

***Rapporto sull'attività di analisi svolta al fine di un'eventuale revisione sia delle procedure di spesa che dell'allocazione in bilancio delle risorse conseguentemente rinvenibili***

Ai sensi dell'art. 9, co. 1, lett. a), n. 3 del D.L. n. 78/2009 convertito in L. n. 102/2009, con la presente si provvede ad effettuare "l'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio" prevista per i Ministeri ed estesa alle altre pubbliche amministrazioni incluse nell'elenco adottato dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, co. 5 della L. n. 311/2004.

Il presente rapporto è finalizzato ad aggiornare l'analisi svolta nell'anno 2010 sulle procedure di spesa in essere presso il Consorzio al fine di verificarne la necessità di revisione e di adottare, eventualmente, nuove misure organizzative volte a garantire la tempestività dei pagamenti.

Ai fini dell'analisi, si precisa che la dotazione organica del Consorzio risulta coperta esclusivamente per n. 4 unità (n. 2 funzionari contabili presso l'Area pianificazione-controllo e finanziaria, di cui n. 1 responsabile in aspettativa, come da Deliberazione del Consiglio d'Amministrazione n. 19 del 17.05.2011; n. 1 funzionario amministrativo presso l'Area comunicazione e rapporti con i media; n. 1 istruttore amministrativo/contabile presso l'Area tecnica), alle quali si aggiunge n. 1 unità dirigenziale a tempo determinato.

**Analisi delle procedure di spesa in essere presso il Consorzio**

Rispetto all'iter procedurale analizzato nel corso della precedente analisi, di cui al ns. prot. int. n. 577 del 25.06.2010, si riportano di seguito le principali novità introdotte dal Consorzio nell'ambito delle proprie procedure di spesa conseguentemente alle seguenti novità normative:

- L. n. 136 del 13.08.2010 e s.m.i., recante "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia", con particolare riferimento all'art. 3 rubricato "Tracciabilità dei flussi finanziari";
- D.P.R. n. 207 del 05.10.2010 recante "Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»", con particolare riferimento all'art. 6 rubricato "Documento unico di regolarità contributiva".

Si precisa, in tal senso, che nessun cambiamento è stato registrato in tema di pagamenti a carico del Servizio di Economato, tenuto conto che gli acquisti economici non rientrano nel concetto di appalto pubblico (da individuare nella definizione dell'art. 3 punto 6 del D.Lgs. n. 163/2006) e, dunque, sono esclusi dall'ambito applicativo delle sopra richiamate disposizioni normative in tema di tracciabilità (Determinazioni dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici n. 8/2010 e n. 10/2010) e, per analogia, in tema di documento unico di regolarità contributiva.

Pertanto, con particolare riferimento alle spese sostenute dall'Area pianificazione-controllo e finanziaria dell'Ente, si è cercato di definire un iter procedurale chiaro, tenuto conto dei non pochi dubbi operativi conseguenti alla complessità della materia "appalti" ed alle innumerevoli fattispecie esistenti (contratti di appalto di lavori, servizi e forniture, concessioni di lavori pubblici e concessioni di servizi, contratti di subappalto e subfornitura, contratti in economia, ivi compresi gli affidamenti diretti). In generale, l'iter procedurale della spesa attualmente adottato prevede le seguenti fasi:

1. Avvio del procedimento e determinazione della spesa. Al sorgere di un'esigenza di spesa (in termini di lavori, servizi e/o forniture), si definisce in primo luogo se il contratto è escluso in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del codice dei contratti (D.Lgs. n. 163/2006) al fine di individuare gli adempimenti da porre in essere prima di arrivare all'affidamento della commessa pubblica (possesso requisiti di cui all'art. 38 del D.Lgs. n. 163/2006, tracciabilità, DURC, ecc.). Di seguito si prosegue nella descrizione dell'iter procedurale ipotizzando che si tratti di un contratto assoggettato al predetto codice (ipotesi maggiormente frequente e complessa). A tal punto si individuano le modalità di affidamento (ad esempio, procedura aperta, ristretta o negoziata, acquisto in economia, ecc.) e, prima dell'indizione della "gara", si provvede a richiedere all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, tramite il portale web "<http://www.avcp.it>" o "<http://cupweb.tesoro.it>", un codice identificativo di gara (CIG) e, ove obbligatorio ai sensi dell'art. 11 della L. n. 3/2003, il codice unico di progetto (CUP). Tra l'altro, tali codici obbligatori serviranno, nella fase del pagamento, a correlare il trasferimento di denaro con la commessa pubblica a cui esso si riferisce. In tal senso il predetto codice (CIG/CUP) viene successivamente inserito nella richiesta di offerta comunque denominata al fine di correlare la stessa alla commessa pubblica. Congiuntamente, si chiede di far pervenire unitamente all'offerta i seguenti modelli (elaborati dal Consorzio), debitamente sottoscritti e compilati, aventi per oggetto:

- × Informativa resa ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. n. 196/2003;
- × Dichiarazione sostitutiva di certificazione e dell'atto di notorietà attestante il possesso dei requisiti prescritti dall'art. 38 del D.Lgs. n. 163/2006 e comunicazione estremi identificativi del conto corrente dedicato ai sensi dell'art. 3, co. 7, della L. n. 136/2010 e s.m.i.;
- × Comunicazione dati per verifica regolarità contributiva (o, in alternativa, DURC in corso di validità).

In particolare, con la predetta dichiarazione, si attesta il possesso, a norma di legge, dei requisiti di idoneità morale, capacità tecnico-professionale ed economico-finanziaria da parte degli affidatari di commesse pubbliche.

Una volta acquisita la predetta documentazione nella sua completezza, si avviano una serie di verifiche. Nello specifico, si attua un preventivo controllo di regolarità contabile, volto ad accertare gli aspetti contabili e fiscali generali, tra i quali:

- × regolarità della documentazione;
- × esistenza del presupposto dal quale sorge il diritto dell'obbligazione;
- × rispetto delle competenze proprie dei soggetti del Consorzio;
- × conformità alle norme fiscali;
- × rispetto del Testo Unico degli Enti Locali e del vigente Regolamento di contabilità.

Individuato il contraente nei cui confronti si vuole procedere con l'affidamento, si provvede alla verifica del possesso dei requisiti prescritti dal Codice dei contratti (D.Lgs. n. 163/2006), ad esempio in merito al possesso dei requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali. Si precisa che nel caso di acquisti in economia si provvede esclusivamente alla verifica della regolarità contributiva dello stesso, di fatto dichiarata in sede di presentazione dell'offerta. Tale controllo avviene richiedendo all'Ente competente (INPS, INAIL e/o Casse Edili), tramite il portale web "<http://www.sportellounicoprevidenziale.it>", l'emissione di un documento unico di regolarità contributiva (DURC). Entro il termine di 30 giorni dalla data di rilascio del codice identificativo pratica (CIP), al netto dell'eventuale periodo di sospensione (ai sensi del D.M. 24 ottobre 2007), gli Enti competenti emettono il DURC. In assenza, viene invocato l'istituto del silenzio-assenso. Si procede all'affidamento solo in caso di attestata regolarità contributiva, in caso contrario, si procede all'individuazione ed alla verifica di un altro contraente. Completata tale fase, il sottoscritto Direttore redige un atto, detto Determinazione, con il quale assume un impegno di spesa e, dunque, definisce con certezza, a fronte di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, la somma da pagare ed il soggetto creditore. Nella stesura del provvedimento, oltre al controllo di regolarità contabile, viene garantita anche la correttezza amministrativa del

documento che, successivamente, viene numerato e reso esecutivo con l'apposizione, da parte del sottoscritto Direttore, del visto di regolarità contabile attestante:

- × la corretta imputazione in bilancio della spesa;
- × l'esistenza del necessario stanziamento di bilancio per la copertura finanziaria della stessa;
- × l'accertamento preventivo che il programma dei pagamenti conseguenti all'impegno di spesa sia compatibile con le regole di finanza pubblica, ai sensi dell'art. 9, co. 1, lett. a), n. 2 del D.L. n. 78/2009 convertito in L. n. 102/2009.

Tenuto conto che:

- × gli acquisti cosiddetti in economia rappresentano, rispetto alle ordinarie procedure di gara, delle modalità di affidamento volte ad assicurare all'azione amministrativa iter più snelli e semplificati per acquisire lavori, servizi o forniture di importo non elevato;
- × l'aumentare degli oneri procedurali in materia di acquisti pubblici ha suscitato le maggiori perplessità proprio in relazione agli acquisti di "modesto importo", dove la richiesta del CIG e del DURC sembra essere in contrasto con la stessa ratio delle procedure in economia;

si sottolinea la possibilità di derogare all'iter procedurale sopra delineato con riferimento alla sola ipotesi di acquisizioni in economia di beni e servizi per i quali è consentito l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento, ai sensi dell'art. 125, co. 11, del D.Lgs. n. 163/2006. Infatti, ai sensi dell'art. 1 della Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 35 del 08.10.2010, "per ragioni di semplificazione e speditezza ... il DURC ha validità trimestrale in relazione all'oggetto e non allo specifico contratto". In tal senso, la Circolare dell'INAIL n. 22 del 24.03.2011 chiarisce che per l'acquisizione in economia di soli beni e servizi con il sistema dell'affidamento diretto "è possibile utilizzare un DURC in corso di validità emesso per un precedente contratto riguardante una diversa stazione appaltante ... In sostanza, per tale fattispecie, non è richiesto il legame ad uno specifico contratto, ma solo alla tipologia della prestazione resa dall'operatore economico, anche nei confronti di più stazioni appaltanti. La finalità è quella di semplificare le operazioni di affidamento e pagamento di questi contratti pubblici che hanno complessità tecnica e rilevanza economica minori".

Si precisa che, qualora le proposte di deliberazione del Consiglio d'Amministrazione e dell'Assemblea Consortile comportino un impegno di spesa, il sottoscritto Direttore provvede alle suddette verifiche.

2. Definizione contrattuale ed esecuzione commessa pubblica. Facendo seguito alla Determinazione di spesa, si provvede ad informare il contraente dell'avvenuto affidamento della commessa pubblica nonché a formalizzare l'accordo tra le parti (mediante stipula contratto e/o accettazione offerta), definendo in particolare:

- × le condizioni di pagamento. Generalmente, l'amministrazione adotta con i propri contraenti tempistiche non superiori a 30 giorni e si rimette ai saggi di interesse previsti dalla legge (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 2000/35/CE abrogata, con effetto dal 16 marzo 2013, dalla Direttiva n. 2011/7/UE);
- × gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari e la relativa clausola risolutiva espressa, ai sensi dell'art. 3 della L. n. 136/2010 e s.m.i.;

Secondo le tempistiche programmate e/o eventualmente concordate con il contraente, si dà corso alla commessa pubblica (prestazione del servizio, fornitura del bene o esecuzione lavori).

3. Liquidazione della spesa e ordinazione del pagamento. Alla conclusione della commessa e verificata l'esecutività della Determinazione di spesa, il sottoscritto Direttore, che ha dato esecuzione al provvedimento di spesa, provvede alla liquidazione della stessa, ai sensi dell'art. 23 del vigente Regolamento di contabilità. Attraverso tale fase, si determina la somma certa e liquida da pagare al contraente nei limiti dell'ammontare dell'impegno definitivo assunto. In tale fase rientra la gestione delle fatture e/o della corrispondente documentazione inviata dal contraente che, in generale, viene registrata al protocollo dell'Ente nella stessa giornata di acquisizione e immediatamente trasmessa ai soggetti interessati che interfacciano il responsabile della liquidazione. Infatti, ai fini dell'emissione del Decreto di liquidazione, si procede:

- × alla verifica della regolare esecuzione del contratto, nonché della rispondenza della stessa ai requisiti quantitativi-qualitativi, ai termini ed alle condizioni pattuite;
- × ai riscontri amministrativi (ad esempio, sull'osservanza delle procedure stabilite nel provvedimento costitutivo dell'impegno di spesa), nonché ai controlli fiscali (ad esempio, sul rispetto della disposizioni IVA) e contabili (verifica dei principi e delle procedure della contabilità pubblica);
- × alla verifica della regolarità contributiva tramite il documento unico di regolarità contributiva, di cui all'art. 6 del D.P.R. n. 207/2010. Nella sola ipotesi di acquisizioni in economia di beni e servizi per i quali è consentito l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento, si accettano DURC in corso di validità in relazione all'oggetto e non allo specifico contratto, come precisato nella illustrazione della fase di avvio del procedimento e determinazione della spesa.

La liquidazione avviene solitamente in tempi brevi, tali da non compromettere il rispetto dei termini pattuiti per il pagamento, fatto salvo il riscontro di eventuali irregolarità o la necessità di procedere all'acquisizione di documentazione integrativa (ad esempio, per l'acquisizione del DURC potrebbero occorrere 30 giorni). In particolare, attraverso la liquidazione si attesta la liquidità e l'esigibilità del credito del terzo contraente.

Una volta comprovato, attraverso la liquidazione, il diritto acquisito dal creditore, il sottoscritto Direttore provvede all'emissione del mandato di pagamento, con il quale s'impartisce al Tesoriere dell'Ente di provvedere al pagamento della spesa. Nello specifico, si provvede alle operazioni di contabilizzazione dei mandati di pagamento, garantendo il rispetto delle seguenti condizioni:

- × verifica inadempimenti a carico dei creditori della Pubblica Amministrazione in tema di imposte sul reddito con riferimento ai pagamenti superiori a 10.000,00 euro (somme iscritte a ruolo pari almeno al predetto importo), di cui all'art. 48-bis del D.P.R. n. 602/73 intitolato "Disposizioni sui pagamenti delle pubbliche amministrazioni";
- × rispetto disposizioni in tema di tracciabilità, quali:
  - indicazione codice CIG o CUP sui mandati;
  - impiego di modalità di pagamento che garantiscono la tracciabilità (bonifico bancario o postale);
  - verifica degli estremi identificativi del conto corrente dedicato anche in via non esclusiva precedentemente comunicato dal contraente.

Anche in tale fase, al fine di garantire il rispetto dei termini pattuiti con il contraente, il sottoscritto Direttore provvede tempestivamente alle predette verifiche ed alla richiesta di eventuali dati mancanti necessari per il pagamento (ad esempio, coordinate IBAN).

Tenuto conto che lo stesso soggetto si occupa sia della liquidazione che della ordinazione si registra un'economia in termini di tempo sia con riferimento alla trasmissione della documentazione da un ufficio all'altro che con riferimento al passaggio di informazioni necessarie per l'elaborazione dei mandati (ad esempio, estremi identificativi conto dedicato, data scadenza fattura, ecc.).

4. **Pagamento.** Una volta emessi i predetti mandati di pagamento, si provvede tempestivamente a trasmetterli al Tesoriere tenendo in debita considerazione le tempistiche con le quali gli stessi sono ammessi al pagamento. Si tratta della fase conclusiva del procedimento di spesa che viene effettuato dal Tesoriere per conto dell'Ente secondo le condizioni fissate nella vigente convenzione di tesoreria (ad esempio, con riferimento alle tempistiche, di norma, i mandati sono ammessi a pagamento il giorno lavorativo bancario successivo a quello della consegna al Tesoriere. In caso di pagamenti da eseguirsi in termine fisso e in caso di pagamento delle retribuzioni al personale dipendente, l'Ente medesimo deve consegnare i mandati entro e non oltre il terzo giorno lavorativo bancario precedente alla scadenza).

A tal punto, appare utile evidenziare il principio dettato nell'ambito delle misure organizzative adottate con Delibera del C.d.A. n. 46 del 23.10.2009, secondo il quale le pratiche operative di cui

al presente rapporto devono essere sempre garantite, al fine di assicurare benefici in termini di economicità, di elevati livelli di servizio e di semplificazione dei processi interni. Le principali pratiche operative attualmente adottate dal Consorzio per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, identificabili a pieno titolo come misure organizzative ai sensi dell'art. 9, co. 1 del D.L. n. 78/2009 convertito in L. n. 102/2009 possono essere di seguito riassunte:

- × con riferimento alla entrate di bilancio ed alla conseguente copertura finanziaria delle spese:
  - acquisizione con la massima sollecitudine di tutte le entrate previste in bilancio, nonché della documentazione necessaria a comprovare le ragioni del credito;
  - attraverso un atteggiamento costantemente propositivo in termini di progetti e collaborazioni istituzionali, ricerca di contributi e finanziamenti principalmente da parte di soggetti pubblici per sovvenzionare l'azione istituzionale dell'Ente. In tale ambito si tenta di coordinare al meglio le tempistiche del Consorzio con quelle dell'Ente finanziatore al fine di non creare ostacoli di liquidità nell'ambito dell'iter di spesa;
  - monitoraggio dello stato di incasso delle entrate e attivazione di tutte le azioni utili per l'incameramento delle entrate con la massima sollecitudine;
- × con riferimento alla contrattazione (stipula e gestione):
  - costante aggiornamento professionale al fine di conoscere tempestivamente le disposizioni normative sia a livello europeo che nazionale, per riuscire ad assicurare con solerzia il rispetto delle stesse senza rallentare le procedure di spesa;
  - massima attenzione alle clausole relative ai tempi di pagamento definendo delle scadenze compatibili con i tempi amministrativi, spesso dettati da disposizioni normative;
  - compatibilmente con le esigenze dell'Ente, adesione alle convenzioni sottoscritte dalla Consip al fine di ottenere benefici in termini di economicità, di elevati livelli di servizio e di semplificazione dei processi interni;
- × con riferimento alla gestione della crescente mole di documentazione che l'Ente deve acquisire ai fini delle commesse pubbliche, si è strutturato un data-base interno volto a facilitare e, conseguentemente, snellire la fase di ricerca dei documenti necessari per l'affidamento ed il pagamento principalmente in tema di acquisizioni in economia di beni e servizi mediante affidamento diretto. In particolare, l'aggiornamento di tale data-base coinvolge l'attività di segreteria, quella amministrativa e quella finanziaria, e permette di reperire, per ogni contraente del Consorzio, le seguenti informazioni:
  - estremi delle Determinazioni di spesa, al fine di controllare le obbligazioni acquisite nei confronti dei soggetti creditori, gli estremi e l'ammontare degli impegni di spesa;
  - protocollo e principali dati della Dichiarazione sostitutiva di certificazione e dell'atto di notorietà di cui sopra, al fine di verificare il possesso dei requisiti prescritti dal Codice dei contratti e l'aggiornamento dei dati in tema di tracciabilità;
  - protocollo e data dei DURC acquisiti dall'Ente, al fine di verificare costantemente il periodo di validità degli stessi e la regolarità contributiva dei contraenti del Consorzio;
- × con riferimento al monitoraggio delle spese, si cerca di accrescere le tipologie di costi da sottoporre a verifica sia al fine di monitorare adeguatamente il trend delle spese sia al fine di disporre di adeguati strumenti per valutare e porre in atto eventuali scelte strategiche (ad esempio, l'ulteriore riduzione del consumo cartaceo attraverso la sottoscrizione di abbonamenti in versione digitale);
- × con riferimento alla circolazione delle informazioni:
  - promozione, all'interno della struttura, di un'informazione diffusa, snella ed efficace, attraverso la divulgazione di alcune circolari informali volte sia a razionalizzare e omogeneizzare alcuni comportamenti del personale sia a contenere alcune tipologie di spesa corrente;

- sostituzione ove possibile della corrispondenza elettronica alla corrispondenza cartacea (sia nella comunicazione esterna che in quella interna) al fine, oltretutto, di rendere più celere la gestione dei processi di entrata e di spesa.

#### Risultati dell'analisi in termini di revisione delle procedure di spesa e di revisione dell'allocazione in bilancio delle risorse conseguentemente rinvenibili

Con il presente rapporto si dà atto della capacità del Consorzio di garantire adeguata tempestività ai pagamenti delle somme dovute alla generalità dei contraenti tenuto conto che le procedure di spesa adottate dallo stesso sono piuttosto snelle e veloci, in grado di garantire il massimo rispetto delle scadenze senza generare situazioni di ritardo nei pagamenti, esclusi i casi in cui vengono riscontrate irregolarità nella prestazione dei servizi, nelle forniture dei beni e nell'esecuzione dei lavori e/o viene verificata la mancanza dei requisiti da parte degli affidatari di commesse pubbliche. Conseguentemente, non si riscontra la necessità di apportare modifiche alle predette procedure di spesa anche se, allo stesso tempo, si ritiene opportuno tendere al miglioramento delle stesse tenuto conto dell'aggravio in termini di procedimenti introdotto dalle disposizioni normative inizialmente richiamate e dato atto che la complessità delle procedure non giustifica alcuna deroga al rispetto del dettato normativo di cui al D.Lgs. n. 231/2002 recante "Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali" (Sentenza del Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 469/2010). Nello specifico, gli interventi di miglioramento proposti sono i seguenti:

- × potenziamento dell'utilizzo del "Servizio Acquisti in Rete della Pubblica Amministrazione – Sezione Mercato Elettronico" (MePA), con riferimento alle categorie merceologiche disponibili e coerentemente alle esigenze d'acquisto del Consorzio, al fine di una gestione veloce e trasparente degli acquisti sotto la soglia comunitaria;
- × avvio del processo di digitalizzazione dei mandati di pagamento e delle reversali di incasso, al fine sia di ridurre il correlato consumo di carta sia di velocizzare i tempi di trasmissione della documentazione dall'Ente al Tesoriere (ordinativi informatici);
- × maggiore programmazione delle azioni consortili a livello di singola Area coerentemente all'indirizzo strategico di cui alla Relazione Previsionale e Programmatica allegata al Bilancio di previsione, ciò al fine di disporre tempestivamente di maggiori informazioni e di promuovere in tempo utile un maggior coordinamento tra le diverse attività intersettoriali promosse dall'Ente;
- × prima strutturazione delle procedure di controllo di gestione su alcune voci di spesa, come tra l'altro disciplinate dagli articoli 196, 197 e 198 del D.Lgs. n. 267/2000. Si tratterebbe di un avvio graduale del piuttosto complesso processo di monitoraggio della gestione, tenuto conto dell'esigua dotazione organica di cui l'Ente dispone e delle attuali disposizioni normative tese alla soppressione dei Consorzi di funzioni tra gli enti locali (art. 2, co. 186 della L. n. 191 del 23.12.2009 con decorrenza dall'anno 2011 ai sensi dell'art. 1, co. 2 del D.L. n. 2 del 25.01.2010 convertito in L. n. 42 del 26.03.2010).

Infine, si precisa che:

- non vi sono risorse di bilancio rinvenibili da allocare;
- l'attuale allocazione tecnica delle risorse di bilancio risulta pienamente conforme alle vigenti disposizioni normative di riferimento e non comporta ostacolo al corretto e puntuale espletamento dell'attività di pagamento delle somme dovute dall'Ente.

Il Direttore  
Dott.ssa Laura Filonzi

