

Riforma del Titolo V della Costituzione: le osservazioni dell' ANCE in Parlamento.

17 Ottobre 2006

Nella giornata del 13 ottobre scorso si è svolta presso le Commissioni Affari Costituzionali di Camera e Senato l' audizione dell' ANCE nell' ambito dell' indagine conoscitiva sulle questioni relative all' attuazione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

In particolare, la delegazione dell' Associazione composta dal dott. Riccardo Giustino, vice presidente Opere Pubbliche, e dal Direttore generale, Dott. Carlo Ferroni, si è intrattenuta sul sistema di riparto delle competenze fra Stato, regioni e autonomie locali, questione trattata nella prima delle quattro sessioni tematiche di cui si compone il ciclo delle audizioni.

L' ANCE ha espresso la propria posizione in merito alla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni nella materia dei lavori pubblici.

Detta materia, come è noto, consta di tre momenti e cioè:

1. gli aspetti attinenti alla programmazione, localizzazione e procedure decisionali sulla realizzazione dell' intervento pubblico;
2. procedimenti di gara per la scelta dell' appaltatore;
3. contenuto del contratto di appalto stipulato tra amministrazione e appaltatore e disciplina sull' esecuzione dei lavori.

Ora, nell' ambito della materia di competenza esclusiva dello Stato sono espressamente previste la "tutela della concorrenza" e "l' ordinamento civile".

Su tali presupposti i "lavori pubblici" sono perciò una materia trasversale, in quanto le procedure di gara sicuramente attengono alla concorrenza, il contenuto di diritti e obblighi nascenti dal contratto all' ordinamento civile ed infine il contenzioso alla materia della giurisdizione, anch' essa enunciata tra quelle di competenza esclusiva dello Stato.

Pertanto, solo le fasi procedurali indicate sub 1 (programmazione, localizzazione e procedure decisionali sulla realizzazione dell' intervento) rientrano nella competenza concorrente, ovvero esclusiva, delle Regioni.

Tale impostazione, tra l' altro, ha trovato conforto in una pregevole sentenza della Corte costituzionale (Corte cost. 23 settembre 2003, n. 303) che, seppure incidentalmente, si è espressa nel senso che i lavori pubblici non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell' oggetto al quale afferiscono, con la conseguenza che possono rientrare nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ovvero in quella legislativa delle Regioni.

L' impostazione sostenuta dall' Ance è stata pienamente recepita nell' art. 4 del recente Codice dei contratti pubblici approvato con D.Lgs. n. 163/2006 che ha attuato una corretta razionalizzazione e suddivisione di competenze legislative tra Stato e Regioni.

In particolare è stabilito che le Regioni non possono prevedere una disciplina diversa da quella del Codice, in materia di qualificazione e gare (selezione dei concorrenti, procedure, criteri di aggiudicazione), in materia di esecuzione dei contratti (compresi subappalto, direzione dei lavori, contabilità e collaudo) e in materia di contenzioso; ciò in quanto le procedure di affidamento vanno ricondotte alla nozione di "tutela della concorrenza", i rapporti connessi all' esecuzione del contratto alla nozione di "ordinamento civile", e la materia del contenzioso alla "giurisdizione", materie tutte rientranti nell' ambito della potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell' art. 117, comma 2 della Costituzione.

Vengono fatte rientrare, invece, nella competenza concorrente delle Regioni (in base alla quale queste possono legiferare, ma nel rispetto dei principi fondamentali del Codice) le materie della programmazione, dell' approvazione dei progetti ai fini urbanistici ed espropriativi, dell' organizzazione amministrativa degli enti e dei soggetti preposti ai compiti e controlli inerenti la

realizzazione delle opere, delle attribuzioni del responsabile del procedimento, della sicurezza del lavoro.

Infine, l'espressa eccezione contenuta al 3° comma dell'art. 4 sembra ricondurre alla competenza residuale (e perciò esclusiva) delle Regioni, di cui all'art. 117, comma 4 della Costituzione, tutti i profili di organizzazione amministrativa, inerenti il funzionamento dei soggetti pubblici preposti a tale materia, collegati ai predetti ambiti di competenza esclusiva statale.

La nuova normativa dovrebbe costituire un punto definitivo sulla delimitazione delle competenze, con il risultato assai positivo di attribuire alla competenza statale materie, quali le procedure di gara e l'esecuzione del contratto, che non possono non avere una disciplina omogenea su tutto il territorio nazionale.

Infatti, nel presupposto che il mondo degli operatori delle costruzioni è quello a più elevata mobilità, considerato che anche la piccola impresa edile opera su tutto il territorio nazionale, è quanto mai necessaria omogeneità nelle procedure, perchè soltanto attraverso tale via si evitano particolarismi e disomogeneità non giustificate da alcuna motivazione reale.

Altrettanto dicasi per i diritti ed obblighi nascenti dal contratto di appalto che, come decenni di giurisprudenza affermano, è un comune contratto di diritto privato dal contenuto civilistico, sicchè risulterebbe quanto meno singolare che in materia di diritti soggettivi vi fosse una disciplina differenziata da regione a regione.

Si ritiene perciò ineccepibile l'interpretazione autentica contenuta al citato art. 4 del Codice dei contratti pubblici.