



A.N.C.I.  
FRIULI V.G.

PIAZZA XX SETTEMBRE, 2 – 33100 UDINE  
TEL. 0432/21374 FAX 0432/507213  
e-mail: [info@anci.fvg.it](mailto:info@anci.fvg.it)  
[www.anci.fvg.it](http://www.anci.fvg.it)

*Il Segretario Generale Regionale*  
[segretariogenerale.puntin@anci.fvg.it](mailto:segretariogenerale.puntin@anci.fvg.it)

Codroipo, Villa Manin 29 marzo 2010

## CONVEGNO

# SALUTE, SICUREZZA SUL LAVORO E QUALITÀ DEGLI APPALTI PUBBLICI. ESPERIENZE E PROPOSTE.

(indetto da Federsanità ANCI FVG, ANCI, UPI FVG, CGIL, CISL e UIL nell'ambito del protocollo d'intesa sicurezza e qualità del lavoro)

\*\*\*\*\*

Estratto relazione di **Lodovico Nevio Puntin** sul tema:

### Codice dei contratti e potestà legislativa regionale. Proposta istituzione nucleo tecnico-legislativo e parco progetti dei Comuni.

“Quando un ente locale abbia per legge competenza esclusiva su una materia, è legittimato a disciplinare autonomamente il settore, ma le disposizioni emanate non possono avere un contenuto difforme da quello assicurato in ambito nazionale ed europeo”.

Con questo assunto la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme novellate dalla legge della provincia autonoma di Trento n. 10/2010 in tema di lavori pubblici, con sentenza depositata lo scorso 12 Febbraio.

Il governo aveva presentato due ricorsi contro la Legge regionale della provincia di Trento, rilevando il contrasto della legge con la disciplina nazionale (codice dei contratti – ex D. Lgs. 163/2006) e con le direttive comunitarie sui pubblici appalti.

Ma già in precedenza altre sentenze della Corte, e di qualche TAR, avevano convinto la stragrande maggioranza di funzionari degli enti locali, anche in Friuli Venezia Giulia, ispirati da una sorte di preventiva autotutela, a sincronizzare e regolare le procedure di gara con il codice dei contratti, diffidando dal ricorrere alle norme introdotte dal legislatore regionale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, in primo luogo per la preoccupazione dei crescenti sistematici ricorsi giurisdizionali delle imprese escluse, ma anche per timore di incorrere in procedimenti attivabili dalla magistratura contabile.

In questo contesto emergono:

- 1) le oggettive incertezze in cui operano i funzionari preposti alla gestione delle gare di

- lavori pubblici e dei contratti (basti vedere la quantità dei contenziosi giurisdizionali che riguardano gli enti locali, a prescindere dalla dimensione demografica, e tutti gli enti pubblici, compreso le Direzioni centrali della Regione e le ASL);
- 2) l'ulteriore difficoltà conseguente le limitazioni delle assunzioni nel comparto unico e nella sanità.

Già questa premessa ci porta come conseguenza immediata a dover rilevare:

- a) il rallentamento nelle procedure di cantierabilità delle opere pubbliche;
- b) l'uso ancora prevalente di uno dei criteri – quello del massimo ribasso - previsto dalla legislazione nazionale/regionale;
- c) i crescenti rischi di prolungamento nei tempi di consegna delle opere, spesso con fallimenti e contenziosi nei costi;
- d) l'oggettivo abbassamento della soglia della qualità della sicurezza e tutela dei lavoratori nei cantieri.

**Giuliana Pigozzo**, della Segreteria regionale della CGIL, ricorda ai soggetti firmatari del Protocollo d'intesa due concetti da cui ritengo non si possa glissare e trovo giusto anche il richiamo – implicito od esplicito - che pone al coordinatore del Forum "Sicurezza e qualità del lavoro" circa la necessità di affrontare compiutamente le questioni ovvero:

1. *Il non condiviso blocco delle assunzioni e del turnover e nello specifico quelli nei servizi preposti alla vigilanza ed alla prevenzione della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, che andrebbero viceversa rafforzati, in quanto la crisi sta determinando un allentamento dell'attenzione su questo delicato versante. Si rischia in questo modo un aumento degli infortuni, delle malattie professionali e di nuove patologie lavoro-correlate che comporterebbe in prospettiva maggiori oneri per la collettività e di favorire una concorrenza sleale fra imprese.*
2. *Accelerare l'immediato avvio di tutte quelle opere pubbliche che sono cantierabili, di quelle che riguardano la messa in sicurezza del territorio e delle aree da bonificare per aiutare la ripresa economica. Una iniziativa che va condotta osservando principi di qualificazione delle imprese e del mercato e avvalendosi di procedure semplici che tutelino concretamente (e non solo a parole) chi lavora in tutta la filiera produttiva e garantiscano condizioni di salute e di sicurezza ovviando a furbizie procedurali ed applicative. Servono provvedimenti che favoriscano l'adozione di criteri di qualità degli appalti pubblici, che contrastino il massimo ribasso e valorizzino un utilizzo efficace ed efficiente delle risorse pubbliche. Azioni da portare avanti con il coinvolgimento responsabile di tutti i committenti pubblici.*

Credo sia difficile per chiunque non concordare con le suddette sottolineature, perché riassumono criticità del sistema che occorre correttamente diagnosticare per poi intervenire con adeguate misure e proposte correttive.

**Il punto è: cosa, quanto e come l'intero sistema regione-enti locali riesce a mettere in campo!** A questo quesito si cercano possibili risposte/proposte nelle seguenti quattro riflessioni, volutamente funzionali al tema oggetto della relazione.

- Parco progetti dei Comuni. Per contrastare la gravissima crisi economica, che sta falciando gli addetti nel settore edilizio e determinando la

chiusura di decine e decine di imprese edili, pur in presenza di centinaia di piccole e medie opere pubbliche individuate dal 218 Comuni del Friuli Venezia Giulia nel Bilancio 2010 ed in quello triennale 2010-2012, un campione di Comuni rappresentativo di circa 600.000 abitanti ci dice che sono pronti 250 milioni di euro – finanziati con fondi propri, mutui e contributi regionali – nel triennio predetto; mentre sono individuate, per lo stesso periodo 2010-2012, centinaia di opere pubbliche per altre 750 milioni di Euro. Ma i bilanci comunali sono all’osso e per questi 750 milioni di euro occorre provvedere ad acquisire i finanziamenti. Si propone un intervento finanziario straordinario della Regione per ristorare parte delle quote di capitale e di interesse necessario per arrivare nel breve periodo a far avviare una molteplicità di cantieri in tutto il territorio regionale, **capace di attivare solo nel comparto dei Comuni lavori nuovi e di manutenzione ordinaria e straordinaria per ben oltre il miliardo di euro (vedi prospetti allegati alla presente relazione)**. Quindi servono risorse aggiuntive. Ovviamente è bene intanto, come ci ricorda spesso **l’Assessore dr. Elio De Anna**, provvedere sollecitamente ad impegnare e spendere le risorse che già si dispongono, per poi, contestualmente, compiere un ulteriore sforzo per reperire altre risorse.

- Occorre fornire strumenti legislativi e servizi di supporto agli uffici preposti alle gare ed ai contratti. Se il massimo ribasso non è possibile espungere dalla legge nazionale (dalla “Merloni” in poi) e dalla LR 14/2002 e successive modificazioni (fino alla LR 11/2009 cd “anticrisi”) occorre che il legislatore trovi gli accorgimenti più adatti. La Regione può però da subito porre in essere quanto emerso a conclusione del ciclo di seminari di approfondimento che ha interessato oltre 200 funzionari roganti di enti locali, regione, asl ecc. Questi seminari, promossi dalla Segreteria generale della Giunta regionale nell’autunno del 2009, hanno trovato utili spunti e proposte nella Tavola rotonda finale denominata: “Teoria e pratica dei contratti pubblici”, tenutasi a Udine, via Sabbadini, il 20 ottobre 2009, con interventi del **dr. Bertuzzi e del dr. Barca** – della Segreteria generale - e conclusioni dell’avv. Fusco (esperto-relatore, già avvocato della Regione). In tale occasione sono intervenuto per conto del Presidente dell’ANCI regionale **prof. Pizzolitto** esprimendo sostanzialmente due concetti: a) la crisi non consente indugi e bisogna assolutamente trovare nuove risorse finanziarie per i Comuni, togliere la norma sul massimo ribasso e privilegiare il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa; b) ma il ricorso sistematico all’offerta economicamente più vantaggiosa presuppone che i Comuni siano supportati, sostenuti e aiutati nella elaborazione dei bandi, in grado di declinare la legislazione europea, nazionale e regionale, nonché la relativa copiosissima giurisprudenza, riducendo al massimo il rischio di costosi e paralizzanti contenziosi giurisdizionali.
- L’Avv. Fusco, per la sua attuale esperienza professionale e memore di aver svolto per lustri il ruolo di avvocato della Regione, ha insistito – quale risultato conclusivo della tavola rotonda su *teoria e pratica dei contratti pubblici* e del ciclo di seminari con gli ufficiali roganti – sulla **proposta di istituire un nucleo tecnico-legislativo, dipendente direttamente dalla Segreteria generale della Giunta regionale**, slegato completamente dalle varie Direzioni centrali. Questo nucleo dovrebbe essere costituito da uno staff di circa 25/30 persone (esperti tecnici provenienti dagli uffici tecnici dei Comuni, delle Province, dalle ASL, dalle Direzioni centrali e funzionari esperti di diritto amministrativo, anche loro provenienti dai servizi e dalle

avvocature degli enti locali, delle aziende sanitarie, asp e della regione) in grado di poter confezionare su misura, in pochi giorni ed a qualsiasi soggetto del sistema regione-enti locali-asl ecc., bandi di gara – chiavi in mano - tarati sulle varie formule ma prevalentemente **sull'offerta economicamente più vantaggiosa**, nonché accompagnare/assistere successivamente i vari soggetti nelle fasi gestionali. Qualora Comuni città capoluogo di provincia o di mandamento, province o ASL siano già adeguatamente strutturati tale **nucleo tecnico-legislativo** potrà limitarsi a fornire, se richieste, consulenze di dettaglio o particolarmente specialistiche.

- Dal 1<sup>a</sup> gennaio 2010 il **Presidente Tondo** ha ritenuto di riorganizzare la struttura della Giunta regionale, ridenominando competenze assessorili e ridefinendo competenze. **L'Assessore prof. Andrea Garlatti** è, di conseguenza, Assessore alla Funzione pubblica e con l'ANCI, UPI e UNCEM l'Assessore ha da mesi intavolato una impegnativa agenda di lavoro: tra questi spiccano due problematiche particolarmente importanti, anche ai fini dei ragionamenti che vengono compiuti in questo convegno. Primo, l'oramai improcrastinabile necessità di concludere i negoziati tra parti datoriali pubbliche e organizzazioni sindacali sul contratto di lavoro scaduto da anni, per riconoscere e concedere quanto è giusto – sul piano giuridico ed economico - ai 16.000 dipendenti del Comparto unico (area dirigenziale e area non dirigenziale). Secondo, l'oramai improcrastinabile necessità di aggredire gli effetti di una devastante crisi economica (già nel Bilancio 2010 i Comuni hanno avuto un taglio di 110 milioni di euro nei trasferimenti dalla finanziaria regionale e chissà cosa accadrà tra pochi mesi quando bisognerà impostare i fondamentali per i Bilanci 2011?), introducendo forme di sburocratizzazione, semplificazione e vera innovazione legislativa e amministrativa, trasferimento di competenze e risorse da Regione a enti locali in una logica di decentramento reale, in attesa di verificare ciò che prevederanno le due dozzine di Decreti delegati previsti dalla Legge 42/2009 sul federalismo. Dentro questo ragionamento ci sta: a) la formazione del personale e l'ANCI, assieme a Federsanità FVG, UPI e UNCEM da tempo hanno intavolato con la Regione la proposta di istituire a Monfalcone una **Scuola regionale di alta formazione** per la pubblica amministrazione, su cui ci auguriamo una accelerazione nelle decisioni regionali; b) la mobilità del personale nell'ambito del comparto unico; c) la previsione di deroghe mirate rispetto al blocco delle assunzioni (comprese quelle a cui fa riferimento Giuliana Pigozzo per il comparto della sanità); d) la possibile immediata istituzione del **nucleo tecnico-legislativo** proposto nella Tavola rotonda organizzata dal segretario generale della Giunta dr. Bertuzzi (quale concreta e reale risposta alla necessità di sbloccare i cantieri e concorrere anche su questo versante a dare una boccata di ossigeno all'economia, oltre a realizzare i 100, 1000 piccoli e medio interventi di opere pubbliche attesi dalle comunità dei 218 Comuni della Regione). E' da augurarsi che questa proposta non cada nel vuoto!

Seguono i dati, suddivisi per le quattro province, riguardanti i finanziamenti relativi al triennio 2010-2012. Il monitoraggio era finalizzato all'individuazione del finanziamento già acquisito (circa 250 milioni di euro) e ancora da acquisire (circa 750 milioni di euro) ed è stato effettuato durante la fase di approvazione dei Bilanci comunali 2010. Le schede evidenziano i Comuni che hanno fornito le informazioni, rappresentativi di circa metà popolazione della Regione (600.000 abitanti).

# PROVINCIA DI UDINE

## LEGGE FINANZIARIA REGIONALE 2010 & OPERE PUBBLICHE

Importo opere pubbliche previste nel Bilancio di previsione 2010 e pluriennale 2010 - 2012

N° Comuni	Con copertura finanziaria		In attesa di copertura finanziaria	
	anno 2010	anni 2010 - 2012	anno 2010	anni 2010 - 2012
27	€ 57.656.504,74	€ 84.381.375,83	€ 89.365.749,01	€ 144.547.612,33

**Comuni che hanno risposto:** Amaro, Aquileia, Cavazzo Carnico, Cividale del Friuli, Coseano, Dogna, Enemonzo, Forni Avoltri, Lignano Sabbiadoro, Montenars, Moruzzo, Palmanova, Pasian di Prato, Pavia di Udine, Pradamano, Premariacco, Ruda, S. Maria La Longa, S. Giovanni al Natisone, S. Vito al Torre, Socchieve, Tavagnacco, Tolmezzo, Treppo Carnico, Udine, Verzegnis, Villa Santina.

# PROVINCIA DI TRIESTE

## LEGGE FINANZIARIA REGIONALE 2010 & OPERE PUBBLICHE

Importo opere pubbliche previste nel Bilancio di previsione 2010 e pluriennale 2010 - 2012

N° Comuni	Con copertura finanziaria		In attesa di copertura finanziaria	
	anno 2010	anni 2010 - 2012	anno 2010	anni 2010 - 2012
3	€ 47.102.741,00	€ 70.992.200,00	€ 99.076.607,00	€ 236.858.995,00

**Comuni che hanno risposto:** Muggia, Sgonico, Trieste.

# PROVINCIA DI PORDENONE

## LEGGE FINANZIARIA REGIONALE 2010 & OPERE PUBBLICHE

Importo opere pubbliche previste nel Bilancio di previsione 2010 e pluriennale 2010 - 2012

N° Comuni	Con copertura finanziaria		In attesa di copertura finanziaria	
	anno 2010	anni 2010 - 2012	anno 2010	anni 2010 - 2012
7	€ 45.926.859,66	€ 17.159.829,13	€ 31.839.431,90	€ 235.961.826,73

**Comuni che hanno risposto:** Brugnera, Casarsa della Delizia, Chions, Montereale Valcellina, Pordenone, Sacile, Spilimbergo.

# PROVINCIA DI GORIZIA

## LEGGE FINANZIARIA REGIONALE 2010 & OPERE PUBBLICHE

Importo opere pubbliche previste nel Bilancio di previsione 2010 e pluriennale 2010 - 2012

N° Comuni	Con copertura finanziaria		In attesa di copertura finanziaria	
	anno 2010	anni 2010 - 2012	anno 2010	anni 2010 - 2012
9	€ 55.447.118,40	€ 91.308.590,00	€ 54.786.907,00	€ 116.016.407,00

**Comuni che hanno risposto:** Cormons, Doberdò del Lago, Gorizia, Medea, Monfalcone, Mossa, Romans d'Isonzo, S. Lorenzo Isontino, Villesse.