

# CENTRALI UNICHE DI COMMITTENZA: VINCOLI E OPPORTUNITA' PER I COMUNI



Milano , 7 novembre 2014

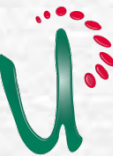
**LUCA PIOVACCARI** – Sindaco di Cotignola (RA) e  
Presidente dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna

# I numeri della crisi italiana:

**50°** posto nella classifica della economia digitale

**69°** posto nella classifica della corruzione percepita

**97°** posto nella classifica della qualità dei servizi delle istituzioni pubbliche



**da che cosa dipende tutto questo?**



una delle cause principali risiede probabilmente nell'incapacità cronica del nostro Legislatore di definire **una normativa chiara, stabile ed equilibrata**, in grado di contemperare i principi costituzionali di *legalità ed efficienza*



esattamente il contrario di quello che succede nelle democrazie più evolute, laddove le esigenze di legalità e di efficienza si conciliano all'interno di **un quadro equilibrato fatto di regole semplici e condivise**



Emblematico il caso degli acquisti della P.A.  
lasciati per alcuni decenni alla libera  
iniziativa degli enti e fonte di innumerevoli  
**sprechi**

Per tale ragione si può condividere la  
necessità di introdurre alcuni **vincoli**  
all'operato delle amministrazioni pubbliche  
che tuttavia occorre ridefinire con il  
necessario **buonsenso**



# BUONSENSO 1

gli enti locali devono certamente utilizzare il **mercato elettronico (MEPA)** ma non a condizioni peggiorative rispetto al mercato locale: *è auspicabile quindi un chiarimento definitivo in materia da parte del Legislatore, che delimiti la possibilità di acquisire prestazioni fuori MEPA a condizioni migliorative* (cfr. Corte dei Conti sez. Emilia Romagna n. 286/2013)



## BUONSENSO 2

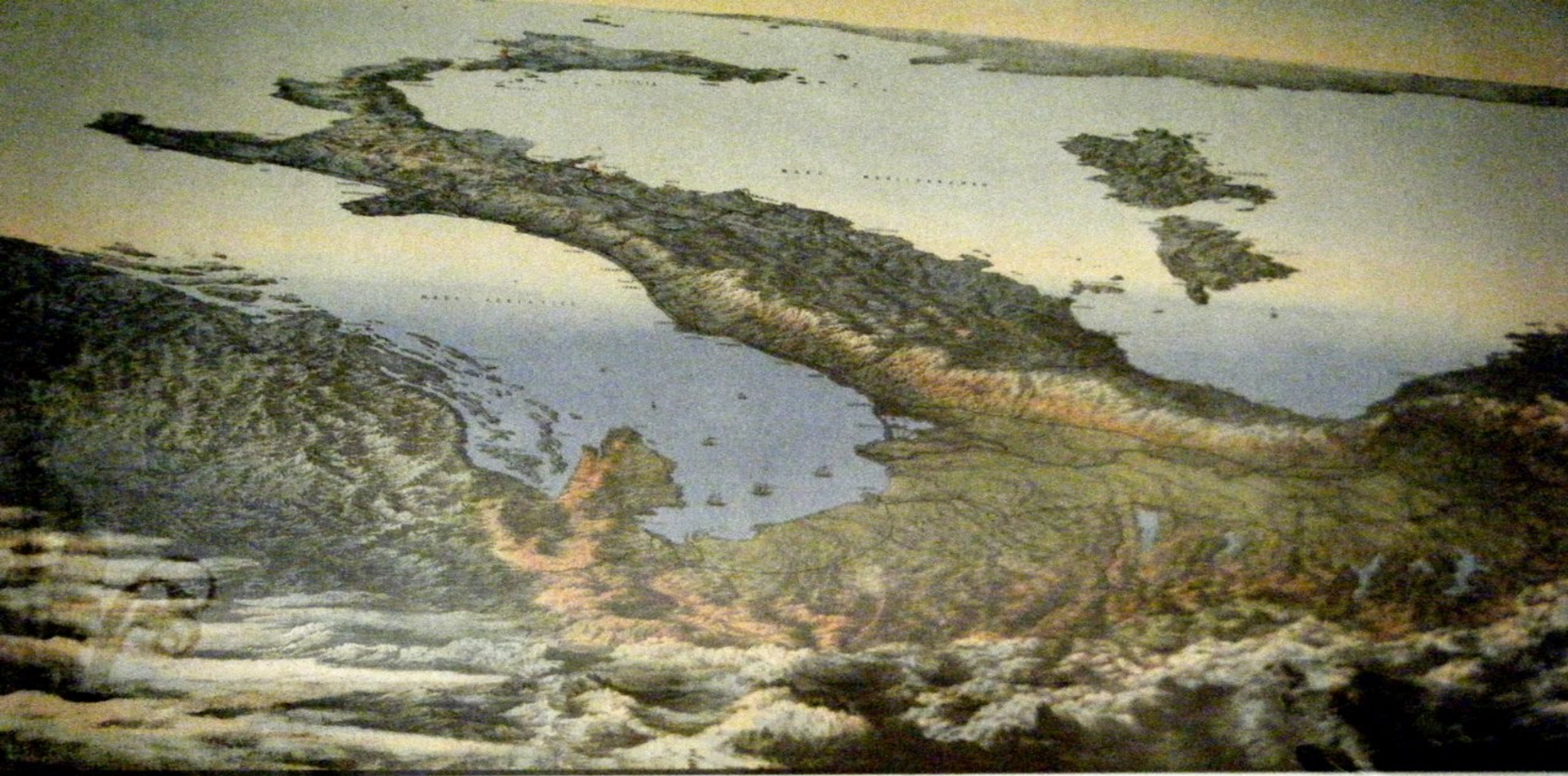
analogamente, si condivide l'esigenza di disporre il ricorso obbligatorio alle **Centrali Uniche di Committenza (CUC)** ma ci chiediamo se sia opportuno estenderlo alle spese di limitato importo (*eppure, in assenza di un preciso intervento da parte del Legislatore dal 1° gennaio 2015 scatta il blocco generalizzato dei CIG...*)





**Come possiamo uscire da questo cortocircuito?**





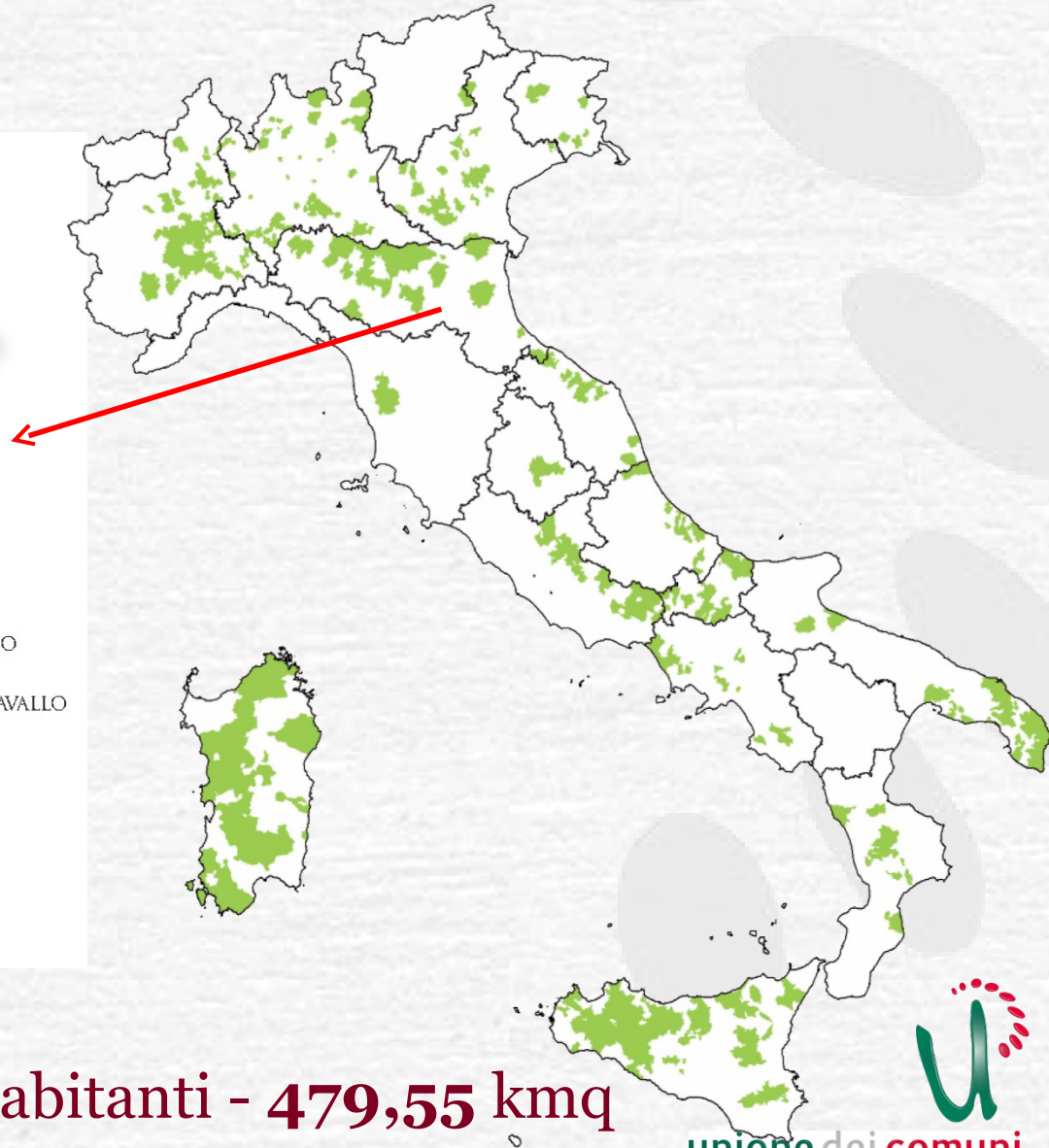
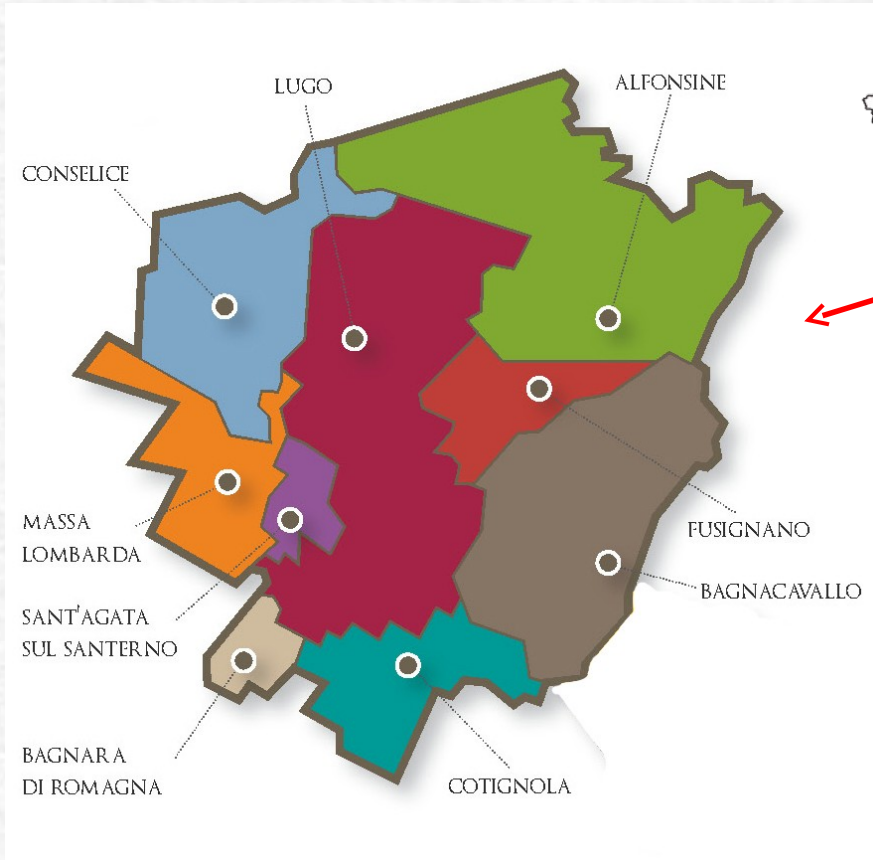
ITALIA

# LA GESTIONE ASSOCIATA DEI SERVIZI



unione dei comuni  
della bassa Romagna

# L'Unione dei Comuni della Bassa Romagna



**9 Comuni – oltre 104.000 abitanti - 479,55 kmq**

# L'Unione dei Comuni della Bassa Romagna nasce per:

- 1) sviluppare una **strategia istituzionale omogenea** per il governo e per lo sviluppo del territorio
- 2) elevare la capacità delle istituzioni di **fare squadra** sul territorio innovando il proprio modo di essere e di operare;
- 3) rendere **più efficiente il sistema istituzionale** (Regione/Provincia/Unione dei comuni)
- 4) **ridurre la burocrazia**, gli Enti Locali debbono costare di meno al sistema (cittadini e imprese)
- 5) **riorganizzare e qualificare i servizi** dei comuni e, in prospettiva, risparmiare sui costi di gestione



# L'organizzazione dell'Unione

2008	2009	2010	2011	2012	2013
<p><b>14 Servizi associati</b> tra cui:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personale</li> <li>• Entrate</li> <li>• Casa e politiche abitative</li> <li>• Turismo</li> <li>• Protezione civile</li> <li>• Parte dei Servizi Sociali</li> </ul>	<p><b>17 Servizi associati</b> Nuovi servizi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assistenza anziani e disabili</li> <li>• Famiglia e minori</li> <li>• Vulnerabilità sociale</li> </ul>	<p><b>24 Servizi associati</b> Nuovi servizi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Commercio e attività produttive</li> <li>• Sismica</li> <li>• Ragioneria</li> <li>• Appalti e contratti</li> <li>• Suap</li> <li>• Informatica</li> <li>• Politiche giovanili</li> </ul>	<p><b>26 Servizi associati</b> Nuovi servizi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Polizia municipale</li> <li>• Sanzioni</li> <li>• Urbanistica, Edilizia e Ambiente</li> <li>• Servizi educativi</li> <li>• Servizi residuali di Welfare</li> <li>• Controllo di gestione</li> <li>• Società partecipate</li> <li>• Archivi e protocollo</li> </ul>	<p><b>28 Servizi associati</b> Nuovi servizi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Unico: Servizi per lo sviluppo</b> (Sportello unico Edilizia, Imprese e attività produttive)</li> <li>• <b>Archivio</b> associato</li> </ul> <p>Attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Approvazione <b>RUE</b> unico</li> <li>• Riordino <b>Società partecipate</b></li> <li>• Avvio <b>labassaromagna 2020</b></li> </ul>	<p><b>29 Servizi associati</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestione associata Lavori Pubblici per 4 Comuni: Lugo, Fusignano, Bagnara di Romagna, Sant'Agata sul Santerno</li> </ul> <p>Attività:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppo e iter di approvazione Piano Energetico, Patto dei Sindaci e Piano d'azione per l'energia sostenibile (PAES)</li> <li>• Piano strategico <b>labassaromagna 2020</b></li> </ul>

**Restano di competenza dei Comuni:**

- **Cultura (coordinamento)**
- **Segreteria (coordinamento)**
- **Anagrafe e Stato civile (coordinamento)**
- **Urp (coordinamento)**
- **LLPP e Patrimonio (nei restanti 5 Comuni su 9)**

## Personale

Unione	49	48	110	363	354	350
Comuni	660	654	577	304	294	288

L'Unione dei Comuni della Bassa Romagna ha favorito in questi anni una progressiva **semplificazione delle procedure**, grazie alla loro informatizzazione e alla specializzazione delle competenze. In questo modo è stato possibile accelerare i tempi di erogazione dei servizi, nonostante la riduzione del personale impiegato nel *back office*.



In particolare, sono stati **accentrati il servizio acquisti** (con riferimento alle principali forniture di beni e di servizi) e il **servizio appalti** (con accentramento di tutte le procedure di gara)



# SERVIZIO ACQUISTI

## Risultati raggiunti dai Comuni:

- Standardizzazione dei capitolati, alla ricerca costante di condizioni migliorative
- Significativo contenimento dei costi grazie alla maggiore entità delle forniture (*economie di scala*)
- Progressiva estensione degli acquisti nel mercato elettronico (MEPA)





# SERVIZIO APPALTI

## Risultati raggiunti dai Comuni:

- Standardizzazione degli schemi di gara, con riduzione dei tempi medi (in particolare delle *"spese in economia"*)
- Priorità agli affidamenti secondo parametri qualità-prezzo rispetto al massimo ribasso
- Digitalizzazione dei contratti
- Riduzione del contenzioso, gestito in modo accentrato



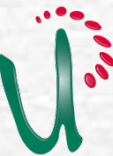
**40 %** di riduzione dei costi del personale addetto agli appalti, rispetto alla gestione pre-Unione

**60 %** degli affidamenti mediante offerta economicamente più vantaggiosa (qualità-prezzo)



L'**Unione dei Comuni** rappresenta evidentemente la **forma istituzionale più congeniale** per attuare le riforme più recenti, finalizzate ad accentrare le procedure contrattuali degli enti locali:

- Centrali Uniche di Committenza (CUC)
- Stazioni Uniche Appaltanti (SUA)



Le prescrizioni in esame hanno una *duplice ratio*:

- centralizzazione degli acquisti ai fini del **contenimento della spesa pubblica** (CUC)

-centralizzazione delle procedure di gara per assicurare la **massima trasparenza** (SUA)



## “SPESE IN ECONOMIA”

Ai sensi dell'**art. 23-ter, c. 3, d.l. 90/2014**, 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; gli enti sotto tale soglia sono invece costretti a ricorrere alla CUC *per ogni minima spesa* (a parte quelle effettuate tramite economato)



...per esempio

Se il Comune di Cotignola deve sostituire una finestra rotta nelle scuole dovrebbe chiedere l'intervento dell'Unione; tutto questo va moltiplicato per le decine di determine di spesa che vengono adottate quotidianamente nei vari Comuni per erogare servizi ai cittadini...



Si tratterebbe di una **scelta iniqua e controproducente**: l'obiettivo della razionalizzazione è certamente condivisibile, ma non deve comportare costi ulteriori e/o lungaggini dannose per gli utenti dei servizi

In altre parole non ha molto senso "*burocratizzare*" le spese di limitato importo, come la sostituzione di una finestra rotta nelle scuole, che un Ente potrebbe effettuare rapidamente in base all'art. 125 Codice dei contratti e che invece la normativa in esame costringe ad accentrare



# è sufficiente stabilire una soglia?

Forse bisognerebbe individuare oltre a soglie di forniture superate le quali far scattare l'obbligo della CUC anche **tipologie di beni** per le quali applicare tale obbligo

Essere obbligati ad acquistare in grandi quantità certe tipologie di beni potrebbe comportare inevitabilmente un **incremento dei costi di magazzino** (*lean organization*)





è sufficiente stabilire una soglia?

Ci sono alcuni beni di largo consumo (carburante, acqua, cancelleria...) che possono essere **acquistati ovunque**, in **tempi rapidi** e con **prezzi contenuti**

Su questi spesso non è efficiente centralizzare gli acquisti



...per esempio

Gara centralizzata per la fornitura di carburante nell'Unione.

Ha vinto un fornitore che a fronte di un minimo sconto sul prezzo eroga il servizio solo su 2 stazioni (metano) collocate sul territorio con conseguenti diseconomie legate all'allungamento dei percorsi per raggiungerle



# PROPOSTE

Il costo della centralizzazione delle piccole spese e di spese per l'acquisto di alcuni beni supera evidentemente ogni possibile economia di scala e mette a repentaglio la condivisione stessa del disegno riformatore generale con riferimento ai grossi acquisti.

- Occorrerebbe ribadire sotto questo profilo la **soglia di 40.000 euro per tutti gli enti** (escludendo comunque le spese per somma urgenza)
- Esentare da questa soglia gli acquisti di alcuni **beni di largo consumo**



# ***La Governance***



Accentrare i servizi e gli acquisti in capo all'Unione non significa necessariamente rinunciare a governare la comunità locale



# OBIETTIVO: UNA MAGGIORE **EFFICIENZA** MA NEL RISPETTO DELLA **DEMOCRAZIA**

Appare essenziale una regolamentazione equilibrata delle procedure decisionali, in grado di **contemperare** un adeguato coinvolgimento di tutte le rappresentanze politiche presenti nei territori con le esigenze di sintesi proprie dell'Unione



# “STATUTO DELLA GOVERNANCE”

Statuto e regolamenti dell'Unione possono istituire alcuni **organismi di coordinamento e di raccordo tra Unione e Comuni:**

- Assemblea generale dei Consigli comunali (da convocare almeno 2 volte all'anno)
- Riunione plenaria delle Giunte comunali
- Coordinamenti tematici degli Assessori
- Commissioni consiliari dell'Unione allargate ai Capigruppo dei comuni (per i temi di maggior rilievo)



*"Se tu hai una mela, e io ho una mela, e ce le scambiamo, allora tu ed io abbiamo sempre una mela per uno. Ma se tu hai un'idea, ed io ho un'idea, e ce le scambiamo, allora abbiamo entrambi due idee"*

George Bernard Shaw

