

**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:

Ricezione	L'addetto all'Ufficio Protocollo riceve quotidianamente la posta pervenuta tramite servizio postale
Protocollo- zione	Le fatture non vengono registrate dall'ufficio protocollo ma consegnate direttamente al servizio finanziario per le successive operazioni contabili.
Registrazione fatture	Il servizio finanziario provvede con cadenza settimanale alla registrazione nell'apposito programma di contabilità. Frequentemente la scadenza del pagamento non viene riportata correttamente dal fornitore sul documento contabile; nel caso in cui non venga specificato nulla, si considera il termine di 30 gg dalla data di registrazione del documento. Spesso non sono neppure indicati gli estremi bancari o altre modalità consentite per eseguire il pagamento.
Smistamento	Una volta registrate le fatture vengono subito smistate agli uffici competenti alla liquidazione, per i successivi adempimenti.
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. Sull'atto di liquidazione non viene riportata la scadenza del pagamento.

Emissione ordinativo di pagamento	L'Ufficio ragioneria provvede ai pagamenti nel tendenziale rispetto delle scadenze sopra indicate, sulla base delle disponibilità di cassa, previo verifica di rispetto del patto di stabilità interno. Il mandato viene emesso con modalità cartacee abbinato al flusso informatico
Trasmissione al tesoriere	I mandati vengono trasmessi al tesoriere normalmente entro 1 giorno lavorativo dalla loro emissione. La trasmissione avviene con modalità cartacee abbinato al flusso informatico
Pagamento	Secondo quanto previsto dalla convenzione di tesoreria, il tesoriere provvede ad eseguire i pagamenti derivanti dai mandati emessi, di norma, il secondo giorno lavorativo bancabile successivo a quello della consegna.

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.

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

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 medie/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)

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).

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 ente ha in corso di attivazione n. caselle di posta elettronica certificata. 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).

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 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'ente ha già attivato dall'anno 2009 il protocollo informatico ma, per non appesantire troppo l'ufficio, le fatture in arrivo non vengono protocollate ma consegnate in originale al servizio finanziario.

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 alla Banca di credito Cooperativo dell'Alto Reno in base alla convenzione di tesoreria stipulata in data 27/02/2006 – rep. 2961 - scadente il 31.12.2010

La convenzione di tesoreria non prevede la gestione informatizzata del servizio. Per attivare il mandato informatico dunque occorrerebbe procedere, in via preliminare, ad integrare la convenzione per la gestione del servizio, concordando modalità e tempi con il tesoriere comunale oltre ad effettuare le opportune modifiche al programma di contabilità utilizzato dall'ente.

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 ricezione/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 conseguenza. 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;
- 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 efficiente. Oltre a quanto detto sopra sulla scadenza del pagamento, ci si riferisce, in particolare, a:
 - 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.

c) Trasparenza e tracciabilità dell'iter connesso al pagamento delle fatture: sarebbe auspicabile che l'iter procedurale connesso al pagamento della fattura ed i relativi tempi, oltre che reso noto ai fornitori mediante pubblicazione sul sito internet, venisse automatizzato e gestito attraverso un software di supporto in grado di associare ad ogni fattura le informazioni riguardanti lo stato della procedura medesima, dalla ricezione alla emissione del mandato di pagamento (workflow). Tali informazioni inoltre dovrebbero essere rese accessibili sia ai fornitori che agli uffici interessati attraverso un'apposita funzionalità web, al fine di evitare inutili perdite di tempo connesse a telefonate, ricerche, ecc.. Per fare questo, sarebbe necessario implementare l'attuale programma di contabilità, integrandolo con il protocollo e la PEC, ovvero, in alternativa, acquistare un software autonomo, che tuttavia si integri con il programma di contabilità, ciò dipende ovviamente dalle procedure utilizzate e dalla capacità di investimento tecnologico rendendo difficoltosa la sua attuazione presso gli enti locali di piccole/medie dimensioni. Pertanto, al momento, il nostro ente è costretto a rinviare l'attivazione di tali procedure.

4.2) Riduzione dei tempi del processo di pagamento.

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

Il timbro, con la sola data di ricevimento, sulle fatture in arrivo da parte dell'ufficio protocollo in modo da avere la data certa di arrivo del documento c/o l'ente;

La registrazione delle fatture in arrivo da parte del servizio finanziario e relativo smistamento con cadenza prevista di due volte alla settimana;

L'attivazione di una casella di posta elettronica certificata che 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.

L'atto di liquidazione dovrà necessariamente riportare la data di scadenza di pagamento qualora quella indicata sulla fattura non sia conforme agli accordi/contratti fatti con il fornitore.

La liquidazione dovrà essere trasmessa all'ufficio ragioneria con considerevole anticipo rispetto alla scadenza di pagamento per permetterne la registrazione in contabilità e l'emissione del mandato di pagamento nei termini.

L'Ufficio ragioneria provvederà alla emissione dei mandati di pagamento nel rispetto delle scadenze sopra indicate, sulla base delle disponibilità di cassa, previo verifica di rispetto del patto di stabilità interno.

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) 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, 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) ONERI

Considerato che:

- è già stato attivato il protocollo informatico
- siamo prossimi all'attivazione delle PEC avendo già adottato tutte le necessarie procedure
- si rimanda l'attivazione delle procedure relative alla trasparenza e tracciabilità dell'iter connesso al pagamento delle fatture

per l'adozione delle misure organizzative proposte si non si prevedono oneri a carico del bilancio comunale.

Gaggio Montano, lì 22/12/2009

Il Responsabile del servizio finanziario

Il Segretario comunale/Direttore generale

Palmieri Loretta

Nasci Piera