

Di rilievo nell'esercizio la dinamica della spesa registrata in tre missioni: si tratta del "Soccorso civile", dello "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio" e della "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali", cui vanno rispettivamente il 3,8, il 2,5 e l'1,1 per cento delle risorse.

Le risorse per il "Soccorso civile" crescono nell'anno di oltre l'11 per cento. Lo stanziamento annuale si traduce in impegni di spesa per oltre il 92 per cento e in pagamenti per il 77 per cento. Si tratta prevalentemente delle somme destinate al Fondo per le emergenze nazionali, al Fondo sisma 2012 e a quello in cui sono allocate le somme da destinare al pagamento dei mutui per calamità naturali accessi dalle Regioni.

Diverso il caso dello "Sviluppo sostenibile.." in cui si assiste ad una accelerazione della realizzazione di interventi finanziati in esercizi precedenti: da qui la crescita degli impegni totali, ma soprattutto dei pagamenti totali aumentati di oltre il 66 per cento.

Anche le risorse destinate alla missione "Tutela e valorizzazione dei beni culturali" registrano nell'anno una crescita consistente sia degli stanziamenti che degli impegni sulla competenza (rispettivamente +50,8 e +56,3 per cento rispetto al 2015), che danno corso ad esborsi consistenti e in crescita. Si tratta di finanziamenti per la conservazione, la manutenzione e il recupero di beni culturali (capitolo 7673) e del Fondo per la tutela del patrimonio culturale (+100 milioni). Somme che si aggiungono al rifinanziamento dei programmi preesistenti.

In conclusione l'esame del rendiconto per missioni sembra consentire di leggere nella gestione del bilancio 2016 tre caratteristiche principali:

- una tendenza a concentrare gli interventi su poche missioni;
- la capacità di orientare la spesa sulle emergenze;
- la volontà di imprimere una accelerazione alle realizzazioni effettive. Una scelta che trova riscontro nell'aumento dell'attività di impegno e di pagamento sulla competenza anche per la spesa in conto capitale. Un'accelerazione resa possibile anche da una più efficace selezione degli interventi su cui puntare.

1.4. 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. In questo caso, quindi, è di interesse ricordare quale fosse l'obiettivo della dinamica della spesa diretta dello Stato e valutare come si sia tradotto in atti concreti nella gestione. Guardare poi a questa spesa verificando eventuali modifiche nel peso e nelle risorse per missione permette di assumere nuove evidenze nella dinamica e nella composizione della spesa per politiche direttamente gestita dallo Stato.

Anche nel 2016 si tratta di un'area di spesa abbastanza limitata, ma in crescita: gli stanziamenti definitivi per spesa finale al netto degli interessi sono pari a 179,8 miliardi (il dato è sempre al netto di "poste correttive" e "acquisizione di attività finanziarie") in aumento del 6,4 per cento rispetto allo scorso anno.

Alcuni dati complessivi consentono di mettere in rilievo le particolarità di questa parte della spesa nel 2016:

- la spesa diretta primaria era prevista aumentare negli stanziamenti iniziali del 5,6 per cento, quale risultato di una crescita della spesa corrente del 3,5 per cento e di stanziamenti di conto capitale del 23,4 per cento;
- tale tendenza trova conferma (e si rafforza) nel bilancio definitivo: la spesa primaria complessiva aumenta del 6 per cento, quella corrente del 3,5 e quella in conto capitale di poco meno del 26 per cento;
- nella gestione tali tendenze vengono attenuate: la variazione degli impegni è di poco superiore al 2 per cento in termini correnti, mentre si conferma più elevata (11,8 per

cento) in termini di spesa in conto capitale. Gli impegni totali (sempre primari) crescono del 2,5 per cento (in linea con il Pil programmatico previsto per il 2016 nella Nota di aggiornamento del DEF, ma superiore all'1,6 registrato a consuntivo).

Sono anche in questo caso gli impegni in competenza per spesa in conto capitale a presentare la crescita maggiore (+11,8 per cento);

- in termini di pagamento la dinamica è più contenuta: i pagamenti complessivi crescono dell'1,3 per cento, quelli in competenza del 2,6 per cento;
- anche nel caso dei pagamenti, sono quelli di competenza a crescere ai ritmi maggiori. In particolare quelli in conto capitale crescono dell'8,8 per cento, mentre quelli totali si riducono di circa il 3 per cento.

Sulla dinamica complessiva della spesa corrente hanno inciso, naturalmente, i risultati di redditi e imposte pagate sulla produzione e i consumi intermedi.

I primi, che hanno dato un contributo determinante al contenimento della spesa negli anni della crisi, presentano una crescita del 3,4 per cento in termini di impegni totali (l'incremento nel 2015 era stato dello 0,7 per cento). Un risultato dovuto ad un aumento del 3,4 per cento delle retribuzioni lorde in denaro (59,4 miliardi in termini di impegni nel 2016) a fronte di una diminuzione del 3,5 per cento dei contributi sociali effettivi (28,3 miliardi) e di una flessione di quelli figurativi del 4,3 per cento. Un incremento che porta le retribuzioni lorde ad oltre 59,3 miliardi, il livello registrato nel 2009.

Più complessa la valutazione dell'andamento della spesa per consumi intermedi. In termini di impegni totali la crescita è dell'1,9 per cento, ben più contenuta rispetto a quanto registrato nel 2015 quando la crescita aveva superato il 4 per cento. Diversi gli andamenti delle principali componenti della spesa: in flessione di oltre il 15,5 per cento gli impegni per acquisto di beni, sono i servizi, gli aggi di riscossione e gli acquisti di materiale militare a presentare le variazioni più pronunciate (rispettivamente +4,1, +4,3 e +14,3 per cento). In termini di pagamenti totali, la variazione è più consistente (+6,4 per cento il dato complessivo). Sono gli acquisti di beni di consumo a registrare un aumento rilevante (+37 per cento), mentre i pagamenti per servizi aumentano solo dell'1 per cento. Più elevati (+8,7 per cento) i pagamenti per aggi.

TAVOLA 21
(in milioni)

voci	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi		
	2015	2016	var. %	2015	2016	var %
spesa corrente	236.614,0	238.630,8	0,9	231.391,2	235.385,1	1,7
interessi	87.409,7	84.157,3	-3,7	80.857,4	79.521,8	-1,7
spesa corrente primaria	149.204,4	154.473,5	3,5	150.533,8	155.863,3	3,5
spesa in conto capitale	17.692,9	21.827,5	23,4	18.990,3	23.874,5	25,7
spesa finale	254.306,9	260.458,3	2,4	250.381,5	259.259,6	3,5
spesa finale primaria	166.897,2	176.301,0	5,6	169.524,1	179.737,8	6,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La crescita della spesa corrente è poi strettamente connessa anche all'aumento dei trasferimenti alle famiglie (+23,2 per cento gli stanziamenti, +24,7 per cento le somme impegnate). Un aumento rispetto al precedente esercizio di poco meno di 1,3 miliardi, da ricondurre prevalentemente a tre misure: le risorse destinate al Fondo speciale per esigenze alimentari dei cittadini meno abbienti (+353 milioni rispetto al 2015), le spese di accoglienza in favore di stranieri (+ 684 milioni sempre rispetto al 2015) e la carta per i 18enni (+290 milioni). In riduzione, specie nella gestione, le altre categorie di spesa.

TAVOLA 22
(in milioni)

voci	impegni competenza			impegni totali		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	219.010,8	219.081,2	0,0	220.103,1	219.710,1	-0,2
interessi	74.522,8	71.598,0	-3,9	74.523,1	71.598,0	-3,9
spesa corrente primaria	144.488,0	147.483,2	2,1	145.580,0	148.112,1	1,7
spesa in conto capitale	16.899,4	18.886,2	11,8	19.197,6	20.855,8	8,6
spesa finale	235.910,2	237.967,4	0,9	239.300,7	240.566,0	0,5
spesa finale primaria	161.387,4	166.369,4	3,1	164.777,6	168.968,0	2,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La variazione in crescita della spesa in conto capitale è concentrata, invece, essenzialmente in due categorie: i “contributi alle imprese” e gli “altri trasferimenti in conto capitale”. Per quest’ultima categoria, le variazioni più significative sono riconducibili ad apporti a quattro Fondi: quello di risoluzione unico per il settore bancario, (+2.500 milioni rimasti da impegnare nell’esercizio), il Fondo per la ricostruzione delle aree terremotate e il Fondo sisma 2012 e il Fondo per le emergenze nazionali.

TAVOLA 23
(in milioni)

voci	pagamenti in competenza			pagamenti totali		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %
spesa corrente	212.763,0	212.763,7	0,0	218.603,7	218.319,7	-0,1
interessi	74.335,9	71.420,0	-3,9	74.562,8	71.603,6	-4,0
spesa corrente primaria	138.427,1	141.343,7	2,1	144.040,9	146.716,1	1,9
spesa in conto capitale	11.708,0	12.741,1	8,8	19.287,2	18.723,4	-2,9
spesa finale	224.471,0	225.504,8	0,5	237.890,9	237.043,1	-0,4
spesa finale primaria	150.135,1	154.084,8	2,6	163.328,0	165.439,5	1,3

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La variazione dei contributi alle imprese è essenzialmente riconducibile a tre tipologie di intervento:

- le misure di sostegno alle imprese, all’internazionalizzazione, alla ricerca tecnologica e al settore marittimo che, nel complesso, comportano incrementi di risorse per 1.719 milioni;
- le misure per i fondi garanzia (Fondo investimenti strategici e Fondo di garanzia dei titoli emessi da banche di credito cooperativo) per 320 milioni;
- i crediti di imposta di nuova istituzione o potenziati (crediti a Enti previdenziali, ad imprese cinematografiche, settoriali, per il riequilibrio territoriale; per le spese in ricerca per l’acquisto di beni) per poco meno di 1.070 milioni.

In conclusione, anche guardando alla spesa diretta dello Stato si conferma lo sforzo esercitato per accelerare la spesa in conto capitale. Gli impegni e i pagamenti di competenza crescono a tassi elevati in particolare in alcune missioni “Competitività e sviluppo delle imprese”, “Diritto alla mobilità” e “Tutela e valorizzazione dei beni culturali”. In crescita anche gli impegni totali, ma non i pagamenti che fatta eccezione per “Competitività e sviluppo delle imprese” (e per “Ordine pubblico e sicurezza”) non confermano gli incrementi.

Nella spesa corrente, al di là della crescita degli stanziamenti la dinamica complessiva si mantiene in termini di impegni e pagamenti intorno al 2 per cento in linea con la crescita del Pil nominale.

Spesa corrente	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi			impegni competenza			impegni totali			pagato competenza			pagato totale		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %
001. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	36	72	100,4	36	65	82,2	36	65	82,1	36	65	82,1	36	65	82,1	36	65	82,1
002. Amministrazione generale e supporto alle rappresentanze generali di Governo e dello Stato sul territorio	515	553	7,5	590	634	7,5	573	612	6,9	573	612	6,9	560	593	5,9	566	606	7,1
003. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	73	73	0,1	192	344	79,4	191	342	79,4	191	342	79,5	182	321	76,9	187	325	74,4
004. L'Italia in Europa e nel mondo	20.963	21.209	1,2	20.400	21.366	4,7	19.128	18.158	-5,1	19.190	18.182	-5,3	19.008	18.111	-4,7	19.213	18.167	-5,4
005. Difesa e sicurezza del territorio	17.194	17.722	3,1	17.540	18.856	7,5	17.345	18.461	6,4	17.641	18.575	5,3	16.889	18.031	6,8	17.528	18.506	5,6
006. Giustizia	7.533	7.584	0,7	7.915	7.934	0,2	7.810	7.743	-0,9	7.866	7.767	-1,3	7.309	7.301	-0,1	7.554	7.655	1,3
007. Ordine pubblico e sicurezza	10.350	10.129	-2,1	10.940	10.820	-1,1	10.726	10.669	-0,5	10.830	10.672	-1,5	10.391	10.369	-0,2	10.868	10.695	-1,6
008. Soccorso civile	1.910	1.964	2,8	2.189	2.253	2,9	2.133	2.199	3,1	2.134	2.202	3,2	2.037	2.108	3,5	2.118	2.209	4,3
009. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	285	270	-5,2	329	302	-8,3	324	294	-9,3	324	294	-9,4	254	200	-21,5	309	262	-15,3
010. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	16	82	418,9	306	284	-7,0	302	232	-23,0	356	232	-34,7	35	14	-59,7	310	261	-15,7
011. Competitività e sviluppo delle imprese	11.288	11.475	1,7	11.305	11.458	1,4	11.251	11.446	1,7	11.251	11.446	1,7	11.219	11.412	1,7	11.270	11.442	1,5
012. Regolazione dei mercati	12	12	1,1	14	23	62,0	13	22	66,6	13	22	66,6	12	16	35,9	13	17	25,8
013. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.265	2.175	-4,0	2.169	2.161	-0,4	2.129	2.145	0,7	2.135	2.147	0,6	1.682	1.952	16,0	1.778	2.292	28,9
014. Infrastrutture pubbliche e logistica	136	132	-3,0	134	206	53,4	112	177	58,4	112	177	58,3	111	183	65,2	116	190	64,3
015. Comunicazioni	523	495	-5,3	889	520	-41,5	887	515	-41,9	887	515	-41,9	593	434	-26,8	1.271	634	-50,1
016. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	18	16	-10,8	18	18	-4,4	18	17	-5,8	18	17	-5,8	18	17	-5,3	21	17	-16,7
017. Ricerca e innovazione	33	39	18,1	41	45	11,8	40	43	6,8	40	43	6,6	38	41	7,7	40	45	12,3
018. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	358	376	5,0	403	436	8,2	377	403	6,9	377	403	6,9	305	306	0,2	338	378	12,0
019. Casa e assetto urbanistico	78	59	-24,1	79	63	-21,1	60	62	4,0	80	84	5,0	40	40	-1,1	61	50	-17,6
020. Tutela della salute	690	722	4,7	967	876	-9,4	952	850	-10,7	953	851	-10,7	704	609	-13,5	833	788	-5,4
021. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	803	1.149	43,1	935	1.272	36,0	763	1.258	64,8	766	1.262	64,8	869	904	4,0	928	974	5,0
022. Istruzione scolastica	41.171	44.547	8,2	42.651	45.263	6,1	42.622	44.420	4,2	42.622	44.420	4,2	42.117	43.723	3,8	42.386	44.431	4,8
023. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	507	525	3,5	534	536	0,4	528	531	0,6	528	531	0,6	520	504	-3,0	554	512	-7,6
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.650	1.828	10,8	1.503	1.649	9,7	1.315	1.519	15,5	1.586	1.861	17,3	1.081	1.364	26,2	1.600	1.923	20,2
025. Politiche previdenziali	11.767	11.787	0,2	12.587	11.849	-5,9	12.569	11.801	-6,1	12.569	11.801	-6,1	11.811	11.756	-0,5	11.828	11.770	-0,5
025. Politiche per il lavoro	376	337	-10,5	400	367	-8,2	367	343	-6,4	367	343	-6,4	357	333	-6,6	398	343	-13,8
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.543	1.867	21,0	2.044	2.759	35,0	2.042	2.752	34,8	2.042	2.752	34,8	1.941	2.023	4,2	2.120	2.135	0,7
028. Sviluppo e riequilibrio territoriale																		
029. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	7.745	8.630	11,0	7.885	8.380	6,3	7.596	8.127	7,0	7.666	8.131	6,1	6.142	6.673	8,7	7.336	7.895	7,6
030. Giovani e sport																		
031. Turismo	4	4	5,5	5	5	1,8	5	5	2,1	5	5	2,1	3	3	-6,5	5	5	8,3
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	1.067	1.121	5,1	1.358	1.422	4,7	1.272	1.352	6,2	1.276	1.355	6,2	1.168	1.172	0,3	1.316	1.267	-3,7
033. Fondi da ripartire	7.406	6.751	-8,9	3.374	2.967	-12,1	373	274	-26,5	519	359	-30,9	368	253	-31,2	514	343	-33,3
034. Debito pubblico	890	830	-10,1	802	733	-8,6	629	644	2,4	629	644	2,4	629	513	-18,4	630	513	-18,5
Totale spesa corrente	149.204	154.473	3,5	150.534	155.863	3,5	144.488	147.483	2,1	145.580	148.112	1,7	138.427	141.344	2,1	144.041	146.716	1,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 24
(in milioni)

TAVOLA 25
(in milioni)

Spesa e/capitale	stanziamenti iniziali			stanziamenti definitivi			impegni competenza			impegni totali			pagato competenza			pagato totale		
	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %	2015	2016	var %
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	5	5	-3,0	5	5	-3,0	5	5	-3,0	5	5	-3,0	5	5	-3,0	5	5	-3,0
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0	0	-9,0	2	5	115,6	0	1	175,9	1	3	321,0	0	0	-13,5	1	2	142,6
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	5	15	196,6	16	16	4,2	15	14	-11,1	76	14	-81,5	4	3	-16,2	6	15	159,3
004.L'Italia in Europa e nel mondo	45	22	-51,0	48	50	4,8	46	38	-16,9	46	40	-12,1	46	24	-47,8	47	24	-47,6
005.Difesa e sicurezza del territorio	2.377	1.966	-17,3	2.698	2.333	-13,5	2.513	2.026	-19,4	2.533	2.056	-18,8	1.667	1.145	-31,3	2.912	2.038	-30,0
006.Giustizia	130	112	-13,9	267	236	-11,8	210	119	-43,6	250	182	-27,3	64	60	-6,3	150	161	7,3
007.Ordine pubblico e sicurezza	303	334	10,3	435	478	9,9	375	389	3,8	486	448	-7,9	191	204	6,8	278	419	51,0
008.Soccorso civile	608	1.204	97,9	1.329	1.478	11,2	1.286	1.367	6,3	1.297	1.392	7,3	1.167	1.143	-2,0	1.273	1.275	0,1
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	220	227	3,1	300	316	5,5	281	241	-14,1	318	282	-11,5	208	193	-7,6	296	268	-9,5
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0	0	80,7	98	164	67,1	0	31	50.719,7	10	129	1.191,8	0	31	2.956.972,1	0	32	35.467,4
011.Competitivita' e sviluppo delle imprese	4.412	5.831	32,2	4.891	7.492	53,2	4.531	7.182	58,5	4.857	7.495	54,3	3.944	5.534	40,3	4.680	6.047	29,2
012.Regolazione dei mercati	0	0	21,3	0	0	124,8	0	0	166,5	0	0	131,2	0	0	187,5	0	0	87,6
013.Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto	2.551	2.804	9,9	2.764	3.403	23,1	2.148	3.112	44,9	2.323	3.709	59,7	1.375	1.845	34,2	4.201	3.800	-9,5
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	3.070	2.298	-25,1	3.398	2.323	-31,6	3.013	2.181	-27,6	3.469	2.304	-33,6	1.577	966	-38,7	2.620	1.958	-25,3
015.Comunicazioni	12	11	-11,9	27	73	176,8	26	73	177,2	561	73	-87,0	23	34	47,9	682	37	-94,5
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0	0	24,5	1	2	155,6	0	2	302,2	0	2	353,5	0	1	15.044,8	3	2	-43,9
017.Ricerca e innovazione	285	281	-1,4	390	464	18,9	369	405	9,9	434	407	-6,2	266	316	18,8	413	461	11,7
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	62	83	33,7	360	430	19,5	280	159	-43,1	595	687	15,4	49	84	68,9	321	668	108,1
019.Casa e assetto urbanistico	514	450	-12,3	552	470	-14,8	552	470	-14,8	590	470	-20,3	499	433	-9,2	502	531	5,8
020.Tutela della salute	2	0	-84,3	3	1	-61,1	2	1	-70,5	3	1	-64,9	1	1	-24,9	1	2	48,6
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	233	361	55,0	284	428	50,7	258	404	56,5	271	435	60,7	202	278	38,0	270	351	29,8
022.Istruzione scolastica	2	43	2.704,3	3	45	1.657,3	2	1	-64,7	2	1	-64,8	0	0	355,0	3	3	-7,8
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	4	0	-97,0	4	0	-97,0	4	0	-98,0	4	0	-98,0	0	0	318,7	2	4	102,8
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	8	8	-0,4	88	37	-58,4	88	13	-85,4	88	13	-85,4	42	12	-71,6	42	25	-40,8
025.Politiche previdenziali	100	0	-100,0	100	0	-100,0	100	0	-100,0	100	0	-100,0	100	0	-100,0	100	0	-100,0
026.Politiche per il lavoro	5	5	-6,5	10	6	-41,6	9	5	-42,8	10	6	-46,1	7	4	-39,4	10	7	-33,1
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	4	54	1.156,3	21	63	199,3	18	36	103,3	55	39	-29,5	17	30	77,9	53	33	-38,2
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale																		
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	238	2.939	1.133,2	587	3.134	433,6	516	374	-27,6	552	418	-24,2	75	194	160,7	179	300	67,6
030.Giovani e sport	75	79	5,7	95	129	36,1	95	129	36,1	95	129	36,1	75	129	72,3	75	149	98,9
031.Turismo	0	0	0,0	0	1	362,2	0	0	-53,1	0	0	-50,1	0	0	12,4	0	0	5,4
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	99	102	3,4	123	130	5,7	109	107	-1,7	122	117	-4,3	59	50	-15,1	116	105	-9,9
033.Fondi da ripartire	2.322	2.592	11,6	91	163	78,5	45	0	-100,0	45	0	-99,6	45	0	-100,0	45	0	-100,0
034.Debito pubblico																		
Totale spesa in conto capitale	17.693	21.828	23,4	18.990	23.875	25,7	16.899	18.886	11,8	19.198	20.856	8,6	11.708	12.741	8,8	19.287	18.723	-2,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2. Gli obiettivi economico finanziari della gestione: i risultati

Come si diceva nell'introduzione, anche quest'anno in questa seconda parte del capitolo ci si sofferma su alcuni aspetti cardine della gestione finanziaria del 2016 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 2016 che quest'anno hanno raggiunto livelli di maggior rilievo finanziario: oltre 3 miliardi che la legge di stabilità per il 2016 ha apportato agli stanziamenti dei Ministeri.

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

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

Negli ultimi anni l'intreccio gestionale tra bilancio e tesoreria, il ricorso ai pagamenti in conto sospeso e il 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 mira ad aggiornare al 31 dicembre 2016 l'analisi avviata lo scorso anno.

Infine un approfondimento particolare è riservato alla spesa per investimenti (sia diretti che attraverso le società controllate) e alla spesa per ricerca. La finalità che ci si propone è quella di offrire una valutazione delle caratteristiche dei risultati conseguiti nel 2016 nel riavvio del processo di accumulazione interrotto lungamente negli anni della crisi e alla base della richiesta di flessibilità sui saldi di finanza pubblica concordata con la Commissione europea.

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

Anche nel 2016 la legge di stabilità prevedeva un contributo delle Amministrazioni centrali alla manovra di finanza pubblica. Si tratta di un importo più rilevante rispetto al 2015: oltre 3 miliardi di minori spese e circa 300 milioni di maggiori entrate in termini di saldo netto da finanziare. Importo che era previsto tradursi, in termini di indebitamento netto, in minori spese per circa 2 miliardi e maggiori entrate per 1,1 miliardi (il taglio del Fondo per la riduzione della pressione fiscale, classificata nel bilancio dello Stato come minore spesa, si traduceva in una maggiore entrata in termini di contabilità nazionale). L'analisi che segue si basa su una ricostruzione di tali disposizioni per capitolo e piano gestionale condotta dalla Corte a partire dalla relazione tecnica alla legge di stabilità e dagli allegati; si sono inoltre riscontrate tali indicazioni con quelle tratte dalla Nota tecnico illustrativa sul testo approvato e, infine, dalle note di variazione¹. Una analisi di dettaglio indispensabile per poter dar conto degli esiti delle misure adottate. La rilevanza anche nei prossimi esercizi di una attenta valutazione delle misure di contenimento della spesa consiglierebbe al riguardo di prevedere una dettagliata evidenziazione delle misure assunte e dei risultati attesi ad illustrazione della legge approvata. Una necessità che è resa più forte alla luce delle recenti disposizioni che prevedono l'inserimento delle misure assunte con la prima sezione della legge di bilancio nel bilancio

¹ Nella ricostruzione sono state rilevate alcune duplicazioni o non corrispondenze nella variazione effettiva rispetto a quella evidenziata nella relazione tecnica e riferita agli allegati. E' a tali discordanze che possono essere ricondotte le differenze (in ogni caso marginali) tra le quantificazioni contenute nella relazione tecnica e gli importi considerati nella presente analisi.

iniziale e consentono alle Amministrazioni di apportare variazioni con il solo vincolo di pari impatto sui saldi rilevanti ai fini degli obiettivi di finanza pubblica.

L'obiettivo di riduzione della spesa era affidato nella manovra a diversi strumenti: l'articolato, gli elenchi, gli allegati e le tabelle (C, D ed E), richiamati da singole disposizioni della legge di stabilità. Le disposizioni prevedono in primo luogo la riduzione relativa alle missioni ed ai programmi di spesa degli stati di previsione di ciascun Ministero, in termini di saldo netto da finanziare, per gli importi indicati in singole disposizioni e in appositi elenchi che dispongono riduzioni di spesa ovvero aumenti delle entrate di pertinenza dei Ministeri.

Ad esse si va ad aggiungere il contributo dei Ministeri attraverso le tabelle: la tabella C con le variazioni in diminuzione rispetto gli importi delle autorizzazioni di spesa iscritte a legislazione vigente; la tabella D con le variazioni in diminuzione riguardanti specifiche autorizzazioni di spesa di parte corrente; la tabella E con i definanziamenti di autorizzazioni di spesa in conto capitale.

Nella tavola che segue le riduzioni operate sono distinte per Amministrazione.

Degli oltre 3 miliardi di riduzioni di spesa previste per il 2016, 1.566,7 milioni (1.301 di spesa in conto capitale e 267 corrente) provengono dalle tabelle, in prevalenza da tagli della tabella E. Con l'articolato sono ridotti circa 928 milioni (pressoché tutti di parte corrente), mentre i due elenchi allegati alla manovra individuano misure di contenimento della spesa per 526,6, milioni di cui 394,8 di parte corrente.

Molto concentrata la distribuzione della manovra per Amministrazione, anche, come si vedrà dopo, per le stesse caratteristiche delle misure adottate.

TAVOLA 26

I TAGLI DI SPESA PER AMMINISTRAZIONE

(in milioni)

categorie economiche di spesa	Esteri	Lavoro	Difesa	Giustizia	Salute	Ambiente	Mit	Mipaf	Mef	Interno	Miur	Mise	Mibact
Redditi da lavoro dipendente	2,0	1,0	5,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	30,5	5,3	179,3	0,0	0,0
Consumi intermedi	1,0	0,0	0,0	10,2	6,5	6,9	1,1	3,7	56,7	12,6	7,8	0,3	6,6
Trasferimenti correnti ad AP	0,1	0,0	0,0	0,0	2,5	0,0	16,9	4,4	188,0	3,8	8,7	0,0	0,0
Trasferimenti correnti ad istituzioni sociali private	2,6	15,0	0,0	0,0	0,1	0,0	18,9	0,0	10,5	0,0	0,0	0,0	0,5
Trasferimenti correnti ad imprese	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,3	8,3	55,6	0,0	0,0	1,5	0,0
Trasferimenti correnti ad estero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Interessi passivi e redditi di capitale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre uscite correnti	4,5	0,0	2,0	11,7	14,0	0,0	0,0	0,6	848,0	0,0	3,0	1,0	0,0
Spese correnti	10,2	16,0	7,0	23,9	23,1	6,9	57,1	17,0	1.190,7	21,7	198,8	2,8	7,1
Investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni	0,0	0,0	10,0	1,9	0,0	1,0	7,8	1,7	22,2	9,6	1,0	0,1	0,0
Contributi agli investimenti ad AP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	67,9	0,0	776,1	0,0	7,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti ad imprese	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,7	24,0	400,3	0,0	0,0	20,0	0,0
Altri trasferimenti in conto capitale	0,0	3,2	2,0	6,4	10,0	0,0	0,0	15,1	20,7	0,0	20,0	7,0	1,0
Spese in conto capitale	0,0	3,2	12,0	8,3	10,0	1,0	80,3	40,8	1.219,3	9,6	28,0	27,1	1,0
Totale complessivo	10,2	19,2	19,0	32,2	33,1	7,8	137,4	57,8	2.410,0	31,3	226,8	29,9	8,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Poco meno del 92 per cento è attribuito a 3 amministrazioni: superiore ai 2,4 miliardi il contributo chiesto al Ministero dell'economia, 227 milioni al MIUR e 137 al MIT. Fatta eccezione per il MIPAF a cui è attribuito un apporto all'obiettivo di circa 58 milioni, per tutte le altre amministrazioni i sacrifici richiesti variano tra i 10 e i 35 milioni.

2.1.1. La composizione dei tagli per categoria economica e missione

La disponibilità di dati di dettaglio consente di dare una rappresentazione completa delle misure di contenimento avviate con la legge di stabilità per il 2016. Un passo indispensabile per

trarre alcune prime osservazione sul risultato atteso e poter valutare le differenze con quello conseguito.

Va, innanzitutto, osservato che dei 3.023 milioni di riduzioni, 1.582,4 sono riferibili a spesa corrente e 1.440,6 a spesa in conto capitale, rispettivamente il 51 e il 49 per cento. Nel 2015, seppur partendo da un importo assoluto inferiore (poco più della metà di quello proposto per il 2016), la quota di spesa in conto capitale (almeno nel quadro iniziale) era risultata inferiore (solo il 28 per cento del totale il contributo atteso dalla spesa del titolo II).

TAVOLA 27
(in milioni)

categorie economiche di spesa	Stanz. iniz. ante tagli (a) (1)	Comp. % ante tagli %(1)	Riduzioni LS (b) (2)	Comp. riduzioni % %(2)	% riduzioni (2)/(1)	Stanz. iniz. ante tagli (c) (3)	inc.% stanz. iniz. (1)/(3)
Redditi da lavoro dipendente	3.609,9	19,2	225,1	7,5	6,2	89.163,3	4,0
Consumi intermedi	1.067,0	5,7	113,1	3,7	10,6	11.541,5	9,2
Imposte pagate sulla produzione						4.764,2	
Trasferimenti correnti ad AP	1.785,7	9,5	224,5	7,4	12,6	254.158,4	0,7
Trasferimenti correnti ad istituzioni sociali private	418,6	2,2	47,6	1,6	11,4	13.942,1	3,0
Trasferimenti correnti ad imprese	340,3	1,8	85,7	2,8	25,2	6.611,7	5,1
Trasferimenti correnti ad estero	0,1	0,0	0,0	0,0	21,2	1.394,0	0,0
Risorse proprie Unione europea						19.200,0	
Poste correttive e compensative						73.305,4	
Ammortamenti						976,0	
Altre uscite correnti	1.261,2	6,7	884,8	29,3	70,2	8.237,1	15,3
spese correnti	8.482,6	45,2	1.580,9	52,3	18,6	483.293,7	1,8
Investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni	338,3	1,8	55,3	1,8	16,3	3.904,0	8,7
Contributi agli investimenti ad AP	9.016,9	48,0	851,0	28,2	9,4	17.724,3	50,9
Contributi agli investimenti ad imprese	788,3	4,2	448,9	14,9	56,9	10.237,4	7,7
Contributi agli investimenti e a famiglie ISP						162,8	
Contributi agli investimenti a estero						488,5	
Altri trasferimenti in conto capitale	160,5	0,9	85,4	2,8	53,2	7.624,4	2,1
Acquisizioni di attività finanziarie						1.256,6	
spese in conto capitale	10.304,0	54,8	1.440,6	47,7	14,0	41.398,0	24,9
spese finali	18.786,6	100,0	3.021,5	100,0	16,1	524.691,7	3,6

(a) si tratta degli stanziamenti iniziali ante tagli dei capitoli interessati dalle riduzioni

(b) al netto degli interessi

(c) stanziamenti della spesa finale ante tagli

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Tra i tagli correnti il più consistente riguarda somme relative a fondi ricompresi nella categoria XII. Tra questi, il ruolo maggiore è atteso dal fondo per la riduzione della pressione fiscale (a cui sono riferiti 801 milioni). Di rilievo anche i tagli ai trasferimenti alle AP (224,5 milioni): tutte riduzioni di dimensione limitata, fatta eccezione per quelle relative agli stanziamenti per la riqualificazione delle aree urbane degradate (53,7 milioni), per la Sardegna a compensazione di tasse governative (25,8 milioni) e per il funzionamento delle Agenzie fiscali (51,1 milioni). Fondamentalmente concentrati su due voci i 225,1 milioni relativi alle spese di personale: si tratta del Fondo per eventuali assunzioni di personale in deroga al divieto (25 milioni) e delle risorse per la valorizzazione e lo sviluppo professionale del personale della scuola (176,9 milioni).

I tagli ai consumi intermedi riguardano oltre 350 piani gestionali per un totale di 113 milioni. A quelli superiori ad un milione (18) sono riconducibili l'88,5 per cento dei tagli (poco oltre i 100 milioni). Tra questi, le riduzioni dei compensi ai centri di assistenza fiscale (40 milioni), le spese per lo stoccaggio delle monete (10 milioni), la riduzione dell'indennità ai giudici di pace (6,5 milioni) e infine il fondo per la flotta aerea antincendio (8 milioni).

Per quanto riguarda la spesa in conto capitale (1.441 milioni), poco meno del 60 per cento è relativa ai contributi agli investimenti ad AP (851 milioni). Si tratta principalmente di tagli di contributi in conto impianti per opere infrastrutturali all'Anas (per circa 297 milioni) e

di somme destinate al Fondo sviluppo e coesione e al Fondo per le politiche comunitarie per un totale di 467 milioni.

Di rilievo sono poi gli importi relativi ai contributi agli investimenti alle imprese. Si tratta essenzialmente (circa 400 su 449 milioni) di somme destinate alle Ferrovie dello Stato in conto impianti per infrastrutture. Ad essi si aggiungono le riduzioni relative agli “altri trasferimenti in conto capitale”, che si concentrano sulle somme previste per il ripiano dei debiti delle Amministrazioni locali e di quelli fuori bilancio.

TAVOLA 28

(in milioni)

missioni	Stanz. iniz. ante tagli (a)	Comp. % ante tagli	Riduzioni LS (b)	Comp. Riduzioni	% riduzioni	Stanz. iniz. ante tagli (c)	inc. % stanz. Iniz.
	(1)	%(1)	(2)	%(2)	(2)/(1)	(3)	(1)/(3)
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e PCM	112,3	0,6	15,1	0,5	13,4	2.717,7	4,1
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,1	0,0	0,0	0,0	2,6	559,0	0,0
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	221,8	1,2	44,7	1,5	20,1	109.816,9	0,2
004.L'Italia in Europa e nel mondo	4.495,9	23,9	107,2	3,5	2,4	26.396,6	17,0
005.Difesa e sicurezza del territorio						19.940,7	0,0
006.Giustizia	256,9	1,4	12,8	0,4	5,0	7.800,6	3,3
007.Ordine pubblico e sicurezza	368,9	2,0	33,2	1,1	9,0	10.541,4	3,5
008.Soccorso civile	81,4	0,4	11,1	0,4	13,6	3.286,2	2,5
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	59,2	0,3	37,1	1,2	62,5	855,2	6,9
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	10,2	0,1	0,2	0,0	2,3	241,1	4,2
011.Competitività e sviluppo delle imprese	188,8	1,0	75,2	2,5	39,8	17.548,3	1,1
012.Regolazione dei mercati						11,8	0,0
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	1.400,3	7,5	756,4	25,0	54,0	11.755,8	11,9
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	57,7	0,3	57,7	1,9	100,0	5.761,8	1,0
015.Comunicazioni	125,2	0,7	7,0	0,2	5,6	610,4	20,5
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	6,4	0,0	1,5	0,0	23,6	220,2	2,9
017.Ricerca e innovazione	2.020,5	10,8	18,3	0,6	0,9	2.705,7	74,7
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	59,1	0,3	9,3	0,3	15,8	903,5	6,5
019.Casa e assetto urbanistico	18,9	0,1	18,9	0,6	100,0	2.185,6	0,9
020.Tutela della salute	26,2	0,1	7,4	0,2	28,4	933,2	2,8
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	184,6	1,0	6,4	0,2	3,5	1.816,2	10,2
022.Istruzione scolastica	3.308,5	17,6	27,4	0,9	0,8	44.826,5	7,4
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	36,2	0,2	8,4	0,3	23,3	7.824,2	0,5
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	247,3	1,3	64,2	2,1	25,9	35.385,8	0,7
025.Politiche previdenziali	329,7	1,8	15,0	0,5	4,5	91.418,1	0,4
026.Politiche per il lavoro	6,2	0,0	0,9	0,0	14,4	9.976,9	0,1
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti						2.406,0	0,0
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	2.270,0	12,1	367,0	12,1	16,2	3.200,0	70,9
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	1.289,8	6,9	153,3	5,1	11,9	89.079,6	1,4
030.Giovani e sport	31,3	0,2	0,9	0,0	3,0	642,3	4,9
031.Turismo	0,3	0,0	0,0	0,0	16,6	41,5	0,6
032.Servizi istituzionali e generali delle amm. pubbliche	59,1	0,3	13,1	0,4	22,1	1.511,2	3,9
033.Fondi da ripartire	1.513,8	8,1	1.151,8	38,1	76,1	10.871,6	13,9
034.Debito pubblico						900,0	0,0
spesa finale	18.786,6	100,0	3.021,5	100,0	16,1	524.691,7	3,6

(a) si tratta degli stanziamenti iniziali ante tagli dei capitoli interessati dalle riduzioni

(b) al netto degli interessi

(c) stanziamenti della spesa finale ante tagli

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Infine, limitate sono le riduzioni operate in riferimento agli investimenti fissi: fatta eccezione per il taglio degli stanziamenti per la flotta veicolare del corpo della Guardia di Finanza (15 milioni), per studi e ricerche inerenti l'assistenza al volo (10 milioni), di manutenzione di opere marittime relative ai porti (5 milioni) e di acquisti di armamenti (6 milioni), i restanti interventi riguardano molti capitoli per piccoli importi, soprattutto per manutenzione.

I tagli di spesa si presentano concentrati in poche missioni: nelle prime 3 si realizza oltre il 75 per cento delle riduzioni: si tratta della missione 33 “Fondi da ripartire”, 13 “Diritto alla mobilità” e 28 “sviluppo e riequilibrio territoriale”. Nel caso dei “fondi da ripartire” il taglio ha prodotto una decurtazione di oltre il 76 per cento dello stanziamento previsto prima della

manovra. Superiore al 50 per cento anche il taglio di quelli relativi alla missione “Diritto alla mobilità”, mentre essi pesano solo per il 16 per cento degli importi dei capitoli destinati al riequilibrio territoriale.

2.1.2. Il rilievo dei tagli

Nella tavola 27 le riduzioni sono esaminate guardando anche al rilievo dei tagli operati sia sui capitoli interessati sia sul complesso della spesa (sempre delle categorie interessate).

Rispetto all’anno precedente la dimensione dei capitoli toccati si dimezza. L’area interessata (in termini di stanziamenti) era nel 2015 pari a 43,2 miliardi, poco meno del 9 per cento del totale della spesa riconducibile a queste categorie, nell’esercizio appena concluso la dimensione della spesa “coinvolta direttamente” scende a 18,8 miliardi e rappresenta il 3,6 per cento. Diversamente dal 2015 invece cresce al 26 per cento l’area della spesa in conto capitale interessata.

Aumenta, quindi, oltre che la misura della correzione proposta, anche la quota del taglio sul complesso della spesa (dal 3,8 per cento del 2015 ad oltre il 16 per cento). In alcuni casi come, ad esempio, i fondi, i contributi ad imprese e gli altri trasferimenti in conto capitale il peso delle riduzioni sul totale delle dotazioni di questi capitoli è molto maggiore: rispettivamente 70,2, 56,9 e 53,2 per cento.

Sono 6 le missioni che vedono interessati dai tagli oltre il 10 per cento della spesa complessiva prevista anche se per importi molto diversi tra loro. “Sviluppo e riequilibrio territoriale” e “Ricerca e innovazione” superano in entrambi i casi il 70 per cento, ma nel primo il taglio operato raggiunge l’11,5 per cento dello stanziamento complessivo e nel secondo solo lo 0,6 per cento. Di rilievo anche in relazione alle risorse complessive destinate alla missione continuano ad apparire i tagli operati agli stanziamenti per il “Diritto alla mobilità” (6,4 per cento della spesa finale prevista) e “Fondi da ripartire” (10,6 per cento).

2.1.3. I tagli nella gestione

Le variazioni disposte nella gestione hanno, nel complesso, ridotto la dimensione dei tagli del solo 17,3 per cento (ben meno dello scorso esercizio in cui il reintegro di fondi aveva superato l’80 per cento): alle riduzioni per 3.022 milioni hanno fatto seguito aumenti di stanziamenti netti per 522 milioni.

Molto diverso il risultato per categorie economiche. Nel caso dei consumi intermedi e delle altre uscite correnti le somme assegnate in gestione hanno modificato solo marginalmente il contributo atteso. Per i trasferimenti correnti alle imprese e i contributi agli investimenti della PA, le variazioni hanno aumentato in misura significativa la dimensione della correzione richiesta. Si tratta in particolare, nel caso dei trasferimenti, di ulteriori riduzioni relative al Fondo rotativo per il sostegno alle imprese (40 milioni) e al Fondo unico per lo spettacolo (10 milioni); ulteriori riduzioni hanno riguardato, tra i contributi agli investimenti, il Fondo per lo sviluppo e il riequilibrio (-124 milioni).

TAVOLA 29

(in milioni)

Categorie economiche di spesa	riduzioni LS	stanz. iniz. comp*	variazioni stanz.(**)	sc. variaz/riduz.)
	(1)	(2)	(3)	Δ(3)/(1)
Redditi da lavoro dipendente	225,1	3.384,8	33,4	14,9
Consumi intermedi	113,1	953,8	5,9	5,2
Trasferimenti correnti ad AP	224,5	1.561,2	175,8	78,3
Trasferimenti correnti ad istituzioni sociali private	47,6	371,0	78,4	164,8
Trasferimenti correnti ad imprese	85,7	254,6	-50,2	-58,6
Trasferimenti correnti ad estero	0,0	0,1	0,0	0,0
Altre uscite correnti	884,8	376,3	-6,5	-0,7
spese correnti	1.580,9	6.901,7	236,9	15,0
Investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni	55,3	283,0	87,6	158,4
Contributi agli investimenti ad AP	851,0	8.165,9	-118,7	-14,0
Contributi agli investimenti ad imprese	448,9	339,4	320,0	71,3
Altri trasferimenti in conto capitale	85,4	75,1	-3,8	-4,4
spese in conto capitale	1.440,6	8.863,4	285,0	19,8
spese finali	3.021,5	15.765,1	521,9	17,3

(*) stanziamenti iniziali per categorie dei soli capitoli interessati dalle riduzioni

(**) (+) nel caso di aumento di stanziamento e (-) nel caso di ulteriori riduzioni.

Le variazioni non tengono conto dei trasferimenti ad altri capitoli della stessa Amministrazione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Si sono ridotti invece in misura consistente i tagli sia dei trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (-78,3 per cento), sia dei contributi agli investimenti delle imprese (-71,3 per cento). Le integrazioni hanno riguardato tra i trasferimenti correnti il Fondo corrente per il servizio civile nazionale (146,3 milioni), le somme occorrenti per il funzionamento delle Agenzie fiscali (+48,5 milioni). Sono stati reintegrati 320 milioni di contributi alle imprese destinati alle Ferrovie dello Stato.

TAVOLA 30

(in milioni)

missioni	riduzioni LS	stanz. iniz. comp*	variazioni stanz.(**)	sc. variaz/riduz.)
	(1)	(2)	(3)	Δ(3)/(1)
001.Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	-15,1	97,2	-6,5	43,4
002.Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,0	0,0	0,0	0,0
003.Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	-44,7	177,1	-14,9	33,4
004.L'Italia in Europa e nel mondo	-107,2	4.388,7	-8,4	7,9
006.Giustizia	-12,8	244,1	8,3	-65,1
007.Ordine pubblico e sicurezza	-33,2	335,7	77,1	-232,2
008.Soccorso civile	-11,1	70,3	0,6	-5,4
009.Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	-37,1	22,2	0,0	0,0
010.Energia e diversificazione delle fonti energetiche	-0,2	9,9	1,0	-402,7
011.Competitività e sviluppo delle imprese	-75,2	113,7	-0,8	1,1
013.Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	-756,4	643,9	316,2	-41,8
014.Infrastrutture pubbliche e logistica	-57,7	0,0	0,0	0,0
015.Comunicazioni	-7,0	118,2	0,0	0,0
016.Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	-1,5	4,9	0,0	0,0
017.Ricerca e innovazione	-18,3	2.002,2	-9,0	49,0
018.Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	-9,3	49,8	-4,6	48,9
019.Casa e assetto urbanistico	-18,9	0,0	0,0	0,0
020.Tutela della salute	-7,4	18,8	0,3	-3,4
021.Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	-6,4	178,3	-2,0	31,0
022.Istruzione scolastica	-27,4	3.281,1	-30,3	110,6
023.Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	-8,4	27,8	0,0	0,0
024.Diritto sociali, politiche sociali e famiglia	-64,2	183,1	160,7	-250,6
025.Politiche previdenziali	-15,0	314,7	61,1	-407,2
026.Politiche per il lavoro	-0,9	5,3	-0,4	44,4
028.Sviluppo e riequilibrio territoriale	-367,0	1.903,0	-124,0	33,8
029.Politiche economico-finanziarie e di bilancio	-153,3	1.136,5	83,7	-54,6
030.Giovani e sport	-0,9	30,4	0,5	-53,2
031.Turismo	0,0	0,2	0,0	-7,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	-13,1	46,1	-0,2	1,3
033.Fondi da ripartire	-1.151,8	362,0	13,6	-1,2
spesa finale	-3.021,5	15.765,1	521,9	100,0

(*) stanziamenti iniziali per categorie dei soli capitoli interessati dalle riduzioni

(**) (+) nel caso di aumento di stanziamento e (-) nel caso di ulteriori riduzioni.

Le variazioni non tengono conto dei trasferimenti ad altri capitoli della stessa Amministrazione

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Per i trasferimenti alle famiglie e gli investimenti che, come si è detto, presentavano tagli limitati, nella gestione l'integrazione di risorse non solo ha annullato il taglio disposto ma ha anche aumentato il livello della spesa. Si tratta, nel caso dei trasferimenti, del finanziamento dell'istituto di patronato e assistenza sociale (+61 milioni) e delle somme destinate all'equa riparazione per il superamento dei termini per l'equo processo (12 milioni). Nel caso degli investimenti, si tratta tra quelli di maggior rilievo delle spese per armamenti (+16 milioni), per la Guardia di Finanza (+18 milioni) e per i brevetti (+39 milioni).

L'esame per missioni fornisce un'ulteriore prospettiva di analisi (si veda tavola 30).

Sono 4 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", dei "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", delle "Politiche previdenziali e "Energia". Tra queste solo "Ordine pubblico" e "Diritti sociali.." presentano valori consistenti: la prima, a fronte di tagli per 33,2 milioni subisce un aumento di 77,1 milioni; la seconda, che era stata incisa per 64,2 milioni nella gestione registra variazioni di poco inferiori ai 161 milioni. Nelle altre due, la variazione (come l'iniziale taglio) è limitata.

Ben più consistente, ancorchè non tale da eliminare il taglio, il reintegro di fondi registrato nella missione "Diritto alla mobilità" e nelle "Politiche economico finanziarie". Dette missioni, a fronte di tagli per oltre 910 milioni, registrano nell'esercizio nuove assegnazioni per circa 400 milioni.

Vi sono poi le missioni che presentano un rilevante aumento nell'ammontare complessivo dei tagli: Sviluppo e riequilibrio territoriale e Istruzione scolastica. In questo caso, a fronte di tagli iniziali per circa 394,4 milioni nella gestione si registrano ulteriori riduzioni per 154,3 milioni. A consuntivo su queste due missioni e su quella dei Fondi è riferibile circa il 67,5 per cento dei tagli mantenuti (1.686,9 milioni su 2.499,6).

2.1.4. Una valutazione dei risultati

È difficile proporre una valutazione dei risultati di misure come quelle che prevedono tagli alla spesa. Guardare ai risultati ottenuti in termini di conti economici dello Stato può essere fuorviante e al contempo di difficile interpretazione. Ciò sia perché i tagli, pur di rilievo, rappresentano circa lo 0,5 per cento della spesa complessivamente riferibile alle categorie toccate dalle riduzioni; sia perché il quadro di previsione costruito al momento del varo della manovra (e quindi coerente con quanto ci si attendeva dai tagli di spesa) era basato su risultati 2015 diversi da quelli riscontrati a consuntivo e coerente con una certa previsione di entrata. A gennaio 2016 si prevedeva una crescita della spesa per il 2016 del 2,5 per cento complessivo e del 2,6 al netto interessi. A consuntivo, il 2015 ha registrato una spesa superiore alle attese di 4,5 miliardi. Nel 2016 la spesa ha registrato una crescita di poco superiore al 2 per cento (2,2 per cento) beneficiando di una ulteriore riduzione degli oneri per interessi (calati nell'anno del 2,6 per cento). La spesa corrente primaria è cresciuta del 4,4 per cento. A fronte di un netto calo delle uscite in conto capitale (in riduzione nell'anno di oltre il 10,6 per cento) la spesa complessiva (primaria) ha segnato una crescita del 2,9, risultando superiore di circa 6 miliardi rispetto alla previsione originale.

Si può certamente dire che lo sforzo operato per un rafforzamento delle riduzioni di spesa non sembra essere stato sufficiente a conseguire il risultato atteso. Ma che rapporto vi è tra tali risultati e i tagli di spesa previsti dalla legge di stabilità?

In termini finanziari il taglio operato su alcuni capitoli di bilancio dello Stato con la manovra per il 2016 ha confermato le attese. Nel complesso, a consuntivo il reintegro di risorse ha ridotto il rilievo del taglio di spesa del solo 14 per cento. Un risultato che tuttavia non ha impedito che si procedesse nella gestione ad una ampia revisione dei contributi richiesti inizialmente, adattando le esigenze di bilancio a quelle che si presentavano per eventi imprevisi (come le emergenze legate al terremoto che hanno richiesto maggiori risorse per il soccorso civile) o per scelte di politica economica generale come nel caso dell'accelerazione degli

investimenti (con il reintegro dei trasferimenti a Anas e Ferrovie). Le modifiche del rilievo per missione dei tagli operati ne sono una ulteriore riprova. Ciò è stato fatto in prevalenza accentuando i tagli operati ai fondi o ampliando le riduzioni già proposte (è il caso ad esempio del Fondo sviluppo e coesione).

Ma proprio in questo sta il successo e il limite di quello che è stato proposto come un nuovo capitolo della *spending review* su cui contare per proseguire sul sentiero di risanamento.

Nonostante il forte incremento nell'importo complessivo, le scelte operate con la legge di stabilità per il 2016 appaiono condizionate dalla necessità di contemperare le esigenze di una strutturale riduzione della spesa con quella di limitarne gli effetti recessivi. Così i tagli che più che frutto di scelte consapevoli di riduzione appaiono, nel migliore dei casi, come meri rinvii. Fatta eccezione per alcuni tagli alla spesa corrente di cui andrà valutata la strutturalità, per numerose misure (specie di spesa in conto capitale) risulta ragionevole dubitare non solo della permanenza degli effetti, ma anche dell'effettiva incidenza sulla spesa: è difficile ritenere che i tagli al Fondo sviluppo e coesione si traducano in una spesa dell'anno inferiore a quella già scontata nel quadro tendenziale di finanza pubblica quando la dimensione dei residui di stanziamento del Fondo è di circa 13 miliardi.

Inoltre, sin dalla approvazione della legge, le decurtazioni di risorse alle Ferrovie e all'Anas per opere infrastrutturali mal si conciliavano con un obiettivo di rilievo dell'anno: quello di contrastare il *gap* infrastrutturale che contribuisce ad indebolire la crescita del Paese, accelerando gli investimenti.

Resta, quindi, evidente che va 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.

Da valutare, infine, con attenzione l'inclusione tra i tagli di quello del Fondo per la riduzione della pressione fiscale. Il ricorso a tali fondi presenta più di una problematicità (si veda al riguardo l'appendice al presente capitolo)². Ma positivo potrebbe essere un utilizzo che consentisse di sterilizzare almeno in parte le maggiori entrate che potrebbero derivare da una ripresa della crescita destinandole al miglioramento dei saldi. Un esito reso più semplice da ottenere proprio perché detto fondo è privo al momento della costituzione e alimentazione di effettivi *stakeholders*.

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

Nel corso del 2016 il Legislatore ha ulteriormente ampliato il sistema di acquisizione centralizzata degli acquisti delle Amministrazioni proseguendo con linearità sul percorso già tracciato negli anni precedenti e fortemente consolidato attraverso le disposizioni del DL 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 132, e del DL n. 66 del 24 aprile 2014, convertito nella legge 24 giugno 2014, n. 89³. A tal fine, con la legge di stabilità 2016

² La frequenza e le molteplici modalità di utilizzo di detti Fondi negli ultimi anni hanno spinto a prevedere una apposita appendice al capitolo. Con essa si vuole fare il punto sul fenomeno, ripercorrendone le evoluzioni negli ultimi anni.

³ Il programma di razionalizzazione acquisti della PA è stato introdotto per le Amministrazioni dello Stato, con l'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, con l'obiettivo di rendere più rapide e trasparenti le procedure di acquisto attraverso l'uso delle tecnologie ICT e di razionalizzare ed ottimizzare la spesa pubblica per beni e servizi migliorando la qualità degli acquisti e riducendo i costi grazie alla aggregazione della domanda (fonte: circolare MEF). L'obbligo del ricorso alle convenzioni Consip è stato poi sancito dall'art. 1, comma 449 della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il Comma 450 della medesima legge n. 296 del 2006 ha altresì introdotto l'obbligo per le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (escluse questa volta le scuole e le istituzioni universitarie) di avvalersi del mercato elettronico della PA (MEPA) gestito dalla Consip S.p.A., per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario. L'art. 1, comma 1, del DL 6 luglio 2012, n. 95 convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, statuisce poi che "i contratti stipulati in violazione del citato art. 26 della legge n. 488 del 1999 ed i contratti stipulati in violazione dell'obbligo di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A. sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità".

(legge 28 dicembre 2015, n. 208), si è agito su due principali direttrici. In primo luogo, è stata allargata ad ulteriori soggetti pubblici l'obbligatorietà del ricorso alle convenzioni e agli altri strumenti di acquisto realizzati dalla Consip⁴ e, in secondo luogo, è stato opportunamente consolidato il sistema di determinazione dei prezzi di riferimento già delineato dal DL n. 66 del 2014⁵. Infine, agli strumenti di governo della spesa per acquisti già esistenti si è aggiunto, non ultimo per importanza, il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori⁶ ed è stato altresì istituito un apposito Fondo⁷. Con dPCM del 24 dicembre 2015 sono quindi state definite 19 categorie merceologiche e le rispettive soglie al superamento delle quali le Amministrazioni statali e regionali nonché gli Enti del SSN e gli Enti locali devono ricorrere a Consip o ad altro soggetto aggregatore⁸. Ne risulta una strategia operativa che muove le mosse dal "modello Consip" per attività non più solo delle Amministrazioni dello Stato, ma anche, e in misura non trascurabile, di competenza degli Enti locali e in particolare delle Regioni. Con la legge di bilancio 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232), questo percorso si è ulteriormente consolidato con l'introduzione della sperimentazione della gestione accentrata e diretta di alcuni acquisti (per

amministrativa", salvo precisare che "La disposizione non si applica (...) quando il contratto sia stato stipulato ad un prezzo più basso di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A. (...)". In base al comma 7 della medesima norma, infine, le Amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della Pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sono tenute ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. per le seguenti categorie merceologiche: energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile.

⁴ Il comma 495 della legge di stabilità 2016 ha modificato i commi 449 (convenzioni e accordi quadro) e 450 (mercato elettronico) della legge n. 296 del 2006 estendendo le relative previsioni agli Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici e alle Agenzie fiscali. Tuttavia, in base al comma 502 della legge di stabilità 2016, per le altre Amministrazioni di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 165 del 2001, l'obbligo di ricorso al mercato elettronico opera solo per gli acquisti di importo pari o superiore a 1.000 euro. Peraltro, nell'intento di arginare eventuali aggiramenti dell'obbligo di ricorso alle convenzioni, il comma 510 della legge di stabilità 2016 ha statuito che le Amministrazioni "possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa alla Corte dei conti" nei casi in cui il bene non risulti idoneo per mancanza di caratteristiche essenziali.

⁵ La previsione del comma 498 della legge di stabilità 2016 ha infatti allargato alle società controllate dallo Stato e agli Enti locali la funzione di *benchmark* svolta dalle convenzioni Consip sulla base del comma 3 dell'art. 26 della legge n. 488 del 1999, secondo il quale le Amministrazioni possono ricorrere alle convenzioni oppure utilizzarne i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi. Dal canto suo, l'art. 10, comma 3, del DL n. 66 del 2014 prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze individui con proprio decreto le prestazioni principali oggetto delle convenzioni cui è possibile ricorrere e pubblici sul sito internet del Ministero i prezzi relativi alle prestazioni individuate, che costituiscono il riferimento per il *benchmark* delle Amministrazioni. Inoltre il comma 508 della legge di stabilità 2016 ha introdotto una sostanziale interazione tra Ministero dell'economia e delle finanze e l'Anac nella individuazione dei prezzi di riferimento nei casi in cui non sia disponibile una convenzione Consip né i prezzi di riferimento forniti dall'Anac ai sensi dell'art. 9, comma 7 del DL n. 66/2014. In tal caso l'Anac, sentito il MEF, individua le modalità per l'adeguamento dei prezzi della precedente edizione della convenzione Consip.

⁶ L'art. 9 del DL n. 66 del 2014 ha previsto, al comma 1, l'istituzione presso l'Anac dell'elenco dei soggetti aggregatori. La stessa norma, al comma 2, ha previsto la costituzione del Tavolo tecnico, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze, avvenuta con dPCM del 14 novembre 2014, e con dPCM del 14 novembre 2014 il Tavolo è stato formalmente costituito.

⁷ Il comma 9 dell'art. 9 del DL n. 66 del 2014 ha istituito, nello stato di previsione del MEF, il Fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi, per un ammontare di 10 milioni nel 2015 e di 20 milioni nel 2016, destinato al finanziamento delle attività svolte dagli stessi soggetti aggregatori secondo i criteri definiti dal MEF con proprio decreto. Il Fondo è stato materialmente attivato nel corso del 2016.

⁸ Le categorie merceologiche individuate sono: 1) farmaci; 2) vaccini; 3) *stent*; 4) ausili per l'incontinenza; 5) protesi d'anca; 6) medicazioni generali; 7) defibrillatori; 8) *pace-maker*; 9) aghi e siringhe; 10) servizi integrati per la gestione delle apparecchiature elettromedicali; 11) servizi di pulizia per gli enti del SSN; 12) ristorazione per gli enti del SSN; 13) lavanderia per gli enti del SSN, 14) servizi di smaltimento rifiuti sanitari; 15) vigilanza armata; 16) *facility management* immobili; 17) pulizia immobili; 18) guardiania; 19) manutenzione di immobili ed impianti. La soglia di valore è fissata in genere in 40.000 euro, tranne che per gli *stent*, le protesi d'anca, i defibrillatori, i *pace-maker*, il *facility management*, la pulizia degli immobili e la manutenzione, dove il limite stabilito corrisponde alla soglia di rilevanza comunitaria per i contratti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati dalle Amministrazioni diverse dalle autorità governative centrali.

elettricità e buoni pasto) da parte del MEF⁹. Il DEF 2017 ha evidenziato, dal canto suo, che l'attività del Programma di razionalizzazione degli acquisti MEF/Consip nel 2016 ha fatto registrare un valore a base d'asta di circa 18 miliardi (+41 per cento rispetto al 2015), mentre la spesa presidiata è passata da 40,1 a 48,3 miliardi (+20 per cento) e il risparmio è cresciuto da 3,3 a 3,5 miliardi (+4 per cento). La spesa presidiata rappresenta oltre la metà dell'intera spesa pubblica per l'acquisto di beni e servizi, che ammonta a 89 miliardi. Sempre secondo il DEF l'indicatore "risparmio sui prezzi d'acquisto" ha registrato un valore stimato di 3,5 miliardi (+4 per cento rispetto al 2015).

Il quadro sopra delineato conferma, dunque, la centralità del Programma di razionalizzazione degli acquisti MEF/Consip nelle politiche di contenimento della spesa, ma fa emergere la necessità di una verifica e rendicontazione dei risultati più rispondente a dati reali. Ciò è confermato dal fatto che il divario tra il valore degli acquisti "a base d'asta" (che costituisce il dato più vicino alla spesa reale) e la spesa "presidiata"¹⁰ risulta ancora alto¹¹.

I dati utilizzati nell'analisi sono stati forniti dalle Amministrazioni e riscontrati con quelli ricavabili dal Rendiconto generale dello Stato. In continuità con l'indagine svolta nell'anno precedente, si è avuto particolare riguardo per la spesa per consumi intermedi e investimenti fissi lordi¹², richiedendo l'ammontare delle somme impegnate per tali voci di spesa in ciascuno degli anni considerati distinguendo per tipologia di affidamento¹³. Infatti, ai fini di una verifica della validità delle iniziative assunte in materia si è ancora una volta ritenuto necessario distinguere tra gli acquisti effettuati attraverso gli strumenti forniti dalla Consip (convenzioni e accordi quadro, MEPA, altro) e quelli effettuati al di fuori da tale sistema, nonché tra le diverse modalità di acquisizione (procedure aperte e ristrette, procedure negoziate, acquisti in economia ecc.)¹⁴.

⁹ Il comma 413 della legge di stabilità 2017 prevede infatti che nell'ambito del programma di razionalizzazione degli acquisti il MEF, per il tramite della Consip, avvii "un'analisi volta ad individuare nuovi strumenti di acquisto centralizzato di beni e correlati servizi". Con il successivo comma 419, che integra il comma 514 della legge di stabilità 2016 introducendo un comma 514-bis, viene altresì allargato il raggio di azione della Consip, che potrà offrire un supporto diretto alle altre Amministrazioni per interventi di semplificazione, innovazione e riduzione dei costi dei processi amministrativi (con un aumento delle dotazioni del programma di 3 milioni nel 2017 e di 7 milioni a decorrere dal 2018). In base a quanto previsto dal comma 415, il MEF dovrà invece direttamente avviare una sperimentazione che lo vedrà acquirente unico per l'energia e elettrica e i buoni pasto per lo stesso Ministero e per il Ministero dell'interno, con possibilità di aggregare ulteriori Amministrazioni (comma 417). Il comma 420 amplia infine compiti del Comitato guida del Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori includendo tra le linee guida formulate dal Comitato, cui devono attenersi i soggetti aggregatori (salvo preventiva comunicazione al Comitato in caso di disallineamento) la determinazione delle fasce di valori da porre a base d'asta.

¹⁰ Cioè la "quota" di spesa che potenzialmente potrebbe essere coperta dagli strumenti di aggregazione nelle categorie merceologiche incluse nel Programma.

¹¹ Anche la "Relazione sui fabbisogni annuali di beni e servizi della PA e sui risparmi conseguiti con il sistema delle convenzioni Consip" allegata al DEF 2017 conferma la linea seguita, dando tra l'altro contezza dell'adesione del 91 per cento dei Centri di responsabilità (CdR) dei Ministeri al sistema di rilevazione dei fabbisogni (sistema SCAI della Ragioneria generale dello Stato) previsto dall'art. 2, comma 569 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Per quanto riguarda le Amministrazioni aggiudicatrici ex art. 2, comma 573, della legge finanziaria 2008, la relazione ha inoltre evidenziato che il ricorso alle convenzioni MEF/Consip ha fatto rilevare, al 31 dicembre 2016, a fronte di un erogato di 3,5 miliardi, un corrispondente risparmio di 598 milioni. Secondo l'Allegato al DEF, in tale settore la valutazione complessiva del Sistema delle convenzioni che, sottolinea la relazione, da luogo anche ad un importante risparmio indiretto dovuto al "benchmark" - può condurre, nel 2016, ad una stima di 2,9 miliardi di risparmio potenziale, di cui 2,3 miliardi derivanti da "benchmark" e appunto 598 milioni da risparmio diretto (quest'ultimo da intendersi come "risparmio reale" conseguito a seguito degli acquisti effettuati dalle Amministrazioni tramite convenzioni).

¹² Le stesse informazioni sono state fornite anche con riferimento ad acquisizioni di beni e servizi in altre categorie di spesa, ma non riguardano importi rilevanti e non sono stati oggetto di specifico esame in questa sede.

¹³ Con riguardo agli impegni totali, assunti, cioè, tanto sulla competenza dell'anno di riferimento che sui residui di stanziamento.

¹⁴ Per verificare la corrispondenza del totale degli impegni forniti con quelli riportati nel rendiconto delle due annualità esaminate sono stati richiesti anche i valori degli impegni delle due categorie riferiti a spese diverse da acquisti di beni e servizi. Sia nella categoria II che nella categoria XXI sono presenti spese diverse dall'acquisto di beni e servizi come ad es. nella categoria dei consumi intermedi dove sono presenti le spese per gli aggi, per le commissioni su titoli, commissioni, comitati, canoni FIP ecc.)

La differenza tra i dati forniti dalle Amministrazioni e quelli presenti sul Rendiconto generale è rimasta tendenzialmente invariata (circa l'85 per cento). Per gli investimenti fissi lordi si arriva ad una copertura dell'80 per cento rispetto ai dati di Rendiconto¹⁵.

2.2.1. Consumi intermedi

La spesa per consumi intermedi ammonta, in termini di impegni, nel 2016 a circa 11,2 miliardi. All'interno della categoria la spesa impegnata relativamente all'acquisto di beni e servizi raggiunge quasi 4,5 miliardi.

TAVOLA 31

CONSUMI INTERMEDI

(in migliaia)

Spese	Impegni totali		Composizione		Var. % 2016/2015
	2015	2016	2015	2016	
Totale acquisti extra CONSIP (1)	2.830.057	2.885.023	66,6	64,5	1,94
<i>di cui</i>	-	-			
<i>Procedure aperte e ristrette</i>	338.671	343.883	12,7	11,9	- 4,12
<i>Procedure negoziate</i>	1.009.810	976.933	35,7	33,9	- 3,26
<i>Acquisti in economia</i>	805.178	143.937	28,5	5,0	- 82,12
<i>Affidamento diretto</i>	225.485	272.411	8,0	9,4	20,81
<i>Altre procedure</i>	430.913	1.126.536	15,2	39,0	161,43
Totale acquisti tramite CONSIP (2)	1.416.375	1.586.852	33,4	35,5	12,04
<i>di cui</i>	-	-			
<i>Accordi quadro e convenzioni Consip</i>	877.502	934.275	62,0	58,9	6,47
<i>Mercato elettronico (comprese le RDO)</i>	195.005	311.173	13,8	19,6	59,57
<i>Altro</i>	343.380	343.415	24,2	21,6	0,01
A. Totale (acquisti di beni e servizi 1+2)	4.246.432	4.471.875	38,0	39,9	5,31
B. Altre spese (diverse da acquisti di beni e servizi)	6.939.379	6.734.594	62,0	60,1	-2,95
Totale Categoria (A+B)	11.185.811	11.206.470			0,18
Totale categoria da consuntivo	12.922.145	13.163.397			
Percentuale risposte sul totale Impegni	86,56	85,31			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni centrali e Rendiconto generale dello Stato

Come è possibile osservare nella tavola, gli acquisti di beni e servizi aumentano di poco più del 5 per cento rispetto al 2015 con una inversione di tendenza rispetto alle rilevazioni effettuate nell'anno precedente, in cui gli stessi consumi avevano registrato una flessione del 2,6 per cento. All'interno di questo macro aggregato crescono in termini assoluti sia gli acquisti tramite Consip (+170,5 milioni), sia gli acquisti extra Consip (+55 milioni). Gli acquisti in forma centralizzata aumentano in misura percentualmente maggiore (+12 per cento) rispetto a quelli effettuati al di fuori del sistema (che aumentano di quasi il 2 per cento). La quota di spesa aggregata passa dal 33,4 per cento nel 2015 a poco più del 35 per cento nel 2016 e la quota di spesa extra Consip flette leggermente passando dal 66,6 per cento al 64,5 per cento.

Per quanto riguarda gli acquisti non centralizzati, si conferma la prevalenza del ricorso a procedure negoziate, sia pure in leggera diminuzione (-3,3 per cento) mentre gli acquisti in economia si riducono dell'82,1 per cento per effetto dell'entrata in vigore, nel corso del 2016, del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016) che non prevede più il ricorso alle procedure di acquisto in economia di cui all'art. 125 del d.lgs. n. 163 del 2006. La progressiva estinzione di tale tipologia di acquisti non si traduce, tuttavia, in un aumento del ricorso agli strumenti di acquisto Consip. Si riflette, al contrario, sull'aumento degli affidamenti diretti, che crescono del 20,8 per cento e delle "Altre procedure", che aumentano oltre il doppio rispetto al

¹⁵ In proposito occorre ancora una volta precisare 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 Amministrazioni non sempre sono pienamente coincidenti con quelli in possesso della Corte in sede di consuntivo.