

Delibera del Consiglio Comunale n. 12 del 22.09.2012.

OGGETTO: Convenzione con la Prefettura di Genova, i comuni e gli enti del territorio per la gestione associata della stazione unica appaltante provinciale

IL CONSIGLIO COMUNALE

Premesso:

- che il Prefetto di Genova, nel mese di dicembre 2010, contattava l'amministrazione PROVINCIALE proponendo la costituzione di una stazione unica appaltante (SUA) a livello provinciale per la gestione delle gare di lavori d'importo pari o superiore a 150.000 euro e per beni e servizi di valore superiore alla soglia comunitaria di tutte le amministrazioni aggiudicatrici del territorio, compreso il Comune di Genova e l'Autorità Portuale.
- L'iniziativa anticipava quanto previsto dall'articolo 13 della legge 13 agosto 2010, n. 136, "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia", sulla costituzione di una o più stazioni appaltanti a livello regionale, prefiggendosi di porre in essere tutte le iniziative utili a contrastare il fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel tessuto economico ligure.
- La proposta della Prefettura veniva immediatamente presa in considerazione dall'amministrazione in quanto avrebbe consentito di dare maggiore rilevanza e contenuti al servizio di stazione appaltante che la Provincia di Genova svolge ormai da un decennio a favore dei comuni e di altri enti del proprio territorio.

All'inizio i presupposti giuridici erano stati individuati nelle seguenti disposizioni:

- in primis l'articolo 19, comma 3, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, modificato dalla legge 18 novembre 1998, n. 415, in cui si prevedeva che le amministrazioni aggiudicatrici e i soggetti indicati nell'articolo 2, comma 2, lettera b), della legge stessa, non potessero affidare a soggetti pubblici o di diritto privato l'espletamento delle funzioni e delle attività di stazione appaltante di lavori pubblici, con l'unica eccezione, sulla base di apposito disciplinare, delle amministrazioni provinciali e dei provveditorati alle opere pubbliche;

- l'articolo 14 del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito con modificazioni nella legge 12 luglio 1991, n. 203, in cui era previsto che per l'espletamento delle procedure relative ad appalti di opere pubbliche, pubbliche forniture e pubblici servizi, le province, i comuni, i rispettivi consorzi, le unioni di comuni e le comunità montane, fermi restando i compiti e le responsabilità stabiliti in materia dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, potessero avvalersi di apposita unità specializzata istituita dal Presidente della Giunta Regionale presso ciascun ufficio del Genio Civile, funzioni poi trasferite alle Province;

- l'articolo 19, comma 1, lett. j), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo Unico in materia di ordinamento degli enti locali, che attribuiva all'ente provincia, tra gli altri, compiti generali di assistenza tecnico amministrativa agli enti locali.

Successivamente l'articolo 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, "Codice dei contratti pubblici", ha confermato il divieto per le amministrazioni aggiudicatrici di affidare a soggetti pubblici e privati l'espletamento e le funzioni di stazione appaltante di lavori pubblici fatta eccezione per i servizi integrati di infrastrutture e trasporti (SIIT) e per le amministrazioni provinciali.

L'articolo prevede inoltre la possibilità di acquisire lavori, servizi e forniture facendo ricorso a centrali di committenza. È chiaro che anche nel campo dei servizi e forniture la concentrazione delle gare in capo ad un'unica stazione appaltante consente di ottenere vantaggi e benefici di vario genere.

L'amministrazione provinciale ha quindi operato in questi anni come stazione appaltante per i lavori pubblici e come centrale di committenza per i servizi e le forniture e altre tipologie contrattuali, sulla base della sottoscrizione volontaria da parte delle amministrazioni del territorio del disciplinare d'incarico predisposto dalla amministrazione provinciale;

Il Servizio Gare e Contratti dell'amministrazione provinciale di Genova, all'epoca in cui è stato avviato il servizio, aveva già acquisito la certificazione di qualità ISO 9000 a testimonianza di un'elevata semplificazione e standardizzazione delle procedure di scelta del contraente.

Questo è uno dei più importanti punti di forza di un sistema centralizzato territoriale di gestione delle gare di appalto, presupposto essenziale per il raggiungimento degli obiettivi che attraverso questa attività si possono perseguire:

(a) essere di supporto alle amministrazioni del territorio

(b) creare strumenti di facilitazione per il mondo delle imprese nell'approccio ai contratti pubblici

(c) rendere efficienti ed efficaci i sistemi di controllo sulle gare e i contratti pubblici Per le amministrazioni aggiudicatrici del territorio sono evidenti i vantaggi che determina l'esistenza di una stazione unica appaltante.

In primo luogo sono le economie di scala che sotto il profilo organizzativo e delle competenze professionali si possono ottenere.

La concentrazione delle procedure in un unico centro di responsabilità consente di fare gli investimenti necessari in termini di competenze professionali e strumenti operativi che in un sistema parcellizzato, in molti casi non possono essere giustificati.

La semplificazione e la standardizzazione delle procedure attraverso anche una applicazione massiva dell'informatica consente di ridurre i costi organizzativi concentrando le competenze professionali necessarie alla gestione dei processi in capo alla stazione unica appaltante e quindi liberando risorse occasionalmente destinate alle gare nelle amministrazioni aggiudicatrici.

La specializzazione delle competenze conseguente alla centralizzazione delle procedure in capo ad un'unica stazione appaltante consente sicuramente di razionalizzare ed ottimizzare i carichi di lavoro se accompagnata da una corretta attività di programmazione.

La centralizzazione a livello provinciale poi rappresenta un giusto compromesso tra l'esigenze di centralizzazione e il mantenimento di un costante sistema di relazioni con il territorio, obiettivo che è sempre stata una prerogativa dell'amministrazione provinciale.

L'esistenza di una stazione unica appaltante costituisce sicuramente uno strumento di facilitazione per gli operatori economici e conseguentemente può rappresentare un vettore di sviluppo economico nell'ambito di un quadro di regole ben definite e applicate in maniera coerente.

Uno degli elementi di criticità che nell'esperienza e nel confronto con il mondo imprenditoriale è sempre emerso è la difficoltà di operare in un contesto di prassi e documentazione disomogenee tra le stazioni appaltanti.

Pertanto la stazione unica appaltante rappresenta una valida soluzione a questo problema, perché garantisce l'univocità delle procedure e della documentazione con notevoli vantaggi per gli operatori economici che si devono rapportare con la pubblica amministrazione.

Questo aspetto è stato particolarmente apprezzato in sede di associazione industriali e di associazione delle imprese edili.

Sotto questo profilo un ulteriore impulso può essere determinato dalla creazione sempre a livello di stazione unica appaltante di uno sportello dei contratti pubblici come previsto dall'articolo 9 del citato Codice dei contratti allo scopo proprio di fornire agli operatori economici tutte le informazioni necessarie per accedere alla contrattualistica pubblica.

Il terzo obiettivo, che può essere perseguito attraverso la stazione unica appaltante, è quello dell'efficacia dei controlli. Come noto, infatti, l'accesso al mercato dei contratti pubblici è aperto ma è subordinato al possesso di una serie di requisiti generali (cosiddetti requisiti soggettivi), che, a prescindere dall'oggetto del contratto, richiedono all'operatore economico di mantenere un profilo di "eccellenza" con riferimento all'ambito professionale, al rispetto delle norme in materia di lavoro, contribuzione, sicurezza, trasparenza dei profili societari, ecc.

L'attestazione dell'esistenza di questi requisiti avviene normalmente attraverso l'autocertificazione, ma impone ad ogni stazione appaltante di svolgere un'attività di verifica e controllo delle dichiarazioni rese.

È un'attività impegnativa per le amministrazioni aggiudicatrici in quanto trattasi di controlli piuttosto complessi che coinvolgono diverse pubbliche amministrazioni, svolti in linea di massima con comunicazioni di tipo tradizionale e formale che essendo messi in atto da stazioni appaltanti differenti e non comunicanti tra loro risultano molto spesso ripetitivi anche nel breve periodo.

Sotto questo profilo diventa fondamentale il ruolo della Prefettura, coniugando gli strumenti di cui essa direttamente dispone con la possibilità di coinvolgere le altre autorità competenti.

Il target di utenza del servizio di stazione appaltante si è concentrato nei piccoli comuni e in altre amministrazioni meno strutturate dal punto di vista organizzativo quali ad esempio gli enti parco.

L'esperienza sviluppata dal 2002 dall'amministrazione provinciale ha di fatto precorso le esigenze sottese alla recente novella che ha portato all'introduzione del comma 3-bis dell'articolo 33 (articolo 23, comma 4, del [decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni in legge 22 dicembre 2011, n. 214](#)) obbligando, per le gare bandite successivamente al 31 marzo 2012, *"I Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia"* ad affidare *"ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, di cui all'articolo 32 del testo unico di cui al [decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti](#)"* ovvero a costituire *"un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici."*

Mentre l'ipotesi iniziale di accordo con la Prefettura prevedeva la costituzione di una stazione appaltante unica a livello provinciale, si è ora ritenuto opportuno, d'intesa con la Regione Liguria e il Comune di Genova, prevedere un passaggio graduale verso l'applicazione dell'articolo 13 della legge 13 agosto 2010, n. 136, in modo tale da

evitare un carico di lavoro insostenibile per la stazione unica appaltante, che avrebbe comportato investimenti più consistenti e tempi di realizzazione più lunghi.

Si è giunti così il 6 febbraio 2012 alla sottoscrizione di una dichiarazione d'intenti per la costituzione di stazioni uniche appaltanti e centrali di committenza in ambito regionale tra la Prefettura di Genova, la Regione Liguria, la Provincia di Genova e il Comune di Genova, in cui si prevede la realizzazione della gestione unica delle procedure di appalti articolata su tre livelli:

_ la Regione Liguria, per le procedure inerenti l'Autorità Portuale di Genova, le ASL, gli Enti Ospedalieri, gli Enti e le Società partecipate di livello regionale operanti sul territorio della provincia di Genova;

_ la Provincia di Genova per i comuni della provincia, escluso il capoluogo, e gli enti operanti in ambito provinciale e le società partecipate;

_ il Comune di Genova per gli enti comunali e le società partecipate.

La soluzione adottata consente di fatto all'amministrazione provinciale – che è l'unico ente ad essere già organizzato per offrire il servizio – di svolgere l'attività senza soluzione di continuità con l'esperienza pregressa.

La dichiarazione d'intenti deve trovare attuazione attraverso apposite convenzioni per la regolazione dei rapporti tra le tre stazioni appaltanti, la Prefettura di Genova e gli enti aderenti.

Le convenzioni impegnano gli enti sottoscrittori a collaborare per realizzare modelli organizzativi innovativi, atti a conferire maggiore celerità alle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, ottimizzare le risorse a disposizione, conseguire standard tecnici e professionali elevati, dare concretezza all'attività di prevenzione e di contrasto ai tentativi di condizionamento della criminalità organizzata.

Il testo della convenzione, allegato al presente provvedimento per farne parte integrante e sostanziale, è stato redispeso dagli uffici Procedure di gara e Contratti della Direzione Risorse Umane, Finanziarie e Patrimonio della Provincia di Genova di concerto con la Prefettura di Genova.

Il testo è coerente con il D.P.C.M. 30 giugno 2011, "Stazione Unica Appaltante, in attuazione dell'[articolo 13 della legge 13 agosto 2010, n. 136](#) - Piano_ straordinario contro le mafie", che ha definito le modalità per promuovere l'istituzione, in ambito regionale, di una o più stazioni uniche appaltanti (SUA), al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose.

L'obiettivo della Prefettura di Genova e dell'Amministrazione Provinciale è quello di allargare l'attuale bacino di utenza del servizio di stazione appaltante coinvolgendo per quanto possibile tutti gli enti del territorio.

Ciò comporta la necessità di potenziare e rafforzare le risorse umane e strumentali delle strutture dedicate al servizio, cosa che deve essere considerata prioritaria per evitare problemi e criticità nella gestione delle attività, considerato anche che normalmente il supporto fornito alle amministrazioni aggiudicatrici non si limita alla gestione amministrativa della gara ma riguarda la preparazione della stessa, del capitolato speciale d'oneri e della documentazione contrattuale.

La convenzione, in linea con la prassi attuale, prevede per gli enti aderenti esclusivamente il rimborso delle spese vive sostenute dalla stazione appaltante per la gestione della gara (pubblicazione dei bandi e degli esiti di gara, contributo versato all'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici), ma non esclude la possibilità di concordare in futuro forme di partecipazione degli enti aderenti alle spese di funzionamento.

Ciò premesso:

Visto, ai sensi dell'articolo 49, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", il parere espresso per quanto di competenza, dal Segretario Comunale

Con voti unanimi espressi nei modi di legge.

DELIBERA

di APPROVARE la convenzione per la gestione associata della stazione unica appaltante di livello provinciale, sulla base dell'allegato schema, che forma parte integrante e sostanziale del presente provvedimento e che si compone di n. 21 articolo.

Di autorizzare il Sindaco alla sottoscrizione della medesima.