

COME SONO CAMBIATE LE PROCEDURE DAL SI.CO.GE ALL'OIL

Per completare il discorso sugli acquisti di beni e servizi

di Mara Bonitta

Proseguito l'analisi avviata nel numero precedente, e snodasi attraverso le tappe che si incontrano sul percorso – mai semplice e a volte accidentato – che va dall'esternazione di ciò che la scuola vuole essere (Piano dell'Offerta Formativa) agli atti conclusivi degli strumenti attraverso i quali tale volontà si estrinseca (pagamento dei beni/servizi acquistati e/o dei lavori svolti), non possiamo prescindere dal riferimento al sistema di comunicazione delle entrate ministeriali, benché queste siano, in generale, la minima parte delle risorse utilizzate per gli acquisti.

Da qualche tempo, dopo un periodo di massima incertezza sui finanziamenti di provenienza MIUR, che ha portato le scuole sull'orlo del collasso finanziario per i noti problemi connessi alla sostituzione del personale assente, il flusso delle comunicazioni ministero-scuole ha assunto una forma strutturata e sistematica, denominato *Sistema di Controllo di Gestione*, il cosiddetto SI.CO.GE., che il R.S.S.A., previa registrazione in

A.V.C.P., ai noti fini S.I.M.O.G, deve consultare ancor prima di ipotizzare un qualsiasi ricorso al ME.P.A., anche nell'ambito di progetti a valere su F.S.E.- P.O.N.- P.O.R.

Rinunciando, per ovvi motivi di serietà professionale, a proseguire nel bisticcio di sigle e acronimi, ricordiamo che il SI.CO.GE è il sistema informativo avviato dal MIUR, in collaborazione con il MEF (*obtorto collo...*) che permette alle scuole di visualizzare, in qualsiasi momento e in forma dettagliata, le erogazioni di fondi ministeriali, gli importi, i parametri di struttura che li determinano, e le somme disponibili per il cedolino unico.

Generalmente, la dotazione ordinaria è l'unica fonte di finanziamento ministeriale che viene utilizzata per acquisti di beni e servizi, il cui valore si mantiene spesso sotto il valore di 2.000 euro previsto dal D.I. 44/2001 – o l'elevato limite di spesa deliberato dal Consiglio di Istituto – per i quali non è obbligatorio acquisire almeno tre preventivi.

Obbligatorio non significa tuttavia opportuno, se ricordiamo che il codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 163/2006) fissa principi cardine quali la trasparenza, la libera concorrenza, la parità di trattamento e la non discriminazione, sempre necessari nell'azione amministrativa, soprattutto se questa implica l'uso di risorse pubbliche, principi sulla base dei quali va svolta **una naturale anche se informale indagine di mercato** ogni qualvolta si intenda procedere all'acquisto di beni/servizi.

È importante innanzitutto che il dirigente scolastico manifesti la volontà di acquistare, nell'ambito delle risorse disponibili, per raggiungere gli obiettivi del P.O.F. e secondo i criteri per l'attività negoziale deliberati dal Consiglio di Istituto. Vale la pena di ribadire ulteriormente il **valore della determinazione a contrarre**, atto di rilevanza interna ma non per questo superfluo o ininfluenza ai fini del corretto svolgimento della procedura di acquisto. Specificare i motivi che sottendono alla decisione di comperare un bene/servizio è

...Oltre a ciò, c'era sempre un solco o una zolla che sbarrava la strada da qualsiasi parte volesse indirizzare il porcospino e, poiché i soldati piegati in due si raddrizzavano continuamente e si mettevano in marcia verso altre zone del terreno, Alice venne ben presto alla conclusione che si trattava proprio di un gioco molto difficile...

Charles Lewis Carroll
*Le avventure di Alice nel paese
delle meraviglie*



non solo rispettoso dei principi di trasparenza e correttezza dell'azione amministrativa, ma soprattutto utile a contrastare ogni possibile controversia e azione di rivalsa nei confronti della Amministrazione (la scuola, nel nostro caso) che è sì autonoma nelle proprie scelte ma soggetta al giudizio degli operatori economici, dell'intera comunità e, ovviamente, di se stessa in prima battuta (il riferimento è al capillare sistema dei controlli della PA: si veda a questo proposito il *Massimario dei rilievi ispettivi anno 2010* pubblicato sul sito www.rgs.mef.gov.it).

Il valore del contratto e la procedura da seguire

Una volta definito il *che cosa*, va quantificato il *quanto*, poiché il valore del contratto che si intende porre in essere determina, a sua volta, l'**individuazione del tipo di procedura** da seguire: affidamento diretto, contrattazione ordinaria, cottimo fiduciario, altre e più complesse procedure di spesa previste dalla rinnovata e non sempre lineare normativa su contratti e appalti.

In ogni caso, quando la procedura prevede l'esame comparato di più offerte, la richiesta che la scuola predisporre deve contenere alcuni elementi essenziali, in mancanza dei quali è possibile incorrere in contenziosi che spesso vedono le scuole soccombenti.

La richiesta di preventivo

Che cosa deve contenere una richiesta di preventivo?

- il **C.I.G.**, a pena di nullità della gara, e il **C.U.P.**, ove necessario;
- le **varie circostanze relative alle modalità di fornitura** del bene o prestazione del servizio (quantità, caratteristiche tecniche, importo massimo previsto, IVA, possibili campionature, eventuali spese connesse al trasporto e/o messa in opera, tempi e luoghi di consegna, garanzie, termini di presentazione delle offerte, di validità delle medesime, di esecuzione della prestazione, termini e modalità di pagamento, eventuali penali ecc.). Bisogna tener presente, a tale proposito, che il D.I. 44/2001 nulla dice riguardo i termini per la presentazione dei preventivi, né per la liquidazione della spesa: va pertanto fatto riferimento al codice dei contratti che, all'art. 124, prevede un **termine minimo di 10 giorni per la ricezione delle offerte**, decorrente dalla data di invio dell'invito per le procedure ristrette e sotto soglia. Se l'urgenza rendesse impossibile rispettare il termine previsto, questo può essere ridotto a 5 giorni, purché nella richiesta di offerta siano chiaramente indicate le ragioni dell'urgenza. Per quanto attiene ai tempi di pagamento, va tenuto presente quanto previsto dal D.Lgs. 231/2002 in termini di **ritardato pagamento nelle transazioni commerciali**: conteggio degli interessi a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine di pagamento indicato sul contratto o, in mancanza di specificazione, dalla data di ricevimento della fattura, o ancora, se tale data non fosse certa, dalla data di consegna del materiale acquistato o delle prestazioni effettuate. Nella lotta ai pagamenti ritardati si è impegnato anche il Parlamento Europeo che ha recentemente approvato una direttiva tendente ad

abbreviare categoricamente i tempi dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni: si suppone che in Italia i ritardi di pagamento nel 2010 abbiamo causato una perdita pari a 27,8 miliardi di euro mentre in Europa la perdita di crediti ha raggiunto quota 300 miliardi di euro (vedi *Late Payments* del 20 ottobre 2010, che dovrà essere recepita dai Paesi membri entro due anni dalla sua emissione – www.provincia.pi.it/uploads/2011_02_25_08_26_04.pdf);

- l'**obbligo di oneri assicurativi e previdenziali ma soprattutto i requisiti soggettivi** richiesti all'operatore economico interpellato, che dovrà rendere, in conformità alle disposizioni del D.P.R. 445/2000, apposita dichiarazione in merito al possesso dei medesimi, ai sensi dell'art. 38 del Codice dei contratti (l'art. 38 – Requisiti di ordine generale – prevede l'esclusione dalla partecipazione all'affidamento di appalti di lavori, forniture e servizi, dei soggetti che, sostanzialmente, non presentano requisiti di idoneità morale, capacità tecnico-professionale ed economico-finanziaria);
- l'**ipotesi di aggiudicazione anche in caso di una sola offerta valida**, «*purché congrua*», come previsto dal regolamento di contabilità dello Stato (art. 69 R.D. 23 maggio 1924, n. 827): tale atto discrezionale va espressamente previsto nella lettera di invito, e in assenza di apposita clausola specifica, la presenza di una sola offerta deve far dichiarare deserta la gara indetta. È anche possibile non procedere all'aggiudicazione se si ritiene che nessuna offerta risulti idonea o conveniente;
- le **cause di esclusione**: a questo proposito, e al fine di ridurre i costi degli adempimenti amministrativi e del contenzioso, il Consiglio della A.V.C.P. ha deciso di definire i contenuti fondamentali di Bandi Tipo, sulla cui base dovranno essere predisposti i singoli bandi di gara (Documento di consultazione "Prime indicazioni sui bandi tipo: tassatività delle cause di esclusione e costo del lavoro" – www.avcp.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/Pdf/Consultazioni/20110802/bandi.tipo.pdf);
- il **criterio di aggiudicazione**: fugacemente previsto dall'art. 34 comma 2 del D.I. 44/2001 («*L'invito a presentare un'offerta deve contenere, oltre ai criteri di aggiudicazione, l'esatta indicazione delle prestazioni contrattuali*»), è stato puntualmente precisato dagli artt. 82 e 83 del Codice dei contratti: **prezzo più basso oppure offerta economicamente più vantaggiosa**. Sostanzialmente i due criteri si equivalgono e rimane nella facoltà dell'Amministrazione decidere quale adottare, previa valutazione riguardo la snellezza operativa del procedimento e le caratteristiche dei beni/servizi da acquistare.

Il criterio di aggiudicazione

Il criterio del prezzo più basso è un riscontro puramente matematico e viene in genere applicato nel caso in cui l'acquisto si riferisca a beni che abbiano caratteristiche tecniche predeterminate o non presentino un certo valore tecnologico, quale ad esempio il materiale di cancelleria.

Diverso è il discorso quando si riferisce a beni/servizi di maggiore complessità, che richiedono pertanto la valutazione di un vantaggio non solo economico ma anche tecnico.

Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa prevede la valutazione di una serie di parametri relativi alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto, quali, ad esempio (Art. 83 comma 1 D.Lgs. 163/2006):

- il prezzo;
- la qualità;
- il pregio tecnico;
- le caratteristiche estetiche e funzionali;
- le caratteristiche ambientali, il contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali;
- il costo di utilizzazione e manutenzione;
- la redditività;
- il servizio successivo alla vendita;
- l'assistenza tecnica;
- la data di consegna ovvero il termine di consegna o esecuzione;
- l'impegno in materia di pezzi di ricambio;
- la sicurezza di approvvigionamento;
- in caso di concessioni, altresì la durata del contratto, le modalità di gestione, il livello e i criteri di aggiornamento delle tariffe da praticare agli utenti

I parametri vanno quantificati con valori numerici predefiniti, e il risultato della ponderazione deve permettere di individuare chiaramente, con un unico parametro numerico finale, l'offerta più vantaggiosa.

Rientra nella discrezionalità dell'Amministrazione l'individuazione dei criteri da utilizzare e la ponderazione attribuita a ciascuno di essi, ma se è impossibile, per ragioni dimostrabili, attribuire un peso ponderale agli elementi di valutazione, è sufficiente indicare l'ordine decrescente di importanza dei criteri (es. prezzo, qualità, costi di manutenzione, assistenza tecnica).

Il responsabile del procedimento

Assume una particolare rilevanza stabilire chi debba valutare le offerte: dato per assodato che il dirigente scolastico è responsabile unico del procedimento (Art. 10 D.Lgs. 163/2006 comma 1), e pertanto procede di persona alla comparazione delle offerte, quando si tratta di aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, deve nominare un'apposita commissione (più generico rimane il D.I. 44/2001 che, all'art. 32, comma 4 prevede che «nel caso in cui non siano reperibili tra il personale dell'istituto specifiche competenze professionali indispensabili al concreto svolgimento di particolari attività negoziali, il dirigente, nei limiti di spesa del relativo progetto e sulla base dei criteri di cui all'articolo 33, comma 2, lettera g), può avvalersi dell'opera di esperti esterni»).

Tale commissione, presieduta dal dirigente medesimo, è composta da un numero dispari di componenti (non più di cinque) «esperti nello specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto» (Art. 84 D.Lgs. 163/2006 comma 2), dettaglio che richiede una certa attenzione. Se infatti è abbastanza facile reperire professionalità tecniche interne negli istituti di istruzione superiore, altrettanto non si può dire delle altre scuole (circoli didattici, scuole medie, istituti comprensivi) il cui organico è notoriamente sprovvisto di assistenti tecnici.

L'individuazione di persone esperte può allora sconfinare oltre l'ambito del personale della scuola ed espandersi ai

genitori o addirittura a tecnici esterni (la cui presenza non può costituire una maggiorazione di spesa rispetto all'importo del contratto) e può variare di volta in volta, con riferimento alle diverse tipologie di beni/servizi che si intende acquistare. È interessante a questo proposito considerare che il TAR Campania – Napoli, sez. II, 6 settembre 2004, n. 11652, esclude che possa essere considerato membro tecnico esperto nella materia oggetto del concorso il membro esperto della procedura amministrativa, in quanto l'art. 55 del D.P.R. 554/1999 aveva precisato che per «membro tecnico esperto nella materia oggetto del concorso» deve intendersi colui che abbia i requisiti professionali per poter esso stesso partecipare alla gara.

L'aggiudicazione

Una volta conclusa la fase di valutazione delle offerte, si procede all'impegno di spesa e alla lettera d'ordinazione, secondo le modalità ed i termini previsti dalle nuove normative. L'avvenuta aggiudicazione va comunicata, entro cinque giorni, a tutti gli interessati (Art. 79 comma 5 D.Lgs. 163/2006), mentre la stipula del contratto non può avvenire prima di trentacinque giorni dall'aggiudicazione (Art. 11 comma 10 D.Lgs. 163/2006 come modificato dal D.Lgs. 53/2010), qualunque sia la procedura adottata per la scelta del contraente e/o l'importo del contratto, salvo casi di urgenza comprovata.

A tale proposito, il T.A.R. del Lazio – sentenza n. 3169 dell'11 aprile 2011, ritiene logico che gli obblighi informativi di cui agli articoli 11 comma 10 e 79 del D.Lgs. 163/2006 siano applicabili anche al cottimo fiduciario in quanto «finalizzati ad assicurare l'effettività di un principio fondamentale e generale nel settore dei contratti pubblici, che oltretutto non attiene specificamente alle modalità di svolgimento della procedura di affidamento [...]».

Se teniamo in considerazione tutte le difficoltà derivanti da una serie di circostanze poco favorevoli ad un agevole percorso nell'attività di acquisto dei beni/servizi, probabilmente possiamo considerare, a ragion veduta, questi ultimi termini un ulteriore sovraccarico gestionale; anche se giova ricordare la necessità di rispettare i principi comunitari in materia di contratti pubblici, ai quali nessuna Pubblica Amministrazione può sottrarsi, pur con i limiti derivanti da contingenze non sempre ottimali.

Verifiche

Un ultimo adempimento, prima di procedere alla liquidazione della spesa (nel caso in cui questa superi l'importo di € 10.000), consiste nella verifica di eventuali inadempimenti in materia erariale a carico del beneficiario del pagamento (Legge n. 286 del 24 novembre 2006 e successivo regolamento attuativo di cui al D.M. n. 40 del 18 gennaio 2008.).

La Ragioneria Generale dello Stato, con circolare n. 29 dell'8 ottobre 2009 ha chiarito che la soglia dei € 10.000 non può essere raggiunta sommando gli importi di fatture diverse dello stesso fornitore, pagate con un unico mandato, per motivi di semplificazione o semplicemente per mancanza di disponibilità di cassa.

Superate le incertezze derivanti dall'applicazione del concetto di *conto corrente dedicato*, è finalmente possibile procedere

all'emissione del mandato di pagamento per le forniture di beni/servizi collaudate o di cui sia stata certificato la regolarità.

L'Ordinativo Informatico Locale

A questo proposito il MIUR ha formalmente avviato l'applicazione dell'*Ordinativo Informatico Locale* (O.I.L.), uno strumento che consentirà a scuole e istituti cassieri di realizzare un sistema standardizzato di "colloquio efficace", automatizzato e bidirezionale.

L'OIL rappresenta un ulteriore passo avanti fatto dal Ministero, in collaborazione con DigitPA e ABI, nel senso della **dematerializzazione degli atti**, una nuova tappa nel percorso di semplificazione delle procedure, uno sforzo apprezzabile verso l'uniformità delle operazioni contabili.

Già da tempo introdotto in altre amministrazioni pubbliche, l'ordinativo informatico risponde pienamente ai principi del *Codice dell'Amministrazione Digitale*, definito nel 2005 con il D.Lgs. n. 82 e rivisitato con il D.Lgs. 235/2010, in armonia con un panorama tecnologico in continua evoluzione.

La sua applicazione non poteva essere ulteriormente dilazionata nel mondo della scuola: il MIUR infatti ha disposto che le istituzioni scolastiche si attivino, **comunicando al proprio cassiere la volontà di adottare le nuove metodologie** (nota prot. n. 6366 del 5 agosto 2011). Le convenzioni già in essere andranno integrate *ad hoc* e le nuove dovranno obbligatoriamente prevedere tale modalità di emissione documentale.

Anche per quanto riguarda gli ordini di incasso e pagamento è dunque necessario migrare dalla carta al digitale; in tal modo le scuole:

- sono sicure di seguire modalità operative uniformi che semplificano le transazioni con le banche;
- riducono i tempi di svolgimento delle attività di pagamento e incasso;
- riducono drasticamente l'impiego della carta e i relativi problemi di gestione degli archivi;
- attenuano il rischio di errori nei controlli e nel caricamento dei dati;
- riducono le attività ripetitive e di scarso valore aggiunto, con la possibilità di destinare risorse libere ad altre attività di maggior valore;
- proseguono il processo di innovazione che ageverà la futura fruizione di nuovi servizi (ad esempio grazie all'impiego della firma digitale);
- riducono i tempi dei controlli da parte della banca cassiera che potrà eseguire le operazioni contabili molto più rapidamente.

Si tratta sostanzialmente di eliminare reversali e mandati cartacei, autografati in calce da DS e DSGA, e sostituirli con una comunicazione elettronica, dotata di validità amministrativa e contabile.

Nella fase iniziale della nuova procedura, saranno le banche ad assolvere gli obblighi di firma digitale tramite la consegna gratuita alla scuola di apposita chiave e lettore di firma digitale, che consenta in modo inequivocabile l'identificazione dei sottoscrittori dell'OIL (DS e DSGA) e l'integrità del documento.

Evidentemente, le scuole che utilizzano *SIDI Bilancio* sono avvantaggiate dalla nuova procedura, in quanto la

GLOSSARIO

Titolo: documento contenente le informazioni che sono oggetto di elaborazione da parte della Banca e può essere di due tipologie: Mandato e Reverseale. Il Sistema tratterà i titoli senza scendere nel dettaglio della tipologia.

Richiesta annullamento titolo: documento utilizzato per l'annullamento di un titolo non più valido o che non deve essere elaborato dalla banca. È inviato alla banca e associato ad un titolo.

Distinta: contenitore di titoli, di richieste di annullamento di titoli o di richieste di storni. È implementato come struttura dati in formato XML. Una distinta può contenere un massimo di 100 elementi tutti appartenenti alla stessa categoria. In funzione dei dati contenuti, la distinta avrà tre formati dati differenti: Distinta titoli - Distinta richiesta annullamento titoli - Distinta storno titoli.

Certificato digitale: contiene la chiave crittografica pubblica per la verifica di una firma digitale, oltre i dati del proprietario della chiave.

Firma seriale: modalità di firma digitale che consente di apporre al medesimo documento, la firma del DS solo successivamente alla firma del DSGA per confermarne, da un punto di vista giuridico, la validità.

funzionalità OIL è immediatamente disponibile e gli obblighi di conservazione degli atti sono automaticamente assolti dal sistema informativo del MIUR. Un po' diverso il discorso per le altre scuole, che dovranno attendere l'adeguamento del software in uso e potranno attivare – entro sei mesi dall'avvio dell'utilizzo della procedura – il processo di conservazione documentale (non ancora meglio precisato) previo accordo con DigitPA, l'ente nazionale per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

Con avviso sul portale SIDI del 9 settembre scorso, il MIUR ha comunicato la disponibilità delle nuove funzioni per aderire all'OIL, ricordando che potranno essere utilizzate solo dopo aver completato il seguente iter previsto:

- comunicazione della scuola al proprio istituto cassiere della volontà di utilizzare le nuove funzionalità per la gestione dell'OIL;
- ricezione di due kit per la firma digitale (uno per il DS e uno per il DSGA) da parte dell'istituto cassiere;
- installazione e verifica del corretto funzionamento dei dispositivi di firma digitale (con l'eventuale supporto della banca);
- verifica della compatibilità del kit di firma digitale mediante l'utilizzo di apposita funzione SIDI (Area Finanziaria contabile/Bilancio Scuola/Verifica Firma Digitale);
- previo esito positivo della verifica di compatibilità, conferma della volontà di aderire all'OIL.

A tale proposito, segnaliamo che sul portale SIDI è stata pubblicata una versione aggiornata della *Guida Rapida* (versione 3.0 del 26/10/2011) che contiene precisazioni in merito ai passi da eseguire per la verifica della compatibilità del kit di firma. **S**

MARA BONITTA è DSGA del Circolo Didattico di Maniago (PN), E-tutor e formatrice del personale della scuola, esperta in gestione progetti LLP.
redazione@sinergiediscuola.it

Abbonamento a.s. 2011/2012

Comprese nell'abbonamento, le chiavi di accesso al sito per scaricare in anticipo i pdf della rivista e gli arretrati, la modulistica compilabile e gli approfondimenti tematici

Sì sottoscrivo un abbonamento a SINERGIE DI SCUOLA
(barrare l'opzione desiderata)

▶ NUOVO (€ 80,00) ▶ RIDOTTO (€ 50,00)

DATI

Nominativo

Codice meccanografico scuola

P.IVA / Codice fiscale

Indirizzo

Comune

Cap

Provincia

Telefono

Fax

E-mail

Scelgo di pagare con:

- versamento su C/C postale
n. 4236598
- bonifico bancario su IBAN
n. IT 29 K 07601 01000 000004236598

intestato a:

HOMOFABER EDIZIONI SRL

(se possibile, allegare copia del pagamento - in caso di bonifico, indicare in testa alla causale l'eventuale codice meccanografico per un più facile riconoscimento)

Data

Timbro e firma

110342

Sinergie di Scuola 80/50 euro

L'abbonamento prevede 10 numeri annuali, da settembre 2011 a giugno 2012 - per il ridotto 6 numeri da gennaio a giugno - dà diritto alle chiavi di accesso al sito, e in entrambi i casi consente di scaricare in anticipo il pdf dell'ultimo numero e tutti gli arretrati, oltre alla modulistica compilabile e gli approfondimenti tematici.

Il pagamento, se non effettuato all'atto dell'ordine, potrà avere luogo entro e non oltre 30 giorni dalla data di spedizione della presente cedola.



**Il mensile
tecnico-operativo
per i professionisti
della scuola**

A scelta, inviare cedola e copia del pagamento:

- al fax n. 178-2748090
- via email (abbonamenti@sinergiediscuola.it)
- per posta a HOMOFABER EDIZIONI SRL
Via Bagetti, 11
10143 - Torino