

**Tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni.
Relazione tecnica sulle misure organizzative da adottare
in attuazione dell'articolo 9 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78,
convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.**

1) PREMESSA

L'articolo 9 del decreto legge n. 78/2009 obbliga tutte le pubbliche amministrazioni ad adottare entro il 31 dicembre 2009 misure organizzative necessarie a garantire il tempestivo pagamento di somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti. La tempestività è connessa al rispetto dei termini di pagamento contrattuali o legali. A tale proposito il D.Lgs. n. 231/2002 prevede che, in mancanza di un termine di pagamento stabilito nel contratto, si applica il termine legale di 30 giorni dalla data di ricevimento della fattura o da richiesta equivalente ovvero, se successiva, dalla data di ricevimento delle merci o di esecuzione delle prestazioni (art. 4, comma 2). L'articolo 7 prevede la nullità dell'accordo sulla data del pagamento nel caso in cui le clausole pattuite risultino gravemente inique per il creditore, in relazione alla corretta prassi commerciale, alla natura della merce o dei servizi, alla condizione dei contraenti ed ai rapporti commerciali in essere.

2) LA SITUAZIONE ATTUALE

Per poter giungere all'adozione delle misure organizzative previste dalla disposizione di legge citata, risulta necessario effettuare una ricognizione delle procedure e della situazione attuale dei pagamenti presente all'interno dell'ente.

2.1) I termini di pagamento

In tema di termini di pagamento delle fatture si evidenzia che:

il vigente Regolamento comunale dei contratti prevede "IL Responsabile del settore proponente è tenuto trasmettere al Responsabile del Settore Finanziario il provvedimento di liquidazione entro 15 gg. dalla scadenza del pagamento;

2.2) Individuazione delle scadenze di pagamento

La scadenza per il pagamento delle fatture:

viene correttamente riportata dal fornitore sul documento contabile;
viene resa nota all'Ufficio ragioneria mediante indicazione sull'atto di liquidazione da parte dell'Ufficio competente. Nel caso in cui non venga specificato nulla, si considera il termine legale (30 giorni).

Al riguardo verranno fornite specifiche indicazioni agli uffici

Ne consegue che l'Ufficio ragioneria provvede ai pagamenti:

- nel rispetto delle scadenze sopra indicate, mediamente nel 90.% dei casi;
- in mancanza di una specifica scadenza di pagamento, entro il termine di 30 giorni, tenendo conto della data di ricezione degli atti di liquidazione;
- sulla base delle disponibilità di cassa.

In conclusione si può affermare che i tempi medi di pagamento delle fatture sono di 30 giorni.

2.3) Le procedure

La procedura attualmente seguita all'interno dell'ente per pagare le fatture di acquisto registra un tempo medio di 30 giorni, come risulta dal seguente prospetto:

Fase	Descrizione delle operazioni	Criticità / Margini di miglioramento ¹	Soggetto / Ufficio	Tempi medi della procedura (giorni)
Emissione fatture	Le fatture vengono emesse dai fornitori principalmente con modalità cartacee. L'emissione delle fatture su formato elettronico riguarda solamente pochi fornitori.	..... .....	Fornitori	..... gg.
Spedizione fatture	Le fatture vengono spedite dai fornitori principalmente tramite servizio postale. L'utilizzo della posta elettronica è scarsamente rilevante	..... .....	Servizio postale o mezzo equivalente	..... gg.
Ricezione	L'addetto all'Ufficio Protocollo riceve quotidianamente la posta pervenuta tramite servizio postale, agenzia di recapito, posta elettronica. I documenti ricevuti per posta elettronica vengono stampati e riportati su carta.	..... .....	Ufficio Protocollo	..... gg.
Protocollo-zione	L'Ufficio protocollo attribuisce alla posta in arrivo il relativo numero di protocollo, utilizzando l'apposito sistema informatico. Presso l'ente esiste il protocollo informatico, per cui lo smistamento della posta, comprese le fatture, avviene ancora a mano mediante consegna dei documenti cartacei agli uffici destinatari. Per quanto riguarda le fatture, queste vengono consegnate come tutta la corrispondenza al Sindaco e poi in un secondo tempo smistate e consegnate al servizio che ha ordinato la spesa per le successive operazioni contabili.	il tempo che passa tra il passaggio al sindaco e lo smistamento è un punto di criticità	Ufficio Protocollo	.....3..... gg.
Registrazione fatture	Il servizio finanziario ritira la posta presso l'Ufficio protocollo con cadenza Le fatture di acquisto vengono assegnate all'Ufficio, che provvede alla codifica e registrazione nell'apposito programma di contabilità.	Non attuato	Ufficio Ragioneria	..... gg.
Smistamento	Una volta registrate le fatture vengono smistate agli uffici competenti alla liquidazione, per i successivi adempimenti.	Non attuato	Ufficio ragioneria	..... gg.
Emissione atti di liquidazione	Gli uffici che hanno effettuato l'ordinativo di spesa, una volta ricevute le fatture ed effettuati gli opportuni controlli, emettono il relativo atto di liquidazione. La procedura viene gestita con modalità: informatiche L'atto viene emesso, di regola, cinque giorni prima della scadenza del termine per il pagamento.	..... .....	Uffici ordinanti	.....5..... gg.
Controllo atti di liquidazione. Verifiche di legge	L'Ufficio finanziario provvede al controllo inerente la regolarità amministrativa, contabile e fiscale degli atti di liquidazione emessi. Tale controllo riguarda anche, per le fatture che ne sono soggette: • la regolarità contributiva (DURC); • la regolarità fiscale (art. 48-bis, D.P.R. n. 602/1973); del fornitore.	..... .....	Ufficio Ragioneria	.5. gg.

¹ Evidenziare le eventuali criticità connesse alla procedura, che determinano un allungamento dei tempi o dispendio di risorse ed i possibili margini di miglioramento.

Emissione ordinativo di pagamento	Il mandato viene emesso con modalità cartacee abbinato al flusso informatico	..... .....	Ufficio Ragioneria	.....7..... gg.
Trasmissione al tesoriere	I mandati vengono trasmessi al tesoriere normalmente entro lo stesso giorno dalla emissione, o al massimo il giorno successivo. La trasmissione avviene con modalità cartacee abbinato al flusso informatico	..... .....	Ufficio Ragioneria	.....1..... gg.
Pagamento	Il tesoriere provvede ad eseguire i pagamenti derivanti dai mandati emessi. I tempi di evasione dei pagamenti previsti dall'attuale convenzione di tesoreria sono di tre giorni	..... .....	Tesoriere	.....3..... .. gg.
TOTALE GIORNI				24

3) INFORMATIZZAZIONE DELLE PROCEDURE: IL QUADRO NORMATIVO

Da diversi anni il legislatore ha avviato un percorso di informatizzazione dei processi e di dematerializzazione dei documenti amministrativi teso da un lato a conseguire vantaggi in termini economici e logistici, e dall'altro a semplificare e migliorare la trasparenza e qualità dell'informazione trattata. La dematerializzazione dei documenti e degli atti cartacei delle pubbliche amministrazioni prevista dall'articolo 42 del d.Lgs. n. 82/2005 (Codice dell'Amministrazione digitale) consiste nella progressiva perdita di consistenza fisica da parte degli archivi, tradizionalmente costituiti da documentazione cartacea, mediante loro sostituzione con documenti informatici. Oggi la dematerializzazione definisce il progressivo incremento della gestione documentale informatizzata all'interno delle strutture amministrative pubbliche e private e la sostituzione dei supporti tradizionali della documentazione amministrativa in favore del documento informatico a cui la normativa statale, fin dal 1997 (articolo 15, comma 2 legge 15 marzo 1997, n. 59), ha confermato pieno valore giuridico.

Il tema della dematerializzazione della documentazione prodotta nell'ambito dell'attività della pubblica amministrazione rappresenta attualmente uno degli elementi di rilievo all'interno dei processi di riforma della gestione dell'attività amministrativa in ambiente digitale e costituisce una delle linee di azione maggiormente significative ai fini della riduzione della spesa pubblica, in termini sia di risparmi diretti (carta, spazi, ecc.) sia di risparmi indiretti (tempo, efficienza, ecc.). I processi di gestione cartacea dei documenti, infatti, sono caratterizzati da eccessiva onerosità, difficoltà di condivisione e archiviazione, mancanza di trasparenza, tempi di ricerca elevati, facilità di errori, smarrimenti, perdite ed altre più o meno costose inefficienze.

In questa direzione si è sviluppato negli ultimi anni il "*workflow documentale*", inteso come l'automazione e la gestione dell'iter di particolari documenti o pratiche tramite degli specifici software di supporto. L'idea che sta alla base del *workflow* è quella di associare ad un documento delle informazioni riguardanti sia la propria vita sia il percorso che questo dovrà effettuare durante la propria esistenza.

In questo contesto la normativa prevede diversi strumenti operativi di concreto ausilio nel miglioramento dei processi amministrativi, quali:

- 1) la fatturazione elettronica;
- 2) la Posta Elettronica Certificata (PEC);
- 3) il protocollo informatico;
- 4) il mandato informatico.

Anche se non è normativamente codificato, un ruolo fondamentale in tutto questo processo viene svolto dal software di contabilità.

3.1) Fatturazione elettronica (art. 1, commi 209-214, legge n. 244/2007)

La fatturazione elettronica consiste nella emissione, trasmissione, conservazione ed archiviazione delle fatture esclusivamente in forma elettronica. Tale modalità, **obbligatoria per le amministrazioni dello Stato** e per gli enti pubblici nazionali in forza di quanto previsto dall'articolo 1, commi da 209 a 214 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, consente di semplificare il procedimento conseguendo evidenti vantaggi sia economici che logistici. Il quadro normativo prevede la completa sostituzione dei titoli cartacei con documenti informatici organizzati secondo standard comuni che determinano l'automatizzazione del flusso informativo tra fornitore ed amministrazione.

La realizzazione del sistema di fatturazione elettronica, ad oggi non ancora decollato, dipende ovviamente dalla univocità delle procedure utilizzate, dalla capacità di investimento e dai volumi di fatturazione dei fornitori, in quanto necessita di un investimento tecnologico non solo da parte degli operatori economici ma anche della pubblica amministrazione. **Ciò rende difficoltosa la sua attuazione presso gli enti locali, soprattutto quelli di piccole dimensioni, che non sono in grado di affrontare i costi di tali investimenti ovvero non raggiungono i volumi necessari per rendere conveniente l'operazione.**

3.2) Posta Elettronica Certificata (PEC)

La Posta Elettronica Certificata (PEC) è un sistema di posta elettronica in grado di superare le "debolezze" della posta elettronica e di poter essere utilizzata in qualsiasi contesto nel quale sia necessario avere prova opponibile dell'invio e della consegna di un determinato documento. Essa fornisce al mittente documentazione elettronica, con valenza legale, attestante l'invio e la consegna di documenti informatici. "Certificare" l'invio e la ricezione (due momenti fondamentali nella trasmissione dei documenti informatici) significa fornire al mittente, dal proprio gestore di posta, una ricevuta che costituisce prova legale dell'avvenuta spedizione del messaggio e dell'eventuale allegata documentazione. Allo stesso modo, quando il messaggio perviene al destinatario, il gestore invia al mittente la ricevuta di avvenuta (o mancata) consegna con precisa indicazione temporale. La PEC si presenta come un'innovazione capace di generare enormi risparmi sul piano economico nei settori pubblici e privati e di semplificare i rapporti tra privati e tra costoro e la pubblica amministrazione.

In materia di posta elettronica certificata, il quadro normativo vigente impone a tutte le pubbliche amministrazioni di istituire una casella di Posta Elettronica Certificata (PEC) per ciascun registro di protocollo, da utilizzare come strumento normale di comunicazione (articolo 47, comma 3, del decreto legislativo n. 82/2005). Tale obbligo è stato rinnovato dal decreto legge n. 185/2008, che all'articolo 16, comma 8, impone a tutte le pubbliche amministrazioni di dotarsi di un indirizzo di PEC, da comunicare al CNIPA affinché venga predisposto un elenco generale degli indirizzi consultabile telematicamente. La stessa norma, per incentivare la diffusione della posta elettronica certificata e ridurre i costi a carico del sistema economico, obbliga tutte le imprese ed i professionisti iscritti in ordini o albi ad istituire e comunicare l'indirizzo della PEC al registro imprese ed ai rispettivi collegi od ordini.

A tale proposito, questo ente²:

si è già adeguato all'obbligo di legge ed ha attivato dal 2009 n. 4 *caselle* di posta elettronica certificata.

Tale sistema viene utilizzato³ per determinate tipologie di comunicazione

L'istituzione e l'utilizzo regolare della PEC da parte del Comune, abbinato alla diffusione della stessa presso imprese e professionisti, consentirebbe di ricevere le fatture dai fornitori tramite supporto informatico attraverso la posta elettronica, con notevole riduzione dei tempi di spedizione e ricezione delle fatture. Ovviamente ciò è possibile qualora l'organizzazione e le procedure contabili utilizzate dal fornitore consentano di produrre le fatture su supporto informatico (formato pdf o tif).

3.3) Protocollo informatico

Il protocollo informatico si colloca all'interno del sistema di gestione informatica dei documenti come infrastruttura di base destinata ad avviare concretamente il processo di ammodernamento della pubblica amministrazione. Attraverso il protocollo informatico i documenti vengono dematerializzati e archiviati con modalità digitali fino a sostituire completamente il supporto cartaceo. Le relative procedure devono

² Barrare l'opzione che interessa.

³ Indicare l'uso che viene fatto della PEC (sporadico, costante per determinate tipologie di comunicazioni, regolare, esclusivo, ecc.).

ottemperare alle specifiche indicazioni riportate nel D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 e nel regolamento attuativo approvato con D.P.C.M. del 31 ottobre 2000.

Attualmente l'ente⁴:

ha già attivato dal il protocollo informatico.

3.4) Mandato informatico

L'articolo 213, primo comma, del decreto legislativo n. 267/2000, introdotto dall'articolo 1, comma 80, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, prevede che *“qualora l'organizzazione dell'ente e del tesoriere lo consentano il servizio di tesoreria può essere gestito con modalità e criteri informatici e con l'uso di ordinativi di pagamento e di riscossione informatici, in luogo di quelli cartacei, le cui evidenze informatiche valgono a fini di documentazione, ivi compresa la resa del conto del tesoriere di cui all'articolo 226”*.

Il servizio di tesoreria comunale è attualmente affidato a ⁵...Banco di Sardegna di Monti in virtù di contratto stipulato dal 01/07/2008 e scadente il 31/12/2013

La convenzione di tesoreria⁶:

prevede la gestione informatizzata del servizio. In attuazione dell'articolo 4. della convenzione, questo ente non ha ancora attivato le procedure per il mandato e l'ordinativo di incasso informatico, in quanto occorre ⁷aspettare l'avvio definitivo, compatibilmente al dialogo delle procedure informatiche in uso e il tesoriere

3.5) Il software per la gestione della contabilità

Per la gestione della contabilità l'ente attualmente ha in dotazione un software fornito da apy systems

Il programma è integrato con altre procedure utilizzate nell'ente:⁸ stipendi e determine

Esso viene regolarmente utilizzato, oltre che dal servizio finanziario, anche da altri uffici per svolgere le seguenti operazioni:⁹ verifica budget

4) MISURE ORGANIZZATIVE PROPOSTE

Alla luce della situazione sopra delineata, per migliorare il processo connesso al pagamento delle fatture si propone l'adozione di alcune misure organizzative che si sviluppino lungo tre linee di azione:

4.1) Miglioramento del sistema informativo connesso alla emissione/pagamento delle fatture.

a) **Individuazione puntuale del termine di scadenza del pagamento:** la tempestività dei pagamenti delle fatture è inevitabilmente connessa alla esatta individuazione della data di scadenza del pagamento medesimo. Risulta dunque fondamentale, una volta che le prestazioni sono state eseguite o i beni consegnati, **che la fattura riporti in maniera corretta la data ovvero il termine di scadenza del pagamento** concordato in sede di contratto, in modo tale che i soggetti coinvolti (fornitore, uffici ordinanti e ragioneria) condividano tale informazione e dirigano le loro azioni di conseguenza¹⁰. È frequente infatti il caso in cui la fattura del fornitore riporti una scadenza impostata in automatico dal proprio programma di contabilità diversa da quella pattuita;

⁴ Barrare l'opzione che interessa.

⁵ Indicare l'istituto di credito a cui è affidato il servizio di tesoreria.

⁶ Barrare l'opzione che interessa.

⁷ Indicare i motivi per cui non è ancora stato attivato l'ordinativo informatico.

⁸ Specificare se il software di contabilità è integrato con altre procedure (delibere/determine, protocollo, ecc.)

⁹ Indicare se il software di contabilità viene utilizzato da altri uffici/servizi per operazioni di natura contabile (consultazione, emissione buoni o atti di liquidazione, impegni, ecc.)

¹⁰ In questa sede l'individuazione del termine di scadenza del pagamento viene affidato alla fattura, in quanto documento che attesta il diritto del creditore al pagamento e ne fa decorrere i termini. L'ente comunque, in base alla propria organizzazione interna e alla prassi utilizzata dagli uffici, può decidere di affidare tale individuazione alle determine di impegno, ai buoni d'ordine, alla registrazione della fattura, o altro ancora.

b) **Fatture chiare e complete:** uno dei problemi riscontrati nella gestione degli acquisti è l'incompletezza o la mancanza, sulle fatture, delle informazioni necessarie a garantire un iter di pagamento veloce ed efficiente¹¹. Oltre a quanto detto sopra sulla scadenza del pagamento, ci si riferisce, in particolare, a¹²:

- l'Ufficio ordinante;
- il numero di buono o gli estremi dell'impegno/contratto, come previsto dal TUEL;
- modalità di pagamento;
- coordinate bancarie complete;

Occorre quindi sensibilizzare gli uffici ed i fornitori affinché le fatture riportino tali informazioni, onde evitare inutili perdite di tempo e, di conseguenza, un allungamento delle procedure per il pagamento.

4.2) Riduzione dei tempi del processo di fatturazione e pagamento.

Per ridurre i tempi connessi alle procedure interne di pagamento, si prevede:

- l'attivazione del mandato informatico;

Per quanto riguarda invece la fatturazione elettronica, pur non potendo ipotizzare, date le piccole/medie dimensioni dell'ente, la sua attivazione, è possibile tuttavia incentivare i fornitori ad avvalersi di sistemi informatizzati per la produzione delle fatture su supporto informatico che ne garantisca l'immodificabilità (pdf o tif) ed il successivo invio attraverso la posta elettronica. Questa soluzione rappresenta un indubbio vantaggio per gli stessi fornitori, in quanto ridurrebbe i tempi tra l'emissione e la ricezione della fattura (esclusi dal computo del termine per il pagamento), i costi della spedizione e le incertezze circa la ricezione della fattura medesima.

L'adozione delle misure sopra esposte renderà necessaria una campagna di sensibilizzazione verso i fornitori per renderli edotti delle informazioni che la fattura deve necessariamente riportare e per incentivarli all'utilizzo di canali informatici di emissione e trasmissione delle fatture.

In una fase successiva potrà essere valutata anche la possibilità di effettuare un investimento tecnologico che consenta di gestire in maniera informatizzata l'intero ciclo connesso al pagamento delle fatture, in modo tale che tutti i soggetti interessati alla procedura (fornitori, protocollo, uffici ordinanti e ufficio ragioneria) possano seguire il percorso, eseguire le operazioni ed essere informati sullo stato del pagamento.

5) ADEGUAMENTO NORME REGOLAMENTARI

L'adozione delle misure organizzative sopra indicate presuppone l'adeguamento delle seguenti norme regolamentari:

Regolamento comunale di contabilità: il vigente regolamento, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 23 in data 28/05/2008, in tema di procedure per la liquidazione ed il pagamento delle fatture si prevede quanto segue:

- termine di liquidazione delle fatture entro il termine di 30 giorni per le spese di funzionamento ed il termine di 30 giorni per le liquidazioni riferite ad opere pubbliche inserite nel titolo secondo della spesa dal momento della disponibilità di cassa per quelle finanziate da altri Enti

¹¹ Se esiste il caso.

¹² Individuare le voci che interessano.

6) ONERI

Per l'adozione delle misure organizzative proposte si prevedono oneri a carico del bilancio comunale per un importo di Euro 950,00 oltre l'iva per l'attivazione del mandato informatico a favore della Ditta fornitrice del servizio oltre altri ed eventuali oneri a favore della Tesoreria Banco di Sardegna .

Monti, li 28/12/2009

Il Responsabile del servizio finanziario

Il Segretario comunale/Direttore generale

Rag. Nieddu Antonia

Dr.ssa Meloni Maria Grazia