

**GIUNTA REGIONALE
DIREZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE
VERBALE RIUNIONE DEL TAVOLO DI CONCERTAZIONE GENERALE
IN SEDUTA CONGIUNTA TAVOLO ISTITUZIONALE
DEL 23 GENNAIO 2023**

Il giorno 23 gennaio 2023 alle ore 9,30 in presenza e modalità videoconferenza si è svolta la riunione del Tavolo di Concertazione Generale per discutere il seguente ordine del giorno:

- 1) Comunicazione su modifiche alla legge regionale 16 aprile 2019 n. 18: istituzione dell'Elenco degli operatori economici della Giunta regionale da invitare alle procedure negoziate per l'affidamento di lavori pubblici, nelle ipotesi previste dalla normativa vigente in materia di appalti;
- 2) Varie ed eventuali.

In rappresentanza delle Organizzazioni partecipanti al Tavolo sono presenti:

FEDERICO CAMPATELLI	ANCI
RUBEN CHELI	UPI
DANIELE BARBETTI	CONFCOMMERCIO
GIANNI PICCHI	CONFCOMMERCIO
PAOLO BEDINI	CNA
ANTONIO CHIAPPINI	CNA
GIORDANO CEROFOLINI	CONFARTIGIANATO
MICHELE VUOLATO	CONFARTIGIANATO
ROSSANO MASSAI	CONFINDUSTRIA
LORENA SUFFREDINI	CONFINDUSTRIA
ALESSIA GAMBASSI	CGIL
SIMONA RICCIO	CISL
DANIELE BATTISTINI	UIL
GIUSEPPE GORI	CONFCOOPERATIVE
ALESSANDRO GIACONI	ASSOC. GENENERALE COOPERATIVE ITALIANE

Presiede l' Assessore alle Politiche istituzionali Stefano Ciuoffo. Sono presenti Ivana Malvaso Dirigente del Settore contratti e per il Settore rapporti istituzionali con gli organi dello stato, delle regioni e con gli enti locali il Dirigente Alessandro Lo Presti e i funzionari Ugo Pietro Paolo e Francesco Banchini.

IVANA MALVASO DIRIGENTE REGIONE TOSCANA

Introduce la riunione indicando che la proposta di legge si innesta nell'ambito di applicazione della legge regionale n. 18 del 16 aprile 2019.

L'articolo 9 di questa legge si inseriva nell'ambito di applicazione dell'articolo 36 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e impegnava la Giunta regionale a elaborare uno schema di regolamento per l'istituzione di elenchi di operatori economici, al fine di svolgere le procedure negoziate previste dalla normativa in materia di affidamenti di

lavori. L'elaborazione dello schema di regolamento rientrava fra le buone pratiche a supporto delle amministrazioni del territorio; per elaborare lo schema di regolamento la Regione Toscana ha istituito un gruppo di lavoro composto da personale dell'amministrazione, rappresentanti delle amministrazioni del territorio, degli operatori economici e delle associazioni sindacali.

Evidenzia che il gruppo di lavoro ha compiuto l'elaborazione dello schema di regolamento, tenendo conto della normativa prevista nell'art 36 del decreto legislativo n. 50 del 18 aprile 2016, e della sopravvenuta disciplina introdotta per le procedure di affidamento con il d.l. n. 76/2020, prorogata fino al 30 giugno 2023 dal d.l. n. 77/2021.

Precisa che il d.l. n. 76/2020 aveva introdotto delle deroghe di fatto, consentendo l'effettuazione della procedura negoziata per importi fino alla soglia comunitaria per i lavori, rispetto al precedente limite che era un milione di euro.

Il testo, così elaborato sarebbe dovuto essere sottoposto ad approvazione con delibera di Giunta, ma su esplicita richiesta del Comitato di Direzione si è dovuto avviare preventivamente un percorso di analisi organizzativa dell'impatto di adozione dell'elenco da parte della Giunta regionale, che ha tenuto conto anche delle risorse necessarie per implementare il sistema Start (il sistema telematico utilizzato per le gare) che richiede la creazione di una nuova funzionalità, in modo da gestire l'elenco degli operatori.

Nel corso dell'effettuazione di quest'analisi si è valutato anche che consentire in termini facoltativi l'utilizzazione dell'elenco alle amministrazioni del territorio, non implicherebbe una modifica sostanziale, in termini né d'impatti economici né d'impatto organizzativo, e l'utilizzazione di un elenco da parte di più amministrazioni potrebbe costituire una semplificazione per le amministrazioni e per gli operatori economici.

Gli esiti dell'approfondimento organizzativo svolto sono stati positivi e sono stati presentati alla Giunta con una comunicazione dell'Assessore Ciuoffo.

La Giunta ha rilevato che l'istituzione di un elenco da parte della Regione, aperto alle amministrazioni del territorio, era una soluzione fattibile, ma per l'utilizzazione da parte delle amministrazioni del territorio si rendeva necessario una previsione legislativa e a tal fine è stata predisposta la proposta di legge per l'istituzione dell'elenco degli operatori da parte della Giunta Regionale, integrando con un articolo aggiuntivo (9 bis) la legge regionale n.18-2019.

In aggiunta a queste considerazioni esplicative di ciò che ha preceduto la predisposizione del provvedimento, compie poi queste altre notazioni illustrative indicando in sintesi che:

- l'articolo 9 bis che prevede l'istituzione di un elenco di operatori, è stato predisposto per semplificare l'effettuazione delle procedure di affidamento;

- tale intervento normativo si colloca in un momento in cui sta cambiando la normativa di riferimento, perché a breve sarà abrogato il decreto legislativo 50-2016 e sugli affidamenti del sotto soglia la nuova normativa del Codice degli appalti prevede di stabilizzare, di fatto, la disciplina transitoria per le procedure negoziate inserita con i d.l. 76/2020 e 77/2021;

- la proposta di legge non contiene un riferimento specifico alla normativa proprio per essere aperta a poter disciplinare l'elenco degli operatori sulla base della nuova normativa in corso di adozione;

- l'elenco degli operatori sarà utilizzato obbligatoriamente dalla Giunta, dagli enti del servizio sanitario enti e agenzie regionali, mentre l'utilizzo sarà facoltativo e su richiesta da parte del Consiglio regionale e delle amministrazioni del territorio;

- la proposta tiene conto del fatto che la nuova normativa, in conformità a un criterio della legge delega la n.78 del 2022 pone un divieto di utilizzazione del sorteggio o di altro metodo casuale, per l'individuazione di operatori da invitare;

- è stato riattivato la settimana scorsa il gruppo di lavoro, in modo da rivedere e adeguare lo schema di regolamento in funzione del nuovo Codice degli appalti;

- l'Assessorato si propone di approvare la modifica alla legge regionale n.18-2019 e di avviare tutta l'attività necessaria per l'implementazione del sistema Start, per il quale è stato stimato un periodo di circa sei mesi, in modo da riuscire a gestire la presentazione delle domande e l'istituzione dell'elenco dopo per l'adeguamento del sistema telematico;

-si ha intenzione di lavorare in parallelo a una revisione dello schema di regolamento per l'attuazione dell'articolo 9 della legge regionale n.18-2019, in modo da essere pronti ad approvarlo con delibera di Giunta nel mese di aprile, non appena entrerà in vigore il nuovo testo del Codice degli appalti;

-una volta che sarà stato approvato lo schema di regolamento la Giunta sarà poi in condizione di predisporre gli atti per dare attuazione all'art. 9 bis, il cui iter di approvazione nel frattempo dovrebbe essere stato finito.

ROSSANO MASSAI

CONFINDUSTRIA

Osserva che da diverso tempo la continua modifica delle norme pone grandi problemi alle imprese, soprattutto alle stazioni appaltanti.

Auspica che si giunga a un nuovo Codice degli appalti che senza dover attendere decreti attuativi sia immediatamente applicabile; ed anche che si tratti di un codice chiaro e semplice. Anche per l'elenco degli operatori economici, si augura che la normativa sia chiara, semplice e applicabile senza incertezze interpretative.

Riguardo allo schema di decreto legislativo sul nuovo Codice degli appalti, in questo periodo in discussione in Parlamento, confida che siano in particolare valorizzati due elementi davvero fondamentali.

Il primo elemento, da Confindustria spesso rivendicato, è che vi sia un reciproco rapporto di fiducia tra pubblico e privato: cioè delle imprese nei confronti del responsabile unico del procedimento (Rup) ed anche dell'ente pubblico nei confronti delle imprese.

Occorre infatti allontanare l'idea, contenuta nel D.lgs. n.50 del 2016, che ogni volta che c'è un rapporto tra pubblico e privato, sia presente il "malaffare".

Il secondo elemento è invece correlato al risultato, cioè l'opera pubblica deve essere fatta a regola d'arte e con un giusto rapporto qualità prezzo.

Ricorda di aver partecipato nel febbraio 2019 al gruppo di lavoro, cui ha fatto cenno la dirigente Malvaso. Da allora sono intervenuti importanti cambiamenti: ci sono in particolare meno bandi e con importi più elevati e questo pone maggiori problemi alle piccole e medie imprese, che secondo le norme, senza preclusioni di sorta dovrebbero avere in concreto la possibilità di partecipare.

Rileva che all'interno di Confindustria Toscana, l'Ance cerca di ovviare a questa situazione promuovendo per esse la cultura dell'associarsi, del fare consorzi, del mettersi in rete.

Sottolinea poi che a suo avviso nella predisposizione dell'elenco degli operatori economici, si dovrà contemplare una rotazione, anche rigida, che non preveda sorteggi o altri meccanismi simili.

Considera in quest'ambito con favore il riferimento alle macroaree perché grazie a esse si può individuare la ditta maggiormente organizzata per un certo tipo di lavoro e di conseguenza, scorrendo l'elenco, il numero minimo delle imprese che devono essere invitate.

Ritiene anche che sarebbe opportuno consentire al Rup o al responsabile del progetto, nell'ambito della rotazione, di scegliere lui altre ditte che siano adeguate a eseguire un determinato lavoro, tenendo conto delle caratteristiche dell'opera da eseguire.

Sottolinea che il legame di territorialità è comunque molto importante, perché spesso la piccola impresa non ha la struttura per eseguire un lavoro lontano dalla sede; mentre questo non avviene, se gare sotto certi importi sono effettuate nel territorio.

Ricorda che per quanto riguarda gli importi lo schema di decreto legislativo sul nuovo Codice prevede procedure negoziate, fino alla soglia comunitaria.

Anche toscana sta valutando di proporre dei correttivi e in particolare prevedere per le procedure negoziate la soglia limite di tre milioni di euro e oltre questa soglia lasciare campo libero, tramite procedura aperta, alle offerte economicamente più vantaggiose.

Termina indicando di apprezzare che la Regione Toscana abbia iniziato a lavorare fin da ora alla modifica dello schema di regolamento, in modo che si possa essere pronti a disciplinare la materia il 31 marzo, quando dovrebbe essere approvato il nuovo codice degli appalti.

ANTONIO CHIAPPINI **CNA**

Condivide il merito della proposta di legge, frutto di un lavoro che viene da lontano; dal protocollo d'intesa siglato il 14 gennaio 2019 da Regione Toscana e parti sociali, che ha prodotto in seguito le modifiche alla legge regionale sui contratti pubblici attraverso la legge regionale n.18 del 2019. Ricorda di avere anche lui partecipato a quel gruppo, che ha compiuto un lavoro molto positivo, ma che necessita ora di essere aggiornato riguardo alle modifiche normative intervenute negli ultimi anni.

Per Cna il tema oggi in discussione rappresenta un punto di partenza assolutamente positivo per la piccola e media impresa toscana: consente, infatti a tutte le stazioni appaltanti che utilizzano il programma telematico Start, di poter fruire di un elenco di operatori.

Rileva che il protocollo di intesa del 14 gennaio 2019 è alla base della legge regionale n. 18/2019, che è stata in parte cassata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 98 del 2020. Tale sentenza ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 10, comma 4, che consentiva alle stazioni appaltanti il potere di riservare la partecipazione alle micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nel territorio regionale per una quota non superiore al 50 per cento.

Sottolinea che questa fase gli appare superata dalla legge emergenziale del Covid, che ha introdotto un principio di territorialità, ma permangono tuttavia alcuni aspetti della legge regionale n.18/2019 come quelli legati all'introduzione di sperimentazioni che meritano adesso per la Cna di essere analizzate con attenzione, proprio perché costituiscono un tema di carattere politico.

Si riferisce in particolare al Durc di congruità, che è stato introdotto in Toscana come esperienza pilota, prima ancora che arrivasse il decreto ministeriale del Ministro Orlando.

Poiché sono ormai trascorsi più di due anni dall'inizio della fase sperimentale, ritiene che sia giunto ora il momento che la Regione Toscana giunga a una decisione di merito rispetto a essa.

Richiede pertanto che su questo tema sia convocato un Tavolo di confronto, in conformità al dettato normativo della legge regionale n.18-2019, che prevede che *"fatta la sperimentazione, occorre udire le parti sociali"*.

DANIELE BARBETTI **CONFCOMMERCIO**

Richiede dei chiarimenti sui seguenti tre aspetti:

-se l'elenco operatori economici si applica solo agli appalti di lavoro e non a quelli di servizi;

-se esso è o no vincolante per gli enti locali;

-se la modifica di aggiornamento del programma telematico Start potrà essere esportata anche in altre tipologie di appalto o rimarrà invece circoscritta a quello dei lavori.

IVANA MALVASO **DIRIGENTE REGIONE TOSCANA**

Risponde alla richiesta di Barbetti indicando che:

-l'elenco degli operatori economici non riguarda forniture di servizi, ma solo appalti di lavori, ed è calibrato sulle attestazioni Soa (documento che dimostra i requisiti economico-organizzativi dell'impresa);

-tale elenco non è vincolante per le amministrazioni del territorio, che possono richiedere di utilizzarlo, facendo un accordo con la Regione Toscana. Nella proposta di legge è, infatti, previsto che con propria delibera la Giunta approverà gli atti attuativi e le modalità attraverso le quali le amministrazioni del territorio, previa richiesta, utilizzeranno l'elenco;

-il sistema Start sarà implementato in modo da mettere a disposizione questa funzione anche per altre amministrazioni che volessero creare un elenco proprio.

Sul Durc di congruità indica a Chiappini che certamente l'Assessore Ciuoffo se lo ritiene opportuno, può dare la disponibilità a un nuovo passaggio di confronto, ma in questo momento la sperimentazione è ancora in corso di svolgimento come mostra l'appalto per la variante di Staggia nel comune di Poggibonsi (Si).

ANTONIO CHIAPPINI CNA

Precisa che rispetto al Durc di congruità ha voluto porre all'Assessore Ciuoffo un tema di carattere politico, che non è comunque all'ordine del giorno della riunione odierna.

Evidenzia che nelle scorse settimane vi è stata la sottoscrizione di un protocollo riguardante la sicurezza del lavoro nell'ambito della sanità. In esso si fa riferimento al Durc di congruità previsto dalla legge regionale n. 18-2009, che fa obbligo all'operatore economico di presentare questo documento a ogni stato avanzamento lavori (Sal).

Si tratta di un obbligo che differisce dalla normativa nazionale, di conseguenza gli appalti di sanità toscana, sarebbero gestiti con una modalità operativa diversa da tutti gli altri appalti, che sono invece sottoposti alla congruità nazionale.

Per fare chiarezza su questo problema e poiché sono decorsi i due anni previsti per la sperimentazione, ritiene quindi che sia opportuno che l'Assessore convochi in tempi abbastanza veloci uno specifico Tavolo di confronto.

IVANA MALVASO DIRIGENTE REGIONE TOSCANA

Evidenzia di non aver presente in tutti i suoi aspetti, il protocollo indicato da Chiappini, che è stato gestito dalla direzione sanità. Crede che sia opportuno studiarlo con attenzione, anche perché potrebbe aver richiamato il Durc di congruità in attuazione delle ultime modifiche fatte dal legislatore nazionale e non secondo il modello che si è adottato in Toscana.

ASSESSORE STEFANO CIUOFFO

Considerando che resta da approfondire il motivo per cui ci siano due protocolli diversi tra la sanità e il resto delle procedure, richiede a Chiappini di fargli pervenire una richiesta motivata di effettuare la concertazione.

MICHELE VUOLATO CONFARTIGIANATO

Nel condividere le considerazioni dei precedenti interventi, plaude alla convocazione di questo tavolo di concertazione, su una materia dove il processo di concertazione ha avuto una pausa di riflessione di due anni, del tutto giustificata considerato l'insorgere di eventi eccezionali come la pandemia e la guerra in Ucraina.

Considera positivo e ispirato dal buon senso, il lavoro impostato dalla Regione per preparare lo schema di regolamento, tentando di allinearlo il più possibile al nuovo Codice degli appalti che sarà approvato alla fine del mese di marzo.

Ricorda che le imprese hanno necessità di programmare, in modo da essere sempre più rispondenti alle necessità che vengono dal mondo del lavoro e dall'economia.

La territorialità delle imprese e la loro affidabilità rappresenta per Confartigianato, un valore aggiunto di cui occorre tenere conto.

Diversamente dal passato per le imprese è divenuta ormai una consuetudine lavorare nell'ambito della Regione e fuori Regione.

Ritiene che sia importante non creare disagi alle imprese che di volta in volta si devono adeguare a dei nuovi input ed esigenze .

Occorre lavorare perché ci sia un'uniformità nell'applicazione delle norme, perché spesso le imprese sono messe in difficoltà dal fatto che cambia da un comune all'altro la documentazione per iniziare i lavori e certificarli.

Anche le stazioni appaltanti a suo avviso hanno la necessità di poter operare in serenità per l'affidamento dei lavori, in modo da riuscire a dare i migliori servizi ai cittadini.

In quest'ottica crede che sia opportuno lavorare per far sì che gli accordi presi a livello centrale dalla Regione Toscana siano correttamente accolti dalle stazioni appaltanti, dai piccoli comuni e dalle province nell'ambito delle loro competenze.

Sottolinea che Confartigianato s'impegnerà non solo a partecipare, ma anche a sollecitare incontri operativi e tecnici legati in particolare alla modifica/allargamento del programma telematico Start.

FEDERICO CAMPATELLI

ANCI

Crede che in vista dell'approvazione del nuovo Codice degli appalti sia stato positivo e molto apprezzabile il lavoro fatto dall'Assessorato sull'istituzione dell'elenco degli operatori economici e sullo schema di regolamento.

Rileva che l'emanazione del nuovo Codice cade in un momento molto particolare. Le stazioni appaltanti in specie quelle degli Enti locali, sono, infatti, impegnate nelle gare e nei procedimenti di appalto per i finanziamenti legati al PNRR, con un calendario di scadenze molto stringente.

Con il nuovo Codice la normativa che riguarda le modalità di affidamento dei lavori è destinata a cambiare ulteriormente, si augura nel segno di un'effettiva semplificazione e della velocizzazione delle procedure di affidamento.

In questa fase così delicata, pensa che sarebbe oltremodo dannoso e quindi assolutamente da evitare, che la sua entrata in vigore porti a un rallentamento delle procedure di affidamento dei lavori di appalto.

Considera molto utile e conforme alle richieste da qualche tempo avanzate da Anci che l'elenco regionale degli operatori economici per l'affidamento dei lavori sia aperto anche agli Enti locali e che esso costituisca uno schema di regolamento per quegli Enti locali che vorranno adottarlo.

Manifesta la piena disponibilità di Anci, una volta che sarà completato tutto il percorso di revisione della legge regionale n. 18-2019 e di approvazione di tutti gli atti conseguenti, a organizzare momenti d'informazione e formazione presso Comuni e Unioni, per promuovere l'utilizzo e l'adesione all'elenco regionale degli operatori economici, nella consapevolezza che esso rappresenta un elemento di efficace semplificazione.

ASSESSORE CIUOFFO

Desidera anzitutto ringraziare gli uffici della Regione, che nel lavoro svolto si sono fatti carico di una situazione complessa, con risorse e personale probabilmente inadeguato rispetto alla sfida che si sta raccogliendo. Ringrazia anche i soggetti presenti a questo Tavolo per l'approccio costruttivo e di fiducia mostrato in questa materia.

Crede che implementare un rapporto di fiducia reciproca sia importante ed è la premessa ineludibile per la costruzione di "confronti aperti", che anticipano l'ottenimento di buoni risultati.

Le esperienze fatte negli ultimi due anni insegnano, che occorre conservare il metodo aperto di lavorare e la capacità di segnalare le criticità.

Siamo tutti, infatti, di fronte a processi in continua evoluzione senza che nessuno di noi abbia schemi, strutture, risposte in tasca valide dappertutto e per ogni cosa.

Ritiene che oltre a mettere in campo la necessaria flessibilità l'amministrazione regionale debba procedere con un passo elastico, dotato di capacità di ascolto e di risposta, rispetto a processi che sono comunque molto faticosi.

Osserva che l'innovazione procura spesso nel modo di operare delle imprese e degli uffici un affaticamento che non è banale, dovuto alla necessità di rimettersi in gioco e riallinearsi in nuove procedure e schemi.

In particolare l'innovazione incombe sulle piccole imprese che non hanno sempre strutture e consulenze attrezzate per dare risposta; le Associazioni di categoria giocano in quest'ambito un ruolo importante nel sostegno alle imprese.

Crede che la Regione Toscana e i soggetti presenti a questo Tavolo si trovino oggi di fronte ad una scommessa davvero rilevante, che può essere a suo avviso vinta nella parte che interessa la realizzazione e la messa in efficienza di opere pubbliche.

Non coltiva molto ottimismo invece, sulla capacità di riuscire a sintetizzare il processo che esiste all'origine della gara di appalto.

Evidenzia che il nostro paese sta scontando affaticamenti eccessivi, fuori da ogni logica, e che con tempi insostenibili si portano a sintesi processi di progettazione o di stesura e di validazione delle progettazioni.

Pur essendo tutti in questa fase alle prese con i finanziamenti del PNRR, registra, infatti, un forte affaticamento per arrivare a definire una progettualità: si arriva al momento della gara con anni persi, con progetti che talvolta sono invecchiati e non più rispondenti alle motivazioni che li avevano innescati in anni precedenti.

Osserva che nella fase di attuazione tutto il processo di gestione del cantiere e dell'opera pubblica diventa rigido poiché ogni modifica, pur necessaria, pur logica, deve ritornare al punto di partenza nel processo di validazione, progettazione, autorizzazione.

I progettisti, le stazioni appaltanti, e le imprese dovrebbero invece poter operare in una situazione del tutto diversa.

Crede che sia importante ricostruire l'approccio verso la realizzazione delle opere pubbliche esistente nel secolo scorso, quando si guardava a un cantiere con positività, interesse e curiosità.

Oggi invece il cantiere sconta approcci fortemente critici: se ne esaltano le complessità, si amplificano i danni o i disagi che provoca temporaneamente; ma utilizzando questa impostazione non si cambia e modernizza un paese, non si recupera spazi, non si crea ricchezza.

Osserva che la semplificazione dei processi non può collidere rispetto a valori che in Toscana sono stati introiettati ormai da tutti e che non sono patrimonio esclusivo di alcuni.

Si riferisce alla sostenibilità ambientale, alla tutela del patrimonio artistico, architettonico, al contrasto all'inutile occupazione di nuovo suolo.

Rileva che se si vuole tener fede a questi valori, si ha anche il dovere di rendere efficiente tutto il percorso che va dall'idea, dal voler dare risposta a un bisogno, fino alla realizzazione di un'opera pubblica. Non si nasconde che si tratta di un compito particolarmente gravoso e che sarà soggetto ad altre novità non appena sarà definito il nuovo Codice degli appalti.

Tuttavia facendo leva sul metodo che ha evocato, ritiene che sarà possibile cogliere gli elementi di maggior valore e accompagnare a soluzione l'attuazione dei processi, in modo da consentire una rapida attuazione delle progettazioni in corso.

Aiuterà sicuramente in questo percorso anche il prestare grande attenzione alle integrazioni, alle modifiche, alle accelerazioni realizzabili.

Conclude indicando che la Regione Toscana si deve poter strutturare in vista dell'istituzione dell'elenco degli operatori economici. La sua costituzione nei tempi stabiliti, presuppone, infatti, un'organizzazione di personale e risorse, che in questa fase, non sono così immediatamente a disposizione. Si cercherà comunque di affrontare questo nuovo compito gestionale con il massimo impegno, confidando di poter ottenere un positivo risultato.