

Schema di regolamento di attuazione del Codice appalti: il parere della Conferenza Unificata.

6 Aprile 2009

La Conferenza Stato-Regioni, nella seduta ordinaria del 25 marzo scorso, ha reso parere favorevole sullo Schema di regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (D.Lgs 163/2006).

Sul testo le Regioni hanno formulato sia osservazioni di carattere generale, sia proposte specifiche, illustrate, con le relative richieste emendative, in due appositi documenti allegati agli atti del parere (si veda precedente del 4 marzo 2009).

In particolare, riguardo alle osservazioni di carattere generale, viene, tra l'altro, rilevato come il procedimento di formazione del regolamento disciplinato all'art. 5 del D.Lgs 163/2006, non contempla l'acquisizione del parere delle Autonomie territoriali in sede di Conferenza Unificata e, al riguardo, la stessa Corte Costituzionale ha rigettato la sollevata questione di legittimità costituzionale della norma, non ritenendo violato il principio di leale collaborazione.

Tuttavia, le Regioni, in considerazione della importanza del regolamento, hanno ritenuto comunque indispensabile fornire il loro apporto collaborativo, avviando l'iniziativa di intraprendere un percorso condiviso e concertato con il Governo ed esaminando approfonditamente lo Schema di regolamento.

Le Regioni si soffermano, altresì, sulle modalità di attuazione dell'articolo 5, comma 2, del Codice che demanda al regolamento il compito di indicare, in via ricognitiva, quali disposizioni, esecutive o attuative di norme rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 4, comma 3, del Codice), siano applicabili anche alle Regioni e alle Province Autonome.

A tale riguardo, sostanzialmente non risultano applicabili (se non in via transitoria e con carattere di cedevolezza) alle Regioni e alle Amministrazioni e soggetti diversi dalle Amministrazioni statali, le sole disposizioni regolamentari relative ai seguenti istituti: responsabile unico del procedimento; programmazione; commissione giudicatrice; commissione nominata dalla stazione appaltante a supporto del responsabile unico del procedimento per la verifica di congruità delle offerte.

Tali esclusioni risultano, a parere delle Regioni, eccessivamente limitative e viene pertanto richiesta una più attenta analisi del testo finalizzata ad individuare ulteriori disposizioni regolamentari che, alla luce della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, sono destinate alle sole Amministrazioni statali.

In particolare, per le Regioni è opportuno non ritenere applicabili, altresì, nei loro confronti le disposizioni regolamentari relative alla tutela del lavoro in quanto

materia oggetto di potestà legislativa concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nonché alla nomina del collaudatore interno o di altra amministrazione introducendo una clausola di cedevolezza della norma di cui all'articolo 216 del Codice. Tale ultimo aspetto trova sostegno in una sentenza (n. 401/2007) della Consulta che ha statuito che "gli aspetti connessi alla composizione della Commissione giudicatrice e alle modalità di scelta dei suoi componenti attengono, più specificatamente, alla organizzazione amministrativa degli organismi cui sia affidato il compito di procedere alla verifica del possesso dei necessari requisiti, da parte delle imprese concorrenti, per aggiudicarsi la gara. Da ciò deriva che non può essere esclusa la competenza legislativa regionale nella disciplina di tali aspetti. Deve, pertanto, ritenersi non conforme al sistema di riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni la normativa contenuta nei commi in esame, la quale vale certamente nel suo insieme per l'attività contrattuale posta in essere in ambito statale, mentre per le Regioni deve necessariamente avere carattere recessivo nei confronti di una diversa (ove esistente) disciplina specifica di matrice regionale, secondo quanto disposto dall'art. 117, quinto comma, Cost. e dall'art. 1, comma 6, della legge di delega n. 62 del 2005".

Ulteriori elementi di criticità che le Regioni evidenziano nelle stesse osservazioni di carattere generale, riguardano l'indebita compressione ad opera del regolamento dell'autonomia negoziale e, talora, dei poteri discrezionali delle stazioni appaltanti, in contrasto con le stesse disposizioni del Codice, nonché le modalità di attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà tra i diversi livelli di governo.

Nel secondo documento allegato agli atti del parere sono illustrate in via puntuale le singole proposte emendative, con la relativa relazione, allo Schema di regolamento.

Anche l'Anci, infine, ha formulato specifiche proposte di modifica al testo in un apposito documento allegato.

Riguardo al complesso delle proposte presentate, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha redatto una apposita nota riassuntiva, anch'essa allegata agli atti della seduta, contenente la posizione del Governo in merito a ciascun emendamento proposto.

Nella stessa risultano accolte gran parte delle richieste di modifica del testo di carattere specifico sia delle Regioni, sia dell'Anci, mentre non sono state ritenute accoglibili le proposte di carattere generale formulate dalle Regioni.

A quest'ultimo proposito, relativamente alla richiesta di rivisitazione all'art. 1 dello Schema di regolamento al fine di limitare le disposizioni regolamentari applicabili alle Regioni e alle Province autonome, in quanto riferite nello Schema all'ambito di legislazione statale esclusiva, nella nota viene evidenziato, in particolare, che "l'attuale formulazione è conforme all'individuazione delle materie disciplinate dal Codice dei contratti, che, ai sensi dell'art. 4, comma 3, del Codice medesimo,

rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ex art.117 Cost, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n.401/2007.”

Con riferimento alla richiesta di espunzione dallo Schema di disposizioni che nel precedente quadro normativo erano inserite nel capitolato generale d`appalto (DM 145/2000), viene rilevato, altresì, che “le disposizioni inserite nel testo riguardano ambiti di competenza esclusiva statale in quanto attengono all`ordinamento civile ed alla tutela della concorrenza, quali la disciplina delle varianti, delle riserve, delle penali, delle sospensioni dei lavori e più in generale aspetti connessi all`esecuzione dei contratti.” Al riguardo, viene, inoltre, evidenziato che la richiesta delle Regioni contrasterebbe con il parere espresso in proposito dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, che nell`avviso reso il 19 dicembre 2008, suggeriva di introdurre nel testo dello Schema “per ragioni di maggiore organicità del testo e di semplificazione”” le disposizioni residuali del DM 145/2000.

Testo del parere

Si veda precedente del 24 marzo 2009.