

LE SPESE DELLO STATO

pubblica a cui si è dato attuazione con la legge di assestamento. A tali riduzioni si accompagnano anche nel 2019, come già avvenuto nel precedente esercizio, i tagli disposti quasi a conclusione dell'anno con il d.l. 124 del 2019⁶.

Segue poi una valutazione sul processo di razionalizzazione degli acquisti, da cui erano attesi risparmi consistenti in termini di spesa per beni e servizi. L'esame riguarda i progressi ottenuti sul fronte della centralizzazione degli acquisti, la spesa per immobili e quella per *Facility management*.

Alla riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori è dedicato il terzo paragrafo dell'analisi. Un tema centrale nella gestione finanziaria, sia per la possibilità per questa via di imprimere un impulso alla crescita incidendo sulle disponibilità delle imprese, sia per l'effetto positivo che ne può derivare per un'ordinata programmazione della spesa delle Amministrazioni.

Negli ultimi anni, l'intreccio gestionale tra bilancio e tesoreria, il ricorso ai pagamenti in conto sospeso e il permanere di condizioni stringenti sul fronte delle dotazioni finanziarie ha fatto emergere debiti fuori bilancio che hanno messo in discussione il principio di annualità e la stessa rappresentatività del Rendiconto. Dal 2013 tali problematiche sono state affrontate a livello normativo, nell'intento di ripianare i debiti accumulati e di rivedere la posizione debitoria effettiva delle Amministrazioni. L'esame condotto dalla Corte mira ad aggiornare al 31 dicembre 2019 l'analisi del fenomeno. Chiude il capitolo un approfondimento dedicato alle spese di investimenti, con cui ci si propone di offrire elementi per una valutazione delle caratteristiche e dei risultati conseguiti nel 2019 che segna il riavvio del processo di accumulazione pubblica, fondamentale per il ritorno a più elevati livelli di crescita.

2.1. I tagli di spesa imputati agli stati di previsione dei Ministeri

Anche nel 2019 in occasione della legge di bilancio e poi durante la gestione si sono operati rilevanti tagli agli stanziamenti, solo in parte da ricondurre al processo di razionalizzazione della spesa (*spending review*). Nell'esercizio tali riduzioni non hanno seguito la procedura di programmazione e revisione della spesa dei Ministeri ai sensi dell'articolo 22-*bis* della legge n. 196/2009⁷.

Esse sono avvenute in tre momenti principali con modalità e finalità diverse tra loro.

La legge di bilancio per il 2019 ha previsto misure di razionalizzazione della spesa con riduzioni di oltre 878 milioni di euro annui (di cui circa 595 milioni di spesa corrente e 283 milioni

⁶ Convertito con modificazioni dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157 (in G.U. 24/12/2019, n. 301).

⁷ La nuova procedura prevede che, sulla base degli obiettivi programmatici indicati nel DEF, entro il 31 maggio di ciascun anno, con dPCM emanato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, siano definiti obiettivi di spesa per ciascun Ministero. Tali obiettivi sono riferiti al successivo triennio e possono essere definiti in termini di limiti di spesa, comprendendo in essi anche eventuali risorse aggiuntive rispetto a quelle previste a legislazione vigente, e di risparmi da conseguire. Successivamente, i Ministri propongono gli interventi da adottare con il disegno di legge di bilancio. Dopo l'approvazione della legge, entro il 1° marzo di ciascun anno, con appositi decreti interministeriali sono definiti gli accordi che stabiliscono le modalità e i termini per il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi di spesa, anche in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati. A tal fine, negli accordi sono indicati gli interventi che si intende porre in essere per la loro realizzazione e i relativi tempi di realizzazione. Entro il 15 luglio, il Ministro dell'economia informa il Consiglio dei ministri sullo stato di attuazione degli accordi sulla base di apposite schede trasmesse da ciascun Ministro. Entro il 1° marzo dell'anno successivo, infine, ciascun Ministro redige, con riferimento agli accordi in essere nell'esercizio precedente, una relazione che illustra il grado di raggiungimento dei risultati previsti e le motivazioni dell'eventuale mancato raggiungimento degli stessi. Tale relazione è inviata al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia.

Nella circolare 14 maggio 2018, n. 17 della Ragioneria generale dello Stato, relativa alla formulazione delle previsioni di bilancio per l'anno 2019 e per il triennio 2019-2021, si precisava, tuttavia, che nel formulare le proposte per le previsioni 2019-2021, le Amministrazioni dovevano in ogni caso garantire il raggiungimento delle riduzioni di spesa oggetto del dPCM 28 giugno 2017 e delle conseguenti misure introdotte dalla legge di bilancio 2018 (legge n. 205/2017), tenendo conto quindi degli obiettivi di riduzione della spesa loro assegnati con gli accordi di monitoraggio. Eventuali variazioni proposte su capitoli/pg interessati da tali riduzioni, anche se compensative, devono essere motivate tramite una relazione che ne indichi la compatibilità con gli interventi indicati negli accordi di monitoraggio di ciascun Ministero.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

in conto capitale), accompagnati da altri definanziamenti operati sempre nella Sezione II e da misure di riduzione specifiche disposte nella Sezione I. Dall'esame delle note di variazione è stato possibile individuare in tal modo tagli per quasi 2,4 miliardi.

Nel corso dell'esame parlamentare della stessa legge di bilancio, è stato disposto, poi, l'accantonamento di una serie di importi per un ammontare complessivo di 2 miliardi per garantire il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica per il 2019, collegando il destino di tali somme ad una procedura di monitoraggio dell'andamento dei conti pubblici. A parità di effetti finanziari, questi accantonamenti potevano essere rimodulati con decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, su richiesta dei Ministri interessati. Tali dotazioni del bilancio dello Stato (il cui taglio era già sconto nei saldi nel Documento di economia e finanza 2019) sono state rese indisponibili in via definitiva con l'assestamento. L'esame delle variazioni disposte con il provvedimento ha consentito di rilevare riduzioni per poco più di 1,7 miliardi.

Infine, con il d.l. 124/2019 sono state disposte nell'ultimo trimestre dell'anno riduzioni delle dotazioni di competenza e di cassa relative alle missioni e ai programmi di spesa dei Ministeri per oltre 3 miliardi. Anche in questo caso, erano previsti accantonamenti di spesa che potevano essere rimodulati nell'ambito dei rispettivi stati di previsione entro venti giorni dall'entrata in vigore del provvedimento, su proposta dei Ministri competenti (con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze), fermo restando il conseguimento dei risparmi di spesa individuati.

Si tratta, quindi, nel complesso di circa 7,2 miliardi di minori stanziamenti in termini di saldo netto da finanziare. Riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa che per solo 878 milioni sono riferiti esplicitamente ad un processo di "revisione della spesa". Sembra confermata nell'esercizio quindi la progressiva riduzione di rilievo, almeno quantitativo, di tale processo su cui si era puntato negli scorsi anni e il prevalere di misure più mirate di definanziamento di precedenti interventi, cui continuano ad affiancarsi azioni di contenimento affidate a tagli di fondi da ripartire o riduzioni in alcuni casi solo contabili. Rimangono sullo sfondo due importanti questioni: quali caratteristiche sta progressivamente assumendo il processo di *spending review* e quali spazi di manovra vi possano ancora essere per una effettiva revisione della spesa. Se, in altri termini, sia ancora utile distinguere tra spese di cui l'analisi dei processi o la verifica delle motivazioni sottostanti consentono la riduzione (a prescindere da possibili destinazioni successive) e quelle la cui riduzione sembra prevalentemente funzionale ad una modifica delle priorità dell'intervento pubblico. Una distinzione che sfuma, essendo in entrambi i casi le somme risparmiate utilizzate a copertura di maggiori esigenze di spesa e non a riduzione del disavanzo. La tendenziale riduzione degli importi riferiti al processo di razionalizzazione sembra indicare quindi la presa d'atto della crescente difficoltà di individuare risparmi "al margine" e la necessità di accompagnare il processo con una più netta distinzione tra attività e funzioni da dismettere o mantenere. Un tema che ritornerà prepotentemente all'attenzione quando, superata la fase più acuta della crisi, dovrà riprendere il percorso di consolidamento dei conti pubblici.

2.1.1. La composizione dei tagli per categoria economica e missione

L'esame puntuale delle riduzioni disposte nelle tre occasioni mette in rilievo differenze e analogie tra le misure ricordate.

Dei circa 2,4 miliardi di riduzioni previsti dalla legge di bilancio, 1,1 sono riferibili a spesa corrente e 1,3 a spesa in conto capitale (rispettivamente il 45,7 e il 54,3 per cento del totale).

Tra i tagli correnti, i più consistenti riguardano i trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche e quelli a famiglie e istituzioni sociali private. Tra i primi, più del 73 per cento delle riduzioni sono riconducibili a soli sei interventi: i trasferimenti alle agenzie fiscali per gli oneri di gestione (45 milioni), le somme destinate al finanziamento del rinnovo contrattuale del settore del trasporto pubblico locale (27 milioni), il fondo cattedre di merito Giulio Natta (22 milioni), la cassa per i servizi energetici (15,1 milioni), i finanziamenti a province e città metropolitane (13,7 milioni), gli oneri per i trattamenti di cassa integrazione per il personale dei partiti politici (7

LE SPESE DELLO STATO

milioni). Di rilievo anche il peso di quelli alle famiglie; due di questi, per il 98 per cento del totale, riguardano la revisione di precedenti interventi: 400 milioni per i servizi di accoglienza agli stranieri e 60 milioni per l'assegnazione del Bonus diciottenni.

TAVOLA 31

I TAGLI DI SPESA 2019: LA LEGGE DI BILANCIO, L'ASSESTAMENTO E IL D.L. 124/2019

(in migliaia)

categorie economiche	Legge di bilancio	Assestamento	d.l. 124/2019 **	Tagli 2019
01 Redditi da lavoro dipendente	-18.720,7	-1.253,3	-113.000,0	-132.974,0
02 Consumi intermedi	-141.051,0	-85.038,6	-103.811,8	-329.901,3
03 Imposte pagate sulla produzione	-420,1	-81,4	0,0	-501,5
04 Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	-177.573,2	-94.571,2	-88.930,1	-361.074,5
05 Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	-465.735,0	-1.000,0	-23.000,0	-489.735,0
06 Trasferimenti correnti a imprese	-67.595,1	-2.000,0	-129.500,0	-199.095,1
07 Trasferimenti correnti a estero	-36.326,0	0,0	-1.000,0	-37.326,0
08 Risorse proprie unione europea	-15.000,0	0,0	0,0	-15.000,0
09 Interessi passivi e redditi da capitale	-6.961,1	0,0	-998.000,0	-1.004.961,1
10 Poste correttive e compensative	-23.300,0	-60.792,8	-45.000,0	-129.092,8
11 Ammortamenti	0,0	0,0	0,0	0,0
12 Altre uscite correnti	-133.535,8	-415.855,5	-441.700,0	-991.091,3
spesa corrente	-1.086.218,2	-660.592,7	-1.943.941,9	-3.690.752,7
21 Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	-96.385,6	-150.176,5	-12.000,0	-258.562,1
22 Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	-109.847,2	0,0	-18.076,0	-127.923,3
23 Contributi agli investimenti ad imprese	-966.000,0	-265.000,0	-21.000,0	-1.252.000,0
24 Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	-22,1	0,0	0,0	-22,1
25 Contributi agli investimenti a estero	0,0	0,0	0,0	0,0
26 Altri trasferimenti in conto capitale	-117.687,2	-626.256,5	-1.094.000,0	-1.837.943,6
31 Acquisizioni di attività finanziarie	0,0	-1.000,0	0,0	-1.000,0
spesa c/capitale	-1.289.942,1	-1.042.433,0	-1.145.076,0	-3.477.451,1
Spesa finale	-2.376.160,2	-1.703.025,7	-3.089.017,9	-7.168.203,8

* in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, successivi emendamenti e decreto fiscale

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e sulle risposte fornite dalle amministrazioni

** il Ministero del lavoro comunica ulteriori tagli di 863 mln non previsti nell'allegato delle riduzioni da operare del d.l. 124/2019

Più limitati i tagli ai trasferimenti correnti a imprese che si esauriscono pressoché completamente, nel contributo in conto interessi da corrispondere alla Cassa depositi e prestiti su finanziamenti a carico del fondo rotativo per il sostegno delle imprese: 63 milioni sui 67 milioni complessivi.

Di minor rilievo sono i tagli operati ai consumi intermedi: si tratta di 141 milioni (il 5,94 per cento del totale delle riduzioni). Essi si distribuiscono su circa 150 capitoli/pg., ma l'apporto è anche in questo caso molto concentrato: i primi 12 capitoli rappresentano oltre 86 per cento degli importi obiettivo, i tagli ai fondi di funzionamento delle istituzioni scolastiche (70 milioni) sono il 50 per cento del totale. Sono circa 134 milioni le riduzioni riferibili alle altre spese correnti, sostanzialmente a fondi. Di questi, 87 milioni derivano dai tagli ai fondi alimentati dalle risorse finanziarie rinvenienti da riaccertamento dei residui perenti a seguito della verifica della sussistenza delle relative partite debitorie da ripartire tra i programmi di spesa. Ad essi si aggiungono, per il rilievo finanziario, i tagli dei fondi dedicati alla riforma della giustizia e al recupero di efficienza del sistema giudiziario (circa 20 milioni) e i circa 21 milioni destinati alla contrattazione collettiva.

Sul fronte della spesa in conto capitale, sono poco meno di 970 milioni i tagli di stanziamenti riconducibili ai contributi agli investimenti delle imprese. Anche in questo caso, essi sono concentrati in pochi capitoli/pg principali: oltre 600 milioni sono i definanziamenti relativi

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

a contributi in conto impianti da corrispondere alle Ferrovie dello Stato, e 264 milioni sono minori somme da versare all'Erario a compensazione delle minori entrate per credito d'imposta.

Gli altri tagli, ai settori ad alta tecnologia e nelle risorse per l'acquisizione di unità navali FREMM (rispettivamente 38 e 40 milioni), sembrano rappresentare casi di gestione nel tempo di un contratto di spesa piuttosto che risparmi effettivi.

Speculare a quanto rilevato nel caso delle Altre spese correnti l'andamento ove si guardi alle riduzioni riconducibili agli Altri trasferimenti in conto capitale. Anche in questo caso i tagli sono pressoché tutti quelli ai fondi in conto capitale dovuti ai riaccertamenti dei residui perenti: 116 milioni sui 117,7 complessivi. Completano il quadro le riduzioni degli investimenti fissi e quelle dei contributi agli investimenti di Pubbliche amministrazioni. Nel primo caso, su 96 milioni, 85 sono relativi a impianti militari. Particolare è il contributo del Ministero dell'interno, non per la dimensione assoluta del contributo (3 milioni), ma per il numero dei capitoli/pg interessati dalla revisione (oltre 30) con importi che oscillano tra i 374 euro e gli 800 mila.

Diversa la composizione dei tagli operati con l'assestamento: cresce il peso di quelli in conto capitale (oltre il 61,2 per cento), così come la concentrazione in poche categorie di spesa. Si tratta prevalentemente delle due categorie residuali (le "Altre uscite correnti" e gli "Altri trasferimenti in conto capitale") a cui vanno rispettivamente il 24,4 e il 38,8 per cento dei tagli, a cui si aggiungono i Trasferimenti alle imprese e gli Investimenti. Dei 416 milioni della categoria XII (Altre spese correnti) 250 sono relativi a fondi per spese impreviste e obbligatorio, 82 al riaccertamento dei residui perenti e 47 al fondo da ripartire per la riduzione delle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali sul trattamento accessorio del personale delle Forze di polizia e Forze armate. Dei 626 milioni degli Altri trasferimenti in conto capitale, 190 milioni sono residui perenti e 435 sono destinati ad integrare le risorse per le garanzie dello Stato (capitolo su cui molto si è operato nei primi mesi del 2020 integrando le risorse).

Nel caso dei Trasferimenti in c/capitale alle imprese (265 milioni), oltre alle riduzioni apportate, come spesso è accaduto anche in passato, agli interventi per il settore aeronautico (per 50 milioni) e per la FREMM (per 30 milioni) e i minori riversamenti alle entrate per compensare crediti d'imposta (45 milioni), un contributo determinante è venuto dalla riduzione dei fondi destinati alla linea ad alta velocità Milano-Genova. Nel caso degli Investimenti, il taglio ha riguardato pressoché esclusivamente il capitolo delle spese della Difesa per la costruzione e lo sviluppo dei sistemi (150 milioni su 150,2 complessivi).

Infine, il taglio operato con il d.l. 124/2019. E' quello più consistente apportato a fine anno e legato alla necessità di coprire con riduzioni di spesa lo spostamento al 2020 della seconda *tranche* dell'acconto delle imposte dovute dai soggetti che ricadono sotto gli studi di settore. Il taglio si distribuisce per poco meno del 63 per cento su voci di parte corrente ed è prevalentemente a carico dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (il 94 per cento). Una scelta dettata dai limitati tempi di definizione della misura e dalla stessa finalità dell'intervento. Va, infatti, considerato che il monitoraggio dei risultati di finanza pubblica aveva fatto emergere già nel corso dell'esame della Nota di aggiornamento del DEF, un miglioramento consistente dei risultati del 2019. Tale andamento faceva ritenere opportuno traslare sull'esercizio successivo parti delle maggiori entrate registrate a preconsuntivo; ciò poteva infatti rendere più ampi i margini di manovra sull'esercizio 2020. Non si poneva, pertanto, un problema di copertura effettiva (in termini di contabilità economica), quanto una "formale" in termini di saldo netto da finanziare. Il peggioramento sul fronte dell'indebitamento netto (e del fabbisogno) era intrinsecamente legato alle stesse ragioni della manovra. Da ciò deriva la natura stessa delle coperture. Sono tre le categorie economiche che danno il contributo maggiore: la spesa per interessi, le Altre uscite correnti e gli Altri trasferimenti in conto capitale. Vengono ridotti gli stanziamenti per interessi sui conti di tesoreria e sui buoni ordinari del Tesoro per 960 milioni. Ad essi vanno ad aggiungersi quelli da corrispondere ai contribuenti sulle somme indebitamente riscosse dall'Erario. Tra le Altre spese correnti vengono ridotti i fondi di riserva per spese

LE SPESE DELLO STATO

obbligatorie, per spese impreviste, per interventi urgenti ed indifferibili, per un totale di 324 milioni (sui 436,7 previsti). A questi si aggiungono quelli per il recepimento della normativa europea (40 milioni), fondi per nuovi provvedimenti di spesa corrente per 22 milioni e altri fondi rivenienti per il riaccertamento dei residui perenti (27,5 milioni), di cui 2 del Ministero della salute.

Ma il contributo maggiore deriva dagli Altri trasferimenti in conto capitale (1.094 milioni, di cui 1079 di capitoli del MEF). Si tratta di ulteriori 500 milioni destinati a integrare le risorse destinate alla concessione di garanzie, 400 milioni di somme da riassegnare per pagare residui passivi perenti in conto capitale e 179 milioni del Fondo per i provvedimenti legislativi di spesa in conto capitale in corso di definizione.

Nel complesso, quindi, oltre il 70 per cento dei tagli operati sono riconducibili a quattro categorie economiche: si tratta delle “Altre spese correnti” e degli “Altri trasferimenti in conto capitale”, in larga prevalenza Fondi (rispettivamente 991 e 1.837 milioni, il 13,8 e il 25,6 per cento del totale), di spesa per interessi (1 miliardo, il 14 per cento) e di “Contributi agli investimenti ad imprese” (1.252 milioni, il 17,5 per cento). Significativo l’apporto richiesto ai “Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private” (490 milioni, il 6,8 per cento) mentre limitati sono i contributi che vengono da riduzioni relative a redditi, consumi intermedi e trasferimenti a Pubbliche amministrazioni.

Proprio per queste caratteristiche la distribuzione tra Amministrazioni è molto concentrata: il 74 per cento è riferibile al Ministero dell’economia e delle finanze, mentre solo il Ministero dell’interno presenta una quota superiore al 4 per cento (487 milioni, il 6,9 per cento). Va tuttavia osservato che l’impatto maggiore delle riduzioni non riguarda tali Amministrazioni (per le quali esse rappresentano rispettivamente l’1,5 e l’1,9 per cento del totale degli stanziamenti), quanto quelle dello sviluppo economico (con il 5,8 per cento), delle politiche agricole (il 4,3 per cento), degli esteri e della salute (rispettivamente il 3,1 e il 3,2 per cento)

TAVOLA 32

I TAGLI 2019 PER AMMINISTRAZIONE

(in migliaia)

Amministrazioni	Legge di bilancio	Assestamento	DL 124 2019 **	Tagli 2019
Economia e finanze	-1.203.945,0	-1.203.810,7	-2.895.780,0	-5.303.535,7
Sviluppo economico	-136.000,0	-109.159,7	-31.000,0	-276.159,7
Lavoro e politiche sociali	-17.200,0	-144,8	-15.000,0	-32.344,8
Giustizia	-53.000,0	-2.826,8	-15.434,4	-71.261,2
Affari esteri e della cooperazione internazionale	-38.379,2	-40.501,3	-7.000,0	-85.880,5
Istruzione, università e ricerca	-145.845,1	-51.912,2	-550,0	-198.307,2
Interno	-450.000,0	-3.467,8	-32.850,1	-486.317,9
Ambiente e tutela del territorio e del mare	-7.000,0	-1.184,4	-2.500,0	-10.684,4
Infrastrutture e trasporti	-126.690,9	-122.625,9	-35.976,0	-285.292,8
Difesa	-85.000,0	-158.270,8	-12.000,0	-255.270,8
Politiche agricole alimentari e forestali e turismo	-10.000,0	-5.470,3	-26.127,3	-41.597,7
Beni e attività culturali	-66.100,0	-1.467,9	-800,0	-68.367,9
Salute	-37.000,0	-2.183,3	-14.000,0	-53.183,3
Totale	-2.376.160,2	-1.703.025,7	-3.089.017,9	-7.168.203,8

* in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, successivi emendamenti e decreto fiscale

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e sulle risposte fornite dalle Amministrazioni

** il Ministero del lavoro comunica ulteriori tagli di 863 mln non previsti nell'allegato delle riduzioni da operare del d.l. 124/2019

Egualmente molto concentrata la ripartizione tra missioni. Le prime 4 rappresentano oltre il 70 per cento complessivo: si tratta naturalmente della missione “Fondi da ripartire” (24,1 per cento), della “Competitività e sviluppo delle imprese” (22,6 per cento), delle “Politiche economico finanziarie” (il 13,27 per cento) e del “Diritto alla mobilità” (11,2 per cento). Anche in questo caso, al di là del contributo assoluto riservato da queste missioni, va considerato quello relativo misurato in termini di rilievo sul totale delle risorse ad esse destinate. Oltre alle missioni finora ricordate rientrano tra quelle che contribuiscono in misura rilevante, l’“Immigrazione e

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

garanzia dei diritti” per la quale i tagli rappresentano oltre il 10,7 per cento delle risorse, i Servizi istituzionali, con il 7,2 per cento e l’Energia e diversificazione delle fonti” con il 6,8 per cento.

TAVOLA 33

I TAGLI 2019 PER MISSIONE

(in migliaia)

Missione	Legge di bilancio	Assestamento	DL 124 2019 **	Tagli CP 2019
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	-186,8	0,0	0,0	-186,8
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	-332,9	0,0	0,0	-332,9
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	-23.804,3	-5.000,0	-43.850,1	-72.654,4
004.L'Italia in Europa e nel mondo	-53.379,2	-40.130,1	-47.000,0	-140.509,3
005.Difesa e sicurezza del territorio	-85.000,0	-150.035,2	0,0	-235.035,2
006.Giustizia	-52.700,0	-3.245,7	-15.434,4	-71.380,1
007.Ordine pubblico e sicurezza	-11.436,4	0,0	0,0	-11.436,4
008.Soccorso civile	-2.166,1	0,0	0,0	-2.166,1
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	-2.700,0	-176,5	-21.127,3	-24.003,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	-16.135,0	0,0	0,0	-16.135,0
011.Competitività e sviluppo delle imprese	-406.102,8	-581.000,0	-635.200,0	-1.622.302,8
012.Regolazione dei mercati	0,0	0,0	-1.000,0	-1.000,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	-668.043,8	-120.793,2	-16.900,0	-805.737,0
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	-314,3	0,0	-18.076,0	-18.390,3
015.Comunicazioni	-2.862,3	0,0	0,0	-2.862,3
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,0	0,0	0,0	0,0
017.Ricerca e innovazione	-100.134,3	-20,4	0,0	-100.154,6
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	-3.905,4	0,0	-1.500,0	-5.405,4
019.Casa e assetto urbanistico	-2.710,5	0,0	0,0	-2.710,5
020.Tutela della salute	0,0	0,0	-12.000,0	-12.000,0
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	-65.968,8	-787,5	-800,0	-67.556,3
022.Istruzione scolastica	-123.073,2	-34.183,8	0,0	-157.257,0
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	-22.000,0	-17.093,8	0,0	-39.093,8
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	-7.595,2	-1.000,0	-15.000,0	-23.595,2
025.Politiche previdenziali	-1.020,0	0,0	0,0	-1.020,0
026.Politiche per il lavoro	-8.030,0	0,0	0,0	-8.030,0
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	-403.886,8	0,0	0,0	-403.886,8
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	0,0	0,0	0,0	0,0
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	-74.297,2	-81.792,8	-795.080,0	-951.170,0
030.Giovani e sport	-5.738,0	-10.000,0	0,0	-15.738,0
031.Turismo	-300,0	0,0	0,0	-300,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	-179.761,9	-35.748,8	-30.550,0	-246.060,8
033.Fondi da ripartire	-52.575,0	-592.017,9	-1.080.500,0	-1.725.092,9
034.Debito pubblico	0,0	-30.000,0	-355.000,0	-385.000,0
Totale	-2.370.160,2	-1.703.025,7	-3.089.017,9	-7.168.203,8

* in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, successivi emendamenti e decreto fiscale

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e sulle risposte fornite dalle amministrazioni

** il Ministero del lavoro comunica ulteriori tagli di 863 mln non previsti nell'allegato delle riduzioni da operare del d.l. 124/2019

2.1.2. Il rilievo dei tagli

Nelle tavole che seguono le riduzioni sono esaminate guardando solo ai tagli che non riguardano fondi da ripartire, spese per interessi o poste correttive e compensative. Una scelta, quella relativa ai fondi, dettata da due ragioni principali: la prima attiene al rilievo effettivo delle riduzioni operate durante la gestione. Esse non costituiscono tagli di risorse, quanto piuttosto la distribuzione di queste ad altri capitoli. Poiché uno degli obiettivi dell'analisi è verificare quanto le riduzioni operate siano confermate nella gestione, la considerazione di tali capitoli rischia di incidere sulla leggibilità dei risultati. In secondo luogo, per le loro stesse caratteristiche (Fondi da

LE SPESE DELLO STATO

ripartire), tali riduzioni rappresentano una sorta di spesa “potenziale”. Come spesso osservato, il taglio sui fondi ancora non intestati ad uno specifico obiettivo difficilmente esercita effetti per intero in termini di contabilità economica. Non sempre, infatti, l’importo dei fondi è già scontato pienamente nel tendenziale, condizione necessaria ad attribuire ad un loro ridimensionamento efficacia quale mezzo di copertura.

Oltre a queste si è scelto di non considerare anche le variazioni legate alla spesa per interesse. Esse derivano da fenomeni che prescindono dalla gestione dei tagli alla spesa e dipendono dall’andamento dei tassi di interesse sul debito. Inoltre, non sono stati esaminati i tagli riconducibili a poste correttive e compensative che più si prestano a scelte discrezionali: si tratta in prevalenza di restituzioni di imposte o compensazioni di crediti.

Una ulteriore avvertenza è necessaria. Come gli scorsi anni, per valutare la conferma nella gestione dei tagli operati si assume come importo base lo stanziamento iniziale dell’anno, ma al lordo dei tagli operati con la legge di bilancio. Una scelta semplificata che mira a concentrare l’attenzione su quanto disposto nella gestione e trascura ciò che è assunto in fase di costruzione del bilancio per considerare nella definizione degli stanziamenti nuove occorrenze o eventuali “adeguamenti al fabbisogno”.

TAVOLA 34
IL “RILIEVO DEI TAGLI” PER AMMINISTRAZIONI
(in migliaia)

Amministrazioni	Stanziamenti iniziali prima dei tagli		Stanziamenti iniziali dei capitoli tagliati		(B)/ (A)	Tagli complessivi netti		(C)/ (B)
	(A)	%	(B)	%		(C)	%	
Affari esteri e della cooperazione internazionale	2.791.777,5	0,6	926.398,2	2,9	33,2	-85.509,3	2,7	9,2
Ambiente e tutela del territorio e del mare	829.833,3	0,2	67.728,6	0,2	8,2	-5.603,0	0,2	8,3
Beni e attività culturali e turismo	2.775.808,7	0,6	340.696,7	1,1	12,3	-68.367,9	2,1	20,1
Difesa	21.016.654,6	4,6	1.484.922,2	4,6	7,1	-245.035,2	7,6	16,5
Economia e finanze	197.488.534,4	43,0	5.453.404,8	16,9	2,8	-1.593.566,7	49,7	29,2
Giustizia	8.568.481,6	1,9	1.608.519,3	5,0	18,8	-46.900,4	1,5	2,9
Infrastrutture e trasporti	11.082.599,4	2,4	505.912,8	1,6	4,6	-228.133,0	7,1	45,1
Interno	25.281.474,0	5,5	6.037.563,9	18,7	23,9	-473.183,8	14,8	7,8
Istruzione, università e ricerca	59.489.124,9	13,0	14.003.124,1	43,4	23,5	-177.243,3	5,5	1,3
Lavoro e politiche sociali	122.992.057,1	26,8	96.700,9	0,3	0,1	-27.244,5	0,9	28,2
Politiche agricole alimentari e forestali e turismo	914.349,3	0,2	357.761,5	1,1	39,1	-24.516,6	0,8	6,9
Salute	1.610.648,7	0,4	149.169,1	0,5	9,3	-12.125,0	0,4	8,1
Sviluppo economico	4.510.647,5	1,0	1.204.655,7	3,7	26,7	-217.686,2	6,8	18,1
totale complessivo*	459.351.991,0	100,0	32.236.557,9	100,0	7,0	-3.205.114,9	100,0	9,9

* al netto degli interessi, delle poste correttive e compensative e dei fondi da ripartire in gestione
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le riduzioni (al netto di quelle operate su fondi, interessi e poste compensative) sono nel complesso pari a 3.205 milioni. Nella tavola 35 se ne ricostruisce la distribuzione per categoria economica: è interessata da riduzioni il 7 per cento della spesa complessiva. Un dato medio che nasconde andamenti diversi tra categorie: sono più elevate le quote relative agli “Investimenti fissi lordi” (34,6 per cento), ai “Contributi agli investimenti ad imprese” (24,3 per cento), ai “Consumi intermedi” (30,7 per cento) e ai “Trasferimenti correnti a estero” (22,6 per cento); sotto media tutte le altre, fatta eccezione per i “Trasferimenti alle famiglie e istituzioni sociali private” in cui la spesa interessata è del 14,1 per cento.

Il taglio proposto è in media del 9,9 per cento. Più elevate le quote nel caso dei Trasferimenti correnti a famiglie e all’estero (rispettivamente il 22 e il 32,3 per cento) e soprattutto nei contributi agli investimenti alle imprese (il 48,9 per cento), categoria che da sola costituisce oltre il 39 per cento dei tagli complessivi. Più limitata l’incidenza delle riduzioni sui Trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche e ai consumi intermedi (il 2,9 e l’8,3 per cento).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 35

IL "RILIEVO DEI TAGLI" PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in migliaia)

categorie economiche	Stanzamenti iniziali prima dei tagli		Stanzamenti iniziali dei capitoli tagliati		(B)/ (A)	Tagli complessivi netti		(C)/ (B)
	(A)	%	(B)	%		(C)	%	
Redditi da lavoro dipendente	93.498.598,1	20,4	6.187.294,1	19,2	6,6	-132.974,0	4,1	2,1
Consumi intermedi	13.013.140,1	2,8	3.990.514,3	12,4	30,7	-329.901,3	10,3	8,3
Imposte pagate sulla produzione	4.985.038,9	1,1	1.168.672,3	3,6	23,4	-501,5	0,0	0,0
Trasferimenti correnti ad AA.PP.	261.939.979,5	57,0	12.658.443,6	39,3	4,8	-361.074,5	11,3	2,9
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	15.769.391,1	3,4	2.229.315,1	6,9	14,1	-489.735,0	15,3	22,0
Trasferimenti correnti a imprese	10.111.094,6	2,2	616.275,2	1,9	6,1	-199.095,1	6,2	32,3
Trasferimenti correnti a estero	1.603.663,8	0,3	363.151,5	1,1	22,6	-37.326,0	1,2	10,3
Risorse proprie Unione europea	18.350.000,0	4,0	50.000,0	0,2	0,3	-15.000,0	0,5	30,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.371.484,6	1,2	1.859.183,1	5,8	34,6	-258.562,1	8,1	13,9
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	20.201.343,8	4,4	549.146,2	1,7	2,7	-127.923,3	4,0	23,3
Contributi agli investimenti ad imprese	10.530.870,9	2,3	2.561.062,4	7,9	24,3	-1.252.000,0	39,1	48,9
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	261.215,1	0,1	2.500,0	0,0	1,0	-22,1	0,0	0,9
Contributi agli investimenti a estero	464.947,0	0,1		0,0	0,0		0,0	
Acquisizioni di attività finanziarie	3.251.223,5	0,7	1.000,0	0,0	0,0	-1.000,0	0,0	100,0
Totale complessivo*	459.351.991,0	100,0	32.236.557,9	100,0	7,0	-3.205.114,9	100,0	9,9

* al netto degli interessi, delle poste correttive e compensative e dei fondi da ripartire in gestione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 36

IL "RILIEVO DEI TAGLI" PER MISSIONE

(in migliaia)

Missioni	Stanzamenti iniziali prima dei tagli		Stanzamenti iniziali dei capitoli tagliati		(B)/ (A)	Tagli complessivi netti		(C)/ (B)
	(A)	%	(B)	%		(C)	%	
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.286.326,0	0,5	6.892,4	0,0	0,3	-186,8	0,0	2,7
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	609.919,4	0,1	51.311,0	0,2	8,4	-332,9	0,0	0,6
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	116.914.049,6	25,5	2.536.413,9	7,9	2,2	-59.654,4	1,9	2,4
004. L'Italia in Europa e nel mondo	24.551.203,8	5,3	976.398,2	3,0	4,0	-100.509,3	3,1	10,3
005. Difesa e sicurezza del territorio	19.417.693,9	4,2	1.366.342,2	4,2	7,0	-235.035,2	7,3	17,2
006. Giustizia	8.774.629,2	1,9	1.631.759,1	5,1	18,6	-51.380,1	1,6	3,1
007. Ordine pubblico e sicurezza	11.152.249,8	2,4	978.562,1	3,0	8,8	-11.314,6	0,4	1,2
008. Soccorso civile	4.798.054,0	1,0	276.757,5	0,9	5,8	-2.165,9	0,1	0,8
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	846.057,5	0,2	351.474,3	1,1	41,5	-24.003,9	0,7	6,8
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	235.749,9	0,1	31.521,2	0,1	13,4	-16.135,0	0,5	51,2
011. Competitività e sviluppo delle imprese	22.857.989,9	5,0	2.189.517,0	6,8	9,6	-678.102,8	21,2	31,0
012. Regolazione dei mercati	43.483,7	0,0	1.000,0	0,0	2,3	-1.000,0	0,0	100,0
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	12.020.660,7	2,6	1.054.351,6	3,3	8,8	-805.737,0	25,1	76,4
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	2.446.877,9	0,5	27.158,2	0,1	1,1	-18.390,3	0,6	67,7
015. Comunicazioni	743.426,7	0,2	67.741,1	0,2	9,1	-2.862,3	0,1	4,2
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	264.244,0	0,1		0,0	0,0	0,0	0,0	
017. Ricerca e innovazione	3.416.545,5	0,7	125.918,6	0,4	3,7	-100.154,6	3,1	79,5
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.179.708,4	0,3	66.187,6	0,2	5,6	-5.405,4	0,2	8,2
019. Casa e assetto urbanistico	315.789,2	0,1	50.000,0	0,2	15,8	-2.710,5	0,1	5,4
020. Tutela della salute	1.290.064,5	0,3	148.158,7	0,5	11,5	-12.000,0	0,4	8,1
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistiche	2.660.894,3	0,6	334.474,5	1,0	12,6	-67.556,3	2,1	20,2
022. Istruzione scolastica	48.373.167,1	10,5	6.798.593,8	21,1	14,1	-136.193,1	4,2	2,0
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.336.788,1	1,8	7.201.973,4	22,3	86,4	-39.093,8	1,2	0,5
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	32.785.694,9	7,1	254.171,2	0,8	0,8	-23.595,2	0,7	9,3
025. Politiche previdenziali	92.380.417,4	20,1	12.811,9	0,0	0,0	-1.020,0	0,0	8,0
026. Politiche per il lavoro	10.501.215,1	2,3	21.938,7	0,1	0,2	-8.030,0	0,3	36,6
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.777.816,7	0,8	2.153.738,0	6,7	57,0	-403.875,1	12,6	18,8
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale	6.374.732,2	1,4		0,0	0,0		0,0	
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	11.964.272,8	2,6	1.498.318,6	4,6	12,5	-134.924,5	4,2	9,0
030. Giovani e sport	690.717,0	0,2	247.295,9	0,8	35,8	-14.653,8	0,5	5,9
031. Turismo	44.632,5	0,0	4.567,6	0,0	10,2	-300,0	0,0	6,6
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.970.792,7	0,6	331.822,5	1,0	11,2	-27.057,3	0,8	8,2
033. Fondi da ripartire	1.941.114,3	0,4	354.387,1	1,1	18,3	-136.734,7	4,3	38,6
034. Debito pubblico	2.385.012,0	0,5	1.085.000,0	3,4	45,5	-85.000,0	2,7	7,8
Totale complessivo*	459.351.991,0	100,0	32.236.557,9	100,0	7,0	-3.205.114,9	100,0	9,9

* al netto degli interessi, delle poste correttive e compensative e dei fondi da ripartire in gestione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE DELLO STATO

La difficoltà di ottenere risparmi ulteriori è alla base del forte aumento del numero dei capitoli/pg. di spesa soggetti a tagli, ancorché per importi anche limitati. Sono cinque le missioni che si vedono interessate da riduzioni oltre il 36 per cento della spesa complessiva prevista. Si tratta delle missioni “Agricoltura e politiche agroalimentari e pesca”, “Istruzione universitaria”, “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”, “Giovani e sport” e “Debito pubblico”.

Molto diversi gli andamenti registrati in alcune missioni anche a ragione della difficoltà di ottenere risparmi ulteriori rispetto alle misure disposte negli ultimi anni: per quanto riguarda l’“Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”, ad esempio, i tagli operati interessano il 57 per cento delle somme stanziare per questa finalità di cui sono previsti riduzioni di poco meno del 19 per cento. Impegnativi anche i tagli per l’“Energia e diversificazione energetica” (13,4 per cento della spesa finale prevista di cui si riduce l’ammontare del 51,2 per cento) e, per altro verso, la “Ricerca e innovazione” con interessati solo il 3,7 degli importi ma per tagli di poco inferiori all’80 per cento o, di converso, l’“Istruzione universitaria”, dove la spesa interessata è di oltre l’86,4 per cento ma il taglio è dello 0,5 per cento.

2.1.3. I tagli nella gestione

Le variazioni disposte nella gestione hanno solo in parte confermato la dimensione dei tagli: i capitoli interessati a consuntivo presentano nel complesso riduzioni, rispetto al bilancio iniziale, di 2.751 milioni contro i 3.205 previsti. Gli scostamenti rispetto all’obiettivo sono pari a 619 milioni in parte compensati da riduzioni più consistenti di alcune voci di spesa rispetto a quelle programmate.

TAVOLA 37

(in migliaia)

categorie economiche	Stanziamenti iniziali dei capitoli tagliati		Tagli complessivi netti		(C)/(B)	Stanziamenti definitivi dei capitoli tagliati (C)	Differenza (= tagli inferiori al programmato) (D)	var def/ini (C)/(A)+(B)	Taglio operato (E)
	(A)	%	(B)	%					
Redditi da lavoro dipendente	6.187.294,1	19,2	-132.974,0	4,1	2,1	6.175.545,6	-121.225,5	2,0	-11.748,5
Consumi intermedi	3.990.514,3	12,4	-329.901,3	10,3	8,3	3.705.051,4	-44.438,5	1,2	-285.462,9
Imposte pagate sulla produzione	1.168.672,3	3,6	-501,5	0,0	0,0	1.172.499,0	-4.328,3	0,4	3.826,8
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	12.658.443,6	39,3	-361.074,5	11,3	2,9	12.306.858,2	-9.489,1	0,1	-351.585,4
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	2.229.315,1	6,9	-489.735,0	15,3	22,0	1.663.534,3	76.045,9	-4,4	-565.780,9
Trasferimenti correnti a imprese	616.275,2	1,9	-199.095,1	6,2	32,3	380.180,1	37.000,0	-8,9	-236.095,1
Trasferimenti correnti a estero	363.151,5	1,1	-37.326,0	1,2	10,3	298.619,4	27.206,0	-8,3	-64.532,1
Risorse proprie Unione europea	50.000,0	0,2	-15.000,0	0,5	30,0	35.000,0	0,0	0,0	-15.000,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1.859.183,1	5,8	-258.562,1	8,1	13,9	1.892.273,9	-291.652,9	18,2	33.090,8
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche	549.146,2	1,7	-127.923,3	4,0	23,3	396.328,9	24.894,1	-5,9	-152.817,3
Contributi agli investimenti ad imprese	2.561.062,4	7,9	-1.252.000,0	39,1	48,9	1.457.362,4	-148.300,0	11,3	-1.103.700,0
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	2.500,0	0,0	-22,1	0,0	0,9	2.477,9	0,0	0,0	-22,1
Contributi agli investimenti a estero		0,0		0,0			0,0		0,0
Acquisizioni di attività finanziarie	1.000,0	0,0	-1.000,0	0,0	100,0	0,0	0,0		-1.000,0
Totale complessivo*	32.236.557,9	100,0	-3.205.114,9	100,0	9,9	29.485.731,2	-454.288,3	1,6	-2.750.826,7

* al netto degli interessi, delle poste correttive e compensative e dei fondi da ripartire in gestione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Guardando alla classificazione economica le deviazioni più rilevanti riguardano gli “Investimenti” e i “Contributi agli investimenti ad imprese”: nel primo caso le variazioni disposte nella gestione hanno annullato le riduzioni previste (a fronte di tagli per 258,6 milioni la spesa a consuntivo è stata superiore di poco meno di 292 milioni), nel secondo caso la riduzione è stata solo parziale (del 12 per cento), determinando una crescita della spesa di 148,3 milioni rispetto all’obiettivo. Nel caso degli investimenti, l’annullamento delle misure di contenimento è pressoché totalmente dovuto alle spese per costruzione e acquisizione di impianti e sistemi di difesa e ad impianti, armamenti, attrezzature e sistemi informatici del Ministero dell’interno.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Le eccedenze nei “Contributi agli investimenti ad imprese” riguardano il Fondo competitività, gli importi per l’acquisizione di unità navali FREMM e per i crediti di imposta.

Lo stesso accade nel caso dei “Redditi da lavoro” e dei “Consumi intermedi”. Per i Redditi, i tagli operati sono stati sostanzialmente reintegrati durante la gestione (si tratta di maggiori oneri per competenze del personale della Giustizia e dell’Istruzione). Minore è invece il recupero nel caso dei Consumi, solo 44 milioni oltre il risultato preventivato. Un andamento che sottende maggiori spese per circa 100 milioni di 4 Amministrazioni (57 milioni dell’interno, 21 degli esteri e 14 di istruzione e lavoro) compensate, in parte, da maggiori risparmi delle altre strutture.

Risultano ancora maggiori invece i risparmi ottenuti nel caso dei Trasferimenti alle famiglie (aumenta di poco meno di 100 milioni il taglio ai fondi per l’accoglienza in favore degli stranieri) e alle imprese (si amplia il risparmio degli interessi da corrispondere alla Cassa depositi e prestiti).

TAVOLA 38

(in migliaia)

Missioni	Stanziamenti iniziali dei capitoli tagliati		Tagli complessivi netti		(B)/(A)	Stanziamenti definitivi dei capitoli tagliati	Differenza (- = tagli inferiori al programmato)	var def/ini	Taglio operato
	(A)	%	(B)	%					
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e PCM	6.892,4	0,0	-186,8	0,0	2,7	6.705,6	0,0	0,0	-186,8
002. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	51.311,0	0,2	-332,9	0,0	0,6	58.643,6	-7.665,5	15,0	7.332,6
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	2.536.413,9	7,9	-59.654,4	1,9	2,4	2.421.795,2	54.964,3	-2,2	-114.618,7
004. L'Italia in Europa e nel mondo	976.398,2	3,0	-100.509,3	3,1	10,3	907.153,8	-31.264,9	3,6	-69.244,4
005. Difesa e sicurezza del territorio	1.366.342,2	4,2	-235.035,2	7,3	17,2	1.248.076,7	-116.769,6	10,3	-118.265,6
006. Giustizia	1.631.759,1	5,1	-51.380,1	1,6	3,1	1.642.790,6	-62.411,7	3,9	11.031,6
007. Ordine pubblico e sicurezza	978.562,1	3,0	-11.314,6	0,4	1,2	1.052.632,6	-85.385,1	8,8	74.070,5
008. Soccorso civile	276.757,5	0,9	-2.165,9	0,1	0,8	344.688,8	-70.097,2	25,5	67.931,3
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	351.474,3	1,1	-24.003,9	0,7	6,8	327.553,4	-83,0	0,0	-23.920,9
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	31.521,2	0,1	-16.135,0	0,5	51,2	15.386,2	0,0	0,0	-16.135,0
011. Competitività e sviluppo delle imprese	2.189.517,0	6,8	-678.102,8	21,2	31,0	1.663.600,5	-152.186,4	10,1	-525.916,5
012. Regolazione dei mercati	1.000,0	0,0	-1.000,0	0,0	100,0	0,0	0,0		-1.000,0
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	1.054.351,6	3,3	-805.737,0	25,1	76,4	245.588,0	3.026,6	-1,2	-808.763,7
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	27.158,2	0,1	-18.390,3	0,6	67,7	8.767,9	0,0	0,0	-18.390,3
015. Comunicazioni	67.741,1	0,2	-2.862,3	0,1	4,2	64.878,8	0,0	0,0	-2.862,3
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo		0,0	0,0	0,0			0,0		0,0
017. Ricerca e innovazione	125.918,6	0,4	-100.154,6	3,1	79,5	760,5	25.003,5	-97,0	-125.158,1
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	66.187,6	0,2	-5.405,4	0,2	8,2	60.368,7	413,5	-0,7	-5.818,9
019. Casa e assetto urbanistico	50.000,0	0,2	-2.710,5	0,1	5,4	47.289,5	0,0	0,0	-2.710,5
020. Tutela della salute	148.158,7	0,5	-12.000,0	0,4	8,1	135.055,7	1.103,0	-0,8	-13.103,0
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	334.474,5	1,0	-67.556,3	2,1	20,2	260.884,4	6.033,9	-2,3	-73.590,1
022. Istruzione scolastica	6.798.593,8	21,1	-136.193,1	4,2	2,0	6.785.142,0	-122.741,2	1,8	-13.451,9
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.201.973,4	22,3	-39.093,8	1,2	0,5	7.171.459,7	-8.580,0	0,1	-30.513,8
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	254.171,2	0,8	-23.595,2	0,7	9,3	243.102,5	-12.526,5	5,4	-11.068,7
025. Politiche previdenziali	12.811,9	0,0	-1.020,0	0,0	8,0	11.791,9	0,0	0,0	-1.020,0
026. Politiche per il lavoro	21.938,7	0,1	-8.030,0	0,3	36,6	14.785,5	-876,8	6,3	-7.153,2
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.153.738,0	6,7	-403.875,1	12,6	18,8	1.712.154,0	37.708,9	-2,2	-441.584,0
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale		0,0		0,0			0,0		0,0
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	1.498.318,6	4,6	-134.924,5	4,2	9,0	1.317.914,8	45.479,2	-3,3	-180.403,8
030. Giovani e sport	247.295,9	0,8	-14.653,8	0,5	5,9	246.762,5	-14.120,4	6,1	-533,4
031. Turismo	4.567,6	0,0	-300,0	0,0	6,6	4.267,6	0,0	0,0	-300,0
032. Servizi istituzionali e generali AAPP	331.822,5	1,0	-27.057,3	0,8	8,2	292.625,0	12.140,2	-4,0	-39.197,5
033. Fondi da ripartire	354.387,1	1,1	-136.734,7	4,3	38,6	173.135,4	44.517,0	-20,5	-181.251,6
034. Debito pubblico	1.085.000,0	3,4	-85.000,0	2,7	7,8	999.970,0	30,0	0,0	-85.030,0
Totale complessivo*	32.236.557,9	100,0	-3.205.114,9	100,0	9,9	29.485.731,2	-454.288,3	1,6	-2.750.826,7

* al netto degli interessi, delle poste correttive e compensative e dei fondi da ripartire in gestione
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LE SPESE DELLO STATO

Sono essenzialmente 6 le missioni che presentano nei capitoli/pg. interessati un livello di stanziamento che eccede l'importo iniziale (prima dei tagli). Si tratta inevitabilmente (viste le variazioni evidenziate sopra) della "Difesa e della sicurezza del territorio", dell'"Ordine pubblico e sicurezza", del "Soccorso civile", della "Competitività e sviluppo delle imprese" e dell'"Istruzione scolastica" "Diritto alla mobilità".

Si rinforza il taglio che incide sulla Ricerca e innovazione. Si tratta del fondo presso il Ministero dell'economia e le finanze per interventi sul capitale immateriale. Anche la missione "Immigrazione" vede rafforzate le riduzioni di fondi rispetto a quanto programmato. Tuttavia, l'ulteriore taglio operato delle spese per i servizi di accoglienza è in parte compensato dalla crescita della spesa, tra i capitoli/pg inclusi tra quelli oggetto di taglio, di quella per il Fondo per le politiche di asilo e per le attrezzature e gli immobili.

2.1.4. Una valutazione dei risultati

Nel 2019 una parte significativa dei tagli operati (al netto di quelli a fondi e oneri per interessi) è stata reintegrata nel corso della gestione (circa il 14 per cento). Ciò è indice della difficoltà di tenuta degli obiettivi dopo anni di progressive riduzioni degli stanziamenti; difficoltà ravvisate nel corso dell'istruttoria anche in relazione al mantenimento dei risultati ottenuti con i tagli disposti con il dPCM 2018. Va rilevato poi come la parte più significativa di tali reintegri riguardi la spesa per investimenti e per contributi alle imprese di cui a livello complessivo si puntava ad ottenere una ripresa.

Sono tutti segnali della difficoltà di ottenere dalle riduzioni basate su tagli al margine duraturi risparmi di spesa e, come spesso osservato dalla Corte, della necessità che essi siano sostituiti da misure strutturali volte a ripensare le ragioni di alcuni interventi fino, al limite, ad agire sul perimetro dell'azione pubblica.

A prescindere dalla difficoltà di proporre una valutazione dei risultati di misure come quelle che prevedono riduzioni delle dotazioni del bilancio finanziario, perché queste si traducano in effettivi risparmi di spesa, rilevanti in termini economici (e di contabilità nazionale), è sempre più necessario che corrispondano a puntuali revisioni dei fabbisogni e non siano semplici tagli di risorse aventi un impatto sul deficit solo nominalistico e temporaneo.

Se l'obiettivo è ottenere anno per anno un certo livello di spesa incidendo sui tempi di realizzazione degli interventi, al più allungandone la realizzazione effettiva (ma irrigidendo progressivamente i bilanci futuri), è sicuramente più efficace affidarsi (ma distorcendone l'obiettivo) ad un processo di riforma come quello avviato che impone per l'assunzione di un impegno una attenta valutazione della compatibilità dello stesso con le disponibilità di cassa. Ma questo, a prescindere dal non poter sostituire l'assunzione di chiare scelte in termini di priorità, ha un sicuro impatto sulla spesa in conto capitale e meno si presta a sostituire scelte da assumere sul fronte corrente.

Nel prossimo futuro la necessità di rendere compatibili necessità di spesa e rientro del disavanzo (e del debito) richiederà l'assunzione di nuove scelte di revisione della spesa. Tutto ciò riporta alle ragioni che negli anni scorsi avevano portato alle scelte assunte con la legge 196/2009.

Con l'articolo 22-*bis* si mirava ad integrare il processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio dello Stato; a rafforzare il raccordo del processo di formazione del disegno di legge di bilancio con la programmazione inserita nel DEF; ad anticipare l'apertura della fase di formazione del bilancio con ciò rendendo più semplice superare un approccio basato sulla spesa storica nelle allocazioni delle risorse; a rendere più agevole il percorso di revisione della spesa. L'individuazione delle misure di correzione in anticipo rispetto alla sessione di bilancio doveva consentire poi di rendere più intellegibile il processo di revisione della spesa, mettendo in condizione di attuare un costante monitoraggio dei risultati attesi e delle difficoltà di attuazione.

La Corte aveva valutato positivamente l'adozione di tale procedura pur sottolineandone, in alcuni casi, la fragilità nel riuscire a tradursi in un risultato effettivo in termini di miglioramento dei conti, nel ripetersi di tagli anche fuori dalla procedura prevista e a fine esercizio e nella spesso

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

forte frantumazione degli interventi dovute alla difficoltà di individuare riduzioni frutto di scelte sostanziali. Una frammentazione e una disorganicità che hanno pesato anche, con ogni probabilità, sulla scelta di non riattivare negli anni successivi tale procedura. Se ciò risultava giustificato per il 2019, per l'allungarsi dei tempi per la formazione del nuovo governo che aveva ridotto i tempi di tale definizione, lo stesso non può dirsi per il 2020 in cui tale scelta si è ripetuta.

La difficoltà delle scelte che si dovranno assumere, più che la sola vigenza della norma ne consiglierebbe il recupero per un ordinato ed efficace processo di razionalizzazione della spesa.

2.2. Le misure di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi

Il Programma di razionalizzazione degli acquisti delle pubbliche Amministrazioni⁸, nonostante le criticità e la stasi sostanziale registrata nell'ultimo biennio, ha mantenuto ed anzi accresciuto la sua centralità nell'ambito delle politiche di razionalizzazione della spesa pubblica. La legge di bilancio per il 2020 ha infatti aumentato sensibilmente il raggio d'azione della Consip e, all'inizio dell'anno, l'emergenza epidemiologica determinata dalla diffusione del virus Covid-19 ha ulteriormente incentivato le iniziative di centralizzazione. Con provvedimento del Capo del Dipartimento della Protezione civile del 2 marzo 2020 l'amministratore delegato di Consip è stato nominato "soggetto attuatore" per le attività di acquisto connesse all'emergenza sanitaria⁹, mentre il recentissimo "piano per il rilancio" (*Iniziativa per il rilancio "Italia 2020-2022"*) prodotto dal Comitato di esperti in materia economica e sociale, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con osservazioni non dissimili da quelle più volte formulate dalla Corte in tema di acquisti e, più in generale, di contratti pubblici, ha sottolineato come occorra "Promuovere l'e-procurement a tutti i livelli attraverso l'aggregazione delle stazioni appaltanti per raggiungere la soglia minima e la professionalità adeguata, attivando tutte le leve normative e operative necessarie"¹⁰.

Come accennato, la situazione in precedenza era risultata meno favorevole alle iniziative di centralizzazione della spesa che la normativa aveva semmai cercato di circoscrivere. La legge di bilancio per il 2018 (legge 27 dicembre 2017, n. 205) si era infatti limitata a mettere ordine nel settore della pulizia per le scuole¹¹ riducendo, al contempo, di circa 4 milioni annui i corrispettivi erogati dal MEF in favore Consip¹², mentre, la legge di bilancio per il 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145) aveva previsto l'elevazione da 1.000 a 5.000 euro della soglia al di sotto della quale non sussiste l'obbligo di fare ricorso agli strumenti Consip (art. 1, comma 130), la

⁸ Il Programma di razionalizzazione acquisti della PA è stato introdotto per le Amministrazioni dello Stato, con l'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488.

⁹ Secondo quanto reso noto da Consip sul proprio sito, al 5 giugno 2020, sono 3.214 i ventilatori polmonari resi disponibili dalla società, di cui 2.021 per terapia intensiva e 1.193 per terapia sub-intensiva, pari al 70 per cento dei 4.608 ventilatori resi disponibili da Protezione Civile. Anche grazie alla collaborazione con Ministero degli affari esteri, Guardia di Finanza e Agenzia delle Dogane - sono stati inoltre stati consegnati: 5.997 monitor multiparametrici; 8.595 pompe infusionali e peristaltiche; 147.910 tubi endotracheali; 59.505 caschi cpap, niv, maschere *total face*. Inoltre, i fornitori hanno inviato direttamente presso la centrale operativa della Protezione Civile di Roma 10,8 milioni di mascherine chirurgiche, ffp2 e ffp3 e 25,3 milioni di dispositivi di protezione tra guanti, camici, visiere, occhiali e tute.

¹⁰ Il Comitato, tra l'altro, evidenzia come l'Italia presenti un ritardo nell'impiego delle tecnologie informatiche nell'intero ciclo del *procurement* (aggiudicazione ed esecuzione degli appalti) che incide sulla qualità degli appalti, e come, a fronte di una stessa disciplina, esistano profonde differenze tra stazioni appaltanti, per competenze e mezzi a disposizione. Secondo il Comitato, pertanto, oltre ad un'estesa digitalizzazione delle procedure di gara e ad una estesa condivisione delle basi dati, occorre favorire l'aggregazione della domanda e appalti congiunti per ottenere risparmi e mettere a frutto la specializzazione e le competenze acquisite in materia da alcune stazioni appaltanti obbligando le stazioni appaltanti meno qualificate a ricorrere a centrali di committenza e stazioni qualificate per gare sopra soglia. Anche il Comitato, come sostenuto dalla Corte nelle relazioni degli ultimi anni e in alcune audizioni parlamentari, individua la necessità, come obiettivo di medio periodo, di una revisione dell'architettura istituzionale del settore, da raggiungere "professionalizzando le stazioni appaltanti e sviluppando gli istituti di centralizzazione della committenza".

¹¹ Regolando le situazioni in cui le convenzioni erano scadute e affidando contestualmente alla stessa Consip l'espletamento delle procedure di gara per i servizi di pulizia e degli altri servizi ausiliari delle scuole mediante convenzione quadro (art. 1, comma 687, legge 27.12.2017, n. 205).

¹² Cfr. art. 1, commi 691 – 695, della legge di bilancio per il 2018.

LE SPESE DELLO STATO

reinternalizzazione dei servizi di pulizia e ausiliari delle istituzioni scolastiche (art. 1, comma 760), la riduzione delle risorse attribuite alla Consip e destinate ad attività di supporto alle amministrazioni nel settore dell'*information technology* con un taglio di 2,7 milioni a partire dal 2019 (comma 770)¹³ e la riduzione a non più di 1 milione del corrispettivo versato alla Consip per le attività svolte dalla ex SICOT S.r.l. (art. 1, comma 776)¹⁴. La legge n. 55 del 2019, di conversione del decreto-legge n. 32 del 2019 (c.d. "sblocca-cantieri"), ha poi sospeso, a titolo sperimentale e fino al 31 dicembre 2020, l'obbligo per i Comuni non capoluogo di Provincia di centralizzare le procedure, con riferimento a quanto previsto dall'art. 37, comma 4, del Codice dei contratti.

Rispetto a tale quadro di minor favore, l'attività di Consip, nei fatti, è stata ridimensionata solo in termini relativi. Infatti, secondo quanto riferito dal MEF già in occasione della relazione dello scorso anno, nel 2018 si è registrata una flessione nel numero dei contratti attivati dai Ministeri, ma il loro valore è complessivamente aumentato (220.909 contratti attivati contro i 204.747 del 2017, per un ammontare di oltre 2 miliardi nel 2018 rispetto agli 1,7 miliardi circa del 2017), mentre nel 2019 il dato è ulteriormente migliorato grazie all'attivazione di 236.357 contratti, per un valore di 2,8 miliardi¹⁵.

Con la legge di bilancio per il 2020 il legislatore ha invertito la tendenza puntando sull'attività della Consip che consolida, sul piano strategico, il suo ruolo di centrale unica di committenza nazionale nel sistema degli acquisti pubblici. Il perimetro delle attività della Società è stato allargato, ampliando ulteriormente gli obblighi di ricorso agli strumenti messi a disposizione dal Programma di razionalizzazione e i compiti ad essa affidati. Detti compiti – secondo previsioni di legge la cui concreta attuazione dovrà essere verificata nei fatti – sembrerebbero andare oltre quelli tipici di un ente meramente strumentale rispetto alle sole attività promosse dal Ministero dell'economia e delle finanze, estendendosi a tutto il settore pubblico, con l'instaurazione di un più ampio e diretto dialogo con gli Enti locali in ambito territoriale e l'inclusione nella sfera d'azione della Società dei lavori pubblici e delle concessioni.

Le novità introdotte in gran numero dalla legge di bilancio per il 2020 appaiono estremamente rilevanti e significative, sia per l'importanza di molte delle attività considerate, sia per il loro potenziale valore economico (17,2 miliardi annui il valore stimato dei soli bandi di gara

¹³ Peraltro, per quanto riguarda il settore dell'IT, le gare in ambito SPC (connettività, *cloud*, sistemi gestionali integrati) per servizi che supportano le Amministrazioni nell'attuazione dall'Agenda digitale, è dovuto a Consip il pagamento di un contributo, in attuazione dell'art. 18, comma 3, del d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 177 da corrispondere a Consip, ai sensi dell'art. 4, comma 3-*quater*, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135.

Il calcolo del contributo viene effettuato conformemente all'art. 2 "Contributo dovuto con riferimento ad accordi o contratti quadro" del dPCM 23 giugno 2010:

- per i contratti esecutivi di accordi o contratti quadro di acquisizione di beni e servizi informatici e telematici, il cui corrispettivo non sia superiore ad euro 1.000.000,00: 8 per mille del valore del contratto esecutivo sottoscritto;
- per i contratti esecutivi di accordi o contratti quadro di acquisizione di beni e servizi informatici e telematici, il cui corrispettivo sia superiore ad euro 1.000.000,00: 5 per mille del valore del contratto esecutivo sottoscritto;
- per gli atti aggiuntivi a contratti esecutivi: 3 per mille sull'incremento tra il valore del contratto esecutivo ed il valore dell'atto aggiuntivo.

Il contributo, così come previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 giugno 2010, deve essere versato dalle Amministrazioni entro 30 giorni dalla data di sottoscrizione dei contratti. Le Amministrazioni hanno, però, manifestato un certo disagio per l'imposizione di questa ulteriore voce di spesa.

¹⁴ Società *in house* del MEF di supporto al Dipartimento del tesoro per la gestione dei processi di privatizzazione e delle partecipazioni detenute dal Ministero, assorbita dalla Consip sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 330 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014), oggi integrato dal comma 10 in argomento. Da questa previsione, che limita il corrispettivo erogato alla Consip esclusivamente alla spesa lorda sostenuta per il personale impiegato su tali linee di attività, deriverebbe un risparmio annuale di 0,55 milioni a partire dal 2020.

¹⁵ Tanto nel 2018 quanto nel 2019, l'incremento risulta dovuto soprattutto all'aumento degli ordinativi di fornitura emessi sul Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione-MePA (210.881 ordinativi nel 2019, 200.498 nel 2018, 178.962 nel 2017). Tuttavia, contrariamente a quanto verificatosi nel 2018 i contratti attivati sulle convenzioni, che storicamente rappresentano il nucleo essenziale delle politiche di centralizzazione degli acquisti, lo scorso anno sono sensibilmente aumentati (dai 20.243 del 2018 ai 24.547 del 2019), ma non sono stati raggiunti i numeri del 2017 (25.644 contratti).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

per lavori pubblici). In particolare: il comma 581 dell'art. 1 aggiunge le auto di servizio all'elenco delle categorie merceologiche per le quali sussiste l'obbligo del ricorso alle convenzioni e agli altri strumenti Consip; i commi 582 e 587, intervenendo sull'art. 4, comma 3-ter del d.l. n. 95/2012, espandono l'area delle attività affidate alla Consip ai lavori pubblici e alle concessioni di servizi; i commi 583 e 584 rendono obbligatorio, oltre che per le Amministrazioni centrali dello Stato, anche per scuole, università, Enti di previdenza e Agenzie fiscali il ricorso agli accordi quadro e al Sistema dinamico di acquisizione (SDA). Infine, il comma 585 va ad integrare il basilare art. 26, comma 1, della legge n. 488/1999, prevedendo che le convenzioni possano essere stipulate per specifiche categorie di amministrazioni ovvero per specifici ambiti (o enti) territoriali, mentre il comma 586 estende alle convenzioni e agli accordi quadro la tecnica del Sistema dinamico di acquisizione e, per restare in linea con la normativa comunitaria, introduce nella fase dell'appalto specifico il c.d. *stand still period*.

Nelle intenzioni del Ministero dell'economia e delle finanze l'intervento normativo consentirà di ampliare la quota di spesa pubblica gestita attraverso gli strumenti del Programma di razionalizzazione con effetti sui risparmi derivanti dalla riduzione dei prezzi unitari e benefici in termini di efficientamento del processo di acquisizione.

Per quanto riguarda la facoltà per Consip di attivazione di strumenti di acquisto e negoziazione anche nel settore dei lavori pubblici (ulteriori rispetto a quelli della manutenzione), verranno individuati dei possibili ambiti merceologici prioritari o specifiche iniziative di particolare interesse per le PA¹⁶ e verranno avviate interlocuzioni con le Amministrazioni competenti in materia per pianificare eventuali misure di coordinamento. Sempre secondo il Ministero, l'allargamento del perimetro d'azione ai lavori pubblici potrà produrre anche benefici in termini di trasparenza e tracciabilità dei processi di acquisto, maggiore apertura al mercato e vita complessiva.

Per quanto attiene al ricorso obbligatorio per le Amministrazioni statali, le scuole e le Agenzie fiscali agli Accordi Quadro (AQ) stipulati da Consip e allo SDA, i benefici che ne possono derivare sono riconducibili principalmente alla possibile riduzione dei prezzi unitari con riferimento agli AQ e a risparmi in termini di processo con riferimento allo SDA. Relativamente alla possibilità di stipulare convenzioni-quadro per specifiche tipologie di Amministrazioni ovvero per specifici ambiti territoriali, precisa ancora il Ministero, verranno avviate iniziative per l'individuazione di nuovi ambiti merceologici di intervento ovvero di diverse modalità di intervento in ambiti merceologici già inclusi nel Programma, al fine di ampliare "l'offerta" del Programma di razionalizzazione alle PA secondo modalità più flessibili, capaci di coniugare in un unico strumento i vantaggi propri della convenzione-quadro e della gara su delega con l'esigenza di rispondere ai fabbisogni specifici e propri soltanto di alcune Amministrazioni, mentre la possibilità di stipulare convenzioni quadro e accordi quadro come appalti specifici nell'ambito dello SDA comporterà principalmente vantaggi in termini di una semplificazione procedurale per l'aggiudicazione di convenzioni e accordi quadro di Consip e dei Soggetti Aggregatori. Le iniziative previste in relazione alla possibilità per Consip di svolgere procedure per concessioni di servizi nell'ambito del Programma (comma 587) riguardano, infine, l'individuazione di nuovi ambiti di intervento e di fabbisogni specifici per gare su delega.

In conclusione, l'intento delle norme sopra descritte è quello di estendere il Programma di razionalizzazione ad ulteriori merceologie, strategiche per contenuti e importo di spesa associata, finora escluse dall'ambito di operatività di Consip.

Al riguardo, si ritiene di poter esprimere una valutazione positiva rispetto all'allargamento dell'uso di strumenti come gli Accordi Quadro e il Sistema dinamico di acquisizione, che per la loro semplicità e velocità di conclusione dei procedimenti e soprattutto per la maggiore flessibilità e aderenza alle esigenze delle singole Amministrazioni, hanno dato nei fatti miglior prova rispetto alle tradizionali convenzioni quadro e allo stesso MePA.

¹⁶ Il Ministero sottolinea come ciò avverrà attraverso l'analisi dei modelli di intervento di Consip e eventuali adeguamenti alla piattaforma, tenendo peraltro presente che la stessa in modalità c.d. ASP – per quanto attiene agli aspetti di carattere tecnico-operativi – già consente di gestire procedure di gara per lavori e concessioni di servizi.

LE SPESE DELLO STATO

L'allargamento delle attività di Consip anche a lavori pubblici e concessioni di servizi, sembra invece avere un carattere prevalentemente esplorativo (si parla infatti della "facoltà" di Consip di avviare iniziative di approfondimento e studio). Non si può fare a meno di osservare, però, che tali ambiti di attività non solo esulano (anche formalmente) dal tradizionale perimetro dell'attività di acquisizione di beni e servizi gestito dal MEF attraverso la Consip, ma soprattutto si intersecano con competenze ben precise esercitate dal Ministero delle infrastrutture e trasporti (a livello centrale) e dai Provveditorati alle opere pubbliche (a livello territoriale), nonché dall'Agenzia del demanio, che gestiscono le attività in materia di lavori pubblici secondo una programmazione prescritta da norme specifiche¹⁷. Analoghe complessità caratterizzano del resto anche le concessioni di servizi. L'azione di Consip necessita in via preliminare di un efficace coordinamento tra il MEF, la stessa Consip e le citate Amministrazioni centrali o altri enti competenti a livello locale.

Un ulteriore elemento di riflessione, di carattere più generale, deriva dal fatto che, statisticamente, il Programma di razionalizzazione finora è riuscito a coprire molto meno della metà del volume di beni e servizi annualmente acquistati dalle Amministrazioni centrali¹⁸. Ci si chiede, quindi, se le risorse messe a disposizione della Società debbano essere impiegate per aumentare la quota di spesa trattata da Programma relativa a settori merceologici già presenti, ovvero essere dirette ad esplorare la possibilità di allargare il Programma non ad ulteriori categorie merceologiche, ma a materie del tutto nuove in settori di intervento complessi ed articolati, già presidiati da altre Amministrazioni.

Anche se ogni iniziativa diretta a ridurre gli sprechi e a rendere più efficiente la spesa pubblica deve essere positivamente apprezzata, la concreta applicazione, l'esito e le possibili criticità delle disposizioni in parola dovranno perciò essere in futuro attentamente verificati.

Occorre rammentare in proposito che la Corte, pur ravvisando la necessità di mantenere una gestione strategica unitaria del Programma di razionalizzazione degli acquisti¹⁹, si è più volte espressa in favore di una specializzazione delle centrali di committenza pubbliche, ravvisando altresì l'esigenza di un incremento e di una maggiore professionalizzazione in materia di contratti delle risorse tecniche presenti all'interno delle Amministrazioni, da accompagnare, beninteso, ad una seria e concreta riduzione del numero delle stazioni appaltanti²⁰. La normativa in questione,

¹⁷ Qualche dubbio nasce, inoltre, dall'introduzione dello *stand still period* di 35 giorni anche nella fase dell'appalto specifico. Infatti, o la nuova procedura è pienamente e legittimamente bifasica, ed allora non sarebbe necessario un ulteriore periodo di *stand still*, oppure lo SDA – che, si ricorda, nasce solo "*per acquisti di uso corrente (...) così come generalmente disponibili sul mercato*" – non potrebbe essere utilizzato nel caso di convenzioni/accordi quadro. Non è quindi da escludere che l'ampliamento dello SDA alle convenzioni possa essere considerato una deviazione dalle regole vigenti ed essere censurata in sede giurisdizionale.

¹⁸ Va, tuttavia, ricordato che la Corte, almeno per quanto riguarda le Amministrazioni centrali, negli ultimi anni non ha rilevato a consuntivo, sui capitoli di bilancio destinati all'acquisto di beni e servizi, una riduzione di spesa pari a quella preventivata. Inoltre, il costante aumento delle spese per consumi intermedi dimostra che le risorse teoricamente "risparmiate" non vanno a ridurre il disavanzo, ma vengono in realtà destinate a soddisfare ulteriori fabbisogni e ad acquisti al di fuori del sistema, più o meno giustificati.

Del resto, i dati relativi ai risparmi ottenuti/ottenibili dal Programma di razionalizzazione degli acquisti sono, come è noto, frutto rilevazioni e stime della stessa Consip e dell'ISTAT. Da oltre 15 anni, l'ISTAT, per conto del MEF, opera un raffronto fra i prezzi degli acquisti effettuati tramite gli strumenti Consip e quelli effettuati autonomamente dalle Amministrazioni evidenziando risparmi (a vantaggio delle iniziative Consip) che vanno in media dal 10 al 20 per cento. E' da precisare, peraltro, che i costi considerati non sono determinati solo dal prezzo, ma anche dai costi di processo (ivi compresi i costi del personale), dai costi di gara e dai costi da contenzioso, di cui le singole Amministrazioni non devono più farsi carico e gravano esclusivamente sulla stessa Consip.

¹⁹ La centralizzazione degli acquisti è senz'altro un valido strumento di razionalizzazione della spesa in quanto, specie nel caso di settori merceologici altamente standardizzabili, (come ad es. energia, calore, pulizia ecc. e per le grandi forniture) rende possibili rilevanti economie di scala e realizza un opportuno rafforzamento del potere contrattuale dal lato della domanda pubblica.

²⁰ Le Sezioni riunite in sede di controllo si sono già pronunciate su questi temi rilevando, nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato dello scorso anno, come la maggior parte delle Amministrazioni non sia in grado di gestire autonomamente procedure di gara ordinarie. Considerazioni non dissimili sono state riproposte dalle Sezioni riunite in sede di controllo in occasione dell'audizione al Parlamento svoltasi nell'ambito dell'"Attività conoscitiva sull'applicazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)" dove, in relazione alle criticità ricorrenti in tema di appalti pubblici si è rilevato come "*tale situazione rende indifferibile un programma di*

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

però, non sembra andare in questa direzione. Al contrario di quanto auspicato, non si è avviata una revisione organica del modello di gestione centralizzata degli acquisti, ma si è confermata l'architettura esistente²¹.

Peraltro, su un piano più strettamente operativo, va dato atto al MEF e alla Consip di essere intervenuti su alcune procedure al fine di renderle più flessibili per rispondere meglio alle esigenze della committenza e di aver proseguito negli sforzi diretti a costituire sperimentalmente un polo "internalizzato" nello stesso MEF, dedicato all'acquisto e al pagamento delle fatture relative ad energia e calore in base a quanto previsto all'art. 1, comma 415, della legge di bilancio 2017, ma l'iniziativa sembra avere una portata limitata e non ha registrato significativi progressi. Nel corso del 2019, infatti, il gruppo di lavoro MEF-Consip a ciò dedicato ha terminato lo studio di fattibilità²² per la definizione del processo e delle funzioni della sperimentazione delle attività di acquirente e pagatore unico contenente le modalità e i relativi tempi di attuazione, nonché le strutture dei Ministeri coinvolte. Tuttavia, ai fini del concreto inizio della sperimentazione risulta necessaria l'adozione di un decreto attuativo, che ne definisca le modalità e i tempi di avvio nonché le strutture ministeriali competenti, di cui fino ad oggi non si è avuta notizia.

Ciò premesso, sulla base delle notizie fornite dal Dicastero competente, nel 2019 il Programma di razionalizzazione, per quanto riguarda i Ministeri, ha fatto registrare i valori riportati nella tavola che segue, in cui viene anche operato un raffronto con i dati comunicati nei due anni precedenti.

TAVOLA 39

VALORI CONNESSI AL PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE

(in milioni)

	2017	2018	2019	Variazione % 2018 su 2017	Variazione % 2019 su 2018
Spesa presidiata Ministeri	6.788	6.859	7.366	+1,05	+ 7,39
Valore a base d'asta Ministeri	2.870	2.870	5.862	0	+104,25
Transato Ministeri (preconsuntivo)	1.688	2.291	2.990	+35,72	+30,51
Erogato Ministeri (preconsuntivo)	1.720	2.008	2.549	+16,74	+26,94
Risparmio indiretto Ministeri (atteso)	550	533	738	- 3,09	+38,46
Risparmio indiretto Ministeri (preconsuntivo)	506	605	738	+19,57	+24,95
Risparmio diretto Ministeri (preconsuntivo)	155	179	164	+15,48	- 2,47

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'economia e delle finanze

Gli elementi raccolti evidenziano dati prevalentemente positivi, alcuni dei quali in sensibile aumento rispetto al 2018. Nel dettaglio, la spesa presidiata, che lo scorso anno era aumentata solo dell'1 per cento, cresce di oltre il 7 per cento nel 2019 raggiungendo un valore di oltre 7 miliardi. Il dato, però, non appare particolarmente significativo perché l'aumento della spesa presidiata segnala un accrescimento delle voci di spesa/categorie merceologiche trattate da Consip, ma non si traduce necessariamente in un analogo aumento del numero dei contratti attivati dalle

rafforzamento, professionalizzazione e specializzazione delle risorse umane interne alle pubbliche amministrazioni che operano nel settore degli appalti, in particolare per le figure tecniche. Coerentemente a quanto detto, si richiama inoltre la necessità di procedere all'aggregazione delle stazioni appaltanti (attualmente sono oltre 32.000) e di accrescerne, oltre alla dimensione, anche la competenza tecnica, per favorire rapporti di forza paritaria tra funzionari delle stazioni appaltanti e operatori economici (...)"

²¹ Un'attenta opera di riorganizzazione delle strutture dedicate agli acquisti pubblici dovrebbe saper coniugare strategie unitarie con centrali di committenza specializzate e/o territorialmente articolate e una seria e sostanziale riduzione del numero delle stazioni appaltanti/punti ordinanti presenti all'interno delle Amministrazioni.

²² Secondo quanto riportato dal Ministero lo studio ha consentito di definire le:

- funzionalità a supporto delle attività dell'Acquirente e Pagatore Unico, coerentemente con il disegno del modello di acquisto centralizzato che sarà previsto per la fase di sperimentazione;
- funzionalità per la successiva fase a regime, in cui il MEF potrà procedere come Acquirente e Pagatore Unico anche per le altre Amministrazioni e per le suddette categorie merceologiche;
- disegno tecnologico e architettonico del sistema informativo a supporto delle attività per le quali il MEF procede come Acquirente e Pagatore Unico;
- definizione di un piano di progetto per la realizzazione delle funzioni di base da aggiungere al sistema informativo del Programma necessarie ai fini della sperimentazione e delle funzioni che saranno necessarie nella fase a regime.