

2015 (+161,4 per cento). Nell'ambito degli strumenti Consip, mentre convenzioni e accordi quadro registrano una modesta crescita del 6,5 per cento, gli acquisti sul Mercato elettronico (MEPA) aumentano quasi del 60 per cento, così che l'incidenza di convenzioni e accordi quadro sul totale (pur sempre significativa in assoluto trattandosi di circa 934 milioni) scende dal 61,9 per cento al 58,9 per cento mentre quella del MEPA (circa 311 milioni in valori assoluti) sale dal 13,8 per cento al 19,6 per cento. Il 2016 dunque conferma in parte le considerazioni formulate dalla Corte lo scorso anno, ma non mancano fenomeni nuovi. Come accennato, l'inversione del *trend* al ribasso dello scorso anno risulta in parte dovuto all'aumento della spesa di tipo non contrattuale, ma non è da escludersi che sia dovuto ad un contraccolpo dei pesanti tagli effettuati negli anni precedenti¹⁶. Comunque, si conferma anche nel 2016 la prevalenza del ricorso alle procedure extra Consip da parte della maggioranza delle Amministrazioni, anche se il numero dei Ministeri (MEF, MIBACT, Giustizia, MIUR e MAECI) in cui l'utilizzazione degli strumenti di acquisto centralizzati si è incrementata è tutt'altro che trascurabile. La porzione di attività che il Programma di razionalizzazione acquisti deve concretamente acquisire (e non solo "presidiare") è ancora molto ampia. In definitiva il Programma di razionalizzazione è risultato senz'altro utile nell'aggregazione della domanda e nella gestione delle procedure di gara più complesse e di maggior valore (genera economie di scala e calмира i prezzi attraverso l'effetto "*benchmark*"), ma a diversi anni dall'avvio, per vari motivi (tra i quali esigenze specifiche non considerate, prodotti tarati su un fabbisogno teorico "medio", obiettive ma non sempre motivate resistenze verso le convenzioni ecc.), conquista si quote maggiori sul totale, ma la gran parte della spesa statale resta tuttora al di fuori del Programma e l'effetto sui risparmi nel 2016 risulta poco valutabile. Per proseguire il Programma è necessaria un'attenta analisi dei fattori che ne hanno frenato l'espansione e una maggiore flessibilità che consenta di dare risposte adeguate alle esigenze delle Amministrazioni. E', altresì, necessario un ripensamento sul ruolo del mercato elettronico, che, se consente di dare maggiore spazio alle piccole e medie imprese, non dovrebbe avere un peso crescente rispetto agli altri strumenti di acquisto del Programma, come invece sembrano suggerire i dati raccolti.

2.2.2. Investimenti fissi lordi

Per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi la quota relativa all'attività contrattuale delle Amministrazioni ammonta ad oltre 2,8 miliardi con un aumento del 53 per cento rispetto al 2015. Anche in questo caso il totale degli acquisti effettuati al di fuori degli strumenti Consip continua ad essere preponderante: l'81,5 per cento contro un modesto 18,5 per cento degli acquisti effettuati tramite Consip. Questi ultimi, tuttavia, sono più che raddoppiati rispetto al 2015. Ciononostante sono solo quattro le Amministrazioni che vi hanno fatto ricorso in misura prevalente (MIBACT, MIT, MIUR e Lavoro). Peraltro in questa categoria si osserva un forte aumento sia degli acquisti in economia (+133 per cento nonostante il superamento dell'art. 125 del d.lgs. n. 163 del 2006) che degli affidamenti diretti (+327,4 per cento, mentre le "Altre procedure" decrescono del 78,7 per cento). Inoltre, contrariamente a quanto riscontrato nelle rilevazioni dello scorso anno, anche all'interno degli strumenti di acquisto centralizzati la quota occupata dal MEPA (circa 250 milioni) supera, anche se di poco, quella degli accordi quadro e delle convenzioni (circa 230 milioni). Conclusivamente si conferma, sia per i consumi intermedi che per gli investimenti fissi lordi, un incremento lento ma costante delle quote di spesa riferibili agli strumenti Consip, ma tale aumento non corrisponde ad una diminuzione

¹⁶ Merita, peraltro, di essere approfondito il confluire di buona parte della spesa contrattuale sulla voce "Altre procedure", che rappresenta una porzione consistente degli aumenti verificatisi tra gli acquisti di beni e servizi che non sono stati oggetto di aggregazione, passata da circa 430 milioni a 1,1 miliardi. Il dato si riscontra presso tutte le Amministrazioni ma soprattutto nel Ministero dell'interno (1,1 su 1,8 miliardi) e nel Ministero della difesa (per il quale si evidenzia un utilizzo quasi totale delle procedure extra Consip pari a poco più di 1 miliardo).

degli impegni per spese effettuate al di fuori degli strumenti di aggregazione, come sarebbe stato logico attendersi. In 8 Ministeri (tra i quali quasi tutti quelli di grandi dimensioni) la spesa risulta infatti aumentata per entrambe le tipologie contrattuali. Con la legge di bilancio 2017, si è dimostrato di voler cercare nuove soluzioni che permettano di aggredire la ancora vasta quota di spesa non accentrata. E' lecito dunque attendersi risposte concrete nel corso del 2017 soprattutto per quanto riguarda l'aumento dei risparmi e della spesa effettivamente erogata in forma aggregata.

TAVOLA 32

INVESTIMENTI FISSI LORDI

(in migliaia)

Spese	Impegni totali		Composizione		Var. % 2016-2015
	2015	2016	2015	2016	
Totale acquisti extra CONSIP (1)	1.643.482	2.337.835	87,7	81,5	42,2
<i>di cui</i>	-	-	-	-	-
<i>Procedure aperte e ristrette</i>	140.502	223.598	8,5	9,6	59,1
<i>Procedure negoziate</i>	524.831	1.671.004	31,9	71,5	218,4
<i>Acquisti in economia</i>	53.724	125.618	3,3	5,4	133,8
<i>Affidamento diretto</i>	30.088	128.605	1,8	5,5	327,4
<i>Altre procedure</i>	889.337	189.375	54,1	8,1	- 78,7
Totale acquisti tramite CONSIP (2)	231.265	531.715	12,3	18,5	129,9
<i>di cui</i>	-	-	-	-	-
<i>Accordi quadro e convenzioni Consip</i>	170.190	230.671	73,6	43,4	35,5
<i>Mercato elettronico (comprese le RDO)</i>	58.930	249.249	25,5	46,9	323,0
<i>Altro</i>	2.125	51.796	0,9	9,7	2.337,9
A. Totale (acquisti di beni e servizi 1+2)	1.874.747	2.869.550	58,7	77,3	53,1
B. Altre spese (diverse da acquisti di beni e servizi)	1.320.861	840.807	41,3	22,7	- 36,3
Totale Categoria (A+B)	3.195.609	3.710.357			16,1
Totale categoria da consuntivo	5.546.023	4.647.954			
Percentuale risposte sul totale Impegni	57,6	79,8			

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

2.2.3. Spesa per immobili in locazione passiva

Con il DL 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 132, e del DL n. 66 del 24 aprile 2014, convertito nella legge 24 giugno 2014, n. 89, accanto alle disposizioni dirette alla valorizzazione del patrimonio immobiliare di proprietà dello Stato, sono state gettate le basi per pervenire, sotto la regia e il coordinamento dell'Agenzia del demanio, ad una più articolata e funzionale attività di riduzione e razionalizzazione della spesa per locazioni passive. In particolare, l'art. 3, comma 1 del DL n. 95 del 2012 ha stabilito la non applicazione dell'aggiornamento degli indici ISTAT al canone dovuto dalle Amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della Pubblica amministrazione. I commi 4 e 6 hanno inoltre sancito una riduzione del 15 per cento dei canoni scaduti o rinnovati dopo il 1° luglio 2014 e una analoga riduzione del 15 per cento sui nuovi canoni dichiarati congrui dall'Agenzia del demanio, che va peraltro ad aggiungersi alla riduzione del 10 per cento stabilita dall'art. 1, comma 478, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006)¹⁷. La norma del 2012, al comma 9, ha altresì prescritto l'adozione di piani di razionalizzazione diretti a ridurre gli spazi a 20/25 mq. per addetto (intesi come spazi lordi, comprensivi cioè di una quota delle superfici destinate a corridoi, sale riunioni, archivi ecc.). Ancora più incisivamente l'art. 24 del DL n. 66 del 2014 ha imposto l'adozione di un nuovo piano di razionalizzazione nazionale da presentare all'Agenzia del demanio per assicurare, oltre al rispetto del rapporto mq/addetto, la migliore utilizzazione (anche in condivisione) degli immobili pubblici disponibili, soprattutto attraverso "... il rilascio di immobili condotti in locazione passiva, al fine di garantire, per ciascuna amministrazione, dal 2016, una riduzione, con riferimento ai valori registrati nel

¹⁷ L'art. 1, comma 478, della legge n. 266 del 2005 recita: "A fini di contenimento della spesa pubblica, i contratti di locazione stipulati dalle Amministrazioni dello Stato per proprie esigenze allocative con proprietari privati sono rinnovabili alla scadenza contrattuale, per la durata di sei anni a fronte di una riduzione, a far data dal 1° gennaio 2006, del 10 per cento del canone annuo corrisposto. In caso contrario le medesime Amministrazioni procederanno, alla scadenza contrattuale, alla valutazione di ipotesi allocative meno onerose."

2014, non inferiore al 50 per cento in termini di spesa per locazioni passive e non inferiore al 30 per cento in termini di spazi utilizzati negli immobili dello Stato.” Ove il piano non sia presentato o non sia in linea con gli obiettivi fissati dalla medesima disposizione il Ministero dell’economia e delle finanze effettua una corrispondente riduzione sui capitoli relativi alle spese correnti per l’acquisto di beni e servizi dell’Amministrazione inadempiente. Altre disposizioni del DL n. 66 del 2014 sono volte ad assicurare all’Agenzia del demanio la possibilità di effettuare lavori di ristrutturazione e manutenzione finalizzati alla realizzazione del piano. Ciò premesso, è da mettere in evidenza come la riduzione delle locazioni passive, che si accompagna necessariamente ad una riorganizzazione degli spazi, comporti benefici tangibili che si estendono anche alle altre spese di funzionamento. Ciò genera una stabile riduzione del fabbisogno finanziario molto importante in termini prospettici. Secondo i dati forniti dall’Agenzia del demanio, nel corso del 2015 sono stati realizzati risparmi pari a 17,7 milioni, mentre nel 2016 i risparmi ammontano a 11,8 milioni. Sulla base dei dati trasmessi direttamente dalle singole Amministrazioni, riportati nelle tavole incluse nella presente relazione, risulta che la spesa totale per locazioni passive in termini di costo (dato dall’ammontare dei fitti, degli oneri condominiali, delle indennità di occupazione e dei canoni ed oneri FIP)¹⁸ ammonta nel 2016 a circa 670 milioni, contro gli oltre 711 milioni del 2014 e gli oltre 682 milioni del 2015, con una riduzione del 4 per cento rispetto al 2014 e dell’1,9 per cento rispetto al 2015.

TAVOLA 33

CANONI

(in migliaia)

Tipologia di locazione	Canone annuo vigente o indennità di occupazione al 31/12			Stanziamiento definitivo			Impegno competenza		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Canoni Fip	126.988	132.550	135.179	132.613	138.365	139.017	126.786	135.129	137.447
di cui oneri condominiali	749	700	647	53	3	3	953	944	1.580
Altre locazioni passive	584.402	550.144	534.336	743.717	605.636	618.859	394.778	577.146	603.642
di cui oneri condominiali	33.777	35.271	41.093	14.228	18.437	15.181	22.226	14.058	8.973
Totale	711.390	682.694	669.515	876.330	744.001	757.876	521.564	712.276	741.089

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni centrali

TAVOLA 34

CANONI - COMPOSIZIONE % SUL TOTALE

Tipologia di locazione	Canone annuo vigente o indennità di occupazione al 31/12			Stanziamiento definitivo			Impegno competenza		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Canoni Fip	17,9	19,4	20,2	15,1	18,6	18,3	24,3	19,0	18,5
di cui oneri condominiali	0,6	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,8	0,7	1,1
Altre locazioni passive	82,1	80,6	79,8	84,9	81,4	81,7	75,7	81,0	81,5
di cui oneri condominiali	5,8	6,4	7,7	1,9	3,0	2,5	5,6	2,4	1,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni centrali

¹⁸ E' necessaria al riguardo una annotazione metodologica. Prendere in considerazione esclusivamente il dato di competenza oppure gli stanziamenti definitivi può essere fuorviante, in quanto queste voci, di tipo eminentemente finanziario, possono anche ricollegarsi al pagamento di debiti pregressi e, non di rado, comprendono somme erogate a seguito di contenziosi con i soggetti proprietari degli immobili. Inoltre, gli stanziamenti definitivi possono risultare inferiori al fabbisogno (in tal caso si potrebbero essere generati debiti fuori bilancio). Sembrerebbe quindi da privilegiare il dato di costo consistente nell'indicazione del canone annuo o dell'indennità di occupazione corrisposta annualmente e dei relativi oneri condominiali. Si osserva, peraltro, che le grandezze economiche non si discostano molto da quelle finanziarie e che alcune Amministrazioni hanno in effetti riportato le stesse informazioni (il Ministero della giustizia e, in parte, il Ministero dell'ambiente, il MIBACT, il MAECI e il MIUR) sia come dati di costo che come dati contabili.

TAVOLA 35

CANONI — SCOSTAMENTO %

Tipologia di locazione	Canone annuo vigente o indennità di occupazione al 31/12		Stanziamiento definitivo		Impegno competenza	
	2015/2014	2016/2015	2015/2014	2016/2015	2015/2014	2016/2015
Canoni Fip	4,4	2,0	4,3	0,5	6,6	1,7
di cui oneri condominiali	-6,5	-7,7	-93,7	-22,5	-0,9	67,4
Altre locazioni passive	-5,9	-2,9	-18,6	2,2	46,2	4,6
di cui oneri condominiali	4,4	16,5	29,6	-17,7	-36,8	-36,2
Totale	-4,0	-1,9	-15,1	1,9	36,6	4,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni centrali

Depurando i dati dalle spese connesse agli immobili inclusi nel FIP, soggetti a regole puntuali di quantificazione dei canoni e durata dei relativi contratti, i cui importi sono in leggero aumento per le ragioni di seguito esplicitate, la voce “Altre locazioni passive” scende dagli oltre 584 milioni del 2014, ai 550 milioni circa del 2015 fino ai 534 milioni del 2016, con una riduzione rispettivamente del 5,9 per cento e del 2,9 per cento. In termini di costi relativi ai canoni vigenti il risparmio conseguito nel 2015 è stato di circa 34 milioni e nel 2016 di quasi 16 milioni, per un ammontare nel biennio di circa 50 milioni. Per quel che riguarda gli immobili FIP si sconta una forte rigidità dei canoni dovuta alle norme introdotte nell’ambito delle cartolarizzazioni¹⁹. Ciononostante l’uscita di un’amministrazione da un immobile in locazione passiva per entrare in uno stabile FIP viene comunque considerata un risparmio nell’ambito dei piani di razionalizzazione. Ciò ha fatto sì che la spesa per canoni FIP, sia pure lievemente, aumentasse da quasi 127 milioni nel 2014 a 132,5 milioni nel 2015 e oltre 135 milioni nel 2016. Anche considerando solo le “Altre locazioni passive”, pur avendo registrato una riduzione della spesa non si può fare a meno di rilevare che rispetto al dettato normativo i risparmi conseguiti sono sensibilmente distanti dal 50 per cento previsto. Su un totale di 584 milioni corrispondenti a canoni di locazione ed oneri condominiali quantificati con riferimento al 2014, sono stati ottenuti risparmi per meno del 10 per cento. Peraltro i risparmi non sono dovuti soltanto a dismissioni, ma scontano in modo rilevante le riduzioni del 10 per cento e del 15 per cento stabilite dalla legge. Anche il “target risparmi” stimato dall’Agenzia del demanio in circa 136 milioni (che però non tiene conto delle sopra citate riduzioni) appare sensibilmente distante dall’obiettivo teorico desumibile dai dati forniti dalle Amministrazioni²⁰.

¹⁹ In base all’art. 4, comma 2-ter della legge 23 novembre 2001, n. 410 “Gli immobili in uso governativo, conferiti o trasferiti ai sensi del comma 1, sono concessi in locazione all’Agenzia del demanio, che li assegna ai soggetti che li hanno in uso, per periodi di durata fino a nove anni rinnovabili, secondo i canoni e le altre condizioni fissate dal Ministero dell’economia e delle finanze sulla base di parametri di mercato. I contratti di locazione possono prevedere la rinuncia al diritto di cui all’ultimo comma dell’articolo 27 della legge 27 luglio 1978, n. 392. Il Fondo previsto dal comma 1, quinto periodo, dell’articolo 29 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, può essere incrementato anche con quota parte delle entrate derivanti dal presente articolo.” In base a tali disposizioni, l’Amministrazione che occupa lo stabile è tenuta a corrispondere il canone fino alla scadenza anche ove non utilizzi più il bene. Inoltre, nel caso di rilascio, l’Amministrazione occupante deve farsi carico dei lavori di ripristino e messa a norma dell’immobile se necessari. Inoltre i canoni, nell’ipotesi in cui non venga esercitato il diritto di recesso, sono rinnovati in automatico per altri 9 anni, sicché lo Stato (attraverso il MEF e l’Agenzia del demanio) deve comunque farsi carico del pagamento per 18 anni dei canoni stabiliti anche per gli immobili non occupati.

²⁰ Va prestata anche attenzione all’aumento dei costi che può in prospettiva derivare dalle occupazioni *sine titulo* che perdurano da molti anni (talvolta addirittura dagli anni ’90 del secolo scorso). In questi casi, non di rado accompagnati da difficili ed onerosi contenziosi che quasi inevitabilmente vedono soccombere le Amministrazioni occupanti, il vantaggio derivante dall’abbattimento dell’indennità del 15 per cento può facilmente essere azzerato all’atto della regolarizzazione dei canoni. Si tratta di situazioni critiche che non possono essere ignorate; non solo per l’evidente anomalia della fattispecie e i contenziosi che ne derivano, ma anche perché si determina spesso un degrado degli ambienti di lavoro con conseguenti responsabilità a carico del datore di lavoro.

In conclusione, lo sforzo compiuto per ridurre le locazioni passive appare imponente e, nonostante i risultati relativamente modesti, le Amministrazioni si sono seriamente impegnate. In alcuni casi le dismissioni degli immobili sono iniziate ben prima del 2014 (e tali valori non erano stati considerati dal Legislatore). Le iniziative adottate sono proseguite con buoni risultati, ma con un evidente rallentamento. Ciò lascia presumere che l'obiettivo del 50 per cento, calcolato in termini di costi complessivamente sostenuti per locazioni passive nel 2014, sia difficilmente raggiungibile. Il risparmio potenziale stimato dall'Agenzia sulla base del valore delle locazioni passive iscritte nel Piano nazionale di razionalizzazione raggiunge una quota al di sotto dell'ammontare annuale dei canoni corrisposti dalle Amministrazioni, che dal canto loro incontrano non poche difficoltà di realizzazione. Ciò è in gran parte dovuto all'esigenza di effettuare lavori, che talvolta hanno un costo superiore al risparmio annuo conseguibile, e alla difficoltà di fare (ancora una volta) prevalere gli obiettivi di risparmio sulle esigenze funzionali degli uffici²¹. Dai dati esaminati risulta evidente che la riduzione delle spese di funzionamento dei Ministeri e di quella per locazioni in particolare, non può più rappresentare la quota più significativa dei risparmi che le Amministrazioni debbono conseguire e che le riduzioni di spesa devono, ormai, puntare anche (e forse soprattutto) su altri settori.

2.2.4. Spesa per *facility management*, pulizia e manutenzione degli immobili

Con riferimento al 2016 si è voluto approfondire con analisi specifiche anche l'andamento della spesa per il cosiddetto *facility management* (in breve FM), per la pulizia e per le manutenzioni degli immobili in uso alle Amministrazioni dello Stato²². Le categorie merceologiche in questione rappresentano alcune delle voci principali tra le spese di funzionamento dei Ministeri, sulle quali è possibile operare con maggiore facilità un confronto tra acquisti di beni e servizi effettuati attraverso gli strumenti Consip oppure acquisiti al di fuori di essi. Inoltre, è utile monitorare questa tipologia di attività contrattuali perché strettamente connesse alla gestione degli immobili pubblici. Ci si può quindi attendere una loro parziale contrazione in concomitanza con il progredire delle dismissioni di immobili in locazione passiva e la riduzione degli spazi in termini di mq/persona. I contratti di FM sono acquisiti dalle Amministrazioni prevalentemente attraverso le convenzioni Consip. Attualmente è in via di esaurimento la convenzione FM 3, ma stenta ad avviarsi la convenzione FM 4 (con grande disagio per le Amministrazioni costrette a continue proroghe tecniche o ad affidamenti

²¹ Per di più l'attuazione dei piani di razionalizzazione degli immobili non è immune da numerosi aspetti critici riferiti dalle Amministrazioni. Occorre, innanzitutto, evidenziare, come fatto presente dall'Agenzia del demanio e da alcune delle Amministrazioni interessate, che la realizzazione del piano è fortemente rallentata dall'esigenza di ristrutturare e mettere a norma gli immobili presso i quali verranno trasferiti gli uffici e dalla relativa esiguità dei fondi a disposizione per i lavori. Inoltre, le risorse impiegate per lavori vanno in parte a ridurre l'effetto delle dismissioni sul risparmio. Valga per tutti l'esempio del Ministero dell'economia e delle finanze, dove, a fronte di risparmi previsti di circa 19 milioni (annui) è stata stimata dal Demanio una spesa per lavori pari a circa 38 milioni.

²² Con il termine *facility management* (o FM) si identifica, nell'uso corrente, la gestione integrata di servizi, lavori e forniture per la conduzione degli immobili, affidata ad un unico assuntore (spesso costituito in RTI e/o consorzio con altre imprese) anziché a più fornitori specializzati in ciascun settore di intervento. L'assuntore dei servizi di FM assume su di sé anche l'onere del coordinamento delle varie attività che gli sono affidate che costituisce a sua volta un servizio aggiuntivo anch'esso specificatamente remunerato (servizio di governo). Tale tipo di contratto è una filiazione del cosiddetto *global service* immobiliare, modello organizzativo di origine anglosassone, in linea di principio basato sulla totale esternalizzazione delle attività di gestione di un immobile e sul concetto del "servizio chiavi in mano", in cui l'unico fornitore, in sostanza, assume su di sé un'obbligazione di risultato (ad es. assicurare la perfetta pulizia dei locali) e non un'obbligazione di tipo essenzialmente quantitativo (ad es. fornire una certa quantità di ore/uomo e un numero predeterminato di interventi giornalieri per i servizi di pulizia). Sebbene meno innovativo rispetto al *Global Service* il contratto di *facility* appare forse più adeguato alle esigenze delle Amministrazioni per la sua flessibilità, che consente di escludere alcune tipologie di servizi non rilevanti, e più aderente alle necessità di controllo e collaudo delle prestazioni che costituiscono il presupposto per il pagamento da parte delle Pubbliche amministrazioni.

aggiuntivi ex art. 57, comma 5, del vecchio codice dei contratti – d.lgs. n. 163 del 2006)²³. Dall'esame dei dati è emerso che nel 2016, degli 80 milioni di spesa per FM, il 98 per cento (circa 78 milioni) è rappresentato da spese per pulizia e manutenzioni.

TAVOLA 36

FACILITY MANAGEMENT

(in migliaia)

Tipologia di spesa	Strumenti Consip		Extra Consip	
	Impegno competenza 2015	Impegno competenza 2016	Impegno competenza 2015	Impegno competenza 2016
Facility Management	73.665	79.841	11.600	17.843
di cui Manutenzione	22.440	23.233	10.375	17.745
di cui Pulizia	49.503	54.915	1.224	181
Manutenzione (non inclusa nel Facility Management)	27.108	32.612	22.560	20.681
Pulizia (non inclusa nel Facility Management)	29.308	26.372	24.670	25.634
Totale Spesa	130.081	138.826	58.830	64.158

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni centrali

TAVOLA 37

FACILITY MANAGEMENT – COMPOSIZIONE %

Tipologia di spesa	Strumenti Consip		Extra Consip	
	Impegno competenza 2015	Impegno competenza 2016	Impegno competenza 2015	Impegno competenza 2016
Facility Management	56,6	57,5	19,7	27,8
di cui Manutenzione	30,5	29,1	89,4	99,5
di cui Pulizia	67,2	68,8	10,6	1,0
Manutenzione (non inclusa nel Facility Management)	20,8	23,5	38,3	32,2
Pulizia (non inclusa nel Facility Management)	22,5	19,0	41,9	40,0
Totale Spesa	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni centrali

TAVOLA 38

FACILITY MANAGEMENT – SCOSTAMENTO %

Tipologia di spesa	Strumenti Consip	Extra Consip
	Impegno competenza 2016/2015	Impegno competenza 2016/2015
Facility Management	8,4	53,8
di cui Manutenzione	3,5	71,0
di cui Pulizia	10,9	-85,2
Manutenzione (non inclusa nel Facility Management)	20,3	-8,3
Pulizia (non inclusa nel Facility Management)	-10,0	3,9
Totale Spesa	6,7	9,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle Amministrazioni centrali

Anche le spese di FM al di fuori degli strumenti Consip (18 milioni), sono quasi interamente riferibili a servizi di pulizia e manutenzioni.

Nell'insieme le attività esaminate, comprese quelle al di fuori del FM, equivalgono ad oltre 138 milioni di acquisti sui sistemi centralizzati e a circa 64 milioni al di fuori di questi ultimi, per un totale di circa 203 milioni, che rappresentano all'incirca il 4,5 per cento della spesa totale per acquisto di beni e servizi. In particolare il totale complessivo delle somme

²³ Le convenzioni di FM oggi in essere hanno durata di cinque o sette anni. I prezzi fissati nei contratti più a lungo termine risultano meno onerosi rispetto a quelli di durata quinquennale, mentre gli stessi servizi acquisiti al di fuori delle convenzioni che spesso hanno durata solo annuale. Peraltro, servizi acquisiti in convenzione e fuori convenzione, soprattutto per le manutenzioni, possono anche coesistere.

impegnate per la pulizia è di oltre 107 milioni e quello per le manutenzioni è di poco più di 94 milioni. In questo caso la spesa effettuata attraverso gli strumenti Consip supera nettamente quella effettuata al di fuori e, presumibilmente, risulterebbe ancora più rilevante se fosse disponibile la nuova convenzione FM 4. Tuttavia anche in questo caso rispetto al 2015 si registra un aumento del 6,7 per cento degli impegni relativi agli acquisti centralizzati e del 9,1 per cento degli impegni assunti per contratti al di fuori del “sistema Consip”. Infine, è da constatare che mentre per la pulizia c'è un incremento più marcato della spesa aggregata (del 10,9 per cento nelle convenzioni), al di fuori delle convenzioni e del MEPA tende a prevalere la spesa per manutenzioni (+71,0 per cento).

In conclusione, per le categorie merceologiche considerate il sistema centralizzato appare ormai consolidato, vuoi per l'obbligatorietà degli strumenti Consip, vuoi per l'obiettivo difficoltà che hanno molte Amministrazioni a gestire procedure di gara complesse. Talune Amministrazioni, hanno tuttavia evidenziato come il “vestito” ritagliato dalle convenzioni Consip di FM non si adatti perfettamente alle loro esigenze, specie per gli immobili di più grandi dimensioni. Altrettanto si potrebbe dire per le piccole realtà, in cui l'acquisizione di un minimo numero di servizi ed in particolare il servizio di governo spesso appaiono ridondanti con possibili diseconomie²⁴.

2.3. I tempi di pagamento

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

Il problema è stato affrontato dal Legislatore anche per dare adempimento ad obblighi di derivazione comunitaria: come noto il decreto legislativo 9 novembre 2012, n. 192, modificando il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, ha recepito la direttiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, introducendo una nuova disciplina per i tempi di pagamento nelle transazioni commerciali²⁵. Ma sono anche altre le misure introdotte negli ultimi anni dirette, da un lato ad accelerare, attraverso stanziamenti ad hoc, l'estinzione del volume dei debiti pubblici cumulatosi nel tempo, dall'altro a creare strumenti di carattere strutturale deputati a prevenire il cumularsi di posizioni debitorie²⁶.

Un ruolo significativo risulta assegnato alla Piattaforma elettronica dei Crediti Commerciali (PCC) che si connota quale strumento di monitoraggio permanente e continuo di

²⁴ Vedi anche, in proposito, le conclusioni contenute nella relazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato su “Il global service immobiliare nelle Amministrazioni centrali dello Stato” (Del. 25 maggio 2017, n. 6/2017/G):

²⁵ Per i contratti tra Pubblica amministrazione e imprese il termine di pagamento è, di regola, stabilito in 30 giorni; le parti possono pattuire, in modo espresso, un diverso termine di pagamento, in ogni caso non superiore a 60 giorni, quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione; per gli enti che forniscono assistenza sanitaria il termine ordinario viene automaticamente elevato a 60; in caso di mancato pagamento nei termini prescritti, il debitore è tenuto a corrispondere interessi moratori, decorrenti senza che sia necessaria la costituzione in mora.

²⁶ A tali finalità rispondono le norme in materia di obblighi informativi e sistemi di monitoraggio, unitamente a forme di maggiore responsabilizzazione delle Pubbliche amministrazioni. Agli obblighi già previsti a partire dal decreto-legge n. 35 del 2013, è stato associato, con l'art. 41, comma 1 del decreto-legge del 24 aprile 2014, n. 66, per tutte le Amministrazioni pubbliche, l'obbligo di attestare l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuate dopo la scadenza dei termini, e di elaborare e pubblicare l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (definito con dPCM del 22 settembre 2014). Una importante leva al contenimento dei ritardi, è rappresentata dalla introduzione del vincolo posto alle Amministrazioni pubbliche di pagare i fornitori solo a fronte di fatture emesse in formato elettronico.

tutti i debiti delle Pubbliche amministrazioni (circa 22.000 Enti), non solo dunque di quelli scaduti. Nell'anno 2016 questa Piattaforma ha operato in piena sinergia con il "Sistema di interscambio" creato per la fatturazione elettronica, acquisendo direttamente le fatture emesse nei confronti delle Pubbliche amministrazioni. Tuttavia, allo stato attuale, l'acquisizione delle informazioni relative allo smaltimento dei debiti, non avviene attraverso un monitoraggio automatico e costante sul pagamento delle fatture emesse²⁷, bensì su *input* delle singole Amministrazioni, che, integrando ed aggiornando i propri sistemi informativi contabili, devono trasmettere i dati relativi alla contabilizzazione e, in particolare, al pagamento delle fatture passive. Si segnala che è comunque in fase di realizzazione un sistema (Siope Plus) deputato a integrare le informazioni presenti sull'attuale sistema Siope (sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le Amministrazioni pubbliche) con quelle delle fatture passive registrate dalla Piattaforma elettronica²⁸.

2.3.1. I tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche

Secondo le stime fornite da Banca d'Italia²⁹, nel 2016 i debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche avrebbero continuato a ridursi, dal 4,2 per cento del Pil stimato per il 2015 al 3,8 per cento, un livello considerato comunque elevato e non coerente con i tempi di pagamento stabiliti contrattualmente dalle parti, diminuiti anche in seguito al recepimento della soprarichiamata direttiva europea. Del resto, dal confronto con gli altri paesi dell'Unione europea emerge che le Amministrazioni pubbliche italiane continuano a presentare tempi di pagamento mediamente più lunghi e un livello di debiti commerciali più elevato³⁰.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, dall'analisi svolta sui dati (pagamento, liquidazione, sospensione) disponibili sulla PCC e riferiti alle fatture emesse nel periodo 1 gennaio 2016–31 dicembre 2016, ha potuto rilevare, al momento della trasmissione dei dati per la presente relazione, pagamenti riferiti a circa 14,7 milioni di fatture, per un importo pari a circa 94,1 miliardi, corrispondenti a circa il 63 per cento dei debiti commerciali riconosciuti

²⁷ Dal mese di aprile 2015 il sistema di monitoraggio si è positivamente avvalso dell'estensione obbligatoria della fatturazione elettronica a tutte le Pubbliche amministrazioni, al fine di acquisire in modalità automatica (per le Amministrazioni statali, le Agenzie fiscali e gli Enti previdenziali ed assistenziali l'acquisizione automatica avveniva già da giugno 2014), direttamente dal Sistema di Interscambio dell'Agenzia delle entrate, tutte le fatture emesse nei confronti delle PA. Invece l'acquisizione sulla stessa Piattaforma delle informazioni relative allo stato e allo smaltimento dei debiti avviene attraverso la trasmissione da parte delle singole Amministrazioni (fatta eccezione per i pagamenti disposti sul bilancio dello Stato che utilizzano il Sistema di contabilità generale - SICOGE - che, a sua volta, alimenta automaticamente con i dati dei pagamenti la Piattaforma). Per agevolare la trasmissione dei dati alla PCC da parte degli enti di maggiori dimensioni, destinatari di un numero rilevante di fatture, è stato reso disponibile un canale trasmissivo tramite *web services*. Infine, si evidenzia la realizzazione, in ambito BDAP (Banca Dati Amministrazioni pubbliche) del "Cruscotto fatture e pagamenti della PA per beni e servizi", disponibile dal dicembre 2015, che ha acquisito le informazioni dei sistemi di supporto amministrativo, quali il Sistema di interscambio (SDI), la PCC e il SICOGE.

²⁸ Tale sistema dovrebbe consentire di acquisire in modo automatico i dati necessari al monitoraggio degli incassi e dei pagamenti delle PA, che dovranno eseguirsi mediante mandati digitali trasmessi agli istituti tesoriери attraverso un nodo di smistamento. Il sistema avrà il duplice scopo di indirizzare i mandati digitali, il cui utilizzo diverrà obbligatorio in sostituzione dei titoli cartacei, agli istituti tesoriери e, contemporaneamente, di aggiornare il sistema PCC con i dati necessari al monitoraggio. Oltre a consentire di disporre di informazioni complete ed affidabili, acquisite direttamente dal sistema che gestisce la transazione (il nodo di smistamento), dovrebbe anche ridurre le attività a carico delle PA, fornendo informazioni integrate sui pagamenti delle PA per singola Amministrazione (fattura, ordine di pagamento, fornitori) e contribuendo alla tracciabilità dei relativi flussi.

²⁹ Stime, elaborate da Banca d'Italia sulla base di proprie indagini statistiche condotte sulle imprese e sulle segnalazioni di vigilanza. In ragione della natura campionaria di alcune informazioni, tali stime sono comunque caratterizzate da un grado di incertezza non trascurabile.

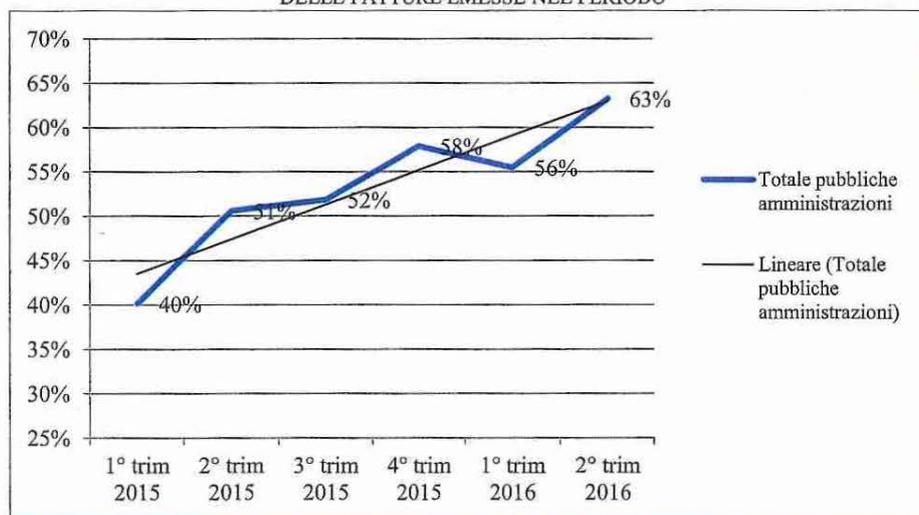
³⁰ Dalla relazione annuale della Banca d'Italia per il 2016 emerge che, dai dati forniti all'Eurostat nell'ambito della Procedura per i disavanzi eccessivi, lo *stock* di debiti commerciali in rapporto al Pil italiano è superiore a quello di tutti gli altri paesi della UE (tali dati non tengono conto dei debiti ceduti con clausola *pro soluto* a intermediari finanziari e, per l'Italia, della quasi totalità dei debiti a fronte della spesa in conto capitale).

dalle PA nel periodo considerato (circa 27,3 milioni di fatture, per un importo complessivo di circa 155,7 miliardi, di cui effettivamente liquidabili circa 149,1 miliardi). Non si ha evidenza del pagamento delle restanti fatture passive, poiché le Amministrazioni coinvolte starebbero ancora implementando i canali di trasmissione dei dati. Tuttavia rispetto a questa mole di informazioni, considerata sufficientemente ampia per trarre delle prime valutazioni, si riferisce che la media semplice e ponderata dei tempi occorsi per saldare, in tutto o in parte, i 14,7 milioni di fatture per le quali sono stati acquisiti i dati di pagamento, si attesta rispettivamente intorno ai 50 e 48 giorni, con tempi medi di ritardo, semplici e ponderati, rispettivamente di 8 e 4 giorni rispetto ai termini stabiliti.

Si tratta di dati che, se da un lato evidenziano un problema ancora molto lontano da una soluzione definitiva, dall'altro rivelano alcuni miglioramenti rappresentati dalla stessa Amministrazione finanziaria nel grafico che segue, ove è esposta l'analisi del trend del tasso di adempimento (cioè le fatture pagate entro i termini dal 1° trimestre 2015 fino al secondo trimestre 2016). In particolare sono ivi riportate le variazioni del dato trimestrale della percentuale di fatture pagate entro i termini, sul totale di fatture emesse nel periodo di riferimento, per tutte le Pubbliche amministrazioni. Se ne ricava l'evidenza di un *trend* in costante crescita, passando dal 40 per cento del primo trimestre 2015, ad un valore attestatosi al 63 per cento nel secondo trimestre 2016.

GRAFICO 1

PERCENTUALE IMPORTO PAGATO ENTRO I TERMINI SUL TOTALE PAGATO
DELLE FATTURE EMESSE NEL PERIODO



Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - RGS

2.3.2. I tempi di pagamento dell'Amministrazione statale

Concentrando l'attenzione sulla Amministrazione statale³¹, di seguito si evidenziano gli indici medi e ponderati³² riferiti alle fatture emesse nel 2016 di cui, al momento della rilevazione, risulta effettuato il pagamento. Anche questi dati sono tratti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali. Qualsiasi sia l'indicatore preso a riferimento, sul totale delle fatture il cui pagamento è stato monitorato (pari a circa il 63,3 per

³¹ Nello specifico, sono state considerati i Ministeri, l'Avvocatura dello Stato e la Guardia di finanza.

³² I criteri di calcolo della media ponderata sono coerenti con quelli previsti dal dPCM 22 settembre 2014 "Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni" di seguito riferiti.

cento del totale delle fatture emesse nel 2016), risulta superato il termine di legge: tanto l'indicatore medio che quello ponderato sono, infatti, pari a 22 giorni di ritardo.

TAVOLA 39

AMMINISTRAZIONE STATALE – TEMPI MEDI DI PAGAMENTO DELLE FATTURE EMESSE NEL 2016

	<i>in migliaia</i>		<i>in milioni</i>		<i>in giorni</i>			
	Numero Fatture emesse nel 2016	Numero Fatture Pagate	Importo Fatture Emesse	Totale Importo Pagato	Tempo medio di pagamento	Tempo medio di pagamento ponderato	Tempo medio di Ritardo	Tempo medio di Ritardo ponderato
Totale 2016	3.679	2.328	15.970	10.985	53	49	22	22

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 29 maggio 2017

In particolare, dalla tavola si evince che l'Amministrazione statale nel suo complesso, nel corso del 2016, ha trattato circa 3,7 milioni di fatture per un importo complessivo di poco meno di 16 miliardi e ne ha pagate 2,3 milioni corrispondenti all'importo di circa 11 miliardi. L'insieme delle fatture è stato pagato in media in 53 giorni che si riducono a 49 quando si tiene conto dell'importo fatturato. Una parte dei 2,3 milioni di fatture pagate nell'anno sono state pagate in ritardo, ossia oltre la data di scadenza. Per quest'ultimo particolare insieme di fatture sembrerebbe irrilevante la considerazione dell'importo fatturato, in quanto il tempo medio di ritardo si attesta a 22 giorni, considerando tanto il ritardo medio semplice quanto quello medio ponderato.

Si segnala, ancora, che rispetto all'analisi svolta lo scorso anno, i tempi medi di pagamento, semplice e ponderato, dell'Amministrazione statale complessivamente considerata si sono mossi in direzioni diverse: mentre il tempo medio semplice si è ridotto passando da 69 giorni del 2015 a 53 del 2016, quello ponderato risulta in aumento di 5 giorni passando da 44 a 49 giorni. Anche i tempi medi di ritardo, semplice e ponderato, manifestano lo stesso andamento: il tempo medio di ritardo semplice si riduce, passando da 32 a 22 giorni, mentre quello ponderato aumenta passando da 14 a 22 giorni.

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali è stato definito con il dPCM del 22 settembre 2014 in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture. Il calcolo del rapporto, in coerenza con quanto precisato nelle circolari applicative RGS nn. 3 e 22 del 2015, dovrebbe tenere conto di tutte le transazioni commerciali pagate nell'anno, nonché dei seguenti elementi: a numeratore, la somma dell'importo di ciascuna fattura o richiesta di pagamento di contenuto equivalente pagata, moltiplicata per la differenza, in giorni effettivi, tra la data di pagamento della fattura ai fornitori e la data di scadenza; a denominatore, la somma degli importi pagati nell'anno solare o nel trimestre di riferimento.

Nella relazione dello scorso anno già si era evidenziato come un indicatore sintetico così costruito inducesse ad anticipare pagamenti da parte delle Amministrazioni per importi significativi, al fine di poter compensare eventuali pagamenti tardivi in corso di gestione, con possibili effetti distorsivi: in primo luogo il pagamento tardivo di numerose fatture di importi poco rilevanti in violazione delle prescrizioni sui tempi previste dalla legislazione nazionale ed europea; in secondo luogo una gestione della cassa tesa a favorire le imprese fornitrici di prestazioni di beni e servizi per volumi più alti.

Quanto ipotizzato risulta confermato, anche se con alcune peculiarità, rispetto all'annualità 2016, dall'analisi svolta sui dati disaggregati per fasce di importo rappresentati nella tavola che segue³³.

³³ Si tratta sempre di dati forniti dal MEF con riferimento alle Amministrazioni statali, tratti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali.

TAVOLA 40

AMMINISTRAZIONE STATALE – FATTURE EMESSE NEL 2016 PER FASCE DI IMPORTO

Fasce di importo	N. Fatture emesse nel 2016 (mgl)	N. Fatture Pagate (mgl)	N. Fatture Pagate/N. Fatture emesse nel 2016	N. Fatture Pagate Entro Termini (mgl)	N. Fatture Pagate Entro Termini/N. Fatture Pagate	Importo Fatture Emesse (mln)	Totale Importo Pagato (min)	Totale Importo Pagato/Importo Fatture Emesse	di cui Importo Pagato di Parte Capitale (mln)	di cui Importo Pagato di Parte Corrente (mln)	Totale Importo Pagato Entro Termini (mln)	Totale Importo Pagato Entro Termini/ Totale Importo Pagato
tra 0 e 1.000	2.524	1.610	63,79	881	54,72	737	417	56,58	9	408	228	54,68
tra 1.000 e 10.000	873	585	67,01	299	51,11	2.566	1.505	58,65	72	1.433	804	53,42
tra 10.000 e 100.000	146	99	67,81	44	44,44	3.832	2.360	61,59	313	2.046	962	40,76
tra 100.000 e 1.000.000	16	12	75,00	4	33,33	3.768	2.440	64,76	816	1.625	882	36,15
superiori a 1.000.000	1	1	100,00	1	100,00	5.609	4.308	76,81	1.883	2.425	3.187	73,98
Totale	3.560	2.307	64,80	1.229	53,27	16.512	11.030	66,80	3.093	7.937	6.063	54,97
Note di credito	119	21	17,65	9	42,86	-542	-45	8,30	6	-51	-18	40,00
Totale incluso le note di credito	3.679	2.328	63,28	1.238	53,18	15.970	10.985	68,79	3.099	7.886	6.045	55,03

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS al 29 maggio 2017

Avendo riguardo ai totali, si evidenzia che fra le fatture che sono state pagate nel 2016 (che rappresentano il 63 per cento delle fatture emesse nello stesso anno), solo il 53 per cento risulta pagato entro i termini. Considerando invece gli importi, è più alta, non solo la quota complessivamente pagata nel corso dell'anno (che si attesta al 69 per cento), ma anche quella pagata nei termini, pari al 55 per cento.

Questi dati lasciano supporre quanto poi più chiaramente evidenziato dall'analisi per fasce di importo. La quota del numero di fatture pagate sul numero di fatture emesse rivela come la percentuale salga in maniera direttamente proporzionale al crescere della fascia di importo di riferimento (da 63,8 per cento della fascia più bassa al 100 per cento della fascia più alta). Lo stesso andamento si verifica, prendendo a riferimento l'importo pagato delle fatture emesse (dalla fascia più bassa pari al 56,6 per cento alla fascia di importo superiore pari al 77,8 per cento).

Se tuttavia si ha riguardo al diverso insieme delle fatture pagate nei termini di legge, mentre risulta confermata la tendenza ad assicurare il rispetto dei medesimi termini per le fatture di importo più alto (si tratta in realtà di una fattura superiore a 5 milioni, il cui importo rappresenta da solo il 77 per cento dell'importo complessivo delle fatture emesse e il 74 per cento di quello pagato nei termini), per le restanti fasce, al crescere della fascia di importo, si riduce sia il numero che il peso dell'importo pagato nei termini³⁴. Resta così spiegata la coincidenza tra il tempo medio di ritardo semplice e ponderato, pari a 22 giorni, rilevata nel corso dell'esercizio 2016: il peso dell'importo fatturato di ciascuna fattura pagata non ha inciso tanto da determinare una differenza fra l'indice di ritardo ponderato e quello semplice che non tiene conto dell'importo della fattura.

Per una interpretazione corretta dei dati, va comunque tenuto conto anche del fatto che talune fatture di importo rilevante, emesse da soggetti titolati alla gestione di entrate statali (es. concessionari dei giochi e GSE S.p.A. per i proventi delle aste CO2), sono per definizione pagate "a zero giorni", essendo i relativi importi trattenuti a monte da tali soggetti. Tale peculiare circostanza, segnalata dal MEF, rileva al fine di ridimensionare ulteriormente il valore positivo dei tempi di pagamento delle fatture di importo più elevato e, di rimando, degli indici finali.

³⁴ In altre parole il 55 per cento dell'importo delle fatture appartenenti alla fascia di importo più bassa è stato pagato entro i termini, la percentuale si riduce progressivamente nel passaggio da una fascia all'altra fino a giungere alla fascia di importo tra 100 mila e 1 milione che presenta un importo pagato nei termini pari al 36 per cento dell'importo complessivamente pagato.

2.3.3. L'indicatore annuale per singola Amministrazione ministeriale

Come evidenziato in precedenza il tempo medio di pagamento ponderato dell'Amministrazione statale è pari a 49 giorni e risulta in peggioramento rispetto allo scorso anno quando si attestava a 44 giorni. Nell'ambito del dato complessivo³⁵ nasce l'esigenza di individuare quali Ministeri presentano maggiori difficoltà nel rispettare i tempi di pagamento previsti dal Legislatore nazionale ed europeo. In linea di continuità con lo scorso anno, sono stati considerati, dunque, gli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti³⁶, oggetto di pubblicazione trimestrale ed annuale nell'area "amministrazione trasparente" dei siti istituzionali di ciascuna Amministrazione. Gli indicatori annuali sono inoltre riportati in un apposito prospetto delle Note integrative di ciascun Ministero allegate al Rendiconto generale dello Stato.

La tavola che segue espone l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti per gli anni 2015 e 2016 di ciascuna Amministrazione.

TAVOLA 41

AMMINISTRAZIONE STATALE
INDICATORE ANNUALE DI TEMPESTIVITA' DEI PAGAMENTI - DATI DA RENDICONTO

Ministero	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali - (gg)	
	2015	2016
Economia e delle finanze	26,2	21,1
Sviluppo economico	125,7	29,4
Lavoro e politiche sociali	5,2	8,0
Giustizia	27,2	26,3
Affari esteri e cooperazione internazionale	9,8	13,6
Istruzione, Università e ricerca	26,0	0,7
Interno	18,4	45,1
Ambiente, tutela del territorio e mare	3,9	25,4
Infrastrutture e trasporti	24,0	12,0
Difesa	16,8	12,9
Politiche agricole e forestali	35,5	15,6
Beni, attività culturali e turismo	38,9	20,7
Salute	6,7	11,4

Fonte: Note integrative al Rendiconto generale dello Stato per gli anni 2015 e 2016

In primo luogo si nota che il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale - unica tra le Amministrazioni considerate - non solo ha pagato i fornitori con 14 giorni di anticipo rispetto alla scadenza della fattura, ma ha anche migliorato il tempo medio di anticipazione dei pagamenti, passando da 10 giorni a 14 giorni nel corso del biennio.

Dall'indicatore di tempestività dei pagamenti prossimo allo zero del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca si desume che, in media, tutte le fatture sono state pagate in prossimità della scadenza. Dal confronto con l'esercizio 2015 quando l'Amministrazione presentava un tempo medio di ritardo prossimo a 27 giorni si evince un miglioramento dei tempi medi di pagamento delle fatture che, tuttavia, sembra difficilmente conciliabile con l'ingente importo dei debiti fuori bilancio che il Ministero presenta alla chiusura dell'esercizio finanziario³⁷. Al riguardo l'Amministrazione ha precisato che l'indicatore tiene anche conto dei pagamenti effettuati dagli Uffici scolastici regionali che si caratterizzano per non avere uno stanziamento autonomo, pertanto, eventuali ritardi potrebbero dipendere in tal caso dalla momentanea indisponibilità di cassa; la stessa Amministrazione

³⁵ Riferito ai Ministeri, all'Avvocatura e alla Guardia di Finanza.

³⁶ L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali è quello definito dal dPCM 22 settembre 2014 di cui sopra.

³⁷ Si rinvia al paragrafo sui debiti di questo capitolo.

evidenza come possa contribuire a rallentare il pagamento delle fatture anche il controllo di regolarità amministrativa e contabile effettuato dalle Ragionerie territoriali dello Stato.

Tutte le altre Amministrazioni presentano un tempo medio di ritardo che varia dagli 8 giorni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai 45 giorni del Ministero dell'interno.

Dal confronto con lo scorso anno si nota che molte Amministrazioni hanno ridotto il tempo medio di pagamento delle fatture; sembrerebbero particolarmente positive le *performance* del Ministero dello sviluppo economico - il cui indice passa da 126 a 29 giorni - e dei Ministeri delle politiche agricole e forestali e dei beni e attività culturali che presentano indici che passano rispettivamente da 36 a 16 giorni e da 39 a 21 giorni. In sede istruttoria il Ministero dello sviluppo economico si è limitato a precisare che nel corso dell'esercizio 2016 non sono stati riscontrati ritardi nel pagamento delle fatture né, particolari situazioni di criticità. Parimenti, il Ministero delle politiche agricole e forestali ha precisato soltanto di aver calcolato l'indice di tempestività dei pagamenti come stabilito dalla disciplina in materia. Il Ministero dei beni e delle attività culturali ha invece chiarito nell'allegato al rendiconto che l'indice non tiene conto delle fatture cartacee per le quali non risulta possibile individuare la data di effettiva scadenza attraverso il sistema SICOGE; lo stesso Ministero ha poi segnalato diverse criticità del sistema che non permetterebbero di distinguere i casi in cui è responsabile l'Amministrazione per il ritardato pagamento della fattura, da quelli in cui il ritardo dipenda dalla doppia procedura di validazione e pagamento imputata ad uffici diversi, ovvero alla mancanza di disponibilità sul pertinente capitolo di bilancio.

Una tendenza al peggioramento del tempo medio di pagamento si riscontra, invece, per il Ministero dell'interno (che passa da 18 a 45 giorni di ritardo medio), per il Ministero dell'ambiente (da 4 a 25) e per il Ministero della salute (da 7 a 11).

Il Ministero dell'interno ha asserito che i ritardi registrati nel pagamento delle fatture sarebbero riconducibili principalmente alla progressiva riduzione degli stanziamenti per le spese di funzionamento, dalla contestuale insorgenza di debiti fuori bilancio al termine dell'esercizio, nonché, in particolare, dall'inadeguatezza delle risorse allocate sui relativi capitoli di bilancio per la gestione dei centri di accoglienza per rifugiati a cui si è posto rimedio con dell'entrata in vigore del DL 22 ottobre 2016, n. 193, convertito con modificazioni dalla legge 1 dicembre 2016, n. 225³⁸. Il Ministero dell'ambiente, ha imputato per lo più i ritardi a necessari passaggi procedurali. Il Ministero della salute ha invece precisato che il dato negativo è influenzato dai pagamenti effettuati dagli uffici periferici dell'Amministrazione, il 90 per cento dei quali vengono effettuati con un ritardo superiore a 60 giorni.

2.3.4. Raffronto con i dati di Rendiconto

Il fenomeno in esame può essere analizzato anche alla luce dei dati di rendiconto, in particolare, confrontando la massa spendibile (che potrebbe essere assimilata anche se in senso lato alle autorizzazioni di cassa) e i pagamenti totali (intesi sia come pagamenti in conto competenza che come pagamenti in conto residui). La capacità di pagamento può essere intesa come la parte della massa spendibile effettivamente utilizzata per i pagamenti.

La tavola che segue individua l'evoluzione della capacità di pagamento nel quadriennio 2013-2016.

³⁸ Detto provvedimento ha indotto l'Amministrazione a fare ricorso (nei mesi di novembre e dicembre 2016) ad anticipazioni di tesoreria, ai sensi dell'articolo 15 della medesima norma, destinate a pagamenti urgenti ed improcrastinabili per far fronte a spese relative alle strutture di accoglienza degli stranieri richiedenti protezione internazionale.

TAVOLA 42

CAPACITÀ DI PAGAMENTO NEL QUADRIENNIO

(in milioni)

Categoria economica	2013			2014			2015			2016		
	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento
Consumi intermedi	10.159	7.711	75,9	10.183	7.519	73,8	10.849	7.615	70,2	11.584	8.243	71,2
<i>Acquisto di beni</i>	1.701	1.161	68,3	1.956	1.194	61,0	2.175	1.141	52,5	2.290	1.566	68,4
<i>Acquisto di servizi effettivi (*)</i>	8.458	6.549	77,4	8.227	6.325	76,9	8.674	6.474	74,6	9.294	6.677	71,8
Investimenti fissi lordi (**)	11.611	5.762	49,6	10.792	5.287	49,0	10.541	4.912	46,6	9.511	4.223	44,4
Totale complessivo	21.771	13.472	61,9	20.975	12.806	61,1	21.390	12.527	58,6	21.096	12.466	59,1

(*) Ai fini del calcolo non sono state considerate le spese per Commissioni, Comitati e Consigli, compensi per incarichi continuativi, aggi di riscossione, commissioni su titoli e fitti figurativi, indennità di missione e rimborsi viaggi.

(**) Ai fini del calcolo non sono state considerate le spese per acquisti di terreni e beni materiali non prodotti.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'evoluzione tendenziale evidenzia una riduzione complessiva nel quadriennio considerato di 3 punti percentuali, dovuta ad una costante riduzione della capacità di pagamento, fino ad arrivare al 59 per cento del 2016.

Un *trend* simile si manifesta anche per le specifiche categorie economiche considerate: la capacità di pagamento nella categoria dei consumi intermedi è passata dal 76 per cento del 2013 al 71 per cento del 2016, quella degli investimenti fissi lordi evidenzia una perdita di 6 punti percentuali nel periodo 2013-2016.

Il *trend* in riduzione della capacità di pagamento non sembra conciliarsi, dunque, con l'auspicata propensione a non accumulare passività nel tempo, e, conseguentemente, con una riduzione dei tempi di pagamento dei debiti commerciali. Tale osservazione sembra peraltro confermata da altri fenomeni contabili, quali la persistenza di debiti fuori bilancio, che al pari di quello dei ritardi nei pagamenti, sono riconducibili alla difficoltà delle Amministrazioni nell'effettuare una efficace programmazione di cassa.

2.3.5. Osservazioni conclusive

Il fenomeno dei ritardi nei pagamenti da parte delle Pubbliche amministrazioni, come già rilevato nella relazione dello scorso anno, è riconducibile non solo al dato, pur determinante, della scarsa disponibilità di risorse pubbliche, ma anche a criticità nella gestione del ciclo passivo delle Amministrazioni.

In particolare, tra le cause che maggiormente influenzano il ritardo dei pagamenti si riscontrano: la mancata tempestiva disponibilità delle deleghe di spesa in contesti in cui manca l'unicità del soggetto pagatore; la tardività delle assegnazioni di cassa; i tempi di trasferimento dei fondi con procedure a volte complesse, in particolare presso gli uffici periferici; la perenzione dei residui ed i tempi per la reiscrizione in bilancio; la sopravvenuta mancanza di fondi determinata da intervenute manovre di contenimento della spesa; la scarsa efficacia delle disposizioni di flessibilità.

Nel 2016, per quanto le misure introdotte per monitorare il fenomeno dei ritardi nei pagamenti siano in fase di definizione, l'analisi svolta sui dati disponibili, integrata con quella sui dati di rendiconto, ha messo in luce, da un lato il persistere di difficoltà nella gestione del ciclo passivo, dall'altro limiti dell'indicatore medio ponderato di tempestività che comportano potenziali effetti distorsivi nella programmazione della cassa.

Al riguardo, particolare attenzione va posta nell'attuazione delle nuove norme da ultimo introdotte nell'ordinamento contabile con riferimento all'Amministrazione statale³⁹: a poter incidere sulla gestione del ciclo passivo potrebbero essere gli istituti introdotti con il decreto legislativo delegato 12 maggio 2016, n. 93, attuativo dell'art. 42 comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in particolare l'introduzione, anche per lo Stato, del principio di imputazione in bilancio delle obbligazioni perfezionate negli esercizi in cui le stesse risultano esigibili, nonché il ruolo centrale affidato al piano finanziario dei pagamenti (c.d. cronoprogramma)⁴⁰.

2.4. I debiti fuori bilancio

2.4.1. I debiti al 31 dicembre 2016

A partire dal 2012 particolare attenzione è stata prestata, oltre che ai ritardi di pagamento anche ai debiti fuori bilancio. L'obiettivo che ci si proponeva era quello di riassorbire le posizioni esistenti e di prevenire il formarsi di nuove situazioni debitorie.

Anche quest'anno l'analisi che segue, per la quale ci si basa sui dati forniti dalle Amministrazioni, mira a fare il punto sul fenomeno per ciascun dicastero esaminando la dinamica registrata nell'anno tra i nuovi debiti e quelli debiti smaltiti e guardando anche alla composizione per categorie economiche.

Al riguardo, va sottolineato come in più occasioni, durante l'esame svolto, si sia verificato un limitato coordinamento sul tema tra le Amministrazioni e gli Uffici centrali di bilancio. Frequentemente, inoltre, le informazioni sono risultate frammentate e poco coordinate. Non può non essere sottolineato come il rilievo di tale patologia di bilancio e delle risorse stanziare per prevenirne la formazione richieda che sul tema sia assicurato un miglioramento organizzativo che ne consenta un costante monitoraggio.

TAVOLA 43

(in migliaia)

Data	Importo debito	Variazione percentuale annua	Variazione percentuale quinquennio
31/12/2012	930.236		126,93
31/12/2014	1.706.871	83,49	
31/12/2015	1.999.375	17,14	
31/12/2016	2.111.019	5,58	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Nel periodo compreso tra fine 2012 e fine 2016, i debiti fuori bilancio passano da poco più di 930 a 2.111 milioni⁴¹. Un incremento significativo e ciò nonostante l'art. 5 del DL 35/2013 abbia disposto il pagamento dei debiti fuori bilancio delle Amministrazioni dello Stato nel limite di 500 milioni e persegua tra l'altro l'obiettivo di prevenire la formazione di nuovi

³⁹ Per le Regioni e gli Enti locali la riforma della contabilità entrata in vigore a partire dall'esercizio 2015, in attuazione del d.lgs. n. 118 del 2011, non solo prevede regole puntuali per la contabilizzazione delle partite di credito e debito (dando la possibilità di trarre direttamente dai bilanci degli Enti informazioni significative sulla situazione debitoria degli stessi), ma anche, attraverso l'adozione del principio della competenza finanziaria "potenziata" e la previsione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (che dovranno favorire la realizzazione di equilibri di bilancio effettivi), crea i presupposti per pagamenti tempestivi da parte delle Amministrazioni pubbliche.

⁴⁰ Si rinvia a quanto più in dettaglio riferito nel capitolo sull'Ordinamento contabile di questa relazione.

⁴¹ L'importo del debito al 31.12.2012 è considerato al netto dei fitti passivi; quello al 31.12.2015 comunicato dalle Amministrazioni in occasione dell'esame del rendiconto 2016 risulta leggermente inferiore rispetto a quello fornito per le verifiche sul rendiconto 2015 (1.999 milioni invece di 2.007).

debiti. Pur tenendo conto di un periodo di vigenza per percepire gli effetti della nuova disciplina, ci si aspetterebbe a partire dal 2014 una tendenza alla riduzione del debito e un contenimento complessivo del fenomeno in esame, che i dati non evidenziano.

TAVOLA 44

(in migliaia)

Ministero	Debiti fuori bilancio al 31.12.2012 (al netto dei fitti passivi)	Debiti fuori bilancio al 31.12.2014	Debiti fuori bilancio al 31.12.2015	Debiti fuori bilancio al 31.12.2015 ⁴²	Nuovi debiti accertati nel 2016	Debiti smaltiti nel 2016	Debiti rimasti da smaltire al 31.12.16	Comp.% del debito al 31.12.16	Var. %
MEF	9.893	0	0	0	0	0	0	0,0	
MISE	7.559	6.032	4.701	4.701	12.565	3.644	13.622	0,6	189,8
DIFESA	21.798	23.085	7.966	1.916	6.242	3.168	4.990	0,2	160,4
MIBACT	17.958	2.065	6.197	18.422	9.456	5.532	22.347	1,1	21,3
AMBIENTE	1.473	10.080	10.846	7.745	139	2.053	5.830	0,3	-24,7
INTERNO	668.725	409.729	616.046	623.366	562.910	480.074	706.109	33,4	13,3
MIT	n.d.	496.594	488.226	488.225	2.721	9.243	481.703	22,8	-1,3
MIPAAF	32.837	290	325	290	35.255	35.546	0	0,0	-100,0
GIUSTIZIA	111.990	481.897	421.350	436.389	150.175	180.445	406.119	19,2	-6,9
SALUTE	7.174	0	0	0	347	347	0	0,0	
LAVORO	63	724	691	1.021	1.107	1.322	806	0,0	-21,0
MAECI	0	0	0	0	0	0	0	0,0	
MIUR	50.765	276.374	450.700	417.300	110.645	58.453	469.492	22,2	12,5
Totale	930.236	1.706.871	2.007.047	1.999.375	891.564	779.828	2.111.019	100,0	5,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni

Dalla tavola si evince che a fronte dei 1.999 milioni iniziali ne sono stati accertati 892 e smaltiti 780, la differenza di 112 milioni cumulandosi al debito iniziale ha determinato un debito a fine anno pari a 2.111 milioni (con un incremento del 5,6 per cento rispetto al debito iniziale).

Come lo scorso anno quattro Amministrazioni (il Ministero dell'interno, il MIT il MIUR⁴³ e il Ministero della giustizia) assorbono circa il 98 per cento del debito residuo che i Ministeri presentano a fine anno.

Il Ministero dell'interno presenta un debito residuo di 706 milioni (il 33 per cento circa del debito residuo complessivo). Questa Amministrazione nel corso dell'anno ha accertato nuovi debiti per 563 milioni e ne ha smaltiti 480 aumentando di fatto del 13 per cento l'ingente debito iniziale pari a 623 milioni. Si giunge alla stessa conclusione valutando i tassi di nuova formazione (90 per cento) e di smaltimento (77 per cento).

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) assorbono il 22 per cento circa dell'importo del residuo debito dei Ministeri unitariamente considerati ma presentano situazioni diverse.

⁴² La tavola espone due colonne denominate "debiti fuori bilancio al 31.12.2015" la prima si riferisce ai dati forniti lo scorso anno in sede di esame del rendiconto 2015, la seconda a quelli trasmessi in occasione del rendiconto 2016. In relazione alle discrepanze tra le due colonne sono stati richiesti chiarimenti al MIBACT, al Ministero dell'ambiente e al Ministero della giustizia. Il MIBACT ha confermato (così come precisato nella relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto 2015 pg.134) che i dati forniti lo scorso anno riguardavano un solo dipartimento mentre quest'anno attingono all'intera Amministrazione. Il Ministero dell'ambiente ha chiarito di aver considerato erroneamente un debito nei dati inviati lo scorso anno. Il Ministero della giustizia ha precisato che la discrepanza deriva dal riconoscimento di un debito di importo pari a circa 22 milioni avvenuto successivamente alla rilevazione comunicata alla Corte dei conti. Per le successive elaborazioni sono stati utilizzati esclusivamente i dati forniti in occasione dell'esame del rendiconto 2016.

⁴³ I dati relativi agli uffici scolastici regionali sono stati inviati dall'Amministrazione, quelli relativi all'Amministrazione centrale sia dall'Amministrazione che dall'Ufficio centrale di bilancio. I dati forniti dall'Ufficio centrale di bilancio non sono risultati congruenti con gli stessi dati provenienti dal Ministero. L'incongruenza è stata confermata in sede istruttoria. I dati attinenti all'Amministrazione centrale utilizzati per le elaborazioni sono quelli ricevuti dall'UCB.