

Il bilancio dello Stato 2025: l'analisi della spesa al di là della manovra

di Mario Collevocchio

Il dibattito, le discussioni, le polemiche, le dispute e le informazioni della stampa e delle TV sul bilancio dello Stato 2025 - 2027 hanno interessato più i contenuti della manovra che non quelli del bilancio nel suo complesso. Ma la manovra ha riguardato soltanto trenta miliardi circa di euro in termini innovativi che rappresentano il 2,5 % della spesa complessiva prevista per il 2025. E la restante parte del 97,5 % cosa riguarda? In questo scritto si tenta un'analisi delle spese per comprenderne la natura, la consistenza e le finalità nella complessa e inestricabile struttura di un bilancio lontano dal principio della trasparenza e ancora immerso nelle logiche del passato.

Che fare?

La legge di bilancio 2025

Il bilancio 2025-2027 formatosi frettolosamente nella prima applicazione delle regole del nuovo quadro di *governance economica* dell'Unione europea, conserva, in attesa di riforme o comunque dell'allineamento della vigente normativa in materia di contabilità pubblica, numerosi difetti che stentano ad essere rimossi. Solo per citarne alcuni:

- ritardo nella presentazione al Parlamento del disegno di legge
- inadeguatezza della normativa legislativa e regolamentare sul procedimento di esame e di approvazione
- complessità della struttura che impedisce la conoscenza e l'accesso ai dati in dispregio del principio della trasparenza
- debole e spesso inesistente collegamento con gli strumenti di programmazione in termini di concreta individuazione degli obiettivi da raggiungere con le risorse messe a disposizione
- ricorso massiccio a previsioni basate su prassi incrementalistiche, anziché su analisi e logiche di tipo programmatico.

In tale situazione anche questo bilancio ha concluso dopo Natale l'iter di approvazione escludendo l'esame da parte di un ramo del Parlamento (questa volta la Camera) attraverso il ricorso alla mozione di fiducia al Governo.

Di qui la legge 30 dicembre 2024, n.207, concernente il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e il bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027,

che forma oggetto di questo scritto limitatamente all'analisi della spesa 2025 per coglierne, nella maniera più semplice possibile, la natura, la consistenza e le finalità. Si tratta ancora una volta di una legge-fiume elaborata in base alla normativa dettata dalla legge 4 agosto.2016, n.163 in attuazione dell'articolo 81 della Costituzione. Essa si compone di due sezioni, si riferisce a un periodo triennale, contiene previsioni di entrata e di spesa in termini di competenza e in termini di cassa.

La prima parte

Questa parte è costituita da un solo articolo suddiviso in 908 commi che introduce misure rivolte alla realizzazione degli obiettivi programmatici. A parte la confusione e la sovrapposizione di norme e la presenza di numerosi rinvii ad altre leggi, che ne rendono ardua la lettura, questa parte contiene non soltanto misure quantitative, come espresso in rubrica, ma anche disposizioni di carattere ordinamentale e organizzativo o che prevedono interventi di natura localistica o micro settoriale; disposizioni che è vietato introdurre in questa sede. Ma la cattiva prassi parlamentare, legata anche alla conclusione precipitosa del processo di approvazione del bilancio, ha molto spesso indotto i parlamentari ad approfittare della corsia preferenziale dell'esame del bilancio per presentare emendamenti, iniziative e proposte dirette più a privilegiare i territori dei propri collegi elettorali che non l'interesse generale. E così la sezione prima è quella che attira maggiormente l'attenzione in quanto costituisce la sede delle innovazioni e delle modifiche da apportare alle previsioni a legislazione vigente e configura, insieme con i rifinanziamenti, le riduzioni e le rimodulazioni contenute nella seconda sezione, la manovra di finanza pubblica. Essa stabilisce altresì i limiti entro cui la manovra va contenuta in termini di *saldo netto da finanziarie e di ricorso al mercato*¹. In realtà la manovra di bilancio prevista in questa parte ha determinato effetti sulla spesa a legislazione vigente che possono essere valutati, con riferimento all'anno 2025, in poco più di trenta miliardi di euro, largamente compensati dall'aumento delle entrate. Essa rappresenta soltanto il 2,5% circa della spesa complessiva prevista per lo stesso anno. Le principali misure introdotte riguardano la riduzione della pressione fiscale, il sostegno dei redditi medi e bassi dei lavoratori dipendenti, gli interventi in favore delle famiglie numerose, il sostegno alla

¹ Con riferimento al 2025, l'articolo 1 della legge determina in 187,3 miliardi di euro, in termini di competenza, il saldo netto da finanziare e in 471,1 miliardi il ricorso al mercato. Entrambi i saldi presentano un miglioramento rispetto ai valori iniziali del bilancio 2024 che erano, rispettivamente, di 198,8 miliardi di euro e di 527,5 miliardi. Il miglioramento è dovuto soprattutto alla previsione di maggiori entrate tributarie (+ 35,1 miliardi di euro).

² In particolare, le misure più consistenti riguardano:

genitorialità, il rinnovo dei contratti dei dipendenti pubblici, il sostegno agli investimenti pubblici e privati².

La seconda parte

La seconda parte della legge di bilancio 2025:

- espone per l'entrata e per ciascuno stato di previsione della spesa le *unità di voto* parlamentare (*programmi*) con le relative previsioni di competenza e di cassa. Queste ultime sono formate sulla base della *legislazione vigente* tenuto conto dei parametri economici utilizzati nel DEF, nel NADEF (e ora nel Piano strutturale di bilancio) e di altre variabili. Con *Nota di variazione*, approvata da ciascuna Camera prima della votazione finale, dette previsioni incorporano, per ciascuna unità di voto, gli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni e dagli interventi contenuti nella sezione prima.
 - stabilisce, per ciascun anno del triennio di riferimento, l'importo massimo di emissione di titoli dello Stato in Italia e all'estero.³
 - presenta rimodulazioni di stanziamenti pluriennali, riduzioni e riprogrammazioni di dotazioni finanziarie relative a spese autorizzate da espresse disposizioni legislative.
- Questa parte della legge 207/2024 si sviluppa in venti articoli e contiene, oltre ad alcune disposizioni tecniche e di utilizzo di risorse degli anni precedenti, l'approvazione dello stato di previsione dell'entrata e di quindici stati di previsione della spesa, uno per ciascun Ministero del Governo Meloni. In tal modo il bilancio

-
- l'accorpamento su tre scaglioni delle aliquote IRPEF
 - i contributi a favore della natalità
 - gli interventi nel settore previdenziale e sociale
 - l'istituzione e il finanziamento quinquennale del fondo per lo sviluppo delle attività imprenditoriali nelle aree svantaggiate
 - il credito d'imposta alle imprese per l'acquisizione di beni strumentali destinati a strutture produttive ubicate nel Mezzogiorno
 - il fondo per i rinnovi contrattuali nel pubblico impiego
 - l'incremento del Fondo sanitario nazionale, del Fondo di solidarietà comunale, del Fondo per il trasporto pubblico locale
 - il rifinanziamento del Fondo per la partecipazione alle missioni internazionali e del fondo per le emergenze nazionali.

Sul versante delle risorse per fronteggiare la manovra, le misure principali riguardano:

- la riduzione e la razionalizzazione delle spese dei Ministeri
- l'utilizzo dei fondi per interventi in materia fiscale
- il contributo alla manovra da parte degli enti di ciascun comparto
- le maggiori entrate derivanti dalla lotta alle evasioni fiscali.

³Articolo 3, comma 2, legge 207/2024: "L'importo massimo di emissione di titoli dello Stato in Italia e all'estero, al netto da quelli da rimborsare e di quelli per regolazioni debitorie, è stabilito in 145 miliardi di euro per l'anno 2025, in 130 miliardi di euro per l'anno 2026 e in 115 miliardi di euro per l'anno 2027".

esplica la sua funzione tipica di strumento preventivo di controllo sull'attività di spesa del Governo (funzione autorizzatoria).

Richiamati in breve i caratteri della legge di bilancio, il *focus* viene ora spostato sulla natura, la consistenza e le finalità delle spese previste che, per ragioni di semplificazione e di maggiore attualità, sono riferite all'anno 2025 in termini di competenza..

La classificazione delle spese in titoli

La legge 207/2024 è stata pubblicata nel supplemento ordinario n.43 alla Gazzetta Ufficiale n.305 del 31 dicembre 2024 e occupa 415 pagine. La sua lettura si presenta complessa e certamente ostica nei confronti dei cittadini. Prima di esaminare le classificazioni della spesa nel bilancio, proviamo a presentare una sintesi essenziale dei contenuti tratta dal quadro generale riassuntivo (*All.1*).

La spesa complessiva prevista per il 2025, in termini di competenza, ammonta a 1.199,5 miliardi di euro. Tale è la consistenza del bilancio. Essa si divide in tre grandi aggregati (titoli): *spese correnti*, *spese in conto capitale*, *spese per rimborso di passività finanziarie*. La classificazione in spese correnti e spese in conto capitale, o d'investimento, è stata introdotta dalla riforma Curti del 1964 e successivamente estesa a tutte le amministrazioni pubbliche.⁴ Essa risponde al criterio della classificazione economica di primo grado delle spese in relazione agli effetti che producono sul sistema economico. Si ricorda che le *spese correnti* sono quelle destinate in genere al funzionamento e al mantenimento degli apparati amministrativi (spese per il personale, per acquisto di beni e servizi, ecc., ma anche a trasferimenti correnti, interessi passivi, poste compensative e ammortamenti di beni). Le *spese in conto capitale*, o d'investimento, sono invece quelle destinate alla realizzazione di opere pubbliche, all'acquisto di beni durevoli suscettibili di ammortamento, alle manutenzioni straordinarie delle infrastrutture, ai trasferimenti per finalità di investimento. all'acquisizione di attività finanziarie. Il titolo III della spesa '*Rimborso passività finanziarie*' riguarda sostanzialmente gli oneri per il rimborso del capitale dei prestiti che vengono a scadenza nell'anno di riferimento.

La somma dei primi due titoli, spese correnti + spese in conto capitale, determina le *spese finali* (915,8 miliardi di euro). Si tratta di un dato fondamentale che, confrontato con le *entrate finali* (728,8 miliardi di euro), determina il *saldo netto da finanziare* (187 miliardi di euro). Rispetto alle previsioni iniziali del 2024, le *spese correnti* presentano un aumento di 18,8 miliardi di euro e le *spese in conto capitale* un aumento di 10,6 miliardi. Entrambi gli aumenti sono compensati da maggiori

⁴ Legge 1° marzo 1964, n.62 "Modificazioni al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, per quanto concerne il bilancio dello Stato, e norme relative ai bilanci degli Enti pubblici".

entrate, ma anche dalla diminuzione delle spese per il rimborso delle passività finanziarie. Da notare che lo scostamento complessivo tra le previsioni delle *spese finali* contenute nel bilancio approvato dal Parlamento (915.769 milioni di euro) e le previsioni delle stesse spese contenute nel disegno di legge di bilancio (AC 2112: 915.614 milioni) è poco meno di 155 milioni di euro (*17 millesimi!*). Il che vuol dire che le decisioni sostanziali di bilancio sono assunte dal Governo e solo formalmente e marginalmente dal Parlamento.

La classificazione programmatica della spesa (Missioni, Programmi, Azioni)

A decorrere dal 2008 è stata introdotta nelle amministrazioni centrali dello Stato la classificazione della spesa in *Missioni e Programmi* estesa a tutte le amministrazioni pubbliche in seguito al processo di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio.

Ai sensi degli articoli 21 e 25-bis della legge di contabilità e finanza pubblica 31.12.2009, n.196 e successive modificazioni:

- le *missioni* rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa.
- i *programmi* rappresentano aggregati di spesa con finalità omogenea diretti al perseguimento di risultati, definiti in termini di prodotti e di servizi finali, allo scopo di conseguire gli obiettivi stabiliti nell'ambito delle missioni. Essi costituiscono *le unità di voto parlamentare*.

Le *azioni* costituiscono un livello di dettaglio dei programmi di spesa che specifica ulteriormente la finalità della spesa rispetto a quella individuata in ciascun programma.

La realizzazione di ciascun programma è affidata, di norma, a un unico Centro di responsabilità amministrativa (C d R), corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri.

Ciò premesso, la spesa prevista nel bilancio 2025 - 2027 è articolata in *34 missioni, 178 programmi e 724 azioni*, introdotte solo a fini conoscitivi, di cui *145* rappresentano le spese per il personale assegnato ai programmi. Ai fini della gestione e della rendicontazione, la spesa è suddivisa in *capitoli* assegnati a *94 Centri di responsabilità amministrativa*.

Siamo dunque di fronte alla *classificazione programmatica della spesa*, la più recente e la più ambiziosa. Essa mira a collegare le previsioni di spesa a obiettivi concreti da raggiungere attraverso l'impiego delle risorse previste in bilancio. Questa nuova impostazione incide sul modo stesso di formulare le previsioni che dovrebbero abbandonare la prassi incrementale per considerare altri elementi fondati sulla logica dello 0BB (*Zero base budgeting*). Molti di questi elementi sono previsti dalla legge a

proposito della *Nota integrativa*. Essa accompagna il bilancio di previsione in tutto il processo della sua formazione e va aggiornata al momento dell'approvazione della legge di bilancio⁵. E' un documento fondamentale per comprendere i criteri che sono stati adottati per formulare le previsioni e per dimostrare l'entità degli stanziamenti richiesti e approvati, ma in realtà il collegamento tra obiettivi e risorse è molto complesso e solo in parte realizzato. Ne consegue che sia la ripartizione delle spese in Missioni, sia quella in Programmi assume più le caratteristiche della *classificazione funzionale* che non della *classificazione programmatica*.⁶

La spesa per capitoli

Ulteriori specificazioni della spesa non sono presenti nella legge e negli allegati, bensì in un altro documento voluminoso, anch'esso quasi inestricabile. Si tratta del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze emanato subito dopo l'approvazione della legge di bilancio in cui si dispone la ripartizione in *capitoli* delle unità di voto parlamentare (*programmi*), ai fini della gestione e della rendicontazione, e la loro assegnazione ai Centri di responsabilità amministrativa. Il decreto relativo al bilancio 2025 -27 è stato emanato il 31 dicembre 2024 e pubblicato nello stesso s.o. alla Gazzetta ufficiale n.305 in tre volumi per complessive 1.768 pagine. I capitoli sono circa 5.400.

⁵ La redazione della *Nota integrativa* è prevista dall'articolo 21, comma 11, della legge di contabilità e finanza pubblica 31.12.2009, n.196. La Nota integrativa deve contenere, per ciascuno stato di previsione, le seguenti informazioni:

- il quadro di riferimento in cui l'amministrazione opera e le priorità politiche in coerenza con i documenti di programmazione (Piano strutturale di bilancio e il Piano integrato di attività e organizzazione).
- il contenuto di ciascun Programma di spesa con riferimento alle unità elementari di bilancio sottostanti e i criteri di formulazione delle previsioni
- il piano degli obiettivi intesi come *risultati* in termini di livello dei servizi e degli interventi da conseguire e i relativi indicatori
- la scheda illustrativa di ogni Programma e delle leggi che lo finanziano
- per ciascun Programma, l'elenco delle unità elementari di bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione (*capitoli e articoli*) e dei relativi stanziamenti
- il riepilogo delle dotazioni con classificazione economica e funzionale
- la scheda illustrativa dei *capitoli* recanti i fondi settoriali correlati alle principali politiche pubbliche di rilevanza nazionale
- il budget dei costi della relativa amministrazione.

⁶ Osserva al riguardo la Ragioneria Generale dello Stato (in sito web): "*Poiché le azioni del bilancio individuano finalità della spesa, con riguardo alle attività svolte e ai servizi erogati o le categorie di destinatari e ogni altro elemento che descriva esplicitamente le realizzazioni, i risultati e gli scopi della spesa, il riferimento alle azioni nelle Note integrative dovrebbe favorire una rappresentazione di obiettivi maggiormente focalizzata sulle finalità della spesa e degli interventi finanziati e non le attività svolte dagli uffici dell'amministrazione (per es., la predisposizione di atti, piani, programmi, documenti, rapporti, riparti di risorse, stati di avanzamento generici, ecc.)*".

Potremmo dunque dire che siamo di fronte a *due bilanci*: l'uno oggetto di decisione politica approvato dal Parlamento ed espresso in *programmi (unità di voto)*, l'altro oggetto di gestione e di rendicontazione espresso in *capitoli* e approvato con decreto del MEF nell'ambito delle Missioni e dei Programmi.

Le finalità della spesa

Al fine di agevolare la conoscenza dei dati di bilancio, la legge presenta, nei quadri generali riassuntivi, le seguenti classificazioni della spesa, distintamente in termini di competenza e in termini di cassa, per ciascun anno del triennio 2025 -27:

- ripartizione delle spese correnti, delle spese in conto capitale e delle spese finali per ciascun Ministero. Le spese correnti sono suddivise in spese di funzionamento, interventi, oneri comuni, oneri del debito pubblico. Le spese in conto capitale sono suddivise in investimenti, altre spese, oneri comuni

- ripartizione delle spese finali per ciascun Ministero in relazione alle divisioni COFOG

- ripartizione delle spese correnti e delle spese in conto capitale per Ministeri secondo la classificazione economica

- analisi per categorie economiche della spesa finale.

La legge presenta altresì il *bilancio per azioni* con l'avvertenza che “*L’articolazione in azioni delle missioni e dei programmi di spesa riveste carattere meramente conoscitivo ai sensi dell’articolo 25 –bis, comma 7, secondo periodo della legge 31 dicembre 2009, n.196.*”

La semplificazione e la rielaborazione dei quadri suddetti con riferimento alle previsioni di spesa di competenza per l'anno 2025, riportata negli allegati, consente di proseguire con alcune considerazioni nella ricerca delle finalità della spesa, vale a dire di quel 97,5 per cento al di là della manovra.

La ripartizione delle spese per Ministeri (All.2)

Risponde al criterio della *classificazione amministrativa* della spesa in base agli organi, agli uffici, ai soggetti ai quali spetta la gestione della spesa stessa. Appare evidente come il dominio assoluto in materia sia riservato al MEF che dispone del 58 per cento delle spese finali e di quasi il 68 per cento dell'intero bilancio (se si considerano anche gli oneri per il rimborso del debito pubblico). Con riferimento alle spese correnti, il MEF assorbe il 56,5% della spesa che però è in gran parte destinata a interventi. La spesa di funzionamento del Ministero, pur essendo rilevante, riguarda solo il 6 per cento di detta spesa. Con riferimento ai restanti Ministeri, si può osservare come quote importanti di spesa corrente riguardino il

Ministero del lavoro e delle politiche sociali (24,9%), il Ministero dell'istruzione e del merito (7,2%), il Ministero dell'Interno (3,5%). Si tratta soprattutto di spese per la previdenza, di spese per gli stipendi agli insegnanti, di spese per retribuzioni alle forze dell'ordine, ma anche di spese per acquisto di beni e servizi per la sicurezza. Un certo rilievo presenta in questa graduatoria l'attribuzione delle risorse al Ministero della difesa con riferimento alle spese finali (31,3 miliardi di euro) che presentano un incremento di oltre 2 miliardi di euro rispetto alle analoghe previsioni iniziali del 2024 (+7,2%). Ultimi nella graduatoria sono il Ministero della salute (2,2 miliardi di euro) e il Ministero dell'Agricoltura (2 miliardi di euro), ma ciò non deve sorprendere in quanto questi settori sono alimentati da fondi assegnati dal MEF e, per quanto riguarda la sanità, gestiti dalle Regioni. La concentrazione nel MEF delle assegnazioni di bilancio rappresenta comunque un punto di forza che sovrasta gli altri Ministeri. Si potrebbe dunque affermare che il bilancio è gestito direttamente o indirettamente dal Ministero dell'economia e delle finanze che dispone di un grande potere di spesa. Per altro verso la ripartizione delle spese per Ministeri non fornisce informazioni sufficienti sulla destinazione delle medesime.

Le spese per categorie economiche (All.3 e 3.1)

Un passo avanti può essere rappresentato dall'analisi delle spese per categorie economiche. Con riferimento alle *spese correnti*, previste in 775,3 miliardi di euro, si può osservare come prevalgano le categorie delle *spese per il personale dipendente* (114,3 miliardi di euro) e delle *spese per trasferimenti* (395,8 miliardi di euro). Queste due categorie rappresentano il 65/8% dell'intera spesa. Nell'ambito dei trasferimenti, prevalgono nettamente quelli diretti alle amministrazioni pubbliche che comprendono i fondi in materia di sanità, di trasporto, le assegnazioni agli enti territoriali, ecc. La categoria dei *consumi intermedi* comprende le spese per acquisto di beni e servizi per 15,8 miliardi di euro. e presenta una certa elasticità tanto che è spesso oggetto di tagli lineari sempre difficili e pericolosi in tempi di inflazione. La componente che più colpisce è tuttavia quella degli *interessi passivi* che è prevista in 106,3 miliardi euro e rappresenta il 13,7% delle spese correnti. Si tratta, come è noto, di una spesa strettamente legata all'andamento del debito che, per la sua particolare natura, non viene presa in considerazione sul piano contabile nel calcolo della *spesa primaria*, né nel calcolo della *spesa netta* prevista dalle nuove regole del Patto di stabilità e crescita ⁷.

⁷ “La *spesa netta* è definita come segue dall'art. 2, punto 2) del Regolamento UE 2024/1263 sulla disciplina del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita:

“La *spesa pubblica al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione,*

Considerazioni analoghe valgono per la destinazione economica delle *spese in conto capitale* che ammontano a 140,5 miliardi di euro. L'83,7% di questa spesa è rappresentato da trasferimenti e, in particolare, da contributi per spese di investimento alle imprese, che è la parte predominante (71,8 miliardi di euro), e alle amministrazioni pubbliche (45,1 miliardi).

Da notare che il 91,2% dei contributi alle spese di investimento è assegnato e gestito dal MEF.

Le spese secondo la classificazione COFOG (All.4)

La COFOG - *Classification Of Function Of Government* - è una classificazione internazionale della spesa pubblica per funzioni utilizzata nei conti nazionali e adottata come standard dal Sec. La COFOG si articola in tre livelli di analisi: il primo è costituito da dieci *divisioni*, ciascuna delle quali è suddivisa in *gruppi*, a loro volta ripartiti in *classi*. In allegato al bilancio 2025–2027 questa classificazione della spesa è limitata alle divisioni e risulta pertanto a maglie larghe e poco significativa nei contenuti. In ogni caso, il riepilogo riportato nell'*allegato 4* fornisce interessanti indicazioni sulle aree tematiche interessate dalle politiche di bilancio. Sorvolando sulla divisione 1, preponderante ma troppo aggregata, si può notare come gli interventi maggiori riguardino la protezione sociale (192,5 miliardi di euro), gli affari economici (131,7 miliardi), l'istruzione (68,5 miliardi).

Le spese per Missioni (All.5)

La spesa per Missioni è stata ricomposta nella tabella allegato 5 che riassume le spese finali di competenza 2025 per ciascuna delle 34 Missioni del bilancio. Basta leggere le denominazioni per notare che si tratta di una classificazione funzionale della spesa in quanto non contiene l'indicazione degli obiettivi strategici che andrebbero conseguiti tramite i programmi. La classificazione sembra più orientata a esigenze organizzative interne di assegnazione di risorse ai Centri di responsabilità amministrativa che non a costituire riferimento per la programmazione. Si tratta pertanto di una ripartizione anch'essa a maglie larghe che riflette le funzioni principali e le competenze gestionali dei Ministeri e non i settori di attività e d'intervento. Ne risulta che l'addensamento maggiore si rinviene nella Missione 3,

della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione, della componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione, delle misure una tantum e di altre misure temporanee”.

“*Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*”, che comprende numerosi Programmi per un ammontare complessivo di oltre 151 miliardi di euro, gestiti in gran parte dal MEF. Seguono, nell’ordine: la Missione 025 “*Politiche previdenziali*”, la Missione 029 “*Politiche economico finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica*” e, con importi minori, la Missione 011 “*Competitività e sviluppo delle imprese*”, la Missione 024 “*Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*”, la Missione 022 “*Istruzione scolastica*”. La Missione cenerentola è anche in questo caso la 031 “*Turismo*” con circa 400 milioni di euro.

Come si può osservare anche la ripartizione per Missioni non consente di individuare, con buona approssimazione, la finalità della spesa e pertanto si manifesta necessario proseguire in questo percorso esaminando la ripartizione della spesa ai livelli ulteriori di *Programmi, Azioni. e Capitoli*.

Le spese per Programmi. La tutela della salute

Dei 178 Programmi che costituiscono il bilancio, scegliamo, per evidenti ragioni di semplificazione, quelli attinenti alla *Missione 020 – Tutela della salute*. Si tratta di sei Programmi (*unità di voto*) per una spesa di competenza prevista per il 2025 in 1.993 milioni di euro. Essi però non comprendono tutte le spese relative all’intervento previsto nel settore sanità. Proprio perché le Missioni sono costruite con riferimento ai CRA, nello stato di previsione del Ministero della salute sono presenti altri quattro Programmi che attengono a Missioni diverse (M 17 – *Ricerca e innovazione*, per 382,1 milioni di euro e M 32 *Servizi istituzionali e regionali delle AP*, per 87,8 milioni di euro). La spesa complessiva è dunque pari alla dotazione di bilancio del Ministero di 2.462,8 milioni di euro.⁸ . Ma non finisce qui. Nello stato di previsione del MEF è previsto un Programma fondamentale relativo al fondo sanitario nazionale che è inserito nella Missione 3 - *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*.- *Programma M 3.6 – Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria*, con uno stanziamento di competenza per il 2025 di 88.680 milioni di euro.

Le Spese per capitoli

Per conoscere l’ulteriore esito dei Programmi indicati, occorre fare riferimento a un altro documento. E’ il decreto del MEF del 31 dicembre 2024 che dispone la ripartizione in *capitoli* delle unità di voto parlamentare. A questo punto la ricerca si fa più complessa in considerazione delle migliaia di voci nelle quali si frammenta la

⁸ Per indicazioni più puntuali sulla denominazione e l’importo dei Programmi, v la tabella !5 allegata alla legge n.207/2024 relativa allo stato di previsione del Ministero della salute ((pag.405 del s.o. n.43/L. alla GU n.305 del 30.12.2024).

spesa seguendo oggetti e denominazioni che si moltiplicano con riferimento a ciascun Centro di responsabilità amministrativa. Per quanto riguarda i dieci Programmi che compongono lo stato di previsione dell Ministero della salute (tabella 15), essi si sviluppano in centinaia di capitoli con riferimento ai diversi Dipartimenti del Ministero quali Centri di responsabilità amministrativa⁹.

Per quanto riguarda il Programma M3.6, assegnato al CdR Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, la spesa è suddivisa in due Azioni “*Tutela dei livelli essenziali di assistenza*”, con una spesa di competenza prevista per il 2025 di 88.589 milioni di euro, e *Contributi per attività sanitarie private*, con una spesa di 90,8 milioni euro. Ai fini della gestione e della rendicontazione, la spesa del Programma si articola in nove capitoli tra i quali: il cap.2700 “*Fondo sanitario nazionale*” e il cap.2862, il più consistente, “*Somme da erogare alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all’Iva*”, con lo stanziamento di competenza 2025 di 76.412 milioni di euro.

Giunti fin qui nell’analisi non è possibile trarre dalla lettura del bilancio altri elementi conoscitivi in ordine agli obiettivi e alle finalità della spesa in quanto le *Note integrative* non sono oggetto di pubblicazione.

Alcune riflessioni

L’analisi condotta sulla natura, la composizione, le finalità delle spese previste nel bilancio 2025 consente alcune riflessioni:

- le decisioni di bilancio sembrano spettare più al Governo che al Parlamento. Lo testimoniano il frenetico e tumultuoso processo di approvazione del bilancio, che da alcuni anni impedisce l’esame e l’effettiva partecipazione di alcune forze politiche al dibattito conclusivo, e la lieve differenza riscontrata nei risultati finali tra il progetto presentato dal Governo e il testo approvato dalle Camere (*17 millesimi*)
- la gestione del bilancio è in maniera preponderante affidata al Ministero dell’economia e delle finanze che provvede a oltre il 58 per cento delle spese finali, a oltre il 68 per cento della spesa complessiva, al 91 per cento dell’assegnazione dei contributi in conto capitale. Un accentramento che lascia in ombra i restanti Ministeri
- la classificazione delle spese in Missioni e in Programmi non sembra ancora aver raggiunto un grado soddisfacente di assimilazione. In realtà si tratta più di una classificazione funzionale che programmatica che presenta elementi di equivocità, come si è detto anche proposito dell’analisi delle Missioni. Ne deriva la perdurante

⁹ Il lungo elenco dei capitoli è contenuto nel decreto MEF del 31 dicembre 2024 pubblicato nel s.o. alla GU n.305 della stessa data alle pagine che vanno da 1.682 a 1.768.

assenza di riferimenti agli obiettivi che giustificano l'entità della spesa e la scarsa significatività degli indicatori di bilancio.¹⁰

- l'eccessiva frammentazione della spesa in capitoli non consente una ragionevole lettura del bilancio che si presenta ancora complesso, difficile, poco accessibile in termini di trasparenza e che quindi impedisce l'effettiva conoscenza e la partecipazione da parte dei cittadini.

Che si può fare?Cogliere l'occasione dell'introduzione delle nuove regole della governance economica europea per riordinare la disciplina della contabilità pubblica non soltanto in termini di allineamento della normativa, bensì avviando un processo di cambiamento delle procedure di formazione e di approvazione del bilancio, di miglioramento degli strumenti applicativi collegati alla programmazione, di integrazione delle politiche di bilancio ai diversi livelli di governo nell'ambito dei principi fondamentali del coordinamento, della semplificazione e della partecipazione.

¹⁰ Dal Piano strutturale di bilancio 2025-2029 approvato il 9 ottobre 2024: *“le amministrazioni ancora utilizzano, in diversi casi, obiettivi e indicatori che misurano le attività svolte dagli uffici dell'amministrazione (per es. la predisposizione di atti, piani, programmi, documenti, rapporti, riparti di risorse, ecc.), piuttosto che gli effetti delle politiche finanziate”*.

Nella Relazione illustrativa al ddl di bilancio 2025-2027 - AC n.2112 - viene tra l'altro segnalato che l'utilizzo degli indicatori di *outcome* da parte dei Ministeri rappresenta nel 2025 soltanto il 10,3% del totale.

Bilancio dello Stato 2025 - 2027
Quadro Generale Riassuntivo
 Previsioni di competenza 2025
(in miliardi di euro)

Entrate		Spese	
Titolo I Entrate tributarie	644,0	Titolo I Spese correnti (2)	775,3
Titolo II Entrate extratributarie	84,5	Titolo II Spese in conto capitale (3)	140,5
Entrate correnti	728,5	Spese finali	915,8
Titolo III Alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione crediti (1)	0,3	Titolo III Rimborso passività finanziarie	283,7
Entrate finali	728,8		
Titolo IV Accensione di prestiti	470,7		
Totale	1.199,5	Totale	1.199,5

(1) di cui per riscossione crediti 0,3 (2) di cui per interessi passivi 106,3 (3) di cui per acquisizione attività finanziarie 0,3

Bilancio dello Stato 2025-2027
Ripartizione della spesa per Ministeri
 Previsioni di competenza 2025

(in miliardi di euro)

Ministeri	Spese correnti		Spese in conto capitale	Spese finali	%	Rimborso debito pubblico
	Funzionamento	Totali				
Economia e finanza	26,3	437,7	92,8	530,5	58,00	283,69
Imprese e made in Italy	0,3	0,5	14,4	14,9	1,60	0,02
Lavoro e politiche sociali	0,2	193,4	0,1	193,4	21,10	–
Giustizia	9,0	10,6	0,9	11,5	1,20	–
Affari esteri e cooperazione internazionale	1,1	3,3	0,1	3,4	0,40	–
Istruzione e merito	53,3	55,7	1,2	57,0	6,20	–
Interno	12,1	26,9	4,1	31,0	3,40	0,02
Ambiente e sicurezza energetica	0,2	1,1	2,4	3,5	0,40	0,09
Infrastrutture e trasporti	1,5	7,8	9,5	17,3	1,90	–
Università e ricerca	1,0	11,2	2,9	14,0	1,50	0,01
Difesa	20,7	21,7	9,6	31,3	3,40	–
Agricoltura, sovranità alimentare e foreste	0,2	1,3	0,7	2,0	0,20	–
Cultura	0,9	1,8	1,3	3,1	0,30	0,01
Salute	0,4	2,2	0,3	2,5	0,30	–
Turismo	0,0	0,2	0,3	0,4	0,05	–
Totale	127,2[●]	775,3[▲]	140,5	915,8	100,0	283,8

● pari al 16,4% delle spese correnti

▲ di cui 106,3 interessi e altri oneri finanziari pari al 13,7%

Bilancio dello Stato 2025-2027
Destinazione economica delle spese
 Previsione di competenza 2025
(in miliardi di euro)

Spese correnti

Categorie	Importo	%	MEF	MEF/Importo
Redditività da lavoro dipendente	114,3	14,8	25,2	22,0
Consumi intermedi	15,8	2,0	7,3	46,2
Imposte pagate sulla produzione	5,7	0,7	0,3	5,2
Trasferimenti correnti totali	395,8	51,0	162,8	41,1
ad amministrazioni pubbliche	370,0	47,7	141,5	39,0
a famiglie e istituzioni sociali private	14,6	1,9	11,0	75,3
a imprese	9,6	1,2	7,3	7,6
all'estero	1,6	0,2	—	—
Risorse proprie UE	22,6	2,9	22,6	100,0
Interessi passivi e altri oneri finanziari	106,3	13,7	106,3	100,0
Rimborsi a poste correttive delle entrate	101,9	13,2	101,3	99,4
Altre uscite correnti	3,2	0,4	3,0	93,7
Fondi da ripartire di parte corrente	9,7	1,3	9,0	92,8
Totale	775,3	100,0	437,8	56,5

Bilancio dello Stato 2025-2027
Destinazione economica delle spese
Previsione di competenza 2025
(in miliardi di euro)

Spese in conto capitale

Categorie	Importo	%	MEF	% MEF/Importo
Investimenti fissi lordi e acquisto terreni	12,2	8,7	0,8	0,6
Contributi agli investimenti totali	117,7	83,7	84,8	72,0
ad amministrazioni pubbliche	45,1	32,1	29,6	65,8
a imprese	71,8	51,1	54,9	76,4
a famiglie e istituzioni sociali private	0,2	0,2	0,2	100,0
all'estero	0,5	0,3	0,1	20,0
Altri trasferimenti in conto capitale	3,8	2,8	3,8	100,0
Fondi da ripartire in conto capitale	4,0	2,9	2,2	55,0
Acquisizioni di attività finanziarie	2,8	1,9	1,3	46,4

Totale	140,5	100,0	92,9	66,1
--------	-------	-------	------	------

Spese finali	915,7		530,6	58,0
--------------	-------	--	-------	------

Rimborso passività arretrate	283,8		283,8	
------------------------------	-------	--	-------	--

Totale spesa	1.199,5		814,4	67,9
--------------	---------	--	-------	------

Bilancio dello Stato 2025-2027
Ripartizione della spesa complessiva per divisioni COFOG
 Previsione di competenza 2025
(in miliardi di euro)

Divisioni	Importi	%	Divisioni	Importi	%
1. Servizi generali delle Pubbliche amministrazioni	711,8	59,4	6. Abitazioni e assetto territoriale	7,5	0,6
2. Difesa	28,6	2,4	7. Sanità	15,7	1,3
3. Ordine pubblico e sicurezza	31,7	2,6	8. Attività creative, culturali e di culto	8,3	0,7
4. Affari economici	131,7	10,9	9. Istruzione	68,5	5,7
5. Protezione dell'ambiente	3,2	0,3	10. Protezione sociale	192,5	16,1
Totale			1.199,5	100,0	

Bilancio dello Stato 2025-2027
Spese per missioni
 Spese di competenza 2025
(in miliardi di euro)

Missioni	Importi	%	Missioni	Importi	%
001 Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	3,6	0,30	018 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2,9	0,24
002 Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	0,9	0,08	019 Casa e assetto urbanistico	0,7	0,06
003 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	151,1	12,60	020 Tutela della salute	2,0	0,17
004 L'Italia in Europa e nel mondo	38,4	3,20	021 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2,9	0,24
005 Difesa e sicurezza del territorio	30,9	2,58	022 Istruzione scolastica	56,8	4,74
006 Giustizia	11,7	0,98	023 Istruzione universitaria e formazione postuniversitaria	11,5	0,96
007 Ordine pubblico e sicurezza	13,0	1,08	024 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	66,2	5,52
008 Soccorso civile	5,6	0,47	025 Politiche previdenziali	122,5	10,21
009 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1,9	0,16	026 Politiche per il lavoro	17,7	1,48
010 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	0,9	0,08	027 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3,5	0,29
011 Competitività e sviluppo delle imprese	78,3	6,53	028 Sviluppo e riequilibrio territoriale	14,9	1,24
012 Regolazione dei mercati	0,03	0,00	029 Politiche economico finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	121,5	10,13
013 Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	16,8	1,40	030 Giovani e sport	1,1	0,09
014 Infrastrutture pubbliche e logistica	6,5	0,54	031 Turismo	0,4	0,03
015 Comunicazioni	0,9	0,08	032 Servizi istituzionali e generali delle amm. pubbliche	4,4	0,37
016 Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0,5	0,04	033 Fondi da ripartire	21,9	1,83
017 Ricerca e innovazione	4,3	0,36	034 Debito pubblico	383,3	31,95
Totale			1.199,5	100,0	