



REGIONE LAZIO

LINEE GUIDA

**PER LA DEFINIZIONE DELLA LEGGE REGIONALE IN MATERIA DI
CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE**

(DOCUMENTO DEL 12.03.2007)

Commissione di Studio

Delibera della Giunta Regionale n. 650/2006.

Decreto del Presidente della Regione n. T0611 del 4.12.2006.

LINEE GUIDA PER LA DEFINIZIONE DELLA LEGGE REGIONALE IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE

INDICE

COMMISSIONE DI STUDIO E OBIETTIVI DELLE LINEE GUIDA **pag.3**

INQUADRAMENTO **pag. 5**

- Il contesto normativo di riferimento
- I ricorsi delle Regioni e Province autonome alla Corte costituzionale
- L'orientamento della Regione per il progetto di legge
- Il contesto istituzionale
- Le prospettive a breve e medio termine
- Le competenze della Regione nell'art. 4 del Codice

OBIETTIVI E CARATTERI DELLA LEGGE REGIONALE **pag. 14**

- Gli obiettivi generali della legge
- Gli obiettivi principali e specifici

ARCHITETTURA E CONTENUTI DELLA LEGGE REGIONALE **pag. 16**

- Titolo I – definizioni, finalità ed ambito di applicazione
- Titolo II – Strutture regionali e politiche per la qualità
- Titolo III – Qualità ed efficacia del contratto pubblico con particolare riferimento alla trasparenza, legalità, regolarità, tutela e sicurezza nei luoghi di lavoro
- Titolo IV – Disposizioni finanziarie, transitorie e finali
- Allegati tecnici

COMMISSIONE DI STUDIO E OBIETTIVI DELLE LINEE GUIDA

Con delibera di giunta, e con successivo decreto del presidente della regione, è stata istituita una **Commissione di studio** interassessorile incaricata di definire le “linee guida” per l’applicazione delle direttive comunitarie 2004/17/CE e 2004/18/CE al fine di pervenire alla elaborazione di un **progetto di legge regionale** sugli appalti pubblici. L’importanza della materia e la novità determinata dalla emanazione delle direttive europee cosiddette unificate ha spinto la Giunta regionale a scegliere un approccio, anche in fase di definizione del progetto di legge, che consentisse di tenere conto non solo della complessità ma anche della esigenza di una condivisione della proposta da parte di tutti gli operatori interessati.

Il presente documento, elaborato dalla Commissione di studio, definisce appunto le “linee guida” con le quali sono identificati i contenuti e gli obiettivi che la Regione Lazio vuole perseguire con la legge regionale regolante la materia dei **contratti pubblici di lavori, servizi e forniture**.

La Commissione di studio che ha definito le linee guida è così composta:

Ing. Maurizio Meiattini (Direzione Regionale Infrastrutture)-Responsabile
D.ssa Giuseppina Mongiardo (Florio Direzione Regionale Affari Giuridici e Legislativi)
Dr. Vincenzo Boncoraglio (Direzione Regionale Affari istituzionali, Enti locali e sicurezza)
Dr. Silvio Natoli (Direzione regionale Tutela della salute e Sistema sanitario regionale)
Ing. Claudio Mannocchi (Direzione regionale Demanio Patrimonio e Provveditorato)
Ing. Alessandro D’Armini (Direzione regionale Trasporti)
Dr. Enzo Ciarravano (Direzione regionale beni, attività culturali e sport)
D.ssa Maria Calcagnini (Direzione regionale Affari Giuridici e Legislativi)
Dr. Roberto Crescenzi (Direzione regionale Lavoro Pari opportunità e Politiche Giovanili)
Dr. Raniero De Filippis (Direzione regionale Ambiente e Cooperazione tra i popoli)
Dr. Cristiano Maria Pacifici (Ufficio di Gabinetto del Presidente)
Dr. Francesco Mazzotta (Ufficiale Rogante)
Ing. Ivan Cicconi (Esperto esterno)
Avv. Sergio Fidanza (Esperto esterno)
Avv. Dover Scalera (Esperto esterno)

La Commissione di studio, con le presenti linee guide, intende aprire un confronto con la comunità regionale al fine di arrivare alla definizione del progetto di legge vero e proprio tenendo conto delle opinioni e delle proposte degli operatori pubblici e privati interessati. Il confronto sarà il più possibile diretto con le **associazioni** delle amministrazioni aggiudicatrici, degli **operatori economici** e delle **organizzazioni sindacali**, mentre 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 con la diretta collaborazione delle **Amministrazioni Provinciali**.

La Commissione di studio, contestualmente al confronto ed alla raccolta dei contributi, lavorerà alla elaborazione dell' articolato di legge con l'obbiettivo di concludere il proprio lavoro entro l'estate del 2007 consegnando alla giunta regionale la proposta di progetto di legge.

INQUADRAMENTO

Il contesto normativo di riferimento

Il contesto normativo nazionale è oggi definito dal “**codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture**”. Com'è noto il Codice è stato emanato dal governo sulla base della delega attribuita allo stesso dalla **legge n. 62/2005**, cosiddetta **legge comunitaria** per il recepimento delle direttive europee. Le direttive recepite con il Codice avevano come titolo ed oggetto i seguenti:

- Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio **31 marzo 2004 n.17** CHE COORDINA LE PROCEDURE DI APPALTO DEGLI ENTI EROGATORI DI ACQUA E DI ENERGIA, DEGLI ENTI CHE FORNISCONO SERVIZI DI TRASPORTO E SERVIZI POSTALI (2004/17/CE).
- Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio **31 marzo 2004 n.18** Relativa al COORDINAMENTO DELLE PROCEDURE DI AGGIUDICAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI DI LAVORI, DI FORNITURE E DI SERVIZI (2004/18/CE).

L'art.25 della legge comunitaria richiamata, oltre al recepimento delle direttive, prevedeva anche la raccolta di tutte le leggi nazionali sugli appalti pubblici in un **unico testo normativo** insieme ad un intervento di **razionalizzazione e semplificazione** della materia sia sopra che sotto le soglie europee (in sintesi una delega molto ampia ed anche molto criticata). Il decreto legislativo (**Dlgs 163 del 12 aprile 2006**), con il quale si è data attuazione alla delega, in effetti riscrive tutte le norme relative agli appalti pubblici di **lavori, servizi e forniture** proponendosi di fatto come un vero e proprio **testo unico** delle regole relative a tutti i contratti pubblici (appalti, concessioni, affidamento a contraente generale ed altri istituti contrattuali atipici).

Il testo del D.Lgs. 163/06 è stato pubblicato sulla GURI n. 100 del 2 maggio 2006, ed è entrato in vigore a far data dal **1 luglio 2006**. Il codice si compone di 257 articoli ed è strutturato in **cinque parti**:

- **PARTE I: Principi e disposizioni** comuni e contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del codice. *(consta di 2 titoli e 27 articoli.)*
- **PARTE II:** Contratti pubblici relativi a Lavori, Servizi e Forniture nei **settori ordinari**. *(consta di 4 titoli, ripartiti in 10 capi e 178 articoli)*.
- **PARTE III:** Contratti pubblici di Lavori, Servizi e Forniture nei **settori speciali**. *(consta di 2 titoli, ripartiti in 4 capi e 33 articoli)*.
- **PARTE IV: Contenzioso**. *(consta di 8 articoli)*.

- **PARTE V:** Disposizioni di coordinamento, finali e **transitorie – abrogazioni**. (*consta di 11 articoli*).

Nella parte II del codice (con il Capo IV del titolo III) sono state assorbite anche le **norme speciali** della cosiddetta **legge obiettivo** (lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi). Del testo normativo fanno parte integrante anche n. 38 **allegati tecnici** pubblicati con lo stesso D. Lgs., mentre con l'entrata in vigore del codice sono state abrogate, numerose leggi, decreti legislativi, regolamenti e articoli di legge puntualmente elencati **all'art. 256** dello stesso codice.

Nel corso dell'iter di approvazione, la **Conferenza unificata** si è espressa con un **parere decisamente negativo, nel merito ma soprattutto sul metodo**, che ha registrato l'unanimità della posizione di tutti i Presidenti delle Regioni oltre che delle Autonomie Locali. Tale parere è stato, fra l'altro, ripreso e in gran parte condiviso dal **Consiglio di Stato**. Le osservazioni formulate riguardavano profili relativi sia all'eccesso di delega che alla invasione di competenze sulle materie di competenza regionale, che solo in minima parte sono state recepite nel testo definitivo dell'art. 4 del Codice. In particolare su questo articolo sono stati presentati ricorsi presso la Corte Costituzionale da parte di diverse regioni, compresa la regione Lazio.

I ricorsi delle Regioni e Province autonome alla Corte costituzionale

I motivi dei ricorsi, presentati da cinque Regioni e da una Provincia Autonoma, investono diversi parti del codice; di seguito vengono sinteticamente riassunte le tesi sostenute dalle stesse.

Programmazione lavori pubblici: competenza residuale delle Regioni (che invece l'art. 4, comma 2 del codice dei contratti riconduce nell'ambito della competenza concorrente).

Approvazione progetti; progettazione lavori servizi e forniture: competenza residuale delle Regioni. Le Regioni sostengono che in tali materie lo Stato non è legittimato ad emanare principi fondamentali vincolanti per il legislatore regionale tenuto al solo rispetto ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale. Solo in via subordinata, la materia della progettazione – in quanto attinente alla materia del governo del territorio – sarebbe tutt'al più materia di competenza concorrente ma mai esclusiva come vorrebbe l'art.4 del Codice dei Contratti pubblici).

Compiti e requisiti del RUP: competenza residuale delle Regioni.

Organizzazione amministrativa: competenza residuale delle Regioni.

Sicurezza del lavoro: (comprensiva anche della disciplina sui Piani di sicurezza che invece l'art.4, comma 3 del Codice inserisce tra la disciplina di competenza esclusiva statale):

per le Regioni ricorrenti non vi è distinzione tra sicurezza del lavoro (riconosciuta materia di competenza concorrente) e i Piani di sicurezza (ricondotti dal codice dei contratti nell' ambito della competenza esclusiva statale) poiché:

- 1) i piani di sicurezza sono finalizzati proprio a garantire la sicurezza del lavoro;
- 2) la materia della tutela della sicurezza del lavoro può riguardare profili di protezione esclusiva statale solo ove coinvolge livelli di protezione essenziali o coinvolge i rapporti intersoggettivi datore/lavoratore: i piani di sicurezza, invece, riguardano aspetti attinenti ai singoli cantieri;
- 3) il contenuto dei piani di sicurezza è strettamente connesso con la realtà imprenditoriale e territoriale e dunque non può essere assorbito dalla competenza esclusiva statale.

Qualificazione e selezione dei concorrenti: competenza esclusiva statale.

Criteri di aggiudicazione: competenza esclusiva statale.

Subappalto: competenza esclusiva statale.

Ruolo e poteri di vigilanza dell'Autorità sui contratti pubblici: competenza esclusiva statale.

Controllo possesso requisiti di capacità economico finanziaria e tecnico-organizzativa (art.48 del dlgs 163/06): illegittimità delle disposizioni del codice nella parte in cui (numero dei soggetti da controllare, modalità di controllo) invadono una sfera di competenza esclusiva della organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali. In questo contesto i principi da rispettare sono:

- introduzione di un regime sanzionatorio (competenza esclusiva statale),
- principi ex art. 71 Dpr 445/00: le amministrazioni sono tenute ad effettuare idonei controlli anche a campione sulle autodichiarazioni.

Il come assicurare tali principi è una scelta autonoma e organizzativa delle singole amministrazioni.

Cauzione provvisoria (art. 75 del dlgs 163/06): solo gli aspetti circa la modalità di costituzione e sul contenuto della cauzione, rientrando in materie strettamente connesse all'ordinamento civile e, di conseguenza, sono di competenza esclusiva statale e dunque rappresentato principi inderogabili per le Regioni. Tutto il resto è di competenza regionale poiché attinente a profili di organizzazione amministrativa.

Composizione e funzionamento commissioni aggiudicatrice per l'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 84 Dlgs 163/06): Il numero dei componenti, la qualifica del Presidente e la modalità di selezione rientrano nella organizzazione

amministrativa di competenza esclusiva regionale. Costituiscono norme di principio da rispettare: principi di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione.

Salvo che l'argomento in questione non venga ricondotto nell'ambito delle procedure di affidamento (competenza esclusiva statale), nel qual caso, comunque, l'intervento statale deve essere improntato al rispetto dei criteri di ragionevolezza e adeguatezza (Corte cost.272/04) e finalizzato alla tutela di gestioni aventi rilevanza macroeconomica (Corte cost. 14/04).

Verifica dell'anomalia (art. 86 e 87 del Dlgs 163/06): tutto ciò che attiene al procedimento per la verifica ed al contraddittorio con le imprese rientra nella competenza regionale e degli enti locali in quanto profilo di organizzazione amministrativa, fermo il rispetto dei principi stabiliti a livello statale che l'offerta anomala va verificata e stabiliti i criteri di verifica dell'anomalia.

Contratti sottosoglia: viene invocato analogicamente quanto statuito dalla corte costituzionale rispetto al riparto di competenze Stato/regioni in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica (sussiste la legittimazione statale solo per le disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l'affidamento dei servizi). Conseguentemente sono illegittime per i contratti sottosoglia tutte le disposizioni di dettaglio relative a:

- acquisizione obbligatoria cauzione provvisoria;
- verifica anomalia e acquisizione giustificazioni preventive;
- regole di pubblicità.

Tra l'altro, proprio in virtù della giurisprudenza della Corte Costituzionale, gli appalti sottosoglia non hanno alcun rilievo su profili di carattere macroeconomico.

Lo Stato (anche per il Consiglio di Stato) deve fissare i comuni principi di trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione senza emanare normativa di dettaglio. La traduzione di tali principi significa in sostanza che la normativa statale deve imporre la gara; fissare ambito oggettivo e soggettivo; limitare il ricorso alla trattativa privata; collegare la violazione dell'obbligo di gara a sanzioni civili e responsabilità, ma non entrare nella disciplina di dettaglio.

Potestà regolamentare: lo Stato può esercitare la propria potestà regolamentare solo nelle materie in cui ha competenza esclusiva (dunque solo, nella ricostruzione statale, nelle materie punti 6,7 8 e 9).

In merito al contenzioso sulle competenze, risulta infine segnalare quanto stabilito dalla sentenza TAR Lecce 26.01.2007 n. 178: applicando nel rapporto tra legge regionale e legge statale il principio della successione delle leggi nel tempo, il TAR pugliese ha

ritenuto implicitamente abrogata, per incompatibilità, la legge regionale della Puglia n. 13/2001 in quanto contenete una disciplina difforme rispetto a quella del sopravvenuto dlgs 163/2006 in materia di procedure di affidamento e selezione dei concorrenti. Ritenendo che le materie elencate all'art.4, comma 3 del codice non siano di competenza esclusiva regionale perché attinenti alla tutela della concorrenza, il Tar Lecce ha generalizzato il meccanismo di abrogazione implicita delle leggi regionali contrastanti con una legge nazionale qualora le prime disciplinino materie di competenza esclusiva statale.

L'orientamento della Regione per il progetto di legge

Pur tenendo conto del confronto e del contenzioso fra Stato e Regioni sulla delimitazione delle competenze, la legge regionale intende 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.

La legge regionale intende piuttosto recuperare alcune novità delle direttive verso le quali il legislatore nazionale ha riservato poca attenzione. Ci riferiamo in particolare al richiamo, decisamente nuovo, alla tutela di esigenze sociali ed ambientali.

Il dibattito in seno alla Comunità circa la possibilità di integrare **aspetti sociali** e **ambientali** nella disciplina degli appalti pubblici è durato diversi anni, durante i quali la Commissione ha pubblicato alcuni documenti importanti, in particolare il **Libro Verde sugli appalti pubblici** nell'Unione Europea, adottato dalla Commissione il 17 novembre 1996 su proposta dell'allora commissario Mario Monti, e due comunicazioni, la **COM (1998) 143** e la **COM (2001) 566**. Pur non contenendo norme vincolanti, e avendo anzi il solo scopo di esporre riflessioni utili a sviluppare il dibattito pubblico e a chiarire il senso della legislazione comunitaria vigente, questi documenti hanno avuto un ruolo importante nel processo che ha condotto all'emanazione delle direttive 2004/17 e 2004/18.

La Commissione infatti con la direttive ha sottolineato con forza **"l'importanza del fatto che le amministrazioni aggiudicatrici utilizzino l'influenza che esercitano in quanto acquirenti pubblici per perseguire obiettivi sociali e di tutela del lavoro"**, nel rispetto dei principi del diritto comunitario. Il mancato rispetto di determinati obblighi sociali può, in certe situazioni, comportare l'esclusione degli offerenti e gli Stati membri, con le leggi di recepimento, sono liberi di determinare quali siano dette situazioni.

La stessa Commissione Europea evidenzia come la fase di esecuzione di un appalto pubblico può costituire uno strumento con cui le amministrazioni aggiudicatrici possono incoraggiare il perseguimento di obiettivi sociali, grazie alla possibilità di imporre all'appaltatore l'osservanza di alcune clausole contrattuali relative alla modalità di esecuzione del contratto, che possono contenere anche misure a favore di alcune categorie di persone e azioni positive per l'occupazione.

Non meno importanti sono le più note novità in riferimento alle procedure, quali quelle del dialogo competitivo e dell'accordo quadro (per altro non ancora recepite stante lo slittamento della entrata in vigore di alcuni articoli del codice), sulle quali la legge non intende intervenire se non per precisarne eventuali modalità attuative.

Il contesto istituzionale

Come è noto, con il nuovo Titolo V si stabilisce il principio costituzionale della Competenza legislativa, delle Regioni e delle Province Autonome, su tutte le materie con la sola esclusione di quelle espressamente riservate alle competenze dello Stato e puntualmente elencate nell'articolo 117, mentre sancisce la competenza legislativa delle Regioni sulle materie cosiddette concorrenti, riservando allo Stato la sola possibilità della "determinazione di principi generali".

A fronte di questo nuovo quadro istituzionale la materia degli APPALTI PUBBLICI non è richiamata né come competenza esclusiva dello Stato, né figura fra le materie di competenza concorrente. Ovviamente da questa banale considerazione non è possibile trarre alcuna definizione/delimitazione delle competenze statali e/o regionali.

Ancorché appaia difficile considerare l'appalto pubblico una materia omogenea risulta difficile e comunque controverso delimitare i confini di materie trasversali, quali ad esempio quella della "tutela della concorrenza", come dimostra il contenzioso presso la Corte costituzionale precedentemente richiamato.

La legge regionale vuole comunque evitare di sollecitare una contrapposizione di principio, tenendo anche conto delle stesse caratteristiche delle direttive europee sugli appalti, che a ben vedere offrono spazi comunque limitati al legislatore nazionale e/o regionale. La legge regionale vuole piuttosto valorizzare il ruolo importante degli **Enti Locali** in proprio in riferimento ai poteri loro attribuiti dal titolo V della costituzione, in particolare dagli artt. 117 e 118, ovvero agli spazi derivanti dal potere regolamentare e

dall'autonomia organizzativa nella programmazione e gestione del ciclo del contratto pubblico.

Le prospettive a breve e medio termine

L'interna normativa in materia di lavori pubblici, nonché di servizi e forniture, come si è visto, è stata coinvolta in una operazione che ha abrogato gran parte delle norme vigenti al 30 giugno 2006 sostituendole con un unico corpo codicistico in materia di contratti pubblici. Tale normativa non abroga tutte le pregresse regole in materia andando a sostituire ad esempio la c.d. legge Merloni, l. 109/94 ss.mm.ii., ma lasciando in gran parte applicabile il regolamento di attuazione della stessa, dpr 554/99, il regolamento di qualificazione degli operatori, dpr 34/00, il capitolato generale di appalto, dm 145/00.

Quest'ultime normative sono però applicabili solo se compatibili con il nuovo assetto creato dal codice. Entro il 31 gennaio 2008, comunque, stando al tenore attuale della normativa, anche questi regolamenti saranno abrogati per essere sostituiti da un **unico nuovo regolamento**. Il quadro normativo è, pertanto, ad oggi, complesso e incerto. A questo si deve aggiungere come la produzione legislativa successiva al 1 luglio 2006 abbia già ritoccato il Codice.

La legge 18 aprile 2005, n. 62, art. 25, oltre alla delega ad adottare uno o più decreti legislativi volti a definire un quadro normativo finalizzato al recepimento delle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce, con il c.3 dello stesso art.25 prevede **una ulteriore delega**, derivante dalla previsione che entro **due anni** dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dal comma 1 possono essere emanate **disposizioni correttive** ed integrative.

Tale delega è stata utilizzata già qualche giorno dopo l'entrata in vigore del codice, introducendo alcune modifiche con l'art. 1-octies della legge 228 del 12 luglio 2006. Di nuovo, il 25 gennaio 2007, il Consiglio dei Ministri ha approvato in via definitiva un Dlgs correttivo, che, oltre ad alcune correzioni formali, introduce alcune modifiche e rinvia ulteriormente l'entrata in vigore di alcuni articoli. Nella stessa data il Consiglio dei Ministri ha anche approvato, in via preliminare, un ulteriore D.lgs. correttivo con ulteriori e più importanti modifiche.

Come si può vedere, il quadro normativo nazionale è tutt'altro che definito, anzi è del tutto prevedibile un periodo di intervento del legislatore nazionale, frequente.

Anche in riferimento a tale contesto, la legge regionale dovrà avere cura di definire norme che non alimentino ulteriori incertezze negli operatori pubblici e privati.

Le competenze della regione nell'art.4 del codice

Il riparto delle competenze fra lo Stato e le Regioni è definito, al momento, dall'articolo 4 del codice dei contratti pubblici (Competenze legislative di Stato, Regioni e Province autonome). A tal fine, se ne riporta il testo integrale (*in neretto*) anche alla luce dei pareri del Consiglio di Stato nn. 355/06 e 3641/06 (*con incisi riportati in corsivo*).

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà normativa nelle materie oggetto del presente codice nel rispetto:

- a) *dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario,*
- b) *delle disposizioni relative a materie di competenza esclusiva dello Stato.*

2. Relativamente alle materie oggetto di competenza concorrente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà normativa nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nelle norme del presente codice, in particolare, in tema di:

- a) *programmazione di lavori pubblici,*
- b) *approvazione dei progetti ai fini urbanistici ed espropriativi,*
- c) *organizzazione amministrativa,*
- d) *compiti e requisiti del responsabile del procedimento,*
- e) *sicurezza del lavoro,*
- f) *attività di progettazione di lavori, servizi e forniture e piani di sicurezza,*
- g) *direzione di lavori, servizi e forniture,*
- h) *collaudo,*
- i) *contabilità delle opere regionali,*
- j) *localizzazione delle opere pubbliche*
- k) *contratti per la valorizzazione dei beni culturali e ambientali.*

Certamente rientrano nella competenza concorrente delle regioni le opere riguardanti:

- a) *porti e aeroporti civili,*
- b) *grandi reti di trasporto e di navigazione,*
- c) *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.*

3. Le regioni, nel rispetto dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice (per i contratti sopra soglia) in relazione:

- a) *alla qualificazione e selezione dei concorrenti;*
- b) *ai criteri di aggiudicazione;*
- c) *al subappalto;*
- d) *ai poteri di vigilanza sul mercato degli appalti affidati all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture;*

e) al contenzioso;

f) *per le procedure di gara possibilità di un intervento delle regioni diretto ad una applicazione più ampia del principio di concorrenza.*

Per i contratti sotto soglia compete allo Stato la fissazione di comuni principi, che assicurino trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione. Tali principi, desumibili dalla normativa nazionale di recepimento della disciplina comunitaria, sono quelli che impongono la gara, fissano l'ambito soggettivo ed oggettivo di tale obbligo, limitano il ricorso alla trattativa privata e collegano alla violazione dell'obbligo sanzioni civili e forme di responsabilità (Corte cost. n. 345 del 2004).

Resta ferma la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare:

a) i contratti relativi alla tutela dei beni culturali (da mettere in relazione però con la competenza concorrente delle regioni per la valorizzazione dei beni culturali e ambientali),

b) i contratti nel settore della difesa,

c) i contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza relativi a lavori, servizi, forniture.

4. Nelle materie di competenza normativa regionale, concorrente o esclusiva, le disposizioni del presente codice si applicano alle regioni nelle quali non sia ancora in vigore la normativa di attuazione e perdono comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna regione.

5. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano adeguano la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione.

Il progetto di legge della Regione intende adeguarsi sostanzialmente alle previsioni contenute nell'articolo 4 del Codice così come integrato dal commento del Consiglio di Stato.

OBBIETTIVI E CARATTERI DELLA LEGGE REGIONALE

La legge regionale intende intervenire in ambiti precisi e delimitati (obiettivi principali e specifici) che sono stati definiti dalla giunta regionale con la contestuale nomina della Commissione di Studio incaricata di definire le linee guida ed il progetto di legge. Tali obiettivi sono comunque da perseguire tenendo conto del contesto generale (obiettivi generali della legge regionale) e avendo cura di proporre norme funzionali e/o coerenti con gli obiettivi specifici.

Gli obiettivi generali della legge regionale

La legge regionale cercherà, come già evidenziato, di evitare la definizione di norme sovrapposte con quelle del codice ed a rischio di contenzioso con lo Stato (in linea di massima non interviene sulle "procedure" ed in generale sulla cosiddetta fase di evidenza pubblica) e comunque nel rispetto delle competenze definite dell'attuale art. 4 del Codice. Sarà invece da valutare la definizione di norme con carattere di semplificazione per i contratti pubblici di importo inferiore alle soglie europee. Si pensa dunque ad una legge 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.

Gli obiettivi principali e specifici

Gli obiettivi specifici fissati dalla Giunta e dal decreto del Presidente, con il quale è stata istituita la Commissione di Studio, sono, in particolare:

- il controllo e la lotta contro il lavoro nero e l'evasione contributiva, la sicurezza nei luoghi di lavoro ed in particolare quella nei cantieri;
- la lotta alla criminalità organizzata, anche rendendo più efficaci le verifiche antimafia, ed in generale quelle contenute nell'art. 18 della legge 55/90 e ss.mm. e ii.

Tali obiettivi saranno da perseguire anche attraverso la definizione di norme, e strumenti collegati, indirizzate alla regolamentazione e qualificazione:

- dei contratti regionali (sia eseguiti direttamente che finanziati dall'Ente Regione) anche come campo di verifica e sperimentazione di politiche tecniche, di modelli organizzativi e di strumenti tecnici di gestione delle diverse fasi del contratto pubblico;

- dei contratti degli Enti e Soggetti rientranti nell'ambito soggettivo di applicazione della legge regionale ;

La norma è altresì finalizzata:

- alla semplificazione, attraverso la riconduzione in un unico testo normativo di tutte le disposizioni regionali, fino ad oggi emanate dalla Regione, direttamente o indirettamente incidenti sulle fasi di definizione, affidamento e gestione di un contratto pubblico.

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" (COM. 98/143).

ARCHITETTURA E CONTENUTI DELLA LEGGE REGIONALE

Anche al fine di favorire il confronto sulle linee guida viene proposta una prima articolazione del progetto di legge, che cerca di tradurre in un possibile articolato i principi e gli obiettivi che si intendono perseguire. Diamo perciò di seguito la definizione dei titoli (quattro titoli), con i quali si propone di articolare il progetto di legge, 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). Per le finalità ed ambito di applicazione si è già detto in premessa (vedi obiettivi principali e specifici).

Titolo II (Strutture regionali 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. Una prima strutturazione del titolo è data dalla individuazione dei **cinque capi** sui quali si pensa di articolare il testo e che già nella loro definizione identificano il senso e gli obiettivi da tradurre nell'articolato.

- **Capo 1** (procedure di affidamento della regione)
- **Capo 2** (procedure e norme per la erogazione di contributi regionali)
- **Capo 3** (Organizzazione della Regione per la trasparenza e la qualificazione dei contratti pubblici)

- **Capo 4** (Qualità e qualificazione delle amministrazioni aggiudicatrici)
- **Capo 5** (Qualità e qualificazione degli operatori economici)

(Capo1). Tenendo conto delle problematiche emerse nel corso dei lavori della commissione di studio, in relazione 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. In questo capo si potrebbe inoltre valutare se e come definire un ruolo della Regione quale possibile centrale di committenza unica.

(Capo 2). Si propone di disciplinare in questa legge, con un capo specifico, 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. Andrebbe però approfondito se leggi di settore (quali, ad esempio la l.r. 12/1981 sull'edilizia scolastica, o la l.r. 74/1989 sull'eliminazione delle barriere architettoniche) debbano mantenere una propria specificità in relazione alle modalità di erogazione dei contributi o possano essere ricondotte, sempre limitatamente a questo specifico aspetto, ad una disciplina di carattere generale.

(Capo 3). Per quanto attiene all'**organizzazione della Regione** per la trasparenza e la qualificazione dei contratti pubblici, l'obiettivo è quello di definire e stimolare, anche in relazione alle previsioni del capo1, 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 Lazio. 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.

Una cerniera importante di questa ipotesi normativa può essere data **dall'osservatorio regionale dei contratti pubblici**, inteso da un lato come luogo di coordinamento delle

strutture e dei saperi interni e dall'altro come supporto e collaborazione con gli operatori, pubblici in particolare, coinvolti nei contratti pubblici.

La regione, in questo senso, non parte da zero, stante l'esperienza già realizzata con l'osservatorio regionale dei lavori pubblici che, secondo le previsioni normative del codice, dovrà già estendere la sua attività agli appalti di servizi e di forniture. Obiettivo della legge è però quello di disciplinare il ruolo e le competenze al di là di quello già definito dal codice quale sede regionale dell'osservatorio nazionale dei contratti pubblici (art. 7 d.lgs. 163/2006). Si tratta in altri termini, pur garantendo pienamente le funzioni richieste quale sede regionale dell'osservatorio nazionale, di disciplinare il ruolo e le funzioni di un vero e proprio osservatorio regionale in grado di garantire oltre al "monitoraggio" anche la "trasparenza" e la promozione della "qualità" del sistema regionale degli appalti nelle diverse fasi del ciclo del contratto pubblico. Proprio in questa ottica l'osservatorio può costituire la **cerniera** essenziale del sistema degli appalti "**della**" Regione e "**nella**" Regione.

Una prima e sommaria identificazione delle funzioni potrebbe essere la seguente:

- Raccolta, gestione e monitoraggio dei dati per l'osservatorio nazionale;
- pubblicazione dei programmi e dei bandi di gara;
- coordinamento ed integrazione con altri sistemi informativi regionali;
- servizi e strumenti a supporto degli operatori;
- coordinamento e coinvolgimento delle strutture interne;
- elaborazione e/o diffusione di linee guida, documenti tipo, buone pratiche;
- gestione e promozione degli strumenti e programmi per la qualità.

Anche al fine di evitare di replicare nell'osservatorio risorse professionali specialistiche già presenti nella struttura regionale, la legge dovrà disciplinare una **organizzazione complessa** con una struttura articolata (trasversale) ed un nucleo di coordinamento. In altri termini si pensa ad un osservatorio non solo come "**ufficio**" ma come "**sistema**" partecipato e condiviso, internamente con le strutture interessate, ed esternamente con le rappresentanze degli operatori.

(Capo 4). 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 della 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.

(Capo 5). Sul tema 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 dunque intende 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 Regione Puglia).

Titolo III (Qualità ed efficacia del contratto pubblico con particolare riferimento alla trasparenza, legalità, regolarità, tutela e sicurezza nei luoghi di lavoro)

Il presente 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 Lazio di produrre una legge in materia.

L'articolazione del titolo potrebbe essere data dai seguenti **7 capi** per i quali si da anche una prima titolazione per rendere anche più evidente il senso della norma che si intende proporre.

Capo 1 (della fase di definizione dell'oggetto del contratto, ovvero della fase di programmazione e progettazione, o della fase interna).

Capo 2 (della fase di qualificazione e selezione degli operatori economici).

Capo 3 (della fase di verifica, valutazione e individuazione della migliore offerta).

Capo 4 (della fase di affidamento e controllo sugli atti delle procedure di affidamento).

Capo 5 (della fase di avvio, gestione e controllo della esecuzione del contratto).

Capo 6 (della fase di corretta esecuzione del contratto o del collaudo).

Capo 7 (della gestione e/o manutenzione dell'opera o della fornitura e/o della verifica per la gestione e/o riaffidamento del servizio).

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 e' 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.

(Capo 1). In fase di **definizione dell'oggetto dell'appalto**, l'amministrazione aggiudicatrice è libera di prendere in considerazione aspetti sociali e scegliere un prodotto o un servizio rispondente ai propri obiettivi in questo campo. Tale libertà incontra i limiti rappresentati dalle norme e dai principi fondamentali del Trattato CE, in particolare i principi concernenti la libera circolazione delle merci e la libera prestazione dei servizi. Per quanto riguarda le **specifiche tecniche**, queste devono essere indicate nei documenti generali o nel capitolato di oneri relativi a ciascun appalto. Anche in questo caso le amministrazioni aggiudicatrici possono inserire specifiche atte a precisare l'oggetto e le modalità della prestazione anche in riferimento alla qualità e sicurezza del lavoro, sempre che non creino discriminazioni dirette o indirette.

(Capo 2). In tema di **qualificazione e selezione dei candidati**, la normativa comunitaria prevede un elenco tassativo di casi in cui la situazione personale di un offerente possa comportarne l'esclusione, ed un elenco (sempre tassativo) dei criteri in base ai quali è possibile valutare l'idoneità dei candidati a partecipare ad appalti. È possibile l'esclusione di un candidato dalla partecipazione ad un appalto il quale non abbia adempiuto agli obblighi riguardanti il pagamento dei contributi di sicurezza sociale o sia stato condannato per un reato relativo alla condotta professionale, con sentenza passata in giudicato, o il quale si sia reso responsabile di gravi violazioni dei doveri professionali, provate con qualsiasi elemento documentabile dall'amministrazione. È, inoltre, ipotizzabile l'esclusione per gli offerenti che, violando una legislazione sociale, abbiano commesso una colpa professionale grave o un reato relativo alla condotta professionale o abbiano violato disposizioni in materia di parità di trattamento o di salute e sicurezza o disposizioni a favore di certe categorie di persone. Le direttive sugli appalti pubblici consentono anche di tenere conto della "responsabilità sociale", fatta ovviamente salva la verifica idoneità tecnica dell'impresa ad eseguire un determinato appalto.

(capo 3). Per quanto riguarda **la fase di aggiudicazione**, la possibilità oggi generalizzata di utilizzare il metodo di scelta dell'offerta basato non sul prezzo più basso ma sulla valutazione qualità-prezzo (c.d. offerta economicamente più vantaggiosa), apre, anche sotto la soglia comunitaria, la possibilità di inserire tra i parametri di valutazione della gara requisiti di natura sociale o di tutela del lavoro. Le amministrazioni possono, pertanto, creare selezioni che escludano già nella valutazione delle offerte soggetti che giocano in modo "scorretto" sul mercato.

La possibilità di andare a sindacare l'anomalia dell'offerta in ogni caso anche sotto la soglia comunitaria e soprattutto la possibilità di sindacare voci di prezzo comprese nell'offerta può portare ad una reale e attesa attuazione della c.d. legge Salvi, oggi abrogata, ma ripresa letteralmente del Codice. La voce di prezzo attinente alla forza lavoro può essere un parametro per escludere offerte nel loro complesso non anomale, ma incongrue sul rapporto costo-lavoro.

Qualora sia utilizzato il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le direttive richiedono all'amministrazione aggiudicatrice di indicare, nel capitolato di appalto o nel bando di gara, i criteri che intende applicare. A questo proposito le direttive forniscono un elenco esemplificativo di criteri utilizzabili, i quali devono comunque rispettare il principio di non discriminazione ed apportare un vantaggio economico diretto per l'amministrazione, nei quali possono rientrare criteri di carattere sociale.

In tema di **anomalia della offerte** è possibile prendere in considerazione elementi relativi all'inosservanza di norme in materia di sicurezza e di occupazione al fine di respingere un'offerta ritenuta troppo bassa rispetto alla prestazione. Le modalità pratiche di tale esame sono disciplinate dalle leggi di recepimento.

(Capo 4). Il Codice dei contratti definisce nel dettaglio contenuti e tempistica delle fasi delle **procedure di affidamento** dei contratti pubblici (art.11), così come definisce (art.12) modalità e **controlli sugli atti** delle procedure di affidamento. La legge regionale, pur nel rispetto delle norme previste potrebbe (sopra soglia) intervenire per integrare e/o precisare ruoli e responsabilità in tema di controlli, mentre (sotto soglia) potrebbe intervenire per semplificare le fasi delle procedure definite dall'articolo 12.

(Capo 5). In fase di **esecuzione dell'appalto**, obiettivi sociali possono essere perseguiti attraverso l'applicazione di clausole contrattuali o di condizioni di esecuzione dell'appalto, nei limiti in cui tale applicazione sia effettuata nel rispetto del diritto comunitario. L'applicazione di clausole o condizioni come quelle indicate trovano un limite solo nel rispetto di tutte le norme procedurali delle direttive, in particolare in materia

di pubblicità. La "condizione di esecuzione" configura un obbligo che deve essere accettato dal titolare dell'appalto; l'offerta di un proponente che non accetta tale condizione non è conforme al capitolato d'onere e può, per questa ragione, essere respinta.

Il Codice consente ad ogni ente locale di adottare un proprio **capitolato generale** di appalto. In questo alveo è possibile creare norme a tutela del lavoro in sede di gara, ma anche in sede di esecuzione del singolo contratto la cui inosservanza porti a risoluzione dello stesso. Tutta la materia delle ritenute di garanzia potrà essere rivista e resa organica con le attuali esigenze.

Campo peculiare di intervento della legge regionale dovrebbe essere il tema delicato della **sub-contrattazione** e, dentro questo, quello dei **subappalti e cottimi** regolati dalle norme statali (inderogabili) delle leggi antimafia. Anche in questa direzione si ritiene possibile prevedere norme che consentano di rendere più efficaci quelle attualmente esistenti, ai fini del contrasto della penetrazione della criminalità organizzata e della illegalità nella gestione del fattore lavoro.

Si tratta in questo caso di stimolare e proporre norme che rendano effettiva l'applicazione di quelle già in vigore ma totalmente disattese. Si pensi ad esempio all'obbligo per l'appaltatore della comunicazione alla stazione appaltante delle poche ed essenziali informazioni su tutti i "sub-contratti" (comma 12, art. 18, legge 55/90) affidati per la realizzazione dei lavori.

Il tema della subcontrattazione risulta poi ancora più importante (ai fini sia della tutela che della sicurezza dei lavoratori) negli istituti contrattuali complessi e con oggetti misti, quali il project-financing ed il global-service, per i quali sarà necessaria una approfondita riflessione per valutare se e come la legge regionale possa intervenire.

(Capo 6). Per quanto riguarda la fase di **corretta esecuzione del contratto o del collaudo**, la legge potrebbe intervenire con norme di semplificazione ed indirizzo sotto soglia mentre potrebbe prevedere norme integrative che richiama una valutazione puntuale in fase di collaudo anche degli aspetti inerenti la sicurezza e la gestione del lavoro, soprattutto negli appalti per i quali questa informazione può risultare importante ai fini della gestione o riaffidamento delle attività.

(Capo 7). In altri termini il collaudo dovrebbe anche tenere presente l'eventuale **fase della gestione e/o manutenzione** dell'opera o della fornitura e/o della verifica per la gestione e/o riaffidamento del servizio, prevedendo, nei casi possibili, fin dalla fase di definizione della gara, forme di "partecipazione civica" come strumento di misura e

verifica contrattuale della qualità della prestazione (si pensa ovviamente al vasto ed importante campo dei servizi alla persona).

Nei diversi capi, nella stesura dell' articolato, si terrà necessariamente conto della esigenza di verificare esigenze più generali di semplificazione e/o integrazione delle norme nazionali con particolare riferimento ai contratti sotto soglia. Così come sarà utile verificare se e come intervenire sulle figure fondamentali che il codice pone al centro della gestione delle diverse fasi del ciclo del contratto pubblico e cioè il "**Responsabile Unico del Procedimento**" ed il "**Direttore dell'esecuzione del contratto**" ad esempio con specifiche norme regolamentari per gli appalti della regione o con norme di indirizzo per gli enti locali.

Tuttavia anche questo ambito di intervento dovrà essere momento puntuale di verifica nella fase di confronto e condivisione del progetto di legge, con gli operatori pubblici e privati che saranno coinvolti nella consultazione.

Titolo IV (Disposizioni finanziarie, transitorie e finali)

Stante il senso e gli obiettivi delineati nelle linee guida si sottolinea l'importanza delle disposizioni finanziarie che dovranno essere definite dalla legge. Disposizione 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.

Grazie al lavoro già prodotto sul **tavolo di Itaca**, con il contributo della stessa Regione Lazio, si ipotizza per il momento la possibilità di una elaborazione contestuale al progetto di legge degli allegati tecnici già definiti e che potranno essere oggetto di verifica e condivisione preventiva.