

proposta di legge n. 142

a iniziativa dei Consiglieri Busilacchi, Ricci, Badiali, Giancarli, Ortenzi

presentata in data 7 ottobre 2011

—————

ISTITUZIONE DELL'AUTORITÀ REGIONALE DENOMINATA
“STAZIONE UNICA APPALTANTE” E DISCIPLINA DELLA TRASPARENZA
IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

—————

Signori Consiglieri,

con il recente decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 luglio 2011, che promuove in ambito regionale l'istituzione di una o più Stazioni Uniche Appaltanti, denominate per semplificazione SUA, si è definitivamente avviato un percorso verso la maggiore trasparenza in materia di appalti pubblici, in modo da perseguire l'obiettivo di rendere più penetrante l'attività di prevenzione e contrasto alla corruzione e ai tentativi di condizionamento della criminalità mafiosa, favorendo al contempo la celerità delle procedure burocratiche e l'ottimizzazione delle risorse anche al fine di garantire una significativa riduzione della spesa pubblica necessaria per gestire le procedure di appalto, sia all'interno dell'amministrazione regionale che nell'ambito del sistema degli enti locali.

Con questa proposta di legge si avvia, pertanto, il processo di istituzione della SUA a livello regionale, organismo autonomo al quale è demandata la predisposizione e la gestione di tutte le procedure inerenti i contratti pubblici di lavori, forniture e servizi di competenza degli uffici della Regione e degli enti, aziende, agenzie ed organismi da essa dipendenti; l'adesione alla SUA degli enti locali delle pubbliche amministrazioni e degli organismi non direttamente partecipati dalla Regione è volontaria, ed avviene sulla base di convenzioni alle quali gli enti possono aderire.

Con la presente proposta di legge vengono definiti i compiti della SUA e gli elementi essenziali del suo ambito operativo.

L'articolo 1 definisce la SUA e le sue finalità; la SUA ha natura giuridica di centrale di

committenza, opera con piena indipendenza funzionale, di giudizio e di valutazione, nonchè in regime di autonomia organizzativa e contabile. Con questo articolo si specificano quali sono gli enti e organismi che dovranno obbligatoriamente ricorrere al servizio della SUA e quali possono ricorrervi su base volontaria attraverso l'applicazione di un'apposita convenzione.

Con gli articoli 2, 3, 4 della proposta si definiscono gli organi della SUA, i requisiti professionali e le procedure di nomina, nonchè le incompatibilità connesse alla nomina degli organismi della SUA.

All'articolo 5 si definisce il compito della Stazione Unica Appaltante che è quello di curare la procedura di gara e affidamento nel suo complesso e, in collaborazione con l'Ente aderente, predisporre i contenuti dello schema di contratto, curare gli adempimenti relativi alle procedure di gara per la scelta del contraente privato e, infine, collaborare con l'ente aderente ai fini della stipula del contratto.

All'articolo 6 si definiscono gli elementi essenziali delle convenzioni tra SUA ed enti aderenti; la convenzione prevede, in particolare, l'ambito di operatività della SUA, determinato, con riferimento ai contratti pubblici di lavori, di forniture e servizi, sulla base degli importi di gara o di altri criteri in relazione ai quali se ne chiede il coinvolgimento nonchè i rapporti e le modalità di comunicazione tra il RUP e il responsabile di procedimento della SUA.

L'articolo 7 disciplina il funzionamento della SUA e le modalità di finanziamento della stessa.

L'articolo 8 riporta le norme transitorie e finali.

Art. 1
(Finalità)

1. Al fine di assicurare la correttezza, la trasparenza e l'efficienza della gestione dei contratti pubblici, in attuazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 luglio 2011, è istituita l'Autorità regionale per i procedimenti e la vigilanza nella materia dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che assume la denominazione di stazione unica appaltante (SUA), con sede ad Ancona, presso le strutture della Giunta regionale.

2. La SUA ha natura giuridica di centrale di committenza, opera con piena indipendenza funzionale, di giudizio e di valutazione, nonché in regime di autonomia organizzativa e contabile.

3. La SUA ha il compito di svolgere l'attività di preparazione, indizione e aggiudicazione delle gare concernenti lavori ed opere pubbliche, acquisizione di beni e forniture di servizi a favore della Regione Marche e degli enti, aziende, agenzie ed organismi da essa dipendenti, vigilati o ad essa collegati, a cui è fatto obbligo di ricorrere alla SUA nei modi e nei termini stabiliti dalla presente legge, nonché degli altri enti pubblici e soggetti da questi partecipati della Regione Marche che intendono ricorrere alla SUA in regime di convenzione.

4. La SUA esercita altresì le attività di controllo sull'esecuzione delle procedure, secondo quanto previsto dalla Giunta regionale.

5. La SUA agisce in stretta collaborazione con l'Osservatorio regionale dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, secondo le modalità stabilite dalla Giunta regionale.

6. La trasparenza delle attività della SUA è garantita anche attraverso la pubblicazione su un apposito sito internet di tutte le singole fasi del procedimento di gara o di affidamento, fino alla aggiudicazione.

Art. 2
(Organi della SUA)

1. Organi della SUA sono il Direttore generale ed il Comitato di sorveglianza.

2. Il Direttore generale, che opera in termini di rapporto esclusivo con la Regione, adotta gli atti aventi efficacia esterna ed è responsabile dell'intera attività della SUA e dell'attuazione delle procedure ad essa affidate.

3. Il Comitato di sorveglianza assegna gli obiettivi al Direttore generale e ne verifica il conseguimento. E' altresì preposto alla verifica sull'andamento generale dell'attività della SUA.

4. Il Direttore generale svolge le funzioni di segretario del Comitato di sorveglianza, partecipa alle relative riunioni, redige e sottoscrive il verbale e predispone la documentazione richiesta.

5. La Giunta regionale definisce la struttura organizzativa della SUA.

Art. 3

(Requisiti professionali e procedure di nomina)

1. Il Direttore generale è nominato, a seguito di avviso pubblico, dal Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della stessa, ai sensi dei commi 2 e 3.

2. Per la nomina è richiesto, alternativamente, il possesso di uno dei seguenti requisiti:

- a) aver ricoperto la qualifica di dirigente per almeno quindici anni presso la pubblica amministrazione, con laurea in giurisprudenza, economia e commercio o ingegneria ed attività di servizio prevalentemente svolta nei settori giuridico-legale, amministrativo, economico, contabile, tecnico per i lavori pubblici, l'urbanistica, l'edilizia, l'ambiente ed il territorio;
- b) provenire dalla docenza universitaria, con qualifica di professore ordinario e titolarità di cattedra nei settori indicati alla lettera a);
- c) provenire dai ruoli dell'Avvocatura dello Stato, con esperienza almeno quindicennale;
- d) provenire dai ruoli delle magistrature contabile ed amministrativa con almeno dieci anni di anzianità.

3. La Giunta regionale, in sede di indizione dell'avviso di cui al comma 1, nomina una Commissione composta da tre alte professionalità esterne alla Regione che valuta i curricula dei partecipanti alla selezione e propone alla Giunta una lista di due nominativi per ciascuna delle categorie di cui al comma 2, tra i quali la Giunta individua il Direttore generale.

4. Il Comitato di sorveglianza è nominato dal Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della stessa, ed è composto da cinque membri, due dei quali appartenenti alla magistratura contabile ed amministrativa, i cui nominativi vanno richiesti ai competenti organi di autogoverno, e gli altri scelti tra i soggetti individuati ai sensi del comma 2. In caso di mancata designazione da parte degli organi di autogoverno, la nomina dei componenti avviene nell'ambito dei nominativi proposti dalla commissione di cui al comma 3.

5. Il Comitato, che elegge al suo interno il Presidente, disciplina la propria attività mediante adozione di un regolamento interno.

6. L'incarico di Direttore generale e di componente del Comitato di sorveglianza ha una durata di tre anni e non è rinnovabile.

7. Al Direttore generale spetta un compenso annuo lordo equiparato al trattamento previsto per i dirigenti regionali.

8. La Giunta regionale determina il gettone di presenza dei componenti del Comitato di sorveglianza.

Art. 4

(Incompatibilità)

1. L'aspirante agli incarichi di Direttore generale e di membro del Comitato di sorveglianza non può:

- a) aver ricoperto o ricoprire la carica di componente dell'Assemblea legislativa regionale, della Giunta regionale, di amministratore di uno degli enti, aziende, agenzie ed organismi di cui al comma 3 dell'articolo 1;
- b) essere legato da rapporti di parentela, entro il terzo grado, con consiglieri regionali, componenti della Giunta regionale ed amministratori di enti, aziende, agenzie ed organi di cui al comma 3 dell'articolo 1;
- c) versare in condizioni di incompatibilità o conflitto di interessi derivanti da incarichi professionali o funzioni pubbliche svolti nel triennio precedente alla data di pubblicazione dell'avviso pubblico;
- d) ricoprire o aver ricoperto negli ultimi cinque anni cariche in partiti politici o in organizzazioni **sindacali o di categoria**.

2. Non possono, altresì, essere nominati coloro i quali:

- a) hanno riportato condanna, anche non definitiva, a pena detentiva non inferiore ad un anno per delitto non colposo ovvero a pena detentiva non inferiore a sei mesi per delitto non colposo commesso nella qualità di pubblico ufficiale o con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione, salvo quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 166 del codice penale;
- b) sono sottoposti a procedimento penale per reato per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza;
- c) sono stati sottoposti, anche con provvedimento non definitivo ad una misura di prevenzione, salvi gli effetti della riabilitazione prevista dall'articolo 70 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia);

d) sono sottoposti a misura di sicurezza detentiva o a libertà vigilata.

3. Il Direttore generale ed il membro del Comitato di sorveglianza decadono dall'incarico nei seguenti casi:

- a) al verificarsi delle condizioni di cui al comma 1;
- b) impedimento discendente da fatti da cui consegua l'incompatibilità o l'incapacità a svolgere pubbliche funzioni o ad occupare pubblici uffici;
- c) sopravvenuta incompatibilità o conflitto di interessi per lo svolgimento delle attività di competenza della SUA, in relazione agli interessati allo svolgimento delle gare oggetto della presente legge, e ove non sia possibile prevenire tale situazione attraverso il meccanismo dell'astensione:

- 1) quanto alle società di capitali, in presenza di uno dei casi di cui all'articolo 2399, comma 1, lettere b) e c), del codice civile;
- 2) quanto a società di persone e ditte individuali, in presenza di un rapporto continuativo di consulenza o di prestazione d'opera retribuita, ovvero di altri rapporti di natura patrimoniale che ne compromettano l'indipendenza, ovvero sussista il rapporto di coniuge, parente o affine entro il quarto grado o semplice convivente con uno dei soci o con il titolare.

4. La sopravvenienza delle situazioni di cui al comma 3 deve essere dichiarata immediatamente; l'omessa dichiarazione costituisce causa autonoma di decadenza che è dichiarata dal Presidente della Giunta, previa deliberazione di accertamento della Giunta regionale.

Art. 5 *(Attribuzioni)*

1. La SUA cura la gestione delle procedure di gara e, in particolare, svolge le seguenti attività:

- a) collabora con l'ente aderente alla corretta individuazione dello schema del contratto, tenendo conto che lo stesso deve garantire la piena rispondenza del lavoro, del servizio e della fornitura alle effettive esigenze degli enti interessati;
- b) concorda con l'ente aderente la procedura di gara per la scelta del contraente;
- c) collabora nella redazione dei capitolati di cui al comma 7 dell'articolo 5 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce), laddove l'ente aderente non sia una amministrazione aggiudicatrice statale e non abbia

- adottato il capitolato generale di cui al comma 8 del medesimo articolo 5.
- d) collabora nella redazione del capitolato speciale;
 - e) definisce in collaborazione con l'ente aderente il criterio di aggiudicazione ed eventuali atti aggiuntivi;
 - f) definisce, in caso del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i criteri di aggiudicazione delle offerte e le loro specificazioni;
 - g) redige gli atti di gara, ivi incluso il bando di gara, il disciplinare di gara e la lettera di invito;
 - h) cura gli adempimenti relativi allo svolgimento della procedura di gara in tutte le sue fasi, ivi compresi gli obblighi di pubblicità e di comunicazione in materia di affidamento dei contratti pubblici, la verifica del possesso dei requisiti di ordine generale e di capacità economico – finanziaria e tecnico – organizzativa;
 - i) nomina la commissione giudicatrice;
 - l) cura gli eventuali contenziosi insorti in relazione alla procedura di affidamento, fornendo anche gli elementi tecnico – giuridici per la difesa in giudizio;
 - m) collabora con l'ente aderente ai fini della stipulazione del contratto;
 - n) cura, anche di propria iniziativa, ogni ulteriore attività utile per il perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, comma 1;
 - o) trasmette all'ente aderente le informazioni di cui agli articoli 3 e 4 del Decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252 (Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti relativi al rilascio delle comunicazioni e delle informazioni antimafia) sulle imprese partecipanti alle gare.

2. Il Direttore generale della SUA, entro tre mesi dalla nomina, stabilisce e rende operative le procedure e la documentazione formale per l'attivazione del sistema qualità. Per sistema qualità si intende un sistema di norme procedurali formalizzate mediante una adeguata documentazione costituita, almeno, dal manuale di qualità e dalla documentazione complementare, in cui sono esplicitamente e puntualmente evidenziate, secondo metodologie ispirate alla normativa tecnica della serie UNI EN ISO 9000, i documenti e le procedure necessarie a garantire la qualità dei procedimenti contrattuali. Entro la stessa data definisce le linee fondamentali del sistema di attestazione secondo quanto previsto al comma 4, sottoponendolo all'approvazione della Giunta regionale.

3. La Giunta regionale, su proposta del Direttore generale della SUA, approva le forme di coinvolgimento del Ministero dell'Interno e delle sue strutture periferiche all'attività della SUA nonché l'istituzione, presso la stazione unica appaltante, di un elenco ufficiale delle aziende destinatarie di subappalti per lavori e forniture nell'ambito delle previsioni di cui al d.lgs. 163/2006.

4. L'Autorità, al fine di promuovere la qualificazione delle amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 1, elabora indirizzi e direttive per l'introduzione di sistemi di qualità, sulla base delle norme ISO ed UNI applicabili nelle fasi di affidamento, gestione e collaudo di contratti pubblici di lavori, forniture e servizi. Promuove inoltre un sistema di attestazione della qualità dei contratti pubblici, secondo quanto previsto dalla norma UNI 10943, ed informa le amministrazioni aggiudicatrici sulle procedure, modalità e soggetti accreditati per il rilascio dell'attestazione di qualità.

Art. 6

(Elementi essenziali delle convenzioni tra SUA ed enti aderenti)

1. Fermo restando le competenze e le responsabilità del RUP (responsabile unico del procedimento) delle singole amministrazioni aggiudicatrici, La Giunta regionale, su proposta del Direttore generale della SUA, disciplina gli elementi essenziali delle convenzioni tra enti aderenti e stazione unica appaltante, prevedendo in particolare:

- a) l'ambito di operatività della SUA, determinato, con riferimento ai contratti pubblici di lavori, di forniture e servizi, sulla base degli importi di gara o di altri criteri in relazione ai quali se ne chiede il coinvolgimento nonché i rapporti e le modalità di comunicazione tra il RUP e il responsabile del procedimento della SUA;
- b) le modalità di rimborso dei costi sostenuti dalla SUA;
- c) gli oneri rispettivamente a carico dell'ente aderente e della SUA in ordine ai contenziosi in materia di affidamento;
- d) l'obbligo per l'ente aderente di trasmettere alla SUA l'elenco dei contratti di cui alla lettera a) per i quali si prevede l'affidamento nonché l'obbligo di trasmettere, su richiesta della SUA, ogni informazione utile relativa alla esecuzione dei medesimi contratti;
- e) l'obbligo per l'ente aderente di comunicare alla SUA le varianti intervenute nel corso dell'esecuzione del contratto.

Art. 7*(Funzionamento della SUA)*

1. Alle spese di organizzazione e funzionamento della SUA si fa fronte destinando l'1 per cento (dell'importo posto a base di ogni singolo provvedimento di gara per l'affidamento di contratti pubblici regolati dalla presente legge. In caso di insufficienza, per la spesa eccedente le entrate, provvede la Giunta regionale con apposito fondo del bilancio regionale la cui entità è stabilita a decorrere dall'anno 2012 con legge finanziaria.

2. Con la richiesta di intervento della SUA per l'avvio del procedimento di preparazione, indizione e aggiudicazione delle procedure di gara, secondo la disciplina dalla presente legge, gli Organi e le strutture della Regione, degli Enti, Aziende, Agenzie ed Organismi da essa dipendenti, dispongono l'impegno e l'erogazione della quota dell'1 per cento, dell'importo posto a base di gara, in favore della SUA, provvedendo nei successivi trenta giorni alla relativa erogazione.

Art. 8*(Norme transitorie finali e di rinvio)*

1. Entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale e l'Assemblea legislativa regionale provvedono ad adottare le disposizioni necessarie per coordinare le procedure di acquisizione dei contratti di lavori, servizi e forniture con l'entrata in funzione della SUA.