

## LE SPESE DELLO STATO

*La spesa diretta dello Stato*

In questo ultimo paragrafo l'analisi si concentra sull'attività direttamente svolta dalle strutture centrali, al netto pertanto delle somme trasferite ad altre Amministrazioni pubbliche. Il complesso sistema di relazioni che lega i diversi livelli di governo e le scelte assunte in termini organizzativi rendono, spesso, difficile distinguere quanto della spesa complessiva è riconducibile alla diretta responsabilità dello Stato e come il processo di decentramento di compiti e funzioni e il crescente ruolo di coordinamento svolto dalle strutture centrali si siano riflessi sulla dinamica della spesa.

L'obiettivo che ci si è posto è quindi quello di evidenziare le modifiche intervenute a partire dal 2009 nella dinamica e nella composizione della spesa per politiche pubbliche e per missioni direttamente gestita dallo Stato. Si tratta di un'area di spesa limitata: nel 2009 gli stanziamenti definitivi per spesa finale al netto degli interessi erano pari a 178 miliardi (il dato è sempre al netto di Poste correttive e Acquisizione di attività finanziarie); tale somma scende nel 2015 a 161 miliardi.

Alcuni dati complessivi consentono di dar conto del rilievo della politica di contenimento avviata negli anni della crisi:

- la spesa finale primaria si riduce nel periodo di poco meno del 10 per cento in termini di stanziamenti, del 5,9 in impegni totali e del 5,2 in pagamenti; anche in rapporto al prodotto la riduzione delle risorse è di rilievo: dall'11,3 per cento al 9,9;
- un risultato su cui ha contato la forte flessione della spesa in conto capitale, ridottasi del 40 per cento in termini di stanziamenti, di circa il 34 in impegni e del 31 per cento in pagamenti; nel 2015 il peso delle risorse in conto capitale dello Stato era pari al 1,2 per cento del prodotto, dimezzato rispetto agli importi di inizio periodo;
- un andamento che è, tuttavia, accompagnato anche dalla sostanziale invarianza in termini nominali della spesa corrente primaria (gli impegni totali aumentano solo di un decimo di punto); ne deriva una riduzione anche se lieve (3 decimi di punto) dell'incidenza della spesa sul Pil.

TAVOLA 25  
(in milioni)

Voci	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2009	2015	Var.%	2009	2015	Var.%
Spesa corrente	219.351,6	228.081,7	4,0	225.289,6	222.815,8	-1,1
Spesa corrente primaria	138.031,5	140.672,0	1,9	146.249,2	141.958,4	-2,9
Spesa in conto capitale	23.748,2	18.452,3	-22,3	32.270,5	19.352,2	-40,0
Spesa finale	243.099,8	246.533,9	1,4	257.560,0	242.168,0	-6,0
Spesa finale primaria	161.779,7	159.124,3	-1,6	178.519,6	161.310,6	-9,6
In percentuale del Pil	Stanziamenti iniziali			Stanziamenti definitivi		
	2009	2015	Var.	2009	2015	Var.
Spesa corrente	13,9	13,9	0,0	14,3	13,6	-0,7
Spesa corrente primaria	8,8	8,6	-2,2	9,3	8,7	-0,6
Spesa in conto capitale	1,5	1,1	-0,4	2,1	1,2	-0,9
Spesa finale	15,5	15,1	-0,4	16,4	14,8	-1,6
Spesa finale primaria	10,3	9,7	-0,6	11,3	9,9	-1,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

## I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 26  
(in milioni)

Voci	Impegni sulla competenza			Impegni totali		
	2009	2015	Var.%	2009	2015	Var.%
Spesa corrente	208.281,2	210.435,3	1,0	210.124,8	211.527,6	0,7
Spesa corrente primaria	135.046,4	135.912,5	0,6	136.893,1	137.004,5	0,1
Spesa in conto capitale	24.752,7	17.023,5	-31,2	29.240,2	19.322,2	-33,9
Spesa finale	233.034,0	227.458,8	-2,4	239.365,0	230.849,8	-3,6
Spesa finale primaria	159.799,1	152.936,0	-4,3	166.133,3	156.326,7	-5,9
in percentuale del Pil	Impegni sulla competenza			Impegni totali		
	2009	2015	Var.	2009	2015	Var.
Spesa corrente	13,2	12,9	-0,4	13,4	12,9	-0,4
Spesa corrente primaria	8,6	8,3	-0,3	8,7	8,4	-0,3
Spesa in conto capitale	1,6	1,0	-0,5	1,9	1,2	-0,7
Spesa finale	14,8	13,9	-0,9	15,2	14,1	-1,1
Spesa finale primaria	10,2	9,3	-0,8	10,6	9,6	-1,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 27  
(in milioni)

Voci	Pagamenti su competenza			Pagamenti totali		
	2009	2015	Var.%	2009	2015	Var.%
Spesa corrente	201.798,9	204.184,6	1,2	208.506,9	210.025,4	0,7
Spesa corrente primaria	128.816,3	129.848,7	0,8	135.327,8	135.462,6	0,1
Spesa in conto capitale	15.739,6	11.827,1	-24,9	28.110,9	19.406,3	-31,0
Spesa finale	217.538,5	216.011,7	-0,7	236.617,8	229.431,7	-3,0
Spesa finale primaria	144.555,9	141.675,8	-2,0	163.438,7	154.868,9	-5,2
in percentuale del Pil	Pagamenti su competenza			Pagamenti totali		
	2009	2015	Var.	2009	2015	Var.
Spesa corrente	12,8	12,5	-0,4	13,3	12,8	-0,4
Spesa corrente primaria	8,2	7,9	-0,3	8,6	8,3	-0,3
Spesa in conto capitale	1,0	0,7	-0,3	1,8	1,2	-0,6
Spesa finale	13,8	13,2	-0,6	15,0	14,0	-1,0
Spesa finale primaria	9,2	8,7	-0,5	10,4	9,5	-0,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Una lettura per politiche pubbliche e per missioni consente poi di delineare il quadro delle attività direttamente gestite dallo Stato.

Le "Politiche istituzionali" rappresentano, naturalmente, la quota maggiore (oltre il 42 per cento). Alla "Difesa e sicurezza del territorio" vanno oltre il 12 per cento delle risorse, cui devono aggiungersi quelle per la "Giustizia" e l'"Ordine pubblico e sicurezza" (rispettivamente, il 7,1 e il 5,1 per cento del totale).

Oltre il 37 per cento va alle "Politiche sociali". All'"Istruzione scolastica" oltre il 26 per cento delle risorse mentre alla "Previdenza" (che è in gran parte gestita al di fuori del bilancio) va circa l'8 per cento.

Marginali le altre missioni, essendo la loro gestione affidata per la quasi totalità o agli Enti previdenziali o a quelli territoriali (ci si riferisce all'assistenza "Diritti sociali", "Politiche sociali e famiglie" e alla "Tutela della salute")

Pressoché lo stesso peso hanno le "Politiche finanziarie" e quelle "Infrastrutturali" (rispettivamente il 7,8 e il 7,1 per cento). Nelle prime di rilievo la missione "Politiche economiche finanziarie e di bilancio" la cui spesa è costituita in prevalenza da oneri per il personale e consumi intermedi (circa 6 degli 8 miliardi di spesa così classificati).

Nella seconda sono le missioni "Diritti alla mobilità..." e "Infrastrutture pubbliche e logistica" ad assorbire le risorse maggiori; esse sono destinate, nel primo caso in prevalenza a trasferimenti e contributi alle imprese; nel secondo, oltre ad investimenti in comparti specifici (di particolare rilievo quelli per l'edilizia sanitaria) anche alcuni interventi settoriali (di rilievo gli importi per il miglioramento della rete idrica cui sono destinati stanziamenti per oltre 1,5 miliardi).

## LE SPESE DELLO STATO

Infine, il 6 per cento è destinato a “Politiche per lo sviluppo e l’innovazione” di cui oltre due terzi (4,6 punti percentuali) sono relativi alla missione “Competitività e sviluppo delle imprese”. Si tratta in prevalenza di trasferimenti alle imprese di parte corrente (2,4 miliardi, di cui 2,2 costituiti dal credito di imposta destinato al settore bancario) e in conto capitale (4,8 miliardi). Questi ultimi sono destinati ad alimentare un sistema di intervento a sostegno dei settori produttivi, notevolmente ridimensionato in termini quantitativi negli ultimi anni (di particolare rilievo tra di essi i circa 2 miliardi destinati al settore aeronautico e all’acquisizione di unità navali).

Nei sei anni trascorsi dall’inizio della crisi limitate sono state le variazioni nella composizione degli interventi. Alla flessione delle risorse relative alle “Politiche finanziarie” (-16 per cento in termini di impegni totali) e “Istituzionali” (-7,8 per cento), oltre che per quelle “Infrastrutturali” (-25,3 per cento), ha corrisposto una crescita sia di quelle per le “Politiche sociali” che degli “Interventi per la crescita”.

TAVOLA 28  
(in milioni)

Spesa finale primaria al netto dei trasferimenti alle AAPP	Stanzamenti definitivi			comp.% 2015	Impegni totali			comp.% 2015	Pagamenti totali			comp.% 2015
	2009	2015	var. %		2009	2015	var. %		2009	2015	var. %	
<b>Politiche economico finanziarie</b>	<b>19.170</b>	<b>12.660</b>	<b>-34,0</b>	<b>7,8</b>	<b>11.106</b>	<b>9.332</b>	<b>-16,0</b>	<b>6,0</b>	<b>10.181</b>	<b>8.629</b>	<b>-15,2</b>	<b>5,6</b>
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	10.461	8.472	-19,0	5,3	9.529	8.218	-13,8	5,3	8.814	7.515	-14,7	4,9
033.Fondi da ripartire	7.836	3.386	-56,8	2,1	737	485	-34,2	0,3	147	485	230,2	0,3
034.Debito pubblico	873	802	-8,2	0,5	840	629	-25,1	0,4	1.220	630	-48,4	0,4
<b>Politiche istituzionali</b>	<b>75.011</b>	<b>68.432</b>	<b>-8,8</b>	<b>42,4</b>	<b>72.601</b>	<b>66.932</b>	<b>-7,8</b>	<b>42,8</b>	<b>73.466</b>	<b>66.621</b>	<b>-9,3</b>	<b>43,0</b>
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	268	41	-84,8	0,0	268	41	-84,8	0,0	268	41	-84,8	0,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	580	592	2,0	0,4	592	574	-3,1	0,4	598	566	-5,2	0,4
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	1.292	208	-83,9	0,1	1.298	267	-79,5	0,2	1.992	193	-90,3	0,1
004.L'Italia in Europa e nel mondo	20.104	20.448	1,7	12,7	18.587	19.236	3,5	12,3	18.472	19.259	4,3	12,4
005.Difesa e sicurezza del territorio	22.714	20.317	-10,6	12,6	22.786	20.253	-11,1	13,0	22.042	20.514	-6,9	13,2
006.Giustizia	8.207	8.183	-0,3	5,1	7.839	8.116	3,5	5,2	7.715	7.705	-0,1	5,0
007.Ordine pubblico e sicurezza	12.118	11.375	-6,1	7,1	11.764	11.317	-3,8	7,2	11.918	11.145	-6,5	7,2
008.Soccorso civile	5.306	3.519	-33,7	2,2	5.283	3.430	-35,1	2,2	5.961	3.391	-43,1	2,2
027.Immigrazione, accoglienza e garanzie dei diritti	1.588	2.269	42,9	1,4	1.521	2.301	51,2	1,5	1.505	2.375	57,8	1,5
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.832	1.481	-47,7	0,9	2.662	1.398	-47,5	0,9	2.994	1.432	-52,2	0,9
<b>Politiche per lo sviluppo e l'innovazione</b>	<b>9.692</b>	<b>9.834</b>	<b>1,5</b>	<b>6,1</b>	<b>9.029</b>	<b>10.295</b>	<b>14,0</b>	<b>6,6</b>	<b>8.397</b>	<b>10.533</b>	<b>25,4</b>	<b>6,8</b>
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	660	629	-4,7	0,4	699	643	-8,1	0,4	677	605	-10,6	0,4
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	19	404	ns	0,3	18	366	ns	0,2	15	310	ns	0,2
011.Competitività e sviluppo delle imprese	6.472	7.417	14,6	4,6	5.425	7.328	35,1	4,7	5.639	7.171	27,2	4,6
012.Regolazione dei mercati	47	14	-70,1	0,0	47	13	-71,3	0,0	39	14	-65,0	0,0
015.Comunicazioni	1.007	916	-9,1	0,6	1.249	1.448	16,0	0,9	736	1.953	165,2	1,3
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	47	19	-59,3	0,0	47	19	-60,3	0,0	51	23	-54,2	0,0
017.Ricerca e innovazione	1.310	431	-67,1	0,3	1.379	474	-65,7	0,3	830	453	-45,5	0,3
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	130	0	-100,0	0,0	165	0	-100,0	0,0	410	0	-100,0	0,0
031.Turismo	0	5	ns	0,0	0	5	ns	0,0	0	5	ns	0,0
<b>Politiche sociali</b>	<b>59.919</b>	<b>58.943</b>	<b>-1,6</b>	<b>36,5</b>	<b>58.889</b>	<b>58.927</b>	<b>0,1</b>	<b>37,7</b>	<b>58.592</b>	<b>57.831</b>	<b>-1,3</b>	<b>37,3</b>
020.Tutela della salute	1.051	970	-7,7	0,6	1.041	955	-8,2	0,6	682	834	22,2	0,5
022.Istruzione scolastica	45.906	42.654	-7,1	26,4	44.784	42.625	-4,8	27,3	44.946	42.388	-5,7	27,4
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	513	538	4,9	0,3	503	532	5,7	0,3	528	556	5,3	0,4
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	2.052	1.591	-22,5	1,0	2.213	1.674	-24,4	1,1	1.936	1.642	-15,2	1,1
025.Politiche previdenziali	10.210	12.687	24,3	7,9	10.181	12.669	24,4	8,1	10.217	11.928	16,7	7,7
026.Politiche per il lavoro	106	409	287,7	0,3	101	377	272,5	0,2	88	408	366,4	0,3
030.Giovani e sport	82	95	16,5	0,1	65	95	46,0	0,1	196	75	-61,6	0,0
<b>Politiche per le infrastrutture, territorio e patrimonio culturali</b>	<b>14.727</b>	<b>11.441</b>	<b>-22,3</b>	<b>7,1</b>	<b>14.510</b>	<b>10.841</b>	<b>-25,3</b>	<b>6,9</b>	<b>12.804</b>	<b>11.254</b>	<b>-12,1</b>	<b>7,3</b>
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	8.839	5.161	-41,6	3,2	9.036	4.457	-50,7	2,9	7.944	5.978	-24,7	3,9
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	2.563	3.667	43,1	2,3	2.669	3.705	38,8	2,4	1.931	2.855	47,8	1,8
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	874	762	-12,8	0,5	874	972	11,3	0,6	867	659	-24,0	0,4
019.Casa e assetto urbanistico	1.178	631	-46,4	0,4	665	670	0,8	0,4	519	563	8,5	0,4
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistiche	1.273	1.219	-4,2	0,8	1.266	1.036	-18,1	0,7	1.543	1.199	-22,3	0,8
<b>Spesa finale primaria al netto dei trasferimenti alle AAPP</b>	<b>178.520</b>	<b>161.311</b>	<b>-9,6</b>	<b>100,0</b>	<b>166.133</b>	<b>156.327</b>	<b>-9,9</b>	<b>100,0</b>	<b>163.439</b>	<b>154.869</b>	<b>-5,2</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

## I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Nel primo caso si tratta fundamentalmente di un aumento degli interventi diretti dello Stato in materia previdenziale (un aumento in termini assoluti del 24,3 per cento su cui ha inciso la crescita della contribuzione aggiuntiva INPDAP a carico delle Amministrazioni statali) mentre l'incremento del peso dell' "Istruzione scolastica" è solo apparente, dovuto ad una flessione della spesa inferiore alla media.

Nel caso della "politica per lo sviluppo e l'innovazione", la variazione è strettamente legata (guardando sempre al dato degli impegni totali) alla crescita di oltre il 35 per cento degli interventi relativi alla competitività e sviluppo delle imprese, a cui corrisponde una accelerazione delle erogazioni.

Un contributo determinante al contenimento della dinamica della spesa è venuto sia dall'andamento degli oneri per il personale che dall'acquisto di beni e servizi.

Nel caso della spesa per redditi da lavoro dipendente, l'incremento nel 2015 rispetto all'esercizio precedente è stato dello 0,7 per cento (in termini di impegni totali). Un risultato dovuto ad un aumento dell'1,6 nelle retribuzioni lorde in denaro (57,3 miliardi in termini di impegni nel 2015) e ad una diminuzione del 1 per cento dei contributi sociali effettivi (27,3 miliardi) e del 5,3 dei contributi figurativi (che ammontano a poco più di un miliardo).

L'incremento dell'ultimo anno non annulla i risparmi che sono derivati per il bilancio dalla flessione registrata dal 2009: nel periodo osservato la riduzione nelle retribuzioni lorde in denaro è stata del 5 per cento (rispetto ai 60 miliardi in termini di impegni del 2009), compensata in parte dall'aumento del 6,2 per cento dei contributi sociali effettivi (rispetto ai 25,7 miliardi del 2009) a fronte del calo di quelli figurativi (pari a poco più di un miliardo, in flessione di circa il 7,9 per cento rispetto al 2009).

TAVOLA 25

## ONERI PER IL PERSONALE – RAFFRONTO 2009-2015

	Impegni totali				Pagato totale			
	(in milioni)		scostamenti		(in milioni)		scostamenti	
	2009	2015	14-15	09-15	2009	2015	14-15	09-15
<b>RETRIBUZIONI LORDE IN DENARO</b>	<b>60.313</b>	<b>57.303</b>	<b>1,6</b>	<b>-5,0</b>	<b>60.306</b>	<b>57.495</b>	<b>1,2</b>	<b>-4,7</b>
Stipendi	54.399	49.138	0,8	-9,7	54.605	49.331	0,5	-9,7
Lavoro straordinario	1.652	1.487	-3,0	-10,0	1.637	1.501	-1,6	-8,3
Fondo unico di amministrazione	672	1.476	40,2	119,6	657	1.476	39,9	124,8
Incentivi per l'offerta formativa	11	16	3,2	54,4	11	20	74,6	94,4
Altri compensi al personale	3.545	2.214	5,3	-37,5	3.361	2.197	2,9	-34,6
Lavoro a tempo determinato	35	2.971	-0,8	8.488,2	35	2.970	-0,6	8333,9
<b>RETRIBUZIONI IN NATURA</b>	<b>774</b>	<b>819</b>	<b>0,9</b>	<b>5,9</b>	<b>821</b>	<b>729</b>	<b>-11,9</b>	<b>-11,3</b>
Buoni pasto	108	110	2,1	1,9	110	106	-9,1	-4,2
Mense	204	261	-0,7	27,8	205	198	-24,0	-3,2
Vestitario	98	86	18,3	-12,6	124	60	-10,6	-51,6
Altre	363	362	-1,7	-0,2	382	364	-4,7	-4,5
<b>CONTRIBUTI SOCIALI EFFETTIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO</b>	<b>25.705</b>	<b>27.296</b>	<b>-1,0</b>	<b>6,2</b>	<b>25.789</b>	<b>27.656</b>	<b>-0,3</b>	<b>7,2</b>
Contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	25.704	27.296	-1,0	6,2	25.789	27.656	-0,3	7,2
Fondo unico di amministrazione	1				0			
<b>CONTRIBUTI SOCIALI FIGURATIVI A CARICO DEL DATORE DI LAVORO</b>	<b>1.165</b>	<b>1.073</b>	<b>-5,3</b>	<b>-7,9</b>	<b>1.158</b>	<b>1.073</b>	<b>-5,4</b>	<b>-7,3</b>
Contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.165	1.073	-5,3	-7,9	1.158	1.073	-5,4	-7,3
<b>TOTALE REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE</b>	<b>87.958</b>	<b>86.491</b>	<b>0,6</b>	<b>-1,7</b>	<b>88.074</b>	<b>86.953</b>	<b>0,5</b>	<b>-1,3</b>
<b>IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE</b>	<b>4.796</b>	<b>4.709</b>	<b>1,3</b>	<b>-1,8</b>	<b>4.803</b>	<b>4.722</b>	<b>0,9</b>	<b>-1,7</b>
<b>TOTALE SPESE PER IL PERSONALE</b>	<b>92.754</b>	<b>91.200</b>	<b>0,7</b>	<b>-1,7</b>	<b>92.877</b>	<b>91.675</b>	<b>0,5</b>	<b>-1,3</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

## LE SPESE DELLO STATO

Ugualmente di rilievo è la riduzione della spesa per consumi intermedi, anche in questo caso, il dato del 2015, tuttavia, segnala una crescita (+4,7 per cento) rispetto al 2014. Una variazione che incide limitatamente sulla flessione superiore al 21 per cento registrata dal 2009. Nella tavola che segue la spesa per acquisti di beni e servizi viene presentata al netto della spesa per materiale bellico per usi militari e aggi di riscossione. Per quest'ultima voce, è mutata dal 2013 la rappresentazione in bilancio a seguito dell'accorpamento dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato con l'Agenzia delle dogane, con la conseguente riconduzione in bilancio della gestione di giochi e scommesse. Pressochè tutte le voci che compongono l'aggregato, così ridefinito, tranne l'acquisto di beni di consumo, sono in diminuzione (fanno eccezione i corsi di formazione e i canoni FIP).

TAVOLA 30  
(in milioni)

Categorie economiche di spesa	Impegni totali				Pagato totale			
	2009	2015	variazioni		2009	2015	variazioni	
			14-15	09-15			14-15	09-15
Beni di consumo	1.857	1.426	8,1	-23,2	2.138	1.065	4,6	-50,2
Pubblicazioni periodiche	30	15	12,1	-50,4	30	14	7,4	-52,9
<b>Totale acquisto di beni</b>	<b>1.886</b>	<b>1.440</b>	<b>2,0</b>	<b>-23,6</b>	<b>2.167</b>	<b>1.141</b>	<b>-4,4</b>	<b>-47,4</b>
Noleggi, locazioni e leasing operativo	1.189	803	0,7	-32,5	1.219	783	-1,4	-35,8
Manutenzione ordinaria e riparazioni	1.707	1.176	3,0	-31,1	1.620	1.051	-15,7	-35,1
Utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia	1.085	879	7,5	-19,0	1.097	851	9,6	-22,4
Spese postali e valori bollati	65	49	-17,0	-25,4	70	48	-11,2	-30,6
Corsi di formazione	190	555	259,2	192,0	221	536	259,6	142,8
Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	144	55	-9,7	-61,7	146	54	-7,4	-62,9
Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni e mostre, pubblicità	199	34	-4,5	-82,9	205	35	-3,7	-83,0
Commissioni, comitati, consigli	146	167	-13,0	14,8	154	123	28,0	-19,9
Compensi per incarichi continuativi	165	150	2,2	-8,7	188	145	0,2	-23,3
Studi, consulenze, indagini	76	75	5,4	-1,5	78	56	-34,1	-28,1
Commissioni su titoli	837	626	-11,8	-25,2	1.220	626	-11,7	-48,7
Indennità di missione e rimborsi spese viaggi	366	286	-1,3	-21,9	378	284	-0,8	-24,7
Altri servizi	4.002	3.206	1,6	-19,9	3.747	2.891	-4,4	-22,8
Canoni Fip	119	137	3,5	14,5	117	169	67,5	44,3
<b>Totale acquisto di servizi effettivi</b>	<b>10.289</b>	<b>8.197</b>	<b>5,1</b>	<b>-20,3</b>	<b>10.459</b>	<b>7.652</b>	<b>1,1</b>	<b>-26,8</b>
Fitti figurativi	0			-100,0	0			-100,0
<b>Totale acquisto di servizi figurativi</b>	<b>0</b>			<b>-100,0</b>	<b>0</b>			<b>-100,0</b>
<b>totale consumi intermedi</b>	<b>12.175</b>	<b>9.637</b>	<b>4,7</b>	<b>-20,8</b>	<b>12.626</b>	<b>8.792</b>	<b>0,6</b>	<b>-30,4</b>

.b. i dati sono al netto degli importi relativi ad armi e materiale bellico per usi militari e agli aggi di riscossione per i quali il confronto con il 2009 è condizionato da alcune modifiche normative.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

## 2. Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati

Come si diceva nell'introduzione, in questa seconda parte del capitolo ci si sofferma su alcuni aspetti cardine della gestione finanziaria del 2015 che sono stati oggetto di particolare attenzione in sede di istruttoria sul rendiconto generale dello Stato e di cui si forniscono nel seguito alcuni primi risultati.

Si tratta, innanzitutto, dei tagli alla spesa dello Stato disposti dalla legge di stabilità per il 2015 nella logica di abbandonare i tagli lineari, che aveva caratterizzato precedenti misure di riduzione della spesa, per puntare ad una serie di riduzioni mirate frutto delle scelte delle singole Amministrazioni, anche sulla base delle proposte emerse nei tavoli costituiti per l'attuazione della *spending review*.

Segue poi una valutazione sul processo di centralizzazione degli acquisti, da cui sono attesi risparmi consistenti in termini di spesa per beni e servizi. I progressi ottenuti su questo fronte e le ragioni alla base del permanere di sistemi di acquisto differenziati è un'ulteriore chiave di lettura del risultato del 2015.

## I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

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 finanziarie delle imprese; sia per l'effetto positivo che ne può derivare per una ordinata programmazione della spesa delle Amministrazioni.

Infine, negli ultimi anni l'intreccio gestionale tra bilancio e tesoreria, il ricorso ai pagamenti in conto sospeso e il frequente emergere di debiti fuori bilancio hanno messo in discussione il principio di annualità e la stessa rappresentatività del rendiconto. Tali problematiche sono state di recente affrontate a livello normativo, nell'intento di ripianare i debiti accumulati e di rivedere la posizione debitoria effettiva delle Amministrazioni. L'analisi svolta dalla Corte sulla situazione al 31 dicembre 2015 consente di fare il punto del processo in corso.

### 2.1. Il difficile passaggio da tagli lineari a scelte selettive

Nel quadro degli interventi di contenimento del disavanzo pubblico, la legge di stabilità per il 2015 prevedeva un contributo in termini di riduzione della spesa dello Stato quantificato in sede di manovra in 1.685 milioni in termini di saldo netto da finanziare, che si traducevano in 1.568 milioni nel loro impatto sull'indebitamento netto<sup>3</sup>.

La manovra era caratterizzata dalla scelta di abbandonare il metodo dei tagli di spesa "lineari" — che, pure, avevano consentito rapidi e consistenti risparmi nel momento della più acuta emergenza finanziaria — per passare alla più complessa revisione selettiva dei livelli di spesa dei singoli Ministeri.

Dei circa 1,7 miliardi di riduzioni di spesa previste per il 2015, 768 milioni (704 di spesa corrente e 64 in conto capitale) erano costituiti da riduzioni delle dotazioni di bilancio di cui all'allegato 3a previsto dall'art. 1, comma 287, della legge di stabilità, alle quali contribuivano prevalentemente il Ministero dell'economia (135,2 milioni), il Ministero dell'istruzione, università e ricerca (244 milioni) e il Ministero del lavoro (250 milioni). Sensibilmente ridotto rispetto al testo iniziale del disegno di legge il contributo del Ministero della difesa (da 504 a 75 milioni), mentre ulteriori 64 milioni derivavano dal Ministero degli affari esteri, dal MIPAAF e dal MIT.

Della restante quota (817,7 milioni) era specificata la sola ripartizione in spesa corrente e in conto capitale tra Ministeri, senza ulteriori specificazioni. Anche in questo caso, forte la concentrazione degli interventi: oltre il 62 per cento riguardava quattro Amministrazioni: la Difesa (304,5 milioni), il MIUR (148,6 milioni), la Giustizia e l'Interno, questi ultimi rispettivamente per 103 e 100 milioni. Al restante importo erano chiamati a contribuire il MEF per 85,6 milioni e tutte le altre Amministrazioni per importi variabili dai 21 ai circa 5 milioni del Ministero del lavoro<sup>4</sup>.

La manovra prevedeva anche tagli ai trasferimenti alle imprese e ai crediti di imposta. Si trattava di riduzioni per circa 24 milioni nel 2015, che crescevano a quasi 180 nel biennio successivo<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Va rilevato che l'importo complessivo della manovra a carico delle Amministrazioni centrali derivava oltre che dai tagli di spesa (diminuzione di spesa corrente dell'ordine di circa 1,2 miliardi e una minore spesa in conto capitale per poco meno di 500 milioni) da maggiori entrate nette per poco meno di 600 milioni.

<sup>4</sup> La legge di stabilità non offriva informazioni dettagliate su tale quota della manovra. La distribuzione per singolo capitolo di spesa è stata resa disponibile solo successivamente. L'analisi svolta in questo paragrafo si basa, quindi, sui dati noti al momento dell'approvazione della LS e tratti dalla relazione tecnica e dall'allegato 3, come meglio specificati e distribuiti per capitolo in un momento successivo. Va, tuttavia, rilevato come in occasione delle istruttorie per la predisposizione di questa relazione, condotte dalla Corte attraverso la sottoposizione di appositi questionari alle diverse Amministrazioni, siano emerse alcune differenze tra la dimensione complessiva della manovra come definita in sede di valutazione dell'allegato 3 e quella indicata dalle singole Amministrazioni. Varie le ragioni che possono essere alla base di tali difformità. In alcune risposte sono state inserite le variazioni apportate alle tabelle allegata alla legge, in altre sono state considerate variazioni in riduzione previste da leggi successive o disposte dalla legge di assetto. Ai fini dell'analisi che si intendeva svolgere si è ritenuto privilegiare un impianto che riconducesse all'entità complessiva della manovra al momento dell'approvazione del provvedimento nel dicembre 2014.

<sup>5</sup> Si tratta di una area di interventi che è stata oggetto di ripetute analisi nelle diverse fasi di revisione della spesa. Nel

## LE SPESE DELLO STATO

Nel complesso, quindi, poco meno dell'80 per cento del contributo complessivo richiesto riguardava solo quattro ministeri: la Difesa con quasi 380 milioni, l'Istruzione con più di 393 milioni, il Lavoro con 257 milioni e l'Economia con 298 milioni. Non marginali anche i contributi attesi dai Ministeri della giustizia e dell'interno (poco meno di 204 milioni).

### 2.1.1. La composizione dei tagli per categoria economica e missione

La disponibilità di dati di dettaglio su tutta la manovra consente, oggi, di dare una rappresentazione più completa delle misure di contenimento avviate con la legge di stabilità per il 2015. Un passo indispensabile per trarre alcune prime osservazioni sul risultato conseguito con il passaggio da tagli lineari a tagli selettivi di carattere strutturale.

Va, innanzitutto, osservato che dei 1.199 milioni di riduzioni di spesa corrente oltre 420 sono stati imputati ai trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (il 25 per cento della manovra complessiva). Si tratta, prevalentemente, di tagli al sistema universitario e alle dotazioni del fondo per l'incentivo della contrattazione di secondo livello.

Di rilievo anche i tagli ai consumi intermedi (266 milioni) e alle spese di personale (213,7 milioni).

Un'attenzione particolare meritano i tagli operati a capitoli relativi a poste correttive e compensative: si tratta di oltre 97 milioni, relativi a due capitoli dedicati a rimborsi di accise sulla benzina e sul GPL a esercizi di trasporto e quote dovute alla Rai e alla Accademia di Santa Cecilia su abbonamenti. Proprio per il carattere "compensativo e correttivo di entrate già riscosse ed imputate al lordo delle agevolazioni", tali riduzioni di stanziamenti non appaiono facilmente riconducibili a risparmi di spesa strutturale.

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale (485 milioni), poco meno del 75 per cento è relativa agli investimenti, di cui 299 milioni riconducibili alla Difesa. Tale riduzione si configurava, nel disegno della legge di stabilità, come un effettivo rallentamento di alcuni programmi di spesa, soprattutto nel settore degli approvvigionamenti militari.

Molto concentrato l'intervento anche ove si guardi alla composizione per missioni: il 22 per cento incide sulla missione "Difesa e sicurezza del territorio"; sull'"Istruzione scolastica" e quella "Universitaria" poco meno del 21 per cento; il 14,4 per cento sulle "Politiche previdenziali".

---

2011, uno studio commissionato dal Governo aveva portato ad individuare come eliminabili trasferimenti alle imprese nel bilancio dello Stato per 5,8 miliardi (a cui si aggiungevano 4,9 miliardi pagati dalle altre Amministrazioni pubbliche): una quantificazione in seguito ricondotta dal Governo stesso su livelli più limitati (1,4 miliardi). Più di recente anche il Commissario alla *spending review* aveva inserito tale voce tra quelle che potevano dare un contributo significativo. L'attenzione si era concentrata su un'area "aggredibile" di 3,7 miliardi nel 2014 che crescevano a 3,9 nel 2015 e 4,1 nel 2016. La riduzione graduale, a partire dal 2014 (1 miliardo) faceva prefigurare risparmi per 1,6 miliardi nel 2015 e 2,2 miliardi nel 2016.

## I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 31

## I TAGLI DI SPESA PER AMMINISTRAZIONE

(in milioni)

	Esteri	Lavoro	Difesa	Giustizia	Salute	Ambiente	Mit	Mipaf	Mef	Interno	Mtur	Mise	Mibac	Totale
Redditi da lavoro dipendente	12,7		62,9	3,0					1,7	26,4	107,0			213,7
Consumi intermedi			8,1	36,3	0,9	1,0		1,4	12,1	59,9	133,0	1,9	11,5	266,1
Imposte pagate sulla produzione			4,5							1,2	6,8			12,5
Trasferimenti correnti ad AAPP	0,1	215,0	5,0	45,0	1,0	1,1	8,1	1,4	49,0	0,1	92,7	1,6	0,4	420,5
Trasferimenti correnti a famiglie e Isp		39,6	0,5	0,0	10,0									50,1
Trasferimenti correnti a imprese		2,2						3,8	78,6			2,0		86,6
Trasferimenti correnti a estero	25,2								1,8		0,3	0,0		27,3
Poste correttive e compensative									97,3					97,3
Altre uscite correnti					0,5	3,0			20,0	1,7				25,2
Investimenti fissi lordi			298,8	18,4		3,6	3,0	9,2	0,0	11,7	10,4	5,3		360,4
Contributi agli investimenti AAPP		0,5				0,0	4,7	2,1			43,4	0,6		51,3
Contributi agli investimenti ad imprese							13,5	4,5	7,7			4,5	1,0	31,3
Contributi agli investimenti a famiglie e Isp													10,0	10,0
Altri trasferimenti in conto capitale							2,6		30,0					32,6
Totale	38,0	257,3	379,8	102,7	12,4	8,7	31,9	22,5	298,1	101,0	393,7	15,9	22,9	1.684,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

## 2.1.2. Una valutazione dell'efficacia dei tagli

Per una valutazione dei risultati ottenuti con le riduzioni di spesa disposte dalla legge di stabilità è necessario considerare diverse prospettive di analisi. Guardare alla spesa complessiva consente, infatti, una valutazione parziale: i tagli, pur di rilievo, rappresentano poco più dello 0,3 per cento della spesa complessivamente riferibile alle categorie toccate dalle riduzioni. Si tratta quindi di importi molto limitati.

Come si è visto nel primo capitolo, la spesa dello Stato nel 2015 ha registrato una limitata crescita. La riduzione dei redditi da lavoro è stata più che compensata da un aumento dei consumi intermedi e trasferimenti, con ciò causando un lieve aumento della spesa corrente primaria. Solo grazie ad una flessione degli interessi di oltre il 7 per cento si è potuta registrare una flessione della spesa corrente complessiva. Anche sul fronte della spesa in conto capitale, a fronte di una ulteriore riduzione degli investimenti (-7,4 per cento) i pagamenti a favore delle imprese (contributi e sgravi fiscali) hanno portato ad una variazione complessiva in aumento di circa il 7,6 per cento. Le misure di riduzione della spesa sembrano avere consentito di rendere coerente con gli obiettivi di bilancio l'operare di interventi a sostegno dei comparti produttivi. Determinante per il risultato in termini di spesa complessiva è la flessione di oltre 5 miliardi della spesa per interessi.

Un secondo aspetto su cui è possibile, invece, una valutazione riguarda la "qualità" della manovra proposta con la legge di stabilità per il 2015, che si poneva come momento di discontinuità rispetto ai tagli lineari. Un aspetto rilevante delle scelte operate era, infatti, l'aver selezionato le aree di intervento, cominciando ad individuare misure che non si riteneva più utile portare avanti o spese da ricondurre entro livelli più contenuti, operando su una maggiore efficienza nelle modalità di spesa e/o negli assetti organizzativi a cui tale spesa era affidata. Un primo passo della *spending review* su cui si è lavorato negli ultimi anni.

## LE SPESE DELLO STATO

TAVOLA 32

(in milioni)

Categorie economiche	Stanz. iniz. ante tagli	Comp. prima dei tagli	riduzioni LS	Comp. riduzioni	% riduz.	Stanz. iniz. ante tagli	
	(1)	%(1)	(2)	%(2)	(2)/(1)	(3)	(1)/(3)
Redditi da lavoro dipendente	22.975.499	51,2	213.667	12,7	0,9	86.933.514	26,4
Consumi intermedi	1.203.030	2,7	266.071	15,8	22,1	10.660.807	11,3
Imposte pagate sulla produzione	3.285.963	7,3	12.495	0,7	0,4	4.635.444	70,9
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	9.846.366	21,9	420.472	25,0	4,3	283.141.835	3,5
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	357.076	0,8	50.140	3,0	14,0	13.204.517	2,7
Trasferimenti correnti a imprese	303.122	0,7	86.562	5,1	28,6	6.632.562	4,6
Trasferimenti correnti a estero	451.786	1,0	27.319	1,6	6,0	1.537.885	29,4
Poste correttive e compensative	1.757.250	3,9	97.300	5,8	5,5	54.972.812	3,2
Altre uscite correnti	44.157	0,1	25.220	1,5	57,1	6.705.248	0,7
<b>Spesa corrente</b>	<b>40.224.248</b>	<b>89,6</b>	<b>1.199.247</b>	<b>71,2</b>	<b>3,0</b>	<b>468.424.625</b>	<b>8,6</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	2.530.031	5,6	360.370	21,4	14,2	4.346.350	58,2
Contributi agli investimenti	1.815.753	4,0	51.251	3,0	2,8	21.050.673	8,6
Contributi agli investimenti ad imprese	59.325	0,1	31.325	1,9	52,8	9.117.270	0,7
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	10.136	0,0	10.000	0,6	98,7	242.747	4,2
Altri trasferimenti in conto capitale	261.980	0,6	32.573	1,9	12,4	4.881.099	5,4
Spesa conto capitale	4.677.226	10,4	485.521	28,8	10,4	39.638.140	11,8
<b>Spesa finale</b>	<b>44.901.473</b>	<b>100,0</b>	<b>1.684.768</b>	<b>100,0</b>	<b>3,8</b>	<b>508.062.765</b>	<b>8,8</b>

(1) si tratta degli stanziamenti iniziale ante tagli dei capitoli interessati dalle riduzioni

(3) stanziamenti complessivi ante tagli della categoria interessata dalle riduzioni

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per operare una prima valutazione dell'effettiva modifica nella metodologia di gestione della politica di contenimento della spesa, si è così deciso di concentrare l'esame sui capitoli interessati da tali misure. L'ipotesi che ha guidato l'analisi è che, se effettivamente i tagli operati rispondevano ad un intento di razionalizzazione della spesa e si basavano su una individuazione di aree di spesa da abbandonare o da rivedere, le riduzioni dovevano mantenersi nel tempo. In altri termini, il passaggio da tagli lineari a decisioni selettive avrebbe dovuto comportare la conferma del taglio operato nella gestione.

Nella tavola 33 le riduzioni sono esaminate in base alle categorie economiche. I capitoli interessati dai tagli (in termini di stanziamenti) sono pari a 43,2 miliardi, poco meno del 9 per cento del totale della spesa riconducibile alle categorie interessate dalle riduzioni. In alcuni casi come, ad esempio, i redditi, i trasferimenti correnti all'estero, gli investimenti, anche se per ragioni diverse (ampiezza della categoria per i redditi, limitato rilievo della spesa per investimenti e trasferimenti) il peso sul totale di questi capitoli è molto maggiore: 26,5 per cento nel caso dei redditi, 71,1 e 63,5 per cento nel caso di trasferimenti e investimenti.

Il taglio operato, in media del 3,8 per cento dello stanziamento complessivo di detti capitoli, presenta a sua volta un rilievo diverso per categoria economica: particolarmente rilevante nel caso di consumi intermedi (22,1 per cento), nei trasferimenti correnti a famiglie (14 per cento) e imprese (28,6 per cento); tra quelli in conto capitale negli investimenti (14,2 per cento) e, soprattutto nei contributi a imprese (52,8 per cento) e famiglie (99 per cento).

## I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 33

(in milioni)

Categorie economiche	riduzioni LS	Stanz. Iniz. Comp.	variazioni stanz.*	variaz/ riduz	Stanz. Def. Comp.	Imp./ stanz.	impegni comp.	Pag./ imp.	pagato comp.
	(2)	(4)	(5)	(5)/(2)	(6)	(7)/(6)	(7)	(8)/(7)	(8)
Redditi da lavoro dipendente	213.667	22.761.832	-3.347	-101,6	22.758.485	99,6	22.665.459	100,4	22.746.744
Consumi intermedi	266.071	936.959	645.997	142,8	1.582.956	98,4	1.557.742	58,2	907.159
Imposte pagate sulla produzione	12.495	3.273.468	43.783	250,4	3.317.250	99,7	3.307.957	100,1	3.311.394
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	420.472	9.425.894	261.001	-37,9	9.686.895	96,6	9.352.849	91,0	8.511.609
Trasferimenti correnti a famiglie e isp	50.140	306.936	79.387	58,3	386.323	98,6	380.772	93,3	355.279
Trasferimenti correnti a imprese	86.562	216.559	-35.286	-140,8	181.273	73,9	133.952	14,0	18.790
Trasferimenti correnti a estero	27.319	424.467	-1.069	-103,9	423.398	99,1	419.405	99,9	418.945
Poste correttive e compensative	97.300	1.659.950	-15.590	-116,0	1.644.360	100,0	1.644.360	100,0	1.644.360
Altre uscite correnti	25.220	18.937	337	-98,7	19.274	71,1	13.713	66,2	9.080
<b>Spesa corrente</b>	<b>1.199.247</b>	<b>39.025.001</b>	<b>975.213</b>	<b>-18,7</b>	<b>40.000.214</b>	<b>98,7</b>	<b>39.476.209</b>	<b>96,1</b>	<b>37.923.359</b>
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	360.370	2.169.661	415.659	15,3	2.585.320	91,2	2.357.309	61,2	1.442.896
Contributi agli investimenti	51.251	1.764.501	0	-100,0	1.764.501	90,7	1.600.806	98,5	1.576.660
Contributi agli investimenti ad imprese	31.325	28.000	3.525	-88,7	31.525	49,6	15.650	78,3	12.262
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	10.000	136	0	-100,0	136	100,0	136	100,0	136
Altri trasferimenti in conto capitale	32.573	229.407	1	-100,0	229.408	100,0	229.408	48,0	110.060
<b>Spesa conto capitale</b>	<b>485.521</b>	<b>4.191.705</b>	<b>419.185</b>	<b>-13,7</b>	<b>4.610.890</b>	<b>91,2</b>	<b>4.203.308</b>	<b>74,8</b>	<b>3.142.014</b>
<b>Spesa finale</b>	<b>1.684.768</b>	<b>43.216.706</b>	<b>1.394.399</b>	<b>-17,2</b>	<b>44.611.105</b>	<b>97,9</b>	<b>43.679.518</b>	<b>94,0</b>	<b>41.065.373</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le variazioni disposte nella gestione hanno, nel complesso, ridotto la dimensione dei tagli di oltre l'82 per cento: alle riduzioni per 1.685 milioni hanno fatto seguito aumenti di stanziamenti per poco meno di 1.400 milioni.

Molto diverso il risultato per categorie economiche. Nel caso dei consumi intermedi, dei trasferimenti alle famiglie e degli investimenti, le somme assegnate in gestione hanno più che compensato i tagli operati a preventivo: per i consumi le somme reintegrate sono state più che doppie rispetto alle riduzioni, nel caso dei trasferimenti correnti alle famiglie e degli investimenti esse hanno ecceduto i tagli, rispettivamente, del 58,3 e del 15,3 per cento. Per i trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche, le variazioni disposte hanno ridimensionato il taglio riducendolo di oltre il 60 per cento.

Le altre categorie di spesa hanno, invece, mantenuto gli obiettivi iniziali che, in alcuni casi, sono anche stati resi più stringenti: si tratta dei trasferimenti alle imprese, delle poste compensative e, in misura minore dei redditi da lavoro dipendente e dei trasferimenti all'estero.

L'esame per missioni fornisce un'ulteriore prospettiva di analisi (si veda tavola 34).

Sono 5 le missioni che presentano nei capitoli interessati un livello di stanziamento che eccede l'importo iniziale (prima dei tagli). Si tratta dell'"Ordine pubblico e sicurezza", dell'"Istruzione scolastica", dei "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", delle "Politiche del lavoro" e dei "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche". Dette missioni, a fronte di tagli per oltre 355 milioni, registrano nell'esercizio nuove assegnazioni per oltre 837 milioni.

Vi sono poi le missioni che presentano una rilevante riduzione nell'ammontare complessivo dei tagli: la "Difesa e sicurezza del territorio", la "Giustizia" e l'"Agricoltura". Anche in questo caso, a fronte di tagli per 504 milioni i reintegri di risorse sono stati particolarmente elevati, superando i 440 milioni.

Va osservato, poi, che vi sono invece missioni che durante la gestione hanno visto operare ulteriori riduzioni negli stanziamenti: sono quelle intestate alla "Competitività e allo sviluppo delle imprese" e alla "Ricerca e innovazione".

In conclusione, i risultati ottenuti con i tagli di spesa introdotti dalla legge di stabilità appaiono modesti. Buona parte dei capitoli interessati dai tagli sono stati reintegrati nel corso della gestione. Naturalmente, ciò non significa che non si sia mantenuto un impianto del bilancio attento al contenimento della spesa. Piuttosto, sembrano confermate, come rilevato anche in passato, le difficoltà di individuare tagli di carattere strutturale. Si continuano ad interpretare le riduzioni proposte come "appostazioni di bilancio" da gestire nell'anno a seconda degli spazi finanziari

## LE SPESE DELLO STATO

disponibili e delle urgenze di spesa. Una modalità di gestione cui non sono certamente estranei le severe misure di contenimento operate negli scorsi esercizi, specie in determinate categorie di spesa. Da questo punto di vista, è in certa misura emblematico quanto avvenuto in materia di taglio dei consumi intermedi.

Resta, quindi, evidente che vada ancora esplorata la strada di una revisione attenta di quanto può, o non può più, essere a carico del bilancio dello Stato, in un processo di selezione della spesa che tuttavia non può sicuramente più basarsi solo su quelle proprie della “Ricerca e innovazione” e della “Competitività e sviluppo delle imprese” senza incidere negativamente sul potenziale di crescita del Paese.

TAVOLA 34

(in milioni)

Missioni	Stanz. iniz. ante tagli (1)	Comp. prima dei tagli %(1)	Riduzioni LS (2)	Comp. riduzioni %(2)	% riduz. (2)/(1)
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Pres. Consiglio dei ministri	83.885	0,2	20.019	1,2	23,9
002.Ammministrazione generale	9.072	0,0	720	0,0	7,9
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	9.234	0,0	5.110	0,3	55,3
004.L'Italia in Europa e nel mondo	780.221	1,7	39.857	2,4	5,1
005.Difesa e sicurezza del territorio	16.300.588	36,3	379.233	22,5	2,3
006.Giustizia	538.588	1,2	102.758	6,1	19,1
007.Ordine pubblico e sicurezza	942.156	2,1	76.270	4,5	8,1
008.Soccorso civile	92.466	0,2	19.164	1,1	20,7
009.Agricoltura, politiche agroalim. pesca	218.832	0,5	22.165	1,3	10,1
010.Energia e diversif. fonti energetiche	17.216	0,0	635	0,0	3,7
011.Competitività e sviluppo delle imprese	176.901	0,4	67.303	4,0	38,0
012.Regolazione dei mercati	334	0,0	119	0,0	35,5
013.Diritto alla mobilità	218.631	0,5	51.615	3,1	23,6
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	240.144	0,5	8.573	0,5	3,6
015.Comunicazioni	747	0,0	44	0,0	5,9
016.Commercio internazionale...	100.822	0,2	3.613	0,2	3,6
017.Ricerca e innovazione	1.816.534	4,0	44.861	2,7	2,5
018.Sviluppo sostenibile e tutela territorio e ambiente	105.261	0,2	8.026	0,5	7,6
020.Tutela della salute	43.004	0,1	11.750	0,7	27,3
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	60.571	0,1	22.324	1,3	36,9
022.Istruzione scolastica	11.547.661	25,7	253.885	15,1	2,2
023.Istruzione universitaria e post-universitaria	7.038.310	15,7	92.974	5,5	1,3
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	8.948	0,0	550	0,0	6,1
025.Politiche previdenziali	925.263	2,1	243.000	14,4	26,3
026.Politiche per il lavoro	124.288	0,3	14.251	0,8	11,5
029.Politiche economico-finanziarie	3.289.153	7,3	129.326	7,7	3,9
031.Turismo	4.431	0,0	446	0,0	10,1
032.Servizi istituzionali e generali delle AP	137.575	0,3	11.255	0,7	8,2
033.Fondi da ripartire	70.636	0,2	54.921	3,3	77,8
<b>Totale complessivo</b>	<b>44.901.473</b>	<b>100,0</b>	<b>1.684.768</b>	<b>100,0</b>	<b>3,8</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

## I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 35  
(in milioni)

Missioni	Riduzioni LS (2)	Stanz. Iniz. Comp. (4)	Variazioni stanz.* (5)	Variaz./ riduz. (5)/(2)	Stanz. def. comp. (6)	Imp./ stanz. (7)/(6)	Impegni comp. (7)	Pag./ imp. (8)/(7)	Pagato comp. (8)
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Pres Consiglio dei ministri	20.019	63.866	15.785	-21,2	79.651	100	79.651	89	70.970
002.Ammministrazione generale	720	8.352	175	-75,6	8.528	99	8.470	100	8.455
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	5.110	4.123	-2.337	-145,7	1.787	100	1.785	62	1.104
004.L'Italia in Europa e nel mondo	39.857	740.364	-12.050	-130,2	728.314	99	723.894	100	723.634
005.Difesa e sicurezza del territorio	379.233	15.921.355	337.151	-11,1	16.258.505	99	16.059.831	95	15.297.494
006.Giustizia	102.758	435.829	88.964	-13,4	524.793	93	488.294	52	251.986
007.Ordine pubblico e sicurezza	76.270	865.887	184.334	141,7	1.050.221	93	976.683	91	891.709
008.Soccorso civile	19.164	73.302	3.576	-81,3	76.878	100	76.732	66	50.770
009.Agricoltura, politiche agroalim. pesca	22.165	196.667	15.000	-32,3	211.667	100	211.129	76	161.211
010.Energia e diversificazione fonti energetiche	635	16.581	27	-95,8	16.608	100	16.594	100	16.533
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	67.303	109.598	-4.287	-106,4	105.310	30	32.033	51	16.381
012.Regolazione dei mercati	119	215	0	-100,0	215	97	208	78	162
013.Diritto alla mobilita'	51.615	167.016	0	-100,0	167.016	83	139.305	28	39.305
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	8.573	231.571	1	-100,0	231.572	100	231.572	48	110.060
015.Comunicazioni	44	703	0	-100,0	703	100	703	45	316
016.Commercio internazionale...	3.613	97.208	10.000	176,7	107.208	100	107.208	91	97.045
017.Ricerca e innovazione	44.861	1.771.673	-9.129	-120,3	1.762.544	91	1.598.761	99	1.585.155
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	8.026	97.235	3.217	-59,9	100.452	98	98.172	87	85.132
020.Tutela della salute	11.750	31.254	1.467	-87,5	32.721	85	27.783	61	16.931
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	22.324	38.247	5.013	-77,5	43.260	96	41.379	67	27.700
022.Istruzione scolastica	253.885	11.293.777	423.024	66,6	11.716.801	100	11.705.039	97	11.320.574
023.Istruzione universitaria e post-universitaria	92.974	6.945.337	13.838	-85,1	6.959.175	100	6.956.585	97	6.763.330
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	550	8.398	1.552	182,2	9.950	100	9.950	87	8.640
025.Politiche previdenziali	243.000	682.263	79.132	-67,4	761.395	100	761.395	46	350.447
026.Politiche per il lavoro	14.251	110.037	210.836	1.379,5	320.873	1	4.725	100	4.725
029.Politiche economico-finanziarie	129.326	3.159.826	23.460	-81,9	3.183.287	100	3.179.416	97	3.085.224
031.Turismo	446	3.985	-1.900	-525,6	2.085	100	2.081	100	2.081
032.Servizi istituzionali e generali delle AP	11.255	126.320	17.682	57,1	144.002	97	140.139	56	78.299
033.Fondi da ripartire	54.921	15.715	-10.133	-118,4	5.582	0	0		0
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.684.768</b>	<b>43.216.706</b>	<b>1.394.399</b>	<b>-17,2</b>	<b>44.611.105</b>	<b>98</b>	<b>43.679.518</b>	<b>94</b>	<b>41.065.373</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

## 2.2. La razionalizzazione degli acquisti

Con la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015), il legislatore ha fatto affidamento sulla possibilità di garantire risparmi di spesa attraverso il rafforzamento del sistema di acquisizione centralizzata delle Amministrazioni pubbliche, ampliando il bacino dei soggetti destinatari e limitando ulteriormente la possibilità di procedere ad affidamenti al di fuori delle convenzioni.

La manovra si è posta, dunque, nel solco già tracciato dalle previsioni di cui al DL n. 66 del 2014, convertito in legge n. 89 del 2014, condividendone il presupposto, ovvero l'idea che, aumentando la spesa pubblica che transita attraverso le modalità centralizzate, possa ottenersi un vantaggio complessivo per la spesa nel suo insieme, cui vanno ad aggiungersi i risparmi di sistema dovuti alla riduzione dei costi delle procedure e dell'eventuale contenzioso<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> A tal fine il comma 494 dell'art. 1 della citata legge di stabilità per il 2016 limita la possibilità di procedere ad affidamenti al di fuori delle convenzioni o degli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali, solo per le categorie merceologiche indicate e per approvvigionamenti da altre centrali o a

## LE SPESE DELLO STATO

Pertanto, si è inteso svolgere una prima analisi volta a definire l'ampiezza, a tutto il 2015, del fenomeno, dunque l'andamento e il grado di utilizzo dello strumento di centralizzazione degli acquisti, al fine di poterlo monitorare nel tempo e perché possa costituire una base informativa utile per verificare il conseguimento, in futuro, degli obiettivi di *spending review* attesi.

## 2.2.1. Nota metodologica

L'indagine è stata condotta acquisendo dalle Amministrazioni ministeriali informazioni relative alla attività negoziale svolta nel biennio 2014 - 2015 per beni e servizi, avendo comunque riguardo alle risultanze ricavabili dal Rendiconto generale dello Stato, anche al fine di poter verificare la coincidenza con queste ultime dei dati forniti.

Si è pertanto richiesto, con particolare riferimento alle categorie economiche di spesa II (consumi intermedi) e XXI (investimenti lordi)<sup>7</sup>, l'ammontare delle somme impegnate per acquisti di beni e servizi in ciascuno degli anni considerati<sup>8</sup>, distinguendo gli acquisti tramite Consip da quelli extra Consip e, all'interno di queste due macrocategorie, le diverse modalità di acquisizione seguite<sup>9</sup>. Sono stati richiesti anche i valori degli impegni delle due categorie riferiti a spese diverse da acquisti di beni e servizi, per verificare la corrispondenza del totale degli impegni forniti con quelli riportati a rendiconto per le due annualità<sup>10</sup>.

Fra il dato complessivo trasmesso dai Ministeri e quello indicato nei rendiconti del 2014 e del 2015, lo scarto è di circa il 10 per cento, in entrambi gli anni, per i consumi intermedi e rispettivamente del 40 e del 33 per cento per gli investimenti fissi lordi<sup>11</sup>: una base informativa che consente, dunque, di poter formulare prime valutazioni sul fenomeno in esame, con un grado di attendibilità rilevante.

A tale risultato si è pervenuti con una impegnativa attività istruttoria che ha visto coinvolte le Amministrazioni, e in alcuni casi gli stessi Uffici centrali di bilancio, che hanno fornito i dati, addivenendo ad una univoca interpretazione delle singole componenti specificatamente richieste.

Pur nella consapevolezza che ogni Amministrazione rappresenta una realtà specifica e che, in ragione delle esigenze correlate alle funzioni svolte ha un proprio profilo di *procurement management*, si è ritenuto utile colmare un vuoto informativo. In altri termini l'indagine, lungi

---

seguito di procedure di evidenza pubblica che prevedano corrispettivi inferiori rispetto ai migliori corrispettivi indicati nelle predette convenzioni o accordi quadro. Inoltre, per il triennio 2017 - 2019, in via sperimentale, la cosiddetta "outside option" viene totalmente esclusa, trasformando quella che è considerata una esternalità negativa per le Amministrazioni aderenti alle centralizzazioni in una esternalità positiva: per effetto, da un lato, della maggiore competizione delle imprese partecipanti alle iniziative delle centrali di committenza, in assenza di possibili procedure autonome; dall'altro grazie all'ampliamento delle Amministrazioni aderenti alle convenzioni. Viene introdotto, poi (comma 505), per tutte le Amministrazioni, l'obbligo di programmare, entro il mese di ottobre di ciascun anno e per il biennio successivo, le acquisizioni di beni e servizi il cui importo superi la soglia di un milione di euro. Al comma 504 si stabilisce la possibilità di estendere l'acquisto centralizzato e la negoziazione tramite MEPA, anche all'attività di manutenzione. Al comma 510 si prevede la possibilità di procedere ad acquisti autonomi, solo previa autorizzazione specificatamente motivata da parte dell'organo di vertice amministrativo trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, qualora il bene o servizio non risulti idoneo per mancanza di caratteristiche essenziali. Come già illustrato in sede di audizione parlamentare sul disegno di legge di stabilità per il 2016, del novembre 2015, "sull'efficacia delle misure inciderà il superamento dei limiti che in questi anni hanno impedito una piena efficacia del ricorso ad acquisti centralizzati nonché la tempistica prevista".

<sup>7</sup> Le medesime informazioni sono state fornite anche con riferimento ad eventuali acquisizioni di beni e servizi in altre categorie di spesa, ma non riguardando importi rilevanti non sono stati oggetto di specifico esame in questa sede.

<sup>8</sup> Si è fatto riferimento agli impegni totali, ovvero assunti tanto sulla competenza quanto sui residui di stanziamento.

<sup>9</sup> Dunque, rispettivamente: accordi quadro e convenzioni Consip, mercato elettronico, altro; procedure aperte e ristrette, procedure negoziate, acquisti in economia, affidamento diretto e altre procedure.

<sup>10</sup> Sia nella categoria dei consumi intermedi, che in quella degli investimenti fissi lordi sono presenti spese diverse da quelle riferibili direttamente ai beni e servizi. Per es: nella categoria dei consumi intermedi le spese per gli agi, per le commissioni su titoli, per commissioni e comitati, etc.

<sup>11</sup> Occorre peraltro precisare, come sottolineato dalla Corte anche in altri contesti, che non disponendosi di un dettaglio delle singole voci che compongono gli impegni, ma di un "flusso" complessivo che la Ragioneria generale dello Stato mette a disposizione della Corte dei conti, i dati forniti dalle singole Amministrazioni non sempre sono pienamente coincidenti con quelli in possesso della Corte in sede di consuntivo.





## I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

In conclusione le notevoli difficoltà al reperimento dei dati, riscontrate nel corso dell'analisi svolta, hanno in primo luogo fatto emergere una ridotta consapevolezza delle amministrazioni in ordine ai volumi di spesa centralizzati.

In ogni caso, sia per i consumi intermedi, che per gli investimenti lordi, la percentuale di spesa effettuata tramite centralizzazione degli acquisti è risultata essere piuttosto circoscritta, per quanto in crescita nel biennio considerato.

Se le nuove disposizioni introdotte con la legge di stabilità per il 2016, sopra ricordate, potranno incidere negli anni a venire incrementando il ricorso a tale strumento, va tuttavia precisato come, rispetto ai risparmi attesi, l'ambito di riferimento non corrisponda a tutta la spesa riconducibile alle due categorie esaminate; permane, infatti, soprattutto per i consumi intermedi, una rilevante quota non corrispondente ad attività strettamente contrattuale, come tale difficilmente suscettibile di "centralizzazione".

### 2.3. I tempi di pagamento

Le Amministrazioni pubbliche italiane, nel contesto internazionale, presentano tempi di pagamento mediamente più lunghi e un livello complessivo di debiti commerciali più alto<sup>13</sup>.

Il fenomeno dei ritardi nei pagamenti da parte delle Pubbliche amministrazioni è riconducibile non solo al dato, pur determinante, della scarsa disponibilità di risorse pubbliche, ma anche a criticità nella gestione del ciclo passivo delle amministrazioni. Tra le cause che maggiormente influenzano il ritardo dei pagamenti si riscontrano: la mancata tempestiva disponibilità delle deleghe di spesa in contesti in cui manca l'unicità del soggetto pagatore; la tardività delle assegnazioni di cassa; i tempi di trasferimento dei fondi con procedure a volte complesse, in particolare presso gli uffici periferici; la perenzione dei residui ed i tempi per la riscrittura in bilancio; la sopravvenuta mancanza di fondi determinata da intervenute manovre di contenimento della spesa; la non piena efficacia delle disposizioni di flessibilità che non hanno impedito il formarsi di economie sui capitoli relativi all'acquisto di beni e servizi<sup>14</sup>.

#### 2.3.1. I rimedi introdotti

Il tema è stato oggetto di particolare attenzione negli ultimi anni per ragioni diverse: l'esigenza di mettere ordine nei conti pubblici, l'impossibilità di incrementare l'indebitamento delle Amministrazioni pubbliche e, non da ultimo, la necessità, particolarmente sentita in periodi di crisi, di elidere o quantomeno ridurre gli oneri aggiuntivi a carico delle imprese derivanti dai ritardi di pagamento.

Il problema è stato affrontato dal legislatore anche per dare adempimento ad obblighi di derivazione comunitaria: come noto il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, modificando il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, ha recepito la direttiva 2011/7/UE del Parlamento

<sup>13</sup> Come riportato anche nella relazione annuale della Banca d'Italia per il 2015, dai dati forniti all'Eurostat nell'ambito della Procedura per i disavanzi eccessivi, lo stock di debiti commerciali in rapporto al PIL italiano è superiore a quello di tutti gli altri paesi della UE (tali dati non tengono conto dei debiti ceduti con *clausola pro soluto* a intermediari finanziari e, per l'Italia, della quasi totalità dei debiti a fronte della spesa in conto capitale), così come anche dall'indagine condotta da *Intrum Justitia* (i cui dati sono pubblicati nello *European Payment Report 2016*), emerge per i tempi di pagamento un divario significativo tra l'Italia e la media degli altri paesi europei considerati.

<sup>14</sup> Tra i principali provvedimenti in materia di flessibilità di bilancio si segnala il DL n. 95/2012 art. 6, comma 14, che prevede la possibilità, in fase di gestione, di istituire variazioni compensative di sola cassa, tra capitoli di ciascun stato di previsione con decreto del Ministro competente. Si segnala ancora il DL 66/2014 art. 50 comma 2 che ha, inoltre, introdotto in via sperimentale per gli anni 2014 e 2015 la possibilità di effettuare variazioni in ciascuno stato di previsione del Ministero, per i capitoli della categoria II - consumi intermedi e della categoria XXI - investimenti fissi lordi, previa motivata e documentata richiesta da parte delle Amministrazioni interessate e nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica.