

I consumi intermedi delle Amministrazioni pubbliche

Introduzione e sintesi

La spesa per consumi intermedi rappresenta il valore dei beni e dei servizi utilizzati come *input* – insieme con il lavoro dei dipendenti – nel processo di produzione dei consumi finali della Pubblica amministrazione (PA). A loro volta, i consumi finali della PA (cui concorrono anche i beni e servizi acquistati sul mercato e trasferiti alle famiglie e altre poste minori) rappresentano la spesa sostenuta dal settore delle Amministrazioni pubbliche per beni e servizi utilizzati per soddisfare i bisogni individuali e collettivi, e costituiscono – insieme agli investimenti pubblici – il contributo del settore pubblico alla domanda aggregata del sistema economico nel suo complesso.

Il Focus analizza tale importante componente della spesa pubblica, esaminandone le dinamiche per un ventennio e mettendo in evidenza la

composizione per comparto di spesa, per funzione e tipologia di acquisti. Sono inoltre illustrati gli interventi correttivi disposti negli anni più recenti, volti al contenimento della spesa.

Dall'analisi effettuata emergono le seguenti evidenze:

- La spesa per consumi intermedi della PA registrata dalla contabilità nazionale nel 2016 è ammontata a 91 miliardi, pari al 5,4 per cento del PIL e all'11,9 per cento della spesa pubblica primaria, cioè al netto degli interessi passivi. In oltre un ventennio, dal 1995 al 2016, la crescita cumulata di questa voce di spesa si è attestata a un livello intermedio rispetto a quella delle altre componenti delle uscite correnti primarie.
- Come avvenuto anche per altre componenti della spesa pubblica, si distinguono chiaramente comportamenti di spesa diversi prima

e dopo l'avvio della crisi economico-finanziaria globale e dei debiti sovrani.

- Dal 1995 si è verificato per i consumi intermedi un aumento consistente sino al 2008, con un incremento di circa 38 miliardi, e una evoluzione più moderata nel periodo successivo, in cui l'incremento è stato di circa 8,5 miliardi. In media dal 1995 al 2008 la spesa è cresciuta del 4,8 per cento l'anno, mentre successivamente il tasso di crescita annuo è stato ben inferiore e in media pari all'1,2 per cento.
- Molto rilevanti, infatti, sono stati gli interventi correttivi, concentrati in particolare negli anni 2011-12.
- Guardando alla suddivisione per sottosettori, la quota maggiore di spesa per consumi intermedi è quella delle Amministrazioni locali (AL), ed è risultata sempre in crescita sino a raggiungere nel 2015 i tre quarti circa del complesso (era il 62,3 per cento nel 1995). L'incidenza della spesa delle Amministrazioni centrali (AC) è scesa dal 34,1 al 23,1 per cento, quella – contenuta – degli Enti di previdenza (EP) dal 3,6 al 2,2 per cento del complesso. In venti anni, i consumi intermedi delle AL sono più che raddoppiati (+137,5 per cento) mentre sono cresciuti meno sia quelli delle AC (+34,3 per cento) che quelli degli EP (+18,4 per cento). Su questa evoluzione, oltre all'andamento della componente sanitaria e di gestione dei rifiuti, in parte, ha inciso, specie nei primi anni del nuovo millennio, il riflesso finanziario del conferimento di nuove funzioni amministrative alle Regioni e agli Enti locali.
- All'interno dei sottosettori le dinamiche dei vari comparti sono state differenziate. Confrontando i due sottoperiodi, dal 1995 al 2008 e dal 2009 al 2015, in media alcuni comparti – gli Enti sanitari locali (ESL), i Comuni e lo Stato – hanno sperimentato un rallentamento nei tassi di crescita; gli altri comparti invece hanno registrato, sempre in media, delle riduzioni di spesa.
- Guardando alle competenze delle amministrazioni e quindi ai livelli di spesa per funzione, nel 2015, oltre un terzo dei consumi intermedi ha riguardato la sanità e un altro terzo circa è dipeso dalle altre due più rilevanti funzioni dal punto di vista della consistenza, relative ai servizi generali e alla protezione dell'ambiente.
- Gli andamenti differenziati delle varie componenti hanno comportato un cambiamento nella composizione per funzione. La spesa per consumi intermedi relativi alla *sanità*, che costituisce il 35,8 per cento della spesa del 2015 (era il 22,3 per cento nel 1995), è attribuibile quasi per intero alle Amministrazioni locali e, in particolare, agli Enti sanitari locali che spendono soprattutto per attività ospedaliere e ambulatoriali. I *servizi generali*, la cui incidenza sul complesso dei consumi intermedi è scesa dal 28 per cento del 1995 al 16,2, rappresentano la prima componente di spesa delle Amministrazioni centrali (per 6,9

miliardi nel 2015) e la terza per quelle locali (per un importo più elevato e pari a 7,6 miliardi);

La terza funzione, relativa alla *protezione dell'ambiente*, che ha sperimentato un incremento della quota sul totale della spesa dal 7,6 al 12,8 per cento, viene svolta prevalentemente dalle Amministrazioni locali e in particolare dai Comuni, in massima parte per la gestione dei rifiuti.

Un'altra voce rilevante di spesa riguarda *l'istruzione* (con un'incidenza sul totale del 7,9 per cento, in riduzione dal 10,1 del 1995), che interessa in maggior misura le Amministrazioni locali le quali hanno in carico le spese di manutenzione ordinaria degli edifici scolastici.

- Dai bilanci delle aziende sanitarie risulta che la spesa per acquisti di beni e servizi è aumentata dell'85 per cento tra il 2003 e il 2015 (con un tasso di crescita tendenzialmente in rallentamento fino al 2013 e poi in lieve ripresa), ma, soprattutto dal 2008, è stata trainata principalmente dai beni (che rappresentano il 54 per cento del totale nel 2015), aumentati complessivamente del 107 per cento, contro il 64 per cento dei servizi. L'aumento degli acquisti di beni è legato soprattutto alla crescita della spesa per prodotti farmaceutici ed emoderivati, a sua volta sospinta verso l'alto dall'introduzione di farmaci innovativi e dalla diffusione di sistemi di distribuzione diretta agli assistiti non ricoverati dei medicinali acquistati dagli enti sanitari – con la conseguenza di una contabilizzazione

dei pagamenti nei consumi intermedi –, in sostituzione del canale delle farmacie in convenzione.

- Nel periodo successivo all'avvio della crisi economico-finanziaria si determina una certa omogeneità nelle azioni adottate: da un lato, vengono disposti tagli nei settori più facilmente comprimibili, in quanto attuabili nei tempi necessari a ottenere risultati immediati di correzione dei conti; dall'altro, si concentra la spesa su specifiche funzioni, in alcuni casi garantite dalla presenza di diritti soggettivi e riguardanti compiti strettamente istituzionali.
- Considerando i dati di cassa, che risentendo, in particolare, dei pagamenti per debiti commerciali mostrano dinamiche anche assai diverse nei singoli anni rispetto alla contabilità nazionale, risultano confermate le medesime tendenze di fondo. In tutti i comparti territoriali, le voci che sono state maggiormente ridotte sono quelle più facilmente aggredibili, per le quali si osservano riduzioni ripetute negli anni: organi istituzionali, incarichi professionali, corsi di formazione, organizzazione di manifestazioni e convegni, cancelleria, studi e consulenze, lavoro interinale, organismi e commissioni, pubblicazioni, missioni e rimborso viaggi, spese di pubblicità e di rappresentanza.
- In aumento rilevante, e differenziate nella tipologia, risultano invece le spese maggiormente connesse con le missioni tipiche dei comparti territoriali. Per le Regioni e gli Enti

sanitari locali si tratta degli acquisti di beni e servizi connessi alla spesa sanitaria. Per le Province ciò si verifica relativamente alle spese per servizi scolastici. Per quanto riguarda i Comuni, hanno mostrato incrementi rilevanti soprattutto le spese per contratti di servizio e, in particolare, quelle per lo smaltimento dei rifiuti.

Dal Focus si possono trarre alcune considerazioni conclusive:

- Le manovre disposte hanno consentito di contenere la dinamica della spesa, pur essendoci stati elementi che hanno limitato l'efficacia delle misure adottate. Le ragioni possono essere ricercate nell'ampio contenzioso che si è aperto sulla revisione di contratti già sottoscritti o su strumenti come il *pay-back* in campo farmaceutico la cui applicazione è stata bocciata da alcune sentenze del TAR; nel fatto che la sovrapposizione di tagli successivi, almeno in parte "lineari", risulta tanto meno sostenibile proprio nei casi in cui già si erano ottenuti prezzi di acquisto convenienti (ed è dunque difficile procurare le forniture a prezzi più bassi in caso di risoluzione del contratto); nel fatto che l'incremento dell'efficienza attraverso la centralizzazione può incontrare dei limiti, in quanto non tutti gli acquisti sono centralizzabili (si pensi ad esempio ai dispositivi medici personalizzati e, più in generale, a tutti i prodotti non standardizzabili).
 - Per il controllo futuro della spesa, sembrerebbero esserci spazi per il contenimento dei prezzi di acquisto.
- Da un lato, sono da approfondire le possibilità di ulteriore ampliamento della quota di spesa affrontabile con strumenti di centralizzazione degli acquisti, in particolare della Consip, la centrale di committenza nazionale controllata dal Ministero dell'Economia e delle finanze; dall'altro lato, al fine di favorire l'efficienza della PA, effetti positivi potrebbero derivare dalla prosecuzione dell'attività di definizione di fabbisogni *standard* o comunque di costruzione di *benchmark* di comportamento nell'ambito degli enti che svolgono funzioni analoghe. Tali iniziative potrebbero contribuire peraltro al progressivo superamento dei tagli lineari. Particolare attenzione dovrebbe essere posta nel settore dei rifiuti.
- A livello centrale, alla prosecuzione dell'attività di rilevazione dei fabbisogni annuali di beni e servizi, che dal 2008 coinvolge i centri di responsabilità dei Ministeri per incrementare il ricorso alla Consip, potrebbero inoltre essere affiancate azioni che tengano conto dei risultati emersi dai numerosi lavori riguardanti le Amministrazioni periferiche dello Stato. Un rafforzamento dell'efficacia delle misure potrebbe inoltre derivare da un ampliamento delle attività di controllo sugli acquisti in deroga.
 - Nel dibattito sull'attività della Consip sono emersi alcuni punti critici. Nelle indagini annuali MEF/Istat sugli acquisti della PA, sono stati rilevati anche prezzi migliori ottenuti al di

fuori delle convenzioni della Consip, specie per le Amministrazioni locali. I costi complessivi delle operazioni di acquisto centralizzate potrebbero risultare meno convenienti di quanto appare dai prezzi unitari rilevati, per la presenza di oneri accessori. Per alcuni servizi non valgono le economie di scala, che giustificano l'aggregazione della domanda in acquisti centralizzati. Dato il contesto economico del Paese, sarebbe opportuno mantenere un adeguato accesso al mercato delle piccole e medie imprese, anche per una maggiore concorrenza.

1. Definizione e andamento aggregato

I consumi intermedi rappresentano una delle principali componenti¹ dei consumi finali della PA, ossia della spesa sostenuta dal settore istituzionale delle Amministrazioni pubbliche per beni e servizi utilizzati per soddisfare i bisogni individuali e collettivi. I consumi finali costituiscono, insieme agli investimenti, il contributo del settore pubblico alla domanda aggregata, rappresentano cioè gran parte della componente pubblica della domanda complessiva di beni e servizi del sistema economico.

La spesa per consumi intermedi, oggetto della presente analisi, riflette il valore dei beni e dei servizi consumati quali *input* nel processo di produzione, escluso il capitale fisso il cui consumo è registrato come ammortamento. Tali beni e servizi possono essere trasformati oppure esauriti nel

¹ Insieme ai redditi da lavoro e agli acquisti di beni e servizi prodotti da produttori *market*.

processo produttivo, distinguendosi dai beni e servizi prodotti da produttori *market*, acquistati sul mercato per conto delle famiglie e a esse trasferiti². Questi ultimi non sono considerati nell'analisi.

Nell'ambito degli acquisti di beni e servizi per consumi intermedi è possibile distinguere tre grandi categorie relative a: acquisti di beni di consumo e di materie prime, acquisti e prestazioni di servizi, utilizzo di beni di terzi.

All'interno della prima categoria rientrano le spese per i beni volti al funzionamento degli enti³ nonché spese diverse riguardanti ad esempio pubblicazioni, giornali e riviste, spese per beni di rappresentanza o consultazioni elettorali e referendarie. Sono considerati anche i beni sanitari, quali, ad esempio, farmaci e dispositivi medici ospedalieri.

Le spese per acquisti e prestazioni di servizi comprendono un insieme variegato di tipologie, tra cui: contratti di servizio relativi ai servizi pubblici erogati direttamente alla cittadinanza e acquisiti dall'ente sul mercato, come quelli per smaltimento dei rifiuti; altre spese per servizi offerti a terzi⁴; spese per acquisti di servizi atti a garantire il funzionamento dell'ente⁵; prestazioni lavorative fornite da terzi dirette a un'attività di supporto dei compiti assegnati istituzionalmente all'ente e per la fornitura di lavoro temporaneo⁶; aggi per la riscossione dei tributi e per la concessione dei giochi; altre

² Come ad esempio l'assistenza medico generica e specialistica o quella in case di cura private.

³ Sia come strumenti di lavoro del personale che per l'utilizzo di impianti e mezzi di trasporto e per l'equipaggiamento e vestiario, sia di materiale di "facile consumo" e ancora come piccole attrezzature utilizzate per mantenere in efficienza e in buono stato edifici, impianti, apparecchi, arredi, veicoli o per la pulizia e l'igiene dei locali.

⁴ Come spese per mense e servizi scolastici, spese per servizi sanitari.

⁵ Ad esempio spese per utenze e canoni, spese di manutenzione ordinaria e riparazioni, per pulizia, assicurazioni, informatizzazione, postali, *global service*.

⁶ Spese per gli organi istituzionali dell'ente, per incarichi professionali, lavoro interinale, collaborazioni coordinate e continuative, per organismi e commissioni o spese di formazione del personale.

spese, tra le quali quelle per organizzazione di manifestazioni, per pubblicità e per servizi di rappresentanza.

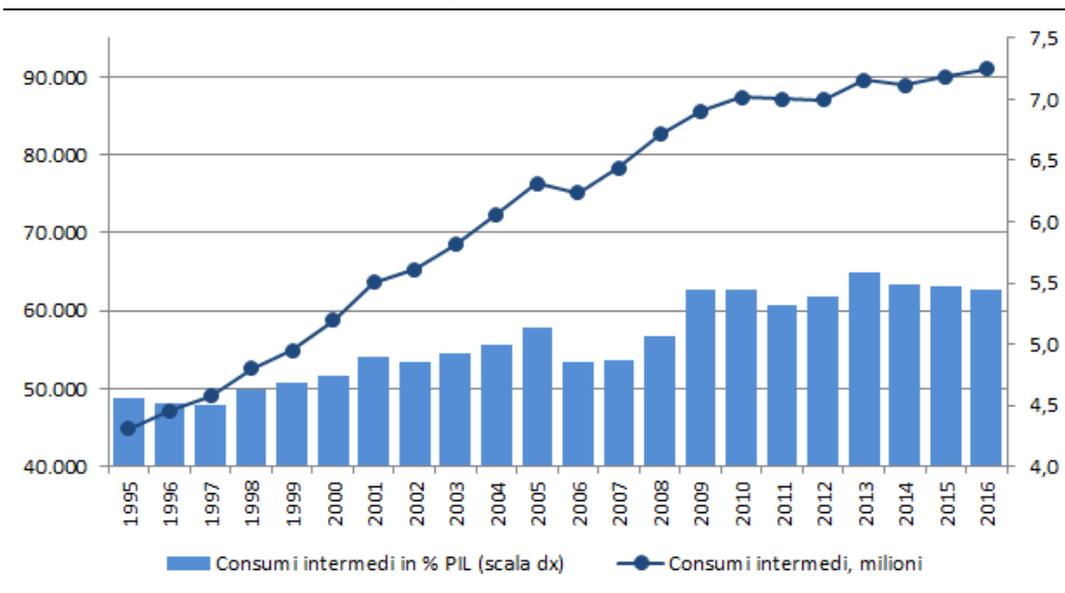
Infine, la categoria utilizzo di beni di terzi, riguarda le spese essenzialmente per locazioni, noleggi, *leasing* operativo e licenze.

Nel 2016, la spesa per consumi intermedi rilevata nella contabilità nazionale è ammontata a 91 miliardi, pari al 5,4 per cento del PIL. La quota sul prodotto è rimasta sostanzialmente stabile nel periodo 2009-2016, mentre era cresciuta di quasi un punto percentuale dal 1995 al 2009 (fig. 1).

Come per altre componenti della spesa pubblica, si distinguono chiaramente comportamenti di spesa diversi prima e dopo l'inizio della crisi economico-finanziaria.

Infatti, nei tredici anni dal 1995 al 2008 si è verificato un aumento consistente (con un incremento di circa 38 miliardi) e negli otto anni successivi una evoluzione più moderata (circa 8,5 miliardi). In media annua dal 1995 al 2008 la spesa è cresciuta del 4,8 per cento, mentre successivamente il tasso di crescita è stato ben inferiore e in media pari all'1,2 per cento l'anno.

Fig. 1 – Spesa per consumi intermedi delle Amministrazioni pubbliche – Anni 1995-2016
(valori in milioni di euro e in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

Riduzioni in valore assoluto si sono registrate nel 2006 e tra il 2011 e il 2014, con l'eccezione dell'anno 2013, in cui la spesa risente sia degli effetti dell'inserimento all'interno della PA dell'Agenzia dei monopoli⁷ sia degli effetti dell'entrata in vigore della Tares⁸. Nel 2016 l'incremento è dipeso anche dall'inclusione della RAI tra le amministrazioni pubbliche⁹.

Le informazioni seguenti e quelle contenute nei capitoli successivi si riferiscono ai dati sino al 2015, per mancanza di informazioni sui dati di dettaglio dell'anno 2016.

In termini reali¹⁰, in media annua la crescita è stata pari al 2,3 per cento nel periodo 1995-2008 mentre è risultata negativa (-0,4 per cento) in quello successivo.

Sempre a prezzi costanti, per l'evoluzione della spesa in termini pro capite si conferma la segmentazione nei due sottoperiodi (con tassi in media pari a 2,1 e -0,9 per cento); la dinamica della spesa media per dipendente pubblico, invece, è stata più sostenuta a partire dal 2009

(+0,7 per cento), riflettendo un calo dell'occupazione del 7,5 per cento.

Guardando alle attività delle amministrazioni e quindi ai livelli di spesa per funzione¹¹, nel 2015, oltre un terzo dei consumi intermedi ha riguardato la sanità e un altro terzo circa si è distribuito tra i servizi generali e la protezione dell'ambiente (fig.2 e tab.1).

Gli andamenti differenziati delle varie componenti hanno comportato un cambiamento nella composizione per funzione. Quella relativa alla *sanità* ha raggiunto nel 2015 un'incidenza del 35,8 per cento sul complesso della spesa (era pari al 22,3 per cento nel 1995). I *servizi generali* si sono ridotti come quota sul totale al 16,2 per cento (dal 28 per cento del 1995). La *protezione per l'ambiente* (riguardante in massima parte la gestione dei rifiuti) ha sperimentato un incremento al 12,8 per cento (dal 7,6 per cento del 1995); ciò ha implicato che tale funzione è divenuta la terza per consistenza, mentre, nel 1995, le funzioni istruzione, affari economici e ordine pubblico e sicurezza avevano un'incidenza più elevata.

⁷ Da tale riclassificazione deriva la contabilizzazione tra i consumi intermedi del pagamento degli aggi per la concessione dei giochi, per un importo pari a circa 2,5 miliardi di euro a partire dal 2013.

⁸ L'introduzione della Tare – oltre alla registrazione delle entrate in bilancio - ha implicato l'internalizzazione della spesa relativa al servizio di raccolta rifiuti nei bilanci della generalità dei comuni. In precedenza alcuni comuni non contabilizzavano in bilancio tali spese per la corresponsione alle aziende municipalizzate per il servizio reso, in quanto anche le relative entrate tariffarie erano riscosse direttamente dalle aziende incaricate del servizio.

⁹ A seguito di tale inclusione, le spese registrano un aumento delle voci, ad esempio redditi da lavoro dipendente e consumi intermedi, in corrispondenza dei costi registrati nel conto economico dell'azienda.

¹⁰ È stato utilizzato, come deflatore, l'indicatore ricostruito tramite le serie dei conti nazionali dell'Istat, come illustrato nel Riquadro successivo.

¹¹ La COFOG, *Classification of the function of the government* è articolata su tre livelli: in 10 divisioni (i fini primari perseguiti dalle amministrazioni), a loro volta suddivise in gruppi (le aree di intervento delle politiche pubbliche), e successivamente in classi (i comparti di attività).

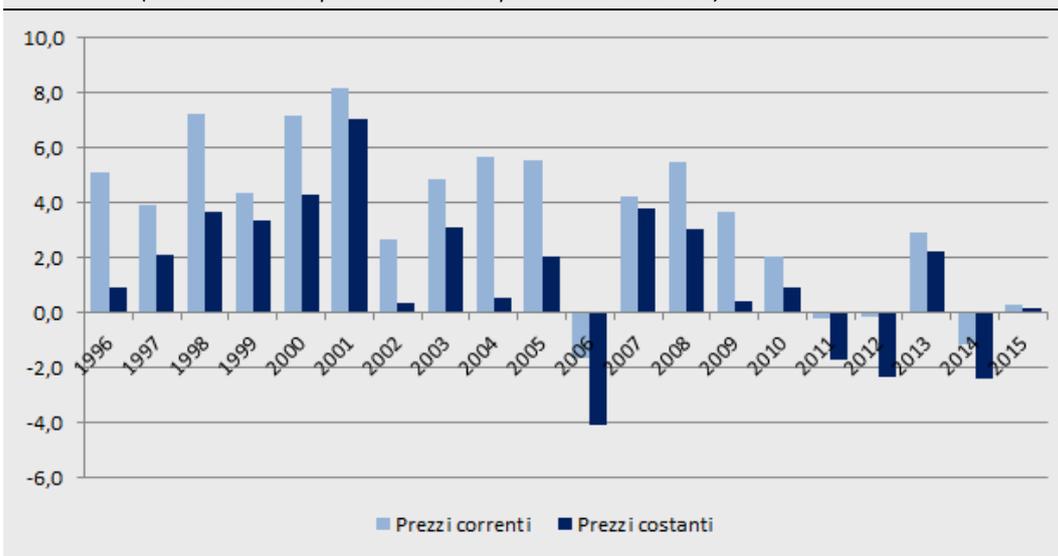
RIQUADRO 1 – Spesa per consumi intermedi delle Amministrazioni pubbliche in termini reali e deflatore

Una stima in termini reali è possibile utilizzando le serie storiche dei conti nazionali pubblicate dall'Istat, che riportano la produzione e il valore aggiunto del settore non *market* sia a prezzi correnti che a valori concatenati, con il 2010 come anno di riferimento. Per definizione, i consumi intermedi corrispondono alla differenza tra le due serie, calcolabili sia a prezzi correnti che costanti. Il deflatore ottenuto come rapporto tra queste due ultime serie costituisce un buon indicatore con cui poter deflazionare i consumi intermedi in valore della PA. Le serie del settore non *market* infatti differiscono da quelle della PA in quanto, da un lato, includono i valori delle Istituzioni sociali private al servizio delle famiglie (ISP) e, dall'altro, non tengono conto dei valori *market* della PA, quali ad esempio i consumi intermedi che riguardano la raccolta dei rifiuti, che costituiscono una delle componenti principali di questo valore *market* dei consumi della PA.

La stima della componente relativa ai prezzi qui utilizzata costituisce un indicatore che differisce dal deflatore calcolato dall'Istat, che non viene reso pubblico.

In termini reali, gli andamenti sono stati molto contenuti a partire dal 2009. Se si esclude il 2013, si sono verificate o crescite limitate, inferiori all'1 per cento, o contrazioni intorno al 2 per cento grazie alle manovre disposte (fig. R.1).

Fig. R.1 – Consumi intermedi della PA
(tassi di crescita a prezzi correnti e a prezzi costanti stimati)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Le variazioni dei prezzi, pur con andamenti altalenanti, mostrano una tendenza di fondo alla riduzione (fig. R.2). Si deve mettere in evidenza che tale evoluzione, per come è costruita la deflazione dei consumi intermedi pubblici, non tiene conto dei risparmi messi in evidenza dalla Consip e confermati dalle indagini MEF/Istat¹².

I consumi intermedi del comparto non *market* sono deflazionati¹³ mediante gli indici dei prezzi degli *input*, cioè i beni e servizi acquistati dalle branche in esame e utilizzati nel processo produttivo; tali prezzi sono il risultato di alcune elaborazioni effettuate *ad hoc* sugli indici dei prezzi alla produzione, elaborati coerentemente nell'ambito della Direzione della Contabilità nazionale dell'Istat per la procedura di deflazione del valore aggiunto annuale per branca. Le stime dei prezzi dell'*input* sono ottenute attraverso una media ponderata dei prezzi alla

¹² Cfr. gli Indicatori Consip in Appendice.

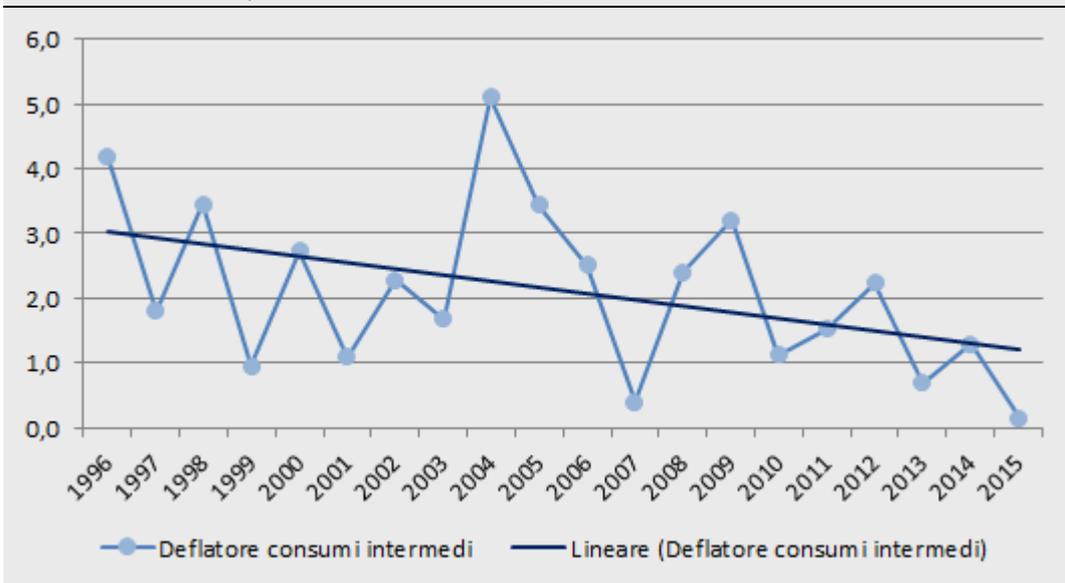
¹³ Per le metodologie di deflazione, cfr. Collesi D. (2006) (a cura di), "Le misure di prezzo e di volume per i settori non *market*", documento Istat in "La revisione dei conti nazionali del 2005", 21-22 giugno.

produzione dei prodotti industriali di provenienza nazionale destinata a usi intermedi e dei valori medi unitari all'importazione di tutte le branche che forniscono *input* intermedi alla branca considerata. Non si tratta quindi di rilevazioni autonome ma della migliore approssimazione attuata attraverso una precisa composizione dei deflatori del settore *market*. Procedure di deflazione che utilizzano metodi riferiti agli *output* sono applicate per le branche dei servizi dell'istruzione e della sanità di tipo ospedaliero.

La possibilità di tener conto di altre indicazioni, quali quelle provenienti dalla Consip, risulta condizionata alla esistenza di informazioni, messe a disposizione dell'Istat, provenienti da metodi di rilevazione con determinate caratteristiche che garantiscano una rilevante copertura e standardizzazione delle fonti nonché una garanzia della loro stabilità nel tempo. Ciò non sembra possibile a causa della mancanza di dettaglio dei dati disponibili e dell'assenza di serie storiche sufficientemente lunghe.

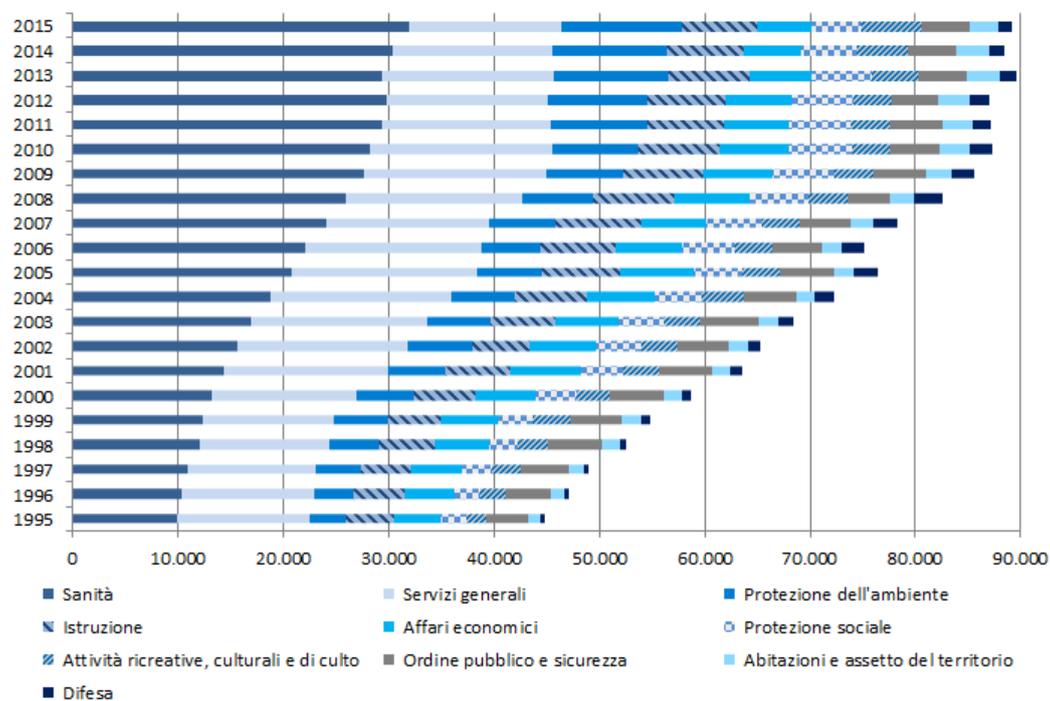
Si evidenzia che i prezzi utilizzati dall'Istat per la deflazione sono quelli praticati alle imprese, che verosimilmente riescono a ottenere i prezzi migliori sul mercato. Tuttavia, l'utilizzo degli strumenti della Consip e degli altri soggetti aggregatori consentirà, nel tempo, di avvicinare i prezzi degli acquisti pubblici a quelli ottenuti sul mercato dalle imprese private.

Fig. R.2 – Deflatore stimato dei consumi intermedi – Anni 1996-2015
(variazioni percentuali e linea di tendenza)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Fig. 2 – Spesa per consumi intermedi delle Amministrazioni pubbliche per funzione – Anni 1995-2015
(valori in milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati Istat COFOG.

Tab. 1 – Spesa per consumi intermedi delle Amministrazioni pubbliche per funzione

	Tassi di crescita in media di periodo			Composizione percentuale	
	1996-2008	2009-2015	1996-2015	1995	2015
Difesa	15,9	-7,9	7,6	1,0	1,6
Sanità	7,7	3,0	6,0	22,3	35,8
Protezione sociale	6,6	-1,9	3,6	5,5	5,4
Attività ricreative, culturali e di culto	6,4	6,5	6,4	4,1	6,3
Abitazioni e assetto del territorio	6,2	2,3	4,8	2,5	3,0
Protezione dell'ambiente	5,7	7,8	6,4	7,6	12,8
Istruzione	4,5	-1,2	2,5	10,1	7,9
Affari economici	3,9	-4,4	1,0	9,9	5,7
Servizi generali	2,3	-1,8	0,9	28,0	16,2
Ordine pubblico e sicurezza	0,4	2,7	1,2	8,9	5,1
Totale spesa	4,8	1,1	3,5	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Istat COFOG.

Nel complesso, per metà delle funzioni si è riscontrata una crescita in media positiva in entrambi i periodi (tab. 1): più sostenuta dal 2009, rispetto al passato, nel caso di protezione dell'ambiente,

ordine pubblico e sicurezza (quest'ultima funzione tuttavia presentava il più basso tasso di crescita in media nel primo periodo) e attività ricreative, culturali e di culto; meno elevata rispetto al passato

invece quella per abitazioni e riassetto del territorio e soprattutto per la sanità. La spesa relativa all'altra metà delle funzioni si è ridotta in valore assoluto nel secondo periodo: in particolar modo quella per la difesa, che nel primo era cresciuta al tasso medio più elevato, e per la protezione sociale, l'istruzione e gli affari economici, ma anche relativa ai servizi generali.

2. Principali interventi correttivi

Il rallentamento della crescita dei consumi intermedi a partire dal 2009, al pari di quello riscontrato per la spesa corrente primaria, è riconducibile a una serie di interventi che, pur riproponendo spesso misure già attuate nel passato, hanno prodotto risultati più incisivi. La rilevanza delle azioni correttive infatti è stata influenzata dall'intensità e urgenza del percorso di consolidamento attuato a partire dal 2011 in connessione con la crisi dei debiti sovrani.

In generale, vari sono gli strumenti che hanno concorso all'efficacia delle politiche volte a limitare i costi di funzionamento delle amministrazioni, tra cui: tagli lineari, limitazioni e tetti di spesa per voci specifiche, contenimenti di spesa derivanti da confronti statistici tra enti, fissazione di prezzi di riferimento, rivisitazione dei contratti di fornitura¹⁴.

Già dal 2008, con la presentazione del decreto legge n. 112/2008 si imprime un nuovo orientamento alla politica di

¹⁴ Per maggiori dettagli e approfondimenti sulle misure di contenimento della spesa per consumi intermedi, a cui si è fatto riferimento, si vedano i "Temi dell'attività parlamentare" pubblicati sul sito *web* della Camera dei deputati.

bilancio che, da un lato, propone gli interventi già a metà anno, in anticipo rispetto ai tempi della sessione di bilancio e, dall'altro, introduce il principio della triennialità della manovra, estendendo il periodo di efficacia da un anno al triennio di riferimento. In seguito gli interventi saranno spesso di natura strutturale, con effetti quindi permanenti, validi a decorrere dal momento delle disposizioni di legge.

Dal 2012, la *spending review*, con l'introduzione della figura dei Commissari straordinari, implica, soprattutto per quanto riguarda i consumi intermedi, la realizzazione di analisi volte a superare l'ottica dei tagli lineari.

Per il bilancio dello Stato, lo strumento maggiormente utilizzato è rappresentato dalle riduzioni "orizzontali" e dagli interventi sulle "spese rimodulabili", definite dalla nuova legge di contabilità del 2009 come quelle su cui l'amministrazione ha la possibilità di esercitare un controllo effettivo.

Sono però concesse forme di flessibilità, via via ampliate ed estese nel tempo, a livello di formazione e gestione del bilancio, per attenuare le rigidità dei tagli lineari e consentire quindi un utilizzo appropriato delle risorse, indirizzato agli impieghi ritenuti prioritari. I Ministeri sono maggiormente coinvolti nell'attuazione delle manovre, tramite la possibilità loro concessa di definire, in coordinamento con il Ministero dell'Economia e delle finanze, le proposte da inserire nel disegno di legge di stabilità per il

raggiungimento degli obiettivi di risparmio¹⁵.

A livello decentrato, il contenimento della categoria è stato realizzato nell'ambito più generale del coordinamento finanziario tra livelli di governo: per la sanità, nell'ambito della *governance* sanitaria e dei piani di rientro, per le altre spese con il Patto di stabilità interno (PSI). Si cominciano peraltro a utilizzare i risultati provenienti dalla costruzione di fabbisogni ed entrate standard.

Particolare rilievo riveste il programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, nell'ambito del quale a partire dal 2010 prosegue e si intensifica il ruolo della Consip, con l'aumento consistente della spesa presidiata e del valore degli ordini di fornitura erogati in modo centralizzato.

Numerosi anche i provvedimenti che hanno disposto limiti di spesa, in alcuni casi ulteriori rispetto a quelli già definiti in anni precedenti, afferenti voci specifiche in genere comuni alle varie amministrazioni, tra cui quelle per: a) utilizzo della carta¹⁶, b) organi collegiali e altri organismi¹⁷, c) incarichi di studio e consulenza¹⁸, d) relazioni

pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza¹⁹, e) sponsorizzazioni²⁰, f) missioni²¹, g) attività di formazione²², h) acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture e buoni taxi²³, i) manutenzione di beni e servizi *hardware* e *software*²⁴, l) aggi esattoriali²⁵.

Alcuni provvedimenti di contenimento della spesa sono stati orientati a ridurre le inefficienze negli acquisti di beni e servizi. Tramite confronti statistici tra i costi delle varie amministrazioni sono stati, infatti, costruiti parametri di riferimento al fine di ottenere risparmi in modo più selettivo. Altre norme hanno riguardato interventi mirati.

Il decreto legge 95 del 2012 ha previsto che i Ministeri²⁶ concorrano alla riduzione delle spese per acquisto di beni e servizi, per una quota rapportata, in base alle analisi della spesa effettuate dal Commissario straordinario, agli eccessi di costo registrati da ciascuna amministrazione dello Stato rispetto al valore mediano dei costi per acquisti di beni e servizi del complesso dei Ministeri, calcolato per singola voce del piano dei conti, desumibile dai dati del sistema di contabilità economica analitica delle amministrazioni centrali dello Stato. Lo stesso decreto²⁷ ha previsto per gli Enti locali riduzioni di spesa, tenendo conto degli elementi di costo nei singoli settori merceologici, delle informazioni raccolte nell'ambito della procedura per la determinazione dei fabbisogni standard, nonché dei fabbisogni standard stessi, e dei

¹⁵ I decreti legge 98 e 138 del 2011 (art. 10 del DL 98 e art.1 del DL 138), con un impatto maggiore nell'anno 2012, e il decreto 95 del 2012 (art. 7, c. 12), con effetti più contenuti e a decorrere dal 2013, hanno ampliato il campo di applicazione intervenendo sia sulle spese rimodulabili che su quelle non rimodulabili e fissando degli obiettivi per ministero, successivamente definiti dalle proposte delle amministrazioni nel processo di predisposizione dei disegni di stabilità per gli anni successivi.

¹⁶ Art. 27, DL 112/2008, art. 8, DL 95/2012.

¹⁷ Art. 61, c.1, DL 112/2008 e art. 6, c.1, DL 78/2010.

¹⁸ Art. 61, c. 2, DL 112/2008, art. 6, c. 7, DL 78/2010, art. 5, c. 9, DL 95/2012, art. 14, DL

66/2014 e, per la consulenza informatica, art. 1, cc. 146-148, L. 228/2012 (LS 2013).

¹⁹ Art. 61, c. 5, DL 112/2008, art. 6, c. 8, DL 78/2010

²⁰ Art. 61, c. 6, DL 112/2008, art. 6, c. 9, DL 78/2010.

²¹ Art. 6, c. 12, DL 78/2010, art. 4, c. 98, L. 183/2011 (LS 2012).

²² Art. 6, c. 13, DL 78/2010.

²³ Art. 6, c. 14, DL 78/2010, art. 5, c. 2, DL 95/2012, art. 15, DL 66/2014.

²⁴ Art. 1, c. 26bis, DL 95/2012.

²⁵ Art. 5, c.1, DL 95/2012, art. 11, c. 1, DL 66/2014.

²⁶ Art. 1, c. 21.

²⁷ Art. 16, c. 2.

conseguenti risparmi potenziali di ciascun ente; le riduzioni da applicare a ciascun ente sono state determinate in proporzione alla media delle spese sostenute per consumi intermedi in un triennio desunte dal SIOPE²⁸. Tramite la legge di stabilità per il 2015 sono state introdotte misure di razionalizzazione della spesa mirate, per i singoli dicasteri, per gli organi di rilevanza costituzionale e per la Presidenza del consiglio dei ministri, nonché riduzioni per missioni e programmi negli stati di previsione dei Ministeri.

In campo sanitario, la nuova *governance*, attuata progressivamente a partire dalla metà degli anni 2000, prevedeva che i piani di rientro indicassero obiettivi di contenimento per i fattori di spesa fuori controllo, le azioni da intraprendere e i risultati da raggiungere e comprendeva, tra l'altro, alcune azioni rilevanti ai fini degli esborsi per consumi intermedi²⁹: ampliamento della distribuzione diretta dei medicinali presso il domicilio degli assistiti³⁰, che avviene tramite le strutture ospedaliere o i presidi delle aziende sanitarie locali o grazie a specifici accordi con le farmacie territoriali, pubbliche e private (distribuzione per conto); tetto per la spesa farmaceutica ospedaliera; centralizzazione degli acquisti e monitoraggio degli stessi; riorganizzazione

²⁸ Riduzioni della spesa per acquisti di beni e servizi in proporzione alla media, degli ultimi tre anni, delle voci SIOPE secondo specifiche tabelle allegate sono anche previste per Province e Comuni dal DL 66/2014, art. 47, cc. 2 e 9.

²⁹ Si vedano la Relazione unificata di economia e finanze (RUEF) 2008 e i Rapporti di monitoraggio della spesa sanitaria della Ragioneria generale dello Stato.

³⁰ L'acquisto di farmaci da parte delle strutture pubbliche è finalizzato a ridurre la spesa, in quanto avviene con sconti minimi del 50 per cento per i farmaci autorizzati con procedura nazionale non sottoposti a negoziazione e del 33,35 per cento per quelli sottoposti a negoziazione o autorizzati con procedura europea. Cfr. AIFA (2016), "L'uso dei farmaci in Italia, Rapporto OSMED 2015".

della rete ospedaliera, con obiettivi sempre più ridotti per lo standard di posti letto.

Per il contenimento della spesa per farmaceutica ospedaliera, una delle voci più rilevanti della categoria per il settore sanitario, si è fatto principalmente ricorso all'imposizione di un tetto, ponendo a carico delle aziende il 50 per cento dell'eventuale sfioramento. La spesa per la distribuzione diretta³¹ a sua volta era sottoposta, insieme a quella per farmaceutica convenzionata – che invece non è compresa negli acquisti di beni e servizi, ma nelle prestazioni acquisite da produttori *market* –, al tetto della territoriale (più volte modificato e pari all'11,35 per cento dal 2013); si è richiesto alle aziende di ripagare una parte e poi (dal 2008) l'intero disavanzo. Inoltre, diversi interventi sono stati rivolti a ridurre il prezzo medio dei farmaci e ad assicurare il monitoraggio della spesa: razionalizzazione e centralizzazione delle gare, riduzioni o rinegoziazioni dei prezzi da parte dell'AIFA, richiesta alle Regioni di migliorare i flussi informativi, inclusione dell'attuazione delle disposizioni sulla *governance* farmaceutica tra gli adempimenti ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo; promozione della diffusione dei generici. D'altro canto, è stato richiesto alle Regioni l'aggiornamento semestrale del prontuario terapeutico ospedaliero, nonché di rendere immediatamente disponibili i farmaci innovativi distribuiti tramite ospedali e ASL.

³¹ Comprensiva della distribuzione "per conto" e di quella in dismissione ospedaliera.

2.1 Il piano di razionalizzazione degli acquisti e il ruolo di Consip

Sul fronte dei prezzi, come è noto, a partire dal 2000 è stata posta in essere una serie articolata di strumenti normativi, organizzativi, contrattuali e di controllo, affidati alla gestione centralizzata da parte di un insieme di istituzioni tra cui, in particolare, la Consip e i soggetti aggregatori regionali. Le misure sono state volte, da un lato, ad aumentare la capacità negoziale della PA nell'acquisto di beni e servizi, anche grazie allo sfruttamento di competenze specifiche e di mezzi per l'acquisto tecnologicamente avanzati, dall'altro, a costituire *benchmark* da utilizzare sia come parametri di riferimento in sede operativa da parte delle singole amministrazioni, sia ai fini di controllo.

Il piano di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi è stato attuato nel tempo con cambiamenti e ampliamenti che hanno riguardato gli strumenti utilizzati (tra cui convenzioni quadro, mercato elettronico della pubblica amministrazione, accordi quadro), il perimetro delle amministrazioni coinvolte, l'offerta merceologica, l'utilizzo dei parametri prezzo-qualità, le opzioni per acquisti autonomi condizionati, articolazioni più o meno vaste delle centrali di committenza.

In appendice sono riportati i principali indicatori del programma di razionalizzazione degli acquisti relativi all'attività della Consip e una descrizione dei principali strumenti utilizzati dalla stessa.

A rafforzare le misure sul controllo dei costi della pubblica amministrazione sono inoltre intervenuti recenti protocolli di intesa di collaborazioni istituzionali nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti della PA. Un protocollo è stato istituito tra il Ministero dell'Economia e delle finanze, l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e la Consip al fine di verifica del rispetto degli obblighi in tema di ricorso agli strumenti Consip, del rispetto dei parametri prezzo-qualità e di verifica della sussistenza delle condizioni previste dalla normativa nel caso di acquisti autonomi. Un altro protocollo è stato stipulato tra l'ANAC e la Consip per l'attività di vigilanza, anche preventiva, su un circoscritto numero di interventi di rilevante importo economico e concernenti settori a particolare rischio di corruzione.

Per quanto riguarda i risparmi conseguiti da Consip attraverso le convenzioni quadro, sono disponibili alcune analisi congiunte del MEF e dell'Istat in cui è riportata per alcune categorie merceologiche la media della riduzione dei costi unitari ottenuta a valle della procedura di gara, rispetto ai prezzi correntemente pagati dalle amministrazioni per beni e servizi comparabili "fuori convenzione".

Rispetto ai risparmi indicati e all'attività di centralizzazione degli acquisti, si possono fare alcune osservazioni. In primo luogo, all'interno delle stesse indagini MEF/Istat si riscontrano casi in cui i prezzi ottenuti dalle amministrazioni "fuori convenzione" sono inferiori a quelli conseguiti tramite Consip, e ciò accade per talune tipologie di beni soprattutto a livello di acquisti effettuati dalle Amministrazioni locali. Si può inoltre sottolineare che i risparmi individuati sono riferiti al prezzo unitario di assegnazione

ma non al costo complessivo di acquisizione, che potrebbe risultare più elevato con riferimento a taluni oneri accessori, come ad esempio i costi di trasporto. Con riferimento poi agli affidamenti in deroga alle convenzioni Consip, i prezzi ottenuti sono stati anche più vantaggiosi tanto che si è creata “una sorta di *feedback* tra i prezzi ottenuti fuori convenzione e versioni successive delle stesse convenzioni Consip, fino a pervenire ad una convenzione Consip migliorativa di molti contratti in essere delle stazioni appaltanti e a cui le stesse si sono adeguate successivamente”³². L’interazione con il mercato, spesso locale, “fuori convenzione” rappresenta dunque un fattore positivo ed è importante tener conto anche del contesto economico favorendo la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) alla fornitura delle commesse pubbliche, anche in considerazione del fatto che non tutti i fabbisogni delle amministrazioni sono standardizzabili e di conseguenza gli acquisti centralizzabili³³. Inoltre il modello di aggregazione della domanda, teso ad aumentare il valore medio dei lotti di fornitura per sfruttare le economie di scala, non risulta adatto in alcune gare per servizi per cui tali economie non esistono (ad esempio, per quelle relative alla guardiania e alla pulizia)³⁴. Una partecipazione non adeguata delle PMI al mercato degli appalti

pubblici “riduce l’aggressività in gara delle grandi aziende e facilita accordi collusivi”³⁵

Guardando, in particolare, al più recente periodo 2009-2015 sono state introdotte novità su quasi tutti gli aspetti del programma di razionalizzazione degli acquisti.

Gli strumenti. Sono stati individuati nuovi strumenti, tra cui: gli accordi quadro da parte di Consip, nell’ambito dei quali con clausole su prezzi e quantità, per un periodo massimo di quattro anni, le amministrazioni possono contrattare “appalti specifici”, personalizzati sulla base delle proprie esigenze, per l’acquisto di beni e servizi o, in alternativa, come già previsto per le convenzioni, le amministrazioni adottano, per gli acquisti comparabili, parametri *benchmark* rapportati a quelli definiti negli accordi stessi; il sistema dinamico di acquisizione per le stazioni appaltanti (SDAPA)³⁶, quale evoluzione del mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA) introdotto nel 2003, per acquisti di uso corrente anche sopra la soglia comunitaria, presso fornitori prequalificati ma anche presso nuovi offerenti, in modalità elettronica; un sistema informatico di negoziazione in riuso, nell’ambito del sistema a rete messo a disposizione del MEF d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, in modalità *Application Service Provider* (ASP) alle amministrazioni che ne facciano richiesta³⁷.

³² Cfr. l’indagine dell’ANAC “Analisi degli affidamenti in deroga alle convenzioni Consip di energia elettrica, gas, carburanti, combustibili per riscaldamento, telefonia mobile”, pubblicata a ottobre 2015.

³³ Cfr. Cusumano, N. (2014), “Sanità: si fa presto a dire “tagliamo la spesa””, in *lavoce.info*, 11 ottobre.

³⁴ Cfr. Piga, G. (2017), “Ecco cosa non funziona in Consip”, *Italia Oggi*, 4 marzo.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Regolamento di esecuzione (DPR 207/2010, art. 287) del Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. 163/2006).

³⁷ DL 98/2011.

Con riferimento ai soggetti appaltanti, è stato fissato un numero massimo di 35 soggetti aggregatori³⁸ abilitati a svolgere le funzioni di centrali di committenza da inserire in un elenco sulla base di determinati requisiti³⁹. Si tratta di 34 soggetti che comprendono oltre alla Consip e a 21 centrali regionali, altri soggetti rappresentanti di nove Città metropolitane, due Province e un consorzio. Tali soggetti aggregano la spesa sulla base dei fabbisogni delle amministrazioni che rientrano nei rispettivi ambiti territoriali e gestiscono le procedure di gara. È previsto inoltre che con DPCM, da emanarsi d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni entro il 31 dicembre di ciascun anno, siano individuate le categorie di beni e di servizi nonché le soglie al superamento delle quali determinati soggetti – tra cui le amministrazioni statali, a esclusione delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, le regioni e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) – sono obbligati a ricorrere a tali centri aggregatori⁴⁰. È comunque fatta salva la possibilità di acquisire, mediante procedura di evidenza pubblica, beni e servizi a prezzi inferiori rispetto a quelli emersi dalle gare dei soggetti aggregatori.

Il perimetro. Il perimetro delle amministrazioni coinvolte è stato ampliato: considerando tra le amministrazioni

soggette all'obbligo di utilizzo delle convenzioni Consip anche gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie⁴¹; obbligando i Comuni non capoluogo⁴² al ricorso ai soggetti aggregatori, fatta salva la possibilità di ricorrere alle Province, o alle Unioni di comuni, nonché all'utilizzo del canale alternativo degli strumenti elettronici di acquisto⁴³.

Le categorie merceologiche presidiate. Sono stati adottati anche interventi su specifiche categorie merceologiche: in tema di risparmio energetico⁴⁴, le amministrazioni centrali sono state obbligate ad approvvigionarsi per il riscaldamento e l'energia elettrica mediante le convenzioni Consip o comunque a prezzi inferiori o uguali a quelli dalla stessa ottenuti, mentre le altre pubbliche amministrazioni sono state tenute ad adottare misure di contenimento della spesa relativa a tali forniture in modo da ottenere risparmi equivalenti; oppure sulle voci di spesa aventi maggiore impatto sul bilancio del Ministero della giustizia⁴⁵ per cui sono individuati periodicamente i beni e i servizi strumentali all'esercizio delle competenze istituzionali, per l'acquisizione dei quali il Ministero stesso si avvale di Consip; o ancora disponendo obblighi di approvvigionamento presso le centrali di committenza per le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, a totale partecipazione

³⁸ Consip ha stimato in 35.000 il numero delle stazioni appaltanti, 12 strutture aggregative di Sistema-rete, 9 altre strutture aggregative e una centrale di acquisto nazionale (la stessa Consip). Cfr. l'audizione Consip presso la Commissione ambiente e territorio del Senato della Repubblica, del 14 gennaio 2015.

³⁹ Art. 9, cc. 1 e 5, DL 66/2014.

⁴⁰ Art. 9, c. 3, DL 66/2014.

⁴¹ Art. 1, cc. 149-150, L. 228/2012 (LS 2013).

⁴² Precedentemente tale obbligo era limitato ai Comuni con meno di 5.000 abitanti, con deroga, ora soppressa, per le forniture di importo inferiore a 40.000 euro.

⁴³ Art. 9, c. 4, DL 66/2014.

⁴⁴ DL 112/2008.

⁴⁵ DL 98/2011.

pubblica diretta o indiretta, relativamente a energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile⁴⁶.

I prezzi di riferimento. Vengono individuati da parte dell'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici (in seguito dall'ANAC) prezzi di riferimento per le diverse tipologie di forniture di beni e servizi, in aggiunta ai prezzi *benchmark* delle convenzioni Consip, da utilizzare quale prezzo massimo di aggiudicazione nei casi in cui non siano presenti convenzioni stipulate tramite strumenti centralizzati.

Le misure di impatto immediato. Nel 2014 è stata stabilita la possibilità per le amministrazioni pubbliche di disporre una riduzione del 5 per cento degli importi dei contratti in essere aventi per oggetto l'acquisto o la fornitura di beni e servizi, con facoltà per le parti di rinegoziare le prestazioni contrattuali e fatta salva la facoltà per il prestatore dei beni e dei servizi di recedere dal contratto senza alcuna penalità⁴⁷

Per la sanità si possono ricordare le seguenti misure, progressivamente adottate: obbligo di motivare agli organi di controllo e di revisione gli acquisti di beni e servizi operati al di fuori delle convenzioni Consip e con importi che superano quelli dei prezzi di riferimento tratti dalle convenzioni stesse; obbligo di rinegoziare i contratti (accedendo anche, ad esempio, a convenzioni-quadro di altre Regioni, se più convenienti) qualora il prezzo sia superiore del 20 per cento a quello di riferimento determinato dall'Osservatorio dei contratti

pubblici o in alternativa possibilità di recedere, senza oneri, in deroga al codice civile; riduzione del 5 per cento nel 2012 e del 10 per cento per il 2013 degli importi e connesse prestazioni di tutti i contratti di appalto di servizi e fornitura di beni e servizi (esclusi i farmaci); abbattimenti dei prezzi usati come base d'asta per i dispositivi medici; imposizione di un tetto di spesa per i dispositivi medici a partire dal 2013, con eventuale sfioramento inizialmente posto a carico delle Regioni (a meno che non abbiano ottenuto l'equilibrio finanziario)⁴⁸; ulteriore rinegoziazione dei contratti in essere nel 2015 (senza modifica della durata), volta a ridurre i prezzi unitari e/o i volumi, in modo tale da ridimensionare il valore complessivo degli acquisti di beni e servizi del 5 per cento e da garantire per i dispositivi medici il tetto di spesa regionale, da fissare in sede di Conferenza Stato-Regioni entro il 15 settembre. Inoltre, è stato previsto l'utilizzo degli strumenti telematici messi a disposizione dalla Consip o dalle centrali di committenza regionali di riferimento per effettuare gli acquisti; la regolarità delle procedure di acquisto (compresi gli obblighi informativi delle Regioni) è divenuta parte degli adempimenti richiesti alle Regioni ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo; è stata prevista la pubblicazione sul sito *web* dei prezzi unitari corrisposti dalle aziende sanitarie locali; sono state previste una serie di disposizioni per regolare la trasmissione e gestione delle fatture elettroniche e la messa a disposizione dei prezzi di riferimento dei dispositivi medici, da utilizzare ai fini delle rinegoziazioni

⁴⁶ DL 95/2012.

⁴⁷ Art. 8, c. 8, DL 66/2014.

⁴⁸ Si segnala che la *governance* del settore dei dispositivi, con il rimborso da parte delle aziende, non è stata tuttavia ancora attuata.

3. Spesa per sottosettori e comparti

Spesa per sottosettori – Guardando alla suddivisione per sottosettori, si osserva che le Amministrazioni locali (AL) sostengono la quota più elevata della spesa: circa il 75 per cento nel 2015 (oltre

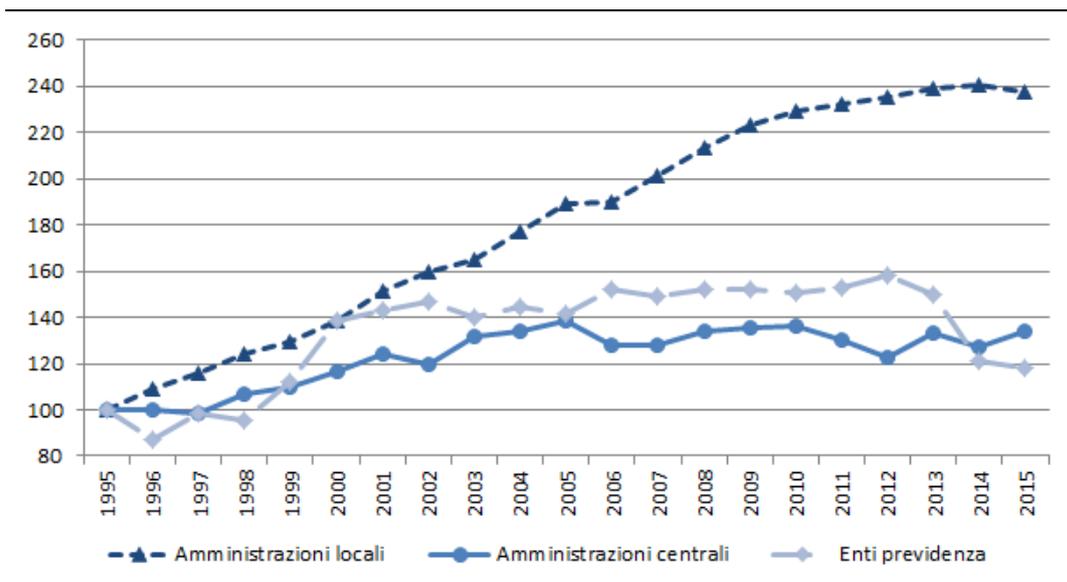
66 miliardi, pari al 4,1 per cento del PIL), contro il 23 per cento delle Amministrazioni centrali (AC) (circa 21 miliardi, l'1,3 per cento del prodotto) e il 2 per cento degli Enti previdenziali (EP) (meno di 2 miliardi, lo 0,1 per cento del PIL) (tab. 2 e fig. 3).

Tab. 2 – Spesa per consumi intermedi per sottosettore e comparto. Anni vari
(percentuali del PIL, composizione percentuale e tassi di crescita cumulati 1995=100)

Sottosettore e comparto	1995			2000			2005			2010			2015		
	Perc. PIL	Comp. Perc.	Num. Ind. 1995=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	Num. Ind. 1995=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	Num. Ind. 1995=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	Num. Ind. 1995=100	Perc. PIL	Comp. Perc.	Num. Ind. 1995=100
Amministrazioni Centrali	1,6	34,1	100	1,4	30,3	116,4	1,4	27,7	138,5	1,3	23,9	136,6	1,3	23,1	134,3
Stato	1,1	25,1	100	1,1	23,4	122,3	1,2	23,0	156,3	1,1	19,8	153,5	1,0	19,1	151,0
Altre Amm. Centrali	0,4	9,0	100	0,3	6,9	100,0	0,2	4,7	89,2	0,2	4,2	89,6	0,2	4,0	87,9
Amministrazioni Locali	2,8	62,3	100	3,1	65,9	138,6	3,6	69,2	189,3	4,0	73,3	229,1	4,1	74,7	237,5
Regioni	0,2	5,2	100	0,2	5,2	130,0	0,3	6,1	198,2	0,3	5,7	211,9	0,2	4,3	162,9
Province	0,1	2,9	100	0,2	3,2	146,5	0,2	3,8	224,6	0,2	3,6	244,2	0,1	2,0	134,6
Comuni	1,3	28,7	100	1,4	30,2	138,0	1,4	26,7	158,3	1,5	27,0	183,1	1,5	28,2	194,8
Enti sanitari locali	1,0	21,6	100	1,0	21,7	131,7	1,4	26,4	209,0	1,7	31,5	284,4	1,9	35,0	321,1
Altre Amm. Locali	0,2	3,9	100	0,3	5,6	185,9	0,3	6,2	269,6	0,3	5,5	273,1	0,3	5,3	265,0
Enti previdenziali	0,2	3,6	100	0,2	3,8	138,3	0,2	3,0	141,9	0,2	2,8	150,8	0,1	2,2	118,4
Amministrazioni pubbliche	4,6	100	100	4,7	100	131,0	5,1	100	170,3	5,4	100	194,7	5,4	100	198,0

Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

Fig. 3 – Spesa per consumi intermedi per sottosettore – Tassi di crescita cumulati. Anni 1995-2015
(numeri indice 1995=100)



Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

In venti anni, a fronte di consumi intermedi più che raddoppiati nelle Amministrazioni locali (+137,5 per cento), quelli centrali sono cresciuti del 34,3 per cento e quelli del sottosectore previdenziale del 18,4, questi ultimi anche in relazione all'accorpamento di alcuni Enti, avvenuta nel 2012⁴⁹ (fig. 3).

Spesa per comparti – All'interno dei sottosectori delle AL e delle AC le dinamiche sono risultate differenziate per comparto (tab. 3 e fig. 4).

Distinguendo ancora nei due sottoperiodi, dal 1995 al 2008 e dal 2009 al 2015, in media annua alcuni comparti hanno sperimentato un rallentamento nei tassi di crescita (gli Enti sanitari locali (ESL), i Comuni e lo Stato), gli altri invece hanno registrato delle riduzioni (tab. 3).

Ciò si è riflesso nella composizione della spesa complessiva: nel 1995 la componente più rilevante era quella dei Comuni, seguita dallo Stato e dagli ESL, un ventennio dopo questi ultimi presentano la quota maggiore di spesa, seguiti dai Comuni – che riducono appena la loro incidenza – e dallo Stato che sperimenta invece una riduzione più consistente (tab. 2).

Nel commentare i dati per comparto, di seguito si utilizzano anche informazioni diverse da quelle della contabilità nazionale, che è stato possibile reperire con riferimento ad archi temporali differenti.

⁴⁹ In seguito alla soppressione dell'Inpdap e dell'Enpals, integrati nell'INPS in base al DL 211/2012.

Si presentano dunque alcune elaborazioni su dati amministrativi che tentano di arricchire la conoscenza del fenomeno in esame, senza ricercare la corrispondenza con i dati della contabilità nazionale.

Sono infatti necessari vari elementi di rettifica per colmare le differenze, in alcuni casi anche consistenti, tra i conti di tipo finanziario e quelli di contabilità nazionale. Tali elementi si riferiscono al perimetro di riferimento dei conti, alle riclassificazioni tra poste, ai criteri di registrazione⁵⁰.

In particolare, per quanto riguarda le competenze o funzioni di spesa dei vari enti sono stati utilizzati dati provenienti dai bilanci degli stessi, come prospettati dalla Copaff (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale) nel caso delle Regioni e in base ai certificati di conto consuntivo rielaborati dall'Istat per gli enti locali. Per le analisi sulle voci economiche di dettaglio che compongono i consumi intermedi si è fatto riferimento alle codifiche del bilancio dello Stato⁵¹, ai dati SIOPE per gli Enti territoriali e infine ai conti economici consuntivi delle Aziende e Istituti sanitari.

⁵⁰ Per un' analisi approfondita del passaggio dai bilanci pubblici ai conti nazionali per la voce dei consumi intermedi, cfr. Ministero dell'Economia e delle finanze (2012), "Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato", cap. 2.

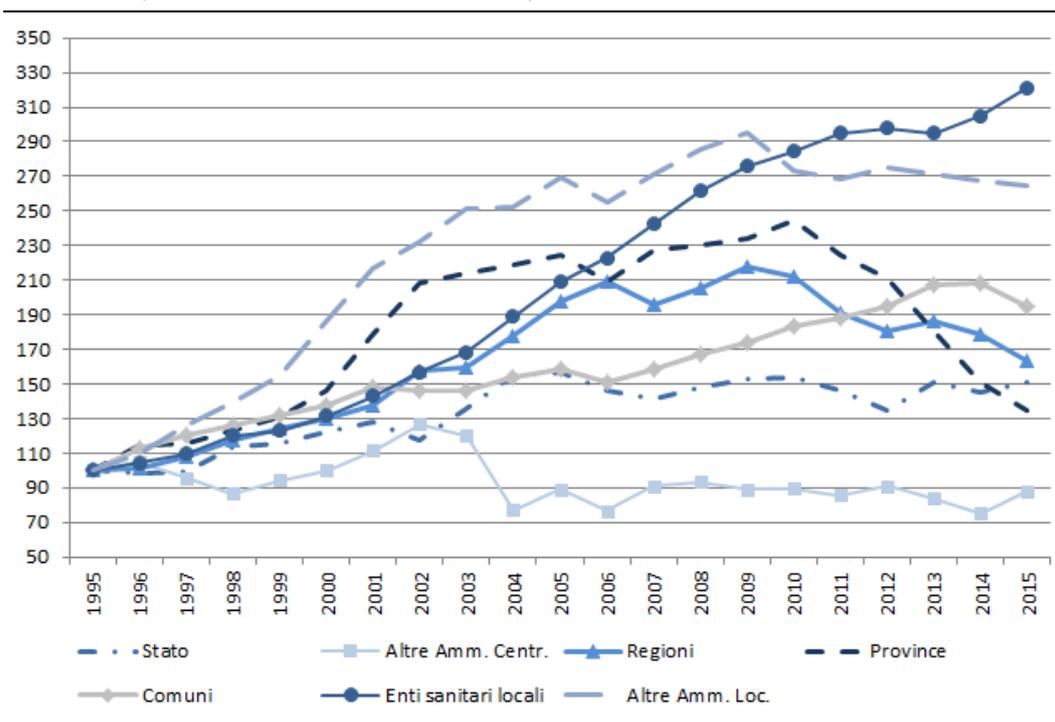
⁵¹ Si ricorda che nella definizione del bilancio dello Stato di contabilità pubblica non sono ricomprese le spese per consumi intermedi relative agli Organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, alla Presidenza del consiglio dei Ministri e alle Agenzie fiscali, che sono invece considerate nel conto economico dello Stato della contabilità nazionale.

Tab. 3 – Spesa per consumi intermedi per comparto
(tassi di crescita in media annua)

	1996-2008	2009-2015	1996-2015
Enti sanitari locali	7,7	3,0	6,1
Comuni	4,1	2,3	3,5
Stato	3,3	0,4	2,3
Province	6,9	-7,1	2,0
Regioni	5,8	-3,1	2,7
Altre Amministrazioni locali	8,6	-1,0	5,2
Enti previdenziali	3,7	-3,3	1,3
Altre Amministrazioni centrali	0,7	-0,5	0,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

Fig. 4 – Spesa per consumi intermedi per comparto
(tassi di crescita cumulati 1995=100)



Fonte: elaborazioni su dati Istat di contabilità nazionale.

La Copaff ha ricevuto dalle Regioni, per il periodo 2009-14, i dati su accertamenti e impegni, nonché su incassi e pagamenti, risultanti dai rendiconti, articolati in uno schema di classificazione predisposto secondo una codifica economica (SIOPE) e una codifica funzionale che prevede una scomposizione delle spese in 34 funzioni.

Queste ultime sono state qui raggruppate in maniera tale da cercare di approssimare le funzioni della COFOG, al fine di una lettura più agevole. Sono state ricostruite⁵² per

⁵² Tuttavia rimangono differenze, in alcuni anni anche rilevanti, tra quanto deducibile dai dati Copaff e i dati dell'Istat di contabilità nazionale.

aggregazione 9 funzioni COFOG (manca la difesa per cui le Regioni non spendono), prendendo in considerazione le voci economiche relative alle spese per organi istituzionali, all'acquisto di beni e prestazioni di servizi e all'utilizzo di beni di terzi (fig. 6)⁵³.

Per quanto riguarda le Province e i Comuni sono state ricostruite le serie Istat per funzione, disponibili per più anni, aggregando le voci relative all'acquisto di beni di consumo e/o di materie prime, alle prestazioni di servizi e all'utilizzo di beni di terzi. In particolare, ai fini della ricostruzione dei consumi intermedi delle Province, sono state escluse dal calcolo le spese per trasporti pubblici locali (che in contabilità nazionale sono classificate tra i contributi alla produzione) e quelle per assistenza all'infanzia, ai disabili e altri servizi sociali (che nei conti nazionali rientrano tra gli acquisti di beni e servizi prodotti da produttori *market*); similmente, per i Comuni, le esclusioni hanno riguardato le voci trasporti pubblici locali e servizi connessi e assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona.

3.1 Le amministrazioni centrali

3.1.1 Lo Stato e le altre amministrazioni

La spesa dello Stato di contabilità nazionale appare sostanzialmente stabilizzata a partire dalla metà degli anni 2000 in anticipo rispetto agli andamenti riscontrati negli altri comparti (fig. 4). Al netto dell'effetto della contabilizzazione degli aggi dal 2013, come già ricordato, i consumi intermedi si sono ridotti in valore assoluto in tutti gli anni dal 2011 al 2014. La risalita del 2015 è dovuta a maggiori spese per servizi culturali e relative all'istruzione⁵⁴. La dinamica della spesa

per funzioni è desunta dai dati Istat relativi al complesso delle Amministrazioni centrali, di cui lo Stato rappresenta circa l'80 per cento (fig. 5).

I consumi intermedi delle Altre amministrazioni centrali, riposizionatisi verso il basso dal 2004 per l'uscita della Cassa depositi e prestiti⁵⁵ dal perimetro delle Amministrazioni pubbliche, si sono sostanzialmente ridotti dal 2008, con una interruzione nel 2015 (fig. 4).

Per le Amministrazioni centrali nel complesso, a un tasso di crescita in media annua non molto elevato (+2,4 per cento) nel periodo 1995- 2008, ha fatto seguito una stabilizzazione in quello successivo. In quest'ultimo lasso temporale, alcune tra le funzioni più rilevanti (difesa e affari economici) si sono ridotte in modo consistente dopo la notevole crescita degli anni precedenti, l'istruzione ha visto diminuire drasticamente il tasso di crescita, mentre altre funzioni (ordine pubblico e sicurezza e attività ricreative) hanno sperimentato una dinamica più vivace rispetto al passato. I servizi generali, dopo gli andamenti altalenanti nel primo periodo, si sono ridotti – al netto degli aggi – di oltre un terzo dal 2010 al 2014.

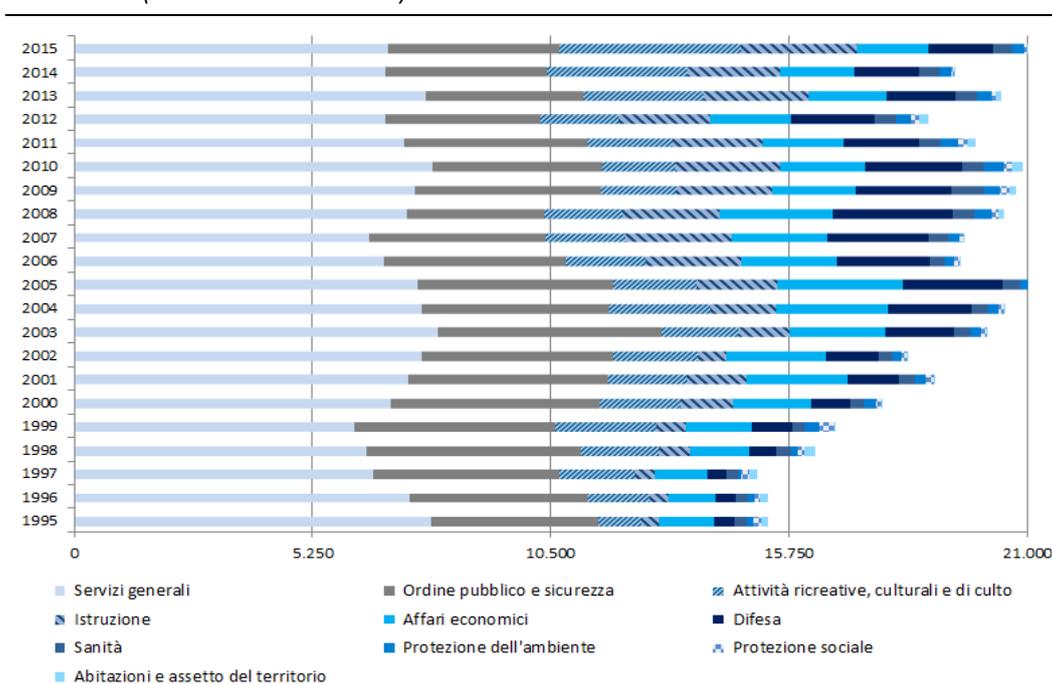
⁵³ La figura 6 non prende in considerazione neanche la funzione relativa alla protezione sociale che riporta valori molto esigui nel biennio 2009-2010 e pari a zero nel quadriennio successivo.

⁵⁴ Il dato del 2015 contiene la voce "corsi di formazione" che è risultata molto più elevata

rispetto al passato in quanto incorpora la spesa relativa alla carta elettronica per l'aggiornamento e la formazione dei docenti, prevista dall'intervento per la "Buona Scuola".

⁵⁵ Questo ente è stato riclassificato, in conseguenza della trasformazione dell'assetto societario e della missione istituzionale, tra gli intermediari finanziari, quindi al di fuori del settore delle Amministrazioni pubbliche.

Fig. 5 – Amministrazioni centrali: spesa per consumi intermedi per funzione – Anni 1995-2015
(valori in milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Guardando alla contabilità finanziaria del bilancio dello Stato, tutte e tre le componenti (acquisti di beni di consumo e materie prime, acquisti di servizi (al netto degli aggi) e utilizzo di beni di terzi) hanno mostrato una tendenza alla riduzione, sia in termini di competenza che di cassa.

La voce relativa agli aggi è notevolmente aumentata a causa del già ricordato inserimento di quelli relativi ai

concessionari e rivenditori di giochi. (tabb. 4 e 5). Tra le poste di maggiore consistenza finanziaria, sono diminuite in particolar modo le spese per manutenzione ordinaria e riparazioni e indennità di missione e rimborsi viaggi, mentre altre hanno mostrato andamenti altalenanti⁵⁶.

Gli andamenti della spesa sono influenzati dalla presenza di pagamenti per debiti commerciali pregressi⁵⁷

⁵⁶ Ad esempio, per il dato del 2015 della voce “corsi di formazione”, cfr. la nota 54.

⁵⁷ Per un’analisi approfondita sui debiti fuori bilancio dello Stato, cfr. Ministero dell’Economia e delle finanze (2012), “Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato”, cap. 3.

Tab. 4 – Bilancio dello Stato: spesa per consumi intermedi – Impegni –
Anni 2009-2015
(valori in milioni di euro)

Categorie di acquisto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Totale consumi intermedi	12.176	9.352	10.754	10.302	11.991	12.140	12.802
Acquisto beni di consumo e materie prime	1.886	1.351	977	2.000	1.067	1.331	1.440
Beni di consumo	1.857	1.332	957	1.982	1.052	1.318	1.426
Pubblicazioni periodiche	30	19	20	18	15	13	15
Acquisto di servizi	9.101	6.956	8.996	7.358	10.124	10.013	10.561
Acquisto di servizi al netto degli aggi di riscossione	9.101	6.452	8.439	6.840	7.044	6.905	7.340
Aggi di riscossione		504	558	518	3.079	3.108	3.221
Manutenzione ordinaria e riparazioni	1.707	1.421	1.294	1.296	1.209	1.139	1.174
Utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia	1.085	551	580	888	905	807	868
Commissioni su titoli	837	759	641	674	766	709	626
Spese postali e valori bollati	65	33	34	43	74	59	49
Indennità di missione e rimborsi spese viaggi	366	387	349	320	287	286	283
Corsi di formazione	190	223	176	155	161	154	555
Compensi per incarichi continuativi	165	172	167	154	160	147	150
Commissioni, comitati, consigli	146	329	271	311	140	146	127
Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	144	69	197	94	57	61	55
Studi, consulenze, indagini	76	118	105	79	76	71	75
Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni mostre e pubblicità	199	91	53	48	40	45	43
Canoni Fondo immobili pubblici (FIP)	119	123	121	121	172	132	137
Altri servizi	4.002	2.176	4.451	2.657	2.997	3.149	3.200
Utilizzo beni di terzi	1.189	1.045	781	944	799	795	801
Noleggi, locazioni e <i>leasing</i> operativo	1.189	1.045	781	944	799	795	801

Fonte: elaborazioni su dati Corte dei Conti e Rendiconto generale dello Stato.

Tab. 5 – Bilancio dello Stato: spesa per consumi intermedi – Pagamenti – Anni 2009-2015
(valori in milioni di euro)

Categorie di acquisto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Totale consumi intermedi	12.626	9.427	10.477	10.410	11.386	11.494	11.660
Acquisto beni di consumo e materie prime	2.167	1.438	1.145	1.937	984	1.031	1.079
Beni di consumo	2.138	1.415	1.126	1.917	969	1.018	1.065
Pubblicazioni periodiche	30	23	19	20	15	13	14
Acquisto di servizi	9.241	7.080	8.617	7.384	9.571	9.669	9.798
Acquisto di servizi al netto degli aggi di riscossione	9.241	6.644	8.175	6.925	7.067	6.767	6.869
Aggi di riscossione		436	443	460	2.504	2.901	2.929
Manutenzione ordinaria e riparazioni	1.620	1.389	1.359	1.279	1.183	1.247	1.051
Utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia	1.097	583	517	852	950	776	851
Commissioni su titoli	1.220	771	640	673	766	709	626
Spese postali e valori bollati	70	33	30	46	70	54	48
Indennità di missione e rimborsi spese viaggi	378	379	346	316	304	287	284
Corsi di formazione	221	228	187	170	151	149	536
Compensi per incarichi continuativi	188	175	157	159	159	144	145
Commissioni, comitati, consigli	154	308	258	286	120	96	123
Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	146	134	162	96	59	58	54
Studi, consulenze, indagini	78	102	110	75	72	85	56
Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni mostre e pubblicità	205	98	63	54	37	36	35
Canoni Fondo immobili pubblici (FIP)	117	128	122	123	171	101	169
Altri servizi	3.747	2.316	4.224	2.797	3.024	3.025	2.891
Utilizzo beni di terzi	1.219	909	714	1.089	832	794	783
Noleggi, locazioni e <i>leasing</i> operativo	1.219	909	714	1.089	832	794	783

Fonte: elaborazioni su dati Corte dei Conti e Rendiconto generale dello Stato.

3.2 Le amministrazioni locali

3.2.1 L'analisi economica

A partire dal 2011 le manovre di finanza pubblica per le amministrazioni locali sono state particolarmente ripetute e incisive, anche se il ripetersi di interventi nel tempo è dipeso anche dalla necessità di superare la parziale inefficacia delle misure adottate in precedenza⁵⁸.

I tagli alle risorse trasferite dallo Stato sono stati affiancati agli inasprimenti del Patto di stabilità interno e alle misure specifiche, tra cui in particolare quelle volte al contenimento della spesa per consumi intermedi. Lo strumento di limitazione dei trasferimenti è stato utilizzato al fine di rendere maggiormente efficaci le misure di contenimento dei prezzi di acquisto e di evitare che, ad esempio, risparmi ottenuti su alcuni fronti

⁵⁸ Per questo motivo, una valutazione degli effetti complessivi sui conti pubblici non può essere

desunta per somma degli effetti stimati nei prospetti finanziari dei vari provvedimenti.

fossero utilizzati per acquisti in settori diversi di spesa.

Le tabelle A1-A4 in appendice⁵⁹ riportano gli effetti – sugli anni 2009-2015 – dei principali provvedimenti del periodo 2008-2014, relativi rispettivamente alle Regioni a statuto ordinario, a quelle a statuto speciale, alle Province e ai Comuni.

Il contributo al consolidamento dei conti per singola voce di bilancio è comunque stabilito dagli enti e gli effetti hanno riguardato ovviamente anche voci diverse dai consumi intermedi.

Per gli Enti territoriali, un esame più approfondito può essere svolto utilizzando la banca dati del SIOPE⁶⁰, che contiene rilevazioni dei pagamenti per voce economica in termini di cassa, ovvero quelli che rilevano per la formazione del debito pubblico (tabb. 6-8). Si deve considerare che le dinamiche delle serie sono influenzate dalle erogazioni per debiti pregressi⁶¹.

Guardando al periodo 2010-15 si riscontrano analogie e differenze nei comportamenti di spesa dei vari comparti territoriali. Con riferimento alle tre categorie di spesa, tutti i comparti hanno ottenuto risparmi relativamente agli acquisti di beni di consumo e di materie prime e all'utilizzo di beni di terzi. Le

⁵⁹ Nelle tabelle dell'appendice sono aggiornati gli effetti finanziari dei provvedimenti successivi a quelli contenuti in Camera dei deputati (2013), "I temi dell'attività parlamentare nella XVI legislatura. Finanza regionale e locale", n. 1/17.

⁶⁰ Il SIOPE, Sistema informativo delle operazioni degli Enti pubblici, è il sistema di classificazione e contabilizzazione della spesa per cassa che ha sostituito dal 2010 le registrazioni dei flussi informativi previsti in base alla legge del 1978 per la Relazione trimestrale di cassa.

⁶¹ Cfr. *infra*.

Regioni e le Province hanno sperimentato riduzioni in tutte le categorie di acquisto; invece nei Comuni sono aumentati i pagamenti per acquisti e prestazioni di servizi. Questi ultimi costituiscono, nel 2015, l'81,6 per cento del complesso dei consumi degli Enti territoriali rilevati dal SIOPE.

In tutti i comparti territoriali, le voci di spesa che sono state maggiormente ridotte sono quelle più facilmente aggredibili e peraltro oggetto di manovre specifiche, per le quali si osservano riduzioni ripetute negli anni.

Si tratta delle spese relative a organi istituzionali, incarichi professionali, corsi di formazione, organizzazione di manifestazioni e convegni, cancelleria, studi e consulenze, lavoro interinale, organismi e commissioni, pubblicazioni, missioni e rimborso viaggi, spese di pubblicità e di rappresentanza.

Per un'altra serie di voci si evidenziano andamenti più irregolari e si riscontrano riduzioni consistenti nell'ultimo anno in esame, il 2015. Questi andamenti probabilmente testimoniano, in alcuni casi, le maggiori difficoltà nell'intraprendere azioni di contenimento della spesa, anche connesse con la presenza di contratti pluriennali. Inoltre, le riduzioni del 2014-15 seguono alcuni rilevanti incrementi di spesa verificatisi nell'anno precedente, probabilmente anche a fronte di ripiano di debiti pregressi. Potrebbero rientrare tra queste spese quelle per alcuni tipi di utenze e canoni e di manutenzione, per noleggi e locazioni.

Tab. 6 – Acquisti di beni e servizi delle Regioni
(valori in milioni di euro e tassi di variazione)

	2015	2011	2012	2013	2014	2015	2015 su 2010	Tasso in media annua 2011-2015
Totale acquisti di beni e servizi	2.262,51	-4,4	-2,3	18,0	-18,0	-21,1	-28,7	-5,6
Acquisti di beni di consumo e materie prime	59,62	-15,6	-0,8	-21,1	2,2	-30,0	-52,7	-13,1
Cancelleria e materiale informatico e tecnico	14,74	-2,5	33,5	-39,8	11,9	-36,8	-44,6	-6,7
Carburanti, combustibili e lubrificanti	9,38	21,3	-13,0	6,3	-16,2	-21,8	-26,5	-4,7
Pubblicazioni, giornali e riviste	7,74	-29,2	-15,8	-26,2	19,1	-50,3	-74,0	-20,5
Acquisto di beni per referendum	0,44	9.611,2	12,2	14,5	36,7	-56,8	7.271,1	1.923,5
Altri materiali di consumo	27,32	-23,9	-9,7	-12,2	-3,2	-18,0	-52,1	-13,4
Acquisti e prestazioni di servizi	2.032,61	-3,4	-2,1	20,5	-19,1	-21,7	-27,9	-5,2
Altri contratti di servizio	204,75	-10,0	-6,3	13,8	-40,5	55,8	-10,9	2,6
Utenze e canoni per energia elettrica, acqua e gas	84,03	-4,4	41,9	9,0	28,4	-42,6	9,0	6,5
Utenze e canoni per telefonia e reti di trasmissione	38,48	-0,5	-9,2	-10,7	4,0	-36,6	-46,8	-10,6
Utenze e canoni per altri servizi	17,09	16,1	8,9	-12,7	-28,6	-19,8	-36,8	-7,2
Manutenzione ordinaria e riparazioni di immobili	81,91	29,4	1,8	45,7	-8,3	-24,1	33,6	8,9
Manutenzione ordinaria e riparazioni di automezzi	7,31	71,3	-49,6	30,3	-23,1	-18,2	-29,2	2,2
Altre spese di manutenzione ordinaria e riparazioni	245,37	-21,1	48,9	144,6	-38,1	-16,3	48,8	23,6
Assistenza informatica e manutenzione software	263,85	13,7	1,1	14,3	2,8	-45,2	-25,9	-2,7
Servizi ausiliari, spese di pulizia, traslochi e facchinaggio	183,69	-9,8	19,6	35,8	-11,4	-7,2	20,4	5,4
Spese per liti (patrocinio legale)	32,43	34,0	-11,8	-7,0	6,0	-34,5	-23,7	-2,7
Spese postali	33,58	3,8	-26,1	45,7	-51,9	107,2	11,5	15,7
Mensa	2,75	-3,3	-8,2	9,4	-22,0	-43,4	-57,1	-13,5
Studi, consulenze, indagini e gettoni di presenza	62,81	-12,7	-36,3	-25,8	-28,3	0,2	-70,3	-20,6
Organizzazione manifestazioni e convegni	37,61	-25,0	-19,2	-27,5	-19,4	3,3	-63,4	-17,5
Indennità di missione e rimborsi spese viaggi	24,92	-19,5	-17,3	-15,1	-2,5	-4,9	-47,6	-11,9
Formazione del personale	8,93	-15,2	-15,7	-38,4	11,7	15,4	-43,3	-8,5
Accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	1,60	-17,8	26,8	-39,7	0,4	-59,7	-74,6	-18,0
Compensi per commissioni di concorso	0,13	-31,0	23,6	-41,5	-26,4	-53,7	-83,0	-25,8
Acquisto di servizi per spese di rappresentanza	4,92	-22,9	-21,5	-18,4	-5,7	-10,9	-58,5	-15,9
Acquisto di servizi per referendum	1,10	290,0	145,4	367,3	-91,5	-27,8	174,2	136,7
Altre spese per servizi	695,35	-4,0	-4,8	11,2	-23,1	-25,4	-41,7	-9,2
Utilizzo di beni di terzi	170,28	-9,8	-6,3	4,8	-7,9	-7,9	-24,8	-5,4
Noleggi, locazioni e leasing operativo	164,96	-9,7	-6,5	5,4	-8,2	-9,3	-25,9	-5,7
Licenze software	5,33	-11,6	7,9	-28,3	14,9	75,7	38,0	11,7

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE.

Tab. 7 – Acquisti di beni e servizi delle Province
(valori in milioni di euro e tassi di variazione)

	2015	2011	2012	2013	2014	2015	2015 su 2010	Tasso in media annua 2011-2015
Totale acquisti di beni e servizi	1.042,41	-1,5	-1,8	-6,5	-19,0	-39,6	-55,8	-13,7
Acquisti di beni di consumo e materie prime	48,77	-2,8	-2,2	-16,2	-17,5	-33,8	-56,5	-14,5
Carburanti, combustibili e lubrificanti	21,99	9,6	8,9	-5,8	-15,2	-25,2	-28,7	-5,5
Materiali e strumenti per manutenzione	6,58	-3,0	13,3	-2,1	-28,4	-41,9	-55,2	-12,4
Carta, cancelleria e stampati	2,31	-6,8	-11,4	-33,0	-17,4	-44,3	-74,5	-22,6
Equipaggiamenti e vestiario	1,32	10,9	-11,3	-40,1	-0,1	-53,8	-72,8	-18,9
Materiale e strumenti tecnico-specialistici	1,78	0,0	-11,9	-29,8	-16,9	-29,2	-63,6	-17,6
Materiale informatico	1,30	-12,1	-12,0	-22,3	-4,2	-46,7	-69,3	-19,4
Medicinali, materiale sanitario e igienico	0,45	-18,9	-10,0	-10,9	-3,7	-27,3	-54,4	-14,1
Acquisto di derrate alimentari	0,14	-48,7	-6,6	-3,0	-9,6	-49,1	-78,6	-23,4
Pubblicazioni, giornali e riviste	1,10	-15,1	-17,2	-25,8	-27,4	-50,1	-81,1	-27,1
Acquisto di beni per spese di rappresentanza	0,20	-34,3	-41,5	-49,2	-18,5	-56,6	-93,1	-40,0
Acquisto di beni di consumo per consultazioni elettorali	0,01	-80,5	-24,1	-93,3	4.581,8	-52,7	-78,1	866,2
Altri materiali di consumo	11,54	-8,1	-9,7	-24,4	-16,3	-33,5	-65,1	-18,4
Materiale divulgativo sui parchi, gadget e prodotti tipici locali	0,06			83,8	65,0	-41,5		21,5
Acquisti e prestazioni di servizi	903,84	-2,0	-0,9	-6,6	-19,7	-38,9	-55,5	-13,6
Contratti di servizio per smaltimento rifiuti	1,24	662,5	0,5	-50,9	-97,2	-39,4	-93,7	95,1
Contratti di servizio per riscossione tributi	1,44	-26,2	8,9	-19,0	-80,0	37,6	-82,1	-15,7
Altri contratti di servizio	103,54	-2,3	-0,3	25,2	-33,5	-22,5	-37,1	-6,7
Servizi scolastici	13,81	10,1	-34,4	187,6	31,5	-11,5	141,7	36,7
Mense scolastiche	0,01	5,1	-7,7	-26,9	47,4	-99,6	-99,6	-16,4
UtENZE e canoni per energia elettrica	103,77	7,6	7,1	14,2	-5,1	-32,2	-15,3	-1,7
UtENZE e canoni per riscaldamento	93,34	-3,6	13,4	15,1	-30,6	-36,3	-44,4	-8,4
UtENZE e canoni per telefonia e reti di trasmissione	21,54	-13,8	-2,8	-17,5	0,5	-39,7	-58,1	-14,7
UtENZE e canoni per acqua	12,37	1,8	2,9	0,1	-4,3	-47,1	-47,0	-9,3
UtENZE e canoni per altri servizi	4,62	14,3	13,6	-32,8	-47,2	-39,7	-72,2	-18,3
Manutenzione ordinaria e riparazioni di immobili	139,45	-8,3	4,3	4,0	2,1	-48,2	-47,4	-9,2
Manutenzione ordinaria e riparazioni di automezzi	7,95	-5,6	1,0	-20,3	-7,4	-27,6	-49,1	-12,0
Altre spese di manutenzione ordinaria e riparazioni	39,83	-14,9	31,7	-13,4	-21,5	-35,5	-50,8	-10,7
Servizi ausiliari e spese di pulizia	33,90	-2,9	-3,6	34,1	-28,3	-40,5	-46,4	-8,2
Global service	30,95	-0,5	0,7	7,9	8,6	-45,1	-35,6	-5,7
Assistenza informatica e manutenzione software	19,71	-7,8	11,9	-7,4	-4,2	-45,3	-49,9	-10,6
Spese per liti (patrocinio legale)	13,34	-5,4	1,5	-6,0	-3,2	-24,5	-34,1	-7,5
Spese postali	7,65	-4,0	-12,1	-0,2	-10,2	-9,0	-31,2	-7,1
Spese per gli organi istituzionali dell'ente - Indennità	11,43	-1,2	-6,7	-23,8	-43,8	-70,0	-88,2	-29,1
Spese per gli organi istituzionali dell'ente - Rimborsi	2,21	-2,9	-2,5	-32,1	-42,2	-65,2	-87,1	-29,0
Incarichi professionali	16,80	-8,8	-13,8	-22,2	-21,4	-36,8	-69,6	-20,6
Lavoro interinale	3,61	-13,0	-11,6	-29,4	24,0	-49,2	-65,8	-15,8
Organismi e altre Commissioni istituiti presso l'ente	2,49	-6,1	-5,2	-0,5	-6,7	-35,9	-47,0	-10,9
Trattamento di missione e rimborsi spese viaggi	2,02	-32,5	-16,4	-25,1	-19,0	-40,9	-79,8	-26,8
Corsi di formazione per il proprio personale	1,67	-14,1	-19,7	-31,4	-10,6	-47,6	-77,9	-24,7
Accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	1,12	13,0	-3,1	25,5	-8,0	-51,5	-38,7	-4,8
Organizzazione manifestazioni e convegni	3,50	-16,6	-44,1	-40,3	-36,9	-55,2	-92,1	-38,6
Spese per pubblicità	1,42	-13,6	-24,4	-42,0	-27,8	-55,7	-87,9	-32,7
Acquisto di servizi per consultazioni elettorali	0,26	-68,6	118,7	-85,8	102,2	-60,8	-92,3	1,1
Acquisto di servizi per spese di rappresentanza	0,19	-21,9	-47,6	-60,2	-45,8	-60,3	-96,5	-47,1
Rimborsi per il coordinamento nazionale dell'ambiente	0,03	-3,1	-99,9	353,3	-67,2	51,6	-99,8	47,0
Altre spese per servizi	208,64	-15,7	-6,1	-18,6	-15,4	-38,5	-66,5	-18,9
Utilizzo di beni di terzi	89,80	3,8	-10,0	-0,6	-12,8	-48,3	-58,1	-13,6
Locazioni	76,24	3,8	-12,4	-0,4	-14,0	-48,9	-60,2	-14,4
Noleggi	6,23	-4,5	10,2	-13,3	-8,0	-45,7	-54,4	-12,3
Leasing operativo	3,34	62,7	34,1	9,8	-6,7	-47,5	17,3	10,5
Altri utilizzi di beni di terzi	3,40	-6,7	-4,9	23,5	-0,7	-36,6	-31,0	-5,1
Licenze software	0,58	7,5	-12,8	-20,5	34,4	-51,8	-51,6	-8,6

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE.

Tab. 8 – Acquisti di beni e servizi dei Comuni
(valori in milioni di euro e tassi di variazione)

	2015	2011	2012	2013	2014	2015	2015 su 2010	Tasso in media annua 2011-2015
Totale acquisti di beni e servizi	24.243,96	2,4	2,6	11,7	2,4	-5,5	13,7	2,7
Acquisti di beni di consumo e materie prime	1.263,98	-3,9	-3,8	0,1	-2,1	-14,0	-22,1	-4,7
Carburanti, combustibili e lubrificanti	181,74	3,5	9,7	0,9	-8,0	-20,0	-15,7	-2,8
Medicinali, materiale sanitario e igienico	151,28	-3,0	-6,5	0,5	-7,8	-5,2	-20,3	-4,4
Materiali e strumenti per manutenzione	133,36	-5,0	0,5	-2,0	-1,3	-10,5	-17,3	-3,6
Acquisto di derrate alimentari	96,51	0,4	-2,4	0,2	-5,4	-11,4	-17,8	-3,7
Carta, cancelleria e stampati	88,14	-9,7	-6,8	-7,9	-6,2	-11,9	-35,9	-8,5
Materiale e strumenti tecnico-specialistici	63,26	-4,6	-1,9	-1,0	2,4	-13,9	-18,3	-3,8
Equipaggiamenti e vestiario	37,82	0,5	-9,1	-15,8	-4,0	3,1	-23,9	-5,1
Materiale informatico	30,81	-6,3	-9,1	1,2	0,7	-4,9	-17,4	-3,7
Pubblicazioni, giornali e riviste	44,88	-6,4	-11,1	-7,2	-0,9	-7,4	-29,2	-6,6
Acquisto di beni per spese di rappresentanza	6,04	-25,5	-41,1	-19,1	-5,5	-28,8	-76,1	-24,0
Acquisto di beni di consumo per consultazioni elettorali	3,15	10,6	-37,3	61,5	30,7	-18,0	20,0	9,5
Materiale divulgativo sui parchi, gadget e prodotti tipici locali	1,37			38,7	-4,7	43,8		15,5
Altri materiali di consumo	425,63	-5,2	-6,6	4,8	3,2	-18,4	-21,9	-4,4
Acquisti e prestazioni di servizi	22.471,07	3,2	3,0	12,6	3,0	-4,8	17,4	3,4
Contratti di servizio per smaltimento rifiuti	8.530,55	17,9	7,1	21,4	9,8	0,8	69,7	11,4
Contratti di servizio per riscossione tributi	229,47	6,9	-1,8	10,9	-0,1	13,5	32,1	5,9
Altri contratti di servizio	2.658,35	1,8	1,6	8,3	3,7	1,4	17,9	3,4
Mense scolastiche	965,96	3,3	3,5	6,7	0,7	-9,1	12,4	1,0
Servizi scolastici	297,84	6,1	2,2	10,3	3,3	-3,9	-26,4	3,6
Utenze e canoni per energia elettrica	1.875,51	6,7	15,9	16,4	1,5	-13,2	26,8	5,5
Utenze e canoni per riscaldamento	613,90	1,1	11,2	15,5	-10,5	-16,0	-2,5	0,2
Utenze e canoni per acqua	254,33	-6,9	2,7	17,2	16,4	-20,1	4,2	1,9
Utenze e canoni per telefonia e reti di trasmissione	200,73	-0,2	-1,5	-4,1	-0,9	-23,8	-28,8	-6,1
Utenze e canoni per altri servizi	127,83	-15,9	4,0	21,7	-22,4	-16,5	-31,0	-5,8
Manutenzione ordinaria e riparazioni di immobili	718,39	-6,3	-0,9	7,6	0,3	-4,8	-4,4	-0,8
Manutenzione ordinaria e riparazioni di automezzi	67,76	-6,7	0,0	4,6	-4,1	-7,7	-13,5	-2,8
Altre spese di manutenzione ordinaria e riparazioni	507,42	-9,4	12,5	12,6	-3,8	-11,5	-2,3	0,1
Servizi ausiliari e spese di pulizia	467,91	-3,4	0,4	3,8	-1,2	-9,8	-10,2	-2,0
Assistenza informatica e manutenzione software	294,37	-7,6	11,4	19,0	-2,5	-8,4	9,3	2,4
Spese per liti (patrocinio legale)	194,18	-1,2	-0,9	4,6	1,6	-11,3	-7,6	-1,4
Spese postali	158,67	8,5	-9,0	46,9	-8,5	-26,1	-1,9	2,4
Global service	156,92	2,7	7,1	12,9	-10,9	-11,9	-2,6	0,0
Spese per gli organi istituzionali dell'ente - Indennità	468,29	-3,3	-5,8	-3,0	-0,4	-7,5	-18,7	-4,0
Spese per gli organi istituzionali dell'ente - Rimborsi	28,08	-11,4	-9,2	-6,3	-0,8	-9,4	-32,3	-7,4
Incarichi professionali	270,42	1,4	1,2	-5,4	-10,7	-6,0	-18,5	-3,9
Lavoro interinale	28,31	-16,9	-13,9	-2,3	-22,2	-8,5	-50,3	-12,8
Organismi e altre Commissioni istituiti presso l'ente	24,35	-16,9	-5,0	1,1	-4,0	-3,9	-26,4	-5,7
Corsi di formazione per il proprio personale	27,01	-19,9	-26,4	6,3	-14,1	11,6	-39,9	-8,5
Accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	15,60	8,6	-1,3	9,3	11,9	-17,7	7,8	2,1
Trattamento di missione e rimborsi spese viaggi	10,63	-28,6	-10,4	-11,2	-2,3	-11,8	-51,0	-12,9
Organizzazione manifestazioni e convegni	188,79	-15,0	-20,9	-10,9	-0,3	-0,2	-40,4	-9,5
Spese per pubblicità	14,24	-19,7	-29,6	-11,4	-8,4	-3,7	-55,8	-14,6
Acquisto di servizi per spese di rappresentanza	6,07	-28,5	-41,6	-21,5	-1,6	-15,2	-72,6	-21,7
Acquisto di servizi per consultazioni elettorali	17,40	50,4	-33,0	139,5	-24,9	-28,0	30,3	20,8
Rimborsi per il coordinamento nazionale dell'ambiente	1,28	-100,0		191,9	42,8	-32,2	-97,6	20,5
Altre spese per servizi	3.050,53	-4,9	-5,4	5,3	0,4	-8,9	-13,4	-2,7
Utilizzo di beni di terzi	508,91	-4,9	8,3	10,0	-8,3	-11,8	-8,2	-1,3
Locazioni	334,69	-7,3	7,9	4,4	-10,2	-14,3	-19,7	-3,9
Noleggi	67,73	-3,2	6,1	25,5	-20,2	-1,2	1,6	1,4
Leasing operativo	31,70	11,8	35,9	20,0	-3,8	1,7	78,3	13,1
Licenze software	13,95	16,2	-16,5	22,4	-9,2	-1,6	6,2	2,3
Altri utilizzi di beni di terzi	60,83	3,9	11,6	28,9	20,9	-15,7	52,2	9,9

Fonte: elaborazioni su dati SIOPE.

In aumento rilevante, e differenziate nella tipologia, risultano le spese maggiormente connesse con alcune funzioni tipiche dei comparti territoriali. Per quanto riguarda

le Province, ciò si verifica relativamente alle spese per servizi scolastici; nel caso dei Comuni hanno mostrato incrementi rilevanti le spese per contratti di servizio

e, in particolare, quelle per lo smaltimento dei rifiuti.

In particolare, relativamente al settore dei rifiuti – cui afferisce la spesa di gran lunga più consistente dei consumi intermedi dei Comuni –, sono note le carenze e le inefficienze. Il settore è particolarmente frammentato, con operatori di piccole dimensioni, in cui l'affidamento diretto è molto diffuso e la durata dei contratti è elevata, gli ambiti territoriali minimi – in genere coincidenti con l'estensione provinciale – non sempre consentono di raggiungere economie di scala⁶².

Spese elevate e comuni a tutti i comparti sono quelle per manutenzione ordinaria e riparazioni, per utenza dell'energia elettrica, per locazione e assistenza informatica e manutenzione *software*.

Sull'andamento dei pagamenti degli enti territoriali hanno influito, come già ricordato, le disponibilità di risorse nell'arco temporale 2013-gennaio 2015 concesse al fine di fornire un'accelerazione ai pagamenti dei debiti commerciali degli enti. In tali anni, infatti, le Regioni (e quindi anche gli Enti sanitari locali) hanno avuto una disponibilità di 24 miliardi (tra anticipazioni di cassa per 21,8 miliardi e concessioni di spazi finanziari nell'ambito del PSI per 2,2 miliardi) effettivamente utilizzata per circa 21,7 miliardi; le Province e i Comuni hanno avuto una disponibilità di circa 12 miliardi (dovuta per 6,8 miliardi ad anticipazioni di cassa e per 5 miliardi a maggiori spazi finanziari concessi), utilizzata

per 9 miliardi⁶³. Dai dati sembra che l'utilizzo delle disponibilità sia stato volto a finanziare soprattutto debiti commerciali di natura corrente.

3.2.2 L'analisi per funzione

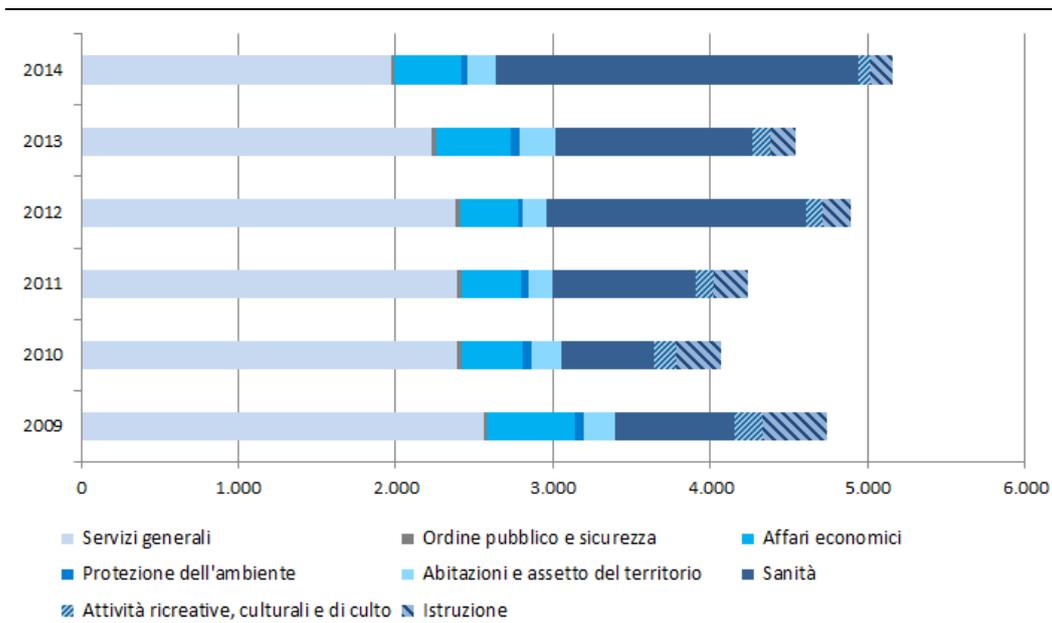
La spesa delle *Regioni*, dopo un aumento in media annua di poco inferiore al 6 per cento dal 1995 al 2008, ha mostrato in seguito una caduta superiore al 3 per cento (tab. 3). Si è ridotta, infatti, in quasi tutti gli anni dal 2010, sino ad arrivare a un calo nel 2015 nei confronti del 2009 di oltre un quarto (-25,3 per cento); per il periodo 2009-2014, la contrazione ha riguardato le funzioni diverse dalla sanità (fig. 6).

Le *Province* hanno registrato una contrazione della spesa in valore assoluto a partire dal 2011; nel 2015 e rispetto al dato del 2010 la spesa si è quasi dimezzata (-44,9 per cento) (fig. 5) e ciò è dipeso dalle notevoli manovre ed è in parte connesso ai provvedimenti (DL 201/2011 e L. 56/2014) che hanno interessato il ruolo stesso del comparto, le sue funzioni e la sua struttura. Nel periodo 2010-13, il ridimensionamento della spesa ha riguardato sostanzialmente tutte le funzioni. Tuttavia, rispetto ad altre funzioni, i tagli alla gestione del territorio e specialmente all'istruzione sono stati meno incisivi (fig. 7).

⁶² Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato, (2016) "Indagine conoscitiva sui rifiuti urbani", febbraio.

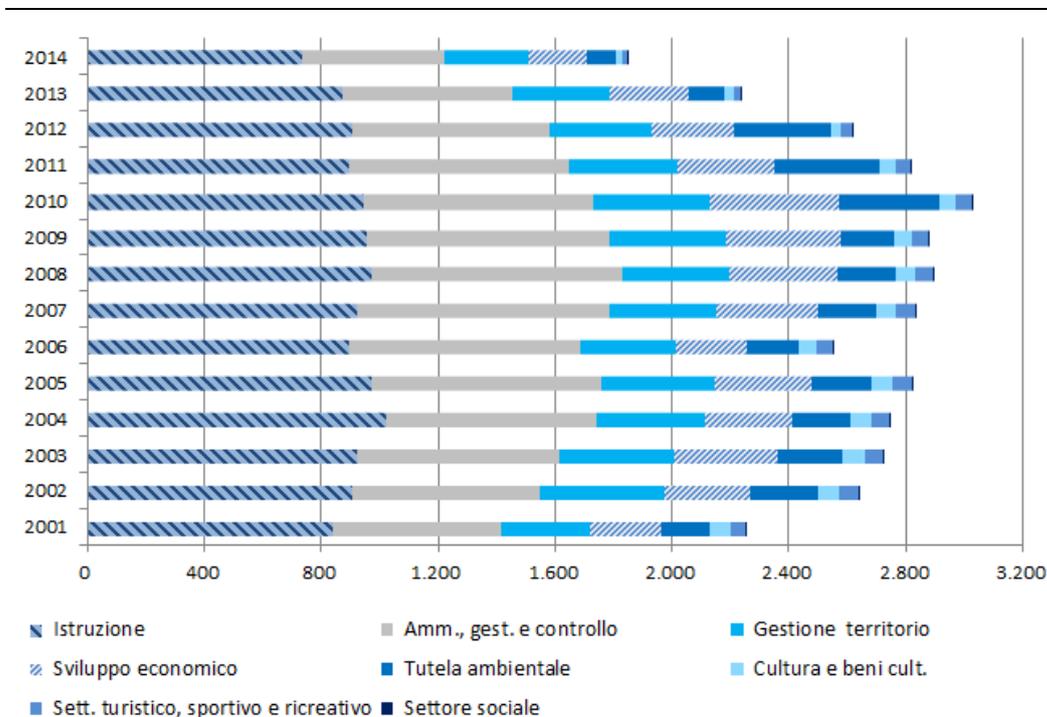
⁶³ Si tratta di stime del MEF riportate in Banca d'Italia, (2015) "I debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche italiane: un problema ancora irrisolto", ottobre.

Fig. 6 – Regioni: spesa per consumi intermedi per funzione – Anni 2009-2014
(valori in milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati Copaff.

Fig. 7 – Province: spesa per consumi intermedi per funzione – Anni 2001-2014
(valori in milioni di euro)

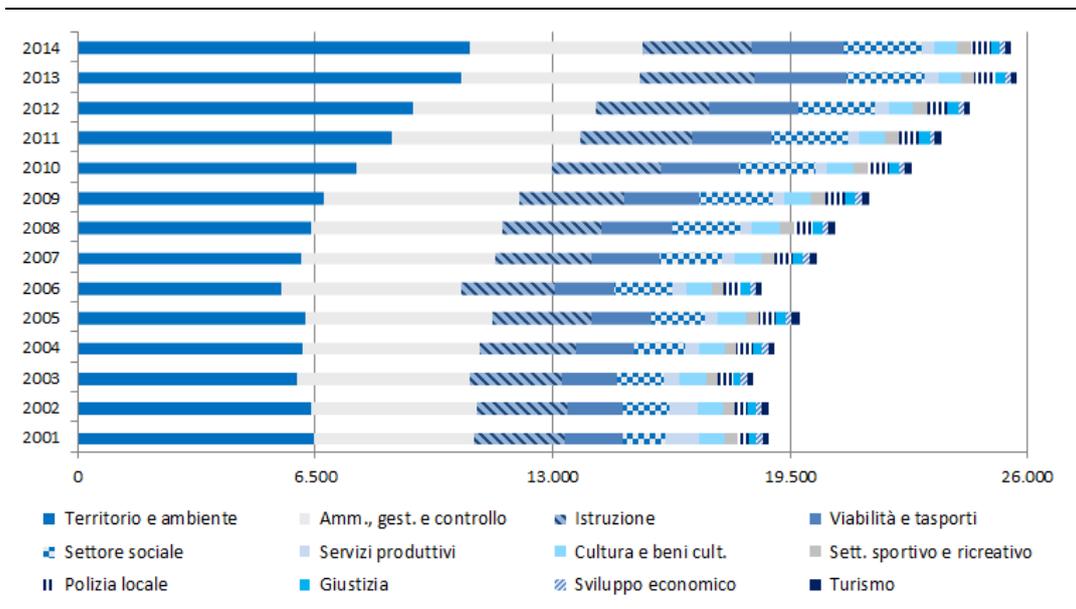


Fonte: elaborazioni su dati Istat dai Conti di certificato di consuntivo.

I *Comuni* hanno sperimentato in media annua una crescita in entrambi i periodi, ma in decelerazione da circa il 4 a poco più del 2 per cento (tab.3). Guardando i dati per funzione elaborati sui certificati di consuntivo per il periodo 2001-2014, si evidenzia che l'aumento è determinato principalmente dalla dinamica delle voci più consistenti e, in particolare, dall'incremento rilevante e continuo delle spese per il territorio e l'ambiente (raccolta dei rifiuti), per viabilità e trasporti e per il settore sociale (fig. 8).

Per gli *Enti Sanitari locali*, concentrati su un'unica funzione, l'evoluzione sostenuta è dipesa soprattutto dagli acquisti di farmaci ospedalieri, che costituiscono circa un terzo della spesa. L'incidenza degli ESL sulla spesa complessiva, stabile nel confronto tra il 1995 e il 2000 (al 21,6-21,7 per cento), aumenta di circa cinque punti percentuali in ogni quinquennio successivo, sino a raggiungere il 35 per cento nel 2015 (tab. 2).

Fig. 8 – Comuni: spesa per consumi intermedi per funzione – Anni 2001-2014 (valori in milioni di euro)



Fonte: elaborazioni su dati Istat dai Conti di certificato di consuntivo.

3.2.3 Un approfondimento: gli Enti sanitari locali

Gli acquisti di beni e servizi, nell'ambito della spesa del SSN, appaiono come una delle voci più difficili da contenere⁶⁴; tuttavia va osservato che l'incremento degli esborsi in parte è dipeso dai pagamenti via via crescenti per farmaci in distribuzione diretta e per conto che precedentemente venivano procurati tramite le farmacie in convenzione (e dunque corrisponde all'alleggerimento di un'altra voce di spesa non compresa nei consumi intermedi in senso stretto, ma nelle prestazioni acquisite da produttori *market*).

L'andamento della spesa può essere esaminato in maggior dettaglio se si guarda agli acquisti di beni e servizi riportati nei bilanci consuntivi delle aziende sanitarie⁶⁵. Il totale riportato nella figura 9 è tratto invece dal più recente Rapporto sul monitoraggio della spesa della Ragioneria generale dello Stato (RGS)⁶⁶.

Più in particolare, i dati provengono dai conti economici relativi ai consuntivi delle stesse aziende sanitarie, resi disponibili sul sito del Ministero della salute a livello nazionale per gli anni 2009-2013, solo a livello regionale dal 1997 e nella Banca dati amministrazioni pubbliche, *open data*, fino al 2015. Le informazioni sono state integrate, come accennato, con indicazioni provenienti dal Rapporto sul monitoraggio della spesa della Ragioneria generale dello Stato. Il sistema dei codici dei

conti consuntivi è stato modificato due volte nel periodo esaminato, dunque è stato necessario operare una ricostruzione delle serie e, in alcuni casi, in assenza delle informazioni necessarie, rendere evidenti le interruzioni di serie e i salti. Questo è avvenuto nel caso di farmaci ed emoderivati, che fino al 2007 comprendono i prodotti dietetici, e dei dispositivi, dai quali non è stato possibile enucleare i prodotti chimici fino al 2011.

La voce relativa agli acquisti di beni è stata reperita direttamente dai bilanci e nettizzata, negli anni più recenti, delle entrate per *pay-back* ospedaliero. Quanto ai servizi, i relativi esborsi sono stati ricavati come differenza tra la spesa totale, fornita dalla RGS, e quella per acquisto di beni.

La figura 9, che riporta dati in termini di numeri indice, mostra che la spesa per acquisti di beni e servizi è aumentata dell'85 per cento tra il 2003 e il 2015 (con un tasso di crescita tendenzialmente in rallentamento fino al 2013 e poi in lieve ripresa), ma, soprattutto dal 2008, è stata trainata principalmente dai beni (che rappresentano il 54 per cento del totale nel 2015), aumentati complessivamente del 107 per cento, contro il 64 per cento dei servizi.

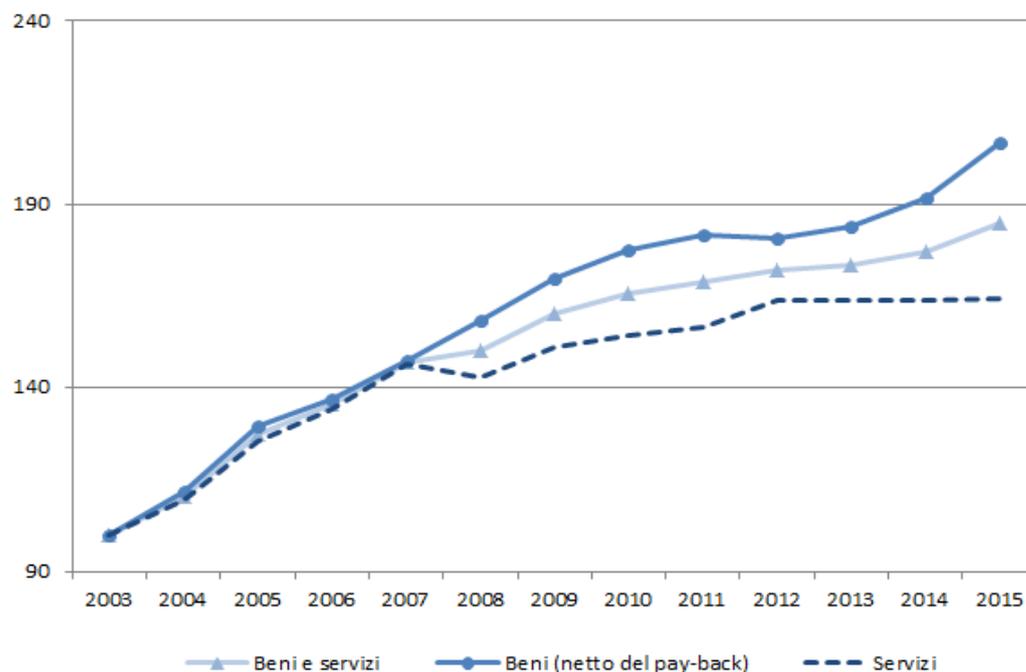
Nell'ambito dei beni è stato possibile enucleare (fig. 10) le voci relative a farmaci ed emoderivati (32 per cento della spesa complessiva nel 2015, circa 10,2 miliardi) e dispositivi medici (18 per cento della spesa, 5,8 miliardi); tra i servizi, si riporta l'andamento di manutenzioni e godimento di beni di terzi (che insieme rappresentano il 10 per cento della spesa, circa 3,1 miliardi) e servizi appaltati (15 per cento, 4,9 miliardi). Complessivamente si tratta di circa tre quarti della spesa.

⁶⁴ Insieme all'acquisizione di prestazioni da privato diverse dalla farmaceutica convenzionata. Cfr. per approfondimenti il Focus UPB dedicato alla spesa sanitaria, "La revisione della spesa pubblica: il caso della sanità", UPB, (2015), Focus n. 9.

⁶⁵ Aziende sanitarie locali-ASL, Aziende ospedaliere-AO (compresi i policlinici universitari), e Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico-IRCCS pubblici. Non sono comprese, in questo caso, le spese in campo sanitario degli enti della PA che non fanno parte dei sistemi sanitari regionali (ad esempio la Croce Rossa).

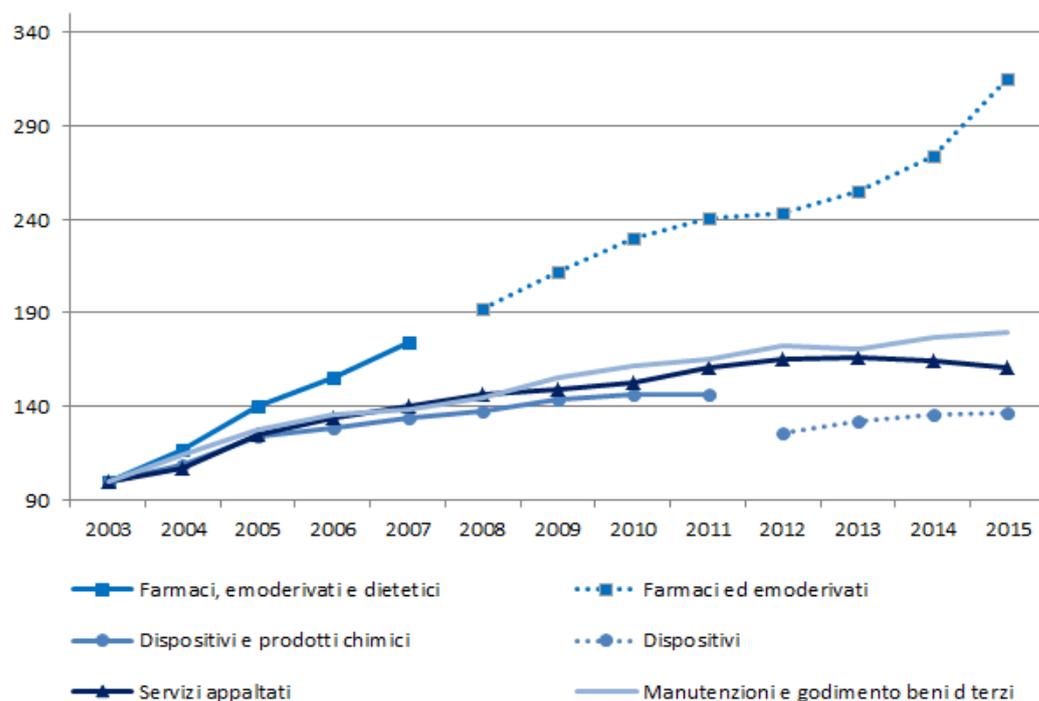
⁶⁶ Ragioneria generale dello Stato (2016), "Il monitoraggio della spesa sanitaria", Rapporto n. 3.

Fig. 9 – Acquisti di beni e servizi da parte delle aziende sanitarie e degli IRCCS
(numeri indice)



Fonte: elaborazioni su Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) e Ragioneria generale dello Stato.

Fig. 10 – Acquisti di beni e servizi da parte delle aziende sanitarie e degli IRCCS
(numeri indice)



Fonte: elaborazioni su Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) e Ragioneria generale dello Stato.

La figura 10 evidenzia che l'aumento degli acquisti di beni è legato soprattutto alla crescita della spesa per prodotti farmaceutici ed emoderivati (nonché dietetici fino al 2007), il cui incremento annuale, superiore al 15 per cento nei primissimi anni, si riduce al di sotto del 10 per cento solo a partire dal 2010, per risalire sopra il 15 per cento nell'ultimo anno. Si ricorda che, come sopra accennato, questo andamento è in parte dovuto al fatto che nei Servizi Sanitari Regionali (SSR) l'acquisizione di farmaci attraverso le farmacie convenzionate è stata in parte progressivamente sostituita con l'acquisto diretto attraverso le strutture sanitarie oppure attraverso le farmacie tramite specifici accordi (distribuzione diretta e per conto)⁶⁷. Tuttavia, la spesa è stata anche sospinta dall'introduzione di farmaci innovativi (che nel 2015 ha impattato fortemente sulla

distribuzione diretta, per l'introduzione di prodotti per la cura dell'epatite C).

Meno veloce appare la crescita della spesa per dispositivi medici (e prodotti chimici fino al 2011), che comunque rallenta fortemente dopo i primi due anni. Tra il 2013 e il 2015 la serie relativa ai dispositivi, al netto dei prodotti chimici, presenta un tasso di crescita in riduzione dal 4,8 allo 0,8 per cento. Nell'ambito dei servizi, quelli appaltati e l'insieme di manutenzioni e godimento beni di terzi mostrano un tasso di crescita molto forte nel primo biennio dopo il 2003 e un incremento di circa il 45 per cento tra il 2003 e il 2008, ma poi tendenzialmente rallentano, soprattutto i primi; per gli appalti si rilevano una stabilizzazione nel 2013 e tassi di crescita negativi nell'ultimo biennio.

⁶⁷ Cfr. nota 30.

Appendice

Tab. A1– Effetti finanziari delle manovre relative alle Regioni a statuto ordinario
(milioni di euro)

Disposizione	Intervento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DL 112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	900	1.380	2.440	2.440	2.440	2.440	2.440
DL 78/2010, art. 14, co. 1	Taglio risorse			4.000	4.500	4.500	4.500	4.500
DL 98/2011, art. 20, co. 5 e DL 138/2011, art. 1, co. 8	Obiettivo PSI				1.600	1.600	1.600	1.600
L. 183/2011, art. 30, co. 1	Reintegro risorse				-760			
L. 183/2011, art. 30, co. 2	Alleggerimento obiettivo PSI				-95			
DL 201/2011, art. 3, co. 1	Alleggerimento obiettivo PSI					-1.000	-1.000	
DL 95/2012, art. 16, co. 2	Taglio risorse				700	1.000	1.000	1.050
L. 228/2012, art. 1, co. 117-118	Obiettivo PSI					1.000	1.000	1.000
DL 35/2013, art. 1, co. 7	Alleggerimento Obiettivo PSI					-1.400		
DL 35/2013, art. 2, co. 7	Alleggerimento obiettivo PSI					-800		
L. 147/2013, art. 1, co. 429, 496 e 522	Obiettivo PSI						140	700
	Taglio risorse						560	
DL 66/14, art. 45, co. 1.	Alleggerimento obiettivo PSI							-52
DL 66/14, art. 45, co. 11	Obiettivo PSI							349
DL 66/14, artt. 8 e 46 co.6	Taglio risorse						500	750
DL 133/2014, art. 4, co. 6	Alleggerimento Obiettivo PSI						-92	-60
L. 190/2014, art. 1, co. 398	Taglio risorse							3.452
L. 190/2014, art. 1, co. 468	Alleggerimento Obiettivo PSI							-700

Fonte: Camera dei deputati (2013) e aggiornamenti dai prospetti finanziari dei provvedimenti di legge.

Tab. A2– Effetti finanziari delle manovre relative ai Territori a statuto speciale (esclusi Enti locali di Sicilia e Sardegna)
(milioni di euro)

Disposizione	Intervento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DL 112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	600	920	1.620	1.620	1.620	1.620	1.620
DL 78/2010, art. 14, co. 1	Obiettivo PSI			500	1.000	1.000	1.000	1.000
DL 98/2011, art. 20, co. 5 e DL 138/2011, art. 1, co. 8	Obiettivo PSI				2.000	2.000	2.000	2.000
L. 183/2011, art. 30, co. 1	Reintegro risorse				-370			
DL 95/2012, art. 16, co. 2	Taglio risorse				600	1.200	1.500	1.575
L. 228/2012, art. 1, co. 117-118	Obiettivo PSI					500	500	500
DL 35/2013, art. 1, co. 7	Alleggerimento Obiettivo PSI					-272		
L. 147/2013, art. 1, co. 429, 496 e 526	Obiettivo PSI						60	403
L. 147/2013, art. 1, co. 429, 496 e 526	Taglio risorse						240	
DL 66/14, artt. 8 e 46 co. 1-5	Taglio risorse						200	300
L. 190/2014, art. 1, co. 400	Taglio risorse							467

Fonte: Camera dei deputati (2013) e aggiornamenti dai prospetti finanziari dei provvedimenti di legge.

Tab. A3– Effetti finanziari delle manovre relative alle Province
(milioni di euro)

Disposizione	Intervento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DL 112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	310	550	980	980	980	980	980
DL 78/2010, art. 14, co. 1	Taglio risorse			300	500	500	500	500
DL 98/2011, art. 20, co. 5, e DL 138/2011	Obiettivo PSI				700	800	800	800
L. 183/2011, art. 30, co. 1	Reintegro risorse				-150			
L. 183/2011, art. 30, co. 2	Alleggerimento obiettivo PSI				-20			
DL 201/2011, art. 28, co. 8	Taglio risorse					415	415	415
DL 95/2012, art. 16, co. 7	Taglio risorse				500	1.000	1.000	1.050
L. 228/2012, art. 1, co. 121	Taglio risorse					200	200	200
DL 35/2013, art. 1, co. 1	Alleggerimento Obiettivo PSI					-1.168		
DL n. 120/2013	Obiettivo PSI					70		
L. 147/2013, art. 1, co. 429 e 534	Obiettivo PSI							
L. 147/2013, art. 1, co. 535	Alleggerimento Obiettivo PSI						-150	
L. 147/2013, art. 1, co.546 (DM. 28/2/14)	Alleggerimento Obiettivo PSI						-77	
DL 66/14, art 47, commi 1 e 2	Taglio risorse						445	577
DL 133/2014, art. 4, co. 6	Alleggerimento Obiettivo PSI						-10	-6
L. 190/2014, art. 1, co. 418	Taglio risorse							1.000
L. 190/2014, art. 1, co. 467	Alleggerimento Obiettivo PSI							-50
L. 190/2014, art. 1, co. 489-490	Alleggerimento Obiettivo PSI							-139

Fonte: Camera dei deputati (2013) e aggiornamenti dai prospetti finanziari dei provvedimenti di legge.

Tab. A4– Effetti finanziari delle manovre relative ai Comuni
(milioni di euro)

Disposizione	Intervento	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DL 112/2008, art. 77	Obiettivo PSI	1.340	2.350	4.160	4.160	4.160	4.160	4.160
DL 5/2009 art. 7-quater		-150						
DL 78/2010, art. 14, co. 1	Taglio risorse			1.500	2.500	2.500	2.500	2.500
DL 98/2011, art. 20, co. 5 e DL 138/2011, art. 1, co. 8	Obiettivo PSI				1.700	2.000	2.000	2.000
L. 183/2011, art. 30, co. 1	Reintegro risorse				-520			
L. 183/2011, art. 30, co. 2	Alleggerimento obiettivo PSI				-65			
DL 201/2011, art. 28, co. 7	Taglio risorse				1.450	1.450	1.450	1.450
DL 95/2012, art. 16, co. 6	Taglio risorse				500	2.000	2.000	2.100
L. 228/2012, art. 1, co. 119	Taglio risorse				100	250	500	500
DL 35/2013, art. 1, co. 1	Alleggerimento Obiettivo PSI					-3.832		
DL n. 120/2013	Obiettivo PSI					380		
L. 147/2013, art. 1, co. 429 e 534	Obiettivo PSI							
L. 147/2013, art. 1, co. 535	Alleggerimento Obiettivo PSI						-850	
L. 147/2013, art. 1, co.546 (DM. 28/2/14)	Alleggerimento Obiettivo PSI						-423	
DL 66/14, art 47, commi 8 e 9	Taglio risorse						376	563
DL 66/14, art. 48, co 1	Alleggerimento obiettivo PSI						-122	-122
DL 133/2014, art. 4, co. 3	Alleggerimento Obiettivo PSI						-250	
DL 133/2014, art. 4, co. 6	Alleggerimento Obiettivo PSI						-73	-34
L. 190/2014, art. 1, co. 435 (comprese città metropolitane)	Taglio risorse							1.200
L. 190/2014, art. 1, co. 489-490	Alleggerimento Obiettivo PSI							-1.000

Fonte: Camera dei deputati (2013) e aggiornamenti dai prospetti finanziari dei provvedimenti di legge.

Indicatori Consip

Dalle informazioni fornite dalla Consip circa i principali indicatori del programma di razionalizzazione degli acquisti pubblici emerge l'espansione delle attività della società del MEF. Dalla tabella A5 si evince un incremento notevole della spesa pubblica per la quale è attivo almeno un contratto grazie ai vari strumenti a disposizione per l'acquisto di beni e servizi, cioè di quella che viene definita come "spesa presidiata". Questa è infatti passata dai circa 21 miliardi del 2007 agli oltre 40 miliardi del 2015. L'area delle poste pubbliche che può essere soggetta a iniziative di acquisto da parte di Consip, cioè la cosiddetta "spesa aggredibile" è stata stimata in circa 87 miliardi⁶⁸ nel 2013, sia escludendo voci di spesa che per loro natura non possono essere oggetto di interventi tramite la strumentazione della Consip sia considerando voci di spesa che nella classificazione della contabilità nazionale sono al di fuori del perimetro dei consumi intermedi (essendo registrate ad esempio tra gli investimenti pubblici). Tale spesa aggredibile può essere suddivisa in due componenti, una parte relativa alla spesa presidiabile pari a circa 47 miliardi, di cui 36 erano già stati presidiati e 9 rimanevano da presidiare, e una parte pari a circa 40 miliardi di "spesa ancora da esplorare", ossia relativa a merceologie non puntualmente valutabili (a causa dei valori limitati o frammentati) o altamente specifiche che necessitano di strumenti diversi da quelli attualmente in uso da parte della Consip.

Si può ricavare inoltre l'aumento del

⁶⁸ Cfr. Consip (2015), "Rapporto annuale 2014".

grado di copertura degli strumenti di negoziazione della Consip guardando al rapporto tra "intermediato (o erogato)", cioè tra il valore degli ordini di fornitura erogati nell'anno di competenza, e spesa presidiata; tale rapporto è più che raddoppiato, passando dal 7 per cento circa del 2008 al 17,6 per cento nel 2015.

Per la valutazione dei risparmi conseguiti sono disponibili rilevazioni annuali MEF/Istat. Dal 2003 tali indagini hanno l'obiettivo di rilevare i prezzi unitari di acquisto per beni e servizi della PA, attraverso un campione di circa 1.350 amministrazioni⁶⁹. Le merceologie prese in considerazione sono state selezionate secondo criteri di rilevanza in termini di spesa e diffusione presso le amministrazioni⁷⁰ e le stime sono state effettuate con modelli di regressione, distinguendo per le amministrazioni centrali e locali livelli di prezzi medi "in convenzione Consip" e "fuori convenzione Consip".

⁶⁹ Il dato si riferisce al 2015.

⁷⁰ Nella XIV edizione della rilevazione riferita agli acquisti effettuati nel 2015 sono state prese in considerazione 19 categorie merceologiche relative alle convenzioni Consip più utilizzate e 5 merceologie del mercato elettronico della PA (MEPA).

Tab. A5– Programma di razionalizzazione della spesa pubblica: principali indicatori 2001-2015
(milioni di euro e unità)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tutti gli strumenti															
Spesa presidiata (no duplicazioni)							20.946	21.460	21.965	26.600	27.513	30.092	36.127	38.070	40.102
Intermediato (o erogato)	144	397	881	1.009	986	1.182	1.185	1.501	2.247	2.768	2.744	3.390	4.257	5.798	7.046
Bandito da Consip								1.683	3.595	3.595	2.500	6.422	4.481		
Convenzioni quadro															
Spesa presidiata (con duplicazioni)	4.280	8.473	15.036	5.651	13.668	14.794	13.773	11.929	11.093	12.760	17.238	17.876	20.436	21.122	17.761
Intermediato (o erogato)	144	397	881	1.001	956	1.144	1.101	1.313	1.752	1.802	2.030	2.111	2.630	3.457	3.644
Transato	294	1.044	1.959	921	945	1.325	1.451	2.497	1.713	2.042	2.113	2.787	4.410		
Risparmio medio	32%	27%	21%	17%	17%	19%	27%	22%	21%	19%	20%	24%	23%		
Ordini	32.614	76.326	183.020	59.570	39.387	66.090	72.391	87.051	92.974	70.530	63.771	75.868	85.647	55.095	63.967
Punti ordinanti registrati (cumulati)	11.614	19.912	40.911	44.482	47.522	51.817	57.589	63.353	68.068	76.133	81.250	91.519	99.475	125.699	137.142
Punti ordinanti attivi	6.539	10.840	26.066	10.328	7.482	10.311	10.784	12.589	11.193	10.764	11.236	11.268	15.833	14.808	14.228
MEPA															
Spesa presidiata (con duplicazioni)											7.846	8.105	12.130	10.065	27.455
Intermediato (o erogato)			0	8	30	38	84	172	231	254	243	360	807	1.469	2.036
Transato			0	8	30	38	84	172	231	254	243	360	908	1.469	
Ordini			41	3.102	9.677	11.468	28.173	63.245	72.796	77.132	74.397	104.084	337.682	523.383	649.692
Articoli			11.250	113.207	190.484	226.748	332.465	539.725	1.331.915	1.490.818	1.190.320	1.406.956	3.015.074	5.442.561	7.510.270
Fornitori					596	868	1.156	2.088	3.027	3.685	3.293	6.065	18.434	34.051	54.237
Punti ordinanti registrati (cumulati)			941	2.237	3.270	3.862	6.067	8.237	8.333	8.738	11.293	26.281	34.651	48.396	58.760
Punti ordinanti attivi			23	536	1.100	1.254	2.750	4.288	5.070	5.339	5.589	9.205	24.295	32.834	38.983
Accordi quadro															
Spesa presidiata (con duplicazioni)											676	682	606	1.039	1.533
Intermediato (o erogato)											0,1	14	22	23	51
Appalti specifici banditi attraverso Consip											12	53	28		
SDAPA															
Spesa presidiata (con duplicazioni)												6.300	8.580	10.084	12.733
Intermediato (o erogato)												8	241	796	1.151
Bandi semplificati banditi attraverso Consip												384	2.494		
Gare in ASP															
Spesa presidiata (con duplicazioni)											6200	7.915	8.621		
Intermediato (o erogato)								15	264	712	450	869	478		
Avvisi/bandi banditi attraverso Consip								322	2281	1132	932	165	66		
Gare su delega															
Spesa presidiata (con duplicazioni)											36	256	514		
Intermediato (o erogato)											20	29	78		

Fonte: Consip, sito istituzionale e Rapporti annuali.

Legenda

– *Convenzioni quadro*: costituiscono il principale pilastro del Programma di razionalizzazione degli acquisti Consip. Si tratta di contratti quadro stipulati da Consip per conto del MEF, con i quali il fornitore aggiudicatario della gara bandita da Consip si impegna ad accettare ordini di fornitura emessi dalle singole amministrazioni, alle condizioni di prezzo e qualità offerte, fino a concorrenza del quantitativo massimo di beni e servizi previsto dalla gara.

– *Mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA)*: mercato virtuale, disponibile attraverso la rete telematica, strumento centrale per la razionalizzazione degli acquisti pubblici al di sotto della soglia comunitaria (pari a 134.000 euro per le Amministrazioni centrali e a 207.000 euro per le altre Amministrazioni). Strumento in grado di facilitare la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) al mercato della fornitura pubblica.

– *Accordi quadro*: si tratta di un contratto concluso tra una stazione appaltante e uno o più operatori economici il cui scopo è quello di stabilire le condizioni base (prezzi, quantità, qualità) dei successivi appalti specifici (AS) che saranno aggiudicati dalle singole amministrazioni durante un dato periodo (massimo quattro anni).

– *Sistema dinamico di acquisizione della pubblica amministrazione (SDAPA)*: si tratta di un processo di acquisizione totalmente elettronico, per acquisti sotto e sopra la soglia comunitaria, il cui utilizzo è previsto per le forniture di beni e servizi tipizzati e standardizzati di uso corrente. Limitato nel tempo, rimane aperto per tutta la sua durata a qualsiasi impresa che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato una offerta indicativa conforme al capitolato di gara, a seguito della quale tutti gli operatori economici già ammessi potranno migliorare la propria offerta. Esiste anche la possibilità per nuovi offerenti di aderire al sistema in qualunque momento, rendendo il meccanismo

più dinamico e concorrenziale.

– *Gare in Application Service Provider (ASP)*: si tratta di una modalità di acquisizione effettuata dalle amministrazioni aggiudicatrici su piattaforma MEF/Consip, messa a disposizione gratuitamente.

– *Gare su delega*: in cui la Consip funge da stazione appaltante per conto di altre amministrazioni. Si tratta di modalità di acquisto costruite ad hoc sulle specifiche esigenze delle singole amministrazioni.

– *Spesa presidiata*: stima della spesa della pubblica amministrazione, per merceologia o aggregati di merceologie, per la quale nel periodo di riferimento è stato attivo almeno un contratto, stipulato attraverso uno qualunque degli strumenti di acquisto del Programma di razionalizzazione Consip.

– *Intermediato (o erogato)*: valore degli ordini di fornitura erogati nell'anno di competenza; tale valore viene attribuito pro quota per il periodo di durata del contratto stipulato, neutralizzando così gli effetti contabili prodotti dall'attribuzione dell'intero valore dell'acquisto al momento della conclusione del contratto.

– *Transato*: valore degli ordini (infrannuali, annuali, pluriennali) sottoscritti nell'anno di riferimento. Il transato registra l'intero valore dell'ordine di fornitura al momento della conclusione del contratto.

– *Risparmio medio*: percentuale media di riduzione dei costi unitari ottenuta a valle della procedura di gara, rispetto ai prezzi correntemente pagati dalle amministrazioni per beni e servizi comparabili. Il valore viene annualmente confermato con apposita indagine MEF/Istat.

– *Punti ordinanti registrati*: funzionari preposti agli acquisti nelle rispettive amministrazioni, registrati al Programma di razionalizzazione Consip.

– *Punti ordinanti attivi*: funzionari preposti agli acquisti nelle rispettive amministrazioni, registrati al Programma di razionalizzazione Consip, che hanno effettuato almeno un ordinativo di fornitura nell'anno di riferimento.