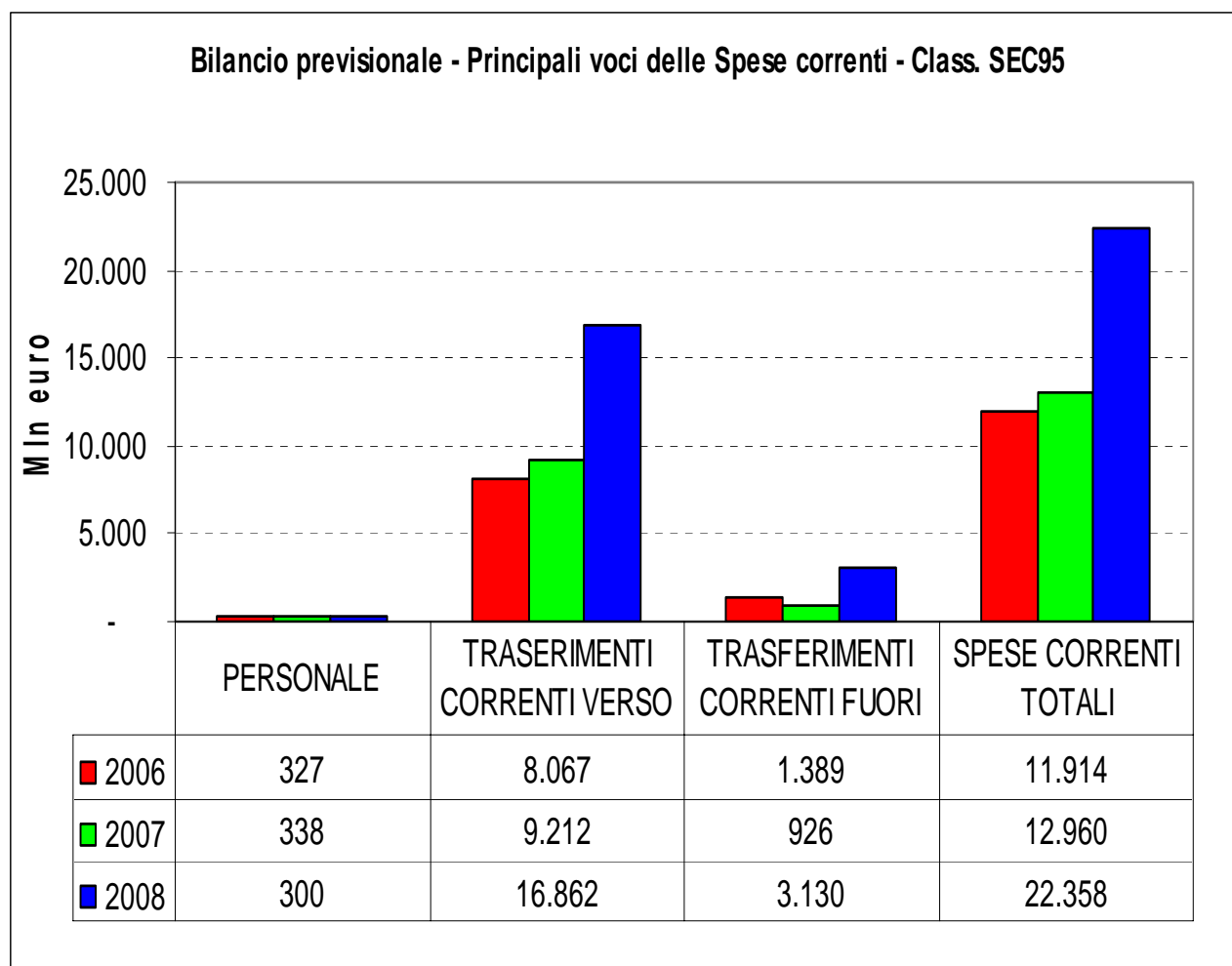


Fonte Agenzia Sviluppo Lazio S.p.A., Servizio studi e ricerca.

Per quanto riguarda la classificazione Economica SEC95, (di cui si riportano due grafici per le sole spese suddivise in conto corrente e in conto capitale) interessante è invece notare quanto negli ultimi tre anni sia diminuita la spesa per il personale come si sia passato da 327 mln nel

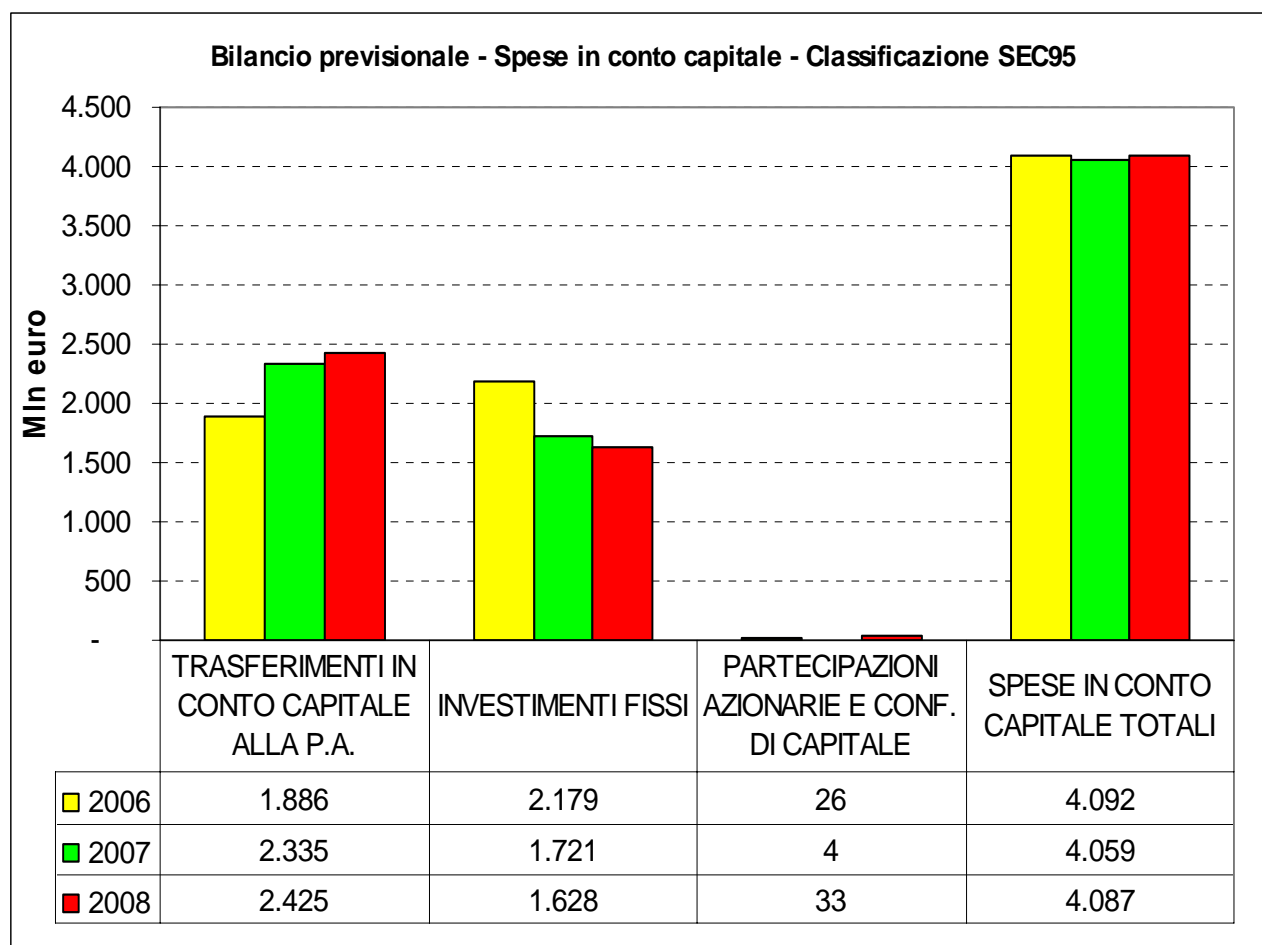
2006 e 300 nel 2008. Sono aumentati significativamente i trasferimenti verso la Pa da 8.067 mln nel 2006 a 16.862 mln nel 2008 e fuori dalla Pa da 1.389 nel 2006 a 3.129 nel 2008 (grafico 3).

Grafico 3



Fonte Agenzia Sviluppo Lazio S.p.A., Servizio studi e ricerca.

Grafico 4



Fonte Agenzia Sviluppo Lazio S.p.A., Servizio studi e ricerca

Dal grafico 4 è interessante notare e comprendere come i trasferimenti in conto capitale verso la P.A. (province, comuni, comunità montane, ed altri enti) nell'ultimo triennio siano aumentate del 22% partendo da 1886 mln di euro a 2425 mln di euro, mentre gli investimenti fissi (investimenti) siano diminuiti della stessa percentuale passando da 2179 mln di euro nel 2006 a 1628 mln di euro nel 2008. Le partecipazioni attive azionarie con conferimento di capitale proprio della Regione è pressoché minima nell'anno 2007 rispetto al 2006 e al 2008 dove si denotano investimenti costanti.

4.3 L'AUMENTO DELLA SPESA SANITARIA NEL LAZIO

La vicenda del disavanzo sanitario della regione Lazio è per molti versi rappresentativa non solo delle vicende finanziarie legate alla dimensione del disavanzo sanitario accumulato, ma anche del perverso intreccio tra irresponsabilità finanziaria regionale e fallacia della congerie di strumenti di controllo della spesa adottati sino al 2005. Sull'origine di tali disavanzi è recentemente intervenuta la Commissione d'inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del servizio sanitario nazionale (2006) rilevando come, in regioni come Lazio e Sicilia, sia pure in misura e con modalità diverse, la sanità sia divenuta centro di attenzione per iniziative affaristiche, spesso irregolari ed illegali: che nel caso del Lazio si sono riflesse nei bilanci delle Asl, sino al 2005 non presentati per un triennio (e per un quinquennio nel caso di una delle Asl). Tuttavia, al di là di tali considerazioni, che pure hanno avuto recenti risvolti giudiziari, la spesa sanitaria laziale

presenta specifiche singolarità per la presenza, in Roma, di tre policlinici universitari, due statali ed uno privato (che per modalità di rimborso può equipararsi ai precedenti). Non a caso, come è stato pure osservato⁶⁸, sarebbero le regioni con un maggior numero di accreditamenti a manifestare particolari difficoltà nel controllo della spesa. Ciò per la prevalente ragione della duplicazione di servizi, che l'accresciuto numero di accreditamenti tende a determinare. La Regione Lazio ha sottoscritto l'accordo con il Governo il 28 febbraio 2007, successivamente approvato dalla Giunta regionale il 6 marzo 2007⁶⁹, che prevede il ripiano del debito cumulato fino al 31 dicembre del 2005 attraverso una quota delle risorse spettanti al Lazio, allocate nel 2007 e relative al periodo 2001-05, ed un contributo straordinario dello stato (2,3 miliardi)⁷⁰; mentre una parte consistente del debito (5,8 miliardi) sarà rimborsata a partire dal 2008 attraverso un prestito di durata trentennale concesso dallo Stato a tasso agevolato (La Regione Lazio dovrà versare alla Cassa Depositi e Prestiti una rata annua pari a 310 milioni). Il cammino del risanamento finanziario ha condotto il Lazio nel 2007 ad un disavanzo di 1.407 milioni, con un miglioramento rispetto al livello del 2006 pari a 1.941 milioni di euro. Si tratta di un percorso che prevede interventi (a) di riassetto organizzativo (con prevalente riconversione e chiusura di ospedali e di cliniche con ridotti tassi di utilizzo, potenziamento delle attività distrettuali, contenimento delle prestazioni); (b) di riduzione dei posti letto (nella misura complessiva di 4679 posti); (c) di riduzione della spesa farmaceutica (senza ricorso al ticket, attraverso la distribuzione diretta, gli accordi con gli attori coinvolti nel ciclo farmaceutico, il sistema di gara per la fornitura ospedaliera); (d) la riduzione dei costi del personale e dell'acquisto di beni servizi (con mezzi contingenti di blocco delle assunzioni e del turn-over, e strutturali di razionalizzazione degli organici delle Asl).

Guardando alla struttura delle spese, si evidenzia una sostanziale stabilità delle parte relativa al personale (-0,4%), prevalentemente conseguita con il blocco del turn-over; e una significativa riduzione della spesa farmaceutica convenzionata (-13,5%), della specialistica convenzionata e accreditata (-11,9%) e della protesica convenzionata e accreditata (-10%). La riduzione della spesa farmaceutica convenzionata è stata conseguita sia attraverso l'accordo con Federfarma per la distribuzione diretta, sia attraverso misure dirette alla riduzione del consumo di medicinali, in specifiche aree terapeutiche, senza l'introduzione di ticket. Il Lazio ha infatti ottenuto risultati nettamente migliori rispetto al dato nazionale, sia per quanto riguarda i farmaci anti-colesterolo (-19,6 contro -10,3%), sia per i farmaci anti-ulcera (-37,4 contro -22,1%); in particolare, su quest'ultima area terapeutica ha inciso l'introduzione di un limite massimo di rimborsabilità. Tuttavia, è pure il caso di osservare che la riduzione della spesa farmaceutica convenzionata è stata parzialmente controbilanciata dall'aumento della spesa farmaceutica interna, per effetto della distribuzione diretta da parte delle diverse strutture ospedaliere e delle Asl: realizzando così un trasferimento di costi in parte fisiologico, in parte probabilmente determinato da comportamenti opportunistici, che richiederebbero appropriati controlli e regolamentazioni.

Sui risultati finanziari conseguiti dalla regione Lazio, non ancora adeguati agli obiettivi del piano di rientro, ha pesato il ritardo con cui sono stati attuati gli interventi in materia di revisione delle tariffe e di definizione di tetti di spesa per la specialistica e l'ospedaliera accreditata.

68 Cfr. Fedeli, 2007; Paradiso e Tancioni, 2007; Polistena et al., 2007.

69 Delibera della Giunta regionale n.149 del 6 marzo 2007. Il Piano è reperibile sul sito dell'Agenzia di Sanità Pubblica della Regione Lazio: http://www.asplazio.it/info/normativa/files/piano_rientro_07.zip.

70 Decreto-legge n.23 del 20 marzo 2007.

Tabella 2

<i>Spesa sanitaria e risultato di esercizio, anno 2007 – Regione Lazio – mln di €</i>	<i>Totale 2007 (milioni di €)</i>
Spesa sanitaria	10425
Disavanzo	-1407
Spesa sanitaria attesa da PdR	9914
Coperture previste	
Manovre fiscali derivanti dall'aumento delle aliquote nella misura massima	737
Contributo per Affiancamento	360
Disavanzo da coprire con provvedimenti regionali aggiuntivi	310

Fonte Agenzia Sviluppo Lazio S.p.A., Servizio studi e ricerca

CONCLUSIONI

L'elaborazione dei vari documenti consuntivi pubblici permette di produrre il conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche secondo il SEC95. Questo non rappresenta l'unico utilizzo all'interno dei conti nazionali. Per l'illustrazione delle altre utilizzazioni dei bilanci regionali occorre premettere, o meglio ricordare, che le regioni esercitano soprattutto funzioni di programmazione, di riparto delle risorse, di vigilanza, indirizzo e coordinamento, per cui la gestione diretta e indiretta dei servizi costituisce per loro un'attività residuale, tant'è che le attività e le funzioni tendono ad essere espletate tramite agenzie speciali, enti strumentali, società esterne partecipate, collegate e controllate. I bilanci regionali mettono bene in luce questo aspetto attraverso la parte di spesa classificata come trasferimenti. Queste funzioni che configurano l'intervento regionale sempre più come attività di regolamentazione fanno sì che la produzione di servizi delle amministrazioni regionali sia classificata prevalentemente all'interno dei servizi di tipo puramente collettivo.

Nell'ambito della riforma dei Bilanci Regionali all'interno dei programmi dovrebbe essere tenuta in conto l'esigenza di predisporre una suddivisione in capitoli tale da rendere possibile:

- il confronto con gli anni precedenti al fine di facilitare le analisi in serie storica;
- un agevole raccordo con la classificazione dei pagamenti e delle riscossioni utilizzate ai fini della registrazione nel sistema informativo Siope;
- una classificazione armonizzata con quella delle operazioni di tesoreria in modo da permettere una più corretta costruzione del conto di cassa del Settore Statale.

Quest'ultima considerazione richiede pertanto una revisione del sistema di classificazione dei bilanci seguendo le linee guide indicate dalla classificazione SEC95 e COFOG. La disponibilità di una contabilità analitica per centri di spesa permetterebbe di superare gli inconvenienti legati alla procedura di stima delle risorse pubbliche.

L'applicazione del sistema di contabilità ad un bilancio regionale ha messo in evidenza una serie di aspetti positivi: le metodologie introdotte infatti, hanno modificato ed aggregato i 1784 capitoli di spesa favorendo una migliore trasparenza delle voci di spesa. Tutto ciò ha reso la nuova serie di conti regionali, più chiara rispetto alla precedente e prontamente confrontabile con i bilanci dei paesi dell'Unione Europea.

La mancata adozione in ambito regionale del nuovo sistema contabile risiede in molteplici motivazioni: principalmente dall'attuale quadro normativo costituzionale che lascia ampi margini di discrezionalità, da una mancanza di investimenti in termini di formazione del personale in questo settore, ed infine da una reticenza della classe politica ad utilizzare forme di contabilità più trasparenti.

L'analisi compiuta mostra invece, come la spesa della regione Lazio con un utilizzo integrato della classificazione SEC95 e COFOG possa essere rappresentata in modo più sintetico ma allo stesso tempo più precisa favorendo il monitoraggio dei flussi finanziari.

Questo tipo di contabilità garantisce meglio sia per i policy maker, sia per l'elettorato, il controllo sistematico delle risorse impiegate e degli obiettivi raggiunti in modo da verificare l'aderenza tra le spese affrontate ed i risultati ottenuti.

Una tale struttura analitica dei conti regionali potrebbe ridurre pertanto una spiacevole tendenza ormai diffusa alla rappresentazione elusiva delle decisioni di spesa, consentendo una maggiore stringenza dei vincoli esterni (Patto di stabilità interno) imposti a presidio dell'equilibrio finanziario delle regioni.

Appendice A

Di seguito si riportano i risultati riscontrati attraverso la classificazione SEC95 e COFOG

SINTESI GENERALE DATI SEC95 SUL PREVISIONALE ANNI 2008-2007-2006 REGIONE LAZIO

DESCRIZIONE	SEC95	2006	2007	2008
SPESE CORRENTI				
SPESE PER ORGANI ISTITUZIONALI ED ACQUISTO DI BENI E PRESTAZIONE DI SERVIZI	P2	244.374.723,52	253.338.702,65	268.477.356,97
ASSICURAZIONI	D71	16.516.547,00	18.812.267,00	17.800.000,00
PERSONALE:				
- retribuzioni lorde	D11	243.501.721,63	243.571.721,63	212.997.721,63
- contributi effettivi a carico dell'ente	D12	83.283.474,76	93.683.474,76	86.483.474,76
INTERVENTI ASSISTENZIALI:				
- Equo indennizzo, provvidenze a favore del personale	D62	446.000,00	447.000,00	677.000,00
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	D73	8.067.369.963,59	9.212.440.674,66	16.861.752.520,61
TRASFERIMENTI CORRENTI AD ALTRI SOGGETTI:				
- Imprese, famiglie, interventi assistenziali	D75	1.389.466.686,41	925.659.457,17	3.129.891.791,37
INTERESSI PASSIVI E ONERI FINANZIARI	D41	1.836.646.356,26	2.177.655.321,93	1.744.876.322,90
IMPOSTE E TASSE:				
- Irap, iva	D2	2.600.000,00	5.290.000,00	5.600.000,00
- Imposte sul patrimonio, altri tributi	D5	5.050.000,00	4.250.000,00	5.350.000,00
ONERI STRAORDINARI DELLA GESTIONE CORRENTE	D99	24.418.231,73	25.303.231,73	24.403.231,73
TOT. SPESE IN CONTO CORRENTE		11.913.673.704,90	12.960.451.851,53	22.358.309.419,97
SPESE IN CONTO CAPITALE				
TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	D92	1.886.280.589,23	2.334.525.474,15	2.425.339.846,41
INVESTIMENTI FISSI:				
- Beni immobili, beni mobili, prodotti informatici	P51	2.179.458.453,13	1.720.849.430,22	1.628.457.374,90
CONCESSIONI DI CREDITI ED ANTICIPAZIONI:				
- a Enti delle Amministrazioni pubbliche ad imprese, famiglie ed altro	F4	-	1.000.000,00	1.000.000,00
PARTECIPAZIONI AZIONARIE E CONFERIMENTI DI CAPITALE	F5	26.311.187,13	3.611.187,13	33.161.187,13
TOT. SPESE IN CONTO CAPITALE		4.092.050.229,49	4.059.986.091,50	4.087.958.408,44
SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	F41	464.358.057,52	196.508.819,57	225.963.749,70

Fonte Agenzia Sviluppo Lazio S.p.A., Servizio studi e ricerca.

Interessante è notare di quanto negli ultimi tre anni sia diminuita la spesa per il personale, come si sia passato da 327 mln nel 2006 e 300 nel 2008. Sono aumentati significativamente i

trasferimenti verso la Pa da 8.067 mln nel 2006 a 16.862 mln nel 2008 e fuori dalla Pa da 1.389 nel 2006 a 3.129 nel 2008. è interessante notare e comprendere come i trasferimenti in conto capitale verso la P.A. (province, comuni, comunità montane, ed altri enti) nell'ultimo triennio siano aumentate del 22% partendo da 1886 mln di euro a 2425 mln di euro, mentre gli investimenti fissi (investimenti) siano diminuiti della stessa percentuale passando da 2179 mln di euro nel 2006 a 1628 mln di euro nel 2008. Le partecipazioni attive azionarie con conferimento di capitale proprio della Regione è pressoché minima nell'anno 2007 rispetto al 2006 e al 2008 dove si denotano investimenti costanti.

**SPESA PUBBLICA PER FUNZIONE AL SECONDO LIVELLO DELLA CLASSIFICAZIONE COFOG
(GRUPPI) ANNO 2006- 2007 -2008 REGIONE LAZIO**

Gruppi	2006	2007	2008
011 - Organi esecutivi e legislativi, att. finanziari e fiscali e affari esteri	1.221.520.901,28	1.061.412.205,14	1.399.232.304,75
012 - Aiuti economici internazionali	1.801.539,03	1.543.206,95	1.672.956,95
013 - Servizi generali	251.794.701,38	263.032.867,02	252.411.109,64
014 - Ricerca di base	1.000.000,00	1.000.000,00	100.000,00
015 - R & S per i servizi pubblici generali	-	-	-
016 - Servizi pubblici generali	509.808.934,48	336.924.666,38	137.966.155,98
017 - Transazioni relative al debito pubblico	510.000,00	1.500.000,00	1.000.000,00
018 - Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amm.	270.953.786,77	231.447.422,76	256.087.705,68
021 - Difesa militare	-	-	-
022 - Difesa civile	-	-	-
023 - Aiuti militari all'estero	-	-	-
024 - R & S per la Difesa	-	-	-
025 - Difesa n.a.c.	-	-	-
031 - Servizi di polizia	5.750.000,00	3.140.000,00	14.700.000,00
032 - Servizi antincendio	-	-	-
033 - Tribunali	-	-	-
034 - Carceri	520.000,00	700.000,00	3.200.000,00
035 - R&S connessi all'ordine pubblico e sicurezza	-	-	-
036 - Ordine pubblico e sicurezza n.a.c.	100.000,00	100.000,00	4.500.000,00
041 - Affari generali economici, commerciali e del lavoro	235.466.720,08	290.902.519,44	236.101.791,20
042 - Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia	246.359.811,29	219.646.024,31	208.877.916,99
043 - Combustibili ed energia	48.696.267,80	43.889.675,74	60.140.585,70
044 - Attività estrattive, manifatturiere ed edilizie	198.168.672,43	177.276.857,31	192.330.313,81
045 - Trasporti	1.270.479.845,28	1.616.952.165,59	1.694.204.989,10
046 - Comunicazioni	-	-	-
047 - Altri settori	55.234.015,09	33.570.230,19	62.202.545,00
048 - R&S per gli affari economici	46.725.349,11	56.147.774,86	86.323.478,86
049 - Affari economici n.a.c.	184.004.994,64	219.126.492,52	170.900.450,48
051 - Trattamento dei rifiuti	49.320.659,24	69.612.870,83	67.878.528,31
052 - Trattamento delle acque reflue	31.607.112,89	32.609.370,77	34.609.370,77
053 - Riduzione dell'inquinamento	6.216.087,61	7.711.661,60	8.638.587,61
054 - Protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici	238.050.891,71	236.632.917,71	282.378.855,51
055 - R&S per la protezione dell'ambiente	15.949.095,21	13.121.555,17	12.480.155,17
056 - Protezione dell'ambiente n.a.c.	105.996.479,85	123.510.934,51	124.087.894,75
061 - Sviluppo delle abitazioni	572.958.741,41	496.464.131,03	530.395.844,23
062 - Assetto territoriale	138.626.106,28	92.969.841,64	80.048.137,81
063 - Approvvigionamento idrico	35.423.356,51	25.105.829,07	20.505.574,17
064 - Illuminazione stradale	-	-	-
065 - R&S per abitazioni e assetto territoriale	-	-	-
066 - Abitazioni e assetto territoriale n.a.c.	4.807.204,85	4.487.689,90	5.136.609,01
071 - Prodotti, attrezzature e apparecchi sanitari	2.918.643,66	52.918.643,66	50.638.643,66
072 - Servizi non ospedalieri	-	-	-
073 - Servizi ospedalieri	-	-	-
074 - Servizi di sanità pubblica	658.477.205,40	235.334.604,91	16.200.864.240,36
075 - R&S per la sanità	7.748.631,11	4.677.313,67	37.714.748,18
076 - Sanità n.a.c.	9.345.879.589,19	10.418.454.228,54	3.545.820.230,77
081 - Attività ricreative	35.950.521,68	29.175.421,68	17.712.921,68
082 - Attività culturali	140.931.905,96	106.836.176,63	109.005.438,16
083 - Servizi radiotelevisivi e di editoria	95.511,29	93.283,29	66.287,19
084 - Servizi di culto e altri servizi per le comunità	2.519.937,07	2.150.000,00	2.560.000,00
085 - R&S per attività ricreative, culturali e di culto	1.065.000,00	3.050.000,00	9.231.714,00
086 - Attività ricreative, culturali e di culto n.a.c.	1.812.779,97	7.064.439,97	15.385.895,32
091 - Istruzione prescolastica e primaria	9.290.000,00	13.093.662,50	12.915.000,00
092 - Istruzione secondaria	23.891.520,69	23.765.706,63	11.868.103,70
093 - Istruzione post-secondaria non superiore	-	-	-
094 - Istruzione superiore	218.279.838,84	154.398.358,07	127.797.485,63
095 - Istruzione di diverso tipo	314.794.642,63	250.220.329,68	149.065.044,86
096 - Servizi ausiliari dell'istruzione	-	-	-
097 - R&S per l'istruzione	-	-	-
098 - Istruzione n.a.c.	100.209.616,53	160.039.689,08	168.767.216,84
101 - Malattia e invalidità	5.055.000,00	4.055.000,00	5.611.000,00
102 - Vecchiaia	5.470.127,00	3.200.000,00	2.120.000,00
103 - Superstiti	300.000,00	300.000,00	1.075.000,00
104 - Famiglia	3.110.500,01	3.525.000,00	9.325.000,00
105 - Disoccupazione	38.323.092,09	59.541.546,52	56.088.751,45
106 - Abitazioni	-	-	-
107 - Esclusione sociale n.a.c.	7.765.106,34	12.448.627,86	23.615.886,34
108 - R&S per la protezione sociale	-	-	-
109 - Protezione sociale n.a.c.	277.293.558,30	330.729.036,43	322.066.766,66
Totale	16.949.034.001,98	17.535.609.979,56	26.827.427.236,28

Fonte Agenzia Sviluppo Lazio S.p.A., Servizio studi e ricerca.

SPESA PUBBLICA PER FUNZIONE AL TERZO LIVELLO DELLA CLASSIFICAZIONE COFOG (GRUPPI e CLASSI) ANNO 2006 – 2007 – 2008

01	Servizi generali delle pubbliche amministrazioni	2006	2007	2008
0111	Organi esecutivi e legislativi	177.962.224,04	182.249.867,05	189.568.641,64
0112	Affari finanziari e fiscali	1.032.646.251,18	869.669.827,24	1.206.452.022,06
0113	Affari esteri	10.912.426,06	9.492.510,85	3.211.641,05
0121	Aiuti economici ai paesi in via di sviluppo ed in transizione	50.000,00	27.000,00	20.250,00
0122	Aiuti economici erogati attraverso organismi internazionali	1.751.539,03	1.516.206,95	1.652.706,95
0131	Servizi generali del personale	8.224.000,00	5.632.349,47	6.820.000,00
0132	Servizi di programmazione	-	-	-
0133	Servizi statistici	51.801.511,08	43.223.716,22	43.201.723,52
0134	Altri servizi generali	191.769.190,30	214.176.801,33	202.389.386,12
0141	Ricerca di base	1.000.000,00	1.000.000,00	100.000,00
0161	Servizi pubblici generali non altrimenti classificabili	509.808.934,48	336.924.666,38	137.966.155,98
0171	Transazioni relative al debito pubblico	510.000,00	1.500.000,00	1.000.000,00
0181	Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di governo	270.953.786,77	231.447.422,76	256.087.705,68
TOTALE		2.257.389.862,94	1.896.860.368,25	2.048.470.233,00

Fonte Agenzia Sviluppo Lazio S.p.A., Servizio studi e ricerca.

03	Ordine pubblico e sicurezza	2006	2007	2008
0311	Organi esecutivi e legislativi	5.750.000,00	3.140.000,00	14.700.000,00
0321	Affari finanziari e fiscali	-	-	-
0331	Affari esteri	-	-	-
0341	Aiuti economici ai paesi in via di sviluppo ed in transizione	520.000,00	700.000,00	3.200.000,00
0351	Aiuti economici erogati attraverso organismi internazionali	-	-	-
0361	Servizi generali del personale	100.000,00	100.000,00	4.500.000,00
TOTALE		6.370.000,00	3.940.000,00	22.400.000,00

Fonte Agenzia Sviluppo Lazio S.p.A., Servizio studi e ricerca.

04	Affari economici	2006	2007	2008
0411	<i>Affari generali ed economici</i>	124.063.385,12	156.856.819,87	146.985.471,36
0412	<i>Affari generali del lavoro</i>	111.403.334,96	134.045.699,57	89.116.319,84
0421	<i>Agricoltura</i>	222.542.508,59	200.400.820,42	191.468.398,36
0422	<i>Silvicoltura</i>	5.612.813,02	5.787.312,99	6.812.711,99
0423	<i>Pesca e caccia</i>	18.204.489,68	13.457.890,90	10.596.806,64
0432	<i>Petrolio e gas naturali</i>	4.752.109,00	2.897.959,00	4.541.709,00
0433	<i>Combustibili nucleari</i>	-	-	-
0435	<i>Energia elettrica</i>	43.944.158,80	40.991.716,74	55.598.876,70
0441	<i>Attività estrattive di minerali diversi dai combustibili</i>	-	-	200.000,00
0442	<i>Attività manifatturiere</i>	198.168.672,43	177.276.857,31	192.130.313,81
0451	<i>Trasporti su strada</i>	899.599.446,52	1.223.649.246,87	1.325.297.527,37
0452	<i>Trasporti per via d'acqua</i>	9.514.442,45	13.228.442,45	15.258.442,45
0453	<i>Trasporti su rotaia</i>	361.365.956,31	379.959.476,27	353.649.019,28
0454	<i>Trasporto Aereo</i>	-	115.000,00	-
0455	<i>Trasporto per conobtte ed altri tipi</i>	-	-	-
0461	<i>Comunicazioni</i>	-	-	-
0471	<i>Distribuzione commerciale, conservazione e magazzinaggio</i>	4.344.396,14	350.000,00	350.000,00
0473	<i>Turismo</i>	50.889.618,95	33.220.230,19	61.852.545,00
0481	<i>Ricerca e sviluppo per gli aff. generali economici, comm e del lavor</i>	29.953.689,00	33.558.632,00	62.360.336,00
0482	<i>Ricerca e sviluppo per agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia</i>	68.500,00	68.500,00	46.000,00
0483	<i>Ricerca e sviluppo per combustibili ed energia</i>	17.000,00	16.500,00	13.000,00
0484	<i>Ricerca e sviluppo per attività estrattive, manifat. ed edilizia</i>	16.686.160,11	12.159.038,86	13.559.038,86
0485	<i>Ricerca e sviluppo per trasporti</i>	-	10.345.104,00	10.345.104,00
0486	<i>Ricerca e sviluppo per cominuazioni</i>	-	-	-
0491	<i>Affari economici non altrimenti classificabili</i>	184.004.994,64	219.126.492,52	170.900.450,48
TOTALE		2.285.135.675,72	2.657.511.739,96	2.711.082.071,14

Fonte Agenzia Sviluppo Lazio S.p.A., Servizio studi e ricerca.

05 Protezione dell'ambiente		2006	2007	2008
0511	<i>Trattamento dei rifiuti</i>	49.320.659,24	69.612.870,83	67.878.528,31
0521	<i>Trattamento delle acque reflue</i>	31.607.112,89	32.609.370,77	34.609.370,77
0531	<i>Riduzione dell'inquinamento</i>	6.216.087,61	7.711.661,60	8.638.587,61
0541	<i>Protezione delle bio diversità e dei beni paesaggistici</i>	238.050.891,71	236.632.917,71	282.378.855,51
0551	<i>Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente</i>	15.949.095,21	13.121.555,17	12.480.155,17
0561	<i>Protezione dell'ambiente non altrimenti classificabile</i>	105.996.479,85	123.510.934,51	124.087.894,75
TOTALE		447.140.326,51	483.199.310,59	530.073.392,12

Fonte Agenzia Sviluppo Lazio S.p.A., Servizio studi e ricerca.

06 Abitazioni ed assetto territoriale		2006	2007	2008
0611	<i>Sviluppo delle abitazioni</i>	572.958.741,41	496.464.131,03	530.395.844,23
0621	<i>Assetto territoriale</i>	138.626.106,28	92.969.841,64	80.048.137,81
0631	<i>Approvvigionamento idrico</i>	35.423.356,51	25.105.829,07	20.505.574,17
0661	<i>Abitazioni ed assetto territoriale non altrimenti classificabile</i>	4.807.204,85	4.487.689,90	5.136.609,01
TOTALE		751.815.409,05	619.027.491,64	636.086.165,22

Fonte Agenzia Sviluppo Lazio S.p.A., Servizio studi e ricerca.

07 Sanità		2006	2007	2008
0711	<i>Prodotti farmaceutici</i>	-	-	-
0712	<i>Altri prodotti sanitari</i>	-	-	-
0713	<i>Apparecchi ed attrezzature terapeutiche</i>	2.918.643,66	52.918.643,66	50.638.643,66
0722	<i>Servizi medici specialistici</i>	-	-	-
0741	<i>Servizi di sanità pubblica</i>	658.477.205,40	235.334.604,91	16.200.864.240,36
0751	<i>Ricerca e sviluppo della sanità</i>	7.748.631,11	4.677.313,67	37.714.748,18
0761	<i>Sanità non altrimenti classificabile</i>	9.345.879.589,19	10.418.454.228,54	3.545.820.230,77
TOTALE		10.015.024.069,36	10.711.384.790,78	19.835.037.862,97

Fonte Agenzia Sviluppo Lazio S.p.A., Servizio studi e ricerca.

08 Attività ricreative, culturali e religiose		2006	2007	2008
0811	<i>Attività ricreative</i>	35.950.521,68	29.175.421,68	17.712.921,68
0821	<i>Attività culturali</i>	140.931.905,96	106.836.176,63	109.005.438,16
0831	<i>Servizi radiotelevisivi e di editoria</i>	95.511,29	93.283,29	66.287,19
0841	<i>Servizi religiosi ed altri servizi per la comunità</i>	2.519.937,07	2.150.000,00	2.560.000,00
0851	<i>Ricerca e sviluppo per attività ricreative, culturali e di culto</i>	1.065.000,00	3.050.000,00	9.231.714,00
0861	<i>Attività ricreative, culturali e di culto non altrimenti classificabili</i>	1.812.779,97	7.064.439,97	15.385.895,32
TOTALE		182.375.655,97	148.369.321,57	153.962.256,35

Fonte Agenzia Sviluppo Lazio S.p.A., Servizio studi e ricerca.

09 Istruzione		2006	2007	2008
0911	<i>Istruzione prescolastica</i>	9.290.000,00	13.093.662,50	12.915.000,00
0912	<i>Istruzione primaria</i>	-	-	-
0921	<i>Istruzione secondaria inferiore</i>	11.847.666,79	11.847.745,84	142,84
0922	<i>Istruzione secondaria superiore</i>	12.043.853,90	11.917.960,79	11.867.960,86
0930	<i>Istruzione post-secondaria non superiore</i>	-	-	-
0941	<i>Primo grado di istruzione superiore</i>	126.410.271,36	89.285.171,78	95.110.055,86
0942	<i>Secondo grado di istruzione superiore</i>	91.869.557,48	65.113.186,29	32.687.429,77
0950	<i>Istruzione di tipo diverso</i>	314.794.642,63	250.220.329,68	149.065.044,86
0960	<i>Servizi ausiliari all'istruzione</i>	-	-	-
0970	<i>Ricerca e sviluppo per l'istruzione</i>	-	-	-
0980	<i>Istruzione non altrimenti classificabile</i>	666.465.618,69	601.517.745,96	470.412.851,03
TOTALE		1.232.721.620,85	1.042.995.802,84	772.058.485,22

Fonte Agenzia Sviluppo Lazio S.p.A., Servizio studi e ricerca.

10 Protezione sociale		2006	2007	2008
1012	<i>Invidità</i>	5.055.000,00	4.055.000,00	5.611.000,00
1021	<i>Vecchiaia</i>	5.470.127,00	3.200.000,00	2.120.000,00
1031	<i>Superstiti</i>	300.000,00	300.000,00	1.075.000,00
1041	<i>Famiglia</i>	3.110.500,01	3.525.000,00	9.325.000,00
1051	<i>Disoccupazione</i>	38.323.092,09	59.541.546,52	56.088.751,45
1071	<i>Esclusione sociale non altrimenti classificabile</i>	7.765.106,34	12.448.627,86	23.615.886,34
1091	<i>Protezione sociale non altrimenti classificabile</i>	277.293.558,30	330.729.036,43	322.066.766,66
TOTALE		337.317.383,74	413.799.210,81	419.902.404,45

Fonte Agenzia Sviluppo Lazio S.p.A., Servizio studi e ricerca.

Bibliografia

- Balassone F., Franco D. (1999), *Il Federalismo fiscale e il patto di stabilità*, in I controlli delle gestioni pubbliche, Banca d'Italia
- Biggeri L. (1983), *Dai consumi privati e pubblici al consumo allargato*, ISTAT (1983), Studi statistici sui consumi, Annali di Statistica, serie IX, vol.3.
- Brandolini E. (2001), *Armonizzazione dei conti e delle procedure di controllo*, Audit finanziario contabile e controllo sulla gestione: la “sana” e la buona “gestione”
- Bovolenta E. (1983), *Il consumo allargato: analisi teorica e prime valutazioni statistiche per il periodo 1970-1977 in Italia*, Istat (1983), Studi statistici sui consumi, Annali di Statistica, Serie IX, vol.3, Roma.
- Buti M., Franco D., Pench L., (a cura di) 1999, *Il welfare state in Europa: la sfida della riforma*, Il Mulino, Bologna
- Carobene, S. (1999), *La nuova classificazione del Bilancio dello Stato e la traduzione in italiano della COFOG*, Documenti ISTAT n. 13/1999
- Collesi D., (2000) a cura di, *La distinzione market - non market*, relazione presentata al seminario ISTAT La nuova contabilità nazionale, gennaio 2000
- Collesi, D. (2000), *Individual consumption provided to households by General Government*, STD/NA(2000),8, paper presentato a OECD meeting on National Accounts, Paris, september 2000
- Collesi D., Di Leo F. (2000), *Spesa per consumi e consumi individuali – Nuovi strumenti per una misura del benessere delle famiglie e delle funzioni delle AP*, relazione presentata al seminario ISTAT La nuova contabilità nazionale, gennaio 2000
- Collesi D., (2001) *Analisi funzionale della spesa per consumi finali delle Amministrazioni Pubbliche*, paper presentato alla XIII Riunione SIEP, Pavia 5-6 ottobre
- EUROSTAT (1995), *Sistema europeo dei conti 1995*, L-2920 Luxembourg.
- Ferro P., Salvemini G. (1999) *Le riforme dell'amministrazione, del bilancio statale e dei controlli: nuove regole di costituzione fiscale*, Economia Pubblica, n. 5, 1999
- Guerrucci, D. (2000), *La redistribuzione del reddito nei nuovi conti della protezione sociale*, relazione presentata al seminario ISTAT La nuova contabilità nazionale, gennaio 2000
- Anne Harrison, (1999) *Making services visible*, STD/NA (99)26 paper presentato a OECD meeting on National Accounts, Paris, september 1999
- ISTAT (1999), *Il Conto Economico delle Amministrazioni Pubbliche secondo il SEC 1995*, Rapporto Annuale, La situazione del Paese nel 1998, ISTAT 1999.

ISTAT (2001), *I conti degli italiani*, il Mulino

Malizia R., Collesi D., Guerrucci D. (1997), *Proposta di definizione dell'universo di riferimento del settore istituzionale S.13 Amministrazioni Pubbliche*, Rapporto finale del Gruppo di lavoro avente il compito di classificare per settore e sottosectore istituzionale le unità statistiche, secondo i criteri stabiliti dal SEC95, sottogruppo Amministrazioni Pubbliche, Istat, Direzione Centrale della Contabilità Nazionale, Roma

Malizia R., (2000), *Il nuovo conto delle Amministrazioni Pubbliche ed il lavoro di revisione dei conti per settore istituzionale*, relazione presentata al seminario ISTAT La nuova contabilità nazionale, gennaio 2000

Malizia R., Scafuri E. (2000) *Valutazioni per cassa e per competenza economica nei conti delle Pubbliche Amministrazioni*, in ISTAT - Rivista di statistica ufficiale, 1/2000, Franco Angeli ed.

OECD (1998), "SNA93 Classifications (COICOP, COPNI, COFOPG)", STD/NA/RD(98)10, Paris.

United Nations Statistical Office(1980), *Classification of Function of Government*, Series M, No. 70, New York

UNITED NATIONS; EUROSTAT, IMF, WORLD BANK (1993), *System of National Accounts 1993*, Brussels, Luxembourg, New York, Paris, Washington D.C.

COMMISSIONE EUROPEA (2002), *Manuale del SEC95 sul disavanzo e sul debito pubblico*, Eurostat.