

Documento di analisi ed implementazione organizzativa ai sensi dell'art.9 del D.L.78/2009 convertito con L. 102/2009 e ulteriormente modificato con D.L. 103/2009

L'Amministrazione dell'Università degli Studi di Pavia in relazione a quanto stabilito dal comma 1 dell'art.9¹ del D.L 78/2009 convertito con L. 102/2009 e ulteriormente modificato con D.L. 103/2009, ha effettuato un'analisi relativa ai seguenti aspetti:

- 1) situazione debitoria e tempi di pagamento delle obbligazioni verso fornitori con riferimento all'Amministrazione Centrale dell'Ateneo e alle 77 Unità di gestione attualmente istituite nell'Ateneo;
- 2) situazione organizzativa relativa ai processi di contabilizzazione e regolarizzazione degli impegni di spesa attivati nelle diverse unità gestionali dell'Ateneo;
- 3) gestione del cash-flow.

Dall'anno 2001, l'Ateneo ha adottato il sistema contabile del CINECA, CIA (Contabilità Integrata d'Ateneo) che ha uniformato la gestione contabile dell'Amministrazione Centrale dell'Ateneo e quella delle Unità di Gestione attraverso l'uso di un piano dei conti unico e l'introduzione di regole comuni di contabilizzazione delle partite contabili. Occorre, innanzitutto, sottolineare come **le modalità di funzionamento del sistema non consentano la registrazione di impegni di spesa eccedenti lo stanziamento disponibile**, attuando ex ante il controllo autorizzativo e formale dei flussi finanziari nel rispetto delle norme della contabilità di stato.. Pertanto l'obbligo preventivo che l'art.9 del D.L. 79/2009 pone a carico del funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa, ovvero *“accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio”*, può essere considerato, già nell'attuale contesto operativo, automaticamente rispettato. Diversa è la questione riferita alla gestione della liquidità e alle relative previsioni in merito alle situazioni di cassa di cui si dirà nel seguito del presente documento.

Nonostante l'adozione di un sistema contabile uniforme, occorre osservare il permanere di rilevanti disomogeneità nella tenuta delle scritture contabili, nei comportamenti organizzativi e nella gestione

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.

degli adempimenti prevalentemente dovute alla presenza di un numero estremamente elevato di Unità di Gestione (che presentano situazioni molto diversificate per ammontare di attività e di importi gestiti) e all'eccessiva frammentazione organizzativa che rende oltremodo difficile il coordinamento dei numerosi operatori che accedono al sistema contabile (ad oggi più di 100 unità).

Alla data del 31.12.2009 le autonomie di bilancio attivate dall'Ateneo risultano pari a 77 di cui 8 biblioteche, 49 dipartimenti e 20 centri. Per quanto riguarda i Dipartimenti, occorre sottolineare la peculiarità di un'unità organizzativa la cui responsabilità in termini di gestione amministrativa-contabile è affidata ad un docente, designato per elezione per tre/sei anni, spesso privo delle necessarie competenze amministrative cui, peraltro, vengono attribuite mansioni dirigenziali non retribuite. Per tutti gli adempimenti di carattere amministrativo-contabile, il Direttore è coadiuvato dal Segretario Amministrativo. Nell'organico dell'Ateneo, sono attualmente attribuiti a 40 persone incarichi di segretario amministrativo. In particolare, n.8 segretari hanno 3-4 attribuzioni, n.14 con doppio incarico e n. 18 una sola struttura. Molto diversificata risulta la situazione anche in termini di assegnazione di personale amministrativo alle diverse Unità di gestione.

Il grafico mostra che a 14 strutture non afferiscono risorse pertanto il carico amministrativo è attribuito al personale di altre unità; a 15 strutture è assegnato un solo addetto amministrativo, a 13 unità 2 persone, a 17 unità 3 risorse e a 9 unità 4 persone. I casi con risorse numerose per unità sono riferiti a strutture particolari per complessità e decentramento (es. dipartimenti con molte sezioni delocalizzate).

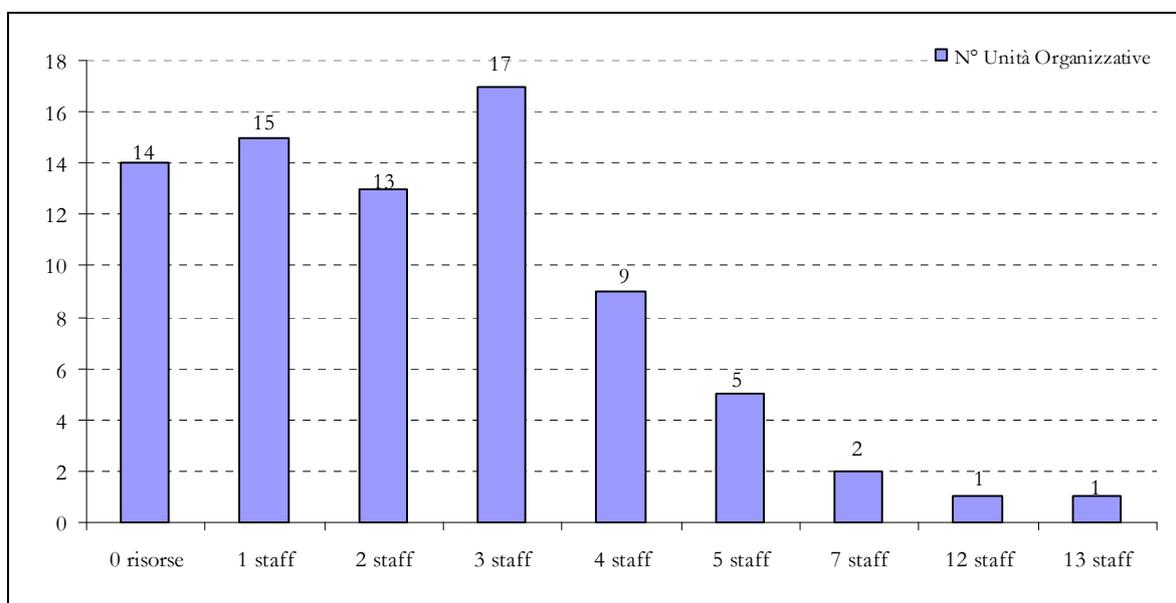


Grafico 1: Le unità di gestione per numerosità del personale afferente (area amministrativa e amministrativa gestionale)

È ovvio come una tale disomogeneità di situazioni produca significative differenze anche nella tenuta degli adempimenti contabili e che un'eccessiva frammentazione organizzativa (con autonomie di

bilancio che annualmente gestiscono importi anche inferiori ai 200.000€) non giova all'efficienza/efficacia dei processi amministrativi dell'Ateneo.

In merito a questi aspetti, tuttavia, l'adozione di atti organizzativi compete agli Organi di Governo e alla Direzione Amministrativa dell'Ateneo cui ripetutamente è stata sottolineata, da parte dell'Area Servizi Finanziari, Economici e Fiscali, la necessità di intraprendere un percorso di razionalizzazione delle strutture gestionali al fine di ottenere anche considerevoli risparmi in termini di costi di gestione.

Anche in relazione a tali sollecitazioni, a partire dal mese di giugno dell'anno 2007, l'Amministrazione dell'Ateneo ha in effetti avviato un processo di parziale riorganizzazione dell'Amministrazione Centrale ponendosi, peraltro, un obiettivo di rivisitazione del disegno organizzativo complessivo, da realizzare in quattro successivi step relativi ai seguenti macro-contesti:

1. Sistema Bibliotecario di Ateneo;
2. Servizi amministrativi decentrati;
3. Servizi tecnici di supporto alle attività didattiche e di ricerca;
4. Amministrazione centrale.

Al fine di attuare ogni intervento senza eccessive dispersioni, tuttavia, gli Organi di Governo dell'Ateneo hanno stabilito che ciascuna fase venisse intrapresa solo dopo la delineazione generale e la risoluzione delle principali problematiche relative alla precedente. Si è ritenuto opportuno iniziare dal riordino del Sistema Bibliotecario di Ateneo attraverso una serie di interventi organizzativi articolati finalizzati all'estensione del processo di accorpamento delle strutture e alla creazione di un'unità amministrativa unica che verrà effettivamente avviata dall'01/01/2010.

Occorre, inoltre, ricordare che è stato recentemente licenziato dal Consiglio dei Ministri, e trasmesso al Parlamento, un disegno legge sull'Università che, se approvato senza sostanziali modifiche, inciderà profondamente sull'attuale organizzazione universitaria. Pertanto, l'Amministrazione ritiene opportuno attendere la definizione parlamentare del nuovo quadro organizzativo prima di procedere ad ulteriori interventi che potrebbero essere in contrasto con la previsione normativa di riforma.

In relazione al punto sub 1), **situazione debitoria e tempi di pagamento delle obbligazioni**, si espongono alcune considerazioni relative all'Amministrazione Centrale e alle altre unità di gestione.

Per quanto riguarda i tempi di pagamento dell'Amministrazione Centrale nel corso del 2009 il pagamento delle fatture si è stabilizzato entro 80 giorni dalla data di emissione della medesima così come evidenziato nei grafici sotto riportati.

Le disomogeneità sono collocabili all'inizio dell'anno e sono graficamente rappresentate dai picchi al di sopra della linea gialla che identifica il limite temporale di 80 giorni dalla data fattura; tipicamente le anomalie sono riconducibili a regolarizzazioni di pagamenti relativi ad esercizi precedenti (l'asse delle ascisse indica l'orizzonte temporale 2009).

Elementi tipici del 2009 che possono, seppur parzialmente, aver condizionato i tempi di evasione delle fatture sono: il ritorno alla tesoreria unica e l'aggravio amministrativo nell'evasione delle pratiche. Si sottolinea, infatti, come il legislatore, da un lato, chieda alle P.A. maggior tempestività nei pagamenti e, dall'altro, introduca provvedimenti normativi che introducono significativi appesantimenti nell'operato degli uffici competenti ai pagamenti. È evidente che l'obbligo ad effettuare alcune verifiche preliminari (la connessione con Equitalia per accertare la compatibilità della posizione fiscale del fornitore e la richiesta del D.U.R.C., Documento Unico di Regolarità Contributiva) rappresentano funzioni di controllo che sarebbero di competenza dall'Amministrazione Finanziaria

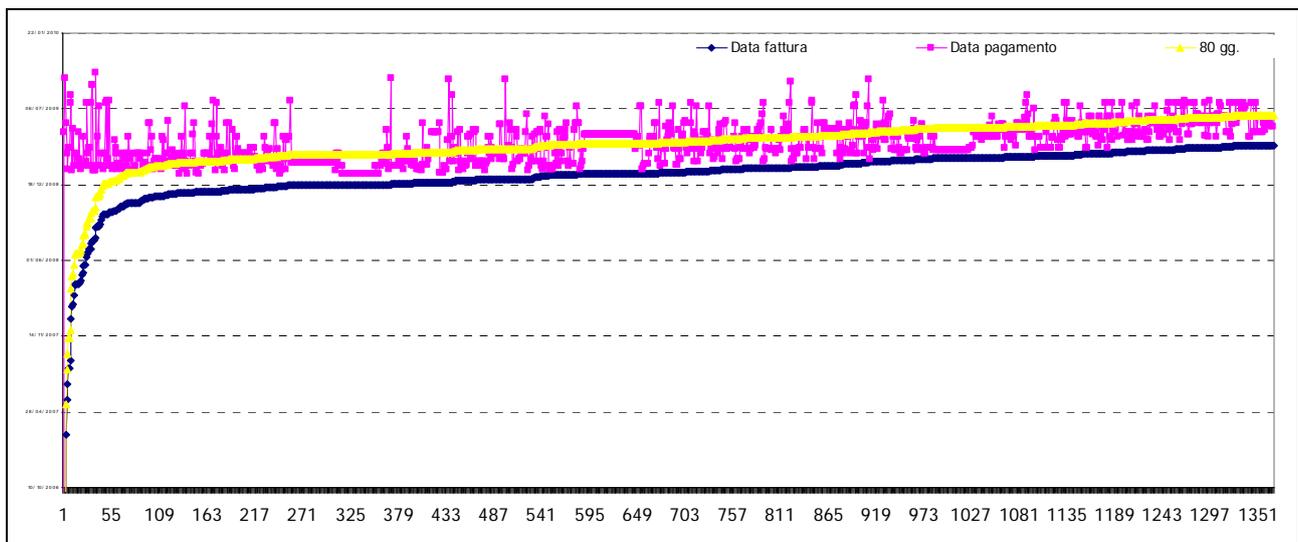


Grafico 2: Confronto tra data fattura e data pagamento (Gennaio-Agosto 2009)

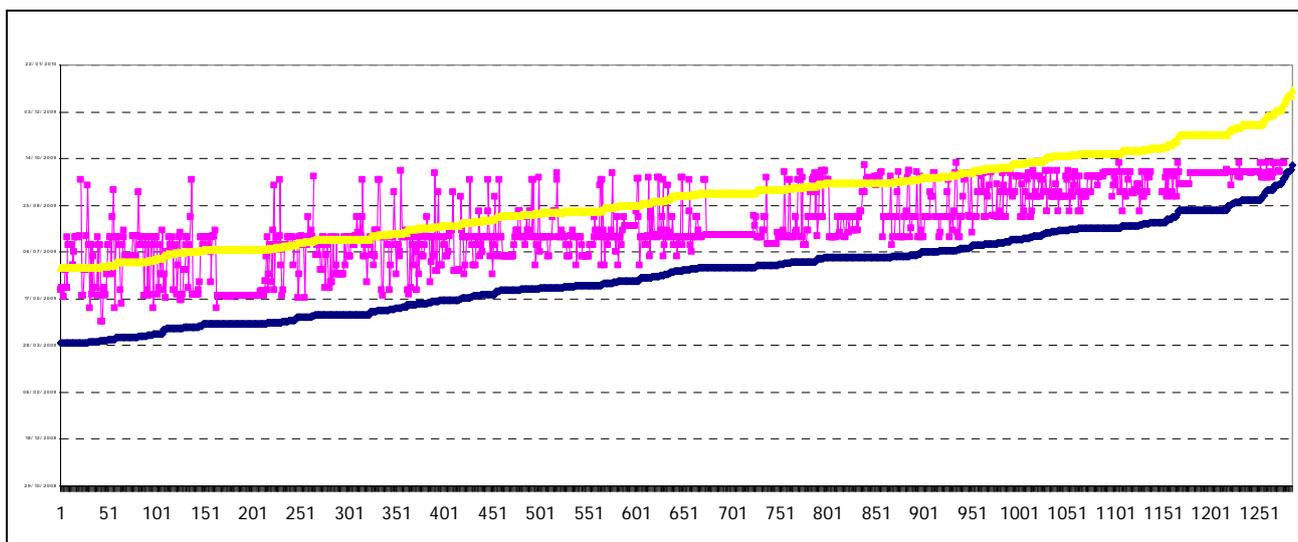


Grafico 3: Confronto tra data fattura e data pagamento (Settembre-Ottobre 2009)

Complessivamente si evince una situazione di gestione dei pagamenti regolare e controllabile, non risultano fatture da liquidare relative a debiti pregressi.

Per quanto riguarda i tempi di pagamento delle Unità di Gestione l'analisi dei tempi medi di liquidazione delle fatture mostra una certa eterogeneità. La tabella sotto riportata evidenzia il numero delle unità organizzative raggruppate in base all'incidenza percentuale dei mandati che hanno data posteriore a quella della fattura di almeno 80 giorni.

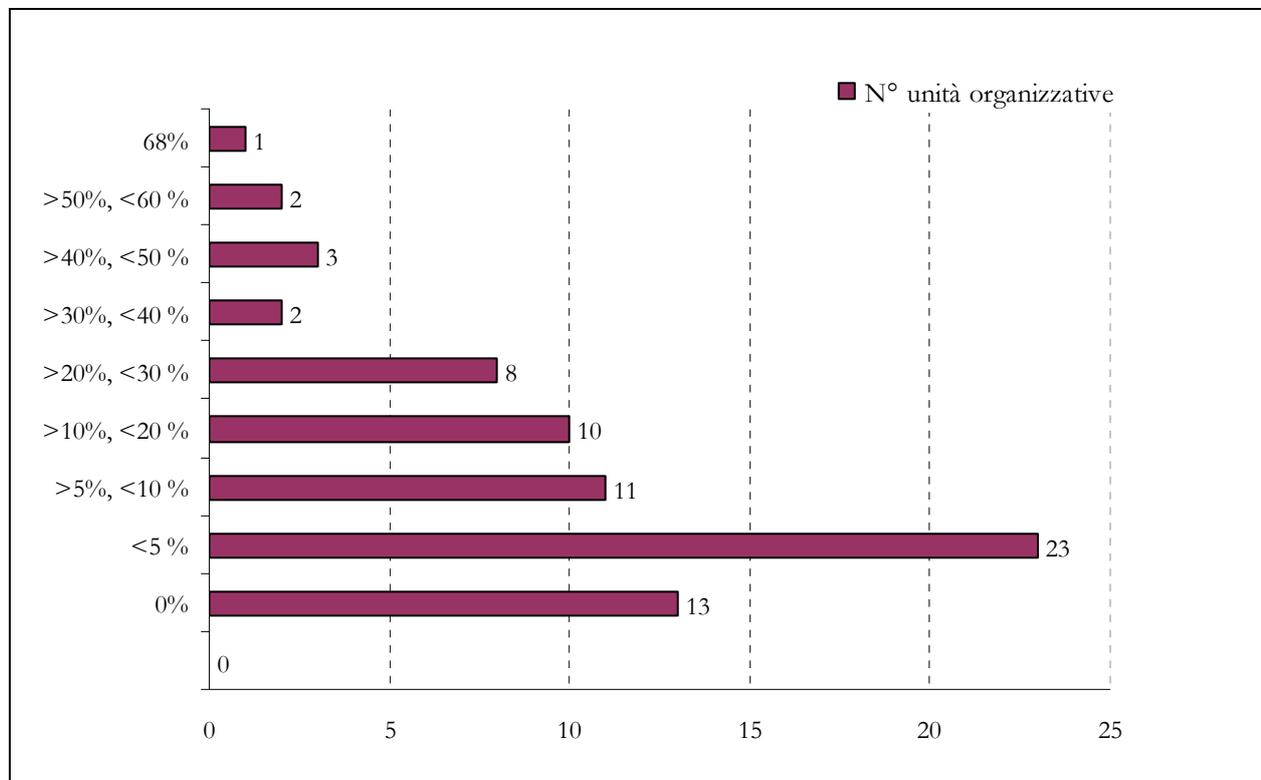


Grafico 4: Il numero di unità organizzative per incidenza percentuale dei pagamenti oltre gli 80 giorni

La maggior parte delle unità ha valori inferiori al 30% fermo restando che, spesso, per le strutture poco attive le percentuali rilevanti (per es. 30%) corrispondono a situazioni scarsamente numerose (meno di 10 fatture). Viceversa vi sono strutture con un elevato numero di pagamenti oltre gli 80 giorni sia in termini di numerosità che di incidenza percentuale.. Le spiegazione addotte dagli interessati coinvolgono una pluralità di fattori tra i quali: la difficoltà oggettiva di completare la pratica di pagamento per mancanza delle firme richieste, le lentezze amministrative legate alle nuove incombenze previste dal legislatore (es. controlli preventivi di regolarità contributiva e fiscale), la non gestione a sistema della scadenza delle fatture e, talvolta, la necessità di effettuare controlli per alcune particolari tipologie di forniture (es. macchinari soggetti a collaudo).

Tutte le strutture sono state coinvolte e sensibilizzate in questo tipo di valutazione pertanto è da ritenersi possibile una miglioramento futuro della situazione.

In relazione al punto sub 2), **situazione organizzativa relativa ai processi di contabilizzazione e regolarizzazione degli impegni di spesa attivati nelle diverse unità gestionali dell'Ateneo**, oltre a ribadire la valenza delle osservazioni sopra riportate , si osserva quanto segue.

L'efficacia dell'analisi e del monitoraggio dei comportamenti contabili amministrativi delle Unità di Gestione dipende dalla corretta rilevazione dei fatti gestionali. Da ciò deriva la necessità di sviluppare tutte le possibilità di automazione che il sistema in uso consente al fine di ottenere risultati significativi non solo in termini di maggior efficienza dei processi gestiti ma anche pratiche contabili maggiormente omogenee. In particolare, si è operato sulla gestione dei cosiddetti 'sospesi'. In relazione ai flussi di cassa, la regolarizzazione manuale dei documenti contabili (che spesso comportava la chiusura del documento contabile a fine anno indipendentemente dalla data di effettivo pagamento) è stata sostituita con **l'automazione del processo di registrazione della chiusura dell'evento contabile** (incasso e pagamento) **tramite gestione dei flussi di ritorno dall'Istituto Cassiere**. In altri termini, la registrazione contabile di chiusura dell'evento gestionale è generata dal flusso informatizzato di ritorno dalla Banca cosicché l'informazione relativa all'effettivo incasso/pagamento è registrata a sistema con la data puntuale. Ciò per consentire non solo la verifica dei ritardi nelle regolarizzazioni ma anche un'attività di previsione dei flussi di liquidità e quindi della situazione di cassa. A tal fine, si sottolinea l'importanza dell'attività di verifica della registrazione dei saldi di cassa. CIA consente, infatti, l'allineamento del saldo di cassa contabile con quello bancario attraverso una corretta gestione dei sospesi e l'automatizzazione del flusso di ritorno dalla banca.

L'Area Servizi Finanziari, Economici, Fiscali ha, inoltre, avviato un impegnativo progetto per la gestione automatizzata dei documenti contabili di regolarizzazione (mandati e reversali elettronici).

Dal 1 Dicembre 2009 l'Amministrazione Centrale sperimenta, in parallelo al processo tradizionale, l'ordinativo informatico vale a dire: il complesso di procedure che consentono un colloquio automatizzato fra il sistema di contabilità finanziaria e le procedure della Banca Tesoriera.. In questo modello la Banca riceve direttamente i documenti di incasso e pagamento firmati digitalmente a norma CNIPA nel rispetto della circolare ABI n°80, sostituita dalla n°35 del 7 Agosto 2008. L'introduzione della firma digitale ridisegna il processo accrescendone l'efficienza operativa attraverso risparmi significativi in termini di costi ma soprattutto di tempi di esecuzione.

Di seguito si riportano le principali attività relative agli ordinativi di pagamento con evidenza delle fasi che vengono eliminate dall'introduzione dell'ordinativo informatico (o.i.):

ATTIVITA':

1. Caricamento ordinativi in procedura	
2. Predisposizione del flusso informatico	
3. Quadratura tra ordinativi e distinta	Attività eliminata con o.i.

4. Stampa documentazione e distinta di accompagnamento	Attività eliminata con o.i.
6. Apposizione della firma su documentazione	Attività eliminata con o.i.
7. Apposizione firma digitale sul flusso	
8. Invio file flusso al tesoriere	
9. Consegna documentazione cartacea alla banca	Attività eliminata con o.i.
10 Ritiro ricevuta dell'avvenuta consegna	Modificato in via telematica
11 Verifica esecuzione ordinativo di pagamento e di incasso	

L'avvio del processo di introduzione dell'ordinativo informatico costituisce una fase rilevante di innovazione di processo e rende più agevole l'iter di liquidazione delle fatture.

Per estendere tale procedura alle strutture periferiche occorre definire l'iter autorizzativo che ad oggi si compone della duplice firma del Direttore e Segretario. È stata avviata una fase di discussione circa l'opportunità di mantenere la doppia firma o ridurla ad una in un'ottica di snellimento del processo di esecuzione del pagamento e dell'incasso, mantenendo a monte il controllo stabile della spesa. Al momento, tuttavia, i Direttori di Dipartimento hanno espresso la volontà di mantenere la doppia firma su documenti di incasso e di pagamento mentre l'Amministrazione Centrale ha introdotto la semplificazione rappresentata dalla firma unica.

Occorre, ancora, sottolineare come il rispetto degli obblighi introdotti dall'art.9 del provvedimento normativo sopra riportato (adozione di opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti e 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 le regole di finanza pubblica) necessitino di un adeguato strumento di **gestione del cash-flow previsionale dell'Ateneo (punto sub 3)**.

Nell'ultimo triennio l'Ateneo pavese non ha avuto situazioni di sofferenza riconducibili a cash flows negativo, il grafico successivo espone la giacenza mensile dell'Amministrazione Centrale per i conti correnti fruttiferi e non. Nell'ambito degli esercizi 2007 e 2008 sono ben delineate le stagionalità tipicamente riconducibili all'incasso delle tasse studentesche e dei contributi ministeriali. Nel corso del 2009, invece, è evidente l'uscita dalla sperimentazione del superamento della tesoreria unica. In particolare nei primi cinque mesi dell'anno sono state interamente utilizzate le disponibilità del conto fruttifero così come disposto dal legislatore, mentre gli accrediti dei fondi di finanziamento ministeriali sono stati effettuati sul conto infruttifero presso Banca d'Italia e spiegano graficamente i picchi.

La situazione finanziaria delle unità periferiche si mantiene positiva e stabile ad un livello di circa 10 mln di euro complessivi. Nell'ambito del cash flows previsionale l'Ateneo ha avviato un processo di definizione del fabbisogno che si basa sulla estrapolazioni passate e sulle previsioni di spesa ed incasso note. In relazione a tale complessa e delicata problematica, l'Area Servizi Finanziari, Economici, Fiscali

ha avviato in collaborazione con il fornitore del sistema contabile, CINECA, un'analisi per realizzare un'implementazione del sistema contabile che consenta l'effettiva possibilità per il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con la situazione di liquidità dell'Ateneo.

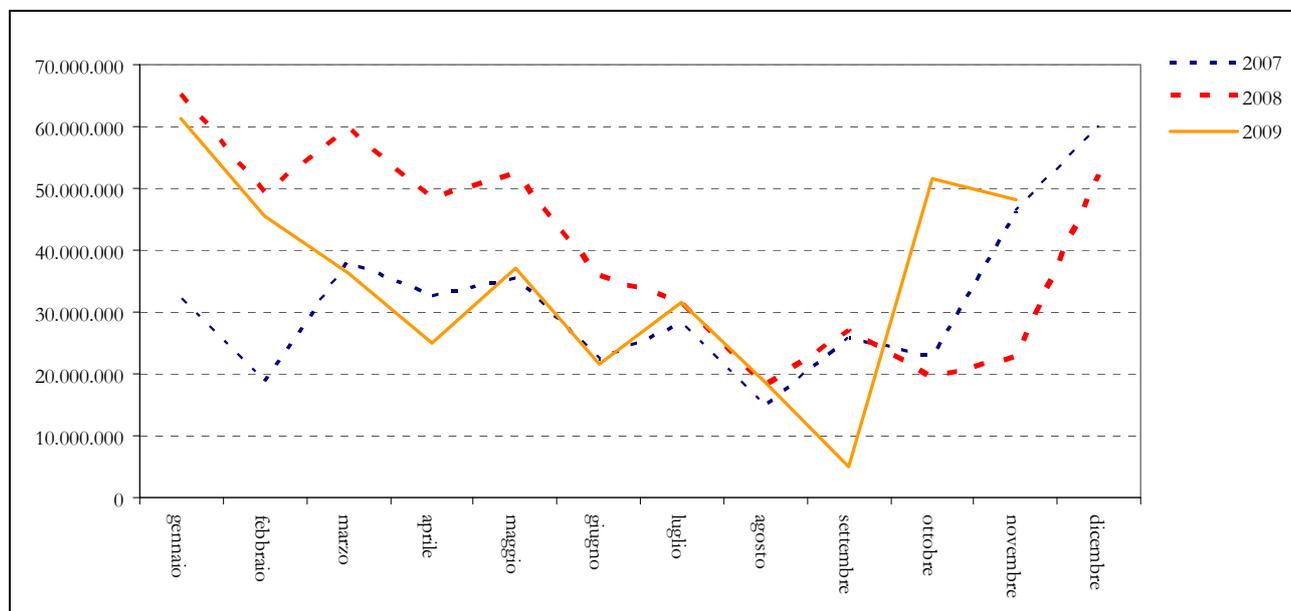


Grafico 5: Saldi mensili dei conti correnti (fruttiferi e infruttiferi) dell'Amministrazione Centrale 2007-2009

In particolare, l'analisi ha fin d'ora già portato ad evidenziare le seguenti problematiche:

- a. al momento, non viene sistematicamente registrata la data di scadenza delle fatture contabilizzate anche a causa di una modalità di registrazione non sufficientemente agevole. Anche la gestione dei contratti passivi e delle relative scadenze deve essere sistematicamente introdotta in contabilità al fine di rendere possibile la produzione di uno scadenziario automatizzato.
- b. l'esistenza di una frammentazione di mandati verso i fornitori principali; sarebbe opportuno accentrare la gestione degli acquisti per beneficiare in termini di economie di scala e di flussi di cassa (es. stipula di convenzioni);
- c. l'esistenza di squadrature nei trasferimenti interni d'Ateneo. Operando correttamente, i documenti contabili riferiti ai trasferimenti interni (mandato e reversale) producono una manifestazione temporale di entrate e uscite praticamente contestuale;
- d. la necessità di implementare uno strumento che consenta un'attività formalizzata di previsione dei flussi di cassa.

Nel corso dell'anno 2010, l'Area Servizi Finanziari, Economici e Fiscali intende porre la risoluzione delle problematiche sopra riportate quale proprio obiettivo gestionale.