



COMUNE DI PENTONE
(Provincia di Catanzaro)

- Tempestività dei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni -

Relazione tecnica sulle misure organizzative adottate 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 DELL'ENTE

L'adozione delle misure organizzative previste dalla disposizione di legge citata è stata effettuata mediante deliberazione della Giunta Comunale n. 71 del 24/09/2009; si riporta di seguito una ricognizione delle procedure e della situazione dei pagamenti conseguenti presente all'interno dell'Ente.

2.1) I termini di pagamento

In tema di termini di pagamento delle fatture, la tempestività 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 ufficio 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. Nel caso in cui nel documento contabile non venga specificato nulla, si considera il termine legale (30 giorni).

L'ufficio ragioneria provvede ai relativi pagamenti tenendo conto della data di ricezione degli atti di liquidazione del servizio competente, sulla base delle disponibilità di cassa, nel rispetto delle scadenze sopra indicate, mediamente nel 90% dei casi. Uno dei problemi riscontrati nella gestione degli acquisti è stata 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, all'indicazione dell'ufficio ordinante, degli estremi dell'impegno/contratto, come previsto dal TUEL, delle modalità di pagamento, delle coordinate bancarie complete.

Sono stati pertanto sensibilizzati 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.

2.2) Le procedure

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

Fase	Descrizione delle operazioni	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	10 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	
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	
Protocollo-zione	L'Ufficio protocollo, dotato di apposito sistema informatico, attribuisce alla posta in arrivo il relativo numero di protocollo. Lo smistamento della posta, comprese le fatture, avviene mediante consegna dei documenti cartacei agli uffici destinatari. Per quanto riguarda le fatture, queste vengono consegnate al servizio che ha ordinato la spesa, per la successiva operazione di liquidazione delle stesse.	Ufficio protocollo	3 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.	Uffici ordinanti	7 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, l'accertamento della insussistenza di somme iscritte a ruolo non pagate dai fornitori (per i pagamenti eccedenti la soglia di €10.000,00 – art. 48-bis D.P.R. 602/1973) e l'indicazione sugli atti di liquidazione del Codice Identificativo Gara e/o Codice Unico di Progetto richiesti dalla Legge 136/2010.	Ufficio ragioneria	5 gg.

Emissione ordinativo di pagamento	Il mandato viene emesso con modalità cartacee	Ufficio Ragioneria	1 gg.
Trasmissione al tesoriere	I mandati vengono trasmessi al tesoriere normalmente entro il giorno successivo alla emissione. La trasmissione avviene con modalità cartacee.	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	30 gg.

3) INFORMATIZZAZIONE DELLE PROCEDURE

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 della 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.

Per quanto riguarda quindi tale aspetto, pur non potendo ipotizzare per le ragioni suddette l'attivazione della fatturazione elettronica, sono stati tuttavia incentivati i fornitori ad avvalersi di sistemi informatizzati per la produzione delle fatture su supporto informatico che ne garantisca l'immodificabilità (formato "pdf" o "tif") ed il successivo invio attraverso la posta elettronica. Questa soluzione rappresenta un indubbio vantaggio per gli stessi fornitori, in quanto riduce 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.

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, convertito con Legge n. 2/2009, 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 si è già adeguato all'obbligo di legge ed ha attivato dal 2009 una casella di posta elettronica per il registro di protocollo esistente e dal 2010 n. 5 caselle di posta elettronica certificata per gli uffici comunali.

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 possono essere 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.

L'Ente ha già attivato dal 2004 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 alla Banca di Credito Cooperativo della Sila Piccola di Taverna, e la relativa convenzione prevede la possibile gestione informatizzata del servizio; questo Ente non ha ancora attivato le procedure per il mandato e l'ordinativo di incasso informatico, in quanto occorre aspettare la realizzazione della compatibilità tecnica al dialogo fra le procedure informatiche in uso e quelle del Tesoriere

3.5) Il software per la gestione della contabilità

Per la gestione della contabilità l'Ente ha in dotazione un software, il quale si integra con la procedura degli stipendi, riducendo considerevolmente i tempi di caricamento dei mandati/reversali relativi al pagamento degli emolumenti ai dipendenti.

4) ONERI

L'adozione delle misure organizzative previste dalla normativa in materia di tempestività dei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni non ha comportato oneri a carico del bilancio comunale, considerato che:

- è già stato attivato il protocollo informatico;
- sono state già attivate le caselle PEC;
- l'attivazione delle procedure per il mandato e l'ordinativo di incasso informatico non richiede interventi di carattere economico ma esclusivamente di carattere tecnico.

Pentone, li 21/12/2010

Il Responsabile del Servizio Finanziario

Dott. Fabio Iannelli