



Unione europea  
Fondo sociale europeo



Regione Siciliana  
Assessorato Regionale dell'Istruzione  
e della Formazione Professionale



## Convenzione tra Regione Siciliana e Formez PA del 23 marzo 2012 POR FSE 2007 – 2013 Regione Siciliana Asse VII – Capacità Istituzionale Progetto AZIONI DI SISTEMA PER LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE - *LINEA COMUNI*

EVENTO CONCLUSIVO  
Catania 22 ottobre 2015

*Le autonomie locali siciliane al bivio:  
le novità del decreto Enti locali (n. 78 convertito nella Legge n. 125/2015), l'armonizzazione finanziaria  
e la gestione associata alla luce della L.R. 4 agosto 2015, n. 15.*

Responsabile di Linea	Franco Peta
Sede	Catania 22 ottobre 2015 Palazzo della Cultura - Via Vittorio Emanuele, 127
Tema	Il funzionamento del MEPA e la Centrale Unica di Committenza (CUC)
Esperto	Dott.ssa Antonina Marascia, segretario generale della Città di Mazara del Vallo

**Formez** PA



# Laboratorio Tematico

*“La gestione delle procedure di gara, l’affidamento dei lavori pubblici, i rapporti con l’Ufficio regionale per l’espletamento di gare per l’appalto di lavori pubblici (UREGA) e la scelta delle forniture attraverso l’associazionismo”*



# Fase del Laboratorio

## Cefalù: 30 Comuni, 53 iscritti ...



# Obiettivi

## **Obiettivo generale:**

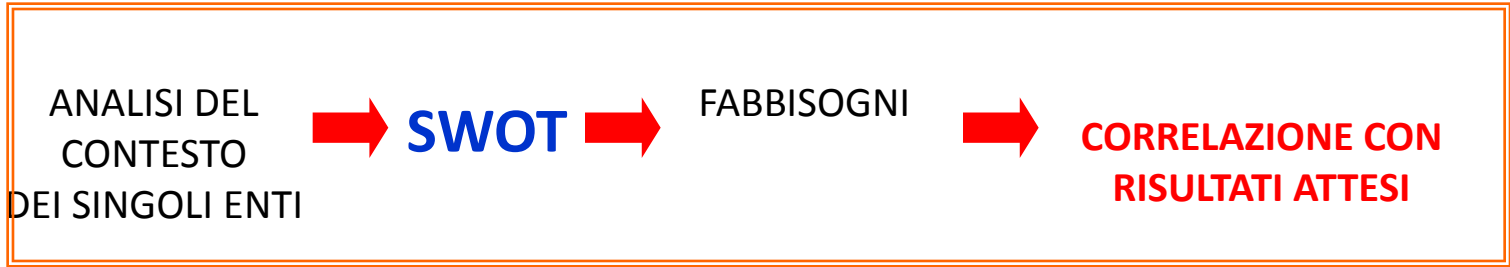
Accrescere le competenze delle amministrazioni comunali in settori ed aree di policy strategici per il miglioramento della qualità dei servizi e l'attuazione di politiche di sviluppo

## **Obiettivo particolare:**

Elaborazione di piani di miglioramento per le amministrazioni comunali siciliane sul tema *“La gestione delle procedure di gara, l’affidamento dei lavori pubblici, rapporti con l’Ufficio regionale per l’espletamento di gare per l’appalto di lavori pubblici (UREGA) e la scelta delle forniture attraverso l’associazionismo (centrale unica di committenza)”*



# PERCORSO LABORATORIO



## Uso della SWOT nell'ambito del laboratorio

- **Diagnosi del contesto locale:** fotografare la situazione di partenza di ciascun comune rispetto alle procedure di gara
- **Orientamento verso la definizione dei risultati:** definire e condividere gli obiettivi finali (costituzione delle CUC )
- **Definizione delle variabili di confronto endogene (o interne) (forza e debolezza) su cui è possibile incidere e le variabili esogene (o esterne) (opportunità e minacce) che non si possono modificare**
- **Disegno del funzionamento di un determinato sistema;** definire e condividere le tappe del percorso per raggiungere gli obiettivi finali

### Componenti SWOT

	PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
ELEMENTI INTERNI	Sono gli elementi positivi del sistema locale che possono essere efficacemente utilizzati per conseguire gli obiettivi	Sono i limiti, i difetti o le falle che, se non modificati potranno impedire il conseguimento degli obiettivi
	OPPORTUNITA'	MINACCIA
ELEMENTI ESTERNI	Sono le condizioni favorevoli (esterne e quindi non modificabili) che potranno aiutare a raggiungere gli obiettivi	Sono gli impedimenti e le condizioni sfavorevoli (esterne e quindi non modificabili) che si "...trovano lungo la strada" che porta al raggiungimento degli obiettivi

### Criteri di selezione SWOT

**Logica.** Ogni punto deve essere declinato in modo chiaro, collocato nella matrice in modo appropriato ed essere univoco (deve riguardare una sola variabile).

**Attendibilità.** La descrizione delle variabili individuate dall'analisi **SWOT** e la determinazione della loro importanza relativa devono trovare riscontro nell'analisi di contesto

**Accuratezza.** Analizzare variabili pertinenti e peculiari per l'area interessata. **Identificare e gerarchizzare le singole questioni ed approfondire l'analisi delle relazioni di causa-effetto fra i problemi individuati e le soluzioni ipotizzate** anche sulla base dello scenario delle politiche locali (*sinergie e collegamenti*) e delle esperienze passate (*lezioni apprese*)

# Analisi dei fabbisogni

Punti di Forza	Punti di Debolezza
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pregressa esperienza associativa: Ato idrico ed ecologico, Distretto socio-sanitario, Consorzio universitario , Unione di comuni, Convenzioni di Segreteria</li> <li>2. Varietà del contesto territoriale e demografico dei comuni partecipanti</li> <li>3. Pregressa esperienza all'utilizzo della Consip e Mepa per le forniture</li> <li>4. Disponibilità al confronto, motivazione alla partecipazione e al cambiamento, competenza tecnica ed esperenziale</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mancata standardizzazione delle procedure</li> <li>2. Mancato adozione della convezione di gestione della CUC</li> <li>3. Mancanza del piano triennale di prevenzione della corruzione</li> <li>4. Elevati costi per la gestione esterna del contenzioso</li> <li>5. Estrema variabilità del contesto di riferimento normativo sia nazionale sia regionale</li> </ol>
Opportunità	Rischi
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Predisposizione del link Amministrazione trasparente e redazione piano di prevenzione della corruzione</li> <li>2. Ottimizzazione e razionalizzazione delle risorse umane</li> <li>3. Specializzazione del servizio contenzioso</li> <li>4. Avviare percorsi di formazione continua</li> <li>5. Condividere le infrastrutture, le attrezzature, il personale ed avviare un piano di informatizzazione standardizzato</li> <li>6. Elevare gli standard di qualità dei servizi resi</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Si rileva un maggior ricorso agli affidamenti diretti per l'affidamento di lavori pubblici e forniture</li> <li>2. Si rileva un picco delle procedure di somma urgenza rispetto al triennio</li> <li>3. Si rileva il raddoppio dei debiti fuori bilancio riconosciuti dal Consiglio Comunale</li> <li>4. Si registra una crescita in termini di valori assoluti del numero contenziosi avviati per appalti di opere pubbliche mentre diminuisce quello per acquisti di beni, servizi e forniture aggiudicate nel triennio. Tuttavia, l'esborso finanziario per onorari risulta essere elevato.</li> </ol>

# Il percorso (ottobre/gennaio)

- Analisi della normativa di riferimento sugli argomenti del laboratorio (in continua evoluzione)
- La normativa siciliana sull'associazionismo anche alla luce della legge sui Liberi Consorzi comunali e Città Metropolitane (L.R. n. 8/2014) e della legge su Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni (L. n. 56/2014), per la parte di diretta applicazione in Sicilia
- L'acquisizione di lavori, beni e servizi dei Comuni non capoluogo di provincia
- L'acquisizione di beni e servizi attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip S.p.A. o da altro soggetto aggregatore di riferimento
- Le procedure per i comuni con più di 10.000 abitanti
- Le caratteristiche e i contenuti principali dei modelli utilizzati, l'analisi degli atti costitutivi, dello statuto e del regolamento
- I modelli organizzativi possibili per servizi e funzioni in forma associata:
  - punti di forza e di debolezza;
  - livelli ottimali per la loro gestione;
  - individuazione dei margini di attivazione di servizi associati;
  - organizzazione e disciplina giuridica ed economica del personale: distacco, comando, utilizzo in convenzione.

# Fase di accompagnamento (marzo/giugno)

## *Castelvetro/Mazara del Vallo*

8 comuni, 4 incontri in presenza con una media di 16 partecipanti + schiticchio finale





# Gli argomenti affrontati

- Ddl ARS di riforma della l.r. 8/2014 e problematiche connesse all'associazionismo ed alla CUC
- Slittamento al 1° settembre 2015 del termine di applicazione dell'art. 33, comma 3bis, del d.lgs 163/2006 per i comuni non capoluogo di provincia
- Simulazione acquisti in MEPA e CONSIP, modulistica gare d'appalto, gestione informatica dei procedimenti di gara
- Riforma Titolo V Costituzione in itinere
- Legge 56/2014 (Delrio) sul riordino di Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di comuni, con particolare riguardo all'associazionismo comunale e alla gestione dei procedimenti di gara
- AVCpass

# Punti di Forza/Criticità

Attualità del tema

Eterogeneità dei partecipanti

Livello di competenza

Grado di disponibilità al confronto



Continuo mutare delle norme

Ambiguità del dettato normativo

Scarso coinvolgimento degli amministratori

Eccesso di adempimenti, scadenze, responsabilità

# LA CENTRALE UNICA DI COMMITTENZA IERI, OGGI E DOMANI



# LA GENESI DELLA CUC

**DIRETTIVA 2004/18/CE del 31 marzo 2004  
relativa al coordinamento delle procedure  
di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori,  
di forniture e di servizi (nei settori ordinari)**



**Considerando n. 15:**

*«In alcuni Stati si sono sviluppate tecniche di centralizzazione delle committenze. Diverse amministrazioni aggiudicatrici sono incaricate di procedere ad acquisti o di aggiudicare appalti pubblici/stipulare accordi quadro destinati ad altre amministrazioni aggiudicatrici. Tali tecniche consentono, dato il volume degli acquisti, **un aumento della concorrenza e dell'efficacia della commessa pubblica**. Occorre pertanto prevedere una **definizione comunitaria di centrale di committenza** destinata alle amministrazioni aggiudicatrici. Occorre altresì fissare le condizioni in base alle quali, nel rispetto dei principi di non discriminazione e di parità di trattamento, le amministrazioni aggiudicatrici che acquistano lavori, forniture e/o servizi facendo ricorso ad una centrale di committenza possono essere considerate come aventi rispettato le disposizioni della presente direttiva.»*

# Definizione

## **Art. 1, n. 10 Direttiva 18/2004 CE**

Una "centrale di committenza" è un'amministrazione aggiudicatrice che acquista forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici, o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici.

## **Art. 3, comma 34 Codice dei contratti 163/2006**

La "centrale di committenza" e' un'amministrazione aggiudicatrice che acquista forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori, o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori.





# La CUC nel d.lgs. 163/2006 «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»

## **Art. 33 - Appalti pubblici e accordi quadro stipulati da centrali di committenza (12 aggiornamenti all'articolo dal 6/12/2011 al 15/7/2015 e non è ancora finita...)**

1. Le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori **possono** acquisire lavori, servizi e forniture facendo ricorso a centrali di committenza, anche associandosi o consorziandosi.
2. Le centrali di committenza sono tenute all'osservanza del presente codice.
3. Le amministrazioni aggiudicatrici e i soggetti di cui all'articolo 32, comma 1, lettere b), c), f), non possono affidare a soggetti pubblici o privati l'espletamento delle funzioni e delle attività di stazione appaltante di lavori pubblici. Tuttavia le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare le funzioni di stazione appaltante di lavori pubblici ai servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT) o alle amministrazioni provinciali, sulla base di apposito disciplinare che prevede altresì il rimborso dei costi sostenuti dagli stessi per le attività espletate, nonché a centrali di committenza.

# Il comma 33bis nel testo vigente con decorrenza 1° novembre 2015...

3-bis. I Comuni non capoluogo di provincia **procedono** all'acquisizione di **lavori, beni e servizi**:

- nell'ambito delle **unioni dei comuni** di cui all'articolo 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *ove esistenti*
- ovvero costituendo un apposito **accordo consortile** tra i comuni medesimi **e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province**
- ovvero ricorrendo ad un **soggetto aggregatore** (vedi n. 35 art.9, c.5, DL 66/2014 - delibera ANAC 23/7/2015) o alle **province**, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56.
- In alternativa, gli stessi Comuni *possono* acquisire **beni e servizi** attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip S.p.A. o da altro soggetto aggregatore di riferimento.
- L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture non rilascia il codice identificativo gara (CIG) ai comuni non capoluogo di provincia che procedano all'acquisizione di lavori, beni e servizi in violazione degli adempimenti previsti dal presente comma.
- Per i Comuni istituiti a seguito di fusione l'obbligo di cui al primo periodo decorre dal terzo anno successivo a quello di istituzione.

# Eccezione introdotta dall'art. 23ter, comma 3, del DL 90/2014 (L. 114/2014)

*«3. I comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti possono procedere autonomamente per gli acquisti di beni, servizi e lavori di valore inferiore a 40.000 euro.»*

**In Sicilia: 112 comuni su 390 (29%)**

**Possibile estensione a tutti i comuni (disegno di legge di stabilità 2016, decorrenza 1° gennaio 2016.....)**

*«fermi restando l'articolo 26, comma 3 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, l'articolo 1, comma 450 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e l'articolo 9, comma 3, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, i Comuni possono procedere autonomamente per gli acquisti di beni, servizi e lavori di valore inferiore a 40mila euro».*

DIRETTIVA 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE  
(dovrà essere recepita entro 2 anni)

Considerando n. 59:

Nei mercati degli appalti pubblici dell'Unione si registra una forte tendenza all'aggregazione della domanda da parte dei committenti pubblici, al fine di ottenere **economie di scala, ad esempio prezzi e costi delle transazioni più bassi nonché un miglioramento e una maggior professionalità nella gestione degli appalti**. Questo obiettivo può essere raggiunto **concentrando gli acquisti in termini di numero di amministrazioni aggiudicatrici coinvolte**, oppure in termini di fatturato e di valore nel tempo. **Tuttavia**, l'aggregazione e la centralizzazione delle committenze dovrebbero essere attentamente monitorate al fine di *evitare un'eccessiva concentrazione del potere d'acquisto e collusioni, nonché di preservare la trasparenza e la concorrenza e la possibilità di accesso al mercato per le PMI*.

# Il ruolo delle province/Liberi consorzi

**L.R. 8 del 24/3/2014 «Istituzione dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane»**

## **Articolo 10 - Funzioni dei liberi Consorzi e delle Città metropolitane**

*1. Con la legge istitutiva di cui al comma 6 dell'articolo 2 sono ridefinite le funzioni da attribuire ai liberi Consorzi, alle Città metropolitane, ai Comuni, alla Regione o agli enti regionali.*

*2. I liberi Consorzi e le Città metropolitane esercitano funzioni di coordinamento, pianificazione, programmazione e controllo in materia territoriale, ambientale, di trasporti e di sviluppo economico.*



## LEGGE 7 aprile 2014, n. 56

Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni.

85. Le province di cui ai commi da 51 a 53, quali enti con funzioni di area vasta, esercitano le seguenti funzioni fondamentali:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- d) raccolta ed elaborazione di dati, **assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;**
- e) gestione dell'edilizia scolastica;
- f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

88. **La provincia può altresì, d'intesa con i comuni, esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante,** di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive.

**Legge Regionale n. 15 del 04 08 2015**  
**Disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e città**  
**metropolitane – Elezione degli organi per il 29 novembre 2015?**

**ARTICOLO 27**

Funzioni proprie del libero Consorzio comunale

1) in materia di servizi sociali e culturali

2) in materia di sviluppo economico

3) in materia di organizzazione del territorio e della tutela dell'ambiente:

2. Il libero Consorzio comunale svolge, altresì, le seguenti funzioni proprie:

*g) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito consortile; raccolta ed elaborazione dati nonché **assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;***

*Il Consiglio dei ministri ha impugnato la legge «in quanto talune disposizioni sono in contrasto con la legge 56/2014 (Legge Delrio), quale legge di grande riforma economica e sociale. In caso di approvazione di una nuova normativa da parte dell'Assemblea regionale siciliana, che vada nel senso dei rilievi contenuti nell'impugnazione, il Governo valuterà l'opportunità di ritirare il ricorso»*

## ARTICOLO 41

Razionalizzazione delle forme di esercizio associato di funzioni tra comuni

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è **fatto divieto** ai comuni di istituire nuove entità, **comunque denominate**, ivi compresi gli organismi di cui agli articoli 31 (Consorzi) e 32 (Unione di comuni) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, **per l'esercizio associato di funzioni**, fatte salve quelle previste per legge nonché le convenzioni per l'espletamento di servizi.
2. Gli statuti dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane possono prevedere forme di esercizio associato di funzioni da parte dei comuni.



# Art. 97 della Costituzione

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.



# Il valore dell'associazionismo per un associazionismo di valore

