



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Disegno di legge concernente "Sistema regionale di qualificazione degli operatori esecutori di opere e lavori pubblici".

ANALISI TECNICO NORMATIVA E DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

(art. 33, comma 3 della L.R. 2 agosto 2006, n. 11)

A) SINTETICA DESCRIZIONE DEL QUADRO NORMATIVO VIGENTE

Attualmente il sistema di qualificazione regionale è disciplinato dalla legge regionale 9 agosto 2002, n. 14, recante "Nuove norma in materia di qualificazione delle imprese per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito territoriale regionale" e, per quanto dalla stessa non disposto, dal d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, concernente "Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici" e dal d.p.r. 21 dicembre 1999, n. 554, concernente "Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici.

L'intervento legislativo, in attuazione dell'articolo 3, lett. e) dello Statuto speciale, approvato con Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, intende abrogare la legge vigente succitata e definire un nuovo assetto organizzativo e strutturale del sistema regionale di attestazione degli operatori economici, rivolto a garantire una gestione qualificata degli appalti, delle concessioni e degli affidamenti di opere e lavori pubblici che si svolgono nel territorio regionale, nel rispetto delle direttive comunitarie, del Trattato dell'Unione Europea nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico. In particolare si richiama la direttiva 31 marzo 2004, n. 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi che prevede, all'articolo 52 (Elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato), che gli Stati membri possano instaurare elenchi ufficiali di imprenditori, di fornitori o di prestatori di servizi riconosciuti oppure una certificazione da parte di organismi pubblici o privati.

B) ILLUSTRAZIONE DELLE CARENZE E CRITICITÀ RICONTRATE NELLA VIGENTE SITUAZIONE NORMATIVA

Una delle principali carenze dell'attuale sistema di attestazione di cui alla citata l.r. n. 14 del 2002, è la indeterminatezza dei tempi di qualificazione, generata dalla sovrapposizione di attività degli attori coinvolti. L'intervento legislativo persegue, in questo senso, il generale obiettivo di razionalizzazione strutturale, volto a conseguire una maggiore efficienza ed efficacia del procedimento amministrativo di qualificazione degli esecutori di opere e lavori pubblici, attraverso



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

l'istituzione, presso l'Assessorato regionale competente in materia di lavori pubblici, dell'Organismo Pubblico di Attestazione Regionale, denominato OPAR, cui fa capo l'intero procedimento amministrativo di verifica dei requisiti generali e speciali di capacità e successiva attestazione degli esecutori di opere e lavori pubblici, con definizione delle relative scansioni temporali.

L'intervento organico nel settore della qualificazione persegue, in questo senso, l'ulteriore finalità di superare le criticità operative riscontrate nella normativa vigente, incontrate dalle Amministrazioni e dagli operatori economici a seguito del mutato scenario determinatosi, nella normativa regionale di settore, all'indomani della sentenza 17 dicembre 2008 n. 411 della Corte Costituzionale, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale - 1^a Serie Speciale – Corte Costituzionale n. 53 del 24 dicembre 2008. Alla citata sentenza n. 411/2008 della Corte - che, pure, non recava alcuna abrogazione implicita della citata legge regionale 9 agosto 2002, n. 14, ma che pronunciava, piuttosto, l'illegittimità costituzionale, fra gli altri, degli articoli, di ambito assai circoscritto, 24 e 30, comma 3, della legge regionale n. 5 del 2007 (recante "Procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, in attuazione della direttiva comunitaria n. 2004/18 del 31 marzo 2004 e disposizioni per la disciplina delle fasi del ciclo dell'appalto") - hanno fatto seguito diverse pronunce del Giudice amministrativo (T.A.R. Sardegna ordinanza n. 798 del 30.09.2009; sentenza 1° febbraio 2010, n. 115; ordinanza 13 maggio 2010, n. 238; Consiglio di Stato, ordinanza sospensiva 3028 del 30.06.2010; T.A.R. Sardegna, Ordinanza 12.11.2010, n. 84). Nella prassi operativa si è venuta, così, delineando una sostanziale disomogeneità nei comportamenti delle stazioni appaltanti, generata dalla probabile evenienza del contenzioso e dagli incerti esiti dello stesso. L'intervento della Giunta regionale - dapprima con deliberazione n. 3/8 del 16.01.2009 e successivamente con deliberazione n. 10/57 del 12.03.2010 – rivolto a confermare l'operatività dell'Albo Regionale Appaltatori e, in ultimo, la Direttiva dell'Assessore regionale dei lavori pubblici di cui alla nota prot. n. 2644/Gab/2010, concernente la vigenza della l.r. n. 14 del 2002 hanno, in parte, ripristinato una difficile situazione di equilibrio nel mercato degli appalti.

C) RAPPRESENTAZIONE DELLE PROBLEMATICHE DA RISOLVERE E DELLE ESIGENZE ECONOMICHE E SOCIALI CONSIDERATE

Le problematiche inerenti all'indeterminatezza dei tempi di attestazione e alla persistente incertezza della vigente legislazione di settore, sono risolti con il presente intervento legislativo, attraverso la regolamentazione di un nuovo assetto organizzativo e strutturale del sistema regionale di attestazione degli operatori economici.

Sotto il profilo delle esigenze economiche e sociali, l'intervento legislativo si propone di regolamentare le specificità regionali che connotano il mercato degli appalti. In questo senso vanno



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

le disposizioni che introducono tre classifiche intermedie, la semplificazione della qualificazione per i lavori di importo pari o inferiore a 150mila euro, la premialità nel conseguimento dei requisiti e la sostanziale gratuità dell'attestazione rilasciata dall'OPAR. Al fine di incentivare la qualificazione delle micro, piccole e medie imprese, in un periodo di sofferenza del mercato degli appalti, sono previsti requisiti ridotti di capacità tecnica per l'accesso alla I° e alla II° classifica; la dimostrazione dell'idoneità tecnica con i lavori pregressi svolti dal direttore tecnico, fino alla nuova classifica III° bis; la previsione di un regime transitorio per promuovere la qualificazione, consentendo alle imprese di dimostrare alcuni dei requisiti di ordine speciale occorrenti per la qualificazione, facendo riferimento a un lasso temporale più ampio dei cinque anni anteriori alla data di presentazione della domanda di qualificazione e, più precisamente, ai migliori cinque anni del decennio antecedente alla data di presentazione della domanda di qualificazione all'OPAR.

D'altro canto, con i recenti orientamenti della Corte Costituzionale - in particolare le sentenze n. 45 del 8/12 febbraio 2010 e n. 221 del 9 giugno 2010, concernenti, rispettivamente, le leggi della Provincia autonoma di Trento e della Regione Friuli in materia di appalti - si è assistito a un deciso revirement della Suprema Corte in materia di competenza legislativa esclusiva nel settore dei lavori pubblici di esclusivo interesse regionale che apre nuove prospettive di intervento per le regioni a Statuto speciale e per le Province autonome anche nella materia de qua e richiede un immediato intervento di compiuta regolazione del sistema regionale di qualificazione, al fine di garantirne l'allineamento al diritto comunitario, ai principi del Trattato e alle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

A seguito della citata pronuncia della Suprema Corte n. 45/2010, come evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere 24 febbraio 2010, n. 313 sullo schema di regolamento di attuazione del d.lgs. 163/2006 "... sicuramente si deve escludere che il regolamento statale (di cui all'art. 5 del codice) possa applicarsi a Regioni a statuto speciale e Province autonome di Trento e Bolzano, per tutto ciò che riguarda qualificazione, procedure di affidamento, progettazione, incarichi di progettazione, afferenti il settore dei lavori pubblici di interesse regionale (o provinciale), atteso che tali materie sono state ascritte dalla Corte alla competenza legislativa regionale esclusiva".

D) DESCRIZIONE DEGLI OBIETTIVI DA REALIZZARE MEDIANTE L'INTERVENTO NORMATIVO

L'obiettivo generale dell'intervento legislativo è quello di definire un sistema coerente con le direttive comunitarie e, in questo senso, allineato, nei suoi elementi fondanti, al sistema statale, anche attraverso meccanismi di rinvio dinamico e, fin d'ora, orientato al recepimento delle novità contenute nel d.p.r. 5 ottobre 2010, n. 207 concernente "Regolamento di esecuzione e attuazione



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 recante “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”, così da garantire una corretta dinamica concorrenziale tra operatori qualificati con il sistema regionale e operatori qualificati con il sistema S.O.A., Società Organismi di Attestazione di cui al d.p.r. n. 34 del 2000.

Sono strettamente correlati con la più generale finalità di garantire una esecuzione qualificata dell'opera pubblica, in linea con i principi del Trattato e della direttiva comunitaria, i seguenti obiettivi specifici del disegno di legge:

- **Armonizzazione** del sistema regionale di qualificazione con le direttive comunitarie e con le norme fondamentali di riforma economico-sociale.
- **Sufficienza** del sistema regionale di qualificazione per tutti i lavori pubblici di interesse regionale di importo superiore ai 150mila euro, in alternativa rispetto al sistema statale di qualificazione, recato dal D.P.R. n. 34 del 2000.
- **Economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza** nell'attività amministrativa rivolta alla qualificazione degli esecutori di opere e lavori pubblici, anche attraverso la costituzione dell'Organismo Pubblico di Attestazione Regionale, presso l'Assessorato regionale dei lavori pubblici (OPAR), titolare del procedimento di qualificazione.
- **Semplificazione**, attraverso l'introduzione di una tempistica certa per l'avvio e la definizione del procedimento di qualificazione e istruttoria accelerata per ogni variazione dell'attestazione che non produca effetti diretti sulle categorie e classifiche.
- **Trasparenza e snellimento** del processo di qualificazione, da attuare, con il supporto dell'Osservatorio regionale dei Contratti Pubblici, anche attraverso la interconnessione operativa e telematica tra il casellario informatico delle imprese qualificate dall'OPAR, denominato “CAREL” (Casellario Regionale degli Esecutori dei Lavori Pubblici) e il sistema informativo dell'Osservatorio di cui all'articolo 63 della l.r. n. 5 del 2007.
- **Semplificazione e liberalizzazione** della qualificazione per gli appalti e affidamenti di importo pari o inferiore a 150mila euro, con la previsione del solo requisito dell'Iscrizione al Registro delle Imprese presso la Camera di Commercio, ad eccezione delle categorie OS2, OS25, OG2, OG13.
- **Sostegno alle piccole – medie imprese**, anche attraverso: la sostanziale gratuità dell'attestazione, subordinata al versamento di un contributo di 300 euro; la previsione di requisiti ridotti di capacità tecnica per l'accesso alla I° e alla II° classifica; la previsione di tre e classifiche intermedie di qualificazione, III-bis, IV-bis e V-bis, aggiuntive rispetto al precedente sistema della l.r. n. 14 del 2002; la dimostrazione dell'idoneità tecnica con i lavori pregressi



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

svolti dal direttore tecnico, fino alla nuova classifica III^o-bis; la previsione di un regime transitorio per promuovere la qualificazione, consentendo alle imprese di dimostrare alcuni dei requisiti di ordine speciale occorrenti per la qualificazione, facendo riferimento a un lasso temporale più ampio dei cinque anni anteriori alla data di presentazione della domanda di qualificazione e, più precisamente, ai migliori cinque anni del decennio antecedente alla data di presentazione della domanda di qualificazione all'OPAR.

- **Condivisione dei processi** con tutti gli attori coinvolti, attraverso l'istituzione della Commissione Consultiva Permanente in materia di qualificazione, costituita dai rappresentanti della Regione Sardegna e dai rappresentanti delle associazioni di categoria per l'esame di ogni problematica applicativa inerente alla normativa di settore e alla formulazione di proposte di miglioramento della legislazione vigente, validazione delle buone prassi e definizione preventiva delle problematiche che interferiscono con il processo di qualificazione.
- **Qualità negli appalti pubblici**, attraverso l'introduzione, ai fini della qualificazione, del possesso del sistema di qualità aziendale, conforme alle norme europee UNI EN ISO 9000, ad esclusione delle classifiche I^o e II^o.
- **Monitoraggio dei requisiti speciali**, attraverso la verifica intermedia durante il corso di validità dell'attestazione di qualificazione – avente durata quinquennale – con l'accertamento triennale del mantenimento dei requisiti.
- **Premialità** in sede di qualificazione, con l'attribuzione dell'incremento convenzionale premiante della cifra d'affari, sia alle imprese strutturate sia, a determinate condizioni, alle imprese individuali e alle società di persone e, inoltre, anche in caso di cessione o conferimento dell'intera azienda.
- **“Moralizzazione” del mercato**, con la previsione del divieto di utilizzazione, in sede di attestazione, da parte dell'OPAR, della documentazione contabile dei lavori prodotta dall'impresa esecutrice in sostituzione dei certificati di esecuzione dei lavori, rilasciati dalle stazioni appaltanti.
- **Responsabilizzazione delle stazioni appaltanti** nel rilascio dei certificati dei lavori, con il richiamo agli articoli 476 e 479 del codice penale e all'articolo 1 della legge n. 20/1994.
- **Avvalimento** in sede di attestazione di qualificazione.
- **Qualificazione per progettazione e costruzione** per la partecipazione alle procedure di cui all'articolo 53, comma 2 lett. b) e c) del Codice.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

E) GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE NORMATIVA PROPOSTA

L'intervento normativo proposto trae fondamento dall'articolo 3, lett. e) dello Statuto speciale, approvato con Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 nonché dalla direttiva 31 marzo 2004, n. 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, in particolare dall'articolo 52, recante Elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato.

F) INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITÀ

L'intervento normativo non comporta alcun impatto sul funzionamento concorrenziale del mercato, né sulla competitività delle imprese. Il sistema di qualificazione delineato, è, infatti, alternativo al sistema statale, aperto a tutti gli operatori economici, a prescindere dalla localizzazione, e, nei suoi aspetti strutturali e funzionali di regolazione, crea le condizioni per l'instaurazione di assetti concorrenziali, in sintonia con il rispetto dei valori comunitari e costituzionali.

G) MODALITÀ ATTUATIVE DELL'INTERVENTO NORMATIVO

L'intervento legislativo non richiede l'adozione di regolamenti attuativi. Con successivo decreto dell'Assessore competente in materia di lavori pubblici, saranno definite le modalità telematiche per la gestione delle comunicazioni, informazioni e, in generale, delle procedure concernenti il sistema di qualificazione.

H) INDIVIDUAZIONE DELLE NUOVE DEFINIZIONI NORMATIVE INTRODOTTE DAL TESTO, DELLA LORO NECESSITÀ, DELLA COERENZA CON QUELLE GIÀ IN USO.

Non sono utilizzate nel testo definizioni normative che non appartengano al linguaggio tecnico-giuridico di settore.

I) VERIFICA DELLA CORRETTEZZA DEI RIFERIMENTI NORMATIVI CONTENUTI NEL PROGETTO NORMATIVO.

È verificata la correttezza dei riferimenti normativi citati nel provvedimento, anche con riferimento alla loro esatta individuazione.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

L) INDIVIDUAZIONE DI EFFETTI ABROGATIVI IMPLICITI DI DISPOSIZIONI DEL PROGETTO NORMATIVO E LORO TRADUZIONE IN NORME ABROGATIVE ESPRESSE NEL TESTO NORMATIVO.

Il progetto normativo non produce effetti abrogativi impliciti.

M) ONERI FINANZIARI

Non sono previsti oneri finanziari. L'articolo 29 dell'intervento legislativo, recante Spese per la tenuta del casellario informatico, prevede lo stanziamento annuale di apposita somma nel capitolo SC071171 dello Stato di previsione della spesa dell'Assessorato competente in materia di lavori pubblici.