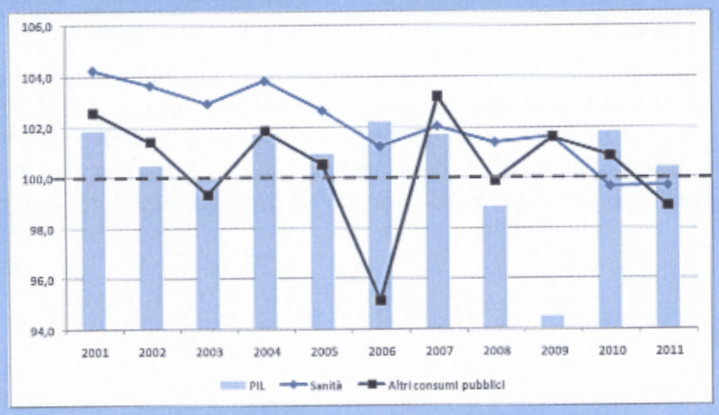
Riquadro 2-1 Stima dei consumi intermedi in termini reali

La spesa per consumi intermedi esaminata finora fa riferimento alla misurazione in termini nominali, ossia secondo i valori correntemente rilevati e osservabili in base alle transazioni che avvengono da parte degli operatori pubblici che si approvvigionano di tali beni e servizi. A integrazione di tali valutazioni è possibile effettuare una stima dei consumi intermedi pubblici in termini reali[5] attraverso le serie storiche dei conti nazionali che rendono disponibile la produzione e il valore aggiunto non market sia a prezzi correnti che a valori concatenati, usando il 2005 quale anno di riferimento. L'intero settore non market costituisce il riferimento per il calcolo dei consumi intermedi pubblici costanti che non sono disponibili come stima diretta; l'elaborazione è basata sulla differenza[6] tra la produzione e il valore aggiunto non market e sono state calcolate distintamente le variazioni dei consumi pubblici per la sanità e per il resto delle amministrazioni pubbliche. Mettendo a confronto i tassi di crescita in termini reali[7] è possibile rilevare come, pur in presenza di un andamento analogo delle serie fino al 2008, i consumi intermedi pubblici siano cresciuti più del PIL, in maniera più accentuata la componente sanitaria, fatto salvo l'anno 2006 caratterizzato da una crescita dei consumi intermedi pubblici inferiore a quella del PIL in ragione dei livelli contenuti dei consumi a prezzi correnti. Nel 2009, a fronte di una caduta del PIL reale di circa 5 punti percentuali si è rilevato un aumento di entrambe le componenti dei consumi intermedi pubblici dell'1,6 per cento, in buona parte determinato dalla crescita dei consumi correnti. Negli ultimi due anni la dinamica reale di entrambe le componenti dei consumi intermedi pubblici risulta, invece, inferiore alla crescita del PIL di oltre 1 punto percentuale, mostrando gli effetti che le manovre di contenimento hanno determinato sulla crescita di tali consumi.

Grafico 2-5 Tassi di variazione rispetto all'anno precedente in termini reali - PIL e consumi intermedi



Fonte: elaborazione RGS su dati Istat

[5] La valutazione della crescita dei consumi intermedi effettuata in questo approfondimento è diversa rispetto a quanto esposto nel capitolo 1 per l'uso, in questo caso, di un deflatore specifico.

[6] Il settore non market include, oltre alle Amministrazioni pubbliche, anche le istituzioni sociali private al servizio delle famiglie. Per tale settore la produzione viene ottenuta come somma dei costi di produzione costituiti da redditi da lavoro dipendente, ammortamenti, imposte indirette, consumi intermedi; poiché le prime tre voci rappresentano il valore aggiunto non market la differenza tra produzione e valore aggiunto è data dai consumi intermedi.

[7] I tassi di crescita sono stati calcolati utilizzando le serie concatenate.

2.2.2 Analisi funzionale della spesa

La distribuzione funzionale[8] della spesa per consumi intermedi mostra una prevalenza della funzione Sanità[9], che assorbe circa un quarto della spesa nell'intero periodo 1990-2010 quasi tutta a carico delle amministrazioni locali (il 24,9 per cento rispetto allo 0,6 per cento delle amministrazioni centrali); altra quota importante dei consumi intermedi viene rilevata in corrispondenza ai Servizi generali, 20,5 per cento, con il 10,7 per cento delle amministrazioni centrali e il 9,8 per cento di quelle locali. I consumi intermedi per la Protezione dell'ambiente rappresentano la terza funzione con l'8,9 per cento, della spesa, prevalentemente a carico delle amministrazioni locali (8,5 per cento); seguono poi due funzioni, entrambe con l'8,5 per cento in media: Istruzione, prevalentemente a carico delle amministrazioni locali (7 per cento), che svolgono attività relative alla manutenzione ordinaria degli istituti scolastici e Affari economici, il 5,8 per cento della spesa di competenza delle amministrazioni locali e il rimanente 2,7 per cento delle centrali. Le successive due funzioni di spesa per importanza relativa sono costituite dall'Ordine pubblico e sicurezza, 8,1 per cento di cui 7,2 per cento a livello centrale e il resto a livello locale, e dalla Difesa, 5,8 per cento spesa interamente statale. Vale la pena rilevare che tali posizioni medie sintetizzano, in realtà situazioni abbastanza differenziate, soprattutto a partire dal 2005, anno a partire dal quale la spesa per consumi intermedi della difesa è aumentata considerevolmente in ragione del particolare criterio di contabilizzazione della spesa per armamenti secondo il metodo della consegna[10]. I consumi intermedi per la Protezione sociale rappresentano il 5,6 per cento dei complessivi consumi intermedi e sono distribuiti tra il 3 per cento agli Enti di previdenza, il 2,7 per cento alle amministrazioni locali, per interventi assistenziali; la parte rimanente afferisce alle amministrazioni centrali. Le Attività ricreative, culturali e di culto assorbono in media il 5 per cento della spesa, ripartita in pari quote (2,5 per cento) tra il centro, sia Stato che altri enti culturali centrali, e la periferia, prevalentemente enti locali. La funzione relativa a Abitazioni e assetto del territorio impegna la parte residuale dei consumi intermedi, 3,6 per cento, quasi completamente a carico delle amministrazioni locali (3,4 per cento) e per il resto alle amministrazioni centrali.

Nella successiva Tavola 2-2 viene mostrata la distribuzione funzionale della spesa per sottosettori, su base quinquennale comprensiva dei tassi di crescita rispetto al 1990. La lettura congiunta del Grafico 2-6 e della successiva tavola permette di cogliere la crescita della spesa per Sanità, Servizi generali, Protezione dell'ambiente, Difesa – pur con i limiti detti-, Attività ricreative, culturali e di culto, oltreché di avere un quadro complessivo della spesa attraverso i valori medi.

---

[8] L'analisi funzionale della spesa per consumi intermedi è limitata al 2010 in conformità con le serie storiche attualmente disponibili.

[9] La funzione Sanità raccoglie al suo interno tutta la corrispondente spesa effettuata dalle Amministrazioni pubbliche per cui i dati analizzati in questo paragrafo possono differire da quanto desumibile attraverso il solo conto del comparto Sanità.

[10] Il metodo della consegna è illustrato successivamente.

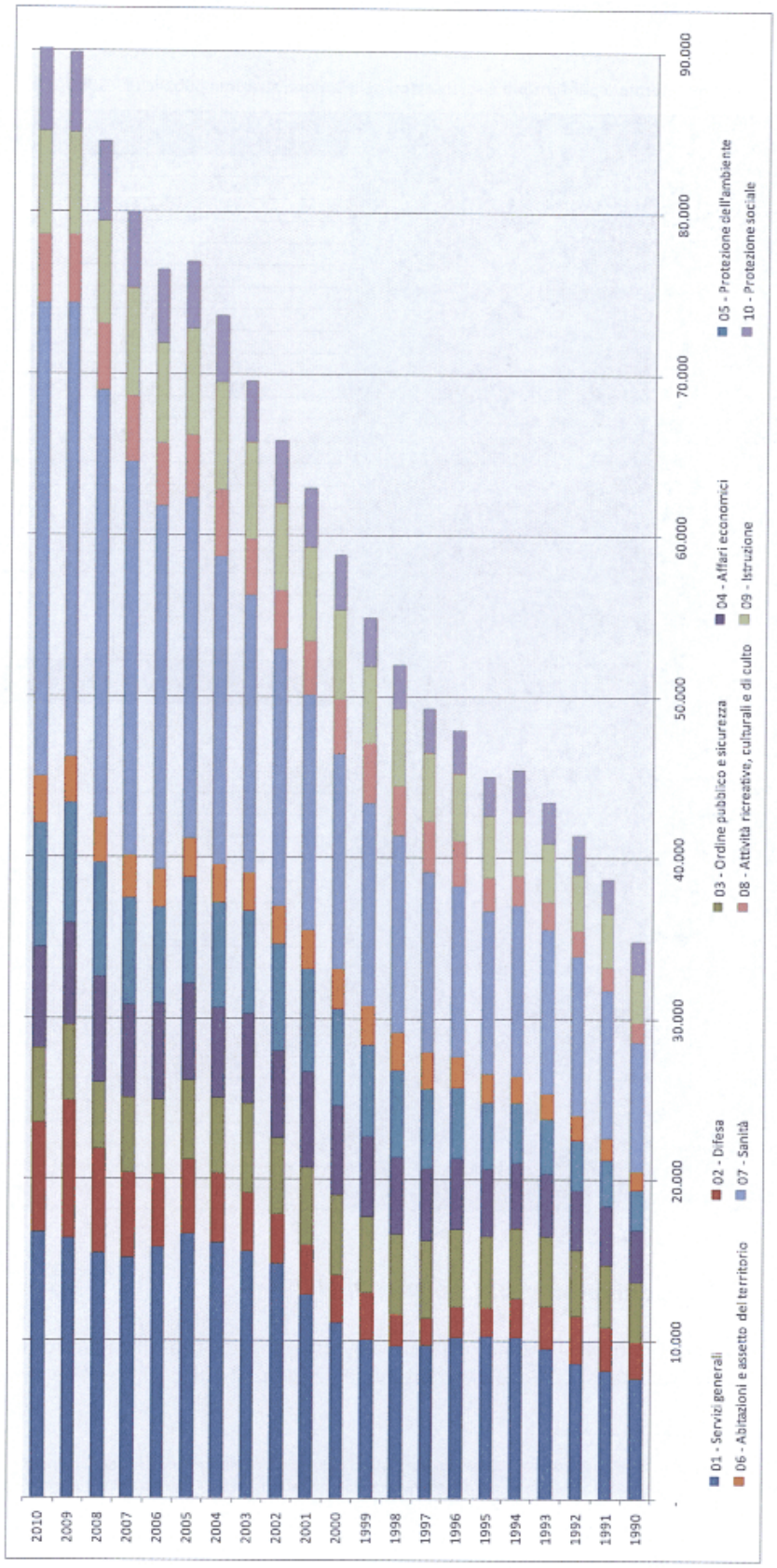


Grafico 2-6 Consumi intermedi per funzioni delle amministrazioni pubbliche – milioni di euro – anni 1990-2010

Fonte: elaborazione RGS su dati Istat

Tavola 2-2 Consumi intermedi per funzioni e sottosettori delle amministrazioni pubbliche – 1990-2010

Consumi intermedi						
Sottosettore		1990	1995	2000	2005	2010
Amministrazioni centrali	01 - Servizi generali	4.448	6.344	5.244	7.483	7.815
	02 - Difesa	2.306	1.816	2.914	4.642	6.809
	03 - Ordine pubblico e sicurezza	3.427	4.084	4.501	4.127	3.700
	04 - Affari economici	1.038	1.313	1.763	2.132	1.905
	05 - Protezione dell'ambiente	63	160	264	268	411
	06 - Abitazioni e assetto del territorio	141	200	27	21	140
	07 - Sanità	295	231	304	359	598
	08 - Attività ricreative, culturali e di culto	398	1.023	1.779	1.932	2.033
	09 - Istruzione	565	517	1.401	1.207	802
	10 - Protezione sociale	78	116	86	101	210
	Totale	**12.759**	**15.804**	**18.283**	**22.272**	**24.423**
Amministrazioni locali	01 - Servizi generali	3.192	3.906	5.838	9.100	8.847
	03 - Ordine pubblico e sicurezza	225	343	514	754	897
	04 - Affari economici	2.274	2.868	3.772	3.895	4.370
	05 - Protezione dell'ambiente	2.434	3.971	5.762	6.308	7.292
	06 - Abitazioni e assetto del territorio	979	1.547	2.379	2.354	2.776
	07 - Sanità	7.700	9.815	13.100	20.840	28.723
	08 - Attività ricreative, culturali e di culto	784	1.064	1.547	1.893	2.105
	09 - Istruzione	2.478	3.312	4.206	5.373	5.627
	10 - Protezione sociale	782	912	1.280	1.846	2.652
	Totale	**20.848**	**27.738**	**38.398**	**52.363**	**63.289**
Enti di previdenza		**1.155**	**1.511**	**2.046**	**2.292**	**2.499**
Amministrazioni pubbliche		**34.762**	**45.053**	**58.727**	**76.927**	**90.211**

Consumi intermedi	Tassi di crescita 1990=100					
Sottosettore		1990	1995	2000	2005	2010
Amministrazioni centrali	01 - Servizi generali	100	143	118	168	176
	02 - Difesa	100	79	126	201	295
	03 - Ordine pubblico e sicurezza	100	119	131	120	108
	04 - Affari economici	100	126	170	205	184
	05 - Protezione dell'ambiente	100	254	419	425	652
	06 - Abitazioni e assetto del territorio	100	142	19	15	99
	07 - Sanità	100	78	103	122	203
	08 - Attività ricreative, culturali e di culto	100	257	447	485	511
	09 - Istruzione	100	92	248	214	142
	10 - Protezione sociale	100	149	110	129	269
	Totale	**100**	**124**	**143**	**175**	**191**
Amministrazioni locali	01 - Servizi generali	100	122	183	285	277
	03 - Ordine pubblico e sicurezza	100	152	228	335	399
	04 - Affari economici	100	126	166	171	192
	05 - Protezione dell'ambiente	100	163	237	259	300
	06 - Abitazioni e assetto del territorio	100	158	243	240	284
	07 - Sanità	100	127	170	271	373
	08 - Attività ricreative, culturali e di culto	100	136	197	241	268
	09 - Istruzione	100	134	170	217	227
	10 - Protezione sociale	100	117	164	236	339
	Totale	**100**	**133**	**184**	**251**	**304**
Enti di previdenza		**100**	**131**	**177**	**198**	**216**
Amministrazioni pubbliche		**100**	**130**	**169**	**221**	**260**

Fonte: elaborazione RGS su dati Istat

2.2.3 Alcuni rapporti caratteristici: 2000-2010

L'analisi dei dati per funzione risulta maggiormente qualificata attraverso il calcolo di alcuni rapporti caratteristici[11] che permettono di evidenziare il peso relativo di tale voce

[11] Per poter approfondire le relazioni che si stabiliscono tra i fattori della produzione sarebbe stato di sicuro interesse calcolare anche i rapporti pro-capite relativi alla spesa per le diverse funzioni ma, allo stato attuale, i dati sulla distribuzione funzionale degli

rispetto ad altre componenti della spesa pubblica come i redditi da lavoro, che costituiscono l'altra voce rilevante per la produzione pubblica, gli investimenti, la spesa primaria. A tal fine è stata considerata la seguente aggregazione delle funzioni per dare una maggiore leggibilità ai risultati: servizi generali; difesa e ordine pubblico; affari economici, ambiente e territorio; sanità; istruzione, ricreazione e cultura; protezione sociale.

Il rapporto tra consumi intermedi e redditi da lavoro risulta mediamente pari al 49 per cento del totale delle funzioni di spesa; ne consegue che, nel periodo considerato, per la produzione dei servizi delle amministrazioni pubbliche è stata utilizzata una spesa per consumi intermedi pari a circa la metà di quella dei redditi. Sempre rimanendo nell'esame dei valori medi del periodo si osservano, però, notevoli differenze tra le funzioni: si passa, infatti, dal 19,4 per cento dell'Istruzione, ricreazione e cultura – settori caratterizzati da un'alta intensità di lavoro- al 30,2 per cento di difesa e ordine pubblico, al 61,4 per cento della sanità, al 75,3 per cento dei servizi generali, all'81,8 per cento della protezione sociale –questa funzione è, comunque, caratterizzata da una spesa per consumi intermedi e anche per redditi piuttosto limitata poiché la parte più rilevante della spesa è relativa alle prestazioni di protezione sociale- a oltre il 150 per cento per affari economici, ambiente e territorio – anche in questo caso vale la pena rilevare che una parte notevole della spesa complessiva riguarda, per queste funzioni, trasferimenti correnti e in conto capitale alle imprese e investimenti, per cui le spese di produzione risultano nel complesso limitate rispetto alla spesa totale, come desumibile anche dalla successiva Tavola 2-3

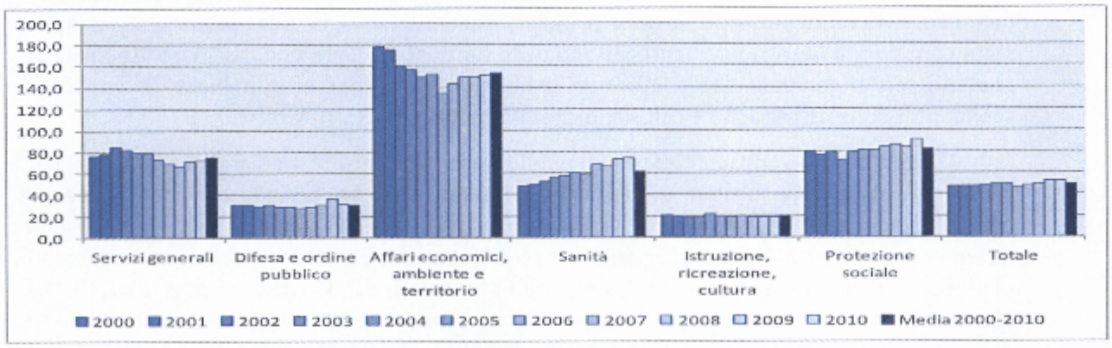
Tavola 2-3 Incidenza percentuale dei consumi intermedi rispetto ai redditi, agli investimenti fissi lordi e variazione delle scorte e alla spesa primaria

Incidenza percentuale dei consumi intermedi rispetto a:	Redditi				Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte				Spesa primaria			
	2000	2005	2010	Media 2000-2010	2000	2005	2010	Media 2000-2010	2000	2005	2010	Media 2000-2010
Servizi generali	76,7	79,3	72,5	*75,3*	207,3	253,5	342,8	*263,5*	26,7	26,6	26,3	*26,6*
Difesa e ordine pubblico	30,5	28,8	31,3	*30,2*	414,0	459,6	492,1	*392,9*	20,3	19,4	20,8	*20,0*
Affari economici, ambiente e territorio	178,2	153,0	151,7	*153,7*	105,3	88,1	98,3	*92,9*	26,8	18,6	18,9	*18,4*
Sanità	48,1	60,6	73,9	*61,4*	556,1	895,1	998,9	*834,7*	18,9	21,3	24,9	*21,9*
Istruzione, ricreazione, cultura	20,4	19,8	18,8	*19,4*	208,4	204,5	250,6	*205,3*	14,1	13,3	13,1	*13,2*
Protezione sociale	80,2	80,9	91,3	*81,8*	575,1	544,6	968,9	*698,0*	1,6	1,6	1,7	*1,6*
Totale	47,2	49,1	52,4	*49,1*	210,9	227,1	280,9	*231,9*	12,4	12,3	12,5	*12,1*

Fonte: elaborazione RGS su dati Istat

occupati pubblici non sono disponibili. L'unico dato disponibile è la distribuzione dell'occupazione pubblica per i sottosettori e per i principali enti.

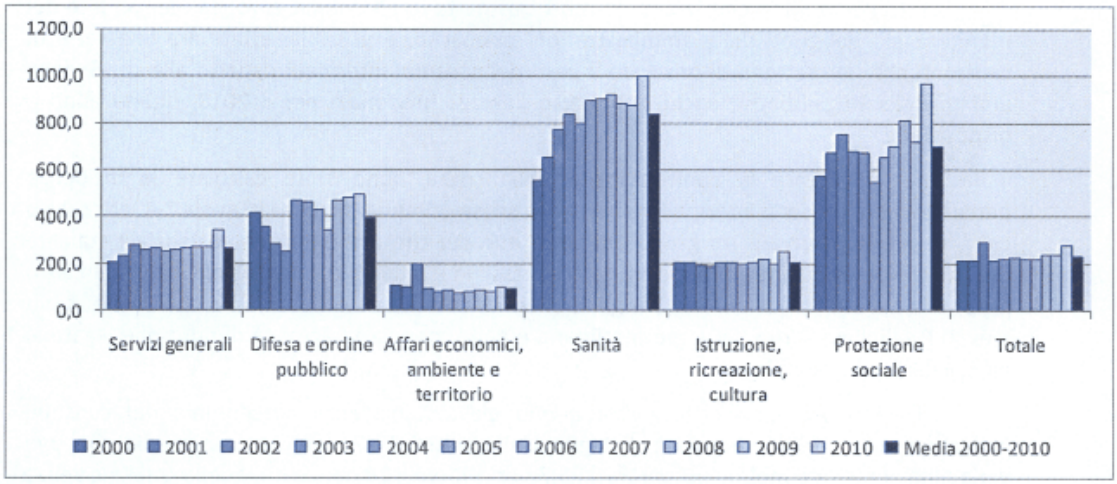
Grafico 2-7 Incidenza percentuale dei consumi intermedi rispetto ai redditi



Fonte: elaborazione RGS su dati Istat

L'indice ottenuto come rapporto tra i consumi intermedi e gli investimenti fissi lordi e la variazione delle scorte conferma la portata relativamente limitata della spesa per investimenti su numerose funzioni della spesa pubblica nazionale. Facendo riferimento alla situazione media, Grafico 2-8, si osserva come, fatta parziale eccezione per le funzioni relative agli affari economici, ambiente e territorio -per cui il rapporto tra consumi e investimenti è inferiore al 100 per cento indicando una prevalenza degli investimenti- per le altre funzioni si ha una costante superiorità della spesa per consumi intermedi. Il livello più elevato è presente in corrispondenza alla funzione sanità per cui mediamente il valore dei consumi intermedi è otto volte il valore degli investimenti; per quanto riguarda la funzione protezione sociale il rapporto sette a uno tra consumi e investimenti è dovuto ad un livello molto basso degli investimenti, in modo particolare di quelli degli enti di previdenza. Per quanto concerne difesa e ordine pubblico e sicurezza il motivo principale del rapporto pari a quattro tra consumi e investimenti è da ascrivere alla contabilizzazione delle spese per armamenti nei consumi intermedi; nei servizi generali i consumi intermedi rappresentano mediamente due volte e mezzo la spesa per investimenti anche se con un andamento relativamente variabile nel tempo. La funzione Istruzione, ricreazione e cultura presenta, infine, un rapporto medio di poco superiore a due tra consumi e investimenti; in questo caso valgono le osservazioni precedenti sulla prevalenza della spesa per il personale.

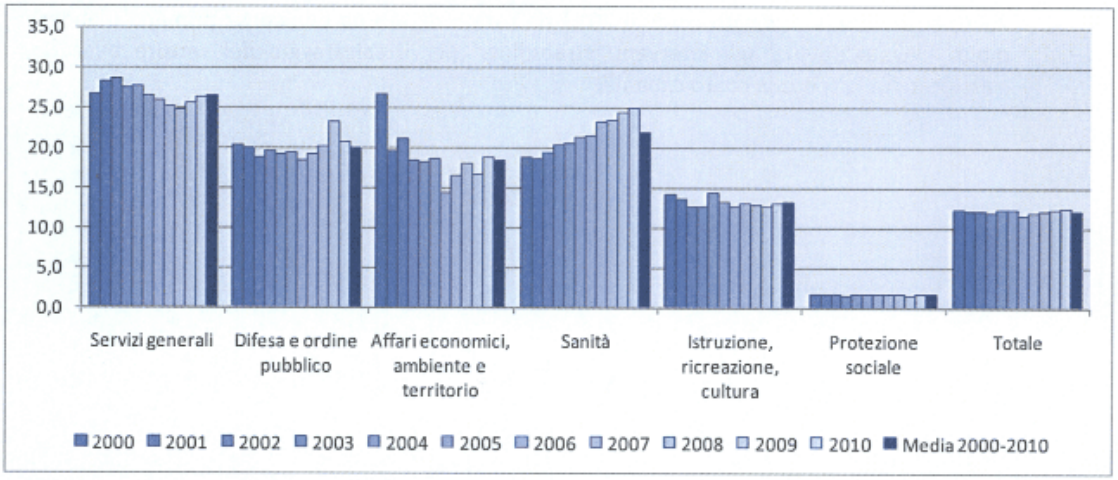
Grafico 2-8 Incidenza percentuale dei consumi intermedi rispetto agli investimenti fissi lordi e variazione delle scorte



Fonte: elaborazione RGS su dati Istat

Considerando il rapporto tra i consumi intermedi, cfr. Grafico 2-9, e la spesa primaria si rileva un'incidenza media del 12 per cento; la ripartizione per funzione delle stesse spese evidenzia come nel caso dei servizi generali, la sanità, la difesa e l'ordine e la sicurezza, tale rapporto sia più elevato essendo sempre superiore al 20 per cento mentre nel caso dell'istruzione, ricreazione e cultura il basso livello è dovuto al fatto che la maggior parte della corrispondente spesa primaria è spesa di personale. Da ultimo la bassissima incidenza dei consumi intermedi sulla spesa primaria per protezione sociale, 1,6 per cento, è dovuta al fatto che tale spesa è rappresentata in massima parte da prestazioni sociali in denaro, attraverso l'erogazione di pensioni.

Grafico 2-9 Incidenza percentuale dei consumi intermedi rispetto alla spesa primaria



Fonte: elaborazione RGS su dati Istat

2.2.4 Confronti internazionali: 2000-2010

Attraverso i dati che i Paesi membri trasmettono all'Unione europea, nell'ambito del monitoraggio dei conti delle amministrazioni pubbliche, è possibile effettuare una serie di confronti che permettono di misurare il peso dei consumi intermedi rispetto alle spese delle amministrazioni pubbliche anche attraverso l'analisi funzionale per il 2010, ultimo anno a disposizione.

Per assicurare la confrontabilità della spesa, sono state calcolate le incidenze percentuali dei consumi intermedi rispetto alla spesa primaria, si veda la Tavola 2-4, attraverso cui è possibile osservare un gruppo di paesi europei che presenta una sostanziale stabilità dell'indicatore, in cui la variazione tra valore massimo e minimo è limitata negli anni, e un altro gruppo in cui si osserva un calo più generalizzato, con buona probabilità legato anche ai più elevati livelli di partenza della spesa primaria e delle connesse necessità di riduzione legate ai vincoli di finanza pubblica.

Il Paese europeo che mostra la più elevata incidenza percentuale dei consumi intermedi sulla spesa primaria è il Regno Unito, oltre il 27 per cento in media con una variabilità nel tempo molto limitata tra il 25,7 per cento e il 28 per cento; quello con l'incidenza più bassa è il Belgio con il 7,6 per cento di media, anche in questo caso si conferma una variabilità contenuta tra il 7,6 per cento e l'8,6 per cento. Nel caso italiano i consumi intermedi rappresentano mediamente il 12,3 per cento della spesa, con il valore minimo dell'11,6 per cento nel 2006, anno caratterizzato da una spesa primaria molto elevata in ragione di diverse operazioni a carattere straordinario di cui la principale ha riguardato l'accollo statale dei debiti TAV, e il 12,6 per cento del 2010, unico anno in cui la spesa primaria ha mostrato una riduzione in valore assoluto rispetto all'anno precedente a seguito degli effetti delle manovre di finanza pubblica. Tra gli altri Paesi maggiori la Francia mostra una estrema stabilità, passando dal 10,7 per cento del 2000 al 10,5 per cento del 2010 mentre la Germania passa dal 9,3 per cento del 2000 al 10,6 per cento del 2010. Il Paese che ha mostrato l'aumento più elevato della spesa per consumi intermedi rispetto alla spesa primaria è la Finlandia, passata dal 17,8 per cento al 21,1 per cento del 2010, mentre l'Irlanda ha mostrato il contenimento più rilevante riducendo di quasi la metà i suoi consumi intermedi sulla spesa: dal 18,2 del 2000 al 9,4 per cento del 2010; anche qui, va rilevato come il 2010 sia caratterizzato da una spesa primaria irlandese molto elevata dovuta agli interventi straordinari per il salvataggio del settore bancario, classificati tra la spesa in conto capitale.

Tavola 2-4 Incidenza percentuale dei consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche rispetto alla spesa primaria, anni 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belgio	7,8	8,0	8,6	8,1	8,3	7,6	8,1	7,9	7,8	7,6	7,7
Bulgaria	22,2	19,8	22,3	22,3	22,3	23,5	22,1	19,5	19,3	15,6	16,6
Repubblica Ceca	15,6	14,7	15,3	14,9	15,6	15,8	15,4	15,0	14,7	14,7	14,6
Danimarca	15,6	15,9	16,3	16,1	16,4	17,0	17,5	17,9	18,2	18,3	17,8
Germania	9,3	9,0	9,1	9,0	9,3	9,5	9,9	10,1	10,4	10,6	10,6
Estonia	22,9	22,5	21,6	22,8	20,8	20,6	19,4	18,3	17,9	17,1	18,6
Irlanda	18,2	17,4	17,5	17,2	17,0	15,3	15,4	14,9	14,0	13,5	9,4
Grecia	16,3	15,9	16,5	15,1	13,5	14,1	14,5	15,8	14,1	15,2	13,7
Spagna	12,0	12,1	12,2	12,8	13,0	13,6	13,6	14,1	13,8	13,3	12,8
Francia	10,7	10,3	10,4	10,3	10,5	10,4	10,3	10,0	10,1	10,1	10,5
Italia	**12,4**	**12,1**	**12,3**	**12,1**	**12,4**	**12,4**	**11,6**	**12,0**	**12,4**	**12,5**	**12,6**
Cipro	12,2	15,6	16,5	14,6	11,8	12,2	13,3	12,5	12,7	12,4	12,7
Lettonia	19,1	22,6	22,7	25,4	24,7	20,1	17,9	17,1	17,9	15,0	16,0
Lituania	19,6	17,3	18,9	18,9	17,6	17,6	18,0	15,3	15,6	13,7	16,4
Lussemburgo	8,6	8,5	8,3	8,2	8,0	8,2	7,8	8,1	8,7	8,7	8,4
Ungheria	16,0	15,3	13,7	14,7	14,4	13,9	14,6	14,6	16,0	16,7	17,2
Malta	13,0	11,3	11,8	11,3	13,3	12,0	13,8	13,7	16,0	15,2	15,3
Paesi Bassi	16,0	16,3	16,4	16,4	16,4	16,7	16,7	16,7	16,8	16,8	16,5
Austria	10,1	9,0	9,1	9,1	8,7	9,3	9,3	9,2	9,6	9,4	9,0
Polonia	15,7	15,0	14,7	14,4	14,5	14,3	14,6	15,0	15,1	13,4	14,6
Portogallo	11,5	11,2	10,9	9,5	9,5	9,9	9,9	10,6	10,6	10,4	10,4
Romania	27,2	23,2	21,8	21,1	17,4	19,4	17,1	17,6	17,2	16,4	15,0
Slovenia	14,9	14,7	15,4	14,3	13,9	14,2	14,4	13,6	13,9	13,5	14,1
Slovacchia	14,1	16,8	14,9	16,4	16,1	13,8	16,2	14,0	13,4	13,5	12,7
Finlandia	17,8	17,9	18,3	18,6	19,0	19,3	19,7	20,3	20,9	20,7	21,1
Svezia	18,0	18,2	17,9	17,4	17,2	17,1	17,5	17,7	17,8	17,7	18,0
Regno Unito	27,6	25,7	26,6	26,4	27,1	27,1	28,0	27,8	27,4	27,5	27,6

Fonte: elaborazione RGS su dati Eurostat

Per quanto concerne l'analisi funzionale viene proposta nella Tavola 2-5 la situazione riassuntiva del 2010; il successivo Grafico 2-10 presenta la distribuzione percentuale della spesa per consumi intermedi per funzione nei principali Paesi europei.

È possibile osservare come per la Germania la parte più rilevante dei consumi intermedi sia dedicata ai servizi generali, 17,4 per cento, seguiti dall'istruzione, 17,2 per cento, dagli affari economici, 16,4 per cento, dalla protezione sociale, 11,9 per cento, dalla difesa, il 10,2, dall'ordine e sicurezza, l'8,6 per cento, dalla protezione dell'ambiente, il 6,8 per cento, dalle attività ricreative culturali e di culto con il 6 per cento dalle abitazioni e assetto del territorio con il 2,8 per cento e dalla sanità[12] con il 2,8 per cento. La Spagna presenta una forte concentrazione dei consumi intermedi nella sanità 24,1 per cento, seguita dai servizi generali 13,6 per cento, dalla difesa e l'ordine pubblico e la sicurezza con il complessivo 12,3 per cento, dalle attività ricreative culturali e di culto con l'11,3 per cento, dagli affari economici con il 10,4 per cento, dalla protezione dell'ambiente, il 9,3 per cento, dall'istruzione con il 7,5 per cento, dalla protezione sociale con il 6,8 per cento e dalle abitazioni e assetto del territorio con il 4,7 per cento.

La distribuzione funzionale dei consumi intermedi francesi evidenzia la concentrazione dei tre quarti della spesa per consumi intermedi in sei funzioni principali: la difesa, il 15,9 per cento, la sanità il 14,6 per cento, i servizi generali, il 12,6 per cento, l'istruzione, l'11,7 per

[12] L'incidenza molto bassa dei consumi per la sanità potrebbe dipendere, nel caso della Germania, dalla classificazione di alcuni interventi che hanno una componente congiunta di sanità e assistenza nella funzione di Protezione sociale. I consumi intermedi per tale funzione risultano, infatti, tra i più alti all'interno della UE27.

cento, gli affari economici, il 10,6 per cento, la protezione sociale, il 9,6 per cento. Per quanto concerne il resto delle funzioni si osserva che la protezione dell'ambiente e abitazioni e assetto del territorio hanno congiuntamente il 18,3 per cento, seguite dalle attività ricreative culturali e di culto con il 5,6 per cento e dall'ordine pubblico e la sicurezza[13] con il 5,1 per cento. Nel Regno Unito si rileva una spesa elevata per la sanità, il 30,7 per cento e per la protezione sociale, il 15,5 per cento. Seguono l'istruzione, il 12,9 per cento, la difesa l'11,5 per cento, l'ordine e la sicurezza, l'8 per cento, gli affari economici, il 7,5 per cento; per quanto concerne le rimanenti quattro funzioni si osserva un valore molto basso in corrispondenza ai servizi generali, 1,7 per cento.

Tavola 2-5 Paesi EU27- Distribuzione percentuale dei consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche per funzione COFOG – anno 2010

	Servizi generali	Difesa	Ordine pubblico e sicurezza	Affari economici	Protezione dell'ambiente	Abitazioni e assetto del territorio	Sanità	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Protezione sociale
Belgio	25,3	5,3	6,6	18,0	6,3	1,7	4,4	6,5	17,7	8,2
Bulgaria	11,6	3,9	6,4	16,1	7,9	5,1	25,1	3,7	14,7	5,6
Repubblica Ceca	15,2	7,9	7,5	26,3	7,4	5,7	3,0	5,2	17,9	3,9
Danimarca	11,2	6,6	3,0	8,4	1,9	0,2	24,4	5,1	16,7	22,6
Germania	17,4	10,2	8,6	16,4	6,8	2,8	2,8	6,0	17,2	11,9
Estonia	9,7	11,3	6,2	13,9	5,3	3,2	18,3	7,7	21,0	3,5
Irlanda	5,1	1,3	8,5	15,4	6,1	6,6	34,1	5,4	14,4	3,2
Grecia	35,3	10,8	2,4	7,6	1,7	0,9	30,9	2,4	3,8	4,4
Spagna	13,6	7,2	5,1	10,4	9,3	4,7	24,1	11,3	7,5	6,8
Francia	12,6	15,9	5,1	10,6	7,7	6,5	14,6	5,6	11,7	9,6
Italia	18,5	7,5	5,1	7,0	8,5	3,3	32,5	4,6	7,1	5,8
Cipro	8,2	18,4	3,3	16,3	1,6	14,0	21,4	6,3	8,4	2,1
Lettonia	12,3	6,7	7,7	24,4	4,1	4,2	14,9	5,3	16,7	3,9
Lituania	11,7	3,0	6,1	19,8	4,7	2,8	22,2	4,0	16,8	8,8
Lussemburgo	25,7	1,5	4,5	25,3	6,5	3,2	3,2	8,8	14,7	6,6
Ungheria	17,0	5,5	4,2	21,9	1,7	3,5	18,2	7,2	14,9	5,9
Malta	16,4	1,5	3,1	15,9	14,6	2,1	24,6	3,7	7,0	11,0
Paesi Bassi	12,0	6,7	8,4	20,2	10,5	3,8	7,3	8,2	14,7	8,2
Austria	19,3	4,0	6,5	23,9	3,8	1,8	6,6	5,8	19,8	8,4
Polonia	10,1	10,8	6,0	17,3	2,9	8,1	20,0	4,5	14,0	6,3
Portogallo	20,0	13,8	7,6	20,6	4,0	4,5	8,5	5,6	11,9	3,5
Romania	6,7	2,6	4,0	28,7	3,5	5,7	29,9	6,5	8,4	4,0
Slovenia	14,8	5,2	5,8	12,4	1,5	3,2	25,9	8,0	18,4	4,9
Slovacchia	25,2	9,9	11,7	13,2	7,0	3,5	1,7	6,9	16,7	4,3
Finlandia	20,7	7,5	4,1	12,7	1,0	1,2	23,4	2,8	12,8	13,8
Svezia	20,9	10,0	4,2	13,4	2,1	3,0	17,4	3,7	15,3	10,0
Regno Unito	1,7	11,5	8,0	7,5	4,7	3,5	30,7	3,9	12,9	15,5

Fonte: elaborazione RGS su dati Eurostat

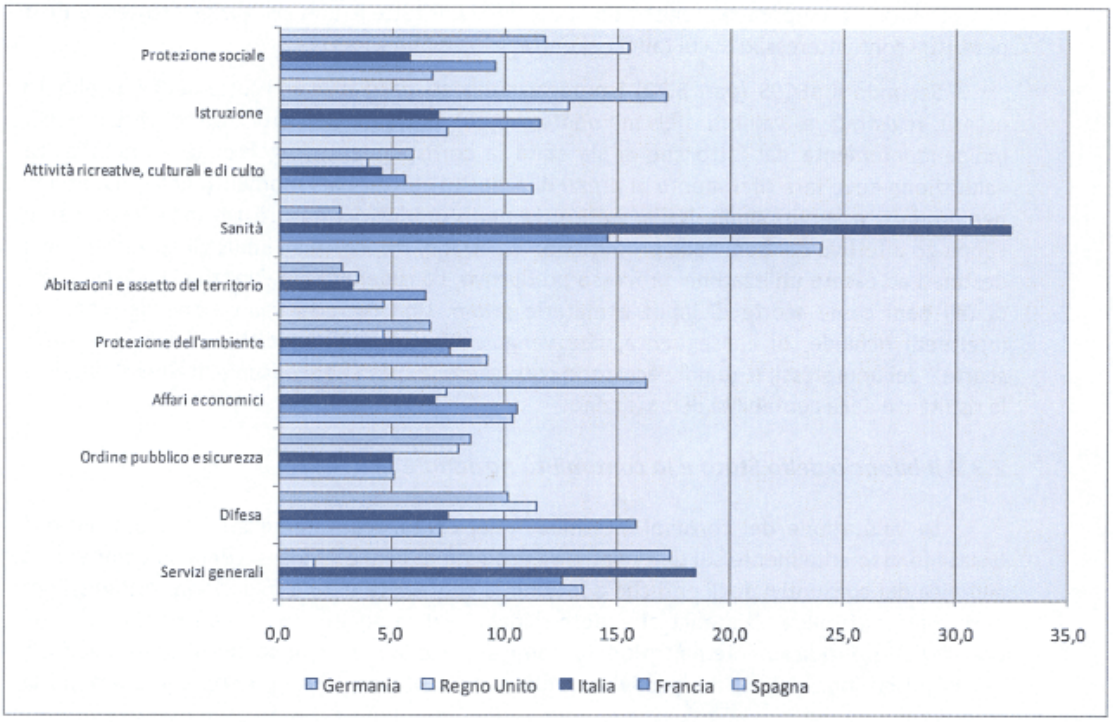
Per quanto riguarda la situazione italiana si osserva una concentrazione di metà della spesa in due funzioni: la sanità, 32,5 per cento, confermando quanto già rilevato dall'analisi per amministrazione, e i servizi generali, 18,5 per cento. Le altre funzioni sono protezione

[13] L'elevata quota di consumi spettante alla difesa e quella, al contrario, molto bassa per ordine e sicurezza dipendono con buona probabilità dalla collocazione delle spese per la Gendarmerie francese all'interno della difesa e da una elevata spesa per gli armamenti.

dell'ambiente e abitazioni e assetto del territorio con il complessivo 11,8 per cento, difesa, 7,5 per cento, istruzione 7,1 per cento, affari economici 7 per cento. Seguono infine la protezione sociale con il 5,8 per cento, l'ordine pubblico e la sicurezza, il 5,1 per cento, e le attività ricreative culturali e di culto il 4,6 per cento.

Dall'esame del grafico si rileva, quindi, come le funzioni più "costose" in termini di consumi intermedi siano rappresentate dalla sanità, un servizio prodotto nella maggior parte dei paesi europei direttamente dalle amministrazioni pubbliche, e dai servizi generali, con l'eccezione del Regno Unito, che corrispondono in buona sostanza alla spesa per "materie prime" necessarie al funzionamento della macchina amministrativa pubblica.

Grafico 2-10 Distribuzione percentuale dei consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche per funzione COFOG per i principali paesi europei – 2010



Fonte: elaborazione RGS su dati Eurostat

2.3 Dai bilanci pubblici ai conti nazionali

2.3.1 Definizione e momento di registrazione

I consumi intermedi costituiscono una delle voci che compongono la produzione delle amministrazioni pubbliche secondo la definizione del SEC95 che, definendoli[14] come "il valore dei beni e dei servizi consumati quali input in un processo di produzione, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento. I beni e i servizi possono essere

[14] SEC95, par. 3.69.

trasformati oppure esauriti nel processo produttivo" ne stabilisce, al contempo, anche una serie di regole per la definizione, in maniera sufficientemente precisa, di alcuni casi limite[15]. Come tali, essi costituiscono l'apporto esterno che le amministrazioni pubbliche acquisiscono per il funzionamento della propria macchina produttrice di beni e servizi pubblici, ad esclusione del capitale fisso.

La modalità di registrazione adottata nei conti nazionali è basata sulla registrazione dei flussi in base al principio della competenza economica per cui l'iscrizione nei conti nazionali dovrebbe avvenire in corrispondenza al momento in cui "un valore economico è creato, trasformato o estinto o allorché crediti e obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti" (SEC95, par. 1.57). Nel caso di flussi che riguardano la produzione rileva il momento in cui la produzione avviene, anche se il momento del pagamento della stessa da parte dell'acquirente al produttore non è contestuale. Altra questione rilevante riguarda la necessità di avere una contemporanea registrazione dei flussi per tutte le unità istituzionali interessate e per tutti i conti interessati in cui tali flussi entrano[16].

Secondo il SEC95 (par. 3.72) i prodotti utilizzati per i consumi intermedi dovrebbero essere registrati e valutati nel momento in cui entrano nel processo di produzione, indipendentemente dal fatto che ci sia stata la corrispondente regolazione monetaria. La valutazione deve fare riferimento ai prezzi di acquisto correnti nel momento dell'utilizzazione per prodotti o servizi simili. Nella pratica, le unità produttrici non registrano direttamente l'impiego effettivo dei beni nella produzione; registrano, invece, quali input gli acquisti di beni destinati ad essere utilizzati nel processo produttivo, considerando le variazioni delle quantità di tali beni come scorte di input e materie prime. Una corretta valutazione dei consumi intermedi richiede, di conseguenza, che venga sottratta dagli acquisti la variazione delle scorte[17] dei beni stessi; è quindi necessario correggere la spesa per consumi intermedi secondo le risultanze della contabilità di magazzino.

2.3.2 Il bilancio dello Stato e la contabilità nazionale

La valutazione dei consumi intermedi[18] del conto delle amministrazioni pubbliche è basata fondamentalmente sui dati relativi all'acquisto di beni e servizi secondo la competenza giuridica dei consuntivi degli enti che adottano la contabilità di tipo finanziario, rettificati per particolari fattispecie contabili che determinano l'allontanamento dall'insorgenza di una obbligazione giuridicamente perfezionata, come avviene per i residui passivi di stanziamento e per la reiscrizione dei residui passivi perenti; per quanto concerne gli enti che adottano la

---

[15] SEC95, par. 3.70 e 3.71

[16] Tale aspetto, dato che non tutte le unità appartenenti ai diversi settori istituzionali adottano le stesse norme contabili per quanto riguarda i dati di base, può determinare discrepanze quando si approssima il principio della competenza economica tra, ad esempio, il lato del produttore e il lato del consumatore. Nel caso dei flussi che riguardano il conto delle risorse e degli impieghi tali discrepanze vengono eliminate attraverso le procedure di bilanciamento utilizzate per la determinazione del Prodotto interno lordo. Di particolare rilevanza, per quanto attiene l'argomento di questo capitolo, risulta il fatto che i flussi relativi al conto delle Amministrazioni pubbliche non sono soggetti al bilanciamento in quanto le relative fonti sono ritenute quelle che garantiscono il grado di attendibilità più elevato tra tutte le fonti usate per i conti nazionali; questo permette, inoltre, di non vincolare il conto delle Amministrazioni pubbliche al bilanciamento del conto delle risorse e degli impieghi, mantenendo la coerenza con le risultanze contabili.

[17] Per una corretta valutazione delle scorte si faccia riferimento al SEC95, paragrafi 3.117 e seguenti.

[18] Una peculiarità rilevante dei consumi intermedi è costituita dal fatto che si tratta di una transazione che non va consolidata tra le amministrazioni pubbliche, come invece avviene per i trasferimenti di parte corrente e in conto capitale.

contabilità economico-patrimoniale la stima viene effettuata a partire[19] dai costi di produzione relativi agli acquisti di materie prime, prestazioni di servizi, utilizzo di beni di terzi.

Con l'obiettivo di costruire il raccordo tra le valutazioni di finanza pubblica, basate sui conti nazionali, e la spesa registrata nel bilancio dello Stato viene sinteticamente illustrata la metodologia[20] seguita che permette di definire come si traduce la quantificazione del bilancio dello Stato in termini di finanza pubblica. A tal fine è possibile individuare gli elementi fondamentali che permettono di approssimare il passaggio dal bilancio dello Stato al conto dello Stato di contabilità nazionale determinando il valore dei consumi intermedi secondo il SEC95.

1. *Definizione del perimetro di riferimento*: lo Stato secondo l'accezione dei conti nazionali riguarda un aggregato più ampio rispetto a quanto viene, invece, rappresentato attraverso il solo bilancio costituito dai tredici Ministeri. Infatti, al bilancio dello Stato occorre affiancare gli Organi costituzionali e di rilievo costituzionale, la Presidenza del consiglio dei Ministri e le Agenzie fiscali, definendo un'entità statale che ha competenza sull'intero territorio nazionale.
2. *Riclassificazioni dei dati di bilancio per approssimare le operazioni secondo le definizioni del SEC95*: pur avendo assunto il bilancio dello Stato le classificazioni dei conti nazionali sia economica che funzionale – e data la necessità di mantenere, comunque, alcune specificità tipiche della contabilità pubblica- può rendersi necessario effettuare alcune operazioni di rettifica che determinano aumenti o diminuzione dei consumi intermedi rispetto a quanto definito in bilancio.
3. *Approssimazione del criterio della competenza economica*: nel caso in esame l'approssimazione di tale criterio a partire dalla competenza giuridica[21] necessita di alcune integrazioni dovute a particolari e rilevanti istituti contabili previsti dalla normativa (residui di stanziamento, riassegnazione dei residui passivi perenti, debiti pregressi), - la cui mancata considerazione comprometterebbe l'attendibilità della stima del conto Stato per competenza economica a partire dai dati del bilancio - e dalla necessità di effettuare alcune integrazioni richieste dalla coerenza del quadro complessivo dei conti nazionali come le forniture militari e l'imputazione diretta della spesa dovuta ai SIFIM, servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurata.

2.3.3 Il periodo 2008-2011 e il 2010 come casi di studio

A partire dal bilancio dello Stato è stato ricostruito per il periodo 2008-2011 il quadro complessivo di passaggio alle definizione di consumi intermedi SEC95; utilizzando i dati analitici è stato inoltre fatto un focus sul 2010, cfr. Tavola 2-6 successiva - anno preso come riferimento in quanto ad esso si riferiscono sia i dati di occupazione considerati che i successivi approfondimenti relativi alla spesa effettuata attraverso il Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni - secondo una struttura che privilegia anche l'aspetto della singola amministrazione.

Un'osservazione complessiva dei dati permette di rilevare come, rispetto all'impegnato a rendiconto del bilancio dello Stato la spesa per consumi intermedi di contabilità nazionale sia

---

[19] Le stime sono poi integrate con le dovute rettifiche per considerare gli oneri straordinari della gestione corrente relativi alle eventuali sopravvenienze passive e insussistenze attive.

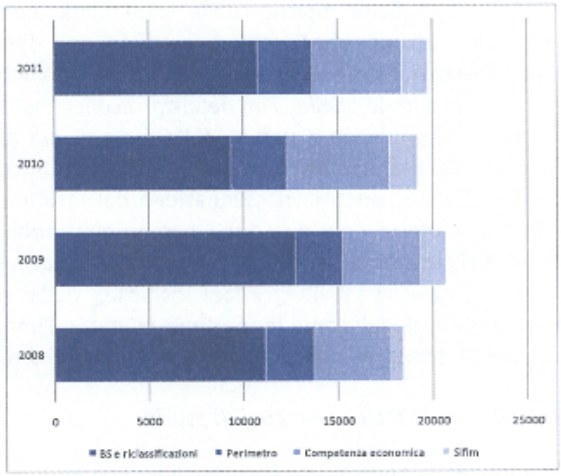
[20] Nell'appendice al presente capitolo è descritta in maniera esaustiva l'intera metodologia.

[21] Il Bilancio dello Stato e il Rendiconto generale dello Stato costituiscono documentati contabili di valenza legale essendo approvati con legge.

stata oltre il doppio nel 2010, il 211 per cento, e pari a 1,93 volte nel 2011; nel 2008 lo stesso rapporto[22] è stato prossimo a 1,7, e un valore analogo è stato assunto anche nel 2009, in cui l'impegno da rendiconto pari a 13,1 miliardi scontava circa 2 miliardi dovuti al riconoscimento di debiti pregressi relativi a esercizi precedenti, anche in ragione di una spesa per consegne di beni della difesa particolarmente elevata e pari a 6,4 miliardi. La situazione complessiva del quadriennio 2008-2011 è stata riassunta nel grafico sottostante dove sono state sintetizzate in quattro voci le aggregazioni della spesa.

È possibile rilevare che il dato del rendiconto costituisce la parte più rilevante della stima di contabilità nazionale, mediamente il 60 per cento; in ordine d'importanza, almeno per il periodo in esame, segue l'integrazione dovuta alla stima per competenza economica che incorpora il valore dei beni della difesa consegnati e le rettifiche per gli impegni dovuti a residui passivi di stanziamento e a reiscrizione di residui perenti, il 22 per cento in media; la terza componente, rappresentata dall'integrazione dovuta ai consumi intermedi degli enti che rientrano nella definizione di Stato di contabilità nazionale, pesa nel periodo circa il 13 per cento; i SIFIM costituiscono l'ultima componente dei consumi intermedi e valgono il 6 per cento in media nel periodo in esame.

Grafico 2-11 Consumi intermedi: raccordo tra il bilancio dello Stato e la contabilità nazionale - Anni 2008-2011. Milioni di euro



Fonte: bilancio dello Stato e elaborazione RGS su dati Istat

L'analisi di maggiore dettaglio per il 2010 è stata sviluppata in quattro sezioni[23], a partire dai dati del bilancio dello Stato secondo la competenza giuridica, impegni di bilancio, integrati con le informazioni aggiuntive dei bilanci degli enti che rientrano nel perimetro dello Stato di contabilità nazionale.

Al di là delle rettifiche necessarie per definire i consumi di contabilità nazionale, risulta utile ai nostri fini l'analisi del contenuto dei dati del rendiconto 2010. Gli impegni relativi ai

[22] Nel 2008 i consumi intermedi di contabilità nazionale hanno incorporato circa 900 milioni relativi a debiti pregressi riconosciuti in bilancio nel 2009 e relativi al 2008.

[23] Le valutazioni sono state effettuate in base alle metodologie sopra descritte.

consumi intermedi del bilancio dello Stato sono stati articolati secondo una ripartizione per voci di spesa[24] che permette di riassumere le due principali tipologie di spese in:

- funzionamento, che riassume sostanzialmente tutte le spese per fitti, canoni, utenze, indennità di missione, beni di consumo e servizi simili tra le amministrazioni;
- altri consumi intermedi, di cui si esaminano, per amministrazione, le principali componenti.

Tale voce aggregata "altri consumi intermedi" si compone di due parti: a) spese comuni alle diverse amministrazioni -quali i sistemi informativi, le commissioni, comitati e consigli, i compensi per incarichi continuativi, gli studi, consulenze e indagini-, b) spese peculiari delle amministrazioni, in quanto attengono ai compiti istituzionali e all'organizzazione di cui le stesse si sono dotate, che non sono sempre comparabili tra le diverse amministrazioni. Nel caso del *Ministero dell'economia e delle finanze*, che racchiude nel 2010 il 30,5 per cento della spesa impegnata per consumi intermedi del bilancio dello Stato, osserviamo una notevole varietà di spesa per consumi che fa riferimento a attività spesso di servizio per l'intera amministrazione statale, come i pagamenti al Poligrafico per i servizi svolti per tutte le amministrazioni statali, il pagamento a Poste italiane e Banca d'Italia per i servizi di tesoreria, i costi relativi alle cessioni di valuta e la copertura per il rischio di cambio. Ci sono, inoltre, alcune spese specifiche del MEF quali: gli aggi per gli agenti della riscossione, le commissioni alla Banca d'Italia per il collocamento dei titoli del debito pubblico, le spese per la monetazione metallica. Sono anche presenti alcune spese che consistono in trasferimenti a altre strutture che dipendono dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, quali il Formez, la Scuola superiore per la pubblica amministrazione, i Servizi di informazione della Repubblica.

Per quanto riguarda le altre amministrazioni si rileva come esistano delle specifiche spese che dipendono dalle attività svolte quali, nel caso del *Ministero dello sviluppo economico* cui compete lo 0,8 per cento dei complessivi consumi intermedi 2010, quelle relative agli oneri per il servizio di trasmissione radiofonica delle sedute parlamentari e quelle destinate a iniziative a favore dei consumatori; nel *Ministero del lavoro e delle politiche sociali*, la cui spesa per consumi intermedi impegnati 2010 è lo 0,8 per cento del totale, figurano spese connesse alla conciliazione, alla Regolamentazione e vigilanza del lavoro relative all'accertamento delle violazioni punibili con sanzioni amministrative, alle inchieste amministrative per gli infortuni sul lavoro, al funzionamento delle commissioni e dei collegi di conciliazione; il *Ministero della giustizia*, il 10,8 per cento del totale, è caratterizzato dalle spese connesse allo svolgimento dell'attività giudiziaria che comprendono spese relative a esecuzione di provvedimenti dell'autorità giudiziaria nei confronti dei minori, microfilmatura degli atti di giustizia, verbalizzazione atti processuali, giudici di pace, spese di giustizia[25]; per il *Ministero degli affari esteri*, il 2,1 per cento del totale consumi intermedi, sono presenti spese relative a missioni di pace e sicurezza per gli italiani all'estero, spese per le sedi estere e per particolari manifestazioni, spese per la diffusione di notizie italiane all'estero; il *Ministero dell'istruzione*, la cui spesa per consumi intermedi impegnati 2010 è l'8,6 per cento del totale, è caratterizzato dalle spese relative al funzionamento delle scuole e alla formazione per il personale docente; tra le spese che vale menzionare per il *Ministero dell'interno*, che impegna il 12,8 per cento dei consumi intermedi, figurano le spese per la protezione dei collaboratori di giustizia, le spese

[24] La ripartizione proposta adotta, quale punto di partenza, l'analisi già presente nel bilancio semplificato dello Stato.

[25] Per una approfondimento delle spese di giustizia si faccia riferimento al paragrafo 5.5.2 del Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato 2009.

per la lotta all'immigrazione clandestina e accoglienza immigrati. Per quanto concerne il *Ministero dell'ambiente, del territorio e della tutela del mare*, la cui spesa per consumi intermedi impegnati 2010 è l'1,4 per cento del totale Ministeri, si rileva come, a fronte di spese di funzionamento per consumi quali fitti, cancelleria e altro, relativamente limitati, siano rilevanti i consumi connessi al funzionamento di commissioni e comitati, esecuzione di convenzioni internazioni in materia ambientale, tutela delle aree protette. Il *Ministero delle infrastrutture e dei trasporti,* il 4,1 per cento del totale consumi intermedi, risulta caratterizzato da spese elevate per commissioni e consigli, legate in particolar modo alle assegnazioni, circa 187 milioni di euro, al Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori per varie iniziative destinate al settore dell'autotrasporto. Per quanto concerne il *Ministero della difesa*, il 24,1 per cento del totale consumi intermedi, si osserva una quota rilevante di spesa legata alle spese per l'ammodernamento e potenziamento difesa, 658 milioni di euro nel 2010; il *Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali*, con lo 0,9 per cento dei consumi intermedi ministeriali, presenta alcune spese per attività specifiche legate agli interventi di tutela del patrimonio boschivo, alle attività del Corpo forestale dello Stato, e spese per il funzionamento del sistema informativo agricolo nazionale, incluse quelle per la raccolta, elaborazione e divulgazione dei relativi dati. Il *Ministero per i beni e le attività culturali*, l'1,2 per cento del totale consumi intermedi, è caratterizzato prevalentemente da spese di funzionamento e spese per interventi urgenti per il ripristino e la salvaguardia del patrimonio culturale, circa 50 milioni di euro. Il *Ministero della salute* con l'1,9 per cento della spesa per consumi intermedi è caratterizzato da diverse voci di spesa relative a convenzioni con strutture di ricerca pubbliche e private per studi relativi alla salute umana e animale e suoi particolari aspetti, nonché per il mantenimento di propri centri specialistici per la prevenzione e il controllo delle malattie, che operano in coordinamento con le strutture regionali del sistema sanitario nazionale.