



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 121 del 30/08/2007

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 3 agosto 2007, n. 1338

Atto di indirizzo e nomina Commissione di studio per la elaborazione di un progetto di legge regionale di riordino della normativa in materia di esecuzione di opere pubbliche e recepimento delle normative europee e nazionali in materia di contratti pubblici.

L'Assessore alle Opere Pubbliche, dott. Onofrio Introna, sulla base dell'istruttoria espletata dall'Ufficio Amministrativo del Settore Lavori Pubblici confermata dal Dirigente del medesimo Ufficio e dal Dirigente del Settore, riferisce quanto segue.

Attesa l'esigenza di pervenire alla elaborazione di un progetto di legge regionale di riordino della normativa in materia di esecuzione di opere pubbliche e recepimento delle normative europee e nazionali in materia di contratti pubblici, si ritiene, per l'importanza della materia e la novità determinata dalla emanazione delle direttive europee cosiddette unificate, di scegliere un approccio che consenta di tenere conto non solo della complessità ma anche della esigenza di una condivisione della proposta da parte degli operatori pubblici e privati interessati.

Ne consegue la necessità di istituire apposita Commissione di studio che, contestualmente al confronto ed alla raccolta dei contributi, lavorerà alla elaborazione dell'articolato di legge con l'obiettivo di concludere il proprio lavoro entro la fine del 2007 consegnando alla giunta regionale la proposta di progetto di legge.

In seno a detta Commissione il confronto sarà il più possibile diretto con le associazioni delle amministrazioni aggiudicatrici, degli operatori economici e delle organizzazioni sindacali; in maniera contestuale si prevede l'apertura di un forum sul sito della Regione, aperto a quanti vorranno dare un contributo di merito, e la promozione di altre forme di consultazione.

Pur tenendo conto del confronto e del contenzioso fra Stato e Regioni sulla delimitazione delle competenze, la legge regionale dovrà intervenire sulla materia cercando però di evitare il rischio di alimentare ed aggiungere elementi di incertezza normativa che avrebbero il solo risultato di riflettersi negativamente sulle attività degli operatori, pubblici e privati.

Sarà invece da valutare la definizione di norme con carattere di semplificazione per i contratti pubblici di importo inferiore alle soglie europee.

Una legge, quindi, con norme che abbiano una loro specificità ed autonomia, possibilmente non condizionate o condizionabili dalle norme nazionali (rischio di intervento di adeguamento a seguire) e comunque coerenti con le direttive europee ed i principi fondamentali del trattato europeo.

Le norme e gli strumenti saranno altresì proposti tenendo conto di una architettura della legge tale da rendere chiara ed immediata la lettura e la sua concreta applicazione.

La traduzione di questi obiettivi nell'articolato del progetto di legge sarà ispirata anche al lavoro prodotto dalle regioni sul tavolo di ITACA e del "testo unico" validato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome, già nel marzo 2003. In particolare per quelle parti del progetto nelle quali

viene appunto raccolta la sollecitazione dell'Unione Europea ad un approccio non formale nella gestione del ciclo dell'appalto, anzi raccomandando di "...prendere in considerazione aspetti di ordine ecologico e sociale e di tutela del consumatore di prendere in considerazione, nelle procedure di aggiudicazione di appalti, criteri ambientali e sociali nel rispetto del diritto comunitario, ed in particolare, dei principi di trasparenza e di non discriminazione".

Al fine di favorire una prima articolazione del progetto di legge, che cerca di tradurre in un possibile articolato i principi e gli obiettivi che si intendono perseguire, si ritiene utile indicare i seguenti quattro titoli, illustrando per ciascuno di essi i possibili contenuti.

Titolo I (Definizioni, finalità ed ambito di applicazione)

Il titolo di apertura della legge deve offrire con immediatezza il senso e gli obiettivi della legge anche a partire dalle "definizioni" che vengono riportate nell'articolato (ad esempio: richiamando esattamente quelle dell'articolo 3 del codice di contratti pubblici e riportando solo quelle utili ai fini della corretta lettura della legge regionale).

Titolo II (Organizzazione regionale e politiche per la qualità dei committenti e degli operatori economici)

Questo titolo della legge rappresenta forse la novità più importante nel panorama delle legislazioni regionali e certamente quello che meno interferisce con le norme e le competenze statali.

Preliminarmente, tenendo conto delle problematiche connesse alla mancanza di una disciplina interna univoca sulle diverse fasi procedurali di affidamento degli appalti (determina a contrattare, selezione dei partecipanti, aggiudicazione provvisoria e definitiva, approvazione dell'aggiudicazione provvisoria e definitiva, stipulazione del contratto, approvazione del contratto stipulato), tale da consentire alle strutture dei diversi assessorati regionali un comportamento uniforme, si ritiene opportuno dedicare uno specifico capo alla suddetta disciplina, provvedendo altresì a chiarire le competenze, nelle singole fasi, del responsabile del procedimento, del dirigente (qualora diverso dal primo), dell'ufficiale rogante, degli organi politici.

Inoltre si propone di disciplinare le procedure per l'erogazione di contributi in favore degli enti locali/enti strumentali della Regione, sia in relazione ai lavori pubblici che alle forniture e ai servizi.

Tale disciplina pare opportuna per fare ordine nella normativa regionale, allo stato attuale molto datata e frammentaria.

Per quanto attiene all'organizzazione della Regione per la trasparenza e la qualificazione dei contratti pubblici, l'obiettivo è quello di definire e stimolare un processo di razionalizzazione e valorizzazione delle strutture regionali che a diverso titolo svolgono ruoli e/o funzioni di regolazione, gestione, controllo dei contratti pubblici di competenza della regione Puglia. La razionalizzazione e valorizzazione dei ruoli e delle funzioni svolte dalle strutture regionali ha come obiettivo anche quello (non secondario, anzi fondamentale) di definire e promuovere una capacità/possibilità delle stesse di offrire supporti efficaci agli enti locali (soprattutto piccoli e medi) ed alle amministrazioni aggiudicatrici rientranti nell'ambito soggettivo di applicazione della legge regionale.

Per quanto attiene alla qualificazione delle amministrazioni aggiudicatrici, si ricorda che questo è uno dei temi centrali sui quali si rivolge l'attenzione dei tavoli europei in tema di appalti pubblici. Non è un caso che nelle raccomandazioni agli Stati membri la Commissione Europea (in particolare con la COM/2001/566) consiglia e sollecita l'introduzione dei sistemi qualità secondo le norme della serie Iso En 9000 proprio nelle stazioni appaltanti. La legge regionale oltre a recepire questa raccomandazione potrebbe prevedere forme articolate di sollecitazione delle amministrazioni in questa direzione attraverso:

- incentivi diretti e/o indiretti verso le amministrazioni aggiudicatrici dotate di procedure attestante

secondo quanto previsto dalle norme UNI 10943, e/o certificate da organismi accreditati secondo le norme della serie Iso En 14000.

- programmi e contributi per l'adozione di sistemi qualità nella gestione del ciclo del contratto pubblico;

Occorre d'altro canto tenere presente, nell'ambito degli artt. 117 e 118 della costituzione, il potere attribuito agli enti locali (comuni e province) nella definizione della loro organizzazione e dunque la possibilità di auto-regolamentare la gestione dei contratti pubblici. In questo senso la legge regionale dovrebbe valorizzare tale autonomia stimolando la sua effettiva adozione attraverso:

- strutture regionali in grado di supportare gli enti locali in questi processi, sia con la produzione di linee guida, sia con la valorizzazione/premiatura di buone pratiche;
- programmi mirati di informazione e formazione anche attraverso la sollecitazione di concorsi rivolti alle società ed enti operanti in questo particolare mercato.

Anche in questo caso, comunque, non vi sono rischi di sovrapposizione con le norme statali, anzi la promozione della qualità nella committenza pare essere una delle condizioni (se non la condizione) per una effettiva ed efficace applicazione delle norme del codice e delle potenzialità offerte dalle norme comunitarie. Sul tema, infine, della qualificazione degli operatori economici, occorre subito premettere che questo è senza dubbio quello che maggiormente incrocia la materia della "tutela della concorrenza" che, com'è noto, è di competenza esclusiva dello Stato.

La legge regionale dovrà pertanto eventualmente integrare o rendere più efficace il controllo dei requisiti soggettivi prescritti e, quando consentito, sollecitare la definizione di sistemi di qualificazione (determinati dal bando di gara) che premiano la qualità degli operatori e della gestione del fattore lavoro in particolare.

Il Codice infatti recepisce quanto previsto dalle norme comunitarie, ma lo fa in modo formale e, comunque, mostra una scarsa propensione ad utilizzare gli spazi offerti, ignorando di fatto alcuni articoli specifici e le raccomandazioni contenute negli stessi "consideranda" della direttiva unificata 18/2004.

In questo senso le legislazioni regionali possono sicuramente supplire a questa carenza del Codice, introducendo regole più stringenti, per la qualità del lavoro e dell'impresa, coerenti con gli indirizzi e le raccomandazioni europee.

Per quanto riguarda i lavori pubblici, nel nostro ordinamento, la qualificazione delle imprese è sottratta alle amministrazioni aggiudicatrici essendo affidata, nell'ambito del Sistema Nazionale Unico di qualificazione, alle "Società Organismo di Attestazione - spa" autorizzate e controllate dalla Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (oggi Contratti pubblici). La legge regionale non potrà, ovviamente, non prevedere la piena applicazione delle norme nazionali. Pur tuttavia potrebbe prevedere norme integrative, semplici ed efficaci, che consentano di supplire ai limiti che anche lo stesso legislatore nazionale ha evidenziato.

Più in generale la legge regionale (con più spazi nei servizi e nelle forniture) dovrebbe comunque indirizzarsi nella definizione di norme premiali o di sostegno degli operatori economici che fondano la propria attività sulla qualità, regolarità e sicurezza del lavoro, sia nella fase di qualificazione, sia in quella della valutazione della offerta economicamente più vantaggiosa.

Altro aspetto rilevante contenuto nelle direttive europee (e recepito nel codice, artt. 49 e 50) riguarda la possibilità per il concorrente di avvalersi, per la partecipazione alla gara, dei requisiti di altri soggetti, con la fattispecie definita "avvalimento". Si tratta di una norma che indubbiamente pone alcuni problemi applicativi anche in relazione alla peculiarità del contesto nazionale e la specificità delle norme antimafia sul subappalto.

Pur nella consapevolezza della derivazione comunitaria dell'istituto dell'avvalimento" risulta importante riflettere e valutare come e in che misura intervenire con la legge regionale su questo tema (anche alla luce di norme già emanate in tal senso dalla stessa Regione Puglia).

Titolo III (Qualità ed efficacia del contratto pubblico con particolare riferimento alla trasparenza, legalità,

regolarità, tutela e sicurezza nei luoghi di lavoro)

Questo titolo della legge è quello che maggiormente potrebbe sovrapporsi alle norme contenute nel Codice in relazione alle diverse fasi del ciclo del contratto pubblico. In questo senso si tiene a ribadire l'obiettivo di non intervenire con norme di modifica di quanto previsto dalle norme statali che, anzi, saranno esattamente richiamate. L'obiettivo è eventualmente quello di specificare ed integrare queste ai fini del perseguimento degli obiettivi che sono alla base della decisione della Regione Puglia di produrre una legge in materia.

Nelle diverse fasi, in tema di tutela del lavoro, si dovrà necessariamente tenere conto anche delle norme in divenire, contenute nel codice o in altri testi normativi. Il Codice ripropone la tematica del DURC ampliandola non più solo ai lavori ma anche a servizi e forniture. In aggiunta il c.d. decreto Bersani, all'art. 35, commi da 28 a 35 apporta nell'ordinamento un principio di solidarietà tra appaltatore e sub appaltatore. Si prevede infatti che l'appaltatore risponda in solido con il subappaltatore della effettuazione e del versamento delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente e del versamento dei contributi previdenziali e dei contributi assicurativi obbligatori per gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dei dipendenti a cui è tenuto il subappaltatore. Tale responsabilità viene meno se l'appaltatore verifica che gli adempimenti sono stati correttamente eseguiti dal subappaltatore. Tale istituto non è ancora applicabile in quanto si è in attesa di un apposito decreto che stabilisca la documentazione necessaria per attestare l'assolvimento degli adempimenti.

Più in generale, occorre tenere anche presenti le profonde modificazioni che si sono prodotte anche negli appalti dal punto di vista industriale e degli operatori che vi agiscono. Come già evidenziato, l'ordinamento oggi consente la possibilità per le imprese, mediante l'istituto dell'avvalimento, di concorrere a gare anche se prive dei requisiti di qualificazione prescritte, sfruttando l'ausilio di altri soggetti. L'intero sistema SOA probabilmente sarà soggetto a modifiche e in questo alveo diverrà necessaria una maggiore attenzione ai contratti di lavoro al fine di tutelare i lavoratori inseriti in un sistema produttivo meno accentrato nel binomio impresa-appalto e sempre più portato a vedere, nell'alveo di un unico appalto più imprese coinvolte ma a titoli differenti: sub appalto, sub contratto, avvalimento, associazioni tra imprese etc. A tutto questo si aggiunga il sempre più frequente ricorso ad appalti di natura mista che comprendono oltre ai lavori anche servizi e forniture dove diviene difficile ricostruire il sistema delle responsabilità. Per non parlare di forme contrattuali atipiche o più complesse. Per quanto riguarda le previsioni normative più specifiche si segnalano gli spazi offerti dal diritto comunitario e dunque le esigenze alle quali si propone di dare risposta con la legge regionale.

Titolo IV (Disposizioni finanziarie, transitorie e finali)

Stante il senso e gli obiettivi innanzi delineati si sottolinea l'importanza delle disposizioni finanziarie che dovranno essere definite dalla legge. Disposizioni che attengono alle risorse necessarie per la gestione (si pensi in particolare all'osservatorio), ma anche ed in particolare alle risorse necessarie per dare corpo alle politiche delineate con il Capo 2 (qualificazione dei committenti) ed il Capo 3 (qualificazione degli operatori economici) del Titolo II.

Allegati tecnici

Per alcune previsioni normative della legge, gli articoli potrebbero richiamare specifici allegati tecnici con i quali definire puntualmente le modalità applicative della stessa norma, precisandone il carattere prescrittivo o solo di indirizzo e/o raccomandazione.

Anche in questo caso si pensa ad allegati tecnici che rendano più immediata ed efficace il rispetto della norma.

La legge definirà anche la procedura (di tipo regolamentare) per l'aggiornamento e la implementazione

degli allegati tecnici.

Si ipotizza per il momento la possibilità di una elaborazione contestuale al progetto di legge degli allegati tecnici già definiti sul tavolo di Itaca e che potranno essere oggetto di verifica e condivisione preventiva. Premesso tutto quanto sopra, si propone che venga istituita apposita Commissione di studio costituita da rappresentanti delle Strutture regionali interessate nonché dai rappresentanti degli operatori economici e delle categorie professionali interessate, delle organizzazioni sindacali, affinché si pervenga entro la fine del 2007 alla elaborazione di un progetto di legge regionale di riordino della normativa in materia di esecuzione di opere pubbliche e recepimento della normative europee e nazionali in materia di contratti pubblici tenendo conto degli indirizzi innanzi riportati.

COPERTURA FINANZIARIA DI CUI ALLA L.R. N. 28/2001 E SUCCESSIVE MODIFICHE ED INTEGRAZIONI

Dalla presente deliberazione non deriva alcun onere a carico del bilancio regionale.

L'Assessore relatore, sulla base delle surriportate risultanze istruttorie, propone alla Giunta l'adozione del conseguente atto finale, in attuazione degli artt. 4 -comma 2 lett. b)- e 15 -comma I bis- della L.R. 3/05 e s.m., trattandosi di materia rientrante nella competenza degli organi di direzione politica, ai sensi dell'art. 4 comma 4, lett. K) della L.R. n. 7/97.

LA GIUNTA

Udita la relazione e la conseguente proposta dell'Assessore;

Viste le sottoscrizioni poste in calce al presente provvedimento dal Dirigente dell'Ufficio Amministrativo del Settore Lavori Pubblici e dal Dirigente del Settore;

A voti unanimi espressi nei modi di legge

DELIBERA

- di adottare, l'atto di indirizzo amministrativo contenente i principi e gli obiettivi che si intendono perseguire per l'elaborazione di un progetto di legge regionale di riordino della normativa in materia di esecuzione di opere pubbliche e recepimento della normative europee e nazionali in materia di contratti pubblici;
- di istituire apposita Commissione di studio costituita da rappresentanti delle Strutture regionali interessate nonché dai rappresentanti degli operatori economici e delle categorie professionali interessate, delle organizzazioni sindacali;
- di demandare al Presidente della Giunta Regionale la costituzione della predetta Commissione;
- di pubblicare il presente provvedimento nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia e nel sito informatico regionale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 6 -comma I lett. a), b)- della L.R. 12.04.1994 n. 13.

Il Segretario della Giunta

Dr. Romano Donno

Il Presidente della Giunta

On. Nichi Vendola