

Determinazione n. 9/2001 del 21/2/2001

AG 1404

Oggetto: "Ambito oggettivo di applicazione della disciplina contenuta nell'art.88 del D. P. R. 554/99"

Premesso :

Le Organizzazioni Sindacali FISBA-CISL, FLA-CGIL, uILA-uIL, con nota del 22 novembre 2000, e la Giunta Regionale della Campania, con nota nella medesima data, hanno richiesto l'avviso di questa Autorita' in merito all'ambito di applicazione dell'art. 88 del d.P.R 554/99, che individua i lavori eseguibili in economia e prevede l'affidamento mediante gara d'appalto dei lavori di manutenzione di opere ed impianti qualora di importo superiore ai 50.000 Euro.

In particolare si e' chiesto se la richiamata disposizione debba applicarsi ai lavori forestali e di sistemazione idraulico-forestale di importo superiore ai 50.000 Euro, tuttora gestiti in economia, nella forma dell'amministrazione diretta, da enti pubblici quali le Comunita' Montane a cio' delegati dalle Regioni o direttamente dalle Regioni stesse.

Le Organizzazioni Sindacali hanno manifestato la preoccupazione per le negative ricadute che l'applicazione della norma suddetta potrebbe produrre sull'occupazione.

Analoga segnalazione e' stata prospettata dalla Giunta Regionale della Campania che ha dichiarato di aver utilizzato nell'anno 2000 circa seimila operai idraulico-forestali, assunti con contratto di natura privatistica, per lo svolgimento dei compiti istituzionali di protezione, conservazione, miglioramento ed ampliamento del bosco, di difesa del suolo, di sistemazione idraulico-forestale, di prevenzione e difesa dei boschi dagli incendi, previsti dalla L.R. n.13/1987.

La Regione ha precisato che i lavori di forestazione sono realizzati in amministrazione diretta e per importi anche superiori ai 50.000 Euro e ha chiesto l'avviso dell'Autorita' sulla legittimita' di tale procedura.

Alle audizioni del 31 gennaio, 8 e 21 febbraio 2001 i rappresentanti delle Organizzazioni Sindacali, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, delle Regioni Toscana, Umbria, Basilicata, Piemonte, Lombardia e Campania hanno confermato il rilievo sociale, della problematica emergente dalla normativa regolamentare e richiesto un intervento chiarificatore.

Considerato

Deve essere rilevato, preliminarmente, che la possibilita' di effettuare in economia, nella forma dell'amministrazione diretta, i lavori di forestazione, e senza limiti di importo, era prevista nella precedente legge sulle foreste che disciplinava l'attivita' dell'Azienda Autonoma Foreste Demaniali le cui competenze, dopo la sua soppressione, sono state trasferite alle Regioni le quali in parte le hanno affidate a proprie Aziende, appositamente costituite, disciplinandone l'attivita' ed in parte le hanno delegate alle Comunita' Montane.

Queste istituzioni hanno utilizzato i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato o assunti per l'esecuzione di lavori in economia e per questi ultimi la disciplina collettiva vigente ha previsto il diritto alla riassunzione.

La nuova normativa in materia di lavori pubblici, sia nella legge che nel regolamento detta una disciplina piu' rigorosa in materia di esecuzione di lavori in economia. E cio' per ovviare ad un indirizzo, in passato oggetto di critica, secondo cui l'esecuzione in economia specie con il sistema del cottimo fiduciario costituiva strumento per derogare al principio della gara. La limitazione di importo per i lavori eseguibili in economia, in amministrazione diretta contenuta nel regolamento si riferisce certamente a lavori tra i quali possono ricomprendersi quelli agricolo-forestali.

Da questi, come categoria che comprende opere in senso proprio di ingegneria, possono essere, pero', distinti i lavori di mera manutenzione forestale che hanno e possono avere un contenuto cosi' specialistico da configurare una ipotesi atipica. Difatti, questa manutenzione non attiene ad opere realizzate ne' ad impianti ma si concreta in interventi che fanno rimanere salve le situazioni naturali. Questi interventi incidono sulla natura forestale direttamente, ovvero, in via meramente strumentale non con opere di edilizia (sentieri asfaltati, ecc.). Essi, quindi, vanno tenuti distinti dalle opere consistenti in lavori pubblici in senso proprio e sfuggono alla applicazione della generale disciplina la quale si applica allorché si tratti di lavori pubblici in ambito forestale, ma in senso proprio, cioe' concernenti realizzazione ex novo o manutenzione di opere o impianti realizzati.

D'altro canto va tenuto presente che i lavori di manutenzione forestale non richiedono, in senso pieno, un'attivita' imprenditoriale e, quindi, una organizzazione di impresa.

Tutto cio' allo stato della legislazione, in quanto, ove si tenga conto delle affermazioni della Corte

Costituzionale circa la distinzione tra norme della legge quadro contenente i principi applicabili alle Regioni ed altre norme di dettaglio, le disposizioni in tema di limiti al ricorso all'esecuzione in economia in amministrazione diretta possono essere inquadrate in queste norme di dettaglio.

Sulla base di quanto esposto e considerato, va ritenuto che nell'ambito di applicazione dell'art. 88 del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 non sono da ricomprendere i lavori di manutenzione forestale in amministrazione diretta, qualora abbiano ad oggetto interventi che facciano rimanere salve le situazioni naturali e non siano configurabili come opere di edilizia.

Sono, invece, soggetti alle regole anzidette i lavori in ambito forestale che comprendano opere necessarie per la eliminazione del dissesto idrogeologico e la sistemazione agraria e che costituiscano opere di ingegneria naturalistica in senso proprio.

Le regole riguardanti l'esecuzione di lavori in economia non offrono principi contenenti connotati della nuova disciplina vincolanti per le Regioni alle quali e' lasciato spazio per l'esercizio dell'autonomia normativa.