

VOLUME I
(Relazione Annuale)

La predisposizione della relazione annuale al Governo e al Parlamento costituisce, oltre che un adempimento espressamente previsto dalla legge, anche un momento per volgere uno sguardo d'insieme alle diverse problematiche che caratterizzano il complesso mercato dei lavori pubblici e al ruolo svolto dall'Autorità in questo ambito.

Accanto all'individuazione delle disfunzioni esistenti, strettamente connessa al proprio compito di vigilanza, l'Autorità è chiamata anche a fornire un contributo per la valutazione delle cause ad esse sottese e, conseguentemente, per offrire le soluzioni possibili, coerenti con la finalità di garantire la funzionalità del mercato dei lavori pubblici.

La relazione annuale costituisce il momento di sintesi degli spunti di riflessione e delle molteplici osservazioni emergenti dallo svolgimento dell'attività di vigilanza, acquisiti in virtù della posizione di interlocutore privilegiato, rispetto agli operatori del settore, che la legge quadro attribuisce all'Autorità e che si è affermata nella prassi. La presente relazione, la quarta dopo la costituzione avvenuta il 28 gennaio 1999, offre riflessioni sui diversi elementi significativi di un sistema soggetto a continue modifiche normative, con i conseguenti problemi per il suo corretto funzionamento, e sulle iniziative assunte dall'Autorità.

Una prima Sezione è dedicata a rappresentare l'evoluzione del sistema degli appalti sia sotto il profilo normativo sia per quanto attiene alle grandezze più significative del mercato, con particolare riferimento alle risultanze del nuovo sistema di qualificazione sulla struttura dell'offerta. Nel contempo, vi si prospettano i fenomeni più rilevanti emersi in relazione all'attività di raccolta e verifica dei dati provenienti dalle stazioni appaltanti. La 'domanda' proveniente dal mercato e gli interventi funzionali posti in essere con riferimento sia a fattispecie specifiche sia a temi generali costituiscono oggetto della seconda Sezione. Vi si rappresentano anche gli orientamenti seguiti e le iniziative concretamente assunte per la creazione di sistematici collegamenti con i soggetti e le istituzioni operanti nel settore, in ambito nazionale ed europeo.

Sezione I

Contesto normativo ed economico

- | | |
|------------|---|
| Capitolo 1 | L'evoluzione del quadro normativo e gli assetti istituzionali |
| Capitolo 2 | Alcune caratteristiche del mercato dei lavori pubblici |
| Capitolo 3 | I risultati dell'attività di monitoraggio |

1

L'evoluzione del quadro normativo e gli assetti istituzionali

Il decorso 2002 ha registrato nella legislazione sui lavori pubblici cambiamenti significativi intesi a realizzare massima liberalizzazione e semplificazione del sistema.

Con la legge 1° agosto 2002, n. 166, sono state introdotte radicali innovazioni che hanno messo in discussione molte delle scelte operative nelle parti che *non costituiscono necessaria attuazione del diritto comunitario*, in una proclamata finalità di semplificazione per accelerare al massimo il processo realizzativo, come già previsto dalla cosiddetta *legge-obiettivo* 21 dicembre 2000 n. 443 (che modificava ben 25 dei complessivi 47 articoli della legge n. 109/1994) e dal decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 in *materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*.

Legge
1° agosto
2002, n. 166...

...legge
obiettivo...

Il tutto è poi avvenuto in un nuovo contesto istituzionale conseguente alle modifiche al titolo V della Costituzione, peraltro oggetto di nuovo esame da parte del Parlamento.

Le ragioni della riforma della legge n. 109/1994, con riferimento alla realizzazione delle infrastrutture strategiche, erano state ravvisate dalla legge n. 443/2000 con riferimento alle fasi di programmazione e di progettazione di tali opere e con la previsione dell'affidamento dell'esecuzione dei lavori, in alternativa alla concessione di costruzione e gestione, ad un *contraente generale*.

Contro la *legge-obiettivo* è stato proposto ricorso per conflitto di attribuzione alla Corte costituzionale.

La nuova figura del *contraente generale* è stata caratterizzata dalla richiesta di capacità industriali e di attitudini organizzative e finanziarie. Il *contraente generale*, più che un vero e proprio esecutore, è un soggetto capace di far eseguire l'opera pubblica, in grado di reperire ed organizzare le risorse necessarie.

...figura del
contraente
generale...

Capitolo 1

Nella *legge-obiettivo* e nella relativa normativa delegata, a fronte della responsabilità dell'obbligazione assunta che dovrebbe assicurare ed accelerare il processo realizzativo e che implica un rischio di risultato, al *contraente generale* è riconosciuta ampia libertà nell'esecuzione dell'opera. Lo stesso può procedere all'esecuzione diretta, anche a mezzo di società controllate e nei limiti della qualificazione posseduta, dei lavori appaltati, assumendo in tal modo la qualità di vero e proprio appaltatore o può avvalersi di terzi sulla base di un contratto atipico di diritto privato di committenza. Agli affidamenti a terzi non si applica l'articolo 18 della legge 19 marzo 1990 n. 55, la cui disciplina, concernente i subappalti, trova invece applicazione ai rapporti posti in essere tra tali subaffidatari ed eventuali terzi esecutori. Gli affidatari del *contraente generale* devono possedere i requisiti di qualificazione relativi ai lavori loro affidati che possono, a loro volta, subaffidare a terzi nei limiti ed alle condizioni previste per gli appaltatori di lavori pubblici.

...finanza di
progetto...

Nella medesima logica, sostanziali modificazioni sono state apportate sia dalla *legge-obiettivo* sia dalla legge n. 166/2002 di riforma della legge-quadro, alla disciplina della concessione di costruzione e gestione ed al correlato istituto concernente la cosiddetta *finanza di progetto*. In particolare, è stato esplicitato che il concessionario assume a proprio carico il rischio della gestione economica dell'opera intendendosi in tal modo dissipare ogni dubbio sulla natura dell'operato del concessionario stesso chiamato a svolgere, come previsto nel diritto comunitario, una vera e propria attività di impresa con finalità di profitto. Ne consegue che il prezzo, ove necessario a garantire il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti, eventualmente pagato dall'amministrazione aggiudicatrice in aggiunta ai proventi della gestione, è configurato come parte integrante del corrispettivo senza più alcuna caratterizzazione di apporto pubblico per la realizzazione dell'intervento. È stabilito poi, quanto ai rapporti del concessionario con i propri appaltatori, che il soggetto aggiudicatore ha la facoltà e non più l'obbligo, di imporre al concessionario di affidare a terzi appalti corrispondenti ad una percentuale minima del 30% del valore globale dei lavori con possibilità per i candidati di aumentare tale percentuale in sede di offerta, oppure può invitare i candidati a dichiarare la percentuale, ove

L'evoluzione del quadro normativo e gli assetti istituzionali

sussista, del valore globale dei lavori che essi intendono affidare a terzi. Detta percentuale minima deve figurare nel contratto. Quanto alle procedure di appalto del concessionario ed ai rapporti dello stesso con i propri appaltatori o con il proprio *contraente generale*, è stabilito che trovano applicazione esclusivamente le norme regolanti gli appalti del concessionario di cui alla direttiva 93/37 CEE del Consiglio del 14 giugno 1993 concernenti la pubblicità, le norme di qualificazione degli appaltatori e subappaltatori di cui al DPR n. 34/2000 e le verifiche antimafia da espletarsi nei confronti degli affidatari e subaffidatari di lavori.

Notevoli sono le aspettative derivanti dalle modifiche riguardanti la *finanza di progetto* relativa all'esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità attraverso l'utilizzazione di risorse private, che trova concreta attuazione con l'istituto della concessione di costruzione e gestione dell'opera pubblica. L'indicazione legislativa è in linea con quanto già praticato in altri ordinamenti economicamente più avanzati e tende a sopperire all'inadeguatezza delle risorse pubbliche; attraverso l'iniziativa di un promotore e di un finanziatore si tende a reperire risorse private per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità il cui costo sarà recuperato nella successiva fase di gestione del servizio cui l'opera è strumentale ed affidato in concessione all'anticipatore del finanziamento. Il finanziatore confida nel flusso di cassa derivante dalla gestione dell'opera che consentirà il rimborso del credito, delle spese di gestione, oltre che un adeguato profitto. Il progetto viene valutato dai finanziatori, principalmente anche se non esclusivamente, per la sua idoneità a generare flussi di cassa. Questi ultimi rappresentano la fonte primaria per la remunerazione del capitale di rischio e per il rimborso del debito contratto. Vi è poi isolamento dei flussi di cassa generati, stante la previsione della costituzione di un'apposita società veicolo dedicata alla realizzazione e gestione dell'iniziativa. La gestione dell'opera costituisce elemento di primaria importanza in quanto essa consente, se efficace e qualitativamente elevata, di generare i flussi di cassa necessari a soddisfare gli azionisti e gli istituti di credito.

Capitolo 1

E' stato previsto che le proposte relative alla *finanza di progetto* possono essere presentate entro il 31 dicembre di ciascun anno, qualora non ne siano presentate per il medesimo intervento entro il termine ordinario del 30 giugno. E' stato stabilito che possono provvedere all'asseveramento del piano economico finanziario del proponente oltre agli istituti di credito, fino ad oggi restii allo svolgimento dell'indicato essenziale adempimento, anche società di servizi appositamente costituite ed iscritte nell'elenco generale degli intermediari finanziari. I soggetti pubblici e privati possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici, nell'ambito della fase di programmazione, proposte di intervento relative ad opere non previste in programma. Sono state apportate, infine, ulteriori modifiche di dettaglio per agevolare e sveltire il procedimento di aggiudicazione con la previsione, tra l'altro, di una prelazione per il promotore.

L'istituto della *finanza di progetto* è utilizzabile in generale per l'esecuzione di opere pubbliche cosiddette *calde*: di opere, cioè, capaci di autofinanziarsi (*self-liquidating*) in quanto destinate ad un servizio suscettibile di gestione di tipo imprenditoriale e per la cui fruizione è possibile la fissazione di un prezzo di mercato. L'istituto non trova invece applicazione per le opere pubbliche cosiddette *fredde*, che non sono suscettibili di gestione di tipo imprenditoriale in quanto assolvono ad una mera funzione di rilevanza sociale. Da considerare che, come già rilevato, in conseguenza della nuova disciplina positiva dell'istituto, il ricorso alla concessione è ora consentito anche per la realizzazione delle opere cosiddette *tiepide*, non cioè immediatamente suscettibili di impiego industriale; il che è stato accentuato con specifico riferimento alle infrastrutture strategiche in cui, in attuazione delle dichiarazioni programmatiche contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2002-2006, l'apporto pubblico può manifestarsi anche in ulteriori ed atipiche forme di contribuzione (agevolazioni fiscali, tariffe incentivate, permute di aree e così via).

...obblighi di
comunicazione
all'Osservatorio...

Quanto poi alle altre innovazioni introdotte alla legge-quadro dalla legge n. 166/2002, va segnalata l'elevazione da 15 a 30 giorni del termine per la comunicazione all'Osservatorio dei lavori pubblici dei dati relativi agli appalti di importo superiore a € 150.000 e l'elevazione da 30 a 60 giorni

L'evoluzione del quadro normativo e gli assetti istituzionali

del termine, decorrente dall'avvenuta esecuzione dei lavori, per comunicare i dati sugli stati di avanzamento dei lavori; è stato tuttavia escluso l'obbligo di trasmettere i dati sugli stati di avanzamento dei lavori di importo inferiore a € 500.000.

E' stata semplificata ed unificata la disciplina riguardante i soggetti che operano nei settori speciali di cui all'articolo 2, del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158. Tali soggetti, indipendentemente dalla circostanza che operino o meno sulla base di diritti speciali o esclusivi, per i lavori pubblici istituzionali propri dei settori di relativa pertinenza e diversi dai rilevati aeroportuali e ferroviari, sono esonerati completamente dall'osservanza della legge-quadro sui lavori pubblici e del relativo regolamento di attuazione. Per tali lavori, se di importo pari o superiore alla soglia di cui al citato decreto legislativo n. 158/1995, essi applicano le disposizioni del decreto medesimo. Non esiste invece alcun vincolo, tranne quelli correlati alla natura propria dell'ente, per l'aggiudicazione degli appalti concernenti lavori *specialistici* di importo inferiore alla soglia comunitaria: anche in tal caso, resta ferma tuttavia la necessità della rispondenza della procedura ai principi comunitari.

... settori
speciali ...

Qualora, invece, eseguano lavori *ordinari* individuati dal DPCM 5 agosto 1997, n. 517 e in ogni caso rilevati aeroportuali e ferroviari, i soggetti indicati applicano la legge n. 109/1994 e relativo regolamento, fatta eccezione per le norme relative al responsabile del procedimento, alla progettazione dei lavori pubblici, agli incentivi e spese di progettazione, alla concessione di lavori pubblici, alla direzione dei lavori, segretezza, contabilità ed al collaudo dei lavori. Resta ferma l'applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari relative ai collaudi di natura tecnica. Gli appalti di forniture e di servizi per gli enti in esame restano comunque regolati dal decreto legislativo n. 158 /1995.

Gli enti in esame, infine, per gli appalti dei servizi di ingegneria e di architettura, con esclusione di quelli relativi a lavori assoggettati alla legge n. 109/1994, anche se riguardanti lavori previsti in contratti di fornitura e di servizi, applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 158/1995 indicato. Nel caso di servizi di valore inferiore alla soglia, di cui al decreto

Capitolo 1

legislativo suddetto, in virtù dei principi comunitari, la fase di gara dovrà essere semplicemente autoregolamentata nel rispetto dei principi di concorrenza.

... opere di
urbanizzazione ...

E' stato poi stabilito che le disposizioni della legge-quadro non si applicano agli interventi eseguiti direttamente dai privati *a scomputo dei contributi connessi ad atti abilitanti all'attività edilizia o conseguenti agli obblighi di cui al quinto comma dell'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150*. Tali soggetti privati, per l'affidamento delle singole opere d'importo superiore alla soglia comunitaria, sono tenuti al rispetto delle procedure di gara previste dalla direttiva 93/37/CEE. La modifica legislativa è intervenuta dopo che la Corte di giustizia comunitaria¹ aveva affermato che la direttiva comunitaria 93/37 osta ad una normativa nazionale la quale, al di fuori delle procedure dalla stessa previste, consenta al titolare di una concessione edilizia o di un piano di lottizzazione approvato, la realizzazione diretta di un'opera di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo dovuto per il rilascio della concessione nel caso in cui il valore di tali opere eguagli o superi la soglia fissata dalla direttiva di cui trattasi. Sulla nuova disposizione sono state tuttavia formulate riserve da parte della Commissione della Comunità europea; la stessa non garantirebbe il rispetto dei principi del Trattato in quanto consente l'affidamento diretto e senza gara di opere che vanno qualificate come veri e propri lavori pubblici.

... contratti di
sponsorizzazione ...

Recependo un'indicazione di questa Autorità di vigilanza, il legislatore della riforma ha poi esplicitamente previsto l'esenzione dall'applicazione della legge-quadro fatta eccezione per le norme concernenti la qualificazione degli esecutori, per i *contratti di sponsorizzazione* di cui all'articolo 119 del Testo Unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 ed all'articolo 43 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 ed ai contratti agli stessi assimilati aventi ad oggetto gli interventi di cui al comma 1, ivi compresi gli interventi di *restauro e manutenzione di beni mobili e superficie decorate di beni architettonici sottoposti a tutela in materia di beni culturali e ambientali* ai sensi del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.

¹ Con sentenza del 12 luglio 2001 (in causa C 399/98).

L'evoluzione del quadro normativo e gli assetti istituzionali

Sono state ampliate le possibilità del ricorso all'affidamento negoziato: in particolare, si può ricorrere alla trattativa privata senza alcuna gara informale nel caso di lavori di importo complessivo non superiore a € 100.000. Allo stesso modo, si può procedere a trattativa privata per lavori d'importo complessivo compreso tra oltre € 100.000 e € 300.000 nel rispetto, tuttavia, delle norme di contabilità generale dello Stato e, in particolare, dell'articolo 41 del Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827. Per i lavori d'importo superiore a € 300.000, l'affidamento a trattativa privata è consentito previo espletamento di gara informale in caso di ripristino d'opere già esistenti e funzionanti danneggiate e rese inutilizzabili da eventi imprevedibili di natura calamitosa, qualora motivi d'imperiosa urgenza attestati dal dirigente o dal funzionario responsabile del procedimento, rendano incompatibili i termini imposti dalle altre procedure d'affidamento degli appalti.

...trattativa
privata...

Gli appalti relativi a lavori di restauro e manutenzione di beni mobili e superfici architettoniche decorate, di cui alla legge 1° giugno 1939, n. 1089, il cui importo stimato sia inferiore a € 40.000, possono essere affidati a trattativa privata a soggetti singoli o raggruppati di fiducia delle stazioni appaltanti, previa verifica della sussistenza in capo ai medesimi dei requisiti e motivazione della scelta in relazione alle prestazioni da affidare. Con riferimento alla medesima tipologia di lavori, qualora il relativo importo stimato sia superiore a € 40.000 e non oltre a € 300.000, il ricorso alla trattativa privata avviene mediante gara informale alla quale devono essere invitati almeno 15 concorrenti se sussistono in tale numero soggetti qualificati per i lavori oggetto dell'appalto.

Sempre per detta tipologia di lavori, è ammissibile l'affidamento a trattativa privata al soggetto già esecutore dell'appalto ove si tratti di lavori complementari non figuranti nel progetto inizialmente approvato o nell'affidamento precedentemente disposto ma divenuti necessari a seguito di circostanze non prevedibili a condizione, tuttavia, che tali lavori non possano essere tecnicamente o economicamente separati dall'appalto principale senza grave inconveniente per il soggetto aggiudicatore oppure, quantunque separabili dall'esecuzione dell'appalto iniziale, siano strettamente necessari al suo perfezionamento. In ogni caso, l'importo dei lavori

Capitolo 1

complementari non può complessivamente superare il 50% dell'appalto principale.

...qualificazione...

La durata dell'efficacia dell'attestazione di qualificazione rilasciata dalle S.O.A. è stata elevata da 3 a 5 anni con la previsione di una verifica, entro il terzo anno, del mantenimento dei requisiti di ordine generale nonché dei requisiti di capacità strutturale da indicare in apposito regolamento in corso di approvazione.

E' stato stabilito che i consorzi stabili si qualificano sulla base delle qualificazioni possedute dalle singole imprese consorziate. L'attestazione è acquisita, con riferimento ad una determinata categoria di opera generale o specializzata, per la classifica corrispondente alla somma di quelle possedute dalle imprese consorziate. Per la qualificazione alla classifica di importo illimitato è in ogni caso necessario che almeno una delle imprese consorziate già possieda tale qualificazione oppure che tra le imprese consorziate ve ne sia almeno una con qualificazione per classifica VII ed almeno due con classifica V o superiore oppure ancora che tra le imprese consorziate ve ne siano almeno tre con qualificazione per classifica VI. Per la qualificazione per prestazioni di progettazione e costruzione (ai fini dell'appalto integrato, appalto-concorso e concessione di lavori pubblici) e per la fruizione dei meccanismi premiali inerenti al possesso della *qualità* aziendale, è in ogni caso sufficiente che i corrispondenti requisiti siano posseduti da almeno una delle imprese consorziate.

Qualora infine la somma delle classifiche delle imprese consorziate non coincida con una delle classifiche di cui all'articolo 3 del DPR n. 34/2000, la qualificazione del consorzio è acquisita nella classifica immediatamente inferiore o in quella immediatamente superiore alla somma delle classifiche possedute dalle imprese consorziate, a seconda che la somma si collochi rispettivamente al di sotto oppure al di sopra o alla pari della metà dell'intervallo tra le due classifiche.

Per le gare d'importo superiore a 40 miliardi di vecchie lire (€ 20.658.276) per le quali, ai sensi dell'articolo 4 del DPR n. 34/2000, l'offerente oltre alla qualificazione conseguita nella classifica VIII deve avere realizzato, nel quinquennio antecedente la data del bando, *una cifra*

L'evoluzione del quadro normativo e gli assetti istituzionali

d'affari ottenuta con lavori svolti mediante attività diretta ed indiretta, non inferiore a tre volte l'importo a base di gara, è previsto un incremento premiante per i consorzi: la somma delle cifre d'affari in lavori realizzati da ciascuna impresa consorziata, nel quinquennio indicato, è incrementata figurativamente di una percentuale della somma stessa; tale percentuale, è pari al 20% per il primo anno, al 15% per il secondo anno, al 10% per il terzo anno fino al compimento del quinquennio.

E' stata operata una semplificazione della disciplina concernente la programmazione dei lavori pubblici che è ora obbligatoria per i soli lavori di importo superiore a € 100.000. E' stabilito inoltre che il programma triennale debba prevedere soltanto un ordine di priorità, considerando comunque prioritari i lavori di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, di completamento dei lavori già iniziati, i progetti esecutivi approvati nonché gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario. Ai fini dell'inserimento nel programma triennale, per i lavori di importo inferiore a € 1.000.000, è sufficiente l'approvazione di uno studio di fattibilità.

...programma
zione...

E' stata notevolmente incrementata la possibilità del ricorso all'appalto integrato il quale ha per oggetto, oltre all'esecuzione dei lavori, anche la relativa progettazione esecutiva. Il ricorso all'appalto integrato implica un'eccezione al principio della separazione tra l'attività di progettazione e quella di esecuzione del lavoro pubblico; esso serve principalmente ad ovviare al *deficit* di capacità progettuale esecutiva delle pubbliche amministrazioni. Per alcune tipologie di lavori, invece, è la complessità oggettiva, di ordine tecnico o realizzativo dell'opera, a far ritenere opportuno rimettere all'esecutore anche le scelte progettuali di dettaglio. I contratti implicanti l'affidamento di un appalto integrato vanno stipulati a corpo.

...appalto
integrato...

A seguito della riforma di cui alla legge n. 166/2002, si può ricorrere all'appalto integrato per lavori di piccolo e di rilevante importo: in particolare, nel caso di lavori d'importo inferiore a € 200.000 e, nel caso di lavori d'importo superiore a € 10 milioni, senza alcuna limitazione qualitativa e tecnica dei lavori medesimi. Inoltre, l'appalto integrato è consentito per i lavori di manutenzione, restauro e scavi archeologici e per i lavori

Capitolo 1

d'importo compreso tra € 200.000 e € 10 milioni, la cui componente impiantistica e tecnologica incida per più del 60% del valore dell'opera. Per partecipare alle gare di affidamento di un appalto integrato, le imprese devono dimostrare di possedere i requisiti progettuali previsti nel bando o devono avvalersi di un progettista qualificato alla realizzazione del progetto esecutivo individuato in sede di offerta o eventualmente associato.

Nell'appalto integrato è prevista anche la remunerazione della progettazione esecutiva. Il relativo bando di gara deve infatti indicare l'ammontare delle spese di progettazione esecutiva comprese nell'importo a base d'appalto ed i requisiti richiesti al progettista, in conformità a quanto stabilito dalla normativa in materia di progettazione. L'ammontare delle spese di progettazione non è soggetto a ribasso d'asta. Nel caso di appalto integrato, il corrispettivo dovrà essere determinato a corpo e, prima dell'inizio dell'esecuzione dei lavori è necessaria una preventiva valutazione tecnica e funzionale da parte della stazione appaltante in merito alle scelte tecniche operate in sede di redazione del progetto esecutivo.

L'appaltatore che partecipa ad un appalto integrato deve possedere i requisiti progettuali previsti dal bando o deve avvalersi di un progettista qualificato alla realizzazione del progetto esecutivo individuato in sede di offerta o eventualmente associato; il bando deve indicare l'ammontare delle spese di progettazione esecutiva comprese nell'importo a base di appalto ed i requisiti richiesti al progettista in conformità a quanto richiesto dalla normativa in materia di gare di progettazione. L'appaltatore risponde dei ritardi e degli oneri conseguenti alla necessità di introdurre varianti in corso d'opera a causa di eventuali carenze del progetto esecutivo.

...offerta
economicamente
più vantaggiosa

Da segnalare, infine, l'ampliamento della possibilità di utilizzare, nell'aggiudicazione degli appalti mediante pubblico incanto o licitazione privata, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa qualora il relativo importo sia superiore alla soglia comunitaria e ci si trovi in presenza di appalti in cui, per la prevalenza della componente tecnologica o per la particolare rilevanza tecnica della componente tecnologica o per la particolare rilevanza tecnica delle possibili soluzioni progettuali, si ritiene possibi-

L'evoluzione del quadro normativo e gli assetti istituzionali

le che la progettazione possa essere utilmente migliorata con integrazioni tecniche proposte dall'appaltatore.

Le Regioni che nel corso del 2002 hanno legiferato in modo organico sulla materia dei lavori pubblici sono la Sicilia (legge n. 7/2002) e il Friuli Venezia Giulia (legge n. 14/2002), mentre il Veneto (legge n. 15/2002) e la Sardegna (legge n. 14/2002) hanno disciplinato aspetti particolari in materia, rispettivamente, di promotore e di qualificazione.

Legislazione
regionale

Tali leggi regionali si vanno ad aggiungere a quelle precedentemente emanate dalla Regione Puglia (legge n. 13/2001), dalla Regione Lombardia (legge n. 9/2001 per quanto concerne la programmazione e lo sviluppo della rete viaria di interesse regionale), dalla Regione Valle d'Aosta (legge n. 29/1999 di modifica della legge n. 12/1996) e dalla stessa Regione Veneto (legge n. 42/1984).

A tale riguardo, sia la legge 31 maggio 2002, n. 14 della Regione Friuli Venezia Giulia sia la legge 9 agosto 2002, n. 142 della Regione Sardegna in materia di qualificazione, sono oggetto di impugnativa per illegittimità costituzionale da parte del Governo centrale dinanzi alla Corte Costituzionale (di cui, al momento in cui si scrive, non sono noti gli esiti) sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza e della disparità di trattamento con conseguente violazione del divieto comunitario di frapporre limiti alla concorrenza.

La legge 2 agosto 2002, n. 7, della regione siciliana² ha tratto la propria impostazione dalla legge-quadro nazionale dimostrando in tal modo che, nonostante l'ampia autonomia goduta dalla regione siciliana anche anteriormente alla riforma costituzionale del Titolo V a motivo della sua natura di regione a statuto speciale, l'esigenza di avere un quadro unitario di riferimento, in particolare sotto il profilo della qualificazione dei soggetti affidatari e dell'aggiudicazione, è particolarmente avvertita.

² Vedi anche Capitolo 4. Tale legge, di recente modificata dalla legge siciliana 19 maggio 2003, n. 7 ha, tra l'altro, abbassato la soglia a € 150.000 per la comunicazione dei dati relativi agli appalti, uniformandosi alla parallela disposizione di cui all'art. 4, co. 17, l. n. 109/94.

Capitolo 1

Contesto europeo...

Anche in ambito europeo il tema degli appalti pubblici è in evoluzione. Le linee di sviluppo del dibattito sulla materia sono incentrate su due temi: la proposta di direttiva relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture e il regolamento sul *Vocabolario comune degli appalti* (CPV), adottato dalla Commissione europea.

...proposta di direttiva...

In data 21 maggio 2002, è stato raggiunto un accordo politico in sede di Consiglio dei Ministri - Mercato interno - sulla proposta di direttiva che dovrà essere inviata al Parlamento europeo in seconda lettura, nel rispetto della procedura di codecisione prevista dal Trattato sull'Unione europea.

Il testo di compromesso della direttiva sui settori *classici* contiene novità significative rispetto alla proposta della Commissione presentata nel maggio 2000. In particolare, si segnalano i seguenti punti.

- Introduzione delle centrali di committenza intese come soggetti aggiudicatori che acquistano forniture o servizi, stipulano appalti o concludono accordi quadro di lavori, servizi o forniture per conto di altre amministrazioni aggiudicatrici. L'obiettivo perseguito è creare economie di scala, rafforzando la concorrenza tramite pubblicità a livello europeo. La previsione di tale modalità di committenza risponde inoltre all'esigenza di disciplinare un fenomeno già esistente in alcuni Paesi ed in particolare in Francia, dove vi è un numero elevato di enti locali. La possibilità di rivolgersi alla centrale costituisce infatti un'agevolazione per le piccole stazioni appaltanti che evitano di esperire gare d'appalto per far fronte alle loro necessità. La centrale di committenza è tenuta ad applicare le procedure previste dalla direttiva e deve essere a sua volta una "amministrazione aggiudicatrice" secondo la definizione della direttiva, non potendo trattarsi di un soggetto privato. Conformemente al principio di sussidiarietà, è lasciata agli Stati membri la facoltà di ricorrere a tali centrali oppure limitare tale ricorso a determinati tipi di appalto.
- Sistemi dinamici di acquisizione intesi come processi di acquisizione interamente elettronici per acquisti di uso corrente, limitati nel tempo ed aperti per tutta la durata ad un qualsivoglia operatore economico che