

LE SPESE DELLO STATO

Amministrazioni. Più interessante è il notevole incremento del valore a base d'asta (che dà l'idea del valore economico delle attività complessivamente messe a gara nel corso dell'anno) che dai 2,87 miliardi registrati lo scorso anno raggiunge quasi i 5,9 miliardi nel 2019, con un aumento di oltre il 104 per cento rispetto al 2018.

Incrementi, non altrettanto consistenti, ma comunque significativi, che confermano un trend in crescita, si evidenziano anche per il "transato" (che tiene conto delle somme effettivamente impegnate dalle Amministrazioni), che passa da circa 2,3 miliardi nel 2018 a quasi 3 miliardi nel 2019, con oltre il 30 per cento in più rispetto all'anno prima, e per l'"erogato" (valore corrispondente agli ordini/contratti stipulati), che cresce quasi del 27 per cento, passando da 2 miliardi a 2,5 miliardi.

Cresce sensibilmente anche il risparmio indiretto (ossia quello indotto, per gli acquisti extra Consip, dal raffronto con i prezzi degli strumenti di acquisto centralizzati), che secondo i dati di preconsuntivo passa dai 605 milioni del 2018 ai 738 milioni del 2019²³. Lo stesso non avviene per il risparmio diretto (quello cioè conseguito dalle Amministrazioni direttamente a seguito dell'attivazione degli strumenti messi a disposizione dalla Consip) che si attesta sui 164 milioni contro i 179 milioni del 2018, con una diminuzione, sia pure molto lieve, di circa il 2,5 per cento.

Complessivamente, come rilevabile dalla tavola successiva, nel 2019 il ricorso ai vari strumenti disponibili (convenzioni, accordi quadro, mercato elettronico, sistema dinamico di acquisizione, gare in ASP) con riferimento al numero ed al valore economico dei contratti e degli ordinativi "attivati" dalle varie Amministrazioni porta ad un risultato di oltre 2,8 miliardi con un forte incremento rispetto ai 2 miliardi circa dello scorso anno.

TAVOLA 40

RICORSO AGLI STRUMENTI DISPONIBILI

(in milioni)

strumento	NUMERO CONTRATTI ATTIVATI MINISTERI			VALORE CONTRATTI ATTIVATI MINISTERI		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Convenzioni	25.644	20.243	24.547	797	518	848
accordi quadro	80	52	664	84	17	2
gare su delega	2	1	2	9	13	6
mercato elettronico	178.962	200.498	210.881	722	968	1.178
sistema dinamico	51	81	118	41	81	126
gare in asp	8	34	325	35	438	648
Totale	204.747	220.909	236.537	1.688	2.0366	2.808

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati del Ministero dell'economia e delle finanze

Nel 2019 rimane sempre molto alto il numero degli ordinativi emessi sul MePA, che aumenta del 5,17 per cento (10.383 contratti in più), con un incremento di valore di 210 milioni rispetto all'anno prima (più 21,69 per cento), ma appare ancor più significativo il risultato raggiunto dalle convenzioni quadro che passano da 20.243 nel 2018 a 25.547 nel 2019 (21,26 per cento in più), con una crescita di 330 milioni, vale a dire un aumento del 63,7 per cento in termini di valore rispetto a quanto registrato nel 2018, con una *performance* che va anche oltre il risultato ottenuto nel 2017.

Lo strumento convenzionale sembrerebbe, dunque, aver superato il periodo critico attraversato nel 2018. Andrebbe, tuttavia, verificato se all'aumento realizzato in termini quantitativi si accompagni un miglior gradimento da parte delle Amministrazioni utilizzatrici, finora non troppo soddisfatte dell'offerta resa disponibile attraverso le convenzioni quadro²⁴.

²³ Anche questi valori, peraltro, sono frutto di una stima.

²⁴ Inoltre, come sottolineato nella relazione dello scorso anno, il fatto che il valore dei contratti conclusi sul MePA superi di molto quello registrato per le convenzioni (per non dire degli altri strumenti convenzionali che sono ancora utilizzati in misura ridotta) non sembra un elemento del tutto positivo, considerato che il mercato elettronico è più uno strumento di semplificazione che non di aggregazione degli acquisti, non favorisce la riduzione del numero delle

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

L'incremento del ricorso agli strumenti Consip registrato per i Ministeri, almeno per le categorie merceologiche per le quali vige un preciso obbligo normativo, sembra trovare una conferma anche nella recentissima deliberazione del 4 giugno 2020 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, avente ad oggetto *“La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero della difesa e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca”*²⁵, nonché dal monitoraggio effettuato per il 2019 dalla stessa Sezione centrale in merito al rispetto dell'obbligo di richiedere una specifica autorizzazione ad effettuare acquisti al di fuori del sistema centralizzato; autorizzazione che, come è noto, ai sensi dell'art. 1, comma 510, della legge 298/2015 deve anche essere trasmessa alla Corte dei conti²⁶.

Dalle risposte acquisite risulta in generale che le Amministrazioni centrali dello Stato, ad eccezione di un Ministero e pochi altri enti, non hanno inviato autorizzazioni della specie in quanto gli acquisti sono stati effettuati sempre attraverso gli strumenti Consip e che le rare eccezioni sono state di norma adeguatamente motivate. La motivazione più frequente è, peraltro, rappresentata dalla mancanza di requisiti essenziali del bene o del servizio offerto attraverso il sistema centralizzato.

Tali risultanze sono confermate, almeno in parte, dai dati sull'acquisto di beni e servizi all'interno dei Consumi intermedi comunicati dai Ministeri e analizzati nei paragrafi che seguono. La circostanza che, sempre sulla base delle informazioni fornite dalle Amministrazioni, una metà degli acquisti risulti tuttora effettuata al fuori dagli strumenti Consip è meritevole di idonea valutazione e di ulteriori approfondimenti.

Sulla base delle informazioni trasmesse dal MEF, contenute nella tavola 41, è possibile rilevare attraverso quale strumento prevalente i Ministeri acquisiscano beni e servizi appartenenti a determinate categorie merceologiche.

In linea di massima, lo strumento convenzionale risulta utilizzato soprattutto per l'acquisto di grandi forniture o di beni altamente standardizzabili come ad esempio energia elettrica, gas e buoni pasto, ma anche per il *facility management* degli uffici e la pulizia.

TAVOLA 41

CATEGORIA MERCEOLOGICA	STRUMENTO PREVALENTE	SPESA GESTITA MINISTERI 2019 (Mln €)
Arredi per ufficio	Convenzione	22
Assistenza tecnica alle Autorità di Gestione e Certificazione	Convenzione	74
Autobus (Acquisto)	Convenzione	8
Buoni Pasto	Convenzione	311
Carburanti Extrarete	Convenzione	48
Carburanti Rete	Convenzione	26
Carte di credito	Convenzione	0
Contact Center	Convenzione	93
Energia Elettrica	Convenzione	809
Facility Management Uffici	Convenzione	681
Fotocopiatrici Multifunzione	Convenzione	63
Gas Naturale	Convenzione	209
Gasolio da riscaldamento	Convenzione	93
Gestione integrata sicurezza sui luoghi di lavoro	Convenzione	110
Licenze Dell-EMC	Convenzione	16
Licenze Microsoft Enterprise Agreement	Convenzione	57
Licenze Multibrand	Convenzione	111
PC Desktop	Convenzione	46
PC Portatili e tablet	Convenzione	30
Print& Copy Management	Convenzione	36

stazioni appaltanti e offre meno garanzie sotto il profilo della correttezza delle procedure seguite dalle Amministrazioni ordinanti, soprattutto per il possibile frazionamento di procedure di acquisto relative a forniture pluriennali (ad es. per pulizia o manutenzioni ordinarie), là dove dovrebbero essere seguite le procedure di gara sopra la soglia di rilievo comunitario.

²⁵ Deliberazione n. 5/2020/G.

²⁶ L'articolo 1, comma 510, della legge 298/2015 prevede che *“Le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, stipulate da Consip S.p.A., ovvero dalle centrali di committenza regionali, possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali”*.

LE SPESE DELLO STATO

CATEGORIA MERCEOLOGICA	STRUMENTO PREVALENTE	SPESA GESTITA MINISTERI 2019 (Mln €)
Reti locali	Convenzione	77
Servizi di gestione e manutenzione di sistemi IP e PdL	Convenzione	164
Servizi di posta elettronica (PEL)	Convenzione	19
Servizi di pulizia scuole	Convenzione	283
Servizio Integrato Energia	Convenzione	70
Stampanti	Convenzione	20
Tecnologie server	Convenzione	38
Telefonia fissa	Convenzione	132
Telefonia mobile	Convenzione	66
Veicoli (Acquisto)	Convenzione	56
Veicoli (Noleggio)	Convenzione	14
Veicoli Blindati (Acquisto)	Convenzione	50
Veicoli per le forze di sicurezza (Acquisto)	Convenzione	100
Veicoli per le forze di sicurezza (Noleggio)	Convenzione	28
Videosorveglianza	Convenzione	31
Centrali telefoniche	Accordo Quadro	25
Desktop outsourcing	Accordo Quadro	63
Fleet Management	Accordo Quadro	63
Rassegna stampa	Accordo Quadro	2
Servizi Applicativi	Accordo Quadro	324
Servizi Sistemistici	Accordo Quadro	212
Trasferte di lavoro	Accordo Quadro	71
Lavori di manutenzione	MePA	191
Beni	MePA	221
Servizi	MePA	910
Arredi	SDAPA	11
Derrate alimentari	SDAPA	137
Fornitura di impianti e beni per la produzione di energia da fonti rinnovabili e per l'efficienza energetica	SDAPA	32
ICT (Sdapa)	SDAPA	165
Servizi Assicurativi (RC Auto)	SDAPA	23
Servizi di pulizia e igiene ambientale	SDAPA	215
Servizi postali, servizi di consegna plichi e pacchi tramite corriere e servizi connessi	SDAPA	345
Aggregato gare su delega	GSD	38
Aggregato gare in asp	GASP	327
TOTALE		7.366

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

La tavola che segue mette invece a confronto, per il 2019, le previsioni formulate dal Programma di razionalizzazione con i risultati comunicati dal Ministero per lo stesso anno. Come è possibile constatare, i risultati conseguiti sarebbero superiori a quanto preventivato. La previsione del Ministero relativa al 2020 è, invece, riportata nella tavola successiva, che opera anche un confronto con i risultati ottenuti nel 2019. Come sempre, in questo caso non si tiene conto del "transato", trattandosi di una voce previsionale che viene quantificata solo a consuntivo.

TAVOLA 42

PREVISIONI E RISULTATI 2019 PER I MINISTERI

(in milioni)

	Previsioni 2019	Risultati 2019
Spesa presidiata ministeri	7.078	7.366
Erogato ministeri	2.225	2.549
Risparmio indiretto ministeri	734	738

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

TAVOLA 42.1

RISULTATI 2019 E PREVISIONI 2020 PER I MINISTERI

(in milioni)

	Risultati 2019	Previsioni 2020
Spesa presidiata ministeri	7.366	8.290
Erogato ministeri	2.549	2.800
Risparmio indiretto ministeri	738	791

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Nel 2020 si prevede, dunque, un considerevole aumento della spesa cosiddetta presidiata, che dovrebbe superare gli 8 miliardi di euro, con un aumento di quasi un miliardo rispetto al dato relativo all'anno precedente²⁷. Anche l'“Erogato” dei Ministeri, dovrebbe aumentare di circa 250 milioni nel 2020, mentre il risparmio indiretto²⁸, che è rimasto praticamente invariato tra il 2018 e il 2019, vedrebbe questa volta un aumento di circa 50 milioni. È da notare, in proposito, come le previsioni relative a quest'ultimo dato, che è forse il più importante ai fini di una valutazione di efficacia del programma, siano molto più contenute rispetto a quelle formulate per le altre grandezze considerate dal Programma.

Dall'analisi dei dati relativi allo scorso anno, riportati nella tavola successiva, riferiti all'insieme delle Pubbliche amministrazioni che sono tenute ad utilizzare gli strumenti messi a disposizione da Consip, emerge che nel 2019 risulta diminuito l'ammontare complessivo della spesa presidiata che passa da 48,6 miliardi a poco meno di 48 miliardi. Tuttavia, il dato relativo all'“Erogato” registra un aumento sensibile rispetto al 2018 e ancor più rilevante se confrontato con il 2017. Anche questi elementi, dunque, sembrano confermare, su un piano più ampio, il superamento del momento di crisi verificatosi due anni prima.

Questo sostanziale miglioramento trova conforto, con un considerevole aumento rispetto al 2017, anche nel dato relativo al risparmio indiretto, che però diminuisce leggermente (da 819 milioni a 811 milioni) se rapportato all'anno prima.

L'inizio del 2020 sembra dunque confermare un trend in crescita²⁹. Tuttavia, il quadro previsionale sopra delineato rischia di essere alterato all'emergenza sanitaria ed economica determinata dalla diffusione del Covid-19 nel frattempo insorta, che potrebbe avere conseguenze al momento difficilmente prevedibili sullo sviluppo e la filosofia stessa del Programma di razionalizzazione della spesa.

Se da un lato, infatti, secondo quanto rappresentato nel DEF 2020, i Ministeri saranno chiamati a contribuire con notevoli riduzioni di spesa allo sforzo finanziario messo in atto per fronteggiare e contrastare gli effetti della pandemia, dall'altro, il Programma dovrà essere indirizzato a spendere meglio più che a spendere meno, tenendo anche conto del fatto che, probabilmente, ai tagli in alcuni settori merceologici si dovranno contrapporre maggiori spese in altri.

TAVOLA 43

VALORI CONNESSI AL PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	<i>(in milioni)</i>		
	2017	2018	2019
Programma razionalizzazione:			
Spesa presidiata programma	47.370	48.601	47.952
Erogato programma (preconsuntivo)	8.814	11.725	13.575
Risparmio indiretto programma	2.592	3.053	3.305
Risparmio diretto programma (preconsuntivo)	541	819	811

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

²⁷Il dato è essenzialmente teorico. Si riferisce, infatti, alla spesa relativa alle categorie merceologiche potenzialmente interessate dalle attività del Programma e non alle iniziative effettivamente poste in essere.

²⁸I risparmi indiretti sono quelli riconducibili al cosiddetto *benchmark*, ovvero i risparmi che in base ad elaborazioni di tipo statistico si valuta che vengano conseguiti dalle Amministrazioni che effettuano acquisti al di fuori degli strumenti Consip utilizzando per determinare i prezzi d'acquisto i parametri di riferimento desumibili dalle convenzioni Consip.

²⁹Secondo quanto riportato nel sito della Società è di 3,2 miliardi di euro il valore degli acquisti effettuati nei primi tre mesi del 2020 tramite gli strumenti del Programma di razionalizzazione degli acquisti con un incremento del 3 per cento rispetto allo stesso periodo del 2019. Risultano notevolmente aumentati (con buona pace delle politiche di riduzione delle stazioni appaltanti) anche i “centri di spesa” abilitati al sistema di acquisti centralizzato, il cui numero è salito a 95.000, con la conclusione di 143 mila ordini di acquisto. Dal lato dell'offerta i fornitori aggiudicatari di gare o abilitati agli strumenti Consip risultano essere 133mila; il 99 per cento dei quali è costituito da Micro, Piccole e Medie Imprese. Nei primi tre mesi del 2020 sono state bandite 269 gare (236 del I trimestre 2019), per un valore di oltre 495 milioni di euro.

LE SPESE DELLO STATO

Ad ogni modo, i dati raccolti, attestano una ritrovata solidità del Programma di razionalizzazione degli acquisti e del ruolo di Consip.

Le previsioni della legge di bilancio 2020 hanno confermato, come si è visto, che la società è oggi il principale punto di riferimento nell'ambito delle politiche di acquisti pubblici (anche per la perdita di *know-how* all'interno delle Amministrazioni), tanto che nell'emergenza sanitaria generata dal Covid-19, ci si è immediatamente rivolti ad essa per gli acquisti urgenti di materiale e dispositivi sanitari³⁰.

L'emergenza in atto non deve, però, far dimenticare le criticità riscontrate nel passato nel sistema degli acquisti centralizzati, più volte segnalate³¹.

Sotto questo profilo, va in primo luogo ricordato, come rappresentato nei paragrafi che seguono, che il costante aumento delle spese per l'acquisto di beni e servizi mette in evidenza ancora una volta che il Programma, pur avendo conseguito migliori risultati rispetto agli anni scorsi, non riesce ancora a produrre i risparmi attesi, mentre gli acquisti al di fuori del sistema restano ancora elevati nonostante i limiti e gli obblighi imposti dalle norme.

In secondo luogo, le carenze del sistema, rilevate soprattutto nelle convenzioni, non sono state del tutto eliminate, pur se sono state adottate iniziative che si stanno rivelando efficaci per il loro superamento.

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha messo bene in luce, nel tempo, difetti e pregi del sistema centralizzato sottolineando come nell'ultimo anno, da un lato, sia aumentato il gradimento di alcuni importanti Ministeri, specie per quanto riguarda le grandi forniture, mentre, dall'altro, persistano criticità a causa della mancanza di continuità tra le scadenze delle convenzioni e il rinnovo delle stesse. Inoltre, i contratti tipo del portale MePA, talvolta, risultano carenti di alcuni elementi e richiedono il completamento con clausole aggiuntive³².

La citata Sezione centrale, peraltro, non ha mancato di evidenziare come vi siano persistenti criticità anche nelle procedure d'acquisto tradizionali (extra Consip) e soprattutto risulti eccessivamente elevato il numero delle stazioni appaltanti (ben 15 presso il solo Ministero della difesa) di cui si raccomanda la razionalizzazione, mediante una loro riduzione, anche al fine di rafforzare la competenza tecnica.

Il tema cruciale della riduzione e della riqualificazione delle stazioni appaltanti permane infatti irrisolto, nonostante il legislatore lo abbia affrontato in diverse occasioni:

dapprima con l'istituzione dell'Elenco dei soggetti aggregatori presso l'ANAC e del Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori coordinato dal MEF (art. 9, commi 1 e 2 del d.l. n. 66/2014), con l'obiettivo di concentrare sulle centrali di committenza che ne fanno parte (al

³⁰ L'A.D. di Consip è stato nominato "soggetto attuatore" della Protezione Civile con provvedimento del Capo Dipartimento n. 666 del 2 marzo 2020. In tale veste la Società ha sinora bandito 6 procedure d'urgenza, con tempi di aggiudicazione medi di 3 giorni – sono stati stipulati contratti con più di 100 imprese, gestiti oltre 1.600 ordini verso più di 250 strutture sanitarie su tutto il territorio nazionale.

³¹ Valga per tutti l'esempio delle criticità emerse nel 2017 per la gara FM4, rimasta bloccata per lungo tempo, soprattutto a causa di complesse vicende di carattere giudiziario che hanno coinvolto alcuni degli operatori economici che hanno partecipato alla gara. Nel 2019, finalmente è stato possibile aggiudicare, e in alcuni casi attivare, una parte dei lotti di gara. In particolare, risultano attivati i lotti 3, 8, 11 e 12; il lotto 16 è stato aggiudicato ma non ancora stipulato/attivato (si tratta di un lotto accessorio subordinato all'esaurimento dei lotti ordinari ad esso collegati), mentre sono in corso le attività per aggiudicare i rimanenti lotti.

Per il superamento delle problematiche generatesi dalla ritardata/mancata attivazione delle Convenzioni FM4, in luogo di un'unica iniziativa di servizi integrati, sono state pubblicate rispettivamente il 22/03/2019 e il 12/12/2019 le gare per l'“Accordo quadro avente ad oggetto i Servizi di pulizia uffici, università e enti di ricerca” e l'“Accordo quadro avente ad oggetto i Servizi di *Facility Management* per i Grandi immobili in uso a qualsiasi titolo alle Pubbliche amministrazioni, alle istituzioni universitarie pubbliche ed agli enti ed istituti di ricerca”. Inoltre, restano attivi i bandi SDAPA per i singoli servizi di pulizia e manutenzione (SDAPA “Servizi di Pulizia e igiene ambientale”, SDAPA “Servizi di Manutenzione degli Impianti Antincendio”, SDAPA “Servizi di Manutenzione degli Impianti Elettrici e Speciali”, SDAPA “Servizi di Manutenzione degli Impianti Termoidraulici e di Condizionamento” e SDAPA “Servizi di Manutenzione degli Impianti Elevatori”).

³² Cfr. le deliberazioni n. 2/2017/G del 13 febbraio 2017, n. 6/2017/G del 25 maggio 2017, n.11/2018/G del 10 luglio 2018 e la recentissima deliberazione n. 5/2020/G del 4 giugno 2020 concernente “*La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero della Difesa e del Ministero della Pubblica Istruzione, Università e Ricerca*” già citata.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

massimo 35 secondo quanto previsto dalla norma) tutte le procedure di acquisto relative alla fornitura di beni e servizi per determinate categorie merceologiche;

successivamente, con gli artt. 37 e 38 del d.lgs. n. 50/2016 (codice degli appalti), che mirano a circoscrivere l'attività contrattuale alle sole stazioni appaltanti qualificate iscritte nell'apposito elenco istituito anch'esso presso l'ANAC, con la finalità di migliorare la qualità del *public procurement*, non solo attraverso la loro riduzione numerica, ma anche e soprattutto attraverso una loro maggior qualificazione³³.

Mentre l'attività del Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori è stata in concreto avviata e, se non ha prodotto una reale riduzione del numero delle stazioni appaltanti, ha almeno portato ad obiettivi vantaggi in termini di omogeneizzazione delle procedure di gara³⁴, la qualificazione delle stazioni appaltanti prevista dal codice dei contratti è rimasta inattuata, soprattutto per criticità riscontrate in sede di Conferenza Unificata³⁵.

Il loro numero rimane perciò estremamente alto. In base a dati recenti ANAC le stazioni appaltanti, quantificate in precedenza in circa 32.000³⁶, sarebbero oggi ben 39.784³⁷, mentre i punti ordinanti, secondo dati Consip, sarebbero addirittura 80.000.

Nel contesto attuale, dominato dall'emergenza Covid-19 e da pressanti esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure, la reingegnerizzazione del sistema degli acquisti pubblici e la parallela individuazione e riqualificazione del personale tecnico appaiono, come si è visto, sempre più necessari.

Senza voler negare l'esistenza di difficoltà di ordine organizzativo, giuridico e contabile, l'eccezionalità della situazione richiede oggi un'elevata capacità innovativa e uno sforzo altrettanto straordinario per rivedere l'assetto delle competenze, superare vecchi schemi e razionalizzare ed aggregare settori di attività gestiti in modo troppo spesso autoreferenziale dalle varie amministrazioni ed enti.

2.2.1 Acquisti Consip ed extra Consip per beni e servizi

Come si è visto in precedenza, nel 2019 la spesa per "Consumi intermedi" ammonta, in termini di impegni di competenza, a circa 12,2 miliardi, in riduzione del 14 per cento circa rispetto al 2018. Proprio perché si tratta del valore dei beni e dei servizi consumati o ulteriormente trasformati quali *input* di un processo di produzione delle amministrazioni, l'aggregato raccoglie al suo interno molteplici voci di spesa. Non per tutte ha rilievo la distinzione della spesa tra quella

³³ In base all'art. 37 del "codice degli appalti" le stazioni appaltanti, fermi restando gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa, possono procedere direttamente ed autonomamente all'acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a 40.000 euro e di lavori di importo inferiore ai 150.000 euro (...). Per effettuare procedure di importo superiore alle soglie indicate al periodo precedente, le stazioni appaltanti devono essere in possesso della necessaria qualificazione ai sensi dell'articolo 38." La stessa norma precisa altresì, al 3° comma, che "Le stazioni appaltanti non in possesso della necessaria qualificazione di cui all'articolo 38 procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori ricorrendo a una centrale di committenza ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica". Dal canto suo l'art. 38, al quale si rinvia, precisa nel dettaglio i requisiti che devono essere posseduti dalle stazioni appaltanti per ottenere la qualificazione.

³⁴ Attraverso l'individuazione delle categorie merceologiche per le quali le stazioni appaltanti sono obbligate a rivolgersi ai soggetti aggregatori e l'emanazione di apposite linee guida con le quali il Comitato fornisce indicazioni alle Amministrazioni centrali e locali anche ai fini della determinazione delle fasce di valori da porre a base d'asta e delle modalità per non discriminare o escludere le micro e le piccole imprese.

³⁵ Secondo la Relazione annuale dell'ANAC per il 2017, il dPCM attraverso cui sono stabiliti i requisiti tecnico organizzativi per l'iscrizione all'elenco delle stazioni appaltanti qualificate è stato presentato al tavolo tecnico della Conferenza Unificata che ha eccepito diverse criticità, prima fra tutte la difficoltà per le centrali di committenza ad essere qualificate per l'intero processo di gestione dell'appalto.

³⁶ La relazione ANAC per il 2018 precisava che le stazioni appaltanti presenti nella BDNCP (banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici), che dal 2008 al 2018 avevano perfezionato un CIG erano circa 32.000.

³⁷ Sulla base di simulazioni effettuate dall'ANAC con il MIT, stanti le rigorose condizioni previste per ottenere la qualificazione, il numero delle stazioni appaltanti si ridurrebbe enormemente. Ad esempio, per il settore dei lavori si passerebbe da 12.000 stazioni appaltanti a un numero di poco superiore a 3.000, mentre per i servizi e le forniture si passerebbe da 25.000 stazioni appaltanti a circa 5.000.

LE SPESE DELLO STATO

condotta utilizzando gli strumenti e le procedure centralizzate o meno. Poiché l'obiettivo che ci si è posti anche quest'anno è quello di verificare i progressi ottenuti nelle procedure di acquisto, l'esame, per cui si è chiesto la collaborazione delle amministrazioni, è stato rivolto solo ad una parte delle componenti che rientrano tra i consumi intermedi, vale a dire a quelle riferibili direttamente all'approvvigionamento di beni e servizi strumentali, escludendone altre³⁸.

Il questionario rivolto alle Amministrazioni centrali, con cui si sono acquisiti i dati relativi a questo più limitato insieme degli acquisti, distinti in base alle procedure adottate dalle Amministrazioni centrali (strumenti Consip e altre procedure diverse da quelle di centralizzazione), ha rappresentato un significativo campione su cui sono state svolte le analisi che seguono.

L'emergenza sanitaria sopravvenuta non ha consentito il consueto confronto con le amministrazioni e pertanto non è stato possibile approfondire i motivi che determinano un disallineamento rispetto al dato complessivo, su cui può certamente pesare, come più volte sottolineato dalla Corte, anche la non corretta imputazione di alcune voci di spesa nell'ambito della suddetta categoria, per una non sempre diretta corrispondenza tra i codici gestionali delle singole spese (seppur descritti analiticamente nelle circolari della Ragioneria generale dello Stato) e le categorie economiche.

Le considerazioni che seguono si basano quindi esclusivamente sui dati dei beni e servizi comunicati dalle Amministrazioni in risposta al questionario somministrato ma riteniamo che forniscano un'utile base informativa per valutare gli sviluppi registrati nell'anno.

La tavola che segue espone, quindi, per il biennio considerato, le modalità con cui le Amministrazioni hanno comunicato di far fronte ai propri bisogni per le forniture di beni e servizi, distinguendo tra le procedure con strumenti Consip e gli acquisti avvenuti al di fuori del sistema accentrato.

TAVOLA 44
MODALITÀ DI ACQUISTO – IMPEGNI DI COMPETENZA
(in migliaia)

Modalità di acquisto	Impegni di competenza 2019	Composizione	
		2018	2019
Acquisti extra CONSIP (1)	2.160.278,4	60,1	50,2
<i>di cui</i>			
<i>Procedure aperte e ristrette</i>	697.452,2	17,6	16,2
<i>Affidamento diretto</i>	574.270,8	13,7	13,3
<i>Procedura competitiva con negoziazione</i>	25.738,5	0,3	0,6
<i>Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara</i>	846.463,0	26,6	19,7
<i>Partnership per l'innovazione</i>	376,0	0,0	0,0
<i>Dialogo competitivo</i>	573,4	0,0	0,0
<i>Altro</i>	15.404,6	1,9	0,4
Acquisti tramite CONSIP (2)	2.142.580,4	39,9	49,8
<i>di cui</i>			
<i>Accordi quadro e convenzioni Consip</i>	1.220.888,5	29,0	28,4
<i>Mercato elettronico (comprese le RDO)</i>	870.971,4	10,5	20,2
<i>Sistema dinamico di acquisizione</i>	50.720,5	0,4	1,2
Totale (1+2)	4.302.858,8	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni centrali

I dati comunicati dalle Amministrazioni mostrano per il 2019 una diversa composizione della modalità di acquisizione dei beni e servizi rispetto al 2018: la quota di spesa per cui si è

³⁸ Sono state escluse dall'analisi le voci non direttamente riferibili ai beni ed ai servizi; si tratta delle spese di cui alle categorie economiche: Commissioni, Comitati e Consigli (Ce3-8), Agg di riscossione (11), Commissioni su titoli (12), Indennità di missione e rimborsi spese viaggi (13), Altri servizi (14) e Canoni FIP (15). Nel 2019, tale aggregato ammonta a oltre 6,4 miliardi (7,2 nel 2018), di cui oltre 3 miliardi rappresentati dagli agg di riscossione.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

ricorso a strumenti Consip cresce fino a quasi eguagliare quella, finora prevalente, effettuata attraverso procedure extra Consip.

In flessione il peso di tutti gli strumenti extra Consip; è soprattutto la quota di spesa operata attraverso procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando di gara a presentare la riduzione maggiore (dal 26,6 per cento degli acquisti del 2018 al 19,7). È in flessione di 1,4 punti il peso degli acquisti mediante procedure aperte o ristrette, mentre solo marginale è la riduzione nel rilievo degli affidamenti diretti.

Nel 2019 sembra essere stato riassorbito in buona parte l'effetto delle modifiche introdotte "in corso d'opera" nel 2016 a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016, come modificato dal d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, correttivo del Codice)³⁹, evidenziandosi un minor rilievo della spesa nella categoria "Altro", in cui erano confluite le procedure negoziate e gli acquisti in economia non più previsti.

L'incremento degli acquisti tramite Consip è dovuto principalmente agli acquisti sul Mercato elettronico: ad essi è riferibile il 20,5 per cento della spesa contro il 10,5 del 2018. Pur rimanendo la procedura più utilizzata, si riduce il rilievo degli accordi quadro e delle convenzioni Consip (dal 29 per cento del 2018 al 28,4), mentre triplica il peso delle spese per cui si è fatto ricorso al sistema dinamico di acquisizione.

I dati rilevati rivestono un certo interesse in quanto testimoniano una continua ripresa per questa tipologia di procedure, che costituiscono il *core* del Programma di razionalizzazione della spesa.

Se tale tendenza sarà confermata anche nei prossimi anni, l'atteso percorso connesso agli stringenti obblighi di adesione alla centrale acquisti potrà portare ai risultati sperati.

2.2.2. Acquisti Consip ed extra Consip per investimenti fissi lordi

La spesa per "Investimenti fissi lordi" ammonta, in termini di impegni di competenza, nel 2019 a circa 3,7 miliardi, come risulta dal Rendiconto presentato dalla Ragioneria generale dello Stato (con una diminuzione di circa il 14 per cento rispetto al 2018).

Per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi, comunicati dalle Amministrazioni e che si allineano tendenzialmente ai risultati esposti nel consuntivo presentato dalla Ragioneria generale dello Stato, la quota relativa all'attività contrattuale direttamente connessa agli investimenti⁴⁰, in termini di impegni di competenza, ammonta a quasi 3,2 miliardi, con una diminuzione del 22,4 per cento rispetto al 2018.

TAVOLA 45

DATI COMUNICATI DALLE AMMINISTRAZIONI – COMPOSIZIONE DEGLI IMPEGNI DI COMPETENZA

Composizione	Impegni di competenza		Composizione		Var.%
	2018	2019	2018	2019	2019/2018
Totale "Investimenti"	4.062.822,4	3.179.907,6	90,0	83,8	-21,7
Totale "Altre spese" (diverse da Investimenti)	449.025,4	613.001,0	10,0	16,2	36,5
Totale Categoria "Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni"	4.511.847,8	3.792.908,6	100,0	100,0	-15,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni centrali e Rendiconto generale dello Stato 2019

³⁹ Che rivedeva le tipologie di procedure negoziate non prevedendo più il ricorso agli acquisti in economia di cui all'art. 125 del d.lgs. n. 163 del 2006.

⁴⁰ L'analisi si concentra sulla spesa comunicata dalle amministrazioni direttamente collegabile agli investimenti non considerando le "Altre spese", che incidono per solo il 16 per cento sul totale (613 milioni su 3,8 miliardi).

LE SPESE DELLO STATO

Prendendo in considerazione i soli impegni per acquisti di beni e servizi, la tavola che segue espone le corrispondenti modalità di acquisto.

TAVOLA 46

MODALITÀ DI ACQUISTO – IMPEGNI DI COMPETENZA

Modalità di acquisto	Impegni di competenza		Composizione		Var. %
	2018	2019	2018	2019	2019/2018
Totale acquisti extra CONSIP (1)	2.348.172,8	2.796.517,7	57,8	87,9	19,1
<i>di cui</i>					
<i>Procedure aperte e ristrette</i>	276.920,2	193.909,6	11,8	6,9	-30,0
<i>Affidamento diretto</i>	156.619,3	527.680,6	6,7	18,9	236,9
<i>Procedura competitiva con negoziazione</i>	3.853,8	4.599,9	0,2	0,2	19,4
<i>Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara</i>	946.282,8	770.166,5	40,3	27,5	-18,6
<i>Partenariato per l'innovazione</i>	743,6	317,6	0,0	0,0	-57,3
<i>Dialogo competitivo</i>	296,9	280,6	0,0	0,0	-5,5
<i>Altro</i>	963.456,2	1.299.563,0	41,0	46,5	34,9
Totale acquisti tramite CONSIP (2)	1.714.649,6	383.389,8	42,2	12,1	-77,6
<i>di cui</i>					
<i>Accordi quadro e convenzioni Consip</i>	337.148,9	197.147,1	19,7	51,4	-41,5
<i>Mercato elettronico (comprese le RDO)</i>	1.350.530,6	149.626,8	78,8	39,0	-88,9
<i>Sistema dinamico di acquisizione</i>	26.970,1	36.615,9	1,6	9,6	35,8
Totale (1+2)	4.062.822,4	3.179.907,6	100,0	100,0	-21,7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni centrali

Per la categoria di spesa degli investimenti fissi lordi, si assiste ad un aumento di quasi il 20 per cento degli acquisti effettuati al di fuori degli strumenti Consip a fronte di una notevole diminuzione di quelli effettuati con gli strumenti messi a disposizione di Consip (-77 per cento). Nel complesso, per questa categoria, la spesa effettuata “extra Consip” è assolutamente predominante essendo pari all’87,9 per cento (oltre 2,8 miliardi) contro il 12,1 per cento (poco più di 380 milioni) della spesa effettuata attraverso Consip.

Si osserva, inoltre, sempre con riferimento agli acquisti non centralizzati, in particolare un aumento delle procedure con affidamento diretto che passano da 156 milioni a 527 milioni.

Le procedure aperte e ristrette, invece, registrano una diminuzione del 30 per cento.

Lo strumento del partenariato non ha avuto nel 2019 l’andamento in crescita che risultava nel 2018, registrando una battuta d’arresto.

A differenza di quanto osservato per i Consumi intermedi, nell’ambito degli investimenti fissi lordi, gli strumenti di acquisto centralizzati subiscono una importante riduzione, in particolare quelli effettuati sul MePa.

Conclusivamente, le informazioni raccolte dalle Amministrazioni per gli investimenti fissi lordi meritano in futuro di essere approfondite in quanto sembra che gli strumenti del Programma di razionalizzazione degli acquisti non solo non riescano ancora a raggiungere una quota maggiore della spesa per tale categoria, ma abbiano perso terreno rispetto all’anno precedente.

2.3. I tempi di pagamento

2.3.1. I tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche

Il tema dei tempi di pagamento delle Amministrazioni pubbliche è da tempo oggetto di particolare attenzione sia da parte del legislatore nazionale che dell’Unione europea e resta ancora oggi in primo piano. Il DEF 2020, di recente pubblicazione, conferma la centralità di questo argomento all’interno delle politiche di governo dell’economia nazionale prevedendo che per far fronte alla grave crisi economica determinata dalla diffusione del virus “Covid-19”, dovranno

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

essere ridotti ancora di più i tempi di pagamento da parte della PA e ulteriormente semplificate le relative procedure⁴¹.

Come è noto, il problema è stato, anche in precedenza, affrontato con decisione non solo per le sue molteplici implicazioni (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, come quello attuale, di elidere o quantomeno ridurre gli oneri aggiuntivi a carico delle imprese derivanti dai ritardi di pagamento), ma anche per dare adempimento ad obblighi di derivazione comunitaria. Si rammenta, in proposito, che 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 commerciali⁴². Ma sono numerose anche le misure adottate 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 debitorie⁴³.

Si conferma, altresì l'importanza della Piattaforma elettronica dei Crediti Commerciali (PCC) che si connota quale strumento di monitoraggio permanente e continuo di tutti i debiti delle Pubbliche amministrazioni, non solo dunque di quelli scaduti. Questa Piattaforma opera in piena sinergia con il "Sistema di interscambio" creato per la fatturazione elettronica, acquisendo direttamente le fatture emesse nei confronti delle Pubbliche amministrazioni. Tuttavia, l'acquisizione delle informazioni relative allo smaltimento dei debiti non avviene attraverso un monitoraggio automatico e costante sul pagamento delle fatture emesse⁴⁴, ma ancora su *input*

⁴¹ Il legislatore, del resto, era già intervenuto con la legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145/2018 ss.m.i.) introducendo una serie di misure, rivolte soprattutto agli enti locali, dirette a contrastare il ritardo nel pagamento dei crediti commerciali. Tra le varie disposizioni spiccano quelle (commi 862, 864 e 865) in base alle quali a decorrere dal 2021, una volta elaborato l'indicatore di tempestività dei pagamenti riferito all'esercizio precedente, gli enti che non rispettano i termini di cui all'art. 4 del d.lgs. 231/2002 (calcolato come termine medio complessivo per tutte le transazioni commerciali), entro il 28 febbraio debbono procedere a stanziare nel proprio bilancio un accantonamento su un *Fondo di garanzia debiti commerciali*, per un importo determinato in misura percentuale degli stanziamenti del bilancio corrente per la spesa di acquisto di beni e servizi, via via crescente in base alla maggiore consistenza dell'entità del ritardo rispetto al termine europeo di pagamento. Sono da citare, altresì, quelle che consentono agli Enti territoriali che rispettano le norme in materia di tempestività dei pagamenti di ridurre del 5 per cento il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE) liberando risorse per le spese correnti (commi 1015, 1016 e 1017), e quelle che ampliano le possibilità per gli enti in parola di richiedere anticipazioni di liquidità finalizzate al pagamento di debiti, relativi a transazioni commerciali, maturati alla data del 31 dicembre 2018, precisando che l'anticipazione può essere finalizzata anche al pagamento di debiti fuori bilancio purché formalmente riconosciuti (commi 849 -856). Inoltre, le anticipazioni non costituiscono indebitamento (comma 851) e gli enti debbono pagare tutti i debiti inseriti nella richiesta di concessione entro 15 giorni dall'effettiva erogazione delle somme (commi 853 e 854). La richiesta di anticipazione deve essere effettuata mediante la PCC.

⁴² Si rammenta che 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 giorni; 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.

⁴³ 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 convertito con la legge 23 giugno 2014, n. 89, 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). Un'importante leva, ai fini del 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.

⁴⁴ Di particolare efficacia, a partire dal mese di aprile del 2015, l'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 avveniva già da giugno 2014), direttamente dal Sistema di Interscambio dell'Agenzia delle entrate, tutte le fatture emesse nei confronti delle PA. L'acquisizione sulla stessa Piattaforma delle informazioni relative allo stato e allo smaltimento dei debiti avviene invece attraverso la

LE SPESE DELLO STATO

delle singole Amministrazioni, che, integrando ed aggiornando i propri sistemi informativi contabili, trasmettono i dati relativi alla contabilizzazione e, in particolare, al pagamento delle fatture passive.

Come pure è noto, dal 2018⁴⁵ è operativo il 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 elettronica⁴⁶.

La legge di bilancio per il 2019 (legge n. 145/2018), tra le varie misure dirette a contrastare i ritardi nei pagamenti dei crediti commerciali, al comma 861 ha infatti previsto che i tempi di pagamento e ritardo sono elaborati dai vari enti mediante la PCC, *“tenendo conto anche delle fatture scadute che le Amministrazioni non hanno ancora provveduto a pagare”*⁴⁷.

Le misure adottate, soprattutto la fatturazione elettronica e la gestione delle fatture attraverso la Piattaforma per il pagamento dei crediti commerciali, hanno portato ad innegabili miglioramenti. Non abbastanza, tuttavia, per poter considerare in via di definitiva risoluzione la problematica dei ritardi nei pagamenti da parte della PA, che sembra in non poca misura affetta da criticità organizzative e procedurali che richiederebbero ulteriori ed urgenti interventi di semplificazione.

Tale esigenza si è, peraltro, molto rafforzata a causa dell'emergenza epidemiologica in atto che, nonostante lo stanziamento di ingenti risorse⁴⁸, ha messo ancor più in evidenza una generalizzata difficoltà dell'apparato pubblico ad erogare somme ai privati con la necessaria celerità.

È noto, del resto, che nel 2017 la Commissione europea ha deferito l'Italia alla Corte di Giustizia dell'Unione europea per non aver garantito il pagamento dei fornitori nei termini⁴⁹. Inoltre, il 7 giugno 2018 la Commissione ha inviato all'Italia un parere motivato sulla non conformità del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) alla direttiva europea sui tempi di

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.

⁴⁵ Le prime applicazioni del progetto SIOPE sono state previste dai decreti MEF del 14 giugno 2017 e del 25 settembre 2017. I decreti stabiliscono la sperimentazione e l'avvio a regime entro il 2018 presso gli Enti locali e le aziende sanitarie e ospedaliere e prevedono, tra l'altro, il venir meno dell'obbligo di comunicare alla PCC le informazioni riguardanti i pagamenti delle fatture effettuati tramite SIOPE. Inoltre, dalla data di avvio a regime, i tesoriери e i cassieri potranno accettare solo ordini di pagamento secondo lo standard OPI, trasmessi attraverso il nodo dei pagamenti SIOPE.

⁴⁶ Tale sistema, la cui implementazione è stata prevista dall'art. 1, comma 533, della legge 11 dicembre 2016 (legge di bilancio 2017), 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 ha il duplice scopo di indirizzare i mandati digitali 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.

⁴⁷ Non sarà, dunque, più possibile elaborare l'indicatore di tempestività dei pagamenti attraverso le piattaforme in uso da parte dei vari enti o, come spesso succede, mediante fogli di calcolo autonomi; i tempi di pagamento debbono essere elaborati direttamente dalla PCC cui vengono agganciate le fatture elettroniche e gli ordinativi di pagamento, emessi attraverso l'infrastruttura Siope *plus*.

⁴⁸ Cfr. artt. 115 e 116 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34.

⁴⁹ La Commissione europea pur riconoscendo, gli sforzi compiuti dall'Italia, aveva rilevato che “le Amministrazioni pubbliche italiane necessitano ancora in media di 100 giorni per saldare le loro fatture, con picchi che possono essere nettamente superiori” (comunicato stampa del 7 dicembre 2017).

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

pagamento⁵⁰, a seguito della quale è stata aperta una nuova procedura (procedura di infrazione UE n. 2017/2090 di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) per violazione del diritto dell'Unione (art. 258 TFUE).

In merito alla prima procedura, relativa all'attuazione della direttiva 2011/7/UE concernente la lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (procedura di infrazione UE n. 2014/2143), l'Italia, in data 16 febbraio 2018, è stata deferita dalla Commissione europea alla Corte di giustizia⁵¹. Il 31 gennaio 2019 il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale è stato formalmente informato che la controversia è stata attribuita alla Grande Sezione; la Corte ha deciso di statuire senza trattazione orale e senza avvalersi delle conclusioni dell'Avvocato generale. Il giudizio è stato definito con sentenza 28 gennaio 2020, causa C-122/18 della Corte di Giustizia Europea che ha statuito che la Repubblica italiana, non assicurando che le sue Pubbliche amministrazioni rispettino effettivamente i termini di pagamento stabiliti (non superiori a 30 o 60 giorni di calendario) all'articolo 4, paragrafi 3 e 4 della Direttiva è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del diritto dell'Unione. La Corte di Giustizia ha accertato la violazione della Direttiva 2011/7/UE alla scadenza del termine stabilito nel parere motivato della Commissione (16 aprile 2017) riferendosi ai ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni relativi alle fatture emesse fino all'anno 2016. È stata comunque aperta una nuova fase di interlocuzione con la Commissione europea nell'ambito della quale potranno essere dimostrati i miglioramenti nei tempi di pagamento dei debiti commerciali conseguiti negli ultimi anni, che non risultano essere stati presi in esame nel giudizio della Corte.

2.3.2. I tempi di pagamento dell'Amministrazione statale

Concentrando l'attenzione sull'Amministrazione statale, di seguito si evidenziano gli indici medi e ponderati⁵² riferiti alle fatture emesse nel 2019 di cui, al momento della rilevazione, risulta effettuato il pagamento. Anche questi dati sono tratti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali e la data di osservazione risale al 8 maggio 2020⁵³. L'Amministrazione ha precisato che i dati sui tempi medi di pagamento, sia semplici che ponderati, e di ritardo non tengono conto dei pagamenti relativi alle fatture emesse nel 2019 che saranno eseguiti nei mesi successivi alla data di osservazione del fenomeno. Per il 2019 l'indicatore medio semplice si attesta a 11 giorni di ritardo, quello ponderato a 6 giorni.

TAVOLA 47

AMMINISTRAZIONE STATALE – TEMPI MEDI DI PAGAMENTO DELLE FATTURE EMESSE NEL 2019

	in migliaia		in milioni		in giorni			
	Numero Fatture emesse nel 2019	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 2019	4.057	2.738	18.011	12.993	49	48	11	6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁵⁰ La Commissione nel mese di luglio 2017 ha inviato una lettera di costituzione in mora all'Italia in relazione all'art. 11-bis del Codice, che estende sistematicamente di 45 giorni i tempi di elaborazione del pagamento di fatture relative a lavori pubblici.

⁵¹ In data 12 giugno 2018, la Commissione europea ha depositato la memoria di replica al controricorso presentato dalla Repubblica italiana, a cui ha fatto seguito la memoria di controreplica da parte dell'Italia.

⁵² 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.

⁵³ Secondo quanto precisato dall'Amministrazione, la data di osservazione dei dati estratti dalla piattaforma elettronica per il monitoraggio dei crediti commerciali forniti con l'istruttoria sul rendiconto 2018 risale al 22 febbraio 2019. Le differenti date di osservazione potrebbero rendere il confronto tra i due anni non omogeneo soprattutto per quel che riguarda i tempi medi di pagamento e di ritardo.

LE SPESE DELLO STATO

In particolare, dalla tavola si evince che l'Amministrazione statale⁵⁴ nel suo complesso, nel corso del 2019, ha trattato poco più di 4 milioni di fatture per un importo complessivo di circa 18 miliardi e ne ha pagate 2,7 milioni corrispondenti all'importo di circa 13 miliardi. L'insieme delle fatture è stato pagato in media in 49 giorni, che si riducono a 48 quando si tiene conto della media ponderata. Una parte dei 2,7 milioni di fatture pagate nell'anno sono state pagate in ritardo, ossia oltre la data di scadenza. Per quest'ultimo insieme di fatture sembrerebbe assumere particolare rilievo la considerazione dell'importo fatturato, in quanto il tempo medio di ritardo risulta quasi dimezzato nel passaggio dal ritardo medio semplice (pari a 11 giorni) a quello medio ponderato (pari a 6 giorni).

Contrariamente a quanto rilevato lo scorso anno⁵⁵, entrambi gli indicatori nel 2019 risultano in lieve aumento: il tempo medio semplice è passato da 47 giorni nel 2018 a 49 giorni nel 2019, quello ponderato aumenta di 3 giorni, passando da 45 giorni nel 2018 a 48 giorni nel 2019. Anche i tempi medi di ritardo, semplice e ponderato, manifestano un andamento omogeneo: il tempo medio di ritardo semplice si presenta in leggero aumento passando da 9 a 11 giorni, mentre quello ponderato, che nello scorso esercizio si era del tutto azzerato, si attesta a 6 giorni nell'anno in corso. La particolarità del dato in esame sembrerebbe poter essere spiegata alla luce del fatto che le fatture di importo maggiore sono generalmente pagate nei termini, i ritardi invece si accumulano per le fatture di importo meno elevato.

Viene confermato quanto rilevato nelle relazioni degli anni scorsi. Un indicatore sintetico così costruito sembra indurre le Amministrazioni ad anticipare pagamenti per importi significativi, al fine di poter compensare eventuali pagamenti tardivi in corso di gestione, con possibili effetti distorsivi: in primo luogo, il ritardato pagamento 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 2019, dall'analisi svolta sui dati disaggregati per fasce di importo rappresentati nella tavola che segue⁵⁶.

Avendo riguardo ai totali, si evidenzia che fra le fatture che sono state pagate nel 2019 (che rappresentano il 67 per cento delle fatture emesse nello stesso anno), solo il 59 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 72 per cento), ma anche quella pagata nei termini, pari al 63 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 (dal 67 per cento della fascia più bassa al 83 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 59 per cento alla fascia di importo superiore pari al 73 per cento). Se tuttavia si ha riguardo al diverso insieme delle fatture pagate nei termini di legge, si evince la tendenza ad assicurare il rispetto dei medesimi termini per le fatture di importo più elevato (66 per cento) e per quelle il cui importo è compreso nella fascia tra zero e 10.000 euro (circa il 60 per cento). Infine, solo il 55 per cento delle fatture comprese nella fascia di importo tra 10.000 e 100.000 viene pagato entro i termini.

⁵⁴ Nelle Amministrazioni dello Stato sono compresi gli istituti di istruzione di ogni ordine e grado.

⁵⁵ Il confronto tra gli indicatori riferiti agli anni 2018 e 2019 potrebbe essere non omogeneo a causa della diversa data di estrazione dei dati in esame dalla piattaforma elettronica per il monitoraggio dei crediti commerciali.

⁵⁶ Si tratta sempre di dati forniti dal MEF con riferimento alle Amministrazioni statali, tratti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

TAVOLA 48

AMMINISTRAZIONE STATALE – FATTURE EMESSE NEL 2019 PER FASCE DI IMPORTO

Fasce di importo	Numero Fatture emesse nel 2019	Numero Fatture Pagate	Numero Fatture Pagate/Numero Fatture	Numero Fatture Pagate Entro Termini	Numero Fatture Pagate Entro	Importo Fatture Emesse	Totale Importo Pagato	Totale Importo Pagato/Importo	di cui Importo Pagato di Parte Capitale	di cui Importo Pagato di Parte Corrente	Totale Importo Pagato Entro Termini	Totale Importo
tra 0 e 1.000	2.628	1.763	67%	1.055	60%	852	501	59%	11	490	295	59%
tra 1.000 e 10.000	1.093	794	73%	455	57%	3.156	2.032	64%	97	1.935	1.226	60%
tra 10.000 e 100.000	169	128	76%	73	57%	4.459	3.020	68%	408	2.612	1.666	55%
superiori a 100.000	18	15	83%	9	60%	10.330	7.577	73%	1.757	5.820	5.007	66%
Totale	3.909	2.701	69%	1.592	59%	18.797	13.129	70%	2.273	10.857	8.194	62%
Note di credito	147	37	25%	16	43%	-787	-136	17%	-32	-104	-73	54%
Totale incluso le note di credito	4.057	2.738	67%	1.608	59%	18.010	12.993	72%	2.241	10.753	8.121	63%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Resta così spiegata la differenza tra il tempo medio di ritardo semplice e ponderato, pari a 5 giorni rilevata nel corso dell'esercizio 2019: il peso dell'importo fatturato di ciascuna fattura pagata ha inciso tanto da determinare una differenza notevole fra l'indice di ritardo ponderato e quello semplice che non tiene conto dell'importo della fattura.

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 48 giorni e risulta in lieve peggioramento rispetto allo scorso anno quando si attestava a 45 giorni.

Nell'ambito del dato complessivo nasce l'esigenza di individuare quali Ministeri incontrano maggiori difficoltà nel rispettare i tempi di pagamento previsti dal legislatore nazionale ed europeo. In linea di continuità con gli anni scorsi, sono stati considerati, dunque, gli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti⁵⁷, 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 allegato al rendiconto generale dello Stato⁵⁸.

La tavola che segue espone l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti per gli anni 2016, 2017, 2018 e 2019 di ciascuna Amministrazione.

Il MAECI, il MIUR, il MATTM, il MIPAAFT e il MIBAC hanno pagato i fornitori con alcuni giorni di anticipo rispetto alla scadenza della fattura; in particolare, il tempo medio di anticipo varia dai due giorni circa del MIUR e del MIBAC ai 19 giorni del MATTM.

Il confronto con l'esercizio 2018 evidenzia il miglioramento realizzato dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e del turismo, passato da un tempo medio di ritardo di 33 giorni a 4 giorni di anticipo rispetto alla scadenza della fattura.

L'analisi tendenziale evidenzia le buone performance realizzate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (passato da 25 giorni di ritardo del 2016 a 19

⁵⁷ 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: al numeratore, la somma dell'importo di ciascuna fattura o richiesta di pagamento di contenuto equivalente pagata, moltiplicato per la differenza, in giorni effettivi, tra la data di pagamento della fattura ai fornitori e la data di scadenza; al denominatore, la somma degli importi pagati nell'anno solare o nel trimestre di riferimento.

⁵⁸ Per quel che riguarda il MIT il dato è stato rilevato unicamente dalla Nota integrativa allegata al rendiconto generale dello Stato, non avendo l'Amministrazione ancora ottemperato all'obbligo di pubblicazione dell'indicatore annuo (per l'esercizio 2019), previsto dal decreto legislativo n. 33 del 2013.

LE SPESE DELLO STATO

di anticipo nel 2019) e dal Ministero per i beni e le attività culturali (passato da 28 giorni di ritardo del 2018 a 2 di anticipo nel 2019).

In controtendenza il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale che pur pagando mediamente i fornitori in anticipo rispetto alla scadenza della fattura, è passato da 20 giorni di anticipo del 2018 a soli 3 giorni di anticipo del 2019.

Tutte le altre Amministrazioni presentano un tempo medio di ritardo che varia dagli 11 giorni del Ministero della salute ai 72 giorni del Ministero dell'interno.

Dal confronto con i dati dello scorso anno si nota che alcune Amministrazioni, hanno ridotto il tempo medio di pagamento delle fatture. Di particolare rilievo la *performance* realizzata dal Ministero della difesa, che ha quasi dimezzato il tempo di ritardo medio nel corso dell'esercizio 2019 (48 giorni) rispetto all'ultimo biennio, nel corso del quale l'indice era stabilmente attestato su circa 83 giorni⁵⁹. Risultano positivi anche i risultati realizzati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (da 19 a 12 giorni) e dal Ministero della salute (da 21 a 11 giorni). In lieve miglioramento la situazione del Ministero della giustizia il cui indice è passato da 27 a 19 giorni di ritardo medio e del MEF che ha quasi azzerato (0,5 giorni) il tempo di ritardo di pagamento (a fronte di un ritardo medio di 11 giorni nel 2018).

TAVOLA 49

AMMINISTRAZIONE STATALE
INDICATORE ANNUALE DI TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI - DATI DA RENDICONTO

Ministero	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali (giorni)			
	2016	2017	2018	2019
Economia e delle finanze	21,1	7,4	11,4	0,5
Sviluppo economico	29,4	20,8	-1,0	2,0
Lavoro e politiche sociali	8,0	41,3	18,6	11,5
Giustizia	26,3	35,3	27,4	18,8
Affari esteri e cooperazione internazionale	-13,6	-13,8	-19,7	-2,9
Istruzione, Università e ricerca	0,7	14,3	7,7	-2,2
Interno	45,1	49,6	60,9	72,2
Ambiente, tutela del territorio e mare	25,4	17,1	0,5	-19,3
Infrastrutture e trasporti	12,0	25,7	12,5	40,3
Difesa	12,9	83,2	84,1	47,8
Politiche agricole e forestali e turismo	15,6	7,6	32,8	-4,0
Beni, attività culturali	20,7	27,9	28,1	-1,8
Salute	11,4	33,4	20,8	11,4

Fonte: Note integrative al Rendiconto generale dello Stato per gli anni 2016, 2017, 2018 e 2019

L'indice si presenta, invece, in peggioramento rispetto a quanto riscontrato nello scorso esercizio per il Ministero dell'interno (che passa da 61 a 72 giorni di ritardo medio) e per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (che passa da 13 a 40 giorni di ritardo medio).

Il Ministero dell'interno ha chiarito che nell'anno 2019 si è determinato un ritardo nei pagamenti a favore dell'Istituto poligrafico e zecca dello Stato, in relazione alle attività allo stesso affidate per la progettazione, implementazione e realizzazione del progetto per l'emissione della carta d'identità elettronica. La fonte normativa di tali pagamenti si rinviene nel contratto quadro stipulato in data 21 dicembre 2015 e nel successivo atto aggiuntivo del 13 dicembre 2016 con scadenza 31 agosto 2018 e nuovo contratto quadro del 14 novembre 2018, valido fino al 31 dicembre 2018. Le risorse deputate al finanziamento del progetto sono stanziato sul capitolo di

⁵⁹ Nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'ente, il Dicastero ha precisato che il dato è influenzato negativamente anche dall'*iter* di finanziamento cui sono sottoposti i numerosi pagamenti riferiti a residui passivi perenti e ai connessi tempi tecnici. L'indicatore ricalcolato senza includere i pagamenti riferiti ai residui perenti reiscritti risulta pari a 32,58 giorni.

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

spesa 7014 afferente alla categoria “Investimenti fissi lordi”, gestito dalla Direzione centrale per i servizi demografici. Il ritardo nel pagamento delle fatture è stato causato dalla complessità delle procedure di verifica della regolarità delle prestazioni contrattuali, che prevedono anche il calcolo di eventuali penalità da addebitare all’Istituto poligrafico e zecca dello Stato, in caso di difformità dei servizi resi. Nel contratto stipulato il 21 maggio 2019 (con imputazione sullo stanziamento 2020) è stato previsto che l’Istituto emetta le fatture al momento del passaggio di proprietà dell’infrastruttura, e che l’Amministrazione paghi sulla base del verbale di installazione della medesima attestante la regolarità dell’esecuzione. Infine, la Commissione, prevista dal contratto con compiti di verifica, procederà ai controlli in ordine al rispetto dei livelli di servizio erogati e alla comminazione delle eventuali penali. Si auspica che la modifica introdotta consenta di superare le criticità riscontrate nel corso dell’esercizio in esame.

Nella Nota integrativa al Rendiconto generale dello Stato il MIT ha evidenziato gli elementi che hanno determinato il ritardo dei pagamenti. Si richiamano in particolare: il passaggio al nuovo regime contabile che prevede l’integrazione tra la contabilità finanziaria e la contabilità economico patrimoniale e la tardiva attribuzione delle assegnazioni di cassa, che si ripercuote sull’emissione dei pagamenti, a cui si aggiunge la complessità delle procedure necessarie a definire le modalità delle operazioni dopo lo stanziamento dei fondi⁶⁰.

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 periodo 2014-2019. L’evoluzione tendenziale evidenzia una riduzione complessiva della capacità di pagamento passata dal 61,1 per cento del 2014 al 56,8 per cento del 2019. Limitando il confronto a quanto accertato lo scorso anno la capacità di pagamento si è ridotta di circa due punti percentuali.

Il dato complessivo del 2019 del 56,8 per cento è influenzato positivamente dalla categoria “Consumi intermedi”, che registra una capacità di pagamento del 74,6 per cento e negativamente dalla categoria “Investimenti fissi lordi” nella quale l’indicatore è passato dal 41,1 per cento del 2018 al 39,8 per cento del 2019. Nell’ambito della categoria dei “Consumi intermedi”, assume particolare rilievo la capacità di pagamento per l’acquisto di beni e servizi pari al 76,9 per cento (in riduzione rispetto al 2018 quando si attestava al 79,5 per cento).

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 cassa⁶¹.

⁶⁰ Altri elementi segnalati attengono ai tempi necessari al controllo e alla validazione dei pagamenti, alla carenza di personale e all’interlocuzione con una vasta platea di beneficiari da cui deriva la complessità delle procedure istruttorie. Al fine di superare le criticità riscontrate l’Amministrazione propone la proroga (fino al 15 dicembre di ciascun anno finanziario) del termine ultimo per inviare gli ordini di pagamento alle Ragionerie territoriali dello Stato e la previsione di un termine inderogabile, entro il quale la sede centrale dovrebbe provvedere alla ripartizione delle somme da assegnare sui singoli capitoli di spesa fra uffici periferici, al fine di consentire a questi ultimi la programmazione della spesa e il pagamento degli impegni assunti.

⁶¹ Esigenza resa ancora più stringente dalle nuove disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009) entrate in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2019.