

***Rapporto sull'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa  
e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio  
(art. 9, co. 1, lett. a, n. 3 del D.L. n. 78/2009 convertito in L. n. 102/2009)***

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 2012 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. Lo stesso è redatto tenuto conto delle indicazioni fornite con D.M. n. 49634 del 08.08.2010 e dello schema minimale di cui alla Circolare della R.G.S. n. 38 del 15.12.2010, la quale definisce anche il "quadro delle disposizioni e degli strumenti di riferimento per contribuire a migliorare l'utilizzo delle risorse pubbliche e concorrere ad evitare il formarsi di nuove posizioni debitorie".

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 presso l'Area tecnica), alle quali si aggiunge n. 1 unità dirigenziale a tempo determinato.

## **1. Formazione dei debiti**

### **a. Quadro di riferimento**

Per quanto riguarda le procedure di spesa del Consorzio Intercomunale Vallesina-Misa si premette che non si pongono particolari problematiche in ordine alla copertura monetaria delle spese sia in conto capitale che correnti, stante l'assenza del vincolo del rispetto del patto di stabilità e considerato che il saldo del fondo di cassa ha sempre consentito, alle dovute scadenze, di far fronte alle obbligazioni assunte senza dover mai ricorrere all'anticipazione di tesoreria. Inoltre, le procedure di spesa adottate dal Consorzio risultano piuttosto semplificate e strettamente identificabili con le disposizioni dettate dal Testo Unico degli Enti Locali e dai vigenti Regolamenti di contabilità e dell'Economato, tenuto conto della ridotta dotazione organica di cui dispone il Consorzio. In tal senso, la valutazione in ordine alla copertura finanziaria e monetaria degli impegni assunti dall'Ente, qualunque sia il titolo di spesa di riferimento, si basa prevalentemente sulla verifica della sussistenza della connessa previsione di spesa nell'ambito del Bilancio di previsione, fatto salvo l'effettivo accertamento delle somme previste nella parte entrata dello stesso e la disponibilità effettiva di liquidità presso il fondo di cassa.

### **b. Meccanismi di formazione dei debiti**

I meccanismi di formazione dei debiti dell'Ente sono stati ampiamente analizzati nell'ambito dei rapporti redatti negli scorsi anni (2009-2010-2011-2012), di cui ai ns. prot. int. n. 521/2009, n. 577/2010, n. 431/2011 e n. 356/2012. Nello specifico sono stati trattati i procedimenti di spesa posti

in essere sia dal Servizio finanziario che dal Servizio di Economato; nonché l'iter procedurale seguito dal Consorzio, in qualità di stazione appaltante, ai fini del pagamento delle spese di competenza dei Comuni consorziati partecipanti alla gara d'appalto dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani. Rispetto ai meccanismi di formazione dei debiti analizzati nel corso delle precedenti analisi si precisa che, dall'anno 2013, il Consorzio provvede alla trasmissione per via telematica degli ordinativi di incasso e di pagamento sottoscritti mediante firma digitale, con conseguente snellimento dell'operatività e riduzione delle tempistiche.

Di seguito si riporta sinteticamente il principale meccanismo di formazione dei debiti dell'Ente:

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) e successivamente si individuano le modalità di affidamento (ad esempio, procedura aperta, ristretta o negoziata, acquisto in economia, ecc.). Ipotizzando che si tratti di un contratto assoggettato al predetto codice (ipotesi maggiormente frequente e complessa), prima dell'indizione della "gara", si richiede all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, tramite web, un codice identificativo di gara (CIG) e, ove obbligatorio, un 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 (tra cui quello della regolarità contributiva – D.U.R.C.) 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).

Una volta acquisita la predetta documentazione nella sua completezza, si provvede alla verifica del possesso dei requisiti prescritti dal Codice dei contratti (D.Lgs. n. 163/2006), si accerta preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica (visto di copertura monetaria) e si attua un controllo di regolarità contabile (visto di regolarità contabile). Conseguentemente, il Direttore redige un atto, detto Determinazione, con il quale assume un impegno di spesa, provvedendo a definire con certezza la somma da pagare ed il soggetto creditore.

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 perfezionare l'obbligazione giuridicamente vincolante 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 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.

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 occorre 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 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;

e si provvede, infine, all'ordinazione informatica della spesa. Tale informatizzazione ha permesso di ottimizzare i processi di gestione della spesa, non solo con riferimento alle economie inerenti il costo della carta e degli spostamenti del personale, ma soprattutto con riferimento all'ottimizzazione dell'impiego delle risorse umane, in termini di risparmio di tempo, di ottimizzazione dell'archiviazione e della ricerca documentale. Inoltre, gli stessi firmatari degli ordinativi (Direttore e Presidente del Consorzio) sono messi nella condizione di poter ottimizzare il proprio lavoro garantendo una presenza operativa del tutto scollegata dalla presenza fisica presso gli uffici consortili, senza con ciò arrecare rallentamenti o ritardi nella gestione ordinaria del Consorzio. Tutto ciò assicurando la piena validità ed efficacia amministrativa-contabile dei procedimenti e garantendo, altresì, in tempo reale un'esauritiva rendicontazione della gestione. Anche in tale fase, al fine di garantire il rispetto dei termini pattuiti con il contraente, il Direttore provvede tempestivamente alle predette verifiche ed alla richiesta di eventuali dati mancanti necessari per il pagamento.

4. **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.

### c. Misure ed interventi per evitare la formazione di debiti pregressi in termini di cassa

Il Consorzio, sin dall'anno 2009, ha posto in essere una serie di misure organizzative, di cui alla Deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 46 del 23.10.2009, tali da garantire la semplificazione e la tempestività dei pagamenti dell'Ente. In merito, il Consorzio ha provveduto a rispettare le misure organizzative indicate nella Deliberazione di cui sopra. Inoltre, secondo il principio dettato nell'ambito dell'anzidetto documento, al fine di assicurare benefici in termini di economicità, di elevati livelli di servizio e di semplificazione dei processi interni, devono essere sempre garantite delle pratiche operative nell'ambito del presente rapporto. 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/monetaria 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 (di competenza e degli anni pregressi) 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 procede con l'aggiornamento del data-base interno strutturato per facilitare e, conseguentemente, snellire la ricerca dei documenti necessari per l'affidamento ed il pagamento. In particolare, l'aggiornamento di tale data-base 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 garantire costantemente la validità temporale degli stessi e verificare la regolarità contributiva dei contraenti del Consorzio;
- × con riferimento alle spese di bilancio:

- monitoraggio delle spese (di competenza e degli anni pregressi) al fine di programmare la tempistica dei flussi di cassa anche in rapporto alla effettiva realizzazione delle entrate correlate;
- aumento delle 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 (con riferimento, ad esempio, al costo delle stampe e della telefonia);
  - = 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.

Inoltre, nell'anno 2012 e 2013, il Consorzio si è adoperato per risolvere fattivamente l'incaglio di alcuni crediti vantati da diversi stakeholders nell'ambito del ciclo integrato dei rifiuti nel territorio di competenza. In particolare, l'Ente si è adoperato per ottenere il pagamento dei debiti pregressi della ditta "Aimeri Ambiente S.r.l." (gestore dell'appalto dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani in parte del territorio consortile) nei confronti:

- × delle società "ASA S.r.l.", "CIR33 Servizi S.r.l.", "SOGENUS S.p.a.", attraverso "Accordi a valere quale atto a definizione dei rapporti con le predette società inerenti il servizio di conferimento e trattamento dei rifiuti", sottoscritti tra il Consorzio, le predette società e la ditta debitrice in data 30.01.2012 e in data 14.09.2012;
- × degli ex dipendenti della stessa ditta "Aimeri Ambiente S.r.l.", a seguito di un accordo sottoscritto in data 31.05.2013 con il Consorzio, le OO.SS. e la Direzione Territoriale del Lavoro e di Verbali di conciliazione per ciascun ex dipendente sottoscritti tra la predetta ditta, il Consorzio, le OO.SS. e la Commissione di conciliazione.

Le misure gestionali da adottare nell'anno 2013 e seguenti, per evitare la formazione di debiti pregressi in termini di cassa sono le seguenti:

- × sviluppo delle prime procedure di controllo di gestione attuate dal Consorzio negli anni passati, come tra l'altro disciplinate dagli articoli 196, 197 e 198 del D.Lgs. n. 267/2000. Si tratterebbe di un'estensione 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;
- × miglioramento della trasparenza dei rapporti tra le amministrazioni pubbliche e gli utenti che, in tale ambito di analisi, si traduce nell'istituzione di una prima metodologia di raccolta sistematica dei dati sulle tempistiche medie di pagamento del Consorzio, al fine di elaborare appositi indicatori (ad esempio, "indicatore di tempestività dei pagamenti" di cui all'art. 23, co. 5, della L. n. 69/2009) e definire le conseguenti scelte direzionali in termini strategico-organizzativi.

## 2. Quadro riepilogativo della consistenza dei debiti

Si conclude il presente rapporto dando atto dell'attuale capacità del Consorzio di garantire adeguata tempestività ai pagamenti delle somme dovute alla generalità dei contraenti; infatti, anche nell'anno 2012, l'Ente ha garantito la quasi totalità dei pagamenti nei termini di legge o contrattualmente pattuiti e, comunque, l'Ente non ha ricevuto richieste di interessi per ritardato pagamento da parte di fornitori.

Inoltre, con riferimento alle “indicazioni per la redazione dei Rapporti sull’attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell’allocazione delle relative risorse in bilancio”, di cui alla Circolare della R.G.S. n. 38 del 15.12.2010, ed al connesso ambito di applicazione riferito a:

- x “debiti fuori bilancio”, quali “obblighi delle amministrazioni conseguenti ad obbligazioni per le quali non si erano concluse le procedure contabili previste dall’ordinamento e che quindi non avevano trovato corrispondente evidenziazione in bilancio”;
- x “pagamenti in conto sospeso ex. art. 14 del D.L. n. 669/1996 convertito in L. n. 30/1997”, quali ordini di pagamento disposti in assenza di disponibilità finanziarie nel pertinente capitolo mediante emissione di uno speciale ordine di pagamento rivolto all’istituto tesoriere, da regolare in conto sospeso, a fronte dell’esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrari aventi efficacia esecutiva e comportanti l’obbligo di pagamento di somme di denaro;

si chiarisce quanto segue:

- x la fattispecie dei “debiti fuori bilancio” è disciplinata per il Consorzio dall’art. 194 del D.Lgs. n. 267/2000, il quale prevede l’ambito e le procedure per riconoscere la legittimità di debiti fuori bilancio. In tal senso, l’Ente non ha mai attivato la procedura per il riconoscimento di tali debiti in quanto non ravvisabili le ipotesi normativamente previste per il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio;
- x la fattispecie dei “pagamenti in conto sospeso ex. art. 14 del D.L. n. 669/1996 convertito in L. n. 30/1997” è specificamente prevista per le sole amministrazioni dello Stato e, dunque, non riferibile al Consorzio.

Infine, si precisa che non vi sono risorse di bilancio rinvenibili da allocare, visto il limitato impatto economico dei suddetti interventi di revisione proposti e considerato che l’attuale gestione del Consorzio risulta in grado di ottenere i risultati prestabiliti ottimizzando l’impiego dei mezzi a disposizione. Pertanto, 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. Raffaello Tomasetti

