

La nuova legge regionale n. 28 del 2007 dell'Emilia-Romagna in materia di acquisizione di beni e servizi

*Elena Bastianin**

Sommario:

1. Premessa. – **2. I principali contenuti della nuova legge regionale.**
– **3. Le misure di semplificazione procedimentale ed organizzativa.**
– **3.1. Il sistema unitario di acquisto regionale.** – **3.2. La programmazione degli acquisti.** – **3.3. L'elenco fornitori.** – **3.4. Il responsabile del procedimento.** – **3.5. Modalità e criteri di scelta del contraente.**
– **3.6. La commissione giudicatrice.** – **3.7. I controlli a campione.**
– **3.8. L'aggiudicazione e l'approvazione.** – **3.9. L'ufficiale rogante.**
– **4. La procedura negoziata.** – **5. Le acquisizioni in economia.**
– **6. La proroga.** – **7. La delegificazione e le abrogazioni.** – **8. La disciplina di attuazione della Giunta regionale.** – **9. Aspetti peculiari della legge della Regione Emilia-Romagna a confronto con altre leggi regionali.**

1. Premessa

La legge regionale 21 dicembre 2007, n. 28 “Disposizioni per l’acquisizione di beni e servizi” è nata dall’esigenza di adeguare la disciplina regionale per l’acquisizione di beni e servizi vigente al momento dell’entrata in vigore del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 “Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture” alle novità da questo introdotte e di superare le limitazioni – legate al vecchio sistema regionale – all’utilizzo delle semplificazioni consentite espressamente dal Codice.

A fronte della disciplina nuova ed unitaria dettata dal d.lgs. n. 163 del 2006 in attuazione delle direttive comunitarie 2004/17 e 2004/18 ⁽¹⁾ e della conseguente necessità di rivedere

(*) Funzionario del Servizio affari legislativi e qualità dei processi normativi, Direzione generale affari istituzionali e legislativi Regione Emilia-Romagna.

(1) Tali direttive rispondono ad un obiettivo di semplificazione: in precedenza, il

la legge regionale n. 9 del 2000 (che costituiva, unitamente al relativo regolamento regionale attuativo n. 6 del 2001, la regolamentazione delle acquisizioni di beni e servizi da parte della Regione), nonché la normativa speciale vigente per le aziende sanitarie ⁽²⁾, anziché procedere ad adeguamenti delle leggi in

diritto comunitario disciplinava con quattro distinte direttive gli appalti e le concessioni di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e gli appalti e le concessioni di lavori, servizi e forniture nei cosiddetti settori esclusi. In particolare, la direttiva 2004/18 ha unificato la disciplina degli appalti e concessioni di lavori, servizi e forniture nei settori "ordinari", cioè tutti i settori, tranne quelli c.d. "esclusi" che sono disciplinati dalla direttiva 2004/17 e tranne quelli eccettuati da entrambe le direttive (ad esempio, gli appalti segreti). La direttiva 2004/17 disciplina invece gli appalti e le concessioni di lavori, servizi e forniture nei settori già definiti "esclusi" e che il Codice definisce settori "speciali" (cioè: gas, energia termica, elettricità, acqua, trasporti, servizi postali, sfruttamento di area geografica).

Le direttive 2004/17 e 2004/18 hanno molteplici disposizioni e principi comuni, che in sede di recepimento sono stati unificati per avere un testo normativo più sintetico e snello. Esse riproducono, sostanzialmente, le direttive precedenti, con aggiustamenti formali, ed introducono nuovi istituti volti a rendere più flessibile e moderna l'attività contrattuale della p.a. Tra i nuovi strumenti contrattuali e mezzi di modernizzazione introdotti dalle suddette direttive e recepiti dal Codice dei contratti pubblici vi è la previsione di nuove modalità di affidamento dei contratti (quali ad esempio l'accordo quadro, il sistema dinamico di acquisizione, il dialogo competitivo, la contrattazione tramite centrali di committenza); la previsione, altresì, dell'utilizzo di strumenti informatici, sia per le pubblicazioni e comunicazioni (come la pubblicazione di avvisi e capitolati sul c.d. "profilo di committente", che designa il sito informatico della stazione appaltante e la trasmissione di bandi e avvisi alla Comunità europea per via elettronica), sia per l'attività di contrattazione (aste elettroniche). Nuovi strumenti di garanzia della concorrenza, previsti dalle summenzionate direttive sono poi, ad esempio, l'istituto dell'avvalimento (consistente nella possibilità, per gli operatori economici, di partecipare alle gare avvalendosi dei requisiti di altre imprese); il maggior rigore previsto nella predeterminazione dei criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa; il più articolato contraddittorio prescritto nella fase di verifica delle offerte anomale.

(2) La disciplina speciale delle acquisizioni di beni e servizi da parte delle aziende sanitarie era contenuta in alcune norme della legge regionale n. 22 del 1980 recante "Norme per l'utilizzazione e la gestione del patrimonio e la disciplina della contabilità nell'unità sanitaria locale", al comma 6 dell'articolo 4 della legge regionale n. 19 del 1994 (recante "Norme per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517"), nonché in alcune norme del Titolo VI "*I contratti e la contabilità di magazzino*" della legge regionale n. 50 del 1994 (recante "Norme in materia di programmazione, contabilità, contratti e controllo delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere").

vigore, è stata introdotta una disciplina unitaria per la Regione e per il sistema delle aziende sanitarie (con l'unica eccezione – non significativa – riguardo all'utilizzo dell'ufficiale rogante).

Nella redazione della nuova legge regionale il criterio seguito è stato quello di evitare la duplicazione normativa, attraverso la previsione delle sole norme che, integrando la disciplina prevista dal Codice dei contratti, apparivano funzionali ad una migliore programmazione degli acquisti ed alla semplificazione procedimentale: è stata dunque in quest'ottica rivista tutta la precedente normativa, eliminando ciò che non era più attuale.

Le nuove norme devono pertanto essere lette nel contesto di quanto ora previsto dal Codice, rispetto al sistema del quale recano solo alcune utili integrazioni.

2. I principali contenuti della nuova legge regionale

La legge regionale n. 28 del 2007 costituisce dunque un intervento normativo che, limitandosi a disciplinare i profili di carattere organizzativo e di semplificazione procedimentale, si muove nel pieno rispetto del riparto di competenze dettato dall'articolo 4 del Codice (e ribadito dalla nota sentenza della Corte costituzionale del 23 novembre 2007, n. 401), il quale ha stabilito chiaramente che le Regioni non possano prevedere una disciplina diversa da quella del Codice in numerose materie, definite come rientranti tra le materie di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, della Costituzione (quali quelle relative a qualificazione e selezione dei concorrenti, procedure di affidamento – esclusi i profili di organizzazione amministrativa –, criteri di aggiudicazione, subappalto, poteri di vigilanza sul mercato degli appalti affidati all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, attività di progettazione e piani di sicurezza; stipulazione ed esecuzione dei contratti, compresi direzione dell'esecuzione, direzione dei lavori, contabilità e collaudo, ad eccezione di profili di organizzazione e contabilità amministrative; contenzioso).

Dall'intervento di una nuova disciplina dell'intera materia ad opera del d.lgs. n. 163 del 2006 è derivata dunque l'inapplicabilità delle norme regionali preesistenti, rimanendo applicabili, dopo l'entrata in vigore del Codice, le sole norme regionali regolanti ambiti non disciplinati dal Codice medesimo e compatibili con esso.

La nuova disciplina di cui alla legge 21 dicembre 2007, n. 28, sfruttando i ristretti margini lasciati dal Codice alla regolamentazione regionale, è intervenuta dunque nei soli ambiti ascrivibili alla competenza regionale e cioè esclusivamente sugli aspetti di organizzazione e semplificazione.

Essa disciplina lo svolgimento delle attività di acquisizione di beni e servizi nel rispetto, innanzitutto, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, nonché delle disposizioni relative alle materie di competenza esclusiva dello Stato e, per le materie di competenza concorrente, dei principi fondamentali desumibili, in particolare, dal d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Tra gli obiettivi perseguiti con la nuova normativa regionale vi è stato, da un lato, quello di semplificare, sfruttando gli spazi organizzativi che vengono riconosciuti in capo alla Regione a fronte di una disciplina statale dettagliata e puntuale, dall'altro quello di mutuare il più possibile la terminologia utilizzata dal Codice per garantire l'uniformità della disciplina e l'intelligibilità della stessa da parte degli operatori, tutto questo al fine di adeguare la disciplina regionale alle disposizioni del Codice dei contratti e di portare chiarezza nel quadro normativo. Al contempo si è cercato, nell'ottica della semplificazione rispetto al complesso ed articolato sistema delineato dal Codice, di sfruttare alcune opportunità offerte dal Codice stesso, senza comunque pregiudicare la possibilità di modificare le scelte organizzative e gli aspetti meramente procedurali.

Ad esempio, a fronte dell'art. 125 del Codice dei contratti, il quale consente l'innalzamento alla soglia comunitaria del livello (oggi 206.000 euro) ⁽³⁾ entro il quale è possibile provvedere agli

(3) Il regolamento (CE) n. 1422/2007 della Commissione del 4 dicembre 2007

acquisti in economia, per la Regione Emilia-Romagna questo innalzamento e questa possibilità rimanevano preclusi dalle norme regionali più restrittive in vigore, e non incompatibili con il Codice, in quanto fissavano limiti inferiori (il limite generale di importo fissato dall'art. 16 della legge regionale n.

ha modificato le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2004/17/CE e 2004/18/CE riguardo alle soglie di applicazione in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti. In particolare, l'articolo 7 della direttiva 2004/18/CE, recante "Importi delle soglie degli appalti pubblici" (importi così modificati dall'articolo 2 del regolamento n. 1422 del 2007), stabilisce che la direttiva medesima si applica agli appalti pubblici che non sono esclusi in virtù delle eccezioni di cui agli articoli 10 e 11 e degli articoli da 12 a 18 e il cui valore stimato al netto dell'imposta sul valore aggiunto (Iva) è pari o superiore alle soglie sotto indicate (importi dunque così modificati dall'articolo 2 del regolamento n. 1422 del 2007):

a) 133.000 euro, per gli appalti pubblici di forniture e di servizi diversi da quelli di cui alla lettera b), terzo trattino, aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali indicate nell'allegato IV; per quanto riguarda gli appalti pubblici di forniture aggiudicati da tali amministrazioni operanti nel settore della difesa, ciò vale esclusivamente per gli appalti concernenti i prodotti menzionati nell'allegato V;

b) 206.000 euro,

– per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici diverse da quelle indicate nell'allegato IV,

– per gli appalti pubblici di forniture aggiudicati dalle amministrazioni aggiudicatrici indicate nell'allegato IV che operano nel settore della difesa, allorché tali appalti concernono prodotti non menzionati nell'allegato V,

– per gli appalti pubblici di servizi, aggiudicati da una qualsivoglia amministrazione aggiudicatrice, aventi per oggetto servizi della categoria 8 dell'allegato II A, servizi di telecomunicazioni della categoria 5, le cui voci nel CPV corrispondono ai numeri di riferimento CPC 7524, 7525 e 7526 e/o servizi elencati nell'allegato II B;

c) 5.150.000 euro, per gli appalti pubblici di lavori.

Il medesimo articolo 2 del regolamento 1422/2007 ha altresì modificato gli importi di cui l'articolo 8, comma 1, della direttiva 2004/18/CE "Appalti sovvenzionati in misura superiore al 50% dalle amministrazioni aggiudicatrici". Viene infatti ora previsto che la citata direttiva si applica all'aggiudicazione:

a) di appalti sovvenzionati direttamente in misura superiore al 50% da amministrazioni aggiudicatrici e il cui valore stimato, al netto dell'Iva, sia pari o superiore a 5.150.000 euro,

– quando tali appalti riguardano i lavori di genio civile definiti nell'allegato I;

– quando tali appalti si riferiscono a lavori di edilizia relativi a ospedali, impianti sportivi, ricreativi e per il tempo libero, edifici scolastici e universitari e edifici destinati a scopi amministrativi;

b) di appalti di servizi sovvenzionati direttamente in misura superiore al 50% da

9 del 2000 era di 5.000 o 25.000 euro, a seconda degli oggetti considerati ⁽⁴⁾.

Con l'articolo 10 ⁽⁵⁾ della nuova legge la Regione Emilia-Romagna si allinea invece alla soglia comunitaria, attribuendo poi alla Giunta il compito di dettare le norme ed individuare le tipologie per garantire che gli acquisti in economia siano effettuati in maniera opportuna.

Oltre all'efficienza della spesa, finalità espressamente perseguite con la nuova regolamentazione regionale sono il contenimento dei consumi energetici ed il rispetto dell'ambiente mediante il ricorso ad acquisti che privilegino il basso impatto ambientale.

amministrazioni aggiudicatrici e il cui valore stimato, al netto dell'IVA, sia pari o superiore a 133.000 euro allorché tali appalti sono connessi a un appalto di lavori di cui alla lettera a).

Si prevede inoltre che gli Stati membri adottino le misure necessarie affinché le amministrazioni aggiudicatrici che concedono tali sovvenzioni facciano rispettare la direttiva qualora gli appalti siano aggiudicati da altri soggetti o rispettino la direttiva qualora aggiudichino esse stesse tali appalti in nome e per conto degli altri enti in parola.

L'importo "5.278.000 euro" è stato dunque sostituito da "5.150.000 euro";

l'importo "211.000 euro" è stato sostituito da "206.000 euro";

l'importo "137.000 euro" è stato sostituito da "133.000 euro".

(4) L'art. 16 della l.r. 9 del 2000, recante la disciplina della *Procedura in economia* prevedeva infatti, al comma 1, che fossero affidati in economia "I contratti aventi ad oggetto forniture e/o servizi di importo stimato non superiore a 5.000 euro, necessari per il funzionamento degli uffici dei soggetti di cui al comma 1 dell'art. 1"; al comma 2 disponeva invece che potessero essere affidati in economia "le forniture ed i servizi il cui importo stimato, in relazione al singolo contratto, non sia superiore a 25.000 euro, quando la natura degli stessi renda antieconomico, irrealizzabile o pregiudizievole il ricorso ad altre procedure".

(5) L'art. 10 (*Acquisizioni in economia*) prevede infatti che "... possono essere acquisiti in economia i beni e i servizi il cui importo stimato, in relazione al singolo contratto ed al netto di imposte ed oneri fiscali, sia inferiore alla soglia comunitaria (...)". Al comma 3 prevede inoltre che "Le amministrazioni aggiudicatrici individuano le tipologie, i limiti di importo e le modalità procedurali semplificate per le acquisizioni di beni e servizi in economia", precisando poi al comma 4 che "Per l'acquisizione di beni e servizi da parte della Regione, nel rispetto delle attribuzioni statutarie degli organi regionali, gli adempimenti di cui al comma 3 concernenti le strutture della Giunta regionale sono assolti con deliberazione della medesima".

La nuova legge regionale dell'Emilia-Romagna non tratta dei contratti relativi ai lavori pubblici, a causa della notevole differenza di molte delle tematiche che per questi ultimi si pongono ⁽⁶⁾. Essi costituiscono oggetto di una separata iniziativa legislativa, tuttora in corso di esame da parte dell'Assemblea legislativa regionale ⁽⁷⁾.

Pare tuttavia utile segnalare come alcuni articoli contenuti nel progetto di legge regionale in materia di lavori pubblici siano stati inseriti nel Titolo IV del Capo I (*Misure per un sistema contrattuale coordinato della Pubblica Amministrazione regionale e locale*) del progetto di legge recante "Misure per il riordino territoriale, l'auto-riforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni", approvato dalla Giunta regionale con delibera n. 638 del 5 maggio 2008 ed assegnato ora in sede referente alla I Commissione assembleare: progetto destinato, con tutta probabilità, ad essere approvato in tempi brevi.

In particolare, le previsioni di cui agli articoli 14 e 15 del citato progetto di legge regionale in materia di lavori pubblici, concernenti la possibilità di delega di funzioni tra amministrazioni aggiudicatrici e la possibilità di costituire, mediante convenzione, uffici comuni ⁽⁸⁾, sono ora riprodotte nel contenuto

(6) Altre Regioni che hanno legiferato a seguito del Codice contratti hanno invece delineato una disciplina valevole, oltre che per i servizi e le forniture, anche per i lavori: cfr., ad esempio la l.r. Toscana 18 luglio 2007, n. 38 "Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro" e la più recente l.r. Liguria 11 marzo 2008, n. 5 "Organizzazione della Regione per la trasparenza e la qualità degli appalti e delle concessioni".

(7) Il progetto di legge regionale "Disciplina regionale in materia di lavori pubblici", con cui sono stati recepiti i contenuti della direttiva 2004/18/CE è stato approvato dalla Giunta regionale con delibera n. 1684 del 24 ottobre 2005 ed è tuttora all'esame della Commissione assembleare III, cui è stato assegnato in sede referente.

(8) Si segnala che la legge della Regione Toscana n. 38 del 2007 dedica l'intera Sezione I del Capo VI alle *Forme e modalità di gestione comune delle procedure e dei contratti* prevedendo che la Regione favorisca ed incentivi l'esercizio associato da parte degli enti locali delle funzioni amministrative e dei servizi in materia contrattuale e che detto esercizio associato possa avvenire sulla base di apposita

dell'articolo 34 ⁽⁹⁾ (*Razionalizzazione delle funzioni relative all'attività contrattuale*) del citato progetto di legge regionale cosiddetto di "autoriforma", che riguarda tuttavia un ambito più ampio, concernendo, oltre che l'acquisizione di lavori, anche quella di servizi e forniture. Il Titolo IV del citato progetto di legge regionale in materia di lavori pubblici "rivive" nell'articolo 35 ⁽¹⁰⁾ (*Monitoraggio e funzioni di raccomandazione tecnica*) del progetto di autoriforma, il quale chiarisce che, ai fini della realizzazione del principio di adeguatezza nell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 34, la Regione svolge il costante monitoraggio relativo all'attività contrattuale.

convenzione che preveda la costituzione di uffici comuni o la delega di funzioni degli enti partecipanti a favore di uno di essi (così art. 43, l.r. n. 38 del 2007).

(9) Come chiarisce la relazione al progetto di legge in questione, "l'articolo 34 rappresenta dunque una normativa significativa e innovativa di razionalizzazione delle funzioni relative alla attività contrattuale, la quale rappresenta una delle più complesse ed importanti funzioni svolte dalle Regioni e dagli enti locali e che proprio per questo abbisogna di un sistema unitario, flessibile ed interrelato di gestione. Vengono perciò valorizzati e messi a disposizione della Regione e degli enti locali alcuni importanti strumenti per l'acquisizione di lavori, servizi o forniture: in particolare l'articolo fa perno sulle centrali di committenza, sugli uffici comuni e su di un innovativo sistema di delega di funzioni".

(10) La relazione al progetto di legge "di autoriforma" chiarisce infatti che "l'articolo 35 costituisce invece lo strumento per armare il principio di adeguatezza di uno strumento idoneo alla effettiva realizzazione del sistema integrato prefigurato all'art. 34. Questo fine viene perseguito attraverso due fasi strettamente correlate. La prima è una funzione di monitoraggio che consente di verificare le effettive problematiche che si riscontrano nella Regione e negli enti locali in merito alla attività contrattuale. La seconda fase, che si avvale di un comitato tecnico costituito da dirigenti regionali e degli enti locali – designati dalla CRAL – esperti del settore, è costituita da una attività di approfondimento volta a predisporre apposite raccomandazioni tecniche che la Giunta regionale può approvare per indicare alle amministrazioni i più efficaci sistemi procedurali ed organizzativi. Si tratta di un sistema di *soft law* mirante a coinvolgere e corresponsabilizzare tutte le amministrazioni al fine di ottenere risparmi organizzativi ed economici".

3. *Le misure di semplificazione procedimentale ed organizzativa*

3.1. *Il sistema unitario di acquisto regionale*

Nell'ottica della semplificazione, che permea tutto l'impianto della nuova disciplina regionale delle acquisizioni di beni e servizi, è stata confermata la scelta, già attuata con la disciplina regionale vigente, di avvalersi del sistema di acquisizione mediante l'agenzia regionale Intercent-ER, disciplinata dalla legge regionale n. 11 del 2004, come centrale di committenza generale, che consente notevoli elementi di risparmio e di razionalizzazione della spesa.

Dal combinato disposto delle previsioni di cui agli articoli 2, 3 e 4 della legge regionale n. 28 del 2007 emerge infatti un sistema regionale di acquisto di beni e servizi unitario per tutto il sistema costituito dalla Regione, dagli enti sub-regionali e dalle aziende sanitarie, improntato al principio della programmazione degli acquisti.

L'articolo 2 estende l'ambito di applicazione della nuova legge regionale, oltre che alle acquisizioni di beni e servizi della Regione, delle agenzie (regionali), degli enti pubblici non economici e delle aziende pubbliche da essa dipendenti, altresì alle aziende ed agli enti del Servizio sanitario regionale che agiscono in forma singola o, preferibilmente, associata, anche di area vasta (con la sola eccezione dell'articolo 14) ⁽¹¹⁾.

(11) Per quanto riguarda l'ambito di applicazione, la già citata legge della Regione Toscana n. 38 del 2007 si applica anche agli enti locali, loro consorzi, unioni ed associazioni, nonché alle aziende sanitarie locali e alle aziende pubbliche per i servizi alla persona. La legge regionale Liguria 11 marzo 2008, n. 5 recante "Disciplina delle attività contrattuali regionali in attuazione del d.lgs. n. 163 del 2006" si applica invece, per espressa previsione, oltre che ai procedimenti contrattuali della Regione anche a quelli del c.d. "settore regionale allargato", l'individuazione degli enti costituenti il quale è avvenuta con la delibera 146/2006 della Giunta regionale (la quale ha stabilito che ne fanno parte: aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, policlinici e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici ed enti

L'articolo 3 richiama e conferma i contenuti del Capo VI (*Sistema regionale di negoziazione telematica per le pubbliche amministrazioni*) della legge regionale n. 11 del 2004, istitutivo di un sistema regionale di acquisto nel quale è affidato ad una struttura a competenza specialistica (l'Agenzia Intercent-ER) lo sviluppo del sistema regionale di *e-procurement*, nonché lo svolgimento delle relative attività (centrale di committenza, convenzioni-quadro, mercato elettronico) nel perseguimento delle finalità di razionalizzazione della spesa, di innovazione tecnologica e di snellimento delle procedure di acquisto.

Detto richiamo è rafforzato dalla previsione – di cui al comma 2 del medesimo articolo 3 – secondo cui sulle amministrazioni aggiudicatrici, nei casi in cui è consentito loro di procedere in modo autonomo alle acquisizioni di beni o servizi (perché non c'è una convenzione-quadro o nella medesima non si rinviene il bene o servizio richiesto, e quindi anche nel caso in cui esse potrebbero procedere all'acquisizione in economia), incombe un onere di valutazione preliminare circa la possibilità di ricorrere alle procedure centralizzate ed agli strumenti di acquisto gestiti dall'Agenzia Intercent-ER. Detta valutazione si traduce in un onere motivazionale delle scelte delle amministrazioni aggiudicatrici.

3.2. *La programmazione degli acquisti*

Con la previsione di cui all'articolo art. 4 viene definito il contenuto essenziale che caratterizza i programmi relativi all'acquisizione di beni e servizi, demandando alle singole amministrazioni aggiudicatrici la definizione delle modalità per l'elaborazione dei programmi di propria competenza e per il controllo dei risultati conseguiti ⁽¹²⁾.

del servizio sanitario nazionale, enti e agenzie per il turismo, enti per il diritto allo studio, enti regionali di sviluppo agricolo, enti parco e riserve naturali regionali; enti regionali per la ricerca e per l'ambiente, agenzie regionali del lavoro).

(12) Sul punto, si segnala la differente scelta operata dalla Regione Toscana nella

Per le strutture della Giunta regionale detta definizione è assolta con la delibera di Giunta regionale cui fa riferimento l'articolo 18 della legge regionale e di cui si dirà *infra*.

3.3. *L'elenco fornitori*

Significativi ulteriori elementi di semplificazione organizzativa e procedurale sono stati poi introdotti attraverso la previsione di cui al comma 1 dell'articolo 5, il quale, a differenza della disciplina prima dettata dal comma 1 dell'art. 10 della l.r. n. 9 del 2000, prevede la possibilità, e non più l'obbligo, per le amministrazioni aggiudicatrici di istituire l'elenco dei fornitori (elenco che potranno utilizzare anche per le acquisizioni in economia); viene inoltre previsto che esse possano avvalersi dell'elenco dei fornitori gestito dall'Agenzia Intercent-ER, evitando così inutili duplicazioni.

3.4. *Il responsabile del procedimento*

Si è prevista una disciplina specifica per il responsabile del procedimento, precisando, all'articolo 6, che il responsabile del

legge n. 38 del 2007, ove all'articolo 51 (*Programmazione di forniture e servizi*) vengono specificati dettagliatamente l'articolazione ed i contenuti del programma annuale di acquisizione di beni e servizi. La legge dell'Emilia-Romagna demanda invece la scelta delle modalità per l'elaborazione dei programmi di acquisizione alla definizione di ciascuna amministrazione aggiudicatrice (scelta che per la Regione verrà delineata con delibera della Giunta regionale), ponendo l'accento sui margini di autonomia organizzativa che vengono lasciati a ciascuna amministrazione; demanda inoltre alla dirigenza – ancora una volta secondo le modalità individuate da ciascuna amministrazione aggiudicatrice – l'attuazione dei programmi attraverso le specificazioni, gli adeguamenti operativi e gli altri atti necessari per l'acquisizione di beni e servizi e per l'esecuzione dei contratti.

Altro aspetto peculiare della legge regionale toscana è quella di escludere dalla programmazione le spese in economia di importo inferiore a 20.000 euro (cfr. art. 51, comma 1, l.r. n. 38 del 2007).

procedimento è necessariamente unico ove le amministrazioni aggiudicatrici curino lo svolgimento di tutte le fasi del procedimento contrattuale, così conciliando la previsione “ordinaria” di cui all’articolo 10 del d.lgs. n. 163 del 2006, il quale individua un unico soggetto responsabile sia per l’affidamento che per l’esecuzione del contratto, con l’assetto delle competenze nei casi in cui le amministrazioni aggiudicatrici si avvalgano di centrali di committenza.

3.5. *Modalità e criteri di scelta del contraente*

Le modalità ed i criteri di scelta del contraente sono stati ridefiniti, conformandoli a quanto ora previsto e richiesto dal Codice: l’articolo 8 della nuova legge, infatti, stante che le procedure di scelta del contraente sono riservate, *ex art. 4, comma 3 del d.lgs. n. 163 del 2006*, alla potestà legislativa esclusiva statale, si limita a prevedere che, per l’acquisizione di beni o servizi, si applicano le procedure di scelta del contraente disciplinate dal d.lgs. n. 163 del 2006, nei casi e secondo le modalità ivi previste.

3.6. *La commissione giudicatrice*

Il comma 3 dell’articolo 11 (*Valutazione delle offerte*), introducendo una misura di flessibilità organizzativa in capo alle amministrazioni aggiudicatrici, prevede che, pur se di norma la presidenza della commissione giudicatrice deve essere affidata ad un dirigente, nel caso di mancanza in organico o in presenza di motivate ragioni organizzative, la commissione possa essere presieduta da un funzionario incaricato di funzioni apicali. Il medesimo comma 3 contempla inoltre la possibilità di nominare gli esperti esterni della commissione nei casi di cui all’articolo 84, comma 8, del Codice, anche fra appartenenti a categorie diverse da quelle ivi indicate, così creando un margine organiz-

zativo in capo alle singole amministrazioni, volto a conseguire anche risparmi di spesa ⁽¹³⁾.

Anche il comma 4 dell'articolo 11 reca una misura di carattere organizzativo a forte impatto semplificatorio laddove prevede che sia l'atto di nomina della commissione giudicatrice a precisare se ad essa sia affidata la sola valutazione delle offerte sotto il profilo tecnico-economico, ovvero anche gli adempimenti amministrativi relativi all'ammissibilità delle offerte: la commissione giudicatrice potrà dunque occuparsi solo della parte tecnico-economica e demandare ad altri gli adempimenti amministrativi relativi all'ammissibilità delle offerte.

Il comma 5 dell'articolo 11 distingue, ai fini della valutazione delle offerte e della redazione della graduatoria, le funzioni riservate alla commissione giudicatrice in seduta riservata – cui compete la valutazione degli elementi che richiedono l'esercizio di discrezionalità tecnica – dalle funzioni attribuite al solo presidente della commissione (della quale non è richiesto dunque il *plenum*, con conseguente notevole snellimento organizzativo) al quale spetta, in seduta pubblica, rendere noti i punteggi attribuiti alle offerte tecniche, dare lettura delle offerte

(13) Nella nota sentenza n. 401 del 2007 la Corte costituzionale ha dichiarato che le disposizioni di cui ai commi 2, 3, 8 e 9 dell'articolo 84 del Codice, concernenti composizione e modalità di nomina dei componenti della commissione giudicatrice, sono costituzionalmente illegittime nella parte in cui, per i contratti inerenti a settori di competenza regionale, non prevedono che esse abbiano carattere suppletivo e cedevole rispetto ad una divergente normativa regionale che abbia già diversamente disposto o che disponga per l'avvenire. La Corte ha cioè chiarito che gli aspetti connessi alla composizione della commissione giudicatrice e alle modalità di scelta dei suoi componenti attengono, più specificamente, alla organizzazione amministrativa degli organismi cui sia affidato il compito di procedere alla verifica del possesso dei necessari requisiti, da parte delle imprese concorrenti, per aggiudicarsi la gara e da ciò deriva che non può essere esclusa la competenza legislativa regionale nella disciplina di tali aspetti. Ha ritenuto cioè la Corte che l'individuazione del numero dei componenti (comma 2), della qualifica del presidente (comma 3) e dei commissari (comma 8), nonché le modalità della loro scelta (commi 8 e 9), devono essere ricondotti nell'ambito organizzativo delle singole stazioni appaltanti, che potranno modularli tenendo conto della complessità dell'oggetto della gara, nonché dell'importo della medesima.

economiche e applicare i criteri automatici di attribuzione dei punteggi relativi all'elemento prezzo.

Per le attività di verifica sulle offerte che appaiono anormalmente basse, viene prevista al comma 6 dell'articolo 11 la possibilità, per il soggetto che presiede la gara o per la commissione giudicatrice, di avvalersi delle strutture organizzative dell'amministrazione aggiudicatrice o di apposita commissione tecnica ai sensi dell'articolo 88, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006.

3.7. *I controlli a campione*

Il comma 1 dell'art. 12 (*Verifica dei requisiti*) reca una significativa misura di semplificazione rispetto all'art. 48 del Codice: quest'ultimo rende obbligatori anche per forniture e servizi i controlli a campione sul possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa: l'articolo 12 prevede invece che, ove non si proceda all'esclusione delle offerte anormalmente basse (l'esclusione automatica – come noto – può essere infatti disposta nel caso di aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso – ed in tal caso resta ferma la regola per cui il controllo va effettuato anche nei confronti del concorrente successivo all'aggiudicatario, cioè sia nei confronti del primo che del secondo classificato), il controllo dei requisiti per i quali è ammessa la presentazione di dichiarazioni sostitutive è obbligatorio nei confronti del solo concorrente scelto quale affidatario.

La nuova norma regionale ha certamente un fine semplificatorio a fronte di una mole di adempimenti che può essere significativa e, soprattutto, occorre evidenziare che essa non altera il risultato della gara, in quanto l'aggiudicatario è comunque soggetto a controllo. Non si può nemmeno dire che venga a mancare l'effetto deterrente, proprio in virtù dell'obbligatorietà del controllo suddetto. Abbandonando una logica rigidamente formalistica si può dunque ragionevolmente sostenere che la

ratio della normativa statale risulta sostanzialmente rispettata dal legislatore regionale.

Il comma 2 reca un'ulteriore misura di semplificazione: consente, infatti, alle amministrazioni aggiudicatrici di prevedere, limitatamente ai casi e nei limiti di importo entro i quali è consentita l'acquisizione di beni o servizi in economia mediante affidamento diretto⁽¹⁴⁾, che la verifica dei requisiti dichiarati dall'affidatario abbia luogo a campione, su di un numero di affidamenti preventivamente stabilito da ciascuna amministrazione, nonché, ovviamente, in tutti i casi in cui sorgano fondati dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive. Tale possibilità, prevista dall'articolo 71, comma 1, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa", è tuttavia circoscritta: si tratta di una specifica applicazione del principio di semplificazione procedimentale sotteso al sistema di acquisizione in economia.

Infine, il comma 6, con ulteriore intento semplificatorio, prevede che, nel caso di aggiudicazione o affidamento con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il bando di gara o la lettera di invito possano prevedere, per esigenze di economia procedimentale, la facoltà di effettuare le verifiche in ordine al possesso dei requisiti prima della valutazione delle offerte.

3.8. *L'aggiudicazione e l'approvazione*

L'articolo 13, con una incisiva misura di semplificazione rispetto alla dettagliatissima articolazione delle fasi procedurali prevista dal Codice, al comma 1 limita l'approvazione dell'aggiudicazione provvisoria di cui all'articolo 12 del d.lgs.

(14) L'articolo 125, comma 11, del Codice consente l'affidamento diretto da parte del responsabile del procedimento di servizi o forniture inferiori a 20.000 euro.

n. 163 del 2006 ⁽¹⁵⁾ ai soli casi in cui l'ordinamento delle singole amministrazioni aggiudicatrici la preveda espressamente. L'approvazione dell'aggiudicazione provvisoria diviene cioè automatica ove le amministrazioni aggiudicatrici non prevedano diversamente. Detta previsione è da ritenersi in linea comunque con la disciplina dettata dal Codice dei contratti, il quale dispone che l'aggiudicazione provvisoria sia soggetta ad approvazione dell'organo competente secondo l'ordinamento delle amministrazioni aggiudicatrici e nel rispetto dei termini previsti dai singoli ordinamenti, o, in mancanza, nel termine di trenta giorni, decorsi comunque i quali l'aggiudicazione si intende approvata.

Al comma 4 – enfatizzando la libertà nelle scelte organizzative lasciata alle amministrazioni aggiudicatrici – viene comunque precisato che le amministrazioni aggiudicatrici possono prevedere che il contratto sia sottoposto ad approvazione e ad ulteriori controlli ai sensi dell'articolo 12, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 163 del 2006.

3.9. *L'ufficiale rogante*

Altra rilevante semplificazione è quella rappresentata dalla disposizione di cui all'articolo 14 della nuova legge regionale, in base alla quale la figura dell'ufficiale rogante viene ritenuta imprescindibile solo per i contratti stipulati mediante forma

(15) L'art. 12 (*Controlli sugli atti delle procedure di affidamento*) del Codice dispone infatti testualmente che “L'aggiudicazione provvisoria è soggetta ad approvazione dell'organo competente secondo l'ordinamento delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori, ovvero degli altri soggetti aggiudicatori, nel rispetto dei termini previsti dai singoli ordinamenti, decorrenti dal ricevimento dell'aggiudicazione provvisoria da parte dell'organo competente. In mancanza, il termine è pari a trenta giorni. Il termine è interrotto dalla richiesta di chiarimenti o documenti, e inizia nuovamente a decorrere da quando i chiarimenti o documenti pervengono all'organo richiedente. Decorsi i termini previsti dai singoli ordinamenti o, in mancanza, quello di trenta giorni, l'aggiudicazione si intende approvata”.

pubblica amministrativa: a tale figura non è pertanto obbligatorio ricorrere se il contratto viene stipulato in altra forma (come ora consentito dall'art. 11 del Codice) ⁽¹⁶⁾.

4. La procedura negoziata

Tra gli istituti maggiormente interessati dalla nuova disciplina regionale vi sono certamente la trattativa privata (ora "procedura negoziata") ⁽¹⁷⁾ e le procedure per le acquisizioni in economia, di cui agli articoli 9 e 10 (corrispondenti agli articoli 15 e 16 della l.r. n. 9/2000).

Si illustra, di seguito, partitamente il contenuto di entrambi tali istituti.

Con l'entrata in vigore del Codice dei contratti le strutture regionali non potevano più ricorrere all'istituto della trattativa privata con il solo limite (e presupposto) rappresentato dall'importo (ipotesi contemplata all'art. 15, comma 4, lett. c), della l.r. 9/2000) ⁽¹⁸⁾; per converso, il ricorso alle procedure per le

(16) L'articolo 11, comma 13, del Codice prevede infatti che "Il contratto è stipulato mediante atto pubblico notarile, o mediante forma pubblica amministrativa a cura dell'ufficiale rogante dell'amministrazione aggiudicatrice, ovvero mediante scrittura privata, nonché in forma elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante".

(17) La terminologia nazionale per le procedure di affidamento lascia il posto a nuovi termini comunitari, uguali per tutti gli Stati membri: così "Asta pubblica" e "Pubblico incanto" sono definiti ora "Procedura aperta"; la "Licitazione privata" è ora definita "Procedura ristretta"; la "Trattativa privata" è divenuta "Procedura negoziata" e l'"Appalto integrato" e "Appalto concorso" sono ora definiti "Appalto di progettazione ed esecuzione".

(18) L'articolo 15 (*Trattativa privata*) della l.r. n. 9 del 2000 prevedeva al comma 4 che: "Il ricorso alla trattativa privata è altresì ammesso qualora l'affidamento abbia ad oggetto:

- a) locazioni di immobili che, a causa di particolari necessità, caratteristiche e destinazione, non possono essere affidate con altre procedure;
- b) le componenti ideativo-progettuali dei servizi di programmazione e pianificazione del territorio, editoriali, di informazione e promozione pubblicitaria, qualora tali componenti siano scindibili dalle attività strumentali e connesse, anche propedeutiche;
- c) forniture e servizi di importo non superiore a 100.000 euro".

acquisizioni in economia rimaneva vincolato da limiti di importo restrittivi. Infatti, benché il Codice preveda la possibilità, all'art. 125, di affidare in economia servizi e forniture fino alla soglia comunitaria ⁽¹⁹⁾ (pari attualmente a 206.000 euro), tale previsione non era tuttavia di immediata applicazione dato che il successivo art. 253, comma 22 ⁽²⁰⁾, fa salva la disciplina vigente e cioè i provvedimenti emessi dalle singole amministrazioni aggiudicatrici di individuazione dell'oggetto e dei limiti di importo delle singole voci di spesa: e la l.r. 9/2000 fissava, a tal proposito, all'articolo 16 ⁽²¹⁾ limiti di importo di 5.000,00 euro e di 25.000,00 euro.

Ragioni di economicità, efficacia e tempestività hanno dunque suggerito di adottare, ove consentito dal Codice dei contratti, procedure semplificate e dunque di valorizzare le potenzialità offerte dal sistema di acquisizione in economia.

In questa situazione si è pertanto operato, da un lato adeguando la normativa regionale alle disposizioni del Codice,

(19) L'articolo 125, comma 10, dispone infatti testualmente: *“L'acquisizione in economia di beni e servizi è ammessa in relazione all'oggetto e ai limiti di importo delle singole voci di spesa, preventivamente individuate con provvedimento di ciascuna stazione appaltante, con riguardo alle proprie specifiche esigenze”*.

(20) L'art. 253 (Norme transitorie), al comma 22 dispone infatti: *“In relazione all'articolo 125 (lavori, servizi, forniture in economia) fino alla entrata in vigore del regolamento:*

a) (...)

b) *le forniture e i servizi in economia sono disciplinati dal d.P.R. 20 agosto 2001, n. 384, nei limiti di compatibilità con le disposizioni del presente codice. Restano altresì in vigore, fino al loro aggiornamento, i provvedimenti emessi dalle singole amministrazioni aggiudicatrici in esecuzione dell'articolo 2 del citato d.P.R. n. 384 del 2001”*.

(21) L'art. 16 (Procedura in economia) della l.r. 9 del 2000 prevedeva infatti che *“1. I contratti aventi ad oggetto forniture e/o servizi di importo stimato non superiore a 5.000 euro, necessari per il funzionamento degli uffici dei soggetti di cui al comma 1 dell'art. 1 sono affidati in economia. || 2. Possono inoltre essere affidati in economia le forniture ed i servizi il cui importo stimato, in relazione al singolo contratto, non sia superiore a 25.000 euro, quando la natura degli stessi renda antieconomico, irrealizzabile o pregiudizievole il ricorso ad altre procedure. L'affidamento è consentito nel rispetto dei principi di rotazione, del divieto di artificiosa suddivisione, dell'obbligo di motivazione in relazione alle disposizioni vigenti”*.

dall'altro prevedendo l'adozione di procedure in forma semplificata (che al contempo offrano le necessarie garanzie).

L'articolo 9 (*Procedura negoziata*) adegua dunque la disciplina legislativa regionale alle previsioni contenute nel Codice dei contratti, recuperando e adattando alcune disposizioni della precedente l.r. n. 9 del 2000 compatibili con tali previsioni.

Il comma 4 prevede che l'affidamento di ulteriori forniture o servizi al medesimo operatore economico è consentito mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara nei casi e alle condizioni previste, rispettivamente, dall'articolo 57, comma 3, lettera *b*) ⁽²²⁾, del d.lgs. n. 163 del 2006 e dal comma 5 ⁽²³⁾ del medesimo articolo. Si tratta dunque di un

(22) Il comma 3 dell'art. 57 (*Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara*) del Codice prevede che "Nei contratti pubblici relativi a forniture, la procedura del presente articolo è, inoltre, consentita: (...) lett. *b*) nel caso di consegne complementari effettuate dal fornitore originario e destinate al rinnovo parziale di forniture o di impianti di uso corrente o all'ampliamento di forniture o impianti esistenti, qualora il cambiamento di fornitore obbligherebbe la stazione appaltante ad acquistare materiali con caratteristiche tecniche differenti, il cui impiego o la cui manutenzione comporterebbero incompatibilità o difficoltà tecniche sproporzionate; la durata di tali contratti e dei contratti rinnovabili non può comunque di regola superare i tre anni".

(23) Il comma 5 dell'art. 57 (*Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara*) del Codice prevede che "Nei contratti pubblici relativi a lavori e negli appalti pubblici relativi a servizi, la procedura del presente articolo è, inoltre, consentita:

a) per i lavori o i servizi complementari, non compresi nel progetto iniziale né nel contratto iniziale, che, a seguito di una circostanza imprevista, sono divenuti necessari all'esecuzione dell'opera o del servizio oggetto del progetto o del contratto iniziale, purché aggiudicati all'operatore economico che presta tale servizio o esegue tale opera, nel rispetto delle seguenti condizioni:

a.1) tali lavori o servizi complementari non possono essere separati, sotto il profilo tecnico o economico, dal contratto iniziale, senza recare gravi inconvenienti alla stazione appaltante, ovvero pur essendo separabili dall'esecuzione del contratto iniziale, sono strettamente necessari al suo perfezionamento;

a.2) il valore complessivo stimato dei contratti aggiudicati per lavori o servizi complementari non supera il cinquanta per cento dell'importo del contratto iniziale;

b) per nuovi lavori o servizi consistenti nella ripetizione di lavori o servizi analoghi già affidati all'operatore economico aggiudicatario del contratto iniziale dalla medesima stazione appaltante, a condizione che tali lavori o servizi siano conformi a un progetto di base e che tale progetto sia stato oggetto di un primo contratto

adeguamento alle disposizioni previste dal Codice dei contratti e di un coordinamento con esse.

Al comma 5 dell'articolo 9 viene poi aggiunta la previsione secondo cui l'affidamento alle condizioni di cui all'articolo 57, comma 5, lett. b) ⁽²⁴⁾, del d.lgs. 163 del 2006 è altresì consentito qualora il primo contratto sia stato affidato secondo la procedura di confronto concorrenziale ai sensi dell'articolo 27, comma 1 ⁽²⁵⁾, del d.lgs. n. 163 del 2006 (cioè nel caso di contratti pubblici di forniture o servizi esclusi in tutto o in parte dall'applicazione del Codice), a condizione che il primo affidamento sia stato preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti.

5. *Le acquisizioni in economia*

In applicazione dell'art. 125, comma 10, del Codice ⁽²⁶⁾ l'art. 10, comma 3, della legge regionale dispone che le amministrazioni aggiudicatrici individuino tipologie, limiti di importo e modalità procedurali semplificate per le acquisizioni in economia di loro competenza e che nel caso di acquisizio-

aggiudicato secondo una procedura aperta o ristretta; in questa ipotesi la possibilità del ricorso alla procedura negoziata senza bando è consentita solo nei tre anni successivi alla stipulazione del contratto iniziale, e deve essere indicata nel bando del contratto originario; l'importo complessivo stimato dei servizi e lavori successivi è computato per la determinazione del valore globale del contratto, ai fini delle soglie di cui all'articolo 28".

(24) Vedi nota 19.

(25) L'articolo 27 (*Principi relativi ai contratti esclusi*), comma 1, del Codice prevede che "L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi forniture, esclusi, in tutto o in parte, dall'applicazione del presente codice, avvieni nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità. L'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto".

(26) "L'acquisizione in economia di beni e servizi è ammessa in relazione all'oggetto e ai limiti di importo delle singole voci di spesa, preventivamente individuate con provvedimento di ciascuna stazione appaltante, con riguardo alle proprie specifiche esigenze".

ne di beni e servizi da parte della Regione Emilia-Romagna, tali adempimenti sono assolti con deliberazione della Giunta regionale ⁽²⁷⁾: si tratta, con tutta evidenza, di una misura organizzativa di snellimento.

Si è previsto inoltre che possono essere acquisiti in economia i beni e i servizi il cui importo stimato, in relazione al singolo contratto, sia inferiore alla soglia comunitaria (quando ragioni di economicità, efficacia e tempestività rendano sproporzionato o comunque inadeguato il ricorso ad altre procedure).

Si è così sostanzialmente elevato il limite di importo – portandolo da 25.000,00 euro sino alla soglia di rilevanza comunitaria (attualmente pari a 206.000,00 euro per le amministrazioni diverse da quelle statali e da CONSIP) – entro il quale sono acquisibili in economia i beni e i servizi, quando ragioni di economicità, efficacia e tempestività rendano sproporzionato o comunque inadeguato il ricorso ad altre procedure.

Si è operato un rinvio “mobile” alla soglia comunitaria al fine di consentire l’adeguamento automatico delle disposizioni regionali ove la soglia venga in futuro modificata ⁽²⁸⁾.

Il ricorso all’acquisizione in economia viene altresì consentito nelle ipotesi previste dall’art. 125, comma 10, del d.lgs. n. 163 del 2006 (es.: risoluzione di un precedente rapporto contrattuale, o in danno del contraente inadempiente, quando il ricorso all’acquisizione in economia sia ritenuto necessario o conveniente per conseguire la prestazione nel termine previsto dal contratto; necessità di completare le prestazioni di un con-

(27) Anche la legge della Regione Toscana n. 38 del 2007 demanda ad un provvedimento della Giunta regionale la disciplina degli affidamenti in economia (art. 59); la legge della Regione Liguria n. 5 del 2008 (art. 24) demanda ad un regolamento della Giunta regionale la disciplina del servizio di economato, cui spetta provvedere all’affidamento lavori servizi e forniture in economia.

(28) Una prima modifica rispetto alla previsione originaria – che ancorava la soglia ai 211.000 euro – è avvenuta con il regolamento (CE) n. 1422/2007 della Commissione del 4 dicembre 2007, il quale all’articolo 2 ha modificato l’articolo 7 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2004/18/CE riguardo alle soglie di applicazione in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti.

tratto in corso; urgenza, determinata da eventi oggettivamente imprevedibili, al fine di scongiurare situazioni di pericolo per persone, animali, o cose, ovvero per l'igiene e salute pubblica, ovvero per il patrimonio storico, artistico, culturale): con tale espressa previsione si sono così integrate le disposizioni regionali con quanto ora previsto dal Codice.

È stato inoltre previsto che le amministrazioni aggiudicatrici individuino tipologie, limiti di importo e modalità procedurali semplificate per le acquisizioni in economia di loro competenza; nel caso di acquisizione di beni e servizi da parte della Regione Emilia-Romagna, tali adempimenti sono assolti con deliberazione della Giunta regionale (detta misura organizzativa di snellimento è attualmente in fase di definizione).

Sostanzialmente, quindi, l'articolo 10:

- eleva il limite di importo massimo definito dalla precedente normativa regionale sino alla soglia di rilevanza comunitaria;
- richiede un'analisi delle tipologie di beni e servizi che possono essere acquisiti in economia;
- prevede la possibilità di procedere all'acquisizione in economia nelle ipotesi previste dall'articolo 125, comma 10, del d.lgs. n. 163 del 2006, nonché quando ragioni di economicità, efficacia e tempestività rendano sproporzionato o comunque inadeguato il ricorso ad altre procedure;
- consente di definire una procedura in economia semplificata, volta ad individuare, nel giusto temperamento del principio di trasparenza da una parte e dei principi di economicità, efficacia e tempestività dall'altra, oneri organizzativi e procedurali adeguati e proporzionati alla natura e all'oggetto del contratto.

6. *La proroga*

Il comma 2 dell'articolo 15 (dedicato alla durata del contratto) disciplina – una volta ribadito il divieto di rinnovo tacito

– la possibilità di proroga in conformità con la disciplina dettata a livello comunitario e dal Codice degli appalti pubblici, prevedendo cioè che la proroga sia consentita se:

– espressamente prevista nel bando di gara o nella lettera di invito per l'affidamento del contratto originario secondo una procedura aperta o ristretta o di confronto concorrenziale ai sensi dell'articolo 27 del d.lgs. n. 163 del 2006 (concernente i c.d. contratti esclusi);

– necessaria per soddisfare esigenze di carattere contingente, ma nel rispetto di numerose condizioni (e cioè: che la facoltà di proroga fosse prevista nel contratto originario, che le ordinarie procedure di scelta del contraente siano state già avviate, che la proroga sia limitata alla misura strettamente necessaria e al solo fine di assicurare la continuità nella fornitura di beni e servizi, che la facoltà di proroga deve essere esercitata prima della scadenza del contratto e che, infine, le prestazioni sono rese alle stesse condizioni previste dal contratto originario e senza compensi aggiuntivi, in ciò consistendo la differenza rispetto al caso di nuovo affidamento di cui all'articolo 57 del Codice richiamato dalla disposizione in materia di procedura negoziata).

Il comma 3 prevede poi che la proroga sia altresì consentita per soddisfare esigenze di carattere contingente nel rispetto di numerose condizioni e cioè: che la facoltà di proroga sia prevista nel contratto originario; che le procedure di scelta del contraente siano state già avviate; che la proroga sia motivata, limitata alla misura strettamente necessaria, e al solo fine di assicurare la continuità nella fornitura di beni o servizi.

Al fine di salvaguardare la specificità di taluni servizi, lo stesso comma 3 prevede che per le aziende e gli enti del Servizio sanitario regionale la proroga sia inoltre consentita nelle more dell'attivazione dei nuovi rapporti di accreditamento di cui alla l.r. 12 ottobre 1998, n. 34 "Norme in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie pubbliche e private in attuazione del d.P.R. 14 gennaio 1997" ed all'articolo 38 della l.r. 12 marzo 2003, n. 2 "Norme per la promozione

della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”.

Il comma 4 precisa ulteriormente che la facoltà di proroga deve essere esercitata prima della scadenza del contratto e che, infine, le prestazioni sono rese alle stesse condizioni previste dal contratto originario e senza compensi aggiuntivi.

7. La delegificazione e le abrogazioni

Attraverso la previsione di cui all'articolo 18 della nuova legge regionale, recante la disciplina dell'assetto organizzativo, viene attuato un rilevante intervento di delegificazione nella misura in cui vengono demandate alle singole amministrazioni aggiudicatrici la scelta delle misure di adeguamento dei rispettivi assetti organizzativi a quanto disposto dalla nuova legge, l'individuazione delle strutture preposte alle attività di acquisizione di beni e servizi e la definizione delle modalità di svolgimento delle attività e l'esercizio dei poteri di spesa (e per l'acquisizione di beni e servizi da parte della Regione si prevede che gli adempimenti di carattere organizzativo e procedimentale previsti dalla nuova legge vengano assolti con deliberazione della Giunta regionale).

Nell'ottica della semplificazione si è colta inoltre l'occasione per dare coerenza al sistema normativo regionale, abrogando tutte le disposizioni divenute superflue o che risultavano superate dalle nuove previsioni. Così, la nuova legge regionale abroga:

1) *l'intera l.r. n. 9 del 2000*. Le disposizioni transitorie e finali prevedono tuttavia che, fino alla data di approvazione degli atti di cui all'articolo 10, commi 4 e 5, continuino ad applicarsi:

– l'articolo 15, comma 4, lett. *a)* e *b)*, della l.r. 9 del 2000 riguardante i due casi in cui viene ammesso il ricorso alla trattativa privata, e cioè qualora l'affidamento abbia ad oggetto locazioni di immobili che, a causa di particolari necessità, caratteristiche e destinazione, non possono essere affidati con

altre procedure e le componenti ideativo-progettuali dei servizi di programmazione e pianificazione del territorio, editoriali, di informazione e promozione pubblicitaria, qualora tali componenti siano scindibili dalle attività strumentali e connesse, anche propedeutiche;

– l'articolo 16 della l.r. n. 9 il quale fissa il limite di importo per il ricorso alle procedure in economia a 5.000/25.000 euro;

2) *il comma 5 dell'art. 26 (Disposizioni particolari per la gestione delle attività giornalistiche) della l.r. n. 17 del 2004 (Legge finanziaria regionale)*, il quale ammette il ricorso alla trattativa privata per l'affidamento di servizi editoriali, di informazione e di comunicazione, qualora l'affidamento abbia ad oggetto servizi di importo non superiore a 150.000,00 euro. L'abrogazione è prevista a far data dall'approvazione degli atti cui fa riferimento l'articolo 10 ai commi 4 e 5;

3) *la disciplina di cui al regolamento regionale n. 6 del 2001 "Regolamento per l'acquisizione di beni e servizi e per il funzionamento delle casse economali"*, prevedendo comunque, quale disciplina transitoria, che gli articoli da 16 a 33 del detto regolamento continueranno ad avere applicazione fino alla data di approvazione della delibera di Giunta cui l'articolo 10, comma 5 demanda l'individuazione di tipologie, limiti di importo e modalità procedurali semplificate per le acquisizioni di beni e servizi in economia, nonché la futura disciplina della cassa economale;

4) *alcune disposizioni relative alle aziende sanitarie*. L'art. 19, comma 1, dispone l'abrogazione della normativa speciale vigente in materia di acquisizioni di beni e servizi per le aziende sanitarie, e cioè:

– di alcune norme della legge regionale n. 22 del 1980 ⁽²⁹⁾

(29) Gli articoli da 66 a 80, nonché l'articolo 81, commi 3 e 5, del Capo VII (*Contratti*), della legge regionale 29 marzo 1980, n. 22, recante "Norme per l'utilizzazione e la gestione del patrimonio e la disciplina della contabilità nell'unità sanitaria locale" sono stati abrogati dall'articolo 19 della l.r. n. 28 del 2007.

recante “Norme per l’utilizzazione e la gestione del patrimonio e la disciplina della contabilità nell’unità sanitaria locale”;

– dell’articolo 4, comma 6, lett. b), della l.r. n. 19 del 1994;

– di alcune norme del Titolo VI (*I contratti e la contabilità di magazzino*) della legge regionale n. 50 del 1994 recante “Norme in materia di programmazione, contabilità, contratti e controllo delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere”.

8. *La disciplina di attuazione della Giunta regionale*

L’articolo 10 della nuova legge regionale demanda alle amministrazioni aggiudicatrici l’individuazione di tipologie, limiti di importo e modalità procedurali semplificate per le acquisizioni di beni e servizi in economia. Precisa poi al comma 4 che per le acquisizioni di beni e servizi da parte della Regione Emilia-Romagna i suddetti adempimenti di individuazione per le strutture della Giunta regionale sono assolti con deliberazione della medesima.

L’articolo 18 demanda poi alla Giunta regionale gli adempimenti di carattere organizzativo e procedimentale finalizzati all’adeguamento del proprio assetto interno alle disposizioni della nuova disciplina regionale, all’individuazione, conseguente, delle strutture organizzative preposte alle attività di acquisizione di beni e servizi, nonché alla definizione delle modalità di svolgimento delle attività contrattuali e dell’esercizio dei poteri di spesa.

In questo quadro è in fase di prossima approvazione un’aposta delibera di Giunta, la quale si compone di 5 allegati:

– l’allegato A) relativo alla predisposizione e specificazione dei programmi di acquisizione di beni e servizi ai sensi dell’art. 4 della l.r. n. 28 del 2007;

– l’allegato B) contenente una tabella di beni e servizi acquisibili in economia, redatta per aggregazioni tra tipologie omogenee;

- l'allegato C) relativo alla procedura di acquisizione di beni e servizi in economia definita in attuazione dell'art. 10 della l.r. n. 28 del 2007;
- l'allegato D) relativo al nuovo assetto delle competenze per le acquisizioni di beni e servizi;
- l'allegato E) relativo al funzionamento della cassa economica.

Con l'approvazione di detta delibera di Giunta verrà pertanto completato il disegno di adeguamento complessivo dell'ordinamento regionale al Codice dei contratti, in materia di acquisizioni di beni e servizi.

9. Aspetti peculiari della legge della Regione Emilia-Romagna a confronto con altre leggi regionali

La Regione Toscana, con la già citata legge regionale 18 luglio 2007, n. 38, ha dettato “Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro”, provvedendo così a disciplinare i contratti pubblici di appalto aventi ad oggetto forniture, servizi e lavori stipulati dalle stazioni appaltanti di cui all'articolo 2 della medesima legge (quindi anche dagli enti locali, dalle loro unioni e associazioni, dalle ASL e dalle aziende pubbliche per i servizi alla persona) ed eseguiti sul territorio regionale, il cui affidamento sia di competenza della Regione e degli altri soggetti di cui all'articolo 2.

Anche la Regione Liguria, con la legge regionale n. 5 del 2008, ha delineato una propria “Disciplina delle attività contrattuali regionali in attuazione del d.lgs. n. 163 del 2006”, concernente i procedimenti contrattuali aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, prodotti, lavori ed opere posti in essere sia dalla Regione che dagli enti costituenti il cosiddetto “settore regionale allargato” ⁽³⁰⁾.

(30) La Regione Liguria ha individuato, con la già citata delibera n. 146 del 2006,

L'ambito di applicazione, sia oggettivo che soggettivo, costituisce dunque il primo profilo di differenziazione della disciplina di cui alla legge regionale dell'Emilia-Romagna rispetto alle altre leggi regionali citate: essa, come innanzi accennato, non riguarda gli appalti di lavori e, pur applicandosi all'acquisizione di beni e servizi da parte della Regione, delle agenzie, degli enti pubblici non economici, delle aziende pubbliche da essa dipendenti e delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale, non si applica agli enti locali (come previsto invece dalla legge Toscana).

Altra peculiarità della disciplina toscana e della disciplina ligure – che non si rinviene nella legge n. 28 del 2007 dell'Emilia-Romagna – è costituita dal fatto che entrambe dedicano alcune disposizioni alla tutela della sicurezza e della regolarità del lavoro ⁽³¹⁾.

Sia la legge regionale toscana che quella ligure, inoltre, istituiscono un osservatorio regionale sui contratti pubblici ⁽³²⁾ con funzioni di consulenza tecnico-giuridica ed al fine di contribuire alla massima trasparenza delle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici, osservatorio che non viene invece previsto dalla legge n. 28 del 2007.

gli enti appartenenti al Settore regionale allargato (come previsto dall'articolo 5 della legge regionale 2/2006 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Liguria – Legge finanziaria regionale 2006”): il settore comprende soggetti istituzionali che producono beni e servizi non destinabili alla vendita, soddisfacendo bisogni collettivi e operando una redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese, secondo quanto stabilito dal regolamento della Comunità europea 2223/96 (che definisce il settore delle amministrazioni pubbliche relativamente al sistema europeo dei conti nazionali e regionali) e dalla legge 311/2004 (legge finanziaria 2005).

(31) Cfr. il Capo III della l.r. Toscana n. 38 del 2007 recante “Disposizioni a tutela della sicurezza e della regolarità del lavoro”. Analoghe disposizioni si rinvencono nella disciplina della Regione Liguria di cui alla legge n. 31 del 2007, la quale dedica il Capo III (*Organizzazione della Regione per la trasparenza e la qualità degli appalti e delle concessioni*) alla tutela e la sicurezza dei lavoratori, anche se si tratta di disposizioni da osservarsi specificamente nei (e limitatamente ai) cantieri edili (cfr. articoli da 16 a 19).

(32) Cfr. art. 4 l.r. Toscana n. 38 del 2007 ed articolo 3 l.r. Liguria n. 31 del 2007.

Altro aspetto degno di nota riguarda la considerazione che le diverse discipline regionali dedicano agli aspetti ambientali: così, mentre la disciplina dell'Emilia-Romagna colloca tra gli obiettivi perseguiti con la nuova legge regionale il contenimento dei consumi energetici e il rispetto dell'ambiente mediante il ricorso ad acquisti che privilegino il basso impatto ambientale⁽³³⁾, la legge della Regione Toscana n. 38 del 2007 dispone – all'articolo 33, dedicato alle *Clausole ambientali* – che le stazioni appaltanti prevedano nei bandi di gara e nei capitolati specifiche disposizioni finalizzate a valorizzare gli aspetti ambientali. Anche la Regione Liguria nella legge regionale n. 31 del 2007 ha introdotto gli aspetti ambientali tra i criteri per l'acquisto di forniture e servizi (cfr. Capo IV – *Introduzione degli aspetti ambientali nell'acquisto di forniture e servizi*, artt. 20 e 21). La Puglia ha invece dedicato un'apposita legge a quest'aspetto: con la legge regionale n. 23 del 2006 ha infatti dettato “Norme regionali per la promozione degli acquisti pubblici ecologici e per l'introduzione degli aspetti ambientali nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche”.

Per quanto riguarda, infine, gli affidamenti in economia, tutte le leggi regionali citate ne demandano la disciplina ad un provvedimento della Giunta regionale⁽³⁴⁾.

(33) Cfr. art. 1, comma 2, l.r. n. 28 del 2007.

(34) L'art. 59 (*Affidamenti in economia*) della l.r. Toscana n. 38 del 2007 attribuisce infatti alla Giunta regionale e agli altri soggetti di cui all'articolo 50 – enti, organismi, agenzie e aziende istituite con legge regionale, agli enti parco regionali, all'azienda agricola regionale di Alberese –, di disciplinare con proprio provvedimento l'acquisizione in economia di lavori, forniture e servizi, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 125 del d.lgs. n. 163/2006 e secondo i principi di economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza e proporzionalità, tutela del lavoro e sicurezza del lavoro. L'art. 24 (*Lavori, servizi e forniture in economia*) della l.r. Liguria n. 5 del 2008 dispone che sia il servizio di economato della Giunta regionale – la cui disciplina è demandata ad apposito regolamento adottato dalla Giunta regionale stessa – a provvedere all'affidamento di lavori, servizi e forniture in economia, nonché alle altre spese che per loro natura debbono farsi in economia.