



C O D A U

Convegno permanente
dei Direttori Amministrativi
e Dirigenti delle Università Italiane

Acquisti verso bilancio unico: procedure e gestione della liquidità

Clara Coviello - Direttore Generale UNIUD

Alberto Domenicali - Dirigente Settore risorse economiche UNIBS

Assemblea CODAU

Roma, 30 gennaio 2013

INDICE

- **Il Bilancio unico e gli acquisti di beni e servizi in economia;**
- **Buone prassi;**
- **Gestione del fabbisogno e della liquidità**

Il bilancio unico e gli acquisti

CONTABILITA' ECONOMICO-PATRIMONIALE
(d.lgs 18/2012)

1) **Bilancio unico di ateneo di previsione autorizzatorio**
composto da:

- Budget economico
- Budget degli investimenti

2) **Bilancio unico di ateneo di esercizio** composto da:

- Stato patrimoniale
- Conto economico
- Rendiconto finanziario
- Nota integrativa
- Relazione sulla gestione

Il bilancio unico e gli acquisti

RICADUTE DEL BILANCIO UNICO

- **STRUTTURA DI BILANCIO**
- **LIVELLI DI AUTONOMIA /RESPONSABILITA'**
- **GESTIONE DEGLI ACQUISTI**
- **GESTIONE DELLA CASSA**

Il bilancio unico e gli acquisti

RIFLESSI SULL'ORGANIZZAZIONE E FUNZIONI

Il Direttore Generale, con proprio provvedimento definisce l'organizzazione del servizio contabile.

□ IPOTESI A

- **al “servizio di Ragioneria” la predisposizione dei documenti di bilancio e il monitoraggio della gestione contabile, la trasmissione all'istituto cassiere dei documenti di spesa di tutto l'Ateneo;**
- **ai Dipartimenti la proposta del budget di struttura, la gestione delle procedure del ciclo attivo e passivo, inclusa l'emissione e la sottoscrizione degli ordinativi di pagamento e di incasso.**

Il bilancio unico e gli acquisti

RIFLESSI SULL'ORGANIZZAZIONE E FUNZIONI

□ POTESI B

- al "Servizio Ragioneria" la predisposizione dei documenti di bilancio, il monitoraggio della gestione contabile, l'emissione, la sottoscrizione e la trasmissione all'istituto cassiere degli ordinativi di pagamento dei documenti di spesa;
- ai Dipartimenti la proposta del budget di struttura, la gestione delle procedure di acquisizione di beni e servizi, inclusa la fase di registrazione contabile, nei limiti delle norme, dei regolamenti vigenti e dei principi statutari.

Il bilancio unico e gli acquisti

RIFLESSI SULLA GESTIONE

Responsabilità (da definire nel Regolamento di contabilità)

1. Il Dipartimento è responsabile:

- per il **ciclo attivo**, di tutte le fasi del processo di acquisizione delle risorse e relativa conferma del budget. A tal fine certifica la formale assegnazione del contributo in ambito istituzionale e l'effettivo svolgimento della prestazione da parte della struttura in ambito commerciale.
- per il **ciclo passivo**, di tutte le fasi del processo di realizzazione dei lavori e dell'acquisizione di beni e servizi inclusa la relativa gestione del budget. E' pertanto responsabile della liquidazione delle somme dovute, della certificazione relativa alla consegna, della congruità, del collaudo se previsto oltre che degli adempimenti fiscali e amministrativi.

2. Le responsabilità del "servizio di ragioneria" sono strettamente connesse al modello organizzativo di ciascun Ateneo.

Il bilancio unico e gli acquisti

RIFLESSI SUGLI ACQUISTI

Considerazioni preliminari

L'introduzione del bilancio unico comporta conseguenze di tipo organizzativo anche sul processo degli acquisti;

- ✓ La prima considerazione riguarda il rispetto dei limiti e il monitoraggio delle spese in economia;
- ✓ La seconda riguarda il monitoraggio a livello di Ateneo dei limiti di spesa di finanza pubblica.

Il bilancio unico e gli acquisti

...inoltre

- ✓ L'ateneo sceglie il grado di autonomia contrattuale delle strutture dipartimentali (accentramento vs decentramento);
- ✓ Gli effetti conseguenti si produrranno sul bilancio unico dell'ateneo, di cui assume *in primis* la responsabilità il Direttore generale o il Dirigente preposto;

Il bilancio unico e gli acquisti

POSSIBILI/PROBABILI CRITICITA'

L'interrogativo che si pone in caso di bilancio unico è relativo ai limiti di importo previsti per le acquisizioni di beni e servizi in economia.

Tali limiti sono da considerare a livello di ateneo?

Esaminiamo il dato normativo.

Il bilancio unico e gli acquisti

La Direttiva comunitaria 2004/18 e il Codice dei contratti pubblici stabiliscono che l'affidamento di servizi e forniture deve avvenire nel rispetto dei principi di parità di trattamento, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza.

Per tali affidamenti occorre pertanto seguire le procedure di evidenza pubblica comunitaria.

Il ricorso all'affidamento di beni e servizi in economia assume un carattere eccezionale e residuale.

Infatti l'art. 125 disciplina dettagliatamente i casi in cui è consentita l'acquisizione in economia, stabilendo, nel comma 10, che è ammessa in relazione all'oggetto e ai limiti di importo delle singole voci di spesa, preventivamente individuate con provvedimento di ciascuna stazione appaltante.

Il bilancio unico e gli acquisti

Considerato che la norma stabilisce l'opportunità di una programmazione su base annua, si ritiene che i suddetti limiti di spesa per ciascuna voce di spesa o categoria merceologica siano da riferire ad un arco temporale annuale.

In caso contrario, qualora tali limiti fossero riferiti a ciascun acquisto, si arriverebbe ad una ripetizione seriale di acquisti diretti al di sotto di € 40.000,00 con una sostanziale elusione del divieto di artificioso frazionamento della spesa.

Pertanto, in nome di presunte esigenze di semplificazione, si attuerebbe un sistema di acquisizioni estremamente parcellizzato, senza il rispetto dei principi di programmazione e di concorrenza

Il bilancio unico e gli acquisti

Di conseguenza si ritiene che l'autonomia delle Amministrazioni Pubbliche nella predisposizione dei propri regolamenti interni sia vincolata all'identificazione dell'oggetto di spesa (voci di spesa o categorie merceologiche) e ai limiti di importo delle singole voci di spesa.

Per tale ragione si ritiene che i limiti di spesa rispettivamente di € 40.000 (affidamento diretto) e di € 200.000 (affidamento previa acquisizione di almeno 5 preventivi) siano riferiti a ciascuna voce di spesa o categoria merceologica.

Il bilancio unico e gli acquisti

QUALI STRUMENTI METTERE IN CAMPO PER RENDERE PIU' EFFICACE ED EFFICIENTE IL PROCESSO DEGLI ACQUISTI?

Regolamento di attuazione del codice dei contratti pubblici - DPR 207/2010

Stabilisce un principio generale di programmazione dell'attività contrattuale per l'acquisizione di beni e servizi.

In particolare l'art. 271 dispone:

Comma 1. Ciascuna amministrazione aggiudicatrice può approvare ogni anno un programma annuale per l'acquisizione di beni e servizi relativo all'esercizio successivo...

Il bilancio unico e gli acquisti

Considerata la ratio della normativa sopra richiamata, si evidenzia:

- ✓ opportunità di effettuare una programmazione annuale della spesa per l'acquisizione di beni e servizi;
- ✓ necessità di seguire procedure ad evidenza pubblica, garantendo il rispetto dei principi di parità di trattamento, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza;
- ✓ eccezionalità del ricorso alle spese in economia rispetto alla regola delle procedure ad evidenza pubblica;
- ✓ ammissibilità del ricorso alle spese in economia per importi al di sotto della soglia comunitaria, previa acquisizione di almeno 5 preventivi;
- ✓ ammissibilità dell'affidamento diretto ad unico fornitore solo al di sotto di € 40.000;
- ✓ divieto che le prestazioni di beni, servizi e lavori siano artificialmente frazionate.

Le buone prassi

PROGRAMMAZIONE

Le buone prassi

La finalità:

- ✓ definire i consumi standard
- ✓ determinare in anticipo i fabbisogni
- ✓ valorizzare e determinarne il costo

Gli strumenti:

- ✓ Il bilancio unico di previsione
- ✓ La preinformazione per le gare

Le buone prassi

In sede di proposta del budget:

ciascuna struttura dell'Università individua annualmente, in relazione agli obiettivi da perseguire, le esigenze da soddisfare nel corso dell'esercizio, definendo i programmi di acquisizione di beni e servizi.

Le buone prassi

Come realizzare l'obiettivo?

Le possibili azioni:

- ✓ **aggregare la domanda**
- ✓ **pianificare i fabbisogni**
- ✓ **recuperare efficienza, efficacia ed economicità nel “processo acquisti”**
- ✓ **utilizzare strumenti innovativi (strumenti di e-procurement)**
- ✓ **valutare i risultati gestionali (in termini di livelli di servizio, qualità e costi)**

Le buone prassi

Come realizzare l'obiettivo?

A LIVELLO ORGANIZZATIVO:

costituire una struttura unica per la gestione del processo “acquisti di forniture e servizi”:

l'ufficio approvvigionamento

Le buone prassi

GESTIONE DEI CONTRATTI

Accentrata

L'ufficio approvvigionamento, oltre a gestire la gara, si occupa anche:

- ✓ previsione del budget
- ✓ ordini
- ✓ liquidazione delle fatture

Decentrata

L'ufficio approvvigionamento espleta la gara, ma gli ordini sono gestiti dai centri di gestione autonoma o da altri uffici della sede centrale

Le buone prassi

Come contratti passivi:

- Tesoreria
- Pulizia
- Vigilanza
- Assicurazioni
- Smaltimento rifiuti
- Corsi di lingua per studenti
- Viaggi
- Traslochi
- Spedizioni a mezzo corriere espresso

- Servizi di manutenzione del patrimonio immobiliare: impianti di riscaldamento, ascensori, estintori, impianti antifurto, spurgo, taglio erba

E come contratti attivi:

- Bar
- Distributori automatici
- Concessione spazi per fotocopie

Le buone prassi

Esempi di esternalizzazione servizi:

- ✓ stampati e moduli
- ✓ stampa diplomi corsi di studio
- ✓ distribuzione posta interna ed esterna
- ✓ portierato e vigilanza
- ✓ manutenzione hardware e software

Le buone prassi

Criticità

- **Conoscenza del mercato**
- **Definizione dell'oggetto e del capitolato tecnico**
- **Definizione del fabbisogno e degli importi a base d'asta**
- **Corretto svolgimento della procedura di gara**

Azioni correttive

- **Incontri con fornitori**
- **Competenza tecnica**
- **Utilizzo di dati storici o report dei fornitori o rete di referenti per nuove gare**
- **Aggiornamento continuo su normativa, dottrina e giurisprudenza**

Le buone prassi

COME SI ACQUISTA?

- ✓ **Sistemi di acquisto tradizionale (ad es. albo fornitori)**
- ✓ **Sistemi di e-procurement**

Le buone prassi

PERCHE' L'E-PROCUREMENT?

Benefici di "processo"

- ✓ razionalizzazione dei processi di acquisto, in una logica di "rete"
- ✓ standardizzazione degli acquisti
- ✓ utilizzo di nuove tecnologie
- ✓ trasparenza delle procedure
- ✓ aumento dei potenziali operatori economici, in concorrenza fra loro

Benefici di "prodotto"

- ✓ possibili risparmi attraverso acquisti centralizzati o aggregati

Le buone prassi

GLI STRUMENTI IN RETE

Convenzioni (obbligatorie dal 2013)

- ✓ per acquisti di beni e servizi con caratteristiche standard

Mercato elettronico

- ✓ per acquisti sotto la soglia comunitaria
- ✓ per acquisti frequenti di beni e servizi
- ✓ per soddisfare esigenze specifiche

Le buone prassi

MERCATO ELETTRONICO

- ✓ Ordine di acquisto
- ✓ Richiesta di offerta

Le buone prassi

TEMI DI LAVORO COMUNE

- Individuare possibili integrazioni fra i sistemi gestionali di Ateneo e la piattaforma MEPA (non ancora obbligatoria alla data attuale);
- Condividere:
 - ✓ sistemi di programmazione del fabbisogno
 - ✓ esperienze di acquisto nell'ambito di specifiche categorie merceologiche
 - ✓ sistemi di valutazione dei risultati gestionali (in termini di livelli di servizio, qualità e costi)

Le buone prassi

PROBLEMA APERTO

la registrazione elettronica dei contratti d'appalto va considerata la 4^o tipologia di stipulazione dei contratti (atto pubblico, pubblica-amministrativa, scrittura privata) oppure solo una modalità?

Il D.L. 179/2012, art. 6 ha modificato il comma 13 dell'art. 11 del D.lgs 163/2006

Per procedere all'accreditamento occorre seguire le indicazioni di seguito riportate:

<http://www.agenziaterritorio.it/site.php?id=home>

Sulla sx della home "Servizi"

Sulla dx della pagina "Per professionisti"

Menù a tendina, seconda voce "Adempimento Unico Telematico"

Nel testo, in basso, penultima voce "Il software UniMod"

Terza voce "Richiesta di abilitazione per presentazione documenti"

Secondo paragrafo "Presentazione domanda di abilitazione al servizio"

Settimo paragrafo "modulo di adesione" da stampare, compilare, sottoscrivere dal legale rappresentate ed inviare al seguente indirizzo:

Ufficio Provinciale di Roma – viale Antonio Ciamarra, 144 – 00173 Roma

Gestione del fabbisogno e della liquidità

**Il Decreto Legge del 24 gennaio 2012, n. 1
“Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo
delle infrastrutture e la competitività”, pubblicato
nella Gazzetta Ufficiale 24 gennaio 2012, n. 19,
articolo 35 “Misure per la tempestività dei pagamenti,
per l’estinzione dei debiti pregressi delle
amministrazioni statali, nonché disposizioni in materia
di tesoreria unica”, all’art. 35, commi da 8 a 13
prevede:
riapertura contabilità speciali intestate ai dipartimenti**

Gestione fabbisogno e liquidità

Con nota del MEF è stato pubblicato l'elenco delle contabilità speciali di tesoreria unica aperte in attuazione dell'art. 35, comma 11, concernenti i dipartimenti universitari.

Il decreto dispone, altresì, che a regime la disposizione si applichi ai dipartimenti, sino all'adozione del bilancio unico d'ateneo.

Nel decreto legislativo sulla riforma contabile delle Università, l'adozione del bilancio unico è prevista, su base volontaria, a decorrere dal 1 gennaio 2013, in via definitiva e obbligatoria a decorrere dal 1 gennaio 2014.

Gestione fabbisogno e liquidità

La sospensione del regime di tesoreria mista è prevista fino al 31.12.2014.

Ne consegue che il 1 gennaio 2013 o 2014 tutti i saldi nelle contabilità speciali delle varie strutture saranno riversati nell'unico conto di contabilità speciale intestato all'Ateneo.

Gestione fabbisogno e liquidità

LEGGE 24 dicembre 2012, n. 228

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilita' 2013)

Art. 1, comma 116

Per il triennio 2013-2015 continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 637, 638, 639, 640 e 642, della legge 27 dicembre 2006, n. 296

ovvero:

- **il sistema universitario concorre alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.**
- **il fabbisogno determinato a consuntivo nell'esercizio precedente è incrementato del 3%.**

Gestione fabbisogno e liquidità

La formazione del fabbisogno

Il fabbisogno di un ente è definito dalla differenza tra le spese e le entrate proprie (totale entrate al netto di quelle che provengono direttamente o indirettamente dal bilancio statale)

Gestione fabbisogno e liquidità

Il fabbisogno con il sistema di T.U.

$$\begin{aligned} & \text{Erogazioni dal bilancio dello Stato} \\ & + \\ & \text{Saldo delle operazioni di tesoreria} \\ & \text{(prelevamenti – versamenti)} \\ & = \\ & \text{fabbisogno} \end{aligned}$$

Gestione fabbisogno e liquidità

Il fabbisogno rappresenta l'effetto finanziario netto dell'attività dell'ente o del comparto sul fabbisogno statale.

definizione:

impatto sul fabbisogno statale

o

contributo alla formazione del fabbisogno statale

Gestione fabbisogno e liquidità

La norma sul fabbisogno dovrebbe tenere conto della nuova situazione determinata dall'ingresso dei dipartimenti nel sistema di T.U.

Incidono sul fabbisogno solo i prelievi dal sottoconto infruttifero che non sono compensati da eventuali versamenti di entrate proprie.

Gestione fabbisogno e liquidità

Considerazioni finali

- ✓ Il bilancio unico comporta l'apertura e gestione di un solo conto di T.U. presso la sezione locale della Banca d'Italia;
- ✓ Il fabbisogno finanziario è unico per tutto l'Ateneo quindi va gestito centralmente tramite apposito monitoraggio periodico e accurata programmazione;

Gestione fabbisogno e liquidità

Per una migliore programmazione e gestione del fabbisogno sarebbe opportuno ad esempio che:

- ✓ All'inizio di ogni bimestre le strutture dipartimentali e gli uffici comunicano all'Ufficio Ragioneria l'ammontare delle spese che prevedono di effettuare nel periodo e delle entrate che presumono di incassare.
- ✓ I pagamenti prodotti dalle strutture dipartimentali vengano trasmessi all'istituto cassiere dall'Ufficio Ragioneria che monitora il rispetto del fabbisogno e della programmazione della spesa, nel rispetto delle scadenze dei pagamenti (30 giorni ordinari d.lgs 192/2012).

Gestione fabbisogno e liquidità

Infine...

Per gli atenei che hanno adottato il bilancio unico di ateneo a decorrere dall'esercizio finanziario 2013 il fabbisogno "consumato" nell'anno potrebbe essere molto basso potendo "sfruttare" per i pagamenti, le entrate proprie dei dipartimenti.

GRAZIE PER L'ATTENZIONE