

## CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

### Premessa

#### 1.

L'annuale giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e l'approvazione della contestuale Relazione al Parlamento rappresentano il momento di chiusura del sistema di controlli affidati alla Corte, i cui esiti sono istituzionalmente destinati all'organo rappresentativo.

Il giudizio di parificazione, che si estrinseca in un'apposita deliberazione, appare funzionale alla chiusura del percorso di bilancio del precedente esercizio finanziario che si conclude con la legge di approvazione del rendiconto.

La relazione al Parlamento, annessa alla predetta deliberazione, racchiude, invece, in sé tanto considerazioni sulle tendenze della spesa e delle entrate, quanto osservazioni e rilievi riguardanti sia eventuali irregolarità amministrativo-contabili che anomalie negli assetti organizzativi e nelle modalità procedurali della spesa. In linea con tali obiettivi – seguendo un percorso già avviato nei precedenti esercizi – la relazione si articola pertanto in: a) analisi delle risultanze del conto del bilancio e del conto del patrimonio, al fine di consentire la verifica, da un lato, del contributo effettivo che lo Stato fornisce alla complessiva evoluzione della finanza pubblica e, dall'altro, della correttezza della gestione e della trasparenza ed attendibilità dei dati contabili; b) verifica dei risultati della gestione contabile delle singole Amministrazioni dello Stato e dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati in relazione alle missioni e ai programmi gestiti.

Sotto tale ultimo profilo, l'analisi della gestione del bilancio dello Stato nell'ambito delle singole Amministrazioni mira a far emergere, da un lato, elementi coerenti con l'avviato, e recentemente potenziato, processo di revisione della spesa e, dall'altro, aspetti concernenti le politiche a sostegno della crescita.

Ampi risultano gli aspetti oggetto di approfondimento che spaziano dai profili organizzativi ancora aperti (gli effetti conseguenti alla rideterminazione delle piante organiche; la razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti sul territorio e la distribuzione del personale; le misure di contenimento delle spese degli organi collegiali; la rilevanza, anche finanziaria, del complesso degli Enti, Agenzie, Fondazioni, Società ed Organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica facenti capo alle Amministrazioni centrali), all'andamento delle spese di funzionamento (spese per il personale e per l'acquisto di beni e servizi), oggetto di specifiche disposizioni di contenimento, nonché all'evoluzione delle spese di investimento, maggiormente incise dalle politiche restrittive.

Anche l'analisi finanziaria e contabile – che mira ad ottenere il maggior numero di informazioni possibili dal Rendiconto dello Stato - si indirizza, in un'ottica di *spending review*, ad un più mirato scrutinio dei programmi di spesa, all'esame dell'impatto sul bilancio delle misure correttive e dell'utilizzo di strumenti di flessibilità, nonché ad alcuni aspetti significativi della gestione (residui passivi, residui perenti e reiscrizioni, eccedenze di spesa, economie ricorrenti, andamento fondi di riserva e da ripartire, contabilità speciali) con particolare attenzione alla esposizione debitoria.

## La spesa statale

### 2.

L'andamento della spesa statale, come emerge dalle risultanze del Rendiconto generale dello Stato, si discosta, alla luce delle differenze metodologiche illustrate nel volume I, dai dati esposti nei conti economici delle Amministrazioni pubbliche ai fini delle notifiche alla Commissione europea.

La spesa, nel 2013 evidenzia nel complesso, in termini di impegni, una crescita dello 0,5 per cento rispetto al 2012, mentre in termini di pagamenti si riduce di 1,7 per cento. La spesa corrente, al netto della quota per gli interessi, aumenta di 5,1 per cento se si guardano gli impegni e di 4,1, in termini di pagamenti. In tale ambito i redditi da lavoro dipendente mostrano una leggera flessione mentre i consumi intermedi risultano di nuovo in crescita. La spesa in conto capitale sale, rispetto al 2012, di circa il 56 per cento, in termini di impegni e del 28 per cento in termini di pagamenti; risultato influenzato, tuttavia, dalle spese comprese nella categoria relativa alle acquisizioni delle attività finanziarie, oggetto di un significativo incremento sia per la competenza che per i pagamenti, dovuto in gran parte alla istituzione del fondo per i pagamenti dei debiti della Pubblica amministrazione. Al netto di tali spese gli impegni evidenziano una crescita di oltre il 17 per cento, mentre i pagamenti una flessione superiore all'11 per cento.

## La spesa per il personale

### 3.

I dati sull'occupazione nelle Pubbliche amministrazioni tratti dalle più recenti pubblicazioni dell'ISTAT confermano il calo costante degli addetti, con una riduzione nel 2013 di 22.000 unità. A partire dal 2007, si evidenzia un crollo verticale dell'occupazione con circa 285.000 unità di lavoro in meno.

Si tratta di un dato confermato anche dalle rilevazioni della Ragioneria generale dello Stato: le prime anticipazioni del conto annuale 2013 evidenziano una diminuzione dello 0,4 per cento del personale appartenente ai principali comparti di contrattazione del settore pubblico.

Le analisi dell'IGOP evidenziano, inoltre, una graduale riduzione della quota del pubblico impiego sul totale della forza lavoro.

L'analisi disaggregata dei dati evidenzia come la variazione dell'occupazione non derivi dalla riduzione del personale della scuola che, viceversa, è stimato dall'IGOP in aumento dello 0,5 per cento nel 2013, quanto piuttosto da un calo dei dipendenti nel comparto sicurezza-difesa (-2 per cento nelle Forze armate e -1,2 per cento nei Corpi di Polizia).

Con riferimento alle categorie di personale ricomprese nel Rendiconto generale dello Stato (categoria I), la contrazione dell'occupazione, unita alle severe misure di blocco retributivo disposte con il decreto-legge n. 78 del 2010, più volte prorogato, hanno prodotto una ulteriore diminuzione della spesa (-0,5 per cento nel 2013) che si aggiunge a quella più robusta evidenziata nel 2012 (-1,3 per cento) e negli anni precedenti.

Le norme in materia di personale pubblico contenute nella legge di stabilità 2014 ripropongono una tipologia di interventi basata sul blocco del *turnover*, sul rinvio dei contratti e sulla riduzione delle retribuzioni più elevate, già ampiamente praticati.

Si tratta di misure severe, che hanno dato un contributo rilevante al processo di contenimento della spesa pubblica, ma che non sembrano replicabili all'infinito.

È ora necessario che a queste misure, efficaci ma transitorie, si accompagni, in un'ottica di *spending review*, la capacità di correlare le politiche di personale alla revisione dell'organizzazione delle funzioni pubbliche.

Per evitare che la riduzione nel numero dei dipendenti determini il degrado della qualità dei servizi erogati alla collettività occorre affidarsi alla effettiva attivazione di estesi meccanismi di mobilità, al concreto approntamento di moderni sistemi di incentivazione e, soprattutto,

procedere ad una nuova ridefinizione degli assetti organizzativi conseguenti alle misure di contenimento delle piante organiche disposte dal DL n. 95 del 2012.

Quanto ai primi due profili - l'ampliamento dei meccanismi di mobilità, soprattutto quella volontaria, e l'approntamento di moderni sistemi di valutazione - non può non rilevarsi che il blocco, fino al 2014, della contrattazione collettiva nazionale, già previsto nel Regolamento governativo n. 122 del 2013, pur riguardando esclusivamente la parte economica dei contratti, non ha consentito l'attuazione del d.lgs. 150 del 2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle Pubbliche amministrazioni.

La scomposizione dei dati concernenti le retribuzioni lorde in denaro conferma, infatti, anche nel 2013 la contenuta quota delle risorse destinate alla produttività ed al merito individuale; risorse spesso drenate dagli ordinari capitoli di bilancio per il finanziamento delle progressioni economiche (congelate peraltro dal 2010) o di altri emolumenti di carattere fisso e continuativo.

In vista del riavvio della contrattazione appare altresì necessaria la razionalizzazione dei comparti di contrattazione che dovrebbe consentire una maggiore armonizzazione del sistema retributivo e contrattualistico del personale pubblico, favorendo in tal modo la mobilità.

In relazione alla ridefinizione degli assetti organizzativi, si rileva che i reiterati interventi, avviati a partire dal 2008, nel privilegiare obiettivi di immediata riduzione lineare delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non dirigenziale, hanno prodotto nell'ambito delle Amministrazioni statali la soppressione del 36 per cento degli uffici dirigenziali di prima fascia, del 45 per cento di quelli di seconda ed del 34 per cento delle posizioni riguardanti il restante personale.

La Corte ha più volte sottolineato, al riguardo, come frequenti e reiterati interventi di revisione delle dotazioni organiche (quattro in cinque anni), pur nell'ottica della revisione della spesa, obbligano ad una defatigante opera di riordino degli uffici, di riaggregazione delle funzioni e di riqualificazione del personale con possibili effetti negativi sulla funzionalità delle strutture e sulla qualità dei servizi erogati.

La definizione degli organici, in termini più o meno coincidenti con il personale in servizio, elimina una evidente anomalia organizzativa, ma non esime gli enti interessati dall'obbligo di rivisitare l'organizzazione e le linee di attività, attraverso una stabile rideterminazione delle modalità dell'agire amministrativo.

Era dunque compito dei nuovi previsti regolamenti di organizzazione rivedere le dimensioni, il ruolo e le attribuzioni degli uffici, in modo tale da garantire il migliore svolgimento dei compiti assegnati, da attuare attraverso l'unificazione delle strutture logistiche e strumentali e la rivisitazione delle strutture periferiche delle Amministrazioni centrali.

Operazione, quest'ultima, che avrebbe richiesto un'attenta verifica in ordine alla ottimale allocazione delle risorse in relazione agli effettivi livelli di domanda del territorio e delle effettive funzioni ad esse affidate, anche alla luce delle difficoltà nel trasferimento di funzioni statali verso gli Enti territoriali.

## **La razionalizzazione organizzativa**

### **4.**

Molti sono stati i Ministeri che, a fronte della riduzione delle dotazioni organiche disposte dal dPCM del 22 gennaio 2013, hanno approvato o predisposto nel corso del 2013 i relativi regolamenti di organizzazione, il cui procedimento è stato nel corso del tempo semplificato (consentendo l'utilizzo dello strumento del dPCM) e il cui termine di adozione è stato più volte posticipato (15 luglio 2014).

Sono stati in particolare adottati nel 2013 i regolamenti concernenti i Ministeri dell'economia e delle finanze, delle politiche agricole, alimentari e forestali, dello sviluppo economico, della salute, delle infrastrutture e trasporti e dell'istruzione, università e ricerca, mentre risultano approvati dal Consiglio dei Ministri quelli relativi ai Ministeri del lavoro e

delle politiche sociali, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Il Ministero dell'economia e delle finanze è stato riorganizzato dal dPCM n. 67 del 27 febbraio 2013, adottato in attuazione dell'articolo 23<sup>quinquies</sup> dello decreto-legge n. 95 del 2012, mentre la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha provveduto ad effettuare corrispondenti tagli alla propria dotazione organica con il dPCM 15 giugno 2012.

Restano tuttora da definire gli organici del Ministero della giustizia, il cui regolamento non è stato ancora adottato, e dell'interno, il cui il riordino organizzativo è stato sospeso fino al mese di giugno 2014 dalla legge 119 del 2013, in attesa della ridefinizione degli assetti organizzativi relativi alle Province e dei conseguenti effetti sulla dotazione organica del personale in servizio presso le prefetture.

I regolamenti fino ad ora adottati si sono, tuttavia, spesso limitati ad introdurre disposizioni modificative dell'organizzazione del Ministero al fine di adeguare la struttura ministeriale alle dotazioni organiche (MIBACT, MAE, MIPAAF, MATTM), rinunciando ad una più profonda revisione, volta, ad esempio, a privilegiare ruoli tecnici spesso carenti nell'organico ministeriale, e rinviando ad un secondo momento l'individuazione degli uffici di livello dirigenziale.

Le più profonde innovazioni adottate dal Ministero dello sviluppo economico – che, eliminando la precedente organizzazione basata su Dipartimenti, ha previsto un'organizzazione articolata su uffici di livello dirigenziale generale coordinati da un Segretario generale – non hanno ancora trovato completa attuazione.

Anche la razionalizzazione delle strutture periferiche, pur contenuta in alcuni regolamenti, si è incentrata più sulla titolarità degli uffici, alcuni dei quali da assegnare a dirigenti di seconda fascia, che su analisi volte a consentire una idonea allocazione delle risorse in relazione ai livelli di domanda del territorio e alle effettive funzioni ad essi affidate.

In altri casi il processo di razionalizzazione è stato sospeso in considerazione della possibile inclusione all'interno del programma di lavoro previsto dal nuovo Commissario straordinario per la revisione della spesa (Ministero per lo sviluppo economico) o in mancanza di un quadro normativo certo nel quale avviare la riorganizzazione (Ministero dell'interno).

Di particolare importanza, invece, gli interventi sull'organizzazione degli uffici giudiziari disposti in attuazione della delega conferita con l'art. 1, comma 2, della legge n. 148 del 2011.

La riforma, attesa da diversi anni, ha determinato una consistente riduzione degli uffici di primo grado con un cospicuo recupero di personale di magistratura e di personale amministrativo.

Con i decreti legislativi nn. 155 e 156 del 2012, divenuti pienamente efficaci nel settembre del 2013 e recentemente modificati (d.lgs. n. 14 del 2014), è stata disegmata una nuova organizzazione dei Tribunali ordinari e degli uffici del Pubblico ministero ed è stata definita la revisione delle circoscrizioni giudiziarie – Ufficio del giudice di pace - secondo criteri oggettivi ed omogenei, i cui effetti, sotto il profilo del contenimento della spesa, potranno essere valutati nei prossimi esercizi.

Un rilievo autonomo riveste il processo di razionalizzazione del Ministero della difesa. A seguito dell'approvazione della legge delega n. 244 del 2012 e dell'emanazione dei decreti legislativi nn. 7 e 8 del 2014, è stato avviato, ed è attualmente in corso, il processo di revisione dello Strumento militare volto a delineare un dimensionamento delle Forze armate tale da consentirne la sostenibilità, nel medio-lungo periodo, in relazione alle risorse finanziarie disponibili nel quadro congiunturale internazionale. Le linee di intervento della revisione dello Strumento militare nazionale hanno riguardato principalmente la razionalizzazione delle strutture operative, logistiche, formative, territoriali e periferiche in chiave riduttiva, in modo da conseguire una contrazione complessiva degli assetti organizzativi non inferiore al 30 per cento, in un termine, peraltro, eccessivamente diluito nel tempo (sei anni). Per ciò che concerne il settore infrastrutture si segnala la prevista riduzione del numero di basi militari, caserme ed enti nel Paese e la conseguente predisposizione di un piano di dismissioni di immobili ed infrastrutture.

Tra le previsioni degne di maggior nota, nel disegno di riforma, rilevano quelle volte a ridurre le spese afferenti al settore del personale rimodulando la spesa complessiva a favore della componente dedicata agli investimenti. Ciò al fine di consentire il conseguimento dell'obiettivo di un dimensionamento dei grandi aggregati di spesa, che compongono la "funzione difesa" rispetto al totale delle disponibilità, adottato in ambito europeo e internazionale.

### **La spesa per i consumi intermedi**

#### **5.**

L'altra principale voce di spesa concernente il funzionamento delle Amministrazioni pubbliche e la produzione di servizi pubblici è rappresentata dai consumi intermedi; voce della quale una analisi dell'andamento per sottocategorie contribuisce a chiarire ulteriormente le dinamiche di crescita o di riduzione, atteso che gli effetti di contenimento, in linea con le disposizioni contenute nelle recenti manovre, sono stati in gran parte affidati alla razionalizzazione della gestione degli immobili e delle spese di locazione, alla riduzione di alcune spese di funzionamento e alla revisione degli organi non più necessari.

L'analisi condotta sugli impegni effettuati nel periodo 2010-2013 ha messo in evidenza un andamento diversificato che, in dati assoluti, segna una crescita nel 2013.

Tale incremento risente, tuttavia, delle somme destinate al pagamento dei debiti pregressi formati in esercizi precedenti e, limitatamente al 2013, degli effetti dell'accorpamento della Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, che ha determinato la contabilizzazione nel rendiconto di circa 2,6 miliardi di somme da corrispondere ai concessionari delle lotterie a titolo di aggio.

Al netto delle somme relative ai debiti pregressi e agli aggi, l'andamento delle spese per i consumi intermedi mostra una contenuta riduzione rispetto al precedente esercizio (-4 per cento).

Hanno contribuito, almeno in parte, alla tenuta delle spese, anche le specifiche disposizioni di contenimento di cui all'art. 6 del citato decreto-legge n. 78 del 2010, concernente misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

E' il caso delle spese per manutenzione ordinaria e riparazioni (-6,8 per cento rispetto al 2012), delle spese di rappresentanza (-17,2 per cento), delle spese per il pagamento di compensi per commissioni, comitati e consigli (-54,8 per cento, ascrivibile tuttavia anche alla nuova classificazione di alcune spese nella categoria trasferimenti correnti alle imprese), delle spese per studi e consulenze (-4 per cento) e delle spese per indennità di missione (-10,6 per cento).

Pur trattandosi di voci di spesa oggetto, fin dal 2008, di specifiche disposizioni di contenimento (più volte reiterate nelle successive manovre finanziarie), il loro ammontare appare, tuttavia, ancora consistente per effetto, da un lato, del frequente ricorso, per la voce studi e consulenze, a società ed Enti controllati e vigilati, e dall'altro, delle ampie deroghe consentite dalle disposizioni di legge e della presenza spesso di capitoli promiscui, che rendono difficile enucleare le spese soggette a vincoli.

Considerazioni analoghe meritano le spese per la formazione (rispettivamente 155 e 161 milioni negli ultimi due esercizi), che consentono ulteriori margini contenimento, soprattutto attraverso la razionalizzazione delle strutture.

Diverso è il risultato ove si guardi alle spese per l'acquisto di beni di consumo e alle spese per le utenze, nonché alle spese per noleggi, locazioni e *leasing* operativo.

Le spese per l'acquisto di beni di consumo, pur in flessione, continuano infatti a registrare il formarsi di debiti fuori bilancio (130 milioni nel 2011, 878 milioni nel 2012 e 20 milioni nel 2013), indice, come riferito dalle Amministrazioni, di stanziamenti spesso sottostimati in conseguenza dei profondi tagli operati della manovre finanziarie. Anche le spese per le utenze e le spese postali, che si riferiscono generalmente ad impegni pluriennali non facilmente

comprimibili, segnano un *trend* ancora crescente nel periodo considerato, registrando il pagamento di debiti pregressi nell'ultimo esercizio.

Anche l'andamento delle spese per noleggi, locazioni e *leasing* non evidenzia una significativa flessione nel periodo considerato (799 milioni impegnati nel 2013) pur essendo molte le Amministrazioni che, sia in sede di piano triennale di razionalizzazione delle spese di funzionamento (art. 16 del DL 98/2011), che in sede di prime analisi effettuate ai sensi della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 aprile 2012, hanno proposto e talvolta avviato progetti concernenti la ricognizione degli immobili in uso, la riduzione delle spese per le locazioni e l'ottimizzazione degli spazi necessari alle attività istituzionali.

Si tratta peraltro di misure di non immediata attuazione, in quanto presuppongono profonde riorganizzazioni degli uffici e del personale soprattutto delle sedi periferiche, di più difficile attuazione, nonché onerosi progetti per il rilascio delle sedi in affitto a favore di immobili di proprietà pubblica bisognosi, spesso, di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Contribuirebbe al processo di razionalizzazione anche una semplificazione della relativa normativa stratificatasi nel tempo, non sempre coerente con le politiche di contenimento delle spese e, comunque, di complessa applicazione.

Sempre in tema di consumi intermedi, va infine sottolineata l'ampiezza della voce di spesa destinata ad "altri servizi" (2.964 milioni in termini di impegno nel 2013), diversi da quelli riconducibili alle mere spese di funzionamento, che attengono ai compiti istituzionali e all'organizzazione delle stesse amministrazioni (vi rientrano ad es. le spese imputate al Ministero per l'interno per esigenze connesse ai servizi elettorali e le spese di giustizia o per intercettazioni telefoniche del Ministero della giustizia). Il contenimento di tali spese, in un'ottica di *spending review*, richiede un'attenta analisi su cui parametrare l'entità delle riduzioni, soprattutto se queste devono essere realizzate "con invarianza dei servizi ai cittadini", come peraltro dimostra la nuova crescita della esposizione debitoria maturata nel 2012.

### **L'andamento dei debiti fuori bilancio**

#### **6.**

Come già accennato, una valutazione più consapevole dell'andamento delle spese per i consumi intermedi non può non considerare l'ammontare dei debiti pregressi agli esercizi di competenza che, lungi dall'esaurirsi, segna un nuovo consolidamento nel 2012 e sembra confermare il *trend* anche nel 2013.

Si tratta di debiti che, al momento della loro formazione, non hanno evidenza contabile nel bilancio dello Stato, non sono rilevati nelle statistiche sul debito pubblico e non vengono presi in conto nella programmazione finanziaria.

Tale fenomeno, oltre ai riflessi finanziari che determina sugli esercizi successivi, non consente di valutare l'efficacia dei provvedimenti di contenimento della spesa in quanto le nuove posizioni debitorie sono suscettibili di compensare, almeno in parte, i risparmi conseguiti nominalmente attraverso la riduzione degli stanziamenti e la fissazione di tetti per alcune voci di spesa di particolare rilievo per il legislatore.

Nell'ambito degli interventi volti all'eliminazione delle situazioni debitorie a carico della Pubblica amministrazione, sono stati emanati il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 e il decreto-legge n. 102 del 2013, contenenti misure tese all'estinzione dei debiti della Pubblica amministrazione contratti per obbligazioni giuridicamente perfezionate relative a somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali maturati alla data del 31 dicembre 2012.

La ricognizione effettuata da tutte le Amministrazioni centrali ha evidenziato, nel complesso, un'esposizione debitoria, accertata al termine del 2012 pari a 680,7 milioni, a fronte dei quali il Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto n. 40124 del 15 maggio 2013, ha disposto il rifinanziamento del c.d. Fondo per i debiti pregressi, istituito dall'art. 2 della legge n.

191 del 2009, per complessivi 500 milioni di euro, ed ha attribuito risorse per 500 milioni (di cui 342 impegnati a favore dei consumi intermedi e 111,5 a favore degli investimenti fissi lordi) concentrati, al pari del precedente esercizio, nei Ministeri dell'interno e della giustizia.

Le posizioni debitorie ripianate dallo Stato e discendenti da una situazione di insufficienti stanziamenti di bilancio, sono riferite all'esercizio finanziario 2012 e, malgrado il consistente ricorso a strumenti di flessibilità gestionale, sono da ricondursi, in maniera significativa, nell'alveo generale delle c.d. "spese ineludibili".

Tali spese rappresentano in alcune Amministrazioni la parte più significativa delle criticità riscontrate, in particolare nei Ministeri dell'economia e delle finanze, della difesa, dei beni e per le attività culturali e del turismo, dello sviluppo economico e dell'istruzione, dell'università e della ricerca (nel cui ambito si segnala anche l'esposizione debitoria di una quota delle istituzioni scolastiche che, pur se in flessione, è comunque destinata a riflettersi sulla dimensione del finanziamento della spesa per l'istruzione scolastica).

Di rilievo appare la situazione del Ministero dell'interno ove si registra un costante incremento della esposizione debitoria per spese di funzionamento solo in parte coperta con le risorse del Fondo per il pagamento dei debiti pregressi e con l'approvazione del piano di rientro.

In altri Ministeri, invece, più ampia appare la quota ascrivibile a spese diverse da quelle di funzionamento; spese non sempre rientranti tra quelle finanziate dallo Stato e quindi coperte attraverso la predisposizione dei piani di rientro e che, dalle rilevazioni effettuate ai sensi del DL 35 del 2013, ammontano a oltre 180 milioni, concentrati nell'ambito dei Ministeri dell'interno, della giustizia, delle infrastrutture e trasporti e per i beni e le attività culturali e del turismo.

Di rilievo appaiono, in particolare, i debiti del Ministero della giustizia (in cui le posizioni debitorie riguardano prevalentemente gli indennizzi da corrispondere ai sensi della legge "Pinto", le spese di giustizia, le spese riconducibili alla Amministrazione penitenziaria e le spese per intercettazioni telefoniche), i debiti del Ministero per le politiche agricole (ascrivibili quasi per intero all'attività della soppressa Agenzia per lo sviluppo del settore ippico - ASSI in relazione a residui passivi che non sono confluiti nel bilancio del Ministero); i debiti del Ministero per l'ambiente (concentrati nelle spese concernenti l'esecuzione di convenzioni internazionali in materia ambientale e per la conservazione dell'assetto idrogeologico, nelle restituzioni di somme alle Amministrazioni di appartenenza per il personale comandato che presta servizio presso il Ministero e nei rimborsi per il funzionamento del Comando Carabinieri per la tutela dell'ambiente), i debiti del Ministero dell'interno (tra cui la spesa sanitaria per gli stranieri non regolari che necessitano di cure urgenti) e i debiti, infine, del Ministero della salute (ove rilevante si presenta la quota relativa alle spese per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica e ai trasferimenti da destinare all'AIFA).

Appare pertanto necessario, prima ancora di prospettare nuovi tagli ai consumi intermedi, sostenere l'avvio di misure volte a realizzare da parte delle amministrazioni una reale programmazione finanziaria, sia attraverso l'utilizzo delle potenzialità che consentono la flessibilità di bilancio a favore delle spese effettivamente ineludibili, sia attraverso una maggiore responsabilizzazione nella formulazione delle previsioni relative a quelle tipologie di spese che più di altre presentano debiti fuori bilancio, in modo da limitare la formazione di nuovi debiti ed individuare una base certa sulla quale programmare efficaci interventi di razionalizzazione.

## **La spesa in conto capitale**

### **7.**

Nel Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica si dà ampio conto della prosecuzione del percorso, fortemente discendente, della spesa produttiva, in termini di contabilità nazionale. Il conto consolidato delle Amministrazioni Centrali rilevato da ISTAT a marzo 2014 quantifica, in valore assoluto, la spesa in conto capitale 2013 in poco più di 22,5

miliardi, con un decremento del 19,2 per cento rispetto al valore 2012 di 27,9 miliardi. Gli investimenti fissi lordi mostrano una riduzione di 980 milioni: rispetto alla previsione DEF 2013, la riduzione è di 2,5 miliardi, pari al 38,8 per cento. I contributi agli investimenti diminuiscono in una percentuale ancora più accentuata: 30,7 per cento agli investimenti esterni e 9,4 per cento a Enti pubblici. Su tali valori hanno inciso i minori esborsi alle società Ferrovie dello Stato e ANAS, a causa della mancata sottoscrizione dei relativi contratti di programma, parte investimenti, ed alle Regioni e Province autonome, alle quali sono stati trasferiti 1,4 miliardi di euro per pagamento debiti arretrati e che hanno utilizzato solo in minima parte le assegnazioni per la realizzazione di interventi ricompresi nelle intese istituzionali di programma.

Con riferimento al Rendiconto dello Stato, l'andamento è diverso, registrandosi nella categoria degli investimenti fissi lordi, anche la spesa per armamenti militari e per la ricerca (che nel consolidato nazionale è, invece, registrata tra i consumi intermedi). Il bilancio dello Stato, infatti, evidenzia un incremento rispetto al 2012 del 30 per cento, con riguardo agli stanziamenti definitivi, e del 35 per cento, con riguardo agli impegni. In realtà, il quadro torna ad essere preoccupante ove si consideri la voce dei pagamenti complessivi, che rispetto al 2012 si riducono del 2,5 per cento.

Anche la complessiva spesa in conto capitale dello Stato è in aumento (del 52 per cento in termini di stanziamenti definitivi, del 44 per cento in termini di impegni e del 27,8 in termini di pagamenti complessivi), ma il dato è fortemente inciso dalle risorse destinate al pagamento dei debiti arretrati, da quelle destinate a partecipazione a banche, fondi, e organismi internazionali e da quelle destinate alla contribuzione per la sottoscrizione al capitale del Meccanismo Europeo di Stabilità, che, complessivamente, hanno determinato un'integrazione di risorse in corso d'anno di circa 24 miliardi. Al netto di tali voci i pagamenti si riducono di oltre l'11 per cento.

La flessione dei pagamenti deve inoltre ricondursi, almeno in parte, alla possibilità di utilizzare gli stanziamenti di spese in conto capitale per fronteggiare sopravvenute esigenze di flessibilità o crisi di liquidità. Un'analisi effettuata nell'ambito del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, e confermata dai risultati del rendiconto, evidenzia una maggiore stabilità degli stanziamenti e di capacità di spesa per gli investimenti in ambito militare, maggiormente condizionati da impegni internazionali, mentre più consistente risulta il trasferimento di risorse da capitoli in conto capitale a capitoli di parte corrente nel Ministero delle infrastrutture e trasporti (in particolare nell'ambito del sostegno all'auto trasporto e dei contributi in conto impianti). Contribuisce a tale ultimo fenomeno un'eccessiva permanenza in bilancio degli stanziamenti di risorse che solo in minima parte vengono utilizzate in conto competenza determinando una scarsa elasticità della spesa e un incremento eccessivo di residui passivi.

### **I residui passivi e i residui perenti**

#### **8.**

Un'approfondita analisi dell'andamento dei residui passivi e quella, più problematica, della perenzione degli stessi, appare rilevante in un'ottica di revisione della spesa, al fine di segnalare debolezze nella programmazione e criticità nella gestione, ovvero rilevare l'esistenza di potenziali margini di razionalizzazione delle risorse impegnate.

L'ammontare complessivo dei residui finali accertati al termine del 2013 è pari a 84,2 miliardi, superiore al valore del 2012 (74 miliardi), ma nettamente inferiore ai precedenti esercizi (93 miliardi nel 2011 e 108 miliardi nel 2010).

Tale andamento si riconduce, da un lato, alla modifica dei termini di conservazione dei residui in bilancio (art. 10, commi 8-10 del decreto-legge n. 98 del 2011) e, dall'altro, alla possibilità di prorogare di un ulteriore anno i termini di conservazione dei residui passivi delle spese in conto capitale (art. 30 legge 196 del 2009 e art. 1, comma 20<sup>sexies</sup> del DL n. 126 del 2013). Ulteriore deroga è inoltre consentita in ordine alle autorizzazioni di spese pluriennali i cui stanziamenti, totalmente non impegnati alla chiusura dell'esercizio, possono essere reiscritti, con legge di bilancio, dopo l'anno terminale (art. 6, comma 15 del DL 95 del 2012).

La ripartizione per categoria economica evidenzia una crescita più contenuta dei residui nell'ambito della spesa corrente (+10,8 per cento) rispetto alla spesa in conto capitale (+19,5 per cento).

Nell'ambito delle spese correnti, significativo appare il dato relativo alle spese di funzionamento che registrano una sostanziale stabilità nella voce relativa ai redditi da lavoro dipendente (1,9 miliardi a fronte dei precedenti 2,1 miliardi, concentrati nei Ministeri ove più ampia è la consistenza del personale, come l'istruzione, l'interno e la difesa) e una nuova e consistente crescita nella voce consumi intermedi (3,3 miliardi a fronte dei precedenti 2,6 miliardi) concentrati nel Ministero dell'economia e delle finanze, della giustizia e della difesa; ministeri ove maggiore si è rilevato il fenomeno dei debiti fuori bilancio.

Sempre nell'ambito delle spese correnti, la quota più consistente è assorbita dai residui sui trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche, anch'essi in crescita nel 2013, ascrivibili ai ritardi nella ripartizione dei finanziamenti in relazione alla complessità delle procedure decisionali che richiedono spesso la concertazione con una pluralità di soggetti istituzionali.

Rilevante appare l'ammontare nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze cui segue per consistenza il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Quanto invece ai residui in conto capitale, cospicuo appare l'ammontare registrato nell'ambito degli investimenti fissi lordi (concentrati in particolare nei Ministeri della difesa e delle infrastrutture e trasporti), nella categoria dei contributi agli investimenti (concentrati nei Ministeri dell'economia e delle finanze, del lavoro, delle infrastrutture e trasporti e dell'istruzione, università e ricerca) e dei contributi alle imprese (in particolare nel Ministero dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico).

Rilevante appare inoltre l'ammontare dei residui concernenti gli altri trasferimenti in conto capitale (+44 per cento rispetto al 2012), ascrivibile in particolare al Ministero dello sviluppo economico (riferiti in gran parte alla gestione del Fondo sviluppo e coesione), delle infrastrutture e dei trasporti e dell'istruzione, università e ricerca (ove spicca la quota di somme derivanti da iscrizioni per pagamento dei residui perenti, solo in parte utilizzate).

Una specifica attenzione merita l'andamento dei residui perenti, il cui ammontare risente, oltre che delle modifiche legislative introdotte dal decreto-legge n. 98 del 2011, delle disposizioni del decreto-legge n. 1 del 2012 e del decreto-legge n. 95 del 2012, che hanno previsto una serie di misure per migliorare la tempestività dei pagamenti e accelerare l'estinzione dei debiti delle amministrazioni statali.

Di rilievo risulta, inoltre, l'avviato monitoraggio dello *stock* delle partite andate in perenzione (circolare del Mef n. 6 del 2012) al fine di individuare la consistenza della esposizione debitoria delle Pubbliche amministrazioni, eliminando, peraltro, quelle non più dovute in quanto non supportate da una persistente situazione giuridica attiva.

I dati finanziari evidenziano, anche nel 2013, un rilevante ammontare di residui perenti (11,7 miliardi) nettamente inferiore, tuttavia, alle perenzioni registrate nel precedente esercizio (21,3 miliardi).

L'analisi economica registra, in primo luogo, una crescita consistente dei residui passivi perenti di parte corrente - cui risulta spesso sottesa una obbligazione verso terzi - che si attestano a 9,5 miliardi (in netto calo rispetto alla crescita eccezionale del 2012 pari a oltre 15,9 miliardi), concentrati nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Significativa appare la flessione delle nuove perenzioni concernenti i redditi da lavoro dipendente (14,2 milioni a fronte dei 232,2 milioni del 2012) e i consumi intermedi (220,8 milioni rispetto ai 376 milioni del 2012).

Particolarmente elevato si presenta, inoltre, il dato concernente i trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche che contribuisce, con oltre 8,5 miliardi (13,9 miliardi nel 2012), alla forte crescita delle perenzioni di parte corrente, concentrate essenzialmente nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Nettamente inferiore si presenta, invece, il flusso delle somme in perenzione di parte capitale (2,2 miliardi a fronte dei 5,3 miliardi del 2012) - più della metà relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – il cui valore, pur indicando una sofferenza del sistema gestionale e contabile, si riconduce in gran parte ai programmi pluriennali di investimento e ricerca che richiedono tempi lunghi di realizzazione.

Le consistenze finali dei residui perenti iscritti nel Conto del patrimonio ammontano a 55 miliardi per la parte corrente (57 per cento del totale), ascrivibili in particolare ai trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche, e a 41,7 miliardi di parte capitale, concentrati nell'ambito dei contributi agli investimenti alle Amministrazioni pubbliche.

La contenuta crescita dello *stock* registrato nel conto del patrimonio (96,7 miliardi nel 2013 a fronte dei 95,4 miliardi nel 2012) risente, oltre che dell'aumento delle riassegnazioni in bilancio effettuate nel 2013, anche dell'ammontare delle estinzioni conseguenti a somme andate in prescrizione o in economia, a seguito della revisione effettuata in attuazione della citata circolare n. 6/2012 della RGS.

Con riferimento alle riassegnazioni, risultano, infatti, assentite reiscrizioni per circa 5,4 miliardi (4,5 miliardi nel 2012), destinate in gran parte (3,4 miliardi) alle partite relative alle spese in conto capitale, cui hanno fatto seguito pagamenti per 2,7 miliardi.

Crescono, ma in misura nettamente inferiore rispetto al 2012, anche le somme che riducono le poste patrimoniali per prescrizioni ed economie, pari a circa 5 miliardi (oltre 16,1 miliardi del 2012), due terzi dei quali riferiti a partite correnti e concentrate nei Ministeri dell'economia e delle finanze (trasferimenti a pubbliche amministrazioni e a imprese, poste correttive e contributi per investimenti alle PA) e del lavoro e delle politiche sociali (residui verso l'INPS).

### **La spending review**

9.

Il recente decreto-legge n. 69 del 2013 (c.d. "decreto del fare"), nel rinviare i termini relativi ad alcuni adempimenti previsti nel decreto-legge 95 del 2012, reca una nuova disciplina dell'attività volta alla razionalizzazione della spesa pubblica, che sostituisce - semplificandola e rifondendola in un unico articolo - quella attualmente disposta dagli articoli da 1 a 6 del decreto-legge n. 52 del 2012. La nuova disciplina, tra l'altro, conferma gli organi cui è affidata l'attività in esame: il Comitato interministeriale (nel quale peraltro, rispetto alla attuale composizione, viene inserito anche il Ministro dell'interno) ed il Commissario straordinario, la cui durata, prevista in un anno dalla disciplina vigente, viene ora estesa a tre anni.

Il Commissario straordinario ha presentato alle Camere, nel novembre 2013, il programma di lavoro per la revisione della spesa pubblica con l'obiettivo di coinvolgere nelle attività le amministrazioni pubbliche e le società controllate e istituzionalizzare il processo avviato, in modo che diventi parte integrante della procedura di preparazione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche.

Di particolare rilievo appaiono gli obiettivi quantitativi e qualitativi, nonché la possibile destinazione delle risorse liberate.

Sotto il profilo quantitativo, decisamente impegnativo si presenta, rispetto alle stime originarie, il contributo chiesto nei prossimi esercizi alle misure di riduzione della spesa (il Documento di economia e finanza 2014 prevede minori spese per circa 4,5 miliardi nell'anno in corso, fino a 17 per il 2015 e a 32 per il 2016).

Condivisibili appaiono, peraltro, gli obiettivi qualitativi che, accanto ai guadagni di efficienza (riduzione degli sprechi), intendono affrontare la questione del perimetro dell'intervento pubblico e, cioè, l'individuazione di programmi di spesa a bassa priorità, i cui benefici non giustificano il costo per il contribuente o, viceversa, i programmi di rilievo strategico che necessitano di maggiori risorse.