Tavola 2-6 Impegni di bilancio per consumi intermedi e consumi intermedi dello Stato di contabilità nazionale: riconciliazione per amministrazioni– Anno 2010. Milioni di euro

MINISTERI / VOCI		MEF	MISE	MLPS	GIUSTIZIA	MAE	MIUR	INTERNO	MATTM	MIT	DIFESA	MIPAAF	MIBAC	SALUTE	ALTRO NON ATTRIBUIBILE PER AMMINISTRAZIONE	TOTALE CN 2010	Distribuzione %
Bilancio dello Stato	**Funzionamento:**	**495,5**	**35,4**	**49,5**	**225,0**	**75,6**	**60,2**	**1.154,2**	**21,5**	**124,3**	**1.693,5**	**55,8**	**72,5**	**36,5**		***4.099,5***	***19,8***
	- Canoni di locazione	*74,2*	*12,3*	*23,3*	*10,7*	*0,4*	*7,8*	*427,8*	*7,0*	*4,3*	*-*	*8,2*	*32,7*	*23,0*		***631,7***	***3,0***
	- Canoni FIP	*69,9*	*-*	*6,7*	*1,6*	*-*	*4,1*	*16,5*	*-*	*17,9*	*0,1*	*0,6*	*-*	*0,3*		***117,7***	***0,6***
	- Indennità di missione	*39,7*	*2,6*	*7,6*	*23,0*	*26,2*	*2,5*	*90,4*	*0,6*	*27,3*	*126,7*	*7,0*	*0,8*	*2,8*		***357,2***	***1,7***
	- Altro funzionamento	*311,7*	*20,5*	*11,9*	*189,7*	*49,0*	*45,8*	*619,5*	*13,9*	*74,8*	*1.566,7*	*40,0*	*39,0*	*10,4*		***2.992,9***	***14,4***
	Altri consumi intermedi:	**2.495,3**	**39,7**	**27,8**	**831,5**	**131,5**	**778,6**	**97,2**	**114,4**	**275,6**	**670,9**	**34,4**	**50,9**	**152,0**		***5.699,8***	***27,5***
	- Commissioni, comitati, consigli	*98,1*	*2,1*	*7,2*	*4,6*	*-*	*2,8*	*4,3*	*11,7*	*189,1*	*1,6*	*1,4*	*0,5*	*6,0*		***329,4***	***1,6***
	- Compensi per incarichi continuativi	*2,3*	*-*	*0,1*	*0,5*	*0,4*	*0,9*	*5,4*	*-*	*0,1*	*9,2*	*0,1*	*0,3*	*0,8*		***20,1***	***0,1***
	- Studi, consulenze, indagini	*50,0*	*2,4*	*3,2*	*-*	*2,9*	*17,5*	*0,1*	*3,4*	*20,0*	*2,2*	*4,6*	*-*	*11,7*		***118,0***	***0,6***
	- Sistemi informativi	*14,9*	*1,7*	*5,7*	*56,1*	*2,0*	*55,2*	*0,8*	*1,0*	*0,2*	*-*	*-*	*0,4*	*21,3*		***159,3***	***0,8***
	- Spese MEF per tutte le amministrazioni	*322,1*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*		***322,1***	***1,6***
	- Spese specifiche delle amministrazioni	*2.007,9*	*33,5*	*11,6*	*770,3*	*126,2*	*702,2*	*86,6*	*98,3*	*66,2*	*657,9*	*28,3*	*49,7*	*112,2*		***4.750,9***	***22,9***
	Totale consumi intermedi da BS - cat 2	**2.990,8**	**75,1**	**77,3**	**1.056,5**	**207,1**	**838,8**	**1.251,4**	**135,9**	**399,9**	**2.364,4**	**90,2**	**123,4**	**188,5**		***9.799,3***	***47,3***
	Totale altre spese correnti	**639,6**	**11,4**	**10,2**	**22,9**	**4,1**	**22,9**	**40,5**	**2,5**	**3,0**	**60,7**	**2,5**	**0,7**	**7,0**		***828,0***	***4,0***
	Totale poste correttive	**823,0**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**			***823,0***	***4,0***
Perimetro		**2.956,0**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**			***2.956,0***	***14,3***
Riclassificazioni		**- 150,0**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**- 296,0**	**-**	**-**	**-**	**- 49,8**	***- 495,8***	***- 2,4***
Approssimazione della competenza economica	**Difesa Consegne**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	*4.650,0*	**-**	**-**	**-**		***4.650,0***	***22,4***
	Debiti pregressi	*33,4*	*3,9*	*-*	*321,2*	*5,2*	*3,7*	*327,5*	*0,6*	*14,9*	*211,7*	*0,3*	*8,2*	*7,2*		***937,8***	***4,5***
	Riassegnazione residui perenti	*- 0,8*	*- 2,6*	*- 6,2*	*- 0,3*	*-*	*- 1,6*	*- 11,3*	*- 2,8*	*- 2,4*	*- 72,0*	*- 2,9*	*- 0,2*	*- 15,3*		***- 118,4***	***- 0,6***
	Residui passivi di stanziamento	*-*	*-*	*-*	*-*	*- 11,0*	*-*	*- 6,0*	*-*	*- 1,0*	*- 108,0*	*-*	*-*	*-*		***- 126,0***	***- 0,6***
	Totale approssimazione della competenza economica	**32,6**	**1,3**	**- 6,2**	**320,9**	**- 5,8**	**2,1**	**310,2**	**- 2,2**	**11,5**	**4.681,7**	**- 2,6**	**8,0**	**- 8,1**	**-**	***5.343,4***	***25,8***
Totale Contabilità nazionale netto SIFIM		**7.292,0**	**87,9**	**81,3**	**1.400,4**	**205,4**	**863,9**	**1.602,1**	**136,2**	**414,3**	**6.810,8**	**90,2**	**132,1**	**187,4**	**- 49,8**	19.254,0	***92,9***
SIFIM															1.467,0	***1.467,0***	***7,1***
Totale Contabilità nazionale compreso SIFIM		**7.292,0**	**87,9**	**81,3**	**1.400,4**	**205,4**	**863,9**	**1.602,1**	**136,2**	**414,3**	**6.810,8**	**90,2**	**132,1**	**187,4**	**1.417,2**	***20.721,0***	***100,0***

Fonte: bilancio dello Stato e elaborazione RGS su dati Istat

2.3.4 Gli enti territoriali e la contabilità nazionale

I consumi intermedi degli enti territoriali sono stimati seguendo una metodologia analoga a quella adottata per il bilancio dello Stato a partire dagli impegni che figurano in bilancio dai quali vengono eliminate alcune poste che nei dati di finanza pubblica compaiono in altre voci di spesa. La struttura per settori d'intervento della spesa per consumi intermedi a livello locale non è disponibile nelle statistiche di finanza pubblica per singoli enti ma per l'intero sottosettore delle amministrazioni locali. Una valutazione della distribuzione degli interventi effettuati dalle singole amministrazioni locali è possibile a partire dalle informazioni desumibili dai bilanci consuntivi che, pur non adottando una classificazione comune, permettono comunque di ricavare informazioni che risultano coerenti con le statistiche di finanza pubblica. Allo scopo di avere un comune anno di riferimento occorre utilizzare il 2009, ultimo anno per cui sono contemporaneamente disponibili i bilanci delle regioni e i certificati di conto consuntivo delle province e dei comuni.

Le Regioni

I bilanci delle regioni utilizzati in questo esercizio di ricostruzione derivano dall'informazione trasmessa dalle singole regioni alla Commissione Paritetica per l'attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF) ai sensi dell'art. 19 bis del D.L. 135/2009[26], convertito con la legge 20 novembre 2009 n. 166. Tali bilanci sono stati riclassificati direttamente dalle regioni secondo la struttura per codifica economica SIOPE e codifica funzionale basata sui settori di intervento. Vale la pena rilevare come, allo stato attuale nell'ambito delle statistiche di finanza pubblica, i bilanci delle regioni costituiscono, probabilmente, la fonte informativa sulla quale è necessario effettuare il più importante lavoro di riclassificazione a causa dell'adozione di schemi di bilancio differenziati soprattutto dal punto di vista dell'analisi funzionale della spesa.

La stima dei consumi intermedi delle regioni è stata effettuata a partire dalla spesa relativa agli organi istituzionali, all'acquisto di beni e prestazioni di servizi al netto delle spese destinate ai trasporti che sono considerate all'interno dei contributi alla produzione e quelle relative all'assistenza sociale e relative strutture considerate prestazioni sociali in natura, e alle spese destinate all'utilizzo di beni di terzi. La spesa risultante approssima bene il corrispondente dato dei conti nazionali che viene ottenuto attraverso un esame analitico dei capitoli di spesa dei bilanci regionali, rispetto al quale risulta inferiore di circa 4 punti percentuali.

I Comuni e le Province

Per quanto concerne gli enti locali le informazioni sono desumibili dai certificati di conto consuntivo, che costituiscono un modello comune, rispettivamente per i comuni e le province, dove le spese sono articolate in base a una classificazione economica (intervento) e a una funzionale (funzioni e servizi) secondo la struttura definita dal DPR 196/1994 e successivi

---

[26] La legge 166/2009 ha stabilito che "al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica determinati con l'adesione al patto di stabilità e crescita, per assicurare il coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, e per l'istituzione della banca dati per l'attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano trasmettono alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della citata legge n. 42 del 2009, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, i dati relativi agli accertamenti e agli impegni, nonché agli incassi e ai pagamenti, risultanti dai rendiconti degli esercizi 2006, 2007 e 2008, articolati secondo lo schema di classificazione ... (definito attraverso un allegato alla norma). Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano trasmettono i predetti dati relativi agli esercizi 2009, 2010 e 2011 entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento, secondo il medesimo schema di classificazione".

aggiornamenti. Le voci di bilancio considerate si riferiscono a tre tipologie di interventi: acquisto di beni di consumo e di materie prime, prestazioni di servizi, utilizzo di beni di terzi.

La stima dei consumi intermedi dei comuni è stata effettuata a partire dalla spesa relativa ai tre interventi sopra considerati da cui sono state escluse le spese relative alle prestazioni di servizi per trasporti pubblici locali e servizi connessi, comprese all'interno delle funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti -in quanto in tale voce vengono considerati i contratti di servizi stipulati con le aziende di trasporto pubblico locale che concorrono alla formazione dei contributi alla produzione- e quelle relative all'assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona, comprese all'interno della funzioni relative al settore sociale, poiché tale tipologia di spesa viene considerata come prestazione sociale in natura nell'ambito dei conti nazionali. In maniera analoga è stata ottenuta la stima dei consumi intermedi delle province a partire dalle tre voci di spesa già elencate dalle quali sono state escluse le spese relative ai trasporti pubblici locali e assistenza infanzia, disabili e altri servizi sociali. In entrambi i casi il risultato approssima molto bene il dato dei conti nazionali.

Per rendere confrontabili i dati dei bilanci degli enti territoriali è stata adottata una modalità di presentazione che a partire dallo schema degli enti locali considera anche le funzioni peculiari delle regioni, come la formazione professionale. Nella sottostante Tavola 2-7 è riportato il quadro complessivo delle stime dei consumi intermedi degli enti territoriali, distribuiti secondo i principali settori di spesa. In fondo alla tavola è anche riportato il corrispondente dato dei conti nazionali e lo scostamento tra i due; è possibile rilevare come la stima effettuata permetta una approssimazione più che soddisfacente del dato complessivo, per ente, e della struttura per settori della spesa.

Tavola 2-7 Spesa per consumi intermedi degli enti territoriali – Anno 2009. Milioni di euro.

Spesa per consumi intermedi delle Regioni, delle Province e dei Comuni - anno 2009 - milioni di euro.								
Rendiconti e certificati di conto consuntivo	Regioni	Distribuzione percentuale tra le funzioni	Province	Distribuzione percentuale tra le funzioni	Comuni	Distribuzione percentuale tra le funzioni	Totale Enti territoriali	Distribuzione percentuale tra le funzioni
Amministrazione generale, gestione e controllo	2.753,9	58,1	821,4	28,8	5.341,2	24,5	8.916,5	30,4
Territorio, ambiente, agricoltura	511,1	10,8	575,3	20,2	6.762,3	31,1	7.848,6	26,7
Istruzione	113,1	2,4	942,1	33,0	2.904,6	13,3	3.959,8	13,5
Difesa della salute e settore sociale	756,9	16,0	4,6	0,2	2.079,7	9,6	2.841,2	9,7
Trasporti e viabilità	-	-	1,4	0,0	2.054,2	9,4	2.055,5	7,0
Cultura	179,1	3,8	59,3	2,1	758,6	3,5	997,1	3,4
Sviluppo economico	46,1	1,0	390,4	13,7	491,0	2,3	927,5	3,2
Giustizia e polizia locale	-	-	-	-	808,2	3,7	808,2	2,8
Turismo, sport e attività ricreative	89,0	1,9	57,7	2,0	570,2	2,6	717,0	2,4
Orientamento e formazione professionale	290,0	6,1	-	-	-	-	290,0	1,0
Totale spesa	4.739,2	100,0	2.852,3	100,0	21.770,0	100,0	29.361,5	100,0
Dato contabilità nazionale	Valore assoluto	Scostamento	Valore assoluto	Scostamento	Valore assoluto	Scostamento	Valore assoluto	Scostamento
Totale spesa	4.955,0	4,4	3.041,0	6,2	21.976,0	0,9	29.972,0	2,0

Fonte: elaborazioni RGS su bilanci delle Regioni COPAFF, bilanci degli Enti locali Ministero dell'interno e Istat

È possibile rilevare come la funzione di *amministrazione generale* sia quella di maggior rilievo nel complesso degli enti territoriali con il 30,4 per cento. In particolare, per le regioni[27] tale funzione assorbe circa il 58 per cento della spesa per consumi intermedi; nel caso delle province[28] ricade nell'amministrazione generale il 29 per cento della spesa e nei comuni[29] circa

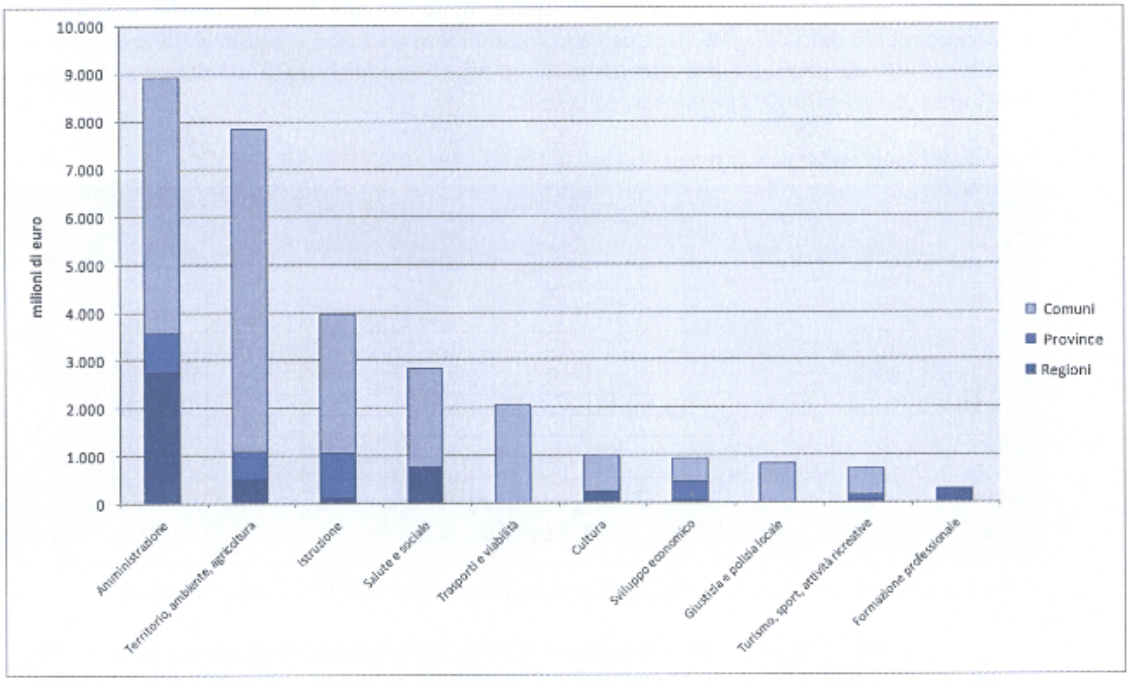
[27] Per le regioni è stata classificata in amministrazione generale anche la spesa non ripartibile; risultano, inoltre, incluse in tale funzione le spese per il funzionamento egli organi istituzionali dell'ente.

28 Per le province il settore/funzione di spesa è definito come Amministrazione, gestione e controllo e la spesa al suo interno è ulteriormente articolata in: Organi istituzionali, partecipazione e decentramento, 23,3%, Gestione dei beni demaniali e

un quarto. Il settore che segue per rilevanza della spesa è rappresentato da *Territorio, ambiente e agricoltura* con il 26,7 per cento; in tale settore la quota di spesa più rilevante spetta ai comuni che dedicano ad esso oltre il 31 per cento della propria spesa, le province impegnano un quinto della propria spesa e le regioni quasi l'11 per cento. Il terzo settore di spesa per rilevanza complessiva è costituito dall'*Istruzione* cui gli enti territoriali dedicano il 13,5 per cento della spesa; per i comuni si tratta del 13,3 per cento della propria spesa, per le province di un terzo, per le regioni del 2,4 per cento. Il settore di spesa successivo è rappresentato da *Difesa della salute e settore sociale* che impegna il 9,7 per cento della spesa degli enti territoriali, soprattutto a carico dei comuni. Segue poi la spesa per consumi relativa ai trasporti e alla viabilità, quasi tutta di competenza comunale. Nel complesso questi cinque settori di spesa assorbono oltre l'87 per cento della spesa per consumi intermedi degli enti territoriali e agli altri cinque settori di spesa compete poco meno del rimanente 13 per cento dei consumi intermedi complessivi.

Il sottostante grafico Grafico 2-12, ordinato in base al peso relativo dei settori di spesa, presenta la composizione percentuale di ciascun settore in base all'apporto ad essa dato dagli enti territoriali; risulta rilevante il peso dei comuni i cui consumi intermedi 2009 rappresentano circa i tre quarti della spesa complessiva.

Grafico 2-12 Consumi intermedi degli enti territoriali – Anno 2009. Milioni di euro.



Fonte: elaborazioni RGS su bilanci delle Regioni COPAFF, bilanci degli Enti locali Ministero dell'interno e Istat

patrimoniali, 19,4%, Segreteria generale, personale e organizzazione (12,2%), Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione, 12%, Ufficio tecnico, 4,3%.

[29] Nel caso dei Comuni la spesa per Amministrazione, gestione e controllo risulta così distribuita: per il 22,2% Segreteria generale, personale e organizzazione, per il 17,8% Organi istituzionali, partecipazione e decentramento, per il 13,4% Gestione dei beni demaniali e patrimoniali, per il 7,7% Ufficio tecnico, per il 6,9% Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione.

2.4 La spesa dello Stato

2.4.1 La spesa per Ministeri

La spesa per consumi intermedi delle amministrazioni centrali dello Stato mostra un andamento non regolare degli impegni e dei pagamenti nel periodo 2008-2011: in particolare, considerando il 2008 come anno base, si registra per i pagamenti un incremento di circa il 25 per cento nell'anno 2009, una riduzione di quasi il 10 per cento nell'anno 2010 ed un sostanziale riallineamento al valore di confronto nell'anno 2011. L'aumento registrato nell'esercizio 2009 è imputabile al fenomeno dell'estinzione dei debiti pregressi formatisi in esercizi precedenti che ha inciso sui pagamenti della categoria dei consumi intermedi. In tale esercizio, infatti, su un ammontare di spesa pari a 13.468 milioni di euro circa due miliardi sono da imputare all'estinzione di debiti pregressi relativi agli esercizi 2008 e 2007 e riguardano in massima parte il Ministero dell'interno e il Ministero della giustizia.

Tavola 2-8 Bilancio dello Stato – Pagamenti per consumi intermedi – Anni 2008-2011. Milioni di euro

Amministrazione	2008	2009	2010	2011
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	2.930,27	3.812,93	2.789,74	2.627,22
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	73,46	92,84	72,50	102,23
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	80,64	331,37	67,91	60,72
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	1.116,03	1.501,00	1.190,27	1.683,82
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	248,62	252,38	197,38	214,38
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	812,80	1.165,69	913,26	1.113,45
MINISTERO DELL'INTERNO	1.660,35	2.633,79	1.277,93	1.826,66
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	153,95	135,84	124,89	124,42
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	366,13	316,19	398,75	364,69
MINISTERO DELLA DIFESA	2.916,10	2.968,20	2.242,24	2.257,08
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	95,02	94,83	76,15	77,38
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	138,24	162,59	123,81	147,53
MINISTERO DELLA SALUTE	189,75	-	251,09	161,59
Totale	**10.781**	**13.468**	**9.726**	**10.761**

Fonte: bilancio dello Stato

Al fine di neutralizzare l'influenza dei debiti pregressi, è stata ricostruita la serie dei pagamenti del bilancio per consumi intermedi (cfr. Tavola 2-9), attribuendo[30] all'esercizio di riferimento i pagamenti che ci sono stati negli esercizi 2009 e 2011, a seguito dei decreti di accertamento e dei successivi decreti di riparto dello stanziamento iscritto nell'apposito fondo tra le amministrazioni interessate. Di conseguenza sono stati anche depurati delle corrispondenti somme i consumi intermedi dei due esercizi in cui è avvenuto l'impegno e il successivo pagamento riferito ai debiti pregressi.

[30] Nella Tavola 2-9 i pagamenti per consumi intermedi del 2008 sono stati ricavati considerando a integrazione dei pagamenti effettuati nell'anno stesso anche i pagamenti del 2009 relativi ai debiti pregressi accertati con DMT 2009 e relativi al 2008. Parimenti i pagamenti per consumi intermedi del 2009 sono stati ricavati considerando a integrazione dei pagamenti effettuati nell'anno stesso anche i pagamenti del 2011 relativi ai debiti pregressi accertati con DMT 2011 e relativi al 2009; sono, inoltre, stati sottratti i pagamenti del 2009 relativi ai debiti pregressi accertati con DMT 2009 e relativi agli anni 2007 e 2008. I pagamenti per consumi intermedi del 2010 sono stati ricavati considerando a integrazione dei pagamenti effettuati nell'anno stesso anche i pagamenti del 2011 relativi ai debiti pregressi accertati con DMT 2011 e relativi al 2010. Da ultimi i pagamenti per consumi intermedi del 2011 sono stati ricavati sottraendo ai pagamenti effettuati per l'anno stesso quanto riconosciuto con DMT 2011 e relativo agli anni 2009 e 2010.

Tavola 2-9 Bilancio dello Stato – Pagamenti per consumi intermedi con riattribuzione dei pagamenti per debiti pregressi – Anni 2008-2011. Milioni di euro

Amministrazione	2008	2009	2010	2011
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	2.980,56	3.693,21	2.815,82	2.589,71
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	79,54	76,82	76,43	94,36
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	85,56	324,16	68,55	59,57
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	1.340,91	1.508,72	1.190,27	1.227,49
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	249,75	250,61	200,27	209,69
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	823,11	1.158,50	938,15	1.069,51
MINISTERO DELL'INTERNO	1.915,72	1.982,42	1.663,56	1.327,06
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	153,95	150,91	126,40	106,38
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	371,66	314,45	413,85	339,64
MINISTERO DELLA DIFESA	2.923,10	3.137,88	2.248,74	2.063,84
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	95,52	91,41	76,42	76,89
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	144,60	150,98	135,78	133,97
MINISTERO DELLA SALUTE	189,75	-	257,23	152,00
Totale	**11.354**	**12.840**	**10.211**	**9.450**

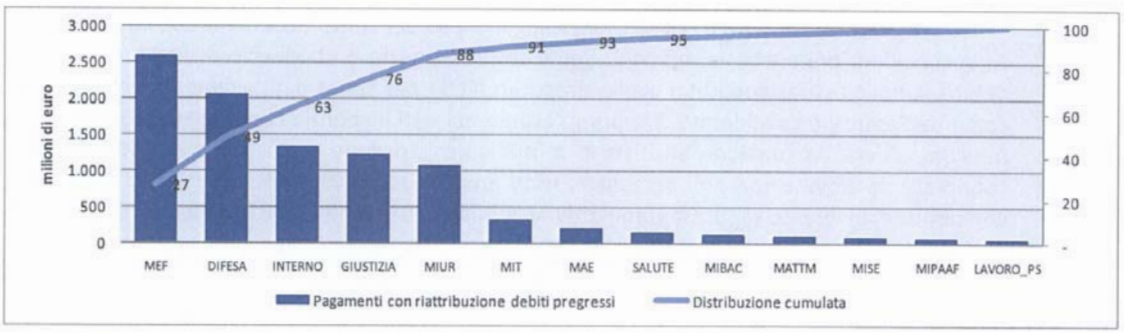
Fonte: Elaborazioni RGS su bilancio dello Stato

Esaminando la ripartizione percentuale della spesa sui vari ministeri, con la riattribuzione dei pagamenti dovuti ai debiti pregressi, si può, d'altra parte, osservare una sostanziale regolarità nel periodo 2008 – 2011 fatta salva la situazione dei pagamenti del Ministero dell'economia e delle finanze nel 2009, che hanno visto esborsi per circa 1 miliardo di euro superiori al 2008 a causa di maggiori commissioni per il collocamento dei titoli del debito pubblico- che sono passate da 572 milioni nel 2008 a 1.190 nel 2009, in ragione di circa 395 milioni pagati in conto residui, per poi tornare a 726 milioni nel 2010- e per i pagamenti nei confronti del Poligrafico e zecca dello Stato per le forniture[31] per tutte le amministrazioni statali che nel 2009 sono stati pari a 471 milioni di euro anche in relazione a spese pregresse.

Per quanto concerne la distribuzione percentuale delle spese tra le diverse amministrazioni si rileva una concentrazione significativa dei pagamenti nel Ministero dell'economia e delle finanze, il 27,4 per cento nel 2011 in ragione della già citata funzione da esso svolta per conto delle varie amministrazioni statali, si veda il paragrafo 2.3.3, nel Ministero della difesa, il 21,8 per cento nel 2011 tra le cui spese rivestono un ruolo importante quelle per l'ammodernamento e il rinnovamento della macchina militare, il Ministero dell'interno, il 14 per cento in relazione alle funzioni svolte nel campo dell'ordine pubblico e della sicurezza, il Ministero della giustizia, il 13 per cento, e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, l'11,3 per cento nel 2011 prevalentemente legato al funzionamento dell'istruzione scolastica. Nel complesso a queste cinque amministrazioni compete circa l'88 per cento della spesa per consumi intermedi nel 2011.

[31] Si tratta di spese per la produzione e spedizione delle carte valori in formato elettronico e di forniture di targhe per auto e moto, valori bollati, valori postali, patenti di guida e carte d'identità.

Grafico 2-13 Consumi intermedi 2011 – Pagamenti da bilancio con riattribuzione dei pagamenti per debiti pregressi - milioni di euro e distribuzione cumulata

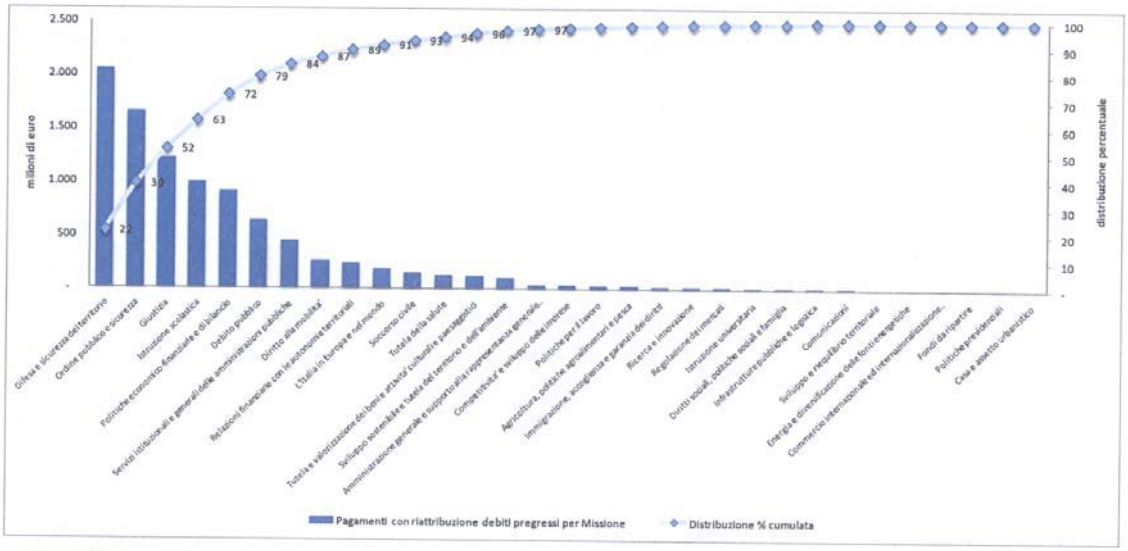


Fonte: bilancio dello Stato

2.4.2 La spesa per Missioni

La distribuzione della spesa per missioni fornisce un quadro complementare a quanto già illustrato nel caso della ripartizione dei consumi intermedi tra le amministrazioni. Vale la pena osservare che tre missioni non presentano spesa per consumi intermedi, essendo caratterizzate solo da spesa per trasferimenti: si tratta della Missione 1, *Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del consiglio dei ministri*, attraverso la quale vengono operati i trasferimenti di risorse agli enti beneficiari; della Missione 30, *Giovani e sport*, relativa alle risorse assegnate al Coni e alla Presidenza del consiglio dei ministri, e della Missione 31, *Sviluppo e competitività del turismo*, caratterizzata da trasferimenti alla Presidenza del consiglio dei ministri e all'ENIT.

Grafico 2-14 Consumi intermedi del bilancio per Missioni con riattribuzione dei debiti pregressi – Milioni di euro e distribuzione cumulata 2011



Fonte: bilancio dello Stato

La distribuzione dei consumi intermedi per missioni, ossia per finalità della spesa, evidenzia un ruolo di rilievo delle missioni fondamentali per la fornitura dei servizi tradizionali

dell'organizzazione statale: la difesa e sicurezza del territorio, l'ordine pubblico e la sicurezza, la giustizia e l'istruzione.

I pagamenti afferenti a tali missioni spiegano il 63 per cento circa del totale complessivo, se si considera poi anche la missione Politiche economiche e di bilancio e quella relativa al debito pubblico si raggiunge un livello prossimo all'80 per cento dei pagamenti avvenuti nel corso dell'esercizio considerato. Un primo esame dei dati evidenzia come le spese inerenti la missione difesa, la missione giustizia e la missione istruzione scolastica, tutte fortemente connotate da elevate spese di personale, sono erogate esclusivamente dal relativo ministero competente, in quanto rappresentano attività istituzionali tipiche di ciascun dicastero.

Le spese relative alla missione ordine pubblico e sicurezza sono invece trasversali a più amministrazioni e si ripartiscono in massima parte tra il Ministero dell'economia e delle finanze (riguardano le attività della Guardia di finanza per la sicurezza pubblica), il Ministero dell'interno (relativamente all'operato della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri per le attività di sicurezza e ordine pubblico) e in minima parte tra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (per i compiti svolti in materia di ordine pubblico rispettivamente dal Corpo forestale dello Stato e dalle Capitanerie di Porto).

Le spese per i servizi istituzionali e generali delle pubbliche amministrazioni riguardano quasi tutte le amministrazioni -con l'eccezione del Ministero della giustizia, del Ministero dell'ambiente e delle tutela del mare e del territorio e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali; per tale missione sono stati spesi complessivamente circa 445 milioni di euro, di cui il 61 per cento (circa 273 milioni) sono a carico del Ministero dell'economia e delle finanze, mentre la restante porzione si ripartisce in maniera abbastanza regolare sugli altri ministeri interessati. La spesa del Ministero dell'economia e delle finanze per la missione Servizi istituzionali e generali delle pubbliche amministrazioni comprende, in aggiunta alle spese tipiche del funzionamento amministrativo, anche spese sostenute per conto delle altre amministrazioni centrali dello Stato quali: gli oneri per realizzare il progetto di razionalizzazione delle spese per acquisto di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, che costituisce oggetto di un successivo approfondimento e le spese per i servizi del Poligrafico dello Stato.

Tavola 2-10 Consumi intermedi 2011 – Pagamenti per missioni e amministrazioni con riattribuzione dei debiti pregressi – Milioni di euro e distribuzione percentuale

Codice Missione	Missione	MEF	MISE	LAVORO-PS	GIUSTIZIA	MAE	MIUR	INTERNO	MATTM	MIT	DIFESA	MIPAAF	MIBAC	SALUTE	Distribuzione % 2011	Distribuzione % 2011 cumulata	Pagamenti 2011 per Missione
002	Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	-	-	-	-	-	-	0,47	-	-	-	-	-	-	0,47	0,5	44,2
003	Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	-	-	-	-	-	-	2,51	-	-	-	-	-	-	2,51	3,0	237,0
004	L'Italia in Europa e nel mondo	0,01	-	-	-	1,92	0,05	-	-	-	-	-	-	-	1,97	4,9	186,1
005	Difesa e sicurezza del territorio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21,75	-	-	-	21,75	26,7	2.055,5
006	Giustizia	-	-	-	12,95	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12,95	39,6	1.224,0
007	Ordine pubblico e sicurezza	7,92	-	-	-	-	-	9,02	-	0,50	-	0,10	-	-	17,55	57,2	1.658,2
008	Soccorso civile	-	-	-	-	-	-	1,39	-	-	-	0,22	-	-	1,61	58,8	152,2
009	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,35	-	-	0,35	59,2	33,0
010	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	-	0,02	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,02	59,2	2,1
011	Competitivita' e sviluppo delle imprese	-	0,43	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,43	59,6	40,9
012	Regolazione dei mercati	-	0,22	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,22	59,8	20,5
013	Diritto alla mobilita'	-	-	-	-	-	-	-	-	2,85	-	-	-	-	2,85	62,7	269,3
014	Infrastrutture pubbliche e logistica	-	-	-	-	-	-	-	-	0,15	-	-	-	-	0,15	62,8	14,5
015	Comunicazioni	-	0,15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,15	63,0	13,8
016	Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	-	0,02	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,02	63,0	1,8
017	Ricerca e innovazione	-	0,01	-	-	-	0,13	-	0,01	-	-	-	0,04	0,05	0,23	63,2	21,6
018	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	-	0,00	-	-	-	-	-	1,08	-	-	0,12	-	-	1,20	64,4	113,3
019	Casa e assetto urbanistico	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	-	-	-	-	0,00	64,4	0,1
020	Tutela della salute	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,39	1,39	65,8	131,6
021	Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,30	-	1,30	67,1	123,1
022	Istruzione scolastica	-	-	-	-	-	10,56	-	-	-	-	-	-	-	10,56	77,7	998,0
023	Istruzione universitaria	-	-	-	-	-	0,18	-	-	-	-	-	-	-	0,18	77,9	16,9
024	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,09	-	0,07	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,16	78,0	14,9
025	Politiche previdenziali	-	-	0,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	78,0	0,4
026	Politiche per il lavoro	-	-	0,39	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,39	78,4	37,1
027	Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	-	-	0,00	-	-	-	0,28	-	-	-	-	-	-	0,29	78,7	27,0
028	Sviluppo e riequilibrio territoriale	-	0,07	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,07	78,8	7,0
029	Politiche economico-finanziarie e di bilancio	9,69	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9,69	88,5	915,6
032	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2,89	0,08	0,16	0,04	0,30	0,40	0,35	0,04	0,09	0,09	0,03	0,08	0,17	4,71	93,2	445,4
033	Fondi da ripartire	-	-	-	-	-	-	0,02	-	-	-	-	-	-	0,02	93,2	1,8
034	Debito pubblico	6,81	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,81	100,0	643,4
Distribuzione percentuale 2011 per amministrazione		27,4	1,0	0,6	13,0	2,2	11,3	14,0	1,1	3,6	21,8	0,8	1,4	1,6			
Distribuzione % cumulata 2011 per amministrazione		27,4	28,4	29,0	42,0	44,2	55,6	69,6	70,7	74,3	96,2	97,0	98,4	100,0			
Pagamenti 2011 per Amministrazione		2.589,7	94,4	59,6	1.227,5	209,7	1.069,5	1.327,1	106,4	339,6	2.063,8	76,9	134,0	152,0			9.450

Fonte: bilancio dello Stato

2.4.3 Alcuni rapporti caratteristici

In maniera analoga a quanto fatto in precedenza relativamente all'analisi funzionale dei consumi intermedi, in questo paragrafo vengono calcolati alcuni rapporti caratteristici tra i consumi intermedi e altre grandezze finanziarie del bilancio, considerate secondo gli impegni del rendiconto. Viene, inoltre, presentata l'analisi dei consumi in rapporto agli occupati[32], coerentemente con le elaborazioni predisposte per il precedente capitolo 2 sulla spesa per il pubblico impiego.

Consumi intermedi rispetto a redditi da lavoro e occupati

In questa sezione sono state utilizzate alcune aggregazioni dei consumi intermedi basate sull'analisi precedentemente descritta relativa al 2010 che hanno permesso di fornire una rappresentazione dei consumi dividendoli tra funzionamento e altri consumi intermedi. Per quanto concerne la distribuzione dei redditi per amministrazione si precisa che sono stati ripartiti sia il fondo contratti che la contribuzione aggiuntiva, entrambi appostati nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Il primo è stato distribuito in base alla ripartizione percentuale delle retribuzioni lorde in denaro al netto del fondo stesso; la contribuzione aggiuntiva è stata, invece, ripartita in base ai contributi sociali, al netto della contribuzione stessa. Il valore dei redditi risultante è stato utilizzato quale denominatore dei rapporti sopra menzionati.

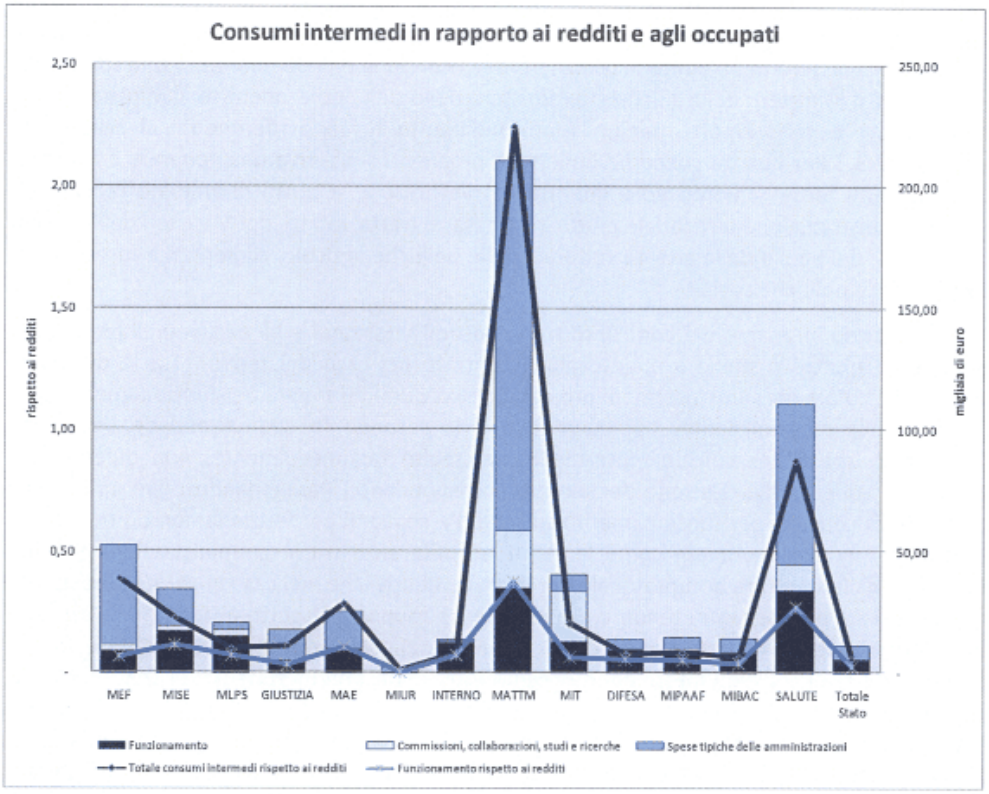
Il risultato di tale elaborazione è presentato nel sottostante Grafico 2-15 dove sono esposti i consumi intermedi per amministrazione secondo tre tipologie principali riferite al funzionamento[33], alle spese per commissioni, collaborazioni, studi e ricerche -che sono state evidenziate in quanto rappresentano quote di spesa significative per alcune amministrazioni- e alle spese tipiche delle amministrazioni che, nel caso del Ministero dell'economia e delle finanze, comprendono anche le spese sostenute per tutta l'amministrazione statale. I consumi intermedi pro-capite, totali e relativi al solo funzionamento, sono stati riportati con le linee sulla scala di destra.

---

[32] Gli occupati a cui si fa riferimento derivano dal Conto annuale, che è una rilevazione statistica effettuata annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato trattata diffusamente nel precedente capitolo sul pubblico impiego. Le informazioni relative all'esercizio 2011 sono ancora in corso di acquisizione e validazione, in quanto gli enti rispondenti trasmettono i dati nel sistema informativo SICO in coerenza con la chiusura e l'approvazione del bilancio dell'esercizio di riferimento, costituito in questo caso dal 2011.

[33] Nelle spese di funzionamento sono considerati anche i sistemi informativi che nella precedente Tavola 2-6 erano rappresentati separatamente.

Grafico 2-15 Consumi intermedi 2010 in rapporto ai redditi e agli occupati



Fonte: bilancio dello Stato e SICO-RGS

Dalla lettura del grafico emerge una rappresentazione piuttosto differenziata della spesa per consumi rispetto ai redditi; si va, infatti, da un rapporto tra consumi e redditi superiore a due nel caso del Ministero dell'ambiente, del territorio e della tutela del mare ad un rapporto piuttosto basso, circa il 2 per cento, nel caso del Ministero dell'istruzione, università e ricerca. Tali due situazioni estreme sono, naturalmente il riflesso di particolari condizioni di erogazione del servizio delle due amministrazioni: il primo caso è caratterizzato da un numero di occupati, e di corrispondenti redditi, piuttosto limitato e da un'attività molto concentrata sull'esecuzione di protocolli internazionali, convenzioni in materia di tutela ambientale, spese relative alle aree protette; infatti la quota più rilevante della spesa per consumi intermedi è relativa alle spese tipiche dell'amministrazione. Il Ministero dell'istruzione, università e ricerca è, invece, caratterizzato da consumi intermedi relativamente limitati, da un monte redditi elevato e da un corrispondente numero molto elevato di occupati -la quasi totalità dei dipendenti pubblici del comparto scuola in aggiunta a quelli di propria competenza del comparto ministeri. Vale la pena rilevare come all'erogazione complessiva del servizio istruzione, che compete primariamente a questo ministero, concorrano anche le spese per consumi intermedi degli enti locali che hanno, tra le loro competenze, quelle sulla manutenzione degli istituti scolastici. Pertanto per un rapporto maggiormente significativo tra i consumi intermedi e i redditi corrispondenti all'istruzione è opportuno considerare anche quanto emerso dall'analisi per funzione dei consumi intermedi e dai corrispondenti rapporti caratteristici (si faccia riferimento al paragrafo 2.2.3).

All'interno del gruppo delle amministrazioni, oltre alle due situazioni di massimo e minimo valore dell'indicatore in esame, si osserva comunque una situazione differenziata soprattutto in ragione delle spese tipiche delle amministrazioni[34] che connotano in maniera rilevante il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero degli affari esteri, il Ministero della giustizia, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; per un approfondimento si faccia riferimento al precedente paragrafo 2.3.3 Per quanto concerne i ministeri rimanenti si osserva una generale prevalenza delle spese di funzionamento ed è importante rilevare che si tratta di amministrazioni che hanno una distribuzione territoriale piuttosto estesa; si tratta, infatti, dei Ministeri dell'interno, della difesa, dei beni e delle attività culturali, delle politiche agricole, alimentari e forestali, del lavoro e delle politiche sociali.

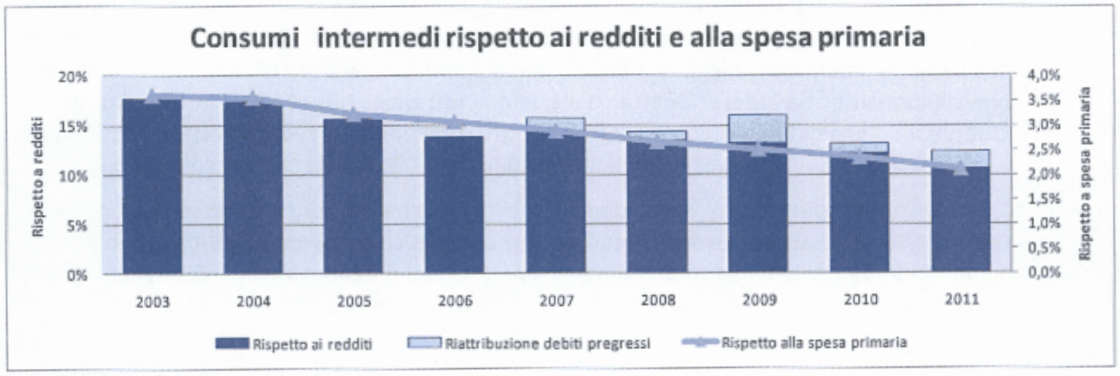
Passando all'esame del confronto tra i consumi intermedi e gli occupati, si osserva un andamento piuttosto simile a quanto già riscontrato nel caso dei redditi. Tra le due serie presentate, totale consumi intermedi pro-capite e consumi intermedi per funzionamento pro-capite, quella maggiormente rappresentativa è la seconda in quanto esclude una parte rilevante di spesa per consumi intermedi che, molto ragionevolmente, non dipende dal numero di addetti all'erogazione del servizio corrispondente. Paragonando i due indicatori - rapporto tra consumi per funzionamento su redditi e consumi per funzionamento pro-capite - è possibile, inoltre, ipotizzare come le eventuali differenze tra le amministrazioni possano dipendere dalla struttura occupazionale per livelli retributivi che, nel caso in cui la componente dirigenziale sia più rilevante, tende a evidenziare un rapporto rispetto ai redditi più basso di quanto non avvenga rispetto agli occupati. L'ultimo grafico riportato presenta la serie storica del rapporto tra i consumi intermedi e i redditi e tra i consumi intermedi e la spesa primaria per il periodo 2003-2011 per il complesso dei ministeri; attraverso la forte riduzione che si è complessivamente realizzata nei consumi intermedi, che in valore assoluto sono diminuiti di circa il 30 per cento, è possibile osservare un trend di riduzione rilevante del rapporto stesso. Si è, infatti, passati dal 18 per cento nel 2003 al 12 per cento del 2011, con una riduzione di circa 6 punti percentuali; si osservi che l'operare delle manovre avvenute con il D.L. 112/2008 e con il D.L. 78/2010 e il riconoscimento di situazioni debitorie pregresse[35] hanno, comunque, prodotto effetti di "rimbalzo" della spesa nel 2009 e nel 2011.

---

[34] Le spese tipiche delle amministrazioni in esame sono: Ministero della salute, le spese relative alla tutela della salute e alla prevenzione, Ministero dell'economia e delle finanze, le spese relative alle commissioni alla Banca d'Italia per il collocamento dei titoli sul debito pubblico, agli aggi di riscossione, ai trasferimenti a altre strutture ministeriali, Ministero degli affari esteri, la rappresentanza nazionale all'estero, Ministero della giustizia, tutte le spese connesse allo svolgimento dell'attività giudiziaria, Ministero dello sviluppo economico, le spese relative alla tutela della concorrenza e dei consumatori, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le spese legate all'autotrasporto e alla sicurezza stradale.

[35] La quota di spesa dovuta agli impegni relativi ai debiti pregressi è segnalata nel grafico attraverso le aree di colore chiaro.

Grafico 2-16 Consumi intermedi in rapporto ai redditi e alla spesa primaria – serie 2003-2011 – impegnato a rendiconto

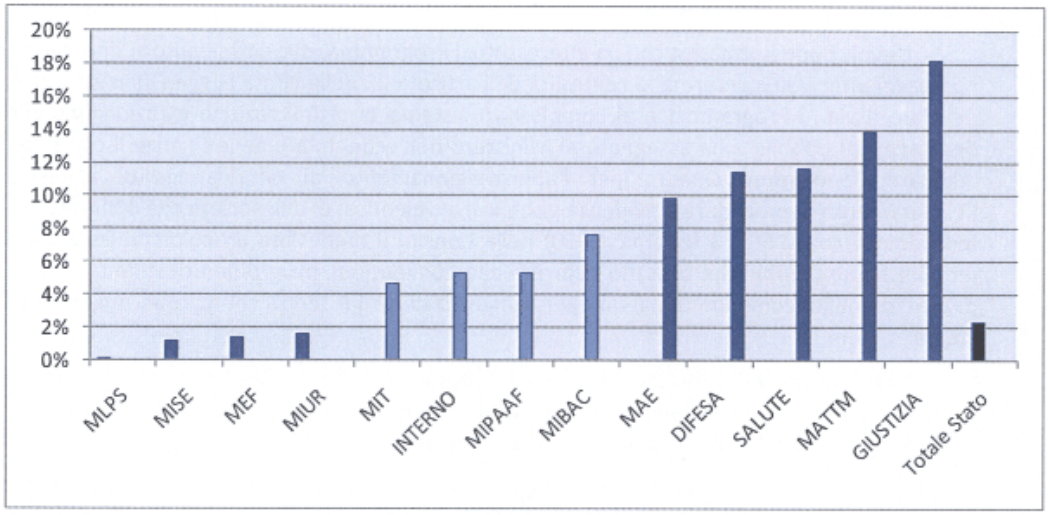


Fonte: bilancio dello Stato

Consumi intermedi rispetto a spesa primaria

Il rapporto percentuale tra la spesa per consumi intermedi e la spesa primaria è rappresentato nel sottostante Grafico 2-17 per l'anno 2010 dove le amministrazioni sono state ordinate in maniera crescente e aggregate in tre distinti gruppi in base al valore di tale rapporto: al di sotto del 2 per cento, tra il 4 per cento e l'8 per cento, superiori all'8 per cento.

Grafico 2-17 Consumi intermedi per amministrazione in rapporto alla spesa primaria – Anno 2010 – Impegnato a rendiconto



Fonte: bilancio dello Stato

Il primo gruppo è formato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, caratterizzato da spese relative prevalentemente a trasferimenti di parte corrente agli enti di previdenza, dal Ministero dello sviluppo economico, dal Ministero dell'economia e delle finanze, in cui le spese più rilevanti sono costituite da trasferimenti ad altri livelli di governo e al resto dell'economia sia di parte corrente che in conto capitale, dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca, in cui la spesa più rilevante è costituita dal personale. Nel secondo raggruppamento è possibile rilevare come il peso relativamente limitato dei consumi intermedi dipenda dalla rilevanza

rispetto alla spesa primaria delle spese di personale- Ministero dell'interno e Ministero dei beni e delle attività culturali- e dalle spese in conto capitale -Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero delle politiche agricole e forestali. Il valore più elevato dell'indicatore nel terzo gruppo di amministrazioni è spiegato, oltre che dal valore più elevato dei consumi intermedi, anche dal fatto che la spesa primaria di riferimento è costituita prevalentemente da spesa diretta delle amministrazioni di cui i consumi intermedi costituiscono una quota rilevante rispetto alle altre componenti di spesa dovute a investimenti e trasferimenti sia ad altri livelli di amministrazione che al resto del sistema economico.

Anche in questo caso esaminando i dati della serie storica, attraverso il precedente Grafico 2-16, è possibile rilevare il trend decrescente dei consumi intermedi che sono passati da un'incidenza rispetto alla spesa primaria superiore al 3,6 per cento nel 2003 a poco più del 2,1 per cento nel 2011 (di cui i debiti pregressi rappresentano lo 0,34 per cento).

2.5 Il Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni[36]

2.5.1 Quadro normativo

Il contesto normativo del Programma di razionalizzazione degli acquisti (PRA-BS) è stato interessato nel corso del tempo - a partire dalla sua istituzione con la legge 23 dicembre 1999, n. 488, Legge Finanziaria per il 2000, da molteplici modifiche e implementazioni, che hanno variato in maniera spesso significativa la missione strategica e le modalità operative e di interazione con la Pubblica Amministrazione.

L'evoluzione normativa che ha interessato il Programma, di cui di seguito si ripercorrono i passaggi principali, conferma la centralità dell'articolo 26 della citata Legge Finanziaria che – nel dare il via al Programma e al complessivo sistema di ottimizzazione e razionalizzazione degli acquisti pubblici - ha assegnato al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di stipulare Convenzioni Quadro per l'approvvigionamento di beni e servizi, attraverso l'espletamento di procedure a evidenza pubblica, avvalendosi di una società che il Ministero ha individuato (con D.M. 24 febbraio 2000) nella Consip. Il medesimo articolo stabilisce che le amministrazioni pubbliche possano ricorrere alle Convenzioni, ovvero ne utilizzino i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse.

La promozione, il coordinamento e il monitoraggio dell'attività relativa all'attuazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi nella Pubblica Amministrazione sono stati affidati al Ministero dell'economia e delle finanze .

Rilevante implementazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti è stata operata attraverso il D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101 (ora abrogato dal D.P.R. n. 207 del 2010, di cui si dirà in seguito) che, nel disciplinare lo svolgimento delle procedure telematiche di acquisto, aveva introdotto nell'ordinamento la disciplina del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione per gli acquisti di importo inferiore alla soglia comunitaria.

---

[36] Questo approfondimento è stato svolto attraverso una collaborazione con il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi, Direzione centrale dei sistemi informativi e dell'innovazione che costituisce la struttura responsabile della gestione del Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi.

Il quadro normativo di riferimento del Programma è stato ulteriormente innovato dalla Legge Finanziaria[37] per il 2007 (art. 1, commi 449-458). In particolare, è ivi previsto che, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze siano individuate le tipologie di beni e servizi per le quali tutte le Amministrazioni statali centrali e periferiche sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le Convenzioni Quadro. Al contempo, è previsto l'obbligo per le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato di acquistare beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario facendo ricorso al Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (comma 450). Sul modello di quanto avviene in realtà simili in ambito europeo, è inoltre contemplata (comma 453, come recentemente modificato dal d.l. 98 del 2011) la possibilità di prevedere, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, meccanismi di remunerazione degli acquisti da imporre a carico dell'aggiudicatario delle Convenzioni di cui al comma 1 del citato articolo 26 della Legge Finanziaria per il 2000, dell'aggiudicatario delle gare su delega bandite da Consip S.p.A. e dell'aggiudicatario degli appalti basati su Accordi Quadro sempre conclusi da Consip. Infine, la medesima Legge Finanziaria (comma 457) prevede che le Centrali di committenza regionali costituiscano, insieme alla Centrale Nazionale, un "Sistema a Rete" al fine di perseguire l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e realizzare sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi.

Alcuni articoli della Legge Finanziaria[38] per il 2008 sono dedicati al Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi. In particolare, il comma 574 dell'articolo 2 stabilisce che il Ministero dell'economia e delle finanze individua, con decreto, le tipologie di beni e servizi per le quali le Amministrazioni statali sono tenute a ricorrere a Consip ai fini dell'espletamento dell'appalto o dell'Accordo Quadro. Inoltre, al fine di garantire un'effettiva applicazione delle disposizioni dell'articolo 26 della Legge Finanziaria per il 2000 relative all'utilizzo dei parametri di prezzo-qualità delle Convenzioni, il comma 572 del medesimo articolo 2 prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze predispone e mette a disposizione delle amministrazioni pubbliche, in caso di acquisti autonomi, strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità del bene e servizio e per l'utilizzo dei parametri qualità-prezzo. Infine, il comma 573 ha ampliato l'ambito dei soggetti che possono ricorrere alle Convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 26 della Legge Finanziaria per il 2000, attribuendo tale facoltà a tutte le amministrazioni aggiudicatrici.

Il decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito dalla legge n. 133 del 2008 e successivamente modificato dalla legge 69 del 2009, all'articolo 48, stabilisce, in tema di risparmio energetico, che le Pubbliche Amministrazioni centrali sono tenute ad approvvigionarsi di combustibile da riscaldamento e dei relativi servizi nonché di energia elettrica mediante le Convenzioni o comunque a prezzi inferiori o uguali a quelli dalla stessa ottenuti, mentre le altre Pubbliche Amministrazioni adottano misure di contenimento della spesa relativa a dette forniture in modo da ottenere risparmi equivalenti.

La Legge Finanziaria[39] per il 2010 ha introdotto importanti novità per il Programma con specifico riferimento alla disciplina degli Accordi Quadro.

Il comma 225 dell'art. 2, infatti, prevede che Consip concluda Accordi Quadro a cui le Amministrazioni Pubbliche, nonché le amministrazioni aggiudicatrici, possono fare ricorso per l'acquisto di beni e di servizi. La disposizione prevede che le medesime amministrazioni, in caso

---

[37] Si tratta della Legge 27 dicembre 2006 n. 296.
[38] Si tratta della Legge 24 dicembre 2007 n. 244.
[39] Si tratta della Legge 23 dicembre 2009 n. 191.

di acquisto autonomo di beni e servizi comparabili, adottino parametri di qualità e di prezzo rapportati a quelli degli accordi quadro stipulati da Consip, in analogia con quanto previsto per le Convenzioni Quadro. Il successivo comma dispone che dette Convenzioni Quadro possano essere stipulate anche ai fini e in sede di aggiudicazione degli appalti, basati su un Accordo quadro, conclusi da Consip.

Ai fini della definizione del quadro normativo di riferimento rilevano poi norme del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 avente a oggetto il Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE». Tale Regolamento contiene previsioni di dettaglio in ordine alle procedure di acquisto, in esecuzione ed attuazione di quanto previsto dal Codice dei Contratti Pubblici, ed, in particolare, una nuova disciplina degli strumenti di *e-Procurement* (come sopra detto il regolamento ha abrogato il D.P.R. 101 del 2002). Per quanto specificamente riguarda il Programma, il Regolamento, oltre a disciplinare il Mercato Elettronico e le procedure interamente gestite con sistemi telematici, prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze, anche avvalendosi di Consip, possa provvedere alla realizzazione e gestione di un Sistema Dinamico di Acquisizione per le stazioni appaltanti, predisponendo gli strumenti organizzativi e amministrativi, elettronici e telematici necessari alla sua realizzazione e gestione.

Infine, si evidenzia che disposizioni rilevanti in tema di Programma di razionalizzazione sono state introdotte dall'articolo 11 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante "*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*" convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111. Dette disposizioni prevedono l'avvio, nell'ambito del Programma, di un piano volto all'ampliamento della quota di spesa per gli acquisti di beni e servizi gestita attraverso gli strumenti di centralizzazione, con pubblicazione sul sito **www.acquistinretepa.it**, con cadenza trimestrale, delle merceologie per le quali viene attuato il piano. Con riferimento a dette merceologie la norma prevede, inoltre che si predispongano e si mettano a disposizione delle pubbliche amministrazioni strumenti di supporto alla razionalizzazione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi.

Per la razionalizzazione della spesa per l'acquisito di beni e servizi e al fine dell'aumento degli acquisti effettuati in via telematica, il Ministero dell'economia e delle finanze, anche avvalendosi di Consip, mette a disposizione il proprio sistema informatico di negoziazione in riuso, nell'ambito del sistema a rete, e in modalità *Application Service Provider* (ASP) alle amministrazioni che ne facciano richiesta. Con appositi decreti del Ministero dell'economia e delle finanze dovranno essere definite, rispettivamente, le modalità di riuso nel contesto del sistema a rete, previa intesa con la conferenza Stato-Regioni, nonché le modalità, i tempi e i meccanismi di copertura dei costi relativamente all'utilizzo del sistema informatico in modalità ASP. Il recente decreto–legge 7 maggio 2012, n. 52 recante "Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica", nell'art. 7 "Parametri di prezzo qualità per l'espletamento delle procedure di acquisto", ha ribadito la necessità che le amministrazioni pubbliche nell'indizione o nell'effettuazione delle proprie procedure di acquisto applichino parametri prezzo-qualità migliorativi di quelli eventualmente individuati in modo specifico nei bandi di gara pubblicati dalla Consip per beni o servizi comparabili. Da ultimo è intervenuto il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", che all'art. 1 "Riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi e trasparenza delle procedure" ribadisce la centralità degli gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip per l'approvvigionamento di beni e servizi