



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Disegno di legge concernente "Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, forniture e servizi".

Relazione

Con il disegno di legge recante "Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture" la Regione Sardegna intende dotarsi di un insieme organico di norme che disciplinano la materia degli appalti.

Tale proposta di legge nasce in un periodo di transizione assai travagliato, caratterizzato, a livello statale, da repentini mutamenti del quadro normativo, sovente introdotti con ricorso alla decretazione d'urgenza e, a livello comunitario, dalla recente entrata in vigore delle tre direttive in materia, rispettivamente, di appalti, di concessioni e di settori speciali, che concludono il processo di ammodernamento della disciplina europea. È, inoltre, in fase di predisposizione (e richiederà un lungo periodo di gestazione), il nuovo Codice dei contratti pubblici che soppianderà il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 costituente, a propria volta, attuazione delle abrogate Direttive comunitarie sugli appalti pubblici (Direttive 2004/17 e 2004/18). L'articolato proposto, pur nell'ambito dei ristretti margini entro i quali il legislatore statale (fondamentalmente nell'articolo 4 del codice) e, viepiù la Corte Costituzionale (tra le altre, sentenza n. 411/2008) hanno definito i contorni della competenza legislativa regionale in materia, costituisce una significativa risposta della Regione Sardegna alla complessità dei problemi che investono il settore, in una prospettiva di apertura del mercato degli appalti, anche attraverso: il riordino degli strumenti di programmazione, la razionalizzazione e qualificazione della committenza, il riconoscimento di premialità al sistema delle autonomie locali, delle professioni e delle micro e PMI, il ricorso al sistema degli elenchi unici aperti di operatori economici, il monitoraggio dell'intera filiera dei contratti pubblici.

Il presente disegno di legge, in aderenza a quanto stabilito dall'articolo 4, comma 5, del Codice dei contratti, che impone alle Regioni a statuto speciale di adeguare la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione, propone, dunque, una riforma del settore dei contratti pubblici, valorizzando, nel solco tracciato dalla richiamata Sentenza 411 del 2008, le sole materie lasciate alla competenza esclusiva (o concorrente) della Regione, quali, in particolare:

- programmazione;
- organizzazione amministrativa;
- funzioni e compiti del responsabile del procedimento;



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

- commissioni giudicatrici;
- progettazione.

Tra le novità di rilievo si segnala:

- la centralità della fase programmatica nel ciclo dell'appalto, direttrice generale del progetto di riforma, attraverso: il riordino e la semplificazione degli strumenti di programmazione della spesa sia delle opere pubbliche di competenza della Regione, attraverso l'istituto della delegazione amministrativa, sia delle opere pubbliche di competenza degli altri enti, attraverso l'istituzione, in particolare, per il sistema delle autonomie locali, del fondo per la progettazione e realizzazione delle opere di relativa competenza; la programmazione dei contratti pubblici (annuale e triennale) integrata con gli elenchi delle opere incompiute, al fine del loro completamento o riutilizzo, anche con destinazione d'uso differente; la programmazione delle opere pubbliche infrastrutturali di preminente interesse regionale, che individua le opere pubbliche, anche finanziate o cofinanziate da soggetti privati, prioritariamente destinate all'assetto del territorio e, in generale, all'adeguamento e al potenziamento infrastrutturale, da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo economico e sociale del territorio e l'introduzione, per esse, dell'Autorizzazione Unica delle Infrastrutture Strategiche ("AUDIS"), rilasciata dalla sezione seconda della riformata Unità Tecnica Regionale, con l'obiettivo di ridurre i tempi di approvazione e istruttoria dei progetti e di apertura dei cantieri; la pianificazione per la qualità architettonica nelle opere pubbliche di particolare impatto urbanistico, territoriale, paesaggistico o ambientale, con finalità di promozione della qualità architettonica, attraverso il raggiungimento di più elevati standard nella progettazione e realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture, in modo da contribuire alla salvaguardia del territorio e del paesaggio e al miglioramento della qualità della vita della collettività; la promozione del concorso di idee e di progettazione, sempre nell'ottica di privilegiare la qualità architettonica dell'opera pubblica, con la previsione di elenchi speciali di opere per le quali lo stesso diviene obbligatorio;
- la razionalizzazione e qualificazione della committenza, attraverso l'istituzione di un sistema unitario e integrato di Centrale Regionale di Committenza della Regione Sardegna, che svolge sia le funzioni di soggetto aggregatore (art. 9, legge n. 89/ 2014, n. 89), sia le funzioni di stazione unica appaltante (art. 13, legge n. 136/2010 e D.P.C.M. 30 giugno 2011), ed opera, attraverso una piattaforma telematica unica, per aree funzionali denominate "Area beni e servizi" (ARBES) e "Area lavori e servizi di ingegneria e architettura" (AREL), nell'ottica di valorizzare il necessario raccordo istituzionale richiesto dal legislatore statale e di sviluppare l'aggregazione della domanda, anche attraverso il ricorso alle gare telematiche e ai negozi



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

elettronici, in attuazione della normativa nazionale e comunitaria.

- La promozione dell'esercizio associato delle funzioni da parte degli enti locali, con il riconoscimento di premialità agli stessi, in sede di assegnazione dei finanziamenti regionali;
- Il riconoscimento di premialità al sistema delle professioni e delle micro e PMI.
- Il riordino delle funzioni e delle competenze dell'organo consultivo regionale in materia di opere pubbliche, l'Unità Tecnica Regionale per i lavori pubblici, attraverso l'istituzione di due distinte sezioni delle quali: la prima con funzioni consultive sui progetti di opere pubbliche, il cui valore è stato innalzato a 10milioni di euro, la seconda con funzioni di rilascio dell'AUDIS (Autorizzazione Unica per le infrastrutture strategiche di preminente interesse regionale).
- La trasparenza dell'organizzazione, nonché qualificazione e sostenibilità ambientale nei contratti pubblici, attraverso:
 - a. la regolamentazione delle funzioni e compiti dell'Osservatorio regionale dei contratti pubblici, anche in funzione di sezione regionale dell'Osservatorio nazionale, per il monitoraggio dell'intera filiera dei contratti pubblici, come leva per azionare le politiche di sviluppo del territorio con compiti di promozione e supporto nell'utilizzo degli strumenti di PPP;
 - b. l'istituzione degli elenchi unici regionali di operatori economici qualificati per gli affidamenti di lavori e servizi di ingegneria di modesto importo, comunque sotto la soglia comunitaria, in funzione dello snellimento procedurale nella micro contrattazione, a vantaggio della competitività del sistema delle PMI, anche locale;
 - c. l'incentivazione dei giovani professionisti che operano nel settore dei servizi di ingegneria e architettura, sia attraverso la co-progettazione, necessaria al fine di maturare esperienza pregressa, sia attraverso la preferenza agli stessi riservata negli affidamenti di modesto importo;
 - d. l'incentivazione delle micro imprese e delle imprese virtuose che operano nel settore dei lavori pubblici, anche attraverso la promozione dell'intervento volontario sul territorio, in funzione preventiva o in situazioni di emergenza;
 - e. l'introduzione del Piano d'azione per gli acquisti verdi, nel più generale quadro di promozione della sostenibilità ambientale negli appalti pubblici;
 - f. la specificazione del ruolo del responsabile unico del procedimento quale responsabile di progetto di sviluppo ed esecuzione del contratto pubblico, del quale è enfatizzato il ruolo di project manager (con la previsione di percorsi altamente professionalizzanti), e la



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

possibilità di nominare, comunque, il responsabile del procedimento per fasi del ciclo dell'appalto, ai sensi della legge 241/1990;

- g. la nomina, le funzioni e i compiti dell'ufficiale rogante;
- h. le competenze delle commissioni giudicatrici;
- i. il sopralluogo, finora svilito a mero adempimento di rito;
- j. la semplificazione procedurale della fase di gara (rendendo facoltativo il ricorso al controllo a campione) e l'introduzione delle clausole sociali e ambientali;
- k. l'introduzione nei capitolati – tipo di forme di tutela dei fornitori dell'appaltatore, a garanzia del pagamento delle relative prestazioni.
- l. L'introduzione del progetto "come costruito" (as built), cioè del progetto finale, a seguito di varianti progettuali in corso d'opera.
- m. L'introduzione del Codice regionale di buone pratiche rivolto a facilitare l'accesso delle micro e PMI agli appalti pubblici.
- n. disposizione in materia di tutela del lavoro, tra cui l'introduzione del Tutor di cantiere.

Ciò premesso, di seguito si illustra l'impianto complessivo del presente disegno di legge, che si compone di dieci Titoli e 97 articoli.

Nel TITOLO I, recante Finalità e ambito di applicazione, l'art. 1 definisce l'ambito oggettivo di applicazione, costituito dai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nel rispetto dello Statuto della Sardegna e della normativa nazionale e comunitaria di riferimento, con esclusione dei contratti pubblici concernenti materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2 della Costituzione.

L'articolo 2 individua le finalità della legge, prioritariamente rivolta al riordino e alla semplificazione della programmazione; alla promozione e alla tutela della qualità dell'ideazione e della realizzazione architettonica; alla qualificazione e razionalizzazione della committenza pubblica; alla promozione di progetti finalizzati all'accorpamento delle stazioni appaltanti; alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente naturale nonché alla sostenibilità ambientale; alla tutela delle esigenze ambientali, sociali ed occupazionali. L'art. 3 individua l'ambito soggettivo di applicazione che ricomprende tutte le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti e soggetti aggiudicatori che operano nel territorio regionale.

Il TITOLO II, suddiviso in cinque Capi, è dedicato interamente alla Programmazione dei contratti pubblici. In particolare, il Capo I disciplina la programmazione delle opere pubbliche di competenza



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

della regione, razionalizzando e semplificando i processi e il sistema dei Programmi pluriennali di spesa (art. 4). Nell'impianto complessivo del quadro regolatore, è operata una distinzione tra la delegazione amministrativa delle opere pubbliche di competenza regionale (art. 5) e la convenzione di finanziamento per le opere pubbliche di competenza delle altre stazioni appaltanti (art. 6). Altra novità di rilievo è l'istituzione di un Fondo la progettazione e realizzazione delle opere di competenza degli enti locali per l'assegnazione dei finanziamenti regionali agli enti locali (art. 7). In sede di definizione dei criteri per l'assegnazione dei finanziamenti regionali è, inoltre, riconosciuta una premialità:

- agli enti locali che abbiano stipulato convenzioni con imprenditori agricoli (ai sensi dell'articolo 15 del d.lgs. n. 228/2001), per la realizzazione di opere pubbliche funzionali alla sistemazione e alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura e al mantenimento dell'assetto idrogeologico (comma 3);
- alle amministrazioni aggiudicatrici che abbiano adottato il Piano Triennale della qualità architettonica (comma 4);
- alle amministrazioni aggiudicatrici che abbiano fatto ricorso agli atti associativi previsti dalla normativa statale per l'esercizio in comune delle funzioni (comma 5).

Il Capo II è dedicato alla "Programmazione di opere pubbliche degli altri enti". L'elaborazione di uno studio di prefattibilità (art. 9), a cura del responsabile del progetto /RUP, rafforza la fase strategica di identificazione dei progetti di lavori pubblici e costituisce uno strumento utile di pre-investimento nel ciclo di realizzazione dell'opera pubblica

L'art. 10, disciplina la programmazione triennale e fissa il principio per cui i lavori in essa non ricompresi non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte della Regione, salvo si tratti di interventi imposti da eventi imprevedibili o calamitosi o di modifiche dipendenti da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari o da altri atti amministrativi adottati a livello statale o regionale. La norma, novità assoluta, tratta anche delle opere incompiute di cui agli elenchi delle opere incompiute previsti dall'articolo 44 del decreto legge 201 del 2011, convertito nella legge 314 del 2011, che sono inserite nella programmazione triennale, pena l'avvio delle procedure di definanziamento, ai fini del completamento ovvero del riutilizzo, anche con destinazione d'uso differente, sia da parte dello stesso ente, sia da parte di ente diverso. E', inoltre, previsto il coordinamento del programma triennale con il Piano triennale per la qualità architettonica di cui al Capo IV, ove adottato, e, in ogni caso, l'inserimento nel detto programma triennale, degli interventi, nuovi o di recupero, per i quali è obbligatorio il preliminare concorso di progettazione, in quanto rientranti in determinate categorie generali di interventi ai sensi dell'articolo 28. L'art. 11 disciplina l'elenco annuale dei lavori, che deve essere approvato



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

unitamente al bilancio preventivo, di cui costituisce parte integrante, e deve contenere l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul bilancio dell'ente, ovvero disponibili in base a contributi o risorse dello Stato, della Regione o di altri enti pubblici, già stanziati nei rispettivi stati di previsione o bilanci, nonché acquisibili ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1990, n. 403, e successive modificazioni.

Con l'art. 12 si introducono misure di promozione, tra cui: il fondo per le attività propedeutiche ad una corretta ed efficace programmazione (comma 1); l'accantonamento di una quota vincolata non inferiore al 10% dell'importo complessivo dei finanziamenti, con la finalità di realizzare interventi di prevenzione volti alla riduzione del rischio idrogeologico, al miglioramento della sicurezza degli edifici scolastici e, in generale, alla sicurezza impiantistica degli edifici pubblici e di infrastrutture pubbliche, all'eliminazione e al superamento delle barriere architettoniche, alla riduzione dei consumi energetici da fonti non rinnovabili.

Il Capo III introduce il programma delle infrastrutture strategiche di preminente interesse regionale (ISPIRE). Si tratta di una novità assoluta che, se da un lato enfatizza la centralità della fase programmatoria nel ciclo dell'appalto, quale direttrice generale del progetto di riforma, dall'altro, attraverso la semplificazione dei procedimenti autorizzatori, accelera il processo di ammodernamento del sistema infrastrutturale regionale. L'elenco delle infrastrutture individua le opere pubbliche, anche finanziate o cofinanziate da soggetti privati, prioritariamente destinate al potenziamento e all'adeguamento infrastrutturale della Regione e finalizzate alla modernizzazione e allo sviluppo economico e sociale equilibrato del territorio regionale (art. 13). Il programma, redatto sulla base delle indicazioni del Piano regionale di sviluppo e del Documento annuale di programmazione economico-finanziaria, individua le infrastrutture di preminente interesse regionale per la cui attuazione è adottata una procedura accelerata (art. 14). L'inserimento nell'INSPIRE costituisce automatica integrazione degli strumenti di programmazione regionale. Al fine di pervenire a una razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative, l'art. 15 introduce, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, l'Autorizzazione Unica delle Infrastrutture Strategiche (AUDIS), rilasciata dalla sezione seconda della riformata Unità Tecnica Regionale. Il monitoraggio costante dell'avanzamento dei lavori e delle attività e la massima trasparenza e accessibilità alle informazioni da parte delle comunità interessate alla realizzazione delle opere, sono, inoltre, garantite sia attraverso la pubblicazione nel sito web istituzionale della Regione e dell'Osservatorio di informazioni, atti e provvedimenti adottati circa l'avanzamento dei lavori, sia attraverso l'implementazione di un sistema finalizzato alla video-osservazione dei cantieri.



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Il valore del patrimonio storico, paesaggistico, ambientale e culturale con il quale ogni opera pubblica interferisce e si confronta, incidendo sul territorio e trasformandolo, impone di riservare una speciale attenzione e cura alla qualità della progettazione delle opere, alla loro esecuzione nonché alla manutenzione e gestione degli ambienti costruiti. Il valore culturale e sociale dell'architettura svolge, in questo senso una funzione fondamentale, nell'ambito di una corretta gestione del territorio e nella valorizzazione dei contesti storici, ambientali e sociali. Per questo il Capo IV introduce, altro elemento qualificante del presente disegno di legge, il Piano Triennale per la Qualità Architettonica delle opere pubbliche (PiQuA), anche di particolare impatto urbanistico, territoriale, paesaggistico o ambientale, con finalità di promozione della qualità architettonica, attraverso il raggiungimento di più elevati standard nella progettazione e realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture, in modo da contribuire alla salvaguardia del territorio e del paesaggio e al miglioramento della qualità della vita della collettività. Sono considerati di "particolare impatto", sotto il profilo urbanistico, paesaggistico e ambientale, i progetti di opere pubbliche che determinano rilevanti trasformazioni del territorio o che consistono nell'inserimento di nuovi, rilevanti, manufatti o gli interventi di recupero nei contesti sia naturali, sia urbani, nonché gli interventi per la realizzazione o l'ammodernamento di rilevanti infrastrutture. Attraverso il PiQuA la progettazione architettonica e il disegno urbano assumono un ruolo essenziale per la valorizzazione delle risorse storiche e contemporanee, culturali, ambientali e paesaggistiche dei territori (art. 16). Nel rinnovato sistema valoriale della pianificazione regionale, investire nella qualità dell'opera pubblica, contribuisce, così, al superamento del degrado e della bruttezza del territorio. Il PiQuA – proposto alla Giunta dall'Assessorato regionale competente in materia di Lavori Pubblici, di concerto con l'Assessorato regionale competente in materia di Tutela del Paesaggio, Urbanistica e Difesa dell'Ambiente - definisce direttrici, criteri e modalità per sviluppare le linee di intervento rivolte a promuovere il concorso di idee e di progettazione per gli interventi nuovi e di recupero (articolo 27); promozione di giovani professionisti ai concorsi di progettazione per le opere pubbliche di idee (articolo 28); istituzione di borse di studio per la qualità architettonica (articolo 29); sostenere l'ideazione e la progettazione di opere di rilevante interesse architettonico; istituire borse di studio regionali a favore dei giovani laureati (articolo 30); riconoscere il particolare valore artistico delle opere di architettura contemporanea (articolo 31).

Le predette linee di intervento sono definite dalla Regione anche mediante intese con le singole istituzioni universitarie, sentiti gli ordini professionali competenti (comma 3). Sulla base delle linee indicazioni del PiQuA, la Giunta regionale individua le opere di competenza della Regione che determinano un "particolare impatto", per le quali, preliminarmente alla progettazione, è indetto un concorso di idee o di progettazione. Tali opere, consistenti in interventi nuovi e di recupero, sono inserite in un "elenco speciale delle opere di particolare impatto urbanistico, territoriale,



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

paesaggistico o ambientale”, approvato dalla Giunta regionale medesima (art. 17).

Il Capo IV disciplina la Programmazione di forniture e servizi che le amministrazioni aggiudicatrici, ciascuna secondo il proprio ordinamento, possono approvare ogni anno, nel rispetto dei principi generali di economicità e di efficacia dell'azione amministrativa, in conformità alle disposizioni del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e della presente proposta di legge. (artt. 18 e 19).

Il TITOLO III, dedicato alla progettazione dei contratti pubblici, è suddiviso in due Capi, dei quali il Capo I contiene disposizioni in materia di progettazione di opere e lavori pubblici, mentre il Capo II disciplina la progettazione di servizi e forniture. L'art. 20 richiama le finalità tipiche dell'attività di progettazione, che deve perseguire, tra l'altro, la qualità architettonica, ed evidenzia l'importanza dell'onere, posto in capo al progettista, di aggregare le varie voci di lavoro del computo metrico estimativo, secondo le rispettive categorie di appartenenza, generali e specializzate. Novità di assoluto rilievo, finalizzata a coordinare e razionalizzare le fasi consecutive e/o interconnesse del ciclo di vita dell'opera o del lavoro pubblico - dalla progettazione alla realizzazione e successiva manutenzione - è l'introduzione del progetto dell'opera “come costruito” (“as built”), che l'appaltatore consegna alla stazione appaltante prima del collaudo. Gli elaborati “as-built”, costituiscono l'archivio del progetto.

Novità di rilievo è rappresentata dall'introduzione di misure di promozione dei giovani professionisti (art. 21) che intervengono nella progettazione in qualità di co-progettisti, con relativo incremento del punteggio del concorrente raggruppato che li abbia indicati. Per la determinazione del corrispettivo da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura ed all'ingegneria si applica il Decreto ministeriale del 31 ottobre 2013, n. 143 e la procedura di determinazione del corrispettivo deve essere allegata al bando di gara ovvero alla lettera di invito (art. 22). Altra novità è l'estensione della garanzia assicurativa a carico dell'amministrazione, prima limitata alla sola progettazione, anche alla direzione lavori, al coordinamento della sicurezza e al collaudo che siano affidati a proprio dipendente, di ruolo o in servizio (art. 23). Gli incentivi sono riservati al solo personale dipendente; attesa la onnicomprensività del relativo trattamento economico, gli stessi non sono, invece, riconosciuti al personale con qualifica dirigenziale (art. 24).

Il Capo II è dedicato alla progettazione dei servizi e delle forniture e prevede, analogamente ai lavori pubblici, la copertura assicurativa per i dipendenti nel caso di svolgimento all'interno della progettazione e direzione dell'esecuzione del contratto ove si tratti di prestazioni particolarmente complesse sotto il profilo tecnologico ovvero che richiedano l'apporto di una pluralità di competenze ovvero caratterizzate dall'utilizzo di componenti o di processi produttivi innovativi o dalla necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità (art. 25).



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Il TITOLO IV, dedicato alla promozione della qualità architettonica nelle opere pubbliche, rappresenta la conseguente naturale declinazione, sotto il profilo progettuale, della piano triennale per la qualità architettonica delle opere pubbliche di particolare impatto, di cui al Capo IV del Titolo III e vuole dare un utile impulso ad allineare la progettazione in ambito regionale agli standard qualitativi europei, a sensibilizzare progettisti e amministrazioni alla difesa dei valori storici, artistici e ambientali del territorio e, infine, ad aprire il mercato della progettazione ai giovani professionisti. Ogni consistente modificazione del territorio è operazione complessa che "deve" congiuntamente soddisfare nuove esigenze funzionali e di fruizione degli spazi e confrontarsi, attraverso rapporti significativi, con la memoria ed il valore ambientale dei luoghi. Una diffusa interazione tra idee e soluzioni progettuali, il largo ricorso alle capacità ideative e alle competenze dei professionisti, a fronte di delicate e complesse problematiche territoriali e di inserimento nel contesto storico-ambientale, può rappresentare un efficace strumento di elevazione della qualità delle opere realizzate. La finalità è quella di riconoscere alla progettazione architettonica e del paesaggio e al disegno urbano, un ruolo essenziale per la valorizzazione delle risorse storiche e contemporanee, culturali, ambientali e paesaggistiche dei territori (art. 26). In questa ottica, la Regione tutela e promuove, anche attraverso meccanismi di premialità in sede di assegnazione dei finanziamenti regionali, la qualità architettonica nella progettazione dell'opera pubblica, come affermazione del valore dell'architettura, della forma urbana e del paesaggio, espressioni delle culture e dell'identità delle comunità insediate (comma 1). Le dette finalità sono perseguite attraverso la promozione del concorso di architettura (di idee e di progettazione) per gli interventi nuovi e di recupero (art. 27); l'obbligatorietà del concorso di progettazione per determinate opere pubbliche di particolare impatto e rilevanza (art. 28); l'incentivazione della partecipazione dei giovani professionisti ai concorsi di architettura (art. 29); l'istituzione di borse di studio regionali per la qualità architettonica nell'opera pubblica o di pubblica utilità, a favore dei giovani laureati in fase di completamento della loro formazione presso i dipartimenti delle Università con sede in Sardegna (art. 30); il sostegno all'ideazione nella progettazione di opere di rilevante interesse architettonico, attraverso l'istituzione di un fondo per il finanziamento delle spese per l'espletamento di concorsi di idee e di progettazione, cui possono accedere soggetti pubblici (art. 31); il riconoscimento del particolare valore artistico delle opere di architettura contemporanea, attraverso l'inserimento di opere d'arte negli edifici pubblici (art. 32).

Il TITOLO V disciplina l'istituzione, la composizione e le competenze della struttura tecnica denominata "Unità Tecnica Regionale dei lavori pubblici" (U.T.R.), che recepisce le funzioni e i compiti - come integrati dalla presente proposta di legge - dell'Unità Tecnica Regionale dei Lavori Pubblici (U.T.R.) - già istituita con l'articolo 7 della legge regionale 7 agosto 2007, n. 5 (art. 33). Nella rinnovata veste, le funzioni dell'U.T.R. travalicano gli ambiti originari delle attività consultive e



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

di coordinamento tecnico e amministrativo in materia di opere e lavori pubblici che si svolgono nel territorio regionale, per approdare a nuovi ruoli, da un lato propulsivi e di coordinamento nella fase autorizzatoria preordinata all'approvazione dei progetti delle infrastrutture strategiche di preminente interesse regionale, dall'altro di organismo certificato e accreditato per la verifica dei progetti. È prevista, in questo senso, l'istituzione di due distinte sezioni delle quali: la prima con funzioni consultive sui progetti di opere pubbliche, il cui valore è stato innalzato a 10 milioni di euro, la seconda con funzioni di rilascio dell'AUDIS (Autorizzazione Unica per le infrastrutture strategiche di preminente interesse regionale).

Sotto il profilo della composizione della prima sezione, sono unificate le competenze in materia di urbanistica e tutela del paesaggio, prima disgiunte, con la previsione, per il settore unificato, di un unico rappresentante. Gli esperti esterni sono nominati dalla Giunta regionale, previa selezione pubblica. L'ambito oggettivo di intervento degli esperti è, inoltre, esteso alla materia "edilizia sanitaria" mentre è eliminato il numero massimo di esperti che, di volta in volta, sono convocati alle sedute dell'U.T.R.. Ai dipendenti in servizio, supplenti dei componenti effettivi dell'U.T.R. C.T.R. con diritto di voto, nei casi di loro assenza o di legittimo impedimento, è richiesto il possesso di comprovata esperienza nelle materie di competenza dell'Assessorato di appartenenza. Alle sedute interviene senza diritto di voto il responsabile del procedimento che ha curato l'istruttoria. Le competenze della prima sezione dell'U.T.R. sostanzialmente di carattere consultivo, sono definite dall'art. 34. L'U.T.R., previa istanza da parte delle stazioni appaltanti, è competente ad esprimere pareri: sui progetti di opere e di lavori pubblici; sulle perizie suppletive e di variante relative a progetti di propria competenza, che comportino modifiche sostanziali o, comunque, una spesa superiore al sesto quinto dell'importo contrattuale originario; sulle riserve relative a progetti di propria competenza, a condizione, tra l'altro, che, in esito al procedimento di risoluzione amministrativa, siano state valutate e stimate dal responsabile del procedimento, in una somma pari o superiore a cinquecentomila euro (comma 1). L'U.T.R. è, altresì, competente ad esprimere pareri su ogni altro argomento di interesse generale in materia di lavori pubblici, su richiesta della Giunta regionale o dell'Assessorato interessato. Il comma 4 stabilisce una competenza per valore, con innalzamento della soglia di importo rispetto a quella fissata dalla l.r. n. 5/2007, per cui l'U.T.R. interviene per opere e lavori pubblici di importo superiore a dieci milioni di euro, su differenti livelli progettuali, in relazione al tipo di contratto pubblico (di sola esecuzione, di progettazione ed esecuzione) o al sistema prescelto (appalto o concessione). Scompare, in ogni caso, il parere preliminare all'avvio delle procedure di gara per appalto di progettazione e di esecuzione con progetto preliminare a base di gara (ex appalto concorso), giacché al di sopra della soglia comunitaria, l'istituto dell'appalto di progettazione e di esecuzione, anche nei settori ordinari, è da intendersi liberalizzato. Nel caso di progetto suddiviso in lotti funzionali, gli stessi sono sottoposti al



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

parere dell'U.T.R., ove di importo, ciascuno, superiore a dieci milioni di euro. In ogni caso, il progetto deve essere accompagnato dalla certificazione sulla funzionalità, fruibilità e fattibilità di ciascun lotto (comma 4). L'U.T.R. esprime i pareri di propria competenza sui progetti e sulle perizie entro il termine di quarantacinque giorni (prorogabile) dalla data di ricevimento della richiesta, fatta salva l'interruzione del termine per richiesta della documentazione integrativa necessaria ai fini del completamento dell'istruttoria, ai sensi della normativa vigente. Si prevede che trascorsi detti termini, il procedimento prosegua prescindendo dal parere dell'U.T.R. e – salva diversa determinazione delle stazioni appaltanti in ordine alla conclusione, seppure tardiva, del procedimento - l'ente medesimo esprime autonomamente motivato parere sul progetto da approvare, avvalendosi della competente struttura organizzativa preposta all'approvazione dei progetti, secondo le ordinarie disposizioni (comma 6). Tale meccanismo soppianta il parere sostitutivo del Servizio dell'Assessorato competente, già previsto dalla l.r. n. 5/2007. L'art. 36, infine, disciplina l'approvazione dei progetti di opere e lavori pubblici di importo pari o inferiore a dieci milioni di euro di competenza delle stazioni appaltanti. La seconda sezione dell'U.T.R., di nuova introduzione, è competente a rilasciare, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, l'AUDIS (Autorizzazione Unica delle Infrastrutture Strategiche) relativa alle opere pubbliche inserite nel Programma delle Infrastrutture Strategiche di interesse regionale.

Il TITOLO VI, dedicato alla trasparenza, qualificazione e sostenibilità ambientale nei contratti pubblici, è suddiviso in quattro Capi. Il Capo I è dedicato alla disciplina organica dell'Osservatorio regionale dei contratti pubblici, organismo che recepisce le funzioni e i compiti - come integrati dalla presente proposta di legge - dell' "Osservatorio regionale dei lavori pubblici, servizi e forniture" - già istituito dall'articolo 63 della legge regionale 7 agosto 2007, n. 5. Esso, peraltro, solo con la messa a regime, verrà ad assumere le funzioni strumentali, prioritarie, di monitoraggio e supporto, ai fini del regolare svolgimento delle procedure di appalto. Funzioni, queste ultime, che offriranno alla Regione non solo l'opportunità di "monitorare" il complessivo scenario di questa delicata materia ma anche la possibilità di utilizzare gli esiti del monitoraggio e dell'acquisizione dei dati e delle informazioni sull'intero ciclo degli appalti, come leva per azionare le politiche di sviluppo sul territorio. L'Osservatorio, infatti, a pieno regime, assolverà, in ambito regionale, in via esclusiva, agli adempimenti e ai compiti (in parte discendenti dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163) inerenti alla rilevazione e gestione dei dati e delle informazioni, che le stazioni appaltanti sono tenute a comunicare e trasmettere ai sensi della presente proposta di legge relativamente all'intero ciclo degli appalti di lavori, servizi e forniture. Il disegno di legge prevede che l'Osservatorio gestisca i predetti dati e informazioni, in autonomia, mediante il Sistema Informatico Territoriale Appalti della Regione Sardegna, di seguito "S.I.T.A.R.S.", già istituito ai sensi della legge regionale



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

7 agosto 2007, n. 5 (art. 37). La finalizzazione molteplice dell'Osservatorio appare evidente dalla eterogeneità dei compiti ad esso assegnati. Tali compiti, ferma restando la essenzialità e peculiarità di quelli di monitoraggio puntuale teso all'acquisizione di dati ed informazioni nonché alla loro tempestiva pubblicazione e diffusione (art. 38), si estendono altresì, innovativamente, ad attività quali la promozione della qualificazione delle stazioni appaltanti, attraverso attività, tra le altre: di supporto e consulenziali in merito alle procedure e alla gestione dei contratti pubblici; di elaborazione (in collaborazione con la Centrale Regionale di Committenza) di linee guida, bandi tipo e capitolati speciali; di supporto alle stazioni appaltanti negli adempimenti previsti dalla legge anticorruzione; di promozione e coordinamento, anche mediante la diffusione delle buone pratiche, di ogni iniziativa utile ai fini della formazione e dell'aggiornamento professionale degli operatori della materia; di promozione di progetti tesi a ridurre, aggregare e qualificare le amministrazioni aggiudicatrici; di promozione dell'utilizzo di tecniche di finanziamento innovative ed assistenza, su richiesta, alle amministrazioni interessate, nell'applicazione della normativa sulla finanza di progetto e sulle altre forme di partenariato pubblico – privato, attraverso la sezione dell'Unità Tecnica per il Partenariato Pubblico Privato. È, inoltre, compito dell'Osservatorio promuovere tutte quelle iniziative di formazione e qualificazione, nonché di consulenza, nei confronti di tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nelle procedure contrattuali. Ciò al fine di contribuire alla crescita complessiva del sistema regionale degli appalti. Il ruolo dell'Osservatorio è, in questo senso, anche quello di costituire punto di riferimento e coordinamento, per l'attivazione delle risorse previste per la formazione e per lo sviluppo del sistema economico regionale, dalle leggi e dagli atti di programma già esistenti (art. 39). L'Osservatorio collabora con la sezione centrale dell'Osservatorio nazionale per lo svolgimento dei compiti ad esso specificamente attribuiti quale sezione regionale, ai sensi del comma 1 dell'articolo 7 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (art. 40). La comunicazione e trasmissione dei dati sul ciclo degli appalti e la relativa pubblicazione (art. 41) hanno luogo tramite il S.I.T.A.R.S.. L'Osservatorio promuove, inoltre, mediante apposite convenzioni la realizzazione di forme di interconnessione con gli analoghi sistemi informativi degli enti ed amministrazioni pubbliche titolari dei dati e delle informazioni rilevanti per l'espletamento dei compiti di cui all'articolo 38 (art. 43) ed elabora un prezzario relativo ai contratti di lavori pubblici, di riferimento per le stazioni appaltanti e a supporto degli operatori e della qualificazione dell'intero sistema (art. 44). L'Osservatorio svolge inoltre attività istruttoria nell'individuazione dei progetti strategici, promuove l'utilizzo ed il finanziamento privato delle infrastrutture, fornisce i primi elementi di valutazione sulla redditività delle opere per cui si intende ricorrere al finanziamento privato, coordina gli interventi di finanza di progetto nonché gli investimenti realizzabili con gli altri strumenti del partenariato pubblico privato, con la programmazione delle risorse del POR Sardegna, degli accordi di programma quadro e dei fondi comunitari. La struttura non comporta



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

sostanziali costi aggiuntivi per la Regione, giacché si auto alimenta con la contribuzione delle stazioni appaltanti che se ne avvalgano (art. 45). L'Osservatorio, infine collabora con le autorità e organismi nazionali e regionali nella materia dei contratti pubblici da realizzare o realizzati nel territorio regionale (art. 46).

Il Capo II è dedicato agli Elenchi Unici Regionali di operatori economici qualificati, istituiti sia nel settore dei servizi di ingegneria e architettura (art. 47), sia nel settore dei lavori pubblici (art. 49), per la gestione degli affidamenti afferenti all'area della micro contrattazione e delle procedure alternative all'evidenza pubblica, caratterizzati da una marcata semplificazione procedurale, sia sotto il profilo dei meccanismi selettivi, sia sotto il profilo, più generale, della complessiva contrazione dei tempi e delle economie conseguenti all'abbattimento degli oneri di pubblicità. Il sistema degli elenchi unici regionali, obbligatorio per tutte le stazioni appaltanti, accessibile direttamente dalla piattaforma telematica della Centrale Regionale di Committenza, evita l'inutile aggravio oggi sofferto dal sistema delle imprese e delle professioni, disorientato dal proliferare di elenchi locali, governati da regole estremamente differenziate, e garantisce l'ottimale e tempestivo svolgimento delle procedure alternative all'evidenza pubblica. Tale sistema, inoltre, favorisce una maggiore flessibilità nell'utilizzo dei detti sistemi di scelta del contraente e razionalizza, conseguentemente, i procedimenti di affidamento, nell'ottica del contenimento della spesa. Il presente Capo introduce diversi strumenti incentivanti e premianti:

- al fine di promuovere e incentivare l'accesso dei giovani professionisti ai contratti pubblici dei servizi relativi all'ingegneria e all'architettura siano affidati direttamente ai giovani professionisti iscritti da meno di dieci anni al relativo ordine professionale (art. 48).
- al fine di promuovere l'intervento volontario delle imprese in funzione preventiva o in situazioni di emergenza e di rafforzare, attraverso il concorso dello strumento partecipativo, l'interesse pubblico alla tutela del territorio e alla salvaguardia dell'incolumità delle persone, sono previste premialità in favore delle imprese che abbiano svolto detti interventi, che potranno essere selezionate, quali operatori virtuosi, con preferenza, nella misura di almeno il venti per cento dei soggetti da invitare (art. 50).
- i lavori pubblici di importo inferiore a quarantamila euro, sono affidati direttamente alle micro imprese in possesso della sola iscrizione alla CCIAA o, in alternativa, alle imprese virtuose di cui all'articolo 50 (art. 51).

Il Capo III è dedicato alla qualità dell'attività amministrativa e degli operatori economici e prevede la promozione dell'adozione di sistemi di qualità nell'attività amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici (art. 52), e la concessione di un contributo a fondo perduto - al fine di incentivarne l'innovazione e la competitività - alle micro, piccole e medie imprese esecutrici di opere e lavori



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

pubblici, aventi sede legale e operativa nel territorio regionale, per l'acquisizione della certificazione del sistema di qualità conforme alle norme europee della serie UNI EN ISO 9000 e alla vigente normativa nazionale, nonché agli operatori che operano nel settore dei servizi di ingegneria e architettura, in considerazione del fatto, per questi ultimi, che le attività di verifica dei progetti, nuovo segmento di mercato, vede i professionisti locali esclusi dalle relative gare, in quanto sprovvisti della qualità (art. 54).

Il Capo IV introduce criteri di sostenibilità ambientale negli appalti pubblici. In particolare è previsto che le amministrazioni aggiudicatrici, con l'eccezione dei Comuni con popolazione residente inferiore a tremila abitanti, gli enti aggiudicatori nonché la Centrale Regionale di Committenza di cui al Capo I del Titolo III, approvino, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un Piano d'azione per gli Acquisti Verdi di durata triennale, finalizzato alla definizione di un Programma Operativo per l'introduzione di criteri ambientali nelle procedure di acquisto di forniture e servizi e di realizzazione di opere e lavori pubblici (art. 55). Il monitoraggio degli acquisti verdi, per verificare i risultati ottenuti e orientare le scelte gestionali verso il contenimento dei costi ambientali, è posto in capo alla Giunta regionale che, entro il 30 settembre di ogni anno, presenta una relazione relativa allo stato dell'introduzione degli strumenti di GPP nel comparto Regione – enti (articolo 56). L'articolo 57, al fine di promuovere gli acquisti verdi da parte delle stazioni appaltanti, subordina l'erogazione dei finanziamenti regionali alla previsione nel capitolato speciale o nel bando di gara o lettera di invito, di acquisti verdi in misura non inferiore al trenta per cento degli acquisti complessivi. L'art. 58 concerne i relativi oneri finanziari per l'attuazione delle norme del presente capo.

Il TITOLO VII, recante disposizioni in materia di organizzazione dell'attività contrattuale, è articolato in quattro capi. Il Capo I è dedicato alla figura del responsabile di progetto nei contratti pubblici. La centralità del ruolo del responsabile unico del procedimento nel ciclo di realizzazione dell'appalto, è sempre stata posta in risalto, fin dalla relazione accompagnatoria al regolamento di attuazione della legge n. 109/94 (d.p.r. n. 554/1999) che definiva il responsabile unico del procedimento, alternativamente, "dominus" del lavoro e "project manager", identificandolo come "il vero centro unitario di imputazione delle funzioni di scelta, controllo e vigilanza". A seguire, l'AVCP (determinazione n. 10/2011, Parere sulla normativa del 23/4/2009) e il Consiglio di Stato (Adunanza Plenaria n. 36 del 29.11.2012) hanno precisato che il ruolo del RUP è, piuttosto, quello del project manager ("responsabile del progetto") e, quindi, quello di fornire impulso al processo anche avvalendosi di uno staff di supporto. La capacità che si richiede al soggetto è organizzativa e propositiva in misura molto maggiore di quanto non sia la capacità meramente tecnica.

La recente direttiva appalti 2014/24/UE introduce proprio la figura del project manager, precisando



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

al Considerando 42 che “Se del caso, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero essere incoraggiate a nominare un responsabile di progetto per assicurare una buona cooperazione tra gli operatori economici e l’amministrazione aggiudicatrice durante la procedura di aggiudicazione.

Il responsabile di progetto, secondo le regole del public management, gestisce, dunque, il progetto del contratto pubblico e, in particolare, pianifica il progetto e gestisce lo sviluppo ed esecuzione del piano di progetto nonché le relative tempistiche, costi, qualità e rischi. La specificazione del ruolo del RUP quale “responsabile del progetto” risponde all’esigenza di rafforzare il committente pubblico nello sviluppo e gestione del contratto. Uno dei problemi della committenza pubblica nella gestione del progetto di contratto è, infatti, la debolezza professionale e il trascurato aggiornamento del Responsabile unico del procedimento. La figura del Project Manager o responsabile del progetto del committente, ritenuta strategica nei progetti comunitari e internazionali, è, infatti, incarnata in Italia dal Responsabile del procedimento, un “funzionario tecnico” incaricato di responsabilità e al quale non sono forniti i mezzi per il necessario aggiornamento professionale. A fronte di una normativa complessa e in continua evoluzione, i requisiti di qualificazione richiesti al Responsabile del procedimento sono veramente irrisori; non sono previsti, inoltre, obblighi di aggiornamento professionale (come quelli vigenti in Italia per medici e avvocati). In base al d.PR. 207/2010 il Responsabile deve essere soltanto “un funzionario tecnico, anche di qualifica non dirigenziale, con anzianità di servizio non inferiore a cinque anni”. Nessuna differenziazione di qualifiche è prevista, invece, in relazione alla complessità e alla dimensione dei contratti da gestire. Tale carenza sotto il profilo qualificatorio è ancor più evidente se si considera che nello stesso contesto italiano dei lavori pubblici, per figure di analoga importanza per la gestione del progetto - quale il collaudatore, il progettista, il coordinatore della sicurezza - i requisiti di qualificazione sono codificati dalle norme. Il Testo unico sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, ad esempio, all’art. 98, prevede per il coordinatore della sicurezza il possesso di un titolo di studio, l’esperienza nel settore e il possesso di una specifica abilitazione. Di fronte alla debolezza del committente, alcune imprese di costruzione attuano vere e proprie strategie investendo nel facile contenzioso, sicure di trovare una debole difesa nella gestione del contratto pubblico da parte dei responsabili del procedimento. Per queste ragioni occorre, pertanto, introdurre un sistema di requisiti professionali obbligatori e, in divenire, forme di accreditamento per la qualificazione del responsabile del progetto. La qualificazione del “Project Manager” del committente è la finalità del presente Capo, che intende assicurare percorsi professionalizzanti e introdurre obblighi di aggiornamento, fino ad arrivare a percorsi di formazione strutturata, propedeutici all’introduzione di forme di accreditamento. La sentenza 411/2008 ha riconosciuto alle Regioni competenza legislativa in materia organizzativa e in materia di funzioni del responsabile del procedimento e, in questo senso, è possibile, pur con alcune cautele, intervenire nella materia



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

in oggetto.

Circa l'unicità delle funzioni, viene proposto un modello organizzativo in cui il responsabile del progetto (project manager) coordina l'azione dei singoli titolari, responsabili di ciascuna fase di attuazione del progetto (ove si ritenga di nominarli, ai sensi della legge n. 241/1990 e secondo l'ordinamento degli enti), con funzione di garanzia, di impulso, di interazione e controllo. Il responsabile unico del progetto non si sostituisce, né sgrava di responsabilità i dirigenti o funzionari delle unità operative, in cui si articola l'attività concreta, ma ne risponde con loro. L'art. 57 estende, pertanto, anche alle altre amministrazioni aggiudicatrici, la possibilità di nominare sia il Responsabile unico di progetto di contratto pubblico (RUP), ovvero sia il project manager, qualificato e accreditato (anche in ragione delle soglie di importo del contratto) motore propulsivo del ciclo di realizzazione del contratto, sia un responsabile del procedimento per ciascuna fase del ciclo dell'appalto (progettazione, affidamento, esecuzione), in considerazione della propria organizzazione e secondo il proprio ordinamento, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241. Tale possibilità è prevista anche nel caso in cui il processo realizzativo dei lavori, ovvero l'acquisizione di servizi e forniture sia effettuata mediante centrali di committenza, ovvero siano ad esse affidate le funzioni e le attività di stazione appaltante. Al fine di superare le difficoltà organizzative dei piccoli comuni, dovute alle carenze di organico, aggravate dal patto di stabilità, il disegno di legge prevede che per i lavori e i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura, in caso di accertata carenza tra i dipendenti di ruolo o tra i dipendenti in servizio, di personale di profilo tecnico, purché non si tratti di progetti integrali di un intervento, per i progetti di importo complessivo inferiore a un milione di euro, possa essere nominato RUP, il responsabile dell'ufficio tecnico o della struttura corrispondente. Ove non sia presente tale figura professionale, le competenze sono attribuite al responsabile del servizio al quale attiene il lavoro da realizzare. L'innalzamento della soglia, costituisce norma di evidente favore e misura di semplificazione per i piccoli Comuni.

Il RUP/project manager costituisce il centro unitario di imputazione delle funzioni di pianificazione e controllo dei processi nonché di monitoraggio e misurazione delle performance, anche attraverso il controllo, in ciascuna fase di attuazione degli interventi, sui livelli di prestazione, di qualità e di prezzo determinati in coerenza alla copertura finanziaria e ai tempi di realizzazione dei programmi (art. 58).

L'art. 59 è dedicato alle attività di supporto al RUP mentre con l'art. 60, concernente il cumulo di funzioni nei contratti pubblici, tra RUP, progettista o direttore dei lavori (ammessa fino a un milione di euro), costituisce norma di evidente favore e misura di semplificazione per i piccoli Comuni. Nel settore delle forniture e dei servizi, il RUP svolge, nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di direttore dell'esecuzione del contratto, a meno di diversa indicazione della



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

stazione appaltante e fatti salvi i casi in cui si tratti di interventi di importo superiore a cinquecentomila euro (norma di favore e misura di semplificazione per i piccoli Comuni) ovvero di interventi di particolare importanza o complessità sotto il profilo tecnologico ovvero interventi che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze ovvero interventi caratterizzati dall'utilizzo di componenti o di processi produttivi innovativi o dalla necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità.

Il Capo II è dedicato all'ufficiale rogante, la cui attività è caratterizzata da un numero notevole di procedure che comportano assunzione diretta di responsabilità. Ad ognuna di esse sono legati numerosi, delicati, adempimenti, cadenzati da scadenze precise, alcuni anche di natura meramente pratica. In questo contesto, una criticità importante è rappresentata dall'assenza di una disciplina normativa puntuale. È risultato, pertanto, indispensabile rendere chiaro ed univoco l'iter procedimentale che deve essere seguito sia dall'Ufficiale Rogante, sia dai servizi interessati al suo intervento. L'Ufficiale rogante è nominato da ciascuna Direzione generale dell'amministrazione regionale nell'ambito della quale sono stipulati contratti in forma pubblica amministrativa (art. 62); le amministrazioni aggiudicatrici possono stipulare polizze assicurative a copertura dei rischi derivanti dall'esercizio delle relative delicate funzioni. L' art. 63 tratta delle cause di incompatibilità mentre gli artt. 64, 65 e 66 disciplinano, rispettivamente: le funzioni assegnate all'ufficiale rogante, tenuto conto della legge notarile; i requisiti di validità degli atti; gli adempimenti posti in capo alle unità organizzative delle direzioni generali dell'amministrazione regionale. L'art. 67 demanda a una deliberazione della Giunta regionale l'adozione di Linee Guida in materia di modalità elettronica di stipula dei contratti pubblici, in attuazione dell'articolo 11, comma 13 del d.lgs. n. 163/2006.

Il Capo III è dedicato alla commissione giudicatrice, costituita per la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Per ragioni di celerità dell'azione amministrativa e semplificazione procedurale, è previsto che la fase del procedimento di gara concernente la verifica della documentazione amministrativa dei candidati o dei concorrenti, preliminare all'apertura e alla valutazione delle offerte tecniche, possa essere demandata al seggio di gara, individuato secondo le regole ordinamentali di ogni singola stazione appaltante. Il comma 5 sottrae i comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti dalla causa di incompatibilità che investe i commissari diversi dal Presidente, così evitando gli aggravii di costi per la ricerca di commissari esterni. È prevista, inoltre, la pubblicazione degli elenchi dei professionisti e dei professori universitari, soggetti ad aggiornamento almeno biennale, dai quali attingere, con criterio di rotazione, per l'individuazione dei commissari esterni (art. 68). I membri della commissione giudicatrice costituita per i concorsi di idee e di progettazione, per almeno due terzi, devono, inoltre, possedere la stessa qualifica o una qualifica equivalente a quella richiesta ai partecipanti a un concorso di idee o di progettazione (art. 69).



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

Il Capo IV è dedicato all'attività contrattuale e relative misure di semplificazione, con la previsione, al fine di assicurare il coordinamento delle iniziative e delle attività relative alla materia dei contratti pubblici, della redazione di bandi – tipo, di linee guida e capitolati speciali, anche a ridotto impatto ambientale, relativi a specifiche tipologie di appalto, predisposti dalla Centrale Regionale di Committenza, d'intesa con l'Osservatorio, ai sensi dell'articolo 39, comma 1, in collaborazione con gli altri soggetti interessati, in favore delle stazioni appaltanti, con l'indicazione dei parametri utili alla valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 70).

Novità di particolare rilievo è l'introduzione, nei capitolati-tipo, di forme di tutela dei fornitori dell'appaltatore, a garanzia del pagamento delle relative prestazioni. Il periodo di recessione economica sta mettendo in forte difficoltà numerose aziende fornitrici presenti sul territorio, tanto che stiamo assistendo al fallimento di numerose imprese e alla continua richieste di aiuti. I fornitori sono certamente l'anello più debole della catena nel ciclo di vita dei contratti pubblici, in quanto sprovvisti di ogni forma di tutela nel contratto di appalto, se non quella meramente civilistica della procedura esecutiva. Sono numerosi, in questo senso, gli esempi di grandi appalti in cui i fornitori hanno subito danni a causa della condizione di insolvenza dell'appaltatore e in cui la stazione appaltante, pur in presenza di Stati di avanzamento lavori maturati e di risorse economiche disponibili, non ha potuto pagare direttamente i fornitori creditori. La norma proposta prevede l'obbligo a carico dell'appaltatore di trasmettere alla stazione appaltante, entro venti giorni dalla data di ciascun pagamento a suo favore (anche facendo leva sull'articolo 15 della legge 11 novembre 2011, n. 180), le fatture quietanzate relative ai pagamenti dallo stesso effettuati nei confronti di fornitori le cui prestazioni sono pagate in base allo stato di avanzamento dei lavori o delle forniture. Nel caso di mancata trasmissione delle fatture quietanzate, la stazione appaltante sospende il successivo pagamento, o quota parte dello stesso, a favore dell'appaltatore, senza che da questa sospensione possano derivare diritti a interessi o danni.

Altra novità di particolare rilievo è l'introduzione del Codice regionale di buone pratiche rivolto a facilitare l'accesso delle micro e PMI agli appalti pubblici, che fornisce orientamenti sul modo in cui le stazioni appaltanti possono applicare la normativa sugli appalti pubblici così da agevolare la partecipazione delle micro e PMI, con particolare riferimento alla suddivisione degli appalti in lotti, al pagamento diretto dei subappaltatori, alla fissazione di requisiti di qualificazione congrui e proporzionati e all'obbligo di motivazione del requisito del fatturato (art. 70).

L'art. 71, finalizzato alla tutela delle esigenze sociali ed occupazionali, stabilisce che le stazioni appaltanti possono prevedere nel Capitolato speciale o nel bando di gara o lettera di invito, l'obbligo di assorbire ed utilizzare prioritariamente nell'esecuzione del contratto, qualora disponibili, i soci lavoratori o dipendenti del precedente appaltatore, a condizione che il numero dei lavoratori e



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

la loro qualifica siano adeguati rispetto all'organizzazione di impresa dell'operatore economico aggiudicatario nonché alle esigenze tecnico organizzative e di manodopera previste negli atti di gara. L'adeguatezza può essere valutata dall'aggiudicatario, previa informativa alla stazione appaltante, anche mediante procedure selettive. L'offerta economicamente più vantaggiosa è valutata, ove ne ricorrano i presupposti, anche sulla base delle predette esigenze sociali e occupazionali.

Per finalità di salvaguardia, tutela e valorizzazione dell'ambiente naturale nonché di sostenibilità ambientale e uso oculato delle risorse naturali, le stazioni appaltanti prevedono negli atti di gara specifiche disposizioni finalizzate a valorizzare gli aspetti ambientali. Novità assoluta è rappresentata, inoltre, dall'utilizzo, per le opere stradali, di materiali da costruzione individuati, con preferenza, tra i materiali di scarto provenienti da cave ornamentali di granito e marmo, autorizzate o in regime di prosecuzione ai sensi della normativa vigente. L'offerta economicamente più vantaggiosa è valutata, ove ne ricorrano i presupposti, anche sulla base delle predette finalità di sostenibilità ambientale (art. 72). Altro aspetto qualificante è rappresentato dalla valorizzazione del profilo della qualità dei prodotti tradizionali, locali e a filiera corta, all'interno dei servizi di ristorazione collettiva rientranti nell'Allegato IIB, Categoria 17 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, dando priorità a quelli di cui si garantisca l'assenza di organismi geneticamente modificati (art. 73). L'art. 74 regola il sopralluogo. In relazione all'importanza e alla tipologia dell'opera, ciascuna stazione appaltante individua, con apposita statuizione del bando di gara o della lettera di invito, le modalità più idonee a garantire l'assolvimento di tale obbligo. Gli adempimenti necessari possono consistere nella dichiarazione di sopralluogo a cura del partecipante ovvero nel verbale di sopralluogo a cura della stazione appaltante (comma 1). È espressamente previsto che al fine di garantire la funzione tipica del sopralluogo di valutazione della prestazione richiesta e della situazione dei luoghi, le stazioni appaltanti prevedono nel bando di gara o nella lettera di invito che il sopralluogo sia effettuato unicamente da soggetti comunque riconducibili alla struttura organizzativa degli operatori partecipanti alla procedura di gara. La ratio della norma è quella di salvaguardare l'esigenza che il sopralluogo non sia svilito e ridotto a mero adempimento burocratico, circostanza, quest'ultima, più facilmente verificabile se si ammettessero al sopralluogo anche i soggetti muniti di procura, in quanto uno stesso procuratore potrebbe svolgere la presa visione dei luoghi per conto di più imprese, con la conseguenza di depotenziare il coinvolgimento di ciascun concorrente nella valutazione della prestazione richiesta e della situazione dei luoghi, che costituisce l'aspetto sostanziale del delicato momento del sopralluogo. Tale previsione non appare affatto restrittiva e rigida, né di per sé lesiva dei principi della concorrenza e del favor participationis (Parere n. 33 dell'11.3.2009 Autorità di Vigilanza). L'art. 75, in un'ottica di semplificazione e accelerazione delle procedure, stabilisce la non obbligatorietà del controllo a



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

campione durante lo svolgimento delle operazioni di gara. Una misura di semplificazione, questa, prevista anche dalle direttive europee in vigore da aprile. L' art. 76 distingue, nell'ambito delle fasi del procedimento di aggiudicazione, sotto il profilo organizzativo, tra sistema bifasico e sistema trifasico di aggiudicazione mentre l'art. 77, norma di chiusura del presente Capo, fissa il principio per cui le stazioni appaltanti utilizzano preferibilmente il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ad esclusione dei casi nei quali la natura dell'appalto e l'oggetto delle prestazioni, altamente standardizzate e ripetitive, non lo consenta.

La Regione Sardegna è consapevole dell'importanza strategica che assume, per la qualificazione della committenza pubblica, la riduzione del numero delle stazioni appaltanti; la complessità delle procedure di gara implica, infatti, che le stesse siano curate da strutture specializzate. Per questo il TITOLO VIII, suddiviso in tre Capi, è dedicato alla razionalizzazione della committenza pubblica. In particolare, il Capo I, con l'art. 78, istituisce la Centrale Regionale di Committenza (Ce.Re.Co.), accessibile da una apposita piattaforma telematica, che cura le attività di programmazione, preparazione, indizione e aggiudicazione delle gare concernenti lavori ed opere pubbliche, acquisizioni di beni e forniture di servizi, compresi i servizi di ingegneria e architettura, anche integrata, a favore dell'amministrazione regionale, degli enti regionali e delle Aziende Unità Sanitarie Locali (cui è fatto obbligo di ricorrere ad essa) e, in regime di convenzione, a favore delle altre stazioni appaltanti. Si tratta di uno degli aspetti più qualificanti del presente disegno di legge, in quanto finalizzato a razionalizzare la spesa pubblica per l'acquisizione di lavori, beni e servizi, ottimizzare le procedure di scelta del contraente (anche attraverso l'utilizzo delle gare c.d. "telematiche", oltreché degli altri strumenti afferenti all'area del c.d. "negoziato elettronico": mercato elettronico, accordi quadro, aste elettroniche, sistemi dinamici di acquisizione, ecc.) e ad assicurare la correttezza, la trasparenza e l'efficienza nell'affidamento dei contratti pubblici, conformemente a quanto stabilito dai principi e dalle norme del diritto comunitario relative al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi con la direttiva 2014/24/UE, dall'articolo 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e dall'articolo 1, commi 455, 456, 457 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria per l'anno 2007).

L'istituzione della Ce.Re.Co. ad opera della presente proposta di legge, consacra in apposite disposizioni normative - meglio definendone, peraltro, il modulo organizzativo, anche alla luce delle evoluzioni del quadro normativo nazionale - la nascita di questo strategico organismo di governo degli appalti. È stata istituita la "Centrale Regionale di Committenza", strutturandola in due Aree funzionali denominate ARBES e AREL: la prima relativa all'area dei contratti pubblici di Beni e Servizi" e la seconda ai Contratti Pubblici di Lavori e Servizi di Ingegneria e Architettura, facenti capo, rispettivamente, alla Direzione generale dell'Assessorato degli Enti Locali, Finanze e



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Urbanistica e alla Direzione generale dell'Assessorato dei Lavori Pubblici.

Tale modello organizzativo risponde all'esigenza di realizzare un sistema unitario e integrato di centrale regionale di committenza, che valorizzi il necessario raccordo istituzionale richiesto dal legislatore statale. Le funzioni, i compiti e le modalità operative della Ce.Re.Co. sono disciplinati negli artt. 79 e 80. In sede di prima applicazione della legge e nelle more dell'espletamento dei relativi concorsi, la Giunta regionale, previa selezione per titoli specifici, destina alla Ce.Re.Co. il personale necessario al suo funzionamento, facendo ricorso prioritariamente alle procedure di cui agli articoli 38-bis e 40 della legge regionale 13 novembre 1998, n. 31, come modificata dalla legge regionale 15 gennaio 2014, n. 6.

L'istituzione della Centrale Regionale di Committenza della Regione Sardegna ha i seguenti macro-obiettivi:

- Razionalizzare la spesa per le forniture di beni e servizi, la realizzazione di lavori e lo svolgimento dei servizi di ingegneria e architettura, garantendo, comunque, l'autonomia delle Amministrazioni.
- Accelerare le procedure contrattuali di acquisizione di servizi e forniture e realizzazione dei lavori.
- Garantire massima trasparenza nelle operazioni di gara e la soddisfazione degli utenti aderenti.
- Sviluppare e semplificare l'accesso al mercato degli appalti per le imprese locali e renderlo più competitivo, attraverso la creazione di network di comunicazione con fornitori, esecutori di lavori, prestatori di servizi e associazioni di categoria.

La Ce.Re.Co. svolge, inoltre, sia le funzioni di soggetto aggregatore ai sensi dell'articolo 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale", convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, sia le funzioni di stazione unica appaltante ai sensi del richiamato articolo 13 della legge 13 agosto 2010, n. 136 e del D.P.C.M. 30 giugno 2011.

Il Capo II è dedicato alle procedure telematiche di acquisto e contiene una serie di disposizioni programmatiche, in particolare, in materia di promozione di sistemi e di strumenti telematici (art. 81), di ricorso ad un sistema telematico di acquisto per lo svolgimento delle procedure di gara nonché per le procedure telematiche di acquisto previste dalla normativa nazionale e comunitaria (art. 82) e di adozione di misure di semplificazione delle procedure di acquisto (art. 83).

Il Capo III, infine, dedicato alla gestione comune delle procedure, disciplina, innanzitutto,



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

l'esercizio, prioritario e privilegiato, delle funzioni pubbliche inerenti agli appalti, in forme e con modalità associate da parte degli enti locali. Pur non ritenendo di poter imporre l'associazione, coerentemente con la politica seguita dalla Regione nei rapporti con gli Enti locali, essa potrà svolgere un ruolo fondamentale nell'attivazione delle linee di finanziamento di cui all'articolo 4. Il presente Capo contiene, infatti, norme che favoriscono e incentivano l'esercizio associato delle funzioni da parte degli enti locali, anche attraverso meccanismi di premialità nell'erogazione dei finanziamenti mediante i programmi di spesa di cui al Capo I del Titolo II relativi ai lavori e alle opere pubbliche (art. 84) nonché l'avvalimento degli uffici di altre amministrazioni ed enti, tramite apposita convenzione (art. 85).

Infine il TITOLO IX, recante disposizioni a tutela del lavoro, prevede la valutazione delle misure aggiuntive e dei requisiti di sicurezza dei lavoratori, tra gli elementi di valutazione nel caso di applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 86) e introduce la figura del tutor di cantiere (art. 87). Trattasi di un nuovo soggetto che interviene in cantiere a tutela della sicurezza, con funzioni di assistenza formativa ai lavoratori e alle imprese in materia di sicurezza e di supporto alle funzioni del responsabile dei lavori e del coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione dei lavori di cui all'articolo 92 del decreto legislativo n. 81 del 2008. I relativi oneri rientrano tra le somme a disposizione del quadro economico di progetto e sono sostenuti direttamente dalla stazione appaltante. L'art. 88 definisce i requisiti professionali del tutor di cantiere. Il tutor di cantiere contribuisce a promuovere il rispetto e l'applicazione puntuale, nei cantieri in cui si svolgono i lavori, di tutte le norme vigenti in materia di sicurezza del lavoro e, in particolare, delle disposizioni del decreto legislativo n. 81 del 2008 a garanzia dell'adempimento degli obblighi relativi alla informazione, formazione e addestramento (art. 89). Per l'effettuazione dei compiti ad esso attribuiti, il tutor ha libero accesso a tutte le aree di cantiere e alle relative lavorazioni ed ha, altresì, facoltà di accesso alla documentazione di cantiere inerente alla sicurezza (art. 90). Ulteriori misure sulla sicurezza e regolarità del lavoro nei cantieri, in termini di rilevazione delle presenze e di attività formative mirate, sono contenute nell' art. 91 mentre l' art. 92 reca disposizioni per la tutela del lavoro negli appalti pubblici di servizi. Infine l' art. 93 stabilisce che la Giunta regionale, al fine del potenziamento delle attività di controllo, supporto, coordinamento e formazione in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro, impartisce alle aziende ASL apposite direttive, definendo priorità, linee guida e settori di intervento, sulla base dei quadri infortunistici rilevati dalle ASL medesime e dagli Ispettorati Provinciali del Lavoro. La Giunta regionale, inoltre, al fine di potenziare il coordinamento e la vigilanza in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro: promuove apposite intese con gli organi statali competenti per l'effettuazione della formazione, coordinamento e dei controlli sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, finalizzati anche alla verifica del rispetto degli obblighi assicurativi, previdenziali e contributivi; promuove apposite intese con gli enti



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

locali ed i relativi organismi rappresentativi per l'utilizzazione, ai fini del supporto alle attività di controllo, del personale della polizia comunale (commi 4 e 5). Lo sviluppo delle strategie comuni per la diffusione delle buone pratiche in materia di sicurezza, è, infine, sostenuto dalla Regione che promuove un apposito patto per la sicurezza e la regolarità del lavoro, mediante intese ed accordi con gli enti locali, le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e le organizzazioni imprenditoriali, anche tramite gli organismi paritetici. Con tale disposizione si dà forma e concretezza all'impegno essenziale della Regione verso l'utilizzo e l'incremento significativo di quello che è da considerarsi, senza dubbio, lo strumento per eccellenza più efficace: i controlli sul rispetto puntuale delle norme sulla sicurezza.

Il TITOLO X , recante disposizioni finanziarie, transitorie e finali, chiude il presente disegno di legge, disponendo il rinvio alla normativa statale per quanto da esso non regolato (art. 94), estendendone l'applicazione alle concessioni di lavori e servizi, in quanto compatibile (art. 95), disponendo l'abrogazione di norme (art. 96) e la relativa entrata in vigore (art. 97).