

## OGGETTO:

**Rapporto relativo all'analisi e revisione delle procedure di spesa di cui all'art. 9 D.L. 78 del 1.7.2009 convertito nella Legge 102 del 3 agosto 2009 - anno 2011 .**

### **Analisi sull'applicazione della normativa.**

In premessa si propone l'interpretazione della norma in oggetto e si forniscono le indicazioni operative diramate per la sua applicazione nel 2011.

Per chiarezza espositiva si riporta lo stralcio di interesse del testo dell'articolo in oggetto:

*Art. 9 – Tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni.*

1. *Al fine di garantire la tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni*, in attuazione della direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, recepita con il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231: *a) per prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie:*

1. le pubbliche amministrazioni incluse nell' *elenco adottato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi* del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, adottano entro il 31 dicembre 2009, senza nuovi o maggiori oneri *per la finanza pubblica*, le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti. Le misure adottate sono pubblicate sul sito internet dell'amministrazione;

2. nelle amministrazioni di cui al *numero 1*, al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica; la violazione dell'obbligo *di accertamento di cui al presente numero* comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi. Le disposizioni del presente punto non si applicano alle aziende sanitarie *locali*, ospedaliere, ospedaliere universitarie, ivi compresi i policlinici universitari, *e agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico* pubblici, anche trasformati in fondazioni;

3. allo scopo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di nuove situazioni debitorie, l'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio prevista per i Ministeri dall'articolo 9, comma 1-ter, del decreto-legge *29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2*, e' effettuata anche dalle altre pubbliche amministrazioni *incluse nell'elenco di cui al numero 1 della presente lettera*, escluse le regioni e le province autonome per le quali la presente disposizione costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. I risultati delle analisi sono illustrati in appositi rapporti redatti in conformità con quanto stabilito *ai sensi del comma 1-quater del citato articolo 9 del decreto-legge n. 185 del 2008;*

4. per le amministrazioni dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, anche attraverso gli uffici centrali del bilancio e le ragionerie territoriali dello Stato, vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni di cui alla presente lettera, secondo procedure da definire con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da emanarsi entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto. Per gli enti ed organismi pubblici non territoriali gli organi interni di revisione e di controllo provvedono agli analoghi adempimenti di vigilanza. I rapporti di cui al *numero 3* sono inviati ai Ministeri vigilanti; per gli enti locali e gli enti del servizio sanitario nazionale i rapporti sono allegati alle relazioni rispettivamente previste nell'art. 1, commi 166 e 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

(omissis)

L'articolo introduce una disciplina volta a garantire il sollecito pagamento di quanto dovuto dalle pubbliche amministrazioni per somministrazioni di servizi, forniture ed appalti, in linea con le disposizioni comunitarie in materia di lotta contro i ritardi di pagamento nelle

transazioni commerciali contenute nella direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, recepita dal D.Lgs. 231 del 2002. Tale decreto prevede, in particolare, che i creditori delle pubbliche amministrazioni hanno diritto alla corresponsione di interessi moratori, oltre al risarcimento dei costi sostenuti per il recupero delle somme non tempestivamente corrispostegli, a meno che l'ente dimostri che il ritardo non sia ad esso imputabile.

L'articolo dispone norme per il futuro e per il passato. Per il futuro, senza nuovi o maggiori oneri, le pubbliche amministrazioni indicate nell'elenco pubblicato annualmente dall'ISTAT, dovevano adottare, entro il 31 dicembre 2009, le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti. Questo significa rivedere il ciclo passivo, ovvero le diverse fasi del procedimento. Occorre analizzare i passaggi procedurali interni (stanziato - prenotato - impegnato - fatturato - liquidato - pagato) soffermandosi in particolare sui tempi intermedi e complessivi. A tali misure organizzative (es. modifica della procedura di liquidazione, o comunque descrizione dell'iter, se non indicazione dei tempi medi di pagamento) deve essere data pubblicità nel sito internet delle amministrazioni interessate.

A tal fine si ricorda che tali misure sono state approvate dalla Giunta con propria deliberazione n. 140 del 28.11.2009 e sono state pubblicate sul sito Internet del Comune.

Ai sensi dell' art. 9, comma 3 bis, della legge 2/2009 e dell'art. 31, comma 1-bis e 1-ter, del DI 78/2010 convertito nella Legge 122/2010, a partire dall'anno 2011 gli enti locali certificano ai creditori che ne facciano istanza, l'esigibilità di crediti per somministrazioni, forniture ed appalti al fine di consentirne la cessione pro soluto a favore di banche o di intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente, le cui modalità di attuazione sono state disciplinate dal D.M. 19/5/2009 "Disciplina delle modalità di attuazione dell'articolo 9, comma 3-bis, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, concernente la certificazione di crediti, da parte delle regioni e degli enti locali debitori, relativi alla somministrazione di forniture o di servizi" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 9 luglio 2009, n. 157.

### **Impegni di spesa "compatibili" con l'effettiva disponibilità di cassa.**

Per evitare ritardi nei pagamenti e formazione di debiti pregressi, il punto 2 della lettera a) del primo comma dell'art. 9 del citato D.L. 78/2009 dispone l'obbligo per il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica. La violazione dell'obbligo comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuali, l'amministrazione deve adottare le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi.

L'obiettivo del legislatore è quello di non procedere all'assunzione di impegni di spesa piuttosto che impegnare e ordinare e trovarsi poi a fermare il procedimento di pagamento per vincoli di cassa generale o ai fini del rispetto dell'obiettivo del patto.

Ne consegue, quindi, che la riflessione operativa voluta dalla norma di cui trattasi deve essere fatta al momento di effettuare nuove determinazioni di impegno di spesa. E' ovvio che il rispetto del nuovo vincolo presenta un carattere di incertezza in quanto legato, per

gli investimenti, a meccanismi di calcolo del patto di stabilità in continua evoluzione, ma è altrettanto evidente che se un ente è in anticipazione di cassa da tempo o rileva difficoltà di patto ha il dovere di rallentare nel limite del possibile i nuovi impegni di spesa.

Questo significa che l'ente deve effettuare, secondo modalità organizzative proprie, i seguenti passaggi:

- definizione del programma dei pagamenti e dei flussi di cassa a livello complessivo di bilancio dell'ente, distinguendo la parte corrente e la parte in conto capitale;
- definizione del programma dei pagamenti e dei flussi di cassa a livello di saldo patto di stabilità relativamente alla parte in conto capitale;
- adozione di determinazioni di impegno di spesa solo se presentano i requisiti di compatibilità monetaria (accertata dal responsabile di procedimento) e di copertura monetaria (verificata dal Responsabile dei servizi finanziari).

## **APPLICAZIONE DELLA NORMA NEL COMUNE DI CAPANNOLI**

### **Quadro di riferimento e meccanismo di formazione dei debiti.**

Per quanto riguarda il Comune di Capannoli occorre considerare che la problematicità in ordine alla compatibilità/copertura monetaria si pone essenzialmente solo in relazione al vincolo del rispetto dell'obiettivo programmatico del patto di stabilità, stante l'attuale e vigente modalità di calcolo del saldo finanziario, mentre per quanto riguarda le spese correnti, sostanzialmente, il saldo del fondo cassa ha sempre consentito, alle dovute scadenze, di far fronte alle obbligazioni assunte senza dover mai ricorrere all'anticipazione di tesoreria.

Occorre ricordare che al Bilancio di Previsione 2011, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 14 del 28.03.2011 è stato allegato, per il triennio 2011/2013, un prospetto dimostrante che le previsioni (parte corrente - competenza e parte in conto capitale - cassa) erano tali da garantire il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno. Tale prospetto ha rappresentato la base di riferimento per valutare la compatibilità monetaria relativamente alla parte investimenti.

Per come è strutturato l'attuale patto, per quanto riguarda gli impegni del titolo I, la valutazione è in un certo senso automatica: infatti se in bilancio è stato previsto lo stanziamento di spesa (e quindi la copertura finanziaria) la stessa è stata conteggiata nel prospetto previsionale del patto e quindi, fatto salvo l'effettivo accertamento delle somme previste nei primi tre titoli dell'entrata e la disponibilità effettiva del fondo cassa, la verifica della copertura monetaria non implica particolari difficoltà.

Con riferimento alle spese di investimento, invece, la valutazione risulta più complessa e problematica.

In questo caso è indispensabile innanzitutto considerare il complesso delle somme impegnate (anche in conto residui) per le quali la realizzazione dei lavori/acquisti sono in

corso di effettuazione ed individuare in quale mese/anno dovrà essere disposto il relativo pagamento.

Si è reso quindi necessario costruire un programma dei pagamenti riguardante gli investimenti tenendo conto, dapprima, degli impegni già assunti negli anni precedenti ma non ancora pagati (situazione residui al 1° gennaio 2011). Il dato iniziale è stato poi aggiornato sulla base delle erogazioni effettive avvenute nel periodo intercorso tra l'inizio dell'esercizio e l'approvazione del Bilancio di Previsione 2011, e, successivamente, integrato con i pagamenti che presumibilmente si sarebbero verificati nel corso dell'esercizio e di quelli futuri.

### **Quadro riepilogativo della consistenza dei debiti e analisi di dettaglio delle posizioni debitorie.**

In sede di elaborazione delle previsioni di bilancio 2011 e di approvazione dello stesso, sono stati fissati i limiti massimi dei pagamenti eseguibili nel corso dell'esercizio e dei due successivi, limiti che, aggregati alle previsioni di entrata e di spesa correnti, consentivano di affermare il rispetto degli obiettivi fissati per il patto di stabilità.

Successivamente il Servizio Finanziario ha condotto e coordinato, in collaborazione con i diversi Responsabili di Settore, l'attività di aggiornamento e predisposizione della programmazione dei pagamenti per spese sia di parte corrente che per investimenti già impegnate, sulla base delle determinazioni già adottate e di quelle che sarebbero state presumibilmente adottate nel corso dell'esercizio, e degli incassi relativi alle entrate, distintamente per tipologia (parte corrente e parte in conto capitale).

Ciò ha consentito la stesura di un piano programmatico dei pagamenti elaborato in modo tale da garantire il rispetto delle norme sul patto di stabilità interno, tenendo conto pertanto dell'equilibrato rapporto tra previsioni di riscossioni e di pagamenti in conto capitale, nonché, per tutte le tipologie di pagamenti, dell'effettiva disponibilità del fondo cassa calcolato sulla scorta della tempistica di realizzazione effettiva dell'entrata e delle scadenze delle fatture / note spese / altri pagamenti da liquidare.

Il piano programmatico dei pagamenti è stato elaborato compatibilmente con il piano delle opere pubbliche e con la tempistica di attuazione in esso prevista ed ha tenuto conto, prioritariamente, delle spese obbligatorie (personale, utenze, interessi passivi su mutui, assicurazioni ecc.) in quanto non suscettibili di differimento.

Il piano programmatico è stato aggiornato periodicamente sulla scorta dell'effettivo andamento delle riscossioni e dei pagamenti, delle determinazioni di impegno e delle segnalazioni da parte dei diversi Responsabili di Settore.

### **Misure ed Interventi per evitare il ritardo dei pagamenti**

Al fine di agevolare e sveltire i pagamenti, tutte le fatture pervenute al Servizio Protocollo vengono, previa apposizione della segnatura di protocollo, trasmesse dal medesimo al Servizio Ragioneria, che provvede al loro caricamento nella procedura di contabilità ed al successivo inoltro agli uffici competenti per la liquidazione.

Il Provvedimento di liquidazione viene perfezionato da parte del competente ufficio, con l'acquisizione del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC), nonché con il

controllo della situazione debitoria dei beneficiari nei confronti di Equitalia per i pagamenti superiori a €. 10.000,00, come previsto dall'art. 48-bis DPR 29 settembre 1973, n. 602 (novellato dal comma 9. Art.2, del D.L. 3 ottobre 2006, n. 262 convertito nella Legge n. 286/2006 e successive modificazioni), e con l'indicazione delle coordinate bancarie IBAN dei creditori per l'esecuzione dei bonifici.

Il Servizio Ragioneria, verificata la regolarità della proposta di liquidazione, ha proceduto solertemente all'emissione degli ordinativi di pagamento relativi alla spese correnti, per gli ordinativi di pagamento delle spese in conto capitale è stato provveduto in base al rispetto degli obiettivi per il patto di stabilità.

Le misure gestionali da adottare nell'anno 2011, finalizzate al rispetto della tempestività dei pagamenti da parte dell'ente in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 9, comma 1, punto 2, del D.L. n. 78 del 1 luglio 2009, convertito in Legge 3 agosto 2009, n. 102, restano quelle individuate con deliberazione della Giunta Comunale n. 140 del 28.11.2009 e pubblicate sul sito istituzionale del comune.

Tra le azioni intraprese già dall'anno 2010 si ricordano:

- Analisi indispensabile per sottoporre a verifica l'effettivo realizzarsi delle entrate programmate ed intervenire con i dovuti correttivi al verificarsi di situazioni diverse rispetto a quanto ipotizzato.
- ove, per ragioni sopravvenute, non è stato possibile far fronte all'obbligo contrattuale in tempi brevi, sono state intraprese opportune iniziative, che hanno coinvolto tutto l'apparato amministrativo dell'ente, comportanti accordi per dilazioni di pagamento ed una programmazione delle liquidazioni compatibile con il rispetto dell'obiettivo del patto. Ciò ha consentito di far fronte all'emergenza, evitando carenze di liquidità alle aziende e/o sospensione momentanea di cantieri aperti.
- redazione di report periodici elaborati dal Responsabile del Servizio Finanziario dell'Ente - servizi finanziari aventi ad oggetto il monitoraggio del saldo finanziario e la verificare degli andamenti gestionali in modo da rendicontare trimestralmente alla Giunta, al fine di prevedere l'adozione di eventuali azioni correttive per perseguire l'obiettivo del rispetto del patto di stabilità.

La Giunta Comunale informata sui suddetti report periodici ha fornito i sotto elencati ulteriori indirizzi e direttive in capo ai Responsabili di Settore che hanno contribuito non solo al rispetto del Patto di Stabilità ma anche alla velocizzazione delle riscossioni e dei pagamenti:

- monitoraggio dei residui attivi del titolo IV del bilancio al fine di ridurre la tempistica dell'effettiva riscossione;
- controllo costante dell'andamento delle entrate correnti e delle entrate in conto capitale di competenza;
- monitoraggio dei residui passivi del titolo II del bilancio, programmando la tempistica dei flussi di cassa anche in rapporto alla effettiva realizzazione delle entrate correlate;

- effettuazione di una ricognizione dei capitoli di pertinenza di entrata e spesa per individuare nuove risorse utili, oltre che al Patto di Stabilità, per garantire gli equilibri di bilancio destinando prioritariamente ogni maggiore entrata o economia di spesa alla copertura delle minori entrate che si sono verificate nel corso dell'esercizio.

Al fine di avvalorare l'intera attività posta in essere per garantire quanto previsto dalla normativa, si è provveduto anche ad effettuare un'analisi degli effettivi tempi medi di pagamento, prendendo le liquidazioni dei settori e calcolando i giorni intercorrenti tra la data di protocollo della fattura e la data di emissione del mandato;

L'analisi finale dei dati evidenzia che la tempistica dei pagamenti in parte corrente di bilancio rientra nella media richiesta dall'unione Europea, ossia entro i 30 giorni, salvo alcune eccezioni dovute a chiarimenti sugli importi fatturati;

Le criticità sono state riscontrate per i pagamenti in conto capitale che hanno subito slittamenti rispetto alla media dei 30 giorni in quanto subordinati al rispetto degli obiettivi in materia di Patto di Stabilità interno.

Nel complesso anche nel corso dell'esercizio 2011, l'ente ha garantito il pagamento delle fatture in tempi brevi relativamente alle spese correnti e per le spese in conto capitale ha dovuto limitare i pagamenti per rientrare negli obiettivi per il rispetto del patto di stabilità interno. Si evidenzia che l'Ente non ha ricevuto richieste di interessi per ritardato pagamento da parte dei fornitori.

IL SEGRETARIO COMUNALE  
(Dott. Maurizio Salvini)



IL RESPONSABILE DEL SETTORE FINANZIARIO  
(Antonella Ricci)

