

DOSSIER SUI PROGETTI DI LEGGE

Proposta di legge N. 48 "Modifiche urgenti alla legge regionale 14/2002 e alla legge regionale 5/2007"

di iniziativa dei consiglieri Colautti, Galasso, Baritussio, Sasco, Narduzzi, Ferone, Novelli, Bucci, Asquini, Salvador

presentata il 21 gennaio 2009

X LEGISLATURA
Esame in Commissione IV

all'interno:

- nota introduttiva
- analisi del quadro normativo
- analisi dell'articolato

27 gennaio 2009

SEGRETERIA GENERALE
AREA GIURIDICO-LEGISLATIVA

Servizio per l'assistenza giuridico-legislativa
in materia di territorio e ambiente

DOSSIER SUI PROGETTI DI LEGGE

Proposta di legge N. 48 "Modifiche urgenti alla legge regionale 14/2002 e alla legge regionale 5/2007"

di iniziativa dei consiglieri Colautti, Galasso, Baritussio, Sasco, Narduzzi, Ferone, Novelli, Bucci, Asquini, Salvador

presentata il 21 gennaio 2009

X LEGISLATURA
Esame in Commissione IV

Riproduzione e diffusione ad uso interno.

I testi della normativa statale e delle altre regioni sono tratti dall'opera Leggi d'Italia Professionale di Wolters Kluwer Italia Professionale SpA.

E' in ogni caso esclusa la possibilità di riproduzione commerciale a scopo di lucro dei testi di cui trattasi.

INDICE

1. PREMESSA.....	1
2. ANALISI DEL QUADRO NORMATIVO	1
2.1 Riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di lavori pubblici.....	1
2.2 Riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia antisismica.....	2
2.3 Giurisprudenza costituzionale in materia antisismica.....	3
3. ESAME DELLA PROPOSTA DI LEGGE N.48.....	4

1. PREMESSA

La proposta di legge n. 48 si compone di due articoli, rispettivamente dedicati alla modifica della legge regionale 14/2002 e della legge regionale 5/2007.

In particolare, l'articolo 1 si propone di semplificare la materia degli appalti pubblici alla luce delle recenti novità legislative introdotte a livello nazionale, nell'attesa di una compiuta riforma organica della materia, mentre l'articolo 2 è finalizzato alla risoluzione di alcuni problemi tecnici emersi in sede di applicazione della legge regionale 5/2007.

Di seguito si propone un'analisi del quadro normativo di riferimento, nonché una breve disamina dei singoli articoli.

2. ANALISI DEL QUADRO NORMATIVO

2.1 Riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di lavori pubblici

La disciplina degli appalti pubblici, intesa in senso complessivo, include diversi ambiti di legislazione che si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono; in essa, pertanto, si profila un'interferenza fra materie di competenza statale e materie di competenza regionale che, tuttavia, si atteggia in modo peculiare, non realizzandosi normalmente in un intreccio in senso stretto ma con la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa in relazione agli oggetti riconducibili alla competenza esclusiva statale, esercitata con le norme recate dal decreto legislativo 163/2006¹.

Quanto all'identificazione degli ambiti di legislazione si precisa che la disciplina delle procedure di gara e, in particolare, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli che devono presiedere all'attività di progettazione, mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento².

Esse, in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono riconducibili all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale che ha titolo, pertanto, a porre in essere una disciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure – adottata, per l'appunto con il decreto legislativo 163/2006 – la quale, avendo ad oggetto il mercato di riferimento delle attività economiche, può influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni³.

Analogamente, la fase negoziale dei contratti della pubblica amministrazione, che ricomprende l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale si connota per la normale mancanza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico, sostituiti dall'esercizio di autonomie negoziali e deve essere ascritta all'ambito materiale dell'ordinamento civile di competenza esclusiva del legislatore statale che l'ha esercitata, anche in tal caso, adottando le disposizioni del predetto decreto legislativo 163/2006.

¹Vedi sentenza Corte Costituzionale 401/2007.

² Vedi sentenze Corte Costituzionale 431/2007 e 401/2007.

³ Vedi sentenza Corte Costituzionale 430/2007.

Sulla base di tali indicazioni deve leggersi il disposto di cui all'articolo 4, comma 5, del decreto legislativo 163/2006 nella parte in cui stabilisce che *"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"*, imponendo, di fatto, anche alle Regioni ad autonomia speciale, in assenza di norme statutarie attributive di competenze nelle materie che afferiscono le norme del Codice dei contratti, di conformare la propria legislazione in materia di appalti pubblici a quanto stabilito dal Codice stesso.

Nello specifico, lo Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia attribuisce alla medesima una competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale alla quale non appartengono le norme relative alle procedure di gara ed all'esecuzione del rapporto contrattuale. Tali settori, infatti, sono oggetto delle disposizioni del Codice dei contratti, cui il Legislatore regionale è tenuto ad adeguarsi, come di fatto fa con la proposta di legge in esame.

2.2 Riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia antisismica

La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha profondamente modificato il regime di riparto delle competenze e delle funzioni fra Stato e regioni, ridisciplinando in modo integralmente innovativo l'articolo 117 della Costituzione che ne sta a fondamento.

In base ai nuovi principi costituzionali che regolano il quadro delle competenze, allo Stato sono riservate in via esclusiva alcune competenze puntualmente enumerate all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, da svolgere nel rispetto dei limiti generali posti alla funzione legislativa dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione (competenza esclusiva dello Stato).

Alle Regioni sono attribuite una serie di competenze, da svolgere nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti in leggi dello Stato, indicate all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione (competenza regionale concorrente), nonché, ai sensi del quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, ad esse è demandato il compito di legiferare in via esclusiva su tutte le materie non riservate allo Stato o alla loro competenza concorrente. E' quest'ultima una competenza residuale e innominata, da svolgere nel rispetto dei limiti generali posti alla funzione legislativa dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione (competenza residuale esclusiva delle regioni).

La competenza legislativa regionale aumenta nei contenuti ed è potenzialmente aperta, idonea a legiferare su ogni materia altrimenti non riservata dalla Costituzione ad altri soggetti; si attua quindi una semplificazione dei regimi e un rafforzamento di quello regionale. Ciò non significa però che allo Stato siano riconosciute competenze marginali e poteri ridotti o di scarso rilievo: le attribuzioni riservategli dalla Costituzione sono infatti molte e molto rilevanti, in quanto attengono a settori fondanti dell'ordinamento generale.

Lo Stato mantiene comunque la competenza a svolgere alcuni fondamentali ambiti o criteri di legislazione, il cui esercizio potrebbe risultare di significativo impatto. Cambia anche il regime dei limiti che l'attività legislativa deve rispettare, posto che - a parte la competenza concorrente tradizionalmente vincolata ai principi delle leggi quadro - i limiti all'attività legislativa sono oggi gli stessi, sia per lo Stato che per le Regioni, e si sostanziano esclusivamente nel rispetto della Costituzione e nei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, primo comma, Costituzione).

Il principio che consente una rilettura e ad una riconsiderazione del regime delle competenze statutarie alla luce della riforma della Costituzione è dato dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001⁴: l'effetto è quello di integrare (se del caso anche automaticamente) l'ordinamento statutario rispetto alla disciplina oggi in vigore con i contenuti più favorevoli e più ampi per l'autonomia, mantenendo invece invariate le altre discipline statutarie derogatorie rispetto alla disciplina costituzionale. Ciò comporta un doppio ordine di conseguenze: in primo luogo, la riforma del titolo V della Costituzione può agevolare ed accrescere l'autonomia, ma non comprimerla con la conseguenza che si conservano le regole statutarie che sono più favorevoli rispetto alla riforma della Costituzione. Inoltre, si ha un aumento delle forme dell'autonomia sotto un duplice profilo: sia riconoscendo nuove competenze e materie in cui legiferare, sia comprimendo il regime dei vincoli e dei limiti imposti dallo statuto, per applicare al loro posto il regime costituzionale più favorevole.

Tanto premesso, si tratta di individuare la precisa collocazione della materia in argomento tra quelle costituzionali e statutarie, a mente dei principi sopra evidenziati.

La materia afferisce, oltre che al settore dell'edilizia, riconducibile all'urbanistica di cui all'articolo 4 dello Statuto e al governo del territorio di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, anche a quello della protezione civile, essendo altresì finalizzata a garantire la tutela della salute e, pertanto, ai sensi dell'articolo 5 dello Statuto e dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, deve essere ricompresa tra quella di legislazione concorrente da esercitare in armonia con gli indirizzi dettati dalla normativa statale.

2.3 Giurisprudenza costituzionale in materia antisismica

Di fondamentale importanza per comprendere il quadro normativo statale di riferimento, è la sentenza della Corte Costituzionale n. 182 del 5 maggio 2006, la quale, nell'affermare l'obbligatorietà dell'autorizzazione regionale esplicita (scritta) all'inizio dei lavori relativi agli interventi in zona a rischio sismico, così come disciplinata dall'articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001, ha sancito che, per effetto di tale norma, è venuto meno il principio introdotto dall'articolo 20 della legge 741/1981⁵, in base al quale le Regioni, in materia di costruzioni in zona a rischio sismico, erano autorizzate a sostituire il sistema di monitoraggio connesso al regime autorizzatorio, con il sistema di controllo successivo da effettuare anche con metodi a campione.

La Corte Costituzionale ha argomentato che l'intento del legislatore statale è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile.

⁴ Clausola di applicazione della normativa più favorevole.

⁵ "Ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure per l'esecuzione di opere pubbliche".

3. ESAME DELLA PROPOSTA DI LEGGE N.48

Articolo 1

A mente delle considerazioni esposte nel paragrafo 2.1 della presente relazione, l'articolo 4, comma 5, del decreto legislativo 163/2006⁶ prevede che le Regioni speciali e le Province autonome adeguino la propria legislazione alle norme in esso contenute secondo le disposizioni degli statuti e delle relative norme di attuazione. Tale finalità viene, almeno in parte, soddisfatta con la previsione di cui all'articolo 1 della proposta di legge in esame che riproduce il disposto di cui all'articolo 57, comma 6, del Codice dei contratti.

Tuttavia, si rileva che nel far ciò il Legislatore regionale omette di riprodurre la parte finale del comma citato della legge statale laddove richiama tra le altre procedure (procedura aperta e ristretta) anche quella "*negoziata previo bando*". Al fine di evitare che tale omissione sia considerata lesiva delle finalità di tutela della concorrenza sottese alla materia degli appalti pubblici, come illustrato nei precedenti paragrafi, si suggerisce di predisporre un apposito emendamento che recepisca integralmente le indicazioni del Legislatore nazionale.

Articolo 2

Per quanto riguarda, invece, l'articolo 2, si ricorda che l'articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001⁷ prevede l'autorizzazione regionale esplicita per gli interventi da attuarsi in zona sismica, al fine di garantire una vigilanza assidua sulle costruzioni, considerato il rischio sismico cui sono soggette e attesa la rilevanza del bene protetto che trascende l'ambito della disciplina del territorio e si ispira ai valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile.

L'articolo 2, discostandosi dalla previsione statale, non richiede l'autorizzazione scritta per l'inizio dei lavori, ma si limita a prevedere la presentazione di un'asseverazione da parte del progettista nelle ipotesi di interventi soggetti a denuncia di inizio attività e di attività edilizia libera.

Come ricordato, la Corte Costituzionale con la sentenza 182/2006, nell'affermare l'obbligatorietà dell'autorizzazione regionale scritta all'inizio dei lavori relativi agli interventi in zona a rischio sismico, così come disciplinata dall'articolo 94 del citato decreto del Presidente della Repubblica, ha sancito che, per effetto di tale norma, è venuto meno il principio introdotto dall'articolo 20 della legge 741/1981, in base al quale le Regioni, in materia di costruzioni in zona a rischio sismico, erano autorizzate a sostituire il sistema di monitoraggio connesso al regime autorizzatorio, con il sistema di controllo successivo da effettuare anche con metodi a campione.

Tanto premesso si suggerisce di valutare l'opportunità di modificare l'attuale formulazione dell'articolo 2 prevedendo che i Comuni (o le Direzioni provinciali dei servizi tecnici) provvedano al rilascio dell'autorizzazione all'inizio dei lavori di cui all'articolo 94 del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001.

⁶ "Codice dei contratti".

⁷ "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia".



A cura della Segreteria generale - Area giuridico-legislativa
piazza Oberdan, 5 – 34133 Trieste
tel. 0403773884 – fax 0403773864

Stampato in proprio dal Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia,
piazza Oberdan, 6 – 34133 Trieste