

GIUNTA REGIONALE
DIREZIONE GENERALE PRESIDENZA
AREA COORDINAMENTO PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO

VERBALE DELLA RIUNIONE DEL TAVOLO DI CONCERTAZIONE GENERALE DEL
11 Dicembre 2006

Il giorno 11 dicembre 2006 alle ore 9,00 presso la Presidenza della Giunta Regionale si è svolta la riunione del Tavolo di Concertazione Generale per discutere il seguente ordine del giorno:

Documento preliminare alla proposta di legge regionale in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

In rappresentanza delle Organizzazioni partecipanti al Tavolo sono presenti:

DANIELA CAPPELLI	CIGL
CIRO RECCE	CISL
ERNESTO D'ANNA	UIL
CARLO LANCIA	CONFINDUSTRIA TOSCANA
SERGIO CHERICONI	CONFARTIGIANATO
GIANFRANCO OLIGERI	CONFARTIGIANATO
MAURIZIO MAZZANTI	CNA
SAVERIO PAOLIERI	CNA
SERENA BITOSSÌ	LEGA COOPERATIVE
SILVANO CONTRI	CONF COOPERATIVE
FEDERICO PERICOLI	ASSOCIAZIONE GENERALE COOPERATIVE ITALIANE
LORENZO PERRA	CISPEL
TIZIANO LEPRI	URPT

Presiede la seduta il Vice Presidente della Giunta Regionale Federico Gelli. È presente la dott.ssa Malvaso Ivana, funzionario della Regione Toscana appartenente al Settore Contratti e Forniture.

VICE PRESIDENTE GELLI

Introduce la riunione premettendo che alla Vice -Presidenza è stato fornito l'incarico di cogliere le implicazioni che questa legge deve avere in termini più trasversali possibili, colmando un ritardo che si è accumulato nel corso degli anni.

Rileva come i mesi trascorsi dall'inizio della legislatura sono serviti per realizzare un quadro di riferimento in grado di mettere in condizione di fare delle scelte su un provvedimento che per la Giunta costituisce un crinale dell'impegno di legislatura e che è stato più volte richiamato come uno tra i provvedimenti più importanti da assumere dalle parti sociali e dai Tavoli di Concertazione, dedicati alla discussione sul Prs ed alla manovra di bilancio.

Constata quindi che il documento preliminare oggi in discussione costituisce elemento saliente del progetto di legge, che si ispira al codice statale dei contratti pubblici, definito con decreto

legislativo 163/2006 e che doterà la Regione Toscana di una vera e propria disciplina organica in materia di contratti pubblici.

Mentre informa che attualmente gli uffici competenti stanno lavorando alla stesura di un vero e proprio articolato, ripercorre l'iter del documento preliminare rilevando che esso è stato inviato il 21 luglio 2006 in Consiglio regionale, e che esso è stato esaminato con parere di indirizzo favorevole dapprima dalla Commissione Speciale Lavoro e quindi l'8 novembre 2006 dalla Commissione Affari Costituzionali.

Per favorire la discussione del documento ritiene importante svolgere alcune considerazioni di carattere generale.

Indica che la proposta di legge si inserisce in un quadro nazionale estremamente innovativo, che con il decreto legislativo 163/2006 ha recepito alcune importanti direttive dell'Unione Europea emanate nel 2004.

Constata che l'art. 4 del decreto legislativo 163/2006, che definisce le competenze delle Regioni, è intervenuto a giudizio della Regione Toscana in maniera non costituzionalmente corretta, perché le competenze regionali appaiono da questo decreto legislativo ridotte, soprattutto per quanto riguarda le procedure di affidamento dei contratti, l'attività di progettazione, i piani di sicurezza, la stipulazione e l'esecuzione dei contratti, direzione lavori, contabilità e collaudo.

Ciò ha determinato una procedura di ricorso della Regione alla Corte Costituzionale con atto di Giunta del 26 giugno 2006.

La pronuncia della Corte si prevede che avrà luogo non prima della fine del 2007 ed indica quindi che il governo regionale non resterà fermo ma continuerà a lavorare non solo su questa proposta di legge ma anche in tutte le sedi dove si possa sviluppare a livello nazionale un confronto sia tecnico che politico.

Si intende in definitiva interpretare nei termini più ampi possibili gli spazi legislativi che come Regione Toscana abbiamo a disposizione, perseguire l'obiettivo di rivedere gli ambiti di applicazione del codice e giungere a riformulare l'art. 4 di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni.

Considera comunque positivo che il nuovo governo nazionale ha mediante un decreto legislativo sospeso l'applicazione di alcune norme del codice dei contratti ed avviato la fase di revisione di alcune parti dello stesso codice.

Indica che questa proposta di legge riguarda la Toscana, i suoi enti dipendenti, gli enti locali, ha per oggetto i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e dovrà contenere tutto ciò che riguarda:

a) la programmazione e l'osservatorio dei lavori pubblici b) l'iter di approvazione dei progetti a fini urbanistici ed espropriativi c) i compiti ed i requisiti dei responsabili del procedimento d) la sicurezza del lavoro.

Su quest'ultimo aspetto osserva che la sicurezza del lavoro deve costituire un principio su cui costruire i criteri fondamentali che devono ispirare l'aggiudicazione dei lavori, intervenendo sugli spazi di non totale copertura della legislazione europea e nazionale.

Si sofferma poi sugli aspetti legati alla definizione e regolamentazione dell'istituto del subappalto per dire che anche se alcune forze politiche lo hanno richiesto, con la legge regionale non è possibile abrogare questo istituto in quanto esso è disciplinato dalla legge statale.

Ricorda che lo strumento del subappalto viene utilizzato come uno strumento per ribassare le offerte e quindi fondamentalmente per non rispettare le regole della sicurezza.

Da qui l'esigenza di regolamentarlo sia verificando la qualificazione e/o l'idoneità tecnico-professionale del subappaltatore sia cercando di definire le modalità di verifica dei costi del subcontratto da parte dei committenti, al fine di evitare che i piani di sicurezza contenuti nei progetti attuativi, siano assoggettati al ribasso in sede di subappalto ed assicurare invece il puntuale

rispetto di tutti gli obblighi previdenziali ed assicurativi nonché previsti dai contratti collettivi di lavoro, anche territoriali.

Passa quindi alla descrizione delle finalità della nuova legge che saranno in sintesi rivolte a :a) rendere più efficace la programmazione; b) qualificare e valorizzare la committenza pubblica; c) introdurre elementi di semplificazione delle procedure; d) promuovere la concorrenza tra le imprese; e) selezionare le imprese "virtuose", in regola con la normativa contrattuale e contributiva; f) stabilire un controllo ed una regolamentazione dell' istituto del subappalto; g) tutelare i lavoratori ed ovviamente l' ambiente .

Sottolinea che per la sicurezza nei cantieri la legge regionale estenderà a tutti i lavori pubblici l' obbligo di redazione del piano di sviluppo ed indica che verrà attentamente valutata la possibilità di una semplificazione delle procedure, nella consapevolezza che ciò non vuol dire meno sicurezza, ma che vuol dire spesso una concreta applicazione di quello che è previsto nei piani di sicurezza.

Indica inoltre che :a) verrà proposto alle parti sociali il cd Tutor di cantiere, una figura che ritiene potrà essere affiancata per una assistenza formativa delle maestranze aziendali;

b) gli oneri di sicurezza dovranno sempre essere evidenziati nei bandi di gara e non saranno suscettibili di ribasso d' asta;

c) un passaggio importante riguarderà le misure volontarie per la sicurezza dei lavoratori che costituiranno elemento da valutare in sede di aggiudicazione, e non saranno più considerate come un optional .

Si sofferma su un ulteriore passaggio, che non si evince dal documento e che riguarda gli ulteriori interventi che non possono essere normati con una articolazione in termini di competenza regionale, ma che sicuramente hanno una ricaduta altrettanto importante, soprattutto sul tema della sicurezza e che si vorrebbe per questo motivo estendere a tutti gli appalti, anche a quelli non pubblici.

In questo senso gli interventi riguarderanno:

a) il monitoraggio sistematico operato dall' Osservatorio Regionale sul rispetto della normativa vigente in tema di sicurezza dei luoghi di lavoro;

b) la valorizzazione e/o il potenziamento dell' attività di vigilanza;

c) l' impegno sugli obblighi formativi volti a garantire la sicurezza dei lavoratori anche e soprattutto nello svolgimento di particolari attività complesse.

Ricorda che le competenze di una legge regionale sulla disciplina degli appalti privati, è molto limitata ed in questo contesto assumeranno un ruolo importante le funzioni che verranno attribuite all' Osservatorio Regionale degli appalti pubblici, che dovrà occuparsi non soltanto, come avviene attualmente, degli appalti, ma anche dei servizi e delle forniture.

Precisa che l' Osservatorio Regionale degli appalti pubblici, dovrà costituire una rete tra tutti i soggetti detentori di informazioni e di dati, con particolare riferimento alle informazioni relative all' infornistica ed agli obblighi contributivi, e che esso opererà quindi una valutazione complessiva di tutto il mondo degli appalti, con il pieno coinvolgimento delle categorie economiche e delle parti sociali.

Pensa che è importante la valorizzazione di questo strumento, che deve essere potenziato anche per i servizi di assistenza e di informazione in materia di tutela e sicurezza dei lavoratori.

Indica che con l' Osservatorio si vuole realizzare in definitiva una banca dati che possa contenere, complete ed aggiornate, tutte quelle informazioni, relative agli accordi stipulati tra gli Enti locali, le Aziende Sanitarie, l' Inail e l' Inps, che spesso sfuggono ad una verifica di natura regionale.

Ciò dovrebbe consentire di ottenere una uniformità sul territorio regionale dell' azione di vigilanza e di tutela ed una capacità di informazione completa e di monitoraggio in tempo reale, anche sugli

enti deputati e sui controlli che vengono effettuati nei diversi ambiti e dalle diverse autorità competenti.

Ribadisce che il tema della sicurezza del lavoro è uno degli obiettivi primari, non solo di questa legge ma del governo regionale ed ovviamente non sarà trascurato nulla che riguarda il rispetto e il potenziamento degli obblighi già esistenti e di quanto sarà possibile estendere con questa normativa a salvaguardia di tutti i lavoratori.

Ricorda che questa è una legge che riguarda prevalentemente il tema degli appalti e non potendosi con essa risolvere tutti i problemi che esistono nel mondo della sicurezza, esprime in proposito la consapevolezza di non dover lanciare false aspettative, per evitare il rischio di avere una ricaduta negativa anche rispetto al mondo del lavoro e delle parti sociali.

Accenna nuovamente alla materia della tutela e sicurezza del lavoro per dire che un'azione importante dovrà essere svolta anche dal Governo Centrale attraverso la possibile elaborazione di un Testo Unico, che è peraltro previsto con il Dpef 2007 -2011.

Convinto che questo testo unico potrà avere effetti positivi per il Paese, assicura che da parte della Regione Toscana verrà portato un fattivo contributo in questa direzione, nelle sedi e nei luoghi a ciò deputati.

Nel dare spazio agli interventi, indica che oggi al Tavolo andrà stabilita di comune accordo la tempistica di predisposizione dell'articolato normativo e della sua successiva approvazione in Giunta, in quanto vi è un forte bisogno di dare segnali forti rispetto all'iter da seguire.

CARLO LANCIA (CONFINDUSTRIA TOSCANA)

Constata che questo tema è all'attenzione da almeno due anni e che assistiamo ad una opportuna accelerazione.

Non svolge considerazioni sul documento di luglio, perché delle osservazioni sono già state formulate in un documento inviato alla Giunta, ma fa presente che delle osservazioni sono state fatte in Consiglio Regionale, in occasione della audizione di una Commissione Consiliare su alcune proposte di legge presentate in maniera autonoma da alcuni gruppi, in particolare del sub appalto.

Mentre nota che vi è stata una sorta di sviamento dei fini tra lo strumento sulla legge degli appalti e le finalità che venivano dichiarate, sostiene che il tema della sicurezza è un tema che anche come Ance, considerata la rilevanza che esso ha per il settore edile, abbiamo sempre considerato con particolare attenzione.

E' convinto che una legge sui lavori pubblici non è lo strumento per risolvere in "toto" i temi della sicurezza, perché purtroppo l'analisi concreta dei fenomeni infortunistici ci dimostra che gran parte degli incidenti mortali in edilizia si verifica in cantieri privati e non in cantieri pubblici e più o meno con modalità costanti, cioè caduta dall'alto o dal ponteggio o soprattutto dal tetto non praticabile.

Osserva quindi che una legge sui lavori pubblici è giusto ed opportuno che ponga l'attenzione sul tema della sicurezza, ma comunque occorre la consapevolezza che essa non può risolvere il problema della sicurezza nell'ambito dei lavori privati.

Osserva inoltre che il mondo produttivo e non solo quello del settore edile lamenta sempre che il fenomeno del controllo avviene su ciò che è già noto e che invece non vengono effettuati i controlli dove forse sono più necessari.

Constata che ci sono a questo riguardo una serie di strumenti, che potrebbero essere utilizzati come ad esempio una comunicazione agli uffici preposti al controllo da parte dei Comuni che rilasciano permessi a costruire ovvero ricevono la dichiarazione di inizio di attività.

Il tema della sicurezza rimanda poi anche a quello degli oneri della sicurezza e nota che opportunamente il documento richiama la necessità di dotare le Amministrazioni Pubbliche di un prezzario, e che esistendo una norma nazionale che è dappertutto non applicata è importante dare a questo prezzario un valore reale di riferimento.

Nota che assieme ai costi della sicurezza, in maniera opportuna, il documento regionale richiama anche una nuova tipologia di costi, i c.d. oneri ambientali, cioè gli oneri di un corretto smaltimento dei rifiuti che si formano all'interno del cantiere; tema questo che è reso ancora più importante dalle pessime modifiche al codice ambientale che l'attuale Ministero dell'Ambiente ha messo a punto e per le quali esprime come organizzazione una forte preoccupazione.

Ma considera comunque opportuna la circostanza che il documento abbia richiamato la necessità che un prezzario delle opere pubbliche e dei contratti pubblici, preveda anche queste formule.

Un altro dei temi delicati è rappresentato dal ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa uno strumento questo che ritiene non facilmente utilizzabile dalle Pubbliche Amministrazioni, in assenza peraltro di linee guida, assistenza e forme specifiche di consulenza ed il cui utilizzo potrebbe quindi essere previsto in forma abbastanza marginale.

Altro tema importante che evidenzia è quello della qualificazione della Pubblica Amministrazione in particolare quello legato alla necessità di qualificare la progettazione e sottolinea in proposito che non è un segreto che le imprese lamentano ancora progettazioni scarse o non sufficienti di dettaglio e che sono a tutti purtroppo noti i fenomeni ed i problemi che si possono collegare ad una progettazione che non è veramente esecutiva.

Sulla utilità reale della figura del Tutor non nasconde alcune perplessità, teme infatti che possa essere una sovrastruttura che va a situarsi in una situazione nella quale sono già previsti un direttore dei lavori, un coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, un responsabile di azienda e degli organismi di controllo.

Rileva che il settore edile, che è spesso visto come un settore arretrato, in realtà si è dotato di altri strumenti importanti che altri soggetti non hanno.

In occasione del loro rinnovo, i contratti collettivi territoriali dell'edilizia, hanno posto infatti l'attenzione anche finanziaria ed organizzativa sui Comitati paritetici territoriali, strutture previste dalla contrattazione collettiva di lavoro, la cui guida e gestione è fatta assieme alle organizzazioni sindacali dei lavoratori e per la quale in Toscana esistono alcuni esempi positivi.

Pensa quindi che il ruolo del Tutor potrebbe essere svolto da questi Comitati che sono suscettibili di sviluppo ed incremento di attività ed ai quali quindi la Regione potrebbe guardare e con questa legge al posto del Tutor.

Si sofferma su un aspetto che riguarda l'ambito applicativo di queste norme, premettendo che non sarebbe sicuramente utile fare una legge che venga applicata solo agli appalti della Regione e che tra i suoi destinatari vi devono essere quindi anche gli Enti locali che sono chiaramente una delle principali fonti di spesa del settore.

In conclusione mentre sottolinea che il sistema delle Ausl è il massimo investitore, crede che vada chiarito al Tavolo quali siano i rapporti giuridici rispetto alla legislazione speciale, che ancora esiste in Toscana per quanto riguarda l'attività contrattuale delle Aziende Sanitarie Locali.

MAURIZIO MAZZANTI (CNA)

Ritiene condivisibile l'impostazione del documento e formula un giudizio complessivamente positivo.

Considerando che l'appalto vede oggi una diffusione degli oneri a catena, pensa che occorre porsi il problema della riduzione dei costi delle imprese, soprattutto di quelle più piccole che sono maggiormente coinvolte nella attività operativa di cantiere.

Nota che è di tutta evidenza che le imprese più grandi possono, data la loro maggiore struttura, utilizzare le loro capacità e competenze per gestire al meglio anche una normativa complessa come è quella attuale.

Riprende brevemente le osservazioni fatte da Lancia per dire che il limite fondamentale per la corretta applicazione della normativa che riguarda la sicurezza consiste nella sua complessità e che è convinto quindi che sia più facile utilizzare al meglio gli strumenti di cui disponiamo, piuttosto che andare ad ipotizzare nuove regole e figure o cercare di sanare ipotetici vuoti normativi a livello nazionale, operazione quest'ultima che gli sembra abbastanza complessa.

Evidenzia che le specificità delle nostre imprese impongono che vi sia una grande attenzione da parte dei soggetti appaltanti nel gestire da una parte le modalità di gara e dall'altra la qualità degli atti di gara.

Per quanto riguarda le modalità di attribuzione degli appalti, è convinto che si deve certamente andare verso una maggiore integrazione e sinergia tra le varie funzioni che nella Pubblica Amministrazione hanno titolo ad operare sulla programmazione e sulla produzione degli appalti, ma che questa operazione di concertazione non deve tuttavia preludere ad una concentrazione degli appalti stessi.

Si riferisce al valore che gli appalti possono assumere in virtù di una cattiva interpretazione di questa esigenza, che peraltro viene condivisa e cioè il richiamo ad avere maggiore qualità da parte della Pubblica Amministrazione.

Sottolinea che gli dispiacerebbe pensare che questa azione di miglioramento della qualità da parte dei servizi pubblici vada a discapito della competizione, per quelle categorie di opere che sono quantitativamente numerose (basti vedere il capitolo di spesa dei nostri comuni) e che dovrebbero vedere protagoniste anche le imprese di piccole dimensioni e non soltanto le imprese dotate di maggiore struttura.

Sulla qualità degli atti di gara indica di essere favorevole ad innovare il metodo usato per gli appalti, promuovendo e valorizzando le forme più dinamiche che tutelano maggiormente la Pubblica Amministrazione, perché ciò le consente di effettuare scelte responsabili e di individuare e selezionare opportunamente gli imprenditori.

Ma richiama però la riflessione su un dato importante, che ritiene debba essere sottolineato, e cioè che meno del 40% degli appalti che vengono tutti gli anni finanziati dalle nostre Amministrazioni, vanno poi a ricadere sul territorio e che appena il 4% delle piccole e medie imprese artigiane concorre alle gare indette dalla Pubblica Amministrazione.

Crede che occorre domandarsi perché tali imprese non concorrono, soprattutto quelle più piccole. Pensa che il motivo fondamentale è che si trovano di fronte ad adempimenti spropositati rispetto agli importi che sono in gioco.

Sul piano di sicurezza, ritiene giusto quello che proponeva il Vice-Presidente Gelli, cioè di estenderlo anche agli appalti più piccoli, a condizione però che vi siano delle regole che consentano anche alla piccola impresa di poter utilizzare gli strumenti.

In questo ambito esprime peraltro la preoccupazione che la legge sugli appalti possa favorire la nascita di nuove categorie imprenditoriali, o meglio professionali, che di fatto poco aggiungerebbero alla sicurezza, poco aggiungerebbero alla competitività, poco aggiungerebbero alle esigenze giuste degli amministratori di ottenere il massimo risultato dagli investimenti che intendono realizzare sul territorio.

DANIELA CAPPELLI CIGL

Nel formulare un giudizio sostanzialmente positivo, esprime preoccupazione sui tempi di realizzazione di questa legge. Pur apprezzando il lavoro fatto dal vice Presidente, sottolinea che se ne parla ormai da diversi anni e che si è oggi in estremo ritardo.

Evidenzia che la legge non è la panacea di tutti i mali, che con essa non si risolvono tutti i problemi legati agli infortuni che ci sono o che ci saranno nella Regione Toscana, ma che sicuramente può rappresentare un valido deterrente negativo.

Esprime la difficoltà di essere ancora a parlare a questo Tavolo di un atto di indirizzo, perché come è noto ognuno nell'atto di indirizzo può leggervi quello che gli pare.

Viceversa occorre avere un articolato, per poter vedere come effettivamente si traduce la volontà della Regione Toscana e per essere in condizione anche di esprimere un giudizio più coerente rispetto a quelle che sono le sue intenzioni.

Nel formulare alcune osservazioni di merito, considera anzitutto il Tutor come uno strumento utile e non già come una sovrastruttura, e rileva che i Comitati Paritetici Territoriali qualche problema negli anni l'hanno avuto e non sempre hanno funzionato come avrebbero dovuto.

Indica che sulla corresponsabilizzazione dell'ente appaltante, che viene richiesta da diversi anni, qualcosa si legge nel documento, ma giudica però importante normare in maniera più definitiva questa questione.

Osserva poi da un lato che la legge avrà ad oggetto tutti gli appalti di lavori, forniture e servizi e dall'altro che nel documento (a pag. 18) nel momento in cui si precisa l'ambito di applicazione della legge, si indica che sono sottratti alla disciplina anche i settori esclusi di cui all'art. II b del D.lgs del 1963/2006, nei quali ci sono compresi anche i servizi di ristorazione.

Richiede quindi un chiarimento perché se con la legge regionale si fa riferimento in senso generale ai servizi di fornitura oltreché alle opere pubbliche, allora appare chiaro che le mense dovrebbero essere disciplinate.

Considerato che sempre più si assiste al ricorso al sub appalto, considera quanto mai necessario normare o quanto meno trovare dei criteri, mettere dei paletti che rendano meno difficili e pericolosi i sub-appalti e soprattutto facciano in modo che essi non siano decisi attraverso il solo criterio del costo, come invece quasi sempre avviene, perché quando si riducono i costi si riducono anche le tutele dei lavoratori che sono impegnati.

Crede che in questa materia bisognerebbe considerare dei criteri che facciano maggiormente riferimento alla qualità del servizio, e ad una disciplina di albo delle imprese (allo scopo anche di avere un procedimento corretto e trasparente) e da ultimo che occorre verificare ad esempio se c'è la possibilità di ricorrere al sub-appalto, soltanto ed esclusivamente per lavori specializzati.

Pur aspettando di vedere l'articolato, esprime perplessità sull'Osservatorio, perché a suo giudizio gli vengono attribuiti compiti molto vasti, a tal punto che esso sembra quasi che sia la stessa legge.

Viceversa esso va considerato soltanto uno strumento, al quale non dovrebbero essere dati compiti e funzioni che siano al di sopra di quello che dovrebbe fare un Osservatorio, perché altrimenti si corre il rischio di sviarne in qualche modo le finalità.

CIRO RECCE (CISL)

Nel condividere l'importanza e l'urgenza della legge, messa in risalto dall'intervento della Cappelli, aggiunge di augurarsi che nei fatti questa legge si a intesa come una priorità vera e non solo "annunciata" sulla stampa.

Sottolinea che i tempi non sono un punto irrilevante del percorso, che essi sono ormai dilazionati dal primo impegno che è stato assunto nel giugno del 2005 e che rivestono fondamentale importanza.

E' consapevole che non esistono procedure d'urgenza da portare avanti, ma se queste sono le priorità, si interroga su quali sono le "ordinarietà".

E' consapevole che questa legge non risolverà in "toto" i problemi della sicurezza ma è convinto che è necessario intervenire subito e tempestivamente, perché in ogni caso questa legge farà bene, ed è più che mai necessaria.

Allo scopo di poter dare un giudizio di merito e fare delle proposte un po' più specifiche ritiene importante che possa essere messo a disposizione in tempi brevi un articolato

Condivide quanto detto dalla Cappelli sull'Osservatorio, che considera uno strumento importante, ma che chiaramente non può essere il "core business", la parte centrale di tutta la legge.

Esso deve essere semmai una parte consistente che aiuta molto probabilmente anche a superare tutti gli aspetti legati a quella parte degli appalti privati, sui quali non è possibile legiferare.

Si sofferma brevemente sulle problematiche legate al subappalto, per dire che esse devono essere quanto più è possibile normate in maniera decisiva.

Sottolinea, inoltre, la forte preoccupazione e insoddisfazione sia per il dilazionarsi dei tempi che per la mancanza di un articolato di legge.

GIANFRANCO OLIGERI (CONF ARTIGIANATO)

Si limita a formulare qualche notazione di carattere generale, riservandosi di fare osservazioni più costruttive quando ci sarà l'articolato di legge.

Segnala che da circa 2 anni Confartigianato ha approfondito la prima bozza del disegno di legge, trovando consenso e condivisione nell'ambito territoriale della propria articolazione.

Fa presente che in questi due anni sono però successe delle cose che erano contenute nella prima bozza del disegno di legge (codice contratti, decreto bersani) e che ci sono quindi normative nuove ed innovazioni legislative, che bisogna considerare con attenzione.

Nota che il Vice Presidente Gelli ha accennato al ricorso del Presidente Martini alla Corte Costituzionale, di cui siamo in attesa di esito entro il 2007, e che da questa circostanza deriva che ci sono oggettive limitazioni rispetto a quello che è l'ambito legislativo da parte della Regione.

Auspica che questo quadro legislativo nel quale la Regione si inserirà, possa consentire di andare ad intervenire su quei settori carenti, rispetto a quella che è oggi l'articolazione dei contratti pubblici ed in particolare nell'ambito dell'edilizia in senso ampio cioè ricomprendendo tutte quelle attività che ad essa sono collegate ed affini.

Parla a nome di Confartigianato che è una organizzazione che è fortemente presente anche in termini numerici nell'edilizia, che rappresenta come è noto un settore importante sul piano economico ed occupazionale.

Rileva che il problema della sicurezza è attentamente considerato e su di esso si sta intervenendo con iniziative particolari, sia a livello regionale, che a livello nazionale.

Pensa che nel predisporre l'articolato normativo non si debba soffermarsi esclusivamente sulla sicurezza, perché ci sono altri temi, che possono essere approfonditi.

Crede che le piccole medie imprese artigiane, nel momento in cui si mette mano ad un articolato di legge, debbano essere salvaguardate rispetto altre strutture che oggi in determinati mercati, sono maggiormente protagoniste.

Pensa che per gli artigiani e le piccole imprese il settore degli appalti pubblici sicuramente è un settore importante, ma allo stesso modo lo è quello degli appalti privati, dove peraltro l'artigianato in particolare soffre di quel "abusivismo" (e non usa volutamente il termine lavoro nero), che è il peggior concorrente dell'azienda legale.

Mentre si riserva di entrare nel merito delle questioni non appena sarà stata predisposta una proposta di articolato, considera opportuna una valorizzazione delle strutture consortili (intendendo con questo termine i consorzi tra imprese) con l'obiettivo di contribuire a limitare il subappalto.

SERENA BITOSI (LEGA COOPERATIVE)

Interviene per dare lettura del seguente parere di Legacoop, che si trascrive integralmente :

“Il parere di Legacoop sul documento preliminare è complessivamente positivo: unifica in una normazione unitaria il tema dei lavori e dei servizi, contiene alcuni punti di merito positivi, e recepisce alcune delle istanze che il movimento cooperativo presentò un anno fa alla Regione in occasione della bozza di legge sulle opere pubbliche.

Vi è come è ovvio, la riserva derivante dalla necessità di coglierne meglio le implicazioni al momento in cui sarà fatta chiarezza sulle competenze di Stato e Regioni in materia e quando potremo avere una bozza di articolato da esaminare.

Si chiede pertanto che la concertazione non si chiuda sul documento preliminare, ma che siano previsti passaggi formali di verifica con le categorie economiche sulla normativa in fase di formazione, oltre che alla conclusione dell'iter, e di monitoraggio del provvedimento una volta che sarà venuto alla luce.

Intanto, è bene che si vada avanti, tenendo ovviamente conto dell'iter correttivo a livello nazionale affinché il provvedimento che sia il più avanzato possibile e non prescinda dalla coerenza con la normativa nazionale ed europea e dai principi di trasparenza, massima partecipazione e non discriminazione che vi stanno alla base.

Rimane inoltre la necessità di uniformare per quanto possibile le leggi regionali in materia, nelle sedi apposite quali la Conferenza Stato Regioni, similmente a quanto avvenuto due anni fa ai tavoli di ITACA, poiché una troppo diversa regolamentazione territoriale complica l'operatività delle imprese e tende a turbare la concorrenza.

I punti rispetto ai quali si pone la necessità di avanzare osservazioni di merito sulla legge regionale, tenuto conto anche di specificità importanti di comparto in cui operano le imprese che rappresentiamo, saranno oggetto di una proposta unitaria delle centrali cooperative toscane.

Un primo punto di carattere generale è rappresentato dalla necessità di definire l'ambito di applicazione della legge regionale, ossia a quali tipi di appalti e a quali stazioni appaltanti si applica.

L'ambito soggettivo di applicazione è invero un punto decisivo da chiarire: è evidente che una coerenza non omogenea delle nuove norme potrebbe portare ad effetti realmente distorsivi degli obiettivi di politica economica e sociale che stanno alla base di questo provvedimento (non è definito infatti l'obbligo di applicazione delle nuove norme a tutte le stazioni appaltanti ma

soltanto alla Regione e agli enti da questa derivati; le società della salute e tutte le altre stazioni appaltanti ricollegabili agli enti locali hanno soltanto facoltà di applicarla).

L'ambito oggettivo di applicazione è altrettanto importante: di fronte al registrarsi di un rallentamento della spesa regionale, soprattutto in materia di opere pubbliche, normative senza un ambito di applicazione certo rischierebbero di rallentare ulteriormente e creare confusione.

Inoltre, si pone l'opportunità di accogliere, all'interno della nuova cornice data dalla futura legge regionale, l'esigenza di coordinamento con le eventuali discipline speciali regionali e nazionali di settore che stabiliscano in materia di appalti regole ad hoc (quale il settore agroforestale e le cooperative sociali).

Altro tema strategico è quello di lavorare ad una maggior efficienza della PA, per una maggior efficacia di tutto il sistema, ottimizzando e qualificando risorse umane, tecniche ed economiche a disposizione della PA, puntando a centrali di committenza, intelligenti e competenti.

Occorre puntare ad un modello in cui la pubblica amministrazione si qualifichi come centro di programmazione e controllo, abbandonando definitivamente le opzioni di ente realizzatore ed erogatore di servizi, direttamente o attraverso società da essa costituite: siamo favorevoli alla strada indicata dal nuovo Governo con le liberalizzazioni, contrari a disegni di sottrazione al mercato di attività economiche a favore di riserve destinate alla sfera pubblica. Per l'esecuzione dei lavori e l'erogazione dei servizi bastano le imprese a ciò specializzate. Occorrono invece istituzioni pubbliche che con maggior incisività programmino e controllino, soprattutto il modo con cui vengono gestiti i cantieri, la sicurezza dei lavoratori, la regolarità contrattuale, un ridotto impatto ambientale delle lavorazioni, le anomalie delle offerte, elementi essenziali per una concorrenza seria.

Non è con il controllo di montagne di carta che si perseguono gli obiettivi, anzi, è veramente importante proseguire il percorso di semplificazione e deregolamentazione degli adempimenti amministrativi, per via legislativa e non, al fine di concentrare l'attenzione dei controllati e dei controllori sugli aspetti più sostanziali.

Rispetto a questi, la legislazione regionale può dare, rispetto a quanto faccia il Codice nazionale dei contratti, un preciso input in materia di selezione e qualificazione delle imprese, che rappresenti tra le altre cose il segno che la Regione Toscana è nota per dare alla propria politica economica, improntata alla responsabilità sociale, alla sostenibilità, alla buona occupazione.

Lo sforzo per dare dignità al sistema degli appalti sta essenzialmente nella necessità di permeare di queste sensibilità i relativi meccanismi: è importante assumere come criterio generale di aggiudicazione quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in modo da poter valutare la qualità delle soluzioni progettuali in relazione alla loro convenienza economica.

L'insistenza da parte del mondo delle imprese sulla opportunità del ricorso da parte di tutte le stazioni appaltanti della nostra regione al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in luogo di quella al massimo ribasso, è quindi anche un richiamo alla coerenza con i fattori culturali che ci contraddistinguono e con gli obiettivi di politica economica e sociale che la Regione intende perseguire. In altri termini, la programmazione degli appalti e criteri di aggiudicazione che facciano riferimento ad elementi dell'offerta garantisti di obiettivi di efficienza ma anche di equità, responsabilità sociale, salvaguardia della buona e sicura occupazione, qualità dei processi e dei prodotti, sostenibilità ambientale.....e non alla individuazione del prezzo più basso "a prescindere", salvaguardano i lavoratori, responsabilizzano e qualificano le imprese, garantiscono la qualità dei servizi e delle opere che la pubblica amministrazione eroga ai propri cittadini e al proprio territorio per il tramite delle imprese appaltanti. Dare valore al lavoro, ai diritti dei lavoratori (alla sicurezza, alla retribuzione) e degli utenti è incompatibile con la strisciante cultura del massimo ribasso.

In questo orientamento, emerge la necessità di concentrarsi sugli elementi del controllo e sulla definizione delle basi d'asta, in particolare adottando procedure per stabilirne la congruità. Il prezzo base d'asta viene infatti troppo spesso stabilito dalla stazione appaltante sulla base delle risorse disponibili, sempre troppo scarse, e finisce troppo spesso per non coprire costi della manodopera e della sicurezza .

Contro la mancanza di certezza nell'entità delle risorse pubbliche per la realizzazione di opere o l'erogazione di servizi, si pensi piuttosto che ad appaltare al massimo ribasso e con basi d'asta non congrue (un mix ideale), a cercare le vie per programmare le priorità, per destinare mezzi finanziari e rendere omogeneo l'approccio delle pubbliche amministrazioni nei confronti delle risorse private, anche in una logica di partenariato finanziario ed industriale al contempo (p.f., s.t.u.).

In conclusione, riteniamo che rispetto a questa legge sia importante che la Regione assuma decisioni in coerenza con quanto stabilito dal Patto Regionale per lo Sviluppo e Nuovo Patto per l'occupazione in riferimento al rapporto tra settore delle imprese e committenza pubblica, laddove si sottolineava l'importanza di quest'ultima per lo sviluppo del sistema produttivo locale, l'esigenza che la legge regionale trovi risposta alle esigenze di individuare modalità di appalto che favoriscano le imprese in regola con le norme contrattuali, contributive e fiscali, di semplificazione delle procedure, di salvaguardia della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, tenendo conto anche dei Patti siglati tra le PA, i sindacati e le associazioni di categoria della Toscana; e che nella forma ritenuta più idonea si affronti specificatamente il tema dell'esigenza da parte delle imprese ed in particolare di quelle meno capitalizzate, di avere un rapporto con la pubblica amministrazione in cui non emergano forti ritardi nei pagamenti.

Oggi è infatti assolutamente importante richiamare le dichiarazioni del Patto affinché, in un momento di crisi dell'economia toscana, la Regione sostenga anche attraverso una buona architettura normativa l'operatività delle imprese ed un mercato degli appalti pubblici trasparente e qualificato “.

SILVANO CONTRI (CONFCOOPERATIVE)

Sottolinea come l'intervento di cui ha dato lettura Serena Bitossi ha ripreso anche alcuni elementi di discussione che sono maturati nel tempo o all'interno della organizzazione del movimento cooperativo.

Dopo aver premesso di non essere incoraggiato nell'ottimismo dai fatti concreti, e si riferisce in particolare alle difficoltà che sono presenti nella definizione completa del codice dei contratti ed alla circostanza che la Regione Toscana ha fatto ricorso contro lo stesso codice, segnala che a suo giudizio occorre fare molta attenzione a non ripetere a livello regionale delle incongruenze che sono presenti nel codice dei contratti, che ha raggruppato i diversi sistemi di appalti in relazione ai diversi settori.

Si augura che effettivamente si riesca a costruire un articolato che vada a regolamentare precisamente i diversi settori e che rappresenti un indirizzo anche per le altre stazioni appaltanti, ivi comprese anche le Autonomie Locali.

Rileva che il mondo cooperativo oltreché al settore edile è stato ed è molto interessato al mondo dei servizi, il quale fino ad ora non è stato oggetto di una precisa collocazione.

Dalla lettura del documento ha ricavato l'impressione che vi è attenzione più per nuovo sistema di appalti, dal punto di vista della Pubblica Amministrazione, che non nei confronti del mondo delle imprese.

E' convinto viceversa che è vero interesse della Pubblica Amministrazione non semplicemente quello di dotarsi di norme chiare e trasparenti, ma di sostenere e far crescere il sistema delle imprese.

Ora nel documento preliminare, diversamente da quanto si rintraccia nelle linee programmatiche del Prs, e del Patto per l' Occupazione, si coglie qualche riferimento alla semplificazione, ma non altro.

Nel richiamare alcune considerazioni svolte in interventi precedenti, sottolinea che il sistema dei consorzi rappresenta sia un superamento della piccola dimensione delle imprese, perché rende possibile l'affrontare gare più impegnative sia un modo per ridurre il sub appalto, in quanto nel consorzio vi è un progetto comune di lavoro, di sviluppo, di rapporto tra le imprese, che è teso alla buona occupazione e alla buona organizzazione del lavoro.

Sottolinea inoltre che se è vero che l'accentramento della committenza può rappresentare senz'altro un elemento positivo dal punto di vista della Pubblica Amministrazione, tuttavia occorre considerare con attenzione l'esigenza di contemperare il suo accorpamento con il piccolo dimensionamento delle imprese e quindi cercare di favorire i due sistemi di aggregazione, quello dell'offerta e quello della domanda, senza applicare invece sistemi che finiscono per escludere dalle opportunità la maggiore parte delle piccole imprese.

Si sofferma sul problema delle piccole imprese per dire che si tratta di un problema che a livello generale si sta ponendo la stessa Commissione Europea, all'interno della quale si sta discutendo oggi la possibilità di istituire quote di riserva nel mercato degli appalti per le piccole e medie imprese con percentuali che sono state valutate e/o proposte, dal 20% al massimo del 43% del monte degli appalti.

Osserva che sulla questione di trovare un modo per favorire il sistema delle piccole e medie imprese, ci si è sempre misurati con la difficoltà che l'Unione Europea, per via della regole della concorrenza, pone dei limiti che non permettono interventi a favore di determinate tipologie di imprese.

Pur essendovi all'interno del movimento cooperativo anche imprese di grosse dimensioni, indica che ugualmente il movimento si pone il problema della piccola e media impresa ed è persuaso quindi che vadano seriamente studiati dei sistemi di sostegno.

Riguardo all'Osservatorio pensa che con questo strumento non ci si può realisticamente porre l'obiettivo di risolvere tutte le questioni, specialmente se, come avviene oggi, esso continuerà a produrre valutazioni e documentazione a distanza di anni.

Pensa inoltre che una sotto lineatura particolare debba avere questo aspetto e cioè che in parallelo ai maggiori obblighi che giustamente sono stati introdotti in termini di sicurezza, di verifica e di controllo, si debba prevedere un pari impegno della Pubblica Amministrazione a pagare in tempi certi e soprattutto non lunghi, non diluiti e non metodicamente rinviati.

Questo problema dei ritardati pagamenti, nonostante sia stato affrontato da una delibera di Giunta, che ha consentito di risolvere qualche problema, è oggi a maggior ragione sentito, dal momento che per quanto concerne il versante degli anticipi, la Regione Toscana non provvederà più ad effettuare anticipazioni sugli incentivi richiesti dalle imprese, per investimenti e formazione professionale.

Richiede quindi in conclusione che nel documento vi siano anche linee certe per un recupero almeno in termini finanziari della spesa che le imprese sostengono sia per maggiori oneri giustamente destinati in favore della sicurezza sia per il normale pagamento dei propri lavoratori.

VICE PRESIDENTE GELLI

Per una risposta alle questioni sollevate che riguardano gli ambiti di applicazione della legge ed i soggetti coinvolti, invita ad intervenire la dr.ssa Malvaso Ivana, mentre si riserva poi di esprimere una valutazione finale dell'incontro insieme a del le proposte operative sui tempi ed i modi in cui avranno luogo i successivi passaggi.

IVANA MALVASO (FUNZIONARIO REGIONE TOSCANA)

Nel ribadire che nei limiti di quello che la legislazione consente, l'obiettivo che ci proponiamo è quello di cercare di occupare tutti gli spazi legislativi possibili, come si è già fatta menzione nel documento preliminare, fa presente che nell'ambito di applicazione della nuova legge sicuramente vi rientrerà tutto il settore sanitario, settore che prima delle disposizioni del codice dei contratti era disciplinato da una normativa a sé stante.

Infatti il decreto legislativo Bindi sottraeva il settore sanitario almeno per la parte del sotto -soglia all'applicazione della normativa sugli appalti, al contrario di quanto lo stesso decreto prevedeva invece per gli appalti sopra -soglia.

Indica quindi che con la legge regionale si andrà sicuramente a disciplinare e normare il sottosoglia ed il soprasoglia anche per il settore sanitario.

Si sofferma sui settori esclusi per dire che il problema qui è rappresentato dal fatto che " il codice dei contratti " è andato a dettare norme sul solco della direttiva comunitaria, che ha sottratto alcuni appalti all'applicazione della normativa comunitaria e tra questi sono ricompresi il servizio ristorazione come anche la parte che riguarda la formazione professionale.

Ricorda che il codice dei contratti all'art. 27 disciplina una procedura, per l'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi forniture, in settori esclusi, prevedendo un invito ad almeno 5 soggetti.

Indica che su questa disciplina la Regione Toscana non è molto d'accordo perché vi rintraccia qualcosa di restrittivo della concorrenza e considera in definitiva il recepimento che è stato fatto a livello nazionale ,come in qualche modo contrastante con la Direttiva Comunitaria.

Per questo motivo indica che negli appalti che la Regione Toscana ha bandito in questo periodo allorché si è effettuata una gara sotto -soglia,(ad esempio nella gara sulla formazione che si è chiusa in questi giorni), si è applicata a tutti gli effetti la normativa del codice, mentre sui servizi di ristorazione si è fatto ricorso ad una procedura più ampia ed articolata utilizzando, in luogo di effettuare direttamente noi gli inviti, lo strumento della pubblicazione di un avviso diretto a sollecitare la partecipazione delle imprese aventi interesse ad essere invitate.

Fa presente che durante la stesura della legge si cercherà di vedere che cosa è possibile fare per andare a disciplinare questo settore, essendo naturalmente consapevoli di trovarsi su un terreno che va ad incidere comunque sulle procedure di affidamento, e per il quale come Regione Toscana occorre ben comprendere quale margine di intervento disponiamo.

Precisa a questo proposito che attualmente il codice non dà spazio a competenze delle Regioni, perché le riporta nelle competenze esclusive dello Stato, ma è da valutare premesso che questo art. 27 che non convince molto, se ed in che modo possiamo spingerci oltre, dettando una procedura ovvero utilizzando lo strumento dell' avviso.

VICE PRESIDENTE GELLI

Premette di avere piena consapevolezza di muoversi su un terreno spinoso che riguarda le competenze tra la Regione e lo Stato ed esprime comunque la volontà di dare un forte contributo sulla materia al tavolo tecnico e politico nazionale.

E ciò non per una rivendicazione sterile delle competenze dello Stato federale, ma perché convinto che su una materia come questa ci sia la necessità di coprire dei vuoti e degli spazi importanti, spazi che si è cercato di documentare e testimoniare sia con questo documento preliminare, che con altri interventi che in questi anni la Regione ha realizzato.

Nel ringraziare i partecipanti per le valutazioni, le sottolineature ivi comprese e le richieste di abbreviare i tempi per la stesura dell'articolo, assicura che questa questione della tempistica verrà tenuta presente come una priorità reale e non solo richiamata sui giornali.

Riguardo al tema degli appalti privati, gli sembra che l'argomento è stato dagli intervenuti giustamente considerato, e mentre sottolinea che questo è uno dei motivi per il quale si è cercato di dare un ruolo all'Osservatorio ribadisce che si cercherà di normare per quanto possibile anche in questo ambito.

Sull'Osservatorio dice con chiarezza che esso occuperà uno spazio all'interno della legge ma non sarà ovviamente la legge.

Esprime la convinzione che sta molto nelle nostre capacità e possibilità recuperare terreni ed ambiti che siano leggibili nella norma e che occorre veramente trovare il modo di raccogliere in un luogo dove possano diventare patrimonio collettivo, le esperienze e le buone pratiche che si sono realizzate nell'Amministrazione Pubblica e negli Enti Locali.

Altrimenti corriamo il rischio che queste realtà divengano isolate ed in parallelo che non riusciamo ad avere una capacità di omogeneità di intervento.

Nel prendere buona nota delle cose che sono state indicate negli interventi, si dice senz'altro d'accordo che è tempo di discutere sull'articolo.

Propone pertanto di fare uno o due tavoli tecnici in tempi brevi, indicando in particolare che sia trattata da un tavolo tecnico la questione dell'Osservatorio, in modo da poter verificare insieme se vi è una volontà di intervenire che è invasiva o eccessiva rispetto a certi ambiti.

Ipotizza quindi il seguente iter dei lavori e del provvedimento: lo svolgimento di almeno un tavolo tecnico dedicato all'Osservatorio nella settimana che va dal 18 al 22 dicembre; la predisposizione di un articolo entro il 8 gennaio e quindi una successiva riunione del Tavolo prevista per il 16 gennaio; l'approdo del provvedimento in Giunta entro fine gennaio; il passaggio conclusivo dapprima presso il Comitato Tecnico per la Programmazione (Ctp) e poi quindi in Consiglio Regionale.

Accolta questa proposta operativa del Vice Presidente alle ore 12,30 la riunione si è conclusa.

UP/