

L'OPERATIVITA' DELL'ENTE LOCALE PER L'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI

D.Lgs. 118/2011 e le procedure di rilevazione contabile dell'attività contrattuale



NUOVA DISCIPLINA
EUROPEA IN MATERIA
DI APPALTI PUBBLICI E
CONCESSIONI
(RECEPIMENTO
DIRETTIVE EUROPEE)



RIORDINO
COMPLESSIVO DELLA
NORMATIVA SUI
CONTRATTI PUBBLICI
DI LAVORI, SERVIZI E
FORNITURE



PASSAGGIO ALLA
SOFT-LAW
ATTRAVERSO LE LINEE
GUIDA ANAC

SEMPLIFICAZIONE, LOTTA ALLA CORRUZIONE, TRASPARENZA, QUALITA'

D.LGS. 50/2016

CONTRATTI PUBBLICI RELATIVI A LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

RACCORDO CON LE PROCEDURE DI IMPEGNO DI SPESA

D.Lgs. 118/2011 e relativo principio contabile applicato
concernente la contabilità finanziaria (All.n.4/2)

- **Obbligazione giuridicamente perfezionata**
- **Nuova tecnica di imputazione basata sulla scadenza dell'obbligazione in relazione alla sua esigibilità**
- **Creazione del Fondo Pluriennale Vincolato**

D.Lgs. 118/2011 e il principio applicato concernente la
contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità
finanziaria (All. n. 4/3)

RACCORDO TRA PROCEDURE DI GARA E PROGRAMMI DI SPESA

- Rispetto programmatico posto dalla norma
- Momento decisivo dell'intervento o commessa da realizzare di cui la **delibera o determina di contrarre costituisce il primo atto di livello politico o dirigenziale**, a valenza interna, con cui si dà **l'avvio al procedimento amministrativo di spesa**



OBBLIGAZIONI FUORI BILANCIO

- **Obbligazioni verso terzi**, per il pagamento di una determinata somma di denaro, **assunte in violazione delle disposizioni disciplinate dalle norme contabili relative ai procedimenti di spesa**
- Non sono contabilmente valide
- Non sono giuridicamente perfezionate

Il riconoscimento deve avvenire tramite atto amministrativo
(Decreto dirigenziale e delibera consigliare)

RUOLO DEL RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO (RUP)

Il codice dei contratti

- affida al RUP il compito di curare, in ciascuna fase di attuazione degli interventi, il **controllo sui vari livelli di prestazione, di qualità e di prezzo determinati in coerenza alla copertura finanziaria e ai tempi di realizzazione dei programmi** (Art.31, comma 4, lettera b)
- disciplina la tecnica di copertura finanziaria della spesa dei lavori di somma urgenza (Art. 163, comma 4)

RUOLO DEL DIRETTORE DEI LAVORI

- a) Attività di controllo tecnico amministrativo tra cui
Aggiornamento del cronoprogramma
- b) Attività di controllo **amministrativo contabile** e
predisposizione di diversi documenti contabili

RUOLO DEL DIRETTORE DELL'ESECUZIONE

L'art.111, comma 2, del nuovo Codice enuncia in linea generale i compiti del Direttore dell'esecuzione, individuandoli nel

- **Coordinamento**
- **Direzione**
- **Controllo tecnico-contabile**

dell'esecuzione del contratto stipulato dalla stazione appaltante,
in modo da assicurarne **la regolare esecuzione**

Art. 147-bis Controllo di regolarità amministrativa e contabile (Articolo introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera d) L. 213/2012)

RUOLO DEL RESPONSABILE FINANZIARIO E SISTEMA DEI CONTROLLI

1. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella **fase preventiva** della formazione dell'atto da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.

Sempre nell'ambito del controllo preventivo, l'art. 3 del D.L.174/2012 estende il campo di rilascio dei pareri da parte del responsabile del servizio finanziario, attraverso l'integrazione apportata all'art. 49 del

D.Lgs.267/2000

SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

2. Il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato nella **fase successiva**, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo **le determinazioni di impegno di spesa, i contratti**, e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.
3. Le risultanze del controllo di cui al comma 2 sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai **revisori dei conti** e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al Consiglio comunale.”

LINEE GUIDA ANAC

Responsabile Unico del
Procedimento (RUP)

Direttore
dell'esecuzione

Direttore dei lavori

Responsabile Unico del Procedimento (RUP)

Principali compiti

I compiti fondamentali del RUP sono specificati all'art. 31, comma 4, per le varie fasi del procedimento di affidamento. Altri compiti assegnati al RUP sono individuati nel Codice in relazione a **specifici adempimenti che caratterizzano le fasi dell'affidamento e dell'esecuzione del contratto**. Inoltre, per espressa previsione dell'art. 31, comma 3, il RUP, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, **svolge tutti i compiti relativi alle procedure di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione previste dal Codice, che non siano specificatamente attribuiti ad altri organi o soggetti.**

Responsabile Unico del Procedimento (RUP)

Negli Acquisti centralizzati e aggregati

L'art. 31 del Codice prevede che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori che effettuano **acquisti facendo ricorso a soggetti aggregatori e ad altre centrali di committenza, nominano per ciascuno dei detti acquisti un responsabile del procedimento** che assume specificatamente, in ordine al singolo acquisto, il ruolo e le funzioni di cui all'articolo in commento.

Responsabile Unico del Procedimento (RUP)

Affidamento di servizi e forniture

Il responsabile del procedimento svolge, nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di direttore dell'esecuzione del contratto. Il direttore dell'esecuzione del contratto è soggetto diverso dal responsabile del procedimento nel caso:

- a) di prestazioni di importo superiore a 500.000 euro;**
- b) di prestazioni particolarmente complesse sotto il profilo tecnologico ovvero che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze ovvero caratterizzate dall'utilizzo di componenti o di processi produttivi innovativi o dalla necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità.**

Direttore dei lavori

Profili generali della figura (Art. 101 , Codice)

Il direttore dei lavori opera sulla base delle “istruzioni” o ordini di servizio ricevute dal Responsabile unico del procedimento (Rup), necessarie a garantire la regolare esecuzione dei lavori. L’art. 101, comma 1, del Codice affida al Rup la direzione dell’esecuzione dei contratti, al fine di assicurare il controllo sui livelli di qualità delle prestazioni, prevedendo che, nella fase dell’esecuzione, «si avvale» del direttore dell’esecuzione del contratto o del direttore dei lavori, oltre che di altri soggetti (coordinatore in materia di salute e di sicurezza previsto dal d.lgs. 81/2008, collaudatore/commissione di collaudo, verificatore della conformità) e che «accerta il corretto ed effettivo svolgimento delle funzioni ad ognuno affidate».

Direttore dei lavori

Aggiornamento del cronoprogramma, attestazione sullo stato dei luoghi (Art. 101, Codice)

Il direttore dei lavori svolge un'importante funzione anche nella **scansione dei tempi di esecuzione dei lavori, che sono indicati nel cronoprogramma allegato al progetto esecutivo e sono successivamente fissati nel programma esecutivo dettagliato, che l'esecutore deve elaborare prima dell'inizio dei lavori.** In tale programma esecutivo sono riportate, per ogni lavorazione, le previsioni circa il periodo di esecuzione, nonché l'ammontare presunto, parziale e progressivo, dell'avanzamento dei lavori alle **scadenze contrattualmente stabilite per la liquidazione dei certificati di pagamento.**

Direttore dei lavori

Aggiornamento del cronoprogramma, attestazione sullo stato dei luoghi (Art. 101, Codice)

A tale riguardo, occorre rilevare innanzitutto che il direttore dei lavori – anche ai sensi dell’art. 101, comma 4, lett d), del Codice che elenca i compiti delegabili ai direttori operativi - **cura l’aggiornamento del cronoprogramma generale e particolareggiato dei lavori.** Tale compito appare di particolare rilevanza sia al fine di individuare interventi correttivi in caso di rilevata difformità rispetto alle previsioni contrattuali, sia per fornire indicazioni al Rup per l’irrogazione delle penali da ritardo.

Direttore dei lavori

Attività di controllo amministrativo contabile

Il direttore dei lavori svolge un ruolo fondamentale nel procedimento di **controllo della spesa legata all'esecuzione dell'opera o dei lavori, attraverso la compilazione con precisione e tempestività dei documenti contabili**, che sono atti pubblici a tutti gli effetti di legge, con i quali si realizza **l'accertamento e la registrazione dei fatti produttori spesa.**

Direttore dei lavori

Attività di controllo amministrativo contabile

Si tratta, in sintesi, di classificare e misurare le lavorazioni eseguite, nonché di trasferire poi i rilievi effettuati sul registro di contabilità per le conseguenti operazioni di calcolo che consentono di individuare il progredire della spesa. **Secondo il principio di costante progressione della contabilità, le predette attività di accertamento dei fatti producenti spesa devono essere eseguite al momento del loro accadimento e quindi devono procedere di pari passo con l'esecuzione.**

Direttore dei lavori

Documenti contabili

Il direttore dei lavori provvede all'accertamento e alla registrazione di tutti i fatti producenti spesa contemporaneamente al loro accadere.

Predisporre diversi documenti contabili:

-il giornale dei lavori

-i libretti di misura delle lavorazioni e delle provviste

-il registro di contabilità

-lo stato di avanzamento lavori e certificato per pagamento delle rate

-il conto finale dei lavori e relativa relazione

Direttore dei lavori

Contabilità semplificata

Per i lavori di importo inferiore a 40.000 euro è consentita la tenuta di una contabilità semplificata, mediante apposizione sulle fatture di spesa di un visto del direttore dei lavori, volto ad attestare la corrispondenza del lavoro svolto con quanto fatturato, secondo valutazioni proprie del direttore dei lavori che tengono conto dei lavori effettivamente eseguiti. Il certificato di regolare esecuzione può invece essere sostituito con l'apposizione del visto del direttore dei lavori sulle fatture di spesa.

Direttore dell'esecuzione

Attività di controllo

Ai fini della definizione dei contenuti della funzione di controllo attribuita al Direttore dell'esecuzione (congiuntamente al RUP), occorre richiamare innanzitutto quanto stabilito all'art. 102, comma 2, del Codice, secondo cui i **contratti di servizi e forniture sono oggetto di verifica di conformità «per certificare che l'oggetto del contratto in termini di prestazioni, obiettivi e caratteristiche tecniche, economiche e qualitative sia stato realizzato ed eseguito nel rispetto delle previsioni contrattuali e delle condizioni offerte in sede di aggiudicazione o affidamento».**

ANAC - FAQ

«Decreto» o «determina» a contrarre
di cui all'art. 11 del D.Lgs. 163/2006 e s.m.

D1. Che cosa si intende per determina o decreto a contrarre?

La determina a contrarre è l'atto, di spettanza dirigenziale, con il quale la stazione appaltante, pubblica amministrazione, manifesta la propria volontà di stipulare un contratto.

D2. Quali sono i riferimenti normativi a base della determina a contrarre?

L'articolo 11 del decreto legislativo n. 163/06 stabilisce, al secondo comma, che “prima dell'avvio delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, le amministrazioni pubbliche decretano o determinano di contrarre, in conformità ai propri ordinamenti ...”.

ANAC - FAQ

«Decreto» o «determina» a contrarre
di cui all'art. 11 del D.Lgs. 163/2006 e s.m.

Per gli enti locali, la determinazione a contrarre è disciplinata dall'articolo 192 del Testo Unico degli Enti locali di cui al decreto legislativo n. 267/2000 che stabilisce il contenuto minimo essenziale (la determina a contrarre era stata già disciplinata dalla legge n. 142/1990 dove si usava il termine di “deliberazione” a contrattare).

Inoltre **la determina a contrarre deve essere richiamata nel bando di gara** (l'articolo 55, comma 3, del Codice dei contratti pubblici dispone che se ne “fa menzione”).

ANAC - FAQ

«Decreto» o «determina» a contrarre
di cui all'art. 11 del D.Lgs. 163/2006 e s.m.

D3. Quale è la natura giuridica della determina a contrarre?

È un atto amministrativo di tipo programmatico con efficacia interna, rilevante solo ai fini del procedimento formativo della volontà del committente pubblico.

D4. La determina a contrarre produce effetti verso terzi?

La determina a contrarre ha come unico destinatario l'organo rappresentativo, legittimato ad esprimere all'esterno la volontà dell'Ente.

ANAC - FAQ

«Decreto» o «determina» a contrarre
di cui all'art. 11 del D.Lgs. 163/2006 e s.m.

D5. Quali differenze sussistono tra la determina a contrattare ed il bando di gara?

Mentre la determina a contrarre ha rilevanza meramente interna, il bando di gara è atto amministrativo di natura generale a rilevanza esterna, con il quale la stazione appaltante rende conoscibile la propria determinazione di addvenire alla conclusione del contratto.

ANAC - FAQ

«Decreto» o «determina» a contrarre
di cui all'art. 11 del D.Lgs. 163/2006 e s.m.

D6. Quale è l'oggetto (contenuti) della determina a contrarre?

L'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo n. 163/2006 stabilisce che con la determina a contrarre devono essere individuati “gli elementi essenziali del contratto e i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte”.

In sostanza, **con tale atto devono essere individuati la prestazione contrattuale, il suo valore economico, il sistema di gara, il criterio di aggiudicazione.**

ANAC - FAQ

«Decreto» o «determina» a contrarre
di cui all'art. 11 del D.Lgs. 163/2006 e s.m.

D7. Quali sono gli elementi essenziali della determina a contrarre?

Dal combinato disposto dell'articolo 11 del decreto legislativo n. 163/2006 e dell'articolo 192 del T.U.E.L. n. 267/2000, deriva che la **determinazione a contrarre deve obbligatoriamente indicare:**

- a) il fine di pubblico interesse che con il contratto si intende perseguire;**
- b) l'oggetto del contratto;**
- c) il valore economico;**
- d) la forma del contratto;**

ANAC - FAQ

«Decreto» o «determina» a contrarre
di cui all'art. 11 del D.Lgs. 163/2006 e s.m.

D11. Quali sono le conseguenze della mancata adozione della determina a contrarre o i vizi di cui può essere affetta quest'ultima?
La mancata adozione della determina a contrarre, in quanto atto amministrativo, la sua nullità o la presenza di un vizio di legittimità che la renda annullabile, determinando un vizio dell'iter procedimentale che riguarda la formazione della volontà contrattuale del soggetto pubblico, **si riflette su tutti gli atti del procedimento di gara compreso il provvedimento di aggiudicazione ed il successivo contratto, invalido per effetto di un vizio derivato (secondo alcuni, di annullabilità, secondo altri, di nullità o di inesistenza).**

TUEL

Articoli per la corretta rilevazione contabile

Art. 182 – Fasi della spesa

Art. 183 – Impegno di spesa

Art. 184 – Liquidazione della spesa

Art. 185 – Ordinazione e pagamento

Art. 191 - regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese

Art. 192 - Determinazioni a contrattare e relative procedure

Art. 229 – Conto economico

Art. 230 – Lo stato patrimoniale e conti patrimoniali speciali

Art. 232 – Contabilità economico-patrimoniale

D.Lgs. N.118/2011, approvato il 09/06/2011, modificato
dal D.Lgs.126 del 10/08/2014 – N. 17 ALLEGATI

ALLEGATO 1 – Principi generali e postulati

ALLEGATO 4/1 – Principio contabile applicato concernente la
programmazione di bilancio

ALLEGATO 4/2 – Principio contabile applicato concernente la
contabilità finanziaria

ALLEGATO 4/3 – Principio contabile applicato concernente la
contabilità economico/patrimoniale degli enti in contabilità
finanziaria

ALLEGATO 4/4 – Principio contabile applicato concernente il bilancio
consolidato

ALTRI ALLEGATI: determinazione F.P.V., Riaccertamento Residui,
Schemi di bilancio, ecc..

Principio della

COMPETENZA FINANZIARIA POTENZIATA

Le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono registrate nel momento in cui l'obbligazione sorge, imputandole all'esercizio in cui scadono

Criterio di

REGISTRAZIONE e IMPUTAZIONE



Scadenza
dell'obbligazione

=

Momento in cui l'obbligazione
diventa esigibile

Giurisprudenza consolidata della Corte dei Conti definisce un **credito esigibile** quando non vi siano ostacoli per la sua riscossione e quindi è legittimato il diritto a pretendere l'adempimento

ESIGIBILITA'

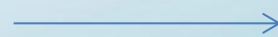
=

Possibilità di
esercitare il diritto di
credito

OBBLIGAZIONE E' ESIGIBILE QUANDO LE PRESTAZIONI SONO RESE - IL CORRISPETTIVO E' STATO LIQUIDATO

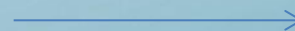
Attenzione !!
Non confondere il momento dell'ESIGIBILITA' con l'affidamento oppure con il pagamento

Al sorgere
dell'obbligazione giuridica



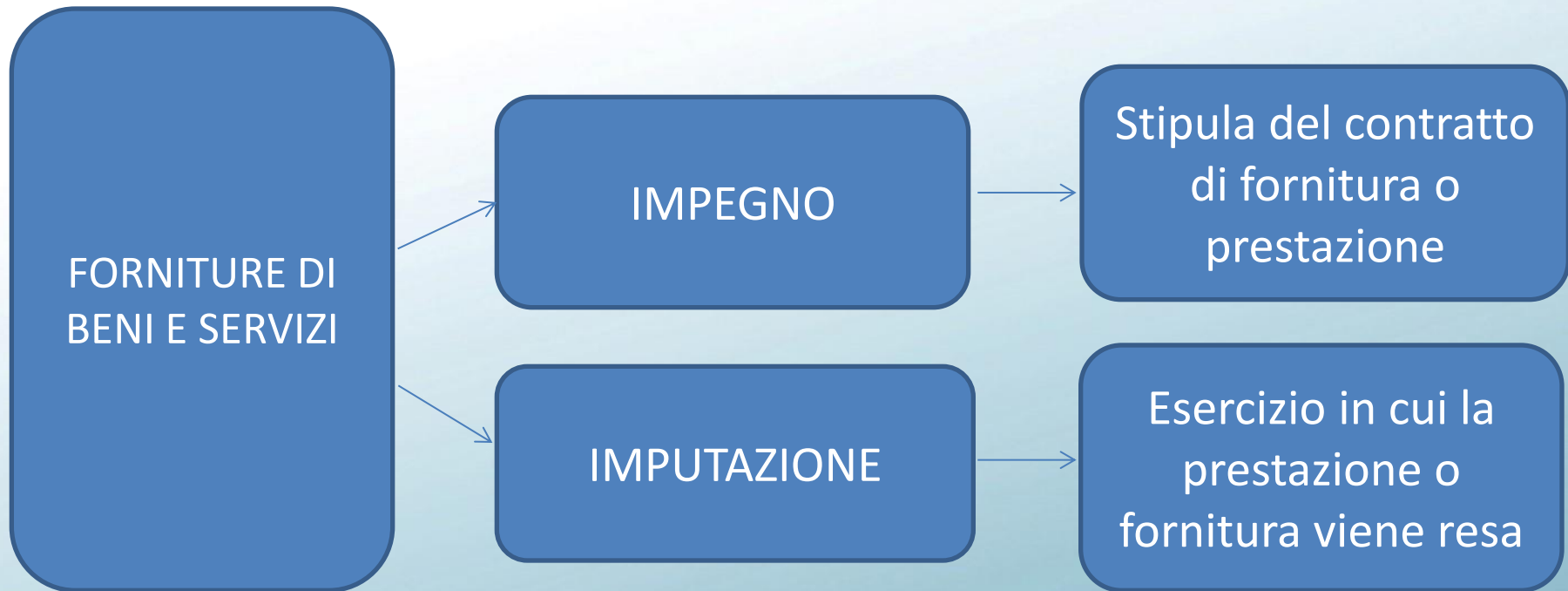
Impegnare

Nel momento in cui
l'obbligazione diviene
esigibile



Imputare





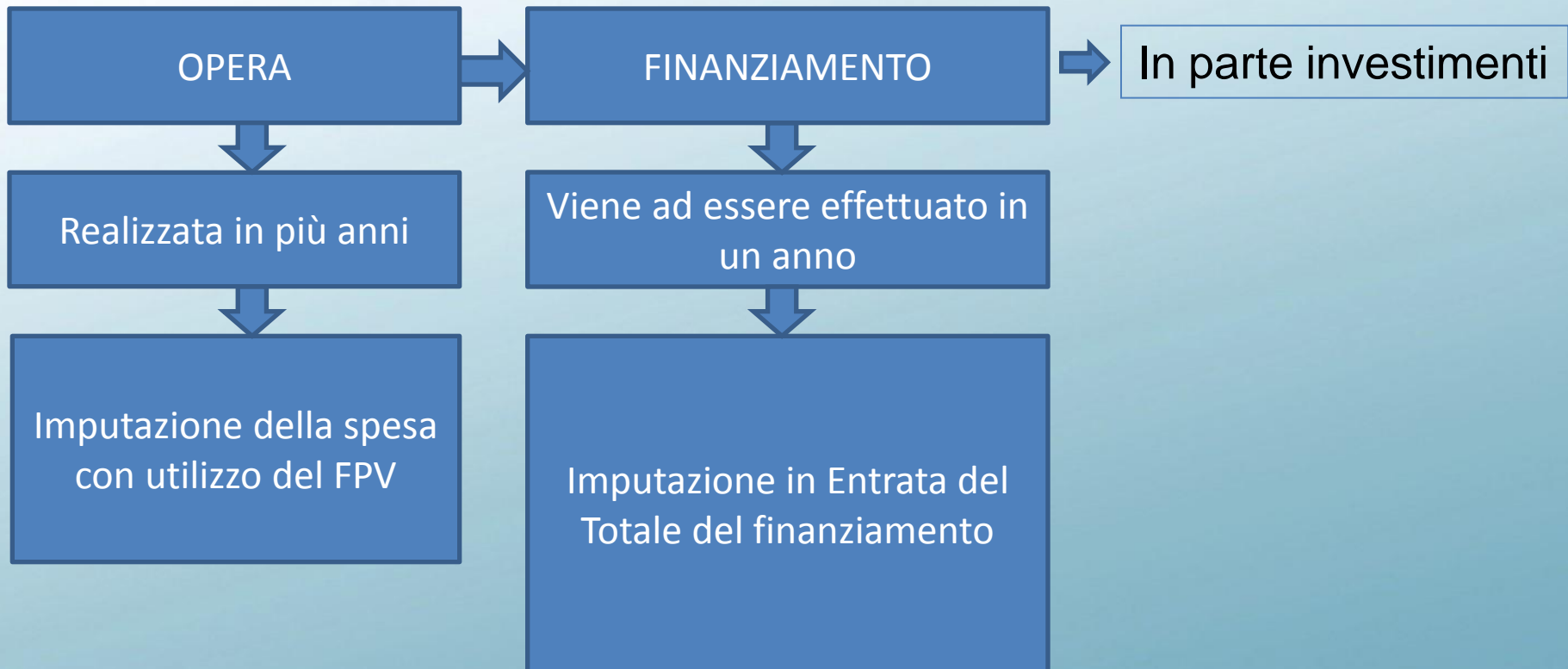


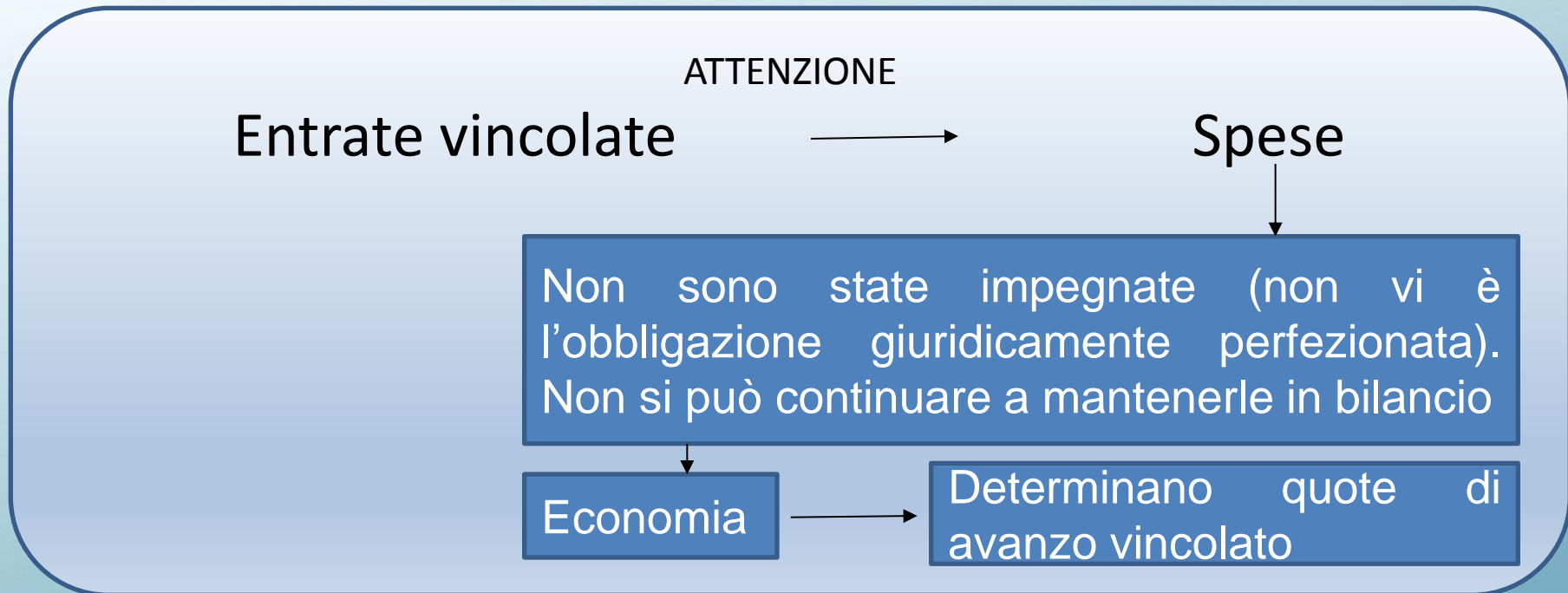
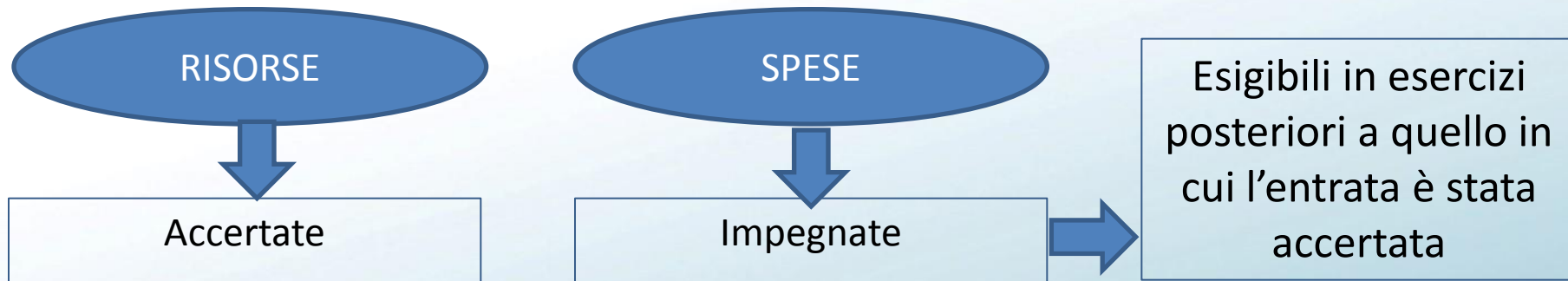
IMPEGNI
AUTOMATICI

IMPEGNI
PLURIENNALI

FONDO PLURIENNALE VINCOLATO

INVESTIMENTI





Esempio

Realizzazione di un'opera (edificio scolastico, municipio, campo sportivo...)

Finanziamento

Mezzi propri (Alienazione di beni, utilizzo di proventi da permessi a costruire)

Tempi di realizzazione Triennio 2017/2018/2019

Valore dell'opera € 1.800.000

Realizzazione	Anno 2017	→	€	500.000
	Anno 2018	→	€	1.000.000
	Anno 2019	→	€	300.000

1° Anno 2015

ENTRATA

Capitolo 1.800.000

SPESEA

Capitolo 500.000
F.P.V. 1.300.000

2° Anno 2016

ENTRATA

F.P.V. 1.300.000

SPESEA

Capitolo 1.000.000
F.P.V. 300.000

3° Anno 2017

ENTRATA

F.P.V. 300.000

SPESEA

Capitolo 300.000

Chiusura del rendiconto con D.Lgs. 118

Determinazione Avanzo di Amministrazione da Gestione Ordinaria
più
FPV destinato alla realizzazione delle opere in esercizi successivi

TOTALE = Risultato di amministrazione

ATTENZIONE!

nella realizzazione delle opere occorre monitorare le somme
derivanti da ribassi d'asta

PRINCIPIO CONTABILE CONCERNENTE LA CONTABILITA' ECONOMICO PATRIMONIALE

Allegato n. 4/3 al D.lgs. 118/2011

1. Definizione

L'articolo 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 prevede, per gli enti in contabilità finanziaria, l'adozione di un sistema contabile integrato che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nei loro profili finanziario ed economico-patrimoniale.

2. Principio della competenza economica

Il principio della competenza economica consente di imputare a ciascun esercizio costi/oneri e ricavi/proventi.

PRINCIPIO CONTABILE CONCERNENTE LA CONTABILITA' ECONOMICO PATRIMONIALE

Allegato n. 4/3 al D.lgs. 118/2011

3. La misurazione dei componenti del risultato economico

Per consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nei loro profili finanziario ed economico-patrimoniale, le rilevazioni della contabilità finanziaria misurano il valore monetario dei costi/oneri sostenuti e dei ricavi/proventi conseguiti durante l'esercizio.

Pur non esistendo una correlazione univoca fra le fasi dell'entrata e della spesa ed il momento in cui si manifestano i ricavi/proventi ed i costi/oneri nel corso dell'esercizio, **i ricavi/proventi conseguiti sono rilevati in corrispondenza con la fase dell'accertamento delle entrate, ed i costi/oneri sostenuti sono rilevati in corrispondenza con la fase della liquidazione delle spese.**

(tranne alcune eccezioni)

STRUMENTI CONTABILI

PIANO DEI CONTI
INTEGRATO

TABELLA DI
CORRELAZIONE