

ALLEGATO N. 12

Risposte fornite dalla Regione Campania

PAGINA BIANCA

Regione Campania
Il Presidente

INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI ESECUZIONE DI OPERE PUBBLICHE
QUESTIONARIO

1 - 2 L'ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA VIGENTE, RAZIONALIZZAZIONE E
RIORDINO DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA.

La formulazione del questionario predisposto dal Comitato paritetico istituito dalla VIII Commissione della Camera e del Senato, nell'ambito di una indagine conoscitiva promossa in materia di esecuzione delle opere pubbliche, e' assai complessa ed articolata. Il tema e' di estrema attualita' trattando problematiche afferenti un settore vitale per l'economia del Paese.

E' indubbio che allo stato, anche a seguito delle ultime vicende giudiziarie, emerge una forte domanda di trasparenza, di regole nuove sugli appalti pubblici. In sintesi, puo' ben dirsi che e' avvertita la necessita' di una riforma radicale del sistema di specie anche in dipendenza dell'approssimarsi del gennaio '73 che impone la messa in soffitta di una normativa ormai inadeguata e spesso non coerente con le esigenze di celere ed efficace attuazione degli interventi. Tale inadeguatezza, e' ben evidente, inserisce anche la specifica legislazione della Regione Campania nella quale vigono le norme dettate dalla L.R. 31.10.76, n.51 e successive modifiche ed integrazioni, titolata "Programmazione, finanziamento ed esecuzione di lavori pubblici e di opere di

Regione Campania
Il Presidente

interesse pubblico".

5 L'ADEGUAMENTO ALLA NORMATIVA COMUNITARIA

L'approssimarsi del gennaio 1993, impone ai soggetti interessati di adeguarsi alla normativa comunitaria con la conseguenziale attenuazione prima ed eliminazione poi delle aree di conflitto Stato-Comunità'.

Per quanto concerne l'adeguamento alla normativa comunitaria, sotto il profilo della adeguatezza delle modalità di attuazione della normativa comunitaria nell'ordinamento nazionale, si osserva che la scelta operata di recente con il decreto legislativo n.426/91: "Attuazione della direttiva 89/440/CEE in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici" nonché con il decreto legislativo n.48/92: "Attuazione della direttiva n.88/295/CEE in tema di procedure di aggiudicazione degli appalti di pubbliche forniture" sembra certamente preferibile rispetto all'orientamento del mero recepimento delle direttive comunitarie, fin qui seguito (cfr. direttive 304/71, 325/71 e 77/61).

Indubbiamente sarebbe stato ancora meglio se avesse seguito l'orientamento dottrinario e giurisprudenziale prevalente, secondo il quale v'è l'immediata applicabilità della direttiva comunitaria ogni qual volta l'atto comunitario esprima un obbligo sufficientemente preciso ed incondizionato, tale da non lasciare allo Stato cui è rivolto alcun margine di discrezionalità'.

Regione Campania
Il Presidente

In tale contesto sarebbe opportuno che il Parlamento definisca una legge-quadro che conferisca alle Regioni anche la "potestà" di regolamentare specifiche esigenze.

Cio' e' possibile ponendo in essere un processo di delegificazione ed il varo di una normativa che consenta di ricondurre ad unita' l'attuale disciplina: legge 2248/1963, D.P.R. 16.7.1962, n.1265, D.L. 406/1991, Legge 151/1983 e succ.

4 - 5 LA NORMATIVA ANTIMAFIA; L'AMBITO DI APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA AGLI ENTI PUBBLICI ECONOMICI.

Le misure attualmente in vigore per combattere la criminalita' appaiono sufficienti in linea di principio; vanno pero' evidenziate talune incertezze e divergenti valutazioni interpretative circa i tempi di validita' delle certificazioni manifestate dai competenti uffici di talune Prefetture che ad esempio rispetto alla cadenza trimestrale dell'erogazioni dei contributi ritengono di doversi far riferimento alla validita' annuale delle certificazioni in relazione alle fattispecie previste dall'art.20 comma 4, del D.L. 13.5.1991 n.132.

Cio' ovviamente, contrasta con le misure necessarie ed idonee alla individuazione del soggetto interlocutatore della P.A.

E' auspicabile che la normativa predetta sia estesa anche agli Enti pubblici economici con le necessarie cautele volte a non appesantire la velocita' di decisione degli stessi Enti.

6 - 7 L'ATTIVITA' DI PROGRAMMAZIONE E DI INDIRIZZO SULL'ESECUZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE DI SETTORE - IL SISTEMA DELLE

Regione Campania
Il Presidente

COMPETENZE.

E' possibile ipotizzare un'attivita' di programmazione e di indirizzo di settore solo in presenza di scelte da operare con idonei strumenti, quali il Piano Territoriale di Coordinamento e il Piano Regionale di Sviluppo, a cui legare i piani di settore attuativi, nell'ambito dei quali, con proposte idonee, si puo' superare anche l'attuale frammentazione dei centri di decisione e di gestione.

Sembra ovvio, anche in considerazione della grave crisi finanziaria in cui versa il Paese, che mentre le opzioni regionali debbono far riferimento ad un coordinamento nazionale, quelle locali (Province e Comuni) debbono necessariamente ricollegarsi alle scelte regionali.

In quest'ottica non va sottaciuta, peraltro, la necessita' di un riconoscimento all'Ente Regione di un ruolo autonomo, non subalterno, ma coerente con le indicazioni nazionali e comunitarie.

D'altra parte va rappresentata che l'attuale frammentazione dei centri di decisione e gestione deriva anche dalla non completa attuazione del D.P.R. 616/77.

8 - 9 LA SCELTA DEL SISTEMA DI REALIZZAZIONE DELLE OPERE - PROGETTA- 10 - 11 ZIONE ED ADEGUATEZZA DELLE PROCEDURE - SCELTA DEL CONTRAENTE

Per quanto concerne la scelta del sistema di razionalizzazione delle opere, sotto il profilo delle possibili linee di riforma dell'istituto della concessione, anche in riferimento alla recente normativa comunitaria, si auspica che anche le

Regione Campania
Il Presidente

c.d. concessioni di committenza - ossia quelle concessioni di natura prevalentemente organizzatoria nelle quali il concessionario e' chiamato a svolgere in via esclusiva funzioni ed attivita' istituzionalmente di spettanza della amministrazione concedente, allo stato non comprese e non regolamentate dalla direttiva comunitaria 440/89, - vengano disciplinate in modo da limitare l'ampia discrezionalità della P.A. oggi esistente (attualmente, infatti, la P.A. può procedere solo comparando le caratteristiche organizzatorie proprie dei possibili affidatari non essendo necessario un esame comparativo dei requisiti di imprenditorialita' in possesso degli aspiranti concessionari ne' l'adozione delle procedure previste per l'aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici).

L'istituto della concessione, alla luce dei risultati acquisiti in relazione alle opere realizzate a seguito del sisma del 1980 ed anche alla luce della recente normativa comunitaria, va senza dubbio riformato. I criteri propositivi ed informatori di tale riforma possono così sintetizzarsi:

- Dotare la P.A. di adeguate competenze professionali e di organismi tecnici capaci di garantire direttamente, o mediante opportuni controlli un contenuto di livello esecutivo dei progetti;
- Appalti esclusivamente sulla base di progetti esecutivi;
- Pubblicizzazione, la più ampia possibile, delle opere da appaltare, di tutti gli atti relativi alle procedure di

Regione Campania
Il Presidente

esecuzione delle opere; tali atti debbono essere redatti in modo chiaro e comunque tali da garantire la massima intellegibilit  e trasparenza;

- estensione dei limiti imposti dalla normativa comunitaria agli appalti di valore inferiore a 5 milioni di ECU;
- l'istituzione di organismi tecnici, sul modello delle unit  specializzate di cui all'art.14 della Legge 283/90, affascinante sul piano emotivo, va attentamente valutata sul piano della razionalit .

12 - 13 - I CRITERI DI AGGIUDICAZIONE, LE GARANZIE, L'ESECUZIONE DELLE
14 - 15 OPERE ED IL RELATIVO COSTO.

Le norme che attualmente regolano l'aggiudicazione degli appalti appaiono farraginose e frammentarie anche per le modifiche introdotte non in base ad un disegno programmato ma in presenza di reati-denunciatori o accertati - commessi in danno dell'amministrazione. Definire con maggiore puntualit  ed univocita' i parametri in base ai quali procedere all'aggiudicazione delle opere appare necessario. Vanno, altresit, previste adeguate forme di garanzia per il progettista e l'esecutore dell'opera.

Il finanziamento delle opere non puo' prescindere dalla valutazione costi-benefici, dai tempi di realizzazione, dalla limitazione tassativa al ricorso alle varianti, se non per motivi obiettivamente imprevisi ed imprevedibili.

La direzione dei lavori va affidata a soggetti non esterni all'amministrazione. Anche la composizione delle Commissioni

Regione Campania
Il Presidente

di Collaudo dovrebbe essere disciplinata da norme tendenti a selezionare professionalmente i componenti.

16 - 17 IL SISTEMA DELLE RESPONSABILITA' E DEI CONTROLLI

18

la qualificazione e l'affidabilit  dell'impresa aggiudicataria dei lavori   elemento concorrente essenziale alla realizzazione dell'opera. Alle imprese andrebbero richiesti oltre che i requisiti di carattere formale anche quelli inerenti la capacit  finanziaria, tecnica ed organizzativa. Circa le responsabilit ,   d'uopo precisare che la individuazione delle stesse presuppone una chiara definizione dei compiti nella elaborazione e nella realizzazione dell'opera. Ne deriva perci  che norme chiarificatrici e pi  puntuali in proposito sono esigenza indifferibile. Lo stesso sistema dei controlli, in presenza delle norme innanzi auspicato, ne trarrebbe vantaggio.

Non si conviene sull'opportunit  di introdurre, oltre di legittimit , anche un controllo sulla opportunit  dei lavori e controlli sull'economicit  della spesa e l'efficiente impiego delle risorse, posto che sono atti necessariamente prioritari e da considerare in sede di finanziamento dell'opera e nell'ambito della valutazione costi-benefici.

Si conviene, invece, sull'opportunit  di istituire un osservatorio nazionale e regionale delle opere pubbliche per il monitoraggio ed il controllo del sistema degli appalti.