

*Sezione I*

**Contesto normativo ed economico**

|            |  |
|------------|--|
| Capitolo 1 | L'evoluzione del quadro normativo                      |
| Capitolo 2 | Il contesto europeo                                    |
| Capitolo 3 | Il quadro regionale                                    |
| Capitolo 4 | Alcune caratteristiche del mercato dei lavori pubblici |
| Capitolo 5 | I primi risultati dell'attività di monitoraggio        |

**1****L'evoluzione del quadro normativo**

Nella precedente *Relazione* per l'anno 1999 è stato posto in evidenza che il quadro normativo generale dei lavori pubblici, anche dopo l'approvazione della legge 18 novembre 1998, n. 415, di modifica alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, non poteva ancora considerarsi compiutamente definito. Delle carenze di attuazione si parla in seguito<sup>1</sup>. Molte considerazioni qui trascritte formeranno oggetto di attenzione da parte dell'Autorità ai fini di specifiche segnalazioni al Governo e al Parlamento<sup>2</sup>.

Il legislatore della legge quadro aveva inteso mettere ordine in un settore che, più di ogni altro, appariva caratterizzato da sovrapposizione di fonti, procedendo ad un'ampia delegificazione della materia e rinviando a fonti successive ed attuative la specifica disciplina di dettaglio.

Tra i provvedimenti normativi più significativi, intervenuti nel corso dell'anno 2000 a modificare e completare l'iniziale quadro legislativo, riveste particolare rilevanza il regolamento generale di attuazione della legge quadro, in quanto esso costituisce, insieme alla legge stessa, il nuovo 'ordinamento generale' dei lavori pubblici.

Dopo un'attesa protratta nel tempo - ben oltre le previsioni normative - ed accompagnata da un vivace dibattito tra Corte dei conti e Governo, con il DPR 21 dicembre 1999, n. 554 è stato approvato il regolamento indicato, entrato poi in vigore il 28 luglio 2000.

Tale regolamento traeva fondamento dall'articolo 3 della legge n. 109/94, che ne definiva le linee d'intervento, in particolare in ordine a:

- programmazione, progettazione, direzione dei lavori, collaudo ed attività di supporto tecnico e amministrativo con le annesse normative tecniche;
- procedure per l'affidamento degli appalti, delle concessioni di lavori pubblici, degli incarichi di progettazione;

**Regolamento  
generale  
di attuazione della  
legge quadro ...**

---

<sup>1</sup> Vedi Capitolo 15.

<sup>2</sup> Ai sensi dell'art. 4, co. 4, lett. d), l. n. 109/94.

*Capitolo 1*

- forme di pubblicità e conoscibilità degli atti procedurali e procedure di accesso a tali atti;
- rapporti tra soggetti che concorrono alla realizzazione dei lavori e alle relative competenze.

Si è trattato, tuttavia, di un atto avente natura composita, in quanto per alcune disposizioni ha operato come strumento di delegificazione, assumendo, pertanto, la stessa valenza sostanziale della fonte primaria mentre per altre parti, non oggetto di specifica delega, ha assunto la natura di mero regolamento attuativo.

Il che, in particolare, ha implicato l'insorgenza di dubbi interpretativi, se non propriamente per le norme oggetto di abrogazione espressa, per quelle da ritenersi implicitamente abrogate per incompatibilità con il delineato nuovo sistema. Infatti, il regolamento non potrebbe avere una portata abrogratrice maggiore di quella ad esso affidata dalla legge, con la conseguenza che le norme che dovessero risultare con esso incompatibili, ove relative a settori non compresi nella delegificazione, dovrebbero considerarsi come non abrogate o di fatto ancora vigenti.

... figura  
del responsabile  
del procedimento

Tra le numerose norme di interesse generale, si segnalano, in questa sede, soltanto le disposizioni relative al responsabile del procedimento, anche in ragione dell'attenzione e delle preoccupazioni manifestate al riguardo da numerosi soggetti operanti all'interno del settore pubblico, più volte rappresentate all'Autorità e anche riscontrate sotto il profilo operativo<sup>3</sup>. Il regolamento di attuazione ha operato, infatti, una notevole integrazione della disciplina relativa al responsabile del procedimento, figura centrale di tutta la procedura, avente ad oggetto ciascun intervento per la realizzazione di lavori pubblici. L'articolo 7 del regolamento ribadisce, in particolare, il principio che il responsabile del procedimento deve essere un tecnico dipendente dell'amministrazione. Solo in caso di carenza comprovata dell'organico, sarà possibile affiancargli altre figure professionali reperibili anche all'esterno e in possesso delle necessarie competenze, da selezionare

---

<sup>3</sup> Vedi Capitolo 13.

*L'evoluzione del quadro normativo*

mediante affidamenti di incarichi ai sensi del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157.

Nel caso di interventi non superiori a € 500.000 e, ove non si tratti di opere di particolare complessità, il responsabile del procedimento può anche svolgere le funzioni di progettista e di direttore dei lavori.

Nel disegno di riforma dei lavori pubblici, la materia della qualificazione degli operatori del settore ha rappresentato una questione assolutamente prioritaria<sup>4</sup>. La definizione della nuova disciplina in materia di qualificazione delle imprese ha costituito uno dei passaggi maggiormente critici della riforma ed essenzialmente condizionati dal vivace confronto tra chi sosteneva l'opportunità di un'abrogazione del sistema basato sull'Albo nazionale costruttori e chi, invece, suggeriva l'esigenza di una semplice riforma del sistema stesso. In tal senso, quindi, la novità più significativa della legge quadro è stata la previsione relativa all'abrogazione, dal 1° gennaio 2000, della legge istitutiva dell'Albo nazionale costruttori e la contestuale entrata in vigore di un nuovo sistema di qualificazione delle imprese, per la cui definizione è stato fatto rinvio ad un regolamento governativo emanato con DPR 25 gennaio 2000, n. 34.

Gli elementi costitutivi del nuovo sistema sono dalla legge disciplinati su un piano meramente generale, mentre la sua concreta attuazione è contenuta nello strumento regolamentare che definisce, in particolare, la natura giuridica dei soggetti di attestazione (società per azioni di diritto speciale), le modalità di accertamento dei requisiti di qualificazione, il contenuto e l'estensione dei requisiti stessi ed il ruolo dell'Autorità, alla quale vengono attribuiti compiti di estrema importanza ai fini del corretto funzionamento del sistema.

Il principio ispiratore del nuovo sistema trova espressione nell'attestazione di qualificazione, che costituisce condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti abilitanti in capo all'impresa. La cadenza triennale dell'attestazione di qualificazione comporta

**Regolamento  
sul sistema  
di qualificazione ...**

**... principi  
ispiratori  
del sistema di  
qualificazione ...**

---

<sup>4</sup> Vedi Capitolo 8.

## Capitolo 1

l'obbligo di tornare a valutare ogni tre anni l'effettività del possesso dei requisiti tecnici dell'impresa.

Si consegue, pertanto, un significativo risultato in tema di semplificazione: all'impresa è consentito partecipare alla gara sulla base della presentazione dell'attestazione di qualificazione, così superando il precedente sistema di qualificazione fondato sulla duplicità dei centri di controllo: iscrizione all'albo meramente abilitativa e selezione da parte dell'ente appaltante in relazione alla specifica gara.

... ambito  
di applicazione ...

Nell'ambito delle norme sulla qualificazione, si segnalano altresì le disposizioni relative all'ambito di applicazione del nuovo sistema, vale a dire le disposizioni relative all'applicazione del sistema di qualificazione a chiunque esegua a qualsiasi titolo lavori pubblici affidati dai soggetti elencati dalla legge quadro, in essi comprese le regioni anche a statuto speciale. La norma è espressione del principio dell'unicità del sistema di qualificazione e l'espressa menzione delle regioni tra i destinatari della relativa normativa regolamentare discende dalla considerazione che la materia della qualificazione è riservata alla competenza dello Stato<sup>5</sup> e dall'opinione che il nuovo sistema di qualificazione attiene alla regolazione uniforme del mercato, cui si devono conformare anche le regioni.

... ruolo  
delle S.O.A. ...

Tra le norme più significative del nuovo sistema della qualificazione, vanno segnalate le previsioni relative al ruolo assolutamente protagonista delle Società Organismi di Attestazione (S.O.A.), cui viene affidata la prestazione volta alla qualificazione delle imprese sulla base di titolo contrattuale.

Non vi è dubbio che la scelta di affidare ad un soggetto privato (S.O.A., costituita in forma di società per azioni) la valutazione dell'idoneità dell'impresa (in forma individuale o associata) ad entrare nel mercato e di disciplinarne il rapporto in termini di contratto, sta ad indicare la volontà del legislatore di superare il legame con una tradizione ed una logica fortemente burocratica che storicamente ha caratterizzato il settore dei la-

<sup>5</sup> Art. 93 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112. Vedi Capitolo 3.

*L'evoluzione del quadro normativo*

vori pubblici e che per molti versi è stata alla base delle ricorrenti patologie economico-giuridiche del settore.

La privatizzazione della qualificazione ha peraltro dato luogo a molteplici profili critici, basati essenzialmente sul possibile contrasto tra lo strumento societario prescelto e l'affermata indipendenza e impermeabilità da parte delle S.O.A. ad ogni interesse diverso da quello riferibile al corretto svolgimento delle operazioni di qualificazione, in quanto le società commerciali vivono ed operano sul mercato e sono soggette a tutte le dinamiche che animano tale mondo, prima fra tutte la concorrenza, con tutto ciò che essa comporta, innanzitutto sulla provvista della clientela e sulle tariffe delle S.O.A. Tali profili critici, tuttavia, non tengono conto dell'esigenza primaria del nuovo sistema della qualificazione, per il quale non è tanto importante *chi* operi il controllo sulle imprese, ma il risultato che si vuole ottenere dal controllo, posto che l'interesse generale che si vuole perseguire è quello relativo ad un'adeguata selezione per l'accesso al mercato.

L'intensità dell'interesse del legislatore ad incoraggiare le imprese sulla strada della qualità si rileva, poi, nell'articolo 8, comma 11, del DPR n. 34/2000, che prevede un incentivo per le imprese che conseguono la certificazione di qualità o l'attestazione della presenza di elementi comunque significativi del sistema qualità e nelle previsioni sulla necessità della qualità per la nuova qualificazione delle imprese, seppure in forma graduata nel tempo. Lo sforzo del legislatore di modificare il panorama italiano del settore delle costruzioni, che vede un'enorme sproporzione tra imprese certificate ed imprese qualificate, ha tuttavia suggerito, per la grande difficoltà pratica di perseguire l'effettiva realizzazione di un sistema di qualità, un ridimensionamento della portata innovativa della riforma, per cui la certificazione del sistema di qualità aziendale non si pone più come un indispensabile presupposto della qualificazione, bastando la presenza di significative parti di tali sistemi. Nella realizzazione dell'obiettivo qualità, il legislatore ha, quindi, tenuto conto anche della reale situazione di mercato la quale, anche per gli elevati costi che comporta il conseguimento della certificazione di qualità, non poteva non essere adeguatamente valutata.

... certificazione  
di qualità ...

## Capitolo 1

... ruolo  
dell'Autorità

Come contrappeso istituzionale al sistema privatistico, si pone l'Autorità, soggetto pubblico *super partes*, cui vengono riconosciuti penetranti poteri di controllo sull'esistenza e sul permanere in capo alle S.O.A. del requisito dell'indipendenza. Nella nuova disciplina relativa alla qualificazione, i compiti dell'Autorità riguardano l'intero sistema e si estrinsecano non solo nel complesso di attività e poteri connessi all'autorizzazione delle S.O.A. ed alla sorveglianza sul corretto espletamento delle loro funzioni, ma anche in un controllo generale, attraverso un efficace sistema di monitoraggio delle opere pubbliche appaltate a livello nazionale e dei relativi esecutori.

Una situazione di incertezza permane ancora in conseguenza delle reiterate sospensive del provvedimento del Ministro dei beni culturali concernente la qualificazione delle imprese operanti nel settore e della mancata conclusione dell'*iter* di rinnovazione del provvedimento.

Decreto  
ministeriale  
21 giugno 2000 ...

Un'altra significativa innovazione normativa intervenuta nel 2000 riguarda il tema della programmazione.

Secondo quanto previsto dall'articolo 14, comma 1, della legge quadro, l'attività di realizzazione dei lavori pubblici si svolge sulla base di un programma triennale e dei suoi aggiornamenti annuali, che gli enti destinatari dell'applicazione della norma predispongono e approvano, nel rispetto dei documenti programmatori già previsti dalla normativa vigente e dalla normativa urbanistica, unitamente all'elenco dei lavori da realizzare nell'anno. La norma, quindi, individua un momento prettamente programmatico, costituito dal documento triennale e dai suoi aggiornamenti annuali, ed un momento attuativo, costituito dall'elenco annuale.

Il 21 giugno 2000 il Ministro dei lavori pubblici ha emanato il decreto relativo agli schemi tipo di programma triennale e di elenco annuale dei lavori<sup>6</sup>. Il nuovo decreto ministeriale non fornisce ulteriori approfondimenti operativi necessari all'attività di programmazione rispetto a quanto previsto dalla legge quadro e dal regolamento generale di attuazione; tuttavia,

---

<sup>6</sup> Vedi art. 14, co. 11, primo periodo, l. n. 109/94.

*L'evoluzione del quadro normativo*

affida nuovi compiti e funzioni al responsabile del procedimento (erede in gran parte delle competenze dell'*ex-ingegnere capo*).

Alcune sue disposizioni sembrano, peraltro, discostarsi dai principi generali relativi al nuovo ordinamento in materia di lavori pubblici.

All'articolo 3 del decreto viene effettuata una differenziazione del livello di approfondimento degli studi di fattibilità degli interventi di importo superiore o inferiore a 20 miliardi di lire. Tale differenziazione non è prevista né dalla legge quadro né dall'articolo 4 della legge 17 maggio 1999, n. 144, la cui rubrica reca *Studi di fattibilità delle amministrazioni pubbliche e progettazione preliminare delle amministrazioni regionali e locali*.

... studi  
di fattibilità ...

Ad una prima lettura del decreto ministeriale, sembra che non sia necessario effettuare, per importi inferiori a 20 miliardi di lire, «l'analisi dello stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti storico-artistiche, architettoniche, paesaggistiche e nelle sue componenti di sostenibilità ambientale».

Sempre all'articolo 3, comma 1, è previsto che i soggetti individuati dall'articolo 2, comma 2, lettera *a*), della legge quadro, nell'esercizio delle loro autonome competenze e — quando esplicitamente previsto — di concerto con altri soggetti, devono analizzare, identificare e quantificare il quadro dei bisogni e delle relative esigenze, individuando gli interventi necessari al loro soddisfacimento.

È evidente che questa prescrizione comporta una stretta relazione tra l'organo politico che deve stabilire gli obiettivi generali da perseguire e la struttura dirigenziale che dovrà attuare questi obiettivi, fissati attraverso la predisposizione dello schema di programma triennale da approvarsi unitamente al bilancio preventivo. In tale articolo non vengono identificate le figure incaricate di realizzare tali obiettivi, ma appare evidente che devono partecipare a questa fase tutti i soggetti che fanno parte dell'amministrazione, a partire dai più alti livelli della dirigenza e compresi, ovviamente, i responsabili del procedimento, dal momento che la predisposizione del programma triennale riguarda sostanzialmente tutte le attività di un'amministrazione i cui bisogni e obiettivi si traducono nell'esigenza di realizzazione di un'opera pubblica.

... quadro  
dei bisogni



*Capitolo 1*

L'articolo 4 introduce il concetto di «manutenzione straordinaria», definizione che non si ritrova nella legge quadro né nel regolamento<sup>7</sup> e che stabilisce procedure particolari per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Capitolato generale:  
decreto ministeriale  
19 aprile 2000, n. 145

Il nuovo capitolato generale d'appalto, entrato in vigore il 28 luglio 2000 contestualmente al regolamento di attuazione della legge quadro, è destinato a sostituire il vecchio capitolato generale approvato con DPR 16 luglio 1962, n. 1063. La normativa in esso contenuta si interseca necessariamente con le disposizioni del suddetto regolamento generale n. 554/99.

Invero, pur in presenza di molte norme di tale regolamento aventi carattere relazionale tra pubblica amministrazione e imprese, e quindi sostanzialmente negoziali, era comunque necessario un capitolato che stabilisse, in via generale ed astratta, i cardini delle regole fondanti l'assetto complessivo ed effettivo del rapporto tra la committenza e le imprese esecutrici. Al riguardo, lo schema logico delineato dalla legge prevedeva l'inserimento dei precetti di natura normativa nel regolamento generale, mentre nel capitolato dovevano trovare collocazione tutte le prescrizioni di natura eminentemente contrattuale, dirette a governare nello specifico il rapporto, al fine di assicurare nella pratica il concreto rispetto delle norme.

L'impostazione tradizionale della materia, seguita dal legislatore sino alla riforma realizzata con la legge quadro, affidava alle norme del capitolato generale la disciplina degli aspetti contrattuali del rapporto, con un grado di dettaglio assai maggiore delle norme di legge.

I cambiamenti introdotti dalla nuova legislazione hanno mutato tale impostazione, dotando la legge ed il regolamento di attuazione di una specificità e puntualità assai maggiori di quella che dovrebbe caratterizzare la normazione di principio e lasciando, di conseguenza, poco spazio alla disciplina di capitolato.

In tale mutato contesto normativo, la funzione del capitolato rischia di essere ridotta a mero contenitore di poche disposizioni di rango minore, che agevolmente potrebbero trovare collocazione nei capitolati speciali.

---

<sup>7</sup> Legge e regolamento si riferiscono soltanto alla manutenzione.

*L'evoluzione del quadro normativo*

Tuttavia, la necessità del capitolato generale è espressamente affermata dalla legge, che anzi nell'ultima sua versione ha esteso la sfera dei destinatari a tutte le amministrazioni aggiudicatrici previste dall'articolo 2, comma 2, lett. a), contribuendo, in tal senso, a rivitalizzare funzioni e contenuto del capitolato. Il nuovo capitolato recepisce le interpretazioni che la giurisprudenza aveva espresso sul vecchio e fornisce maggiori garanzie sia sull'amministrazione pubblica sia sull'esecutore dei lavori, senza radicali mutamenti della normativa precedente e quindi dei pregressi assetti dei rapporti tra le parti contraenti. Alcune norme rappresentano una riedizione delle corrispondenti disposizioni del precedente capitolato generale, del quale la nuova versione riproduce l'impianto generale con i dovuti adattamenti imposti dalla necessità di adeguare la relativa disciplina alla legge quadro e alle norme del regolamento generale, anche con riferimento all'introduzione della figura del responsabile del procedimento.

Altre disposizioni del vecchio testo, invece, soprattutto nella parte iniziale, non sono state riprodotte poiché il loro contenuto è stato assorbito dal regolamento generale o addirittura dalla legge quadro, con dettaglio che non richiede ulteriori specificazioni.

Il decreto 2 dicembre 2000, n. 398, emanato dal Ministro dei lavori pubblici di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, completa la disciplina dettata dalla legge quadro e dal regolamento generale in materia di arbitrato<sup>8</sup>, riguardando in particolare la proposizione della domanda di arbitrato, lo svolgimento del giudizio, il tentativo di conciliazione, l'istruttoria e la pronuncia del lodo, con in allegato le nuove tariffe.

**Decreto  
ministeriale  
2 dicembre 2000,  
n. 398**

Il quadro normativo sopra esposto ha integrato le disposizioni che già collegavano l'Autorità con i soggetti pubblici e privati operanti nel settore, determinando una serie di attività ed interazioni che verranno dettagliatamente analizzate<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Vedi Capitolo 9.

<sup>9</sup> Vedi Sezione II.

### Il contesto europeo

La rapida evoluzione degli appalti pubblici nel contesto comunitario ha portato la Commissione europea a rivedere alcune sue posizioni normative, al fine di semplificare il quadro giuridico e prevedere il rapido sviluppo dei meccanismi di committenza informatizzati.

La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio<sup>1</sup>, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, servizi e lavori, presentata dalla stessa Commissione, con l'eliminazione di talune incoerenze tra le direttive definite 'classiche'<sup>2</sup>, si propone questi obiettivi al fine di salvaguardare la coerenza del processo legislativo e consentire una più facile interpretazione agli operatori del settore, mettendo a loro disposizione un testo unico.

Proposta  
di direttiva  
appalti ...

La riunificazione non comporta un obbligo automatico per gli Stati membri di recepimento, qualora la loro normativa sia compatibile con il dettato comunitario.

Modifiche sostanziali sono state apportate dalla proposta di introduzione di meccanismi di committenza per via informatica, che comportano anche l'abbreviazione dei tempi della procedura di aggiudicazione.

Viene prevista una nuova figura di 'procedura negoziata', che consente negli appalti particolarmente complessi, come ad esempio nel settore dell'alta tecnologia, una discussione sull'appalto e un dialogo tra committenti e offerenti, sempre nel rispetto della concorrenza e della parità di trattamento, a tutt'oggi non consentito nelle attuali procedure aperte e ristrette.

... procedura  
negoziata ...

Anche per giurisprudenza costante della Corte di giustizia, questa previsione normativa risponde alle esigenze di particolare complessità di taluni appalti, per i quali le stesse amministrazioni aggiudicatrici possono

<sup>1</sup> COM(2000)275.

<sup>2</sup> Direttiva 92/50/CEE: appalti pubblici di servizi; Direttiva 93/36/CEE: appalti pubblici di forniture; Direttiva 93/37/CEE: appalti di lavori pubblici.

## Capitolo 2

avere difficoltà nel definire compiutamente in anticipo gli strumenti giuridici, tecnici e finanziari necessari al compimento dell'opera.

Tutto ciò era già stato rilevato sia nel *Libro verde* della Commissione sia dallo stesso Parlamento europeo.

È dunque parso opportuno introdurre disposizioni che consentano un dialogo all'interno di una procedura unica di aggiudicazione dell'appalto tra i partecipanti selezionati, a cui farà seguito la fase della presentazione delle offerte da parte degli stessi e che terminerà con la successiva aggiudicazione al migliore degli offerenti. È importante sottolineare che l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta in questa procedura ad invitare almeno tre candidati, le cui caratteristiche qualitative siano adeguate ai criteri normativamente previsti.

Particolare attenzione dovrà essere prestata relativamente a questa figura di 'dialogo' tra amministrazione e candidati. Questa ipotesi, che contempla il ricorso ad una procedura negoziata con pubblicazione, potrebbe comportare il rischio di favorire un candidato nei confronti di altri. Pertanto, è importante che l'amministrazione committente inviti gli interessati tramite un bando in cui siano chiaramente definiti gli obiettivi che si intendono conseguire, i criteri adottati di selezione qualitativa e i criteri di aggiudicazione. Inoltre, fondamentale e imprescindibile per la validità di tale nuova procedura, dovrà essere il requisito dell'invariabilità dei sopra descritti criteri per tutta la durata della procedura.

... accordi  
quadro ...

Altra innovazione è quella che si riferisce alla possibilità per i committenti pubblici di stipulare «accordi quadro», i cui termini non sono tutti fissati per intero e nel cui ambito possono essere aggiudicati appalti senza dover ogni volta seguire il complesso *iter* previsto dalla norma comunitaria.

Si è provveduto a chiarire le disposizioni relative alle 'specifiche tecniche' al fine di consentire una maggiore concorrenza da parte di un più grande numero di candidati.

Questo chiarimento intende soprattutto limitare il rinvio a disposizioni specifiche per taluni settori, come quelli delle telecomunicazioni e delle costruzioni, che attualmente sono estremamente complessi.

*Il contesto europeo*

Dette disposizioni si applicheranno a tutti gli appalti di forniture, lavori e servizi compresi nelle direttive cosiddette 'classiche', assicurando così l'identità dei testi normativi oltre a permettere ai committenti pubblici di specificare le proprie esigenze in termini di prestazioni.

Sono state inoltre rafforzate le disposizioni relative ai 'criteri di aggiudicazione' e di 'selezione dei concorrenti', con l'imposizione di un obbligo per il committente pubblico di indicare già nel bando di gara o nel capitolato d'oneri un ordine di ponderazione relativa dei criteri di aggiudicazione. Tale ponderazione dovrà essere nota a tutti gli offerenti al momento in cui si apprestano a presentare le loro offerte.

Grande attenzione è stata, inoltre, prestata agli strumenti di lotta contro la criminalità organizzata, contro la corruzione e la frode, con la previsione tassativa per l'amministrazione aggiudicatrice di escludere l'offerente che abbia riportato una condanna definitiva per questo tipo di reati, così come era stato stabilito nel vertice di Tampere e nella comunicazione della Commissione del 1997 contro la corruzione.

È stata prevista una semplificazione delle 'soglie' comunitarie, in quanto le attuali direttive presentano differenti soglie e non di rado la determinazione della soglia applicabile al singolo appalto risulta di non facile determinazione<sup>3</sup>. Pertanto, la Commissione propone una unica soglia per tutti gli appalti di lavori e concessioni pari a € 5.300.000. Detto valore dovrà essere periodicamente adeguato dalla Commissione in conseguenza della variazione del valore dei DSP.

Infine, è stato unificato il *Vocabolario comune degli appalti* (CPV). L'impiego di un unico CPV faciliterà la divulgazione delle informazioni ed il loro accesso, assicurando una maggiore trasparenza ed apertura degli appalti pubblici in Europa.

Tuttavia, al momento in cui viene redatta la presente *Relazione*, la pluralità di posizioni esistenti in seno al gruppo di lavoro sugli appalti riguar-

... criteri di aggiudicazione ...

... lotta contro la criminalità organizzata ...

... semplificazione delle soglie comunitarie ...

... vocabolario comune degli appalti ...

<sup>3</sup> Attualmente esistono due soglie differenti per gli appalti di lavori rientranti nel campo di applicazione della direttiva 93/37/CEE: a) 5 milioni di euro per gli appalti e le concessioni rientranti nel campo di applicazione dell'art. 2, par. 1, che concerne gli appalti sovvenzionati in misura superiore al 50%; b) 5 milioni di DSP (Diritti Speciali di Prelievo), pari a € 5.358.153 per tutti gli altri appalti.

## Capitolo 2

do al carattere obbligatorio dei criteri di selezione qualitativa delle imprese, così come previsto dalla proposta in questione nella Sezione seconda, non consente di prevedere i tempi entro i quali potrà essere definitivamente approvata e resa operativa questa nuova direttiva che, vista la trasformazione costante del mercato degli appalti pubblici in Europa, risulterebbe funzionale al miglior andamento dello stesso.

... vigilanza  
sull'applicazione  
delle norme  
comunitarie

Compito dell'Autorità sarà quello di verificare che nel campo dei lavori pubblici le stazioni appaltanti non creino ostacoli alla partecipazione di tutti i soggetti interessati che possiedano le specifiche tecniche necessarie armonizzate sul piano europeo o internazionale. Preferenza dovrà essere data ai soggetti che possiederanno specifiche tecniche riconosciute a livello comunitario, come ad esempio, per la disciplina dei lavori, il benessere tecnico europeo sui prodotti di costruzione<sup>4</sup>. L'Autorità sarà attenta nel vigilare sull'applicazione delle future modifiche, al fine di evitare che una loro inesatta trasposizione penalizzi gli operatori del mercato nazionale, ne inibisca lo sviluppo e possa ledere profondamente il principio del libero accesso alle procedure concorsuali.

Progetto Pilota sui  
Pubblici Appalti ...

Sempre nell'ambito comunitario, l'Autorità è parte attiva nel Progetto Pilota sui Pubblici Appalti (PPPP)<sup>5</sup>, coordinato dalla Danish Competition Authority, i cui obiettivi sono:

- creare un sistema unico europeo di raccolta dei dati relativi agli appalti pubblici europei (banca dati europea);
- permettere, nella maniera più rapida ed efficace possibile, la risoluzione di problemi che si creino prima dell'aggiudicazione effettiva dell'appalto e che coinvolgano amministrazioni appaltanti ed imprese dei vari Paesi partecipanti al PPPP (soluzione informale del contenzioso);
- ricercare, attraverso lo studio ed il confronto delle pratiche in uso nei vari Stati membri, quale potrebbe essere il migliore metodo per snellire le pro-

<sup>4</sup> Come previsto dalla Direttiva 89/106/CEE.

<sup>5</sup> Vedi Capitolo 6.

*Il contesto europeo*

cedure e garantire la realizzazione delle opere e la certezza del loro costo (*Best Practice e Benchmarking*).

Una costante ed attenta opera di collaborazione con le stazioni appaltanti e con le imprese permetterà di prevenire distorsioni o incomprensioni applicative, anche tramite il monitoraggio su scala nazionale delle procedure adottate e dei risultati conseguiti. Sarà compito dell'Autorità favorire la soluzione delle controversie che intercorrono tra i soggetti committenti e gli interessati all'aggiudicazione. Tramite il rafforzamento della collaborazione al sopra descritto PPPP, si cercherà di definire nella maniera migliore e in tempi brevi le controversie transnazionali che coinvolgano imprese o amministrazioni italiane, anche tramite procedure concordate con le rispettive competenti autorità degli altri Paesi.

... soluzione  
delle controversie

Fondamentale, pertanto, sarà garantire una più efficace collaborazione con tutti gli operatori, a cui dovrà essere fornita un'assistenza costante nella risoluzione delle problematiche che si potrebbero loro prospettare nell'applicazione delle norme, oltre ad una sempre più assidua opera di verifica dell'esatta applicazione di queste, anche al fine di prevenire comportamenti che potrebbero sfociare in vere e proprie procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti dello Stato italiano.