



Processo Legislazione e Studi
Il Dirigente

ANALISI NORMATIVA

N. ATTO 1524

TITOLO: Disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale "Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici"

Processo Legislazione e Studi



Processo Legislazione e Studi
Il Dirigente

GRIGLIA DI CONTROLLO

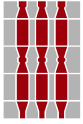
<p>1) Materia del PDL</p>	<p>La proposta di legge in esame:</p> <p>a) <u>pone, per la Regione e gli altri soggetti di cui all'art. 2 del pdl in esame, la disciplina dei lavori e delle opere pubbliche da eseguirsi sul territorio regionale; inoltre, detta norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici;</u></p> <p>b) <u>abroga le seguenti leggi regionali:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- l.r. 20 maggio 1986, n. 19 (Disciplina per la programmazione e l'esecuzione delle opere pubbliche);- l.r. 29 marzo 1988, n. 10 (Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 20 maggio 1986, n. 19. Disciplina per la programmazione e l'esecuzione delle opere pubbliche);- l.r. 21 ottobre 1981, n. 70 (Formazione dell'elenco regionale dei collaudatori tecnico-amministrativi di opere pubbliche); <p>c) <u>abroga gli articoli di leggi regionali di seguito specificati:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- art. 26 della l.r. 12 agosto 1998, n. 26 (da correggere con n. 30) (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dalle crisi sismiche del 12 maggio 1997, 26 settembre 1997 e successive);- artt. 3 e 4 della l.r. 13 aprile 1995, n. 31 (Istituzione della Rete telematica regionale sugli appalti (Re.T.R.A.);- art. 6 della l.r. 16 febbraio 2005, n. 8 (Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali in materia finanziaria)- art. 13 della l.r. 12 agosto 1994, n. 27 (Prevenzione degli infortuni nei cantieri edili). <p>Il PdL è articolato in nove titoli; inoltre, sono presenti due allegati:</p> <p>Titolo I: "Principi e disposizioni generali";</p> <p>Titolo II: "Programmazione";</p> <p>Titolo III: "Lavori pubblici finanziati con fondi regionali";</p> <p>Titolo IV: "Comitato tecnico-amministrativo dei lavori pubblici";</p> <p>Titolo V : "Osservatorio regionale dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture";</p> <p>Titolo VI: "Norme di organizzazione amministrativa";</p> <p>Titolo VII: "Norme per la qualificazione, razionalizzazione e</p>
---	---



Processo Legislazione e Studi

Il Dirigente

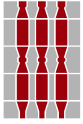
	<p>semplificazione delle attività della committenza pubblica”; Titolo VIII: “Norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici”; Titolo IX: “ Disposizioni transitorie finali e abrogazioni”; Allegato A) Elenco dei servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria di cui all’articolo 20. Allegato B) Elenco delle categorie di lavori pubblici di cui all’articolo 24.</p>
<p>2) Potestà legislativa regionale</p>	<p>I ‘lavori pubblici’ non sono espressamente previsti dall’art. 117 Cost., né tra le materie riservate alla competenza normativa esclusiva dello Stato, elencate al comma 2 del medesimo articolo, né tra quelle di competenza legislativa concorrente, di cui al successivo comma 3. Ciò potrebbe indurre a ritenere che siano da collocare nell’alveo della competenza residual-generale delle Regioni. Tuttavia, la Corte costituzionale, già con sentenza n. 303 del 2003, ha avuto modo di affermare che la mancata inclusione dei “lavori pubblici” tra le materie elencate dall’art. 117 Cost., non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni, chiarendo che, quando si parla di lavori pubblici, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell’oggetto al quale afferiscono.</p> <p>Con sentenza n. 401/2007, la Consulta, dopo aver ribadito quanto precedentemente affermato (vale a dire che i predetti ambiti “possono” di volta in volta essere ascritti a potestà legislative statali o regionali), ha precisato che “non è possibile tracciare una netta linea di demarcazione che faccia unicamente perno sul profilo soggettivo, distinguendo le procedure di gara indette da amministrazioni statali da quelle poste in essere da amministrazioni regionali o sub-regionali, per inferirne che solo le prime sarebbero di spettanza statale, mentre le seconde, rientrerebbero nell’ambito della potestà legislativa regionale”.</p> <p>Con detta pronuncia, inoltre, la Corte costituzionale, sostanzialmente, ha avallato le scelte del legislatore statale, in tema di riparto di competenze nei lavori pubblici, operate con il 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).</p> <p>In particolare, il Giudice delle leggi ha ritenuto costituzionalmente legittima la scelta compiuta dal legislatore delegato di elencare (all’art. 4, comma 3, del d.lgs. 163/2006) gli ambiti di legislazione esclusiva statale riconducibili alle materie della tutela della concorrenza e</p>



Processo Legislazione e Studi

Il Dirigente

	<p>dell'ordinamento civile (oltre che a quello della giustizia amministrativa, che non interessa le norme del PdL in esame).</p> <p>Con specifico riguardo alla tutela della concorrenza, giova ricordare che la Corte ha individuato un doppio livello di sindacato di costituzionalità, il primo volto a verificare se le singole disposizioni siano astrattamente riconducibili alla materia della concorrenza, il secondo volto a verificare se le disposizioni siano ragionevoli e proporzionate rispetto al fine perseguito. La Corte costituzionale, dunque, ha riconosciuto la possibilità, per il legislatore statale, di dettare nell'ambito di disposizioni tese alla tutela della concorrenza, anche norme analitiche e non solo di principio, purché nel rispetto dei limiti, "interni", di ragionevolezza e proporzionalità delle norme rispetto alla finalità perseguita.</p> <p>Si ritiene utile, a questo punto, richiamare il contenuto dell'art. 4, comma 2 del d.lgs. 163/2006, il quale recita: <i>"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 programmazione di lavori pubblici, approvazione dei progetti ai fini urbanistici ed espropriativi, organizzazione amministrativa, compiti e requisiti del responsabile del procedimento, sicurezza del lavoro."</i></p> <p>Al comma 3 dell'art. 4 del d.lgs. 163/2006, si prevede, inoltre: <i>"Le regioni, nel rispetto dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione: alla qualificazione e selezione dei concorrenti; alle procedure di affidamento, esclusi i profili di organizzazione amministrativa; ai criteri di aggiudicazione, al subappalto; ai poteri di vigilanza sul mercato degli appalti affidati all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, alle attività di progettazione e ai piani di sicurezza; alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti, ivi compresi direzione dell'esecuzione, direzione dei lavori, contabilità e collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative; al contenzioso. Resta ferma la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare i contratti relativi alla tutela dei beni culturali, i contratti nel settore della difesa, i contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza relativi a lavori, servizi, forniture."</i></p> <p>Infine, vale la pena ricordare anche il disposto del comma 4 del precitato art. 4, il quale dispone: <i>"Nelle materie di</i></p>
--	---



Processo Legislazione e Studi

Il Dirigente

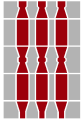
	<p><i>competenza normativa regionale, concorrente o esclusiva, le disposizioni del presente codice si applicano alle regioni nelle quali non sia ancora in vigore la normativa di attuazione e perdono comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna regione.”.</i></p> <p>(Per una più approfondita analisi della giurisprudenza costituzionale, cfr., <i>ex multibus</i>, sentenza n. 431/2007; sentenza n. 320/2008; sentenza n. 322/2008; sentenza n.160/2009; ordinanza n. 48/2009).</p> <p>Rispetto all'Osservatorio dei contratti pubblici, sembra opportuno ricordare come sia stato recentemente sottoscritto (in data 23 luglio 2009), un Protocollo di intesa tra l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e la Regione dell'Umbria, teso a realizzare, tra l'altro, <i>“nel rispetto dei compiti e delle funzioni ad esse rispettivamente attribuite dalle leggi statali e regionali, forme stabili di collaborazione tra l'Autorità e la Regione Umbria atte a garantire efficaci ed efficienti forme di monitoraggio del mercato degli appalti pubblici mediante la costituzione di un sistema informativo integrato per l'acquisizione e la condivisione dei dati e delle informazioni di comune interesse.”.</i></p> <p>Si fa presente, inoltre, che le previsioni dell'art. 4, comma 3, potrebbero essere interpretate come in contrasto con l'art. 119 Cost.. Va comunque posto in evidenza che, nella relazione di accompagnamento al pdl in esame, si commenta tale specifico intervento normativo facendo riferimento al fatto che lo stesso “introduce una importante innovazione”, “in attuazione concreta di quelle che sono le politiche di programmazione regionale che vengono portate avanti sul territorio”.</p> <p>Riguardo alle previsioni di cui all'art. 33, comma 3, e di cui all' art. 34, commi 8 e 9 del pdl in esame, si osserva come tali norme possano contrastare con le disposizioni di cui all'art. 38, comma1, lett. i) del d.lgs. 163/2006 (cfr. Regione Toscana, l.r. 13 luglio 2007, n. 38 e s. m.e i., cfr. l.r. Regione Calabria l. r. 7 dicembre 2007. n. 26 e s.m.e i.). Per un esame della giurisprudenza amministrativa, in materia di regolarità contributiva, v. per tutte, Tar Veneto, sez. I, sentenza n. 1601 del 26 maggio 2009.</p>
--	--



Processo Legislazione e Studi

Il Dirigente

3) Verifica della legittimità costituzionale	v. punto 2) “ Potestà legislativa regionale” e punto 9) “Rispondenza delle singole disposizioni normative ai criteri di chiarezza e omogeneità”.
4) Normativa europea in materia	Direttiva 31 marzo 2004 n. 2004/17/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali) e direttiva 31 marzo 2004 n. 2004/18/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi)
5) Coordinamento con la normativa vigente	In generale si evidenzia la necessità di operare un maggior coordinamento con la normativa statale in materia di contratti pubblici. In particolare si suggerisce di evitare di dettare disposizioni meramente riproduttive di norme statali, fuori dell'ipotesi contemplata dall'art. 4, comma 4 del d.lgs. 163/2006. Sarebbe opportuno, poi, chiarire - ad esempio, con una norma di “chiusura” - se, per tutto quanto non disposto dal pdl in esame, si debba far rinvio a quanto previsto dal d.lgs. 163/2006. v. inoltre, punto 9) “Rispondenza delle singole disposizioni normative ai criteri di chiarezza e omogeneità”.
6) Necessità del ricorso allo strumento normativo	Il ricorso allo strumento normativo è necessario in quanto: - è prevista una spesa a carico del bilancio regionale; - sono introdotte modifiche alla normativa regionale vigente
7) Adeguatezza della relazione di accompagnamento	Nessuna osservazione
8) Pertinenza del titolo rispetto all'articolato	Nessuna osservazione
9) Rispondenza delle singole disposizioni normative ai criteri di chiarezza e omogeneità	Art. 1; art 2: In generale, si suggerisce di delineare l'ambito soggettivo ed oggettivo del pdl in esame, dettando autonome definizioni. Nel caso in cui, invece, si scelga di utilizzare termini le cui definizioni sono ricavabili <i>aliunde</i> , si suggerisce di indicare con precisione gli estremi di riferimento. Ciò al fine di rendere certo quanto recepito con il rinvio alle definizioni richiamate e di chiarire la portata applicativa della normativa in esame rispetto al d.lgs. 163/2006, c.d. “Codice de Lise”.



Processo Legislazione e Studi

Il Dirigente

	<p>Ciò vale anche con riferimento alle definizioni contenute negli articoli esaminati di seguito.</p> <p>art. 2, comma 2: si suggerisce di specificare quali sono i soggetti che beneficiano dei finanziamenti di cui al medesimo comma, ad es. introducendo una delimitazione temporale o circostanziando in altro modo.</p> <p>Art. 3, comma 2: il riferimento al Piano Urbanistico Territoriale andrebbe corretto, tenendo conto delle modifiche intervenute sulla l.r. 28 febbraio 2000, n.13 (Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria).</p> <p>Art. 4, comma 3: si suggerisce di sostituire l'espressione "devono destinare", riferita alle risorse necessarie, con altra locuzione.</p> <p>Art. 6, comma 2: si suggerisce di specificare come verranno specificate le "procedure amministrative uniformi". Reinserire le lettere al posto dei trattini.</p> <p>Art. 7, comma 4 : si suggerisce di sostituire l'espressione "sugli ulteriori casi" con l'espressione "negli ulteriori casi" e di eliminare la parola "vigente".</p> <p>Si suggerisce, inoltre, di inserire, nell'articolo in esame o nell'art. 9, una previsione volta a specificare chi attiva la procedura di richiesta di parere al Comitato tecnico in parola. Sarebbe auspicabile, ove possibile, delineare dei criteri per individuare quando le problematiche inerenti progetti di lavori e opere pubbliche sono di particolare complessità e rilevanza.</p> <p>Nel caso previsto dal comma in esame, sarebbe auspicabile chiarire espressamente la natura e l'efficacia del parere in questione.</p> <p>Art. 8, comma 1: si suggerisce di precisare il tipo di atto con il quale vengono nominati il Presidente e i membri fissi del Comitato tecnico in questione.</p> <p>Art. 8, comma 3: riguardo all'indennità prevista dal comma in esame, si suggerisce di individuare un parametro più definito.</p> <p>Art 8, comma 4: nel caso in cui tale regolamento sia sottoposto ad una qualche forma di controllo o approvazione esterna, si suggerisce eventualmente, di specificare quale.</p> <p>Art. 9, comma 3: coordinare tale previsione con quella contenuta nell'art 34. Si suggerisce di utilizzare l'espressione "per il rilascio del parere di cui all'art. 7, comma 4".</p> <p>Art. 9, comma 4: si suggerisce di sostituire la locuzione "complete di tutta la documentazione tecnica e</p>
--	---



Processo Legislazione e Studi

Il Dirigente

	<p>amministrativa inerente”, con l’espressione: “corredate della relativa documentazione tecnica e amministrativa”.</p> <p>Art. 9, comma 5: si suggerisce di sostituire l’espressione “dalla avvenuta trasmissione” con l’espressione “dalla data di ricevimento”.</p> <p>Art. 10, comma 2 e comma 3: in generale, sarebbe auspicabile richiamare il Protocollo sottoscritto tra Autorità di vigilanza dei contratti pubblici e Regione dell’Umbria, coordinare il contenuto dei due commi con la normativa statale e specificare il tipo di atto della Giunta, di cui al comma 3. Si suggerisce di riformulare il testo dei commi 2 e 3, in modo da renderlo più fluido.</p> <p>Art. 13, comma 3: si suggerisce di coordinare tale previsione con quanto previsto all’art 133, comma 8 del d.lgs. 163/2006.</p> <p>Art. 13, comma 4: si suggerisce di sostituire l’espressione “e non sussistano i presupposti per poter applicare la fattispecie di cui al comma 3” con l’espressione “e non sussistano le condizioni di cui al comma 3”.</p> <p>Art. 14, comma 1: si suggerisce di chiarire il rapporto tra quanto previsto dalla lettera a) e quanto previsto dalla lettera b); alla lettera g), nel caso in cui il numero di cinque tecnici debba essere inteso come numero complessivo, si suggerisce di chiarire, ad esempio utilizzando espressioni del tipo: “di cui uno..., uno..., ecc... .”</p> <p>Art. 14, comma 2: laddove si tratti di persone senza diritto di voto, si suggerisce di modificare l’espressione “la commissione può essere integrata con membri esperti “con altra espressione, ad es. “la commissione può avvalersi dell’apporto di esperti”.</p> <p>Art. 14, comma 5 : riguardo all’indennità di presenza prevista dal comma in esame, si suggerisce di individuare un parametro più definito.</p> <p>Art . 15, comma 6: specificare il tipo di atto.</p> <p>Art . 16, comma 1: si suggerisce di riformulare il comma in esame, evitando di richiamare la disciplina dell’art. 92, comma 5 del d.lgs. 163/2006.</p> <p>Art. 18: si suggerisce di riformulare l’articolo, evitando di ripetere quanto previsto dalla normativa statale. Si suggerisce di modificare la rubrica facendo riferimento al costo della sicurezza, eventualmente ricollocando opportunamente il comma 5 e il comma 6.</p> <p>Art. 19 : si suggerisce di modificare la rubrica dell’articolo e di unificare i commi 1 e 2, per evitare di ripetere norme previste dal legislatore statale.</p>
--	--



Processo Legislazione e Studi

Il Dirigente

	<p>Artt. 20- 21: si suggerisce di unificare i due articoli, modificando le rubriche degli stessi e riformulando il testo, evitando di ripetere quanto previsto dalla normativa statale.</p> <p>Art. 21, comma 5: riguardo all'indennità prevista dal comma in esame, si suggerisce di individuare un parametro più definito.</p> <p>Art. 21, comma 9: si suggerisce di sostituire il termine "chiusura" con altra locuzione.</p> <p>Art. 22: In generale, si suggerisce di riformulare l'articolo coordinando con quanto previsto dalla normativa statale: cfr. art. 154 del d.pr. 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni).</p> <p>Art. 23: si suggerisce di modificare la rubrica dell'articolo e di evitare di ripetere, nel testo, quanto previsto da norme statali, eventualmente rinviandovi.</p> <p>Art. 24, comma 1, comma 2: specificare con quale atto.</p> <p>Art. 25: si suggerisce di modificare la rubrica dell'articolo e di accorpate il contenuto in modo tale da evitare di ripetere quanto previsto dalla normativa statale.</p> <p>Art. 25, comma 4: si suggerisce di sostituire l'espressione "inseriscono tra gli elementi" con altra espressione che valorizzi l'aspetto della facoltà, piuttosto che l'obbligo. Inserire le lettere al posto dei trattini.</p> <p>Art. 26: Si suggerisce di accorpate, riformulandone il contenuto, i commi 1 e 2.</p> <p>Art. 26, comma 3: si suggerisce di sostituire il termine "nominata" con il termine "individuata".</p> <p>Art. 26, comma 7: specificare il tipo di atto.</p> <p>Art. 27: si suggerisce di riformulare il testo dell'articolo in esame accorpando i primi quattro commi, evitando di ripetere quanto previsto dalla normativa statale.</p> <p>Art. 27, comma 5, lett.a) sembra opportuno chiarire</p> <p>Art. 27, comma 6 e comma 7: si suggerisce di accorpate il contenuto dei due commi, eliminando quanto già previsto dalla normativa statale.</p> <p>Art. 28: sembra opportuno richiamare l'art. 10, comma 2 del d.lgs. 163/2006.</p> <p>Art. 29: si suggerisce di specificare il tipo di provvedimento.</p> <p>Art. 31, comma 1: si suggerisce di eliminare il termine "vigente".</p> <p>Art. 31, comma 2: si suggerisce di riformulare il comma in modo da renderne la lettura più fluida.</p>
--	--



Processo Legislazione e Studi

Il Dirigente

	<p>Art. 32, comma 2: si suggerisce di indicare con quale tipo di atto.</p> <p>Art. 33, comma 3: cfr. supra al punto 2) "Potestà legislativa regionale".</p> <p>Art. 34, comma 4 e 5: si suggerisce di chiarire il tipo di presenza richiesta.</p> <p>Art. 34, comma 8 e comma 9: cfr. supra al punto 2) "Potestà legislativa regionale".</p> <p>Art. 35, comma 1: si suggerisce di sostituire l'espressione "segnala", con l'espressione "fa segnalare"</p> <p>Art. 35, comma 2: si suggerisce di eliminare l'espressione "dalla normativa vigente", e di eliminare l'ultimo periodo.</p> <p>Art. 37, comma 4: si suggerisce di specificare con quale tipo di atto.</p>
10) Presenza di definizioni e loro correttezza	Sono presenti numerose definizioni. Sarebbe opportuno che in ogni punto della legge in cui si utilizzano definizioni, fosse espressamente e chiaramente enunciato il significato delle medesime.
11) Presenza di riferimenti normativi e loro correttezza	Modificare il riferimento di cui all'art 38, comma 4: legge regionale 12 agosto, n. 30; invece che n. 26
12) Nell'ipotesi di rinvii ad atti regolamentari ed amministrativi, previsione di meccanismi di garanzia contro eventuali inerzie	Sono previsti rinvii ad atti della Giunta, ma non sono previsti meccanismi di garanzia in caso di eventuali inerzie.
13) Rinvio ad atti per l'attuazione del PdL	Sono presenti vari rinvii ad atti di Giunta



Processo Legislazione e Studi

Il Dirigente

<p><i>Gli Estensori</i></p> <p>Dr.ssa Sabrina Antonielli</p> <p><i>Il Dirigente</i></p> <p>Dr. Piergiorgio Bura</p> <p>Perugia, 1°ottobre 2009</p>	<p><i>Il Responsabile della Sezione</i></p> <p><i>Istruttorie Giuridiche degli atti consiliari, qualità della legislazione, diritto comunitario e internazionale</i></p> <p>Dr. Rosi Juri</p>
--	---

N.B.

L'analisi tecnico-normativa è visibile anche in Intranet ed Internet, cliccando l'icona Analisi di Processo.